



Wir prüfen für Sachsen.

Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Jahresbericht 2024 – Band II

PRÜFUNG

Staatsfinanzen und Staatsverwaltung,
Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Teil A Land

Staatshaushalt Sachsen 2021 und 2022

Haushaltswirtschaftliche Kenndaten	Sachsen 2021	Durchschnitt		
		Sachsen 2022	Flächenländer Ost 2022	Flächenländer West 2022
Steuerdeckungsquote in % <i>Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Ausgaben</i>	70,6	78,7	71,5	74,2
Kreditfinanzierungsquote* in % <i>Anteil der durch Nettokreditaufnahme/Nettotilgung finanzierten bereinigten Ausgaben</i>	0,0	0,0	-3,2	0,8
Zinssteuerquote in % <i>Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen</i>	0,5	0,3	1,8	2,1
Zinslastquote in % <i>Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben</i>	0,4	0,2	1,3	1,5
Kommunalzuweisungsquote in % <i>Anteil der Kommunalzuweisungen an den bereinigten Ausgaben</i>	35,0	34,8	34,1	30,9
Personalausgabenquote in % <i>Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben</i>	24,7	24,9	23,8	32,3
Investitionsquote in % <i>Anteil der investiven Ausgaben (eigene Investitionen des Staates und Investitionsförderung) an den bereinigten Ausgaben</i>	14,1	13,4	13,7	10,5
Investitionsausgaben in € je Einwohner	710	688	778	576
Zinsausgaben in € je Einwohner	19	12	74	85
Steuereinnahmen in € je Einwohner	3.565	4.039	4.069	4.081
Personalausgaben in € je Einwohner	1.249	1.277	1.353	1.777
Kommunalzuweisungen in € je Einwohner	1.765	1.786	1.941	1.699
Nettokreditaufnahme* in € je Einwohner	0	0	-184	46
Finanzschulden* in € je Einwohner	979	868	5.446	6.015
Finanzierungssaldo in € je Einwohner	-1	426	314	51

Quelle: Statistisches Bundesamt, Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister, Haushaltsrechnung des Freistaates Sachsen 2021 und 2022.

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

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

Vorwort des Präsidenten

Der Sächsische Rechnungshof ist eine unabhängige Staatsbehörde. So sieht es Artikel 100 der Verfassung des Freistaates Sachsen vor. Diese Unabhängigkeit ist nicht nur eine Formalie, sondern zentraler Garant dafür, dass die Prüfungen des Rechnungshofs ohne Einflussnahme von außen erfolgen können. Der Prüfprozess folgt einem klar strukturierten und festgeschriebenen Ablauf: Das Große Kollegium entscheidet jährlich gemeinsam über die Prüfungsplanung. Diese basiert auf einem risikoorientierten Prüfansatz und dem Grundsatz: Es darf im Freistaat Sachsen keine prüfungsfreien Räume geben.



© Kristin Schley

Seine Prüfungen führt der Sächsische Rechnungshof unabhängig und unparteiisch durch. Die Prüferinnen und Prüfer sichten und analysieren die Daten und stellen die Informationen anschließend in einem Prüfbericht zusammen. Dabei stützen sie sich auf geltendes Recht sowie die aktuelle Rechtsprechung. Die Stellungnahme der geprüften Stelle fließt in den abschließenden Prüfbericht ein, um eine faire und ausgewogene Darstellung der Ergebnisse zu gewährleisten. Prüfungen, die für die Entlastung der Staatsregierung von Bedeutung sein können, nimmt der Sächsische Rechnungshof in seinen Jahresbericht auf, der in 2 Bänden erscheint.

Aufgrund seiner Prüfungserfahrungen kann der Rechnungshof den Landtag und die Staatsregierung beraten. Daher legen wir dem Parlament und der Staatsregierung zeitgleich mit diesem Jahresbericht eine Beratende Äußerung zum Thema „Digitalisierung an sächsischen Schulen“ vor. Unsere Untersuchungen haben gezeigt, dass es hier in vielen Bereichen noch Verbesserungsmöglichkeiten gibt. Das Ziel dieser Beratenden Äußerung ist es, den Landtag und die Staatsregierung in ihren Bemühungen zu unterstützen, die Digitalisierung im Bildungsbe- reich weiter voranzubringen.

Fast ein Jahr ist der Sächsische Rechnungshof nun schon in seinem neuen Domizil in Döbeln angesiedelt. Die zur Eröffnungsfeier im April gesäten Samen sind aufgegangen und haben farbenprächtig geblüht. Die Prüfungen des Sächsischen Rechnungshofs können im übertragenen Sinne die Samen für ein nachhaltigeres Wirtschaften in den geprüften Stellen sein. Wir identifizieren Schwachstellen, benennen Probleme und zeigen Fehlentwicklungen auf, damit die Finanzmittel in Zukunft wirtschaftlicher eingesetzt werden können. Unser zentrales Ziel bleibt dabei unverändert: die Sicherstellung der ordnungsgemäßen und effizienten Verwendung öffentlicher Mittel.



Abbildung: Blühfläche vor dem neuen Dienstgebäude des SRH in Döbeln. Foto: SRH.

Dieser Jahresbericht ist das Ergebnis umfangreicher Prüfungen und Analysen zum Haushalt des Freistaates Sachsen sowie der kommunalen Haushalte. Besonders auffällig ist die zunehmende Zahl an Bereichen, in denen die finanzielle Transparenz nicht ausreichend gewährleistet ist. Dies ist zu beobachten bei der Vermögensrechnung, die aus unserer Sicht immer weniger Aussagekraft hat, oder aber auch bei der kommunalen Doppik, wo fehlende Jahresabschlüsse dazu führen, dass keine verlässlichen Zahlen für die Finanzplanung vorliegen. Der Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit ist jedoch wichtig, weil er sicherstellt, dass finanzielle Entscheidungen auf nachvollziehbaren Informationen basieren. Wenn die Haushaltsdaten klar strukturiert und transparent sind, haben Verantwortliche in Politik und Verwaltung eine gute Basis, auf der sie ihre Entscheidungen treffen können. Darauf hinzuweisen ist unsere Aufgabe als Sächsischer Rechnungshof.

Ich möchte dem Großen Kollegium und dem gesamten Team des Rechnungshofs meinen herzlichen Dank für ihren täglichen Einsatz aussprechen. Mein Dank gilt auch den geprüften Stellen für die konstruktive Zusammenarbeit, die den gemeinsamen Willen zu Verbesserungen widerspiegelt.

Döbeln, im November 2024

Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs



Jens Michel

Inhaltsübersicht

	Nr.	Seite
Kennzahlenübersicht Staatshaushalt		Innen- seite A
Vorwort des Präsidenten	-	01
Inhaltsübersicht	-	03
Abkürzungsverzeichnis	-	05
Kurzfassungen der Beiträge	-	09
Einleitung	-	23
Teil A Land		
I. Staatsfinanzen		
Gesamtbewertung Staatshaushalt 2022	19	25
Haushaltsreste	20	27
Verpflichtungsermächtigungen	21	35
Haushaltsüberschreitungen im Haushaltsjahr 2022	22	39
Nachbuchungen	23	47
Zuweisung von EU-Fördermitteln im Haushaltsvollzug	24	49
Haushaltssituation des Freistaates – Abhängigkeiten und Bedingungen	25	55
Vermögensrechnung	26	65
Nebenhaushalte	27	81
Personalhaushalt	28	89
II. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei		
Einzelplan 08: Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt		
Entschädigung nach Infektionsschutzgesetz: Krisenmanagement der Landesdirektion während der Corona-Pandemie	29	105

**Einzelplan 12:
Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft, Kultur und Tourismus**

Ausgaben für die Kulturhauptstadt Europas Chemnitz 2025 30 111

An-Institute als Schnittstelle zwischen Hochschulen und Wirtschaft 31 115

**Einzelplan 15:
Allgemeine Finanzverwaltung**

Ordnungsmäßigkeit und Kassensicherheit in den Finanzkassen 32 121

Beteiligungen der Sächsischen Aufbaubank – Förderbank (SAB) 33 125

Teil B Kommunen

Verstöße gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz 34 129

Entwicklung der kommunalen Jahresabschlüsse 35 133

Betätigungsprüfung beim Landkreis Meißen einschließlich der Prüfung der kommunalen Unternehmen 36 139

Zukunftsfähigkeit kommunaler Wohnungsunternehmen 37 143

Neubau des Schwimmsportkomplexes Chemnitz-Bernsdorf 38 149

Kennzahlenübersicht Kommunalhaushalt **Innen-
seite B**

Abkürzungsverzeichnis

AAÜG	Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes
AO	Abgabenordnung
apl.	außerplanmäßig
AR	Ausgaberesult
BauGB	Baugesetzbuch
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DHH	Doppelhaushalt
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
EStG	Einkommensteuergesetz
EW	Einwohner
FA/FÄ	Finanzamt/ -ämter
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz)
FLO	Flächenländer Ost
FLW	Flächenländer West
FÖMISAX	Fördermitteldatenbank Sachsen
FörbankG	Gesetz über die Errichtung der Sächsischen Aufbaubank - Förderbank
FPStatG	Finanz- und Personalstatistikgesetz
FRL	Förderrichtlinie
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Gv.	Gemeindeverbände
HBG	Gesetz begleitender Regelungen zum jeweiligen Doppelhaushalt
HFA	Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtags
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)
HGB	Handelsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
Hj.	Haushaltsjahr
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HR	Haushaltsrechnung
HÜL	Haushaltsüberwachungsliste
Kap.	Kapitel
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz)
KSV	Kommunaler Sozialverband
ku	künftig umzuwandeln
KVS	Kommunaler Versorgungsverband Sachsen
kw	künftig wegfallend
LASuV	Landesamt für Straßenbau und Verkehr
LDS	Landesdirektion Sachsen
LfULG	Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie
LK	Landkreis
LSF	Landesamt für Steuern und Finanzen
LTV	Landestalsperrenverwaltung Sachsen
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
NSM	Neues Steuerungsmodell
OBA	Sächsisches Oberbergamt
OGr.	Obergruppe
OVG	Oberverwaltungsgericht

RAB	Rechtsaufsichtsbehörde
RHG	Gesetz über den Rechnungshof des Freistaates Sachsen (Rechnungshofgesetz)
RLBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben und Bedarfsdeckungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen im Zuständigkeitsbereich der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung
RPA	Rechnungsprüfungsamt
SAB	Sächsische Aufbaubank – Förderbank –
SächsABl.	Sächsisches Amtsblatt
SächsAGSGB	Sächsisches Gesetz zur Ausführung des Sozialgesetzbuches
SächsBG	Sächsisches Beamtengesetz
SächsCorBG	Sächsisches Coronabewältigungsfondsgesetz
SächsFAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz)
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (Sächsische Gemeindeordnung)
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsKAG	Sächsisches Kommunalabgabengesetz
Sächs-KomHVO	Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung
SächsKom-SozVG	Gesetz über den Kommunalen Sozialverband Sachsen
SächsMBAG	Sächsisches Mehrbelastungsausgleichsgesetz
SächsVergabeG	Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge im Freistaat Sachsen (Sächsisches Vergabegesetz)
SäHO	Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen (Sächsische Haushaltsordnung)
SAKD	Sächsische Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung
SAS	Sächsische Agentur für Strukturentwicklung GmbH
SBS	Staatsbetrieb Sachsenforst
SDB	Sächsische(r) Datenschutzbeauftragte(r)
SDTB	Sächsische Datenschutz- und Transparenzbeauftragte [seit 1. Januar 2023]
SGB	Sozialgesetzbuch
SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
SID	Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste
SK	Sächsische Staatskanzlei
SLKT	Sächsischer Landkreistag
SLT	Sächsischer Landtag
SMEKUL	Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMJusDEG	Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus
SMR	Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft, Kultur und Tourismus
SRH	Sächsischer Rechnungshof
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag e. V.
StLA	Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen
StHpl.	Staatshaushaltsplan
StRPrA/ StRPrÄ	Staatliche(s) Rechnungsprüfungsamt/-ämter
TEW	Tausend Einwohner
Tit.	Titel
TG	Titelgruppe
üpl.	überplanmäßig
VE	Verpflichtungsermächtigung
VO	Verordnung
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A
VV/VwV	Verwaltungsvorschrift
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwV-HWiF	Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

VwV KomHWi	Verwaltungsvorschrift Kommunale Haushaltswirtschaft
VwV-SäHO	Verwaltungsvorschriften des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur Sächsischen Haushaltsordnung
VwV vorl. HWiF	Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung
VZÄ	Vollzeitäquivalent
ZFM	Zentrales Flächenmanagement

Kurzfassungen der Beiträge

Teil A Land

I. Staatsfinanzen

19

Gesamtbewertung Staatshaushalt 2022

Der Rechnungshof bittet das Parlament um zusammenhängende Beratung des Beitrages Nr. 1 aus dem Jahresbericht 2024 – Band I und dieses Beitrages Nr. 19 aus dem Jahresbericht 2024 – Band II.

Der SRH bestätigt nach Prüfung der Haushaltsrechnung sowie der Vermögensrechnung für das Hj. 2022 grundsätzlich die Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzuges.

Zusammenfassend möchte der Rechnungshof auf Folgendes aufmerksam machen:

- | Der Sächsische Landtag hat den Haushaltsplan für das Hj. 2022 auf 21.841 Mio. € festgestellt. Einschließlich der aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsreste betrug der Bewilligungsrahmen für Ausgaben insgesamt 24.433 Mio. €.
- | Mit Ist-Einnahmen i. H. v. 16.530 Mio. € erzielte der Freistaat Sachsen bei Steuern und steuerähnlichen Abgaben Mehreinnahmen von 2.399 Mio. € gegenüber dem Planansatz.
- | Die Ist-Einnahmen erreichten insgesamt den Betrag von 23.613 Mio. €. Die Ist-Ausgaben summierten sich auf rd. 23.347 Mio. €.
- | Abweichend vom Plan erfolgten Zuführungen an Rücklagen von über 2.350 Mio. €.
- | Die Personalausgaben stiegen auf einen neuen Höchststand von 5.219 Mio. €.
- | Investive Ausgaben wiesen ein Minus von 324 Mio. € im Vergleich zur Planung auf.
- | Im Haushaltsvollzug errechnete sich ein Finanzierungssaldo im Plus von 1.739 Mio. €.
- | Die Verschuldung des Freistaates Sachsen am Kreditmarkt erreichte den Wert von 6.049 Mio. €. Davon entfielen allein auf den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ 2.500 Mio. €.
- | Die verbliebenen Haushaltsreste stiegen bei Ausgaben auf 2.890 Mio. € an.
- | Die Schulden des Freistaates übertrafen im Hj. 2022 sein Vermögen um 10.543 Mio. €.

Die Betrachtung des Haushaltsgeschehens im Jahr 2022 veranlasste den Rechnungshof zu Prüfungsfeststellungen sowie zu Anregungen, die in den Beiträgen Nr. 1 bis 7 und Nr. 20 bis 27 im Band I und II des Jahresberichtes 2024 mitgeteilt sind.

Die Prüfung verlief in einer konstruktiven Umgebung. Der Rechnungshof dankt den geprüften Stellen für ihre Unterstützung bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben.

20

Haushaltsreste

Der Anstieg der Ausgabereste hält unvermindert an. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, sollte das SMF die eigenen Vorgaben zur Begrenzung der Ausgabereste stringenter umsetzen.

Dem Haushaltsgesetzgeber empfiehlt der SRH, sich im anstehenden Aufstellungsverfahren zum Doppelhaushalt 2025/2026 über den Umfang der zuletzt verbliebenen Ausgabereste haushaltsstellengenau vom SMF berichten zu lassen.

Die im Hj. 2021 verbliebenen und in das Hj. 2022 übertragenen Ausgabereste betragen gesamt betrachtet 2.591 Mio. €. Das Gesamt-Soll des Hj. 2022 stieg dadurch auf 24.433 Mio. € an. Im Jahr 2022 verblieben erneut Ausgabereste von insgesamt 2.890 Mio. €. Sie waren damit um 299 Mio. € höher als im vorangegangenen Haushaltsjahr. Nach Angaben des SMF stiegen die Ausgabereste im Hj. 2023 auf 3.390 Mio. €.

Ausgabereste bedürfen als fortbestehende Ausgabeermächtigung keiner erneuten Veranschlagung im nächsten Haushalt. Sie wachsen der jeweiligen Ausgabeermächtigung im neuen Haushalt zu, sind allerdings aus dem Haushaltsplan selbst nicht ersichtlich. Dies kann die Budgethoheit des Haushaltsgesetzgebers und die Transparenz des Landeshaushaltes beeinträchtigen.

Bei der Bildung von Ausgaberesten und der Prüfung der Übertragungsvoraussetzungen ist ein besonders strenger Maßstab anzulegen. Ziel ist es, den Umfang der Reste zu reduzieren. Diese Vorgaben beachtete das SMF nicht immer und übertrug Ausgabereste beim Programm „Start 2020“ generell aus politischen Gründen.

21 Verpflichtungsermächtigungen

Die Staatsregierung hat im Haushaltsjahr 2022 Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von insgesamt 1,9 Mrd. € nicht genutzt. Das sind fast 48 % der Bewilligungen.

Ermächtigungen, die das Eingehen von Verpflichtungen zu Ausgaben in künftigen Jahren erlauben, sind seit Jahren zu hoch veranschlagt. Das Budgetrecht des Parlamentes wird damit unnötig eingeschränkt.

Der SRH empfiehlt dem Parlament, den Verfügungsrahmen bei den Verpflichtungsermächtigungen mit strengerem Augenmaß festzulegen. Die Ergebnisse aus Vorjahren können als Orientierung für die Bewilligung der Mittel dienen.

Im Hj. 2022 standen – einschließlich der Einwilligungen im Haushaltsvollzug – 4.058 Mio. € an VE zur Verfügung. Die Staatsregierung hat davon 2.114 Mio. € in Anspruch genommen. Das sind 52,1 % der Gesamt-Ermächtigungen für das Hj. 2022. Der Rückgang des Grades der Inanspruchnahme setzt sich damit fort.

Die VE dient der Sicherung des Budgetrechtes des Parlamentes und lässt die Vorbelastung erkennen, die mit neuen Verpflichtungen für künftige Haushaltsjahre begründet werden soll. Mit diesem Instrument entscheidet das Parlament darüber, in welchem Umfang es seine Dispositionsfreiheit für künftige Haushaltsjahre vorab einschränken will. Durch die Veranschlagung von VE verpflichtet sich das Parlament, in künftigen Haushaltsjahren entsprechende Ausgaben bereitzustellen.

VE sind seit Jahren zu hoch veranschlagt. Auch bei dem für die Hj. 2023/2024 beschlossenen Haushalt liegen die Soll-VE jeweils über 4 Mrd. € und somit aller Voraussicht nach ebenfalls weit über den Bedarfen. Das Parlament schränkt mit überhöhten VE sein Budgetrecht für künftige Haushaltsjahre selbst ein.

Der SRH erwartet, dass die für die Einzelpläne zuständigen obersten Behörden die Etatreife von VE für die kommenden Haushaltsjahre noch sorgfältiger am Maßstab der Notwendigkeit und Fälligkeit als bisher ausrichten.

22 Haushaltsüberschreitungen im Haushaltsjahr 2022

Die Sächsische Staatsregierung bereitet sich auf die Umstellung auf ein neues IT-System im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen ab 2025 vor.

Die Einführung des IT-Systems ist im Bereich der Bewilligung von über- und außerplanmäßigen Mitteln zu nutzen, um Verfahrensabläufe zu optimieren und Darlegungspflichten zu konkretisieren. Der SRH erinnert an seine Anregungen zur Verbesserung der Antragsmuster.

Mit dem neuen IT-System einhergehend wird sich die Prüfung des SRH in die digitalen Räume des Haushaltsbewirtschaftungssystems verlagern. Der SRH hat das SMF aufgefordert, ihm entsprechende Lesezugriffe zur Wahrnehmung des verfassungsgemäßen Prüfauftrages einzurichten.

Im Haushaltsvollzug 2022 bewilligte das SMF über- und außerplanmäßige Ausgaben von insgesamt rd. 239 Mio. €. Davon entfielen auf überplanmäßige Ausgaben rd. 208 Mio. € und auf außerplanmäßige rd. 31 Mio. €.

Die Bewilligungsentscheidungen im Jahr 2022 geben erneut Anlass dazu, an die Bedenken des SRH aus den Vorjahren anzuknüpfen. Eine der Voraussetzungen des Notbewilligungsrechts ist, dass der Mittelbedarf bei Haushaltsaufstellung unvorhergesehen war.

So ergab eine kursorische Internetrecherche zu den vom SMI beantragten Mitteln, dass die Finanzierungspflicht der Länder im Zusammenhang mit einem polizeilichen Kommunikationssystem bereits seit März 2019 bekannt gewesen sein müsste. Auf diesen Monat war nämlich der Entwurf einer Dienstleistungsvereinbarung datiert, die das SMI mit dem Bundeskriminalamt schließen wollte. Warum das SMI trotz des zeitlichen Vorlaufes keine Vorsorge im Haushaltsaufstellungsverfahren für die Hj. 2021/2022 traf, bleibt offen.

Die schwache Antrags- und Bearbeitungspraxis beanstandete der Rechnungshof mehrmals in seinen Jahresberichten und appellierte an das SMF, für Abhilfe zu sorgen. Daraufhin teilte das Ministerium im Juni 2024 mit, dass kurzfristig keine Anpassung der Antragsformulare im Verfahren der Bewilligung über- und außerplanmäßiger Mittel geplant sei. Die Informationsbereitstellung der Ressorts im Rahmen der bestehenden Antragsformulare erachte es im Regelfall als ausreichend.

Der SRH hält an seinen bisherigen Empfehlungen fest und erinnert an seine Anregungen, im Antragsmuster folgende Angaben zwingend abzufordern:

- | zum Eintritt der Kenntnis vom Mittelbedarf und zur Einordnung in den zeitlichen Ablauf der Haushaltsaufstellung und
- | zur Dringlichkeit des Mittelbedarfs. Hierzu ist wiederum entscheidend,
 - | bis wann die Verwaltung die Ausgaben zu leisten oder die Verpflichtung einzugehen hat und
 - | welche schwerwiegenden Folgen für das Land eintreten, wenn die Mehrausgaben und VE nicht bewilligt werden.

23 Nachbuchungen

In der sog. Auslaufperiode veranlasst das SMF Nachbuchungen für das bereits vergangene Haushaltsjahr. Zum Haushaltsjahr 2022 erfolgte die Schließung der Bücher erst Ende August 2023.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass es sich um einen einmaligen Vorgang handelt und das SMF künftig eine zeitnahe Schließung der Bücher durch die Kasse anordnet.

Die sog. Auslaufperiode dauert von Jahr zu Jahr unterschiedlich lange. Die in diesem Zeitraum erfolgenden Nachbuchungen führen zu abweichenden Ergebnissen in Haushalts- und Vermögensrechnung. Bei der Auslaufperiode handelt es sich um den Zeitraum nach dem 31. Dezember eines jeden Kalenderjahres bis zum Abschluss der Kassenbücher im nächsten Kalenderjahr. Solange die Bücher noch nicht geschlossen sind, kann die Kasse Nachbuchungen auf das zurückliegende Haushaltsjahr vornehmen.

Der Rechnungshof stellte bei der Betrachtung der Hj. 2020 bis 2022 fest, dass die Auslaufperiode immer länger andauerte. Während diese für das Hj. 2020 Anfang Juni 2021 endete, blieben die Bücher für das Hj. 2022 bis zum 31. August 2023 offen. Damit waren Nachbuchungen noch bis zu 8 Monate nach dem Ablauf des Haushaltsjahres möglich.

Auf Nachfrage erteilte das SMF im Schreiben vom 11. Juni 2024 dem SRH die Auskunft, dass eine Information der Staatsregierung zum rechnermäßigen Abschluss des Haushaltsjahres erst nach der Sommerpause in der Kabinettsitzung am 22. August 2023 möglich gewesen sei und im Anschluss daran die Schließung der Bücher erfolgte.

Demgegenüber hatte das SMF die für die Einzelpläne zuständigen obersten Dienstbehörden über die Übertragung von Haushaltsresten aus dem Jahr 2022 nach 2023 bereits mit Schreiben vom 27. März 2023 unterrichtet und die letzte Nachbuchung bereits am 13. April 2023 veranlasst. Gleichwohl verstrichen bis zum Anfang der Sommerferien am 8. Juli 2023 noch mehrere Wochen. Es verblieb aus Sicht der SRH somit ausreichend Zeit für eine Information an die Staatsregierung über den Haushaltsabschluss.

24

Zuweisung von EU-Fördermitteln im Haushaltsvollzug

Die Sächsische Staatsregierung ist gehalten, den Mittelabfluss bei der EU-Förderung zu beschleunigen und den Umfang der übertragenen Ausgabereste aus EU-Mitteln abzubauen.

Die Ermächtigung im Haushaltsgesetz zur Zuweisung von Fördermitteln aus den EU-Strukturfonds an die Ministerien im Haushaltsvollzug gestattete dem SMF, die Haushaltsarchitektur ohne vollumfängliche Einbindung des Haushaltsgesetzgebers zu verändern. Haushaltsprozesse wie dieser, die einen erheblichen finanziellen Umfang annehmen, bedürfen eines Nachtragshaushaltes.

Die Möglichkeiten zur beweglichen Mittelbewirtschaftung von mehreren Milliarden Euro im Haushaltsvollzug 2022 nahmen insgesamt eine Größenordnung ein, bei der sich die ursprünglich vom Parlament im Haushaltsplan gesetzten finanziellen Schwerpunkte verschieben können.

Für den Förderzeitraum 2021 bis 2027 erfolgte die einnahme- und ausgabeseitige Veranschlagung der Verstärkungsmittel für konsumtive und investive Ausgaben der EU-Förderung einschließlich Kofinanzierungsmittel zunächst gebündelt im Epl. 15 des StHpl. 2021/2022.

Nach der Erteilung der Zustimmung durch die Europäische Kommission zu den sächsischen EU-Programmen bewilligte das SMF, abschließend mit Schreiben vom 20. Januar 2023, die Umschichtung der veranschlagten Einnahmen, Ausgaben und VE aus dem Epl. 15 auf die Einzelpläne für den Haushaltsvollzug 2022. Die Einwilligung des HFA holte das Ministerium vorher ein.

Die Umschichtungen nahmen einen beträchtlichen Umfang ein. Sie umschlossen Einnahmen von 508 Mio. €, Ausgaben von 684 Mio. € und VE von 242 Mio. €. Die Ermächtigung für die Umschichtungen verankerte der Landtag im HG 2021/2022.

Die Regelung zur Umschichtung der EU-Mittel ist kein Einzelfall. So dienten im Hj. 2022 eine Reihe von Vorschriften der beweglichen Mittelbewirtschaftung. Einschließlich der Umschichtungen für die EU-Förderung bewirkte das SMF aufgrund von Ermächtigungen des Parlaments Soll-Veränderungen an den Haushaltsansätzen im Umfang von mehreren Milliarden Euro.

25

Haushaltssituation des Freistaates – Abhängigkeiten und Bedingungen

Die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung in den Ländern kann wegen des stark auf Einwohnerzahlen abstellenden Länderfinanzausgleiches Umschichtungen zulasten Sachsens nach sich ziehen.

Die Schwäche der deutschen Wirtschaft spiegelt sich gegenwärtig und in den Folgejahren in nur noch mäßig steigenden Steuereinnahmen des Freistaates wider.

Die Aufstellung von Staatshaushalten bedeutet unter Rahmenbedingungen wie den aktuellen eine Herausforderung für Sachsen. Um sie zu bewältigen, sind die staatlichen Aufgaben nach den Maßgaben der Notwendigkeit und Dringlichkeit zu gewichten und es ist bei den Ausgaben eine Rangfolge zu bestimmen.

Die konjunkturelle Eintrübung lässt sich bereits an den Steuereinnahmen des Landes ablesen. Im Haushalt waren für 2023 Steuereinnahmen von 16.356 Mio. € angesetzt. Das Ist 2023 belief sich aber nur auf

15.847 Mio. €. Die Steuereinnahmen lagen damit 510 Mio. € (-3 %) unter dem Planansatz. Gegenüber dem Vorjahr 2022 sind sie wegen schwächerer Umsatzsteuern (-805 Mio. €) sogar um insgesamt 660 Mio. € gesunken. Nach jahrelangen stetigen Zunahmen ist damit für 2023 erstmals ein rückläufiger Einnahmetrend eingetreten.

Eine für die Landesentwicklung sehr wichtige Position bei den gebundenen Mitteln stellen die Zuweisungen an die Kommunen dar. Innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleiches erhielt die kommunale Ebene im Jahr 2023 insgesamt 8,4 Mrd. €. Die Kommunalzuweisungsquote stieg auf 35,2 %.

26 Vermögensrechnung

Die Schulden des Freistaates übersteigen im Haushaltsjahr 2022 das Vermögen um rd. 10,5 Mrd. €.

Der Wert der Straßeninfrastruktur verringerte sich innerhalb einer Dekade um 14 %. Die durchgeführten Investitionsmaßnahmen können den buchmäßigen Werteverzehr beim Straßeninfrastrukturvermögen seit Jahren nicht ausgleichen. Der tatsächliche Handlungsbedarf ist aus dem physikalisch/technischen Zustand der Anlagen abzuleiten.

Die einzelnen Positionen in der Vermögensrechnung sollte das SMF ausführlicher erläutern, um ihre Aussagekraft zu erhöhen.

Die im Eigentum oder Miteigentum des Freistaates Sachsen stehenden Beteiligungen repräsentierten insgesamt einen Wert von 8,0 Mrd. €. Dieser Wert stieg gegenüber dem Vorjahr deutlich um 6 % (469 Mio. €) an. Die Hauptursache für diesen Anstieg liegt in der erstmaligen Berücksichtigung der Universität Leipzig in der Vermögensrechnung. Diese legte neu für 2022 einen kaufmännischen Abschluss vor und brachte damit ein wirtschaftliches Eigenkapital von 347 Mio. € ein.

Das Land gewährt Zuwendungen statt als verlorene Finanzhilfen auch als Darlehen. Dieser Darlehensbestand betrug Ende 2022 fast 1 Mrd. €. Der „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ mit 464 Mio. € und der „Wohnraumförderungsfonds Sachsen“ mit 431 Mio. € halten die größten Darlehensbestände.

Der Bestand der Rücklagen erhöhte sich im Hj. 2022 gegenüber dem Vorjahr um 1,9 Mrd. € (+67 %) auf den Höchstwert von 4,7 Mrd. €. Der Zuwachs resultierte hauptsächlich aus Zuführungen von 1,5 Mrd. € an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage und von 0,5 Mrd. € an die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches.

Die Ansparungen für die Aufgabe der Absicherung der Pensionsverpflichtungen übersteigen erstmals die Marke von 10 Mrd. €. Allein im Hj. 2022 stellte der Haushalt weitere 770 Mio. € bereit. Mit diesen Mitteln sind jedoch bislang nur 38 % der künftigen Verpflichtungen abgedeckt.

27 Nebenhaushalte

Mit einem Anteil von 11,5 % an den Gesamtausgaben stellen die Zuführungen an Nebenhaushalte eine finanziell bedeutsame Größe jenseits des Staatshaushaltes dar.

Die Verlagerung umfangreicher Einnahmen und Ausgaben in Nebenhaushalte führt zum Verlust von Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrumenten des Parlamentes.

Nebenhaushalte durchbrechen die Haushaltsgrundsätze der Vollständigkeit und Einheit. Mit der Verlagerung von Einnahmen und Ausgaben in Nebenhaushalte verliert das Parlament wichtige Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrumente, welche die Veranschlagung im Kernhaushalt bietet. Sie sind deshalb nur als Ausnahme zulässig und bedürfen einer besonderen Rechtfertigung.

Nebenhaushalte lassen sich in rechtlich unselbstständige und rechtlich selbstständige Einrichtungen des öffentlichen und privaten Rechtes unterteilen. Die Gesamtzahl der rechtlich unselbstständigen Nebenhaushalte belief sich mit Stand zum 31. Dezember 2022 auf 41 Einheiten. Darin sind Staatsbetriebe und Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden sowie Sondervermögen enthalten. Zu den Nebenhaushalten mit eigener Rechtspersönlichkeit zählen u. a. Hochschulen, Studentenwerke, Stiftungen, Uniklinika, der Generationenfonds und Unternehmen des privaten Rechtes, welche die Kriterien der Definition für Nebenhaushalte erfüllen.

Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im geprüften Hj. 2022 auf rd. 2.689 Mio. € ohne Drittmittel. Der Anteil der Ausgaben des Staatshaushaltes, welcher den Nebenhaushalten zugeführt wurde, lag im Hj. 2022 bei rd. 11,5 % der Gesamtausgaben. Damit stellen die Zuführungen an Nebenhaushalte eine finanziell bedeutsame Größe jenseits des Staatshaushaltes dar.

In den Zuführungen sind die Zuweisungen an den Generationenfonds mit 873 Mio. € enthalten. Der Generationenfonds verwendet die Mittel vorrangig vermögenserhaltend für Geldanlagen zur Finanzierung künftiger Versorgungsansprüche der Ruhestandsbeamten des Landes und nicht für eigene laufende Ausgaben.

Positiv ist auch anzumerken, dass die Zuführungen an die Sondervermögen erstmals im 10-Jahreszeitraum seit 2013 weniger als 100 Mio. € betragen.

An Neuerrichtungen und Weiterführungen von Sondervermögen als „budgetflüchtige“ Einrichtungen ist ein restriktiver Maßstab anzulegen. Solange Sondervermögen außerhalb des Kernhaushaltes geführt werden, ist seitens der Sächsischen Staatsregierung gegenüber dem Parlament und der Finanzkontrolle eine größtmögliche Transparenz über die damit verbundenen Finanzvorgänge zu gewährleisten.

Personalhaushalt

Die Personalsituation entwickelte sich im Berichtszeitraum weiter ungesteuert. Der SRH hat mehrfach die Strategielosigkeit im Personalwesen problematisiert und eine Strategie angemahnt. Zum Ende der 7. Legislaturperiode gibt es noch immer kein Strategiepapier.

Die Personalausgaben, deren treibender Faktor vor allem die Zahl der besetzten Stellen ist, nehmen weiter zu, ohne Aussicht auf Einhalt. Auch die Personalausgaben je Einwohner steigen.

Die Auftragswerte für externe Beratungsleistungen der Staatsregierung und der Staatsministerien stiegen im Haushaltsjahr 2022 im Vergleich zu 2021 um rd. 2 Mio. € bzw. um mehr als 40 % auf rd. 6,7 Mio. €. Obwohl seit Jahren ein Zuwachs an Stellen und Personal erfolgt und das Stellenniveau der Stelleninhaber ständig steigt, bezahlt der Staat weiterhin für die Erfüllung seiner Aufgaben externe Dienstleister in Größenordnungen.

Auch die Anzahl der veranschlagten Stellen und des tatsächlich vorhandenen Personals wächst. Hinzu kommt, dass sich die Zahl demografiebedingt nicht besetzbarer Stellen mit rd. 7 bis 8 % auf einem hohen Niveau eingependelt hat.

Die Bewirtschaftung des Stellenplans führte im Haushaltsjahr 2022 zu einer Ausgabenreserve von rd. 270 Mio. € bei den Personalausgaben. Durch die gleichzeitige Veranschlagung einer globalen Minderausgabe für Personalausgaben i. H. v. 250 Mio. € wurde über eine halbe Mrd. € geplanter Haushaltsmittel für Personalausgaben nicht verbraucht.

Die Ausgaben für das Personal im Kernhaushalt (HGr. 4) und den Nebenhaushalten (HGr. 6) stiegen in den letzten 10 Jahren um rd. 2.170 Mio. € von rd. 6.045 Mio. € im Hj. 2013 auf rd. 8.215 Mio. € im Hj. 2022. Das ist ein Anstieg der Gesamtpersonalausgaben um rd. 36 %.

Mit einem Anteil von 64 % an den Gesamtpersonalausgaben haben die Ausgaben für das Personal im Kernhaushalt (HGr. 4) einen wesentlichen Einfluss auf die Höhe der Gesamtausgaben und die Gesamtpersonalausgabenquote, die sich auf einem hohen Niveau von nahezu 40 % eingependelt hat.

Die Personalausgaben für den Kernhaushalt sind innerhalb des Betrachtungszeitraums um 1.465 Mio. € auf 5.219 Mio. € im Hj. 2022 angestiegen; mithin um rd. 39 %. Wesentlicher Treiber der dynamischen Ausgabenentwicklung ist vor allem der ungebremste Stellenaufwuchs in der Staatsverwaltung. Der Stellenbestand entwickelte sich von 2013 bis 2022 exponentiell um 10 % auf 94.139 Stellen. Im Hj. 2024 markiert der Stellenplan mit 96.491 Planstellen und Stellen einen Höchststand. In nur einer Legislaturperiode wurden 5.250 neue Stellen geschaffen, was einem Plus von rd. 6 % (Bezugsjahr 2019) entspricht.

Trotz des enormen Stellenaufwuchses nimmt die Staatsverwaltung in zunehmendem Maße Leistungen nebenamtlich und nebenberuflich Beschäftigter sowie externer Berater in Anspruch. So erhöhten sich z. B. die Auftragswerte für die Beraterleistungen im Hj. 2022 um mehr als 40 % gegenüber dem Vorjahr. Finanziert werden dabei nicht nur einmalige gutachterliche Leistungen, sondern auch die Erledigung von Daueraufgaben, für die fachlich geschultes Personal in den Ressorts vorgehalten und finanziert wird.

Die Ausgabenverpflichtungen durch immer neue Stellen schränken die Handlungs- und Finanzierungsspielräume des Freistaates dauerhaft ein und belasten in zunehmendem Maße künftige Generationen. Schon heute ist es gängige Praxis der Staatsregierung für die Personalausgaben eine globale Minderausgabe i. H. v. 250 Mio. € (fast 5 % der Personalausgaben HGr. 4) im Haushaltsplan zu veranschlagen, um die geplanten Ausgaben für Personal den erwarteten Einnahmen anzugleichen. Versuche, die Personalausgabenansätze präziser zu planen, sind nicht erkennbar.

Aber nicht nur die dauerhafte Finanzierung, sondern auch die Besetzung der Stellen ist keinesfalls gesichert. Denn nicht nur die vielen neu geschaffenen Stellen, sondern auch die durch Abgänge frei werdenden Stellen müssen nachbesetzt werden. Im Berichtsjahr 2022 waren 7.322 Stellen nicht besetzt.

In Zeiten des Arbeitskräftemangels tritt der öffentliche Dienst im "Kampf um die Köpfe" in verschärfte Konkurrenz zur Privatwirtschaft. Mit dem Stellenaufbau erhöht der Staat die Nachfrage und entzieht den anderen Arbeitgebern in den betroffenen Bereichen potenziell Fachkräfte. Bereits 2018 zeigte die Studie des ifo-Instituts auf, dass in den Jahren 2025 bis 2030 der Ersatzbedarf das Nachbesetzungsangebot übersteigen wird und der öffentliche Dienst des Landes mit großen Nachbesetzungsschwierigkeiten rechnen muss und empfahl, dass die Personalpolitik des Landes sinnvoll politisch gesteuert werden sollte.

Die Staatsregierung hat im Jahr 2022 die Strategiekommission – Organisation/Personal (SKOP) eingesetzt, deren Ziel u. a. die Erarbeitung eines integrierten Personalkonzeptes ist. Diese Kommission knüpft an die Personalkommissionen I und II sowie die ständige Personalkommission an, welche seit 2015 die Personalentwicklung des öffentlichen Dienstes untersuchen. Obwohl seit vielen Jahren eine Kommission der anderen folgt, gab es zum Ende der 7. Legislaturperiode noch immer kein Strategiepapier. Vorgelegt wurde zuletzt lediglich eine 349 Seiten umfassende Zweite Stellungnahme der SKOP zum 31. Dezember 2023 (Stand: 24. Mai 2024), welche am 19. Juni 2024 beim SLT eingegangen ist und am 21. Juni 2024 an den federführenden HFA überwiesen wurde (LT-Drs. 7/16685).

II. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

29

Entschädigung nach Infektionsschutzgesetz: Krisenmanagement der Landesdirektion während der Corona-Pandemie

Die Landesdirektion Sachsen hat den Vollzug der Entschädigungsansprüche nach § 56 IfSG grundsätzlich recht- und ordnungsgemäß durchgeführt. Sie hat im Rahmen der Bewältigung der Corona-Pandemie

schnell und bedarfsgerecht ein Prozessmanagement zur Bescheidung der Anträge etabliert und kontinuierlich nachgesteuert.

Notwendige Erfolgsfaktoren waren dabei die Implementierung leistungs- und anpassungsfähiger Arbeits- und Organisationsstrukturen, die schnelle Zuführung einer angemessenen und konstanten Personalausstattung sowie von Haushaltsmitteln und das Vorhandensein bzw. der Aufbau leistungsfähiger IT-Systeme.

Für Personen, die Verboten in der Ausübung ihrer bisherigen Erwerbstätigkeit unterlagen oder die aufgrund der Schließung der (Betreuungs-) Einrichtungen ihre Kinder bzw. Menschen mit Behinderung selbst betreuen mussten und dadurch einen Verdienstausschlag erlitten, konnten gemäß § 56 Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) Entschädigungsansprüche geltend gemacht werden. Entsprechend gingen im Zeitraum von März 2020 bis 31. März 2024 in der für den Vollzug des IfSG zuständigen LDS 351.783 Anträge auf Entschädigung ein. Davon wurden bis zu diesem Zeitpunkt 341.446 Anträge abschließend bearbeitet und Entschädigungen i. H. v. 252,2 Mio. € ausgezahlt. Bis Februar 2025 ist mit weiteren Antragsengängen zu rechnen.

Das zur Erledigung der Fälle eingesetzte Personal wuchs von 0,2 bzw. 0,4 VZÄ vor der Pandemie auf bis zu 280 Beschäftigte (241 VZÄ; 16. April 2022) aus eigenem Stammpersonal sowie aus frei verfügbaren Stellen/-resten und Abordnungen anderer Ressorts, wobei der Personalbestand – bedingt durch die schwierige Vorhersehbarkeit der Pandemie-Entwicklung – einer starken Fluktuation unterlegen war.

Die LDS hat schnell und bedarfsgerecht ein Prozessmanagement etabliert und kontinuierlich nachgesteuert. Dazu hat sie zügig eine leistungsfähige, skalierbare Organisationseinheit sowie eine IT-Unterstützung für dieses Massengeschäft aufgebaut und weiterentwickelt. Sie stellte durch standardisierte Arbeitsabläufe, eine umfassende Arbeitsorganisation und interne Arbeitsanweisungen eine materiell recht- und ordnungsgemäße Antragsprüfung und Entschädigungsleistung durch die schwankende Anzahl auch unerfahrener Beschäftigter sicher. Sie hat ein Verfahren mit ausreichender Prüf- und Kontrolltiefe entwickelt, in dem die komplexen, sehr spezifischen und breit gefächerten Anträge einheitlich und teilweise teilautomatisiert bearbeitet werden konnten. Dabei wurden gleichzeitig eine angemessene Bearbeitungsqualität einschließlich dokumentierter Prüfungen der Anspruchsvoraussetzungen und Ermessensentscheidungen sowie eine größtmögliche Verfahrenseffizienz gewährleistet.

Ausgaben für die Kulturhauptstadt Europas Chemnitz 2025

Die Förderziele des mit 25 Mio. € durch das SMWK unterstützten Projektes „Kulturhauptstadt Europas Chemnitz 2025“ waren nicht konkretisiert. Folgekosten waren nicht in die Planung einbezogen. Betriebskosten waren nicht hinreichend berücksichtigt.

Die Stadt Chemnitz ist Kulturhauptstadt Europas 2025. In den Jahren 2021 bis 2025 fördert das SMWK das Kulturhauptstadt-Projekt mit insgesamt 25 Mio. €. Diese Förderung beruht auf einer Finanzierungsvereinbarung zwischen Bund, Freistaat Sachsen und der Stadt Chemnitz. Darin ist u. a. festgehalten, dass die mit der „Kulturhauptstadt Europas Chemnitz 2025“ verbundenen Einzelmaßnahmen auf dem Bid Book II basieren. Aussagen zu dessen Verbindlichkeit werden nicht getroffen. So bleibt auf Ebene der Finanzierungsvereinbarung unklar, wie verbindlich das Bid Book II ist.

Die verschiedenen Akteure des Kulturhauptstadt-Projektes haben hierzu unterschiedliche Auffassungen. Diese reichen von der Sichtweise, das Bid Book II stelle die Vision der Kulturhauptstadt dar, über das Ziel, 50 bis 65 % der Projekte umzusetzen bis hin zu der Empfehlung auf EU-Ebene, die Prioritäten – einschließlich des Programmes – sorgfältig und in voller Übereinstimmung mit dem Bid Book auszuwählen. Aufgrund der verschiedenen Sichtweisen ist das Erreichen der Förderziele jedoch nicht messbar. Es besteht das Risiko, dass Mittel nicht sparsam und wirtschaftlich eingesetzt werden, wenn nicht bekannt ist, woraufhin sie genau abzielen. Der SRH empfiehlt dem SMWK daher, gegenüber der Stadt Chemnitz Förderziele zu konkretisieren

und festzulegen, was mit den Finanzierungsbeiträgen des Freistaates Sachsen bei dem Projekt „Kulturhauptstadt Europas Chemnitz 2025“ zu erreichen ist. Diesbezüglich hat das SMWK besonders darauf zu achten, dass die Förderziele im Zuwendungsbescheid hinreichend klar gefasst werden.

Das SMWK wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die zuwendungsrechtliche Verbindlichkeit des Bid Books jeweils durch dessen Verankerung in den Zuwendungsbescheiden geregelt worden sei. Dieser Auffassung kann sich der SRH nicht anschließen, da dort ohne nähere Erläuterung lediglich auf „entsprechende Vorgaben“ des Bid Books II Bezug genommen wurde.

Folgekosten über das Kulturhauptstadtjahr 2025 hinaus, wie z. B. die künftige Unterhaltung von Investitionen, waren nicht im Bid Book II berücksichtigt bzw. nicht in die Finanzierungsplanung einbezogen. Insbesondere zu Beginn des Projektes stellt dies aus Sicht des SRH für die Nachhaltigkeit des Kulturhauptstadt-Projektes ein Risiko dar. Der SRH schlägt dem SMWK vor, von der Stadt Chemnitz eine Folgekostenplanung einzufordern und sich deren Finanzierung erläutern zu lassen.

Betriebskosten, wie z. B. Mieten, Mietnebenkosten und Versicherungen, waren im Bid Book II nicht abschließend und nur grob berücksichtigt. In Anbetracht des Einsatzes hoher finanzieller Mittel durch den Freistaat rät der SRH, die monetären Angaben des Antragstellers auch weiterhin in angemessener Weise auf ihre Belastbarkeit zu prüfen, denn diese bilden die Grundlage für die Förderentscheidung durch den Freistaat.

Der SRH erkennt die intensive Begleitung des Zuwendungsverfahrens für das Kulturhauptstadt-Projekt durch das SMWK ausdrücklich an und begrüßt die Zusage des SMWK, seinen Steuerungs- und Überwachungsaufgaben auch weiterhin nachzukommen und die finanziellen Interessen des Freistaates Sachsen zu wahren.

31

An-Institute als Schnittstelle zwischen Hochschulen und Wirtschaft

Mehrere Hochschulen haben im Rahmen der Anerkennung von An-Instituten gegen die diesbezüglichen Vorschriften des Sächsischen Hochschulfreiheitsgesetzes verstoßen. Das SMWK muss deshalb die Hochschulen präventiv auf die gesetzlichen Verpflichtungen hinweisen. Ergänzend empfiehlt der SRH dem Ministerium, den Hochschulen Handlungsempfehlungen zu erteilen.

Das SMWK hat die Bewertung der ihm von den Hochschulen übersandten Anzeigen zur Zusammenarbeit mit An-Instituten hinsichtlich der gesetzlichen Vorgaben partiell vernachlässigt. In der Folge wurden Rechtsverstöße der Hochschulen in der Vertragsgestaltung mit den An-Instituten vom SMWK zum Teil nicht oder erst nach mehreren Jahren beanstandet.

Das SMWK muss seine rechtsaufsichtlichen Aufgaben wahrnehmen.

An-Institute sind rechtlich selbständige Einrichtungen, die gemeinsam mit den Hochschulen Aufgaben erledigen, die die Hochschulen allein nicht angemessen erfüllen können. Sie werden oft als Bindeglied zwischen Hochschule und Wirtschaft angesehen.

Die Anerkennung der An-Institute durch die Hochschulen basierte im Prüfungszeitraum 2018 bis 2022 auf § 95 Sächsisches Hochschulfreiheitsgesetz (aktuell § 102 Sächsisches Hochschulgesetz). Dabei umfassen die gesetzlichen Vorgaben die Aufgabenabgrenzung der Institute, die notwendige Befristung der Anerkennung und die Anzeigepflicht der Verträge über eine Zusammenarbeit durch die Hochschulen gegenüber dem SMWK.

Zum Stichtag 31. Dezember 2022 hatten im Freistaat Sachsen 7 Hochschulen 36 An-Institute anerkannt. Der SRH hat festgestellt, dass 5 ehemalige An-Institute auf ihren Internetseiten noch immer auf ihren Status als An-Institut einer Hochschule hinweisen.

Dem SMWK waren zu Beginn der Prüfung die Anzahl der An-Institute nicht bekannt, obwohl der Gesetzgeber eine Anzeigenverpflichtung der Hochschulen gegenüber dem SMWK vorsieht. Dies wird auch vor dem Hintergrund, dass die An-Institute potenzielle Fördermittelempfänger sind, vom SRH kritisch gesehen.

Mehrere Hochschulen mit An-Instituten haben gegen die Vorgaben des § 95 Sächsisches Hochschulfreiheitsgesetz verstoßen. Das SMWK hat im Rahmen seiner Rechtsaufsicht dafür Sorge zu tragen, dass sich die Hochschulen rechtskonform verhalten. Dazu hat das SMWK die ihm übersandten Anzeigen der Hochschulen insbesondere hinsichtlich der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zu bewerten. Die mehrfach praktizierte bloße Kenntnisnahme und Ablage der gesetzlich geforderten Anzeigen durch das SMWK führte dazu, dass Rechtsverstöße der Hochschulen in der Vertragsgestaltung mit den An-Instituten vom SMWK zum Teil nicht oder erst nach mehreren Jahren beanstandet wurden.

Dem SRH ist bewusst, dass das SMWK auf die Informationen der Hochschulen hinsichtlich der Zusammenarbeit mit einem An-Institut angewiesen ist. Der SRH empfiehlt dem SMWK, die Hochschulen auf deren „Bringschuld“ präventiv hinzuweisen und diesbezügliche Handlungsempfehlungen zur einheitlichen Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben, bspw. zur Vertragsgestaltung und zur Art der Anzeige der Zusammenarbeit mit An-Instituten, auszureichen. Darin sollte auch auf den Umgang mit ehemaligen An-Instituten hingewiesen werden.

Das SMWK hat wiederholt gegen die Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung verstoßen. Diese sind zukünftig zu beachten.

32

Ordnungsmäßigkeit und Kassensicherheit in den Finanzkassen

Die sächsischen Finanzämter nehmen jährlich Steuern in beträchtlicher Höhe, z. B. im Jahr 2023 i. H. v. insgesamt rd. 18,7 Mrd. €, ein. Mit der LSF-Kassenprüfung verfügt die Steuerverwaltung über ein geeignetes Werkzeug zur Gewährleistung der Kassensicherheit. Gleichwohl kann die Transparenz der Kassenprüfung erhöht werden. Hierzu hat der SRH Vorschläge unterbreitet.

Die Finanzkassen der sächsischen Finanzämter vereinnahmen einen Großteil der Steuereinnahmen des Landes. Beim LSF ist hierzu eine spezielle Organisationseinheit „Kassen- und Sicherheitsprüfungen bei den Finanzämtern“ (LSF-Kassenprüfung) angesiedelt. Die im Rahmen der unvermuteten Kassenprüfung anzulegende Prüfungstiefe erachtet der SRH im Ergebnis der Prüfung grundsätzlich als geeignet, etwaige Probleme zur Kassensicherheit zu identifizieren.

Der SRH sieht aber Möglichkeiten zur Verbesserung des Berichtswesens, der Ergebniskontrolle und bei der Kontrolle fremd verwalteter Steuereinnahmen.

33

Beteiligungen der Sächsischen Aufbaubank – Förderbank (SAB)

Die SAB stützte fast alle im Prüfungszeitraum eingegangenen Beteiligungen auf eine Rechtsgrundlage, die gesetzessystematisch nur eine Ergänzung zum originären Aufgabenkatalog der SAB nach § 2 Abs. 1 Satz 3 FöfdbankG darstellt. Etwaige Aufwendungen trägt die SAB damit grundsätzlich aus Eigenmitteln, über die der Sächsische Landtag nicht im Rahmen seines Budgetrechtes beschließen kann.

Das SMF muss seiner Verantwortung in rechtlicher und finanzieller Hinsicht beim Eingehen und Halten von Beteiligungen durch die SAB engagierter als bisher nachkommen.

Im Prüfungszeitraum 2017 bis 2021 beteiligte sich die SAB an 7 Unternehmen unmittelbar. Ausweislich vorgelegter Akten erfolgte bei der SAB vor dem Eingehen der Beteiligungen zum Teil keine oder eine fehlerhafte Zuordnung zur einschlägigen Rechtsgrundlage nach dem FöfdbankG. Die interne Einordnung war insoweit unklar. Für fast alle der im Prüfungszeitraum eingegangenen Beteiligungen benannte die SAB auf Nachfrage des SRH zuletzt § 3 Abs. 4 FöfdbankG als Rechtsgrundlage. § 3 FöfdbankG ist mit „Sonstige Aufgaben und Zuständigkeiten“ überschrieben. Damit wurden diese Beteiligungen auf eine Rechtsgrundlage gestützt, die

gesetssystematisch nur eine Ergänzung zum originären Aufgabenkatalog der SAB nach § 2 Abs. 1 Satz 3 FöfdbankG darstellt. Eine Festlegung zur Aufwandsdeckung ist in § 3 Abs. 4 FöfdbankG nicht vorgesehen.

Mehrere Beteiligungen der SAB sind ausweislich des Geschäftsberichtes 2023 defizitär. Die SAB muss nach § 7 FöfdbankG ihre Geschäfte unter Beachtung des öffentlichen Auftrages nach kaufmännischen und wirtschaftlichen Grundsätzen führen. Sie muss deshalb ein geeignetes Konzept entwickeln, um unter Berücksichtigung der Erträge der Beteiligungen sowie der zu deckenden Aufwendungen ein möglichst ausgeglichenes Ergebnis im Beteiligungsbereich zu erreichen.

Auch das SMF stellte in den von der SAB übersandten Dokumenten zum Teil Mängel fest. Dass die SAB auf diese Mängel hingewiesen wurde, ist nicht aktenkundig. Die Aufsicht durch das SMF hat sicherzustellen, dass die Bank ihre Aufgaben rechtmäßig und im Interesse des Freistaates erfüllt. Die Wahrnehmung der Aufsicht ist eine Daueraufgabe. Sie beschränkt sich insbesondere hinsichtlich des Interesses des Freistaates nicht nur auf den Zeitpunkt des Beteiligungserwerbes.

Teil B Kommunen

34 Verstöße gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz

Die Sitzungen der kommunalen Vertretungskörperschaft müssen prinzipiell öffentlich sein (Öffentlichkeitsgrundsatz). Auch eine nichtöffentliche Vorberatung darf nicht dazu führen, dass sie die Sachdiskussion der öffentlichen Sitzung des Gemeinderates vorwegnimmt.

Im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen waren teils gravierende Verstöße gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz festzustellen.

Es ist ein historisch gewachsener und wesentlicher Grundsatz des Kommunalrechts in ganz Deutschland, dass die Sitzungen der kommunalen Vertretungskörperschaften prinzipiell öffentlich sind.

Im Freistaat Sachsen regelt § 37 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO, dass die Sitzungen des Gemeinderates öffentlich sind, sofern nicht das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner eine nichtöffentliche Verhandlung erfordern. Die Voraussetzungen, die eine nichtöffentliche Sitzung des Gemeinderates rechtfertigen können, sind im Einzelfall sorgsam zu prüfen. Eine nichtöffentliche (Vor- oder Arbeits-) Beratung des Gemeinderates darf jedenfalls nicht dazu führen, dass sie die Sachdiskussion der (nachfolgenden) öffentlichen Sitzung des Gemeinderates vorwegnimmt.

Beschlüsse, die unter Verstoß gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz gefasst wurden, sind rechtswidrig und damit unwirksam.

Im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen durch die StRPrÄ wurden mehrfach Verstöße gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz festgestellt. In 3 beispielhaft genannten Kommunen fanden – teilweise regelmäßig – nichtöffentliche Sitzungen des Stadt- bzw. Gemeinderates als Arbeits- oder Vorberatungen statt, deren Beratungsgegenstände keine Gründe für den Ausschluss der Öffentlichkeit erkennen ließen (z. B. Beratungen über die Feststellung des Jahresabschlusses, über Satzungsangelegenheiten, die Anpassung von Elternbeiträgen oder einen Fahrzeugerwerb).

Zwei der beispielhaft genannten Kommunen haben nicht beachtet, dass Beratungen des Stadt- bzw. Gemeinderates über die Haushaltssatzungen nach § 76 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO stets in öffentlicher Sitzung durchzuführen sind.

In 3 Gemeinden wurden stets alle Gemeinderäte zur Teilnahme an den nichtöffentlichen Sitzungen der beratenden Ausschüsse eingeladen. Beratungsgegenstände waren beispielsweise die Auswertung der Haushaltssituation und die Vergabe von Winterdienstleistungen, die ausführlich unter Wortbeiträgen diskutiert

wurden. Zwar hatten alle Gemeinderäte das Recht, als Zuhörer an den nichtöffentlichen Sitzungen der beratenden Ausschüsse teilzunehmen, das Rederecht ist jedoch den Ausschussmitgliedern vorbehalten. Sofern allen Gemeinderäten die Möglichkeit zur Diskussion eröffnet wird, besteht die Gefahr, dass die eigentliche Sachdiskussion in die nichtöffentliche Sitzung der beratenden Ausschüsse (vor)verlagert wird.

35 Entwicklung der kommunalen Jahresabschlüsse

Trotz umfangreicher gesetzlicher Erleichterungen bleibt die fristgerechte Feststellung von Jahresabschlüssen in vielen sächsischen Kommunen ein ungelöstes Problem. Die Gründe für die Rückstände, wie Personalengpässe und technische Probleme, sind nach über einem Jahrzehnt nicht mehr tragfähig.

Der durchschnittliche Rückstand an nicht festgestellten Jahresabschlüssen pro Kommune stieg von 3,7 im Jahr 2019 auf 4,5 im Jahr 2024. Ohne vollständige und fristgerecht erstellte Jahresabschlüsse ist eine verlässliche Haushaltsführung und Finanzplanung in den betroffenen Kommunen nicht gewährleistet. Dies führt zu erheblichen Zweifeln an der geordneten Haushaltswirtschaft.

Der SRH bekräftigt die dringende Notwendigkeit rechtsaufsichtlicher Maßnahmen, um den fortschreitenden Rückstand bei den Jahresabschlüssen aufzuholen und die Einhaltung gesetzlicher Fristen sicherzustellen.

Die sächsischen Kommunen stehen weiterhin vor großen Herausforderungen bei der fristgerechten Feststellung ihrer Jahresabschlüsse. Trotz der Einführung zahlreicher gesetzlicher Erleichterungen gelingt es vielen Kommunen nicht, die gesetzlichen Fristen einzuhalten. Die häufig angeführten Gründe, wie Personalmangel und technische Schwierigkeiten, sind nach über 10 Jahren nicht mehr als Begründung tragbar.

Der Rückstand an nicht festgestellten Jahresabschlüssen hat sich kontinuierlich vergrößert. Während der durchschnittliche Rückstand im Jahr 2019 noch bei 3,7 Jahren lag, hat er sich bis 2024 auf 4,5 Jahre erhöht. Diese Verzögerungen beeinträchtigen die Haushaltsführung und Finanzplanung der betroffenen Kommunen erheblich, da fundierte Entscheidungen auf der Basis veralteter oder unvollständiger Daten getroffen werden müssen.

In dieser Situation sieht der SRH dringenden Handlungsbedarf. Rechtsaufsichtliche Maßnahmen sind unerlässlich, um den fortschreitenden Rückstand aufzuholen und die Einhaltung der gesetzlichen Fristen sicherzustellen. Nur so kann die Haushaltswirtschaft in den betroffenen Kommunen wieder geordnet und verlässlich gesteuert werden.

36 Betätigungsprüfung beim Landkreis Meißen einschließlich der Prüfung der kommunalen Unternehmen

Der Landkreis darf nur Aufgaben wahrnehmen, für die er zuständig ist und die seine Leistungsfähigkeit zulassen. Das gilt auch, wenn diese Aufgaben auf kommunale Unternehmen übertragen sind. Dazu muss der Landkreis beteiligungsübergreifend strategische Konzepte erarbeiten, die ihm eine Steuerung und Kontrolle seiner Unternehmen ermöglichen.

Der Landkreis hat den Umfang einer bedarfsgerechten Versorgung mit Krankenhäusern in seinem Gebiet zu ermitteln. Die bestehenden strategischen Überlegungen reichen dafür nicht aus.

Die wirtschaftliche Lage der ELBLAND Polikliniken GmbH und die damit bedingten Risiken für die verbundenen Unternehmen und den Landkreis erfordern eine kritische Analyse der Aufgabenwahrnehmung. Dabei sind die Voraussetzungen kommunaler Betätigung, wie die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Handlungsbedarf ist in Unternehmenskonzepten abzubilden.

Die finanzielle Lage stellt den Landkreis bereits mit den derzeitigen Transferleistungen vor enorme Herausforderungen. Weiterer Geldbedarf ist absehbar. Dies stellt ein zusätzliches Risiko für die zukünftige Haushaltslage des Landkreises dar. Eine alle seine Beteiligungen berücksichtigende und übergreifende strategische Planung hat der Landkreis bislang nicht durchgeführt.

Der Landkreis Meißen muss strategische Konzepte mit dem Ziel erstellen, Risiken beteiligungsübergreifend zu erkennen und diese durch aktive Steuerung zu vermeiden bzw. zu lösen. Dabei muss er sich an seiner Zuständigkeit und Leistungsfähigkeit orientieren. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bedingt auch eine aktive Aufgabenkritik.

Der Landkreis hat nach § 1 Abs. 2 Satz 2 Sächsisches Krankenhausgesetz Krankenhäuser bedarfsgerecht zu errichten, zu betreiben und weiterzuentwickeln, soweit sich kein anderer Träger für die Erfüllung dieser Aufgabe findet. Eine Bedarfsanalyse war nicht dokumentiert. Insbesondere fehlten Angaben zu prognostizierten Patientenzahlen unter Beachtung der demografischen Entwicklung des Landkreises und darauf aufbauend eine fundierte Betrachtung des sich daraus abgeleiteten personellen und sachlichen Bedarfs.

Die ELBLAND Polikliniken GmbH verfügt über kein strategisches Unternehmenskonzept. Das Unternehmen erwirtschaftet mindestens seit dem Jahr 2018 negative Betriebsergebnisse und trotz Gewinnausschüttungen eines Tochterunternehmens auch weit überwiegend negative Jahresergebnisse. Die Sicherstellung der Liquidität erfolgt über einen Cash-Pool. Dieser wird durch die ELBLANDKLINIKEN Stiftung & Co. KG und die weiteren Tochterunternehmen finanziert.

Die Eigenkapitalquote der ELBLAND Polikliniken GmbH ist besorgniserregend. Im Jahr 2022 fiel sie im Vergleich zum Vorjahr um 12,2 % auf nur noch 1,7 %.

Die wirtschaftliche Lage der ELBLAND Polikliniken GmbH sowie die damit bedingten Risiken für die verbundenen Unternehmen und den Landkreis erfordern eine kritische Analyse der Aufgabenwahrnehmung. Dabei sind die Voraussetzungen kommunaler Betätigung, wie die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Handlungsbedarf ist in Unternehmenskonzepten abzubilden.

Zukunftsfähigkeit kommunaler Wohnungsunternehmen

Die geprüften Wohnungsunternehmen stehen vor großen Herausforderungen. Ihre wirtschaftliche Situation in Verbindung mit der demografischen Entwicklung, Preissteigerungen sowie sich ändernder gesetzlicher Rahmenbedingungen können ihren Fortbestand gefährden. Zusammen mit den Gesellschaftern sind geeignete Strategien zur Sicherstellung einer dauerhaften Leistungsfähigkeit zu entwickeln.

Die kommunalen Gesellschafter sind verpflichtet, die Chancen und Risiken für den Fortbestand der Wohnungsunternehmen sorgfältig und fundiert zu prüfen und fortlaufend zu überwachen. Dabei ist die eigene Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen.

Der SRH hat eine Querschnittsprüfung kommunaler Wohnungsunternehmen im ländlichen Raum durchgeführt.

Diese hat gezeigt, dass die wirtschaftliche Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen nach wie vor problematisch ist. Im Jahr 2022 erzielte der überwiegende Teil der Unternehmen nur geringe positive Jahresergebnisse bzw. in einem Fall sogar ein negatives Jahresergebnis. Die Fortschreibung der Jahresergebnisse der Wirtschaftspläne 2024 bis zum Jahr 2030 durch den SRH verdeutlicht, dass sich die Situation bei 3 von 5 Unternehmen weiter verschlechtern wird.

Als Risikofaktoren haben sich insbesondere die niedrigen Mieteinnahmen in Verbindung mit dem bestehenden Leerstand sowie die Verschuldung der Unternehmen (z. T. auch durch Altschulden) herausgestellt.

Vor dem Hintergrund der angespannten finanziellen Lage der Gesellschafterkommunen besteht dringender Handlungsbedarf, um die Erfüllung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung weiterhin sicherzustellen.

Neubau des Schwimmsportkomplexes Chemnitz-Bernsdorf

Die im Jahr 2016 erstellte Standortabwägung war mangelhaft. Weitreichende Investitionsentscheidungen binden die Stadt auf Jahre. Sie erfordern daher Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Berücksichtigung der Investitions- und Folgekosten.

Für den Neubau zeichnet sich eine Kostensteigerung um rd. 12,8 Mio. € ab. Das ist eine Steigerung auf das rd. 1,8-Fache der ursprünglich geplanten Kosten. Hauptursachen dafür sind ein zu niedrig angesetzter Ausgangswert, wenig Beachtung wirtschaftlicher Aspekte im Planungswettbewerb, ein späterer Baubeginn und eine erhebliche Verlängerung des Ausführungszeitraumes.

Die Stadt führte einen Vergleich der möglichen Standorte Freibad Bernsdorf und Eissportkomplex KÜchwald durch. Die Standortuntersuchung sei nach Angaben der Stadt nicht auf Baukosten fokussiert gewesen. Standortabhängige Kostenrisiken, wie hier der Baugrund, flossen nicht in den Vergleich ein. Synergieeffekte aufgrund der Verbindung von Hallen- und Freibad (Kombibad), z. B. eine bessere Auslastung des vorhandenen Arbeitsvermögens, wurden nicht quantifiziert. Der SRH mahnt die Ermittlung der wirtschaftlichsten Lösung an.

Im Planungswettbewerb forderte die Stadt die Wirtschaftlichkeit der Entwürfe nur ungenügend ein. Die Nutzungsfläche war das einzige verbindliche Kriterium. Das ist zu wenig. Zudem wurde sie zu niedrig vorgegeben. Im Ergebnis wurde ein Entwurf mit sehr großen Flächen und Rauminhalten beauftragt. Das führt zu hohen Investitions- und Folgekosten.

Der für die Steuerung des Projektes wichtige Kostenrahmen, sog. „1. Zahl“, war zu niedrig. Die Stadt konnte dessen Ermittlung nicht belegen. Gerade in der frühen Phase eines Projektes ist die Beeinflussbarkeit der Kosten besonders hoch. Der Ermittlung der „1. Zahl“ anhand von Kennwerten kommt daher wesentliche Bedeutung zu – für die Steuerung des Projekts und die sachgerechte Information des Stadtrats.

JAHRESBERICHT

Einleitung

I. Gegenstand des Jahresberichts

Das Ergebnis seiner Prüfung fasst der Rechnungshof, soweit es für die Entlastung der Staatsregierung von Bedeutung sein kann, jährlich in einem Jahresbericht zusammen, den er Landtag und Staatsregierung zuleitet (§ 97 Abs. 1 SäHO). Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse vor allem aus dem Jahr 2023, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2024 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO). Der Jahresbericht 2024 besteht aus zwei Bänden – Band I wurde bereits am 6. Juni 2024 veröffentlicht.

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

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

Der vorliegende Bericht behandelt die Haushaltsrechnung für das Jahr 2022 (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO), ausgewählte Prüfungsergebnisse aus verschiedenen Ressorts, die von erheblicher finanzieller oder exemplarischer Bedeutung sind und Prüfungsergebnisse, die die Kommunen des Freistaates Sachsen betreffen.

II. Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

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

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

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

III. Politische Entscheidungen

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

Der Rechnungshof kann u. a. 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 2022 hat der Sächsische Landtag in seiner Sitzung am 12. Juni 2024 erteilt.

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

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

VII. Prüfung des Mitteldeutschen Rundfunks

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

VIII. Zusammensetzung des Kollegiums

Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den vorliegenden Band II des Jahresberichts 2024 gehörten dem Kollegium an:

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

IX. Veröffentlichung

Der vorliegende Band II des Jahresberichts 2024 wurde am 5. Dezember 2024 veröffentlicht.

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

Teil A Land

I. Staatsfinanzen

Gesamtbewertung Staatshaushalt 2022

19

Der Rechnungshof bittet das Parlament um zusammenhängende Beratung des Beitrages Nr. 1 aus dem Jahresbericht 2024 – Band I und dieses Beitrages Nr. 19 aus dem Jahresbericht 2024 – Band II.

Der SRH bestätigt nach Prüfung der Haushaltsrechnung sowie der Vermögensrechnung für das Hj. 2022 grundsätzlich die Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzuges.

- ¹ Der SRH prüft gem. Art. 100 Verfassung des Freistaates Sachsen die Haushalts- und die Vermögensrechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates und unterrichtet darüber jährlich das Parlament. Mit dem Entlastungsbeschluss bescheinigt das Parlament der Staatsregierung, die Haushaltsmittel entsprechend seinen Vorgaben im Haushaltsplan verwendet zu haben. Der SLT fasst seinen Beschluss auf der Basis der vom SMF vorgelegten Haushalts- und Vermögensrechnung des Freistaates und der Äußerungen des SRH in seinem Jahresbericht.
- ² Das SMF hat mit Einbringung der Haushalts- und die Vermögensrechnung im Parlament die vorgeschriebene Rechenschaft über den Haushaltsvollzug im Jahr 2022 gem. Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen abgelegt.
- ³ Die ersten Ergebnisse der Prüfung der HR 2022 hat der SRH in den Beiträgen Nr. 1 bis 7 im Band I seines Jahresberichtes 2024 dargestellt, den der Rechnungshof am 6. Juni 2024 veröffentlicht hat.¹ Über weitere Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und der Vermögensrechnung 2022 berichtet er in den folgenden Beiträgen Nr. 20 bis 27.
- ⁴ Zusammenfassend möchte der Rechnungshof auf Folgendes aufmerksam machen:
 - Der Sächsische Landtag hat den Haushaltsplan für das Hj. 2022 auf 21.841 Mio. € festgestellt. Einschließlich der aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsreste betrug der Bewilligungsrahmen für Ausgaben insgesamt 24.433 Mio. €.
 - Mit Ist-Einnahmen i. H. v. 16.530 Mio. € erzielte der Freistaat Sachsen bei Steuern und steuerähnlichen Abgaben Mehreinnahmen von 2.399 Mio. € gegenüber dem Planansatz.
 - Die Ist-Einnahmen erreichten insgesamt den Betrag von 23.613 Mio. €. Die Ist-Ausgaben summierten sich auf rd. 23.347 Mio. €.
 - Abweichend vom Plan erfolgten Zuführungen an Rücklagen von über 2.350 Mio. €.
 - Die Personalausgaben stiegen auf einen neuen Höchststand von 5.219 Mio. €.
 - Investive Ausgaben wiesen ein Minus von 324 Mio. € im Vergleich zur Planung auf.
 - Im Haushaltsvollzug errechnete sich ein Finanzierungssaldo im Plus von 1.739 Mio. €.
 - Die Verschuldung des Freistaates Sachsen am Kreditmarkt erreichte den Wert von 6.049 Mio. €. Davon entfielen allein auf den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ 2.500 Mio. €.
 - Die verbliebenen Haushaltsreste stiegen bei Ausgaben auf 2.890 Mio. € an.
 - Die Schulden des Freistaates übertrafen im Hj. 2022 sein Vermögen um 10.543 Mio. €.

¹ [Jahresbericht 2024 des SRH - Band I.](#)

- ⁵ Die Betrachtung des Haushaltsgeschehens im Jahr 2022 veranlasste den Rechnungshof zu Prüfungsfeststellungen sowie zu Anregungen, die in den genannten Beiträgen im Band I und II des Jahresberichtes 2024 mitgeteilt sind.
- ⁶ Nach der Prüfung der Haushalts- sowie der Vermögensrechnung für das Hj. 2022 bestätigt der SRH grundsätzlich die Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzuges im Rahmen der geltenden Regelungen.
- ⁷ Die Prüfung verlief in einer konstruktiven Umgebung. Der Rechnungshof dankt den geprüften Stellen für ihre Unterstützung bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben.

Der Anstieg der Ausgabereste hält unvermindert an. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, sollte das SMF die eigenen Vorgaben zur Begrenzung der Ausgabereste stringenter umsetzen.

Dem Haushaltsgesetzgeber empfiehlt der SRH, sich im anstehenden Aufstellungsverfahren zum Doppelhaushalt 2025/2026 über den Umfang der zuletzt verbliebenen Ausgabereste haushaltsstellengenau vom SMF berichten zu lassen.

1 Ausgabereste und Vorgriffe

- ¹ Das staatliche Haushaltsrecht ist vom Grundsatz der Jährigkeit geprägt. Bewilligungen des Haushaltsplanes gelten danach nur bis zum Ende des Haushaltsjahres. Die Übertragung von Ausgabemitteln stellt eine Abweichung zu dieser wichtigen Regel dar.

1.1 Bildung und Übertragung von Ausgaberesten

- ² Die → Ausgabereste sind nicht ausgeschöpfte Ausgabeermächtigungen, die am Jahresende nicht verfallen, sondern ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Man bezeichnet sie auch als „verbliebene“ Ausgabereste. Sie dienen der überjährigen Finanzierung von gebundenen Maßnahmen.
- ³ Die Übertragung von Ausgaberesten ist nur in bestimmten Fällen zulässig. Voraussetzung ist, dass
 - es sich um übertragbare Ausgaben für Investitionen oder aus zweckgebundenen Einnahmen handelt (§ 19 Satz 1 SäHO) oder
 - sie durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan (§ 19 Satz 2 SäHO) oder im jeweiligen HG für übertragbar erklärt wurden, wie die Ausgaben für Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen der Gruppe 519 gem. § 9 Abs. 4 HG 2021/2022 und die Mittel zur Umsetzung von EU-Förderprogrammen gem. § 11 Abs. 1 HG 2021/2022 oder
 - das SMF die Übertragbarkeit in besonders begründeten Einzelfällen zugelassen hat und es sich um Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen handelt, soweit diese noch im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind (§ 45 Abs. 4 SäHO).
- ⁴ Die Übertragung und die Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedarf gem. § 45 Abs. 3 SäHO der Einwilligung des SMF. Das SMF war nach § 9 Abs. 1 und 2 HG 2021/2022 ermächtigt, Ausgabereste auf Titel mit dem gleichen Zweck, aber mit einer anderen Bezeichnung und Titelnummer im StHpl. zu übertragen sowie zur Vermeidung oder Verminderung eines Fehlbetrages im Gesamthaushalt einzuziehen. Nach der Übertragung wachsen die übertragenen Ausgabereste als „Vorjahresreste“ den Ausgabebefugnissen des im Vollzug begriffenen Haushaltsplanes zu.
- ⁵ Im Jahresbericht 2023 hatte der SRH auch mit Blick auf die Bewilligung von Ausgaben, die übertragbar sind, darauf hingewiesen, dass Informationen über die in Vorjahren übertragenen Reste aus einem Haushaltsentwurf nicht ersichtlich sind und auch im festgestellten Haushaltsplan nicht erscheinen.¹ Dadurch fehlen dem Haushaltsgesetzgeber bei der Verabschiedung des Haushaltsplanes wichtige Informationen über den Stand des Mittelabflusses bei den Haushaltsstellen mit übertragbaren Ausgaben, was die Transparenz im Verfahren der Haushaltsaufstellung beeinträchtigt.
- ⁶ Der SRH regte an, nach Lösungen zu suchen, um titelweise Angaben zu Ausgaberesten in die Regierungsentwürfe zum StHpl. einzubringen und das Verfahren zur Übertragung von Ausgaberesten entsprechend zu beschleunigen. Beispielgebend hat der Rechnungshof auf die Darstellung im Bundeshaushalt verwiesen.

¹ [Jahresbericht 2023 des SRH – Band I, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.5.1.](#)

- ⁷ Im Rahmen der Vorbereitung des Haushaltsabschlusses 2022 hatte das SMF das Verfahren zur Übertragung der Ausgabereste aus dem Hj. 2022 in das Hj. 2023 von einem mehrstufigen auf ein einstufiges Verfahren geändert. Dies führte im Ergebnis zum Abschluss des Übertragungsverfahrens rd. 3 Monate früher als in den Jahren davor.
- ⁸ Nähere Angaben zu den Ausgaberesten aus Vorjahren sind gemäß Haushaltsaufstellungsschreiben des SMF zum DHH 2025/2026 vom 22. Dezember 2023 (einschließlich Anlagen) von den Ressorts weiterhin nicht gefordert.
- ⁹ Das SMF teilt in einer Stellungnahme vom 17. September 2024 dazu mit, es könne nach seiner Auffassung keine Aufnahme von titelweisen Angaben zu Ausgaberesten in die Regierungsentwürfe zum Haushaltsplan erfolgen, da zum Zeitpunkt der Erstellung/Einbringung des Regierungsentwurfes zu einem Doppelhaushalt regelmäßig keine validen Daten zur Höhe der zu übertragenden Ausgabereste vorlägen. Eine Darstellung der voraussichtlich in das erste Jahr eines Doppelhaushaltes zu übertragenden Ausgabereste im Haushaltsplan würde im Abgleich mit den zu einem späteren Zeitpunkt tatsächlich übertragenen Ausgaberesten ein verzerrtes Bild ergeben, wäre irreführend und hätte insoweit keinen Informationswert. Für das zweite Jahr eines Doppelhaushaltes wären ohnehin keine Ausgabereste darstellbar. Im Übrigen wäre das Ausgaberesteverfahren auch derzeit bereits transparent, da dem Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtages regelmäßig einzelplan-konkrete Informationen zum durchgeführten Ausgaberesteverfahren zur Verfügung gestellt würden.
- ¹⁰ Der Rechnungshof erachtet die Information des Parlaments über die Ausgabereste je Einzelplan in Summe als unzureichend. Der Mittelabfluss bei den einzelnen Haushaltsstellen geht auf diese Weise in den Prozess der Bewilligungsentscheidung nicht ein. Angesichts der in Nr. 1.3 VwV zu § 11 SäHO verankerten Pflicht zur Schätzgenauigkeit, wonach die Einnahmen, Ausgaben und VE mit größter Genauigkeit zu ermitteln sind, ist eine Unterrichtung des Parlamentes im Haushaltsaufstellungsprozess über das titelgenaue Ergebnis des zuletzt durchgeführten Resteverfahrens unabdingbar.
- ¹¹ Deshalb bleibt der SRH bei seiner Auffassung. Wenn eine Abbildung von Ausgaberesten im Regierungsentwurf selbst nicht möglich ist, wäre auch denkbar, dem Parlament zusammen mit einem Regierungsentwurf zum Doppelhaushalt eine haushaltsstellengenau Übersicht vorzulegen.
- ¹² Der SRH empfiehlt dem Haushaltsgesetzgeber, sich im anstehenden Aufstellungsverfahren zum DHH 2025/2026 über den Umfang der zuletzt verbliebenen Ausgabereste haushaltsstellengenau vom SMF berichten zu lassen.

1.2 Vorgriffe und Umfang der Ausgabereste

- ¹³ Bei übertragbaren Ausgaben z. B. für eine Baumaßnahme kann die Verwaltung bei Vorliegen der Voraussetzungen von zeitlich und sachlich unabweisbaren Mehrausgaben gem. § 37 SäHO mit Einwilligung des SMF den Ausgabenansatz überziehen, ohne eine Einsparung an anderer Stelle im Einzelplan anbieten zu müssen. Der Mittelansatz des Folgejahres wird in diesem Fall im Haushaltsvollzug um die Mehrausgabe als → **Vorgriff** vermindert. Die Summe der Bruttoausgabereste - gekürzt um die Vorgriffe - ergibt den Betrag der Nettoausgabereste.
- ¹⁴ Das SMF stimmte 2021 keinen Vorgriffen zu. Die im Hj. 2021 verbliebenen und in das Hj. 2022 übertragenen Ausgabereste betragen gesamt betrachtet 2.591 Mio. €. Das Gesamt-Soll des Hj. 2022 stieg dadurch auf 24.433 Mio. € an. Das → **Gesamt-Soll** setzt sich zusammen aus den Haushaltsbeträgen und den „Vorjahresresten“, die in das Haushaltsjahr übertragen worden sind.
- ¹⁵ Die für den Einzelplan zuständigen obersten Behörden bildeten im Jahr 2022 aus nicht ausgeschöpften Ausgabeermächtigungen erneut Ausgabereste, um diese mit Einwilligung des SMF nach 2023 zu übertragen. Die verbliebenen Reste beliefen sich auf insgesamt 2.890 Mio. € und waren damit um 299 Mio. € (+11,5 %) höher als im vorangegangenen Haushaltsjahr.

- 16 Die folgende Übersicht stellt den Umfang der verbliebenen Ausgabereste nach Einzelplänen und deren Anteil am Gesamt-Soll je Einzelplan dar.

Übersicht: Verteilung der im Hj. 2022 verbliebenen Ausgabereste auf die Epl.

Epl.	Ressort	Gesamt-Soll	verbliebene AR	Anteil AR am
				Gesamt-Soll
		Mio. €		
		%		
01	SLT	74	2	2,9
02	SK	120	5	4,5
03	SMI	2.093	71	3,4
04	SMF	667	5	0,8
05	SMK	4.961	99	2,0
06	SMJusDEG	1.026	48	4,7
07	SMWA	2.289	806	35,2
08	SMS	1.573	271	17,2
09	SMEKUL	1.140	527	46,2
10	SMR	750	220	29,4
11	SRH	25	1	4,8
12	SMWK	2.534	335	13,2
13	SDB	5	0	
14	Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung	956	208	21,8
15	Allgemeine Finanzverwaltung	6.219	290	4,7
Gesamt		24.433	2.890	11,8

Quelle: HR 2022.

- 17 Die verbliebenen Ausgabereste fließen neben den Vorjahresresten in den rechnermäßigen Haushaltsabschluss ein. Die Berechnung des Haushaltsabschlusses 2022 ist im Band I des Jahresberichtes 2024 dargestellt und erläutert.²

1.3 Einteilung der Ausgabereste nach Finanzierungsquelle

- 18 Nach Angaben des SMF im Schreiben vom 29. August 2023 teilen sich die aus Hj. 2022 in das Hj. 2023 übertragenen Ausgabereste von insgesamt 2.890 Mio. € nach Finanzierungsquellen wie folgt auf:

- 1.448 Mio. € Ausgabereste aus Mischfinanzierungen, darunter EU-Programme i. H. v. 1.303 Mio. € (einschließlich Landeskofinanzierungsmittel),
- 1.069 Mio. € Ausgabereste aus reinen Landesmitteln und
- 374 Mio. € drittmittelfinanzierte Ausgabereste, darunter EU-Programme i. H. v. 160 Mio. €.

- 19 Der Umfang der Ausgabereste wird im Wesentlichen durch die Höhe der Ausgabereste aus Landesmitteln und durch die mischfinanzierten Ausgabereste bestimmt. Die drittmittelfinanzierten Ausgabereste sind haushaltswirtschaftlich von geringerer Bedeutung.

- 20 Ungebundene Ausgabereste aus Landesmitteln wurden aus dem Hj. 2022 in das Hj. 2023 i. H. v. 15 Mio. € übertragen. Der Anteil am Gesamtumfang der übertragenen reinen Landesmittel ist damit gegenüber dem Vorjahr weiter leicht auf nur noch 1,4 % gesunken. Diese Entwicklung begrüßt der Rechnungshof und bekräftigt das SMF erneut in seinem Vorgehen. Im Hj. 2019 lag dieser Anteil noch bei 12,7 %.³

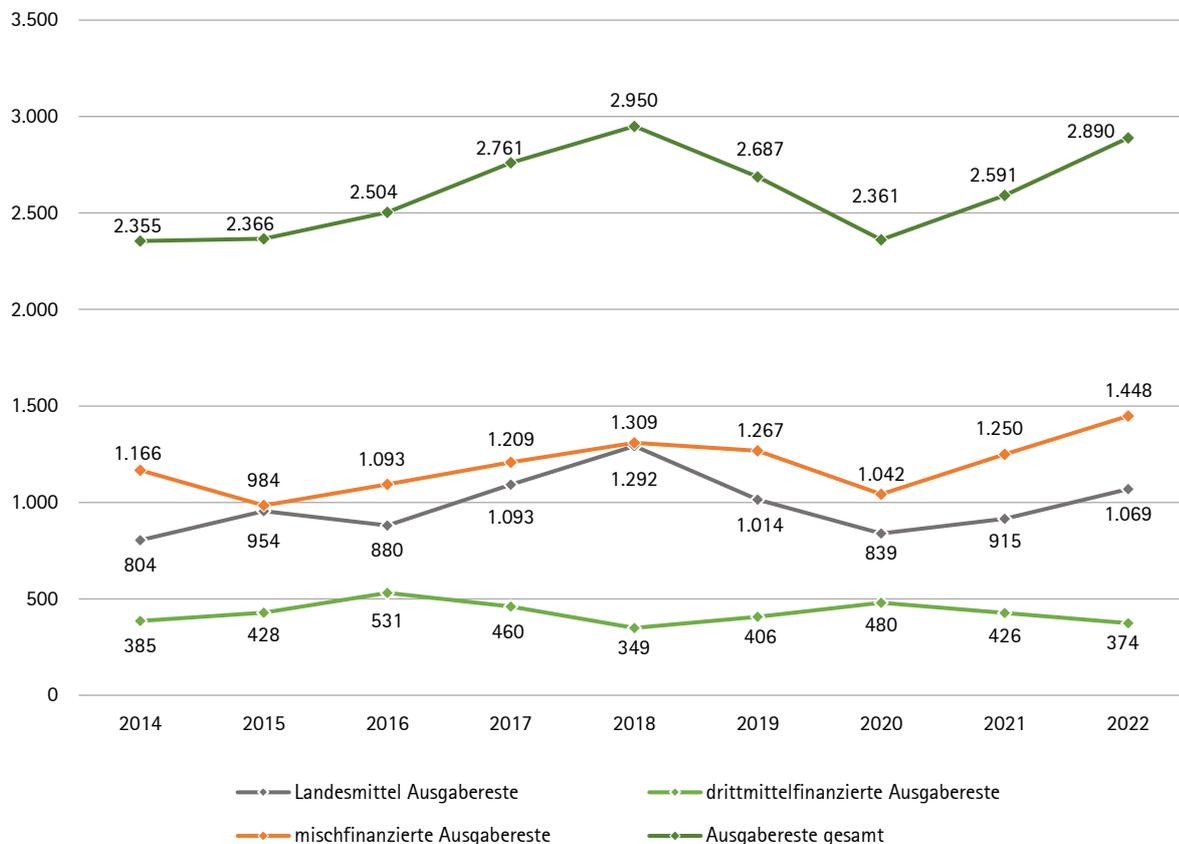
² [Jahresbericht 2024 des SRH – Band I, Beitrag Nr. 1, Pkt. 3.1.](#)

³ [Jahresbericht 2023 des SRH – Band I, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.5.4.](#)

1.4 Entwicklung der Ausgabereste

- ²¹ Abbildung 1 stellt die Entwicklung der Ausgabereste seit 2014 dar. Sie erreichten 2.890 Mio. € im Hj. 2022 und damit fast den Spitzenwert von 2018.

Abbildung 1: Entwicklung der Ausgabereste 2014 bis 2022 nach Finanzierungsquelle (Mio. €)



Quelle: HR 2014 bis 2022.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- ²² Nach Angaben des SMF stieg die Ausgabereste im Hj. 2023 auf 3.390 Mio. €.
- ²³ Ausgabereste bedürfen als fortbestehende Ausgabeermächtigung keiner erneuten Veranschlagung im nächsten Haushalt. Sie wachsen der jeweiligen Ausgabeermächtigung im nächsten Haushalt zu, sind allerdings aus dem Haushaltsplan selbst nicht ersichtlich. Dies kann die Budgethoheit des Haushaltsgesetzgebers und die Transparenz des Landeshaushaltes beeinträchtigen.
- ²⁴ Nach § 45 Abs. 3 SÄHO dürfen Ausgabereste nur übertragen und in Anspruch genommen werden, wenn die Ausgabe bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung erforderlich ist, insbesondere, wenn rechtliche Verpflichtungen, die aufgrund der Veranschlagung eingegangen wurden, noch zu erfüllen sind. Das SMF weist in den jährlichen Schreiben an die für die Einzelpläne jeweils zuständigen obersten Behörden zu Recht darauf hin, dass bei der Bildung von Ausgaberesten und der Prüfung der Übertragungsvoraussetzungen ein besonders strenger Maßstab anzulegen ist. Ziel sei es, die Höhe der Reste zu reduzieren. Die Einwilligung in die Übertragung von Ausgaberesten aus ungebundenen Landesmitteln soll nach eigenen Vorgaben des SMF nur unter besonderen Voraussetzungen erfolgen. Übertragungen sind insbesondere nicht vorgesehen, wenn ein Mindestbetrag von 50 T€ je Titel nicht erreicht wird oder der Übertragung keine rechtliche Verpflichtung zugrunde liegt.
- ²⁵ Diese Vorgaben beachtete das SMF nicht immer und willigte im Übertragungsverfahren von 2021 nach 2022 für Maßnahmen im Rahmen des Sofortprogramms „Start 2020“ in Ausgabereste unter 50 T€ sowie in Übertragungen ohne rechtliche Verpflichtung ein. Insgesamt übertrug das Finanzministerium für das Sofortprogramm allein im Epl. 06 ungebundene Ausgabereste aus reinen Landesmitteln i. H. v. rd. 6 Mio. €. Im nächsten Jahr erreichte die Summe für den Epl. 06 den Wert von 12 Mio. €.

- ²⁶ Das Vorgehen des SMF konterkariert aus Sicht des SRH die Vorgaben aus § 45 Abs. 3 SÄHO sowie seine eigenen Ausführungshinweise aus dem Resteerlass. In den Unterlagen fand der Rechnungshof in den diesbezüglichen Fällen allein den allgemeinen Hinweis darauf, dass Mittel aus dem Sofortprogramm "Start 2020" zu übertragen wären, welche das SMJusDEG in 2022 weiterhin benötige. Über die Art der im jeweiligen Fall zu erfüllenden Rechtsverpflichtung aus z. B. Gesetz, Vertrag oder Zuwendungsbescheid tätigte das SMJusDEG keine Angaben. Eine gesonderte Begründung des SMF für die von den Vorgaben abweichende Verfahrensweise lag ebenfalls nicht vor.
- ²⁷ Nach Auffassung des SMF in der Stellungnahme vom 17. September 2024 bemühe man sich seit Jahren um eine Reduzierung des Umfanges der Ausgabereste. Als einzig mögliche Steuerungsgröße ständen hauptsächlich die Ausgabereste aus reinen Landesmitteln zur Verfügung. Die Entscheidung zur Übertragung und Inanspruchnahme der Ausgabereste richtete sich in erster Linie nach § 45 Abs. 3 SÄHO, der VwV zu § 45 SÄHO sowie nach Regelungen im Ausgaberesteuerlass des SMF. Der Ausgaberesterlass sähe allerdings explizit auch Ausnahmemöglichkeiten sowohl für das Fehlen einer rechtlichen Bindung als auch bei der Bagatellgrenze vor, wobei Ausnahmeentscheidungen gesondert zu begründen wären. Das Sofortprogramm „Start 2020“ wäre auch in der Folge politischer Entscheidungen prioritär umzusetzen gewesen und deshalb ausnahmsweise generell übertragen worden. Die rechtlichen Voraussetzungen für eine Übertragung wären erfüllt gewesen, ein Verstoß gegen die Regelungen des § 45 SÄHO lägen nicht vor.
- ²⁸ Der SRH bleibt bei seiner Auffassung. Das SMF hat die eigenen Vorgaben bei der Übertragung der Mittel aus dem Sofortprogramm „Start 2020“ sehr großzügig gehandhabt. Es entfernte sich von der Vorgabe in § 45 Abs. 3 SÄHO, wonach die Einwilligung insbesondere zur Erfüllung von rechtlichen Verpflichtungen erteilt werden darf, die aufgrund der Veranschlagung eingegangen wurden. Eine Begründung für die Notwendigkeit der generellen Übertragung der Mittel aus dem Sofortprogramm erbrachte das SMF nicht. Ein Verweis auf eine hohe politische Priorität des Sofortprogrammes reicht allein nicht aus.
- ²⁹ Der Anstieg der Ausgabereste im Freistaat seit dem Jahr 2020 scheint unaufhaltsam zu sein. Mit einer Resteübertragung wie bei den „Start 2020“-Mitteln lässt sich diese Entwicklung kaum unterbinden.
- ³⁰ Der SRH sieht den Anstieg der Ausgabereste mit Sorge und bestärkt das SMF im strengen Vorgehen zur Begrenzung der Übertragung von Ausgaberesten aus Landesmitteln. Dabei erinnert der Rechnungshof an § 9 Abs. 2 HG 2021/2022. Das SMF kann danach unverbrauchte Mittel aus übertragbaren Ausgaberesten einziehen, soweit dies zur Vermeidung oder Verminderung eines Fehlbetrages erforderlich ist.

1.5 Weitere Lösungsansätze zur Absenkung von Haushaltsresten

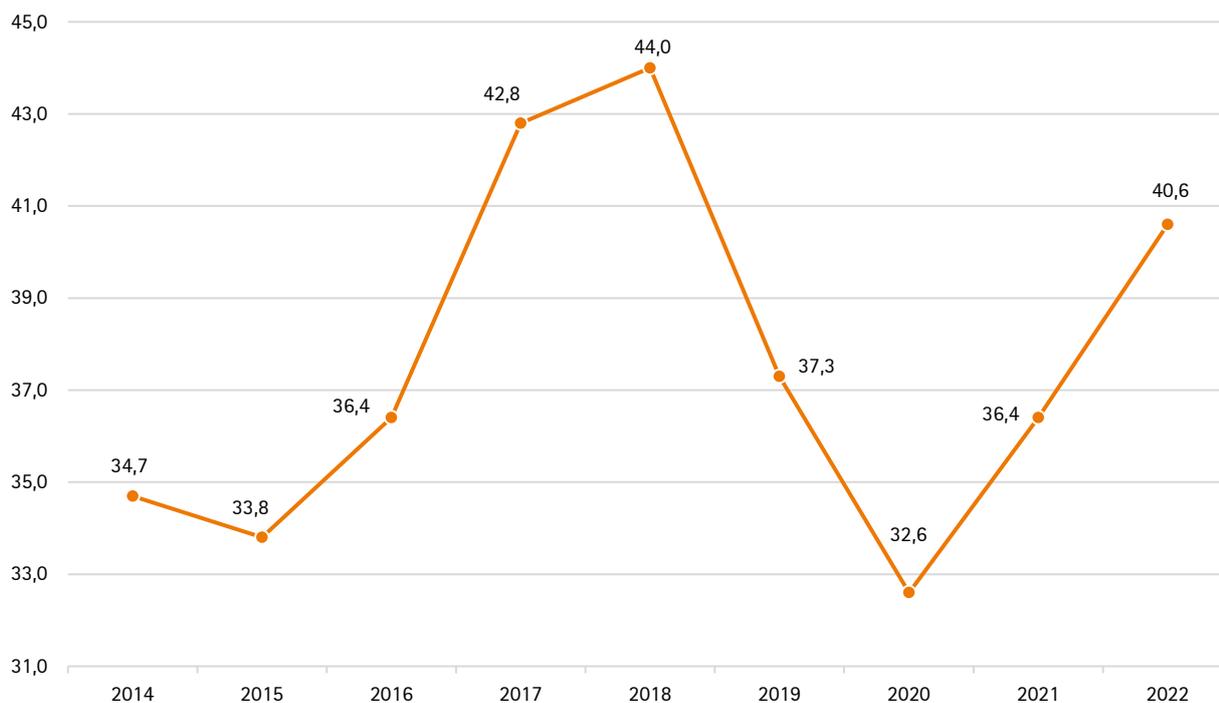
- ³¹ Der Anstieg von Ausgaberesten betrifft nicht nur den Freistaat Sachsen. Auch im Bundeshaushalt ging mit der Steigerung der Ausgaben ein überproportionaler Anstieg der Ausgabereste einher. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hatte deshalb im November 2020 im Rahmen der Beschlussfassung zum Bundeshaushalt 2021 die Bundesregierung aufgefordert, in den kommenden Haushaltsjahren die Höhe der Ausgabereste deutlich abzubauen und dabei Vorgaben zur prozentualen Begrenzung der Bildung von Ausgaberesten sowie zum Mindestumfang in Abgang zu stellender Ausgabereste umzusetzen. In den Rundschreiben zur Haushaltsführung des Bundes⁴ wird regelmäßig auf die Sicherstellung der Umsetzung dieses Maßgabebeschlusses verwiesen.
- ³² Der Rechnungshof erwähnt den geschilderten Ansatz auf der Bundesebene für den Fall, dass sich die Bugwelle an Ausgaberesten in Sachsen in den kommenden Jahren nicht eindämmen lässt.
- ³³ Steigen die Ausgabereste weiter, empfiehlt der SRH dem Haushaltsgesetzgeber, neue und mit den Vorgaben beim Bund vergleichbare Grenzl意思 zu prüfen.

⁴ Vgl. www.zrb.bund.de, z. B. Schreiben vom 7. Februar 2024, Seite 13; zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024.

1.6 Investive Ausgabereste

- ³⁴ In den Titeln der HGr. 7 und 8 sind Ausgaben für Investitionen des Freistaates und für Investitionsförderung veranschlagt. Der SRH weist seit Jahren auf den hohen Umfang der Ausgabereste in diesen Hauptgruppen hin.
- ³⁵ Nachstehend hat der SRH die jährlichen Beträge an Ausgaberesten in den HGr. 7 und 8 für den Zeitraum 2014 bis 2022 ins Verhältnis zur Ausgabebefugnis (Gesamt-Soll) beider Hauptgruppen im jeweiligen Haushaltsjahr gesetzt. Die prozentualen Anteile entsprechen den Haushaltsmitteln, die nicht abgeflossen sind und zur Übertragung in das nächste Jahr gelangten:

Abbildung 2: Anteile der Ausgabereste der HGr. 7 und 8 am Gesamt-Soll je Hj. von 2014 bis 2022 (%)



Quelle: HR 2014 bis 2022, eigene Berechnungen.

- ³⁶ Nach einem Tiefstand im Coronajahr 2020 wuchs der prozentuale Anteil der im Verhältnis zum investiven Gesamt-Soll übertragenen Ausgabereste in den Hj. 2021 und 2022 deutlich an. Vom im Hj. 2018 erreichten Höchststand von 44,1 % ist der Wert für das Hj. 2022 nicht weit entfernt. Nach Angaben des SMF ist der Wert im Hj. 2023 wieder unter 40 % gesunken.
- ³⁷ Der Rechnungshof weist ferner auf seine Ausführungen zu Investitionsausgaben⁵ im Band I des Jahresberichtes 2024 und im vorliegenden Band II, Beitrag Nr. 26, Pkt. 4.1 hin.
- ³⁸ Investitionen stellen einen wichtigen Baustein für die wirtschaftliche Entwicklung des Freistaates dar. Auf eine ausreichende Bereitstellung von Investitionsmitteln im Rahmen der Haushaltsplanung ist daher insbesondere in wirtschaftlich schwierigen Zeiten großer Wert zu legen. Ein verzögerter Mittelabfluss wirkt diesem Ansinnen entgegen.
- ³⁹ Der SRH empfiehlt der Staatsregierung zum wiederholten Mal, den Ursachen für den sich hinziehenden Abfluss der investiven Haushaltsmittel nachzugehen und notwendige Maßnahmen zur Beschleunigung zu ergreifen.

⁵ [Jahresbericht 2024 des SRH – Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.1 und 4.2.](#)

2 Einnahmereste

- ⁴⁰ Die → Einnahmereste können bei Einnahmeansätzen entstehen, bei denen die Ist-Ergebnisse hinter dem Soll zurückbleiben. Wenn man mit einem Eingang im nächsten Haushaltsjahr rechnen kann, ist die Bildung und Übertragung von Einnahmeresten möglich.
- ⁴¹ In das Hj. 2022 übertrug der Freistaat Einnahmereste von 1.484 Mio. €. Davon entfielen auf Epl. 07 rd. 1.248 Mio. €, auf Epl. 09 rd. 98 Mio. €, auf Epl. 10 rd. 34 Mio. € und auf Epl. 15 rd. 104 Mio. €. Die Einnahmereste dienten im Hj. 2022 zur Deckung von Ausgaben.
- ⁴² Am Ende des Hj. 2022 beliefen sich die verbliebenen Einnahmereste auf rd. 1.518 Mio. €.

Die Staatsregierung hat im Haushaltsjahr 2022 Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von insgesamt 1,9 Mrd. € nicht genutzt. Das sind fast 48 % der Bewilligungen.

Ermächtigungen, die das Eingehen von Verpflichtungen zu Ausgaben in künftigen Jahren erlauben, sind seit Jahren zu hoch veranschlagt. Das Budgetrecht des Parlamentes wird damit unnötig eingeschränkt.

Der SRH empfiehlt dem Parlament, den Verfügungsrahmen bei den Verpflichtungsermächtigungen mit strengem Augenmaß festzulegen. Die Ergebnisse aus Vorjahren können als Orientierung für die Bewilligung der Mittel dienen.

1 Wesen der Verpflichtungsermächtigungen

- 1 Eine → **Verpflichtungsermächtigung (VE)** gestattet das Eingehen von Verpflichtungen zum Leisten von Ausgaben in künftigen Jahren. Die VE sind dem Grunde nach in § 6 SäHO geregelt. Sie sind insbesondere erforderlich bei mehrjährigen Investitionsvorhaben, die eine Abfinanzierung in künftigen Haushalten bedingen. Die VE müssen im Haushaltsplan veranschlagt sein. Dies ergibt sich aus § 38 Abs. 1 Satz 1 SäHO. Zur Erhöhung der Transparenz über die Vorbelastung künftiger Haushalte enthalten die Haushaltspläne Übersichten über den Umfang der veranschlagten VE.
- 2 In Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses kann das SMF Ausnahmen in Form von üpl. und apl. VE zulassen. Rechtsgrundlage hierfür ist § 38 Abs. 1 Satz 2 SäHO. Darüber hinaus ist das SMF ermächtigt, nach § 10 Abs. 1 HG 2021/2022 zusätzlichen VE zuzustimmen, wenn hierfür im laufenden Haushaltsjahr nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.
- 3 Die obersten Landesbehörden erbringen gem. Nr. 9 VwV zu § 34 SäHO dem SMF einen Nachweis über die Inanspruchnahme von VE des abgelaufenen Haushaltsjahres. Sie haben weiterhin über den Bestand der Verpflichtungen, welche die Verwaltung zulasten von VE eingegangen ist, zu berichten. Außerdem übersenden sie dem SRH einen Abdruck der Meldung.

2 Bewilligung und Inanspruchnahme

2.1 Aufteilung nach Einzelplänen

- 4 Für das Hj. 2022 waren im StHpl. 2021/2022 insgesamt VE i. H. v. 3.832 Mio. € veranschlagt (Vorjahr 4.042 Mio. €).
- 5 Das SMF hat darüber hinaus im Jahr 2022:
 - üpl. VE von 108 Mio. €,
 - apl. VE von 44 Mio. €¹ und
 - zusätzlichen VE von 93 Mio. € zugestimmt.

¹ In der Übersicht Nr. 4.23 der HR 2022 ist eine apl. VE i. H. v. 712.000 € bei Kap. 07 03 Titel 633 01 nicht berücksichtigt. Im Gesamtbetrag i. H. v. 44 Mio. € ist die apl. VE dagegen enthalten.

6 Im Haushaltsvollzug 2022 kamen insgesamt VE i. H. v. 246 Mio. € zum Soll 2022 hinzu:

Übersicht 1: Bewilligte VE und deren Inanspruchnahme im Hj. 2022

Epl.	Soll VE 2022	Einwilligung/Zuweisung im Haushaltsvollzug	Einsparforderungen bei den Einwilligungen	Gesamt-Bewilligungsrahmen (Soll-VE zzgl. Einwilligung/Zuweisung abzgl. Einsparforderungen)		Inanspruchnahme
				T€	%	
1	2	3	4	5=2+3-4	6	7=6/5
01	0	0	0	0	0	0,0
02	69.516	0	0	69.516	43.330	62,3
03	200.818	106.555	1.416	305.957	154.195	50,4
04	5.120	10.362	0	15.482	13.987	90,3
05	268.439	66.281	1.531	333.189	194.700	58,4
06	56.797	23.363	23	80.137	35.724	44,6
07	1.230.677	169.700	4.507	1.395.870	744.559	53,3
08	241.667	33.956	7.141	268.482	71.420	26,6
09	314.567	16.739	122	331.183	196.393	59,3
10	328.923	40.394	0	369.317	246.544	66,8
11	0	0	0	0	0	0,0
12	159.242	24.811	4.724	179.330	126.386	70,5
13	241	0	0	241	95	39,5
14	259.000	0	0	259.000	253.720	98,0
15	696.840	-246.475	0	450.365	33.020	7,3
Gesamt	3.831.848	245.686	19.464	4.058.071	2.114.073	52,1

Quelle: HR 2022, eigene Berechnung.

Hinweise: Die Angaben in der Spalte 3 setzen sich aus üpl. und apl. VE gem. § 38 SÄHO, zusätzlichen VE gem. § 10 Abs. 1 Satz 2 HG 2021/2022, ressortübergreifenden Umschichtungen gem. § 10 Abs. 4 HG 2021/2022, Zuweisungen von Verstärkungs-VE aus Kap. 15 03 und Umschichtungen von VE gemäß § 11 Abs. 4 HG 2021/2022 aus Epl. 15 zusammen.
In der Übersicht Nr. 4.23 der HR 2022 ist eine apl. VE i. H. v. 712.000 € bei Kap. 07 03 Titel 633 01 nicht berücksichtigt. In der obigen Übersicht ist die apl. VE dagegen enthalten.

7 Im Hj. 2022 standen - einschließlich der Einwilligungen im Haushaltsvollzug - insgesamt 4.058 Mio. € an VE (Vorjahr 4.085 Mio. €) zur Verfügung. Die Staatsregierung hat davon 2.114 Mio. € in Anspruch genommen. Das sind 52,1 % der Gesamt-Ermächtigungen für das Hj. 2022. Eine nahezu vollständige Inanspruchnahme von über 90 % der zur Verfügung stehenden VE wurde nur im Epl. 14 der Staatlichen Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung und im Epl. 04 im Geschäftsbereich des SMF erreicht. Im Epl. 15 für die Allgemeine Finanzverwaltung sowie im Epl. 08 des SMS betrug die Inanspruchnahme der VE dagegen weniger als ein Drittel.

8 Den wertmäßig höchsten Restbetrag an nicht genutzten VE errechnete der Rechnungshof mit 651 Mio. € im Epl. 07 im Geschäftsbereich des SMWA. Die nachfolgende Übersicht 2 benennt zwei Beispiele für deutliche Abweichungen zwischen Veranschlagung und Inanspruchnahme der VE in ausgewählten Titeln des Kap. 07 04 (Verkehr) in den Hj. 2021 und 2022.

Übersicht 2: Titelbezogene Beispiele für die Inanspruchnahme von VE im Epl. 07 (T€)

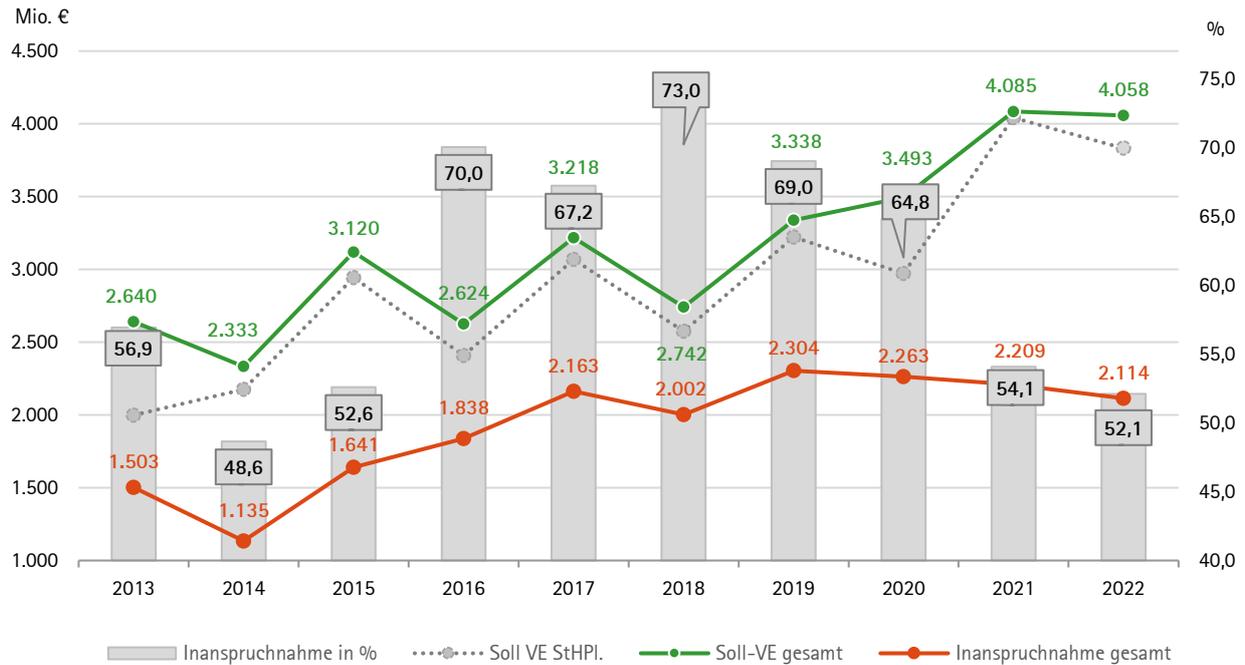
Kap./Titel	Bezeichnung	Hj. 2021			Hj. 2022		
		Soll-VE	Inanspruchnahme VE	Differenz	Soll-VE	Inanspruchnahme VE	Differenz
07 04/891 01	Zuschüsse für Maßnahmen nach dem Regionalisierungsgesetz	78.000	18.155	59.845	78.000	56.017	21.983
07 04/891 07	Zuweisungen für Investitionen im ÖPNV/SPNV	27.000	12.963	14.037	27.000	12.834	14.166

Quelle: StHpl. 2021/2022 Epl. 07, Meldungen nach Nr. 9 VwV zu § 34 SÄHO für die Hj. 2021 und 2022, eigene Berechnungen.

2.2 Entwicklung der Soll-VE und Inanspruchnahme der VE

- ⁹ In den Jahren 2016 bis 2020 bewegte sich der Grad der Inanspruchnahme der VE stabil auf einem Niveau von über 60 %. Im Hj. 2021 brach die Inanspruchnahme um über 10 Prozentpunkte stark ein. Dieser Abwärtstrend setzt sich im Hj. 2022 fort. Mit 52,1 % werden nur noch etwa die Hälfte der VE in Anspruch genommen. Dieser Wert fällt damit unter den des Jahres 2015.
- ¹⁰ Aus der unten stehenden Abbildung wird deutlich, dass der stark abnehmende prozentuale Grad der Inanspruchnahme der VE in den Jahren 2021 und 2022 nicht auf eine geringere tatsächliche Nutzung zurückzuführen ist. Bei merklich steigenden Soll-VE in den Haushaltsplänen bewegt sich diese seit 2016 auf einem Niveau von etwa 2 Mrd. €.

Abbildung: Entwicklung der Soll-VE und der Inanspruchnahme von VE seit dem Hj. 2013



Quelle: 2013 bis 2016 eigene Berechnung; 2017 bis 2022 HR; 2013 bis 2022 StHpl. und Meldungen nach Nr. 9 VwV zu § 34 SÄHO.
Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- ¹¹ Die VE dient der Sicherung des Budgetrechtes des Parlamentes und lässt die Vorbelastung erkennen, die mit neuen Verpflichtungen für künftige Haushaltsjahre begründet werden soll. Mit diesem Instrument entscheidet das Parlament darüber, in welchem Umfang es seine Dispositionsfreiheit für künftige Haushaltsjahre vorab einschränken will. Durch die Veranschlagung von VE verpflichtet sich das Parlament, in künftigen Haushaltsjahren entsprechende Ausgaben bereitzustellen.²
- ¹² Ein sinkendes Ausmaß des Einsatzes der VE ist ein starkes Indiz für die fehlende Etatreife der Maßnahmen.
- ¹³ Die Staatsregierung hat im Hj. 2022 VE in Höhe von insgesamt 1,9 Mrd. € nicht genutzt. Die Schere zwischen den zur Verfügung stehenden Ermächtigungen und den letztlich tatsächlich eingegangenen Verpflichtungen geht seit dem Hj. 2018 stetig weiter auseinander.
- ¹⁴ VE sind seit Jahren zu hoch veranschlagt. Auch bei dem für die Hj. 2023/2024 beschlossenen Haushalt liegen die Soll-VE jeweils über 4 Mrd. € und somit aller Voraussicht nach ebenfalls weit über den Bedarfen. Das Parlament schränkt mit überhöhten VE sein Budgetrecht für künftige Haushaltsjahre selbst ein.

² In Anlehnung an [Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages](#) Nr. 20/2004 vom 20. September 2004, Seite 1; zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024.

- ¹⁵ Der SRH erwartet, dass die für die Einzelpläne zuständigen obersten Behörden die Etreife von VE für die kommenden Haushaltsjahre noch sorgfältiger am Maßstab der Notwendigkeit und Fälligkeit gem. §§ 6, 11 SäHO als bisher ausrichten.
- ¹⁶ Der SRH empfiehlt dem Parlament, den VE-Verfügungsrahmen mit strengerem Augenmaß festzulegen. Die Ergebnisse aus Vorjahren können als Orientierung für die Bewilligung der Mittel dienen.

Die Sächsische Staatsregierung bereitet sich auf die Umstellung auf ein neues IT-System im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen ab 2025 vor.

Die Einführung des IT-Systems ist im Bereich der Bewilligung von über- und außerplanmäßigen Mitteln zu nutzen, um Verfahrensabläufe zu optimieren und Darlegungspflichten zu konkretisieren. Der SRH erinnert an seine Anregungen zur Verbesserung der Antragsmuster.

Mit dem neuen IT-System einhergehend wird sich die Prüfung des SRH in die digitalen Räume des Haushaltsbewirtschaftungssystems verlagern. Der SRH hat das SMF aufgefordert, ihm entsprechende Lesezugriffe zur Wahrnehmung des verfassungsgemäßen Prüfauftrages einzurichten.

1 Vorbemerkung

- ¹ Bei Mehrausgaben einschließlich verbliebener Reste überschreiten die Ausgaben die vom Haushaltsgesetzgeber im StHpl. festgelegten Ansätze. Solche Überschreitungen können zulässig sein, wenn im Vollzug eine über den Ansatz hinausgehende Ausgabeermächtigung besteht. Dies kann sich aus Deckungsfähigkeiten, Kopplung an Mehreinnahmen und besonderen Rechtsgrundlagen ergeben oder durch Umschichtungen und Verstärkungen sowie das Notbewilligungsrecht ermöglicht sein.
- ² Im Hj. 2022 betragen die Mehrausgaben ausweislich der Angaben in der HR rd. 5,1 Mrd. €.¹
- ³ In diesem Beitrag teilt der Rechnungshof die Ergebnisse seiner Prüfung der Rechtmäßigkeit der Ausübung des Notbewilligungsrechts mit. Ferner geht er auf die Umschichtung von Haushaltsmitteln ein.

2 Notbewilligungen

- ⁴ Das Notbewilligungsrecht beruht auf Art. 96 Verfassung des Freistaates Sachsen und ist einfachgesetzlich in den §§ 37 und 38 SäHO ausgeformt. Das SMF kann nach § 37 SäHO in üpl. und apl. Ausgaben einwilligen. Bei **→ üpl. und apl. Ausgaben** handelt es sich um Abweichungen vom Haushaltsplan, die innerhalb desselben Einzelplanes, möglichst durch Einsparung bei anderen gleichartigen Ausgaben, auszugleichen sind. Ausgaben sind üpl., wenn sie den Ansatz bei einer im Haushaltsplan enthaltenen Zweckbestimmung überschreiten und apl., wenn der Haushaltsplan keine Zweckbestimmung enthält. Die üpl. und apl. Ausgaben sind dem Landtag halbjährlich, bei mehr als 5 Mio. € im Einzelfall unverzüglich, zur Genehmigung vorzulegen (§ 37 Abs. 4 SäHO i. V. m. § 4 Abs. 1 HG 2021/2022).

2.1 Überblick über die Ausgaben aufgrund des Notbewilligungsrechts

- ⁵ Im Haushaltsvollzug 2022 bewilligte das SMF üpl. und apl. Ausgaben von rd. 239 Mio. €. Davon entfielen auf üpl. Ausgaben rd. 208 Mio. € und auf apl. Ausgaben rd. 31 Mio. €. Die Bewilligungen verteilen sich auf die Einzelpläne wie folgt:

¹ [HR 2022, Band 1, Übersicht in Pkt. 4.14, Seite 262](#); zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024.

Übersicht 1: Bewilligungen des SMF im Hj. 2022 (€)

Epl.	Ressort	üpl. Ausgaben	apl. Ausgaben	Gesamt
02	SK	1.172.000	150.000	1.322.000
03	SMI	185.742.153	412.140	186.154.293
04	SMF	465.000	0	465.000
05	SMK	759.204	436.138	1.195.342
06	SMJusDEG	61.500	226.660	288.160
07	SMWA	1.447.389	4.077.775	5.525.165
08	SMS	13.994.200	22.711.031	36.705.231
09	SMEKUL	501.454	5.499	506.952
10	SMR	3.194.036	432.200	3.626.236
12	SMWK	333.015	2.141.000	2.474.015
Gesamt		207.669.950	30.592.443	238.262.393

Quelle: HR 2022.

Hinweis: Für die Epl. 01, 11, 13, 14 und 15 erfolgten keine Bewilligungen.

- 6 Den höchsten Einzelantrag für üpl. Ausgaben bewilligte das SMF im Epl. 03 mit 115 Mio. €. Die Mehrausgaben waren für die Leistungen nach dem Sächsischen Flüchtlingsaufnahmegesetz vorgesehen. Die Finanzierung erfolgte aus dem Gesamthaushalt.
- 7 Die größte einzelne apl. Ausgabe mit knapp 13 Mio. € entfiel auf den Epl. 08 und war für Maßnahmen gegen die Afrikanische Schweinepest bestimmt.
- 8 Von den bewilligten Ausgabeermächtigungen nahmen die Ressorts 64,4 % in Anspruch.

2.2 Haushaltsgeschehen auf dem Gebiet des Notbewilligungsrechts insgesamt

- 9 Die üpl. und apl. Ausgaben bewilligte das SMF in 88 Fällen im Verlauf des Haushaltsjahres. Hinzu kamen 45 Fälle von üpl. und apl. VE. Zu den VE allgemein verweist der Rechnungshof auf den Beitrag Nr. 21 in diesem Band des Jahresberichtes. Die üpl. und apl. VE unterliegen den gleichen rechtlichen Voraussetzungen wie die üpl. und apl. Ausgaben. Das SMF sprach Einwilligungen aus, die bei den VE den Umfang von insgesamt 152 Mio. € erreichten.²
- 10 Das Notbewilligungsrecht darf das SMF nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses ausüben. Unabweisbar ist ein Bedürfnis dann, wenn die Ausgabe sachlich unbedingt notwendig und zugleich zeitlich unaufschiebbar ist.³
- 11 Die Voraussetzungen für ein unvorhergesehenes Bedürfnis und für die Unabweisbarkeit in zeitlicher und sachlicher Hinsicht haben die für die Einzelpläne jeweils zuständigen obersten Behörden im Antrag ausführlich darzulegen und das SMF hat sich deren Vorliegen zu vergewissern.
- 12 Da das Notbewilligungsrecht des SMF gegenüber dem Etatbewilligungsrecht des SLT nur nachrangig gilt, ist dabei ein strenger Maßstab anzulegen.

2.3 Ordnungsmäßigkeit der Bewilligungen

- 13 Der SRH hat in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von üpl. und apl. Bewilligungen des SMF beanstandet, weil die o. g. strengen gesetzlichen Maßstäbe nicht eingehalten waren. In vielen der damals vertieft geprüften Fälle hätte das SMF nach Auffassung des SRH die Einwilligung nicht erteilen dürfen.

² [HR 2022, Band 1, Übersicht zu Pkt. 4.4, Seite 143 ff.](#); zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024.

³ BVerfG, Urteil vom 25. Mai 1977, Az. 2 BvE 1/74, Rdnr. 114, juris.

- 14 Die Bewilligungsentscheidungen im Jahr 2022 geben erneut Anlass dazu, an die Bedenken des SRH aus den Vorjahren anzuknüpfen. In der folgenden Übersicht sind Beanstandungen aus den Ergebnissen der Prüfung der Bewilligungen wiedergegeben:

Übersicht 2: Bewilligung von ausgewählten apl./üpl. Ausgaben und VE im Hj. 2022

Kap. Tit. üpl./apl. Ausgaben	Zweck	Antrag Datum	Einwilligung Datum	Betrag (€)	Feststellung SRH
12 05 682 59 apl.	Förderung der Staatlichen Schlösser, Burgen und Gärten gGmbH zur Finanzierung einer landesbedeutsamen Ausstellung auf Schloss Albrechtsburg Meißen	15.11.2022	18.11.2022	200.000	Das unabweisbare Bedürfnis der außerplanmäßigen Ausgabe war unzureichend begründet. Es ist zweifelhaft, aus welchen Gründen für die Planung und Durchführung der Veranstaltung eine besondere Dringlichkeit Mitte November 2022 gegeben war und inwiefern eine Nichtbewilligung zu schwerwiegenden Folgen für den Freistaat Sachsen geführt hätte. Der Gegenstand der Ausstellung und die zu vermittelnden Inhalte sind im Einzelnen nicht geschildert. Die zeitliche Dringlichkeit konnte auch deshalb nicht festgestellt werden, weil im Antrag nicht dargelegt wurde, dass in Vorbereitung der 5. Landesausstellung 2029 eine Sonderausstellung im Jahr 2023 durchgeführt werden sollte. Die Einsparung für die Ausgabe sollte im Epl. 02 erfolgen, ohne dass eine Abstimmung mit dem zuständigen BfH aus den Unterlagen ersichtlich ist.
Gesamt üpl./apl. Ausgaben				200.000	
Kap. Tit. üpl./apl. VE	Zweck	Antrag Datum	Einwilligung Datum	Betrag (€)	Feststellung SRH
03 20 631 99 apl.	Zusätzliche VE für den Abschluss einer Dienstleistungsvereinbarung mit dem Bundeskriminalamt zur Finanzierung eines zentralen Einsatzkommunikations- und Unterstützungssystems für die Spezialeinheiten der deutschen Polizei und der Zollverwaltung	16.03.2022	05.04.2022	442.950	Die Unvorhergesehenheit für die Finanzierungspflicht auf der Basis einer abzuschließenden Dienstleistungsvereinbarung ist im Antrag nicht mit schlüssigen Sachverhaltsangaben untersetzt. Die Begründung des SMI, dass zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsplanes für die Jahre 2021/2022 beim Titel keine VE durch den Haushaltsgesetzgeber aufgenommen wurden, ist nicht ausreichend. Der Bedarf muss dem SMI seit 2019 bekannt gewesen sein, vgl. Tz. 16. Ferner fehlen die Angaben darüber, warum die Vorsorge im StHpl. für 2022 nicht stattfand und bis wann eine Bewilligung zwingend erfolgen muss.
12 01 531 02 apl.	Durchführung der Veranstaltung "Wissenschaftsland Sachsen" mit Demonstration der Forschungsleistungen im Freistaat Sachsen und zugehöriger Begleitkampagne	01.08.2022	04.08.2022	500.000	Das unabweisbare Bedürfnis war unzureichend begründet. Die sachlich unbedingte Notwendigkeit war nicht erkennbar, weil das besondere Maß an Dringlichkeit nicht hinreichend erläutert wurde. Schwerwiegende gesellschaftliche, wirtschaftliche oder soziale Folgen, die bei einer Nichtbewilligung der außerplanmäßigen VE zu erwarten waren, hat das SMWK nicht ausreichend dargestellt.
Gesamt üpl./apl. VE				942.950	

Quelle: HR 2022, Bewilligungsschreiben des SMF.

- 15 Die von den Ressorts gestellten Anträge waren nicht schlüssig begründet. Der SRH konnte das Vorliegen der zeitlichen Dringlichkeit anhand der Anträge nicht feststellen. Es fehlten Angaben und es blieb völlig offen, bis wann die Verwaltung tatsächlich die Ausgabe tätigen musste. Darlegungen über zu erwartende schwerwiegende Folgen einer Nichtbewilligung für den Freistaat Sachsen fehlten vollständig.

- 16 So ergab eine kursorische Internetrecherche des SRH zu der in der Übersicht genannten apl. VE bei Kap. 03 20 Tit. 631 99, dass die Finanzierungspflicht der Länder im Zusammenhang mit dem erwähnten Kommunikationssystem bereits seit März 2019 bekannt gewesen sein musste. Auf diesen Monat ist nämlich der Entwurf der gegenständlichen Dienstleistungsvereinbarung in der Version 0.85 datiert.⁴ Warum das SMI trotz des zeitlichen Vorlaufes keine Vorsorge im Haushaltsaufstellungsverfahren für die Hj. 2021/2022 traf, bleibt offen.
- 17 Die schwache Antrags- und Bearbeitungspraxis beanstandete der Rechnungshof mehrmals in seinen Jahresberichten und appellierte an das SMF, für Abhilfe zu sorgen. Daraufhin teilte das Ministerium im Juni 2024 mit, dass kurzfristig keine Anpassung der Antragsformulare im Verfahren der Bewilligung von üpl./apl. Ausgaben und VE geplant sei. Die Informationsbereitstellung der Ressorts im Rahmen der bestehenden Antragsformulare erachte es im Regelfall als ausreichend.
- 18 Der SRH hält an seinen bisherigen Empfehlungen fest und erinnert an seine Anregungen, im Antragsmuster folgende Angaben zwingend abzufordern:
- zum Eintritt der Kenntnis vom Mittelbedarf und zur Einordnung in den zeitlichen Ablauf der Haushaltsaufstellung und
 - zur Dringlichkeit des Mittelbedarfs. Hierzu ist wiederum entscheidend,
 - bis wann die Verwaltung die Ausgaben zu leisten oder die Verpflichtung einzugehen hat und
 - welche schwerwiegenden Folgen für das Land eintreten, wenn die Mehrausgaben und VE nicht bewilligt werden.
- 19 Die Sächsische Staatsregierung bereitet sich auf die Umstellung auf ein neues IT-System im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen ab 2025 vor.
- 20 Die Einführung des IT-Systems ist im Bereich der Bewilligung von üpl. und apl. Ausgaben und VE zu nutzen, um Verfahrensabläufe zu optimieren und Darlegungspflichten zu konkretisieren.
- 21 Der Rechnungshof bittet um Beachtung.

3 Zusätzliche Ausgaben

- 22 Das SMF kann zusätzlichen Ausgaben einschließlich Kofinanzierungsmitteln gem. § 10 Abs. 1 HG 2021/2022 zustimmen und erforderliche Deckungsfähigkeiten zulassen, wenn hierfür im laufenden Haushalt nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.
- 23 Die zusätzlichen Ausgaben summierten sich auf 201 Mio. €. Davon entfiel die größte Einzelmaßnahme mit fast 72 Mio. € auf den Epl. 07. Es handelte sich dabei um Mittel, die im Geschäftsbereich des SMWA für die Liquiditätssicherung der Verkehrsunternehmen anlässlich der Einführung des sog. „9-Euro-Tickets“ verwendet werden sollten. Die Refinanzierung erfolgte durch den Bund.

4 Mehrausgaben mit und ohne Bewilligung

4.1 Bewilligte Mehrausgaben

- 24 Im Haushaltsvollzug 2022 ermöglichten vorrangig die Deckungsfähigkeit einschließlich Verstärkung sowie sog. „sonstige Rechtsgrundlagen“ das Tätigen von Mehrausgaben. Zu den Letzteren gehören die einfachgesetzlichen Ermächtigungen in §§ 10 Abs. 6, 11 Abs. 4 HG 2021/2022 und in § 25 Abs. 2 SäHO. Diese Rechtsgrundlagen eröffneten Mehrausgaben von 3,4 Mrd. €.

⁴ Schreiben des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration Schleswig-Holstein vom 7. Mai 2019, Anlage [Entwurf der Dienstleistungsvereinbarung über Bereitstellung, Betrieb und Kostenverteilung eines zentralen Einsatzkommunikations- und Unterstützungssystems \(EKUS\) für die Spezialeinheiten der deutschen Polizeien und der Zollverwaltung](#), Seite 4; zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024.

- 25 Auf die Deckungsfähigkeit einschließlich Verstärkung entfiel 1,1 Mrd. € der Mehrausgaben. Die Deckungsfähigkeit ermächtigt die Verwaltung, eine Verschiebung von Haushaltsmitteln zwischen Haushaltspositionen zum Zweck der flexiblen Haushaltsführung vorzunehmen. Solche Ermächtigungen sind in §§ 9 Abs. 5, 11 Abs. 2 HG 2021/2022 oder im Staatshaushaltsplan verankert.
- 26 Aufgrund von gesetzlichen Umschichtungen und Verstärkungen gem. § 10 Abs. 4 HG 2021/2022 tätigten die Ressorts im Hj. 2022 Mehrausgaben i. H. v. 198 Mio. €.

4.2 Umschichtung in Straßenbaumittel

- 27 Zu den soeben erwähnten Umschichtungen gehörte u. a. die Verschiebung von 60 Mio. € zugunsten einer Haushaltsstelle im Epl. 07 für die Maßnahmen der Straßenerhaltung im Hj. 2022.
- 28 Der Rechnungshof hat Bedenken hinsichtlich der Erforderlichkeit der Umschichtung und sieht die Vorgaben des HFA nicht eingehalten, die Deckung vorrangig innerhalb des Epl. 07 zu erbringen.

4.2.1 Erforderlichkeit der Umschichtung

- 29 Das SMWA beantragte mit Schreiben vom 22. August 2022 die o. g. Umschichtung zugunsten der Haushaltsstelle 07 06/783 75. Der Antrag wies 4 planerisch erstellte Erhaltungsprojekte aus, die zeitnah realisiert werden sollen. Dabei wurden die beantragten Haushaltsmittel weder auf die jeweiligen Projekte heruntergebrochen noch Angaben zum Planungsstand der Projekte gemacht. Dass die vom SMWA beantragten Ausgabemittel in dieser Dimension in den verbleibenden 4 Monaten des Hj. 2022 kassenwirksam werden würden, darf bezweifelt werden. Es war nicht dargelegt, dass anderweitige Deckungsmöglichkeiten ausgeschöpft gewesen wären.
- 30 Der HFA stimmte dem Antrag zu und das SMF bestätigte dies gegenüber dem SMWA.
- 31 Ausweislich der HR 2022 sind vom Gesamt-Soll von 55 Mio. € - bestehend aus Planansatz und Vorjahresrest - bei der genannten Haushaltsstelle knapp 19 Mio. € ausgegeben worden. Es blieben rd. 37 Mio. € ungenutzt. Die Umschichtung von zusätzlichen 60 Mio. € verstärkte den Haushaltsansatz und ermöglichte dem SMWA einen AR von 88 Mio. € zu bilden. 8 Mio. € gab das Ministerium vorher für die Deckung von Mehrausgaben bei anderen Haushaltsstellen ab; vgl. Übersicht 3.

Übersicht 3: Haushaltsvollzug bei der Haushaltsstelle 07 06/ 783 75 (€)

Titel	Zweckbestimmung	A) Istergebnis B) Verbliebener Rest C) Gesamtist (A+B)	A) Soll B) Vorjahresrest C) Gesamtsoll (A+B)	Gesamtist gegenüber Gesamtsoll A) Mehr B) Weniger
1.	2.	3.	4.	5.
07 06/783 75	Maßnahmen der Erhaltung	A) 18.510.340,58 B) 88.074.857,34 C) 106.585.197,92	A) 35.524.700,00 B) 19.511.657,87 C) 55.036.357,87	A) 51.548.840,05 B) --,--

Quelle: HR 2022, Epl. 07, Kapitel 07 06 Straßenbau.

- 32 Die Erforderlichkeit der Umschichtung aus dem Gesamthaushalt von 60 Mio. € für die Umsetzung von Erhaltungsmaßnahmen an Straßenprojekten im Hj. 2022 ist unter den geschilderten Umständen mehr als zweifelhaft.

4.2.2 Nichteinhaltung der HFA-Vorgabe

- 33 Im Zusammenhang mit der o. g. Umschichtung legte der HFA in seiner Sitzung am 7. September 2022 fest, dass die Deckung vorrangig innerhalb des Epl. 07 erfolgen soll. Dies ist nicht geschehen. Die Gründe hierfür hat das SMF nicht benannt. Die Deckung erfolgte zu Lasten des Gesamthaushalts.
- 34 Dies widerspricht aus Sicht des SRH der Einwilligung des HFA.
- 35 Bei künftigen Einwilligungen in Umschichtungen und Verstärkungen, die in § 10 Abs. 4 HG 2021/2022 geregelt sind, empfiehlt der SRH dem HFA, die Einsparung zur Deckung aus dem jeweiligen Einzelplan als strikte Auflage zu erteilen.

4.2.3 Transparenz der Haushaltsrechnung

- ³⁶ In diesem Zusammenhang möchte der SRH darauf aufmerksam machen, dass sich die Verstärkung der betreffenden Haushaltsstelle und die Verwendung als Deckungsmittel zugunsten anderer Haushaltsstellen nicht unmittelbar aus den Angaben der HR zu der Haushaltsstelle 07 06/783 75 entnehmen lässt; vgl. Übersicht 3. Dies erfordert das Heranziehen anderweitiger Anlagen zur HR und ist insgesamt nicht transparent.
- ³⁷ Die Regelung in § 81 Abs. 2 SÄHO über die Pflichtangaben in der HR sieht die Darstellung von Veränderungen bei Soll-Ansätzen infolge der „Bewegung“ von Ausgabeermächtigungen zwischen verschiedenen Haushaltspositionen innerhalb eines Haushaltsjahres nicht vor. Solche Veränderungen können aufgrund von Deckungsfähigkeiten, Verstärkungen, apl./üpl. Bewilligungen, Umschichtungen, Umsetzungen erfolgen und im Ergebnis zur Verstärkung oder Schmälerung von Haushaltsansätzen führen. Die Soll-Bewegungen im Haushaltsvollzug, welche den Ermächtigungsrahmen beeinflussen, gehen in das Gesamt-Soll des Haushaltsjahres (vgl. Übersicht 3, Spalte 4. C) nicht ein. Dies führt zum Ausweis von Mehrausgaben (vgl. Übersicht 3, Spalte 5. A), obwohl – im vorliegenden Fall – eine Deckung im Soll durch Umschichtung gegeben war.
- ³⁸ Anlässlich der anstehenden Einführung des neuen IT-Systems HKR 2025 regt der Rechnungshof an, zeitnah über die Ausgestaltung und Übersichtlichkeit der künftigen Haushaltsrechnung einschließlich ihrer Anlagen zu befinden. Bei der Entwicklung des Formats steht der SRH dem SMF gern zur Seite.

4.3 Umschichtung in Braunkohlefonds

- ³⁹ Eine weitere Umschichtung erfolgte gem. § 10 Abs. 4 HG 2021/2022 auf Antrag des SMR zugunsten der Haushaltsstelle 10 04/884 71 als Zuweisung an das Sondervermögen „Strukturentwicklungsfonds sächsische Braunkohleregionen“ (investiv). Sie betrug 10 Mio. €.
- ⁴⁰ Als Begründung gab das SMR im Antrag die Abfederung der zusätzlichen Belastung des Staatshaushalts in künftigen Haushaltsjahren und Finanzierung von entstehenden Mehrkosten an. Dafür sollten nicht verausgabte sowie nicht mit Rechtsverpflichtungen unteretzte Haushaltsmittel des Epl. 10 u. a. aus der TG 99 für IT-Ausgaben umgeschichtet und dem Sondervermögen zugeführt werden.
- ⁴¹ Anhand der Ausführungen des SMR bestand aus Sicht des SRH im Hj. 2022 kein Bedarf an den Mitteln. Die Umschichtung erfolgte, um die sich abzeichnende zusätzliche Belastung des Staatshaushalts in künftigen Haushaltsjahren „abzufedern“. Im Wege der Umschichtung auf den Zuführungstitel erlangte das SMR im Sondervermögen mehrjährige Ermächtigungen aus ursprünglich zeitlich an das Hj. 2022 gebundenen Haushaltsermächtigungen. Dies unterliefe den Grundsatz der Jährigkeit. Darüber hinaus drängt sich der Eindruck einer Überveranschlagung in den Titeln der TG 99 auf, wenn 49 % des Planansatzes bei den genannten Haushaltsstellen weder ausgegeben noch vertraglich gebunden werden.
- ⁴² Im Haushaltsvollzug bedarf die Inanspruchnahme einer haushaltsgesetzlichen Ermächtigung zu Umschichtungen einer tragfähigeren Begründung. In den Anträgen ist darzulegen, welche anderen Deckungsmöglichkeiten regulär bestehen und inwiefern diese nicht greifen.
- ⁴³ Eine Ermächtigung wie die aus § 10 Abs. 4 HG 2021/2022 kann nur nachrangig zu anderweitigen Deckungsmöglichkeiten gelten. Der SRH empfiehlt dem Gesetzgeber, die Verhältnisse der im Haushaltsvollzug möglichen Soll-Veränderungen zueinander künftig in den Haushaltsgesetzen zu konkretisieren.

4.4 Ungenehmigte Mehrausgaben

- 44 Für Mehrausgaben von 3.459,05 € lag nach Angaben der HR 2022 weder eine Ermächtigung durch den Haushaltsplan noch anderweitige Einwilligung des SMF vor. Die noch abschließend zu bewilligenden Haushaltsüberschreitungen durch das Parlament im Entlastungsverfahren betreffen mehrere Haushaltsstellen, darunter folgende:

Übersicht 4: Ungenehmigte Mehrausgaben

Epl.	Ressort	HH-Stelle	Betrag (€)
03	SMI	03 12/428 92 und 03 19/546 49	1.163,59
07	SMWA	07 06/780 71	1.445,85
08	SMS	08 04/631 56	839,22

Quelle: HR 2022, Band 1, Seite 262, unter „Anmerkung zur HR 2022“.

- 45 Entsprechende Einsparungen erfolgten im jeweiligen Einzelplan und sind in der HR nachgewiesen.

4.5 Nicht nachgewiesene Einsparung für Mehrausgaben

- 46 Bei der Haushaltsstelle im Kap. 07 07 Tit. 681 01 für Maßnahmen der beruflichen Aufstiegsfortbildungsförderung (Aufstiegs-BAföG) fielen Mehrausgaben i. H. v. 35.691.936,06 € an. Sie waren zulässig aufgrund Kopplung mit Einnahmen sowie dank zusätzlicher Ausgaben gem. § 10 Abs. 1 HG 2021/2022. Es lagen Zustimmungen des SMF vor.
- 47 Das SMWA blieb den erforderlichen Nachweis für die vollständige Mitteleinsparung in der HR schuldig. Die zusätzlichen Ausgaben beliefen sich auf 7.067.532,44 € Landesmittel. Das Ministerium erbrachte, wie in den Bewilligungen des SMF gefordert, zwar angabegemäß Einsparungen auf 7 Titeln des Epl. 07. Die in der HR aufgeführten Einsparbeträge summierten sich jedoch nur auf 6.952.020,68 €. Der nicht nachgewiesene Differenzbetrag liegt bei 115.511,76 €.
- 48 Das SMWA teilte hierzu dem SRH mit: „Die Bundesmittel für den Monat Dezember werden erst im Januar des Folgejahres abgerufen und sind daher in der HR 2022 lediglich ausgabeseitig und noch nicht als gekoppelte Einnahme abgebildet.“ Auf die in der HR für 2022 fehlende Nachweisung ging das SMWA nicht ein.
- 49 Im Ergebnis blieb damit entgegen der Bewilligungen zu § 10 Abs. 1 HG 2021/2022 und der Nachweis- und Erläuterungspflicht gem. Abschnitt D, Ziff. II, Pkt. 1 VwV Rechnungslegung 2022 offen, ob die Einsparung erbracht war.
- 50 Der Rechnungshof bittet das SMF künftig um Beachtung.

5 Ausblick

- 51 Die Erkenntnisse aus der Prüfung der HR 2022 zeigen erneut vom SRH schon früher erkannte Schwachstellen auf. Der Rechnungshof verweist auf seine Empfehlungen zur Abhilfe und zur Nachbesserung.
- 52 Mit der anstehenden Einführung des neuen IT-Systems im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen haben sich dort die in der Haushaltsordnung, den Haushaltsgesetzen und -plänen verankerten Prozesse der Soll-Veränderungen im Haushaltsvollzug wiederzufinden. Die Vielzahl der unterschiedlichen Ermächtigungen, deren Zusammentreffen und mögliche Verschränkungen stellen eine Herausforderung für die Wahrung der Haushaltstransparenz dar.
- 53 Ab dem Hj. 2026 wird sich die Prüfung der HR in die digitalen Räume des Haushaltsbewirtschaftungssystems verlagern, denn schriftliche Nachweisungen sollen nach der Umstellung entfallen. Der SRH hat das SMF aufgefordert, ihm entsprechende Lesezugriffe zur Wahrnehmung des verfassungsgemäßen Prüfauftrages einzurichten. Der Rechnungshof ist bereit, hierzu weitere Gespräche zu führen.

In der sog. Auslaufperiode veranlasst das SMF Nachbuchungen für das bereits vergangene Haushaltsjahr. Zum Haushaltsjahr 2022 erfolgte die Schließung der Bücher erst Ende August 2023.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass es sich um einen einmaligen Vorgang handelt und das SMF künftig eine zeitnahe Schließung der Bücher durch die Kasse anordnet.

1 Vorbemerkung

- Die sog. Auslaufperiode dauert von Jahr zu Jahr unterschiedlich lange. Die in diesem Zeitraum erfolgenden Nachbuchungen führen zu abweichenden Ergebnissen in Haushalts- und Vermögensrechnung; vgl. Beitrag Nr. 26, Pkt. 5.1.

2 Zeit der Nachbuchungen

- Bei der sog. Auslaufperiode handelt es sich um den Zeitraum nach dem 31. Dezember eines jeden Kalenderjahres bis zum Abschluss der Kassenbücher im nächsten Kalenderjahr. Solange die Bücher noch nicht geschlossen sind, kann die Kasse Nachbuchungen auf das zurückliegende Haushaltsjahr vornehmen.
- Über den Abschluss der Kassenbücher entscheidet das SMF gem. § 76 Abs. 1 SäHO. Das Ministerium ordnet dies gegenüber der Kasse mit gesondertem Schreiben an. Nach dem Abschluss dürfen keine Einnahmen oder Ausgaben für den abgelaufenen Zeitraum mehr gebucht werden.
- Je später der Abschluss der Bücher erfolgt, umso länger sind Nachbuchungen für das vergangene Haushaltsjahr möglich.

3 Entwicklung der vergangenen Haushaltsjahre

- Der Rechnungshof stellte bei der Betrachtung der Hj. 2020 bis 2022 fest, dass die Auslaufperiode immer länger andauerte. Während diese für das Hj. 2020 bereits Anfang Juni 2021 endete, blieben die Bücher für das Hj. 2022 bis zum 31. August 2023 offen. Damit waren Nachbuchungen noch bis zu 8 Monate nach dem Ablauf des Haushaltsjahres möglich.
- In dem Zeitraum nahm die Hauptkasse nicht nur im Kernhaushalt, sondern auch auf den Sonderbuchungsstellen Nachbuchungen im nicht unerheblichen Umfang vor. Auf den Sonderbuchungsstellen erfasst die Hauptkasse Einnahmen und Ausgaben u. a. für die vom Freistaat verwalteten Sondervermögen, seine Staatsbetriebe oder Rücklagen. Diese Entwicklung stellt sich folgendermaßen dar:

Übersicht: Dauer der Auslaufperiode und gebuchtes HH-Volumen (saldiert) in den Hj. 2020 bis 2022 (T€)

Hj.	Datum Abschluss der Bücher	Kernhaushalt		Sonderbuchungsstellen	
		Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben
2020	11. Juni 2021	-40.742	3.438	257.887	-49.626
2021	30. Juni 2022	279.874	727.813	445.885	-7.515
2022	31. August 2023	238	1.233.786	1.746.035	1.201

Quelle: Haushaltsportal des SMF.

- Die höchsten nachgebuchten Beträge im Kernhaushalt im Hj. 2022 sind auf die Mittelzuführungen an 2 Rücklagen zurückzuführen, was auf der Ausgabenseite des Kernhaushaltes und Einnahmenseite der Sonderbuchungsstellen in der Übersicht zu erkennen ist.

- ⁸ Die Notwendigkeit für die lange Öffnung der Bücher im Hj. 2022 verwundert angesichts des Datums, an dem die Kasse die letzten Nachbuchungen tätigte. Obwohl dies am 13. April 2023 geschah, kam es zur Schließung der Bücher erst zum 31. August 2023, d. h. über 4 Monate später.
- ⁹ Auf Nachfrage erteilte das SMF im Schreiben vom 11. Juni 2024 dem SRH die Auskunft, dass eine Information der Staatsregierung zum rechnungsmäßigen Abschluss des Haushaltsjahres erst nach der Sommerpause in der Kabinettsitzung am 22. August 2023 möglich gewesen sei und im Anschluss daran die Schließung der Bücher erfolgte.
- ¹⁰ Demgegenüber hatte das SMF die für die Einzelpläne zuständigen obersten Dienstbehörden über die Übertragung von Haushaltsresten aus dem Jahr 2022 nach 2023 bereits mit Schreiben vom 27. März 2023 unterrichtet und die letzte Nachbuchung bereits am 13. April 2023 veranlasst. Gleichwohl verstrichen bis zum Anfang der Sommerferien am 8. Juli 2023 noch mehrere Wochen. Es verblieb somit aus Sicht des SRH ausreichend Zeit für eine Information an die Staatsregierung über den Haushaltsabschluss.
- ¹¹ Der Rechnungshof geht davon aus, dass es sich um einen einmaligen Vorgang handelt und das SMF künftig, wie es im Gespräch am 18. September 2024 versicherte, eine zeitnahe Schließung der Bücher durch die Kasse im Eigeninteresse anordnet.
- ¹² Der SRH bittet das SMF künftig um Beachtung.

Die Sächsische Staatsregierung ist gehalten, den Mittelabfluss bei der EU-Förderung zu beschleunigen und den Umfang der übertragenen Ausgabereste aus EU-Mitteln abzubauen.

Die Ermächtigung im Haushaltsgesetz zur Zuweisung von Fördermitteln aus den EU-Strukturfonds an die Ministerien im Haushaltsvollzug gestattete dem SMF, die Haushaltsarchitektur ohne vollumfängliche Einbindung des Haushaltsgesetzgebers zu verändern. Haushaltsprozesse wie dieser, die einen erheblichen finanziellen Umfang annehmen, bedürfen eines Nachtragshaushaltes.

Die Möglichkeiten zur beweglichen Mittelbewirtschaftung von mehreren Milliarden Euro im Haushaltsvollzug 2022 nahmen eine Größenordnung ein, bei der sich die ursprünglich vom Parlament im Haushaltsplan gesetzten finanziellen Schwerpunkte verschieben können.

1 Vorbemerkung

- Der Rechnungshof befasst sich im vorliegenden Beitrag mit der Verteilung von EU-Fördermitteln im Haushaltsvollzug des Jahres 2022. Ferner geht der SRH auf den Gesamtumfang beweglicher Mittelbewirtschaftung ein.

2 Fördermittel der Europäischen Union für Sachsen

- In der laufenden Förderperiode 2021 bis 2027 erhält das Land im Wesentlichen Zuschüsse aus dem
 - Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE),
 - Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+),
 - Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER),
 - Programm für die Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ/INTERREG) und aus dem
 - Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF).
- Den Zuschüssen der EU stellt der Freistaat Landesmittel im Rahmen der Kofinanzierung beiseite.
- Insgesamt rechnet Sachsen in dem genannten Förderzeitraum mit rd. 3.811 Mio. € EU-Mitteln. Nach aktueller Planung wird es bis zum Ende der Förderperiode insgesamt bis zu 1.221 Mio. € Landesmittel zur Kofinanzierung bedürfen. Die Einzelheiten lassen sich der folgenden Übersicht entnehmen:

Übersicht 1: EU-Mittelausstattung und Kofinanzierungsbedarf für den Freistaat Sachsen (Mio. €)

EU-Förderperiode 2021 bis 2027	EU-Mittel	Kofinanzierung Land
EFRE	1.949	707
ESF+	587	291
ELER (Übergangsverordnung 2021 bis 2022)	252	41
ELER (2023 bis 2027)	569	100
ETZ/INTERREG	152	7
EMFAF	18	8
JTF ¹	282	68
Gesamt:	3.811	1.221

Quelle: Schreiben des SMF vom 3. Februar 2023 und 11. Juni 2024.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

¹ JTF: Just Transition Fund (Fonds für einen gerechten Übergang).

- ⁵ Aufgrund der Absenkung der Fördersätze durch die EU muss das Land höhere Kofinanzierungen aufbringen. Diese betragen im Rahmen von EFRE und ESF+ für die Regionen Chemnitz und Dresden 60 % und für Leipzig, als eine stärker entwickelte Region, 50 %.
- ⁶ Die in der Übersicht 1 aufgeführten Kofinanzierungsmittel stellen nach Angaben des SMF Höchstbeträge dar. Die Ressorts sind aufgefordert, Möglichkeiten zur schonenden Bindung der Landesmittel in den betreffenden Programmen zu prüfen. Der Freistaat strebt eine gleichmäßige Belastung der Haushaltsjahre bis einschließlich 2028 an.
- ⁷ Aus der Bewirtschaftung von EU-Mitteln resultieren Ausgabereste in erheblichem Umfang, die seit dem Hj. 2020 erneut steigend sind; vgl. Beitrag Nr. 20, Pkt. 1.3 und 1.4.
- ⁸ Die bis zum Ende der Förderperiode aufzubringenden Kofinanzierungsanteile stellen eine beständige Größe in den sächsischen Haushalten dar. Sie binden die Landesfinanzen über mehrere Jahre.
- ⁹ Die Sächsische Staatsregierung ist gehalten, den Mittelabfluss bei der EU-Förderung zu beschleunigen und den Umfang der übertragenen Ausgabereste aus EU-Mitteln abzubauen.

3 Umschichtung

- ¹⁰ Für den Förderzeitraum 2021 bis 2027 erfolgte die einnahme- und ausgabeseitige Veranschlagung der Verstärkungsmittel für konsumtive und investive Ausgaben der EU-Förderung einschließlich Kofinanzierungsmittel gebündelt im Epl. 15 des StHpl. 2021/2022. Die Aufnahme der Mittel in den Haushalt sollte vorläufig die Finanzierung der Maßnahmen aus den Programmen EFRE, ESF+, ELER, INTERREG Tschechien, EMFAF und JTF ermöglichen. Der Grund für die Veranschlagungsweise war eine damals noch ausstehende endgültige Festlegung der EU zur Mittelausstattung für den Freistaat. Demzufolge waren die Anteile der einzelnen Ministerien, welchen die Zuständigkeit für Bewirtschaftung zukommt, an der EU-Förderung nicht bekannt.

3.1 Ausmaß

- ¹¹ Nach der Erteilung der Zustimmung durch die Europäische Kommission zu den sächsischen EU-Programmen bewilligte das SMF, abschließend mit Schreiben vom 20. Januar 2023, die Umschichtung der veranschlagten Einnahmen, Ausgaben und VE aus dem Epl. 15 auf die Einzelpläne für den Haushaltsvollzug 2022. Die Einwilligung des HFA holte das Ministerium vorher ein.
- ¹² Wie der folgenden Übersicht zu entnehmen ist, wies das SMF den Einzelplänen im Ergebnis Einnahmen von 508 Mio. €, Ausgaben von 684 Mio. € und VE von 242 Mio. € zu.

Übersicht 2: Umgeschichtete Haushaltsmittel für Maßnahmen der EU-Förderung für den Förderzeitraum 2021 bis 2027 (Mio. €)

Kapitel 15 03	Zweckbestimmung	Umgeschichtete HH-Mittel
	Einnahmen	
Titel 271 25	Zuweisungen aus Mitteln der EU-Förderung	254
Titel 346 25	Zuweisungen aus Mitteln der EU-Förderung	254
	<i>Einnahmen gesamt</i>	<i>508</i>
	Ausgaben und VE	
Titel 686 25	Verstärkungsmittel für Ausgaben für konsumtive Maßnahmen	310
	VE	242
Titel 893 25	Verstärkungsmittel für Ausgaben für investive Maßnahmen	374
	VE	0
	<i>Ausgaben gesamt</i>	<i>684</i>
	<i>VE gesamt</i>	<i>242</i>

Quelle: HR 2022.

¹³ Die Umschichtung von Einnahmen erfolgte auf 9 neue Einnahmetitel. Bei den Ausgaben waren insgesamt 97 neue Ausgabebetitel angesprochen. Eine Zusammenstellung der abgebenden und empfangenden Titel ist in der HR 2022 enthalten.²

3.2 Ermächtigung im Haushaltsgesetz

¹⁴ Die Ermächtigung für die Umschichtungen verankerte der Landtag im HG 2021/2022. Die einschlägige Bestimmung in § 11 Abs. 4 Nr. 1 lautet:

¹⁵ *Das Staatsministerium der Finanzen wird zur Umsetzung der Operationellen Programme und des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum im Förderzeitraum 2021 bis 2027 ermächtigt:*

- | *die im Einzelplan 15 zentral veranschlagten Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen in die betroffenen Einzelpläne umzuschichten sowie*
- | *weiteren Umschichtungen innerhalb und zwischen den Einzelplänen zuzustimmen und*
- | *dafür jeweils neue Kapitel und Titel auszubringen.*

¹⁶ Die Umschichtungen von mehr als 10 Mio. € im Einzelfall bedurften ferner der Einwilligung des HFA.

¹⁷ Damit stattete das Parlament das Finanzministerium als Teil der Exekutive mit der Befugnis aus, Ansätze für Einnahmen von 508 Mio. € sowie für Ausgaben und VE von 926 Mio. € zu verschieben und die Struktur des Haushaltsplans zu verändern.

¹⁸ Der Rechnungshof hält dies für sehr bedenklich.

¹⁹ Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen wies in seinem Urteil vom 27. Oktober 2021 darauf hin, dass das Budgetrecht und die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Landtages, die zu den Grundlagen der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat gehören, grundsätzlich durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum wahrgenommen werden.³ Jeder Landtagsabgeordnete hat das Recht, unmittelbar am Verfassungsleben teilzuhaben, die Entscheidungen über die Verwendung der Haushaltsmittel zu beeinflussen und seine Kontrollbefugnis über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen wahrnehmen zu können.

²⁰ Bei den Umschichtungen und der Einrichtung neuer Kapitel und Titel durch das SMF handelt es sich angesichts des Umfangs der vollzogenen Mittelverschiebungen nicht um eine geringfügige Umformung des Haushaltes. Mit der Ermächtigung im Haushaltsgesetz entäußerte sich das Parlament des originären Rechts, über die Veranschlagung der Haushaltsmittel aus den EU-Strukturfonds für das Hj. 2022 abschließend zu befinden. Damit gab das Parlament auch die Entscheidung über die Weichenstellung für die Förderperiode 2021 bis 2027 ab.

²¹ Die Beteiligung eines Ausschusses des SLT im geschilderten Verfahren vermag budgetwirksamen Letztentscheidungen der Exekutive nicht die nötige Legitimation zu verschaffen. Es waren lediglich einige Abgeordnete in ihrer Funktion als Ausschussmitglieder an den Entscheidungen beteiligt. Abgeordnete, die dem Ausschuss nicht angehörten, blieben außen vor.

²² Die Ermächtigung im Haushaltsgesetz zur Zuweisung von Fördermitteln aus den EU-Strukturfonds an die Ministerien gestattete dem SMF einen weitreichenden Eingriff in die Haushaltsarchitektur.

²³ Haushaltsprozesse wie dieser, die einen erheblichen Umfang bei Einnahmen von 508 Mio. € sowie bei Ausgaben und VE von rd. 926 Mio. € annehmen, bedürfen eines Nachtragshaushaltes.

² [HR 2022, Bd. 1 Gesamtbericht](#), Seiten 231 ff. und 239 ff.; zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024.

³ [Staatsgerichtshof Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 -P.St. 2783](#), Tz. 198 ff.; zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024.

3.2.1 Stellungnahme des SMF

- ²⁴ In der Stellungnahme vom 17. September 2024 betonte das SMF den Ausnahmecharakter der Ermächtigung im Haushaltsgesetz und verwies auf die fehlende Veranschlagungsreife bezüglich der Aufteilung der EU-Mittel auf konkrete Vorhaben der Ressorts, da die Planung der Mittelverwendung in Sachsen noch nicht abgeschlossen gewesen sei.
- ²⁵ Das SMF erachte das praktizierte Umschichtungsverfahren als geeignetes Mittel, um den Ressorts die Fördermittel ohne Verzögerung zur Verfügung zu stellen, damit diesen ein schneller Einstieg in den Vollzug der EU-Förderung im Freistaat ermöglicht werde. Zusätzlich beuge man so einem EU-Mittelverfall vor.
- ²⁶ Die Umschichtungen beträfen nur den Doppelhaushalt 2021/2022. Ab dem Doppelhaushalt 2023/2024 habe man die Mittel dezentral in den von der EU-Förderung betroffenen Einzelplänen veranschlagt. Der Haushaltsgesetzgeber hätte somit bei der Aufstellung des Doppelhaushaltes 2023/2024 frühzeitig in der laufenden EU-Förderperiode eingreifen können, wenn er Änderungsbedarf bei der Verteilung der EU-Mittel auf die Ressorts gesehen hätte. Dies sei nicht der Fall gewesen.

3.2.2 Schlussbemerkungen des SRH

- ²⁷ Der SRH hält die Einlassung des SMF, die EU-Fördermittel den Ressorts ohne Verzögerung zur Verfügung stellen zu wollen, für wenig überzeugend.
- ²⁸ Der finanzielle Rahmen der bereitgestellten Haushaltsmittel für die EU-Förderung war im Haushaltsplan 2021/2022 abgesteckt. Lediglich über deren sachliche Zweckbestimmung und Verteilung auf die Einzelpläne konnte der Landtag zum damaligen Zeitpunkt aufgrund fehlender Genehmigung der Programme durch die EU-Kommission noch nicht entscheiden. Eine solche Entscheidung hätte die Staatsregierung mit einer Nachtragsvorlage zum Haushaltsplan 2021/2022 im IV. Quartal 2022 einholen können.
- ²⁹ Der SRH geht davon aus, dass die parlamentarischen Beratungen über eine Vorlage mit einem vorgegebenen Finanzrahmen nicht länger gedauert hätten als der vom SMF ansonsten koordinierte Umschichtungsprozess. Dieser erstreckte sich den Rechnungsunterlagen zufolge über mehrere Monate – von April 2022 bis einschließlich Januar 2023.
- ³⁰ Mit einem Entwurf des Nachtragsgesetzes nach § 33 SÄHO hätte die Staatsregierung dem Parlament die gebotene Rücksichtnahme erweisen und den Haushaltsgesetzgeber in die Entscheidung über die sachliche Zweckbestimmung der Mittel bei den jeweiligen Haushaltstiteln einbinden können.
- ³¹ Die vom SMF geschilderte Möglichkeit des Haushaltsgesetzgebers zur Neueinstellung der EU-Förderung bei der Aufstellung des Haushaltsplans 2023/2024 war zwar gegeben. Sie stand aber unter der Einschränkung bereits bewirkter Mittelbindungen durch die zuständigen Ministerien.

3.3 Einsparung bei Verstärkungsmitteln zweifelhaft

- ³² Bei der Haushaltsstelle im Kap. 15 03 Tit. 972 48 war für das Hj. 2022 im Epl. 15 eine globale Minderausgabe (außerhalb der Personalausgaben) in Höhe von 80 Mio. € ausgebracht. Die → globale Minderausgabe ist ein Instrument der Konsolidierung des Gesamthaushaltes. Ausgaben, für die noch keine Deckung feststeht, sind dabei mit negativem Ansatz oftmals zentral im Haushaltsplan veranschlagt. Sie sind durch Einsparungen in allen Einzelplänen, ggf. bei einer bestimmten Haushaltsgruppe im Rahmen des Haushaltsvollzuges auszugleichen. Der Nachweis der Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe im Gesamthaushalt erfolgt haushaltsstellenkonkret in der Haushaltsrechnung.
- ³³ Das SMF gab in der HR 2022 an, 20 Mio. € zugunsten der o. g. globalen Minderausgabe bei der Haushaltsstelle im Kap. 15 03 Tit. 686 25 eingespart zu haben. Laut Erläuterungen dient der Titel 686 25 zur Verstärkung der Einzelpläne für die Ausgaben der EU-Förderung in den Programmen ESF+, EFRE, ELER, INTERREG Tschechien, EMFAF, JTF.

- ³⁴ In der Stellungnahme vom 17. September 2024 teilte das SMF mit, dass es sich um reine Landesmittel (Kofinanzierungsmittel) handelte und laut dem bei der Haushaltsstelle 15 03/972 48 ausgebrachten Haushaltsvermerk „Die globale Minderausgabe ist in allen Einzelplänen in der Hauptgruppe 5 bis 8 zu erwirtschaften.“ können jegliche freie Landesmittelsätze in den HGr. 5 bis 8 zum Nachweis der Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe herangezogen werden.
- ³⁵ Der Rechnungshof hält die Erwirtschaftung von Einsparungen für globale Minderausgaben bei Verstärkungsmitteln für bedenklich. Auf einem Verstärkungstitel werden Ausgabeermächtigungen zur Weitergabe an weitere Haushaltsstellen gehalten, bis über ihre endgültige Zweckbestimmung im Haushaltsvollzug entschieden wird. Die tatsächlichen Ausgaben werden auf den abschließend zugewiesenen Titeln getätigt und nachgewiesen. Dort sind entsprechend Einsparungen möglich. Bei einem Verstärkungstitel sind Einsparungen zweifelhaft, weil dieser keinen tatsächlichen Mittelabfluss abbildet.
- ³⁶ Der Rechnungshof schlägt dem Haushaltsgesetzgeber vor, in den Haushaltsvermerken zu den Titeln für globale Minderausgaben die Erwirtschaftung von Einsparungen bei Verstärkungsmitteln künftig klarstellend auszuschließen.

4 Bewegliche Mittelbewirtschaftung im Übermaß?

- ³⁷ Die Regelung zur Umschichtung der EU-Mittel ist kein Einzelfall. So dienten im Hj. 2022 eine Reihe von Vorschriften der beweglichen Mittelbewirtschaftung. Sie ermöglichten dem SMF, Haushaltsmittel von:
- | 1.518 Mio. € als Einnahmerest und 2.890 Mio. € als Ausgabenerest in das Hj. 2023 zu übertragen,
 - | 239 Mio. € als üpl./apl. Ausgaben und 152 Mio. € als üpl./apl. VE nach §§ 37, 38 SäHO zu bewilligen,
 - | 214 Mio. € als Verstärkungen oder Umschichtungen von Ausgaben und VE nach § 10 Abs. 4 HG 2021/2022 zu bewegen,
 - | 7 Mio. € bei Ausgaben nach § 50 Abs. 1 und 2 SäHO umzusetzen.
- ³⁸ Darüber hinaus verschoben die Ministerien zwischen verschiedenen Haushaltsstellen Mittel von rd. 1,1 Mrd. €. Dies war dank der eingeräumten Deckungsmöglichkeiten gem. § 46 SäHO i. V. m. §§ 9 Abs. 5, 11 Abs. 2 HG 2021/2022 oder StHPl. möglich; vgl. Beitrag Nr. 22, Pkt. 4.1, Tz. 25 im vorliegenden Band des Jahresberichtes.
- ³⁹ Darüber hinaus standen dem SMF im Epl. 15 Verstärkungsmittel für Personalausgaben, für Rechtsverpflichtungen sowie für Investitionen von insgesamt 64 Mio. € zur Verfügung. Der Umfang der Zuweisungen an die Einzelpläne lässt sich der HR 2022 nicht entnehmen.
- ⁴⁰ Dem SRH ist bewusst, dass die Ermächtigungen des Landtages dem SMF eine große Flexibilität im Haushaltsvollzug ermöglichen und dadurch die Handlungsfähigkeit der Verwaltung erhöhen.
- ⁴¹ Die Möglichkeiten zur beweglichen Mittelbewirtschaftung von mehreren Milliarden Euro im Haushaltsvollzug 2022 nahmen jedoch eine Größenordnung ein, bei der sich die ursprünglich vom Parlament im Haushaltsplan gesetzten finanziellen Schwerpunkte verschieben können.

Die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung in den Ländern kann wegen des stark auf Einwohnerzahlen abstellenden Länderfinanzausgleiches Umschichtungen zulasten Sachsens nach sich ziehen.

Die Schwäche der deutschen Wirtschaft spiegelt sich gegenwärtig und in den Folgejahren in nur noch mäßig steigenden Steuereinnahmen des Freistaates wider.

Die Aufstellung von Staatshaushalten bedeutet unter Rahmenbedingungen wie den aktuellen eine Herausforderung für Sachsen. Um sie zu bewältigen, sind die staatlichen Aufgaben nach den Maßgaben der Notwendigkeit und Dringlichkeit zu gewichten und es ist bei den Ausgaben eine Rangfolge zu bestimmen.

1 Vorbemerkung

- 1 Für die Bewertung der finanziellen Situation des Freistaates sind Abhängigkeiten und Bindungen des sächsischen Haushaltes im Bund-Länder-Verhältnis, im eigenen gesetzlichen Rahmen sowie die finanziellen Beziehungen zu seinen Kommunen von erheblicher Bedeutung. Der SRH beleuchtet in diesem Zusammenhang im vorliegenden Beitrag ausgewählte Themen, wie die Bevölkerungs-, Konjunktur- und Steuereinnahmentwicklung sowie die Zahlungen an die kommunale Ebene.

2 Abhängigkeiten und Bindungen des Haushaltes

2.1 Rahmenbedingungen, Wirtschafts- und Steuerkraft

2.1.1 Bevölkerung

- 2 Die Anzahl der EW im Staatsgebiet und ihr Anteil an der Bevölkerung Deutschlands stellen einen wichtigen Maßstab bei der Verteilung der Steuermittel sowie für die Höhe von Zuweisungen der EU und des Bundes dar.
- 3 Nachdem die Bevölkerungsentwicklung in Sachsen noch in den Jahren 2020 (-15.030) und 2021 (-13.939) spürbar rückläufig war, wuchs die Einwohnerzahl in den Jahren 2022 (+43.150) und 2023 (+3.315) wieder an. Ursache für diesen Sondereffekt waren vorrangig die Flüchtlingsbewegungen aus der Ukraine.
- 4 Schon mit der 7. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung¹ aus dem Jahr 2020 sah das StLA die sächsische Bevölkerung bis 2035 um jährlich durchschnittlich 0,2 bis 0,4 % zurückgehen. In der günstigeren Variante leben dann noch 3,95 Mio. Menschen in Sachsen. Bei nicht so vorteilhaften Annahmen sind es nur 3,81 Mio.
- 5 Mit der 8. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung² aus dem Jahr 2023 bestätigt das StLA die Tendenz zurückgehender Einwohnerzahlen bei gleichzeitiger Alterung der Bevölkerung. Abgeschwächt wird der Trend durch den Flüchtlingszustrom aus der Ukraine. Im Vorausberechnungszeitraum bis 2024 wird ein Zuzug von rd. 78.700 ukrainischen Schutzsuchenden und eine Bleibewahrscheinlichkeit von rd. zwei Dritteln angenommen, sodass sich etwa 52.300 Menschen dieser Bevölkerungsgruppe dauerhaft in Sachsen niederlassen.
- 6 Trotz dieser Entwicklung sinkt die sächsische Einwohnerzahl in allen Varianten spätestens im Jahr 2035 unter die 4 Millionenmarke. Bis 2040 wird ein Zuwachs nur noch in den kreisfreien Städten Leipzig und Dresden erwartet. Die höchste Abwanderung soll der Erzgebirgskreis verzeichnen.

¹ StLA, Bevölkerungsmonitor, 7. Bevölkerungsvorausberechnung, [Ergebnisse für Sachsen](#); zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024.

² StLA, Bevölkerungsmonitor, 8. Bevölkerungsvorausberechnung, [Ergebnisse für Sachsen, Seite 5](#); zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024.

- ⁷ Deutschlandweit ergibt sich ein Bild mit unterschiedlichen Entwicklungsrichtungen. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) geht in seiner Raumordnungsprognose 2045 von steigenden Einwohnerzahlen für Deutschland bis 2045 von 2,7 % aus.³ Davon profitieren aber allein die westdeutschen Länder – sie wachsen um 4,1 %. In den neuen Ländern sinkt die Bevölkerungszahl um 3,0 %.
- ⁸ Die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung in den Ländern kann wegen des stark auf Einwohnerzahlen abstellenden Länderfinanzausgleiches Umschichtungen zulasten Sachsens nach sich ziehen. Dies wäre mit spürbaren finanziellen Folgen für den Freistaat verbunden.

2.1.2 Konjunktorentwicklung für Deutschland und für Sachsen

- ⁹ Im Frühjahr 2024 korrigierte die Bundesregierung ihre aus dem Jahreswirtschaftsbericht 2023 stammende Einschätzung zum Wirtschaftswachstum.⁴ Das Jahr 2023 endete mit einem Rückgang des preisbereinigten BIP um 0,3 %. Die Bundesregierung war ursprünglich von einem leichten Zuwachs von 0,2 % ausgegangen.
- ¹⁰ Die wirtschaftlichen Aussichten trüben sich weiter ein. Die Bundesregierung erwartet für das laufende Jahr 2024 nunmehr nur noch einen leichten Zuwachs des BIP von 0,3 % (bislang 1,8 %). Im Jahr 2025 soll dieses um 1,0 % steigen. Zum vergleichbaren Ergebnis kommt das Münchener ifo Institut in seiner Konjunkturprognose. Nach seinen Berechnungen soll die Wirtschaftsleistung auf niedrigem Niveau um 0,4 % steigen.⁵
- ¹¹ In das Bild einer geschwächten deutschen Wirtschaft passen auch die Meldungen der Unternehmensgruppe Creditreform über den Anstieg der Anzahl von Unternehmensinsolvenzen in Deutschland im 1. Halbjahr 2024 um fast 30 % im Vergleich zum Jahr 2023. Auch sächsische Unternehmen sind davon betroffen, dies sogar überdurchschnittlich. Die Insolvenzquote lag in Sachsen bei 78 je 10.000 Unternehmen – die für Deutschland bei 71.⁶
- ¹² Eine schwache Konjunkturlage und Unternehmensinsolvenzen beeinflussen die Entwicklung der Einnahmen des Bundes und der Länder.

2.2 Konjunkturabhängigkeit des Haushaltes

- ¹³ Zu den von der gesamtwirtschaftlichen Leistung abhängigen Teilen des Haushaltes zählen vor allem die Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen sowie mittelbar die steuerinduzierten Einnahmen; vgl. Pkt. 2.2.2. Die Einnahmen sind in Kap. 15 01 und Kap. 15 28 der HR nachgewiesen.

2.2.1 Steuerabhängigkeit

- ¹⁴ Bestandteile der Steuereinnahmen sind grundsätzlich der jeweilige Landesanteil am Aufkommen der Gemeinschaftsteuern und die Landessteuern. Steuern, deren Aufkommen dem Bund, den Ländern und teilweise auch den Gemeinden zustehen, sind gem. Art. 106 GG → **Gemeinschaftsteuern**. Hierzu zählen die Einkommensteuer einschließlich Lohn- und Kapitalertragsteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer.
- ¹⁵ Die → **Landessteuern** umfassen die ausschließlich den Ländern zustehenden Steuern. Hierzu zählen die Erbschaft- und Schenkungsteuer, die Grunderwerbsteuer, die Biersteuer, die Lotteriesteuer und weitere Landessteuern mit geringerem Aufkommen. Die Spielbankabgabe steht ebenfalls den Ländern zu. Einen Anteil der vom Freistaat Sachsen vereinnahmten Spielbankabgabe erhalten die Gemeinden, in denen die Spielbanken den Betriebssitz haben.

³ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, [Raumordnungsprognose 2045](#), bekannt gemacht am 19. Juni 2024; zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024.

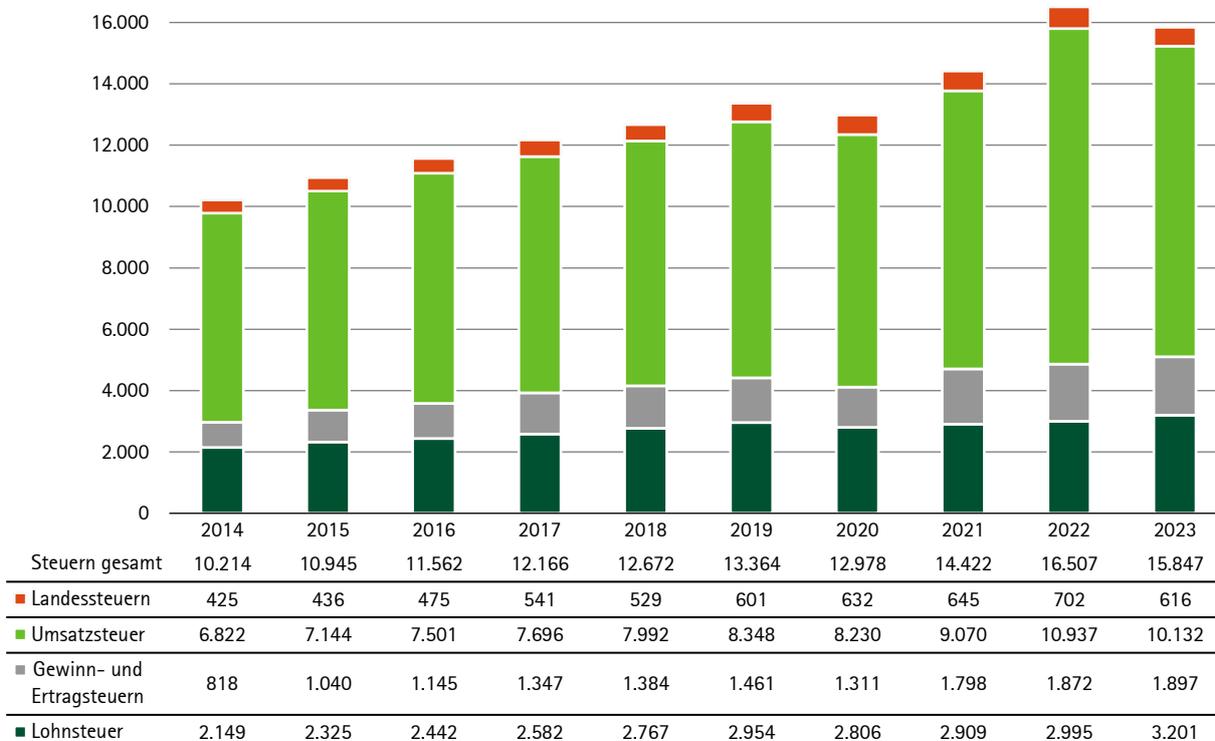
⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Pressemitteilung [„Bundesregierung hebt Wachstumsprognose leicht an – strukturelle Herausforderungen bleiben“](#) vom 24. April 2024; dasselbe, [Jahreswirtschaftsbericht 2023 der Bundesregierung „Wohlstand erneuern“](#), Seite 18; beides zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024.

⁵ Pressemitteilung ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V. [„ifo Institut erhöht Prognose auf 0,4 Prozent Wachstum für 2024“](#) vom 20. Juni 2024; zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024.

⁶ Creditreform Wirtschaftsforschung, Analyse [„Insolvenzen in Deutschland, 1. Halbjahr 2024“](#), Seiten 5 und 21; zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024.

- 16 In der folgenden Darstellung sind aus Gründen der Übersichtlichkeit die Einnahmen in Steuergruppen zusammengefasst. Die Gruppe „Gewinn- und Ertragsteuern“ enthält die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Abgeltungsteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuerumlage. Die Landessteuern sind ohne die Einnahmen aus der Spielbankabgabe und Gewinnabgabe von Spielbanken in Summe angegeben.

Abbildung 1: Steuereinnahmen nach Gruppen (Mio. €)



Quelle: HR 2014 bis 2022, Kassen-Ist 2023.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 17 Die Umsatzsteuer stellt weiterhin die einnahmestärkste Steuerart dar. Im Hj. 2023 betrug ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen 64 %. Im Vergleich dazu war dieser Anteil im Hj. 2014 höher und belief sich auf 67 %.
- 18 Ein prägendes Merkmal der Umsatzsteuer ist die Konjunktur- und Inflationsabhängigkeit. Aufgrund ihres Umfangs bestimmt sie außerdem zu einem ganz wesentlichen Teil den finanziellen Spielraum des Landes. Zusammen mit den anderen Steuern handelt es sich bei den Einnahmen aus der Umsatzsteuer um allgemeine Deckungsmittel.
- 19 Der Anteil der bereinigten Ausgaben, der durch Steuern gedeckt ist, wird als → **Steuerdeckungsquote** bezeichnet. Sie betrug 78,7 % im Hj. 2022; siehe auch die Angaben in der Übersicht auf der Innenseite A des Einbandes. Der Freistaat Sachsen liegt somit bei der Steuerdeckungsquote zum 2. Mal über dem Durchschnitt der FLW von 74,2 %. Sie verbesserte sich damit im Vergleich zum Hj. 2021 nochmals um 8,1 Prozentpunkte. Der Grund dafür war der unerwartete Anstieg von Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen um 2,7 Mrd. € im Vergleich zum Haushaltsplan.
- 20 Im StHpl. 2023/2024 waren für 2023 Steuereinnahmen von 16.356 Mio. € ohne Spielbankabgabe und Gewinnabgabe von Spielbanken angesetzt. Die Ist-Einnahmen 2023 beliefen sich aber nur auf 15.847 Mio. €. Sie lagen damit 510 Mio. € (-3 %) unter dem Planansatz und fielen somit erheblich geringer als erwartet aus. Gegenüber dem Vorjahr 2022 sind die Steuereinnahmen wegen schwächerer Umsatzsteuern (-805 Mio. €) sogar um insgesamt 660 Mio. € gesunken. Nach jahrelangen stetigen Zunahmen ist damit für 2023 erstmals eine Trendumkehr eingetreten.

- 21 Diese Steuermindereinnahmen lassen die Steuerdeckungsquote 2023 im Vergleich zum Jahr 2022 um 12,2 Prozentpunkte auf 66,5 % drastisch absinken.
- 22 Nach Angaben im StHpl. 2023/2024 rechnet das SMF im Hj. 2024 mit Steuereinnahmen i. H. v. 17.017 Mio. € ohne Spielbankabgabe und Gewinnabgabe von Spielbanken. Dieser Ansatz erscheint angesichts der Steuerschätzung vom Mai 2024 mit erheblichen Risiken behaftet; hierzu näher Pkt. 2.2.3.

2.2.2 Steuerinduzierte Einnahmen

- 23 Neben den Steuern erhält Sachsen als eine weitere abgrenzbare Einnahmekategorie die sog. **steuerinduzierten Einnahmen**. Im Hj. 2023 bildeten sie sich vor allem aus den
- allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) für finanzschwache Länder i. H. v. 1.584 Mio. €,
 - BEZ zum Ausgleich besonders geringer kommunaler Steuerkraft (GSK BEZ) i. H. v. 583 Mio. € und
 - Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich weggefallener Einnahmen aus der Kfz-Steuer und der Lkw-Maut i. H. v. 402 Mio. €.
- 24 Wie die Steuern stellen auch die BEZ konjunkturbedingt schwankungsanfällige Einnahmen des Haushaltes dar.
- 25 Die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen sicherten 2023 im Ist den ganz überwiegenden Anteil (75 %) der Gesamteinnahmen des Landes. Allerdings liegt diese Quote unter der der Vorjahre von 80 % im Jahr 2022 und 79 % im Jahr 2021. Es zeigt sich damit eine ähnliche Entwicklung wie bei den Steuereinnahmen; vgl. Pkt. 2.2.1, Tz. 19 und 20.

Übersicht 1: Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen (Mio. €)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Soll-Einnahmen	11.524	12.279	12.619	13.779	14.177	15.210	14.609	15.529	16.252	18.782
Ist-Einnahmen	12.140	12.786	13.493	14.246	14.841	15.418	15.006	16.781	18.913	18.415
Differenzbetrag	616	507	874	467	664	208	397	1.252	2.661	-367

Quelle: HR 2014 bis 2022, Kassen-Ist 2023.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 26 Im Hj. 2023 ging die bis zum Hj. 2022 anhaltende Serie von 12 Jahren zu Ende, in denen die erzielten Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen jeweils über den geplanten Werten lagen. Im Jahr 2023 indes fehlten 367 Mio. € zu den Planwerten. Die Lücke musste das SMF teilweise durch Entnahme aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage ausgleichen.⁷

2.2.3 Steuerschätzung

- 27 Steuerschätzungen prognostizieren die zukünftige Entwicklung der Steuereinnahmen. In die Projektionen sind die steuerinduzierten Einnahmen (Pkt. 2.2.2) eingeschlossen. Die Steuerschätzungen helfen, die Einnahmen und Ausgaben besser zu planen. Die letzte vor Abschluss der inhaltlichen Arbeiten an diesem Beitrag veröffentlichte Steuerschätzung stammt vom Mai 2024.
- 28 Bereits die Steuerschätzung vom Oktober 2023 fußte auf sich eintrübenden Konjunkturaussichten. Dieser negative Trend setzt sich in der aktuellen Mai-Steuerschätzung fort. Zugrunde liegt ihr die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom April 2024; vgl. Pkt. 2.1.2.
- 29 Die Prognose vom Mai 2024 kann die vor einem halben Jahr vorgenommene Vorausberechnung von Einnahmen nicht aufrechterhalten. In den Jahren 2024 und 2025 werden dem Freistaat jeweils fast 500 Mio. € fehlen und anschließend jährlich über 200 Mio. €.

⁷ Medieninformation SMF „Haushaltsabschluss 2023 – Ausgleich nur durch zusätzliche Entnahme von Rücklagen“ vom 17. April 2024; zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024.

- ³⁰ Im aktuellen Hj. 2024 werden gegenüber den Annahmen im StHpl. voraussichtlich 385 Mio. € ausbleiben.⁸ Gegenüber den Prognosen im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung 2023 bis 2027 entsteht sogar eine Finanzierungslücke von über 1.300 Mio. €. Als erste Reaktion hat der Finanzminister bereits Bewirtschaftungsmaßnahmen im Bereich der VE und bei Ausgaben erlassen.⁹
- ³¹ Die Schwäche der deutschen Wirtschaft spiegelt sich gegenwärtig und in den Folgejahren in nur noch mäßig steigenden Steuereinnahmen des Freistaates wider.
- ³² Die Aufstellung von Staatshaushalten bedeutet unter Rahmenbedingungen wie den aktuellen eine Herausforderung für Sachsen. Um sie zu bewältigen sind die staatlichen Aufgaben nach den Maßgaben der Notwendigkeit und Dringlichkeit zu gewichten und es ist bei den Ausgaben eine Rangfolge zu bestimmen.

2.3 Gesetzliche Leistungen

- ³³ Die Ausgaben des Staates können auf Gesetzen beruhen, die zu einer Geldleistung verpflichten oder die Verwaltung zur Gewährung einer solchen unter bestimmten Voraussetzungen berechtigen. Den Haushalt des Freistaates Sachsen binden sowohl bundes- als auch landesgesetzliche Leistungen.

2.3.1 Bindungsgrade des Freistaates im Hj. 2023

- ³⁴ Mit 48 % ist im Jahr 2023 (Vorjahr 50 %) weiterhin nahezu die Hälfte der Gesamtausgaben des Freistaates den gesetzlichen Leistungen zuzuordnen.¹⁰ Einen starken Bindungsgrad weisen zudem die stellenplangebundenen Personalausgaben auf. Die Förderbereiche der Bundes- und EU-Programme nehmen 11 % (Vorjahr 9 %) der Gesamtausgaben ein. Die Versorgungsausgaben belegen 2 % des Haushaltes.
- ³⁵ Innerhalb der gesetzlich gebundenen Ausgaben entfiel der größte Anteil mit 38 % (4.348 Mio. €) auf die laufenden und investiven Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich.¹¹
- ³⁶ Danach folgten vor allem die Ausgaben im Sozial- und Bildungsbereich und für die künftige Altersversorgung von Beamten und anderen Versorgungsempfängern. Die höchsten Ist-Ausgaben 2023 beliefen sich für die

- Zuführungen an den Generationenfonds auf 943 Mio. €,
- Zuweisungen für die Kinderbetreuung auf 891 Mio. €,
- Zuführungen nach dem AAÜG auf 748 Mio. € und
- Förderung nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft auf 549 Mio. €.

- ³⁷ Im folgenden Abschnitt befasst sich der Rechnungshof vertieft mit den finanziellen Leistungen des Landes an die sächsischen Kommunen.

2.3.2 Kommunaler Finanzausgleich

- ³⁸ Ein für den Staatshaushalt bedeutender Teil im Bereich der gesetzlichen Leistungen sind die Zahlungen auf der Grundlage des SächsFAG. Sie gliedern sich in Zuweisungen für laufende und investive Zwecke.

⁸ Medieninformation SMF „[Finanzminister Hartmut Vorjohann zur Mai-Steuerschätzung 2024: »Wir werden den Gürtel deutlich enger schnallen müssen.«](#) vom 17. Mai 2024; zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024.

⁹ Medieninformation SMF „[Steuerausfälle 2024 erfordern konkrete Bewirtschaftungsmaßnahmen bei den Ausgaben](#)“ vom 11. Juni 2024; zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024.

¹⁰ Die Angaben in diesem Punkt zum Hj. 2023 basieren auf dem vorläufigen Kassen-Ist.

¹¹ Betrag einschließlich der Gruppen 884 (Zuweisungen für Investitionen an Sondervermögen) und 981 (Verrechnungen zwischen Kapiteln für Beteiligung der Kommunen an den Ausgaben für den BOS-Digitalfunk und für E-Government Basiskomponenten).

Übersicht 2: Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen des SächsFAG (Mio. €)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
laufende Zuweisungen	2.767	2.496	2.508	2.771	2.869	3.118	3.649	3.355	3.367	3.780
investive Zuweisungen	405	442	408	416	440	283	467	257	249	549
Gesamt	3.173	2.938	2.915	3.187	3.309	3.401	4.115	3.611	3.616	4.329
Anteil an den bereinigten Ausgaben des Freistaates (%)	19,0	16,9	16,8	18,1	17,4	17,5	19,2	17,7	17,2	18,2

Quelle: HR 2014 bis 2022, Kassen-Ist 2023.

Hinweis: Ohne Berücksichtigung der Zahlungen in den Gruppen 884 und 981.

Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 39 Nach dem überdurchschnittlich starken Anstieg im Hj. 2020 aufgrund der coronabedingten Hilfen des Freistaates¹² schwenkte die Zuweisungshöhe im Verhältnis zu den bereinigten Ausgaben in den Jahren 2021 und 2022 wieder auf das Niveau des Jahres 2019 ein. Im Hj. 2023 ist eine erneute Verbesserung zu erkennen.
- 40 Die Mittelbereitstellung für den kommunalen Finanzausgleich folgt dem gesetzlich verankerten Gleichmäßigkeitsgrundsatz; vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 SächsFAG.

2.3.3 Zuweisungen des Freistaates an den kommunalen Bereich

- 41 Die Zahlungen an kommunale Körperschaften beschränken sich nicht auf die vom SächsFAG umfassten Leistungen. Der Freistaat erbringt weitere, zweckgebundene Zuweisungen, die man mit dem Finanzausgleich zu den Zuweisungen an den kommunalen Bereich zusammenfassen kann.

Übersicht 3: Kommunalzuweisungen aus dem Gesamthaushalt einschließlich SächsFAG (Mio. €)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
laufende Zuweisungen	4.695	4.719	5.011	5.149	5.341	5.760	6.414	6.227	6.433	7.150
investive Zuweisungen	1.024	945	826	830	984	944	1.312	913	864	1.251
Gesamt	5.719	5.664	5.837	5.978	6.324	6.705	7.726	7.141	7.297	8.401
Anteil an den bereinigten Ausgaben des Freistaates (%)	34,3	32,5	33,6	34,0	33,3	34,5	36,0	35,0	34,8	35,2

Quelle: HR 2014 bis 2022, Kassen-Ist 2023.

Hinweis: Ohne Berücksichtigung der Zahlungen in den Gruppen 884 und 981.

Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 42 Das Land unterstützt die Körperschaften der kommunalen Ebene seit Jahren mit reichlich einem Drittel der Staatsausgaben. Der Anteil am Haushalt des Landes ist nicht nur im Verhältnis nachhaltig gewachsen, sondern die Finanzhilfen erreichten im Hj. 2023 mit einem Betrag von 8.401 Mio. € auch einen neuen Höchststand, der sogar über dem Zuweisungs-niveau des Corona-Jahres 2020 liegt. Die Zuweisungen nahmen im Betrachtungszeitraum insgesamt um 2.681 Mio. € zu. Dies entspricht einer Steigerung um 47 %.
- 43 Während die laufenden Zuweisungen innerhalb und außerhalb des SächsFAG u. a. aufgrund pauschalierter Zuschüsse eine steigende Tendenz aufzeigen, gingen die investiven Zuweisungen – außer im Coronajahr 2020 – bis zum Hj. 2022 tendenziell zurück. Im Hj. 2023 ist eine deutliche Trendumkehr zu erkennen. Die Kommunen erhielten beispielsweise gegenüber dem Jahr 2022 höhere Leistungen im Umfang von:

- 202 Mio. € für investive Schlüsselzuweisungen gemäß SächsFAG,
- 51 Mio. € für Zuweisungen zur Förderung der Bildungsinfrastruktur und
- 15 Mio. € für Zuweisungen aus Mitteln des DigitalPakt Schule.

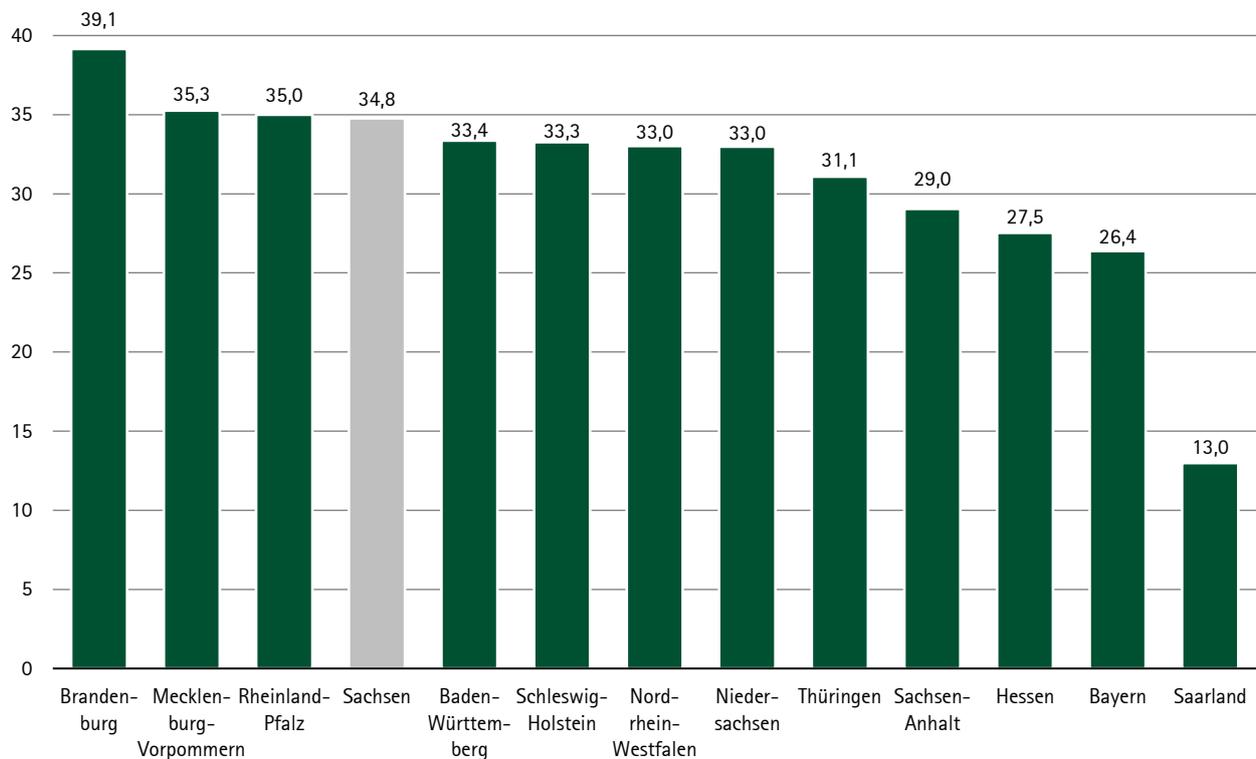
- 44 Das Ergebnis der regionalisierten Steuerschätzung vom Mai 2024 sieht für die Gemeindeebene bessere Einnahmeerwartungen als für den Freistaat vor. Dank einer starken Entwicklung der Gewerbesteuern liegen die Einnahmen leicht über denen der letzten Schätzung vom Oktober 2023. Die Konsequenz aus dem System des kommunalen Finanzausgleiches (vgl. Pkt. 2.3.2, Tz. 40) sind sehr hohe Abrechnungsbeträge. Sie summieren sich für den Haushalt 2023/2024 auf über 700 Mio. € zulasten der Kommunen.

¹² [Jahresbericht 2021 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 7.3.2, Tz. 110 bis 114.](#)

2.3.4 Kommunalzuweisungsquote im Ländervergleich

- 45 Beim nachstehenden Vergleich der Zuweisungen der Länder an die Kommunen ist stets zu bedenken, dass in den Ländern unterschiedliche Aufgabenverteilungen zwischen staatlicher und kommunaler Ebene bestehen. Auch können Sonderfinanzierungen aus Nebenhaushalten vorliegen. Beides kann Einfluss auf die Höhe der staatlichen Förderung haben.
- 46 Die → **Kommunalzuweisungsquote** errechnet sich als Anteil der Kommunalzuweisungen an den bereinigten Ausgaben.
- 47 Die sächsische Quote von 34,8 % ist im Hj. 2022 gegenüber dem vorjährigen Ergebnis von 35,0 % leicht gefallen. Damit ist Sachsen neben dem Saarland das einzige Flächenland mit sinkender Quote. Ab dem Jahr 2020 war die Zuweisungsquote durch coronabedingte Hilfen überdurchschnittlich stark angestiegen. Da die Zuweisungsquote in den anderen Flächenländern gestiegen ist, verändert sich die Position des Freistaates im Hj. 2022 von der 2. auf die 4. Stelle.

Abbildung 2: Kommunalzuweisungsquoten der Flächenländer 2022 (%)



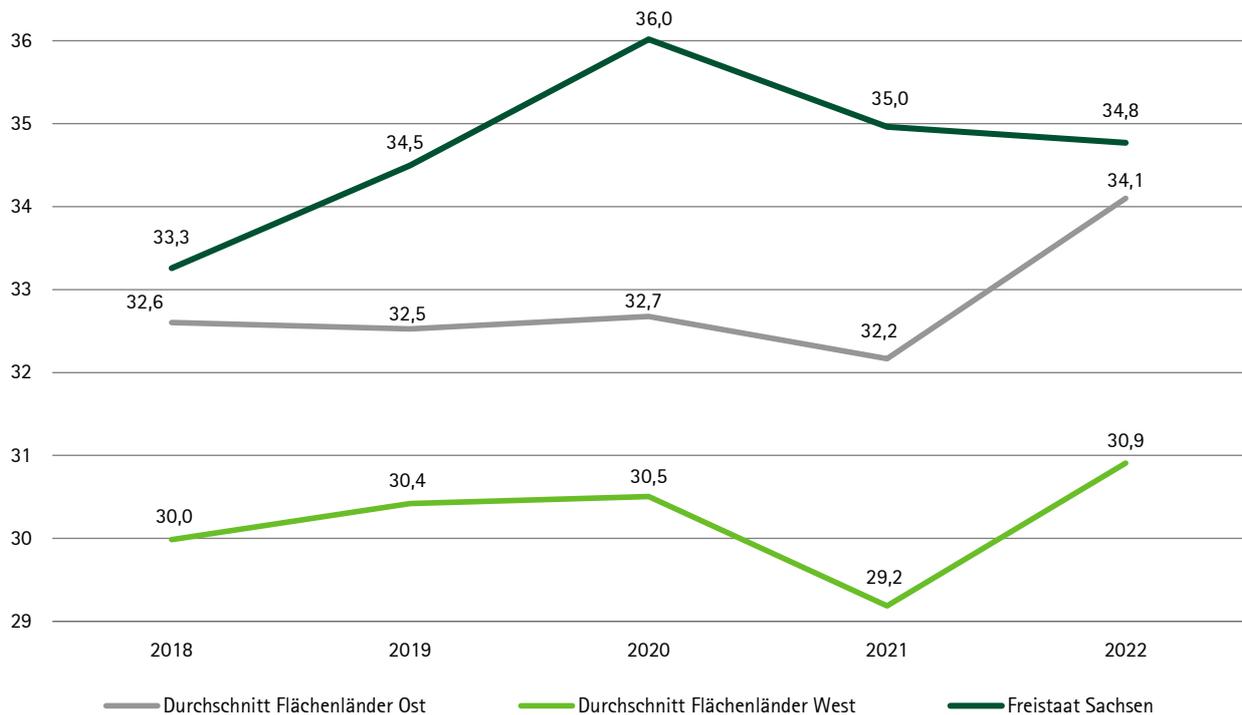
Quelle: HR 2022 für Sachsen; Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister, Vierteljahreskassenstatistik, Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte).

Hinweis: Im Saarland erfolgte im Hj. 2022 eine Zuführung an das Sondervermögen „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ in Höhe von 3,0 Mrd. €; [Nachtrag zum Haushaltsplan des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2022](#); zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024. Dies führte zum Anstieg der bereinigten Ausgaben um über 50 % und wirkte sich sehr stark auf die dargestellte Quote aus. Für 2021 stand der Wert bei 20,2 % (vgl. [Jahresbericht 2023 des SRH – Band I, Beitrag Nr. 2](#), Pkt. 6.3.4, Abbildung 9).

- 48 Die Kommunalzuweisungsquote in den FLO bleibt im Hj. 2022 mit 34,1 % weiterhin höher als bei den FLW (30,9 %). Die Quote aller Flächenländer liegt bei 31,4 %.

49 Die Quoten im Zeitverlauf betrachtet ergeben nachfolgendes Bild:

Abbildung 3: Entwicklung Kommunalzuweisungsquoten der Flächenländer in den Jahren 2018 bis 2022 (%)



Quelle: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister, Vierteljahreskassenstatistik, Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte).

- 50 Der Anteil der Kommunalzuweisungen an den bereinigten Ausgaben steigt in allen Flächenländern seit 2021 tendenziell an. Nur in Sachsen sinkt er im Hj. 2022 leicht ab, liegt jedoch weithin über dem Niveau von 2018 und 2019 und über den Durchschnittswerten der FLO und FLW. Die sächsische Quote wird im Hj. 2023 wieder steigen – auf 35,2 %.
- 51 Das Ergebnis der Verhandlungen zum kommunalen Finanzausgleich der Jahre 2025 und 2026 im Freistaat Sachsen ist in einem Eckpunktepapier niedergelegt.¹³

3 Ausblick

- 52 In der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates 2023 bis 2027 vom Januar 2024 beschreibt das SMF die bereits damals erkennbaren einnahme- und ausgabeseitigen Risiken sowie ihre möglichen Auswirkungen auf das staatliche Budget.¹⁴ Hierzu zählt das Ministerium u. a. den Krieg in der Ukraine, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung sowie den Normenkontrollantrag des Freistaates Bayern bezüglich der Berechnungen nach dem bundesstaatlichen Finanzausgleich, erhöhte Inflationsraten oder Unsicherheiten hinsichtlich Förderungen des Bundes.
- 53 Das Risiko aus den Ergebnissen des Zensus 2022 scheint sich laut Pressemeldungen vorerst nicht realisiert zu haben und Sachsen könnte sich davon sogar finanzielle Vorteile versprechen. Genauere Angaben lagen allerdings noch nicht vor.¹⁵

¹³ Pressemitteilung SMF vom 21. Juni 2024 – [Einigung: Finanzministerium und kommunale Verbände legen Eckpunkte für den kommunalen Finanzausgleich 2025/26 fest](#); zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024.

¹⁴ LT-Drs. [7/15675](#).

¹⁵ Sächsische Zeitung vom 10. Juli 2024 – „Zensus bringt einige Länder um viel Geld – aber Sachsen profitiert“.

- ⁵⁴ Inwiefern die übrigen Haushaltsrisiken und ihre finanziellen Auswirkungen auf den sächsischen Haushalt real werden, ist derzeit offen. Fest steht, dass sich die Haushaltssituation in Sachsen verschärft hat. Die vom Finanzministerium verhängten Bewirtschaftungsmaßnahmen sieht der SRH nur als kleinen Vorgeschmack auf die Haushaltsverhandlungen über den DHH 2025/2026 an. Die Empfehlungen¹⁶ des Rechnungshofes betreffend den StHpl. 2023/2024 aus dem Jahresbericht 2023 haben auch für künftige Haushaltsperioden kaum an Aktualität verloren.
- ⁵⁵ Die Erwartungen von vielen Seiten her an den Staatshaushalt steigen weiter an. Gleichzeitig sind die Aussichten auf das künftige Einnahmenniveau eingetrübt. Alle am Haushaltsprozess Beteiligten sind aufgerufen, die Tragfähigkeit der sächsischen Staatsfinanzen zu sichern, Schwerpunkte zu setzen und Wunschcataloge in Bezug auf künftige Ausgaben an die erzielbaren Einnahmen des Landes anzupassen.

¹⁶ [Jahresbericht 2023 des SRH - Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 8.](#)

Die Schulden des Freistaates übersteigen im Haushaltsjahr 2022 das Vermögen um rd. 10,5 Mrd. €.

Der Wert der Straßeninfrastruktur verringerte sich innerhalb einer Dekade um 14 %. Die durchgeführten Investitionsmaßnahmen können den buchmäßigen Werteverzehr beim Straßeninfrastrukturvermögen seit Jahren nicht ausgleichen. Der tatsächliche Handlungsbedarf ist aus dem physikalisch/technischen Zustand der Anlagen abzuleiten.

Die einzelnen Positionen in der Vermögensrechnung sollte das SMF ausführlicher erläutern, um ihre Aussagekraft zu erhöhen.

1 Vorbemerkung

- ¹ Die → Vermögensrechnung bildet den Bestand des Vermögens und der Schulden des Freistaates Sachsen zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres ab. Das SMF legt sie jährlich zur Entlastung der Staatsregierung vor. Zweck der Vermögensrechnung nach Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen i. V. m. § 80 Abs. 2 und § 86 SÄHO ist es, das kamerale Rechnungswesen um einen wertmäßigen Nachweis über Vermögen und Schulden sowie deren Veränderung zu erweitern.
- ² Der SRH richtet bei seiner Prüfung den Blick darauf, ob die Vermögensrechnung belastbare Daten, sachgerechte Bewertungen öffentlicher Güter sowie ausreichend erläuterte Einzelpositionen enthält, die sowohl Ressourcen aufzeigen als auch Belastungen des Vermögens des Freistaates verdeutlichen. Dies ist Voraussetzung für die Erstellung von Mehrjahresvergleichen sowie die Einschätzung der Tragfähigkeit der Haushalte kommender Generationen.
- ³ Die Vielzahl der Nebenhaushalte schränkt den finanzwirtschaftlichen Aussagegehalt des sächsischen Haushaltes ein; vgl. im vorliegenden Jahresbericht den Beitrag Nr. 27, Pkt. 2. Das gilt besonders für den "Corona-Bewältigungsfonds Sachsen" und die zur Finanzierung dieses Sondervermögens aufgenommenen Notlagenkredite.
- ⁴ Die Vermögensrechnung kann als Regelwerk der Buchführung und Rechnungslegung ein Instrument sein, umfassend und eindeutig über die Vermögens- und Schuldenlage des Freistaates Sachsen zu informieren. Dies setzt u. a. Vollständigkeit voraus. Es sind alle vorhandenen Vermögens- und Schuldenwerte des Freistaates sowie alle Veränderungen zu erfassen, um die Aussagekraft der Rechnungslegungsdokumente zu erhöhen; vgl. Pkt. 8.
- ⁵ Der SRH hat seine Prüfung auf der Grundlage der dem SLT vom SMF vorgelegten Vermögensrechnung 2022¹ durchgeführt.

2 Festgestelltes Ergebnis der Vermögensrechnung 2022

- ⁶ Das SMF bezifferte in der Vermögensrechnung 2022 den Bestand des Vermögens zum Ende des Jahres mit 43.840.278.605,79 € und den Bestand der Schulden mit 54.383.096.493,24 €.
- ⁷ Die Schulden überstiegen damit im Hj. 2022 das Vermögen um rd. 10,5 Mrd. €.

¹ Die [Vermögensrechnung 2022](#) ist öffentlich auf der Internetseite des SMF zugänglich; zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024.

3 Gesamtbetrachtung von Vermögen und Schulden

- ⁸ Das SMF hat das Vermögen und die Schulden des Freistaates Sachsen zum 31. Dezember 2022 nebst den jeweiligen Anfangsbeständen der einzelnen Positionen zum 1. Januar 2022 mit den in der Übersicht 1 angegebenen Werten dargestellt.
- ⁹ In Abweichung zum Grundsatz der Bilanzidentität nahm das SMF beim Stiftungsvermögen sowie bei den Kassenverstärkungsmitteln aus Sondervermögen und Rücklagen Korrekturen beim Saldenübertrag vom 31. Dezember 2021 zum 1. Januar 2022 vor und erläuterte dies textlich. Notwendig wurden diese Anpassungen nach den Feststellungen² des SRH aus der Prüfung der Vermögensrechnung 2021. In der Übersicht 1 sind die vorgenommenen Anpassungen hervorgehoben.
- ¹⁰ Seit der Vermögensrechnung 2022 weist das SMF die Notlagenkredite als „davon-Position“ der Kapitalmarkt-schulden aus; vgl. auf der Schuldenseite die Position A. in der Übersicht 1. Diese fließen nun in den Gesamtbestand von Landesschatzanweisungen (Position A. I.) mit ein, um ab 2023 anstehende Tilgungsleistungen des Freistaates besser abbilden zu können.

² [Jahresbericht 2023 des SRH - Band II, Beitrag Nr. 20, Pkt. 7.2 und Pkt. 9.2, Tz. 74.](#)

Übersicht 1: Vermögens- und Schuldenlage des Freistaates Sachsen

		Vermögensrechnung 2021	Vermögensrechnung 2022		Veränderung ggü. Vorjahr %
		31.12.2021	01.01.2022	31.12.2022	
		€	€	€	
Vermögen					
A.	Sachvermögen	11.953.929.412	11.953.929.412	12.272.075.518	3
I.	Grundvermögen für eigene Zwecke	8.065.504.180	8.065.504.180	8.450.624.652	5
II.	Straßeninfrastrukturvermögen	3.459.869.414	3.459.869.414	3.357.706.493	-3
III.	Kunst- und Sammlungsgegenstände	51.226.550	51.226.550	54.955.462	7
IV.	Bewegliches Anlagevermögen	377.329.268	377.329.268	408.788.910	8
B.	Finanzvermögen	20.636.977.708	20.657.041.026	22.815.934.946	11
I.	Beteiligungen	7.528.892.973	7.528.892.973	7.997.501.601	6
II.	Stiftungsvermögen	78.633.850	98.697.167	102.979.497	31
III.	Sondervermögen	455.954.138	455.954.138	-472.653.194	keine Angabe
IV.	Ansprungen für Pensionsverpflichtungen	9.466.714.084	9.466.714.084	10.238.926.978	8
V.	Rücklagen	2.833.238.193	2.833.238.193	4.724.601.706	67
VI.	Ausleihungen	273.544.471	273.544.471	224.578.358	-18
C.	Forderungen	7.467.383.432	7.467.383.432	8.374.453.328	12
I.	Offene Sollstellungen der Kassen	773.838.845	773.838.845	752.616.690	-3
II.	Steuerforderungen	2.233.113.093	2.233.113.093	2.525.616.846	13
III.	Forderungen aus Zuweisungen, Erstattungen, Transfers	260.306.799	260.306.799	250.436.515	-4
IV.	Forderungen gegenüber Beteiligungen	4.188.174.610	4.188.174.610	4.831.363.742	15
V.	Sonstige Forderungen	11.950.085	11.950.085	14.419.535	21
D.	Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten	63.550.747	63.550.747	377.814.814	>100
Summe Vermögen		40.121.841.299	40.141.904.617	43.840.278.606	9
Schulden					
A.	Kapitalmarktschulden	5.959.645.941	5.959.645.941	5.548.645.941	-7
	davon Notlagenkredite gem. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen	-	2.000.000.000	2.000.000.000	keine Angabe
I.	Landesschatzanweisungen	2.750.000.000	4.750.000.000	4.750.000.000	
II.	Schuldscheindarlehen	1.209.645.941	1.209.645.941	798.645.941	-34
III.	Landesschatzanweisungen für Notlagenkredite gem. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen	2.000.000.000	-	-	keine Angabe
B.	Kassenverstärkungsmittel	5.767.415.638	5.876.079.738	6.619.916.217	15
I.	Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten	680.000.000	680.000.000	0	-100
II.	Kassenmittel von Rücklagen, Sondervermögen, Ansprungen für Pensionsverpflichtungen	4.637.582.763	4.746.246.862	6.135.103.628	32
III.	Kassenmittel von Sonstigen	449.832.876	449.832.876	484.812.589	8
C.	Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung	33.985.328.053	33.985.328.053	35.227.429.807	4
I.	Pensionsverpflichtungen	22.157.887.747	22.157.887.747	23.509.740.797	6
II.	Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG	11.827.440.306	11.827.440.306	11.717.689.010	-1
D.	Verbindlichkeiten	6.364.577.545	6.364.577.545	6.569.612.615	3
I.	Steuerverbindlichkeiten	1.415.982.350	1.415.982.350	1.643.354.951	16
II.	Verbindlichkeiten aus Fördermittelbescheiden	3.279.829.304	3.279.829.304	3.236.789.027	-1
III.	Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen	1.297.972.779	1.297.972.779	1.259.400.631	-3
IV.	Verbindlichkeiten aus durchlaufenden Geldern	370.793.111	370.793.111	430.068.007	16
E.	Rückstellungen	428.377.087	428.377.087	417.491.914	-3
Summe Schulden		52.505.344.263	52.614.008.363	54.383.096.493	4

Quelle: 2021 und 2022 Vermögensrechnung.

Hinweis: Durch Rahmen mit Strichlinie sind diejenigen Anfangswerte 2022 gekennzeichnet, die von den Schlusswerten der Vermögensrechnung 2021 abweichen. Die Notlagenkredite waren in der Vermögensrechnung 2021 als eine eigenständige Position ausgewiesen. Ab dem Hj. 2022 stellen sie eine „davon-Position“ der Kapitalmarktschulden dar. Die Schuldenaufnahme erfolgte im Wege der Emission von Landesschatzanweisungen. Aufgrund der geänderten Darstellungsweise ist eine Gegenüberstellung der End- und Anfangswerte auf den Ebenen der Positionen A. I. und A. III. nicht möglich.

- ¹¹ Im Vergleich zum Vorjahr wuchs das Vermögen des Freistaates um 3,7 Mrd. € an. Dies entspricht einer Zunahme gegenüber 2021 um 9 %. Neben dem Anstieg der Ansparungen für Pensionsverpflichtungen um 772 Mio. € und dem um 469 Mio. € erhöhten Beteiligungswert geht der starke Anstieg vorrangig auf die Rücklagen zurück. Sie wuchsen überdurchschnittlich um 1,9 Mrd. € an, u. a. aufgrund einer Zuführung an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage.
- ¹² Die Schulden stiegen im Hj. 2022 um 1,9 Mrd. € an. Die Entwicklung gegenüber 2021 fiel hier mit 4 % deutlich moderater aus als beim Vermögen. Die größte Zunahme war bei Position Kassenmittel von Rücklagen und Sondervermögen mit 1,5 Mrd. € und bei den Pensionsverpflichtungen i. H. v. 1,4 Mrd. € zu verzeichnen. Unverändert repräsentierten die Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG sowie für die Altersversorgung für Beamte und Richter den Großteil der Schulden. Mit 35,2 Mrd. € nahmen sie einen Anteil von 65 % am Gesamtbetrag ein.

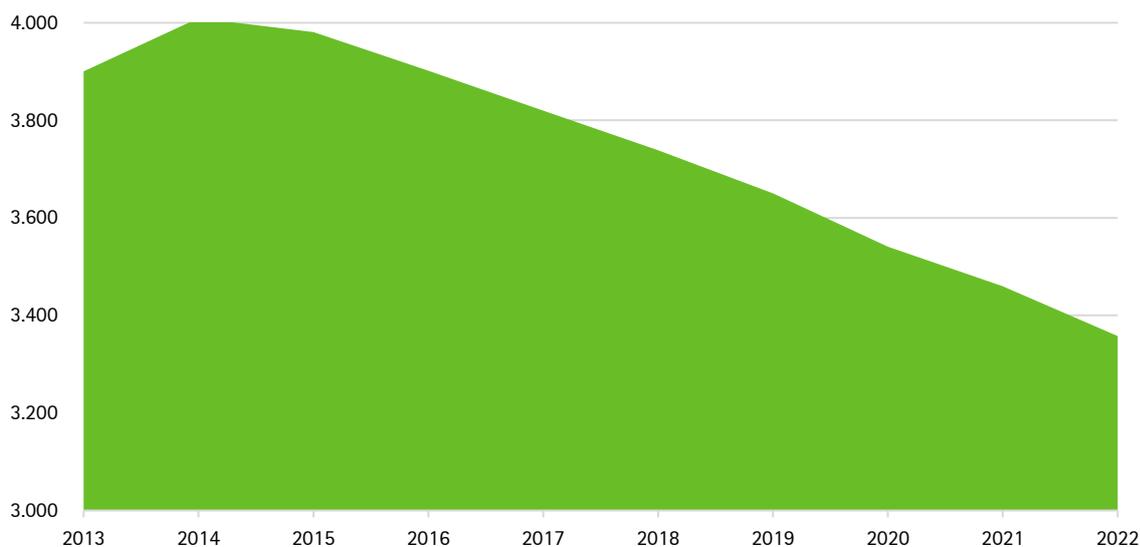
4 Vermögen

- ¹³ Das Vermögen des Freistaates ist zum Ende des Hj. 2022 auf 43,8 Mrd. € angestiegen.

4.1 Sachvermögen einschließlich Straßeninfrastrukturvermögen

- ¹⁴ Das → Sachvermögen spiegelt die Gesamtheit der materiellen Vermögensgegenstände. Sein Bestand erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 3 %. Es setzte sich im Wesentlichen aus Grundvermögen für eigene Zwecke im Wert von 8,5 Mrd. € und dem Straßeninfrastrukturvermögen von 3,4 Mrd. € zusammen.
- ¹⁵ Das Grundvermögen des Freistaates Sachsen, welches den Nebenhaushalten zugeordnet ist, findet nicht über das Sach-, sondern über das Finanzvermögen in der Position Beteiligungen Eingang in die Vermögensrechnung. Zu Nebenhaushalten zählen juristische Personen des öffentlichen Rechtes, Sondervermögen sowie Staatsbetriebe und Beteiligungen an Unternehmen des Privatrechtes; vgl. Beitrag Nr. 27, Pkt. 2. Im Hj. 2022 blieb der Wert des Grundvermögens in den Nebenhaushalten mit 5,1 Mrd. € auf dem Vorjahresniveau.
- ¹⁶ Der Wert der Straßeninfrastruktur sinkt weiter ab. Hierzu zählen Grund und Boden, Bauwerke wie z. B. öffentliche Straßen, Brücken und Tunnel sowie Anlagen im Bau.³ Gegenüber dem Vorjahr beträgt die Differenz 102 Mio. € (-3 %). Der Trend des Werteverzehrs hält bereits seit mehreren Jahren an. Wie der Abbildung 1 zu entnehmen ist, verringerte sich der Wert der Infrastruktur innerhalb einer Dekade von 3.900 Mio. € auf 3.358 Mio. € und damit um 14 % (- 542 Mio. €).

Abbildung 1: Entwicklung des Straßeninfrastrukturvermögens (Mio. €)



Quelle: 2013 bis 2022 Vermögensrechnung.

³ [Vermögensrechnung 2022](#), Seite 17f.

- 17 Die durchgeführten Investitionsmaßnahmen an den öffentlichen Straßen und Ingenieurbauwerken konnten den Werteverzehr beim Straßeninfrastrukturvermögen seit Jahren nicht ausgleichen. Der reduzierte Kapitalstock könnte mit Nutzungseinschränkungen einhergehen.
- 18 In seiner Stellungnahme vom 17. September 2024 verweist das SMF auf den fehlenden Zusammenhang zwischen dem gesunkenen Buchwert und einer möglichen Nutzungseinschränkung. Der Buchwertverzehr sei das Ergebnis linearer Abschreibungsbeträge, die einen gleichmäßigen Buchwertverlust in einem festgelegten Zeitraum bis auf den Wert Null bedingen. Ein realer Substanzverzehr widerspiegele sich vielmehr in einer Verschlechterung qualitativer Kriterien, wie beispielsweise verminderte Fahrbahnqualität durch unterlassene Instandhaltung. Allein aus dem Buchwertverzehr sei kein Rückschluss auf die Gebrauchseigenschaften der Vermögensposition zu ziehen.
- 19 Die Entwicklung des Kapitalstocks kann nach Auffassung des SRH aber jedenfalls ein Indiz für notwendige Investitionen darstellen. Der tatsächliche Handlungsbedarf ergibt sich aus dem physikalisch/technischen Zustand der Anlagen. Kennzahlen dazu sind jedoch aus den Werten der Vermögensrechnung momentan nicht ableitbar.
- 20 Zu den Investitionsausgaben des Freistaates verweist der SRH auf die Feststellungen⁴ in seinem Jahresbericht 2024 – Band I und im aktuellen Band II, Beitrag Nr. 20, Pkt. 1.6 (Investive Ausgabereiste).

4.2 Finanzvermögen

- 21 Den größten Bestandteil am Vermögen des Freistaates Sachsen bildete laut Vermögensrechnung mit 52 % das Finanzvermögen. Einen wesentlichen Anteil daran hat der Generationenfonds. Die Ansparungen dienen dazu, künftige Versorgungslasten aus den aufwachsenden Pensionsverpflichtungen des Landes zu finanzieren. Sie dienen damit auf haushaltswirtschaftlicher Ebene dem Erhalt politischer Gestaltungsmöglichkeiten.

4.2.1 Beteiligungen

- 22 Die Beteiligungen stellten über ein Drittel (35 %) des Finanzvermögens dar. Zu den Beteiligungen zählen die Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechtes, die Staatsbetriebe und Hochschulen sowie ein Betrieb gewerblicher Art.
- 23 Für die Wertermittlung nutzt die Verwaltung eine → erweiterte Eigenkapitalspiegelbildmethode. Bei Beteiligungen an Unternehmen erfasst dieser Ansatz neben dem prozentualen Anteil am Eigenkapital auch die von den Unternehmen im Sonderposten bilanzierten investiven Zuschüsse und Zuweisungen des Freistaates Sachsen.
- 24 Die → Sonderposten gehören nicht zum Eigenkapital der Unternehmen, da die Investitionsmittel nicht aus eigenen Erträgen entstammen. Es handelt sich aber auch nicht um Kredite, da grundsätzlich keine Rückzahlungspflicht besteht. Die erhaltenen Zuwendungen bilden ein eigenständiges Finanzierungselement. Die Unternehmen passivieren sie als Sonderposten.
- 25 Die im Eigentum oder Miteigentum des Freistaates Sachsen stehenden Beteiligungen repräsentierten insgesamt einen Wert von 8 Mrd. €. Dieser Wert stieg gegenüber dem Vorjahr deutlich um 6 % (469 Mio. €) an. Die Hauptursache für diesen scheinbaren Wertzuwachs liegt in der erstmaligen Berücksichtigung der Universität Leipzig in der Vermögensrechnung. Diese legte neu für 2022 einen kaufmännischen Abschluss vor und brachte damit ein wirtschaftliches Eigenkapital von 347 Mio. € ein.
- 26 Im Rahmen der Prüfung der Vermögensrechnung 2022 stellte der Rechnungshof fest, dass bei der Darstellung des wirtschaftlichen Eigenkapitals der Hochschulen⁵ die dargestellten Jahresendwerte teilweise den Körperschaften nicht richtig namentlich zugeordnet waren. Die nach einem Hinweis des SRH neu erstellte Übersicht des SMF war ebenfalls korrekturbedürftig. Das SMF hat die Reihenfolge der Hochschulen in der Übersicht geändert und nur die Jahresendwerte richtig zugeordnet. Dagegen blieb es bei den unzutreffend angegebenen Jahresanfangwerten.

⁴ [Jahresbericht 2024 des SRH – Band I, Beitrag Nr. 2](#), Pkt. 4.1.

⁵ [Vermögensrechnung 2022](#), Seite 32.

- 27 Auch wenn im Ergebnis die Gesamtwerte des wirtschaftlichen Eigenkapitals aller Hochschulen stimmen, waren die hochschulbezogenen Angaben zum Vermögen der jeweiligen Körperschaften weiterhin unrichtig und spiegelten einen unwahren Zustand. Das ist aus Sicht des Rechnungshofs korrekturbedürftig. In der folgenden Übersicht sind die Angaben zum wirtschaftlichen Eigenkapital der sächsischen Hochschulen richtiggestellt:

Übersicht 2: Vermögenswerte der sächsischen Hochschulen (€)

Hochschule	01.01.2022			31.12.2022		
	Eigenkapital	Sonderposten	Wirtschaftliches Eigenkapital	Eigenkapital	Sonderposten	Wirtschaftliches Eigenkapital
Universität Leipzig	–	–	–	104.404.349,59	242.555.846,05	346.960.195,64
Technische Universität Dresden	76.287.503,65	76.852.583,66	153.140.087,31	81.188.138,01	78.907.097,17	160.095.235,18
Technische Universität Chemnitz	31.873.158,07	37.396.357,57	69.269.515,64	<i>35.256.882,07</i>	<i>37.532.962,24</i>	<i>72.789.844,31</i>
Technische Universität Bergakademie Freiberg	39.746.970,62	35.399.462,60	75.146.433,22	<i>49.078.417,45</i>	<i>36.241.976,84</i>	<i>85.320.394,29</i>
Hochschule für Technik und Wirtschaft Dresden	10.793.919,07	7.373.186,55	18.167.105,62	12.157.294,86	8.255.416,17	20.412.711,03
Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig	12.418.212,71	8.882.753,62	21.300.966,33	<i>15.234.564,79</i>	<i>10.112.232,25</i>	<i>25.346.797,04</i>
Hochschule Mittweida	15.560.131,71	12.432.857,00	27.992.988,71	<i>16.886.112,67</i>	<i>12.041.585,02</i>	<i>28.927.697,69</i>
Westfälische Hochschule Zwickau	13.075.563,94	7.985.990,60	21.061.554,54	<i>15.727.138,37</i>	<i>9.616.619,94</i>	<i>25.343.758,31</i>
Hochschule Zittau/Görlitz	16.378.111,02	4.756.719,20	21.134.830,22	<i>19.011.853,97</i>	<i>4.539.055,90</i>	<i>23.550.909,87</i>
Palucca Hochschule für Tanz Dresden	3.038.494,75	440.813,14	3.479.307,89	<i>3.091.221,72</i>	<i>472.680,21</i>	<i>3.563.901,93</i>
Hochschule für Bildende Künste Dresden	1.340.007,86	1.048.175,29	2.388.183,15	<i>1.383.064,42</i>	<i>855.381,47</i>	<i>2.238.445,89</i>
Hochschule für Musik Dresden	1.586.634,50	2.948.341,41	4.534.975,91	<i>1.586.634,50</i>	<i>2.948.341,41</i>	<i>4.534.975,91</i>
Hochschule für Musik und Theater Leipzig	598.484,91	4.003.824,63	4.602.309,54	<i>1.465.426,39</i>	<i>4.005.837,28</i>	<i>5.471.263,67</i>
Hochschule für Grafik und Buchkunst Leipzig	2.465.338,89	805.057,86	3.270.396,75	<i>2.647.735,80</i>	<i>920.410,97</i>	<i>3.568.146,77</i>
Gesamt	225.162.531,70	200.326.123,13	425.488.654,83	359.118.834,61	449.005.442,92	808.124.277,53

Quelle: Jahresabschlüsse der Hochschulen, Zuarbeit der Ressorts an SMF, eigene Darstellung.

Hinweis: Kursiv markierte Werte in den grau hinterlegten Feldern weichen von den Angaben in der Vermögensrechnung 2022 ab. Dort sind die Angaben jeweils anderen Hochschulen zugeordnet.

- 28 Das Beispiel verdeutlicht erneut die Anfälligkeit der händisch erstellten Vermögensrechnung für Mängel.
- 29 Das SMF bereitet die Einführung eines neuen IT-Systems im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen vor mit dem Ziel der Umstellung im Jahr 2025. Das Buchen von Vermögenszu- und -abgängen auf Bestandskonten ist damit zwar möglich, derzeit jedoch nicht vorgesehen. Das neue IT-System sollte zeitnah für die Modernisierung des Erstellungsprozesses genutzt werden.
- 30 Der Rechnungshof bittet das SMF um Beachtung.

4.2.2 Sondervermögen

31 Das SMF weist als Vermögensbestandteil der Sondervermögen die Summe der rechnungsmäßigen Endbestände aus, die sich aus dem Liquiditätsbestand und Darlehensbestand zusammensetzen. Die Sondervermögen gehören zu den Nebenhaushalten ohne eigene Rechtspersönlichkeit; vgl. Beitrag Nr. 27, Pkt. 3.1, Tz. 5.

Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

32 Eines der wirtschaftlich bedeutendsten Sondervermögen des Freistaates ist der „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“. Darüber hinaus ist es als einziges der bestehenden Sondervermögen mit einer umfangreichen Kreditermächtigung ausgestattet.

33 Die aus der Nutzung dieser Kreditermächtigung resultierende Verschuldung in Form von Notlagenkrediten i. S. d. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen erörtert der SRH in diesem Beitrag bei den Kapitalmarktschulden unter Pkt. 5.1.

34 Bei der Ermittlung des Vermögenswertes gewinnt der Verschuldungsstand des Sondervermögens i. H. v. rd. 2,8 Mrd. € an Bedeutung, weil das SMF diesen Schuldenbetrag vom Vermögen in Abzug bringt.⁶ Im Ergebnis geht das Sondervermögen mit einem negativen Endbestand (-2,3 Mrd. €) in die Darstellung der Vermögensrechnung 2022 ein. Dies führt zur Absenkung des Gesamtvermögensbestandes der Sondervermögen auf rd. -473 Mio. €, wie in der folgenden Übersicht abgebildet.

Übersicht 3: Endbestände des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ und Wert aller Sondervermögen lt. Vermögensrechnung (€)

	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022
Corona-Bewältigungsfonds Sachsen	-	-	479.888.123	-1.888.880.679	-2.300.204.991
Summe aller Sondervermögen	3.852.221.682	3.633.251.808	3.342.432.409	455.954.138	-472.653.194

Quelle: 2018 bis 2022 Vermögensrechnung.

35 Der SRH hat bereits im Jahresbericht 2023 diese Form der Nachweisung kritisiert.⁷ Das SMF begründete in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit der Darstellungsform mit der aus der kaufmännischen Rechnungslegung entlehnten Eigenkapitalspiegelbildmethode.

36 Die Notlagenkredite des Fonds waren bereits auf der Schuldenseite der Vermögensrechnung bei den Kapitalmarktschulden ausgewiesen. Unter Pkt. 4.3.2 greift der SRH auch den mit der vom Finanzministerium gewählten Darstellungsweise verbundenen fragwürdigen Ausweis von Forderungen gegenüber dem Sondervermögen erneut auf.

37 Das SMF hat sich in der Stellungnahme vom 17. September 2024 auf seine Erwiderung vom Vorjahr bezogen und hält an seinen dort geäußerten Argumenten fest.

38 Auch der SRH bekräftigt seine Auffassung. Der gewählte Ansatz für die Abbildung der Sondervermögen führt zu einer unnötigen Aufblähung der Vermögensrechnung und vermindert dadurch ihre Transparenz.

39 Im Sinne der Übersichtlichkeit ist nachstehend eine bereinigte Übersicht abgebildet. Mit dieser wird die Entwicklung des Gesamtvermögensbestandes von Sondervermögen in der Zeitreihenbetrachtung wie folgt dargestellt.

⁶ [Vermögensrechnung 2022](#), Seite 37.

⁷ [Jahresbericht 2023 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 20, Pkt. 7.3.1.](#)

Übersicht 4: Endbestände der Sondervermögen (€)

	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022
Grundstock	180.035.261	174.248.490	156.484.436	134.763.769	118.932.247
ESF-Mikrodarlehensfonds I	5.972.451	5.708.012	5.524.528	5.287.827	5.008.900
ESF-Mikrodarlehensfonds II	7.901.818	2.320.231	2.550.810	2.689.052	2.753.794
ESF-Mikrodarlehensfonds III	6.132.260	9.836.073	13.695.295	13.424.537	13.182.362
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	9.656.953	4.799.141	1.447.562	2.841.910	3.674.960
Aufbauhilfefonds Sachsen 2002	63.873.620	26.648.778	0	-	-
Aufbauhilfefonds Sachsen 2013	136.928.039	128.243.249	122.060.044	111.801.733	100.273.982
Altlastenfonds Sachsen	52.049.560	47.848.446	42.144.781	35.608.938	40.408.251
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	514.479.669	569.990.185	585.288.145	605.796.774	631.513.370
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen I	23.141.774	21.351.579	7.430.304	6.441.420	2.497.973
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen II	29.672.827	31.555.472	39.411.659	41.919.631	45.828.888
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	16.233.109	14.294.866	14.806.111	27.279.404	31.746.323
Garantiefonds	71.095.769	86.533.976	86.533.976	-	-
Stadtentwicklungsfonds Sachsen	2.834.473	2.862.342	2.887.119	2.907.995	2.930.945
Zukunftssicherungsfonds	1.240.544.976	1.115.996.959	769.200.000	384.600.000	0
Braunkohlesanierungsfonds	33.897.452	16.948.652	-	-	-
Strukturentwicklungsfonds sächsische Braunkohleregionen	0	0	0	83.664.099	95.257.528
Klimafonds Sachsen	0	0	0	25.000.000	45.000.000
Brücken in die Zukunft	399.361.505	333.161.311	209.503.246	146.533.250	89.357.695
Fusionsfonds Sachsen	4.000.000	0	0	0	0
Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen	17.259.530	17.087.613	16.730.222	15.860.160	25.338.918
Fonds für digitale Teilhabe und schnelles Internet (bis Mai 2021: Breitbandfonds Sachsen)	697.718.636	692.315.956	640.111.867	595.920.389	535.596.962
Asyl- und Flüchtlingshilfefonds	300.000.000	263.217.000	0	-	-
Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst	39.432.000	68.283.480	30.234.180	30.888.229	0
Kommunaler Strukturfonds	-	-	116.500.000	71.605.700	38.248.700
Corona-Bewältigungsfonds Sachsen	-	-	479.888.123	491.692.102	486.617.027
Summe	3.852.221.682	3.633.251.808	3.342.432.409	2.836.526.920	2.314.168.824

Quelle: 2018 bis 2022 Vermögensrechnung; 2021 und 2022 eigene Berechnung bei „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ und der Summe, gekennzeichnet durch Rahmen mit Strichlinie.

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

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

- 40 Gegenüber dem Hj. 2021 ging der Gesamtbestand der Sondervermögen um 522 Mio. € (-18 %) auf 2,3 Mrd. € zurück.
- 41 Dem Zukunftssicherungsfonds hat das SMF im Hj. 2022 planmäßig alle Mittel von 385 Mio. € entnommen, um damit die Finanzierung im Investitionsbereich des Fonds direkt aus dem Staatshaushalt anteilig zu decken.
- 42 Mehrere weitere Sondervermögen verzeichneten bedeutende finanzielle Rückgänge in folgender Höhe:

- -60 Mio. € – „Fonds für digitale Teilhabe und schnelles Internet“,
- -57 Mio. € – Fonds „Brücken in die Zukunft“ und
- -33 Mio. € – „Kommunaler Strukturfonds“.

- 43 Mit der Auflösung des Fonds „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst“ zum 31. Dezember 2022 kam es zu einer Entnahme von 31 Mio. €.
- 44 Einige Sondervermögen erfuhren Bestandserhöhungen:
- 26 Mio. € - „Wohnraumförderungsfonds Sachsen“,
 - 20 Mio. € - „Klimafonds“ und
 - 12 Mio. € - „Struktorentwicklungsfonds sächsische Braunkohleregionen“.

Förderung durch Darlehen

- 45 Das Land gewährt Zuwendungen anstatt als verlorene Finanzhilfen auch als Darlehen. Bei dieser Art der Förderung kann ein Spannungsverhältnis zwischen der Erfüllung des angestrebten Förderzwecks und dem möglichst ungeschmälernten Rückzahlungsanspruch des Freistaates auf die Ausleihungen bestehen.
- 46 Bei den in der Übersicht 5 gelisteten Sondervermögen erfolgte gegenüber dem Hj. 2021 ein leichter Rückgang der Darlehensbestände um 2 %. Das sind insgesamt 20 Mio. € weniger.
- 47 In den folgenden 5 Sondervermögen repräsentieren diese Forderungen deutlich mehr als die Hälfte ihres jeweiligen Bestandes:
- „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“,
 - „Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen II“,
 - „Wohnraumförderungsfonds Sachsen“,
 - „Stadtentwicklungsfonds Sachsen“ und
 - „Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen“.
- 48 Der „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ mit 464 Mio. € und der „Wohnraumförderungsfonds Sachsen“ mit 431 Mio. € halten unverändert die größten Darlehensbestände.

Übersicht 5: Sondervermögen mit Darlehensbeständen

	Bestand am 31.12.2022 €	davon Darlehen €	Anteil Darlehen am Bestand %
Corona-Bewältigungsfonds Sachsen	486.617.027	463.623.791	95
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen II	45.828.888	37.078.807	81
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	631.513.370	430.508.721	68
Stadtentwicklungsfonds Sachsen	2.930.945	1.856.250	63
Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen	25.338.918	14.987.846	59
ESF-Mikrodarlehensfonds I	5.008.900	2.038.432	41
ESF-Mikrodarlehensfonds III	13.182.362	4.166.036	32
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen I	2.497.973	782.755	31
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	31.746.323	6.426.641	20
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	3.674.960	268.320	7
ESF-Mikrodarlehensfonds II	2.753.794	1.867	0,1
Summe	1.251.093.460	961.739.465	

Quelle: 2022 Vermögensrechnung und Zuarbeiten des SMF.

- 49 Aufgrund der von den Ressorts gemeldeten erwarteten Forderungsausfälle nahm das SMF im Hj. 2022 Wertberichtigungen von rd. 301 Mio. € - darunter allein für den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ von 275 Mio. € - vor.
- 50 Die für die Sondervermögen zuständigen Ministerien sind weiterhin angehalten, die Risiken aus den Darlehensforderungen im Blick zu bewahren, um Wertverluste für die Landeskasse so gering wie möglich zu halten.

4.2.3 Rücklagen

- 51 Der Bestand der Rücklagen erhöhte sich im Hj. 2022 gegenüber dem Hj. 2021 um 1,9 Mrd. € (+67 %) auf den Höchstwert von 4,7 Mrd. €.

Übersicht 6: Bestand der Rücklagen (€)

	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022
Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage	2.006.897.108	2.482.440.973	1.832.440.973	2.183.454.094	3.672.534.340
Personalausgabenrücklage	276.000.000	246.000.000	246.000.000	123.000.000	0
Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gem. § 2 Abs. 3 SächsFAG	177.144.000	182.735.000	79.230.000	211.430.000	735.582.000
Effizienzurücklage (Personalbudgetierung Forst)	5.948.400	1.650.300	217.500	217.500	217.500
Risikoausgleichsrücklage für Bund-Länderfinanzbeziehungen	114.054.034	0	0	0	0
Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV	50.862.300	39.206.500	41.419.700	12.207.300	12.207.300
Rücklage für Maßnahmen des Regionalisierungsgesetzes	208.367.763	252.408.227	290.390.931	301.304.168	302.335.900
Rücklage des NSM-Echtbetriebes "JVA Waldheim" aus NSM-Prämie	1.427.630	1.470.469	1.625.131	1.625.131	1.724.667
Summe	2.840.701.235	3.205.911.469	2.491.324.235	2.833.238.193	4.724.601.706

Quelle: 2018 bis 2022 Vermögensrechnung.

- 52 Der Zuwachs resultierte hauptsächlich aus Zuführungen von 1.489 Mio. € an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage und von 524 Mio. € an die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches.
- 53 Aus der Personalausgabenrücklage entnahm das SMF weitere 123 Mio. € zur Finanzierung des Haushaltes. Diese Rücklage ist damit leer.

4.3 Forderungen

- 54 Zum Vermögen des Freistaates zählen auch → **Forderungen**. Dies sind gegenüber Dritten bestehende finanzielle privat-rechtliche oder öffentlich-rechtliche Ansprüche des Freistaates, deren Höhe und Fälligkeit am Stichtag 31. Dezember feststehen; vgl. Einleitung in Ziff. V des Abschnittes F. der VwV Rechnungslegung 2022. Sie spiegeln das Recht des Gläubigers nach § 241 Abs. 1 BGB, von einem Anderen eine Leistung aufgrund eines Schuldverhältnisses - begründet unmittelbar durch Gesetz oder durch vertragliche Vereinbarung - zu verlangen wider. Ihre Aktivierungspflicht ergibt sich aus dem Vollständigkeitsgebot des § 246 Abs. 1 HGB.

4.3.1 Steuerforderungen

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

- 56 Ausweislich der Vermögensrechnung 2022 stiegen die Steuerforderungen gegenüber dem Vorjahr um 293 Mio. € (+13 %) an.

4.3.2 Forderungen gegenüber Beteiligungen

- 57 Die Forderungen gegenüber Beteiligungen erhöhten sich im Hj. 2022 um 15 % (643 Mio. €) auf 4.831 Mio. €. Allein 58 % der Forderungen entfallen auf das Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“.

- 58 Aufgrund der unterschiedlichen zeitlichen Abgrenzung innerhalb der Vermögensrechnung fallen die angesetzten Werte für die Notlagenkredite (2 Mrd. €, vgl. Pkt. 5.1) und die entsprechende Gegenposition bei den Forderungen gegenüber Beteiligungen (2,8 Mrd. €) stark auseinander. Dies beruht auf abweichenden Betrachtungszeiträumen. Die Notlagenkredite sind stichtagsbezogen zum 31. Dezember und die Forderungen haushaltsjahrbezogen angesetzt.
- 59 Die vom SRH kritisierte Darstellung hinsichtlich des Sondervermögens „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ (vgl. auch Pkt. 4.2.2) führt nur aufgrund der Aufnahme der Gegenposition in Form der fiktiven Forderungen zu keinem abweichenden Ergebnis beim Gesamtbestand des Vermögens.
- 60 Zur Aufnahme der Forderungen gegenüber diesem Sondervermögen in die Vermögensrechnung ist die Einschätzung des SRH unverändert. Dies gilt ebenso für den Befund, dass die bisherige Methodik zur Abbildung von Sondervermögen an ihre Grenzen stößt.⁸
- 61 Der Rechnungshof hält weiterhin an seiner Auffassung fest.

5 Schulden

- 62 Die Schulden des Freistaates sind zum Ende des Hj. 2022 um 1,9 Mrd. € (+4 %) auf 54,4 Mrd. € gestiegen.

5.1 Kapitalmarktschulden und Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung

- 63 Die Kapitalmarktschulden weist die Vermögensrechnung mit einem Wert von 5,5 Mrd. € aus. Davon entfallen 2 Mrd. € auf die Notlagenkredite gem. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen für den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“. Der Schuldenstand des Sondervermögens ist jedoch in der HR 2022 mit 2,5 Mrd. € beziffert.⁹ In die Darstellung in der HR ist zudem der Betrag der aufgeschobenen Kreditaufnahme in die Betrachtung eingeflossen. Die Corona-Schulden sind dort mit insgesamt 2,8 Mrd. € angegeben; vgl. zu den aufgeschobenen Kreditaufnahmen aber die Anmerkungen¹⁰ des SRH im Band I des Jahresberichtes 2024.
- 64 Auf den Grund für diese Abweichungen geht das SMF im Erläuterungstext der Vermögensrechnung nicht ein.
- 65 Das SMF gab auf Nachfrage zur Auskunft, die Ursache für die Abweichung liege in der unterschiedlichen zeitlichen Betrachtung der beiden Rechnungsunterlagen. Die HR umschließe neben dem jeweiligen Haushaltsjahr auch die sog. Auslaufperiode. In dieser könne das SMF bis zur Schließung der Bücher – also bis weit in das neue Haushaltsjahr – Buchungen veranlassen, die sich finanziell auf das Rechnungsergebnis auswirken; vgl. Beitrag Nr. 23 im vorliegenden Bericht. Bei der Vermögensrechnung hingegen erfolge eine stichtagsbezogene Abrechnung zum 31. Dezember des Jahres. Die Kreditaufnahme von 500 Mio. € zu Gunsten des Hj. 2022, welche das SMF erst im Jahr 2023 vollzog, sei der Vermögensrechnung des Hj. 2023 zugeordnet.
- 66 Um die Widersprüche zwischen den Rechnungsunterlagen aufzulösen, regt der Rechnungshof an, dass das SMF die betroffenen Positionen bei nicht mit der HR übereinstimmenden Angaben künftig ausführlich in der Vermögensrechnung erläutert.
- 67 Mit 35,2 Mrd. € entfallen fast 2/3 der sächsischen Schulden auf die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung. Diese Position stieg gegenüber dem Hj. 2021 um 4 % (1,2 Mrd. €) an. Sie weist zum einen die Pensionsverpflichtungen gegenüber Beamten und Richtern von 23,5 Mrd. € (vgl. dazu Pkt. 7) und zum anderen die Verpflichtungen des Landes wegen Zahlungen an den Bund auf der Grundlage des AAÜG von 11,7 Mrd. € aus.
- 68 Die Zahlungsverpflichtungen des Freistaates aus dem AAÜG blieben etwa auf Vorjahresniveau.

⁸ [Jahresbericht 2023 des SRH - Band II, Beitrag Nr. 20, Pkt. 8.2.](#)

⁹ [HR 2022, Band 1](#), Pkt. 4.22 - Haushaltsmäßige Verschuldung des Freistaates Sachsen seit 1991, Teil B - Sondervermögen Corona-Bewältigungsfonds Sachsen, Seite 359.

¹⁰ [Jahresbericht 2024 des SRH - Band I, Beitrag Nr. 6, Pkt. 3](#), Tz. 3 ff.

5.2 Kassenverstärkungsmittel

- ⁶⁹ Zu den Bestandteilen gehören lt. Vermögensrechnung neben den Kassenverstärkungskrediten von Kreditinstituten vorrangig die Kassenmittel von Rücklagen und Sondervermögen. Diese sollen die Liquidität des Freistaates Sachsen begünstigen sowie nach Erläuterungen in der Vermögensrechnung eine Zahlungsverpflichtung des Freistaates gegenüber diesen Nebenhaushalten abbilden und den Verbindlichkeiten zuzuordnen sein.
- ⁷⁰ Der in der Vermögensrechnung ausgewiesene Bestand der Kassenmittel von Rücklagen und Sondervermögen betrug am Ende des Jahres 2022 rd. 6,1 Mrd. € und stieg somit um 32 % (1,5 Mrd. €) an.
- ⁷¹ Dies geht vor allem auf die stark gewachsenen Rücklagen zurück (vgl. Pkt. 4.2.3). Für Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten bestand dagegen beim Jahresabschluss 2022 kein Bedarf. Das SMF baute gegenüber dem Vorjahr den Bestand um 0,7 Mrd. € auf Null ab.

5.3 Rückstellungen

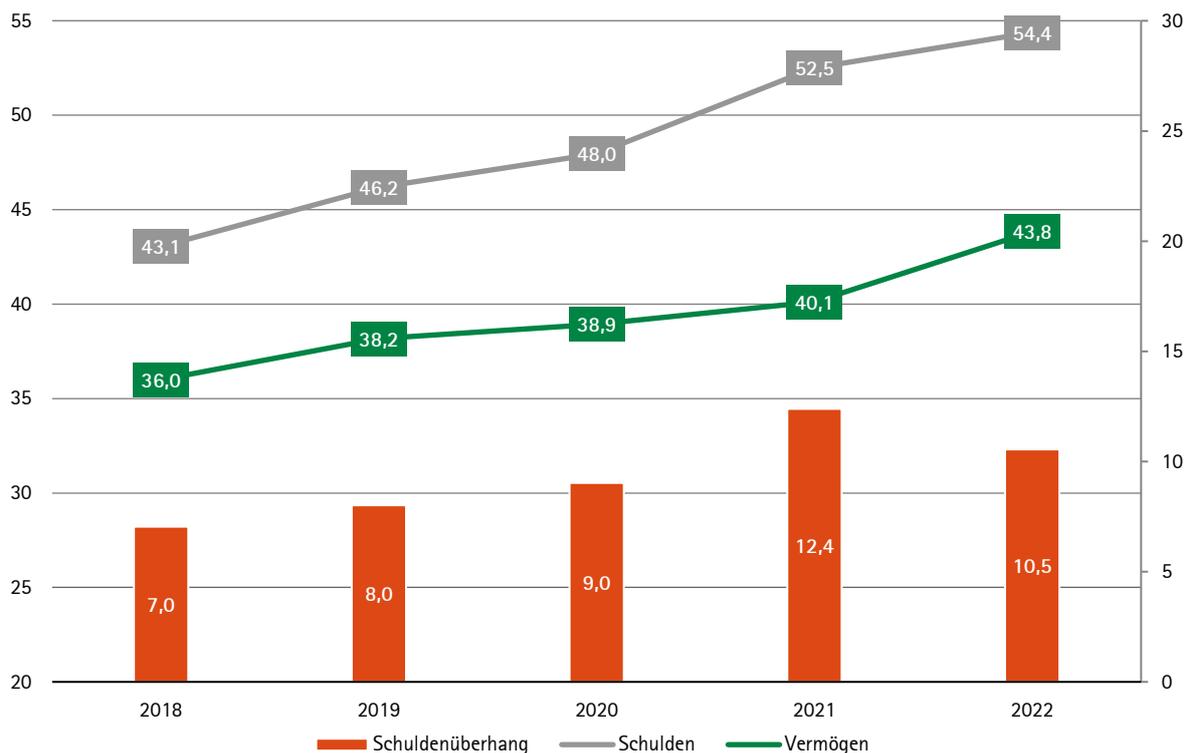
- ⁷² Mit → **Rückstellungen** werden Verpflichtungen passiviert, die dem Grunde nach hinsichtlich des Auszahlungszeitpunktes oder der Höhe nach noch nicht bestimmt, aber zum Stichtag wirtschaftlich verursacht sind.
- ⁷³ Die Höhe der Rückstellungen gab das SMF zum 31. Dezember 2022 mit 417 Mio. € an. Es mussten keine neuen Risiken berücksichtigt werden. Die Rückstellungen sanken gegenüber dem Hj. 2021 um 3 %. Der Abbau ist auf die planmäßige Reduktion der Vorsorge für die Aufbauhilfefonds zurückzuführen.
- ⁷⁴ Der SRH verweist diesbezüglich auf seine Anmerkungen¹¹ im Jahresbericht 2023 – Band II.
- ⁷⁵ Das SMF hält in der Stellungnahme vom 17. September 2024 ebenfalls an seinen im Vorjahr geäußerten Argumenten für die Bildung der Rückstellungen der Aufbauhilfefonds fest.
- ⁷⁶ Der SRH schätzt die für die Bundessondervermögen „Aufbauhilfe 2013“ und „Aufbauhilfe 2021“ gebildeten Rückstellungen unverändert als fragwürdig ein.

6 Schuldenüberhang

- ⁷⁷ Ein → **Schuldenüberhang** stellt die Differenz zwischen Vermögen und Schulden dar. Die ausgewiesenen Schulden übersteigen das Vermögen im Hj. 2022 um 10,5 Mrd. € (Vorjahr 12,4 Mrd. €). Lediglich ein Anteil von 81 % der Schulden ist somit durch Vermögen gedeckt.

¹¹ [Jahresbericht 2023 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 20, Pkt. 9.3, Tz. 79 ff.](#)

Abbildung 2: Schuldenüberhang (Mrd. €)



Quelle: 2018 bis 2022 Vermögensrechnung.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 78 Der ermittelte Schuldenüberhang 2022 verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um 1,8 Mrd. € (-15 %). Damit ist der seit 2019 zu beobachtende Anstiegstrend erstmals gebrochen.
- 79 Abbildung 2 verdeutlicht das kräftige Wachstum des Vermögens im Hj. 2022. Die Zunahme gegenüber dem Vorjahr beträgt 3,7 Mrd. € (+9 %). Ursächlich für den starken Anstieg sind die Rücklagenzuführungen; vgl. Pkt. 4.2.3.
- 80 Der Anstieg der Schulden im Hj. 2022 um 1,9 Mrd. € (+4 %) geht hauptsächlich auf die stark gestiegenen Kassenmittel von Rücklagen und Sondervermögen (vgl. Pkt. 5.2) sowie Pensionsverpflichtungen (vgl. Pkt. 7) zurück.
- 81 Trotz des Abbaus des Schuldenüberhangs im Hj. 2022 entwickeln sich Vermögen und Schulden im betrachteten Zeitraum von 2018 bis 2022 weiterhin auseinander. Die Schulden wuchsen durchschnittlich mit 6 %. Das Vermögen konnte dieser Dynamik mit einem durchschnittlichen Anstieg von 5 % nicht folgen.
- 82 Die mit über 10 Mrd. € das Vermögen übersteigenden Schulden verpflichten den Freistaat unverändert zu Konsolidierungsmaßnahmen. Der aufzustellende DHH 2025/2026 wird dabei der nächste Meilenstein auf diesem Weg sein.

7 Deckungslücke bei Pensionsverpflichtungen

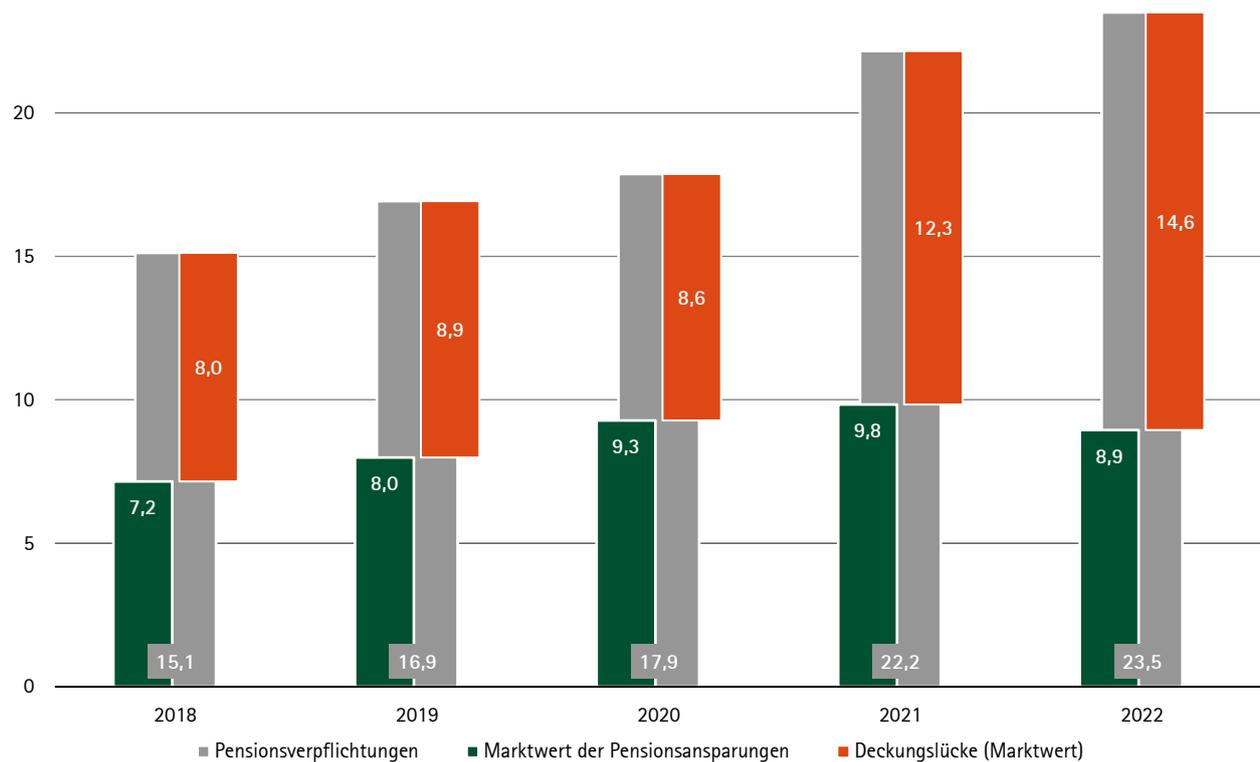
- 83 Innerhalb der Vermögensrechnung kann man Teilbereiche, wie etwa die Beamtenversorgung und deren Finanzierung, gegenüberstellen und hinsichtlich des künftigen Zuschussbedarfes bewerten. Das Ergebnis weist eine sog. → Deckungslücke aus.
- 84 Zwischen den nachgewiesenen Ansparungen auf der Vermögensseite und den korrespondierenden Pensionsverpflichtungen auf der Seite der Schulden (Übersicht 1, Schulden, Einzelposition C. I.) besteht seit Jahren eine erhebliche Differenz. Diese erhöhte sich im Jahr 2022 auf 13,3 Mrd. €. Basis der Berechnung bilden die vom Staatshaushalt erbrachten Zuführungen an den Generationenfonds mit ihrem Nominalwert (vgl. Übersicht 1, Vermögen, Einzelposition B. IV.).

- ⁸⁵ Die Anlage der Mittel zur Absicherung künftiger Pensionsverpflichtungen erfolgt im Generationenfonds grundsätzlich über Wertpapiere. Seit dem Jahr 2021 wird ein Anteil der Anlagen auch über Aktien und aktienbasierte Papiere abgesichert. Diese dürfen lt. der Anlagerichtlinie bis zu 30 % des Kapitals betragen.
- ⁸⁶ Bedingt durch die veränderte Anlagestrategie zum Generationenfonds ergeben sich für die Betrachtung des tatsächlich angesparten Kapitals für Pensionsverpflichtungen zwei unterschiedliche Werte:
- der sog. verbriefte Nominalwert von 10,2 Mrd. € (vgl. Tz. 84) und
 - der Marktwert von 8,9 Mrd. €.
- ⁸⁷ Das SMF weist beide Werte im redaktionellen Teil der Vermögensrechnung entsprechend aus.¹² Es erläutert, dass der Marktwert des Anleihenbestandes des Fonds aufgrund des Anstiegs der Zinsen für neuemittierte festverzinsliche Wertpapiere vorübergehend unter dem fest verbrieften Nominalwert liegt, welcher zum Laufzeitende zurückgezahlt wird.
- ⁸⁸ Die Differenz zwischen dem Nominal- und Marktwert i. H. v 1,3 Mrd. € stellt sog. → **stille Lasten** dar und spiegelt die zum Stichtag 31. Dezember 2022 ermittelten Buchwerte der Anlagen wider. Zu den Wertveränderungen führten vor allem die schnellen Zinsanpassungen durch die Europäische Zentralbank ab dem II. Quartal 2022. Ein tatsächlicher Verlust für den Generationenfonds sei nach Auffassung des SMF aus heutiger Sicht unwahrscheinlich, da der Fonds bei den Schuldverschreibungen eine Anlagestrategie des Haltens bis zur Endfälligkeit verfolgt.¹³
- ⁸⁹ Die beschriebenen Vorgänge führten zum Anstieg der Deckungslücke des Generationenfonds zum Ende 2022 auf 14,6 Mrd. €, vgl. Abbildung 3. Bei der Berechnung stellt der SRH auf den Marktwert der Ansparungen für Pensionsverpflichtungen ab, welcher den möglichen Veräußerungserlös der Wertpapiere zum 31. Dezember 2022 abbildet.

¹² [Vermögensrechnung 2022](#), Seite 52.

¹³ Bericht des Staatsministers der Finanzen nach § 7 Absatz 3 Sächsisches Generationenfondsgesetz zum Stand 31. Dezember 2022, Pkt. 4.2 und 4.3.

Abbildung 3: Entwicklung der Deckungslücke ab 2018 (Mrd. €)



Quelle: 2018 bis 2022 Vermögensrechnung.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- ⁹⁰ Bei der Heranziehung des Nominalwertes für das angesparte Kapital für Pensionsverpflichtungen ergibt sich eine Deckungslücke von 13,3 Mrd. €.
- ⁹¹ Der Grad der durch Ansparungen bereits gedeckten Mittel für künftige Pensionsverpflichtungen sank durch den marktbedingten Rückgang der Ansparungen auf 38 %. Im Ergebnis sind im betrachteten Hj. 2022 trotz erheblicher jährlicher Zuführungen 62 % der Pensionsverpflichtungen finanziell noch nicht gedeckt.
- ⁹² Das Erreichen eines höheren Deckungsgrades hängt maßgeblich von der Entwicklung des anspruchsberechtigten Personalbestandes ab. Hierzu verweist der Rechnungshof ergänzend auf den Beitrag Nr. 28 zum Thema Personalhaushalt im vorliegenden Band des Jahresberichtes und auf seine Anmerkungen¹⁴ aus dem Jahr 2023.
- ⁹³ Mit dem Wechsel der Anlagestrategie zu mehr Aktien und aktienbasierten Wertpapieren ist sowohl eine höhere Renditeaussicht als auch ein höheres Anlagerisiko verbunden. Beide Einflüsse können zu Schwankungen beim Umfang der Pensionsansparungen führen.
- ⁹⁴ Die Pensionsverpflichtungen übersteigen seit Jahren die erreichten Ansparungen. Die Deckungslücke vergrößert sich stetig. Die Folgen der vom SRH gerügten Personalpolitik der Staatsregierung spiegeln sich deutlich in dieser Kennzahl wider.

8 Ausblick auf die Weiterentwicklung der Vermögensrechnung

- ⁹⁵ Die Vermögensrechnung kann ein wichtiges Instrument bei der Beurteilung der Tragfähigkeit der sächsischen Staatsfinanzen sein. Dazu bleibt es weiterhin notwendig, Anpassungen vorzunehmen.

¹⁴ [Jahresbericht 2023 des SRH - Band II, Beitrag Nr. 22, Leitsätze.](#)

⁹⁶ Auf dem Weg dahin möchte der Rechnungshof folgende Anregungen aussprechen:

- Solange es in Sachsen keine einheitlichen Bewertungsmaßstäbe gibt, welche die der Orientierung dienenden Standards der staatlichen Doppik ausfüllen, sind ausführlichere Erläuterungen bei den einzelnen Positionen der Vermögensrechnung zur Verbesserung ihrer Aussagekraft erforderlich.
- Die HR und die Vermögensrechnung sind in der zeitlichen Abgrenzung nicht synchron. Die Vermögensrechnung stellt auf die Werte zum 31. Dezember ab, die HR hingegen auf das Haushaltsjahr. Dadurch sind auch die Buchungsvorgänge in der sog. Auslaufperiode einbezogen. Es ergeben sich Widersprüche, die es aus Sicht des Rechnungshofes künftig aufzulösen gilt (vgl. Pkt. 4.3.2, Tz. 54 und Pkt. 5.1, Tz. 65). Abweichungen sind in der Vermögensrechnung ausführlicher zu erläutern.
- Der SRH empfiehlt, die Bezeichnung der Position „Kassenmittel von Rücklagen und Sondervermögen“ (vgl. Pkt. 5.2, Tz. 69) zu überdenken und eine andere Begrifflichkeit zu wählen, die ihrem Charakter gerecht wird. Derzeit vermittelt die Bezeichnung den Eindruck, es handle sich um Finanzbestände in Form von Bargeld und Guthaben bei Banken.
- Die Möglichkeit zur Führung von Bestandskonten zur Erfassung von Vermögen und Schulden mittels des neuen IT-Systems im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR 2025) sollte die Staatsregierung zeitnah für die Erstellung der Vermögensrechnung nutzen.

⁹⁷ Der SRH begrüßt die Fortsetzung des konstruktiven Austausches mit dem SMF im Prozess der Weiterentwicklung der Vermögensrechnung und steht dafür auch künftig beratend zur Seite.

Mit einem Anteil von 11,5 % an den Gesamtausgaben stellen die Zuführungen an Nebenhaushalte eine finanziell bedeutsame Größe jenseits des Staatshaushaltes dar.

Die Verlagerung umfangreicher Einnahmen und Ausgaben in Nebenhaushalte führt zum Verlust von Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrumenten des Parlamentes.

1 Vorbemerkung

- ¹ In diesem Beitrag betrachtet der SRH den Bestand und die Entwicklung der Nebenhaushalte, die Zuschüsse und Zuführungen des Freistaates an diese im entlastungsrelevanten Hj. 2022 sowie die entsprechenden Ausgaben rückblickend im 10-Jahreszeitraum.

2 Einheit und Vollständigkeit des Haushaltes

- ² 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. Beide Grundsätze dienen denselben Zwecken. Sie sichern die Budgethoheit des Parlamentes, ermöglichen der Öffentlichkeit sowie den Einrichtungen der Finanzplanung und der Finanzkontrolle einen lückenlosen Überblick über das Budget und erschweren die Bildung von Sonderetats.¹
- ³ Die → **Nebenhaushalte** durchbrechen diese Grundsätze. Sie sind deshalb nur als Ausnahme zulässig und bedürfen einer besonderen Rechtfertigung. Den Nebenhaushalten 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 Haushaltsrechnung des Freistaates im Einzelnen abgebildet sind.
- ⁴ Nebenhaushalte lassen sich in rechtlich unselbstständige und rechtlich selbstständige Einrichtungen des öffentlichen und privaten Rechtes unterteilen. Bei privatrechtlich organisierten Handlungsformen ist die Zurechnung zu bejahen, wenn das Land Eigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt. Dies ist i. d. R. gegeben, wenn eine unmittelbare Beteiligung 50 % oder mehr der Anteile an den Kapital- oder Stimmrechten umfasst oder eine Person des Privatrechtes Mittel aus dem Staatshaushalt zweckgebunden erhält.

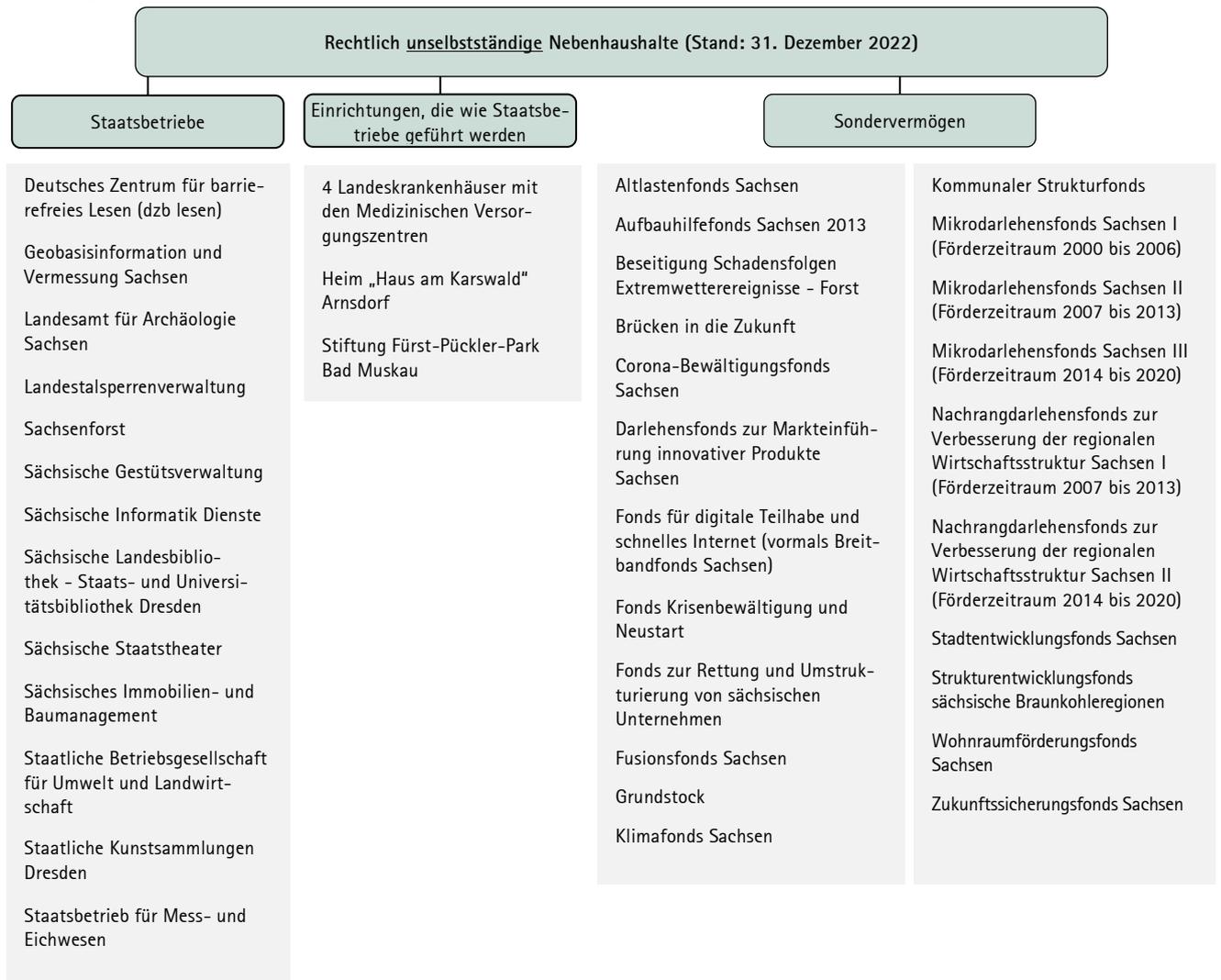
3 Bestand und Entwicklung

3.1 Rechtlich unselbstständige Nebenhaushalte

- ⁵ Die Gesamtzahl der rechtlich unselbstständigen Nebenhaushalte belief sich mit Stand zum 31. Dezember 2022 auf 41 Einheiten. Sie setzte sich zusammen aus 13 Staatsbetrieben, 6 Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden und 22 Sondervermögen.
- ⁶ Innerhalb der genannten Gruppe der Nebenhaushalte ergaben sich im geprüften Hj. 2022 keine Änderungen gegenüber dem Vorjahr.
- ⁷ Die mit Art. 14 Nr. 1 Buchstabe b) HBG 2021/2022 errichteten, nicht rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts „Digitalagentur Sachsen“ sowie „Zentrum für Fachkräftesicherung und Gute Arbeit“ stuft der SRH, aufgrund der Veranschlagung all ihrer Ein- und Ausgaben im Kernhaushalt und ihres entsprechenden Ausweises in der HR für den Epl. 07, nicht als Nebenhaushalte ein.

¹ Vgl. [beck online – Heintzen in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 110 Rn. 12](#); zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024.

Abbildung 1: Nebenhaushalte Teil 1



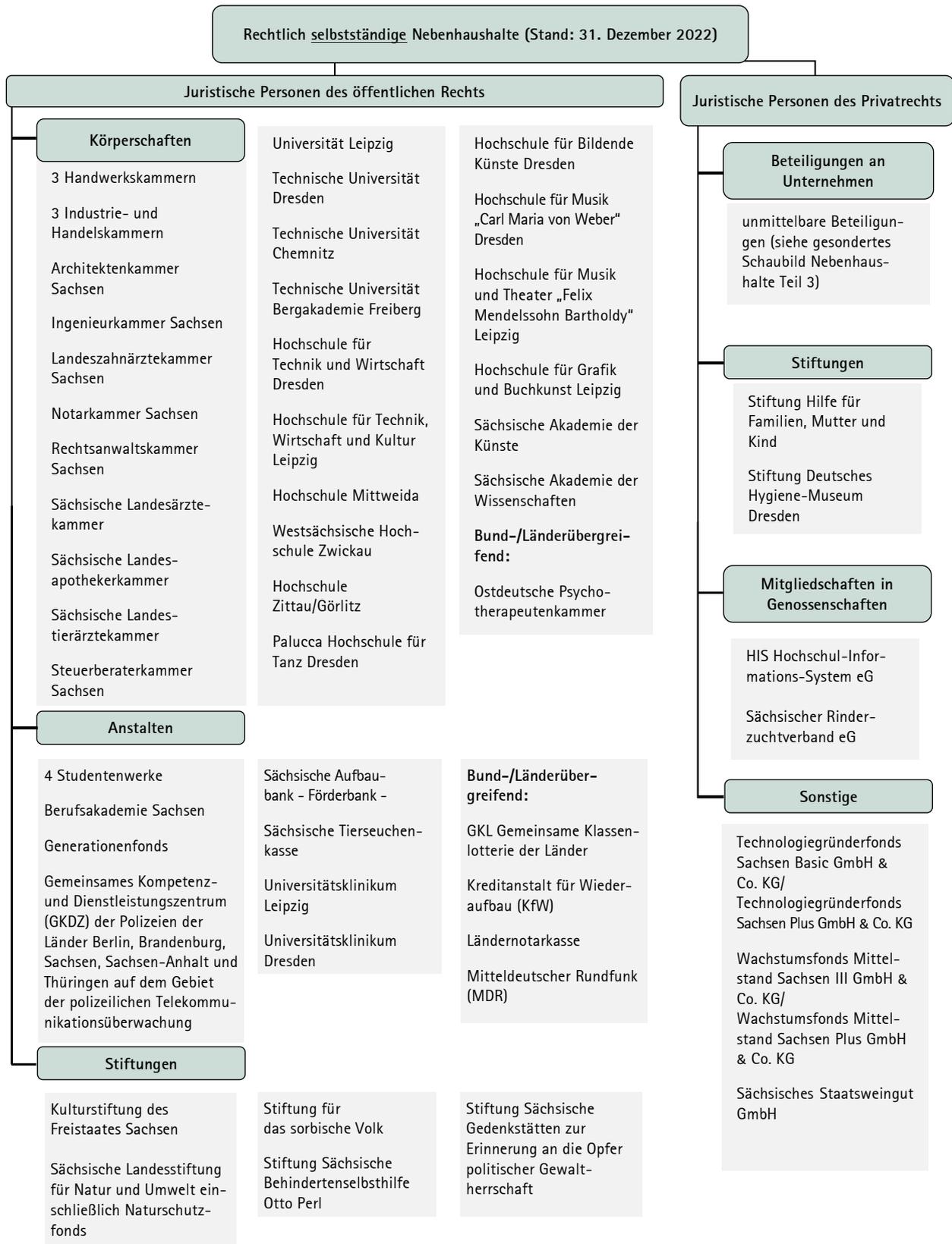
Quelle: Eigene Darstellung.

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.
 Nach Neubewertung entfällt die Stiftung Elbsandsteingebirge Kunst und Natur in der Darstellung. Die Kriterien der Definition für Nebenhaushalte sind nicht mehr erfüllt.

3.2 Rechtlich selbstständige Nebenhaushalte

- ⁸ Zu den Nebenhaushalten mit eigener Rechtspersönlichkeit zählten mit Stand zum 31. Dezember 2022 u. a. 14 Hochschulen, 4 Studentenwerke, 7 Stiftungen, 2 Uniklinika, die SAB und der Generationenfonds. Der Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung ist in der nachstehenden Abbildung im Wesentlichen durch die berufsständischen Kammern vertreten. Träger der Sozialversicherung gehören nicht in diese Kategorie.
- ⁹ Der Freistaat Sachsen war an 19 Unternehmen des privaten Rechtes, welche die Kriterien der Definition für Nebenhaushalte erfüllen, unmittelbar beteiligt.

Abbildung 2: Nebenhaushalte Teil 2

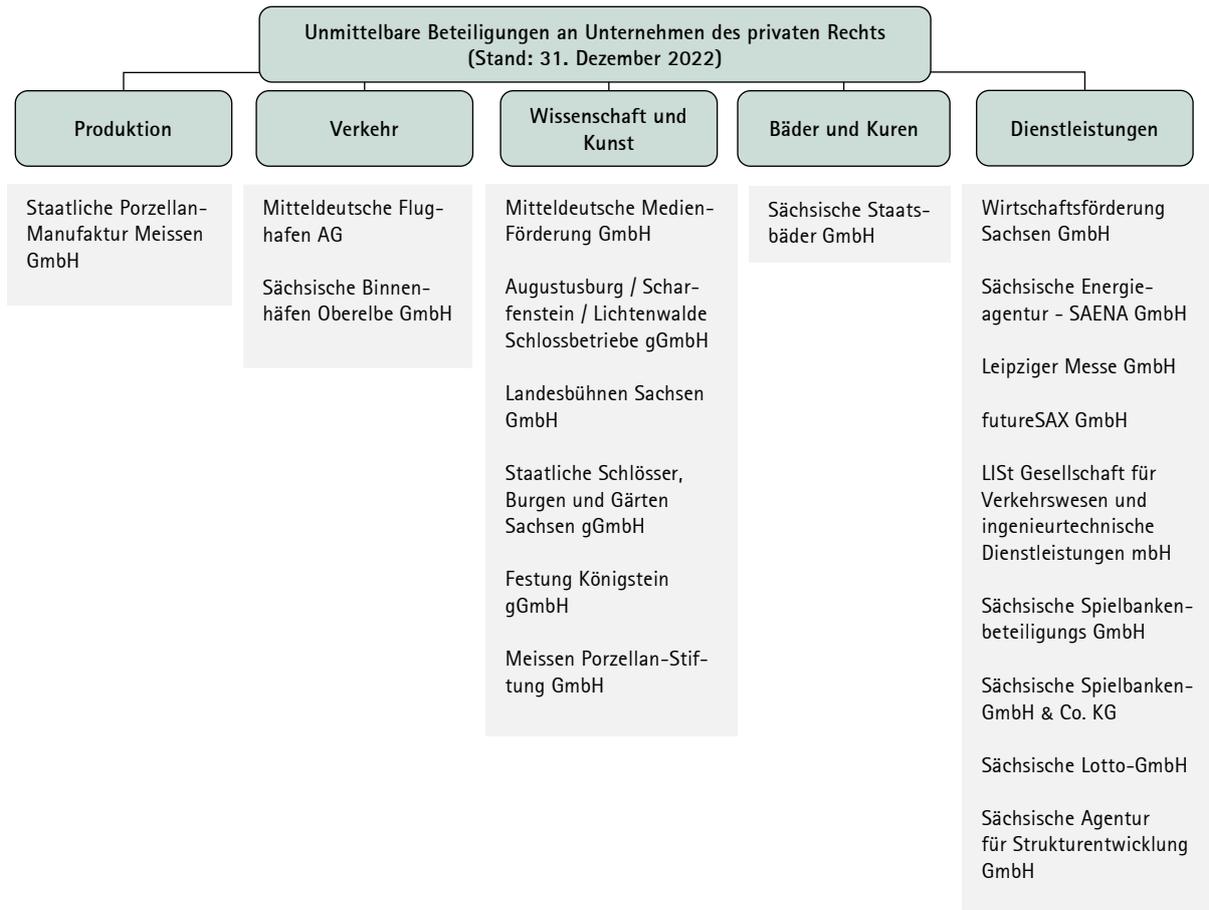


Quelle: Eigene Darstellung. Keine abschließende Aufstellung.

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

10 Die o. a. unmittelbaren Beteiligungen des Freistaates sind im nachfolgenden Schaubild gesondert aufgeführt.

Abbildung 3: Nebenhaushalte Teil 3



Quelle: Eigene Darstellung.

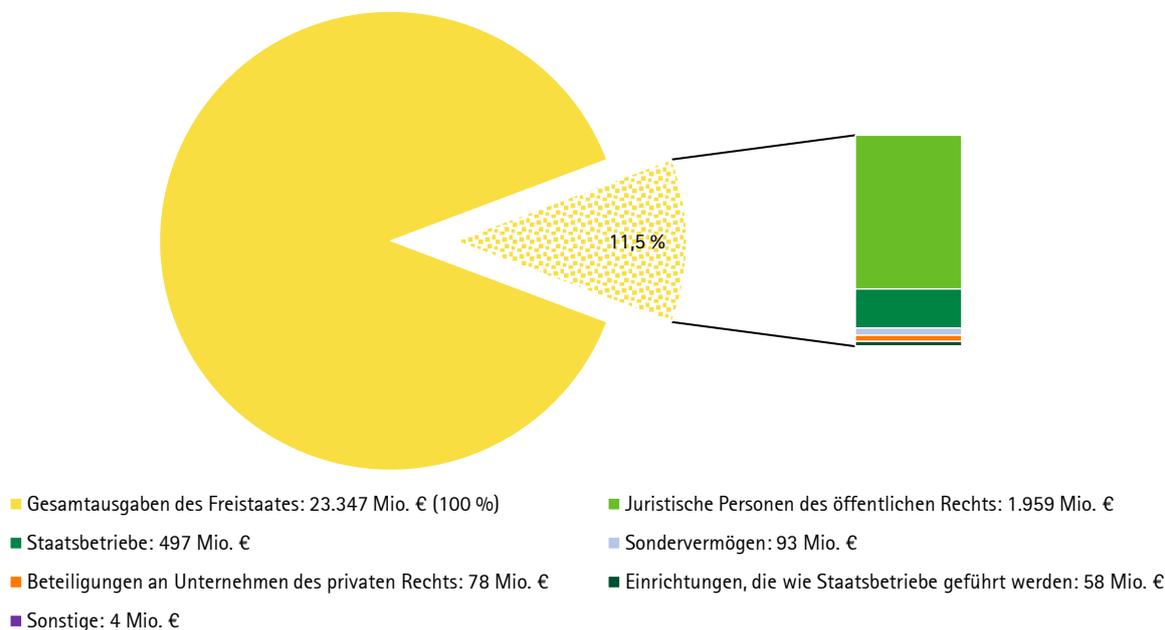
Hinweise: Die Sächsische Dampfschiffahrts-GmbH wird in der Abbildung 3 nicht geführt. Laut Beteiligungsbericht 2023 wurde am 14. Dezember 2020 das Insolvenzverfahren über das Vermögen der Gesellschaft eröffnet. Die Einzelheiten zu den Jahresabschlüssen der Beteiligungen zum Stand 31. Dezember 2022 und Informationen zur Geschäftsentwicklung der o. g. Unternehmen enthält der [Beteiligungsbericht 2023](#) des Freistaates Sachsen.

4 Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte

11 Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im geprüften Hj. 2022 auf rd. 2.689 Mio. € ohne Drittmittel. Sie sind damit gegenüber dem Vorjahr um rd. 38 Mio. € gesunken. Der Anteil der Ausgaben des Staatshaushaltes, welcher den Nebenhaushalten zugeführt wurde, lag im Hj. 2022 bei rd. 11,5 % der Gesamtausgaben. Im Hj. 2021 betrug die Quote 12,9 %.

- 12 Folgendes Schaubild verdeutlicht die Anteile der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen an den Gesamtausgaben im Hj. 2022, gegliedert nach Organisationsformen.

Abbildung 4: Zuweisungen und Zuschüsse an Nebenhaushalte aus dem Kernhaushalt und Gesamtausgaben des Landes im Hj. 2022



Quelle: HR 2022.

Hinweis: Bei den Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, sind Erstattungen aus Kap. 08 40 Tit. 671 01 und 671 02, Zuschüsse für Investitionen aus Kap. 08 40 Tit. 891 01 bis 891 04 sowie aus Kap. 08 07 Tit. 891 01 und 891 57 enthalten. Bei der unter Sonstige erstmals enthaltenen Stiftung „Deutsches Hygiene-Museum Dresden“ sind die Ausgaben aus Kap. 12 05 TG 66 berücksichtigt.

Bei der Berechnung sind die berufsständischen Kammern, die SAB, die KfW, die GKL, der MDR, die Ländernotarkasse, Mitgliedschaften in Genossenschaften und sonstige Einrichtungen aus den Abbildungen 1 und 2 nicht berücksichtigt. Sie erhalten keine jährlichen Zuführungen oder Zuschüsse aus dem Kernhaushalt.

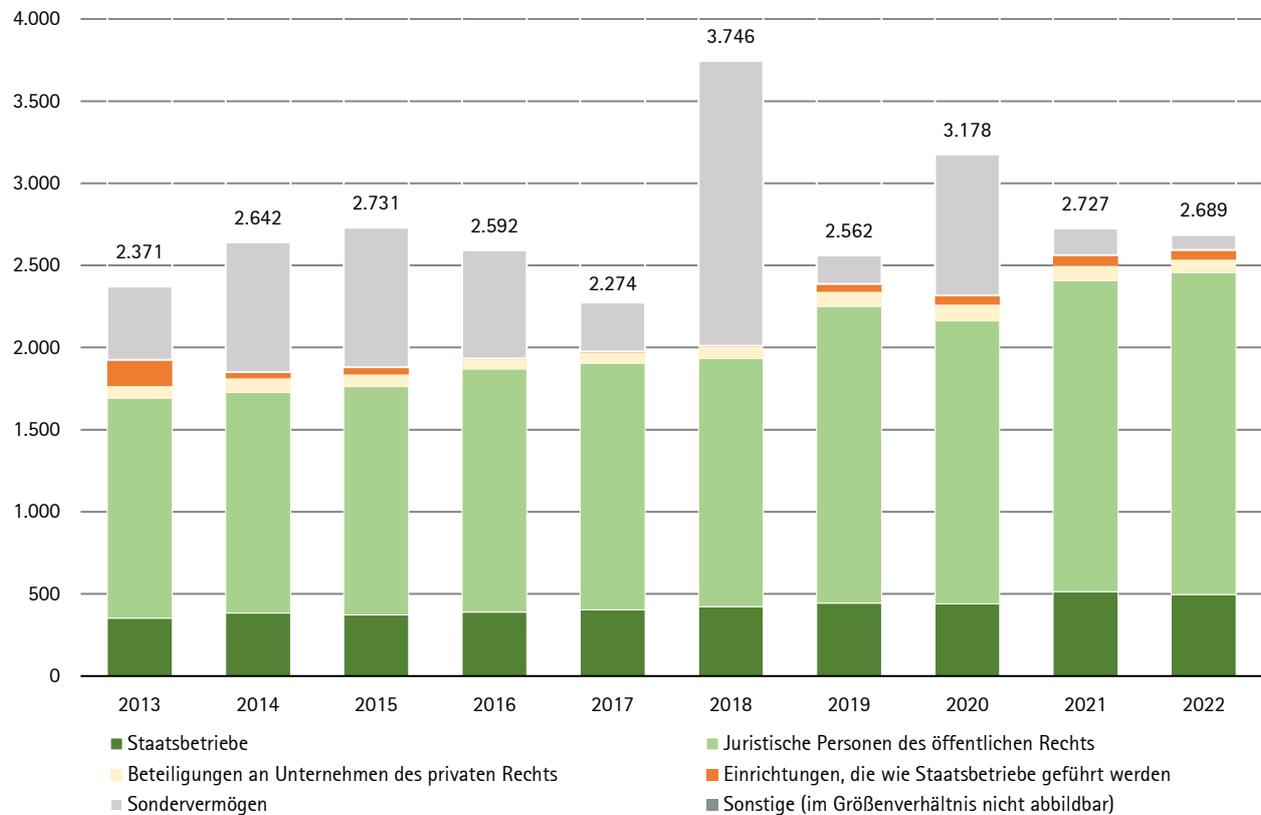
- 13 Unter allen Nebenhaushalten erhalten die juristischen Personen des öffentlichen Rechts mit rd. 1.959 Mio. € den größten Teil der Mittel aus dem Kernhaushalt. Innerhalb der Gruppe verteilen sich die Zuweisungen im Wesentlichen auf die Hochschulen mit 966 Mio. € und den Generationenfonds mit 873 Mio. €. Der Generationenfonds verwendet die Mittel vorrangig vermögenserhaltend für Geldanlagen zur Finanzierung künftiger Versorgungsansprüche der Ruhestandsbeamten des Landes und nicht für eigene laufende Ausgaben.
- 14 Die nach Umfang der erhaltenen Mittel zweitgrößte Empfängergruppe bilden die Staatsbetriebe. Die Zuschüsse zu ihrer Finanzierung beliefen sich auf insgesamt 497 Mio. €.

5 Entwicklung der Zuschüsse und Zuführungen

- 15 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 oder den zur Gebührenerhebung berechtigten MDR 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.

- 16 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 2013 bis 2022.

- 17 Die Zuweisungen und Zuschüsse des Freistaates aus dem Kernhaushalt an die Nebenhaushalte zeigten im 10-Jahreszeitraum große Schwankungen. Die Werte reichen von 2.274 Mio. € im Hj. 2017 bis 3.746 Mio. € im Hj. 2018.
- 18 Die jährlichen Unterschiede waren insbesondere von den Zuführungen an die Sondervermögen verursacht. Diese bewegten sich im betrachteten Zeitraum in einem Rahmen von 93 Mio. € bis 1.735 Mio. €. Der niedrigste Wert wurde im Hj. 2022 erreicht. Die Zuführungen an die Sondervermögen betragen erstmals im 10-Jahreszeitraum seit 2013 weniger als 100 Mio. €. Die aus der Abbildung erkennbaren Spitzen waren auf Zuführungen zum „Breitbandfonds Sachsen“ und an den „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ im Hj. 2018 sowie auf Zuführungen zum „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ im Hj. 2020 zurückzuführen.
- 19 Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts erhielten mit Ausnahme des Hj. 2018 durchgehend den größten Teil an den Zuweisungen. Diese Entwicklung hat sich im betrachteten Zeitraum verstärkt. Der prozentuale Anteil der Zuweisungen und Zuschüsse an diese Empfänger ist von 56 % im Hj. 2013 auf 73 % im Hj. 2022 gestiegen. Hochschulen und Generationenfonds weisen mit insgesamt 94 % im Hj. 2022 den Hauptanteil der Zuweisungen an die juristischen Personen aus.
- 20 Mit der Verlagerung von Einnahmen und Ausgaben in Nebenhaushalte verliert das Parlament wichtige Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrumente, welche die Veranschlagung im Kernhaushalt bietet. Mit einem Anteil von zuletzt 11,5 % an den Gesamtausgaben stellen die Zuführungen an Nebenhaushalte eine finanziell bedeutsame Größe jenseits des Staatshaushaltes dar.
- 21 Der SRH begrüßt, dass die Zuweisungen aus dem Kernhaushalt an Sondervermögen erstmalig im 10-Jahreszeitraum seit 2013 unter der Grenze von 100 Mio. € blieben.

6 Ausblick

- ²² An Neuerrichtungen und Weiterführungen von Sondervermögen als budgetflüchtige Einrichtungen ist ein restriktiver Maßstab anzulegen. Die Finanzierung von Kernaufgaben des Freistaates hat aus dem Kernhaushalt zu erfolgen. Die Aufgabenerfüllung ist in der Haushaltsrechnung im Ist abzubilden.
- ²³ Der SRH verweist wiederholt auf seine Bedenken² betreffend Sondervermögen im Jahresbericht 2022. Bei dieser Gelegenheit erinnert der Rechnungshof zudem an die Unverbindlichkeit der Wirtschaftspläne für die Sondervermögen und der dort ausgebrachten Titel. Diese sind lediglich informatorisch als Anlage dem Haushaltsplan beigefügt. Insofern lässt sich dadurch nicht ausschließen, dass ursprünglich investive Zuführungen aus dem Kernhaushalt letztendlich im Sondervermögen für beliebige konsumtive Zwecke ausgegeben werden.
- ²⁴ Solange Sondervermögen außerhalb des Kernhaushaltes geführt werden, ist seitens der Sächsischen Staatsregierung gegenüber dem Parlament und der Finanzkontrolle eine größtmögliche Transparenz über die damit verbundenen Finanzvorgänge zu gewährleisten.
- ²⁵ Der SRH regte dazu im Jahresbericht 2023 an, künftig in den Gesamtplan eine vollständige Übersicht über die geplanten Zuführungen an und geplanten Entnahmen aus allen Sondervermögen sowie über deren aktuelle Bestände aufzunehmen.³ Ferner schlug der Rechnungshof dem SMF vor, im Gesamtbericht und Anlagen zur HR zusätzlich zu den Ist-Werten die Soll-Werte bei Einnahmen und Ausgaben von Sondervermögen einzubinden. Das Ergebnis der Bewirtschaftung von Staatsmitteln in Sondervermögen gem. § 85 Abs. 1 Nr. 2 SäHO soll titelgenau nach Einnahmen und Ausgaben und damit spiegelbildlich zu den Wirtschaftsplänen dargestellt werden.

² [Jahresbericht 2022 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 25](#), Pkt. 4.1, Tz. 30 ff.

³ [Jahresbericht 2023 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 21](#), Pkt. 4, Tz. 27 ff.

Die Personalsituation entwickelte sich im Berichtszeitraum weiter ungesteuert. Der SRH hat mehrfach die Strategielosigkeit im Personalwesen problematisiert und eine Strategie angemahnt. Zum Ende der 7. Legislaturperiode gibt es noch immer kein Strategiepapier.

Die Personalausgaben, deren treibender Faktor vor allem die Zahl der besetzten Stellen ist, nehmen weiter zu, ohne Aussicht auf Einhalt. Auch die Personalausgaben je Einwohner steigen.

Die Auftragswerte für externe Beratungsleistungen der Staatsregierung und der Staatsministerien stiegen im Haushaltsjahr 2022 im Vergleich zu 2021 um rd. 2 Mio. € bzw. um mehr als 40 % auf rd. 6,7 Mio. €. Obwohl seit Jahren ein Zuwachs an Stellen und Personal erfolgt und das Stellenniveau der Stelleninhaber ständig steigt, bezahlt der Staat weiterhin für die Erfüllung seiner Aufgaben externe Dienstleister in Größenordnungen.

Auch die Anzahl der veranschlagten Stellen und des tatsächlich vorhandenen Personals wächst. Hinzu kommt, dass sich die Zahl demografiebedingt nicht besetzbarer Stellen mit rd. 7 bis 8 % auf einem hohen Niveau eingependelt hat.

Die Bewirtschaftung des Stellenplans führte im Haushaltsjahr 2022 zu einer Ausgabenreserve von rd. 270 Mio. € bei den Personalausgaben. Durch die gleichzeitige Veranschlagung einer globalen Minderausgabe für Personalausgaben i. H. v. 250 Mio. € wurde über eine halbe Mrd. € geplanter Haushaltsmittel für Personalausgaben nicht verbraucht.

1 Ausgaben und Aufwendungen für Personal

- ¹ Der Staat ist Dienstleister für seine Bürger. Äußere und innere Sicherheit, Bildung, Daseinsvorsorge in unterschiedlichen Bereichen können nur durch ausgebildetes, angemessen bezahltes Personal in ausreichender Zahl gewährleistet werden.
- ² Um einen umfassenden Überblick über die Ausgaben für Personal zu gewinnen, muss der Landeshaushalt unter verschiedenen Blickwinkeln analysiert werden. Aus dem Kernhaushalt des Landes (HGr. 4) fließen Ausgaben für das aktiv tätige Personal, also die Beamtinnen und Beamten sowie Beschäftigten ebenso wie für die Pensionärinnen und Pensionäre, die auf der Grundlage der öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssysteme zu versorgen sind. Aus HGr. 6 fließen Zuschüsse für laufende Zwecke an ausgelagerte Bereiche, die sog. Nebenhaushalte (v. a. Staatsbetriebe und Hochschulen). Diese Zuschüsse dienen auch der Finanzierung des Personals. Die Erstattungen für Aufwendungen aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz und die Zuführungen zum Generationenfonds zählen ebenfalls zu den personalinduzierten Ausgaben der HGr. 6.

1.1 Personalausgaben im Kernhaushalt

- ³ Die Entwicklung der Personalausgaben des Kernhaushaltes (HGr. 4) seit Hj. 2013 ist in Übersicht 1 dargestellt.

Übersicht 1: Entwicklung der Personalausgaben (Ist) im Kernhaushalt (HGr. 4)

Hj.	Ausgaben HGr. 4 Mio. €	Quote % ¹	je EW €	Veränderung zum Vorjahr Mio. €	%
2013	3.754	23,0	929	74	2,0
2014	3.904	23,4	965	150	4,0
2015	3.999	23,0	986	95	2,4
2016	4.257	24,5	1.044	258	6,5
2017	4.356	24,8	1.068	99	2,3
2018	4.607	24,2	1.131	251	5,8
2019	4.761	24,5	1.169	154	3,3
2020	4.951	23,1	1.218	190	4,0
2021	5.054	24,7	1.249	103	2,1
2022	5.219	24,9	1.279	165	3,3
2023	5.410	22,6	1.324	191	3,7

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Haushaltsrechnungen, des Kassen-Ist 2023 sowie Daten des StLA.

¹ Berechnungsbasis für die Personalausgabenquote waren die bereinigten Gesamtausgaben (Ist-Ausgaben abzüglich HGr. 9) der jeweiligen Haushaltsjahre. Für Hj. 2023 ermittelt auf der Basis des Kassen-Ist, Stand: 29. April 2024.

- ⁴ In den vergangenen 10 Jahren wuchsen die Personalausgaben des Kernhaushaltes von 3.754 Mio. € im Hj. 2013 auf 5.219 Mio. € im Hj. 2022 an. Das entspricht einem Anstieg um 1.465 Mio. € bzw. rd. 39 %. Die Pro-Kopf-Belastung für Personalausgaben des Kernhaushaltes stieg in den letzten 10 Jahren um 350 €/EW von 929 € in 2013 auf 1.279 € in 2022.
- ⁵ Mit der Veranschlagung von globalen Minderausgaben gleicht der Freistaat Sachsen seit einigen Jahren die steigenden Ausgaben an die verfügbaren jährlichen Gesamteinnahmen an (Haushaltsausgleich). Globale Minderausgaben sind im Haushaltsplan negativ veranschlagte Ausgaben, die im Rahmen der Ausführung des Haushaltsplans durch Ausgabensenkungen auszugleichen sind. Der SRH hat im Jahresbericht 2022 – Band I zur Haushaltsrechnung darauf hingewiesen, dass die Budgethoheit des Parlamentes gemäß Art. 93 Verfassung des Freistaates Sachsen dadurch eingeschränkt wird. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit könnte besser dadurch verwirklicht werden, dass bereits im Rahmen der Planaufstellung bei den Einzeltiteln punktgenaue Kürzungen vorgenommen werden.
- ⁶ Die globale Minderausgabe für Personalausgaben betrug im Hj. 2022 250 Mio. €. Die Erwirtschaftung dieser 250 Mio. € erfolgte nur in Epl. 03 (SMI), Epl. 04 (SMF), Epl. 05 (SMK), Epl. 06 (SMJusDEG) und der Inanspruchnahme von Mitteln aus Epl. 15 (Allgemeine Finanzverwaltung). Die betreffenden Ressorts haben vor allem bei den Personalausgaben für die Bezüge der planmäßigen Beamten und Richter (Titel 422 01) bedeutend weniger verausgabt als geplant, insgesamt 96 % der erforderlichen Minderausgaben. Trotz der erwirtschafteten globalen Minderausgabe von 250 Mio. € weist die Haushaltsrechnung für das Hj. 2022 noch weitere Personalminderausgaben i. H. v. 270 Mio. € aus.
- ⁷ Eine globale, über alle Ressorts verteilte Erwirtschaftung der Minderausgabe für Personalausgaben fand nicht statt. Es waren lediglich 4 Einzelpläne von den Einsparungen betroffen.
- ⁸ Das SMF hat in seiner Stellungnahme erklärt, die globale Minderausgabe sei ein anerkanntes und verfassungsrechtlich zulässiges Instrument. Eine punktgenaue Kürzung am Einzeltitel sei für den Personalhaushalt nicht realisierbar.

- 9 In Zeiten des Fachkräftemangels ließe sich nicht punktgenau vorhersagen, welche einzelnen Stellen tatsächlich besetzt werden können, weshalb eine punktgenaue Aussteuerung der Personalausgaben nicht möglich sei. Es verbleibe naturgemäß ein „Bodensatz“ nicht verausgabter Mittel. Stellen würden im Haushaltsplan ausschließlich dann veranschlagt, wenn ein entsprechender Bedarf und die Erwartung bestehe, diese auch tatsächlich besetzen zu können.
- 10 Die ressortscharfe Verteilung der Deckungsbeiträge für die Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe sei aufgrund der sich abzeichnenden Personalausgabenentwicklung im Haushaltsvollzug 2022 zunächst nicht für erforderlich gehalten worden. Da die globale Minderausgabe im Wesentlichen auch dem rechnerischen Haushaltsausgleich diene, sei es sinnvoll erschienen, diese wenigen Ressorts mit großem Erwirtschaftungspotenzial zuzuordnen.
- 11 Eine globale Minderausgabe reduziert das Gesamtausgabevolumen und damit die Ausgabeermächtigung in der Hauptgruppe 4. Dies führt zu einem Einsparzwang. Eine globale Minderausgabe in Höhe von fast 5 % der gesamten Personalausgaben im Kernhaushalt ist kein unvermeidbarer „Bodensatz“. Die Verringerung dieser Quote ist anzustreben. Ein solches Vorhaben erfordert keine punktgenaue Aussteuerung der Personalausgaben, sondern setzt die Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit um.
- 12 Mit Blick auf die vergangenen Haushaltsjahre ist die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe für Personalausgaben eine gängige Praxis für den Haushaltsausgleich und zu einem festen Bestandteil der Haushaltsplanung geworden. Versuche, die Personalausgabenansätze präziser zu planen, sind nicht erkennbar.
- 13 Die aktuelle Entwicklung der wesentlichen Positionen der Personalausgaben (HGr. 4) ist der Übersicht 2 zu entnehmen.

Übersicht 2: Ausgabenpositionen der HGr. 4 (Ist)

OGr.	Bezeichnung	Ausgaben (Mio. €)			Veränderung			
		2020	2021	2022	2020/2021		2021/2022	
					Mio. €	%	Mio. €	%
41	Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	34,6	35,0	38,3	0,4	1,1	3,3	9,4
42	Bezüge und Nebenleistungen	4.420,9	4.471,7	4.593,6	50,8	1,1	121,9	2,7
	darunter:							
422	Bezüge Beamte und Richter	1.799,0	1.908,6	2.030,0	109,6	6,1	121,4	6,4
427	Ausgaben für nebenamtliche und nebenberufliche Tätigkeit	11,7	11,9	18,1	0,2	1,7	6,2	52,1
428	Entgelte Beschäftigte	2.605,5	2.546,5	2.540,1	-59,0	-2,3	-6,4	-0,3
43	Versorgungsbezüge und dgl.	330,9	365,2	398,2	34,3	10,4	33,0	9,0
44	Beihilfen, Unterstützungen und dgl.	140,5	156,3	163,7	15,8	11,2	7,4	4,7
45	Sonstige personalbezogene Ausgaben	23,6	25,5	24,9	1,9	8,1	-0,6	-2,2
46	Globale Mehr- und Minderausgaben für Personalausgaben	(-265)	(-275)	(-250)				
	Personalausgaben HGr. 4 gesamt	4.950,5	5.053,8	5.218,7	103,2	2,1	165,0	3,3

Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist.

- ¹⁴ Die Personalausgaben der HGr. 4 stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 165 Mio. € auf 5.219 Mio. € (+3,3 %) an. Darin enthalten ist die veranschlagte globale Minderausgabe für Personalausgaben i. H. v. 250 Mio. €. Die größten Ausgabenpositionen waren die Bezüge und Nebenleistungen (4.593,6 Mio. €), die Versorgungsbezüge (398,2 Mio. €) und die Beihilfen, Unterstützungen und dgl. (163,7 Mio. €). Die Entgelte für Beschäftigte (OGr. 428) sanken zwar im Betrachtungszeitraum weiter, tatsächliche Einsparungen waren damit aber nicht verbunden. Der Rückgang beruht im Wesentlichen auf der Verbeamtung bislang tarifbeschäftigter Lehrkräfte sowie einem Aufgaben- und Personalübergang vom LASuV auf das Fernstraßen-Bundesamt.
- ¹⁵ Die Ausgaben für Bezüge und Nebenleistungen (OGr. 42) erhöhten sich um 121,9 Mio. € bzw. 2,7 % gegenüber dem Vorjahr. Neben den Corona-Sonderzahlungen und der Energiepauschale hatte die Stellenentwicklung, u. a. zur Deckung des Lehrkräftebedarfes und für zusätzliches Personal bei der Polizei, maßgeblichen Anteil an dem Ausgabenanstieg. Zum 1. Dezember 2022 sollten die Entgelte der Tarifbeschäftigten und die Bezüge der Beamten und Richter um 2,8 % angehoben werden. Zahlungswirksam wurde die Besoldungserhöhung der sächsischen Beamten erst im Hj. 2023.

Ausgaben für nebenamtliche und nebenberufliche Tätigkeiten

- ¹⁶ Um mehr als 52 %, von rd. 12 Mio. € in den Vorjahren auf 18,1 Mio. € im Hj. 2022, stiegen die Ausgaben für nebenamtliche und nebenberufliche Tätigkeit (Gruppe 427). Zu den größten Ausgabeblöcken zählen dabei der Bereich Zensus 2022 mit Gesamtausgaben von 4,3 Mio. € im Epl. 03 sowie die Seelsorgebetreuung und externe Suchtberatung von Gefangenen im Epl. 06 (SMJusDEG) mit insgesamt rd. 3 Mio. €. Über die geplanten Personalausgaben hinaus erfolgten z. B. Honorarzahungen im Rahmen der Schulbudgets im Epl. 05 (SMK) i. H. v. rd. 2,9 Mio. € (Mehrausgaben von rd. 575 T€ im Hj. 2022).
- ¹⁷ Das SMF hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass der signifikante Anstieg der Ausgaben zu 70 % durch das singuläre Ereignis des Zensus 2022 getrieben worden sei. Die Ausgaben des Hj. 2023 hätten sich wieder auf dem ursprünglichen Niveau eingependelt.
- ¹⁸ Der SRH nimmt den Hinweis des SMF zur Kenntnis.

Ausgaben für externe Beratungsleistungen

- ¹⁹ Darüber hinaus stiegen auch die Gesamtausgaben der Staatsregierung und der Staatsministerien für externe Beratungsleistungen (außerhalb der HGr. 4). Sie beliefen sich im Jahr 2022 auf rd. 6,7 Mio. €, vgl. LT-Drs. 7/14759. Im Vergleich zu 2021 stiegen auch diese Ausgaben um rd. 2 Mio. € bzw. um mehr als 40 %.
- ²⁰ Finanziert wurde bspw. in der SK das Projektmanagement durch externe Dienstleistungen bei der Einführung der neuen Software Elektronisches Personalmanagement ePM.SAX und Bewerbermanagement für die Behörden und Einrichtungen des Freistaates Sachsen (BMS) mit einem Auftragswert von rd. 290 T€. Für die Themen der Strategiekommision: Arbeitsformen der Zukunft, staatlicher Aufgabenkatalog und die Konzipierung des zu errichtenden Competence Centers Organisationsmanagement (CCO) wurde externe Beratung im Umfang von rd. 43 T€ beauftragt. Das SMI beauftragte für rd. 190 T€ eine Aufgaben-, Organisations- und Personalbedarfsanalyse der IuK¹-Organisation der Polizei. Das SMJusDEG übergab Aufgaben im Umfang von rd. 294 T€ für die wissenschaftliche Begleitung sowie für Moderations- und Organisationsleistungen zur Fortschreibung von Landesaktionsplänen. Das SMEKUL beauftragte die externe Begleitung der IT-Organisationsuntersuchung in seinem Geschäftsbereich mit einem Auftragswert von rd. 367 T€. Das SMR vergab zur Unterstützung bei der Umsetzung des Gesetzes zur Verbesserung des Onlinezugangs den Beratungsauftrag für das IT-Projekt an externe Dienstleister im Umfang von 1,2 Mio. €, vgl. LT-Drs. 7/14166.
- ²¹ Die Ausgaben für nebenamtliche und nebenberufliche Tätigkeit stiegen 2022 um rd. ein Drittel gegenüber dem Vorjahr und die Auftragswerte für externe Beratungsleistungen der Staatsregierung um mehr als 40 %.
- ²² Obwohl seit Jahren ein Zuwachs an Stellen und Personal erfolgte und das Stellenniveau der Stelleninhaber ständig steigt, bezahlt der Staat weiterhin für die Erfüllung seiner Aufgaben externe Dienstleister in Größenordnungen.

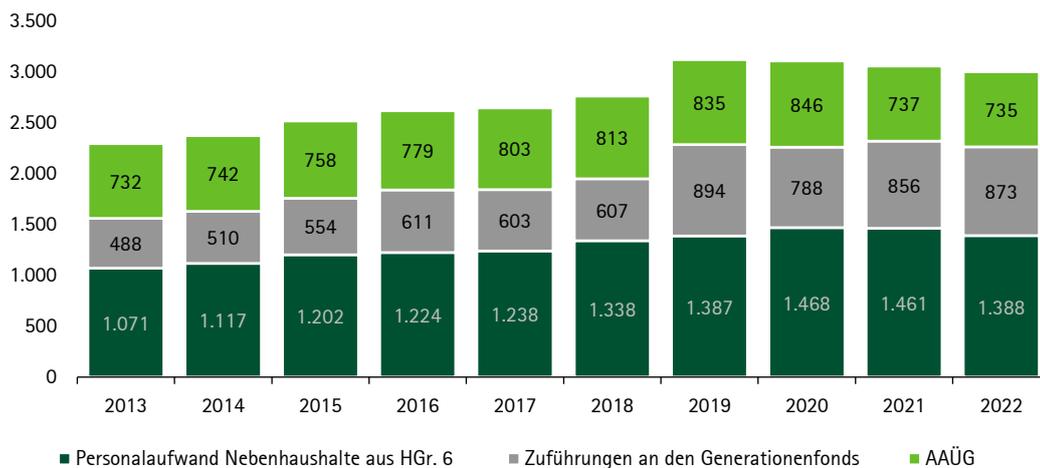
¹ IuK: Information und Kommunikation.

- 23 Das SMF hat erwidert, dass externe Beratungsleistungen eingekauft würden, wenn der Freistaat Sachsen über die entsprechende Expertise nicht verfüge und diese auch nicht dauerhaft benötige.
- 24 Die hier in Rede stehenden Bereiche der Aufgaben-, Organisations- und Personalplanung gehören zum Kerngeschäft der Staatsverwaltung. Deren Erledigung ist eine Daueraufgabe, für die fachlich geschultes Personal in den Ressorts vorgehalten wird.
- 25 Trotz zusätzlicher und tendenziell steigender Ausgaben für von der Landesverwaltung in Anspruch genommenes externes Berater- und Dienstleistungspersonal prognostiziert das SMF in der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen, dass auch die Personalausgaben im Kernhaushalt (HGr. 4) bis zum Jahr 2027 auf rd. 6,6. Mrd. € ansteigen werden. Dabei unterstellte das SMF für die Jahre 2025 bis 2027 allerdings, dass keine weitere Erhöhung des Stellenplans erfolgt.
- 26 Die tatsächliche Stellenentwicklung für den kommenden Doppelhaushalt 2025/2026 bleibt abzuwarten.

1.2 Personalinduzierte Ausgaben der HGr. 6

- 27 Aus der HGr. 6 werden Ausgaben für „Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen“ finanziert. Für die Ermittlung personalinduzierter Ausgaben sind die Erstattungen an den Bund aus OGr. 63 gemäß dem AAÜG, die Zuführungen zum Generationenfonds aus OGr. 68 sowie der Umfang zuschussfinanzierter Personalausgaben in den ausgelagerten staatlichen Aufgabenfeldern, den sog. Nebenhaushalten, zu betrachten. Bisher finden sich im Landeshaushalt keine differenzierten Angaben über die Höhe der Personalausgaben, die aus Zuschüssen für laufende Zwecke finanziert werden.

Abbildung 1: Personalinduzierte Ausgaben der HGr. 6 im Zeitraum 2013 bis 2022 (Ist; Mio €)

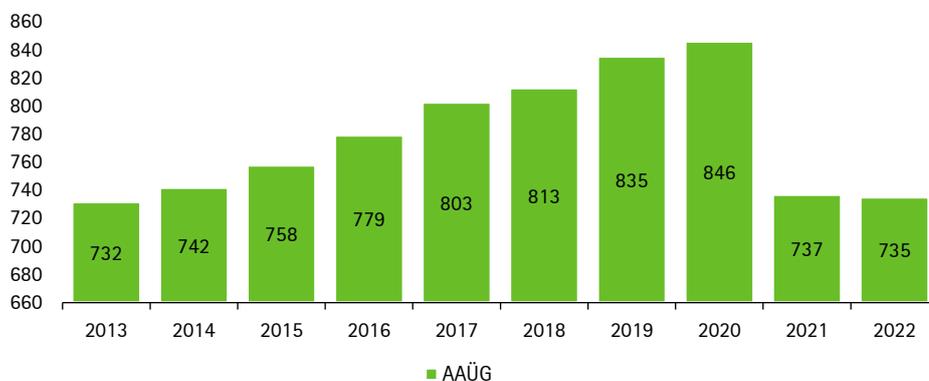


Quelle: Kassen-Ist, Personalausgaben der Nebenhaushalte nach Angaben der obersten Dienstbehörden.

1.2.1 Sonder- und Zusatzversorgungssysteme nach dem AAÜG

- 28 Die Erstattungen von Versorgungsleistungen in Folge der Überführung von Leistungen aus den Sonderversorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung erfolgten im Hj. 2022 i. H. v. 735,2 Mio. € an den Bund.
- 29 Gegenüber dem Vorjahr verminderten sich diese Zahlungen um rd. 2 Mio. €.

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

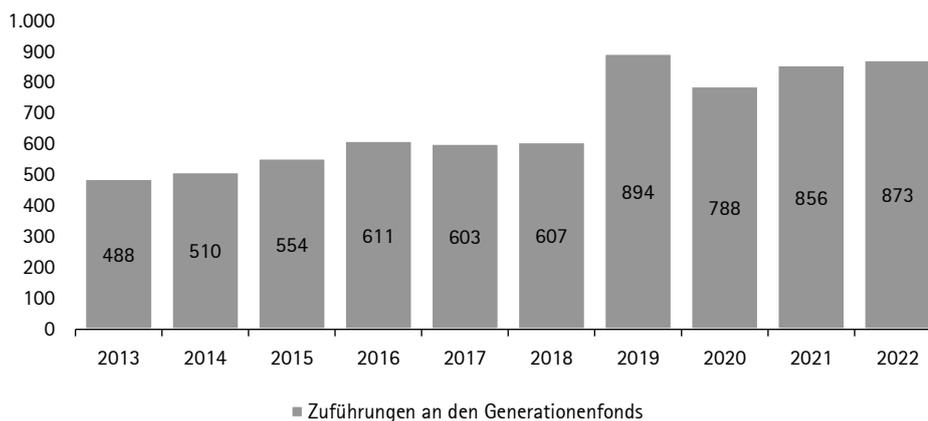


Quelle: Kassen-Ist.

1.2.2 Zuführungen zum Generationenfonds

- 30 Die Zuführungen an den Generationenfonds stiegen gegenüber dem Vorjahr um 17 Mio. € auf 873 Mio. € an. Ein Anwachsen der Ausgaben ist im Betrachtungszeitraum erkennbar. Dem außergewöhnlichen Anstieg im Hj. 2019 liegt die einmalige Zuführung aufgrund der Verbeamtung von Lehrkräften i. H. v. 162,47 Mio. € zugrunde. Die Verbeamtung der Lehrkräfte wird zudem tendenziell zu ansteigenden Abführungen an den Generationenfonds führen.

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



Quelle: Kassen-Ist.

- 31 Für die Zukunftssicherung und die Abfederung der Versorgungslasten plant der Freistaat Sachsen einen Anstieg der Zuführungen zum Generationenfonds bis 2027 auf rd. 1,3 Mrd. €.²
- 32 Diese Zuführungen sind angesichts der weiter steigenden Pensionslasten zwingend notwendig.

² Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2023 bis 2027.

1.2.3 Personalausgaben der Nebenhaushalte

- ³³ Ein Teil der öffentlichen Aufgaben wird von institutionellen Einheiten außerhalb der Kernverwaltung in sog. Nebenhaushalten wahrgenommen. Diese besitzen ein eigenes Rechnungswesen außerhalb des Kernhaushaltes. Die Nebenhaushalte erhalten zur Deckung ihrer Ausgaben regelmäßig Zuweisungen und Zuschüsse aus der HGr. 6 des Staatshaushaltes. Welcher Anteil dieser Zuweisungen und Zuschüsse für die Personalausgaben der vorgenannten Nebenhaushalte aufgewendet wird, ist jedoch nicht auf den ersten Blick erkennbar. Denn die VwV Haushaltssystematik enthält bei der Zweckbestimmung „Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen“ in der HGr. 6 keine Differenzierung nach Ausgabearten.
- ³⁴ Um die Höhe der Personalausgaben der Nebenhaushalte sowie deren Beschäftigungsvolumen im Hj. 2022 ermitteln zu können, hat der SRH diese bei den Ressorts abgefragt. Zum Stichtag 31. Dezember 2022 wurde ein Bestand von 54 Nebenhaushalten gemeldet. Diese umfassen 13 Staatsbetriebe (z. B. Landestalsperrverwaltung Sachsen), 7 Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden (z. B. 4 Sächsische Krankenhäuser), 16 Körperschaften des öffentlichen Rechts (z. B. die Universitäten), 12 Anstalten des öffentlichen Rechts (z. B. Digitalagentur Sachsen) sowie 6 Stiftungen des öffentlichen Rechts (z. B. Kulturstiftung des Freistaates Sachsen). Der Personalaufwand für das in den Nebenhaushalten beschäftigte Personal betrug nach den Angaben der Ressorts im Hj. 2022 insgesamt rd. 2.924 Mio. € (+ 8 % gegenüber rd. 2.707 Mio. € im Hj. 2021). Zum Beschäftigungsvolumen in den gemeldeten Einrichtungen wird auf Pkt. 2.2 verwiesen.
- ³⁵ Die Entwicklung des vom Freistaat Sachsen bezuschussten Personalaufwandes in den Nebenhaushalten im 10-Jahreszeitraum ist der nachfolgenden Abbildung 4 zu entnehmen.

Abbildung 4: Personalaufwand Nebenhaushalte aus HGr. 6 im Zeitraum 2013 bis 2022 (Ist; Mio. €)



Quelle: Personalaufwand Nebenhaushalte nach Angaben der obersten Dienstbehörden.

- ³⁶ Im Betrachtungszeitraum der Jahre von 2013 bis 2022 stiegen die zuschussfinanzierten Ausgaben um insgesamt rd. 317 Mio. € bzw. rd. 30 %. Im Hj. 2022 finanzierte der Freistaat Sachsen das Personal in den Nebenhaushalten mit rd. 1.388 Mio. €, was rd. 47 % des gesamten Personalaufwands der Nebenhaushalte (2.924 Mio. €)³ entspricht.
- ³⁷ Im Vergleich zum Hj. 2021 verringerte sich der zu finanzierende Personalaufwand im Hj. 2022 um 73 Mio. €, von 1.461 Mio. € auf 1.388 Mio. €. Schwankungen in diesem Bereich sind jedoch systemimmanent. Beispielsweise können Staatsbetriebe ihre Personalausgaben aufgrund der Erwirtschaftung von Erträgen durch eine betriebs- oder erwerbswirtschaftlich ausgerichtete Tätigkeit oder wegen des Absatzes ihrer Erzeugnisse (vgl. § 26 Abs. 1 Satz 1 SÄHO) auch aus Eigenmitteln decken.

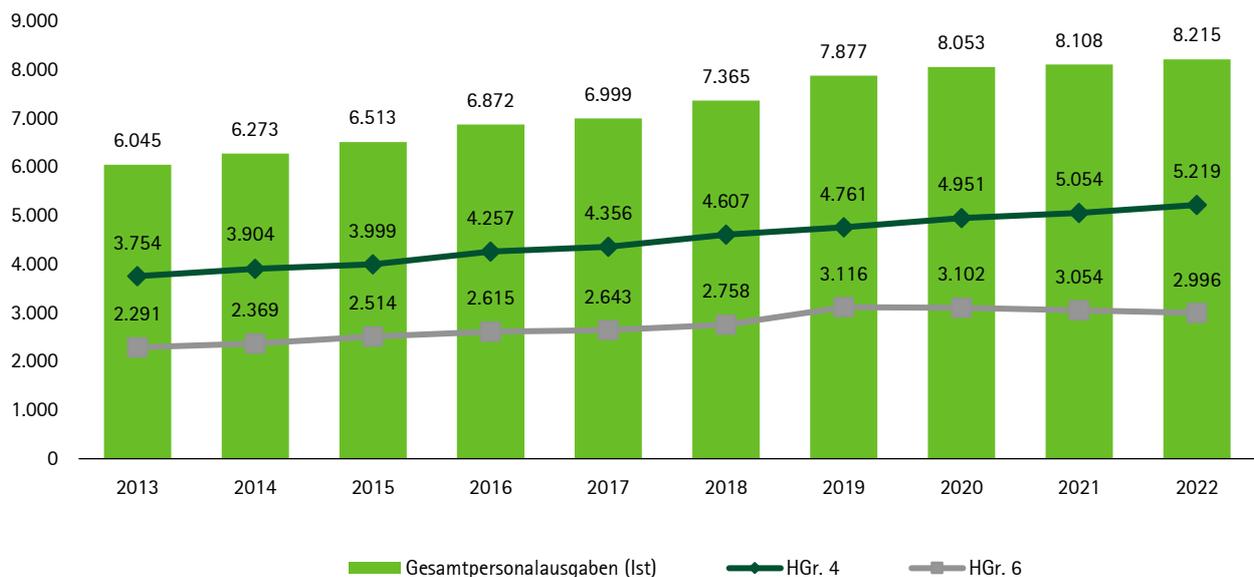
³ Quelle: Meldungen der Ressorts an den SRH zu den gesamten Personalausgaben/-aufwendungen.

- 38 In bestimmten Fällen (z. B. aufgrund hoher Erträge in einem Geschäftsjahr) sind sie daher nicht oder nur teilweise auf Zuweisungen oder Zuschüsse aus der HGr. 6 angewiesen. Beispielhaft seien dazu die Meldungen des SMEKUL an den SRH zum Staatsbetrieb Sachsenforst erwähnt. Dessen Personalaufwand wurde im Hj. 2021 noch mit rd. 31,8 Mio. € bezuschusst; im Hj. 2022 hat der Staatsbetrieb sein Personal vollumfänglich i. H. v. rd. 70,8 Mio. € durch Eigen- bzw. Drittmittel finanziert.
- 39 Ergänzend wurde von einzelnen Ressorts in ihren Meldungen darauf hingewiesen, dass aufgrund der Zuschussfinanzierung eine genaue Abgrenzung der Finanzierung des Personals (zuschussfinanziert oder Eigenmittel) schwierig sei. Insofern geht der SRH davon aus, dass die gemeldeten Angaben zur Finanzierung bzw. Mitfinanzierung des Personals in den Nebenhaushalten nicht in jedem Fall verbindlich sind.
- 40 Der SRH hat bereits im Jahresbericht 2023 – Band II, Beitrag Nr. 22 auf die Notwendigkeit verwiesen, dass der Umfang des zuschussfinanzierten Personals in den Nebenhaushalten im Haushaltsplan transparent abgebildet wird. Dem Landtag als Budgetgeber muss bekannt sein, wie viel Personal im Freistaat Sachsen außerhalb der Kernverwaltung zusätzlich zu finanzieren ist.

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

- 41 Der Umfang der Gesamtpersonalausgaben (Summe HGr. 4 und HGr. 6) wuchs im 10-Jahreszeitraum um rd. 2.170 Mio. € von rd. 6.045 Mio. € im Hj. 2013 auf rd. 8.215 Mio. € im Hj. 2022. Das ist ein Anstieg um rd. 36 %. Die Ausgaben für das Personal im Kernhaushalt in HGr. 4 stiegen im Betrachtungszeitraum mit 39 % schneller als die personalinduzierten Ausgaben aus der HGr. 6 mit rd. 31 %.

Abbildung 5: Entwicklung der Gesamtpersonalausgaben (Ist; Mio. €)



Quelle: HR, Kassen-Ist.

- 42 Mit einem Anteil von 64 % an den Gesamtpersonalausgaben haben die Ausgaben für das Personal im Kernhaushalt (HGr. 4) einen wesentlichen Einfluss auf die Höhe der Gesamtausgaben. Ursächlich für die Mehrausgaben ist der seit Jahren anhaltende Stellenaufwuchs im Kernhaushalt.
- 43 Laut der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2023 bis 2027 werden die Personalausgaben des Kernhaushaltes bereits im Hj. 2025 auf über 6 Mrd. € ansteigen, was zu einem erheblichen Anstieg der Gesamtpersonalausgaben führen wird.

- 44 Die Personalausgabenquote ist der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben des Freistaates Sachsen. Die bereinigten Gesamtausgaben des Freistaates Sachsen stiegen im Hj. 2022 gegenüber dem Vorjahr um rd. 562 Mio. €, also um rd. 2,8 % von rd. 20.425 Mio. € im Hj. 2021 auf rd. 20.987 Mio. €.
- 45 Im Berichtsjahr 2022 lag die Personalausgabenquote des Kernhaushaltes (HGr. 4) bei 24,9 %, die Personalausgabenquote der Nebenhaushalte (HGr. 6) bei 14,3 % und die Gesamtpersonalausgabenquote bei 39,2 %, vgl. Abbildung 6.

Abbildung 6: Entwicklung der Personalausgabenquoten (%)



Quelle: HR, Eigene Berechnung nach Kassen-Ist, Meldungen der Ressorts zu den Nebenhaushalten.

- 46 Der leichte Rückgang der Gesamtpersonalausgabenquote im Hj. 2022 um 0,5 Prozentpunkte auf 39,2 % bedeutet aber nicht, dass die Gesamtpersonalausgaben gesunken sind. Wie in Abbildung 5 dargestellt, stiegen diese vielmehr um 107 Mio. €. Auch die Ausgabenquote im Kernhaushalt (HGr. 4) hat im Hj. 2022 mit 24,9 % einen Höchstwert erreicht. Das trotz dieses Anstieges die Gesamtpersonalausgabenquote leicht gesunken ist, beruht auf geringeren personalinduzierten Ausgaben der HGr. 6 und auf dem Umstand, dass die Gesamtausgaben noch stärker als die Gesamtpersonalausgaben gestiegen sind.

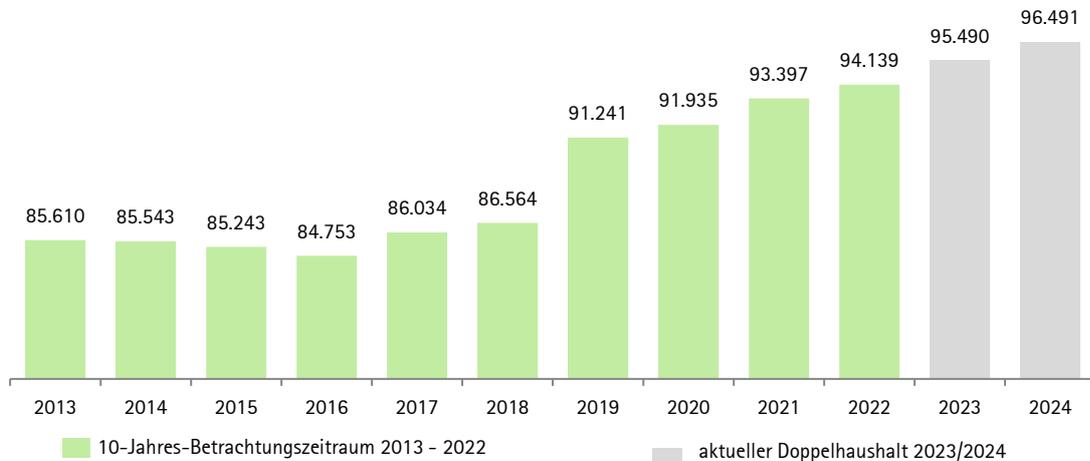
2 Personalbestand

- 47 Die Landesverwaltungen sind gem. § 6 Abs. 6 HG 2021/2022 bei der Bewirtschaftung der Personalausgaben an den Stellenplan gebunden. Dies gilt auch für die Stellen in den Staatsbetrieben nach § 26 SÄHO sowie Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden sowie für die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, deren Gesamtausgaben regelmäßig zu mehr als 50 % vom Freistaat Sachsen zuschussfinanziert werden, soweit der Freistaat Sachsen für deren Personal Dienstherr oder Arbeitgeber ist. Ausgenommen sind die Beschäftigten in Krankenhäusern und Heimen in Trägerschaft des Freistaates. Zudem sind Ausnahmen von der Stellenplanbindung nach §§ 7 bis 7f HG 2021/2022 möglich.

2.1 Entwicklung Stellenbestand

- 48 Im Stellenplan waren 2022 insgesamt 94.139 Planstellen und Stellen ausgewiesen. In den letzten 10 Jahren sind insgesamt 8.529 Stellen bzw. rd. 10 % Stellen neu geschaffen worden. In der 7. Legislaturperiode wurden 5.250 Stellen neu geschaffen.

Abbildung 7: Entwicklung Stellenbestand (Soll)



Quelle: Haushaltsplanung.

- 49 Die Stellenausstattung des Staatshaushaltes wächst seit 2017 wieder stetig an. Laut dem Stellenentwicklungsbericht wurden im DHH 2021/2022 neue Stellen vor allem in den Schwerpunktbereichen Regierungsneubildung, Landestalsperrenverwaltung, Schule, Hochschule, Strukturwandel Braunkohlerevier, dringender Bedarfe/IT, für den Ausbildungsbereich und für Projekte (Personalsoll D) eingerichtet. Ohne konkrete Spezifizierung wurden zudem mehr als 200 Stellen aufgrund „dringender Bedarfe“ und „weiterer dringender Bedarfe“ in den Stellenplänen der Ressorts neu veranschlagt.
- 50 Die Zahl der Stellen in der Staatsverwaltung wurde seit 2017 deutlich ausgeweitet und wird auch über 2022 hinaus weiter ansteigen. Im Hj. 2024 markiert der Stellenplan mit 96.491 Planstellen und Stellen einen Höchststand. In nur einer Legislaturperiode wurden 5.250 neue Stellen geschaffen, ein Plus von rd. 6 % (Bezugsjahr 2019).
- 51 Das SMF betonte in seiner Stellungnahme, die Staatsregierung nehme die vom SRH aufgezeigten Probleme ebenfalls sehr ernst und habe zu deren Überwindung im Jahr 2022 u. a. die Strategiekommission - Organisation/Personal (SKOP) eingesetzt, deren Ziel die Erarbeitung eines integrierten Personalkonzeptes sei.
- 52 Die vom SMF genannte Strategiekommission SKOP knüpft an die Personalkommissionen I und II sowie die ständige Personalkommission an, welche seit 2015 die Personalentwicklung des öffentlichen Dienstes untersuchen.
- 53 Während eine Kommission der anderen folgt, gab es zum Ende der 7. Legislaturperiode noch immer kein Strategiepapier. Vorgelegt wurde zuletzt lediglich eine 349 Seiten umfassende Zweite Stellungnahme der SKOP zum 31. Dezember 2023 (Stand: 24. Mai 2024), welche am 19. Juni 2024 beim SLT eingegangen ist und am 21. Juni 2024 an den federführenden HFA überwiesen wurde (LT-Drs. 7/16685).
- 54 Wie sich der Stellenaufwuchs seit 2019 auf die Ressorts verteilt, zeigt Übersicht 3. Dargestellt ist jeweils das Stellensoll im zweiten Haushaltsjahr des Doppelhaushaltes.

Übersicht 3: Stellenentwicklung nach Epl. von DHH 2019/2020 bis DHH 2023/2024

Epl.	2019/2020	2021/2022	2023/2024	Veränderung 2022/2020	Veränderung 2024/2020
01	158	164	166	6	8
02	867	972	1.123	105	256
03	20.204	19.493	19.909	-711	-295
04	8.330	8.799	8.691	469	361
05	33.368	33.950	34.880	582	1.512
06	9.095	9.405	9.729	310	634
07	1.331	1.322	1.344	-9	13
08	904	952	1.036	48	132
09	3.860	4.162	4.308	302	448
10	-	588	639	588	639
11	237	235	233	-2	-4
12	13.447	13.985	14.319	538	872
13	31	39	41	8	10
15	103	73	73	-30	-30
Ergebnis	91.935	94.139	96.491	2.204	4.556

Quelle: Haushaltsplanung.

- ⁵⁵ Die größten Stellenzuwächse, mit über 500 Stellen, waren im Zeitraum der 7. Legislatur im Bereich Schulen (Epl. 05), Justiz (Epl. 06), Regionalentwicklung (Epl. 10) sowie Wissenschaft und Kunst (Epl. 12) zu verzeichnen.
- ⁵⁶ Die Erhöhung der Stellenzahl im SMK geht auf die Lehrerbedarfsprognosen zurück. Im SMJusDEG haben sich die Neustrukturierung der Geschäftsbereiche im Rahmen der Regierungsneubildung sowie die Stärkung des Justizvollzugsdienstes auf den Stellenhaushalt ausgewirkt. Im SMWK wurden u. a. 213 neue Stellen im Bereich Hochschulen (Personalsoll C) geschaffen, davon 1 Kanzlerstelle und 212 Stellen zur Umsetzung des Zukunftsvertrages *Studium und Lehre stärken*.
- ⁵⁷ Das Staatsministerium für Regionalentwicklung wurde im Zuge der Regierungsbildung neu geschaffen und in den Folgejahren mit immer mehr Stellen ausgestattet.
- ⁵⁸ Die absolute Stellenreduzierung im Epl. 03 (SMI) resultiert vor allem auf dem Wegfall von 650 Stellen im Personal A für die Wachpolizei (Befristung des Wachpolizeidienstgesetzes bis 31. Dezember 2020) und 30 Stellenabgängen im Ausbildungsbereich (Personalsoll B) sowie dem Vollzug von 97 kw-Vermerken mit Ablauf des 31. Dezember 2021.
- ⁵⁹ Die Ausgabeverpflichtungen durch immer neue Stellen schränken die Handlungs- und Finanzierungsspielräume des Freistaates dauerhaft ein und belasten künftige Generationen. So werden für jede neu geschaffene und besetzte Stelle Personalausgaben über bis zu 4 Jahrzehnte vorgebunden, zuzüglich sich daran anschließender Pensionszahlungen.
- ⁶⁰ Der SRH hat bereits in seinem Jahresbericht 2022⁴ darauf hingewiesen, dass die ohne vorherige Stellenbedarfsuntersuchung ausgebrachten neuen Stellen Haushaltsmittel für Personalausgaben binden, die dann für zukunftsweisende Investitionen nicht mehr zur Verfügung stehen.
- ⁶¹ Bereits im aktuellen Haushaltsvollzug 2024 musste eine Haushaltssperre aufgrund rückläufiger Steuereinnahmen im Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2024 verhängt werden. Gegenüber der Steuerschätzung vom Oktober 2023 ergeben sich allerdings in allen Schätzjahren spürbare Mindereinnahmen. Das Schätzergebnis verdeutlicht jedoch, dass neue finanzielle Spielräume absehbar nicht bestehen.⁵

⁴ Jahresbericht 2022 des SRH - Band II, Beitrag Nr. 26.

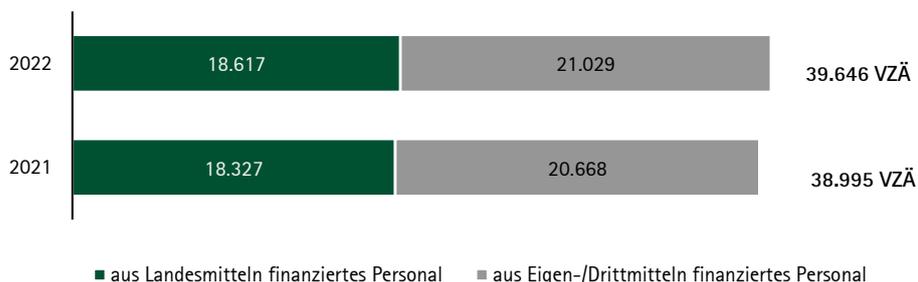
⁵ Vgl. BMF-Monatsbericht 2024 (<https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/Ausgabe/2024/06/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-steuerschaeztung-mai-2024.html>); zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024.

- 62 Nicht nur die dauerhafte Finanzierung, sondern auch die Besetzung der Stellen ist keinesfalls gesichert. Denn nicht nur die vielen neu geschaffenen Stellen, sondern auch die durch Abgänge frei werdenden Stellen müssen nachbesetzt werden.
- 63 In Zeiten des Arbeitskräftemangels tritt der öffentliche Dienst im "Kampf um die Köpfe" in verschärfte Konkurrenz zur Privatwirtschaft.⁶ Mit dem Stellenaufbau erhöht der Staat die Nachfrage und entzieht den anderen Arbeitgebern in den betroffenen Bereichen potenziell Fachkräfte. Bereits 2018 zeigte die Studie des ifo Instituts auf, dass in den Jahren 2025 bis 2030 der Ersatzbedarf das Nachbesetzungsangebot übersteigen wird und der öffentliche Dienst des Landes mit großen Nachbesetzungsschwierigkeiten rechnen muss und empfahl, dass die Personalpolitik des Landes sinnvoll politisch gesteuert werden sollte.
- 64 Der Stellenbestand ist in den letzten 10 Jahren von 2013 bis 2022 exponentiell um 10 % auf 94.139 Stellen gestiegen. Damit stiegen die Stellen in der Staatsverwaltung viel schneller als die Bevölkerung im Freistaat Sachsen, mit weniger als 1 %.⁷
- 65 Ob diese Stellen unter den aktuellen Gegebenheiten – Fachkräftemangel und rückläufige Steuereinnahmen – dauerhaft besetzt und langfristig finanziert werden können, ist fraglich.

2.2 Beschäftigungsvolumen der Nebenhaushalte

- 66 In den Nebenhaushalten geführte Stellen werden grundsätzlich als Personalsoll C im Haushaltsplan ausgewiesen. Nicht im Personalsoll C auszuweisen sind dagegen die Stellen für das Personal von Krankenhäusern und Heimen in der Trägerschaft des Freistaates Sachsen sowie von Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, deren Gesamtausgaben regelmäßig mit weniger als 50 % vom Freistaat Sachsen zuschussfinanziert werden. Ebenfalls nicht auszuweisen ist das Personal, falls der Freistaat Sachsen in Bezug auf die vorgenannten Einrichtungen nicht Dienstherr oder Arbeitgeber ist (§ 6 Abs. 4 HG 2021/2022).
- 67 Zu den Einrichtungen, deren Stellen im Haushaltsplan nicht abgebildet werden, zählen bspw. die SAB, die Sächsische Tierseuchenkasse, die Studentenwerke und die Sächsische Akademie der Künste.
- 68 Die im Haushaltsplan als Personalsoll C veranschlagten Planstellen/Stellen bilden somit nicht das gesamte – vom Freistaat Sachsen zuschussfinanzierte – Personal in den Nebenhaushalten ab.
- 69 Zur Ermittlung der Stellen, die in den Stellenplänen nicht abgebildet sind, hat der SRH das tatsächliche Beschäftigungsvolumen der Nebenhaushalte bei den Ressorts erhoben.

Abbildung 8: Beschäftigungsvolumen der Nebenhaushalte in VZÄ



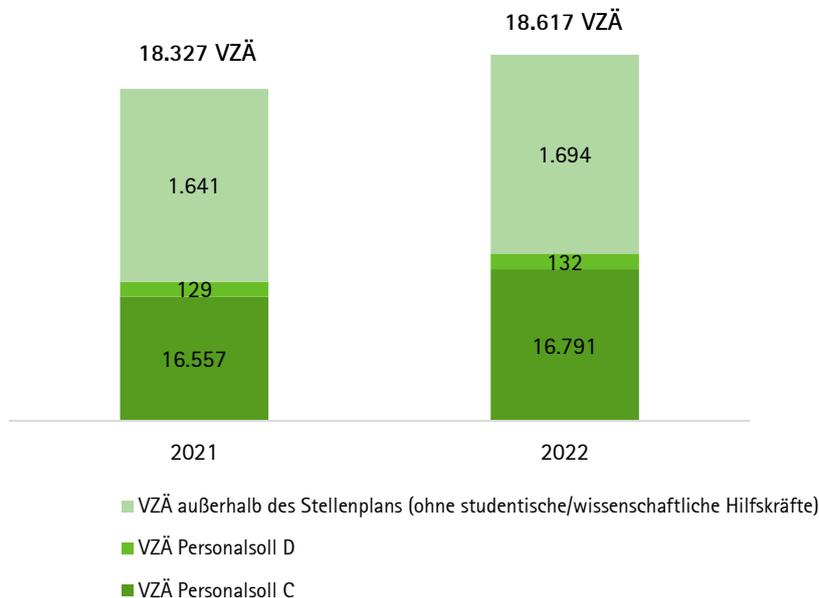
Quelle: Eigene Darstellung nach den Meldungen der Ressorts.

⁶ ifo Dresden Studie 81: Personalbedarfe im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen bis 2030 und Konkurrenzsituation zur Privatwirtschaft, 2018.

⁷ StLA: Bevölkerung des Freistaates Sachsen jeweils zum 30. Juni des Jahres: Bevölkerungswachstum von 2013 bis 2022 entspricht 0,9 % (2013: 4.041.663; 2022: 4.080.036).

⁷⁰ Ausweislich deren Mitteilung betrug dieses zum Stichtag 31. Dezember 2022 rd. 39.646 VZÄ. Dies bedeutet eine Steigerung um 651 VZÄ bzw. 1,7 % von rd. 38.995 VZÄ im Hj. 2021. Aus Zuschüssen der HGr. 6 des Landeshaushaltes wurden davon im Haushaltsjahr 2022 18.617 VZÄ finanziert (+ 1,6 % gegenüber 18.327 VZÄ im Hj. 2021). Dies bedeutet eine Finanzierung von rd. 47 % des gesamten Beschäftigungsvolumens der Nebenhaushalte durch Zuweisungen und Zuschüsse der HGr. 6.

Abbildung 9: Personal der Nebenhaushalte finanziert aus der HGr. 6



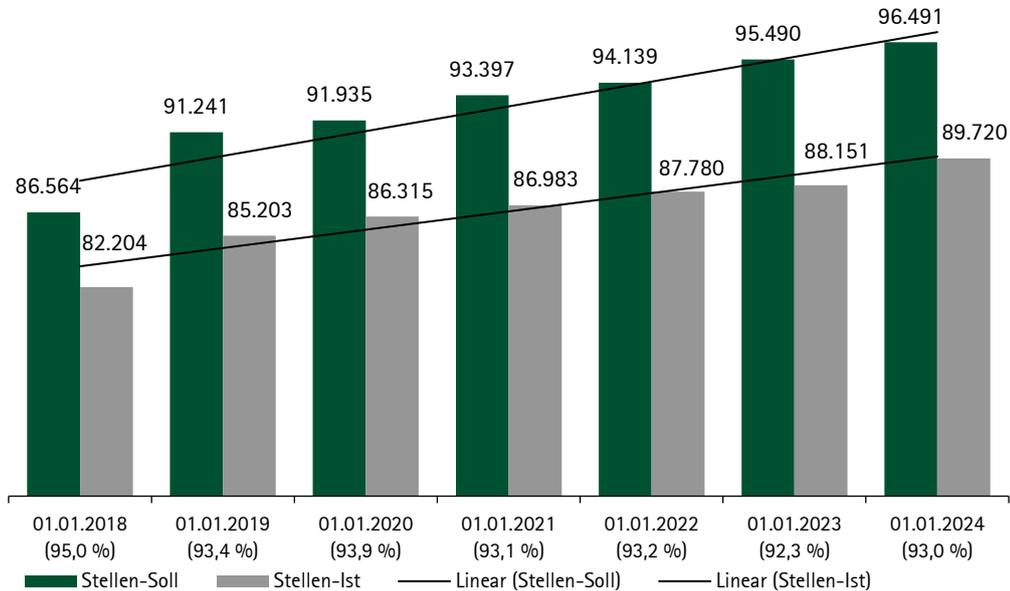
Quelle: Angaben der Ressorts zur Bestandsaufnahme der Nebenhaushalte Stichtag, 31. Dezember 2022.

- ⁷¹ Prozentual überdurchschnittlich hohe Personalzuwächse verzeichneten die Sächsische Landesbibliothek – Staats- und Universitätsbibliothek mit einem Plus von 22 % (53 VZÄ) sowie 10 der 14 Hochschulen mit Steigerungen des Beschäftigungsvolumens zwischen 13 % und 21 % jeweils im Vergleich zum Vorjahresstichtag.
- ⁷² Analog zum Kernhaushalt steigt der Personalbestand auch in den Nebenhaushalten weiter. Fast die Hälfte dieses Personals wird durch Zuschüsse aus HGr. 6 des Landeshaushaltes finanziert.
- ⁷³ Das SMF wies darauf hin, dass das Modell eines Kernhaushaltes mit Nebenhaushalten nicht auf den Personalhaushalt uneingeschränkt übertragbar sei. Das Personal bspw. der SAB sei kein Personal des Freistaates. Insoweit bestehe weder die rechtliche Möglichkeit noch die Notwendigkeit, dass der Haushaltsgesetzgeber den Personalbestand der SAB steuert. Insofern könne die Einschätzung des SRH nicht geteilt werden, dass das Personal in den Nebenhaushalten nicht transparent abgebildet werde.
- ⁷⁴ Der SRH hat in seinem Jahresbericht 2023 – Band II, Beitrag Nr. 22 empfohlen, das Personal, welches außerhalb der Stellenpläne beschäftigt bzw. für den Freistaat Sachsen tätig ist, auch im Haushaltsplan mindestens informativ auszuweisen. Selbst wenn der Freistaat Sachsen nicht in jedem Fall Dienstherr oder Arbeitgeber ist, erhalten die betreffenden Dienstleister/Einrichtungen/Unternehmen eine vertraglich abgesicherte bzw. mindestens für den jeweiligen DHH verbindliche Finanzierungszusage, auch anteilig für ihr Personal.
- ⁷⁵ Das tatsächlich vom Freistaat Sachsen finanzierte Personal geht über den im Haushaltsplan abgebildeten Stellenbestand (§ 6 HG) hinaus. Dem Landtag als Budgetgeber und als letzte Steuerungsinstanz muss bekannt sein, in welchem Umfang Personal über das Personalsoll A, B, C, und D hinaus für welche Aufgaben/Leistungen finanziert bzw. mitfinanziert wird. Dafür bedarf es eines umfassenden und abschließenden Überblicks über sämtliche Personalbestände. Dies gebieten im Übrigen auch die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit.

2.3 Soll-Ist-Besetzung

- 76 Im Haushalt des Freistaates Sachsen waren im Hj. 2022 insgesamt 94.139 Planstellen und Stellen des Personalsoll A, B, C und D veranschlagt. Am 1. Januar 2023 waren insgesamt 88.151 Planstellen und Stellen, also 92,3 %, besetzt.

Abbildung 10: Soll-Ist-Besetzung in den Jahren 2018 bis 2024



Quelle: Meldungen der Ist-Besetzung gemäß Anlage 1 der VwV-HWiF, Stellensoll lt. Hpl.

- 77 Der Stellenaufwuchs in den Hj. 2022 und 2023 führte auch zu einem Anstieg unbesetzter Planstellen und Stellen. Am 1. Januar 2023 waren 7.339 offene Stellen verzeichnet, damit war jede 13. Stelle unbesetzt. Die Bemühungen zur Besetzung der vorhandenen Planstellen und Stellen führten aktuell zum Stichtag 1. Januar 2024 erstmals zu einem Rückgang der Anzahl freier Stellen auf 6.771.
- 78 Im Berichtsjahr 2022⁸ waren 88.151 von 95.490 Planstellen und Stellen mit Personal besetzt; das heißt, die Stellenbesetzung lag insgesamt bei 92,3 %. Die aktuelle Entwicklung zeigt einen Anstieg besetzter Stellen und einen leichten Rückgang offener Stellen. Dennoch bleibt jede 14. Stelle frei.

Unterwertige Besetzung von Stellen und Planstellen

- 79 Im Stellenplan dürfen nur die unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit notwendigen Planstellen und anderen Stellen ausgewiesen werden. Unterwertig sind Stellen oder Planstellen besetzt, wenn die tatsächliche Stellenbesetzung nicht dem Stellenplan entspricht. Das heißt, wenn die Stelleninhaber in eine niedrigere Entgeltgruppe eingruppiert sind oder Beamte Bezüge aus einer niedrigeren Besoldungsgruppe erhalten als im Stellenplan vorgesehen. Unter bestimmten Voraussetzungen ist eine unterwertige Besetzung zwar möglich, dauerhaft jedoch nicht.

3 Sonderthema: Bericht der 4. Fachkommission Polizei

- 80 Im Rahmen des Projektes „Polizei.Sachsen.2020“ ist die sächsische Polizei 2011 einer umfassenden Aufgaben- und Organisationsanalyse unterzogen worden. Ziel war, die Polizei zukunftsfähig zu gestalten und die Aufgaben, die Organisation und die Arbeitsweisen an die veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen. Zum 1. Januar 2013 hat die sächsische Polizei ihre neue Struktur eingenommen und damit die größte Strukturreform der vergangenen 8 Jahre vollzogen.⁹

⁸ Stichtag 1. Januar 2023.

⁹ Medienservice des SMI vom 9. Juli 2015: „Kommission zur Evaluierung der Polizeireform Sachsen 2020 nimmt Arbeit auf“.

⁸¹ Die Regierungsfractionen haben danach im Koalitionsvertrag vom 23. Oktober 2014 vereinbart, die zum 1. Januar 2013 eingenommene Polizeiorganisation hinsichtlich der Aufgaben sowie der Personal- und Sachausstattung umfassend zu evaluieren und dazu eine Fachkommission einzusetzen.

⁸² Zu diesem Vorhaben hat der SLT in seiner Sitzung am 12. März 2015 die Staatsregierung ersucht, die Polizei des Freistaates Sachsen hinsichtlich ihrer Aufgaben sowie ihrer Personal- und Sachausstattung umfassend zu evaluieren und zu diesem Zweck eine Fachkommission einzurichten. Daraufhin hat die Staatsregierung im Rahmen der Kabinettsitzung am 12. Mai 2015 die Fachkommission unter Federführung des SMI formell eingerichtet mit dem Ziel, dem Kabinett über die erreichten Ergebnisse der Fachkommission bis zum 31. Dezember 2015 zu berichten.

1. Fachkommission 2015

⁸³ Die Fachkommission 2015 zur Evaluierung der Polizei des Freistaates Sachsen hatte in ihrem Abschlussbericht (Vorlage am 14. Dezember 2015) u. a. empfohlen, die sächsische Polizei in den Bereichen Einsatz, Kriminalitätsbekämpfung und Streifendienst in Bezug auf die Stellenausstattung im Jahr 2015 um ca. 1.000 Stellen zu stärken.¹⁰

2. Fachkommission 2019

⁸⁴ Die Fachkommission 2019 wurde durch Kabinettsbeschluss vom 8. Februar 2018 zur erneuten Evaluierung der Polizei des Freistaates Sachsen unter Fortschreibung des Berichtes der Fachkommission 2015 eingesetzt. In ihrem Abschlussbericht hat die 2. Fachkommission 3 Vorschläge zum Gesamtstellenbedarf der sächsischen Polizei gemacht, sich im Ergebnis aber auf keine dieser Varianten festgelegt, sondern die Entscheidung zwischen den 3 Varianten der Politik überlassen.¹¹

3. Fachkommission 2021

⁸⁵ Zur Verstetigung eines aufgabengerechten Lagebildes und lagegerechter Stellenbedarfsbetrachtungen wurde mit Beschluss des SLT vom 5. November 2020 (LT-Drs. 7/4220) die regelmäßige Fortführung der Fachkommissionsarbeit in einem 2-Jahres-Rhythmus beauftragt. Auf Grundlage dieses Beschlusses des SLT wurde die Fachkommission 2021 durch das SMI eingerichtet. Die Fachkommission 2021 gab die Empfehlung zur Erhöhung der Stellenzahl um mindestens 840 Stellen.¹²

⁸⁶ Der SRH begrüßt die dauerhafte Etablierung des Berichtswesens zwischen der Staatsregierung und dem Landtag als Haushaltsgesetzgeber zur Gewährleistung einer nachhaltigen aufgabenorientierten Personalplanung und Organisationsstrukturen bei der sächsischen Polizei.

4. Fachkommission 2024

⁸⁷ Die 4. Fachkommission zur Evaluierung der Polizei im Freistaat Sachsen hatte das Ziel, Aussagen zum Stellenbedarf der sächsischen Polizei in einem mittelfristigen Betrachtungshorizont von 10 Jahren zu treffen, um die Planungssicherheit zu erhöhen. Damit war die Herausforderung verbunden, die künftige Entwicklung der Staatsfinanzen, gesellschaftlicher Prozesse sowie der Sicherheitslage in Sachsen über einen relativ langen Zeitraum zu prognostizieren. In ihrem Abschlussbericht vom 9. Januar 2024 spricht sich die Fachkommission für eine Gesamtstellenausstattung der sächsischen Polizei i. H. v. 14.925 Stellen aus (Stand 2024: 14.581). Zudem empfiehlt die Fachkommission u. a. die Implementierung eines Leitbildes (unter dem Aspekt der Minimierung der Personalfuktuation), die Entwicklung einer modernen Arbeitgebermarke, die Fortentwicklung der Führungskultur, die weitere Optimierung des Einstellungsprozesses und eine Reform der zentralen polizeilichen Fortbildung.

⁸⁸ Zur Ermittlung des Stellenbedarfs für die sächsische Polizei hat die Fachkommission die bisher übliche vergangenheits- oder gegenwartsbezogene Kennzahlenmethode (u. a. auf Basis der Kennzahlen „Fallzahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik“ sowie „Verkehrsunfallbelastung“ und einer Vergleichsbetrachtung der polizeilichen Leistungen anderer Bundesländer) um zukunftsorientierte Betrachtungen (z. B. prognostizierte Entwicklung der inneren Sicherheit für die nächsten 10 Jahre) ergänzt. Der Bedarf aus der Kennzahlenmethode

¹⁰ Abschlussbericht 4. Fachkommission, Seite 17.

¹¹ Abschlussbericht 4. Fachkommission, Seite 18.

¹² Abschlussbericht 4. Fachkommission, Seite 19.

(14.325 Stellen) und einen auf der aktuellen Belastungssituation der sächsischen Polizei und zukunftsorientierten Betrachtungen basierenden Zukunftsaufschlag (600 Stellen) führen zur Gesamtstellenausstattung der sächsischen Polizei. Diese neue Methode versucht, sowohl Zahlen als auch Meinungen oder Trends zu berücksichtigen. Der Bericht bezieht auch Überlegungen ein, wie sich die Gesellschaft darstellt und fühlt (Umfrage Sachsen-Monitor 2021/22) und in welche Richtung sie sich bewegen wird.

- ⁸⁹ Polizeiliche Einsatzmaßnahmen, also die Vorgangszahlen zur Gefahrenabwehr, zur Strafverfolgung, zur Unfallaufnahme sowie sonstiger polizeirelevanter Ereignisse nehmen seit Jahren an Quantität zu. Die Qualität des Einsatzgeschehens hat sich zudem verändert. Im Zeitraum von 2015 bis 2023 hat sich die Stellenanzahl der sächsischen Polizei von 13.005 im Jahr 2015 auf 14.315 um insgesamt 1.310 Stellen (10 %) erhöht.
- ⁹⁰ Der Bericht der 4. Fachkommission verdeutlicht, dass diese Stellen zur Deckung unabweisbarer Bedarfe benötigt wurden und der vorgesehene Aufwuchs im Streifendienst bisher nicht umgesetzt werden konnte.
- ⁹¹ Das Ziel einer Erhöhung polizeilicher Präsenz im Streifendienst wurde grundsätzlich nicht erreicht. Auch die Bereiche Kriminalitätsbekämpfung und Einsatzeinheiten bei den Polizeidirektionen wurden nicht in vorgegebenem Maß personell verstärkt.
- ⁹² Im DHH 2023/2024 wurden 518 Neustellen entsprechend der Priorisierung der durch die Fachkommission 2021 festgestellten Bedarfe verteilt.
- ⁹³ Inwieweit der „weiche Faktor“ „Sicherheitsgefühl der Bürger“ für eine Personalbedarfsermittlung herangezogen werden kann, darf bezweifelt werden. Der SRH plädiert dafür, die tatsächliche Entwicklung der Kriminalität als vorrangigen Faktor des Personalbedarfs in den Fokus zu stellen. Letztlich ist es Aufgabe der Polizei, die tatsächliche Sicherheit zu gewährleisten und nicht nur lediglich das Gefühl von Sicherheit. Insofern trägt der SRH es – wie schon bisher – mit, wenn die Zahl der Polizeistellen angemessen erhöht wird, soweit die tatsächliche Sicherheitslage dies erfordert, z. B. mit Blick auf die zunehmende Zahl von Straftaten im Bereich der Cyberkriminalität oder auch die sprunghaft angestiegenen Angriffe mit Messern.
- ⁹⁴ Darüber hinaus sei aus Sicht des SMF eine Erhöhung der Zahl der Polizeistellen nur dann gerechtfertigt, wenn die Sicherheitslage insgesamt dies erfordern würde. Bei z. B. Anstieg von Cyber- und Messerkriminalität und korrespondierenden gegenläufigen Tendenzen in anderen Kriminalitätsbereichen – also einer reinen Verlagerung von Deliktsschwerpunkten – wäre eine Erhöhung der Polizeistellen jedoch nicht zu rechtfertigen.
- ⁹⁵ Der SRH teilt selbstverständlich die Auffassung des SMF, dass der tatsächliche Personalbedarf anhand der objektiven Gegebenheiten zu ermitteln ist. Eine alleinige Fokussierung auf die – ohnehin nur bedingt aussagefähige – polizeiliche Kriminalstatistik greift hier jedoch zu kurz. Die Ermittlung des tatsächlichen Bedarfes hat nicht nur Entwicklungen in der Strafverfolgung, sondern auch in weiteren Aufgabenfeldern der Polizei, insbesondere der Gefahrenabwehr, zu berücksichtigen. Den sich daraus ergebenden Stellenbedarf objektiv zu ermitteln, ist gerade Aufgabe der Fachkommission. Die Expertise, ob Aufgaben aufgrund einer geänderten Sicherheitslage oder einer Verlagerung von Deliktsschwerpunkten ggf. stellenneutral bewerkstelligt werden können, obliegt damit ebenfalls der Kommission.

II. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

Einzelplan 08:

Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt

Entschädigung nach Infektionsschutzgesetz: Krisenmanagement der Landesdirektion während der Corona-Pandemie

29

Die Landesdirektion Sachsen hat den Vollzug der Entschädigungsansprüche nach § 56 IfSG grundsätzlich recht- und ordnungsgemäß durchgeführt. Sie hat im Rahmen der Bewältigung der Corona-Pandemie schnell und bedarfsgerecht ein Prozessmanagement zur Bescheidung der Anträge etabliert und kontinuierlich nachgesteuert.

Notwendige Erfolgsfaktoren waren dabei die Implementierung leistungs- und anpassungsfähiger Arbeits- und Organisationsstrukturen, die schnelle Zuführung einer angemessenen und konstanten Personalausstattung sowie von Haushaltsmitteln und das Vorhandensein bzw. der Aufbau leistungsfähiger IT-Systeme.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Für Personen, die Verboten in der Ausübung ihrer bisherigen Erwerbstätigkeit unterlagen oder die aufgrund der Schließung der (Betreuungs-) Einrichtungen ihre Kinder bzw. Menschen mit Behinderung selbst betreuen mussten und dadurch einen Verdienstaufschlag erlitten, konnten gemäß § 56 Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG¹) Entschädigungsansprüche geltend gemacht werden. Entsprechend gingen im Zeitraum von März 2020 bis 31. März 2024 in der für den Vollzug des IfSG zuständigen LDS 351.783 Anträge auf Entschädigung ein. Davon wurden bis zu diesem Zeitpunkt 341.446 Anträge abschließend bearbeitet und Entschädigungen i. H. v. 252,2 Mio. € ausgezahlt. Bis Februar 2025 ist mit weiteren Antragsengängen zu rechnen.

2 Prüfungsergebnisse

- ² Die Leistung von Entschädigungen aus § 56 IfSG erfolgt auf der Grundlage eines Bundesgesetzes, welches durch die Länder vollzogen wird. Die LDS ist im Freistaat Sachsen für die rechtliche und organisatorische Umsetzung zuständig. Es war ihre Aufgabe, das Antrags- und Bewilligungsverfahren an die sich fortlaufend ändernde Rechts- und Sachlage anzupassen und dabei rechtssichere und zügige Entscheidungen zu treffen. Das SMS übt die Fachaufsicht aus und das SMI ist für die Dienstaufsicht und die Personalausstattung zuständig.

2.1 Rechtmäßigkeit der Entscheidungen

- ³ Die Rechtslage war häufigen Änderungen im IfSG, aber auch in den Landesregelungen zur Bewältigung der Corona-Pandemie unterlegen, mit denen Bundes- und Landesgesetzgeber sowie Landes- sowie Kommunalbehörden auf die jeweilige Pandemielage reagierten. Die Rechtsgrundlagen waren mitunter nicht eindeutig und schwierig zu vollziehen. Dazu kamen regional unterschiedliche Pandemielagen, für die verschiedene Regelungen anzuwenden waren, und Einzelanordnungen der Gesundheitsämter.
- ⁴ Vor der Herausforderung der stetig wechselnden Rechts- und Sachlage standen sowohl die Antragsteller als auch die LDS. Um die Antragstellung zu erleichtern und ein gegenseitiges Verständnis zu fördern, hat die LDS seit Frühjahr 2020 stets aktuelle FAQ veröffentlicht und u. a. Multiplikatoren, wie Kammern und Verbände, regelmäßig über den Bearbeitungsstand, aktuelle Antragerfordernisse und typische Fehler informiert. Auch die eigenen Entscheidungsgrundlagen hat die LDS stetig angepasst und Vollzugsschwierigkeiten eigenständig gelöst.

¹ Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I Seite 1045), das zuletzt durch Artikel 8v des Gesetzes vom 12. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 359) geändert worden ist.

2.2 Verfahrenseffizienz

- ⁵ Die LDS hat schnell und bedarfsgerecht ein Prozessmanagement etabliert und kontinuierlich nachgesteuert.
- Sie hat zügig eine leistungsfähige, skalierbare Organisationseinheit sowie eine IT-Unterstützung für dieses Massengeschäft aufgebaut und weiterentwickelt.
 - Sie stellte durch standardisierte Arbeitsabläufe, eine umfassende Arbeitsorganisation und interne Arbeitsanweisungen eine materiell recht- und ordnungsgemäße Antragsprüfung und Entschädigungsleistung sicher.
 - Sie hat ein Verfahren mit ausreichender Prüf- und Kontrolltiefe entwickelt, in dem die komplexen, sehr spezifischen und breit gefächerten Anträge einheitlich und teilweise teilautomatisiert bearbeitet werden konnten. Dabei wurden gleichzeitig eine angemessene Bearbeitungsqualität einschließlich dokumentierter Prüfungen der Anspruchsvoraussetzungen und Ermessensentscheidungen sowie eine größtmögliche Verfahrenseffizienz gewährleistet.
- ⁶ Dazu im Einzelnen:

2.3 IT-System

- ⁷ Die LDS baute nach anfänglichen Startschwierigkeiten bei allen drei Beteiligten – LDS, IT-Dienstleister und „Amt24“ – zügig ein leistungsfähiges IT-System auf. Bereits im April 2020 führte sie zur Erfassung, Pflege, Bereitstellung und Auswertung der Datensätze und zur Bearbeitung der Entschädigungsanträge ein eigenes Fachinformationssystem „Infekt21“ ein und entwickelte es stetig weiter. Dieses verfügte über Schnittstellen zur elektronischen Akte in „VIS.SAX“, sodass ein manueller Datenaustausch nicht erforderlich war. Seit Oktober 2020 besteht auch eine elektronische Schnittstelle zum Haushaltssystem „SAX.MBS“, über welches die Auszahlungen veranlasst werden. Seit Mai 2021 konnten die Anträge schrittweise elektronisch über das Portal „Amt24“ gestellt werden. Dies erleichterte die Beantragung für die Antragsteller und verringerte den Aufwand für die LDS, da die Menüführung die Antragsqualität verbesserte und die aufwendige Überführung der Anträge in die elektronische Akte entfiel. Seit dem 23. März 2022 wurde der Teil der Anträge, für den die Validierung durch einen Bearbeiter die Vollständigkeit und Schlüssigkeit ergab und für den keine Ermessensentscheidungen oder individuellen Begründungen erforderlich waren, teilautomatisiert im Programm „Infekt21“ bearbeitet.
- ⁸ Damit hat die LDS zeitnah die Voraussetzungen für eine zügige und gleichzeitig verwaltungsrechtlich ordnungsgemäße Bearbeitung der Entschädigungsanträge geschaffen.

2.4 Personalausstattung

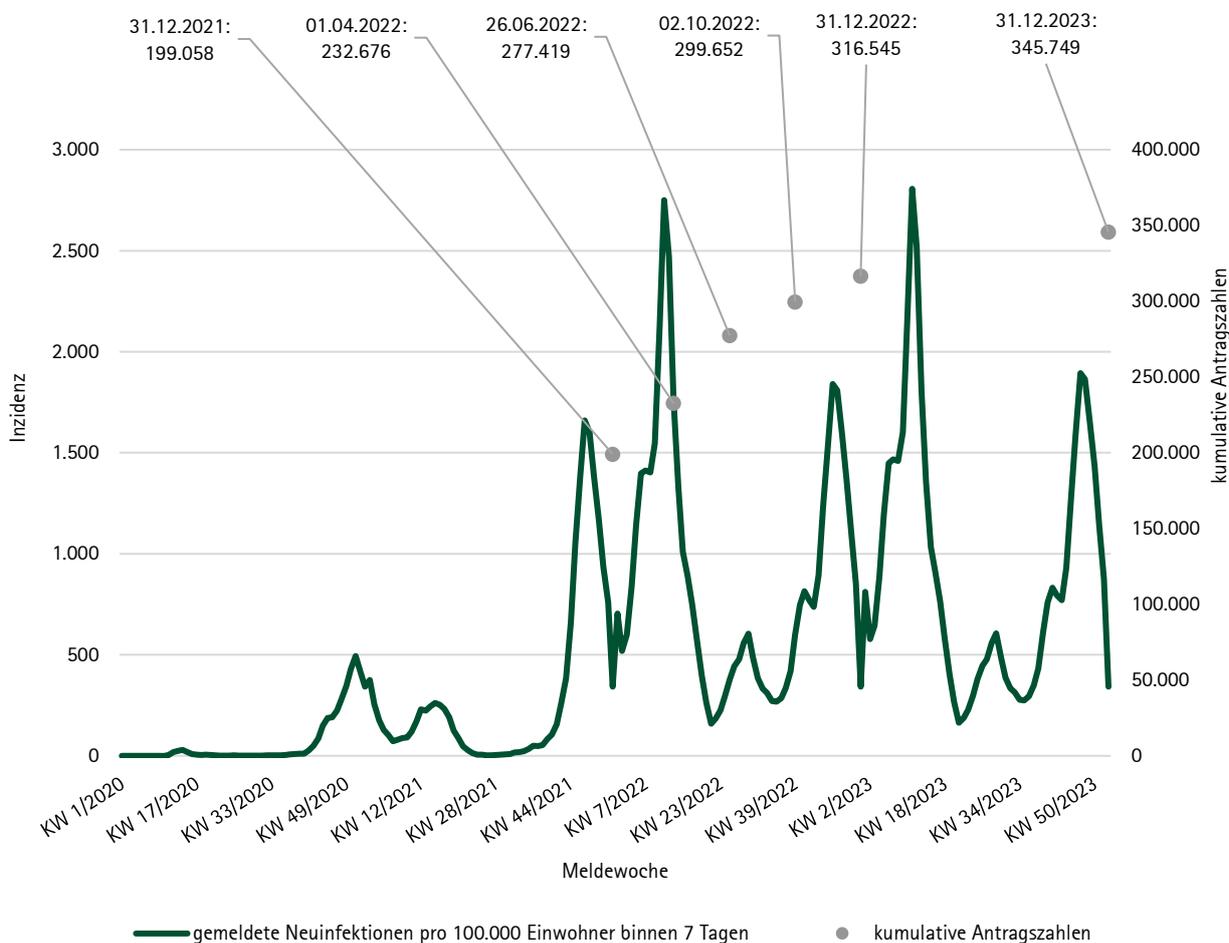
- ⁹ Mit Ausbruch der Corona-Pandemie stieg die Anzahl der Entschädigungsanträge nach § 56 IfSG um ein Vielfaches. Vor der Pandemie wurde eine niedrige zweistellige Zahl an Anträgen je Jahr gestellt. Zwischen März 2020 und März 2024 gingen durchschnittlich 348 Fälle je Arbeitstag² ein. Im Zeitraum von Oktober 2020 bis März 2021 (zweite „Coronawelle“) sind je Arbeitstag durchschnittlich ca. 750 Anträge in der LDS gestellt worden.³ Dabei lag der Schwerpunkt auf dem I. Quartal 2021. In der Hochphase der Infektionszahlen im Frühjahr 2022 gingen sogar durchschnittlich über 1.000 Anträge je Arbeitstag ein. Somit vollzog sich der Antragseingang sehr ungleichmäßig und schubweise.

² Eigene Berechnung des SRH anhand der Gesamtantragszahl i. H. v. 351.783 und der Anzahl der Arbeitstage (1010) in o. g. Zeitraum.

³ Informationen aus dem Eröffnungsgespräch mit SMS, LDS und SRH am 2. Juni 2022.

10 Die Erklärung dafür gibt die Entwicklung der Corona-Neuinfektionen in Sachsen:

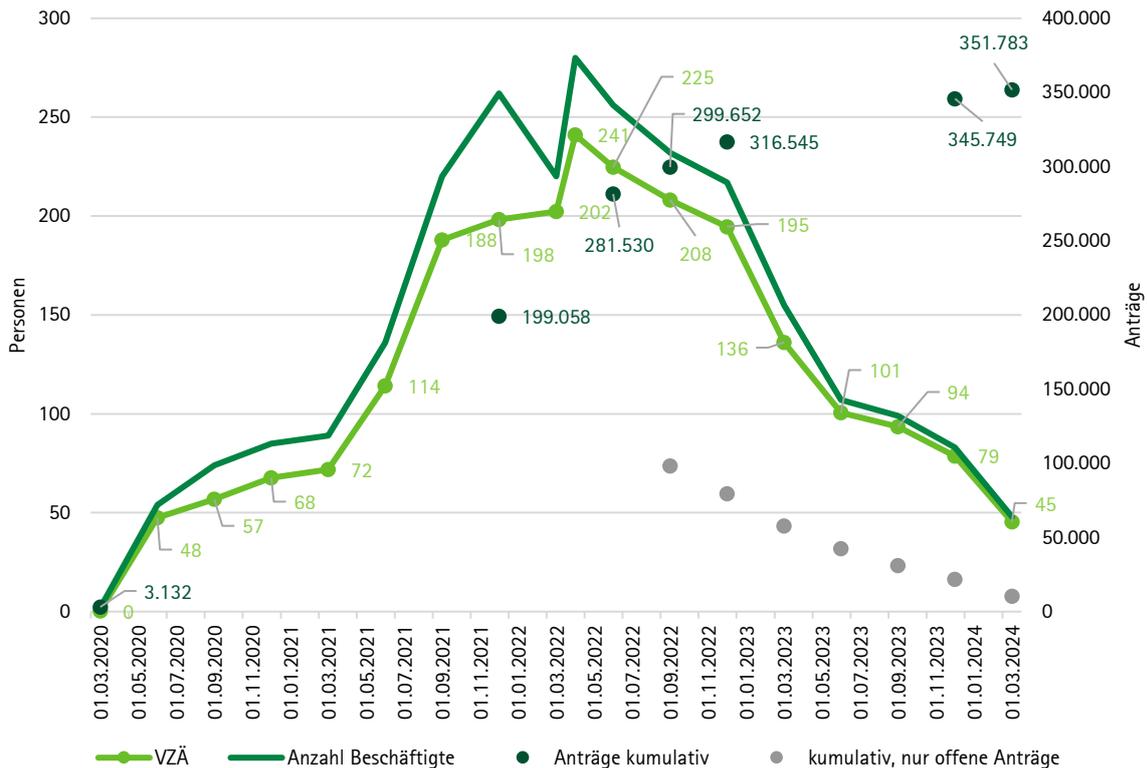
Abbildung 1: Covid-19-Inzidenz und kumulative Antragszahl



Quelle: Eigene Darstellung des SRH auf der Grundlage von Daten des Robert-Koch-Instituts, SurvStat@RKI 2.0, <https://survstat.rki.de>, Abfrage vom 29. Oktober 2024.

11 Die Erledigung durch die bis zur Pandemie lediglich anteilig mit der Bearbeitung betrauten Beschäftigten (0,2 bzw. 0,4 VZÄ) reichte bereits im Frühjahr 2020 nicht aus. Um Abhilfe zu schaffen, rekrutierte die LDS das notwendige Personal zunächst sukzessive aus dem eigenen Stammpersonal. Ab 12. Februar 2021 bat das SMI mittels mehrerer gleich gerichteter Kabinettsvorlagen um personelle Unterstützung durch andere Ressorts. Daraufhin stellten diese der LDS seit Februar 2021 befristet bis zu 170 frei verfügbare Stellen/-reste und Abordnungen zur Verfügung, sodass in Spitzenzeiten bis zu 280 Beschäftigte (241 VZÄ, 16. April 2022) gleichzeitig mit der Bearbeitung der Entschädigungsanträge befasst waren.

Abbildung 2: Personalbestand sowie Antragseingang und -erledigung



Quelle: Eigene Darstellung.

- 12 Entsprechend der jeweiligen Prognosen wurde Personal in großer Anzahl zur Verfügung gestellt, jedoch - naturgemäß - immer erst im Nachgang eines großen Antragseingangs und nur für jeweils kurze Zeiträume. Große Fluktuation war die Folge und gewährleistete keine Kontinuität im Personalbestand und damit in der Bearbeitung. Erschwerend kam hinzu, dass einige Mitarbeiter nur zeitanteilig neben ihrer eigentlichen Aufgabe eingesetzt wurden. Insgesamt führten die Personalbereitstellungen zu großen Herausforderungen auf allen Seiten.
- 13 Der LDS entstand durch die hohe Fluktuation, die auch den kurzen Abordnungszeiten geschuldet war, ein enormer Rekrutierungs- und Einarbeitungsaufwand sowie ein erheblicher Zusatzaufwand für die Gewährleistung von Arbeitsqualität und -tempo. Die Bearbeitung der hohen Antragsmengen wäre bei geringerer Fluktuation und somit einem gleichbleibenden Mitarbeiterstamm zügiger möglich gewesen.

2.5 Fehlende Mittelveranschlagung

- 14 Obwohl im Rahmen der Haushaltsplanungen 2023/2024 bekannt war, dass eine hohe Anzahl unbearbeiteter Anträge auf Erstattungen in der LDS vorlagen und mit weiteren Eingängen bis ins Jahr 2025 hinein zu rechnen war, erfolgte zu diesem Zeitpunkt keine Mittelveranschlagung. Im Wirtschaftsplan zum Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“, als Anlage zum beschlossenen Haushaltsplan, waren Haushaltsmittel für alle bis 31. Dezember 2022 eingegangenen Anträge i. H. v. 0 € ausgewiesen und Titel für Anträge ab 1. Januar 2023 wurden erst im Mai 2023 im Vollzug ausgebracht.
- 15 Auch bei Sondervermögen, einschließlich ihres - unverbindlichen - Wirtschaftsplans, sind die Haushaltsgrundsätze entsprechend anzuwenden. Nach den Haushaltsgrundsätzen der Wahrheit und Klarheit müssen die Ausgaben in der Höhe veranschlagt werden, in der diese voraussichtlich benötigt werden. Im vorliegenden Fall lagen nachvollziehbare Schätzungen für die voraussichtlich benötigten Entschädigungszahlungen vor, deren Begleichung unabweisbar war.

3 Folgerungen

- 16 **3.1** Ausgehend von dem dargestellten Krisenmanagement der LDS waren aus Sicht des SRH folgende Erfolgsfaktoren für eine effiziente und rechtmäßige Bearbeitung notwendig:
- Implementierung leistungs- und anpassungsfähiger Arbeits- und Organisationsstrukturen
 - schnelle Zuführung einer angemessenen und konstanten Personalausstattung
 - leistungsfähige IT-Systeme
 - rechtzeitige und ausreichende Mittelbereitstellung
 - fundierte Prognosen als Grundlage der Ressourcensteuerung.
- 17 **3.2** Die LDS verfügte über die Kompetenz, situativ passfähige organisatorische und fachliche Instrumente sowie IT-Lösungen zu schaffen und einzusetzen.
- 18 Während äußere Rahmenbedingungen einer Pandemie nicht durch einzelne Behörden beeinflussbar sind, können auf staatlicher Ebene einzelne Faktoren verbessert werden, um den Arbeitsfluss und damit die Arbeitseffektivität der zuständigen Behörde zu stärken. Hierfür ist eine klare Priorisierung des zeitkritischen Massengeschäftes hinsichtlich der Bereitstellung personeller, materieller und technischer Lösungen notwendig, auch wenn dies vorübergehend zulasten anderer Aufgabenerledigungen geht.
- 19 **3.3** Bei den Entschädigungen nach § 56 IfSG handelt es sich um gesetzliche Leistungen, für die in jedem Fall Haushaltsmittel in der voraussichtlich benötigten Höhe bereitzustellen sind, unabhängig davon, ob dies im Kernhaushalt oder in einem Sondervermögen erfolgt. Auch die Wirtschaftspläne von Sondervermögen sind sachgerecht und realitätsnah zu erstellen.

4 Stellungnahmen

- 20 **4.1** Das SMF stimmte zu, dass Haushaltsmittel auch im Wirtschaftsplan von Sondervermögen mit größtmöglicher Genauigkeit zu planen sind. Es verwies jedoch auf die zum Zeitpunkt der Erstellung des Regierungsentwurfs für den Doppelhaushalt 2023/2024 bestehende Annahme, dass die Bearbeitung der ausstehenden Entschädigungszahlungen bis Ende 2022 erfolge. Diese habe sich erst nachträglich als unzutreffend erwiesen.
- 21 **4.2** Das SMS hat auf eine Stellungnahme verzichtet und zum Thema Veranschlagung auf die Stellungnahme des SMF verwiesen.
- 22 **4.3** Die Anmerkungen der LDS zur Implementierung von IT-Systemen sowie zu den Spitzenwerten in der Personalauswertung hat der SRH berücksichtigt.

5 Schlussbemerkungen

- 23 Zwischen SMS, SMF, LDS und dem SRH bestehen keine abweichenden Positionen.

Einzelplan 12: Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft, Kultur und Tourismus

Ausgaben für die Kulturhauptstadt Europas Chemnitz 2025

30

Die Förderziele des mit 25 Mio. € durch das SMWK unterstützten Projektes „Kulturhauptstadt Europas Chemnitz 2025“ waren nicht konkretisiert. Folgekosten waren nicht in die Planung einbezogen. Betriebskosten waren nicht hinreichend berücksichtigt.

1 Prüfungsgegenstand

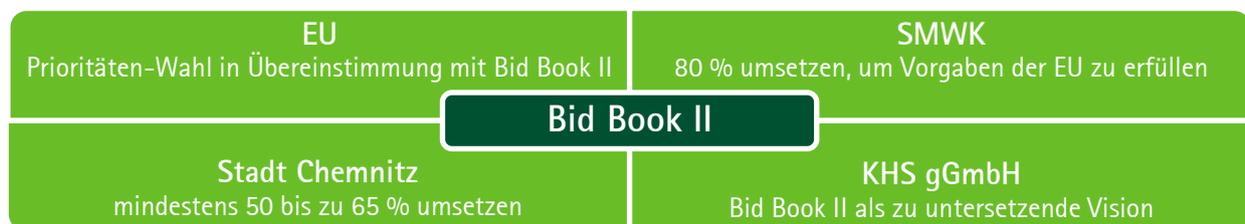
- 1 Die Stadt Chemnitz ist Kulturhauptstadt Europas 2025. In den Jahren 2021 bis 2025 fördert das SMWK das Kulturhauptstadt-Projekt mit insgesamt 25 Mio. €. Diese Förderung beruht auf einer Vereinbarung über die gemeinsame Finanzierung der „Kulturhauptstadt Europas Chemnitz 2025“ (Finanzierungsvereinbarung) zwischen Bund, Freistaat Sachsen und der Stadt Chemnitz. Die inhaltliche Ausgestaltung der einzelnen Vorhaben des Kulturhauptstadt-Projektes erfolgt durch die „Kulturhauptstadt Europas Chemnitz 2025 gGmbH“ (KHS gGmbH), die zu diesem Zweck von der Stadt Chemnitz gegründet wurde.
- 2 Der SRH hat begleitend zum laufenden Förderverfahren geprüft. Er hat die Belastbarkeit der Finanzierungsplanung unter anderem am Teilprojekt „Parade der Apfelbäume“ betrachtet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Verbindlichkeit des Bid Books II

- 3 Mit dem sogenannten Bieterbuch Bid Book II aus dem Jahr 2020 hat sich die Stadt Chemnitz erfolgreich um den Titel Kulturhauptstadt Europas 2025 beworben. Die Umsetzung des Bid Books II ist Voraussetzung, um den Kulturhauptstadt-Titel tragen zu dürfen. Hiermit verbunden ist auch der mit 1,5 Mio. € dotierte Melina-Mercouri-Preis der EU, der für eine erfolgreiche Umsetzung des Kulturhauptstadt-Projektes vergeben wird.
- 4 In der Finanzierungsvereinbarung zwischen Bund, Freistaat Sachsen und der Stadt Chemnitz ist festgehalten, dass die mit der „Kulturhauptstadt Europas Chemnitz 2025“ verbundenen Einzelmaßnahmen auf dem Bid Book II basieren. Aussagen zur Verbindlichkeit des Bid Books II werden nicht getroffen. So bleibt auf Ebene der Finanzierungsvereinbarung unklar, wie verbindlich das Bid Book II ist.
- 5 Eines der Hauptprojekte der Kulturhauptstadt aus der Programmlinie „Gelebte Nachbarschaft“ ist die „Parade der Apfelbäume“. Diese wurde gegenüber der ursprünglichen Darstellung im Bid Book II im Projektverlauf deutlich umstrukturiert. Insofern stellte sich die Frage nach der Verbindlichkeit des Bid Books II. Hierzu haben die verschiedenen Akteure des Kulturhauptstadt-Projektes unterschiedliche Auffassungen.

Abbildung 1: Sichtweisen wichtiger Akteure des Kulturhauptstadt-Projektes zur Verbindlichkeit des Bid Books II



Quelle: Eigene Darstellung.

- ⁶ Auf EU-Ebene empfahl das Expertengremium für die Auswahl und das Monitoring Europäischer Kulturhauptstädte, die Prioritäten – einschließlich des Programmes – sorgfältig und in voller Übereinstimmung mit dem Bid Book auszuwählen.¹
- ⁷ Das SMWK sieht im Bid Book einen verbindlichen Rahmen. Abweichungen seien daher erklärungsbedürftig, insbesondere, wenn diese substantiell seien. Dabei geht das SMWK davon aus, dass 80 % des Bid Books II realisiert und damit die Vorgaben aus Brüssel erfüllt werden, wenn alles wie von der Stadt und der KHS gGmbH geplant umgesetzt wird. Das SMWK stützt sich darauf, dass der Umsetzungsgrad von 80 % ein Erfahrungswert der EU sei. Wesentlich sei, dass der Charakter der Kulturhauptstadt erhalten bleibe.
- ⁸ Die Stadt Chemnitz strebt nach ihren Aussagen an, mindestens 50 bis 65 % der Projekte umzusetzen und verwies darauf, dass gute Kulturhauptstädte 70 % erreichten. In die Planung sei einbezogen, den Melina-Mercouri-Preis zu erhalten, der das Erreichen der Ziele des Bid Books II auszeichne. Aus Sicht der KHS gGmbH stelle das Bid Book II die Vision der Kulturhauptstadt dar. Die Ausgestaltung in Form von Projektentwicklung und Machbarkeitsstudien erfolge jeweils später. Der vom SMWK erwartete Umsetzungsgrad von 80 % des Bid Books sei eine Zielorientierungsgröße. Aus Sicht des SMWK werde in diesen Aussagen eine grundsätzliche Übereinstimmung dahingehend sichtbar, dass wesentliche Teile des Bid Books umzusetzen seien.
- ⁹ Eine unklare Bewertung der Verbindlichkeit der Grundlage der Zuwendung birgt nicht unerhebliche Risiken hinsichtlich des sorgfältigen Umgangs mit den finanziellen Mitteln. Da die o. g. Finanzierungsvereinbarung die Förderziele nicht konkretisiert, sondern auf das Bid Book II verweist, ist dieses für die Zielerreichung ausschlaggebend. Aufgrund der verschiedenen Sichtweisen ist das Erreichen der Förderziele jedoch nicht messbar. Es besteht das Risiko, dass Mittel nicht sparsam und wirtschaftlich eingesetzt werden, wenn nicht bekannt ist, woraufhin sie genau abzielen.

2.2 Qualität der Planung

2.2.1 Fehlende Planung von Folgekosten

- ¹⁰ Folgekosten über das Kulturhauptstadtjahr 2025 hinaus waren nicht in die Finanzierungsplanung einbezogen. Diese entstehen z. B. um:
- die Investitionen im Zusammenhang mit dem Kulturhauptstadt-Projekt langfristig zu unterhalten,
 - die Apfelbäume und weitere Pflanzungen der „Gelebte[n] Nachbarschaft“ langfristig zu pflegen,
 - die Skulpturen des Purple Paths, einem Skulpturen-, Kunst- und Macherweg zur Geschichte des Bergbaus und der Industrialisierung in der Region, langfristig zu erhalten,
 - den bis zum Jahr 2029 geschlossenen Mietvertrag für die ehemalige Hartmannfabrik zu finanzieren, die u. a. das Empfangszentrum für Gäste der Kulturhauptstadt und für die Europäische Werkstatt für Kultur und Demokratie werden soll.
- ¹¹ Die Folgekosten waren nicht im Bid Book II berücksichtigt. Lediglich für einzelne Teilprojekte wurden im späteren Projektverlauf Folgekosten durch die Stadt Chemnitz untersucht, etwa zur Baumpflege. Die Stadt Chemnitz erarbeitet mit Stand Mai 2024 (Ende des Erhebungszeitraums) für die Jahre 2026 bis 2035 einen Plan, der das Vermächtnis des Titels Kulturhauptstadt Europas Chemnitz 2025 (sog. Legacy-Plan) langfristig sichern soll.
- ¹² Die fehlende Berücksichtigung der Folgekosten, insbesondere zu Beginn des Projektes, stellt aus Sicht des SRH für die Nachhaltigkeit des Kulturhauptstadt-Projektes ein Risiko dar. Werden begonnene Prozesse nicht weiterführend betrachtet, besteht die Gefahr, das Potenzial der für einzelne Teilprojekte bereits eingesetzten Finanzmittel nicht ausreichend auszuschöpfen. Das SMWK sollte daher weiterhin darauf hinwirken, dass die Stadt Chemnitz eine belastbare Folgekostenplanung für den Zeitraum nach der Umsetzung des zeitlich bis 2025 abzuschließenden Gesamtvorhabens vorlegt.

¹ Vgl. 2. Monitoring-Bericht vom 23. Mai 2023, Chemnitz European Capital of Culture 2025 – Second Monitoring Meeting, Report by the ECoC Expert Panel, Virtual Meeting, 23 May 2023, Conclusions and recommendations, Recommendation 3, Seite 11.

2.2.2 Planung der Betriebskosten

- ¹³ Betriebskosten, wie z. B. Mieten, Mietnebenkosten und Versicherungen, waren im Bid Book II nicht abschließend und nur grob berücksichtigt. Für operative Ausgaben war im Bid Book II u. a. ein Sammelposten „Löhne, Gemeinkosten & Verwaltung“ ausgewiesen. Für die Jahre 2024 und 2025 waren hierfür jeweils 3,05 Mio. € angesetzt. Gleichzeitig war im Bid Book II vorgesehen, dass die KHS gGmbH in den Jahren 2024 und 2025 personell mit 50 bis 60 Mitarbeitenden untersetzt sein soll, darunter ein Geschäftsführer und der Künstlerische Intendant.
- ¹⁴ Bei einer durchschnittlichen Annahme von 55 Mitarbeitenden und einem geschätzten durchschnittlichen² Jahresgehalt von 55 T€ würden bereits mehr als 3 Mio. € allein für Löhne kalkuliert werden müssen. Im Wirtschaftsplan der KHS gGmbH waren für das Jahr 2024 sogar 3,74 Mio. € Personalkosten für 55,5 VZÄ eingeplant. Betriebskosten kommen noch hinzu.
- ¹⁵ Das SMWK hat es versäumt, die unzureichende Qualität der Planung im Zuwendungsverfahren aufzugreifen. In Anbetracht des Einsatzes hoher finanzieller Mittel durch den Freistaat hätte das SMWK die Planung plausibilisieren müssen. Auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Abs. 1 SÄHO) wird hingewiesen.

Abbildung 2: Ausgewählte Kosten im Jahr 2024 – Bid Book II versus Wirtschaftsplan der KHS gGmbH



Quelle: Eigene Darstellung.

2.3 Sicherung der Finanzierung

- ¹⁶ Der Freistaat Sachsen unterstützt das Kulturhauptstadt-Projekt mit derzeit 25 Mio. €. In Anbetracht dieser Größenordnung, der nicht eindeutigen Verbindlichkeit des Bid Books II, die erst im jeweiligen Zuwendungsbescheid konkretisiert wurde, der nicht abschließend und nur grob berücksichtigten Betriebskosten sowie der maßgeblich auf dem Bid Book II und damit auf einem Datenstand aus dem Jahr 2020 gründenden Finanzierungsdaten ist nach Auffassung des SRH weiterhin eine nachdrückliche Überwachung durch das SMWK erforderlich. Diese sollte mit Blick auf die Sicherung der Finanzierung des Kulturhauptstadt-Projektes erfolgen und die bereits verausgabten hohen Mittel des Freistaates „schützen“.
- ¹⁷ Hinzu kommt, dass zum Redaktionsschluss noch Unsicherheiten hinsichtlich der vollständigen Bereitstellung der Mittel der Stadt Chemnitz bestanden.

3 Folgerungen

- ¹⁸ Der SRH empfiehlt dem SMWK, gegenüber der Stadt Chemnitz Förderziele zu konkretisieren und festzulegen, was mit den Finanzierungsbeiträgen des Freistaates Sachsen bei dem Projekt „Kulturhauptstadt Europas Chemnitz 2025“ zu erreichen ist. Diesbezüglich hat das SMWK besonders darauf zu achten, dass die Förderziele im Zuwendungsbescheid hinreichend klar gefasst werden.
- ¹⁹ Der SRH schlägt dem SMWK vor, von der Stadt Chemnitz eine Planung der Folgekosten einzufordern und sich deren Finanzierung erläutern zu lassen. Zudem rät der SRH, bei hohen Zuwendungsbeträgen die monetären Angaben des Antragstellers auch weiterhin in angemessener Weise auf ihre Belastbarkeit zu prüfen, da diese die Grundlage für die Förderentscheidung durch den Freistaat bilden.

² Leitungspositionen, Projektmanagement-Positionen, übrige Mitarbeitende.

- 20 Dem SMWK wird empfohlen, im Rahmen des Zuwendungsverfahrens mit Blick auf die Sicherung der Finanzierung des Kulturhauptstadt-Projektes nachdrücklich die Umsetzung der Förderziele zu überwachen.

4 Stellungnahme des SMWK

- 21 Hinsichtlich der unklaren Verbindlichkeit des Bid Books II in der Finanzierungsvereinbarung zwischen Bund, Freistaat Sachsen und der Stadt Chemnitz wies das SMWK in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die zuwendungsrechtliche Verbindlichkeit des Bid Books durch dessen Verankerung im Zuwendungsbescheid geregelt worden sei.
- 22 Eine Schärfung der Förderziele sei erst mit fortschreitender Projektplanung möglich gewesen. Das SMWK habe dabei stets Maßnahmen ergriffen, um die Förderziele entsprechend dem tatsächlichen Projektstand zu konkretisieren. Die erlassenen Änderungsbescheide, die Erteilung von Auflagen und die Abforderungen von Stellungnahmen würden dies belegen.
- 23 Aus Sicht des SMWK sei die Einhaltung des Zuwendungszwecks durch die vorhandenen Gremien und Austauschformate sichergestellt. Zu jedem (Änderungs-)Antrag der Stadt werde ein aktualisierter Kosten- und Finanzierungsplan beigelegt, der durch das SMWK auf seine Konsistenz zum Bid Book und zu den Zuwendungsbescheiden geprüft werde. Dadurch sei kontinuierlich und hinreichend bestimmt festgelegt, was mit den Fördermitteln zu erreichen sei und welche Ausgaben zuwendungsfähig seien.
- 24 Die Umplanung der „Parade der Apfelbäume“ sieht das SMWK gemäß Stellungnahme im Einklang mit dem Bid Book und den festgelegten Förderzielen.
- 25 Zur Planung der Betriebskosten äußerte das SMWK, dass die zunächst lückenhafte Planung der Stadt im Zuwendungsverfahren erst nach und nach aufgegriffen werden konnte. Dies sei auch durch die anfängliche Unklarheit bedingt gewesen, welche Personal- und Betriebskosten überhaupt förderfähig seien. In Anbetracht des Einsatzes hoher finanzieller Mittel durch den Freistaat habe das SMWK die Planung erst während des Zuwendungsverfahrens weitergehend plausibilisieren müssen und können.
- 26 Zum vorliegenden Jahresberichtsbeitrag insgesamt weist das SMWK in seiner Stellungnahme u. a. darauf hin, dass die Stadt Chemnitz als Gewinnerin des Titels Kulturhauptstadt Europas 2025 die Verantwortung für ihr Gesamtprojekt trage. Das gesamte Projekt sei als dynamischer Prozess konzipiert. Entwicklungen und mit dem Planungsfortgang einhergehende Verfeinerungen seien stets im Einklang mit den ursprünglich im Bid Book formulierten Zielen der Kulturhauptstadt und im Hinblick auf die Vorgaben der EU erfolgt. Dies habe sowohl für die zur Wahrung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfolgten Umplanungen innerhalb des Flag-ships „Gelebte Nachbarschaft“ wie auch für die Präzisierung der Betriebskosten und die Folgekostenplanung gegolten. Das SMWK werde auch weiterhin gemäß seinen Aufgaben die zweckgemäße Verwendung der Zuwendung des Freistaates Sachsen überwachen und die finanziellen Interessen des Freistaates Sachsen wahren.

5 Schlussbemerkungen

- 27 Der SRH merkt zur Thematik der Verbindlichkeit des Bid Books II an, dass die verschiedenen Akteure nach seiner Auffassung unterschiedliche Sichtweisen hinsichtlich der Zielerreichung aufweisen, womit das Risiko besteht, dass das Erreichen eines Zieles auch unterschiedlich gedeutet wird und damit die bestimmungsgemäße Verwendung der Fördermittel ggf. nicht zweifelsfrei nachgewiesen werden kann. Aus Sicht des SRH wurde die Verbindlichkeit der Vorgaben des Bid Books II auch in den Zuwendungsbescheiden des SMWK nicht ausreichend festgeschrieben, da dort lediglich auf dessen „entsprechende Vorgaben“ Bezug genommen wurde.
- 28 Hinsichtlich der Planung der Betriebskosten gibt der SRH zu bedenken, dass eine bereits in sich unstimmgige Planung dazu führen kann, dass Maßnahmen gefördert werden, die letztlich nicht umgesetzt werden können wie geplant.
- 29 Der SRH erkennt die intensive Begleitung des Zuwendungsverfahrens für das Kulturhauptstadt-Projekt durch das SMWK ausdrücklich an und begrüßt die Zusage des SMWK, seinen Steuerungs- und Überwachungsaufgaben auch weiterhin nachzukommen und die finanziellen Interessen des Freistaates Sachsen zu wahren.

Mehrere Hochschulen haben im Rahmen der Anerkennung von An-Instituten gegen die diesbezüglichen Vorschriften des Sächsischen Hochschulfreiheitsgesetzes verstoßen. Das SMWK muss deshalb die Hochschulen präventiv auf die gesetzlichen Verpflichtungen hinweisen. Ergänzend empfiehlt der SRH dem Ministerium, den Hochschulen Handlungsempfehlungen zu erteilen.

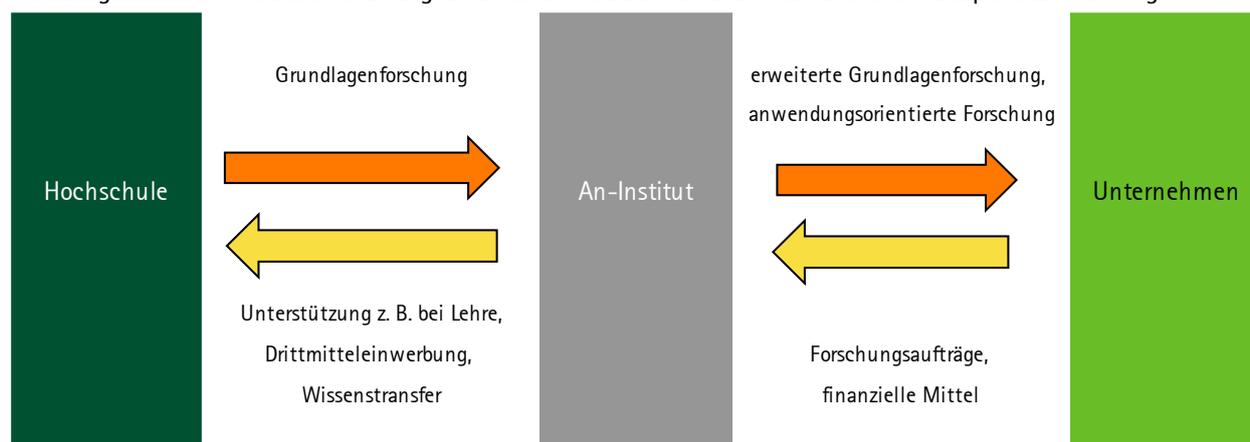
Das SMWK hat die Bewertung der ihm von den Hochschulen übersandten Anzeigen zur Zusammenarbeit mit An-Instituten hinsichtlich der gesetzlichen Vorgaben partiell vernachlässigt. In der Folge wurden Rechtsverstöße der Hochschulen in der Vertragsgestaltung mit den An-Instituten vom SMWK zum Teil nicht oder erst nach mehreren Jahren beanstandet.

Das SMWK muss seine rechtsaufsichtlichen Aufgaben wahrnehmen.

1 Prüfungsgegenstand

- An-Institute sind rechtlich selbstständige Einrichtungen, die gemeinsam mit den Hochschulen Aufgaben erledigen, die die Hochschulen allein nicht angemessen erfüllen können. Häufig sind An-Institute als eingetragener Verein, GmbH oder Stiftung organisiert und werden oft als Bindeglied zwischen Hochschule und Wirtschaft angesehen.

Abbildung 1: An-Institute als Bindeglied zwischen Hochschulen und Unternehmen am Beispiel des Forschungsbereichs



Quelle: Eigene Darstellung.

- Die Anerkennung der An-Institute durch die Hochschulen basierte im Prüfungszeitraum auf der Regelung des § 95 Sächsisches Hochschulfreiheitsgesetz, die durch das Sächsische Hochschulgesetz vom 31. Mai 2023 mit der Vorschrift des § 102 Sächsisches Hochschulgesetz weitestgehend inhaltsgleich fortgeführt wird. Die Form des An-Institutes ist eine von mehreren Kooperationsmöglichkeiten zwischen Hochschulen und Dritten. Mit der expliziten gesetzlichen Nennung nehmen die An-Institute aber eine Sonderstellung innerhalb der Kooperationsformen ein. Dabei umfassen die Regelungen zu den An-Instituten die Aufgabenabgrenzung der Institute, die notwendige Befristung der Anerkennung und die Anzeigepflicht der Verträge über eine Zusammenarbeit durch die Hochschulen gegenüber dem SMWK. Bis zum Jahr 2004 sah das Sächsische Hochschulgesetz sogar eine Genehmigungspflicht der Verträge zwischen den Hochschulen und den An-Instituten durch das SMWK vor. Diese wurde durch eine Anzeigepflicht ersetzt, um die Autonomie der Hochschulen zu stärken und die Verwaltung zu entlasten.
- Vorteile dieser Kooperationsform bestehen insbesondere im Wissenstransfer von der Hochschule in die Wirtschaft, in der Möglichkeit der Steigerung der Reputation beider Institutionen infolge gemeinsamer Projekte und in der Möglichkeit der erweiterten Drittmittelgenerierung der Hochschulen.

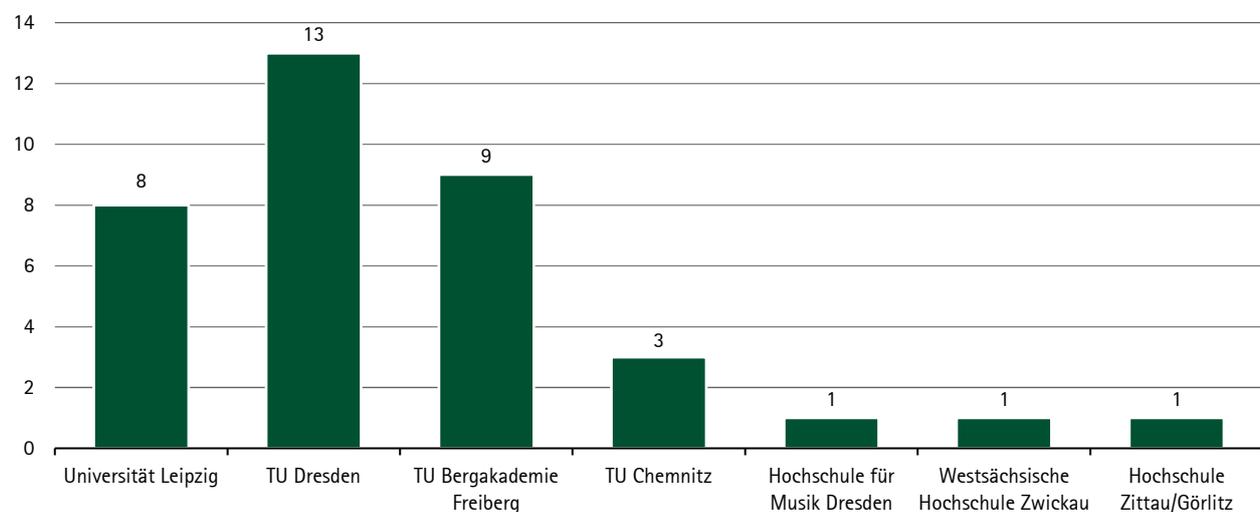
- 4 Das SMWK sieht die An-Institute im Forschungsbereich als förderwürdig an und hat diese in 4 Förderrichtlinien als potenzielle Fördermittelempfänger benannt, bspw. in der Richtlinie „Titelgruppe 70“¹ und in der Richtlinie „Forschung InfraPro“².
- 5 Vor diesem Hintergrund hat der SRH die Kooperationen der sächsischen Hochschulen mit den An-Instituten geprüft. Im Mittelpunkt standen dabei die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen durch die Hochschulen, die finanziellen Verknüpfungen zwischen den An-Instituten und den Hochschulen sowie die Aufgabenwahrnehmung des SMWK im Rahmen seiner Rechtsaufsicht über die Hochschulen. Die Prüfung umfasste schwerpunktmäßig den Zeitraum 2018 bis 2022.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bestand an An-Instituten

- 6 Zum Stichtag 31. Dezember 2022 existierten im Freistaat Sachsen an 7 Hochschulen 36 anerkannte An-Institute. Die überwiegende Anzahl der Institute war im Bereich Forschung und Lehre tätig.

Abbildung 2: Anzahl der An-Institute an den Hochschulen zum 31. Dezember 2022



Quelle: Eigene Darstellung.

- 7 Die Prüfung hat ergeben, dass der Bestand an An-Instituten im Zeitablauf variiert. Die Hochschulen haben einerseits Kooperationen beendet und andererseits arbeiten sie mit neuen Instituten zusammen.
- 8 Der SRH hat festgestellt, dass 5 ehemalige An-Institute auf ihren Internetseiten noch immer auf ihren Status als An-Institut einer Hochschule hinweisen. Für den Leser der Seiten ist nicht erkennbar, dass diese Einrichtungen keine anerkannten An-Institute einer Hochschule mehr sind. Ein etwaiges Fehlverhalten oder eine mögliche prekäre wirtschaftliche Lage der Institute könnten demnach mit der jeweiligen Hochschule in Verbindung gebracht werden und deren Reputation schädigen.

2.2 Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durch die Hochschulen

- 9 Nach dem im Prüfungszeitraum geltenden Sächsischen Hochschulfreiheitsgesetz durften Hochschulen An-Institute anerkennen, wenn sie gemeinsam mit der Hochschule Aufgaben wahrnehmen und diese von der Hochschule oder einem Forschungszentrum allein nicht angemessen erfüllt werden konnten. Zudem waren die Anerkennungen zeitlich zu befristen, sie konnten jedoch nach Überprüfung durch die Hochschulen verlängert werden.

¹ Richtlinie des SMWK zur Gewährung von Zuwendungen für Projekte im Forschungsbereich. Grundsätzliches Ziel dieses Programms sind Erhalt und Stärkung des Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsstandortes Sachsen.

² Richtlinie des SMWK über die Gewährung von Zuwendungen für Forschungsinfrastruktur und Forschungsprojekte im Bereich anwendungsnahe öffentlicher Forschung. Damit soll die anwendungsorientierte Forschung an Hochschulen und außeruniversitären Einrichtungen gestärkt werden.

- 10 Art und Inhalt der Überprüfung waren dabei gesetzlich nicht vorgegeben. Der SRH sieht insbesondere die Aufgabenerfüllung, die Erfolgskontrolle sowie den Ausschluss von Risiken für die Hochschule als zu prüfende Punkte an.
- 11 Darüber hinaus verpflichtete das Sächsische Hochschulfreiheitsgesetz die Hochschulen, ihre Verträge über eine nicht nur kurzfristige Zusammenarbeit mit An-Instituten dem SMWK anzuzeigen.
- 12 Die stichprobenhafte Prüfung der Umsetzung dieser gesetzlichen Vorgaben durch die Hochschulen hat ergeben, dass die Hochschulen diese Verpflichtungen unterschiedlich beachtet und ausgelegt haben. Mehrere Verträge über die Zusammenarbeit waren unbefristet. Andere wiederum enthielten bei Ausbleiben einer Kündigung eine automatische Vertragsverlängerung. In diesen Fällen fand auch die gesetzlich geforderte Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen durch die Hochschule vor der Vertragsverlängerung nicht statt.
- 13 Zudem haben nicht alle Hochschulen ihre Kooperationen mit den An-Instituten dem SMWK angezeigt. Dies betraf zum einen die Meldung im Rahmen des ersten Vertragsabschlusses als auch bei Verlängerung des Vertrages.
- 14 Wurden Kooperationen dem SMWK angezeigt, geschah dies in der Regel mit Schreiben der Hochschule. Eine Hochschule hat die Anzeigen jedoch über ihre Amtlichen Bekanntmachungen kommuniziert. Das SMWK teilte diesbezüglich dem SRH mit, dass Amtliche Bekanntmachungen der Hochschulen vom SMWK nicht verfolgt werden. Diese Anzeigen gingen damit ins Leere.
- 15 Die Hochschulen haben sich mithin mehrfach nicht rechtskonform verhalten.

2.3 Verfahrensweise des SMWK bezüglich der An-Institute

2.3.1 SMWK als Rechtsaufsicht

- 16 Dem SMWK waren zu Beginn der Prüfung die Anzahl der zum 31. Dezember 2022 bestehenden An-Institute nicht bekannt, obwohl der Gesetzgeber eine Anzeigenverpflichtung der Hochschulen über die nicht nur kurzfristige Zusammenarbeit mit An-Instituten gegenüber dem SMWK vorsieht.
- 17 Auch vor dem Hintergrund, dass die An-Institute potenzielle Fördermittelempfänger aus Förderrichtlinien des SMWK sein können, erwartet der SRH, dass das SMWK über diese Information verfügt.
- 18 Die stichprobenhafte Prüfung des SRH hat ergeben, dass das SMWK die von den Hochschulen übersandten Unterlagen zur Anerkennung der An-Institute zum Teil nur zur Kenntnis genommen hat. Eine Bewertung hinsichtlich der Einhaltung der Vorgaben des Sächsischen Hochschulfreiheitsgesetzes fand nicht in jedem Fall statt, sodass Rechtsverstöße der Hochschulen in der Vertragsgestaltung mit den An-Instituten vom SMWK zum Teil nicht oder erst nach mehreren Jahren beanstandet wurden.

2.3.2 Aktenführung im SMWK

- 19 Im Rahmen der Prüfung konnte das SMWK wesentliche Unterlagen wie die gesetzlich vorgegebenen Anzeigen der Hochschulen über die Zusammenarbeit mit An-Instituten, die Bestandteil der jeweiligen Akte sein müssten, nicht vorlegen. Zudem lagen Akten im SMWK nicht mehr vor, wenn diese Vorgänge beinhalteten, die älter als 10 Jahre sind. Dies wurde mit dem Ablauf der Aufbewahrungsfrist gem. Nr. VIII der Verwaltungsvorschrift „Aktenführung“ begründet. Dabei hat das SMWK nicht berücksichtigt, dass die Aufbewahrungsfrist erst nach dem Schließen einer Akte beginnt und dass Akten zu bestehenden An-Instituten grundsätzlich nicht geschlossen werden dürfen.
- 20 Das SMWK hat damit gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung verstoßen.

3 Folgerungen

- 21 Mehrere Hochschulen mit An-Instituten haben gegen die Vorgaben des § 95 Sächsisches Hochschulfreiheitsgesetz verstoßen. Das SMWK hat im Rahmen seiner Rechtsaufsicht dafür Sorge zu tragen, dass sich die Hochschulen rechtskonform verhalten. Dazu hat das SMWK die ihm übersandten Anzeigen der Hochschulen über die Zusammenarbeit mit den An-Instituten dahingehend zu bewerten, ob die gesetzlichen Regelungen umgesetzt wurden. Die mehrfach praktizierte bloße Kenntnisnahme und Ablage der gesetzlich geforderten Anzeigen stellt hingegen keine ausreichende Rechtsaufsicht durch das SMWK dar.
- 22 Auch vor dem Hintergrund, dass An-Institute potenzielle Fördermittelempfänger sein können, hat das SMWK dafür Sorge zu tragen, dass die Zusammenarbeit der Hochschulen mit den An-Instituten rechtskonform durchgeführt wird. Zudem ist es zur zielgerichteten Ausgestaltung der Förderrichtlinien und der bedarfsgerechten Ermittlung der zu veranschlagenden Mittel essenziell, dass das SMWK Kenntnisse über die Anzahl der An-Institute hat.
- 23 Dem SRH ist bewusst, dass das SMWK auf die Informationen der Hochschulen hinsichtlich der Zusammenarbeit mit einem An-Institut angewiesen ist. Es besteht insoweit eine „Bringschuld“ der Hochschulen. Der SRH empfiehlt dem SMWK, die Hochschulen auf diese „Bringschuld“ präventiv hinzuweisen und diesbezügliche Handlungsempfehlungen zur einheitlichen Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben, bspw. zur Vertragsgestaltung und zur Art der Anzeige der Zusammenarbeit mit An-Instituten, auszureichen. Darin ist auch auf den Umgang mit ehemaligen An-Instituten hinzuweisen.
- 24 Das SMWK hat, wie vom SRH bereits in seinem Jahresberichtsbeitrag 2021, Beitrag Nr. 22 dargestellt, die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Aktenführung zu beachten.

4 Stellungnahme des SMWK

- 25 Sofern Verstöße gegen rechtliche Vorschriften erkennbar, offenkundig oder amtsbekannt werden, werde das SMWK entsprechend tätig, um die Herstellung des rechtmäßigen Zustandes durchzusetzen. Die Hochschulen seien nach damaliger Rechtslage verpflichtet gewesen, dem SMWK die Verträge über eine nicht nur kurzfristige Zusammenarbeit anzuzeigen. Nach aktueller Rechtslage sei jegliche Form der nicht nur kurzfristigen Zusammenarbeit mit An-Instituten anzuzeigen. Eine Verpflichtung zur Vorlage weiterer Unterlagen durch die Hochschulen bestünde und bestehe nicht. Im Rahmen der Rechtsaufsicht stehe es dem SMWK frei, Unterlagen anzufordern, wenn dies notwendig erscheint, um entsprechende Prüfungen und Bewertungen vorzunehmen. Unabhängig davon erkenne das SMWK an, dass eine Bewertung der übersandten Anzeigen der Hochschulen hinsichtlich der Einhaltung der Vorgaben des § 102 Sächsisches Hochschulgesetz erforderlich sei.
- 26 Sofern anerkannte An-Institute Anträge auf Zuwendung stellen, prüfe die zuständige Bewilligungsbehörde – nicht das SMWK als Rechtsaufsichtsbehörde – das Vorliegen der Fördervoraussetzungen, in diesem Fall auch die Anerkennung als An-Institut. Förderrichtlinien seien abstrakt-generelle Regelungen, die sich an eine Vielzahl von potenziellen Fördermittelempfängern richtet.
- 27 Das SMWK werde die Hochschulen über die Prüfungsergebnisse des SRH informieren und Hinweise zum Verfahren mit An-Instituten geben.
- 28 Das SMWK werde die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Aktenführung beachten.

5 Schlussbemerkungen

- 29 Der SRH begrüßt die Zusagen des SMWK im Abschlussgespräch, den Hochschulen auf der Grundlage der Prüfergebnisse des SRH Hinweise zum Umgang mit An-Instituten zu geben und die übersandten Unterlagen der Hochschulen zur Anerkennung der An-Institute hinsichtlich der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zu bewerten.
- 30 Erläuternd weist der SRH nochmals darauf hin, dass die gesetzliche Verpflichtung der Hochschulen aus § 102 Sächsisches Hochschulgesetz, dem SMWK als Aufsichtsbehörde bestimmte Sachverhalte anzuzeigen, kein Selbstzweck ist. Sie soll dem SMWK die Prüfung der anzuzeigenden Sachverhalte ermöglichen, um bei Bedarf Maßnahmen einzuleiten und möglichen Rechtsverstößen entgegenzuwirken.

³¹ Ebenso wenig kann eine Prüfung der Anerkennung von An-Instituten durch die Bewilligungsbehörde im Zuwendungsverfahren ein Tätigwerden des SMWK im Weg der Rechtsaufsicht ersetzen. Im Zuwendungsverfahren prüft die Bewilligungsbehörde lediglich das Vorliegen der Fördervoraussetzungen. Das Anerkennungsverfahren von An-Instituten kann jedoch nur durch das SMWK im Rahmen seiner Rechtsaufsicht bewertet werden. Dem hat das SMWK nachzukommen, um die Förderfähigkeit der Institute nicht ausschließlich den Hochschulen zu überlassen.

Die sächsischen Finanzämter nehmen jährlich Steuern in beträchtlicher Höhe, z. B. im Jahr 2023 i. H. v. insgesamt rd. 18,7 Mrd. €, ein. Mit der LSF-Kassenprüfung verfügt die Steuerverwaltung über ein geeignetes Werkzeug zur Gewährleistung der Kassensicherheit. Gleichwohl kann die Transparenz der Kassenprüfung erhöht werden. Hierzu hat der SRH Vorschläge unterbreitet.

1 Prüfungsgegenstand

- Die Finanzkassen der sächsischen Finanzämter vereinnahmen einen Großteil der Steuereinnahmen des Landes. Aus den dort geführten Grunddaten wird überdies die monatliche D2-Meldung erstellt, mit der das SMF das BMF über die sächsischen Steuereinnahmen informiert. Diese stellt eine wichtige Grundlage für den Vollzug des Gesetzes über den Länderfinanzausgleich zwischen Bund und Ländern dar.
- Beim LSF ist eine spezielle Organisationseinheit „Kassen- und Sicherheitsprüfungen bei den Finanzämtern“ (LSF-Kassenprüfung) angesiedelt, welche gemäß § 78 SÄHO ganzjährig die Tätigkeiten der Finanzkassen in den Finanzämtern unvermutet prüft und hierüber an das SMF und die Fachbereiche des LSF berichtet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Wirksamkeit der LSF-Kassenprüfung

- Im Hinblick auf die getroffenen Regelungen zur Prüfungshäufigkeit und Prüfungsdurchführung ist die unvermutete Kassenprüfung durch das LSF als laufendes Internes Kontrollsystem einzustufen. Die im Rahmen der unvermuteten Kassenprüfung anzulegende Prüfungstiefe erachtet der SRH im Ergebnis der Prüfung grundsätzlich als geeignet, etwaige Probleme zur Kassensicherheit zu identifizieren.

2.2 Arbeitsergebnisse der LSF-Kassenprüfung

- Statistische Aufzeichnungen zu den finanziellen Auswirkungen (kassenrelevante Risiken)¹ der Kassenprüfung führte das LSF nicht. Auch die Niederschriften und Prüfungsberichte enthielten überwiegend keine Aussagen über die jeweiligen kassenrelevanten Risiken der zugehörigen Prüfung.
- Der SRH hat daher 71 Berichte der LSF-Kassenprüfung der Jahre 2021 bis 2023 mittels einer Datenbank erfasst und ausgewertet. In diesen Berichten waren die jeweils untersuchten Themen und Prüfungsfeststellungen (Prüffelder) dargestellt. Diesen Prüffeldern hat der SRH (soweit angegeben) das kassenrelevante Risiko zugeordnet:

Übersicht: Gesamtübersicht über durch die LSF-Kassenprüfung aufgedeckte Risiken

Anzahl Prüffelder	kassenrelevantes Risiko (€)
16	-2.990.657
1.531	0
116	3.570.975
Summe: 1.663	Gesamtvolumen: 6.561.632

Quelle: Eigene Darstellung.

- Nach diesen Erhebungen hat die LSF-Kassenprüfung im untersuchten Zeitraum kassenrelevante Risiken in einem Gesamtvolumen von rd. 6,6 Mio. € festgestellt.

¹ Unter kassenrelevanten Risiken versteht der SRH Risiken bezüglich möglicher Ein- bzw. Auszahlungen in den Landeshaushalt bei den Kassen der Finanzämter.

2.3 Berichtswesen der LSF-Kassenprüfung

- 7 Der SRH hat 1.663 Prüffelder identifiziert. Bei 132 dieser Prüffelder hat der SRH die in der Übersicht dargestellten Risiken identifizieren können. Einige dieser Feststellungen wiederholten sich im untersuchten Prüfungszeitraum. Maßnahmen zur zukünftigen Minimierung bzw. Verhinderung der festgestellten Mängel konnte der SRH noch nicht in ausreichendem Maße feststellen.
- 8 In den Berichten fehlte zudem die Benennung der konkreten Stichprobengröße der untersuchten Prüffelder. Die Beanstandungshäufigkeit wurde nur teilweise aufgezeigt und es mangelte am Bezug zur untersuchten Fallzahl. Die Aussagekraft der Berichte ist für übergeordnete Stellen und die externe Revision damit eingeschränkt.

2.4 Überwachung der Prüfungsergebnisse

- 9 Die LSF-Kassenprüfung verfolgte die Umsetzung von Beanstandungen und Hinweisen erst im Rahmen der ggf. deutlich später stattfindenden Anschlussprüfung. Diese Art des Controllings kann das Risiko der Verjährung von Steueransprüchen nicht verhindern. Beobachtungen des SRH machen deutlich, dass die Kontrolle der Fehlerbehebung im Rahmen der jährlichen Kassenprüfungen bisher nicht ausreichend ist.

2.5 Kontrolle fremd verwalteter Steuereinnahmen

- 10 Eine Reihe von Steuern (z. B. Biersteuer, Feuerschutzsteuer) werden bundesweit zentralisiert durch verschiedene Behörden vereinnahmt und im Anschluss an den Freistaat Sachsen abgeführt, z. B. im Jahr 2023 rd. 91 Mio. € insgesamt. Die vereinnahmenden Behörden haben dem Freistaat Sachsen Abrechnungsunterlagen zur Verfügung gestellt. Das dabei gewählte Dateiformat (pdf- oder xls-Datei) birgt das Risiko für Medienbrüche. Das SMF hat hierzu ausgeführt, dass es grundsätzlich von der Richtigkeit der übermittelten Daten ausgehe.

3 Folgerungen

3.1

- 11 Der Rechnungshof regt an, dass die Verwaltung ihr Berichtswesen zu den Ergebnissen der durchgeführten Kassenprüfungen optimiert. Dies könnte bspw. wie folgt erreicht werden:
 - Beanstandungen ohne Kassenrelevanz sollten im allgemeinen Teil (Niederschrift) abschließend behandelt werden. Mängel bei Formalien sollten künftig in der allgemeinen Prüfungsniederschrift festgehalten werden,
 - die Kassenprüfung sollte zu Beanstandungen stets eine etwaige Kassenrelevanz gesondert feststellen,
 - alle aufgefundenen Einzelfälle mit kassenrelevantem Risiko sollten einzeln benannt und das Risiko angegeben werden,
 - zu jeder Fallgruppe sollte die Grundgesamtheit, die Stichprobengröße und die Beanstandungshäufigkeit angegeben werden.

3.2

- 12 Die Mangelbeseitigung der aufgefundenen Risiken durch die Finanzämter sollte zeitnah erfolgen. Hierüber sollte sich die LSF-Kassenprüfung kurzfristig gesondert berichten lassen.

3.3

- 13 Das interne Controlling bei der LSF-Kassenprüfung sollte um jahres- und ämterübergreifende Analysen der Prüfungsfeststellungen erweitert werden. Dies kann insbesondere zur Beseitigung häufig wiederkehrender Beanstandungen beitragen.

3.4

- 14 Das SMF sollte darauf hinwirken, Datenlieferungen von dritter Seite zu Steuereinnahmen in geeigneter Weise auf ihre sachliche Richtigkeit zu prüfen oder prüfen zu lassen.

4 Stellungnahme des SMF

- 15 Die Kassenprüfung nach § 78 SÄHO als formal angelegte Systemprüfung sowie die Sicherheitsprüfung verfolgen Ziele, die vorrangig nicht zu Beanstandungen mit Kassenrelevanz führen. Über die Kassenprüfung werde eine Niederschrift gemäß Muster 2 zu § 78 SÄHO gefertigt. Darüber hinaus würden wesentliche Ergebnisse, die sowohl aus der Kassenprüfung gemäß § 78 SÄHO als auch aus der Sicherheitsprüfung resultieren, im „Bericht zur Kassen- und Sicherheitsprüfung“ (Anlage zur Niederschrift) dargestellt. Die Berichte seien zur Erleichterung der Auswertung nach Arbeitsgebieten gegliedert. Das Berichtswesen habe sich bewährt; eine Verteilung der Feststellungen auf Niederschrift und Bericht erscheine nicht zweckmäßig.
- 16 In relevanten Einzelfällen würden steuerliche Auswirkungen bereits in den Berichten aufgezeigt. Soweit möglich und zweckmäßig werde das LSF ab 2025 statistische Informationen zur Prüfung nach VwV zu § 78 SÄHO in die Berichte aufnehmen. Einzelheiten zur Sicherheitsprüfung würden bewusst nicht in den Berichten dargestellt.
- 17 Festgestellte Mängel würden i. d. R. bereits während der Prüfung behoben. Sollte dies im Einzelfall nicht möglich sein, sei es Aufgabe der Führungskräfte des Finanzamtes, die Beseitigung der Mängel zu überwachen. Das LSF greife einschlägige Fälle im Rahmen der nächsten Prüfung wieder auf. Darüber hinaus analysiere das LSF die Prüfungsfeststellungen jahres- und ämterübergreifend und leite hieraus Konsequenzen für die Auswahl künftiger Prüfungsthemen ab.
- 18 Zur Empfehlung, Datenlieferungen zu Steuereinnahmen von dritter Seite in geeigneter Weise auf sachliche Richtigkeit zu prüfen bzw. prüfen zu lassen, bezweifelt das SMF das umfassende objektive Vorhandensein von geeigneten Prüfmöglichkeiten. Auch der SRH habe keine konkreten Vorschläge zur Umsetzung übermittelt. Zudem unterliege das Verwaltungshandeln der jeweils zuständigen Behörde bereits den etablierten Mechanismen der internen Prüfung und der externen staatlichen Finanzkontrolle. Eine Prüfung habe damit schon bei der übermittelnden Behörde stattgefunden. Ergänzend hole das SMF anlassbezogen weitere Informationen z. B. beim Datenlieferanten ein.

5 Schlussbemerkungen

- 19 Dem SRH ist bewusst, dass ein Großteil der Arbeit der LSF-Kassen- und Sicherheitsprüfung im Bereich der Formalienprüfung anfällt. Mithilfe der durch den SRH unterbreiteten Vorschläge erscheint eine Steigerung von Effizienz und Transparenz der LSF-Kassen- und Sicherheitsprüfung möglich.

Die SAB stützte fast alle im Prüfungszeitraum eingegangenen Beteiligungen auf eine Rechtsgrundlage, die gesetzssystematisch nur eine Ergänzung zum originären Aufgabenkatalog der SAB nach § 2 Abs. 1 Satz 3 FöfdbankG darstellt. Etwaige Aufwendungen trägt die SAB damit grundsätzlich aus Eigenmitteln, über die der Sächsische Landtag nicht im Rahmen seines Budgetrechtes beschließen kann.

Das SMF muss seiner Verantwortung in rechtlicher und finanzieller Hinsicht beim Eingehen und Halten von Beteiligungen durch die SAB engagierter als bisher nachkommen.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Die SAB ist das zentrale Förderinstitut des Freistaates Sachsen. Einzelheiten zur SAB regelt das FöfdbankG. Gewährträger und Anstaltsträger ist der Freistaat Sachsen. Die Aufsicht obliegt nach § 19 Abs. 1 Satz 1 FöfdbankG dem Freistaat. Zur Aufgabenerfüllung kann die SAB nach Maßgabe des FöfdbankG Beteiligungen eingehen.
- ² Durch den SRH wurde die Haushalts- und Wirtschaftsführung der SAB mit dem Schwerpunkt Beteiligungen geprüft. Gleichzeitig wurde untersucht, wie beim SMF die Beteiligungen der SAB, bei denen es sich um mittelbare Beteiligungen des Freistaates handelt, verwaltet werden. Gegenstand der Prüfung war auch die Ausübung der Aufsicht durch das SMF.

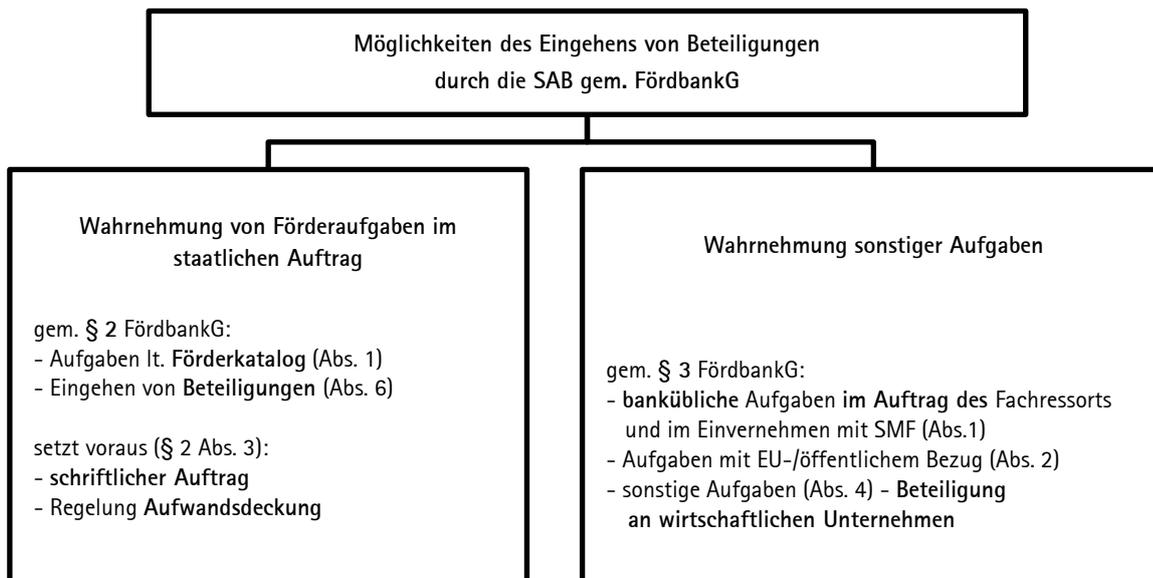
2 Prüfungsergebnisse

2.1 Eingehen von Beteiligungen durch die SAB

2.1.1 Beteiligungsvoraussetzungen nach dem FöfdbankG

- ³ §§ 2 und 3 FöfdbankG regeln die Aufgaben und Zuständigkeiten der SAB als zentralem Förderinstitut des Freistaates Sachsen. Zur Durchführung von Aufgaben in der Fördermittelverwaltung kann sie alle ihr zur Verfügung stehenden bankmäßigen Instrumente einsetzen, u. a. auch Beteiligungen eingehen (§ 2 Abs. 6 Satz 1 FöfdbankG). Die Wahrnehmung von Förderaufgaben nach dem in § 2 Abs. 1 Satz 3 FöfdbankG festgelegten Förderkatalog setzt im Einzelfall einen schriftlichen Auftrag des fachlich zuständigen Staatsministeriums voraus, in dem die Fördermaßnahmen konkret zu beschreiben sind (§ 2 Abs. 3 Satz 1 FöfdbankG). Daneben ist bei Auftragserteilung die Deckung der Aufwendungen der Bank einvernehmlich zwischen den Beteiligten festzulegen (§ 2 Abs. 3 Satz 2 FöfdbankG).
- ⁴ Die SAB kann sich zudem gem. § 3 Abs. 4 Satz 1 FöfdbankG nach Maßgabe der Satzung mit Zustimmung des Verwaltungsrates und unter Beachtung der Grundsätze der EU-Kommission für die Geschäftstätigkeit von Förderinstituten bei der Wahrnehmung sonstiger Aufgaben an wirtschaftlichen Unternehmen beteiligen.

Abbildung: Möglichkeiten des Eingehens von Beteiligungen durch die SAB gem. FördbankG



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage FördbankG.

- ⁵ Im Prüfungszeitraum 2017 bis 2021 beteiligte sich die SAB an 7 Unternehmen¹ unmittelbar. Ausweislich vorgelegter Akten erfolgte bei der SAB vor dem Eingehen der Beteiligung zum Teil keine oder eine fehlerhafte Zuordnung zur einschlägigen Rechtsgrundlage nach dem FördbankG. Nach einer Zuarbeit an den SRH vom 13. Januar 2023 im Rahmen der Prüfung betrachtete die SAB das Eingehen der Beteiligungen mit einer Ausnahme jeweils als Förderaufgabe gem. § 2 Abs. 1 FördbankG. In einer späteren Zuarbeit vom 8. Juni 2023 wurden dieselben Beteiligungen dem § 3 Abs. 4 FördbankG zugeordnet. Hieraus wird deutlich, dass die interne Zuordnung insoweit unklar war.

2.1.2 Beteiligungen der SAB

- ⁶ Nach Angaben der SAB dienen die bestehenden Beteiligungen der Unterstützung ihres Förderauftrages. Mehrere Beteiligungen der SAB sind ausweislich des Geschäftsberichtes 2023 defizitär. Angesichts der gesetzgeberischen Grundsatzentscheidung aus § 7 FördbankG, wonach die SAB ihre Geschäfte nach kaufmännischen und wirtschaftlichen Grundsätzen zu führen hat, wird dies kritisch gesehen.

2.2 Tätigkeit von Beteiligungsverwaltung und Rechtsaufsicht

2.2.1 Eingehen und Halten von Beteiligungen

- ⁷ Die Beteiligungen der SAB sind gleichzeitig mittelbare Beteiligungen des Freistaates. Die Beteiligungsverwaltung des SMF ist damit betraut, die Interessen des Freistaates im Hinblick auf die SAB zu wahren (z. B. durch Vorbereitung der zu den Sitzungen entsandten Gremienmitglieder). Der Beteiligungsverwaltung kommt damit eine besondere Bedeutung und Verantwortung zu.
- ⁸ In der Beteiligungsverwaltung wird die Zuständigkeit und Verantwortung für die Entscheidung zum Eingehen einer Beteiligung durch die SAB allein bei den zuständigen Organen der SAB (Vorstand und Verwaltungsrat) gesehen. Verbindliche Vorgaben zur Tätigkeit der Beteiligungsverwaltung gibt es nach Auskunft des SMF insofern nicht.
- ⁹ Das SMF stellte in den von der SAB vor dem Eingehen von Beteiligungen übersandten Dokumenten Mängel fest. Dass die SAB auf diese Mängel hingewiesen wurde, ist nicht aktenkundig.

¹ 2017: Sächsische Landsiedlung GmbH (100 %); 2019: Handelshochschule Leipzig gGmbH (25 %); Sächsische Agentur für Strukturentwicklung GmbH (49 %); Smart Infrastructure Ventures Fund I GmbH & Co. KG (20 %); Mezzanine Dachfonds für Deutschland II Fazilität (5 %); Berater der öffentlichen Hand GmbH (0,2 %); 2020: Wachstumsfonds Mittelstand Sachsen III GmbH & Co. KG (23,5 %).

- ¹⁰ Die Aufsicht durch das SMF hat sicherzustellen, dass die Bank ihre Aufgaben rechtmäßig und im Interesse des Freistaates erfüllt (§ 19 Abs. 1 Satz 3 FöfdbankG). Wie durch die SAB selbst erfolgte auch im Rahmen der Aufsicht vor dem Eingehen von Beteiligungen durch die SAB keine präzise rechtliche Prüfung, ob die Voraussetzungen der jeweiligen Rechtsgrundlage vollständig vorliegen. Die Aufsicht über die Bank ist darüber hinaus eine Daueraufgabe. Sie beschränkt sich insbesondere hinsichtlich des Interesses des Freistaates nicht nur auf den Zeitpunkt des Erwerbs. Sie gilt auch für die Folgezeit des Haltens der Beteiligung. Die Aufsicht hat ihre Aufgabe tatsächlich nur bei Beteiligungserwerb oder anlassbezogen (z. B. bei Kapitalzuführungen oder Darlehensgewährungen) wahrgenommen. Sie ist damit der gesetzlichen Vorgabe einer dauerhaften Aufsicht nur punktuell nachgekommen.

2.2.2 Transparenz des Mitteleinsatzes

- ¹¹ Nach der Systematik des FöfdbankG ist die SAB primär als Förderinstitut im staatlichen Auftrag tätig. Bei Wahrnehmung von Förderaufgaben im staatlichen Auftrag nach § 2 Abs. 1 Satz 3 FöfdbankG ist bei Auftragserteilung die Deckung der Aufwendungen der Bank einvernehmlich zwischen den Beteiligten festzulegen. Die davon aus dem Staatshaushalt zu tragenden Ausgaben sind gesondert zu veranschlagen.
- ¹² Für fast alle der im Prüfungszeitraum eingegangenen Beteiligungen benannte die SAB § 3 Abs. 4 FöfdbankG als Rechtsgrundlage. § 3 FöfdbankG ist mit „Sonstige Aufgaben und Zuständigkeiten“ überschrieben. Damit wurden diese Beteiligungen auf eine Rechtsgrundlage gestützt, die gesetzessystematisch nur eine Ergänzung zum originären Aufgabenkatalog der SAB nach § 2 Abs. 1 Satz 3 FöfdbankG darstellt. Eine Festlegung zur Aufwandsdeckung ist in § 3 Abs. 4 FöfdbankG nicht vorgesehen. Etwaige Aufwendungen für die im Prüfungszeitraum eingegangenen Beteiligungen trägt die SAB folglich grundsätzlich aus Eigenmitteln. Im Ergebnis kann damit anders als bei anderen Tätigkeiten der SAB der Sächsische Landtag nicht über die Höhe der Aufwendungen im Rahmen seines Budgetrechtes beschließen.

3 Folgerungen

- ¹³ Durch die SAB ist vor dem Eingehen von Beteiligungen anhand der jeweils einschlägigen Rechtsgrundlage nach dem FöfdbankG das Vorliegen aller Tatbestandsvoraussetzungen zu prüfen. Überdies sind auch die finanziellen Konsequenzen in den Blick zu nehmen.
- ¹⁴ Die SAB muss ein Konzept entwickeln, um hinsichtlich defizitärer Beteiligungen eine Kostendeckung zu erreichen.
- ¹⁵ Das SMF ist gehalten, auf Mängel in übersandten Dokumenten der SAB hinzuweisen.
- ¹⁶ Zur Erfüllung der Daueraufgabe nach § 19 Abs. 1 FöfdbankG wird der Aufsicht empfohlen, ein Verfahren zu entwickeln, nach dem regelmäßig überprüft wird, ob die SAB-Beteiligungen im Interesse des Freistaates sind.

4 Stellungnahme der SAB

- ¹⁷ Die SAB räumt ein, dass die Rechtsgrundlage nicht in jedem Fall in der internen Bewertung benannt worden sei. Gleichwohl sei regelmäßig § 3 Abs. 4 FöfdbankG die Grundlage für das Eingehen der Beteiligung. Der entsprechende Sachverhalt sei in den Dokumenten ausreichend dargestellt worden. In Zukunft werde aber die Rechtsgrundlage präzise dargestellt. Die SAB sei im Prüfungszeitraum keine Beteiligungen im Rahmen eines Förderauftrages i. S. d. § 2 FöfdbankG eingegangen. Insofern gebe es keine Grundlage für einen Aufwendersatz nach § 2 Abs. 3 FöfdbankG. Im Übrigen dürfe die SAB zur Finanzierung der Beteiligungen auch Eigenmittel einsetzen. § 7 FöfdbankG sei insofern weit auszulegen, als dass nicht jede einzelne Maßnahme der SAB einen finanziellen Ertrag bringen müsse. Bei der Bewertung dürften auch nichtmonetäre Effekte, wie z. B. Reputationszuwächse, berücksichtigt werden. Zudem habe die SAB Anstrengungen unternommen, den Kostendeckungsgrad der Beteiligungen zu verbessern.

5 Stellungnahme des SMF

- ¹⁸ Das SMF verweist in Teilen auf die durch die SAB übermittelte Stellungnahme. Es habe beim Eingehen von Beteiligungen durch die SAB keine Mitwirkungsbefugnisse als Gewährträger. Als Aufsichtsbehörde könne das SMF nicht sein eigenes Ermessen anstelle des Ermessens der Organe des Unternehmens stellen. Aus Sicht des SMF bedurfte es beim Eingehen der untersuchten Beteiligungen keines Auftrages, da dieser in § 3 Abs. 4 FöfdbankG nicht vorausgesetzt werde. Sofern eine Aufwandsdeckung geboten sei, müsse diese nicht zwangsläufig der Freistaat tragen. Insofern seien auch keine Mittel im Staatshaushalt zu veranschlagen.
- ¹⁹ Die Aufsicht sei durch das SMF ordnungsgemäß wahrgenommen worden. Das SMF werde künftig auf mehr begriffliche Klarheit achten. So solle die Rechtsgrundlage zum Beteiligungserwerb künftig sowohl im Genehmigungsantrag der SAB als auch im Antwortschreiben des SMF benannt werden. Das SMF sieht sich nicht in der Pflicht, ein Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung der rechtmäßigen und im Interesse des Freistaates liegenden Aufgabenerfüllung durch die SAB-Beteiligungen zu implementieren. Zum einen obliege dies der SAB, zum anderen handele es sich bei den Beteiligungen der SAB um eine leicht zu überblickende Struktur.

6 Schlussbemerkungen

- ²⁰ Die SAB stützt das Eingehen eines großen Teils ihrer Beteiligungen auf § 3 Abs. 4 FöfdbankG. Das begegnet aus folgenden Gründen Bedenken: Die SAB ist nach § 2 Abs. 1 FöfdbankG das zentrale Förderinstitut des Freistaates Sachsen. Insofern ist für die originäre Aufgabenerfüllung der SAB § 2 FöfdbankG einschlägig, nach dessen Abs. 3 Satz 2 auch eine einvernehmliche Regelung zur Deckung von Aufwendungen zu treffen ist. Die von SAB und SMF angegebene Rechtsgrundlage (§ 3 Abs. 4 FöfdbankG) ist nach ihrer systematischen Stellung eine Ergänzung („Sonstige Aufgaben und Zuständigkeiten“) zu den originären Aufgaben. Die von der SAB gewählte Verfahrensweise hat zur Folge, dass der Aufwand für defizitäre Beteiligungen i. d. R. aus Eigenmitteln der SAB finanziert wird und damit nicht im Haushalt des Freistaates Sachsen zu veranschlagen ist. Zudem setzt § 3 Abs. 4 FöfdbankG voraus, dass die Beteiligung unter Beachtung der Grundsätze der EU-Kommission für die Geschäftstätigkeit von Förderinstituten an wirtschaftlichen Unternehmen (sog. „Verständigung II“) eingegangen wird. Diese Grundsätze wiederum verlangen einen „staatlichen Auftrag“. Es genügt deshalb nicht, dass eine Beteiligung nach Auffassung der SAB „im Interesse des Freistaates“ eingegangen wird. Im Ergebnis bleibt festzustellen, dass die Anwendung von § 3 Abs. 4 FöfdbankG zu Problemen führt. Eine eindeutige Formulierung des FöfdbankG wäre an dieser Stelle hilfreich.
- ²¹ Dem SMF obliegt als Beteiligungsverwaltung nach § 112 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 65 Abs. 2 SäHO die Verantwortung für Beteiligungen des Freistaates. Der Gesetzgeber hat das SMF im FöfdbankG zusätzlich mit Einflussmöglichkeiten versehen und Verantwortlichkeiten betraut. So nimmt das SMF die Rechte des Gewährträgers wahr (§ 5 Abs. 1 Satz 2 FöfdbankG), kann der Bestellung des Vorstandes widersprechen (§ 11 Abs. 3 Satz 2 FöfdbankG), stellt den Vorsitz des Verwaltungsrates und die weiteren Mitglieder des Verwaltungsrates (§ 13 Abs. 2 und 3 FöfdbankG). Zudem obliegt dem SMF nach § 19 Abs. 1 FöfdbankG die Aufsicht, insbesondere im Hinblick darauf, ob die SAB ihre Aufgaben im Interesse des Freistaates erfüllt. Darüber hinaus handelt es sich bei den Beteiligungen der SAB um mittelbare Beteiligungen des Freistaates. Vor diesem Hintergrund muss das SMF seiner Verantwortung in rechtlicher und finanzieller Hinsicht beim Eingehen und Halten von Beteiligungen durch die SAB engagierter als bisher nachkommen.

Die Sitzungen der kommunalen Vertretungskörperschaft müssen prinzipiell öffentlich sein (Öffentlichkeitsgrundsatz). Auch eine nichtöffentliche Vorberatung darf nicht dazu führen, dass sie die Sachdiskussion der öffentlichen Sitzung des Gemeinderates vorwegnimmt.

Im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen waren teils gravierende Verstöße gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz festzustellen.

1 Vorbemerkungen

- ¹ Es ist ein historisch gewachsener und wesentlicher Grundsatz des Kommunalrechts in ganz Deutschland, dass die Sitzungen der kommunalen Vertretungskörperschaften prinzipiell öffentlich sind.
- ² Dieser sog. Öffentlichkeitsgrundsatz ist im Freistaat Sachsen u. a. in § 37 Abs. 1 und § 76 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO kodifiziert.

1.1 Öffentlichkeit der Sitzungen

- ³ § 37 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO regelt, dass die Sitzungen des Gemeinderates öffentlich sind, sofern nicht das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen Einzelner eine nichtöffentliche Verhandlung erfordern.
- ⁴ Für beschließende Ausschüsse gilt dies gem. § 41 Abs. 5 Satz 1 SächsGemO entsprechend. Soweit die Sitzungen der beschließenden Ausschüsse jedoch der **Vorberatung** von Angelegenheiten dienen, deren Entscheidung dem Gemeinderat vorbehalten ist, sind sie in der Regel nichtöffentlich, § 41 Abs. 5 Satz 2 SächsGemO.
- ⁵ Beratende Ausschüsse tagen hingegen (immer) nichtöffentlich, § 43 Abs. 2 SächsGemO. Deren Aufgabe ist gem. § 43 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO die Vorberatung auf bestimmten Gebieten, d. h. die Erörterung bestimmter Angelegenheiten, bevor über diese der gesamte Gemeinderat die „eigentliche“ Beratung abhält.
- ⁶ Die nichtöffentliche Vorberatung darf schließlich nicht dazu führen, dass sie die Sachdiskussion der (nachfolgenden) öffentlichen Sitzung des Gemeinderates vorwegnimmt, denn das würde Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsgrundsatzes zuwiderlaufen. Zudem ist es Aufgabe von Ausschüssen, durch eine Vorberatung zur Klärung beizutragen.¹

1.2 Ausschluss der Öffentlichkeit von den Sitzungen

- ⁷ § 37 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO stellt mit dem Wort „sofern“ klar, dass die Voraussetzungen, welche eine nichtöffentliche Sitzung des Gemeinderates erfordern können, in jedem Einzelfall sorgsam zu prüfen sind. Die Worte „erfordern“ und „berechtigte“ Interessen machen zudem deutlich, dass nur gewichtige und eindeutige Gründe es im Einzelfall rechtfertigen können, in nichtöffentlicher Sitzung zu verhandeln.²
- ⁸ Ausdrücklich ist die Haushaltssatzung vom Gemeinderat in öffentlicher Sitzung zu beraten und zu beschließen, § 76 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO.
- ⁹ Die Vorschriften über die Sitzungsöffentlichkeit sind zwingende Verfahrensvorschriften. Verstöße hiergegen stellen wesentliche Verfahrensfehler dar. Beschlüsse, welche unter Verstoß gegen diese Vorschriften gefasst wurden, sind rechtswidrig und damit unwirksam.³

¹ Rehak, in: Quecke/Schmid, SächsGemO, Rdnr. 42 zu § 37.

² Rehak, in: Quecke/Schmid, SächsGemO, Rdnr. 18 zu § 37.

³ Rehak, in: Quecke/Schmid, SächsGemO, Rdnr. 46 zu § 37.

- 10 Ob für den Ausschluss der Öffentlichkeit von der Sitzung des Gemeinderates entsprechende Gründe des öffentlichen Wohls oder berechnigte Interessen Einzelner vorlagen, unterliegt der uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle.⁴

2 Prüfungsergebnisse

- 11 Im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen wurden mehrfach Verstöße gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz festgestellt. Der SRH beschränkt sich nachfolgend auf die Darstellung einzelner Beispiele.

2.1 Nichtöffentliche Arbeits- und Vorberatungen des Stadt- und Gemeinderates

- 12 Im Stadtrat der Stadt Colditz fanden regelmäßig jeden Monat, jeweils etwa 2 Wochen vor der nächsten öffentlichen Stadtratssitzung, „Arbeitsberatungen“ des Stadtrates statt. Der Bürgermeister lud alle Ratsmitglieder zur Beratung und Vorbereitung der jeweiligen Tagesordnungspunkte für die nächste öffentliche Stadtratssitzung ein. Nach Auskunft des Bürgermeisters sei unter Beratung und Vorbereitung „die Darstellung von komplexen Sachverhalten und der Transport von Informationen zu den Ratsmitgliedern zu verstehen“, keinesfalls finde eine Willensbildung, Diskussion oder vorherige Abstimmung statt.
- 13 Diese „Arbeitsberatungen“ erfolgten grundsätzlich in nichtöffentlicher Sitzung. Beispielhaft wurden in der „Arbeitsberatung“ vom 30. Juni 2022 u. a. der Haushalt für die Jahre 2022/2023, die Feststellung des Jahresabschlusses 2014 oder in der Arbeitsberatung vom 26. September 2022 u. a. die Baum- und Gehölzschutzsatzung besprochen. In der darauffolgenden öffentlichen Stadtratssitzung vom 14. Juli 2022 bzw. vom 6. Oktober 2022 wurden die entsprechenden Beschlüsse gefasst.
- 14 In der Gemeinde Raschau-Markersbach fanden im nichtöffentlichen Teil der Sitzungen des Gemeinderates Vorberatungen zu Verhandlungsgegenständen statt, über die zu einem späteren Zeitpunkt in öffentlicher Gemeinderatssitzung Beschlüsse gefasst wurden. Beispielsweise stimmte der Gemeinderat in nichtöffentlicher Sitzung vom 26. September 2019 dem Erwerb eines Fahrzeuges für den Bauhof zu; mit gleichem Datum löste der Bürgermeister den Auftrag aus. Der Gemeinderat fasste erst nachträglich in öffentlicher Sitzung vom 24. Oktober 2019 einen entsprechenden Beschluss. Am 10. Juni 2021 fand eine „Arbeitsberatung“ des Gemeinderates in nichtöffentlicher Sitzung zum Haushalt des Jahres 2021 statt. Den entsprechenden Beschluss fasste der Gemeinderat in öffentlicher Sitzung vom 24. Juni 2021.
- 15 In der Gemeinde Ellefeld fand grundsätzlich entweder vor oder nach einer öffentlichen Sitzung des Gemeinderates eine nichtöffentliche Sitzung statt. Beratungsgegenstände waren bspw. die Anpassung der Elternbeiträge (Sitzung vom 13. Juli 2022) und die Resolution für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit (Sitzung vom 1. Juli 2020). Der Gemeinderat fasste in nichtöffentlichen Sitzungen am 7. Juli 2021 einen Beschluss über die Vorfinanzierung eines örtlichen Vereins und am 13. Juli 2022 über die Aufhebung einer Ausschreibung.
- 16 Gründe, die den Ausschluss der Öffentlichkeit erforderten, waren bei den beispielhaft genannten Kommunen weder dokumentiert noch ersichtlich. Die nichtöffentlichen Arbeits- und Vorberatungen des Stadt- bzw. Gemeinderates zu den o. g. Angelegenheiten widersprachen insofern der Regelung in § 37 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO.
- 17 Die Stadt Colditz und die Gemeinde Raschau-Markersbach haben zudem nicht beachtet, dass § 76 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO ausdrücklich die Beratung über die Haushaltssatzung in öffentlicher Sitzung verlangt. Eine Einschränkung, wonach die Öffentlichkeit unter besonderen Umständen ausgeschlossen werden darf, ist gesetzlich nicht geregelt. Die (Vor-)Beratung von Haushaltssatzungen in nichtöffentlicher Ratssitzung ist insoweit unzulässig.
- 18 Künftig ist in jedem Einzelfall zu prüfen, inwiefern das öffentliche Wohl oder die berechtigten Interessen Einzelner eine Beratung in nichtöffentlicher Sitzung erfordern. Es empfiehlt sich, die Gründe nachvollziehbar zu dokumentieren. Von nichtöffentlichen Beratungen des Stadt- oder Gemeinderates über die Haushaltssatzungen ist abzusehen.

⁴ Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 13. September 2018 – 3 S 1465/18 – juris.

- 19 In ihrer Stellungnahme vom 5. März 2024 legte die Stadt Colditz u. a. ihre Rechtsauffassung dar, dass Arbeitsberatungen zur Vermittlung komplexer Themen in nichtöffentlicher Sitzung nicht der Gemeindeordnung widersprechen. Alle Informationen, welche in Arbeitsberatungen genannt werden, würden auch in der öffentlichen Sitzung wiedergegeben. Es sei festzustellen, dass die Arbeitsberatung die Willensbildung in der öffentlichen Sitzung unterstütze und § 41 Abs. 5 Satz 2 SächsGemO vorsehe, dass im Ausschuss nichtöffentlich vorberaten würde. Schließlich teilte die Stadt mit, dass - unabhängig von den Feststellungen des SRH - angedacht sei, die Arbeitsberatungen des Stadtrates zu Gunsten von beratenden oder beschließenden Ausschüssen nach der Kommunalwahl abzulösen.
- 20 Zudem vertrat die Stadt Colditz in ihrer Stellungnahme vom 17. Juli 2024 die Auffassung, den gesetzlichen Vorschriften durch Beratung und Beschlussfassung des Stadtrates über die Haushaltssatzung in öffentlicher Sitzung entsprochen zu haben. Sie verwies auf Wortbeiträge im Protokoll über eine Stadtratssitzung, die u. a. die Beschlussfassung über die Haushaltssatzung für die Jahre 2022 und 2023 zum Gegenstand hatte.
- 21 Der SRH begrüßt, dass die Stadt eine Änderung der bisherigen Verfahrensweise hinsichtlich der Arbeitsberatungen des Stadtrates in Betracht zieht und verweist im Übrigen darauf, dass alle Beratungen des Stadtrates über die Haushaltssatzungen ausschließlich in öffentlicher Sitzung durchzuführen sind. Gleichwohl ist es der Stadt unbenommen, einem beratenden Ausschuss die Vorberatung über die Haushaltssatzung zur Behandlung in nicht öffentlicher Sitzung zu übertragen.
- 22 Die Gemeinde Raschau-Markersbach sicherte in ihrer Stellungnahme vom 9. Juli 2024 zu, den Öffentlichkeitsgrundsatz nach § 37 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO künftig zu beachten und die Beratung des Gemeinderates zur Haushaltssatzung 2024 bereits in öffentlicher Sitzung durchgeführt zu haben.
- 23 Die Gemeinde Ellefeld sah in ihrer Stellungnahme von einer Äußerung ab.

2.2 Vorwegnahme der Sachdiskussion im Ausschuss

- 24 Der Hauptausschuss der Stadt Falkenstein/Vogtl. beriet als beratender Ausschuss Angelegenheiten des Stadtrates vor. Er bestand aus dem Bürgermeister als Vorsitzenden und 9 Mitgliedern. Auskunftsgemäß lud der Bürgermeister zu den Sitzungen alle Stadträte ein. So wurde bspw. das Thema „Bericht zur örtlichen Prüfung der Jahresrechnung 2014“ in der Sitzung des Hauptausschusses vom 10. September 2020 ausführlich unter Wortbeiträgen erörtert. Dem Protokoll der diesen TOP behandelnden Stadtratssitzung am 24. September 2020 waren entsprechende Wortbeiträge nicht zu entnehmen.
- 25 Zur Vorberatung von Angelegenheiten des Gemeinderates bildete die Gemeinde Grünbach den technischen Ausschuss und den Hauptausschuss, denen jeweils der Bürgermeister als Vorsitzender und 5 weitere Mitglieder angehörten. Ausweislich der Protokolle wurden stets alle Gemeinderatsmitglieder zu den Sitzungen der beratenden Ausschüsse eingeladen. Beispielsweise werteten die beratenden Ausschüsse in gemeinsamer Sitzung am 16. September 2020 die Haushaltssituation zum Stand 30. Juni 2020 aus. Das Protokoll der am 30. September 2020 stattfindenden Gemeinderatssitzung enthielt keine entsprechenden Wortbeiträge.
- 26 Die Gemeinde Neustadt/Vogtl. bildete den Hauptausschuss als beratenden Ausschuss. Auskunftsgemäß lud der Bürgermeister zu den Sitzungen alle Gemeinderäte ein. Beispielsweise wurde die Vergabe von Winterdienstleistungen 2019/2020 in der Sitzung des Hauptausschusses vom 4. September 2019 ausführlich und unter Wortbeiträgen erörtert; dem Protokoll der Gemeinderatssitzung am 11. September 2019 waren keine entsprechenden Wortbeiträge zu entnehmen. In (nichtöffentlicher) Sitzung des Hauptausschusses vom 17. Mai 2019 beriet der Gemeinderat umfangreich über die Themen Kredittilgung und die Vergabe der Trainingsbeleuchtung des Sportplatzes vor der am selben Tag stattfindenden Gemeinderatssitzung.
- 27 Gemäß § 43 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. § 42 Abs. 4 SächsGemO hatten sämtliche Stadt- und Gemeinderäte, die keine Ausschussmitglieder sind, zwar das Recht, an allen Sitzungen des Ausschusses als **Zuhörer** teilzunehmen. Das Rederecht ist hingegen ausschließlich den Ausschussmitgliedern vorbehalten, was durch die beispielhaft genannten Kommunen nicht beachtet wurde.

- 28 Sofern alle Mitglieder des Stadt- bzw. Gemeinderates an den nichtöffentlichen Ausschusssitzungen nicht nur teilnehmen, sondern grundsätzlich auch mitdiskutieren (können), besteht die Gefahr, dass in den nichtöffentlichen (Vor-)Beratungen des Ausschusses die eigentliche und entscheidende Sachdiskussion der öffentlichen Sitzung des Stadt- bzw. Gemeinderates vorweggenommen wird. Die nichtöffentlichen Sitzungen der beratenden Ausschüsse kamen einer Beratung des Rates in nichtöffentlicher Sitzung gleich und widersprachen damit Sinn und Zweck des § 37 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO.
- 29 Künftig ist sicherzustellen, dass die maßgeblichen Sachdiskussionen des Stadt- bzw. Gemeinderates über Gegenstände, die der öffentlichen Behandlung bedürfen, nicht der öffentlichen Wahrnehmung entzogen werden.
- 30 In ihren Stellungnahmen zu den Prüfungsberichten führten die Stadt Falkenstein/Vogtl. sowie die Gemeinden Grünbach und Neustadt/Vogtl. aus, dass sie schon bisher eine klare Abgrenzung zwischen Ausschusssitzungen und Stadtratssitzungen vorgenommen hätten, aber zukünftig auf eine noch strengere Trennung der Sitzungen achten würden. Die Kommunen verzichteten auf eine Stellungnahme zum Jahresberichtsbeitrag.

3 Stellungnahme des SMI

- 31 Das SMI führte in seiner Stellungnahme vom 13. März 2024 u. a. aus, dass zu den genannten Fällen die unteren RAB Stellung genommen haben.
- 32 Insoweit teilte das SMI mit, dass dem Landkreis Leipzig die Kritik des SRH an der Vorgehensweise der Stadt Colditz bisher nicht bekannt gewesen sei. Er vertrete die Ansicht, dass Arbeitsberatungen des Stadtrats, die zur Vermittlung komplexer Themen vorgesehen sind, nichtöffentlich stattfinden können. Richtig sei, dass die nicht-öffentliche Vorberatung einer Gemeinderatssitzung gemäß den Regelungen der Sächsischen Gemeindeordnung nicht gänzlich ausgeschlossen ist. Sie könne zulässig sein, um in Einzelfällen die Gemeinderäte zu informieren oder größere Themen vorzubereiten. Die Grenze zur Unzulässigkeit sei aber überschritten, wenn die Sach- und Abwägungsdiskussion der öffentlichen Wahrnehmung entzogen wird. Die Stadt Colditz werde die Feststellung des SRH zum Anlass nehmen, nach der Neuwahl des Stadtrates im Juni 2024 beratende und beschließende Ausschüsse zu bilden und die Arbeitsberatungen des Stadtrates aufzugeben.
- 33 Weiter teilte das SMI mit, dass das Landratsamt des Vogtlandkreises der Einschätzung des SRH hinsichtlich der Stadt Falkenstein/Vogtl. folge. Eine Rücksprache mit der Stadtverwaltung Falkenstein/Vogtl. habe ergeben, dass diese Vorgehensweise mittlerweile eingestellt worden sei.
- 34 In seiner Stellungnahme vom 13. August 2024 zum modifizierten Jahresberichtsbeitrag äußerte das SMI, dass es die Erwägungen des SRH in den Randnummern 18 und 29 teile. Indem alle aufgeführten Städte und Gemeinden von den jeweiligen Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern angehört und den zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden die Prüfergebnisse mitgeteilt worden seien, sei ein Anlass für ein darüberhinausgehendes rechtsaufsichtliches Handeln nicht erkennbar.

4 Schlussbemerkungen

- 35 Der SRH empfiehlt, als Ausfluss des Demokratieprinzips gerade bei Beratungen zum Haushaltsplan besonders auf die Gewährleistung der Öffentlichkeit zu achten.

Trotz umfangreicher gesetzlicher Erleichterungen bleibt die fristgerechte Feststellung von Jahresabschlüssen in vielen sächsischen Kommunen ein ungelöstes Problem. Die Gründe für die Rückstände, wie Personalengpässe und technische Probleme, sind nach über einem Jahrzehnt nicht mehr tragfähig.

Der durchschnittliche Rückstand an nicht festgestellten Jahresabschlüssen pro Kommune stieg von 3,7 im Jahr 2019 auf 4,5 im Jahr 2024. Ohne vollständige und fristgerecht erstellte Jahresabschlüsse ist eine verlässliche Haushaltsführung und Finanzplanung in den betroffenen Kommunen nicht gewährleistet. Dies führt zu erheblichen Zweifeln an der geordneten Haushaltswirtschaft.

Der SRH bekräftigt die dringende Notwendigkeit rechtsaufsichtlicher Maßnahmen, um den fortschreitenden Rückstand bei den Jahresabschlüssen aufzuholen und die Einhaltung gesetzlicher Fristen sicherzustellen.

1 Vorbemerkung

- ¹ Die 2007 vom Gesetzgeber beschlossene kommunale Doppik war zum 1. Januar 2013 grundsätzlich von allen sächsischen Kommunen sowie den sonstigen zur Anwendung des neuen kommunalen Haushaltsrechts nach der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) Verpflichteten anzuwenden. Übergangsvorschriften ermöglichten u. a. eine hinausgeschobene Einführung. Spätestens seit dem 1. Januar 2015 war das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen ausnahmslos nach doppischen Regeln zu führen.
- ² Mit der Einführung der kommunalen Doppik sollten eine verbesserte Steuerung der Verwaltung und eine umfassendere finanzielle Transparenz erreicht werden. Ziele waren insbesondere die Gewährleistung der Generationengerechtigkeit, die vollständige Abbildung der Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage einschließlich der ausgelagerten Aufgabenbereiche und eine erhöhte Effizienz und Wirtschaftlichkeit der kommunalen Haushaltsführung.
- ³ Bisher waren jedoch vielfach eine ungenügende Einhaltung der Fristen zur Aufstellung der Jahresabschlüsse und daraus resultierend ein erheblicher Rückstand festzustellen.
- ⁴ Um die betroffenen Kommunen in ihren Anstrengungen beim Abbau der Rückstände zu unterstützen, wurden mit der Änderung der Sächsischen Kommunalhaushaltsverordnung vom 18. März 2022 (SächsGVBl. Seite 259) neben den bereits bestehenden gesetzlichen Erleichterungen des § 88 Abs. 5 SächsGemO weitere umfangreiche formelle und materiellrechtliche Erleichterungen eingeführt. Diese Regelungen ermöglichen es den Kommunen, bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse auf bestimmte Buchungsvorgänge und vorbereitende Jahresabschlussarbeiten sowie einzelne Bestandteile des Jahresabschlusses zu verzichten, um so den Verwaltungsaufwand deutlich zu reduzieren.
- ⁵ Trotz dieser Maßnahmen bleibt die Feststellung der Jahresabschlüsse in vielen Kommunen eine große Herausforderung. Nennenswerte Aufholprozesse waren bislang nicht erkennbar. Eine wirtschaftliche und nachhaltige Steuerung der Haushaltswirtschaft ist so schwer möglich.

2 Sachstand zur Feststellung der Jahresabschlüsse

- ⁶ Gemäß § 88c Abs. 1 SächsGemO ist der Jahresabschluss innerhalb von 6 Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen; festzustellen ist er spätestens bis zum 31. Dezember des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres, § 88c Abs. 2 SächsGemO. Trotz eingangs erwähnter gesetzlicher Erleichterungen bleibt die fristgerechte Erstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse in vielen sächsischen Kommunen ein erhebliches Problem.

7 Bezeichnend für die aktuelle Situation ist, dass selbst nach 9 Jahren die Jahresabschlüsse für das Haushaltsjahr 2013 bei 33 von 448 doppisch buchenden Körperschaften (Kommunen und Zweckverbände) immer noch nicht festgestellt wurden. Dies entspricht einem Anteil von 7,4 %. Zum Stichtag 1. Januar 2024 fehlen immer noch 165 der ursprünglich 488 festzustellenden Jahresabschlüsse für das Jahr 2017. Dies bedeutet, dass mehr als ein Drittel der Jahresabschlüsse aus 2017 auch nach 7 Jahren nicht festgestellt wurde. Auch die Anzahl der festgestellten Jahresabschlüsse für das Haushaltsjahr 2022 zeichnet ein alarmierendes Bild: Von insgesamt 493 Jahresabschlüssen wurden 433 nicht fristgerecht festgestellt, was etwa 88 % entspricht.

Abbildung 1: Festgestellte Jahresabschlüsse doppisch buchender Körperschaften (Kommunen und Zweckverbände) zum 1. Januar 2024 im Vergleich der Vorjahre¹



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der vom SMI übermittelten Daten.

8 Zum 1. Januar 2024 hatten die sächsischen Kommunen (Städte, Gemeinden und Landkreise) durchschnittlich 4,5 nicht festgestellte Jahresabschlüsse. Diese Zahl verdeutlicht nicht nur eine erneute Zunahme der Rückstände im Vergleich zum Vorjahr, sondern auch fortwährende Schwierigkeiten bei der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben. Die Entwicklung ist besorgniserregend: Zum 1. Januar 2019 lag der durchschnittliche Rückstand noch bei 3,7 Jahresabschlüssen und stieg kontinuierlich bis zum 1. Januar 2021 auf 4,2 Jahresabschlüsse. Von 2022 zu 2023 stabilisierte sich dieser auf hohem Niveau bei 4,4 Jahresabschlüssen, bevor er zum 1. Januar 2024 erneut auf 4,5 anstieg. Diese kontinuierlichen Verzögerungen beeinträchtigen die finanzielle Transparenz und die Steuerungsfähigkeit der Kommunen erheblich. Die Herstellung des rechtskonformen Zustands rückt in immer weitere Ferne.

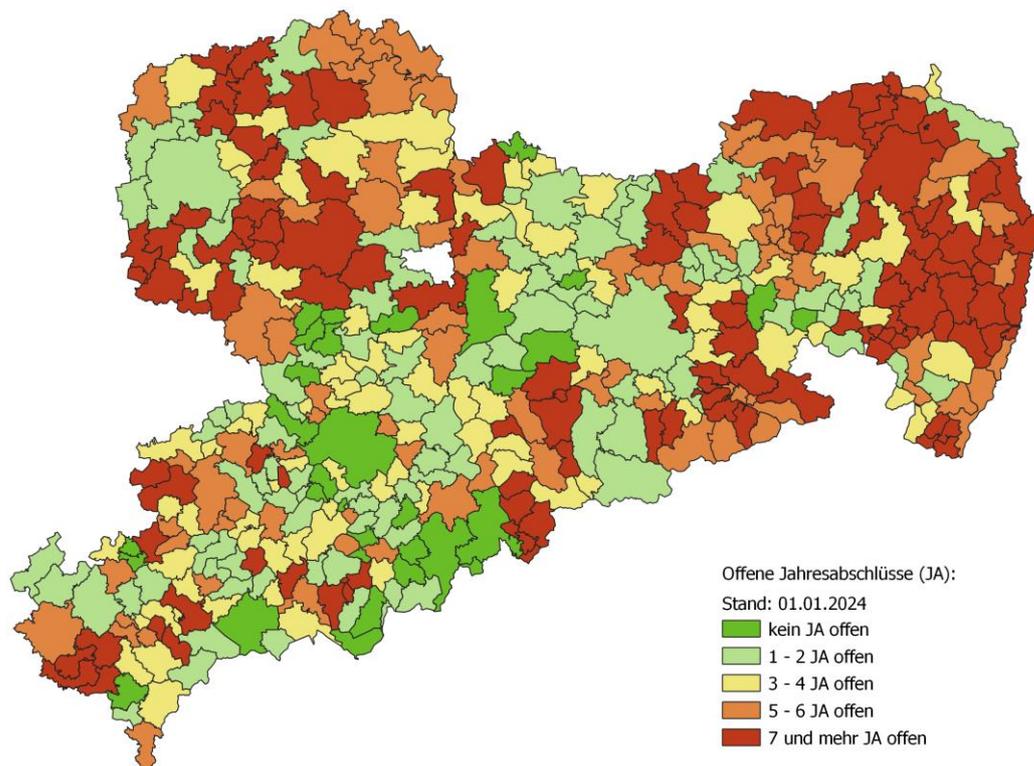
9 Im Jahr 2023 haben von 427 Kommunen lediglich 280 mindestens einen weiteren Jahresabschluss festgestellt. Diese 280 Kommunen stellten insgesamt 407 Jahresabschlüsse fest. Die Jahresabschlüsse betrafen den Zeitraum von 2013 bis 2022. Damit kamen mehr neue festzustellende Jahresabschlüsse für das Haushaltsjahr 2022 hinzu, als die Kommunen im Jahr 2023 insgesamt feststellen konnten. Somit stieg die Anzahl der insgesamt offenen Jahresabschlüsse von 1.894 im Vorjahr (2022) auf 1.901. Bemerkenswert ist, dass 147 Kommunen im Jahr 2023 keinen einzigen Jahresabschluss festzustellen vermochten. Die Anzahl der Kommunen, die ihre Jahresabschlüsse

¹ Abweichungen in der Gesamtanzahl der festzustellenden Jahresabschlüsse von vorangegangenen Meldungen sind u. a. dadurch beeinflusst, dass Jahresabschlüsse von Kommunen, die aufgrund von zwischenzeitlich durchgeführten Gebietsreformaßnahmen zum Stichtag nicht mehr als eigenständige Körperschaft bestehen, in den Erhebungen des SMI unberücksichtigt bleiben.

fristgerecht feststellen konnten, sank von 35 auf nur noch 33. Dies zeigt eine verstetigte bedenkliche Tendenz: Es gibt keinen Fortschritt beim Abbau der Rückstände der offenen Jahresabschlüsse.

- 10 Die 3 Kreisfreien Städte verzeichnen keine bzw. nur geringfügige Rückstände bei der Feststellung der Jahresabschlüsse. Auch bei den 10 Landkreisen stellt sich die Lage mit einem Zeitverzug von durchschnittlich 1,6 Jahren deutlich besser dar, als im kreisangehörigen Raum.
- 11 Um das Ausmaß der aktuellen Rückstände des kreisangehörigen Raumes und die betroffenen Regionen zu veranschaulichen, zeigt die folgende Karte die Verteilung der offenen Jahresabschlüsse in den sächsischen Kommunen zum Stand 1. Januar 2024. Die farbliche Kennzeichnung verdeutlicht, in welchen Regionen die Rückstände besonders gravierend sind.

Abbildung 2: Rückstände festzustellender Jahresabschlüsse zum Stand 1. Januar 2024²



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der vom SMI übermittelten Daten.

- 12 Die grafische Analyse der Rückstände zeigt deutlich, dass viele sächsische Kommunen mit erheblichen Verzögerungen konfrontiert sind. Besonders **hoch sind die Rückstände** in den östlichen, südöstlichen und nordwestlichen Regionen Sachsens (5 oder mehr offene Jahresabschlüsse). In den kreisangehörigen Kommunen im Landkreis Görlitz beträgt der durchschnittliche Zeitverzug 7,0 Jahre, im Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge 5,4 Jahre und im Landkreis Bautzen 4,9 Jahre. Im Landkreis Leipzig ist der durchschnittliche Zeitverzug bei 6,1 Jahren und in Nordsachsen bei 5,6 Jahren. Diese Regionen liegen alle deutlich über dem bereits besorgniserregenden durchschnittlichen Rückstand von 4,5 Jahren.
- 13 Gleichzeitig gibt es jedoch auch Kommunen, insbesondere in der Mitte und im Südwesten Sachsens, die besser abschneiden. Hier haben einige Kommunen keine bzw. 1 bis 2 offene Jahresabschlüsse. Diese Beispiele zeigen, dass es durchaus möglich ist, die Jahresabschlüsse fristgerecht und damit rechtskonform oder zumindest zeitnäher festzustellen. Diese Unterschiede verdeutlichen nicht nur die regionalen Disparitäten, sondern auch die Dringlichkeit gezielter Maßnahmen zur Verbesserung der Situation.

² Anmerkung zum weiß schraffierten Bereich: Die Gemeinde Jahnatal wurde zum 1. Januar 2023 aus den Gemeinden Ostrau und Zschaitz-Ottewig neu gebildet und hatte zum Stichtag noch keinen Jahresabschluss aufzustellen.

3 Fazit

- ¹⁴ Ein nennenswerter Aufholprozess ist bislang nicht erkennbar. Trotz der verschiedenen Erleichterungen zur Unterstützung der Kommunen beim Abbau der Rückstände legen viele Kommunen nach wie vor keine oder viel zu späte Rechenschaft über die Verwendung der Steuermittel ab. Zum 1. Januar 2024 fallen 199 Kommunen in die Kategorie derer, die seit mehr als 4 Jahren keine Jahresabschlüsse vorgelegt haben. Bei diesen Kommunen bestehen erhebliche Zweifel an der geordneten Haushaltswirtschaft.³
- ¹⁵ Verlässliche Aussagen zur Haushalts- und Finanzlage in den jeweiligen Kommunen sind ohne Jahresabschluss kaum möglich. Vielfach bilden lediglich fortgeschriebene Planwerte die Grundlage für die Beschlussfassung über den Haushaltsplan, was eine nachhaltige Steuerung der Haushaltswirtschaft erschwert. Zu beachten ist, dass die Finanzdaten dieser Haushaltsjahre i. d. R. weder örtlich geprüft noch durch das örtliche Gremium (Rat) beschlossen sind. Das bedeutet, dass Zweifel an der Validität der Daten für die Meldungen an das StLA, die Verrechnungsmöglichkeiten zur Erleichterung des Haushaltsausgleichs als auch für den kommunalen Finanzausgleich angezeigt sind. Nur auf Basis vollständiger Jahresabschlussdaten, d. h. zur Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Kommunen, sind fundierte Steuerungs- bzw. Eingriffsentscheidungen auch im Hinblick auf die zielgerichtete Ausreichung von Fördermitteln sowie die Bemessung der Förderquoten, möglich.⁴ Zudem ergeben sich Bedenken, ob die zukünftigen Berichtspflichten der Kommunen ab dem Berichtsjahr 2025 gemäß dem FPStatG mit validen Finanzdaten erfüllt werden können.
- ¹⁶ Die bisherige Praxis der sanktionslosen Nichteinhaltung der gesetzlichen Frist zur Feststellung der Jahresabschlüsse hat sich als ineffektiv erwiesen.
- ¹⁷ Die vorgetragenen Gründe für die Rückstände, wie Gebietsreformmaßnahmen, Hochwasser, hohe Krankenstände, technische Probleme und unzureichende Personalkapazitäten, sind nach so langer Zeit nicht mehr tragfähig. Zumal es auch einige Kommunen gibt, die trotz ähnlicher Herausforderungen ihre Jahresabschlüsse termingerecht feststellen.
- ¹⁸ Der SRH hat in seinen Vorjahresberichten wiederholt rechtsaufsichtliche Maßnahmen angemahnt, um den Rückstand bei den Jahresabschlüssen aufzuholen.⁵ Ohne diese wird der enorme Rückstand nicht mehr auszugleichen sein. Der SRH bekräftigt seine Empfehlung an das SMI, rechtsaufsichtliche Konzepte dafür zu entwickeln.

4 Stellungnahmen

- ¹⁹ Das SMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der Abbau von Bearbeitungsrückständen bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse weiterhin ein gravierendes Problem darstelle, wobei die Rückstände in Einzelfällen eklatant seien und weiterwachsen würden. Als maßgeblicher Grund für die Fristüberschreitungen würden die betroffenen Kommunen offenbar wiederholt Personalengpässe anführen. Es sei erkennbar, dass die mit der jüngsten Änderung der Sächsischen Kommunalhaushaltsverordnung vom 18. März 2022 eingeführten umfangreichen formellen und materiell-rechtlichen Erleichterungen Wirkung zeigten. Trotz einiger Fortschritte werde der aktuelle Sachstand jedoch als nicht zufriedenstellend eingeschätzt, insbesondere im Hinblick auf die ab dem Berichtsjahr 2025 geltenden neuen statistischen Berichtspflichten. Nur durch zeitnahe Jahresabschlüsse könne die notwendige Transparenz und eine valide Haushaltsplanung sichergestellt werden. Das SMI sehe es daher als notwendig an, dass die fristsäumigen Kommunen ihre Anstrengungen auf den Abbau bestehender Bearbeitungsrückstände konzentrieren und die gesetzlichen Bestimmungen nachhaltig einhalten. Es betone, dass die Rechtsaufsichtsbehörden weiterhin mit Nachdruck auf die Einhaltung der Fristen hinwirken und die Problematik regelmäßig in Gesprächen mit den zuständigen Behörden thematisieren würden. Eine diskutierte Wiedereinführung der Pflicht zur Vorlage aktueller Jahresabschlüsse im Haushaltsgenehmigungsprozess sei von der kommunalen Seite abgelehnt worden, weshalb das SMI diese im aktuellen politischen Umfeld als nicht opportun einschätze.

³ Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen, Abschlussbericht Mai 2019, Seite 117.

⁴ Jahresbericht 2021 des SRH - Teil II, Beitrag Nr. 38, Seite 135.

⁵ U. a. Jahresbericht 2022 des SRH - Band II, Beitrag Nr. 42, Seite 215; Jahresbericht 2023 des SRH - Band II, Beitrag Nr. 39, Seite 176.

- ²⁰ Der SSG stellte in seiner Stellungnahme fest, dass auf Basis der halbjährlichen Erhebung des SMI geringfügig neue Rückstände bei den Jahresabschlüssen entstanden seien. Zudem habe der Aufholprozess nicht die erwartete Dynamik entwickelt, trotz der Verlängerung der formalen und Einführung der materiellen Erleichterungen. Die Erleichterungen seien speziell darauf ausgerichtet, die Aufstellung der Jahresabschlüsse zu beschleunigen, und nicht deren Feststellung. Der SSG habe bereits früher darauf hingewiesen, dass die örtliche Prüfung ein potenzieller Engpass im Abbau offener Jahresabschlüsse werden könne, was durch Rückmeldungen aus den Gemeinden bestätigt worden sei. Er halte es daher für nicht sachgerecht, den Erfolg der Aufstellungserleichterungen an der Zahl der festgestellten Jahresabschlüsse zu messen. Die Daten des SMI zeigten, dass zum 1. Januar 2024 der Rückstand bei den aufgestellten Jahresabschlüssen bei durchschnittlich 4 Jahren stagniert. Eine Stichprobe des SSG habe jedoch gezeigt, dass mehr Abschlüsse aufgestellt worden seien, als offiziell angegeben, was auf Fortschritte beim Abbau hindeute. Der SSG fordere, die Erleichterungen auf Jahresabschlüsse bis 2024 oder 2025 auszudehnen und die Möglichkeit zu schaffen, mehrere Prüfungen in einem Bericht zusammenzufassen, um Engpässe bei der örtlichen Prüfung zu vermeiden. Ergänzend fordere der SSG weitere Erleichterungen für die Prüfung von verkürzt aufgestellten Jahresabschlüssen.
- ²¹ Der SLKT habe die Ausführungen des SRH mit Besorgnis zur Kenntnis genommen. Die Landkreise hätten ein hohes Interesse an aktuellen Jahresabschlüssen sowohl für ihre eigenen Haushalte als auch für ihre Kommunen und bemüht sich, bestehende Rückstände so schnell wie möglich abzubauen. Es werde bedauert, dass trotz der eingeführten Erleichterungen kein nennenswerter Aufholprozess bei den Jahresabschlüssen in Gang gekommen sei. Der SLKT teile die Meinung des SRH, dass ohne aktuelle Jahresabschlüsse erhebliche Nachteile für die Steuerung der Haushaltswirtschaft entstehen könnten. Er spreche sich daher für eine Stärkung der rechtsaufsichtlichen Einwirkungsmöglichkeiten aus, bspw. durch die Wiedereinführung der Pflicht zur Vorlage von Jahresabschlüssen zusammen mit den Haushaltsplänen. Ohne entsprechende Sanktionsmöglichkeiten würde den Landkreisen als Rechtsaufsicht das notwendige Instrumentarium fehlen, um effektiv Einfluss auf die Abarbeitung der Jahresabschlüsse zu nehmen.

5 Schlussbemerkungen

- ²² Die anhaltenden Verzögerungen bei der Feststellung von Jahresabschlüssen in sächsischen Kommunen sind nicht länger hinnehmbar. Verstöße gegen gesetzliche Fristen und Grundsätze der Haushaltsführung dürfen nicht zur Norm werden. Der SRH fordert eine konsequente Priorisierung der Feststellung von Jahresabschlüssen, um eine geordnete Haushaltswirtschaft sicherzustellen.
- ²³ Der SRH weist seit langem darauf hin, dass die Pflichtaufgaben der örtlichen Prüfung in vielen Gemeinden nur unzureichend erfüllt werden.⁶ Finanzkontrolle ist kein Selbstzweck, sondern unerlässlich für die ordnungsgemäße Verwendung öffentlicher Mittel. Das zeigt die Notwendigkeit, die örtliche Prüfung insgesamt zu stärken. Zudem wird es ohne eine verstärkte Rechtsaufsicht und wirksame Maßnahmen nicht gelingen, den Rückstand aufzuholen und die finanzielle Steuerungsfähigkeit der Kommunen wiederherzustellen. Der Rechnungshof wird diese Prozesse weiterhin kritisch begleiten und unterstützt die Erarbeitung und Umsetzung notwendiger Maßnahmen.

⁶ Jahresbericht 2022 des SRH - Band II, Beitrag Nr. 39, Seite 187 ff.

Der Landkreis darf nur Aufgaben wahrnehmen, für die er zuständig ist und die seine Leistungsfähigkeit zulassen. Das gilt auch, wenn diese Aufgaben auf kommunale Unternehmen übertragen sind. Dazu muss der Landkreis beteiligungsübergreifend strategische Konzepte erarbeiten, die ihm eine Steuerung und Kontrolle seiner Unternehmen ermöglichen.

Der Landkreis hat den Umfang einer bedarfsgerechten Versorgung mit Krankenhäusern in seinem Gebiet zu ermitteln. Die bestehenden strategischen Überlegungen reichen dafür nicht aus.

Die wirtschaftliche Lage der ELBLAND Polikliniken GmbH und die damit bedingten Risiken für die verbundenen Unternehmen und den Landkreis erfordern eine kritische Analyse der Aufgabenwahrnehmung. Dabei sind die Voraussetzungen kommunaler Betätigung, wie die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Handlungsbedarf ist in Unternehmenskonzepten abzubilden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Betätigung des Landkreises Meißen bei ausgewählten Unternehmen in Privatrechtsform und einem Eigenbetrieb ab dem Jahr 2019 geprüft. Einbezogen war die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der ELBLANDKLINIKEN Stiftung & Co. KG sowie deren Tochterunternehmen ELBLAND Polikliniken GmbH und ELBLAND Service- und Logistik GmbH. Zum Konzern „ELBLANDKLINIKEN“ gehören noch weitere Tochterunternehmen. Weitere 7 Beteiligungen wurden über die Prüfung der Aufgabenwahrnehmung der Beteiligungsverwaltung des Landkreises integriert.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Wirtschaftliche Lage des Landkreises

- 2 Im Frühwarnsystem „Kommunale Haushalte“ des SMI (Stand 12. August 2024) wird der Landkreis Meißen in der Kategorie D (instabile Leistungsfähigkeit) ausgewiesen. Zu Beginn des Prüfungszeitraumes konnte er noch mit B (hinreichende Leistungsfähigkeit) bewertet werden. Der Landkreis stellte aus seinem Haushalt seinen Beteiligungen jährlich steigende Transferaufwendungen zur Verfügung. Im Jahr 2022 betragen diese 11,7 Mio. € und sind somit um rd. 34 % gegenüber 2020 gestiegen.
- 3 Die finanzielle Lage stellt den Landkreis bereits mit den derzeitigen Transferleistungen vor enorme Herausforderungen. Weiterer Geldbedarf ist absehbar. Dies stellt ein zusätzliches Risiko für die zukünftige Haushaltslage des Landkreises dar. Eine alle seine Beteiligungen berücksichtigende und übergreifende strategische Planung hat der Landkreis bislang nicht durchgeführt.
- 4 Der Landkreis Meißen muss strategische Konzepte mit dem Ziel erstellen, Risiken beteiligungsübergreifend zu erkennen und diese durch aktive Steuerung zu vermeiden bzw. zu lösen. Dabei muss er sich an seiner Zuständigkeit und Leistungsfähigkeit orientieren. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bedingt auch eine aktive Aufgabenkritik.

2.2 ELBLANDKLINIKEN Stiftung & Co. KG

- 5 Erzielte die ELBLANDKLINIKEN Stiftung & Co. KG bis einschließlich 2021 positive Jahresergebnisse, werden seit dem Jahr 2022 negative Ergebnisse ausgewiesen bzw. prognostiziert. Für das Jahr 2023 betrug das Jahresergebnis rd. -6,9 Mio. €. Der Wirtschaftsplan prognostiziert für das Jahr 2024 ein negatives Jahresergebnis von mindestens 5 Mio. €. Es besteht das Risiko, dass zukünftig eine Refinanzierung durch den Landkreis erforderlich wird.

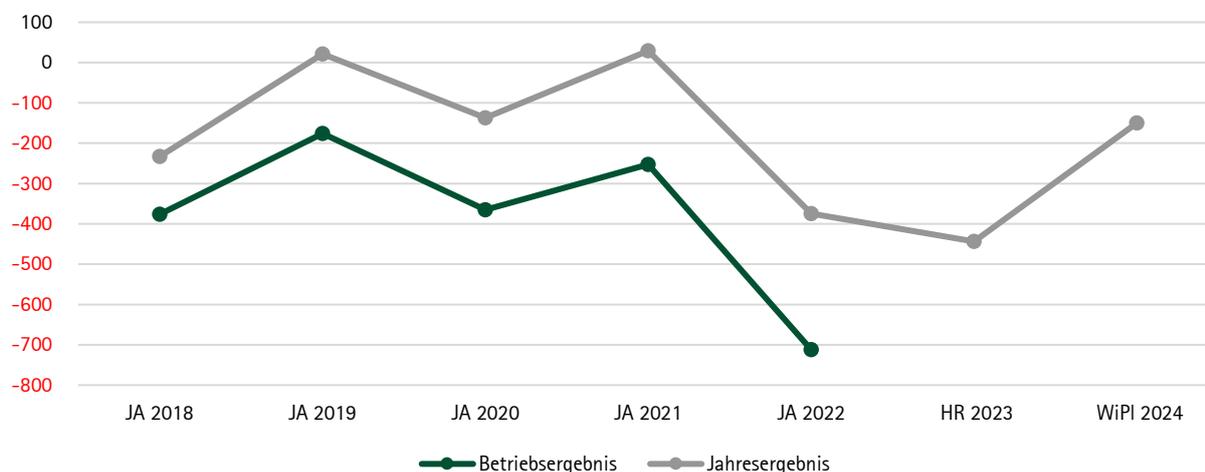
Die im Rahmen der Anhörung zum Jahresberichtsbeitrag übersandte Zusammenfassung eines Strategiekonzeptes beinhaltet rein medizinisch-strategische Betrachtungen. Ein konkretes Zahlenwerk mit Angaben zu wirtschaftlichen Auswirkungen (u. a. Erträge, Aufwendungen, erwartete Ergebnisse sowie Einsparungen) war nicht abgebildet. Wie sich diese Überlegungen auf die oben dargestellte Entwicklung wirtschaftlich auswirken, wird nicht thematisiert. Dies soll in der Wirtschaftsplanung 2025 ff. erfolgen.

- 6 Ebenso fehlte eine Auseinandersetzung mit der Aufgabe des Landkreises. Nach § 1 Abs. 2 Satz 2 Sächsisches Krankenhausgesetz hat er Krankenhäuser bedarfsgerecht zu errichten, zu betreiben und weiterzuentwickeln, soweit sich kein anderer Träger für die Erfüllung dieser Aufgabe findet. Eine Bedarfsanalyse war nicht dokumentiert. Insbesondere fehlten Angaben zu prognostizierten Patientenzahlen unter Beachtung der demografischen Entwicklung des Landkreises und darauf aufbauend eine Betrachtung des sich daraus ableitenden personellen und sachlichen Bedarfs.
- 7 Der Landkreis und die ELBLANDKLINIKEN Stiftung & Co. KG erwarten mit der begonnenen Marktberreinigung auf dem Krankenhaussektor einen Patientenstrom aus umliegenden kleineren stationären Einrichtungen außerhalb des Landkreises. Damit werden Ressourcen über den eigenen Bedarf des Landkreises vorgehalten, ohne dass wirtschaftliche Auswirkungen dargestellt wurden. Diese Strategie ist im Hinblick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu hinterfragen.
- 8 Notwendig sind detaillierte Unternehmenskonzepte, aus denen konkrete wirtschaftliche Auswirkungen, Risiken, zukünftiger Handlungsbedarf und Entwicklungsstrategien abgeleitet werden können. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfordert eine Ausrichtung an den originären kommunalen Aufgaben des Landkreises, insbesondere einer bedarfsgerechten Versorgung der eigenen Einwohner.

2.3 ELBLAND Polikliniken GmbH

- 9 Das Unternehmen erwirtschaftet mindestens seit dem Jahr 2018 negative Betriebsergebnisse und trotz Gewinnausschüttungen eines Tochterunternehmens auch weit überwiegend negative Jahresergebnisse.

Abbildung: Betriebs- und Jahresergebnisse der ELBLAND Polikliniken GmbH (T€)



Quelle: ELBLAND Polikliniken GmbH, Jahresabschlüsse für die Geschäftsjahre 2018-2022; für die Jahre 2023 und 2024 wurde der Wirtschaftsplan 2024 der ELBLANDKLINIKEN Stiftung & Co. KG inkl. der Tochterunternehmen herangezogen, ohne Auflistung der Plan-Betriebsergebnisse.

- 10 Die Liquidität wird über einen Cash-Pool sichergestellt. Dieser wird bislang durch die ELBLANDKLINIKEN Stiftung & Co. KG und die weiteren Tochterunternehmen finanziert. Die Eigenkapitalquote der ELBLAND Polikliniken GmbH ist besorgniserregend. Im Jahr 2022 fiel sie im Vergleich zum Vorjahr um 12,2 % auf nur noch 1,7 %.

- 11 Die wirtschaftliche Lage der ELBLAND Polikliniken GmbH sowie die damit bedingten Risiken für die verbundenen Unternehmen und den Landkreis erfordern eine kritische Analyse der Aufgabenwahrnehmung. Dabei sind die Voraussetzungen kommunaler Betätigung, wie die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Handlungsbedarf ist in Unternehmenskonzepten abzubilden.
- 12 Die ELBLAND Polikliniken GmbH erwarb im Prüfungszeitraum im und außerhalb des Landkreises mehrere Praxen. Weiterhin mietete sie Räume in einem Neubauobjekt für Bestandspraxen langfristig an. Eine mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführte Berechnung sowie die Eruiierung und Bewertung von mit den Investitionsentscheidungen verbundenen Risiken konnte nicht nachvollzogen werden.
- 13 Wirtschaftlichkeitsanalysen sind unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Faktoren anzustellen.

2.4 Beteiligungsverwaltung des Landkreises

- 14 Nicht in allen mittelbaren Beteiligungen des Landkreises war ein Aufsichtsrat installiert. Die Geschäftstätigkeit in diesen Unternehmen erfolgte weitgehend durch Entscheidungen der Geschäftsführung. Eine Steuerung durch den Landkreis war bei der Wahrnehmung von Gesellschafterfunktionen in mittelbaren Beteiligungen nicht immer gegeben. Dies überließ der Landkreis weitgehend der Geschäftsleitung der Mutterunternehmen, so insbesondere bei der ELBLAND Polikliniken GmbH.
- 15 Die Wahrnehmung der Gesellschafterfunktion in mittelbaren Beteiligungen durch die Geschäftsführung der Mutterunternehmen entbindet den Landkreis Meißen nicht von seiner Überwachungs- und Steuerungs-pflicht. Zur Sicherstellung des kommunalen Einflusses ist auch bei mittelbaren Beteiligungen ein Aufsichtsrat oder ein entsprechendes Überwachungsorgan zu installieren.
- 16 Die Beteiligungsverwaltung informiert den Kreistag nicht immer vollständig über die tatsächliche Lage der Unternehmen. Der Kreistag ist das Hauptorgan des Landkreises. Ihm obliegt die Aufgabe der Festlegung der Grundsätze für die Verwaltung. Er berät und beschließt die Haushaltssatzung und trifft Entscheidungen über wesentliche Angelegenheiten der Beteiligungen des Landkreises. Kenntnis über die wesentliche Lage der Beteiligungen ist für die Erfüllung dieser Aufgaben elementar.
- 17 Die Beteiligungsverwaltung hat den Kreistag frühzeitig über alle Angelegenheiten von besonderer Bedeutung der Beteiligungen des Landkreises umfassend zu unterrichten.

3 Stellungnahmen

- 18 Der Landkreis arbeite unternehmensspezifisch kontinuierlich an Strategien, um den jeweiligen Gesellschaftszweck bestmöglich zu erreichen. Der Mehrwert eines übergreifenden Gesamtkonzeptes für alle Beteiligungen könne nicht erkannt werden. Eine Steuerung durch den Landkreis sei jederzeit ausreichend gegeben.
- 19 Die aktuelle wirtschaftliche Schieflage der ELBLANDKLINIKEN betreffe aufgrund bundespolitischer Entscheidungen nahezu alle deutschen Krankenhäuser. Bei jeder Investitionsentscheidung bestünden Unsicherheiten und Risiken, da in der Regel Annahmen zur Refinanzierung zu treffen seien. Nicht alle Annahmen bestätigen sich.
- 20 Das SMI hält ein Unternehmenskonzept für die ELBLANDKLINIKEN Stiftung & Co. KG für sinnvoll. Hinsichtlich der ELBLAND Polikliniken GmbH werde die Forderung des SRH nach einer kritischen Aufgabenanalyse unterstützt, um weitere Verluste unbedingt zu vermeiden. Überdies führe der konzeptionelle Ansatz der ELBLAND Polikliniken GmbH, im gesamten Kreisgebiet eine ambulante medizinische Versorgung anzubieten, tendenziell zu einem oft defizitären Betrieb von Hausarztpraxen im ländlichen Raum. Nur bei günstigem Geschäftsverlauf sei durch Facharztpraxen in den Städten durch erwirtschaftete Überschüsse ein Ausgleich möglich. Dieses Ziel sei – zumindest 2022 – deutlich verfehlt.

- ²¹ Das SMI hat das SMS einbezogen. Dieses weist darauf hin, dass durch die Landkreise Krankenhäuser bedarfsgerecht zu betreiben seien. Die wirtschaftliche Lage der Plankrankenhäuser in der gesamten Bundesrepublik habe sich insbesondere seit dem Jahr 2021 durch erhebliche Fallzahlrückgänge im Zuge der SARS-CoV-2-Pandemie und die fortschreitende Ambulantisierung, aber auch erhebliche Preis- und Kostensteigerungen verschlechtert. Zudem befinde sich das Krankenhausvergütungssystem derzeit in einem Reformprozess. Auch der SLKT verweist auf die kritische Gesamtlage der Krankenhäuser.

4 Schlussbemerkungen

- ²² Der SRH weist darauf hin, dass der Landkreis durch eine kritische Betrachtung seiner Aufgaben auf dem Gesundheitssektor unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zunächst selbst Potenzial zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der ELBLANDKLINIKEN eruieren muss. Für die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen im Rahmen der bundesweiten Entwicklungen ist aus Sicht des SRH eine belastbare strategische Vorgehensweise unabdingbar, die Lösungsansätze auch im bestehenden Umfeld herausarbeitet.

Die geprüften Wohnungsunternehmen stehen vor großen Herausforderungen. Ihre wirtschaftliche Situation in Verbindung mit der demografischen Entwicklung, Preissteigerungen sowie sich ändernder gesetzlicher Rahmenbedingungen können ihren Fortbestand gefährden. Zusammen mit den Gesellschaftern sind geeignete Strategien zur Sicherstellung einer dauerhaften Leistungsfähigkeit zu entwickeln.

Die kommunalen Gesellschafter sind verpflichtet, die Chancen und Risiken für den Fortbestand der Wohnungsunternehmen sorgfältig und fundiert zu prüfen und fortlaufend zu überwachen. Dabei ist die eigene Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen.

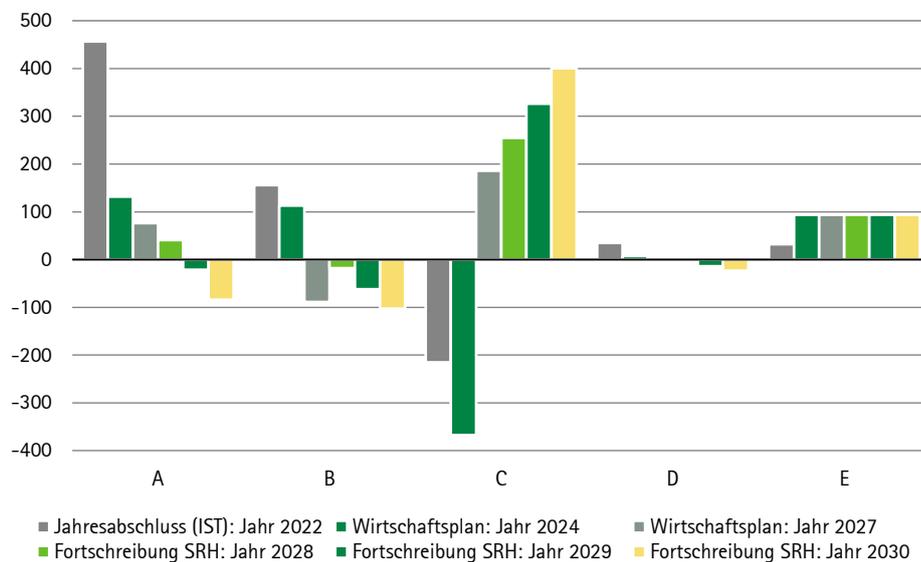
1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat eine Querschnittsprüfung kommunaler Wohnungsunternehmen im ländlichen Raum durchgeführt. Im Mittelpunkt standen die wirtschaftliche Lage und die Auswirkungen der aktuellen Entwicklungen auf die zukünftige Leistungsfähigkeit der Unternehmen. Dabei wurde die besondere Stellung der Unternehmen, als Teil der Daseinsvorsorge, berücksichtigt. Im Rahmen der Prüfung wurden 13 kommunale Wohnungsunternehmen untersucht. Aus diesen wurden 5 Unternehmen zur vertieften Prüfung ausgewählt.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

Die wirtschaftliche Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen ist nach wie vor problematisch. Dass dieses Thema nicht neu ist, zeigen die Berichte des SRH aus den Jahren 2014 und 2020.¹ Im Jahr 2022 erzielte der überwiegende Teil der Unternehmen nur geringe positive Jahresergebnisse bzw. in einem Fall sogar ein negatives Jahresergebnis. Die Fortschreibung der Jahresergebnisse der Wirtschaftspläne 2024 bis zum Jahr 2030 durch den SRH verdeutlicht, dass sich die Situation bei 3 von 5 Unternehmen weiter verschlechtern wird.²

Abbildung 1: Fortschreibung der Jahresergebnisse der Unternehmen (T€)³



Quelle: Eigene Darstellung des SRH anhand der Wirtschaftspläne 2024 der GmbHs.

¹ Jahresbericht 2014 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 09 und Jahresbericht 2020 des SRH, Beitrag Nr. 24.

² Die Fortschreibung erfolgte anhand der durchschnittlichen jährlichen Erhöhung der Jahresergebnisse. Ausgangsbasis bildet das Planjahr 2027 bzw. 2028, wenn verfügbar.

³ Unternehmen B wird ohne Gewinnzuführung der Töchterunternehmen dargestellt. Bei Unternehmen A erfolgte für 2024 eine Korrektur des Jahresergebnisses aufgrund eines geplanten Grundstücksverkaufs.

- ³ Die positive Entwicklung der Jahresergebnisse des Unternehmens C resultiert aus einer erheblichen Reduzierung der Aufwendungen für Investitionen und Instandhaltung, was zu einer Verschlechterung des Wohnungsbestandes und damit einem Werteverfall führen wird. Die Jahresergebnisse des Unternehmens E werden im Vergleich zu den anderen durch Erlöse und Aufwendungen eines weiteren Geschäftsfeldes außerhalb der Wohnraumbewirtschaftung beeinflusst. Zudem schreibt das Unternehmen E die Planwerte ab 2024 mit einer 0 %-Steigerung im Wirtschaftsplan fort, was nicht der realen Entwicklung entspricht (siehe dazu Pkt. 2.2.1).
- ⁴ Alle Unternehmen sind mit den gleichen Risikofaktoren konfrontiert.

2.1 Risikofaktoren

- ⁵ Der SRH konzentrierte sich auf diejenigen Faktoren, die die Gesamtsituation der ausgewählten Unternehmen maßgeblich beeinflussen.

2.1.1 Mieteinnahmen und Leerstand

- ⁶ Die durchschnittliche Netto-Kaltmiete in Sachsen betrug im Jahr 2022 für Kleinstädte und Landgemeinden (bis 20.000 EW) 5,20 €/m².⁴ Lediglich 1 der geprüften 5 Unternehmen lag mit 5,28 €/m² über diesem Wert. Bei den übrigen Unternehmen bewegte sich die Netto-Kaltmiete im Jahr 2022 zwischen 4,04 €/m² und 4,75 €/m². Signifikante Mieterhöhungen seien in den geprüften Kommunen kaum durchsetzbar, insbesondere im Bereich des sozialen Wohnungsbestandes. Die gegenwärtigen Mieteinnahmen könnten bereits jetzt die Kosten für die Erhaltung des Wohnungsbestandes nicht decken, der Instandhaltungsrückstau nehme stetig zu.⁵
- ⁷ Hinzu kommen Probleme bei der Vermietung des Wohnungsbestandes. Die geprüften Unternehmen verzeichneten bereits zum Stichtag 31. Dezember 2022 einen Leerstand zwischen 7,9 % und 25,7 % innerhalb des eigenen Wohnungsbestandes. Nach anerkannter Auffassung sind die Mieteinnahmen bei einem Leerstand von über 15 % nicht mehr auskömmlich und Wohnungsunternehmen bzw. Eigentümer (können) existenzielle Probleme bekommen.⁶ Im Jahr 2022 betrifft das bereits 2 der geprüften Unternehmen.
- ⁸ Nach der 8. Regionalisierten Bevölkerungsprognose⁷ wird sich der Abwärtstrend bei der Bevölkerungsentwicklung weiter fortsetzen. So wird im Zeitraum 2022 bis 2040 in den geprüften Kommunen ein Bevölkerungsrückgang zwischen 12,9 % und 20,6 % erwartet. Die demografische Entwicklung wird zu einem weiteren Anstieg des Leerstandes und damit zur Verschlechterung der Mieteinnahmesituation führen. Insoweit bedarf es dringend einer langfristigen Strategie zum Abbau des Leerstandes, z. B. durch bedarfsgerechten Umbau, Rückbau bzw. Verkauf.

2.1.2 Finanzielle Situation der Unternehmen

- ⁹ Die bestehende Verschuldung der Unternehmen prägt deren wirtschaftliche Situation. Die Verbindlichkeiten aus Krediten und Darlehen beliefen sich im Jahr 2022 auf einen prozentualen Anteil von 13 % bis 58 % an der Bilanzsumme und beinhalten nach wie vor Kreditbelastungen aus sog. Altschulden. Neue Kreditaufnahmen seien zum Teil nicht möglich, da für diese kaum Sicherheiten existieren würden.

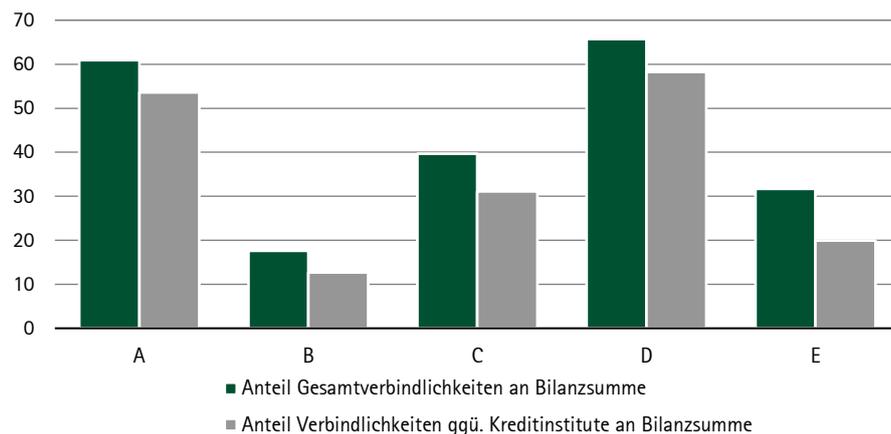
⁴ Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024, MIKROZENSUS 2022 Wohnsituation.

⁵ Aussage der Geschäftsführungen in den Eröffnungsgesprächen.

⁶ Rink und Wolff, Raumforschung, Raumordnung (2015) 73, Seite 318.

⁷ StLA, 8. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen 2022-2040, dargestellt wurde Variante 1.

Abbildung 2: Anteil Verbindlichkeiten an Bilanzsumme (%)



Quelle: Jahresabschlüsse der GmbHs für das Geschäftsjahr 2022, eigene Darstellung des SRH.

- 10 Der Kapitaldienst für die Kreditverbindlichkeiten bindet einen großen Teil der verfügbaren Mittel. Überwiegend werde der eigene Handlungsspielraum aufgrund der bestehenden äußeren ungünstigen Rahmenbedingungen und der finanziellen Lage von den Unternehmen als kaum vorhanden wahrgenommen. Die derzeitige Zinsentwicklung kann zu weiteren Belastungen führen.
- 11 Dies hat zur Folge, dass Sanierungen und laufende Instandhaltungen bereits im Prüfungszeitraum zum Teil auf das Notwendigste zurückgefahren bzw. in zukünftige Geschäftsjahre verschoben wurden. Dadurch wird der Instandhaltungsrückstau weiter anwachsen. Neben den hohen Bau- und Finanzierungskosten behindern die Ungewissheiten hinsichtlich der Zeitschiene zur gesetzlichen Pflicht des Einsatzes erneuerbarer Energien den entsprechenden Umbau des bestehenden Wohnungsbestandes.

2.1.3 Fazit

- 12 Aufgrund der aufgezeigten Risikofaktoren in Verbindung mit der wirtschaftlichen Situation der Wohnungsunternehmen sind in der Zukunft finanzielle Probleme bei der Erhaltung ihrer Bestände zu erwarten. Im Bereich der Wohnungswirtschaft hat die Kommune gem. § 94a Abs. 2 SächsGemO darauf hinzuwirken, dass die zur angemessenen Bewirtschaftung des Wohnungsbestandes erforderliche Kredit- und Investitionsfähigkeit gesichert ist. Die Sicherstellung einer fortwährenden Leistungsfähigkeit der Wohnungsunternehmen erfordert einen gemeinsamen strategischen Prozess mit den Gesellschaftern.
- 13 Unter Beachtung der aufgezeigten Risikofaktoren bedarf es eines Monitorings des Wohnraumbestandes und der Erarbeitung von weiteren Optionen zur zukünftigen Wohnraumbewirtschaftung (u. a. bedarfsgerechter Umbau, Rückbau, Verkauf).
- 14 Die Leistungsfähigkeit der Unternehmen ist durch die Gesellschafter abzusichern, § 94a Abs. 2 SächsGemO.

2.2 Umgang mit den Risikofaktoren

2.2.1 Strategische Planung

- 15 Die Unternehmen sind sich sowohl der dargestellten Risikofaktoren als auch ihrer finanziellen Situation bewusst. Sie haben im Einzelnen keine strategischen Konzepte zur Unternehmensentwicklung erarbeitet bzw. aktuell fortgeschrieben. Die notwendigen Maßnahmen und deren Finanzierung werden im Rahmen ihrer jährlichen Wirtschaftspläne betrachtet.
- 16 Die Wirtschaftspläne 2024 der geprüften Unternehmen beinhalten teils keine bzw. nur geringfügige Steigerungen der Aufwandspositionen.
- 17 Bspw. hat das Unternehmen E in seiner Wirtschaftsplanung ab 2024 für sämtliche Aufwandspositionen eine 0 %-Entwicklung angenommen, was zu einem konstanten Jahresergebnis bis 2027 führt (siehe Abbildung 1). Diese prognostizierte Entwicklung deckt sich jedoch nicht mit der aus den Jahresabschlüssen. Zwischen 2019 und 2022 ist das Jahresergebnis kontinuierlich gesunken, von 118 T€ in 2019 auf 32 T€ in 2022.
- 18 Eine Planung ohne bzw. mit geringen Kostensteigerungen ist insoweit nicht nachvollziehbar. Weder für die Unternehmen, die Gesellschafterkommunen noch für die Aufsichtsgremien ist auf diese Weise eine vorausschauende Planung, Kontrolle und Steuerung gewährleistet.

2.2.2 Leistungsfähigkeit der Gesellschafter

- 19 Gemäß § 94a SächsGemO darf eine Kommune ein Wohnungsunternehmen nur „unterhalten“, wenn das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune und zum voraussichtlichen Bedarf steht. Es besteht ein dringender Handlungsbedarf beider Akteure vor Ort Szenarien aufzuzeigen, die eine Erfüllung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung weiterhin sicherstellen. Allerdings ist die finanzielle Situation der Gesellschafter ebenfalls zum Teil sehr angespannt.
- 20 Die Haushaltssituation der geprüften Kommunen werden gem. dem Frühwarnsystem des SMI⁸ den Kategorien B (hinreichende Leistungsfähigkeit), C (kritische Haushaltslage) und D (instabile Haushaltslage) zugeordnet. 2 der geprüften Kommunen unterfallen der Kategorie B, 2 der Kategorie C und 1 ist der Kategorie D zugeordnet.

2.2.3 Fazit

- 21 Es ist fraglich, ob alle Gesellschafterkommunen in der Lage wären, im Bedarfsfall unterstützend für ihr Wohnungsunternehmen tätig zu werden. Die Sicherstellung der kommunalen Aufgabe ist gefährdet. Unter Beachtung der in § 94a SächsGemO genannten Grundsätze ergeben sich für die kommunalen Gesellschafter Handlungspflichten. Die Geschäftsführer sollten den Gesellschaftern hierfür regelmäßig mögliche Szenarien zur Entscheidungsfindung vorlegen, bspw. ein Best-Case-/Worst-Case-Szenario.
- 22 Zusammen mit den Gesellschaftern sind geeignete Strategien zur Sicherstellung der zukünftigen Leistungsfähigkeit der Unternehmen zu entwickeln.
- 23 Die Chancen und Risiken für den Fortbestand der kommunalen Wohnungsunternehmen sind sorgfältig und fundiert durch die Gesellschafter zu prüfen. Dabei sind die Leistungsfähigkeit der Unternehmen sowie der Gesellschafter zu berücksichtigen. Grundlage dieser Prüfung müssen belastbare Entscheidungsgrundlagen sein, die durch die Unternehmen vorzulegen sind.

⁸ Frühwarnsystem des SMI; Stand 26. April 2024.

2.2.4 Stellungnahmen

- ²⁴ Das Unternehmen E sowie die Gesellschafterkommune teilen hinsichtlich der gleichbleibenden Planansätze mit, dass diese Art der Planung schon seit vielen Jahren angewendet werde. In den Jahren 2024-2027 sei zu hoffen, dass sich die Preisentwicklungen der letzten Jahre nicht fortsetze. Es sei insoweit sachdienlich von einer gleichbleibenden Höhe auszugehen, nicht zuletzt um den Bestand des Unternehmens nicht zu gefährden. Alle Unternehmen sehen die derzeitigen gesetzlichen Rahmenbedingungen als einen wesentlichen Risikofaktor.
- ²⁵ Der SSG teilt mit, dass bei der strategischen Planung der künftigen Ausrichtung der Unternehmenstätigkeit auch die Bedeutung der kommunalen Wohnungsbaunehmen für die Wohnraumversorgung vor Ort mit zu berücksichtigen sei.
- ²⁶ Das SMI nimmt die Prüfungsfeststellungen und Folgerungen zur Kenntnis. Das SMR teilt die Risikoanalyse des SRH und verweist darauf, dass die Konditionen der Rückbauförderung jüngst verbessert worden seien.

2.2.5 Schlussbemerkungen

- ²⁷ Der SRH zeigt sich besorgt über die Art und Weise der Wirtschaftsplanung des Unternehmens E. Insbesondere beim Personalaufwand, aber auch bei den übrigen Aufwandspositionen ist eine konstante Fortschreibung unrealistisch. Dies zeigt nicht zuletzt die Entwicklung der vergangenen Jahre.
- ²⁸ Der SRH ist sich der besonderen Rolle der kommunalen Wohnungsunternehmen bewusst. Nichtsdestotrotz muss den im Bericht aufgezeigten Risikofaktoren mit gemeinsamen Strategien begegnet werden, um auch zukünftig die kommunale Aufgabe sicherzustellen.

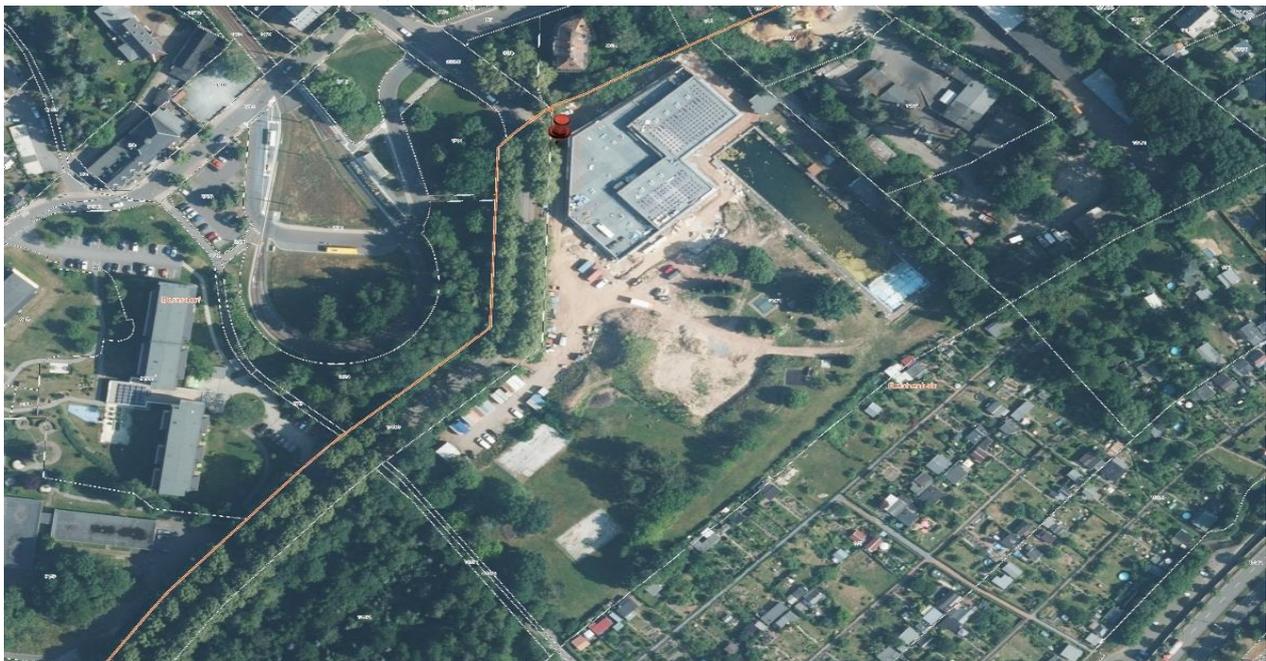
Die im Jahr 2016 erstellte Standortabwägung war mangelhaft. Weitreichende Investitionsentscheidungen binden die Stadt auf Jahre. Sie erfordern daher Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Berücksichtigung der Investitions- und Folgekosten.

Für den Neubau zeichnet sich eine Kostensteigerung um rd. 12,8 Mio. € ab. Das ist eine Steigerung auf das rd. 1,8-Fache der ursprünglich geplanten Kosten. Hauptursachen dafür sind ein zu niedrig angesetzter Ausgangswert, wenig Beachtung wirtschaftlicher Aspekte im Planungswettbewerb, ein späterer Baubeginn und eine erhebliche Verlängerung des Ausführungszeitraumes.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der SRH hat den Neubau des Schwimmsportkomplexes Chemnitz-Bernsdorf geprüft. Bauherr ist die Stadt Chemnitz. Am Standort des Freibades Bernsdorf an der Bernsdorfer Straße 213 baute die Stadt eine neue Schwimmhalle. Diese umfasst ein wettkampfgerechtes 25 m-Becken, ein Sprungbecken u. a. mit 3 m-Plattform, ein Nichtschwimmer-/Lehrschwimmbecken und ein Planschbecken/Wasserspielgarten. Es entsteht ein neuer Schwimmsportkomplex, der Hallen- und Freibad verbindet. Prüfungsgegenstand ist allein die Schwimmhalle.

Abbildung: Luftbild Schwimmsportkomplex Chemnitz-Bernsdorf



Quelle: GeoSN.

- 2 Die Entwicklung der Gesamtkosten und der Bauzeit stellen sich wie folgt dar:

Übersicht: Entwicklung der Gesamtkosten und der Bauzeit		
Voraussichtliche Gesamtkosten (Stand Juni 2016) rd. 15,6 Mio. €	Kostenverfolgung mit Prognose (Stand Mai 2023) rd. 28,4 Mio. €	Kostensteigerung um rd. 12,8 Mio. €
Gep plante Inbetriebnahme (Stand Juni 2016) Januar 2021	Tatsächliche Inbetriebnahme September 2024	Verzögerung um rd. 3,5 Jahre

Quelle: Eigene Darstellung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Standortentscheidung

- 3 Die Stadt führte einen Vergleich der möglichen Standorte Freibad Bernsdorf und Eissportkomplex Küchwald durch. Sie entschied sich für den Standort Freibad Bernsdorf. Die Abwägung erfolgte jedoch nicht fehlerfrei. Wirtschaftliche und weiche Kriterien hat die Stadt vermischt. Die Gewichtung der Auswahlkriterien in der Standortanalyse war nicht ausgewogen. So werden Anlagen für sportliche Aktivitäten im Freien (sog. Freiraumqualitäten) gleichzeitig mit Fragen der Grundstückserschließung betrachtet und sogar gleich gewichtet. Selbst die ausreichende Baufeldgröße findet sich nur als eines von vielen gleich bewerteten Kriterien, obwohl eine ungenügende Baufeldgröße sogar ein Ausschlusskriterium gewesen wäre. Standortabhängige Kostenrisiken flossen in den Vergleich nicht ein. Gerade die Spezifik eines Hallenbades hätte jedoch eine Untersuchung des Baugrundes vor der Standortentscheidung verlangt.
- 4 Die Standortabwägung zwischen den betrachteten Standorten Freibad Bernsdorf und Eissportkomplex Küchwald genügt den Anforderungen an eine sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf Basis vergleichbarer und gesicherter Daten nicht.

2.2 Planungswettbewerb

- 5 Die Planungsleistungen wurden in Form eines nichtoffenen, interdisziplinären Realisierungswettbewerbes vergeben. Das Verfahren wies besonders im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit Mängel auf, wie:
- Die Stadt legte außer der Nutzungsfläche keine verbindlichen Kriterien fest, die eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eines Entwurfes ermöglichen.
 - Die Flächenvorgabe war zu niedrig, weil die Beckenumgänge fehlten. Das zog eine spätere Erhöhung der Nutzungsfläche um die Hälfte der ursprünglichen Vorgabe nach sich.
 - Innerhalb des Wettbewerbsverfahrens gab es Mängel bei der Aufbereitung und Übermittlung von Kennzahlen. Das erschwerte die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Wettbewerbsbeiträge.
- 6 Im Wettbewerb siegte ein Entwurf mit sehr großen Flächen und Rauminhalten. Das führt zu hohen Investitions- und Folgekosten. Aufgrund der bautypisch sehr hohen Betriebskosten von Hallenbädern sind die Folgekosten wesentlich für die Wirtschaftlichkeit des Schwimmsportkomplexes.
- 7 Vom Preisgericht, dem auch Vertreter der Stadt angehörten, wurde eine Reduzierung von Flächen und Rauminhalten angemahnt. Das erfolgte jedoch nicht.

2.3 Kostenentwicklung

- 8 Der Chemnitzer Stadtrat beschloss im Juni 2016 den Neubau eines Schwimmsportkomplexes für 13,1 Mio. € netto (rd. 15,6 Mio. € brutto). Die Ermittlung dieser „1. Zahl“ konnte die Stadt nicht vorlegen. Dieselbe Zahl war auch Basis für die Standortentscheidung im Dezember 2016 und für den Fördermittelantrag im Februar 2017.
- 9 Dem Wettbewerb (Dezember 2017) lag ein um rd. 20 % zu niedriger Kostenrahmen zugrunde. Wesentliche Ursache dafür war die zu gering vorgegebene Nutzungsfläche. Zudem fanden projektspezifische Kosten aufgrund des Standortes, bspw. für den Baugrund, i. H. v. rd. 3,8 Mio. € erst in der Kostenberechnung des Planers zum Stand März 2019 Berücksichtigung.

- ¹⁰ Durch Verzug des Baubeginns und Verlängerung des Ausführungszeitraumes um insgesamt rd. 3,5 Jahre hat der SRH überschlägig eine Kostensteigerung von mindestens rd. 4,8 Mio. € ermittelt.

3 Folgerungen

- ¹¹ Standortabwägungen müssen die Anforderungen an eine sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf Basis vergleichbarer und gesicherter Daten erfüllen. Künftig sollte die Stadt darauf achten, dass wirtschaftliche und weiche Kriterien getrennt betrachtet und eine ausgewogene Gewichtung vorgenommen wird. Weitreichende Investitionsentscheidungen, die die Stadt auf Jahre binden, erfordern abgeschlossene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Berücksichtigung der Investitions- und Folgekosten.
- ¹² Bei künftigen Wettbewerbsverfahren sollte die Stadt Wirtschaftlichkeitskriterien stärker beachten. Mit Beginn der Vorbereitung eines Bauvorhabens sind Informationen und Daten nachvollziehbar darzustellen. Fehler und Informationsverluste im weiteren Projektverlauf sind weitestgehend auszuschließen. Auf die Umsetzung der Empfehlungen des Preisgerichtes ist hinzuwirken.
- ¹³ Die „1. Zahl“ (13,1 Mio. €) war Grundlage für Stadtratsbeschlüsse und den Fördermittelantrag. Sie muss künftig anhand von Kennwerten transparent ermittelt werden. Kostensteigerungen wären teilweise vermeidbar gewesen, bspw. bei einem belastbaren Ausgangswert in Verbindung mit angemessenen Planungs-, Genehmigungs- und Ausführungszeiträumen. In der Folge wäre zwar die „1. Zahl“ höher gewesen. Dies hätte den Stadtrat jedoch sachgerechter informiert und die finanzielle Planungssicherheit für den städtischen Haushalt erhöht.

4 Stellungnahme

- ¹⁴ Die Stadt gab an, dass sich der Inhalt der Standortuntersuchung im Wesentlichen auf Betrieb und Einzugsgebiet bezog und baukostenbestimmende Faktoren nicht fokussierte. Sie wies auf die Vorteile der Verbindung von Hallen- und Freibad (Kombibad) hin. Zudem betonte sie die Bedeutung des gewachsenen Badstandortes Bernsdorf mit seiner Nutzerstruktur. Das Erfordernis von Baugrundgutachten wurde seitens der Stadt eingeräumt. Dem stünde allerdings entgegen, dass finanzielle Mittel vor Beginn der Maßnahme bzw. vor Bestätigung der Haushaltsplanung hierfür nicht zur Verfügung standen.
- ¹⁵ Im Planungswettbewerb sei angegeben gewesen, dass die Beckenumgänge und Bewegungsflächen entwurfsabhängig zu berücksichtigen seien. Damit sollte eine Bandbreite an Entwürfen ermöglicht werden.
- ¹⁶ Aus dem Vorprüfbericht gehe hervor, dass der Entwurf des späteren Wettbewerbssiegers bei Verhältniswerten im Durchschnitt der Teilnehmer lag. Die Stadt räumte Fehler bei der Auswertung der Wettbewerbsbeiträge ein. So seien Flächen und Rauminhalt des Siegerentwurfes, die dem Preisgericht vorlagen, zu niedrig angegeben. Gegenüber den höheren Werten des Siegerentwurfes seien im Rahmen der Entwurfsplanung Flächenreduzierungen und eine Optimierung des Rauminhaltes vorgenommen worden. Im Abschlussgespräch räumte die Stadt allerdings ein, dass die vom Preisgericht geforderte Reduzierung der Flächen unter das Wettbewerbsergebnis nicht erreicht wurde. Hierauf kam es dem Preisgericht erkennbar an. Die Stadt sagte zu, in Planungswettbewerben zukünftig Lebenszykluskosten stärker zu berücksichtigen.
- ¹⁷ Bei der „1. Zahl“ (13,1 Mio. €) handle es sich „um eine erste vorkalkulatorische Annahme aus vergleichbaren kleineren Projekten (lediglich 2 Becken)“. Daher hält die Stadt diesen Wert nicht als Basis für eine Berechnung der Kostensteigerungen geeignet. Aus ihrer Sicht seien stattdessen die Gesamtkosten aus dem rd. 3 Jahre später folgenden Baubeschluss als Ausgangswert anzusetzen. Eine sachgerechte Berechnung von Investitionskosten setze eine Entwurfsplanung voraus.

5 Schlussbemerkungen

- ¹⁸ Die organisatorischen Vorteile eines Kombibades und eines in der Bevölkerung akzeptierten Standortes hat der SRH zu keinem Zeitpunkt angezweifelt. Synergieeffekte, bspw. beim Personaleinsatz, sind allerdings im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Ermittlung des günstigsten Standortes zu quantifizieren. Daran fehlte es vorliegend. Hierzu gehört auch die frühzeitige Veranlassung von Baugrundgutachten für alle in Frage kommenden Standorte, um Risiken hinsichtlich der Gründung und Baukosten zu minimieren.

- 19 Beckenumgänge gehören zur Nutzungsfläche und sind von der Stadt als Orientierungswert im Wettbewerb entsprechend anzugeben. Die fehlerhafte Angabe in der Auslobung führte zu kaum vergleichbaren Ergebnissen. Die Empfehlungen des SRH stehen einem breiten Wettbewerb also nicht entgegen, sondern ermöglichen ihn erst.
- 20 Der Hinweis der Stadt auf günstige Kennwerte geht ins Leere. Im Ergebnis hat die Stadt eine Schwimmhalle mit vergleichsweise großen Flächen und Rauminhalten gewählt. Der SRH hält an seiner Forderung zur stärkeren Sensibilisierung für das Thema Wirtschaftlichkeit im Planungswettbewerb fest. Er begrüßt die Absicht der Stadt, Lebenszykluskosten zukünftig stärker zu berücksichtigen.
- 21 Die Ermittlung des Kostenrahmens von 13,1 Mio. € hat die Stadt nach wie vor nicht belegt. Der SRH hält an dieser frühen „1. Zahl“ fest. Bedarfsplanung und Bestimmung des Kostenrahmes („1. Zahl“) definieren wesentliche Projektziele. Sie sollten deshalb zu Beginn eines Bauvorhabens im Zuge der Projektvorbereitung erfolgen. Gerade in dieser frühen Phase ist die Beeinflussbarkeit der Kosten besonders hoch. Zum Zeitpunkt des Baubeschlusses (Dezember 2019) waren

- die Standortentscheidung getroffen,
- Fördermittel beantragt,
- der Planungswettbewerb mit anschließender Auftragsvergabe und
- die Entwurfsplanung

bereits abgeschlossen. Es ist deshalb zu spät, als steuerungsrelevante „1. Zahl“ erst den Zeitpunkt des Baubeschlusses festzulegen. Das Gesamtprojekt kann nicht beliebig in verschiedene Phasen zerlegt werden, nur um eine geringere Kostensteigerung zu begründen.

Döbeln, den 29. Oktober 2024

Rechnungshof des Freistaates Sachsen



Jens Michel
Präsident



Stefan Rix
Vizepräsident



Isolde Haag
Rechnungshofdirektorin



Gerold Böhmer
Rechnungshofdirektor



Skadi Stinshoff
Rechnungshofdirektorin

Teil B Kommunen

Kommunale Haushalte Sachsen 2022 und 2023

Haushaltswirtschaftliche Kenndaten	Sachsen 2022	Sachsen 2023	Flächenländer Ost 2023	Flächenländer West 2023
Steuerdeckungsquote in % <i>Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Gesamtausgaben</i>	30,0	31,8	29,5	40,7
Zinssteuerquote in % <i>Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen</i>	0,5	0,9	1,1	2,0
Zinslastquote in % <i>Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben</i>	0,2	0,3	0,3	0,8
Personalausgabenquote in % <i>Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben</i>	25,8	25,4	26,0	24,0
Investitionsquote in % <i>Anteil der investiven Ausgaben (Sachinvestitio- nen) an den bereinigten Gesamtausgaben</i>	11,8	12,1	12,3	12,6
Sachinvestitionen in € je Einwohner	404	455	468	548
Zinsausgaben in € je Einwohner	5	10	12	35
Steuereinnahmen (netto) in € je Einwohner	1.032	1.193	1.125	1.772
Personalausgaben in € je Einwohner	887	952	992	1.044
Soziale Leistungen in € je Einwohner	738	841	827	995
Finanzierungssaldo in € je Einwohner	-57	50	41	-102
Verschuldung Kernhaushalt in € je Einwohner	654	677	827	2.021
<i>darunter:</i>				
<i>Kassenkredite in € je Einwohner</i>	<i>96</i>	<i>108</i>	<i>167</i>	<i>431</i>
<i>Kreditmarktschulden in € je Einwohner</i>	<i>494</i>	<i>499</i>	<i>585</i>	<i>1.474</i>
Gesamtverschuldung in € je Einwohner	1.860	1.953	k. A.	k. A.

Quellen: Statistisches Bundesamt: Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts (EVAS-Nr. 71511), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts (EVAS-Nr. 71321), Soziale Leistungen Gruppierungsnummern 691-693, 73-79. Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Bevölkerung nach Bundesländern zum 30. Juni des jeweiligen Jahres. Statistisches Landesamt: Schuldenstatistik.

Hinweis: Die in der Gesamtverschuldung enthaltenen Daten der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften sind ohne Schulden beim Träger/Gesellschafter angegeben. Bei der Gesamtverschuldung werden Daten von Eigengesellschaften nur noch berücksichtigt, wenn sie direkt zu 100 % im Eigentum der Kommune stehen.

