



Wir prüfen für Sachsen.

Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

# Jahresbericht 2025 – Band I

PRÜFUNG

Staatsfinanzen und Staatsverwaltung,  
Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

# Teil A Land

## Staatshaushalt Sachsen 2022 und 2023

Haushaltswirtschaftliche Kenndaten	Sachsen 2022	Durchschnitt		
		Sachsen 2023	Flächenländer Ost 2023	Flächenländer West 2023
Steuerdeckungsquote in % <i>Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Ausgaben</i>	78,7	66,5	65,3	74,8
Kreditfinanzierungsquote* in % <i>Anteil der durch Nettokreditaufnahme / Nettotilgung finanzierten bereinigten Ausgaben</i>	0,0	0,0	1,5	-1,4
Zinssteuerquote in % <i>Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen</i>	0,3	0,3	2,0	2,5
Zinslastquote in % <i>Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben</i>	0,2	0,2	1,3	1,9
Kommunalzuweisungsquote in % <i>Anteil der Kommunalzuweisungen an den bereinigten Ausgaben</i>	34,8	35,2	35,1	33,1
Personalausgabenquote in % <i>Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben</i>	24,9	22,7	23,4	34,0
Investitionsquote in % <i>Anteil der investiven Ausgaben (eigene Investitionen des Staates und Investitionsförderung) an den bereinigten Ausgaben</i>	13,4	15,3	14,7	9,9
Investitionsausgaben in € je Einwohner	688	898	908	543
Zinsausgaben in € je Einwohner	12	10	82	103
Steuereinnahmen in € je Einwohner	4.039	3.911	4.022	4.110
Personalausgaben in € je Einwohner	1.277	1.335	1.439	1.867
Kommunalzuweisungen in € je Einwohner	1.786	2.074	2.160	1.819
Nettokreditaufnahme* in € je Einwohner	0	0	92	-77
Finanzschulden* in € je Einwohner	868	808	5.424	5.958
Finanzierungssaldo in € je Einwohner	426	-282	-193	17

Quelle: Statistisches Bundesamt, Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister, Haushaltsrechnung des Freistaates Sachsen 2022 und 2023.

Hinweis: Die Basis der Kenndaten sind die staatlichen Kernhaushalte. Die Darstellung von Finanzschulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich erfolgt ohne Kassenkredite. Die Bevölkerungszahlen ab 2023 basieren auf dem Zensus 2022.

\*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

Bundestag und Bundesrat haben im März 2025 weitreichende Änderungen des Grundgesetzes beschlossen, welche dem Bund und den Ländern erweiterte Möglichkeiten zur Schuldenaufnahme einräumen. Bis zu einer Billion Euro will die Bundesregierung in Verteidigungs- und Infrastrukturausgaben stecken. Es handelt sich um die größte Möglichkeit zur Neuverschuldung in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Diese Entscheidung hat auch unmittelbare Auswirkungen auf die Bundesländer. Die 16 Landesrechnungshöfe sind in großer Sorge, dass ohne strenge Maßstäbe bei der Mittelverwendung erhebliche Belastungen auf künftige Generationen zukommen. Vor diesem Hintergrund warnen sie davor, das Instrument der Schuldenbremse weiter auszuweiten. Die Rechnungshöfe der Länder haben am 24. März 2025 in einer gemeinsamen Erklärung darauf hingewiesen, dass die Kernaussagen des Staates grundsätzlich aus den laufenden Einnahmen und nicht über Schulden finanziert werden sollten. Wir betonen in unseren Jahresberichten immer wieder: Das Neuverschuldungsverbot ist ein verfassungsrechtliches Instrument, das Leitplanken für staatliches Haushalten setzt. Mehr denn je sind Prioritätensetzungen notwendig, um die staatlichen Haushalte aus sich heraus tragfähig zu machen. Insofern begrüße ich es ausdrücklich, wenn die Sächsische Staatsregierung den neuen Doppelhaushalt 2025/26 tatsächlich ohne die Schuldenmillionen ausgeglichen aufstellen will und diese wirklich nur zusätzliche Investitionsmittel darstellen sollen. Wir werden die Umsetzung in der Zukunft überprüfen.



© Kristin Schley

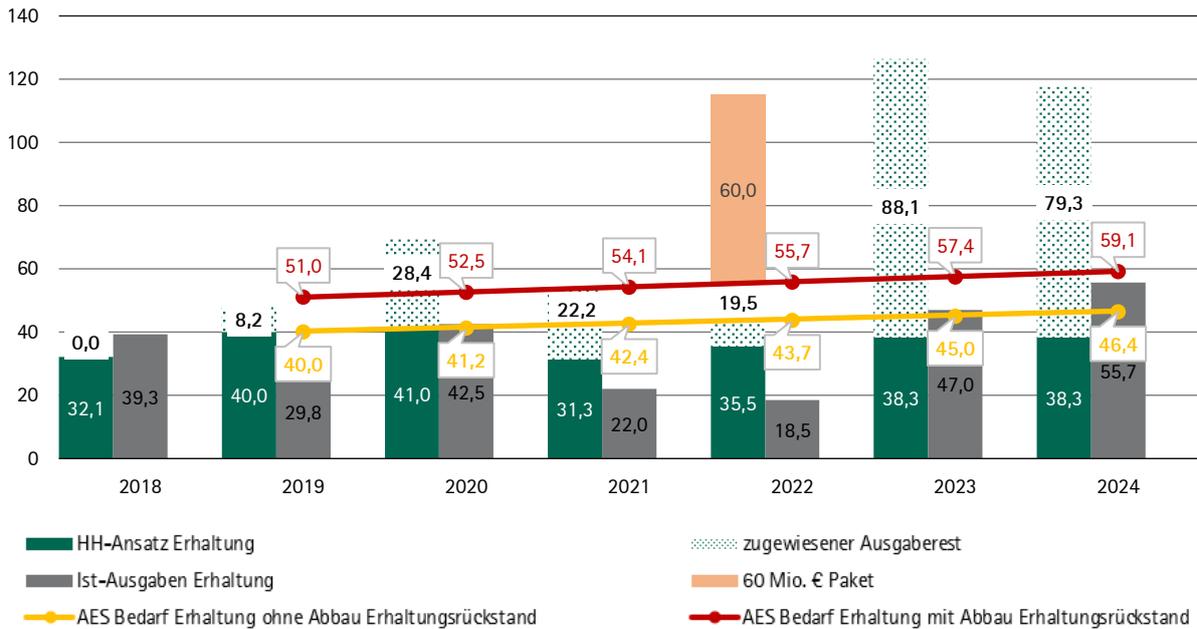
Der Sächsische Rechnungshof prüft und berät die Kommunen und die Staatsverwaltung. Die Umsetzung seiner Empfehlungen obliegt dem Parlament und den geprüften Stellen. In diesem Zusammenhang wird oft vom „zahnlosen Tiger“ gesprochen. Dass die Prüfungen eines Rechnungshofs gleichwohl wirken und Veränderungen anstoßen, zeigen 2 prominente Beispiele aus diesem Frühjahr:

Im Januar 2025 hat das Bundesverfassungsgericht geurteilt, dass die Erhebung von Gebühren für den polizeilichen Mehraufwand bei „Hochrisikospielen“ der Fußball-Bundesliga mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Damit bestätigt das Bundesverfassungsgericht indirekt auch die Auffassung des Sächsischen Rechnungshofs, welcher die Ausgaben zur Absicherung von Fußballspielen im Freistaat Sachsen geprüft und 2021 in seinem Jahresbericht empfohlen hatte, dass der Freistaat Sachsen dem Beispiel des Landes Bremen folgen und ebenfalls eine entsprechende Rechtsgrundlage schaffen soll. Damit könnten die Kosten für polizeiliche Maßnahmen von den davon profitierenden Veranstaltern kommerzieller Großveranstaltungen, welche ein hohes Gewaltpotenzial aufweisen, in angemessener Weise erhoben werden. Hochrisikofußballspiele verursachen bei der Sächsischen Polizei jährlich zusätzliche Kosten von über 7 Mio. €. Diese werden derzeit von der Allgemeinheit getragen. Ich wende mich gegen die Konstellation einer Vergesellschaftung von Kosten, während die Gewinne im Profisportsystem verbleiben. Das Urteil schafft Rechtssicherheit für die Schaffung einer entsprechenden Regelung auch hier in Sachsen.

Der Sächsische Rechnungshof hat im Jahr 2022 einen Sonderbericht zur „Lehrerverbeamtung in Sachsen“ veröffentlicht. Die dort ausgewerteten Zahlen zeigen: Es reicht nicht, nur die Attraktivität des Lehrerberufes mit der Verbeamtung und weiteren Maßnahmen zu erhöhen, wenn gleichzeitig Steuerung und Effizienz im System fehlen. Wir betonten in unserem Sonderbericht: Um die Unterrichtsversorgung auch in Zeiten des Fachkräftemangels sicherzustellen, müssen alle Stellschrauben genutzt werden. Das Sächsische Kultusministerium hat im März 2025 ein Maßnahmenpaket zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung vorgestellt. Dies zeigt, dass man nun bereit ist, neue Wege zu gehen. Das begrüßen wir. Die vom Kultusministerium vorgeschlagenen Maßnahmen, wie z. B. die Neuregelung der Altersermäßigung, sind ein erster Schritt in die richtige Richtung. Entscheidend wird aber sein, die Umsetzung konsequent zu verfolgen und den Erfolg der Maßnahmen zu messen. Der Sächsische Rechnungshof wird diesen Prozess weiterhin konstruktiv begleiten. Hierzu legen wir mit Beitrag Nr. 11 weitere Vorschläge und Hinweise vor.

In den zurückliegenden Jahren hat sich der Sächsische Rechnungshof mehrfach mit der Erhaltung der staatlichen Straßeninfrastruktur befasst. Bereits in unserer Beratenden Äußerung vom März 2016 machten wir auf Defizite und den dringenden Handlungsbedarf aufmerksam. In der Prüfung aus dem Jahresbericht 2020 haben wir aufgezeigt, wie eine Vernachlässigung der Unterhaltung und Instandsetzung von Staatsstraßen durch die Landkreise zur Verschlechterung des Straßenzustandes führt. Im vorliegenden Band befassen wir uns nun im Beitrag 15 erneut mit dem Zustand der staatlichen Straßeninfrastruktur und der Umsetzung der Ausbau- und Erhaltungsstrategie Staatsstraßen 2030 (AES2030). Die nachfolgende Abbildung zeigt, dass seit 2019 erhebliche Ausgabe-reste gebildet wurden. Die zur Verfügung stehenden Mittel fließen also oft nicht ab. In Folge davon wächst der Rückstand der Erhaltungsmaßnahmen von Jahr zu Jahr an. Dies zeigt: Die Staatsregierung bekommt die veranschlagten Mittel im wahrsten Sinne des Wortes „nicht auf die Straße“.

Abbildung: Haushaltsansatz, zugewiesene Ausgaberreste und Mittelabfluss für Erhaltungsmaßnahmen in Mio. €



Quelle: Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen des Freistaates Sachsen mit Ergänzungen des SRH aus der AES2030.

Auch im Beitrag 2 dieses Bandes weisen wir bei der Auswertung der Investitionsausgaben darauf hin, dass in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation der investiven Staatsleistung eine besondere Rolle als Stütze der wirtschaftlichen Entwicklung zukommt. Es ist deshalb eine besonders verantwortungsvolle Aufgabe der Verwaltung, die geplanten Investitionsvorhaben zeitnah zu verwirklichen. Der Sächsische Rechnungshof sieht die Staatsregierung in der Pflicht, dafür zu sorgen, dass die Mittel im vorgesehenen Umfang zeitnah investiert werden und die Ausgaberreste abfließen. Vor diesem Hintergrund warne ich ausdrücklich davor, sich von den Schuldenmillionen auf Bundesebene blenden zu lassen. Der Staatshaushalt muss aus sich selbst heraus stabil sein. Die Hausaufgabe, strukturelle Reformen anzugehen, müssen auch hier in Sachsen gemacht werden.

Ich danke den Mitgliedern des Großen Kollegiums und allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für ihren unermüdlichen Einsatz für eine effiziente und nachhaltige Finanzkontrolle im Freistaat Sachsen. Den geprüften Stellen danke ich für die konstruktive Zusammenarbeit und das gemeinsame Bestreben, öffentliche Gelder wirtschaftlich einzusetzen.

Döbeln, im Mai 2025

Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

Jens Michel

# Inhaltsübersicht

	Nr.	Seite
Kennzahlenübersicht Staatshaushalt		Innen- seite A
Vorwort	-	01
Inhaltsübersicht	-	03
Abkürzungsverzeichnis	-	05
Kurzfassungen der Beiträge	-	09
Einleitung	-	25
<b>Teil A Land</b>		
<b>I. Staatsfinanzen</b>		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2023	1	27
Haushaltssituation des Freistaates	2	31
Staatsschulden und Zinsausgaben	3	41
Unterbliebene Tilgung von Notlagenschulden	4	45
Fehlende Feststellungsbeschlüsse	5	49
Finanzierung der Ausgaben für die Corona-Bewältigung	6	51
Änderung des Tilgungsplans für Corona-Schulden	7	59
Sondervermögen Grundstock	8	61
<b>II. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei</b>		
<b>Einzelplan 02: Sächsische Staatskanzlei</b>		
Einführung einer einheitlichen Bewerbermanagementsoftware	9	69
<b>Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern</b>		
Zuwendungen an kommunalpolitische Bildungsvereinigungen	10	73
<b>Einzelplan 05: Sächsisches Staatsministerium für Kultus</b>		
Mehrarbeitsvergütung für Lehrer an öffentlichen Schulen	11	79

<b>Einzelplan 07: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Klimaschutz</b>		
Verwendungsnachweisprüfung im Geschäftsbereich des SMWA	12	87
<b>Einzelplan 08: Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und Gesellschaftlichen Zusammenhalt</b>		
Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben im Geschäftsbereich des SMS	13	95
<b>Einzelplan 09: Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft</b>		
Querschnittsprüfung der Fördersätze im Geschäftsbereich des SMUL	14	101
<b>Einzelplan 10: Sächsisches Staatsministerium für Infrastruktur und Landesentwicklung</b>		
Erhaltung der staatlichen Straßeninfrastruktur	15	107
simul+Initiative des SMR	16	113
Förderrichtlinie Besondere Regionale Initiativen	17	121
<b>Einzelplan 12: Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft, Kultur und Tourismus</b>		
Grundfinanzierung der sächsischen Hochschulen	18	127
<b>Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung</b>		
Besteuerung von Krypto-Werten	19	133
<b>Teil B Kommunen</b>		
Entwicklung der Finanzen und der Verschuldung in den Kommunen	20	137
Vorläufige Haushaltsführung	21	147
Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes in den Landkreisen	22	151

# Abkürzungsverzeichnis

AAÜG	Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes
AO	Abgabenordnung
apl.	außerplanmäßig
AR	Ausgaberechenschaft
BauGB	Baugesetzbuch
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DHH	Doppelhaushalt
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds (2014-2020)
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
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
Gv.	Gemeindeverbände
HBG	Gesetz begleitender Regelungen zum jeweiligen Doppelhaushalt (Haushaltsbegleitgesetz)
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)
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
LaSuB	Landesamt für Schule und Bildung
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

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 Beamten-gesetz
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 (bis 27.01.2025)
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMIL	Sächsisches Staatsministerium für Infrastruktur und Landesentwicklung (seit 28.01.2025)
SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz (seit 28.01.2025)
SMJusDEG	Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung (bis 27.01.2025)
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus
SMR	Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung (bis 27.01.2025)
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (seit 28.01.2025)
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (bis 27.01.2025)
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (seit 28.01.2025)
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (bis 27.01.2025)
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Klimaschutz (seit 28.01.2025)
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
W/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

#### 1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2023

Mit einem negativen Finanzierungssaldo von 1.143 Mio. € weist das Haushaltsjahr 2023 eine deutliche Deckungslücke bei den Finanzen des Freistaates Sachsen aus.

Die Entnahme aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage von 43 Mio. € war nicht notwendig. Der Haushaltsausgleich hätte auch mit der Einziehung unverbraucher Mittel aus übertragbaren Ausgabebewilligungen erfolgen können.

Der Landtag hat den Haushaltsplan 2023/2024 in Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr 2023 auf 24.261 Mio. € festgestellt. Gegenüber dem Haushaltsjahr 2022 bedeutete dies eine Erhöhung um 11,1 %. Einschließlich der Umsetzungen und zuzüglich der aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsreste betrug der Bewilligungsrahmen für Ausgaben im Haushaltsjahr 2023 insgesamt 27.152 Mio. €.

Die Ist-Einnahmen im Haushaltsjahr 2023 betragen insgesamt 24.403 Mio. € und die Ist-Ausgaben 23.989 Mio. €. Gleichzeitig errechnete sich aus der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben, bereinigt um besondere Finanzierungsvorgänge, wie Kreditaufnahme, Schuldentilgung, Entnahme aus und Zuführung an Rücklagen und Fonds ein negativer Finanzierungssaldo i. H. v. 1.143 Mio. €. Damit verbleibt im Vergleich zum Vorjahr bei bereinigt etwa gleichbleibenden Einnahmen und gestiegenen Ausgaben eine deutliche Deckungslücke. Der Staatsregierung ist es nicht gelungen, sich in Haushaltsdisziplin zu üben und die Ausgabenentwicklung an die Einnahmen des Landes anzupassen.

Zur Vermeidung eines Fehlbetrages entnahm das SMF aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage rd. 43 Mio. €. Die gleichfalls bestehende Option, den Fehlbetrag durch Einziehung unverbraucher Mittel aus übertragbaren Ausgabebewilligungen des geltenden Haushaltsplanes auszugleichen, nutzte das SMF dagegen nicht. Aus Sicht des SRH hätte eine Schonung der zusätzlich beanspruchten Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage in Anbetracht der unsicheren wirtschaftlichen Entwicklung in den kommenden Jahren dem Vorsorgegedanken eher entsprochen.

#### 2 Haushaltssituation des Freistaates

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Personalausgaben im Haushaltsjahr 2024 überproportional. Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben betrug 24,0 %.

Die Staatsregierung ist angehalten, geplante Investitionsvorhaben zeitnah zu verwirklichen. In Zeiten wirtschaftlicher Stagnation kann sie damit einen Beitrag zur Stützung der wirtschaftlichen Entwicklung erbringen.

Nach dem 2. Corona-Jahr 2021 verzeichnete der Freistaat Sachsen ein stetiges Anwachsen der Gesamteinnahmen und -ausgaben. Im Jahr 2024 betragen die Gesamteinnahmen und -ausgaben jeweils mehr als 25 Mrd. €.

Im Jahr 2024 trugen insbesondere die steigenden Steuereinnahmen und höheren Personalausgaben sowie steigende Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme der Investitionen zum Anwachsen des Haushaltsvolumens bei. Dabei wuchsen die Personalausgaben mit einem Anstieg von 10,5 % gegenüber dem Vorjahr über-

proportional. Im Haushaltsjahr 2024 betrug der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben, also die Personalausgabenquote 24,0 %, im Haushaltsjahr 2023 hatte dieser Anteil noch 22,7 % ausgemacht.

Wie im Jahr 2023 blieben auch im Haushaltsjahr 2024 die Investitionsausgaben deutlich hinter dem Planansatz zurück. Die zunehmende Nichtausschöpfung der Bewilligungen hält weiter an und führt im Ergebnis aufgrund der Möglichkeit der Übertragung nicht verbrauchter investiver Mittel zu einem Anwachsen der Ausgabereste aus Vorjahren. Dies geht einher mit einer Verschärfung des Investitionsstaus im Freistaat Sachsen.

### 3 Staatsschulden und Zinsausgaben

Die Finanzschulden des Landes betragen Ende des Haushaltsjahres 2024 rd. 6 Mrd. €; ein Drittel davon resultieren aus der Notlagenverschuldung.

Die Ausgaben für Zinsen steigen erstmals seit 2 Jahrzehnten wieder an.

Mit über 6 Mrd. € Verschuldung sind die Folgen der Maßnahmen zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie in den sächsischen Staatsfinanzen im Jahr 2024 noch deutlich zu spüren. Ein Drittel der Finanzschulden resultieren aus der Notlagenverschuldung. Der Schuldenabbau ist zurückgeworfen auf den Stand von vor dem Jahr 2015.

Seit dem Jahr 2005 waren die Ausgaben des Landes für Zinsen stets rückläufig und erreichten mit 41 Mio. € im Haushaltsjahr 2023 den Tiefststand. Ab dem Haushaltsjahr 2024 ist die Zinswende auch an den Zinsausgaben des Landes messbar. Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr um über 75 % auf 72 Mio. €.

### 4 Unterbliebene Tilgung von Notlagenschulden

Im Haushaltsjahr 2023 hat die Staatsregierung die aus der Verfassung folgende Verpflichtung zur Tilgung von Notlagenkrediten im vom Tilgungsplan geforderten Umfang nicht erfüllt.

Art. 95 Abs. 6 Satz 3 Verfassung des Freistaates Sachsen schreibt die Tilgung von Notlagenkrediten spätestens innerhalb von 8 Jahren vor. Für die Corona-Schulden hat der SLT den verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Tilgungsplan gesetzlich verankert.

Die Rückzahlung der aufgenommenen Mittel soll jeweils in Höhe eines Sechstels im Zeitraum 2023 bis 2031 erfolgen. Die Jahre 2020 bis 2022 blieben tilgungsfrei.

Im Haushaltsjahr 2023 war somit die erste Tilgungsrate i. H. v. 292,6 Mio. € fällig. In dieser Höhe stellte der Haushaltsplan dem Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ auch Schuldendiensthilfen zur Verfügung.

Allerdings flossen nur 5,8 Mio. € davon in die Tilgung von Kreditmarktschulden. Mit den restlichen 286,8 Mio. € reduzierte das SMF die gebildete „aufgeschobene Kreditaufnahme“. Dies stellt keine Tilgung i. S. d. verfassungsrechtlichen Verpflichtung dar.

### 5 Fehlende Feststellungsbeschlüsse

Die Aufnahme der Notlagenkredite in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 ohne Feststellungsbeschlüsse des Landtages war verfassungsrechtlich sehr bedenklich. Der SRH vermisst eine selbstkritische Auseinandersetzung mit diesen Übertretungen und den daraus zu ziehenden Konsequenzen.

Nach der Schuldenregel der Sächsischen Verfassung ist es dem Parlament vorbehalten, vor der Kreditaufnahme über das Bestehen einer Notlage im Wege eines Feststellungsbeschlusses zu entscheiden. Für die Corona-Schulden der Haushaltsjahre 2021 und 2022 lagen keine Feststellungsbeschlüsse vor.

Die Einnahmen aus den Krediten beliefen sich in den genannten Haushaltsjahren auf 744 Mio. €. Seitens des SRH bestehen weiterhin erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit. Ohne das Vorliegen der wesentlichen Voraussetzung für die Ausnahme vom Verschuldungsverbot in Form der jährlichen Feststellungsbeschlüsse des SLT hätte die Staatsregierung die Kredite nicht aufnehmen dürfen.

Nach dem Urteil des BVerfG vom 15. November 2023 zur Schuldenbremse sieht sich der Rechnungshof in seiner Auffassung bestätigt. Das Bundesverfassungsgericht leitet in seiner Entscheidung die Notwendigkeit von jährlichen Beschlüssen aus dem im Staatsschuldenrecht des Bundes und der Länder allgemein geltenden Grundsatz der Jährlichkeit ab.

## 6 Finanzierung der Ausgaben für die Corona-Bewältigung

Verlängerte Tilgungsfristen für die Rückzahlung der Notlagenschulden oder zusätzliche tilgungsfreie Jahre ändern nichts an der Notwendigkeit, die finanziellen Lasten der Corona-Bewältigung zügig abzutragen. Nur mit einer Konsolidierung auf kurze Sicht lassen sich die finanziellen Spielräume in einem „Haushalt der Vernunft“ bald wiedergewinnen.

Im Regierungsentwurf für den DHH 2025/2026 liegt dem Parlament ein Vorschlag für die „Tilgungsstreckung“ der Notlagenkredite vor. Um aktuell Haushaltsspielräume zu gewinnen, soll ein Tilgungsbetrag i. H. v. 700 Mio. € in den übernächsten DHH verschoben werden. Der Freistaat verlagert damit finanzielle Lasten in die Zukunft.

An der grundsätzlich kritischen Auffassung zu dem Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ hält der SRH unverändert fest. Ebenso wirbt er weiterhin für eine umfassende Evaluation der gewählten Form der Bereitstellung der Mittel zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie in einem Sondervermögen außerhalb des Staatshaushaltes.

## 7 Änderung des Tilgungsplans für Corona-Schulden

Bei nachträglichen Änderungen des Tilgungsplans für Notlagenkredite ist für eine verfassungsgemäße Rückzahlung zu sorgen.

Der Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2025/2026 enthält einen geänderten Tilgungsplan. Die im Haushaltsjahr 2020 aufgenommenen 1.756 Mio. € Corona-Kredite werden danach nicht spätestens innerhalb von 8 Jahren vollständig gemäß den Bestimmungen der Verfassung zurückgezahlt. Es bleibt ein Restbetrag von 149 Mio. €.

## 8 Sondervermögen Grundstock

Der hohe Bindungsgrad der Grundstockmittel für geplante Ausgaben einerseits und der erhebliche Konsolidierungsdruck für den Staatshaushalt in den nächsten Jahren andererseits betreffen auch die Liquidität des Sondervermögens Grundstock.

Der Grundstock ist der in Geld bestehende Teil des Grundvermögens des Freistaates Sachsen und des Beteiligungsanteils des Freistaates Sachsen an Unternehmen in der Form des privaten oder des öffentlichen Rechts (Nr. 2.1 VwV zu § 113 SÄHO). Er wird als eine Geldrechnung getrennt vom Kernhaushalt als Sondervermögen des Landes geführt und vom SMF verwaltet. Nur die Zuführungen oder die Ablieferungen sind im Haushaltsplan zu veranschlagen (§ 26 Abs. 3 Satz 1 SÄHO).

Tendenziell verringert sich der Bestand des Grundstocks seit Jahren, da die Ausgaben die Einnahmen übersteigen. Das erfordert immer wieder Zuführungen aus dem Haushalt. Für das Haushaltsjahr 2023 weist der Grundstock einen Endbestand von rd. 188,8 Mio. € aus. Ohne Zuführungen aus dem Haushalt von insgesamt rd. 90,6 Mio. €, darunter auch Umschichtungen nach § 10 Abs. 4 HG 2023/2024, wäre der Grundstock 2023 auf rd. 98,2 Mio. € gesunken. Nach der Übersicht zum Wirtschaftsplan im Regierungsentwurf für den DHH 2025/2026 wird sich die Tendenz signifikant verstetigen und der Bestand auf einen Tiefstand von 26 Mio. € im Haushaltsjahr 2026 sinken. Im Regierungsentwurf zum HG 2025/2026 sind keine Zuführungen an den Grundstock vorgesehen.

Ad hoc-Maßnahmen wie Umschichtungen sind nicht geeignet, die Liquidität des Grundstocks langfristig zu sichern. Zudem ist das Verfahren der Umschichtung gem. § 10 Abs. 4 HG 2023/2024, das erst ab einem Betrag von 10 Mio. € im Einzelfall die Einwilligung des HFA erfordert, wenig transparent. Ausgaben für Grundstückskäufe müssen nicht zwingend aus dem Grundstock finanziert werden, sondern könnten alternativ - wie alle anderen Bedarfe auch - im Staatshaushaltsplan veranschlagt werden, wenn und soweit Notwendigkeit besteht. Mit einer Anmeldung des Mittelbedarfs im Haushaltsaufstellungsverfahren und der Bewilligung durch das Parlament könnte mehr Transparenz erreicht werden.

Angesichts der Entwicklung des Grundstockbestandes ist ungewiss, wie die Liquidität des Sondervermögens Grundstock und die damit verbundene Finanzierung geplanter Vorhaben auch vor dem Hintergrund der aktuell schwierigen finanziellen Lage im Freistaat Sachsen weiterhin sichergestellt werden kann.

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

9

### Einführung einer einheitlichen Bewerbermanagementsoftware

Das Ziel des Freistaates Sachsen, sich mit einem einheitlichen und benutzerfreundlichen IT-gestützten Bewerbungsverfahren zu präsentieren, ist noch immer nicht erreicht. Weder die angestrebte Arbeitgeberattraktivität noch die erhoffte Zeitersparnis für die personalverwaltenden Stellen sind bisher eingetreten.

Dem Projekt Bewerbermanagementsoftware fehlten verbindliche Rahmenbedingungen für die Projektabwicklung.

Mit der Bewerbermanagementsoftware sollten die Prozesse des Stellenbesetzungsverfahrens standardisiert und optimiert sowie eine bedarfsgerechte Stellenbesetzung in der Landesverwaltung ermöglicht werden. Zur Entwicklung und Einführung der Bewerbermanagementsoftware beauftragte die SK ein externes Unternehmen im Juli 2021. Das Projekt scheiterte bereits mehrere Monate nach Vertragsschluss.

Der SRH prüfte, ob die SK vor Projektbeginn die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 SäHO beachtet hat. Auf Nachfrage teilte die SK mit, dass es über die Kabinettsvorlage hinaus keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung gäbe. In den Ausführungen der Kabinettsvorlage wurde lediglich die Notwendigkeit der Standardisierung von Prozessen und die Automatisierung manueller Aufgaben dargestellt. Zeitgewinne, die auch als monetäre Gewinne zu betrachten sind, wurden nur anhand einer verbalen Aufzählung von Einspareffekten beschrieben, ohne diese zu quantifizieren. Die SK führte keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch.

Das Projekthandbuch blieb mit Bearbeitungsstand September 2021 in einem vorläufigen Zustand bestehen und wurde vom Lenkungsausschuss bis zum Projektabbruch nicht abgenommen.

Die von der SK übermittelten Zeitpläne spiegelten insgesamt eine grobe Ablaufplanung wider. Sie hätten im Laufe der weiteren Projektdurchführung aktualisiert und den Projektbegebenheiten entsprechend fortgeschrieben werden müssen. Dies war nicht der Fall.

Der im Projekt installierte Lenkungsausschuss setzte sich aus einem Vertreter der SK und einem Vertreter der Auftragnehmerin zusammen. Die Besetzung des Lenkungsausschusses schloss Interessenskonflikte nicht aus. Denn es war davon auszugehen, dass die Auftragnehmerin vorrangig ihre eigenen wirtschaftlichen Interessen verfolgte. Der Lenkungsausschuss stellt gewöhnlich im Projektmanagement eine Entscheidungsinstanz dar, die über alle Fach- und Planungsfragen entscheidet, welche außerhalb der Kompetenzen der Projektleitung liegen. Es bestand das Risiko, dass seine Überwachungsfunktion bei der Projektsteuerung wegen der Zusammensetzung beeinträchtigt wurde.

Der Rechnungshof empfiehlt, grundlegende Projektunterlagen künftig verbindlich zu beschließen und bei der Besetzung von Lenkungsausschüssen Interessenkollisionen zu vermeiden.

## Zuwendungen an kommunalpolitische Bildungsvereinigungen

Die Umverteilung nicht abgerufener Haushaltsmittel führt zu einer verzerrten Mittelallokation unter den Bildungsvereinigungen. Die Gewichtung der Mittelverteilung wird damit konterkariert.

Der kommunalpolitische Bezug von Bildungsangeboten war teilweise zweifelhaft.

Veranstaltungen waren nicht immer allen Interessierten zugänglich: Zum Teil sprachen die Vereinigungen entgegen den Vorgaben der Förderrichtlinie nur ausgewählte Teilnehmerkreise an oder Veranstaltungen waren bei Bekanntgabe bereits ausgebucht.

Das SMI förderte im Prüfungszeitraum 2019 bis 2021 die kommunalpolitische Bildung mit Zuwendungen i. H. v. rd. 3,5 Mio. €. Damit soll die aktive Teilnahme am kommunalpolitischen Leben unterstützt und Bürger zur Übernahme kommunalpolitischer Verantwortung befähigt werden.

Der Verteilung der Fördermittel für die kommunalpolitische Bildungsarbeit wurden entsprechend der verbindlichen Erläuterungen des StHpl. der Haushaltsjahre 2019/2020 und 2021/2022 auch die Wahlergebnisse der Landtagswahlen zugrunde gelegt. Damit bildete die Mittelverteilung nicht nur die Wahlergebnisse der vorangegangenen Kommunalwahlen ab. Sachgerecht ist es aber – wie nunmehr auch seit dem StHpl. 2023/2024 vorgesehen – bei der Mittelverteilung an die Zahl der landesweit errungenen kommunalen Mandate anzuknüpfen. Zudem enthielt der StHpl. 2021/2022 erstmals die Ermächtigung, nicht oder nicht in voller Höhe abgerufene Mittel auf die übrigen Bildungsvereinigungen umzuverteilen. Mit der Umverteilung nicht abgerufener Mittel erhielten 4 von 7 Bildungsvereinigungen im Haushaltsjahr 2021 bis zu 38 % höhere Zuwendungen, als der StHpl. für sie auswies.

Dem SMI lagen keine ausreichenden Unterlagen der Zuwendungsempfänger vor, um die Einhaltung des Besserstellungsverbot bei den Bildungsvereinigungen zu prüfen. Hinweisen auf mögliche Verstöße ging es nicht stringent genug nach.

Die Förderkonzepte des SMI schränken die Zielgruppe des Förderprogrammes gegenüber den Vorgaben der Förderrichtlinie zu stark auf Ehrenamtler ein. Zudem entsprechen Bildungsveranstaltungen für Beschäftigte von Kommunalverwaltungen nicht dem Förderzweck.

Eine Evaluierung der Förderung ist seit 1995 nicht erfolgt. Sie ist dringend geboten, um dezidierte Aussagen zum Fördererfolg, dem Förderverfahren und der Förderhöhe treffen zu können.

Die Bildungsvereinigungen konnten keinen lückenlosen Nachweis erbringen, dass alle ihre Angebote im Prüfungszeitraum für alle interessierten Bürger zugänglich waren.

Der SRH stellte bei seiner Prüfung fest, dass es einige Bildungsveranstaltungen und Publikationen gab, bei denen der kommunalpolitische Bezug nicht gegeben war. Das SMI förderte die Ausgaben dennoch.

Bei den Ausgaben für Werbeartikel im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit war davon auszugehen, dass sie nicht der unmittelbaren Kontaktaufnahme dienen.

## Mehrarbeitsvergütung für Lehrer an öffentlichen Schulen

Der Freistaat Sachsen bezahlt seine Lehrkräfte seit 2017 für jede zusätzliche Unterrichtsstunde. Eine Arbeitszeiterfassung für Lehrkräfte, die als wesentliche Grundlage zur Feststellung von geleistetem Mehrarbeitsunterricht anzusehen ist, gibt es jedoch nicht.

Zur Anordnung und Erfassung von geleistetem Mehrarbeitsunterricht haben die Schulen in Ermangelung einheitlicher Vorgaben des SMK bzw. LaSuB eigenständige Verfahren entwickelt. Diese Verfahren sind fehleranfällig und können zu rechtswidrigen Überzahlungen führen.

Mehrarbeitsunterricht wurde nach Inkrafttreten der Sonderregelung in großem Umfang abgerechnet und führte zu erheblichen zusätzlichen Personalausgaben, jedoch war das mit der Mehrarbeitsvergütung verfolgte Ziel der Verbesserung der Unterrichtsversorgung nicht nachweisbar.

Seit dem 1. Januar 2017 wird Lehrkräften die geleistete Mehrarbeit ab der 1. geleisteten Mehrarbeitsunterrichtsstunde finanziell vergütet. Auf einen Vorrang des „Absetzens in Freizeit“ wird ebenso verzichtet wie auf eine Pflicht zur Mehrarbeit ohne Vergütung. Lehrkräfte werden durch diese Sonderregelung zur Mehrarbeitsvergütung gegenüber allen anderen Beamten des Freistaates bessergestellt. Die Ausnahme vom Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 GG begründete das SMK mit dem Lehrkräftebedarf und den Bemühungen, die Unterrichtsversorgung abzusichern. Die Sonderregelung ist befristet bis Ende 2026.

Vor der Einführung der Maßnahme im Jahr 2016 lagen die Ausgaben für Mehrarbeitsvergütung in den Schulkapiteln bei rd. 580 T€, sie stiegen im Jahr 2017 um fast das 8-Fache auf rd. 4,4 Mio. € an. Bis zum Jahr 2022 haben sich die Ausgaben weiterhin mehr als verdoppelt und erreichten rd. 9,8 Mio. €. Die Steigerungsrate für diesen Betrachtungszeitraum beträgt mithin rd. 123 %.

Vorgaben des SMK für die Anordnung, Genehmigung und Ermittlung der Mehrarbeitsstunden existieren nicht. Die von den Schulen selbst entwickelten Verfahren konnten die Ansprüche der Lehrkräfte auf Mehrarbeitsvergütung mehrheitlich nicht belegen. Ursächlich dafür waren Unstimmigkeiten in den Dokumentationen (Stundenplan und Vertretungsplan), weshalb Fehlzahlungen bzw. Überzahlungen nicht auszuschließen sind. Zudem fehlt der Sonderregelung zur Vergütung von Mehrarbeit der Lehrkräfte seit ihrer Einführung vor 8 Jahren ein Arbeitszeitmanagementsystem. Ohne diese wesentliche Voraussetzung kann sie ihre beabsichtigte Wirkung nicht entfalten und nicht sicherstellen, dass Ansprüche der Lehrkräfte rechtssicher festgestellt und finanziell abgegolten werden.

Das Ziel der Maßnahme, die Unterrichtsversorgung zu verbessern, wurde nicht erreicht. Der Ausfall von Unterricht hat einen besorgniserregenden Umfang erreicht. Bereits der planmäßige Unterrichtsausfall hat sich im Schuljahr 2022/2023 gegenüber dem Schuljahr 2018/2019 von 191.933 auf 456.687 Unterrichtsstunden mehr als verdoppelt. Der hinzutretende außerplanmäßige Unterrichtsausfall stieg im gleichen Zeitraum um rd. 25 % von 966.021 Unterrichtsstunden auf 1.211.387 Stunden.

Das SMK ist daher aufgefordert, die Notwendigkeit einer Sonderregelung, die viel Geld kostet, nur mit hohem Aufwand umsetzbar ist und das mit ihr verfolgte Ziel nicht erreicht, spätestens bei der Entscheidung über ihre Verlängerung kritisch zu hinterfragen.

## Verwendungsnachweisprüfung im Geschäftsbereich des SMWA

Die Verwendung von Zuwendungen wurde nicht wie vorgeschrieben überwacht. Ob die mittelbewirtschaftenden Stellen ihrer Überwachungsaufgabe überhaupt nachkamen, ging nicht aus den Akten hervor.

Um das Potenzial der Landeseinheitlichen Fördermitteldatenbank FÖMISAX besser auszuschöpfen, müssten die Auswertungsmöglichkeiten und die Datenqualität verbessert werden.

Im Vergleich zu 1998 hat sich die Quote geprüfter Verwendungsnachweise im Geschäftsbereich des SMWA spürbar erhöht. Dennoch besteht Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Prüfungsdauer sowie der Dokumentation.

Das Stichprobenverfahren wird trotz der seit 2019 bestehenden gesetzlichen Verpflichtung im Geschäftsbereich des SMWA weitgehend nicht angewandt.

Ob die mit einer Förderung beabsichtigten Zwecke erreicht und die dafür gewährten Fördermittel zweckentsprechend sowie wirtschaftlich eingesetzt wurden, zeigt sich erst bei der Prüfung des Verwendungsnachweises. Insofern handelt es sich beim Verwendungsnachweis um ein zentrales Element in Förderverfahren.

Der SRH hat bei 35 Richtlinien des SMWA die ordnungsgemäße Durchführung der Verwendungsnachweisprüfung in den Jahren 2017 bis 2022 überprüft. Dabei stellte er fest, dass die Verwendung der Zuwendungen nicht wie vorgeschrieben überwacht bzw. dokumentiert wird. Das SMWA sagte die künftig ordnungsgemäße Überwachung zu.

Die in Sachsen gesetzlich geschaffene Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank (FÖMISAX) soll der laufenden Analyse der Förderpraxis, der Rechnungsprüfung sowie der Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht dienen. Der SRH kritisierte die Qualität der enthaltenen Daten. Zudem stellte er fest, dass die Fördermitteldatenbank die Verwendungsnachweisprüfung nur bedingt unterstützt, und schlug Verbesserungen vor. Das SMWA befürwortete die Vorschläge, das SMF sagte deren Umsetzung zu.

Im Jahr 1998 waren im Geschäftsbereich des SMWA gerade einmal rd. 43,3 % der Verwendungsnachweise geprüft. Zum Stand 31. Juli 2022 konnte der SRH eine Quote von rd. 92,5 % feststellen. Dabei wurden rd. 89,1 % der Verwendungsnachweise innerhalb von 6 Monaten geprüft. Die positive Entwicklung wird vom SRH begrüßt. Dennoch besteht Optimierungsbedarf hinsichtlich der Prüfungsdauer und der Prüfungsdokumentation.

Das seit 1. Januar 2019 gesetzlich vorgeschriebene Stichprobenverfahren bei rein aus Landesmitteln finanzierten Zuwendungen kam im Geschäftsbereich des SMWA im Prüfungszeitraum weitgehend nicht zur Anwendung. Dies stellt einen Verstoß gegen § 44 Abs. 2 SächsHO dar. Der Gesetzgeber hat den Bewilligungsbehörden kein Entschließungsermessen über die Anwendung des Stichprobenverfahrens eingeräumt. Ungeachtet dessen, dass die Anwendung des Stichprobenverfahrens mittlerweile bei weiteren 3 FÖMISAX-Richtlinien des SMWA zur Anwendung kommt, besteht weiterer Handlungsbedarf.

## Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben im Geschäftsbereich des SMS

Die Ist-Ausgaben der „Nicht aufteilbaren sächlichen Verwaltungsausgaben“ im Einzelplan 08 lagen seit Jahren deutlich unter dem veranschlagten Soll. Die Unterschreitungen betragen bis zu 12 Mio. € je Jahr. Bei einer sach- und bedarfsgerechten Veranschlagung hätten Einsparungen teilweise in Millionenhöhe erzielt werden können.

Die Zuordnung der im Einzelplan 08 in diesen Titeln veranschlagten Ausgaben zur Gruppe 547 war überwiegend nicht korrekt. Unter den Titeln für „Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben“ wurden eine Vielzahl von Ausgaben für Gutachten, Evaluationen, Studien, Beratungsleistungen, IT-Ausgaben als auch Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen veranschlagt und gebucht.

Die Führung der geprüften Akten war aufgrund diverser kritischer Punkte unzureichend. Die teilweise erheblichen Mängel bezogen sich auf die Vollständigkeit, Verfügbarkeit (Auffinden) und sachliche Zuordenbarkeit von Akten und Teilakten. Die Rückverfolgung von konkreten Zahlungen aus den Sachbüchern zu ihren zahlungsbegründenden Unterlagen war nur eingeschränkt möglich.

Die Bescheinigungen der sachlichen Richtigkeit von „Nicht aufteilbaren sächlichen Verwaltungsausgaben“ im Einzelplan 08 waren oft nicht ordnungsgemäß. Die Regelungen zur Fälligkeit der jeweiligen Zahlungen waren teilweise unklar, unbekannt und/oder wurden nicht beachtet.

Im Zeitraum 2015 bis 2023 lagen die Ist-Ausgaben der Titel der Gruppe 547 jährlich regelmäßig deutlich unter dem veranschlagten Soll. Die Unterschreitungen betragen bis zu 12 Mio. € je Jahr bzw. bis zu 70 % je Titel. Die Planungen der Höhe der Ausgaben der Gruppe 547 erschienen nicht sach- und bedarfsgerecht. Bei einer sach- und bedarfsgerechten Veranschlagung hätten Einsparungen bzw. Reduzierungen des Haushaltssolls teilweise in Millionenhöhe erzielt bzw. anderweitige unterfinanzierte pflichtige investive Aufgaben im Bereich des SMS verstärkt werden können.

Der Epl. 08 verfügte im Zeitraum 2015 bis 2023 über rd. 25 bis 40 Titel je Jahr in der Gruppe 547 „Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben“. Das summierte Soll dieser Titel entwickelte sich vom Jahr 2015 von rd. 5 Mio. € auf 23 Mio. € im Jahre 2024. Die Zuordnung der in diesen Titeln veranschlagten Ausgaben zur Gruppe 547 war überwiegend nicht korrekt.

Unter der Gruppe „Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben“ wurden eine Vielzahl von Ausgaben für Gutachten, Evaluationen, Studien, Beratungsleistungen, IT-Ausgaben als auch Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen gebucht. Der Haushaltsplan verlor dadurch nicht nur seine Transparenzfunktion, sondern Ausgaben wurden nicht nach Zwecken getrennt veranschlagt und gebucht (gem. § 27 HGrG i. V. m. § 45 SäHO).

Die Aktenführung war aufgrund diverser kritischer Punkte unzureichend. Die teilweise erheblichen Mängel bezogen sich auf die Vollständigkeit, Verfügbarkeit (Auffinden) und sachliche Zuordenbarkeit von Akten und Teilakten. Das Nachvollziehen der Sachverhalte anhand des Akteninhaltes durch Dritte, z. B. durch den SRH, war ohne Rückfragen und Zusatzrecherchen teilweise nicht möglich. Anhand der Häufung der Auffälligkeiten scheint ein strukturelles Problem bei der Aktenführung nicht ausgeschlossen.

Die Prüfung als auch die Dokumentation der Prüfung der sachlichen Richtigkeit von Ausgaben bzw. Buchungen gem. § 34 Absatz 2 SäHO in Verbindung mit § 70 SäHO war nicht ordnungsgemäß. Vor allem die vertragsgemäße Leistungserbringung wurde nicht oder nicht ausreichend dokumentiert und überprüft (gem. VwV zu § 70 SäHO). Überhöhte Rechnungen bzw. nicht vertragsgemäß in Rechnung gestellte Leistungen blieben in der vorgefundenen Verwaltungspraxis sehr wahrscheinlich unentdeckt.

Die Rückverfolgung von konkreten Zahlungen aus den Sachbüchern zu ihren zahlungsbegründenden Unterlagen in den entsprechenden Akten war nur eingeschränkt möglich. Das lag an den vorgenannten Mängeln in der Aktenführung und Dokumentation sowie dem unklaren Aktenort als auch an der unzureichend überprüften und dokumentierten Leistungserbringung.

Die Regelungen zur Fälligkeit der jeweiligen Zahlungen waren teilweise unklar, unbekannt und/oder wurden nicht beachtet.

## Querschnittsprüfung der Fördersätze im Geschäftsbereich des SMUL

Hohe Fördersätze bedürfen rechtlich einer erhöhten und detaillierten Begründungs- und Darlegungspflicht und sind an strenge Kriterien zu knüpfen, da sie Ausnahmetatbestände darstellen sollen. Sie stehen grundsätzlich im Konflikt mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und dem Subsidiaritätsprinzip und können erhebliche Fehlanreize bei der Mittelverwendung und dem Mittelabfluss setzen.

Dem SMUL ist die Relevanz der Höhe der Fördersätze als zu begründende Steuerungsgröße bewusst. Jedoch waren die Begründungen für sehr hohe Fördersätze und Vollfinanzierungen nicht immer ausreichend gewesen.

Im Jahr 2020 existierten im Geschäftsbereich des damaligen SMEKUL 31 Förderrichtlinien, von denen 18 Fördersätze von mindestens 90 % (im Folgenden: intensive Fördersätze) vorsahen. Innerhalb der Förderrichtlinien kam es im geprüften Zeitraum (2007 bis 2020) zu einer Vermehrung von Fördergegenständen und Fördertatbeständen.

Der SRH empfiehlt eine Reduktion der Anzahl an Förderrichtlinien und Fördergegenständen auf das notwendige Maß, sofern dies nicht zulasten der Präzision und Zielgenauigkeit geht.

Die betrachteten Förderrichtlinien verfügten über Förderkonzeptionen, welche im Regelfall die förder-spezifischen Abwägungs- und Prüfpflichten aufgriffen. Obwohl sich die Förderkonzepte auch mit den Fördersätzen beschäftigten, mangelte es jedoch 13 von 18 überprüften Förderrichtlinien mit intensiven Fördersätzen im Betrachtungszeitraum insbesondere bei potenziellen Vollfinanzierungen an detaillierten Begründungen für die Höhe der Förderung. Das betraf auch Förderprogramme, die EU- oder Bundesförderungen umsetzten.

Da gerade mit hohen Fördersätzen Risiken einhergehen, sollten die bei der Festlegung des Fördersatzes maßgeblichen Gesichtspunkte, Entscheidungswege und Entscheidungsgründe in den Förderkonzepten ausführlich dargelegt werden.

Die Daten in der Fördermitteldatenbank FÖMISAX waren nicht immer zutreffend. Im Rahmen der Prüfung sind unterschiedliche Fehler zutage getreten, die jedoch teils bereits behoben wurden.

Das SMUL sollte auch zukünftig durch stichprobenhafte Überprüfungen sicherstellen, dass die Daten in FÖMISAX zutreffen und ggf. die zuständigen Stellen anhalten, eventuelle Ursachen programmseitig zu beheben.

## Erhaltung der staatlichen Straßeninfrastruktur

Die Erhaltung der Staatsstraßen durch die sächsische Straßenbauverwaltung ist derzeit nicht bedarfsge-recht.

Nach Auswertung des Umsetzungsstandes des 1. Zyklus der Ausbau- und Erhaltungsstrategie Staatsstraßen 2030 ist abzusehen, dass die darin formulierten strategischen Ziele für die Fahrbahnen nicht erreicht werden können.

Mit Prüfung der Haushaltsrechnungen des Freistaates stellt der SRH seit Jahren einen Verzehr des Straßeninfrastrukturvermögens fest. Dieser spiegelt sich auch im schlechten Straßenzustand wider. Dieser ist im Freistaat seit nunmehr fast 20 Jahren nahezu unverändert schlecht.

Zum 1. Januar 2018 hat das zuständige Ministerium als maßgeblichen Handlungsrahmen für die sächsischen Straßenbauverwaltungen die Ausbau- und Erhaltungsstrategie Staatsstraßen 2030 (AES2030) verbindlich eingeführt. Demnach soll möglichst frühzeitig und kontinuierlich in einen planmäßigen Erhaltungsturnus

eingestiegen werden. Durch systematische Fahrbahnerneuerungen und bedarfsgerechte zyklische Erhaltungsmaßnahmen soll eine Zustandsverbesserung erreicht werden.

Im Rahmen der Erhaltung und des Ausbaus müssen kalenderjährlich regelmäßig mindestens rd. 300 km der Staatsstraßen durch die Straßenbauverwaltung mit baulichen Erhaltungsmaßnahmen bearbeitet werden. Der SRH hat die Anwendung und den Umsetzungsstand der AES2030 im Hinblick auf das mittelfristige Erhaltungsprogramm und die Berücksichtigung der angestrebten Ziele im Haushalt des Freistaates geprüft.

## simul+Initiative des SMR

Nach Übergang der simul+Initiative vom SMUL zum SMR verdreifachte sich der finanzielle Mitteleinsatz auf 18,8 Mio. €. Annähernd vier Fünftel der für die Initiative 2021 und 2022 verausgabten Mittel entfielen auf die ausgelobten Wettbewerbsverfahren simul+Mitmachfonds.

Bei steigendem Mitteleinsatz konnte der SRH keine belastbaren Ergebnisse mit Mehrwert für die Schaffung nachhaltiger Beiträge zur Regionalentwicklung feststellen. Die simul+Initiative diene vordergründig dem Austausch von Akteuren und der Darstellung des Ressorts in den Medien. Ohne eine deutlich stärker fachlich basierte Strategie und belastbare Ergebnisse kann eine Fortsetzung der aus öffentlichen Mitteln finanzierten simul+Initiative nicht befürwortet werden.

Die im SMUL 2016 entstandene simul+Initiative war mit Regierungsneubildung 2019 in das für Regionalentwicklung zuständige Staatsministerium übergegangen. Das SMR erstellte erst 2022 – 3 Jahre nach Übergang – ein Strategiepapier zur Fortsetzung der simul+Initiative mit den Zielen

- Stärkung der regionalen Wertschöpfung,
- bessere Lebensbedingungen in den sächsischen Regionen durch gute Erreichbarkeit und Bedingungen für das gemeinschaftliche Leben und Arbeiten, angemessene Leistungen der Daseinsvorsorge
- Beschleunigung der digitalen Transformation,
- Entstehung von neuen Produkten, Prozessen, Dienstleistungen, Geschäftsmodellen sowie Förderung neuer Wege der Zusammenarbeit der Gesellschaft,
- Intensivierung Stadt-Land-Kooperationen

und den Säulen simul+Mitmachfonds, simul+Modellprojekte und simul+Wissenstransfer. Angaben zu Maßnahmen und Budgets der einzelnen Säulen (Zweck-Mittel-Relation), zur Bewilligung bzw. Vergabe öffentlicher Mittel oder zu Wirkungsindikatoren für die Erfolgskontrolle waren nicht Bestandteil. Ebenso fehlten die nach § 7 Abs. 2 SÄHO notwendigen Ausführungen zur Wirtschaftlichkeit des angedachten Mitteleinsatzes zur simul+Initiative.

In Zuständigkeit des SMR verdreifachte sich der öffentliche Mitteleinsatz für die simul+Initiative in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 auf 18,8 Mio. €. Über bereits geschaffene Projektstellen im SMUL wurden zusätzliche Projektstellen im SMR ausgebracht.

Mit den simul+Mitmachfonds hat das SMR in den Jahren 2021 und 2022 öffentliche Mittel i. H. v. 15,9 Mio. € gebunden, die für eine reguläre Förderung nicht zur Verfügung standen. Durch die Auslobung von Wettbewerbsverfahren wird Zuwendungsrecht umgangen. Der SRH fordert, die Mitmachfonds und die praktizierte Finanzierung von kommunalen Projekten mit Wettbewerbsverfahren einzustellen. Der SRH hält damit an seiner bereits im Jahresbericht 2022 – Band I, Beitrag Nr. 17 aufgestellten Forderung nach Einstellung der Wettbewerbsverfahren fest.

Für simul+Modellprojekte wurden überwiegend Zuwendungen ausgereicht, ohne einen Eigenanteil der Zuwendungsempfänger vorzusehen. Dadurch wurde der mit den Förderaufrufen gegebene Rahmen zur Finanzierung nicht eingehalten und mit Verzicht auf Eigenmitteleinsatz dem Zuwendungsrecht nicht entsprochen.

Bei steigendem Mitteleinsatz zur simul+Initiative konnten vom SRH keine belastbaren Ergebnisse mit Mehrwert für die Schaffung nachhaltiger Beiträge zur Regionalentwicklung festgestellt werden. Die simul+Initiative diene vordergründig dem Austausch von Akteuren und der Darstellung des Ressorts in den Medien. Ohne eine deutlich stärker fachlich basierte Strategie und belastbare Ergebnisse kann eine Fortsetzung der aus öffentlichen Mitteln finanzierten simul+Initiative nicht befürwortet werden.

## Förderrichtlinie Besondere Regionale Initiativen

Der SRH sieht keinen Bedarf an einer Auffangrichtlinie Besondere Regionale Initiativen. Er empfiehlt, die Betätigung und Finanzierung zweier institutionell geförderter Zuwendungsempfänger zu hinterfragen.

Auf Grundlage der Förderrichtlinie Besondere Regionale Initiativen konnten die Aufgabenerfüllung von Einrichtungen sowie einzelne Projekte unterstützt werden, die für die Entwicklung der Regionen von besonderer Bedeutung und erheblichem Interesse des Freistaates Sachsen waren. Im DHH 2021/2022 waren hierfür insgesamt 10,6 Mio. € veranschlagt. 2022 entfielen drei Fünftel der Bewilligungssumme auf 4 institutionelle Förderungen (rd. 3 Mio. €) und zwei Fünftel auf 14 Projektförderungen (rd. 2 Mio. €).

Die Veranschlagung und Bewilligung von Zuwendungen setzt voraus, dass Förderbedarf und Förderziele im Förderkonzept konkretisiert und der Zuwendungszweck einschließlich messbarer Förderziele in der Förderrichtlinie eindeutig benannt werden. Die Förderung war nicht auf konkrete Fördertatbestände, sondern auf die Schließung von Förderlücken ausgerichtet. Sie ermöglichte keine gezielte und systematische Vorgehensweise zur Erreichung eines bestimmten Soll-Zustandes.

Das erhebliche staatliche Interesse i. S. d. § 23 SÄHO wie auch das besondere Interesse des SMR i. S. d. Förderrichtlinie an 2 institutionell geförderten Vereinen waren nicht belegt und sind mit Blick auf die ministeriellen Fachbereiche des SMR für den SRH nicht erkennbar. Die fachlichen Überschneidungen der institutionellen Förderungen des SMR gingen mit einer parallelen Aufgabenwahrnehmung verschiedener Akteure einher und führten zu staatlich finanzierten Doppelstrukturen.

Dem SMR und der SAB fehlte ein Gesamtüberblick über die ausgeübten Tätigkeiten der beiden Vereine und die damit einhergehenden Einnahmen und Ausgaben sowie über bestehendes Vereinsvermögen. Herkunft und Verwendung von Überschüssen konnten die Vereine nicht erklären. Die geringen Eigenmittel (zwischen 270 € und 900 €) deckten weniger als 0,1 % der zuwendungsfähigen Ausgaben und stellten keine angemessene Eigenbeteiligung der Vereine dar.

Die Festsetzungen zur Eingruppierung und Stufenzuordnung der Beschäftigten der 2 institutionell geförderten Einrichtungen entsprachen nicht dem TV-L und verstießen gegen das Besserstellungsverbot. Eine sachkundige Prüfung fand nicht statt.

Bei den Projektförderungen behielt sich das SMR die Prüfung der Förderwürdigkeit und die Auswahlentscheidung vor. Dies widersprach dem grundlegenden staatsrechtlichen Organisationsprinzip und führte zu einem Mehraufwand. Die fehlende Entscheidungskompetenz der SAB als Bewilligungsstelle unterläuft das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel, die SAB als zentrales Förderinstitut des Freistaates Sachsen mit der Durchführung von Förderprogrammen zu betrauen.

Infolge des weiten Fördertatbestandes wurden unterschiedlichste, von den Antragstellern vorgegebene Projekte mit staatlichen Zuwendungen finanziert. Eine Systematik war nicht erkennbar. Die Förderungen leiteten sich nicht aus integrierten Planungen ab, wie es das SMR in seiner Dachstrategie anstrebte. Nachvollziehbare Begründungen zum besonderen Fachinteresses des SMR fehlten. Ein Teil der Projekte tangierte andere Ressorts und ersetzte Fachförderungen.

40 % der Projekte wurde ein Fördersatz von 100 % gewährt. Bei insgesamt 65 % der Projekte wurde der Regelfördersatz von 80 % überschritten. Die Vollfinanzierungen beliefen sich auf 1,2 Mio. €. Die Voraussetzungen für die Überschreitung des Regelfördersatzes waren nicht belegt.

## Grundfinanzierung der sächsischen Hochschulen

Durch eine im bundesweiten Vergleich überdurchschnittliche Grundfinanzierung stellt der Freistaat Sachsen den sächsischen Hochschulen eine ebenfalls überdurchschnittliche Personalausstattung zur Verfügung. Das spiegelt sich jedoch nicht in der Anzahl der an sächsischen Hochschulen Studierenden und Absolventen wider, die seit mehreren Jahren und entgegen der staatlichen Hochschulentwicklungsplanung sukzessive sinkt.

Die derzeitigen Regelungen zur Verteilung der Grundfinanzierung auf die einzelnen Hochschulen setzen zweifelhafte Anreize, indem ein Rückgang an Studierenden zu höheren Pro-Kopf-Einnahmen der jeweiligen Hochschule führt. Die unterschiedlichen Entwicklungen der Studierendenzahlen an den einzelnen Hochschulen führen zu einer deutlichen Spreizung in der jeweiligen Pro-Kopf-Mittelausstattung.

Der Freistaat Sachsen ist Träger der staatlichen Hochschulen und stellt in dieser Funktion die Grundfinanzierung der Hochschulen bereit. Mit diesen Mitteln wird die Freiheit von Wissenschaft und Kunst, Lehre und Forschung sowie die Erfüllung der weiteren der Hochschule übertragenen Aufgaben gewährleistet.

Die Höhe der Grundfinanzierung und die Stellenausstattung für die Gesamtheit der Hochschulen wird seit 2014 in den zwischen der Sächsischen Staatsregierung mit den staatlichen Hochschulen abgeschlossenen Zuschussvereinbarungen geregelt. Diese Vereinbarungen gelten jeweils vorbehaltlich der Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers.

Im Zeitraum 2013 bis 2022 ist die Anzahl der Studierenden an den staatlichen Hochschulen von 106.532 um 8.976 auf 97.556 (-8 %) gesunken. Die Anzahl an Absolventen reduzierte sich im selben Zeitraum von 21.614 um 2.881 auf 18.733 (-13 %). Die rückläufige Entwicklung dieser beiden Kenngrößen weist nach Auffassung des SRH auf eine gesunkene Attraktivität sächsischer Hochschulen hin. Mit Blick auf die aktuellen Herausforderungen und die gesetzte Zielgröße in der staatlichen Hochschulentwicklungsplanung empfiehlt der SRH, die Attraktivität der Studienangebote der sächsischen Hochschulen durch diese in Zusammenarbeit mit dem SMWK zu steigern.

Die Staatsregierung hat sich mit den Hochschulen in der Zuschussvereinbarung 2017 bis 2024 auf einen Verzicht des ursprünglich geplanten Stellenabbaus ab 2017 geeinigt. Auch deshalb stellt der Freistaat Sachsen seinen Hochschulen im Pro-Kopf-Vergleich zum Bundesdurchschnitt eine deutlich überdurchschnittliche Grundfinanzierung zur Verfügung. Die überdurchschnittlichen Mittel spiegeln sich jedoch bisher nicht in gleichermaßen überdurchschnittlichen Ergebnissen, bspw. in der Anzahl der Studierenden und Absolventen, wider. Vor diesem Hintergrund sind durch das SMWK das „Kosten-Nutzen-Verhältnis“ der Grundfinanzierung sowie die Zielsetzungen in der Hochschulentwicklungsplanung zu hinterfragen.

Der aktuelle Mechanismus zur Verteilung der Grundfinanzierung auf die einzelnen Hochschulen setzt zweifelhafte Anreize, indem ein Rückgang der Studierenden bei konstanter Stellenausstattung zu höheren Pro-Kopf-Einnahmen der Hochschulen führt. Zudem fördert dieses System die Spreizung in der Pro-Kopf-Finanzausstattung der Hochschulen. Der SRH empfiehlt, dass das SMWK Kriterien für die Mittelzuweisung an die einzelnen Hochschulen entwickelt, welche die Entwicklungen der Studierenden- oder Absolventenzahlen berücksichtigen.

## Besteuerung von Krypto-Werten

Die steuerliche Bedeutung von Krypto-Werten nimmt auch in Sachsen stetig zu. Allein ein aktueller Fall, der durch gezielte Kontrollmaßnahmen der Steuerverwaltung aufgedeckt wurde, führte zu Einkommensteuerzahlungen von mehr als 13 Mio. €. Die Finanzverwaltung steht vor der Herausforderung, die

Bearbeitung von Steuererklärungen mit Krypto-Bezug effektiver zu gestalten. Der SRH empfiehlt daher Maßnahmen zur Optimierung der Bearbeitungsprozesse, um der wachsenden Bedeutung von Krypto-Werten gerecht zu werden.

Krypto-Werte sind digitale Werteinheiten, die nicht von Zentralbanken oder öffentlichen Stellen emittiert werden und nicht als Währung gelten. Im bisherigen Rekordjahr 2021 stellte der SRH rd. 2.600 Fälle mit Steuereinnahmen aus privaten Veräußerungsgeschäften von fast 20 Mio. € fest. Der größte Teil entfiel auf Einnahmen aus dem Handel mit Krypto-Werten. Die Überprüfung der Angaben zum Krypto-Handel durch die Finanzämter war durch gleich mehrere Probleme erschwert. Der SRH beanstandete u. a. die Berechnung der Spekulationsfrist, die Anerkennung von Verlusten, unvollständige Sachverhaltsangaben durch die Steuerpflichtigen sowie unzureichende Fachkenntnisse in der Verwaltung. Er hat entsprechende Vorschläge zur Optimierung der Bearbeitungsprozesse unterbreitet.

## Teil B      Kommunen

### 20      Entwicklung der Finanzen und der Verschuldung in den Kommunen

Die sächsischen Kommunen erwirtschafteten im Jahr 2023 mehr Einzahlungen als sie Auszahlungen tätigten.

Im laufenden Verwaltungsgeschäft verzeichneten die Landkreise, Kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden in 2023 einen Zahlungsmittelüberschuss.

Unter Berücksichtigung der Investitionen wiesen die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise einen Finanzierungsmittelüberschuss aus. Die Kreisfreien Städte verzeichneten demgegenüber einen erheblichen Fehlbetrag.

Während kreisangehörige Gemeinden Schulden abbauen konnten, stieg die Verschuldung bei Landkreisen und Kreisfreien Städten weiter an.

Neben den Kernhaushalten spielten Schulden von Eigenbetrieben und Eigengesellschaften eine bedeutende Rolle. Die unvollständige Datenerhebung liefert dazu allerdings kein realistisches Gesamtbild.

Insgesamt war die Finanzmittelausstattung der „kommunalen Familie“ im Jahr 2023 auskömmlich. Die Finanzlage der einzelnen Körperschaftsgruppen ergibt jedoch ein uneinheitliches Bild.

Gegenstand dieses Beitrages ist die Darstellung der Haushaltssituation der sächsischen Kommunen. Er bietet einen Überblick über die finanzielle Entwicklung sowie die Schuldenentwicklung bis zum 31. Dezember 2023.

Im Jahr 2023 überstiegen die Einzahlungen die Auszahlungen. Daraus ergab sich ein Finanzierungsmittelüberschuss der sächsischen Kommunen von 215,44 Mio. € für das Jahr 2023.

Die nach Gebietskörperschaften aufgeschlüsselte Betrachtung der Finanzierungssalden zeigt ein differenziertes Bild. Während die Kreisfreien Städte einen Finanzmittelfehlbetrag ausweisen, konnten die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise im Jahr 2023 einen Finanzierungsmittelüberschuss erzielen. Insgesamt zeigte sich gegenüber 2022 eine positive Entwicklung.

Die Finanzierungssalden der Kommunen der Flächenländer entwickelten sich im Jahr 2023 sehr unterschiedlich. Im Gegensatz zu den Flächenländern West, in denen die Salden mehrheitlich rückläufig waren, haben die Flächenländer Ost überwiegend einen starken Anstieg verzeichnet.

Die Verschuldung der Kernhaushalte der kreisangehörigen Gemeinden hat in den letzten Jahren kontinuierlich abgenommen. Dies kann in Zusammenhang mit den durchgehend positiven Ergebnissen aus den Finanzierungssalden der letzten Jahre gebracht werden. Im Gegensatz dazu stieg die Verschuldung der Kreisfreien Städte und Landkreise in den Jahren 2021 bis 2023.

Kurzfristiger Handlungsbedarf besteht nach Ansicht des SRH zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen. Eine Anpassung der Kreisumlagesätze könnte Abhilfe schaffen. Eine Überprüfung des Spannungsfeldes aufgrund verfassungsrechtlicher Grenzen und Interessenkonflikten der kreistagsangehörigen Bürgermeister wird empfohlen. Daneben sollte auch eine Umschichtung von Finanzmassen im kreisangehörigen Raum geprüft werden.

Grundsätzlich sind umfangreiche Konsolidierungsanalysen auf Eigeninitiative der betroffenen Kommunen erforderlich. In diesem Prozess spielt die Funktion der Rechtsaufsichtsbehörden eine entscheidende Rolle. Werden bei den Analysen strukturelle Defizite festgestellt, können gezielte Konsolidierungshilfen nach § 22a SächsFAG unterstützen.

Die aktuell vorliegende Kassenstatistik zum 31. Dezember 2024 zeigt, dass sich die positive Entwicklung aus dem Jahr 2023 nicht fortsetzt. Zum Ende des Jahres 2024 ergibt sich ein Finanzierungsmittelfehlbetrag der sächsischen Kommunen von rd. 681,5 Mio. € und ein Zahlungsmittelsaldo von 6,8 Mio. €.

## 21 Vorläufige Haushaltsführung

Eine rechtzeitige Haushaltsplanung ist Voraussetzung für eine geordnete Haushaltswirtschaft. Wird die Haushaltssatzung verspätet erlassen, dürfen die Kommunen nur unvermeidbare Ausgaben leisten. Viele Kommunen verstoßen gegen diese Einschränkungen in der haushaltslosen Zeit.

Die Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan ist Grundlage für das finanzwirtschaftliche Handeln der Kommune. Diese muss die Haushaltssatzung so rechtzeitig erlassen, dass sie bereits zu Beginn des Haushaltsjahres danach wirtschaften kann. Um dies zu gewährleisten, sieht § 76 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO vor, dass die vom Gemeinde-/Stadtrat beschlossene Haushaltssatzung spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres der Rechtsaufsichtsbehörde vorgelegt wird. Eine Vielzahl von Kommunen legte ihre beschlossenen Haushaltssatzungen jedoch deutlich verspätet erst im jeweils laufenden Haushaltsjahr, zum Teil erst im 3. oder 4. Quartal des Haushaltsjahres, vor. Teilweise wurden für einzelne Haushaltsjahre keine rechtswirksamen Haushaltssatzungen erlassen.

Ist die Haushaltssatzung zu Beginn eines Haushaltsjahres noch nicht erlassen, darf die Kommune für den Zeitraum der vorläufigen Haushaltsführung nur unter Beachtung der Restriktionen des § 78 SächsGemO agieren. Demnach dürfen neue Investitionen nicht in Angriff genommen werden, sofern kein Ausnahmetatbestand vorliegt.

Im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen durch die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter wurden dabei teilweise gravierende Verstöße festgestellt. In 6 beispielhaft genannten Kommunen wurden während der haushaltslosen Zeit Verpflichtungen eingegangen sowie Ausgaben getätigt, zu denen die Kommunen weder verpflichtet waren, noch die Unaufschiebbarkeit nachgewiesen werden konnte. Es handelte sich dabei bspw. um Bau- und Sanierungsmaßnahmen oder den Erwerb von Fahrzeugen oder Softwareprogrammen.

## 22 Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes in den Landkreisen

Die Landkreise verfolgten die nach § 7 Unterhaltsvorschussgesetz übergebenen Unterhaltsansprüche nicht immer konsequent.

Für eine effektive Nachverfolgung sind diese Ansprüche fortlaufend zu erfassen.

Die Landkreise müssen im Interesse ihrer Einnahmesituation die Rückgriffsbemühungen verstärken.

Die im Jahr 2017 durchgeführte Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UhVorschG) erhöhte die Anzahl der leistungsberechtigten Kinder. Im Freistaat Sachsen stieg deren Zahl von 18.783 im Jahr 2016 auf 32.087 im Jahr 2022, d. h. um 71 % an. Die von den Landkreisen zu finanzierenden Auszahlungen erhöhten sich von 5,5 Mio. € (2016) auf 16,1 Mio. € (2022) deutlich.

In den Landkreisen lag nach der Reform der Schwerpunkt in der Antragsbearbeitung und Auszahlung des Unterhaltsvorschusses. Die Rückgriffe wurden nicht mit der erforderlichen Konsequenz verfolgt. Die mangelnde Erfassung der Anzahl und Höhe der Rückforderungen in den meisten Landkreisen erschwert den Überblick, inwieweit die den Landkreisen übertragene Pflichtaufgabe erfüllt wurde.

Auch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind die vorgefundenen Defizite in der Erfassung von Ansprüchen aus dem Rückgriff nicht hinnehmbar. Eine umfassende Kenntnis verhindert zudem Verwirkung bzw. Verjährung.

Den Umfang von gestundeten Forderungen aus dem Rückgriff konnten nicht alle Landkreise angeben. Damit fehlt möglicherweise ein Überblick zu erforderlichen Haushaltsmaßnahmen.

Instrumente des Controllings wurden nicht ausreichend genutzt. Ein effizienter Vollzug des UhVorschG ohne Fachcontrolling ist aus Sicht des SRH kaum möglich. Auswertungen aus der sozialen Fachsoftware wurden nicht immer genutzt.

In nicht allen Landkreisen waren das soziale Fach- und Kassenverfahren softwareseitig über eine Schnittstelle miteinander verknüpft. Dadurch erforderliche manuelle Zwischenschritte in den Prozessabläufen verlangen zusätzlichen Arbeitsaufwand und können zu Fehlern führen.

Neben internen kennzahlbasierten Gegenüberstellungen bilden externe Kennzahlenvergleiche (Benchmarks) der Landkreise untereinander ein wichtiges Instrument. Sie lassen Handlungsfelder für detaillierte und individuelle Untersuchungen erkennen. Die Landkreise können damit den Vollzug der Aufgaben nach dem UhVorschG ergebnisorientiert verbessern.



# 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 2024, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2025 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO). Der Jahresbericht 2025 wird aus 2 Bänden bestehen.

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 2023 (§ 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. Unabhängigkeit der Finanzkontrolle

Der Rechnungshof ist eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde. Er hat keinen politischen Auftrag sowie 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 gem. § 32 des Staatsvertrags über den Mitteldeutschen Rundfunk (MDR) sowie § 42 Abs. 3 Medienstaatsvertrag die Wirtschaftsführung des MDR und seiner Beteiligungen. Die Ergebnisse der Prüfungen werden nicht in den Jahresbericht des Sächsischen Rechnungshofs aufgenommen, sondern dem Landtag und der Staatsregierung unmittelbar zugeleitet. Die abschließenden Berichte über die Ergebnisse der Prüfungen der Rundfunkanstalten werden zudem unter [www.rechnungshof.sachsen.de](http://www.rechnungshof.sachsen.de) veröffentlicht.

#### VIII. Zusammensetzung des Kollegiums

Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den vorliegenden Band I des Jahresberichts 2025 gehörten dem Kollegium an:

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

#### IX. Veröffentlichung

Der vorliegende Band I des Jahresberichts 2025 wurde am 19. Juni 2025 veröffentlicht.

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

# Teil A Land

## I. Staatsfinanzen

### Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2023

1

Mit einem negativen Finanzierungssaldo von 1.143 Mio. € weist das Haushaltsjahr 2023 eine deutliche Deckungslücke bei den Finanzen des Freistaates Sachsen aus.

Die Entnahme aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage von 43 Mio. € war nicht notwendig. Der Haushaltsausgleich hätte auch mit der Einziehung unverbraucher Mittel aus übertragbaren Ausgabebewilligungen erfolgen können.

#### 1 Vorbemerkungen

- <sup>1</sup> Der Staatsminister der Finanzen hat dem SLT über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über die Veränderung des Vermögens und der Schulden des Freistaates zur Entlastung der Staatsregierung jährlich Rechnung zu legen. Dies schreibt Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen vor. Für das Haushaltsjahr 2023 erfolgte die Rechenschaft über die Einnahmen und Ausgaben des Landes, das Vermögen und die Schulden mit der Haushalts- und der Vermögensrechnung 2023 vom 10. Dezember 2024. Die Rechnungslegungsdokumente sind am 18. Dezember 2024 beim SLT eingegangen.<sup>1</sup>
- <sup>2</sup> Der SRH prüfte den Haushaltsvollzug im Haushaltsjahr 2023 auf der Grundlage der vorgelegten HR und der erhaltenen weiteren Unterlagen. Das Augenmerk richtete er dabei insbesondere auf die Einhaltung des geltenden HG und die Beachtung der Bindungen an den Haushaltsplan bei der Leistung von Ausgaben und beim Eingehen von Verpflichtungen. Der SRH legt seiner Prüfung außerdem die Haushaltsgrundsätze sowie die allgemeinen Vorschriften der SÄHO zugrunde.
- <sup>3</sup> Der Rechnungshof gibt die Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und der Vermögensrechnung 2023 in 2 Bänden seines Jahresberichtes 2025 bekannt. Der vorliegende Band I hat Teile der HR, eine Betrachtung der Haushaltssituation, die Verschuldung des Freistaates Sachsen sowie die Finanzierung der Ausgaben für die Corona-Bewältigung zum Gegenstand. Band II wird sich mit dem Haushaltsvollzug im engeren Sinne, den Haushaltsrisiken des Freistaates, der Vermögensrechnung sowie mit den Nebenhaushalten befassen. Beide Bände enthalten bestimmungsgemäß weitere entlastungsrelevante Erkenntnisse aus Prüfungen des SRH in der Landesverwaltung.
- <sup>4</sup> In diesem Beitrag äußert sich der SRH allgemein zum Zahlenwerk des Haushaltsabschlusses und zu Bewirtschaftungsergebnissen des Haushaltsjahres 2023. Er behält sich vor, im Band II auf weitere haushaltsrelevante Sachverhalte, wie Ausgabereste, Verpflichtungsermächtigungen sowie Haushaltsüberschreitungen einzugehen.
- <sup>5</sup> Ein Gesamtbild – als Grundlage einer abschließenden Bewertung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2023 – wird sich erst ergeben, wenn die Inhalte des Bandes II zusammengetragen sind. Die Veröffentlichung ist für Ende des Jahres 2025 geplant.

#### 2 Staatshaushaltsplan 2023/2024

- <sup>6</sup> Der Haushaltsplan ermächtigt die Staatsregierung zur Leistung von Ausgaben und zum Eingehen von Verpflichtungen. Er bildet zusammen mit den Vorschriften des jährlichen HG und den allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere der SÄHO, den maßgeblichen Ordnungsrahmen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsregierung im jeweiligen Haushaltsjahr.

<sup>1</sup> [Haushaltsrechnung 2023, LT-Drs. 8/753](#); die Unterlagen sind öffentlich auf der Internetseite des SMF und SLT zugänglich.

- <sup>7</sup> Der SLT beschloss das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 (HG 2023/2024) am 20. Dezember 2022. Verkündet wurde das HG 2023/2024 am 29. Dezember 2022.
- <sup>8</sup> Der SLT hat den StHpl. 2023/2024 in Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr 2023 auf 24.261.303.000,00 € festgestellt. Im Vergleich zum Haushalt 2022 mit 21.841.476.900,00 € bedeutete dies eine Erhöhung um 11,1 %. Zuzüglich der aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsreste betrug der **Verfügungsrahmen für Ausgaben im Haushaltsjahr 2023 im Ergebnis insgesamt 27.151.765.119,16 €**. Die jahresübergreifende Fortgeltung von Ausgabeermächtigungen durch Bildung von Resten wird im Band II näher dargestellt.

### 3 Haushaltsrechnung

- <sup>9</sup> Die HR 2023 besteht aus einem Gesamtbericht und aus Beiträgen der für die Epl. 01 bis 15 zuständigen obersten Behörden. Der Gesamtbericht weist den kassenmäßigen Abschluss und den Haushaltsabschluss mit Erläuterungen entsprechend den Vorgaben der SäHO aus. Darüber hinaus bietet er Übersichten mit weiteren Informationen über den Haushaltsvollzug.

#### 3.1 Haushaltsabschluss

- <sup>10</sup> Der → **Haushaltsabschluss** gibt Auskunft über das Gesamtergebnis der Haushaltsführung und den Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben am Ende des jeweiligen Haushaltsjahres.
- <sup>11</sup> Die Ist-Einnahmen im Haushaltsjahr 2023 betragen insgesamt 24.403.111.991,89 € und die Ist-Ausgaben 23.988.546.354,39 €. Als kassenmäßiges Jahresergebnis für das Haushaltsjahr 2023 ergab sich somit ein positiver Saldo i. H. v. 414.565.637,50 €.
- <sup>12</sup> Die übertragenen Reste zählen zu den Ergebnissen der Haushalts- und Wirtschaftsführung und sind in den Haushaltsabschluss gem. § 83 SäHO einzustellen. Die Berücksichtigung der aus dem Vorjahr 2022 übertragenen und der in das kommende Jahr 2024 übertragenen Einnahme- und Ausgabereste im vorgeschriebenen und in der Übersicht 1 dargestellten Rechenweg ergab eine Differenz i. H. v. -414.565.637,50 €. Diese ist mit dem kassenmäßigen Jahresergebnis zu saldieren. Damit schloss das Haushaltsjahr 2023 mit einem ausgeglichenen rechnungsmäßigen Jahresergebnis ab.

#### Übersicht 1: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2023 (€)

<b>Ergebnis 2023</b>		
Einnahmen		24.403.111.991,89
Ausgaben		23.988.546.354,39
<b>Kassenmäßiges Jahresergebnis</b>		<b>414.565.637,50</b>
<u>zuzüglich</u>		
<i>aus dem Haushaltsjahr 2022 übertragene</i>		
Einnahmereste	1.517.682.123,69	
Ausgabereste	2.890.462.119,16	
<b>Saldo</b>		<b>-1.372.779.995,47</b>
<u>abzüglich</u>		
<i>in das Haushaltsjahr 2024 zu übertragende</i>		
Einnahmereste	1.602.431.666,28	
Ausgabereste	3.389.777.299,25	
<b>Saldo</b>		<b>-1.787.345.632,97</b>
Differenzbetrag aus den Salden der übertragenen Einnahme- und Ausgabereste aus 2022 und nach 2024		-414.565.637,50
<b>Rechnungsmäßiges Jahresergebnis</b>		<b>0</b>

Quelle: Eigene Darstellung, HR 2023.

### 3.2 Finanzierungssaldo

- 13 Der → Finanzierungssaldo ergibt sich aus der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben, bereinigt um besondere Finanzierungsvorgänge, wie Kreditaufnahme, Schuldentilgung, Entnahme aus und Zuführung an Rücklagen und Fonds. Der Finanzierungssaldo vermittelt positiv als Überschuss oder negativ als Defizit eine Kernaussage über die Haushaltslage des jeweiligen Haushaltsjahres.

#### 3.2.1 Ermittlung des Finanzierungssaldos

- 14 Für das Haushaltsjahr 2023 errechnete sich ein Finanzierungssaldo i. H. v. -1.143 Mio. €.

Übersicht 2: Finanzierungssaldo im Ist-Vergleich Haushaltsjahr 2023 zu 2022

Einnahmen/Ausgaben	2022	2023	Veränderung 2023 ggü. 2022
	Ist	Ist	
	Mio. €	Mio. €	%
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>23.613</b>	<b>24.403</b>	<b>3,3</b>
<u>abzüglich</u>			
- Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt	0	0	
- Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	881	1.703	93,4
<b>Einnahmen zur Berechnung des Finanzierungssaldos</b>	<b>22.732</b>	<b>22.700</b>	<b>-0,1</b>
<u>abzüglich</u>			
- Haushaltstechnische Verrechnungen	6	4	-31,9
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>22.726</b>	<b>22.696</b>	<b>-0,1</b>
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>23.347</b>	<b>23.989</b>	<b>2,7</b>
<u>abzüglich</u>			
- Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	2.354	146	-93,8
<b>Ausgaben zur Berechnung des Finanzierungssaldos</b>	<b>20.993</b>	<b>23.843</b>	<b>13,6</b>
<u>abzüglich</u>			
- Haushaltstechnische Verrechnungen	6	4	-29,8
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>20.987</b>	<b>23.839</b>	<b>13,6</b>
<b>Finanzierungssaldo gem. § 82 Nr. 2 Buchst. c SÄHO</b>	<b>1.739</b>	<b>-1.143</b>	

Quelle: Eigene Darstellung, HR 2022, HR 2023.

Hinweis: Die Nettokreditaufnahme mit 0 € ergibt sich aus dem Saldo der Buchungen auf den Haushaltsstellen 15 10/321 01 bis 15 10/321 04 und 15 10/325 01 bis 15 10/325 03.

Abweichungen bei Summen- oder Prozentangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 15 Im Haushaltsplan 2023 war ein Finanzierungssaldo von -1.508 Mio. € veranschlagt, welcher durch Rücklagenentnahmen geschlossen werden sollte. Das errechnete Defizit fällt mit -1.143 Mio. € gegenüber dem geplanten Betrag niedriger aus. Im Vergleich zum Vorjahr verbleibt bei bereinigt etwa gleichbleibenden Einnahmen und gestiegenen Ausgaben eine deutliche Deckungslücke.

#### 3.2.2 Ausgleich des Haushaltsdefizits durch Rücklagenentnahme

- 16 Als sich für das Haushaltsjahr 2023 ein Haushaltsdefizit abgezeichnet hat, entnahm das SMF zur Vermeidung eines Fehlbetrages aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage rd. 43 Mio. €. Die erforderliche Zustimmung des HFA gem. § 25 Abs. 4 SÄHO holte das Ministerium vorher ein.
- 17 Zur Vermeidung oder Verminderung eines Fehlbetrages bestand für das SMF gem. § 9 Abs. 2 HG 2023/2024 auch die Möglichkeit, unverbrauchte Mittel aus übertragbaren Ausgabebewilligungen des geltenden Haushaltsplanes einzuziehen. Am Ende des Haushaltsjahres 2023 wurden verbliebene Ausgabereste zur Übertragung ins Folgejahr i. H. v. über 3 Mrd. € gebildet. Allein der Anteil der Ausgabereste aus reinen Landesmitteln stieg im Vergleich zum Vorjahr um 254 Mio. € auf insgesamt 1.322 Mio. €.

- 18 Die Einziehung eines Teils der außerordentlich hohen übertragenen Ausgabereste<sup>2</sup> war im Rahmen der Haushaltsdisziplin für die Verminderung des Fehlbetrages vorzugswürdig. Eine Schonung der zusätzlich beanspruchten Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage hätte in Anbetracht der unsicheren wirtschaftlichen Entwicklung in den kommenden Jahren dem Vorsorgegedanken entsprochen.
- 19 § 9 Abs. 2 HG 2023/2024 ist als „Kann-Vorschrift“ ausgestaltet. Das Rangverhältnis von § 9 Abs. 2 HG 2023/2024 zu § 25 Abs. 4 SÄHO und dem Haushaltsvermerk bei 15 10/359 01 ist nicht normiert.
- 20 Auf Nachfrage teilte das SMF im Schreiben vom 24. Januar 2025 mit, dass keine Einziehung von, nach einheitlichen Kriterien zur Übertragung vorgesehenen, Ausgaben durch das SMF erfolgte. Die rechtlich gleichrangigen Handlungsoptionen zur Vermeidung eines Fehlbetrages, die in § 9 Abs. 2 HG 2023/2024 bzw. in § 25 Abs. 4 SÄHO i. V. m. Haushaltsvermerk bei 15 10/359 01 angelegt sind, habe man innerhalb des SMF erörtert. Die haushaltspolitische Entscheidung spiegelt sich in dem Antrag des SMF an den HFA des Landtags vom 8. April 2024 wider.
- 21 Künftig ist die Wahl des Mittels zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs gegenüber dem HFA ausführlich zu begründen.

### 3.3 Haushaltsvollzug 2023 im Soll-Ist-Vergleich

- 22 In der folgenden Übersicht sind die im StHpl. 2023/2024 für das Haushaltsjahr 2023 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben den Ist-Einnahmen und -Ausgaben ausweislich der HR 2023 gegenübergestellt.

Übersicht 3: Vergleich des Planansatzes 2023 mit dem Ist-Ergebnis 2023

HGr.	Einnahmen/Ausgaben	StHpl. 2023 Mio. €	Ist 2023 Mio. €	Veränderung Ist ggü. StHpl. %
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	16.383	15.876	-3,1
1	Verwaltungseinnahmen	442	558	26,2
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	4.792	5.450	13,7
3	Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	2.644	2.519	-4,7
	<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>24.261</b>	<b>24.403</b>	<b>0,6</b>
4	Personalausgaben	5.571	5.410	-2,9
5	Sächliche Verwaltungs- und Schuldendienstausgaben	1.348	1.310	-2,8
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	13.148	13.481	2,5
7	Baumaßnahmen	679	545	-19,7
8	Sonstige Sachinvestitionen und Investitionsfördermaßnahmen	3.582	3.092	-13,7
9	Besondere Finanzierungsausgaben	-67	150	
	<b>Gesamtausgaben</b>	<b>24.261</b>	<b>23.989</b>	<b>-1,1</b>
	<b>Kassenmäßiger Saldo (Überschuss/Fehlbetrag)</b>	<b>0</b>	<b>415</b>	

Quelle: Eigene Darstellung, StHpl. 2023, HR 2023.

Hinweise: Die Einteilung der Arten der Einnahmen und Ausgaben in Hauptgruppen folgt einer einheitlichen Haushaltssystematik; siehe dazu näher Beitrag Nr. 2, Pkt. 1.2.

Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis und Unterschiede in der Spalte „Veränderung gegenüber StHpl.“ gegenüber Angaben in den Quellen sind rundungsbedingt.

- 23 Der vorstehende Soll-Ist-Vergleich ist nur bedingt aussagekräftig, da er von Planungsunschärfen beeinflusst wird. So sind bei den Personalausgaben in der Übersicht zwar Minderausgaben zum Haushaltplan zu verzeichnen. Im Vergleich zum Ist des Vorjahres übertrafen sie dieses jedoch um 192 Mio. € und erreichten mit 5.410 Mio. € einen neuen Höchststand. Der SRH stellt die Entwicklung von Steuereinnahmen, Personal- und Investitionsausgaben jeweils im Ist und in Zeitreihen im Beitrag Nr. 2 dar. Mit den Staatsschulden befasst sich der SRH ausführlich in Beitrag Nr. 3.

<sup>2</sup> Vgl. [Jahresbericht 2024 des SRH](#) – Band II, Beitrag Nr. 20, Pkt. 4.1.

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Personalausgaben im Haushaltsjahr 2024 überproportional. Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben betrug 24,0 %.

Die Staatsregierung ist angehalten, geplante Investitionsvorhaben zeitnah zu verwirklichen. In Zeiten wirtschaftlicher Stagnation kann sie damit einen Beitrag zur Stützung der wirtschaftlichen Entwicklung erbringen.

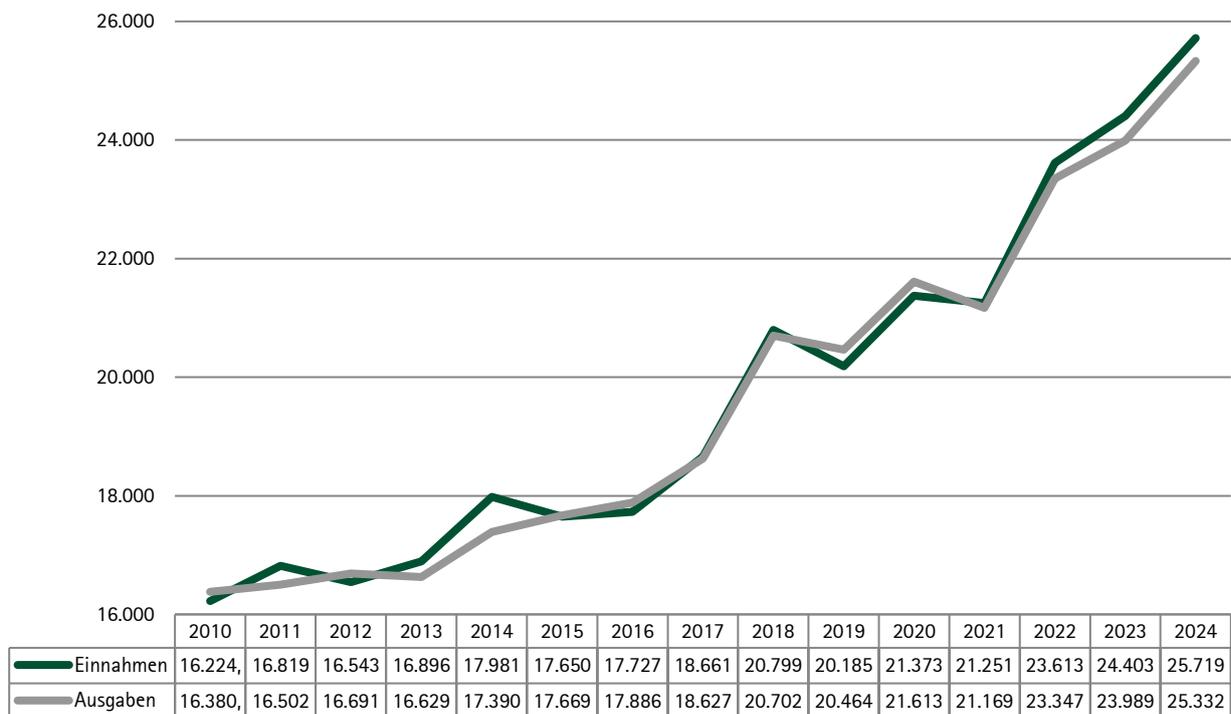
### 1 Vorbemerkung

- 1 Gegenstand dieses Beitrages des Bandes I des Jahresberichtes 2025 sind Anmerkungen des SRH zur Haushaltssituation des Freistaates Sachsen. Der Beitrag bietet einen Überblick über die Entwicklung der wichtigsten Einnahme- und Ausgabearten zwischen 2015 und 2024.
- 2 Eine solche Gesamtschau auf einen Staatshaushalt hat dabei stets eine Beschäftigung mit haushaltswirtschaftlichen Kennziffern einzuschließen. Der vorliegende Band I des Jahresberichtes 2025 stellt in der Übersicht auf der Innenseite A des Einbandes die Kenndaten des Haushaltes des Freistaates Sachsen für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 dar. Das Datenset enthält neben Einwohnerwerten die → **haushaltswirtschaftlichen Quoten**. Das sind Kennzahlen, bei denen ausgewählte Haushaltsdaten ins Verhältnis zueinander gesetzt werden. Anhand der haushaltswirtschaftlichen Quoten lässt sich die Struktur eines öffentlichen Haushaltes veranschaulichen. Darüber hinaus ermöglichen sie, die Haushalte der Länder miteinander zu vergleichen. Zu diesem Zweck sind in der Übersicht die Durchschnittswerte der FLO und der FLW aufgenommen.

### 1.1 Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben

- 3 In der Abbildung 1 ist die Entwicklung der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Landeshaushaltes für die Haushaltsjahre 2015 bis 2024 dargestellt.

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



Quelle: Eigene Darstellung, 2015 bis 2023 HR, 2024 Kassen-Ist.

- 4 Nach dem 2. Corona-Jahr 2021 verzeichnete der Freistaat Sachsen ein stetiges Anwachsen der Gesamteinnahmen und -ausgaben. Im Einzelnen entwickelten sich die Einnahmen und Ausgaben dagegen sehr unterschiedlich.
- 5 Im Jahr 2022 trugen die steigenden Steuereinnahmen, im Jahr 2023 bei sinkenden Steuereinnahmen die zunehmenden Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen sowie die Entnahmen aus Rücklagen wesentlich zum Gesamtanstieg bei. Im Jahr 2024 waren wiederum die Steuereinnahmen die Hauptursache für höhere Einnahmen.
- 6 Die Gesamtausgaben bewegten sich im Jahr 2022 insbesondere wegen Zuführungen an die Rücklagen aufwärts. Im Jahr 2023 waren Steigerungen in den Bereichen Investitionsausgaben sowie Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme der Investitionen zu verzeichnen. Im Jahr 2024 erhöhten sich im Wesentlichen die Personalausgaben und Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme der Investitionen.

## 1.2 Haushaltsstruktur nach Hauptgruppen

- 7 Im Staatshaushalt sind die unterschiedlichen Arten von Einnahmen und Ausgaben in Gruppen unterteilt. Der Gruppierungsplan unterscheidet zwischen Hauptgruppen, Obergruppen und Gruppen. Die **→ Hauptgruppe** ist die oberste Gliederungsebene der Einnahme- und Ausgabearten. Jeder HGr. ist eine einstellige, jeder OGr. eine zweistellige Ziffer zugeordnet. Die folgende Übersicht bildet die Haushaltsstruktur nach Hauptgruppen für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 ab. Weiterhin enthält die Übersicht die bereinigten Einnahmen und Ausgaben und die zu deren Berechnung erforderlichen Angaben in Gestalt von Haushaltsergebnissen einzelner OGr. Die bereinigten Einnahmen und Ausgaben gehen in die Ermittlung von Vergleichswerten, wie die in Pkt. 1, Tz. 2 erwähnten haushaltswirtschaftlichen Quoten, ein.

Übersicht: Haushaltsstruktur nach HGr. in den Haushaltsjahren 2023 und 2024

HGr./OGr.	Einnahmen/Ausgaben	2023		2024		Veränderung der Einnahmen und Ausgaben 2024 zu 2023
		Mio. €	Mio. €	€ je EW	%	
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	15.876	17.015	4.204	7,2	
1	Verwaltungseinnahmen	558	525	130	-6,0	
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	5.450	5.358	1.324	-1,7	
3	Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	2.519	2.821	697	12,0	
	<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>24.403</b>	<b>25.719</b>	<b>6.355</b>	<b>5,4</b>	
	<u>abzüglich</u>					
32	Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt	0	0	0	-	
35	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	1.703	1.691	418	-0,7	
	<b>Einnahmen zur Berechnung des Finanzierungssaldos</b>	<b>22.700</b>	<b>24.028</b>	<b>5.937</b>	<b>5,9</b>	
	<u>abzüglich</u>					
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	4	4	1	-2,6	
	<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>22.696</b>	<b>24.024</b>	<b>5.936</b>	<b>5,9</b>	
4	Personalausgaben	5.410	5.978	1.477	10,5	
5	Sächliche Verwaltungs- und Schuldendienstausgaben	1.310	1.443	357	10,1	
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	13.481	13.966	3.451	3,6	
7	Baumaßnahmen	545	539	133	-1,2	
8	Sonstige Sachinvestitionen und Investitionsfördermaßnahmen	3.092	2.941	727	-4,9	
9	Besondere Finanzierungsausgaben	150	465	115	210,9	
	<b>Gesamtausgaben</b>	<b>23.989</b>	<b>25.332</b>	<b>6.260</b>	<b>5,6</b>	
	<u>abzüglich</u>					
91	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	146	462	114	216,7	
	<b>Ausgaben zur Berechnung des Finanzierungssaldos</b>	<b>23.843</b>	<b>24.871</b>	<b>6.146</b>	<b>4,3</b>	
	<u>abzüglich</u>					
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	4	4	1	-4,3	
	<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>23.839</b>	<b>24.867</b>	<b>6.145</b>	<b>4,3</b>	
	<b>Finanzierungssaldo gem. § 82 Nr. 2 Buchst. c) SÄHO</b>	<b>-1.143</b>	<b>-843</b>	<b>-208</b>		
	<b>Kassenmäßiger Saldo (Überschuss)</b>	<b>415</b>	<b>386</b>	<b>95</b>	<b>-6,8</b>	

Quelle: Eigene Darstellung, 2023 HR, 2024 Kassen-Ist; ZDL, Bevölkerungszahlen der Länder, Quartalswerte (inkl. Zensus 2022).

Hinweis: Die Einwohnerzahl im Freistaat Sachsen zum 30. Juni 2024 betrug 4.046.998.

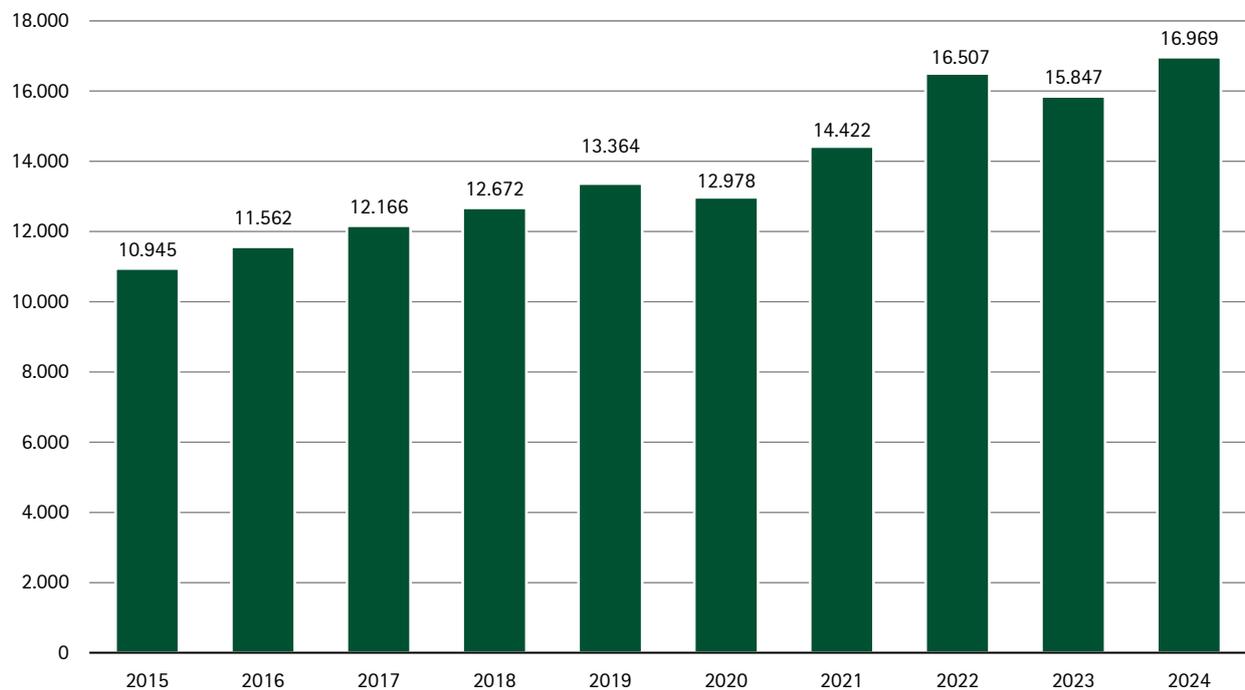
Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- <sup>8</sup> Die Steuereinnahmen der HGr. 0 (ohne OGr. 09), die sich in der HGr. 4 abbildenden Personalausgaben, die Landesinvestitionsausgaben der HGr. 7 und 8 sowie die Schuldenstände, einschließlich jeweils deren Entwicklung im 10-Jahres-Zeitraum, sind in den nachfolgenden Abschnitten in gestraffter Form dargestellt.

## 2 Steuereinnahmen

- <sup>9</sup> Die Steuereinnahmen<sup>1</sup> stiegen im Zeitraum 2015 bis 2024 um 55,0 % von rd. 11 auf 17 Mrd. €. Einbrüche gegenüber Vorjahren gab es im Jahr 2020 aufgrund der Auswirkungen der Corona-Krise sowie im Jahr 2023 insbesondere durch ein geringeres Umsatzsteueraufkommen infolge der Stagnation der Wirtschaft.
- <sup>10</sup> Im Jahr 2024 war bei den Steuereinnahmen wieder ein Zuwachs zu verzeichnen. Insbesondere die Einnahmen aus Steuern vom Umsatz, aus der Lohnsteuer sowie der Körperschaftssteuer stiegen um insgesamt rd. 1 Mrd. € gegenüber dem Vorjahr. Ungeachtet dessen wurde wegen der anhaltend schwachen wirtschaftlichen Entwicklung der Planansatz bei der Grunderwerbssteuer um rd. 290 Mio. € und der Planansatz bei den Steuern vom Umsatz um rd. 170 Mio. € unterschritten.
- <sup>11</sup> Nach den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Oktober 2024 wird in den Jahren 2025 und 2026 ein Anstieg der Steuereinnahmen erwartet. Dieser Anstieg fällt gegenüber den Erwartungen aus der vorangegangenen Steuerschätzung vom Mai 2024 allerdings deutlich geringer aus.<sup>2</sup>

Abbildung 2: Entwicklung der Steuereinnahmen (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung, 2015 bis 2023 HR, 2024 Kassen-Ist.

Hinweis: Steuerähnliche Abgaben (OGr. 09) sind nicht berücksichtigt.

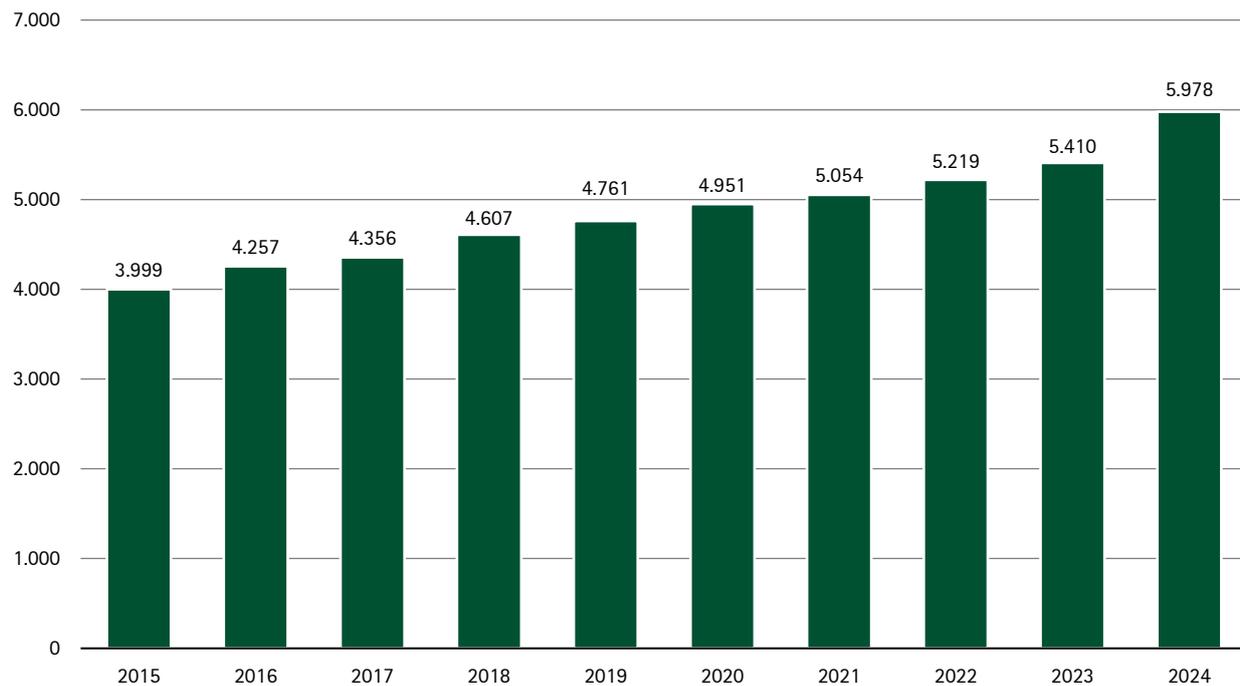
## 3 Personalausgaben

- <sup>12</sup> Mit einem Anstieg von 10,5 % gegenüber dem Vorjahr wuchsen die Personalausgaben im Haushaltsjahr 2024 überproportional. Im langjährigen Durchschnitt des betrachteten Zeitraums mehrten sie sich nur um 4,4 % jährlich. Im Haushaltsjahr 2024 betrug der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben, also die Personalausgabenquote 24,0 %, im Haushaltsjahr 2023 hatte dieser Anteil noch 22,7 % ausgemacht.

<sup>1</sup> Ohne Berücksichtigung der steuerähnlichen Abgaben.

<sup>2</sup> Vgl. [Medieninformation des SMF vom 25. Oktober 2024](#) „Finanzminister Hartmut Vorjohann: »Oktober-Steuerschätzung 2024 bringt weitere Einnahmeverluste.«“; zuletzt geöffnet am 2. Mai 2025.

Abbildung 3: Entwicklung der Personalausgaben (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung, 2015 bis 2023 HR, 2024 Kassen-Ist.

- <sup>13</sup> Zu den Ursachen des dargestellten Anstieges der Ausgaben, zur Entwicklung der Personalausgabenquoten und des Personalbestandes in der Landesverwaltung sowie den weiteren personalführenden Einrichtungen des Landesbereiches wird sich der SRH im Band II des Jahresberichtes 2025 äußern.

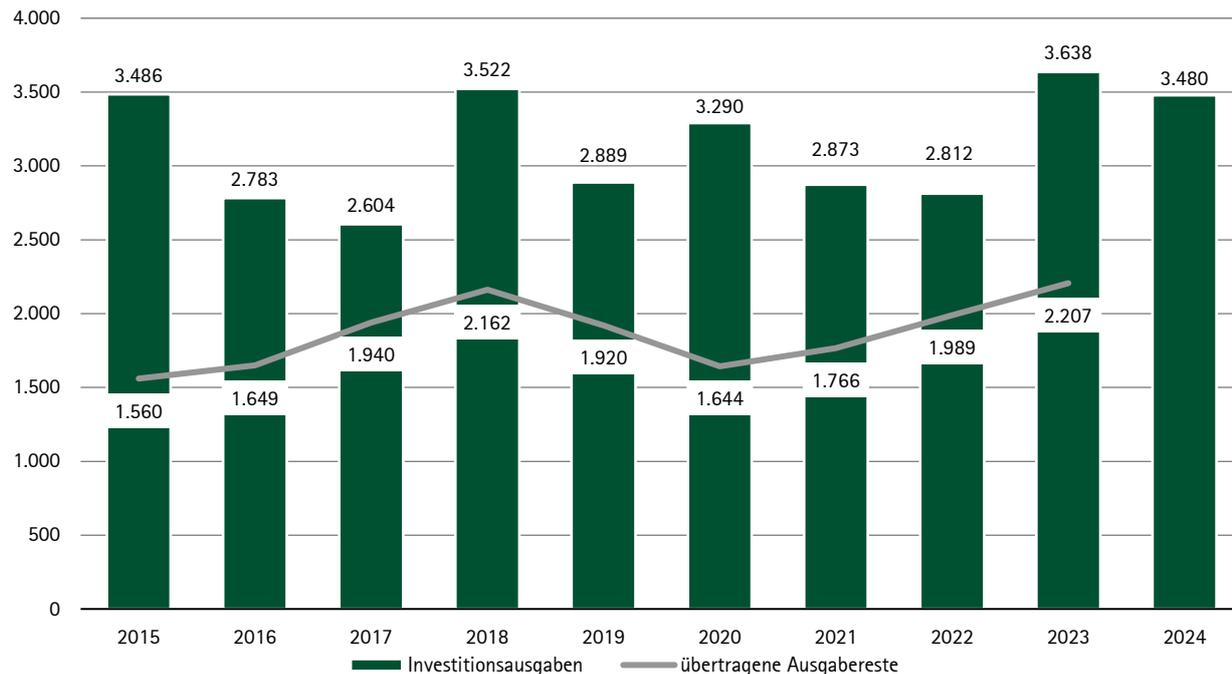
#### 4 Landesinvestitionen

- <sup>14</sup> Zu den → Investitionsausgaben zählen die Bauausgaben (HGr. 7) und eigene Sachinvestitionen des Freistaates (OGr. 81 und 82) sowie die Investitionsfördermaßnahmen (OGr. 83 bis 89).

##### 4.1 Gesamtinvestitionsausgaben

- <sup>15</sup> Die Entwicklung der Investitionsausgaben des Landes im Zeitraum 2015 bis 2024 stellt sich wie folgt dar:

Abbildung 4: Entwicklung der Investitionsausgaben und ins Folgejahr übertragene Ausgabereste bei Investitionsansätzen (Mio. €)

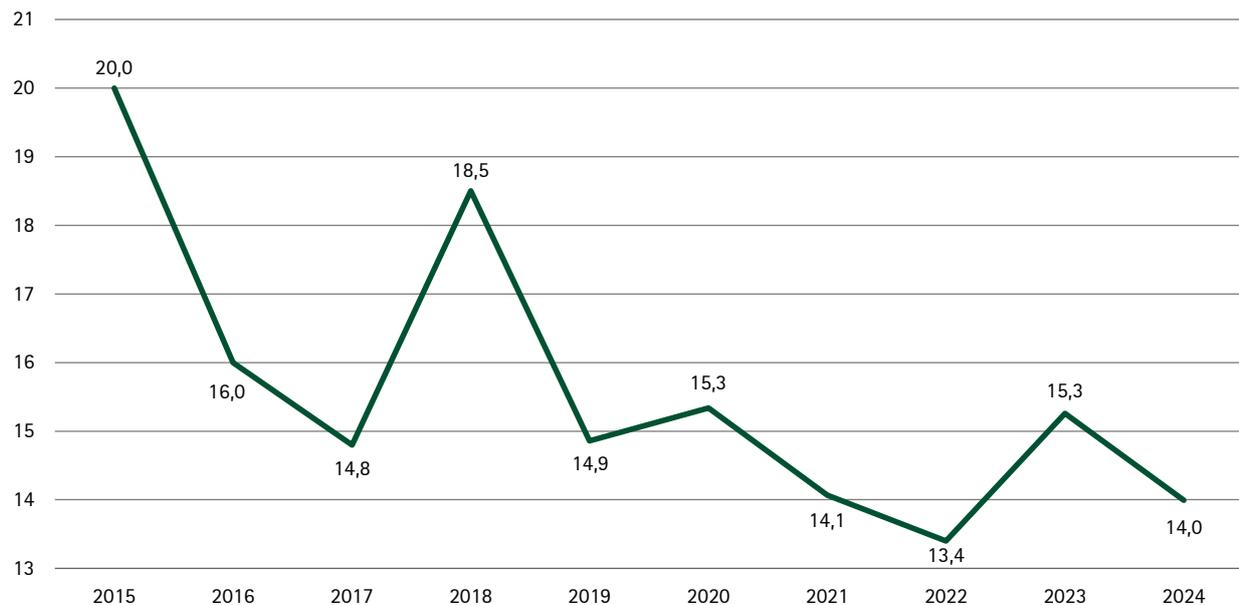


Quelle: Eigene Darstellung, 2015 bis 2023 HR, 2024 Kassen-Ist ohne Reste.

- <sup>16</sup> Nachdem die Investitionsausgaben im Haushaltsjahr 2023 deutlich gestiegen waren und mit 3.638 Mio. € einen Höchstwert im betrachteten 10-Jahreszeitraum erreichten, fielen sie im Haushaltsjahr 2024 wieder auf einen Wert von unter 3,5 Mrd. €.
- <sup>17</sup> Wie im Vorjahr (623 Mio. €) blieben auch im Haushaltsjahr 2024 die Ist-Ausgaben um 672 Mio. € deutlich hinter dem Planansatz zurück. Die zunehmende Nichtausschöpfung der Bewilligungen hält weiter an und führt im Ergebnis aufgrund der Möglichkeit der Übertragung nicht verbrauchter investiver Mittel zu einem Anwachsen der Ausgabereste aus Vorjahren. Dies geht einher mit einer Verschärfung des Investitionsstaus im Freistaat Sachsen. Der SRH verweist dazu auch auf seine Äußerungen in den Jahresberichten 2023 und 2024.<sup>3</sup>
- <sup>18</sup> Ausgaben für Investitionen kann man ins Verhältnis zum Umfang des Gesamthaushaltes setzen. Die **Investitionsquote** errechnet sich aus dem Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben (nachstehend jeweils Ist-Ausgaben).

<sup>3</sup> [Jahresbericht 2023 des SRH](#) – Band I, Beitrag 1, Pkt. 4.5.3, Tz. 77 ff. sowie Beitrag 2, Pkt. 4.1, Tz. 21 ff.; [Jahresbericht 2024 des SRH](#) – Band II, Beitrag 20, Pkt. 1.6, Tz. 34 ff.

Abbildung 5: Entwicklung der Investitionsquote Sachsen (%)



Quelle: Eigene Darstellung, 2015 bis 2023 HR, 2024 Kassen-Ist.

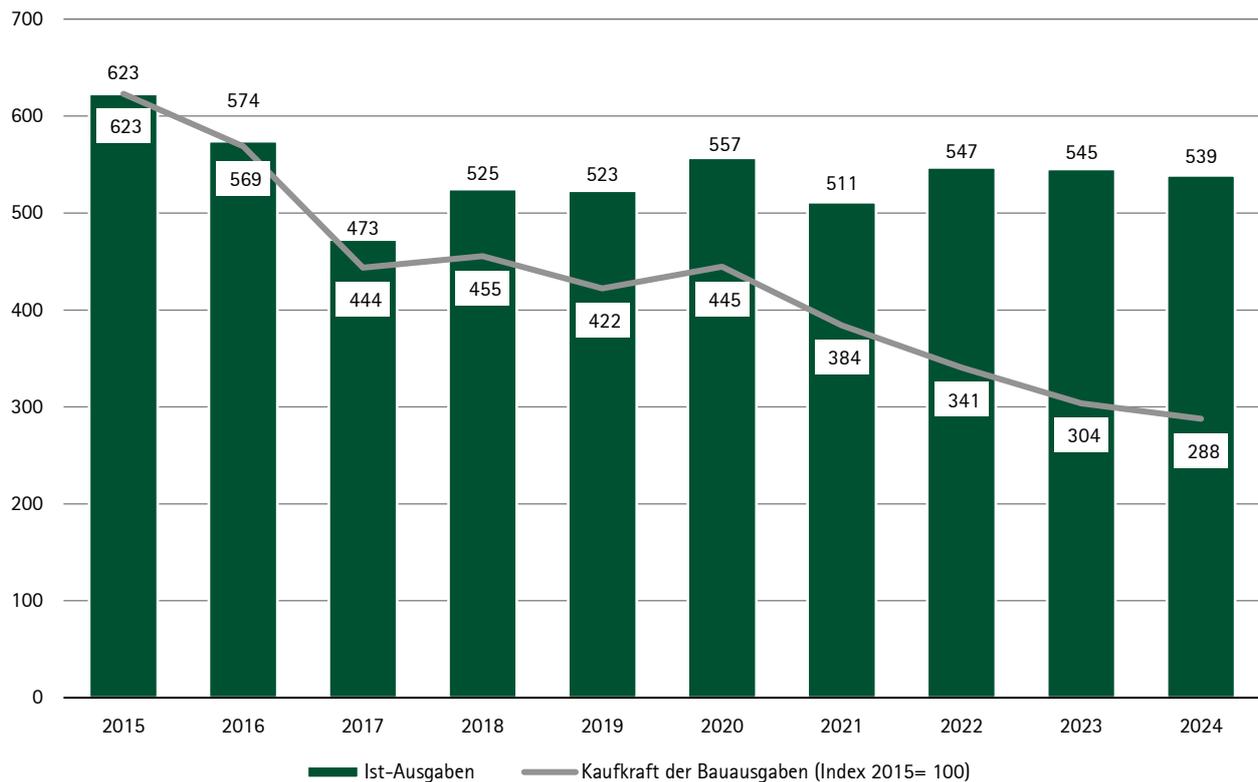
- 19 Die im Haushaltsjahr 2023 angedeutete Trendumkehr zu einer nachhaltig höheren Investitionsquote bestätigte sich im Haushaltsjahr 2024 nicht. Sie sank gegenüber dem Vorjahr deutlich.
- 20 Wiederholt weist der SRH darauf hin, dass in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation<sup>4</sup> der investiven Staatsleistung eine besondere Rolle als Stütze der wirtschaftlichen Entwicklung zukommt. Es ist deshalb eine besonders verantwortungsvolle Aufgabe der Verwaltung, die geplanten Investitionsvorhaben zeitnah zu verwirklichen.
- 21 Der SRH sieht die Staatsregierung in der Pflicht, dafür zu sorgen, dass die Mittel im vorgesehenen Umfang zeitnah investiert werden und die Ausgabereste abfließen.

#### 4.2 Bauausgaben

- 22 Die Mittel für Baumaßnahmen bei landeseigenen Gebäuden, Straßen und Wegen kann man unter dem Begriff der → **Bauausgaben** zusammenfassen. Sie sind im Landeshaushalt in der HGr. 7 veranschlagt und nachgewiesen als Teil der investiven Ausgaben des Landes.

<sup>4</sup> Vgl. [Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 019 vom 15. Januar 2025](#) sowie [Publikationen der Bundesbank, Monatsbericht Dezember 2024](#); zuletzt geöffnet am 2. Mai 2025.

Abbildung 6: Entwicklung der Ausgaben für staatliche Baumaßnahmen (Mio. €)



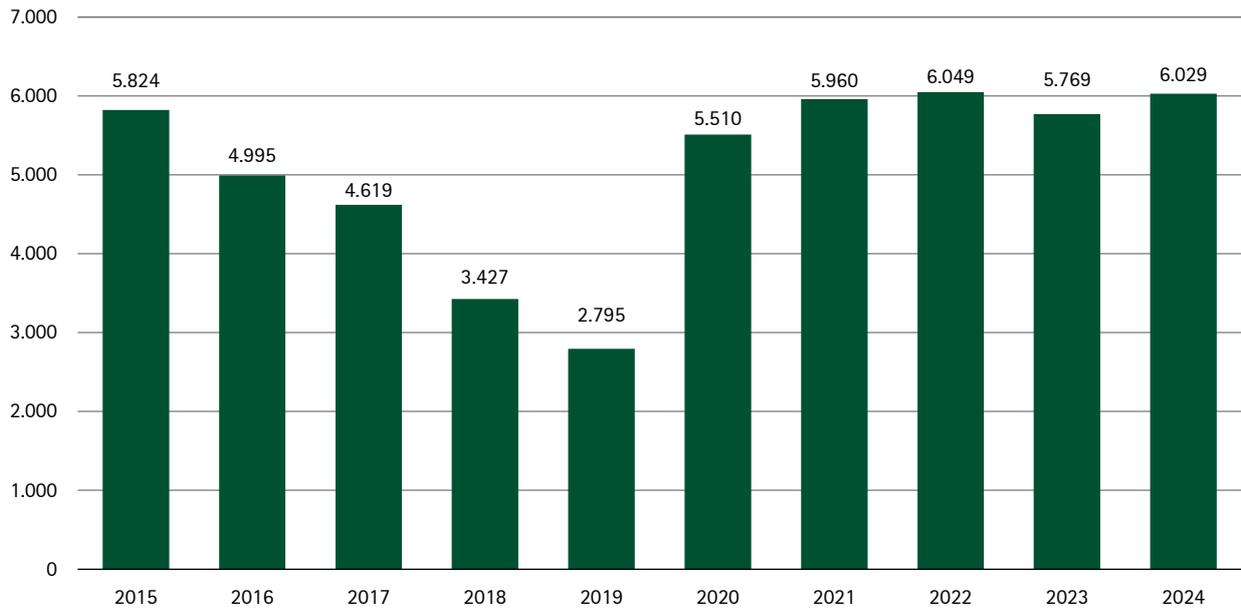
Quelle: Eigene Darstellung, 2015 bis 2023 HR, 2024 Kassen-Ist; [Statistik der Bauleistungspreise](#); eigene Berechnungen.

- 23 Seit dem Haushaltsjahr 2018 bewegen sich die Bauausgaben auf etwa gleichem Niveau in einem Korridor zwischen 511 und 557 Mio. € jährlich. Die im StHPI. 2023/2024 veranschlagten Mittel für die Ausweitung der Bautätigkeit widerspiegeln sich im Haushaltsvollzug 2023 und 2024 nicht. Die Planansätze wurden um 134 Mio. € im Jahr 2023 und um 102 Mio. € im Jahr 2024 unterschritten.
- 24 In oben abgebildeter Säulenreihe sind die Bauausgaben des Jahres 2024 wirtschaftlich betrachtet mit denen des Jahres 2015 nur bedingt vergleichbar. Eine nominale Sichtweise bezieht die Änderung der Baupreise im Zeitverlauf nicht mit ein. Für den zum Nennwert gleichen Betrag erhielt man vor 10 Jahren einen höheren Gegenwert an Bauleistungen als heute. Zur Verdeutlichung sind in Abbildung 6 zu den Bauausgaben für die Jahre 2015 bis 2024 preisbereinigte Werte angegeben. Mit dem Mitteleinsatz im Jahr 2024 erzielte der Freistaat Sachsen wertmäßig noch nicht einmal die Hälfte der Bauleistungen des Jahres 2015.
- 25 In einer konjunkturellen Schwäche kann der Freistaat mit der Vergabe von öffentlichen Aufträgen einen Beitrag zur Stützung der wirtschaftlichen Entwicklung erbringen. Dies setzt voraus, dass das Land die Bauvorhaben innerhalb der vorgesehenen Planungszeiträume umsetzt und umfangreiche Übertragungen der Mittel in nachfolgende Haushaltsjahre möglichst vermeidet.

### 4.3 Finanzschulden

- 26 Die → **Finanzschulden** des Staates entstehen durch das Eingehen privatrechtlicher Verträge zur Aufnahme von Krediten mit dem Zweck der Beschaffung von rückzahlbaren Geldmitteln. Diese sind in der Vermögensrechnung auf der Schuldenseite in entsprechender Höhe ausgewiesen.
- 27 Ende 2024 erreichten die Finanzschulden des Freistaates Sachsen einen Stand von 6.029 Mio. €.

Abbildung 7: Entwicklung der Finanzschulden des Freistaates (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung, 2015 bis 2023 HR; 2024 Kassen-Ist.

<sup>28</sup> Mit den Staatsschulden befasst sich der SRH ausführlich in nachfolgendem Beitrag Nr. 3.



Die Finanzschulden des Landes betragen Ende des Haushaltsjahres 2024 rd. 6 Mrd. €; ein Drittel davon resultieren aus der Notlagenverschuldung.

Die Ausgaben für Zinsen steigen erstmals seit 2 Jahrzehnten wieder an.

## 1 Vorbemerkung

- <sup>1</sup> Der Beitrag befasst sich mit der Verschuldung des Freistaates Sachsen. Schulden im Sinne der Schuldenregel des Art. 95 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen sind die Finanzschulden. Dies sind Verbindlichkeiten aus Geldmittelbeschaffungen. Die aufgenommenen Mittel sind dem Geldgeber im Wege von Tilgungen zurückzuzahlen.

## 2 Neuverschuldungsverbot

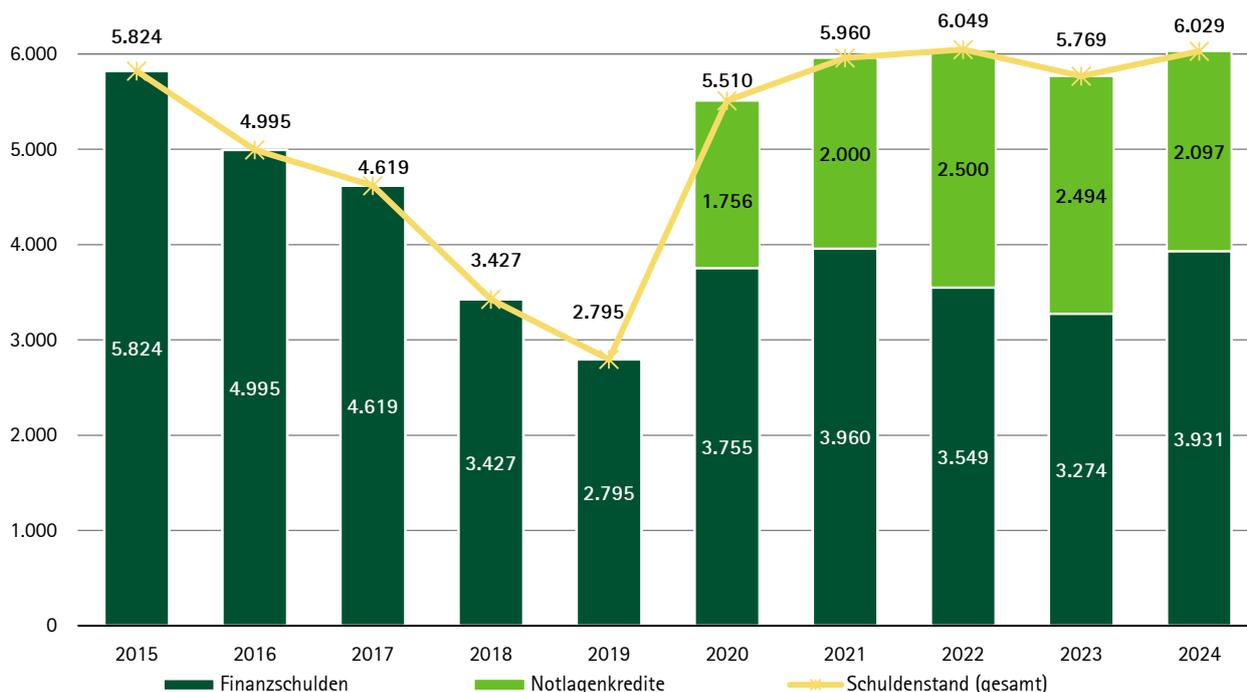
- <sup>2</sup> Seit Anfang 2014 ist dem Land verfassungsrechtlich untersagt, neue Schulden aufzunehmen. Jeder Kredit führt zu langfristigen Verbindlichkeiten und damit zur Belastung zukünftiger Haushalte.
- <sup>3</sup> Das HG 2023/2024 sah für das Haushaltsjahr 2023 keine Nettokreditaufnahme zur Deckung von Ausgaben vor. Eine solche Kreditaufnahme ist ansonsten ausschließlich in den Fällen des Art. 95 Abs. 4 und 5 Verfassung des Freistaates Sachsen zulässig:
  - | zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite sowie
  - | beim Eintreten von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.
- <sup>4</sup> Beide Ausnahmetatbestände traten im Haushaltsjahr 2023 nicht auf.

## 3 Schuldenstand

- <sup>5</sup> Die Finanzschulden des Freistaates hatten im Haushaltsjahr 2019 ein historisch niedriges Niveau von unter 3 Mrd. € erreicht. Der Anstieg ab dem Haushaltsjahr 2020 geht auf die Covid-19-Pandemie zurück.
- <sup>6</sup> Mit über 6 Mrd. € Verschuldung sind die Folgen der Maßnahmen zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie in den sächsischen Staatsfinanzen im Jahr 2024 noch deutlich zu spüren. Der Schuldenabbau ist zurückgeworfen auf den Stand von vor dem Jahr 2015.
- <sup>7</sup> Die aufgenommenen 2,5 Mrd. € Notlagenkredite unterliegen verfassungsrechtlich einer Tilgungspflicht, sind also von zeitlich begrenzter Dauer. Für die ebenfalls seit dem Haushaltsjahr 2019 um über 1,1 Mrd. € angestiegenen Finanzschulden gilt dies nicht. Es handelt sich dabei um Schulden aus der Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen in Form sog. „aufgeschobener Kreditaufnahmen“.<sup>1</sup> Die Konsolidierung hängt insoweit von haushaltspolitischen Entscheidungen ab.

<sup>1</sup> Vgl. [Jahresbericht 2022 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 3, Pkt. 2.4.](#)

Abbildung 1: Entwicklung von Finanzschulden des Freistaates im Zeitraum 2015 bis 2024 (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung, 2015 bis 2023 HR; 2024 Kassen-Ist.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- <sup>8</sup> In der Haushalts- und Vermögensrechnung wird darüber hinaus eine haushaltmäßige Verschuldung des Freistaates Sachsen dargestellt. Diese beinhaltet nach Angaben des SMF nicht valutierte Anschlussfinanzierungen sowie nicht valutierte Notlagenkredite (sog. „aufgeschobene Kreditaufnahmen“). Die haushaltmäßige Verschuldung des Freistaates gibt das SMF im Jahr 2023 mit 13.320 Mio. € an.

#### 4 Zinsausgaben

- <sup>9</sup> Darlehensaufnahmen auf dem Kapitalmarkt stehen Kreditkosten gegenüber. Der Preis für das Leihen von Geld sind die zu entrichtenden Zinsen. Ihr Ausmaß hängt vom vereinbarten Zinssatz und dem aufgenommenen Geldbetrag ab. Der Zinssatz gibt als Prozentzahl an, in welcher Höhe der Kreditgeber vom geliehenen Betrag Entgelte berechnet. Die Zinsausgaben des Landes werden in den Titeln der OGr. 56 und 57 gebucht.

##### 4.1 Zins und Zinsentwicklung

- <sup>10</sup> Die Europäische Zentralbank (EZB) legt 3 verschiedene Leitzinsen fest. Unter **→ Leitzinsen** werden dabei die Zinssätze verstanden, zu denen sich Geschäftsbanken bei einer Zentral- oder Notenbank Geld beschaffen oder anlegen können. Der wichtigste dieser Leitzinsen ist der **→ Hauptrefinanzierungssatz**, zu dem die Geschäftsbanken Zentralbankgeld gegen notenbankfähige Sicherheiten zur Verfügung erhalten.
- <sup>11</sup> Die EZB hat den Hauptrefinanzierungssatz ab Februar 2025 auf 2,9 % gesenkt.<sup>2</sup>
- <sup>12</sup> Davon zu unterscheiden ist der **→ Nominalzins**, der vertraglich vereinbart und vom Schuldner für einen Kredit des Gläubigers zu zahlen ist. Seine Höhe ist neben der Inflationserwartung durch den Hauptrefinanzierungssatz beeinflusst, denn Geldinstitute geben die ihnen entstehenden Kosten für die Geldbeschaffung bei der Zentralbank an ihre Kunden weiter.

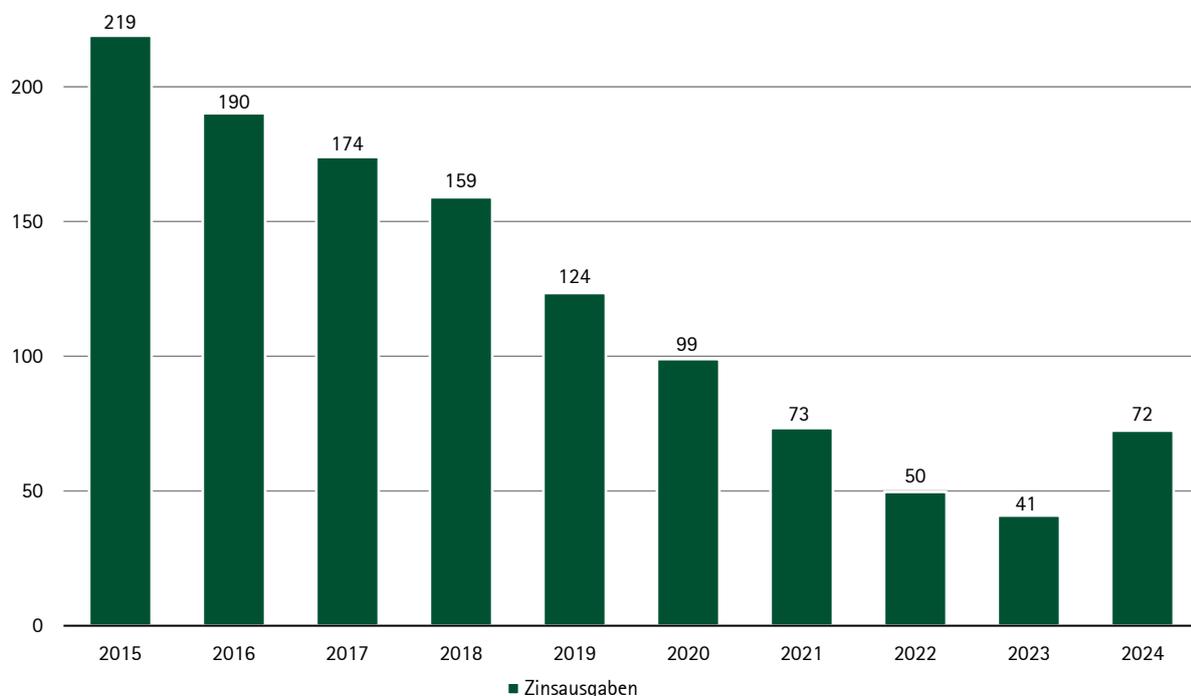
<sup>2</sup> EZB, Pressemitteilung vom 30. Januar 2025 „[Geldpolitische Beschlüsse](#)“; zuletzt geöffnet am 2. Mai 2025.

- 13 Nachdem die monatlichen Inflationswerte im Euroraum im Oktober 2022 mit 10,6 % ihren Höchststand erreichten, hat sich der Wert bis Ende 2024 auf reichlich 2 % eingeegelt und steigt seit Dezember 2024 wieder leicht an. Für Januar 2025 misst die europäische Statistikbehörde einen Wert von 2,5 %.<sup>3</sup>
- 14 Die Zinsbasis für Staatsanleihen erhöhte sich in den vergangenen 3 Jahren um etwa 2 %.<sup>4</sup>
- 15 Die gestiegenen Marktzinsen stellen ein Risiko für Länderhaushalte dar, die aktuell und in den kommenden Jahren weiteren Kreditbedarf aufgrund planmäßiger Refinanzierung haben oder sich im Wege der Inanspruchnahme von „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ verschulden. Unter → Refinanzierung versteht man eine am Kreditmarkt erzielte Einnahme zur Deckung einer bestimmten Ausgabe, nämlich der Ablösung fälliger Kredite.<sup>5</sup>

#### 4.2 Entwicklung der Zinsausgaben

- 16 Seit dem Jahr 2005 waren die Ausgaben des Landes für Zinsen stets rückläufig und erreichten mit 41 Mio. € im Haushaltsjahr 2023 den Tiefststand. Ursächlich für diese positive Entwicklung waren der Abbau der Staatsverschuldung bis zum Jahr 2019, ein stark gesunkenes Zinsniveau und eine gute Haushaltslage, die es erlaubte, auslaufende Kredite aus der Zeit vor Einführung des verfassungsrechtlichen Neuverschuldungsverbotes nicht refinanzieren zu müssen.

Abbildung 2: Entwicklung der Zinsausgaben (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung, HR 2014 bis 2023; Kassen-Ist 2024.  
Hinweis: Die Zinsausgaben enthalten keine Kreditbeschaffungskosten (Titel 575 02).

- 17 Ab dem Haushaltsjahr 2024 ist die Zinswende auch an den Zinsausgaben des Landes messbar. Sie steigen gegenüber dem Vorjahr um über 75 %. Der Grund dafür liegt am gestiegenen Zinsniveau für neu geschlossene Kreditverträge und den in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskrediten.

<sup>3</sup> Eurostat Schnellschätzung für Januar 2025 „Jährliche Inflation im Euroraum auf 2,5 % gestiegen“; zuletzt geöffnet am 2. Mai 2025.

<sup>4</sup> Eurostat „Euro-Renditenstrukturkurven - Vierteljährliche Daten“; zuletzt geöffnet am 2. Mai 2025.

<sup>5</sup> Waldhoff, Refinanzierungskreditemächtigungen und Rücklagenbildung, Rechtsgutachten, Berlin, 21. Dezember 2018, II. 2. b); zuletzt geöffnet am 2. Mai 2025.

- <sup>18</sup> Die kurzfristig erhoffte Haushaltsentlastung durch eine Einbeziehung der Bitcoin-Verkaufserlöse i. H. v. 2,6 Mrd. € in das Liquiditätsmanagement blieb aus.<sup>6</sup> Das Sächsische Kabinett nahm Pressemeldungen zufolge davon Abstand, mögliche Zinserträge im Haushalt zu verwenden.<sup>7</sup>

## 5 Stellungnahme des SMF

- <sup>19</sup> Die hier getroffene Analyse des SRH zur Bewertung der Haushaltslage reihte sich ein in die von ihm in verschiedenen Berichtsbeiträgen vergangener Jahre vorgetragene Position. Die vom SRH angenommenen Grundannahmen griffen aus Sicht des SMF viel zu kurz und bildeten die wirkliche Lage und Dimension der Verschuldung des Freistaates nur unzureichend ab. Die gegenläufigen Positionen und Argumente seien bereits wiederholt ausgetauscht worden, vorliegend bringe der SRH keine neuen hinzu.
- <sup>20</sup> Deswegen werde hier nur kurz Stellung genommen: Mit der alleinigen Fokussierung auf die Finanzschulden im Sinne von Kreditverträgen bzw. emittierter Wertpapiere werde lediglich eine Teilmenge der gesamten Haushaltsverschuldung dargestellt. Für eine sachgerechte Betrachtung und Einordnung der Verschuldung des Freistaates Sachsen sei zwingend die gesamte haushaltsmäßige Verschuldung in den Blick zu nehmen. Neben den – vom SRH ausschließlich betrachteten – bestehenden Kreditverträgen müssten auch aufgeschobene Kreditaufnahmen berücksichtigt werden. Bei diesen handelte es sich um haushaltsmäßig bereits eingeplante und verwendete Deckungsmittel, mit welchen allein aus Gründen der gesetzlich vorgeschriebenen Liquiditätssteuerung noch nicht oder nicht mehr Geldmittel am „echten“ Kreditmarkt generiert wurden.
- <sup>21</sup> Ohne die Darstellung der gebildeten aufgeschobenen Kreditaufnahme würde eine falsche, nämlich zu positive, Darstellung der Verschuldungssituation des Freistaates Sachsen und deren Auswirkungen auf die zukünftigen Haushalte vermittelt. Darüber hinaus würde die Betrachtungsweise des SRH faktisch und bildhaft gesprochen zu einer bilanziellen Überschuldung des Freistaates führen. Ohne die Einbeziehung der haushaltsmäßigen Deckung (nicht: Liquidität!) aus aufgeschobenen Kreditaufnahmen wären die bestehenden Zahlungsverpflichtungen des Freistaates nicht vollständig ausfinanziert.
- <sup>22</sup> Diese fehlerhafte Annahme des SRH durchziehe die folgenden Beiträge 4 ff. und führe zu fehlerhaften Folgeeinschätzungen. So, bspw. in Beitrag 4 (Tilgung Notlagenschulden), werde der entlastende Effekt der Reduzierung der Gesamtverschuldung durch Tilgung bzw. Streichung von bestehenden aufgeschobenen Kreditaufnahmen ignoriert.

## 6 Schlussbemerkungen

- <sup>23</sup> Der SRH betrachtet bei der Verschuldung diejenigen Positionen im Haushalt, welche eine Rechtsverpflichtung gegenüber Kreditgebern darstellen. Nur dies ist im Wort- und im Rechtssinn eine Verschuldung des Staates.
- <sup>24</sup> Die aufgeschobenen Kreditaufnahmen weisen eine völlig andere Rechtsnatur auf und sind nicht mit der Verschuldung gleichzusetzen. Kreditermächtigungen sind keine Rechtsverpflichtungen. Sie stellen eine gesetzliche Erlaubnis, eine Ausnahme vom verfassungsmäßigen Verbot der Schuldaufnahme, dar und unter keinem Gesichtspunkt eine Verpflichtung. Es ist deshalb nicht richtig, wie das SMF meint, dass im Beitrag die Verschuldungssituation zu positiv dargestellt ist. Die Finanzschulden des Landes bilden den Konsolidierungsbedarf ab.

---

<sup>6</sup> Medieninformation der Generalstaatsanwaltschaft Dresden „[Notveräußerung von fast 50.000 Bitcoins abgeschlossen](#)“ vom 16. Juli 2024; zuletzt geöffnet am 2. Mai 2025.

<sup>7</sup> [www.saechsische.de](http://www.saechsische.de) „[Rechtliche Bedenken: Sachsen verzichtet auf Zinsen aus dem „Bitcoin-Schatz“](#)“; zuletzt geöffnet am 2. Mai 2025.

Im Haushaltsjahr 2023 hat die Staatsregierung die aus der Verfassung folgende Verpflichtung zur Tilgung von Notlagenkrediten im vom Tilgungsplan geforderten Umfang nicht erfüllt.

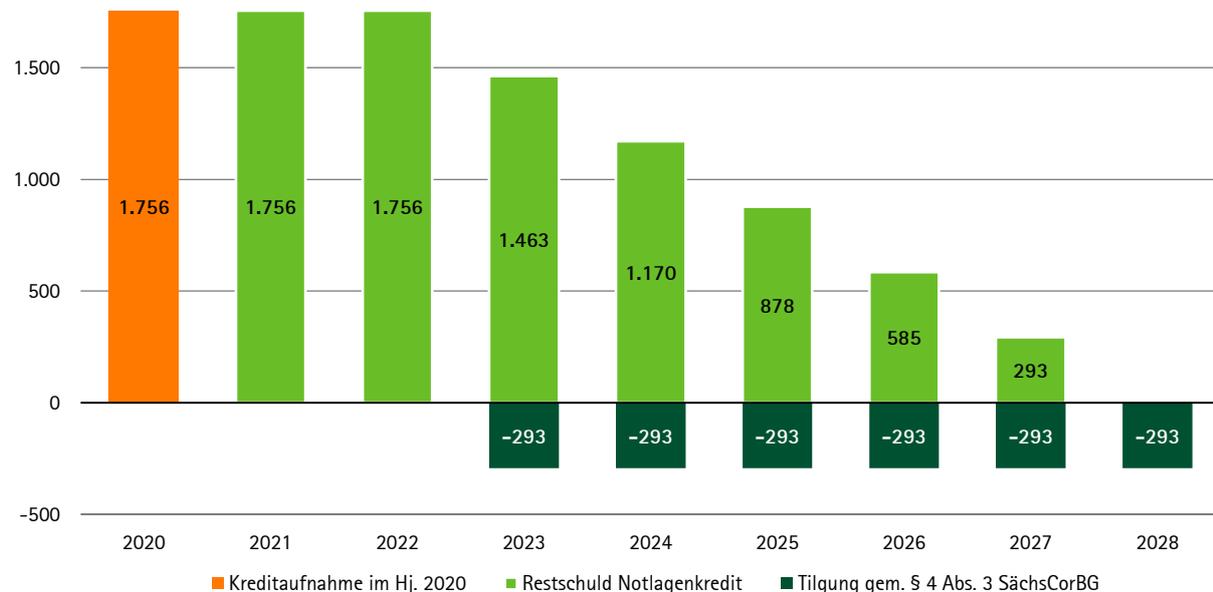
## 1 Tilgung von Notlagenkrediten

- 1 Art. 95 Abs. 6 Satz 3 Verfassung des Freistaates Sachsen schreibt die Tilgung von Notlagenkrediten spätestens innerhalb von 8 Jahren vor. Für die Corona-Schulden hat der SLT den verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Tilgungsplan gesetzlich verankert.

### 1.1 Tilgungsplan

- 2 Die Rückzahlungen der aufgenommenen Mittel sollten nach den Planungen des Jahres 2020 jeweils in Höhe eines Sechstels im Zeitraum 2023 bis 2031 erfolgen. Die Jahre 2020 bis 2022 blieben tilgungsfrei.
- 3 Daraus ergaben sich folgende Tilgungsverpflichtungen für die Notlagenkreditaufnahme des Haushaltsjahres 2020:

Abbildung 1: Tilgung der Finanzschulden des Fonds aus dem Haushaltsjahr 2020 (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung; Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2020 ausgewiesen in HR 2020, Epl. 15, Anlage II/1-11, Seite 75; 2021 bis 2028; eigene Berechnung.

Hinweis: Abweichungen in Summenangaben gegenüber dem rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 4 Im StHpl. 2023/2024 waren Ausgaben im Hinblick auf die Tilgungsverpflichtungen veranschlagt. Die verbindliche Zweckbestimmung lautete:
- 5 Zuführungen an das Sondervermögen "Corona-Bewältigungsfonds Sachsen" für den Schuldendienst
- 6 Die Zweckbestimmung für die Zuführung aus dem Staatshaushalt war nicht beachtet. Schuldendienst bedeutet das Leisten von Tilgungszahlungen für auf dem Kapitalmarkt aufgenommene Darlehen und Anleihen. Wie im nächsten Pkt. dargelegt ist, erfolgte keine Tilgung von Kapitalmarktschulden im Umfang der zugeführten Mittel.

## 1.2 Zweckwidrige Verwendung der Zuführungen

- <sup>7</sup> Die Veranschlagung der Zuführungen unter der vorgenannten Zweckbestimmung geht zurück auf das Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens "Corona-Bewältigungsfonds Sachsen" (SächsCorBG).
- <sup>8</sup> Der Freistaat Sachsen hatte im Jahr 2020 das Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ errichtet. Dies diente dazu, die Beseitigung der Folgen und die Vorbeugung weiterer Schäden der im Jahr 2020 ausgebrochenen COVID-19-Pandemie außerhalb des Staatshaushaltes über einen Nebenhaushalt zu finanzieren. Der SRH hat in den jährlichen Berichten seither wiederholt erhebliche verfassungs- und haushaltsrechtliche Bedenken dazu geäußert.<sup>1</sup>
- <sup>9</sup> Als Nebenhaushalt ist für den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ eine eigene Nebenrechnung getrennt von der Haushaltsrechnung des Landes aufzustellen. Für 2023 ergibt sich aus dieser Nachweisung folgendes Bild:

Abbildung 2: Ausgewählte Einnahmen des Sondervermögens „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

Titel	Zweckbestimmung	Ist 2023
		in EUR
	<u>Einnahmen</u>	
222 01	Zuführungen des Freistaates Sachsen für die Schuldendiensthilfe	292.614.500,00
325 01	Schuldenaufnahmen auf dem sonstigen inländischen Kreditmarkt	0,00
325 02	Tilgungen von Schuldenaufnahmen auf dem sonstigen inländischen Kreditmarkt	-5.792.493,23
325 03	Veränderung der aufgeschobenen Kreditaufnahmen	-286.822.018,36

Quelle: Auszug HR 2023, Epl. 15, Anlage II/1-7, Seiten 76 und 77.

- <sup>10</sup> Die Buchung bei Titel 222 01 stellt die Zuführung aus dem Staatshaushalt dar.
- <sup>11</sup> Bei den Titeln 325 02 und 325 03 handelt es sich um Einnahmetitel. Es sind dort aber Ausgaben gebucht, was sich aus den Ist-Werten mit Minuszeichen ersehen lässt.
- <sup>12</sup> Dahinter stehen folgende Bewirtschaftungsvorgänge:
- Zahlung von 5.792.493,23 € an Geldgeber zur Erfüllung von Rückzahlungsverpflichtungen aus Krediten  
– kassenwirksam und buchwirksam –
  - Ausbuchen von 286.822.018,36 € als Veränderung der „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“  
– nicht kassenwirksam, nur buchmäßig –
  - Einbuchen von 292.614.500,00 € als Zuweisung aus dem Staatshaushalt  
– nicht kassenwirksam, nur buchmäßig – da der Geldabfluss der zu zahlenden 5.792.493,23 € direkt aus der Staatskasse bewirkt wird und zwischen Sondervermögen und Haushalt kein Zahlungsverkehr stattfindet.
- <sup>13</sup> Als kassenwirksam veränderte damit die Verschuldung des Freistaates Sachsen nur die Zahlung der 5.792.493,23 € an die Kreditgläubiger. Nur in diesem Vorgang steckt also eine Tilgung.

<sup>1</sup> zuletzt in [Jahresbericht 2024 des SRH - Band I, Beitrag Nr. 4, Pkt. 4.2.](#)

<sup>14</sup> Die Veränderung einer „aufgeschobenen Kreditaufnahme“ stellt hingegen keine Tilgung dar. Der SRH hat im Jahresbericht 2024 bereits darauf aufmerksam gemacht, dass in diesem Zusammenhang von „Tilgung“ zu sprechen, irreführend ist.<sup>2</sup> Der Rechnungshof sieht zudem seine erheblichen Zweifel, ob die „aufgeschobene Kreditaufnahme“ überhaupt entstanden ist, nicht ausgeräumt.<sup>3</sup> Gleiches gilt für die Bedenken, dass eine Kreditermächtigung aufgrund ihrer Gesetzesqualität auch nicht durch ein schlichtes Ausbuchen geändert werden kann.

### 1.3 Verpflichtung zur Schuldentilgung aus dem Errichtungsgesetz

<sup>15</sup> Im Errichtungsgesetz über den Corona-Bewältigungsfonds Sachsen ist der eingangs erwähnte Tilgungsplan verankert. Nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 SächsCorBG erhält der Fonds Zuführungen in Höhe der zu leistenden Tilgungen in den Haushaltsjahren 2023 bis 2031.

<sup>16</sup> § 4 Abs. 1 Nr. 1 SächsCorBG wurde nicht beachtet. Die Zuführung diene zum überwiegenden Teil nicht der Schuldentilgung, wie das Errichtungsgesetz es vorschreibt.

## 2 Nachholung der Schuldentilgung

<sup>17</sup> Laut Auskunft des SMF vom 18. Februar 2025 verwendete es die Schuldendiensthilfe für die Reduzierung der Verschuldung.

<sup>18</sup> Von der Schuldendiensthilfe i. H. v. 292,6 Mio. € flossen nur 5,8 Mio. € in die Tilgung von Kreditmarktschulden; vgl. Abbildung 2.

<sup>19</sup> Die unterlassene Schuldentilgung ist umgehend nachzuholen.

<sup>20</sup> Der Vorgang verdeutlicht erneut die Intransparenz durch die Abbildung von „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ in den Büchern und die Auslagerung wesentlicher Teile der Staatsfinanzen in Nebenhaushalte. Der SRH sieht eine bedenkliche Entwicklung im Haushaltswesen aufkommen. Er wiederholt seine Aufforderung an das SMF, die irreführenden Darlegungen im Vollzugsbericht 2023 zum „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ klarzustellen.

## 3 Stellungnahme des SMF

<sup>21</sup> Das SMF widerspreche der Rechtsauffassung des SRH deutlich und verweise auch auf die bereits hierzu getätigten umfangreichen Ausführungen in früheren Berichten zum Thema aufgeschobene Kreditaufnahme.

<sup>22</sup> Aufgeschobene Kredite seien ebenso wie aufgenommene Kredite Teil der haushaltsmäßigen Verschuldung des Freistaates Sachsen und unterlägen den gleichen Regelungen. Aufgeschobene und aufgenommene Kredite unterscheiden sich laut SMF in ihrer haushalterischen Verbuchung nicht. Beide seien im jeweiligen Haushaltsjahr Einnahmen aus Kreditaufnahme im Sinne der verfassungsrechtlichen Regelungen zur Schuldenbremse.

<sup>23</sup> Bei den aufgeschobenen Krediten fallen lediglich der Zeitpunkt der maßgeblichen Einnahmeverbuchung und des – für die Betrachtung der Verschuldung nicht relevanten – Liquiditätszuflusses auseinander. Die Einnahme werde vorgezogen, d. h. haushalterisch als Deckungsmittel vor der tatsächlichen Kreditaufnahme am Kreditmarkt gebucht. Die hier maßgebliche haushalterische Kreditaufnahme i. S. einer Deckungseinnahme sei dringend zu trennen von dem nachgelagerten zivilrechtlichen Abschluss eines Kreditvertrages. Beim Abschluss des eigentlichen Kreditvertrages würden keine Einnahmen i. S. d. Schuldenbremse, sondern lediglich Zuflüsse i. S. d. Liquiditätsmanagements erzielt.

---

<sup>2</sup> [Jahresbericht 2024 des SRH – Band I, Beitrag Nr. 6.](#)

<sup>3</sup> [Jahresbericht 2022 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 23, Tz. 54 ff.](#) und [Jahresbericht 2023 des SRH – Band I, Beitrag Nr. 3, Tz. 44.](#)

- 24 Mit seiner Rechtsauffassung negiere bzw. ignoriere der SRH die Tatsache, dass mit der Bildung der aufgeschobenen Kredite auch Einnahmen im haushalterischen Sinne zur Deckung der Ausgaben bereits gebucht wurden. Diese Einnahmebuchung könne – soweit aufgrund von Notlagenkreditermächtigungen erfolgt – sachlogisch nur über eine Tilgung ausgeglichen werden. Negiere man die Bildung der aufgeschobenen Kredite, negiere man auch die verbuchten Einnahmen. Dies würde auch im Kernhaushalt die Konsequenz zeitigen, dass in jedem Jahr der Nutzung dieses Instrumentes (seit 2009) die Haushalte im erheblichen Umfang rechnermäßig nicht ausgeglichen gewesen wären. Der Landtag sei hierbei jedoch stets der vom SRH vorgeschlagenen Entlastung der Staatsregierung beim Vollzug des Haushaltes gefolgt, ein mangelnder Haushaltsausgleich wurde nicht gerügt.
- 25 Anders als vom SRH moniert, werde die Abbildung von aufgeschobenen Kreditaufnahmen transparent dargestellt. Worin die behauptete irreführende Darlegung im Vollzugsbericht zum Corona-Bewältigungsfonds liegen soll, kann hier seitens des SMF nicht nachvollzogen werden.
- 26 Bestand und Entwicklung der haushaltmäßigen Verschuldung werde lückenlos und leicht nachvollziehbar sowohl in der Haushaltsrechnung, im Schuldenbericht als auch im jeweiligen Haushaltsplan nachgewiesen. Ebenso erfolgt in der Berichterstattung zum Coronafonds eine laufende wie transparente Darstellung.

#### 4 Schlussbemerkungen

- 27 Die Staatsregierung war verpflichtet, den verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Tilgungsplan zu erfüllen und die Corona-Schulden um 293 Mio. € zu vermindern. Diese Verpflichtung war, wie die Stellungnahme des SMF bestätigt, nur zu einem Bruchteil mit der Rückzahlung der 5,8 Mio. € an die Kreditgeber erfüllt.
- 28 Mit der Ausbuchung der aufgeschobenen Kreditaufnahmen konnte das SMF der Tilgungsverpflichtung hingegen nicht nachkommen. Aufgeschobene Kreditermächtigungen und aufgenommene Kredite folgen nicht den gleichen Regelungen. Bei der aufgeschobenen Kreditermächtigung handelt es sich um eine gesetzliche Rechtsposition, die keine Verpflichtungen beinhaltet. Kreditermächtigungen erlauben nur die ansonsten verfassungsrechtlich untersagte Aufnahme von Schulden. Aufgenommene Kredite hingegen bedeuten zivilrechtliche Verbindlichkeiten gegenüber Kreditgebern. Der Staat schuldet hier Zins und Tilgung.
- 29 Durch die Buchung einer gesetzlichen Rechtsposition „aufgeschobene Kreditaufnahme“ wie eine Einnahme wird aus dieser keine Schuldaufnahme. Die Buchung hat keinen Einfluss auf die Rechtsnatur der aufgeschobenen Kreditermächtigungen. Ein Liquiditätszufluss, also der Zugang von Zahlungsmitteln, stellt anders als das SMF in der Stellungnahme darstellt, im kameralistischen Haushaltssystem hingegen eine Einnahme dar.
- 30 Der SRH setzt sich seit der erstmaligen Buchung von aufgeschobenen Kreditaufnahmen in der HR 2017 mit dieser Angelegenheit auseinander. Dies mündete letztlich in die Feststellung zu den unterlassenen Tilgungen im Beitrag.

Die Aufnahme der Notlagenkredite in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 ohne Feststellungsbeschlüsse des Landtages war verfassungsrechtlich sehr bedenklich. Der SRH vermisst eine selbstkritische Auseinandersetzung mit diesen Übertretungen und den daraus zu ziehenden Konsequenzen.

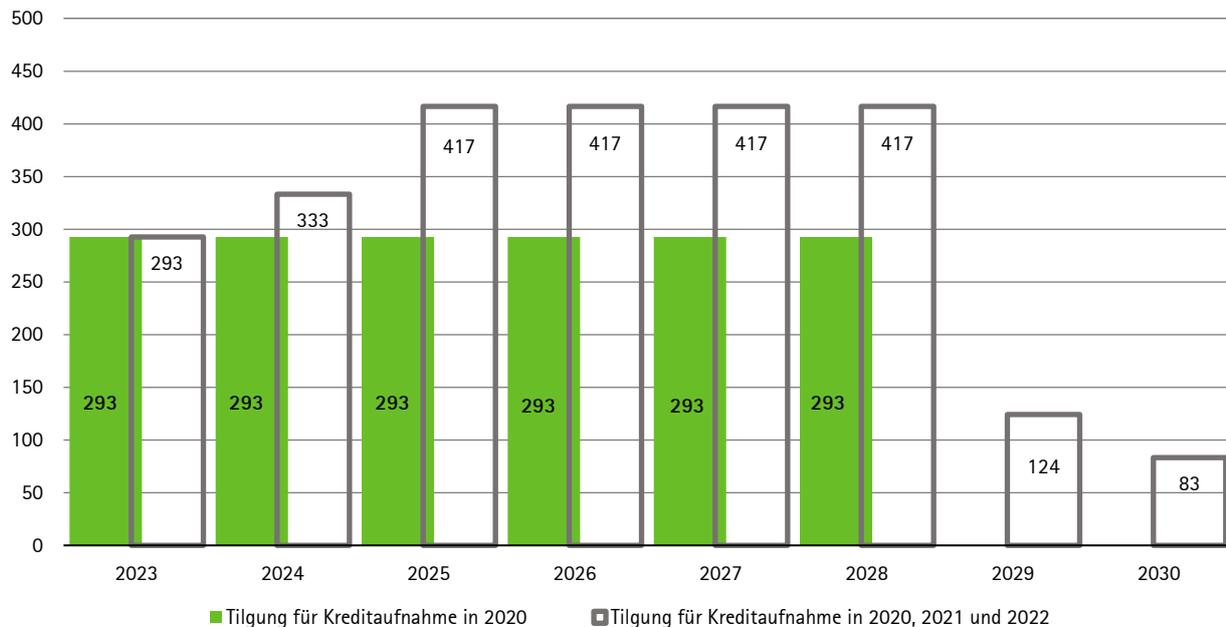
## 1 Feststellungsbeschlüsse

- 1 Nach der Schuldenregel der Sächsischen Verfassung ist es dem Parlament vorbehalten, vor der Kreditaufnahme über das Bestehen einer Notlage im Wege eines Feststellungsbeschlusses zu entscheiden. Für die Corona-Schulden der Haushaltsjahre 2021 und 2022 lagen keine Feststellungsbeschlüsse vor.
- 2 Die Einnahmen aus den Krediten beliefen sich in den genannten Haushaltsjahren auf 744 Mio. €. Seitens des SRH bestehen weiterhin erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit.<sup>1</sup> Ohne das Vorliegen der wesentlichen Voraussetzung für die Ausnahme vom Verschuldungsverbot in Form der jährlichen Feststellungsbeschlüsse des SLT hätte die Staatsregierung die Kredite nicht aufnehmen dürfen. Nach dem Urteil des BVerfG vom 15. November 2023 zur Schuldenbremse sieht sich der Rechnungshof in seiner Auffassung bestätigt.

## 2 Tilgungsplanverpflichtungen

- 3 Gesetzgeber und Staatsregierung hätten zeitnah nach dem Urteil des BVerfG einen Weg zur Beendigung des verfassungsrechtlich bedenklichen Zustandes beschreiten müssen. Einer dieser Wege hätte eine Sondertilgung von Notlagenkrediten aus den Haushaltsjahren 2021 und 2022 sein können. Diese Sondertilgung wäre aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage finanzierbar gewesen. Die Rücklage wies zum 31. Dezember 2023 den Bestand von 2.354 Mio. € aus. Davon waren für den Haushaltsausgleich 1.726 Mio. € im sog. Sockelbetrag vorgehalten.
- 4 Nachfolgende Abbildung verdeutlicht die verminderte Tilgungslast des Landes, welche allein auf die Verschuldung des Fonds im Haushaltsjahr 2020 zurückzuführen gewesen wäre.

Abbildung: Tilgungsverpflichtungen der Notlagenkredite nach Tilgungsplan (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung, 2023 HR; 2024 bis 2030 eigene Berechnung.

Hinweis: Der Berechnungen der Tilgungsleistungen liegen die Notlagenkreditaufnahmen 1.756 Mio. € (2020), 244 Mio. € (2021) sowie 500 Mio. € (2022) zugrunde.

<sup>1</sup> SRH, [Jahresbericht 2021, Teil I, Beitrag Nr. 4, Pkt. 1.1.5, Tz. 31](#); [Jahresbericht 2022, Beitrag Nr. 3, Pkt. 4.1, Tz. 36](#); [Jahresbericht 2023, Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.1, Tz. 16](#); [Jahresbericht 2024, Beitrag Nr. 4, Pkt. 4.2.1, Tz. 13](#).

- 5 Bei verfassungskonformen Notlagenkrediten hätten die Tilgungszahlungen in den Haushaltsjahren 2025 bis 2028 jeweils nicht 417 Mio. €, sondern nur 293 Mio. € betragen.
- 6 Die Aufnahme der Notlagenkredite in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 ohne Feststellungsbeschlüsse war verfassungsrechtlich sehr bedenklich. Der SRH vermisst eine selbstkritische Auseinandersetzung mit diesen Übertretungen und den daraus zu ziehenden Konsequenzen.

### 3 Stellungnahme des SMF

- 7 Die Erzielung von Einnahmen aus Kreditaufnahme in den Jahren 2021 und 2022 sei auf Basis der einstimmig im SLT festgestellten Notlage erfolgt und der damit im Zusammenhang stehenden gesetzlichen Regelungen (Nachtragshaushalt, SächsCorBG). Der Sächsische Landtag sei in seiner damaligen Beschlussfassung von einer Notlagendauer von 3 Jahren ausgegangen. Die Kreditermächtigung für die Jahre 2021 und 2022 sei im Rahmen des Haushaltsgesetzes 2021/2022 nochmals bestätigt worden.
- 8 Die Kreditaufnahme sei damit auf der Grundlage eines geltenden Gesetzes erfolgt. Sowohl Staatsregierung als auch der SRH seien hieran gebunden, dem SRH komme keine Normverwerfungskompetenz zu. Bestehende verfassungsrechtliche Zweifel des SRH an einem geltenden Gesetz könnten keine Relevanz für seine Prüfung der Ordnungsmäßigkeit des staatlichen Verwaltungshandelns haben.
- 9 Abgesehen davon betreffe das angesprochene Urteil des BVerfG aus dem Jahr 2023 unmittelbar nur die bundesgesetzlichen Regelungen, insbesondere die Entscheidung des Bundesgesetzgebers, Mittel aus der Notlagenkreditaufnahme in den Klima- und Transformationsfonds umzuschichten und in zukünftigen Jahren zu verausgaben.
- 10 Eine solche als verfassungswidrig erkannte Umschichtung und zeitliche Streckung sei im Freistaat Sachsen gerade nicht erfolgt. Die im Freistaat Sachsen aus der Notlagenkreditaufnahme erzielten Einnahmen seien vollständig im jeweiligen Jahr der Kreditaufnahme zweckentsprechend verwandt worden.

### 4 Schlussbemerkungen

- 11 In der Regelung der Verfassung über den Feststellungsbeschluss kommt eine auf die Notlagensituation abgestellte besondere Form der parlamentarischen Kontrolle zum Ausdruck. Die Notwendigkeit von jährlichen Beschlüssen leitet das BVerfG dabei aus dem im Staatsschuldenrecht des Bundes und der Länder allgemein geltenden Grundsatz der Jährlichkeit ab.
- 12 Das BVerfG hat sich dabei im besagten Urteil unabhängig von der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Umschichtung beim Bund zur Notwendigkeit von wiederholten Feststellungsbeschlüssen geäußert. Der SRH gibt zu bedenken, dass ohne solche vorherigen Beschlüsse über das Fortbestehen der Notlage auch die von SMF vorgebrachte zweckmäßige Verwendung grundsätzlich in Frage steht.
- 13 Der SRH nimmt keinerlei Normverwerfungskompetenzen für sich in Anspruch. Die Vorschriften des Staatsschuldenrechts stellen selbstverständlich einen Prüfungsmaßstab für die Finanzkontrolle dar. Der Rechnungshof sieht seine Aufgabe auch darin, auf verfassungsrechtlich problematische Vorgänge aufmerksam zu machen. Natürlich obliegt es dem Sächsischen Landtag, letztlich über eine Änderung des gesetzlichen Tilgungsplanes zu befinden.

Verlängerte Tilgungsfristen für die Rückzahlung der Notlagenschulden oder zusätzliche tilgungsfreie Jahre ändern nichts an der Notwendigkeit, die finanziellen Lasten der Corona-Bewältigung zügig abzutragen. Nur mit einer Konsolidierung auf kurze Sicht lassen sich die finanziellen Spielräume in einem „Haushalt der Vernunft“ bald wiedergewinnen.

## 1 Vorbemerkung

- 1 Der SLT hat im April 2020 das Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ als Instrument zur Finanzierung der Beseitigung der Folgen und der Vorbeugung weiterer Schäden der COVID-19-Pandemie beschlossen. Im Wege mehrerer Änderungsgesetze kam es in den folgenden Jahren zu Anpassungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen des Sondervermögens.<sup>1</sup>

## 2 Bewirtschaftung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

- 2 Die Verwaltung des Sondervermögens ist gesetzlich dem SMF übertragen.<sup>2</sup> Ausgaben für Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung sowie die Inanspruchnahme der Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zur Finanzierung des Vollzuges des Wirtschaftsplanes bedürfen der Einwilligung des HFA.

### 2.1 Einnahmen

- 3 Der Fonds erhält aus unterschiedlichen Gründen Zuführungen aus dem Staatshaushalt, § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SächsCorBG.<sup>3</sup> Bei Fonds-Errichtung im Haushaltsjahr 2020 waren das 725 Mio. €; in der Folgezeit zusätzliche 13 Mio. € für Corona-Maßnahmen. Weitere 30 Mio. € flossen für bewilligte Maßnahmen ab 2023 gem. § 2 Abs. 2 SächsCorBG, die durch Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage zu finanzieren waren.
- 4 Des Weiteren leistet der Staatshaushalt Schuldendiensthilfe i. H. d. planmäßigen Schuldentilgung der Notlagenkredite. Bis Ende 2024 waren das 689 Mio. €.
- 5 In den Haushaltsjahren 2020 bis 2022 summierten sich die Einnahmen aus Krediten auf insgesamt 2.500 Mio. €. Das SMF rechnet 287 Mio. € „aufgeschobene Kreditaufnahmen“ hinzu. Die „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ stellen jedoch keine zahlungswirksamen Einnahmen dar.<sup>4</sup>
- 6 Von der über § 4 Abs. 2 Satz 2 SächsCorBG eröffneten Möglichkeit einer zusätzlichen Kreditaufnahme im Jahr 2023 für im Jahr 2022 bewilligte, aber noch nicht ausbezahlte Maßnahmen, musste der Fondsverwalter keinen Gebrauch machen. Die Finanzierung der entsprechenden Maßnahmen konnte insbesondere aus den Rückflüssen gewährter Darlehen gesichert werden.
- 7 Das Sondervermögen hat bis Ende 2024 sonstige Einnahmen i. H. v. rd. 3 Mio. € und Darlehensrückflüsse i. H. v. 146 Mio. € infolge fehlenden Bedarfs der Mittel für die Finanzierung von Ausgaben verzeichnet.
- 8 Dem Freistaat Sachsen stehen seit 2020 Drittmittel für Corona-Hilfen zur Verfügung. Das sind einerseits Bundesmittel i. H. v. insgesamt 2.017 Mio. €. Andererseits stellt die EU Unterstützungsleistungen i. H. v. 212 Mio. € im Erstattungsverfahren bereit. Die Zuweisungen des Bundes und der EU unterliegen einer sachlichen Bindung und das Land darf sie ausschließlich für die von den Mittelgebern festgelegten Zwecke nutzen; sie werden vollständig über den Fonds abgewickelt.

<sup>1</sup> Vgl. zur Rechtsentwicklung die Darlegungen des SRH in: [Jahresbericht 2023 des SRH – Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 7.2](#); [Jahresbericht 2022 des SRH – Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 7.3.1](#); [Jahresbericht 2021 des SRH, Beitrag Nr. 4](#).

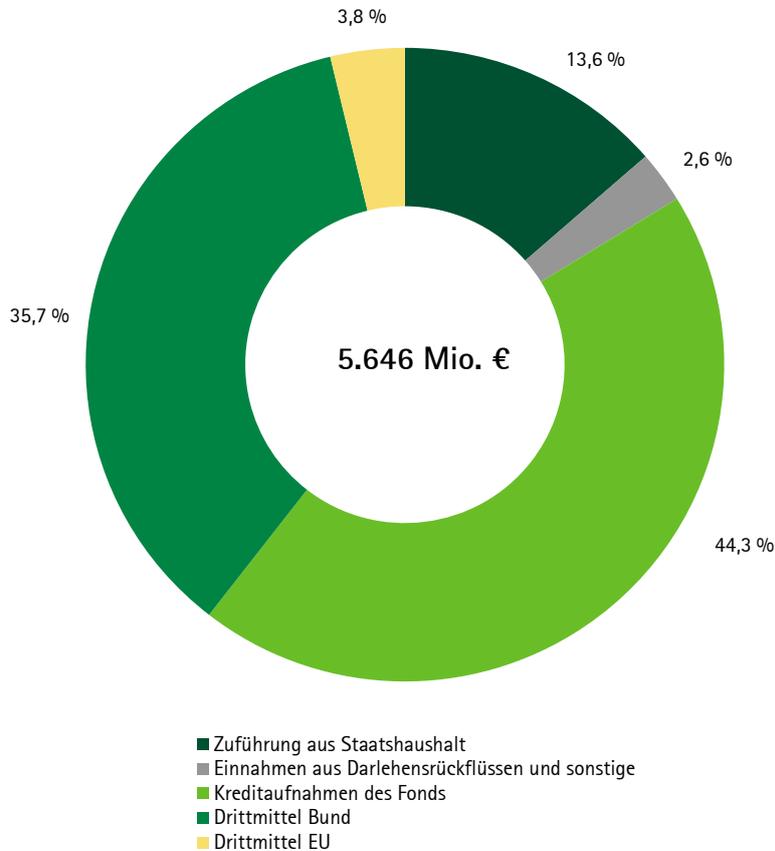
<sup>2</sup> Die Grundlage für diesen Beitrag bilden die Vollzugsberichte des SMF an den HFA gem. § 6 Abs. 4 SächsCorBG, zuletzt zum Stand 31. Dezember 2024 (Halbjahresbericht).

<sup>3</sup> Die Gesetzesbenennungen beziehen sich auf die Fassung des SächsCorBG ab 1. Januar 2023. Sollte die vom 16. April 2020 bis 11. April 2022 oder die vom 12. April bis 31. Dezember 2022 geltende Fassung einschlägig sein, ist dies im Text vermerkt.

<sup>4</sup> Vgl. SRH, [Jahresbericht 2023 des SRH – Band I, Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.5](#). und Beitrag 4 in diesem Jahresbericht.

<sup>9</sup> Die Speisung des Fonds mit Einnahmen stellte sich Ende 2024 wie folgt dar:

Abbildung 1: Einnahmen des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ nach Finanzierungsquelle zum 31. Dezember 2024



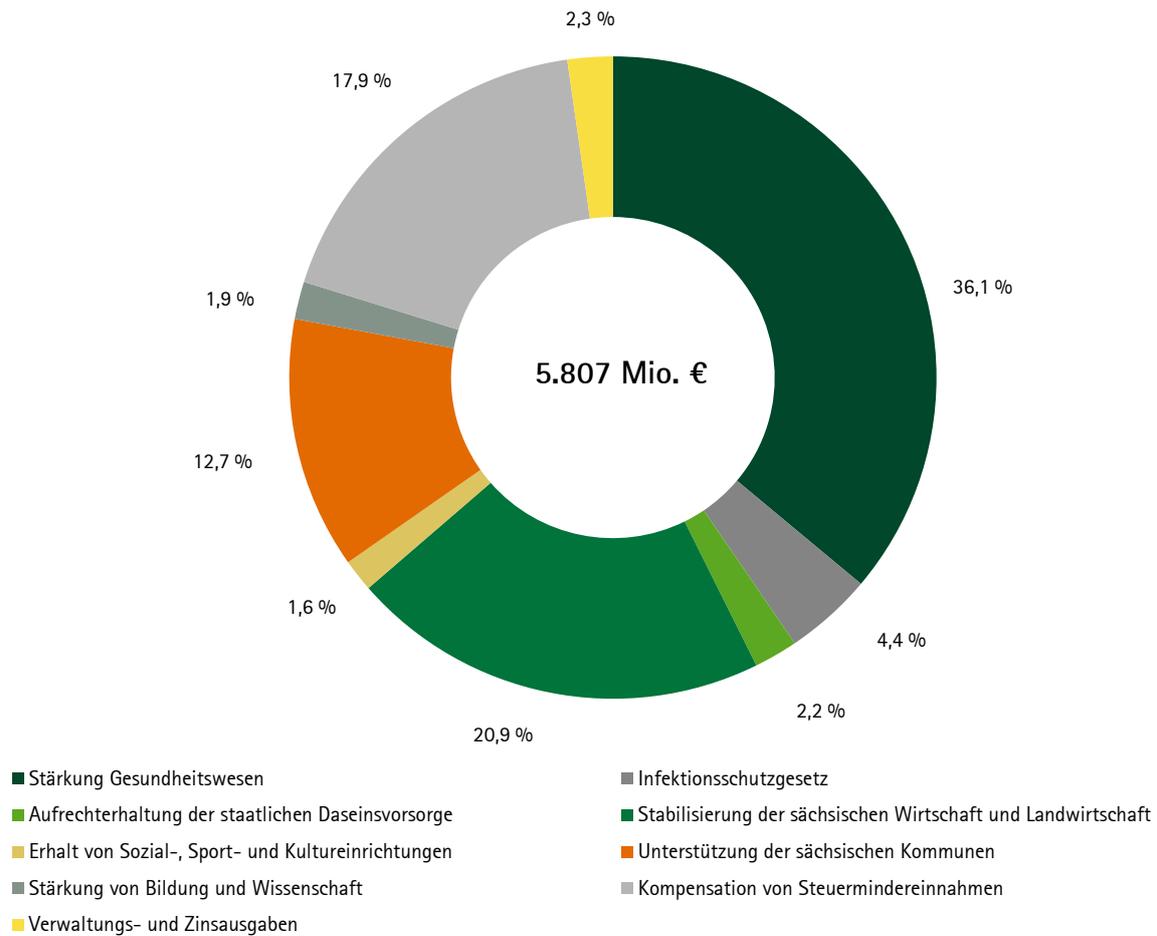
Quelle: Eigene Darstellung, Bericht des SMF über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2024 (Halbjahresbericht).

Hinweis: Ohne Berücksichtigung der Schuldendiensthilfe aus dem Staatshaushalt.

## 2.2 Ausgaben

- <sup>10</sup> Das Gesetz zur Errichtung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ bestimmt über die Verwendung der Mittel aus dem Sondervermögen. Die Ansätze im Wirtschaftsplan des Sondervermögens sind nicht verbindlich.
- <sup>11</sup> In der nachfolgenden Abbildung sind die Ausgaben zur Kompensation von Mindereinnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen und die Ausgaben für Corona-Maßnahmen gem. § 2 Abs. 1 und Abs. 2 SächsCorBG mit Stand 31. Dezember 2024 unter Einbeziehung der bereitgestellten EU- und Bundesmittel dargestellt.
- <sup>12</sup> Bis zum Ende des Jahres 2024 hat der Freistaat insgesamt 5.807 Mio. € ausgezahlt.

Abbildung 2: Ausgaben des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ nach Zwecken zum 31. Dezember 2024



Quelle: Eigene Darstellung, Bericht des SMF über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2024 (Halbjahresbericht).

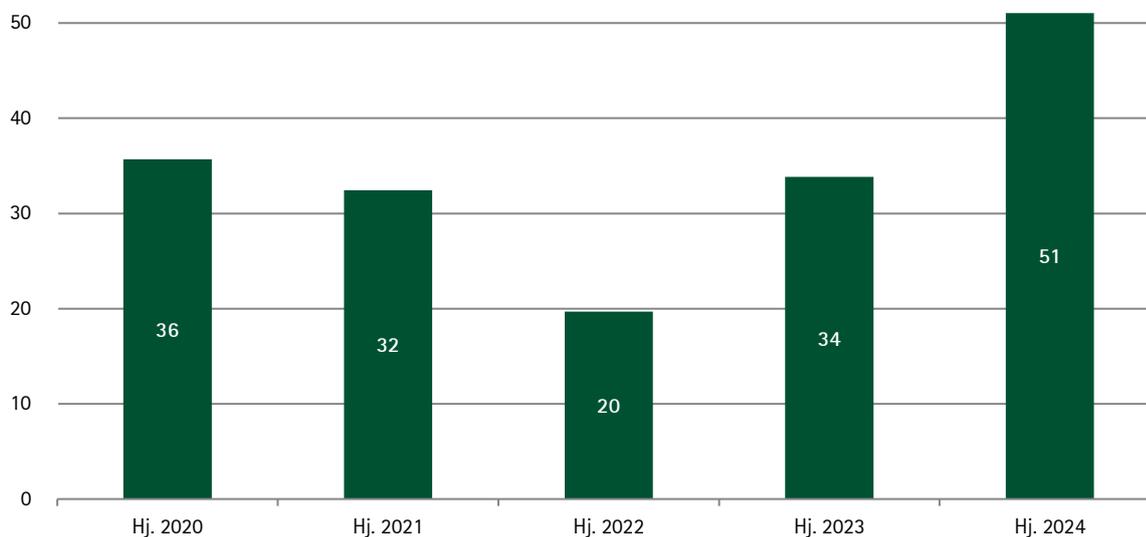
Hinweis: Ohne Berücksichtigung der Tilgungsbeträge der Notlagenkredite.

- 13 Auf die Kompensation von Steuermindereinnahmen des Staatshaushaltes im Haushaltsjahr 2020 entfiel ein Anteil i. H. v. 1.041 Mio. € an den Fondsausgaben. Die Kommunen erhielten Stabilisierungsmittel i. H. v. 736 Mio. €.
- 14 Für die Stärkung des Gesundheitswesens hat die Staatsregierung 2.096 Mio. € Fondsmittel eingesetzt. Die sächsische Wirtschaft und Landwirtschaft hat das Land mit insgesamt 1.215 Mio. € unterstützt.
- 15 Fondsmittel i. H. v. 127 Mio. € dienten für Hilfen zur Aufrechterhaltung der staatlichen Daseinsvorsorge. Zur zielgerichteten Stärkung von Bildung und Wissenschaft setzte die Staatsregierung 110 Mio. € sowie für Maßnahmen zum Erhalt von Sozial-, Sport- und Kultureinrichtungen und zur Unterstützung der Zivilgesellschaft und des Ehrenamts 94 Mio. € ein.
- 16 Der Fondsverwalter stellte darüber hinaus 256 Mio. € für Leistungen und Ansprüche nach dem Infektionsschutzgesetz und 131 Mio. € für Verwaltungs- und Zinsausgaben bereit.
- 17 Der Differenzbetrag von 161 Mio. € zwischen den für den Fonds in den Abbildungen 1 und 2 dargestellten Einnahmen und Ausgaben resultiert aus dem zeitlichen Auseinanderfallen der Einnahmen und Ausgaben aus Drittmitteln und der in der Abbildung 1 unberücksichtigten „aufgeschobenen Kreditaufnahme“ (vgl. Tz. 5).

### 2.3 Entwicklung der Verwaltungsausgaben des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

- <sup>18</sup> Das Fonderrichtungsgesetz lässt gem. § 2 Abs. 1 Satz 3 SächsCorBG die Finanzierung von Verwaltungsausgaben zu, die im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Durchführung der Bewältigungsmaßnahmen stehen.
- <sup>19</sup> Es bilden sich hier vor allem die an die SAB gezahlten Vergütungen für die Abwicklung der Zuwendungsmaßnahmen ab. Die Verwaltungsausgaben summieren sich bis Ende 2024 auf 173 Mio. €.

Abbildung 3: Ausgaben des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ für Verwaltung (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung, Bericht des SMF über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2024 (Halbjahresbericht).

- <sup>20</sup> Im Gegensatz zu den grundsätzlich bis 2024 nach § 2 Abs. 3 Satz 1 SächsCorBG befristeten Ausgabeermächtigungen für die Fondszwecke können Verwaltungsausgaben gem. § 2 Abs. 1 Satz 3 SächsCorBG bis zur Auflösung des Fonds zu dessen Lasten finanziert werden.
- <sup>21</sup> Für den Zeitraum nach 2024 ist noch eine zusätzliche SAB-Vergütung von über 50 Mio. € zu erwarten. In diese hat der HFA am Ende der 7. Legislaturperiode noch eingewilligt.<sup>5</sup>

### 2.4 Tilgung der Notlagenkredite

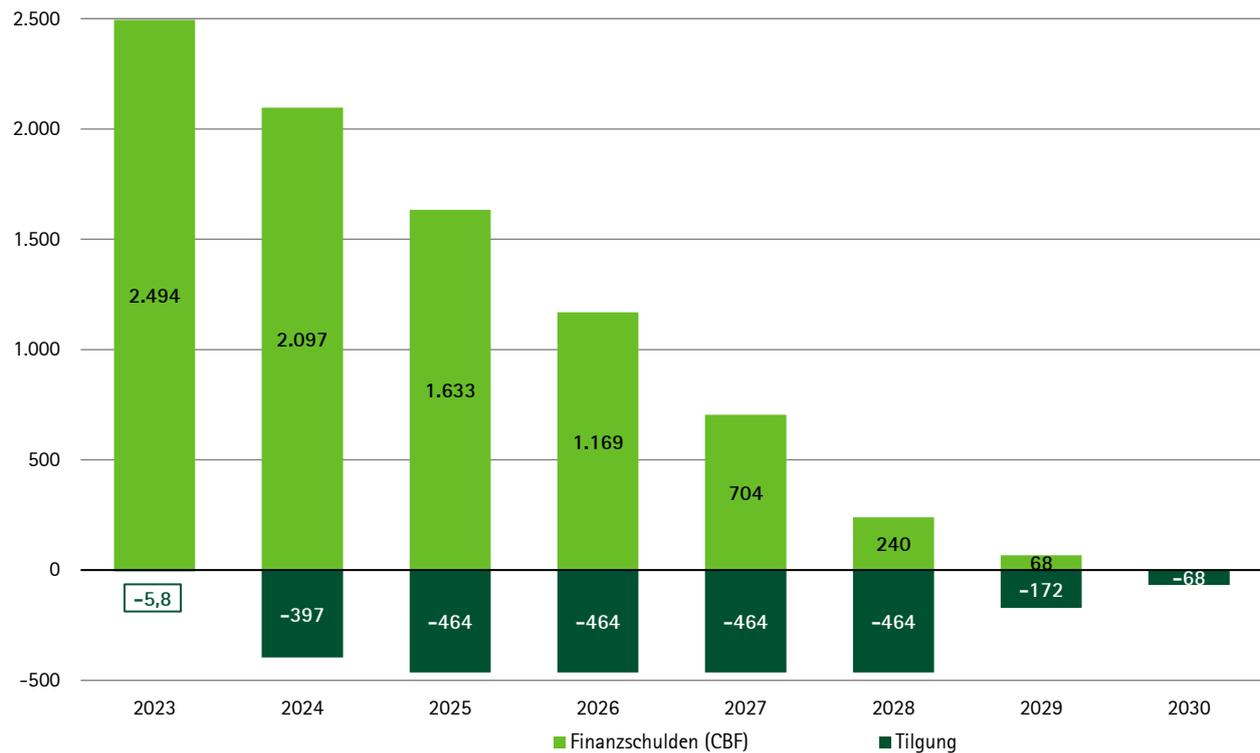
#### 2.4.1 Restschuldentwicklung

- <sup>22</sup> Mit dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“<sup>6</sup> legte das Parlament – Art. 95 Abs. 6 Satz 3 Verfassung des Freistaates Sachsen folgend – eine 8-jährige Tilgungszeit für die Notlagenkredite fest. Durch die Vereinbarung einer anfänglichen 2-jährigen Tilgungspause sind Rückzahlungen im 3. bis 8. Jahr zu leisten.
- <sup>23</sup> Den bis zum Redaktionsschluss dieses Beitrages bekannten Weg zur endgültigen Ablösung der Notlagenkredite stellt Abbildung 4 dar.

<sup>5</sup> Antrag des SMF vom 18. September 2024 auf Einwilligung in Ausgaben gem. § 6 Abs. 2 SächsCorBG.

<sup>6</sup> Vgl. § 4 Abs. 3 SächsCorBG.

Abbildung 4: Restschuld und Tilgungsbeiträge im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung, Bericht des SMF über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2024 (Halbjahresbericht).

<sup>24</sup> In die vorstehende Abbildung sind darstellungsmäßig nicht eingegangen

- der untaugliche Versuch, die Tilgung der Notlagenschulden im Haushaltsjahr 2023 vermittels einer Ausbuchung von „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ zu bewerkstelligen,
- die Konsequenzen aus den fehlenden Feststellungsbeschlüssen des Parlamentes in den Haushaltsjahren 2021 und 2022,
- die im Regierungsentwurf für den DHH 2025/2026 vorgeschlagene „Tilgungsstreckung“.

Der SRH verweist auf die vorstehenden Beiträge Nr. 4 und 5 sowie Tz. 27.

#### 2.4.2 Laufzeit des Schuldenabbaus

- <sup>25</sup> Der Freistaat Sachsen hat sich mit dem in Pkt. 2.4.1 beschriebenen Tilgungsplan im Vergleich mit anderen Ländern oder dem Bund für eine überschaubare Zeit zur Rückführung der in Notlagen aufgenommenen Kreditverschuldung entschieden. Sachsen erhält durch diesen Weg viel eher finanzielle Spielräume zurück, ohne die Corona-Finanzlasten weiter in eine ferne Zukunft zu verlagern.
- <sup>26</sup> Immer wieder flammte im politischen Raum eine Debatte zur Streckung der Tilgungszeiträume auf.<sup>7</sup> Dies spielte auch in den Diskussionen zur Schließung der bestehenden Deckungslücke bei den Etatüberlegungen zum DHH 2025/2026 eine Rolle.<sup>8</sup> Das SMF kündigte letztlich im Februar 2025 bei Vorstellung des Deckungskonzeptes für den Finanzrahmen des „Haushalts der Vernunft“ 2025/2026 an, die Tilgung der Corona-Schulden strecken zu wollen.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> ifo Dresden berichtet 04/2022 „Schulden sind nicht umsonst: Mögliche Kosten einer Verlängerung der Tilgungsfristen der Corona-Schulden in Sachsen“; [Finanzpolitik - Reform der Schuldenbremse bleibt auf der Strecke: Kritik | Süddeutsche Zeitung](#); zuletzt geöffnet am 2. Mai 2025.

<sup>8</sup> SMF Medienservice, Veröffentlichung vom 22. Januar 2025, [Auftraktklausur zum Doppelhaushalt 2025/2026: Staatsregierung verständigt sich zu Zeitplan und weiterem Verfahren](#); zuletzt geöffnet am 2. Mai 2025.

<sup>9</sup> SMF, Medienservice, Veröffentlichung vom 11. Februar 2025, [Doppelhaushalt 2025/2026: Staatsregierung verständigt sich auf einen Finanzrahmen von etwa 25 Milliarden Euro pro Jahr](#); zuletzt geöffnet am 2. Mai 2025.

- 27 Mit dem Entwurf des HBG 2025/2026 im Kontext des Regierungsentwurfes für den DHH 2025/2026 liegt ein Vorschlag zur „Tilgungstreckung“ vor.<sup>10</sup> Danach bleibt es beim 8-jährigen Tilgungsplan. Jedoch soll ein Teil der bislang vorgesehenen Tilgungsbeträge der Jahre 2025 und 2026 i. H. v. insgesamt 700 Mio. € in die Jahre 2029 und 2030 verschoben werden.
- 28 Ein Beispiel soll verdeutlichen, aus welchem Grund es für Sachsen möglich ist, die kurze Notlagentilgungsfrist mit dementsprechend höheren Tilgungsraten beizubehalten:
- 29 Das Bundesland Rheinland-Pfalz hat mit reichlich 4 Mio. eine ähnliche Einwohnerzahl wie Sachsen. Allerdings unterscheiden sich die Kapitalmarktschulden Ende 2023 sehr stark. Rheinland-Pfalz weist eine annähernd 8-fache Verschuldung gegenüber Sachsen aus.<sup>11</sup> Dem folgen Zinsausgaben am Kreditmarkt i. H. v. 334 Mio. € – in Sachsen sind es nur 41 Mio. €.<sup>12</sup>
- 30 Aus den beschriebenen Zinszahlungen resultiert ein Unterschiedsbetrag i. H. v. 293 Mio. €. Das entspricht genau der Höhe der im Haushaltsjahr 2023 erstmals fällig gewordenen Tilgungsrate der Corona-Notlagenkredite; vgl. Beitrag Nr. 4 Pkt. 1.1, Abbildung 1.
- 31 Sachsen hat sich durch die bereits lange vor der Einführung der Schuldenbremse selbst auferlegte Beschränkung in der Fremdfinanzierung einen nachhaltigen finanziellen Vorteil gesichert.
- 32 Der SRH sieht sich in seiner Auffassung bekräftigt, für möglichst kurze Tilgungszeiten der Notlagenkredite einzutreten. Damit kann Sachsen im Vergleich zu den anderen Ländern und dem Bund viel zeitiger die Ausnahmesituation der Notlagenfremdfinanzierung verlassen. Nur mit einer Konsolidierung auf kurze Sicht lassen sich die finanziellen Spielräume bald wiedergewinnen.

### 2.5 Besondere Unterrichtungspflichten

- 33 In § 4 Abs. 7 Nr. 1 SächsCorBG war die Möglichkeit eröffnet, dem Fonds zugunsten des Staatshaushaltes Darlehensrückflüsse im Haushaltsjahr 2023 i. H. v. bis zu 60 Mio. € zu entnehmen. Eine entsprechende Mittelentnahme hat der Fondsverwalter nicht vorgenommen. Nach Auskunft des SMF fehlte dafür ein entnahmefähiger Überschuss. Der Fonds schloss sowohl im Jahr 2023 als auch 2024 – bezogen auf die Landesmittel – ausgeglichen ab.
- 34 Mit § 7 Abs. 3 und 4 SächsCorBG war für das SMF eine Verpflichtung zu erhöhter Transparenz verbunden. In den Jahresrechnungen 2022 und 2023 sollten bestimmte Sachverhalte besonders ausgewiesen werden. Das waren für 2022 zum einen die nach § 2 Abs. 1 SächsCorBG bis Ende 2022 eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen, die bis Ende 2023 noch erfüllt werden müssen und über eine Kreditaufnahme nach § 4 Abs. 2 Satz 2 SächsCorBG finanziert werden sollten. Zum anderen handelt es sich um die für das Folgejahr nach § 2 Abs. 1 SächsCorBG bis Ende 2022 eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen, die bis Ende 2024 noch erfüllt werden müssen und über Darlehensrückflüsse oder Agio nach § 4 Abs. 6 Satz 2 SächsCorBG finanziert werden sollen. **Diesen Verpflichtungen ist das SMF nachgekommen; vgl. HR 2022, Epl. 15, Anlage II/1-8, VI., Seite 78 und HR 2023, Epl. 15, Anlage II/1-7, VI., Seite 83.**

### 3 Folgerungen

- 35 Der SRH hat sich in seinen zurückliegenden Jahresberichten wiederholt kritisch mit dem Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ auseinandergesetzt, zuletzt im Jahresbericht 2024. Diesen Feststellungen ist nichts hinzuzufügen.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Entwurf HBG 2025/2026, Artikel 4 (Änderung des SächsCorBG), [LT-Drs. 8/2151](#).

<sup>11</sup> Quelle: destatis, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Berichtszeitraum 2023, EVAS-Nummer 71321, 71321-27: Kreditmarktschulden der Kernhaushalte der Länder nach jeweiliger haushaltsrechtlicher Abgrenzung am 31. Dezember 2022 und am 31. Dezember 2023.

<sup>12</sup> Quelle: ZDL Vierteljahreskassenstatistik (SFK-3) Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte) seit 1995, Jahreswerte.

<sup>13</sup> [Jahresbericht 2024 des SRH – Band I, Beitrag Nr. 3, Pkt. 3. bis 5.](#)

- <sup>36</sup> Auch für die notwendig erachtete umfassende Evaluation der gewählten Form der Bereitstellung der Mittel zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie in der Form eines Sondervermögens hat der SRH in seinem Jahresbericht 2024 geworben und hält diese weiterhin für geboten. Die zwischenzeitlich vom 8. SLT festgelegten Fachgremien<sup>14</sup> zur entsprechenden Befassung mit den gewählten Instrumenten und Methoden zur Pandemiebewältigung sind ein Indiz für das Interesse und den Bedarf an Aufarbeitung.

#### 4 Stellungnahme des SMF

- <sup>37</sup> Es werde hier auf die ausführlichen Erwidern zu den Beiträgen Nr. 3 bis 5 verwiesen, in dem der Auffassung des SRH zur Wirkung und Rechtsnatur der aufgeschobenen Kreditaufnahme sehr deutlich widersprochen wurde. An dieser Stelle solle jedoch noch einmal versucht werden, das Verständnis für die zugrundeliegende Systematik zu mehren.
- <sup>38</sup> Aufgeschobene Kredite würden nur dann gebildet werden, wenn eine Einnahmeerzielung zur Ausgabendeckung (Deckungsebene), gleichzeitig aber aus Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgesichtspunkten noch kein Zufluss von Liquidität (Liquiditätsebene) erforderlich sei. Im Ergebnis sei es ohne Belang, ob die Einnahmen mit Liquiditätszufluss (zeitgleiche tatsächliche Kreditaufnahme am Kapitalmarkt) oder ohne zeitgleichen Liquiditätszufluss gebucht werden (spätere tatsächliche Kreditaufnahme am Kapitalmarkt). Allein durch die Verbuchung von Einnahmen im Haushalt werde die jeweilige bestehende Kreditermächtigung für die Einplanung von Ausgaben in Anspruch genommen. Es werde hierzu nochmals auf den klaren Wortlaut des Art. 95 Abs. 2 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen (ebenso Art. 109 Abs. 3 GG) verwiesen, der gerade nicht den Zufluss und nicht den Abschluss von Kreditverträgen auf der Vertragsebene in Bezug nehme, sondern die haushaltmäßige Verbuchung.
- <sup>39</sup> Würden, wie vom SRH dargestellt, die Einnahmen aus aufgeschobener Kreditaufnahme einfach negiert, blieben dennoch die hierauf geleisteten Ausgaben in gleicher Höhe (287 Mio. €) bestehen. Diesen Ausgaben stünde damit keine haushalterische Deckung mehr gegenüber. Dieser Widerspruch werde seitens des SRH weder thematisiert noch aufgelöst. Der SRH habe auch bisher keine Ausführungen dazu getroffen, wie die im Haushalt verbuchten Einnahmen – soweit sie auf die aufgeschobene Kreditaufnahme zurückgehen – ohne Buchung/Gegebuchung einfach entfallen könnten.

#### 5 Schlussbemerkungen

- <sup>40</sup> Das SMF versucht in der Stellungnahme den Eindruck zu erwecken, bei aufgeschobenen Kreditaufnahmen handele es sich um Einnahmen. Eine Einnahme stellt den Zufluss von Kassenmitteln dar. Wie das SMF aber selbst ausführt, liegt der Buchung einer aufgeschobenen Kreditaufnahme gerade eben kein Geldzugang zugrunde. Sondern auf einem Einnahmentitel wird nur der Betrag einer gesetzlichen Rechtsposition, der Kreditermächtigung gebucht, ohne dass eine Geldbewegung stattfindet. Die Buchung der gesetzlichen Rechtsposition macht aber aus dieser materiell keine Einnahme.
- <sup>41</sup> Es ist nicht zutreffend, wie das SMF ausführt, dass durch diese Buchung eine Inanspruchnahme der Kreditermächtigung erfolgt. Die Inanspruchnahme einer Kreditermächtigung besteht nach ihrem Rechtsinhalt darin, von der Erlaubnis Gebrauch zu machen, einen Kreditvertrag mit einem Kreditgeber zu schließen und die Kreditmittel in Empfang zu nehmen. Dieses Geschäft bildet sich in den Büchern durch einen Geldmittelzugang als Einnahme aus dem Kredit ab. Nach den Darlegungen des SMF ist es das Wesen der aufgeschobenen Kreditaufnahme jedoch gerade, dass dieses Geschäft zum Zeitpunkt der Buchung nicht stattgefunden hat.
- <sup>42</sup> Das SMF geht damit schlussendlich auch in der Auffassung fehl, die aufgeschobene Kreditaufnahme sei eine Verschuldung im Sinne vom Art 95 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen und Art. 109 Abs. 3 GG. Aus einer Kreditermächtigung schuldet das Land keiner anderen Person etwas. Es handelt sich um die gesetzlich verankerte Erlaubnis, die Ausnahme vom Verbot, den Haushalt mit Krediten zu finanzieren. Erst die Inanspruchnahme dieser Erlaubnis führt, wie in den vorherigen Absätzen beschrieben, zu einer Schuld gegenüber Dritten.

---

<sup>14</sup> 1. Untersuchungsausschuss "Untersuchung der Krisenpolitik der Staatsregierung im Zusammenhang mit SARS-CoV-2 und COVID-19" und Enquete-Kommission "Pandemie".

- <sup>43</sup> Das BVerfG hat in seinem Urteil von November 2023 zur Notlagenkreditermächtigung den Unterschied von Kreditermächtigung und Verschuldung überzeugend veranschaulicht. Es hat vorangestellt, dass die Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit im Staatsschuldenrecht uneingeschränkt gelten. Die Kreditermächtigung für Notlagenkredite kann danach in Anspruch genommen werden und zwar nur in der Form der Aufnahme von Schulden am Kreditmarkt, also im Wege der vorstehend geschilderten Art von Geschäften, oder sie verfällt zum Ende des Jahres, für das sie vom Gesetzgeber gewährt war.
- <sup>44</sup> Soweit Ausgaben die Einnahmen in einem Sondervermögen übersteigen, entsteht ein Fehlbetrag, der in Folgejahren auszugleichen ist.

Bei nachträglichen Änderungen des Tilgungsplans für Notlagenkredite ist für eine verfassungsgemäße Rückzahlung zu sorgen.

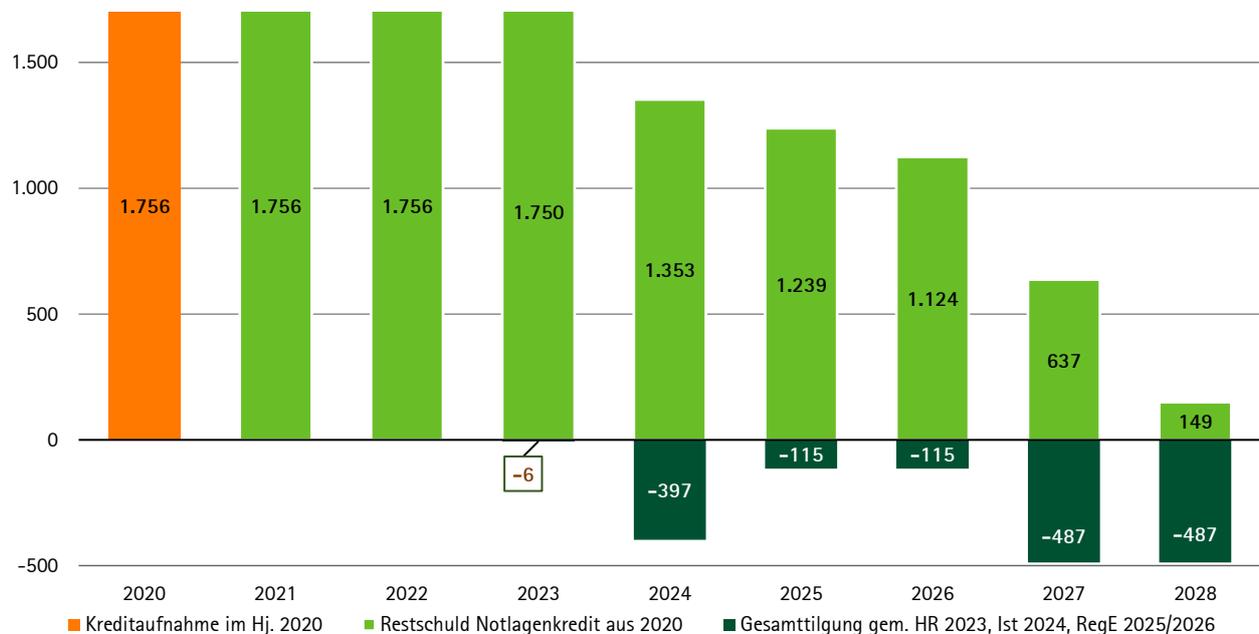
## 1 Aufnahme von Notlagenkrediten im Haushaltsjahr 2020

- <sup>1</sup> Art. 95 Abs. 6 Satz 3 Verfassung des Freistaates Sachsen schreibt die Tilgung von Notlagenkrediten spätestens innerhalb von 8 Jahren vor. Für die Corona-Schulden hat der SLT den verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Tilgungsplan im SächsCorBG verankert. Nach 2 tilgungsfreien Jahren soll die Rückzahlung der aufgenommenen Mittel jeweils in Höhe eines Sechstels erfolgen.
- <sup>2</sup> Der Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2025/2026 enthält einen geänderten Tilgungsplan.<sup>1</sup> Die Tilgung der Notlagenkredite wird auf die Jahre bis 2030 neu verteilt. Der von der Staatsregierung eingebrachte Vorschlag sieht folgende Rückzahlungen für alle Notlagenkredite der Jahre 2020, 2021 und 2022 vor:

2025 und 2026	je	114.500.000,00 €
2027, 2028 und 2029	je	487.398.713,27 € sowie in
2030		406.249.236,68 €.

- <sup>3</sup> In diesen Beträgen sind auch die Schuldaufnahmen aus 2021 und 2022 tilgungsseitig berücksichtigt.
- <sup>4</sup> Für den Notlagenkredit aus dem Jahr 2020 ergibt sich aus dem im Regierungsentwurf DHH 2025/2026 fortentwickelten Tilgungsplan gegenüber der Darstellungsweise zu Beitrag 4, Abbildung 1, folgender neuer Tilgungsverlauf:

Abbildung: Tilgung des im Haushaltsjahr 2020 aufgenommenen Notlagenkredites nach geändertem Tilgungsplan aus dem Regierungsentwurf DHH 2025/2026 (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung, 2020 HR, 2023 HR, 2024 Kassen-Ist, 2025 und 2026 RegE.  
 Hinweis: Abweichungen in Summenangaben gegenüber dem rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.  
 Zu den Tilgungen der rd. 6 Mio. € im Haushaltsjahr 2023 siehe Beitrag Nr. 4, Tz. 9 ff.

<sup>1</sup> Entwurf Haushaltsbegleitgesetz 2025/2026, Artikel 4 (Änderung des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes), [LT-Drs. 8/2151](#).

- <sup>5</sup> Die geänderten Tilgungsbeträge aus dem Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2025/2026 reichen nicht aus, um den Notlagenkredit aus dem Haushaltsjahr 2020 gemäß den Bestimmungen der Verfassung des Freistaates Sachsen spätestens innerhalb von 8 Jahren zurückzuzahlen. Die Restschuld würde Ende 2028 noch 149 Mio. € betragen.
- <sup>6</sup> Es ist für eine verfassungsgemäße Rückzahlung der Notlagenkredite zu sorgen.

## 2 Stellungnahme des SMF

- <sup>7</sup> Die Feststellung des SRH baue insoweit konsequent auf seiner Vorstellung auf, dass zur Finanzierung des Corona-Bewältigungsfonds das Instrument der aufgeschobenen Kreditaufnahmen nicht zum Einsatz kommen könne. Infolge dessen könne durch die Streichung solcher Positionen auch keine Tilgung erfolgen. Insoweit lasse er die im Jahr 2023 erfolgte Tilgung mittels Ausbuchung der aufgeschobenen Kreditaufnahmen i. H. v. 286,8 Mio. € außer Betracht.
- <sup>8</sup> Mit dieser Sichtweise unterschätze der SRH die Verschuldung im Sondervermögen. Zudem blende er damit den hier ganz maßgeblichen Umstand aus, dass trotz Zurückstellung des Abschlusses eines Kreditvertrages mit einer Bank und den damit (zunächst bzw. endgültig) ausbleibenden Liquiditätszufluss im Haushalt bzw. Corona-Bewältigungsfonds eine Einnahme – und zwar in Höhe der aufgeschobenen Kreditaufnahme – verbucht worden sei. Mit dieser Einnahme sei die haushaltmäßige Deckung für die Finanzierung von Ausgaben gewährleistet worden. Allein in diesem Akt liege die Begründung der maßgeblichen haushaltmäßigen Schuldenlast. Diese Art von Verschuldung könne und dürfe – sowohl in ihrer Entstehung als auch in der Tilgung – nicht ignoriert werden. Von dieser haushaltmäßigen Verschuldung strikt zu trennen sei die Aussteuerung der Liquidität des Freistaates im Rahmen der operativ angelegten Liquiditätssteuerung, dort werde dann auch entschieden, ob aus Gründen des langfristigen Liquiditätsbedarfes der Kreditvertrag nun tatsächlich mit der Bank abgeschlossen werde.

## 3 Schlussbemerkungen

- <sup>9</sup> Die Vorschrift des § 4 Abs. 3 Satz 1 SächsCorBG lautet: In Höhe der in Anspruch genommenen Kredite müssen spätestens innerhalb von 8 Jahren Tilgungen erfolgen. Die in Tz. 2 dargestellte Regelung über die Tilgungsraten soll künftig § 4 Abs. 3 Satz 1 SächsCorBG konkretisieren.
- <sup>10</sup> Die Tilgungsverpflichtung bezieht sich danach auf in Anspruch genommene Kredite. Eine solche Inanspruchnahme liegt auch nach den Ausführungen des SMF in der Stellungnahme nicht vor, da es zum Abschluss eines Kreditvertrages nicht gekommen war.
- <sup>11</sup> Das vom SMF geschilderte Leisten von Ausgaben führt nicht zum Entstehen einer haushaltmäßigen Schuldenlast. Vielmehr bedeutet dies das Erfüllen von Verpflichtungen des Staates gegenüber Gläubigern. Das Buchen einer gesetzlichen Kreditermächtigung (einer „aufgeschobenen Kreditaufnahme“) macht aus dieser weder eine Einnahme noch bewirkt dies das Entstehen von Schulden. Was das SMF mit dieser „Art von Verschuldung“ meint, bleibt undeutlich. Es handelt sich jedoch eindeutig nach den Ausführungen des SMF nicht um Schulden aus in Anspruch genommenen Krediten.
- <sup>12</sup> Die grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken des SRH gegenüber der Fortgeltung von Notlagenkrediten als „aufgeschobene Kreditaufnahmen“ sind zudem nach wie vor nicht ausgeräumt.<sup>2</sup> Eine Fortgeltung einer Notlagenkreditermächtigung ist nach dem Urteil des BVerfG vom November 2023 auch im Rahmen der Regelungen des sächsischen Staatsschuldenrechts ausgeschlossen. Es bestand damit weder eine Grundlage für die Buchung, da keine aufgeschobene Kreditaufnahme bestand, noch konnte vermittels eines Ausbuchens eine Tilgung erfolgen.

---

<sup>2</sup> [Jahresbericht 2022 des SRH - Band II, Beitrag Nr. 23, Tz. 54 ff.](#), [Jahresbericht 2023 des SRH - Band I, Beitrag Nr. 3, Tz. 44.](#), [Jahresbericht 2024 des SRH - Band I, Beitrag Nr. 6.](#)

Der hohe Bindungsgrad der Grundstockmittel für geplante Ausgaben einerseits und der erhebliche Konsolidierungsdruck für den Staatshaushalt in den nächsten Jahren andererseits betreffen auch die Liquidität des Sondervermögens Grundstock.

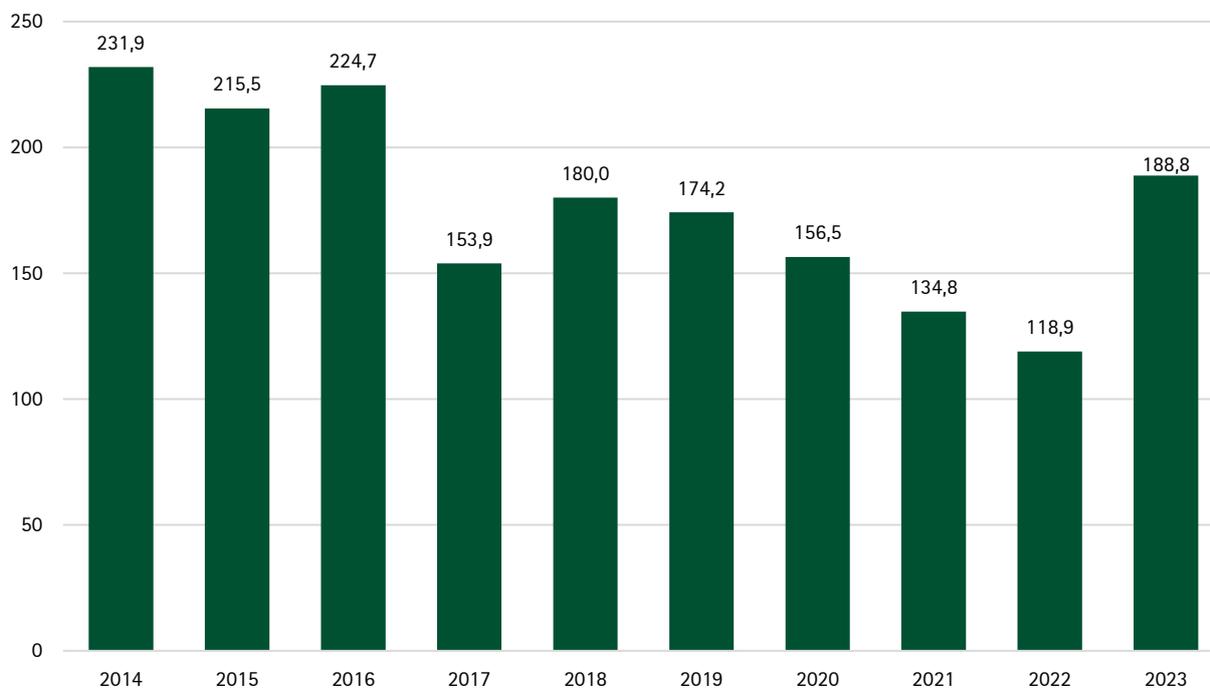
## 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Der Grundstock ist der in Geld bestehende Teil des Grundvermögens des Freistaates Sachsen und des Beteiligungsanteils des Freistaates Sachsen an Unternehmen in der Form des privaten oder des öffentlichen Rechts (Nr. 2.1 VwV zu § 113 SäHO). Er wird als eine Geldrechnung getrennt vom Kernhaushalt als Sondervermögen des Landes geführt und vom SMF verwaltet. Nur die Zuführungen oder die Ablieferungen sind im Haushaltsplan zu veranschlagen (§ 26 Abs. 3 Satz 1 SäHO).

## 2 Prüfergebnisse

### 2.1 Entwicklung des Grundstocks

Abbildung 1: Grundstockentwicklung bis 2023 (Grundstockbestand in Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung; die Angaben basieren auf den Daten des Grundstockstatus des SMF 2014 - 2023.

- <sup>2</sup> Für das Haushaltsjahr 2023 weist der Grundstock einen Endbestand (Ist) von rd. 188,8 Mio. € aus.

## 2.2 Einnahmen

- <sup>3</sup> Im Jahr 2023 beliefen sich die Einnahmen des Sondervermögens Grundstock auf rd. 98,4 Mio. €. Lediglich rd. 8 % der Einnahmen (rd. 7,8 Mio. €) resultieren aus der Veräußerung von Grundstücken (Buchungsstellen 131 01, 131 02, 131 11, 131 49). Bei dem wesentlichen Teil der Einnahmen (rd. 92 %) handelt es sich um Zuführungen aus dem Haushalt (Buchungsstelle 332 01), darunter mehrere Umschichtungen nach § 10 Abs. 4 HG 2023/2024 zugunsten der Buchungsstelle 332 01 i. H. v. insgesamt rd. 20,6 Mio. €.

Übersicht 1: Grundstockeinnahmen 2023

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2023 in €	Ist 2023 in €	Differenz in €
Verkauf von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten einschl. Erbbauzins (außer Staatswald)	131 01	7.000.000,00	5.584.967,27	-1.415.032,73
Einnahmen aus dem Verkauf von Staatswald	131 02	500.000,00	743.170,43	243.170,43
Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken aus Fiskalerbschaften	131 11	400.000,00	1.320.810,20	920.810,20
Verkauf von Grundstücken vor Abschluss der Verfahren nach VZOG und VermG durch Dritte (Erlösauskehr Dritter)	131 49	200.000,00	150.620,97	-49.379,03
Einnahmen aus der Veräußerung ehemaliger WGT-Liegenschaften	131 81	200.000,00	0,00	-200.000,00
Zuweisungen des Freistaates Sachsen für Investitionen	332 01	70.000.000,00	90.578.000,00	20.578.000,00
<b>Summe</b>		<b>78.300.000,00</b>	<b>98.377.568,87</b>	<b>20.077.568,87</b>

Quelle: Soll: Haushaltsplan 2023/2024, Epl. 15, Anlage zu Kapitel 1520 - Grundstock, Übersicht Wirtschaftsplan, Ist: Grundstockstatus des SMF per 31. Dezember 2023.

- <sup>4</sup> Zur Differenz bei den Ist-Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten im Vergleich zum Soll teilte das SMF mit, dass hohe Kaufpreiserlöse seltener zu erwarten seien, da das Portfolio an werthaltigen Immobilien stetig abnehme. Es sei deshalb beabsichtigt, die Soll-Vorgaben für den DHH 2025/2026 kritisch zu überprüfen und ggf. anzupassen. Im Regierungsentwurf zum HG 2025/2026 sind dementsprechend für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 nur noch Einnahmen i. aus der Veräußerung von bebauten und nicht bebauten Grundstücken einschließlich grundstücksgleicher Rechte (außer Staatswald) geplant.<sup>1</sup>
- <sup>5</sup> Die Differenz zwischen geplanten und erzielten Einnahmen bei der Veräußerung von Grundstücken aus Fiskalerbschaften von rd. 920,8 T€ resultiere daraus, dass diese Einnahmen nur schwer planbar seien. Die Veräußerung von meist überschuldeten Immobilien gestalte sich langwierig mit häufig ungewissem Verlauf.

<sup>1</sup> Gesetzentwurf der Staatsregierung über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 (HG 2025/2026), LT-Drs. 8/2150, Anlage zu Kapitel 15 20 - Grundstock; Erfolgsplan.

## 2.3 Ausgaben

- <sup>6</sup> Die Ausgaben des Sondervermögens Grundstock des Jahres 2023 in Höhe von rd. 28,5 Mio. € entfallen zu 77,4 % (rd. 22,1 Mio. €) auf den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten, den Erwerb von Staatswald und den Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen und Universitäten.<sup>2</sup> In der Grundstockplanung waren hierfür insgesamt 38 Mio. € veranschlagt.

### Übersicht 2: Grundstockausgaben 2023

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2023 in €	Ist 2023 in €	Differenz in €
Kommunalabgaben und Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften	517 12	300.000,00	1.926,26	-298.073,74
Kommunalabgaben und Erschließungskosten für ehemalige WGT-Liegenschaften	517 81	20.000,00	0,00	-20.000,00
Ausgaben zur Erfüllung von Nachlassverbindlichkeiten	546 11	150.000,00	318.970,56	168.970,56
Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben für Maßnahmen im Zusammenhang mit Kampfmitteln, Altlasten und für Maßnahmen der Verkehrssicherung	547 04	500.000,00	1.824.017,15	1.324.017,15
Erlösauskehr nach endgültiger Vermögenszuordnung, Restitution an berechtigten Dritten	698 01	0,00	2.991,00	2.991,00
Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten (außer Staatswald)	821 01	5.000.000,00	2.889.179,03	-2.110.820,97
Erwerb von Staatswald	821 02	500.000,00	283.068,35	-216.931,65
Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen und Universitäten	821 03	32.500.000,00	18.886.303,34	-13.613.696,66
Ausgaben zur Entwicklung landeseigener Liegenschaften	821 05	400.000,00	143.247,89	-256.752,11
Ausgaben im Zusammenhang mit Kaufverträgen über ehemalige WGT-Liegenschaften	821 81	20.000,00	3.300.000,00	3.280.000,00
Erwerb von Kapitalbeteiligungen	831 01	70.000.000,00	800.000,00	-69.200.000,00
Abführungen an den Entschädigungsfonds	884 01	300.000,00	16.517,16	-283.482,84
<b>Summe</b>		<b>109.690.000,00</b>	<b>28.466.220,74</b>	<b>-81.223.779,26</b>

Quelle: Soll: Haushaltsplan 2023/2024, Epl. 15, Anlage zu Kapitel 1520 – Grundstock, Übersicht Wirtschaftsplan, Ist: Grundstockstatus des SMF per 31. Dezember 2023.

- <sup>7</sup> Von den Minderausgaben i. H. v. rd. 81,2 Mio. € entfällt der größte Anteil i. H. v. 69,2 Mio. € in der Buchungsstelle 831 01 auf Mittel für den Erwerb von Kapitalbeteiligungen. Davon sollte ein Beteiligungsunternehmen des Freistaates Sachsen eine neue Gesellschaft gründen und der Freistaat Sachsen als Gesellschafter des Beteiligungsunternehmens für diese neue Gesellschaft im Rahmen einer sog. „stillen Beteiligung“ Betriebskapital zur Verfügung stellen. Nach Mitteilung des SMF befindet sich die neue Gesellschaft inzwischen in Liquidation.

<sup>2</sup> Ausgaben der Buchungsstellen 821 01, 821 02, 821 03.

- <sup>8</sup> Von den insgesamt für den Erwerb von Kapitalbeteiligungen veranschlagten Mitteln i. H. v. 70 Mio. € hat das SMF 2023 tatsächlich insgesamt 800 T€ im Rahmen einer stillen Beteiligung an einer Gesellschaft ausgegeben. Kapitalzuführungen an bestehende Beteiligungen dienen nicht dem Erwerb von Kapitalbeteiligungen i. S. d. § 113 Abs. 2 SÄHO. Darauf hat der SRH schon in der Vergangenheit hingewiesen.<sup>3</sup>
- <sup>9</sup> Die Frage, ob eine Kapitaleinlage in eine Gesellschaft überhaupt den Voraussetzungen von § 113 Abs. 2 SÄHO entspricht, kann angesichts der hier erfolgten Mittelverwendung offenbleiben. Aus der Kapitaleinlage wurde der aus laufenden Geschäften der Gesellschaft entstandene Verlust ausgeglichen. Dem eingesetzten Kapital stand damit kein valider Gegenwert gegenüber, d. h. entgegen Nr. 2.1. VwV zu § 113 SÄHO gab es keinen gleichartigen Sachwert. Voraussetzung für eine Entnahme aus dem Grundstock ist jedoch, dass es sich um eine interne Vermögensverschiebung handelt (Nr. 2.2 VwV zu § 113 Satz 1 SÄHO). Die Entnahme aus dem Grundstock für die Kapitaleinlage war damit unzulässig.
- <sup>10</sup> Die verbleibenden Abweichungen bei den Grundstockausgaben begründete das SMF wie in der Vergangenheit u. a. mit der Verschiebung von Maßnahmen in die Folgejahre. Dies betrifft den Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen und Universitäten, bei dem die Ausgaben i. H. v. rd. 13,6 Mio. € unter dem geplanten Ansatz blieben. Ein Ansatz für ehemalige WGT-Liegenschaften sei aus Gründen der Haushaltsvorsorge aufgenommen worden. Bei der Abweichung handele es sich um einen Ablösebetrag für eine ehemalige WGT-Liegenschaft in Leipzig, der der TG 81 zuzuordnen sei. Aus Gründen der Haushaltsvorsorge sei schließlich der Ansatz von 5 Mio. € für den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten erfolgt. Bei der Haushaltsplanaufstellung sei nur von gesicherten Ausgaben von 71 T€ insbesondere aus Erbbaurechtsverträgen auszugehen gewesen. Im Vollzug sei der Ansatz dann zu weniger als der Hälfte unterschritten worden.

## 2.4 Grundstockstatus

- <sup>11</sup> Zum Abschluss des Jahres 2023 wies das Sondervermögen Grundstock laut dem vom SMF übermittelten Grundstockstatus insgesamt einen Endbestand von rd. 188,8 Mio. € auf.

Übersicht 3: Grundstockstatus des SMF zum 31. Dezember 2023

Haushaltsjahr	2022 in €	2023 in €
Beginn	134.763.769	118.932.247
Einnahmen	15.869.455	98.377.569
Ausgaben	31.700.977	28.466.221
Ende	118.932.247	188.843.595

Quelle: Grundstockstatus des SMF 2022 und 2023.

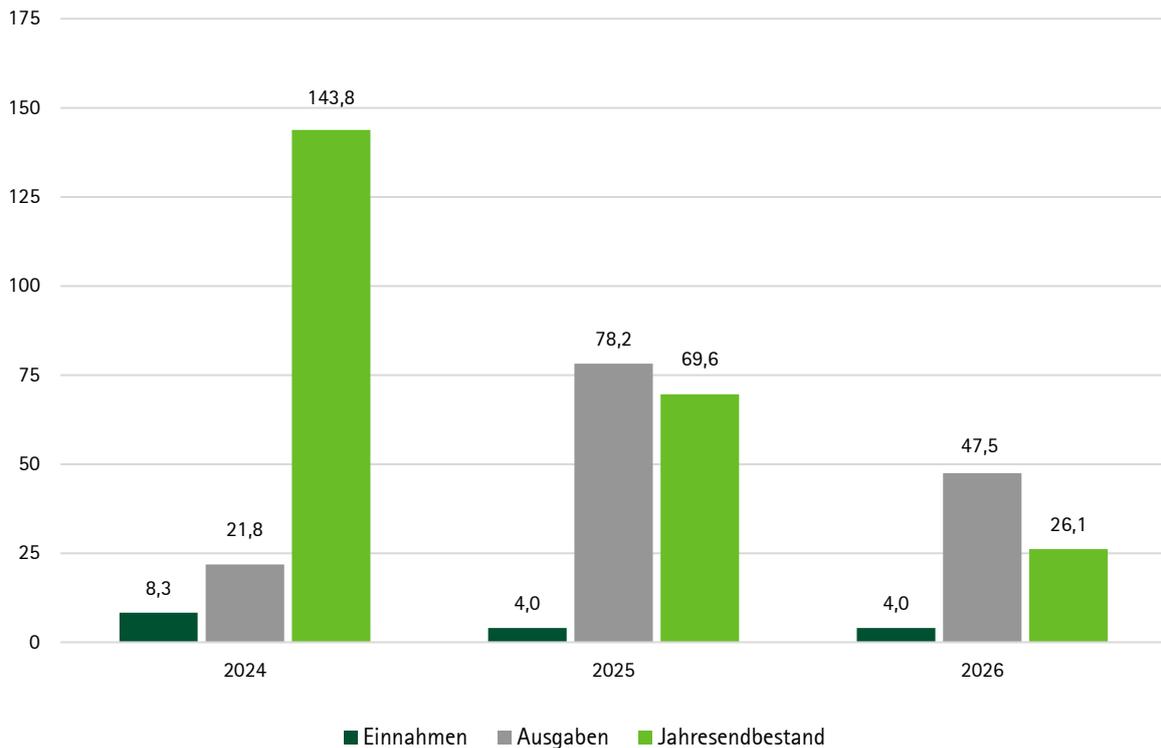
- <sup>12</sup> Ohne die Zuführungen aus dem Haushalt von insgesamt rd. 90,6 Mio. € (siehe Tabelle zu Pkt. 2.2) wäre der Grundstock 2023 auf 98,2 Mio. € gesunken, die Ausgaben von rd. 28,5 Mio. € hätten die Einnahmen von rd. 7,8 Mio. € um mehr als das Doppelte überschritten.

## 2.5 Grundstockplanung

- <sup>13</sup> Überwiegende Teile der Mittel des Sondervermögens sind für große Projekte geplant (Stand November 2023: rd. 135 Mio. €). Die Planungen lassen bisher nicht erkennen, wann mit der Inanspruchnahme der Mittel tatsächlich zu rechnen ist. Das SMF verwies auf den Regierungsentwurf zum DHH 2025/2026 zur Anpassung der Planwerte ohne sich zu den vorgesehenen Maßnahmen zu äußern.

<sup>3</sup> Jahresbericht 2019 – Band I, Beitrag Nr. 6 Tz. 9 und 10.

Abbildung 2: Grundstockplanung ab 2024 (Mio. €)



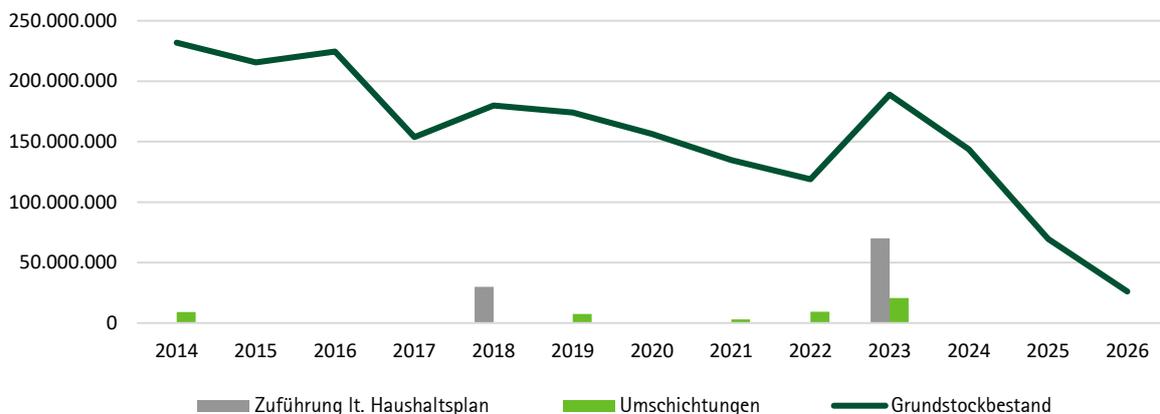
Quelle: Eigene Darstellung; die Angaben basieren auf den Daten im Erfolgsplan (Übersicht Wirtschaftsplan – Anlage zu Kapitel 1520 – Grundstock) zum Regierungsentwurf DHH 2025/2026.

- 14 Das SMF hatte gegenüber dem SRH erklärt, der Vermögenserhalt sei gegeben, die Vermögensbetrachtung für den Grundstock als geldwerten Teil des Grundvermögens ausgeglichen.
- 15 Im Regierungsentwurf zum HG 2025/2026 sind im Epl. 15 keine Zuführungen an den Grundstock vorgesehen.<sup>4</sup>

### 2.6 Historische Entwicklung

- 16 Tendenziell verringert sich der Bestand des Grundstocks seit Jahren. Die in folgender Übersicht dargestellten Zuführungen zum Grundstock durch Umschichtungen lagen stets unter der Grenze von 10 Mio. €, die im Einzelfall eine Befassung des HFA erfordert hätte (§ 10 Abs. 4 Satz 2 HG 2023/2024).

Abbildung 3: Zuführungen an das Sondervermögen Grundstock im Vergleich zum Grundstockbestand in €



Quelle: Eigene Darstellung; die Angaben basieren auf den Daten des Grundstockstatus des SMF 2014 – 2023, ab 2024 auf den Daten im Vermögensplan (Übersicht Wirtschaftsplan – Anlage zu Kapitel 1520 – Grundstock) zum Regierungsentwurf DHH 2025/2026.

<sup>4</sup> Gesetzentwurf der Staatsregierung über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 (HG 2025/2026), a. a. O., Kap. 1520, Titel 334 01 und 884 01.

- <sup>17</sup> Ad hoc-Maßnahmen wie Umschichtungen sind nicht geeignet, die Liquidität des Grundstocks langfristig zu sichern. Zudem ist das Verfahren der Umschichtung gem. § 10 Abs. 4 HG 2023/2024, das erst ab einem Betrag von 10 Mio. € im Einzelfall die Einwilligung des HFA erfordert, wenig transparent.<sup>5</sup> Ausgaben für Grundstückskäufe müssen nicht zwingend aus dem Grundstock finanziert werden. Sie könnten alternativ – wie alle anderen Bedarfe auch – im Staatshaushaltsplan veranschlagt werden, wenn und soweit Notwendigkeit besteht. Mit einer Anmeldung des Mittelbedarfs im Haushaltsaufstellungsverfahren und der Bewilligung durch das Parlament könnte mehr Transparenz erreicht werden.

### 3 Folgerungen

#### 3.1 Einnahmen

- <sup>18</sup> Mit Zuführungen an den Grundstock und den damit verbundenen Bestandserhöhungen wurde Handlungsspielraum für Projekte in Zeiten notwendiger Haushaltskonsolidierung verschafft. Wie alle sonstigen Bedarfe auch könnten Ausgaben, die im Grundstock geplant sind, alternativ konkret im Staatshaushaltsplan veranschlagt werden. Mit einer Einzelveranschlagung könnten eine höhere Transparenz der Ausgaben und eine auskömmliche Mittelveranschlagung sichergestellt werden (Tz. 1, 12 und 17).

#### 3.2 Ausgaben

- <sup>19</sup> Mit der Liquidation der Gesellschaft bleibt die Verwendung der aus dem Haushalt zugeführten und im Epl. 15, Kapitel 1520 im Titel 884 01 für 2023 veranschlagten 70 Mio. € offen, die für den Erwerb von Kapitalbeteiligungen vorgesehen waren. Aus den Darlegungen des SMF geht bisher nicht hervor, dass diese Mittel abzüglich der entnommenen 800 T€ in nächster Zeit benötigt würden.
- <sup>20</sup> Mit dem aus der Kapitaleinlage i. H. v. 800 T€ in einer Gesellschaft vorgenommenen Verlustausgleich stand dem eingezahlten Kapital kein valider Gegenwert gegenüber. Es gab mithin – anders als in Nr. 2.1. VwV zu § 113 SäHO vorausgesetzt – keine „interne Vermögensverschiebung“ i. S. v. Nr. 2.2. VwV zu § 113 Satz 1 SäHO (Tz. 7 bis 9).

#### 3.3 Grundstockplanung und -entwicklung

- <sup>21</sup> Angesichts der Entwicklung des Grundstockbestandes ist derzeit ungewiss, wie die Liquidität des Sondervermögens Grundstock und die damit verbundene Finanzierung geplanter Vorhaben auch weiterhin sichergestellt werden kann (Tz. 11 bis 15). Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass im Regierungsentwurf zum HG 2025/2026 keine Zuführungen an den Grundstock vorgesehen sind.

### 4 Stellungnahme des SMF

- <sup>22</sup> Eine Einzelveranschlagung von Ausgaben für Einzelmaßnahmen im Staatshaushalt widerspreche dem Grundgedanken des Sondervermögens Grundstock hinsichtlich der internen Vermögensverschiebung außerhalb des Kernhaushaltes. Die Überjährigkeit des Grundstocks diene genau dazu, dass sowohl Maßnahmen mit langwierigen Verhandlungen als auch kurzfristige und unvorhergesehene Bedarfe realisiert werden könnten.
- <sup>23</sup> Der Auffassung des SRH, Kapitalzuführungen an Beteiligungsunternehmen des Freistaates seien nach § 113 Abs. 2 SäHO nicht zulässig, werde widersprochen. Eine Definition, was unter dem Erwerb von Anteilen an Unternehmen zu verstehen sei, enthalte die SäHO nicht. Das habe zur Folge, dass nach § 113 SäHO nicht nur der Erwerb von Anteilen im wortwörtlichen Sinne verstanden werden dürfe. Andere Maßnahmen, die eine kapitalerhöhende Wirkung entfalteteten, seien nicht ausgeschlossen. Gemäß Ziff. 1.2 VwV zu § 65 SäHO sei unter dem Begriff Beteiligung jede kapitalmäßige Beteiligung zu verstehen, die eine Dauerbeziehung zu dem Unternehmen begründen solle.

### 5 Schlussbemerkungen

- <sup>24</sup> Die Einzelveranschlagung von bislang im Grundstock geplanten Ausgaben unmittelbar im Staatshaushaltsplan kann eine höhere Transparenz der Ausgaben und eine auskömmliche Mittelveranschlagung sicherstellen. Gerade in Zeiten erforderlicher Haushaltskonsolidierung würde damit auch dem parlamentarischen Budgetrecht in besonderem Maße Rechnung getragen.

---

<sup>5</sup> Auch die Übersicht zum Wirtschaftsplan Grundstock im Einzelplan 15 Kapitel 15.20 enthält nur Sammelansätze.

- <sup>25</sup> Mit der Kapitalzuführung an ein Beteiligungsunternehmen des Freistaates zum Ausgleich von Verlusten aus laufenden Geschäften der Gesellschaft wurde aus Sicht des SRH gegen § 113 Abs. 2 SÄHO verstoßen, da die Erlöse aus der Veräußerung von Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und Unternehmensanteilen nur für den Erwerb gleichartiger Sachwerte verwendet werden dürfen (Ziff. 2.1 VwV zu § 113 SÄHO). Bei einem Verlustausgleich handelt es sich nicht um den Erwerb eines gleichwertigen Sachwertes.
- <sup>26</sup> Zugelassen ist nach § 113 Abs. 2 SÄHO „der Erwerb von Anteilen an Unternehmen“. Es geht also um den Erwerb von Beteiligungsrechten. Werden keine Beteiligungsrechte erworben, sondern nur Geldmittel zugeführt, sind die Voraussetzungen des § 113 Abs. 2 SÄHO aus Sicht des SRH nicht erfüllt.



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

### Einzelplan 02:

### Sächsische Staatskanzlei

#### Einführung einer einheitlichen Bewerbermanagementsoftware

9

Das Ziel des Freistaates Sachsen, sich mit einem einheitlichen und benutzerfreundlichen IT-gestützten Bewerbungsverfahren zu präsentieren, ist noch immer nicht erreicht. Weder die angestrebte Arbeitgeberattraktivität noch die erhoffte Zeitersparnis für die personalverwaltenden Stellen sind bisher eingetreten.

Dem Projekt Bewerbermanagementsoftware fehlten verbindliche Rahmenbedingungen für die Projektabwicklung.

#### 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Die eingesetzten Personalkommissionen I und II zeigten in ihren Abschlussberichten aus den Jahren 2016<sup>1</sup> und 2020<sup>2</sup> die Notwendigkeit der Einführung einer Personalverwaltungssoftware auf, mit welcher der Freistaat Sachsen dem demografischen Wandel in der Sächsischen Staatsverwaltung begegnen sollte. Die Bewerbermanagementsoftware war in Folge als ein Teil einer Personalverwaltungssoftware geplant.
- <sup>2</sup> Mit der Bewerbermanagementsoftware sollten die Prozesse des Stellenbesetzungsverfahrens standardisiert und optimiert sowie eine bedarfsgerechte Stellenbesetzung ermöglicht werden. Ihre Entwicklung und Einführung war laut Kabinettsvorlage der Sächsischen Staatskanzlei (SK) vom 22. April 2020 für sächsische Behörden, Staatsbetriebe und optional für Gerichte und Staatsanwaltschaften geplant.
- <sup>3</sup> Zur Entwicklung und Einführung der Bewerbermanagementsoftware beauftragte die SK mit Vertrag vom 22. Juli 2021 ein externes Unternehmen (im Weiteren Auftragnehmerin genannt). Das Projekt scheiterte bereits mehrere Monate nach dem Vertragsschluss. Die Auftragnehmerin stimmte der angebotenen Auflösung des Vertrages im Mai 2022 zu.
- <sup>4</sup> Der SRH prüfte die Durchführung des Projektes „Einführung einer landeseinheitlichen Bewerbermanagementsoftware“ im Zeitraum 2019 bis 2022.

#### 2 Prüfungsergebnisse

##### 2.1 Entwicklung einer Bewerbermanagementsoftware

- <sup>5</sup> Die Vorbereitung der Entwicklung einer landeseinheitlichen Bewerbermanagementsoftware zur Unterstützung eines professionellen elektronischen Bewerbungsprozesses begann unter Federführung der SK Ende 2019. Die Staatsregierung beschloss im April 2020 deren Einführung.
- <sup>6</sup> Die SK beendete das Projekt vorzeitig im Jahre 2022, ohne Bereitstellung einer einsatzfähigen Bewerbermanagementsoftware.

<sup>1</sup> [Ergebnisbericht der Kommission zur umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal- und Sachausstattung \(Personalkommission I\) vom 22. April 2016, Seite 63](#); zuletzt geöffnet am 15. April 2025.

<sup>2</sup> [Ergebnisbericht der Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs \(Personalkommission II\) vom 9. Juni 2020, Seite 18](#); zuletzt geöffnet am 15. April 2025.

- <sup>7</sup> Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des SRH im IV. Quartal 2024 war nicht absehbar, wann den personalverwaltenden Stellen im Freistaat Sachsen ein einheitliches IT-Verfahren für das Bewerbermanagement bereitstehen wird. Weiterhin wird Standardsoftware wie Word, Excel und Outlook genutzt.
- <sup>8</sup> Das Ziel des Freistaates Sachsen, sich mit einem einheitlichen und benutzerfreundlichen IT-gestützten Bewerbermanagementverfahren zu präsentieren, ist noch immer nicht erreicht. Die SK bereitet die Einführung einer Bewerbermanagementsoftware als Teil des Projektes über ein landeseinheitliches elektronisches Personalmanagementsystem vor.

## 2.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- <sup>9</sup> Der SRH prüfte, ob die SK vor Projektbeginn die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 SÄHO beachtete.
- <sup>10</sup> Auf Nachfrage teilte die SK mit, dass es über die Kabinettsvorlage hinaus keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung gäbe. In den Ausführungen der Kabinettsvorlage wurde unter Punkt „Wirtschaftlichkeit“ lediglich die Notwendigkeit der Standardisierung von Prozessen und die Automatisierung manueller Aufgaben dargestellt. Zeitgewinne, die auch als monetäre Gewinne zu betrachten sind, wurden nur anhand einer verbalen Aufzählung von Einspareffekten beschrieben. Sie sind in keinerlei Hinsicht quantifiziert.
- <sup>11</sup> Die dargestellten allgemeinen Ausführungen zu den Kosten, Folgekosten und Nutzen können eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus Sicht des SRH nicht ersetzen.
- <sup>12</sup> § 7 Abs. 2 SÄHO, wonach angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für alle finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführen sind, wurde von der SK nicht beachtet.

## 2.3 Projekthandbuch

- <sup>13</sup> Die SK legte dem SRH das Projekthandbuch mit Stand September 2021 im Status „in Bearbeitung“ vor. Eine Abnahme und Bestätigung seitens des Lenkungsausschusses erfolgte bis zum Projektende im Jahr 2022 nicht.
- <sup>14</sup> Das Projekthandbuch ist ein wichtiges Arbeitsinstrument in der Projektdurchführung. Es fasst grundsätzlich alle bisher im Projekt erstellten Pläne, wie Kostenplan, Qualitätssicherungsplan, Projektstrukturplan, Meilensteinplan zusammen. Diese werden auf Unstimmigkeiten und Verbesserungsmöglichkeiten hin geprüft und ggf. angepasst. Nach Billigung durch den Lenkungsausschuss bildet das Projekthandbuch – als präzisierter Projektplan – eine verbindliche Grundlage für die Projektdurchführung.<sup>3</sup>
- <sup>15</sup> Ohne ein vom Lenkungsausschuss bestätigtes Projekthandbuch fehlten verbindliche Rahmenbedingungen für die Projektabwicklung.

## 2.4 Zeitplanung

- <sup>16</sup> Der SRH forderte die Zeit- und Ablaufpläne für das Projekt an. Der Zeitplan ist ein zentrales Instrument des Projektmanagements, welches die Planung, Steuerung, Transparenz und Erfolgskontrolle gewährleisten soll. Verzögerungen, Änderungen oder neue Anforderungen sollen darin berücksichtigt werden.
- <sup>17</sup> Die SK übermittelte 3 Zeitpläne. Der letzte davon war in dem vorläufigen Projekthandbuch mit Stand September 2021 abgebildet, vgl. Pkt. 2.3. Alle Zeitpläne spiegelten insgesamt lediglich eine grobe Ablaufplanung wider. Sie hätten im Laufe der weiteren Projektdurchführung aktualisiert und den Projektbegebenheiten entsprechend fortgeschrieben werden müssen. Dies war nicht der Fall.
- <sup>18</sup> Ein nicht beschlossener Zeitplan gefährdet den Projekterfolg, da er keine verbindliche Grundlage zur Projektsteuerung bietet.

---

<sup>3</sup> Aufgrund fehlender einheitlicher Vorgaben für die sächsische Landesverwaltung in Anlehnung an: [Bundesministerium des Innern, Praxisleitfaden Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung, Dezember 2012, Seite 38 f.](#); zuletzt geöffnet am 15. April 2025.

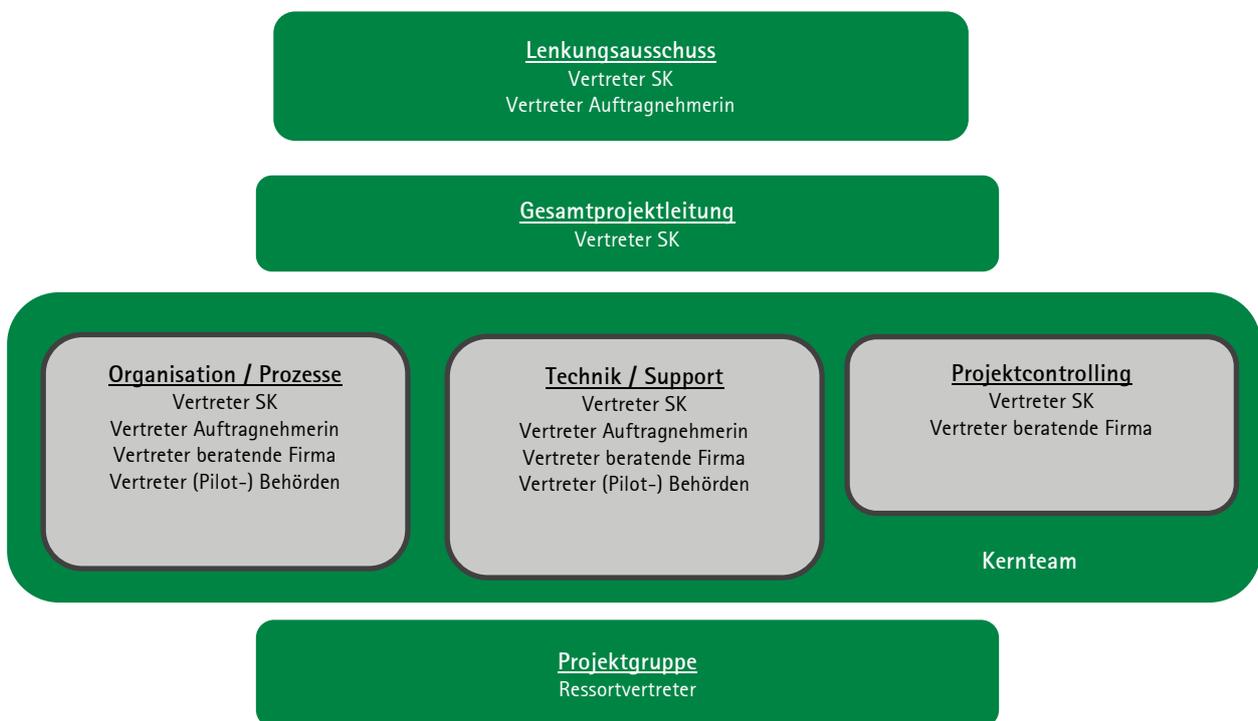
## 2.5 Festlegung eines Musterprozesses

- <sup>19</sup> Die SK erarbeitete den Entwurf eines Musterprozesses für die Stellenausschreibung und Stellenbesetzung, welchen sie den Mitgliedern der Projektgruppe vorlegte. Auf dieser Basis erörterte die Projektgruppe den notwendigen Korrektur- bzw. Präzisierungsbedarf sowie alternative Verfahrensweisen in den einzelnen Ressorts.
- <sup>20</sup> Der Musterprozess ist bis zum Projektende unverbindlich geblieben.
- <sup>21</sup> Ohne einen mit den Ressorts geeinten Musterprozess fehlten verbindliche Festlegungen und klare Anforderungen für die technische Umsetzung des Projektes. Dieser Umstand hätte bei der Fortsetzung des Projektes zu erheblichen Mehrkosten oder Verzögerungen führen können.

## 2.6 Lenkungsausschuss

- <sup>22</sup> Die Projektorganisation stellte sich wie folgt dar:

Abbildung: Projektstruktur zum Projekt Bewerbermanagementsoftware für den Freistaat Sachsen



Quelle: Eigene Darstellung; in Anlehnung an die Projektstruktur im Projekthandbuch, Seite 8.

- <sup>23</sup> In der Projektstruktur war entsprechend der Abbildung ein Lenkungsausschuss eingerichtet. Der Lenkungsausschuss setzte sich aus einem Vertreter der SK und einem Vertreter der Auftragnehmerin zusammen.
- <sup>24</sup> Der Lenkungsausschuss stellt im Projektmanagement eine Entscheidungsinstanz dar, die über alle Fach- und Planungsfragen entscheidet, welche außerhalb der Kompetenzen der Projektleitung liegen.<sup>4</sup> Er übernimmt die Aufgaben des Auftraggebers. Das bedeutet, er entscheidet u. a. über Projektziele, zur Verfügung stehende Ressourcen; er überwacht den Fortschritt des Projektes und bricht Projekte ggf. ab.<sup>5</sup>
- <sup>25</sup> Die Besetzung des o. g. Gremiums mit je einem Vertreter der Auftraggeberin und Auftragnehmerin schloss Interessenskonflikte nicht aus. Denn es war davon auszugehen, dass die Auftragnehmerin vorrangig ihre eigenen wirtschaftlichen Interessen verfolgte. Ferner bestand das Risiko, dass die Überwachungsfunktion des Lenkungsausschusses bei der Projektsteuerung beeinträchtigt wurde. Ein Indiz dafür wäre die allmähliche Verzögerung bei der Projektdurchführung, welche die Beendigung des Projektes unausweichlich verschob.

<sup>4</sup> [Bundesministerium des Inneren und für Heimat – Organisationshandbuch, Punkt 2.1.1.2.2](#); zuletzt geöffnet am 15. April 2025.

<sup>5</sup> Gourmelon/Mroß/Seidel; Management im öffentlichen Sektor; Organisationen steuern – Strukturen schaffen – Prozesse gestalten; 5. Auflage 2024, Seite 216.

26 Bei der Besetzung von Lenkungsausschüssen sind Interessenkollisionen zu vermeiden.

### 3 Folgerungen

27 Grundlegende Projektunterlagen sind künftig verbindlich zu beschließen und auf dieser Basis fortzuschreiben. Dadurch können Probleme frühzeitig erkannt und entsprechende Maßnahmen ergriffen werden.

28 Den Hinweis des SRH zur Besetzung von Lenkungsausschüssen hat die SK künftig zu beachten.

### 4 Stellungnahme der SK

29 Die SK erklärte, die Auftragnehmerin sei – entgegen ihren Angaben und Zusicherungen im Vergabeverfahren – nicht in der Lage gewesen, die vertraglich vereinbarten Leistungen in abnahmefähiger und abnahmereifer Form bereitzustellen. Nach fortlaufendem Austausch zur Leistungserbringung habe die SK letztmalig mit Schreiben vom 19. Mai 2022 gefordert, eine vertragsgemäße Leistung bis 17. Juni 2022 zu erbringen. Ferner habe sie angedroht, nach Fristablauf die weitere Leistungserbringung abzulehnen und gem. § 323 BGB vom Vertrag zurückzutreten sowie einen Verzögerungsschaden und eine Vertragsstrafe geltend zu machen. Auch innerhalb der gesetzten Frist habe die Auftragnehmerin keine Betriebsbereitschaft herstellen können. Der Vertrag sei daraufhin gegen Zahlung eines Vergleichsbetrages durch die Auftragnehmerin i. H. v. 15.000 € zur Abgeltung der der SK entstandenen Schäden und Aufwendungen mit sofortiger Wirkung einvernehmlich aufgehoben worden.

30 Weiter teilte die SK in ihrer Stellungnahme mit, der SRH verkenne die Rolle des sog. Lenkungsausschusses in diesem Projekt. Sie räumte ein, dass die Begrifflichkeit falsch gewählt worden sei. Es handele sich um eine Eskalationsinstanz, die der Klärung von Differenzpunkten zwischen dem Auftraggeber und der Auftragnehmerin dienen sollte. Die vom SRH unter Bezugnahme auf das Organisationshandbuch des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat benannten regelmäßigen Aufgaben von Lenkungsausschüssen seien nie Aufgabe des Gremiums gewesen. Die Rolle des Auftraggebers sei im Projekthandbuch gesondert definiert gewesen.

### 5 Schlussbemerkungen

31 Der SRH nimmt die Ausführungen der SK über die fehlende Leistungsfähigkeit der Auftragnehmerin zur Kenntnis und empfiehlt, künftig bereits bei der Vergabe besonders auf das Leistungspotenzial zu achten.

32 Dass der Lenkungsausschuss wie eine Eskalationsinstanz agieren und damit andere Aufgaben wahrnehmen sollte, als seine Bezeichnung und Aufgabenbeschreibung annehmen ließen, war auch nicht aus dem Projekthandbuch der SK zu entnehmen.

33 Der SRH erkennt an, dass die SK die unkorrekte Bezeichnung des Gremiums selbst einräumt. Bei künftigen Projekten empfiehlt der SRH daher, mit der Bezeichnung von Projektbeteiligten und Zuweisung von Aufgaben sorgfältiger umzugehen.

34 Seine Bedenken zur Verbindlichkeit von Projektunterlagen und Besetzung von Lenkungsausschüssen hält der SRH indes weiterhin aufrecht.

Die Umverteilung nicht abgerufener Haushaltsmittel führt zu einer verzerrten Mittelallokation unter den Bildungsvereinigungen. Die Gewichtung der Mittelverteilung wird damit konterkariert.

Der kommunalpolitische Bezug von Bildungsangeboten war teilweise zweifelhaft.

Veranstaltungen waren nicht immer allen Interessierten zugänglich: Zum Teil sprachen die Vereinigungen entgegen den Vorgaben der Förderrichtlinie nur ausgewählte Teilnehmerkreise an oder Veranstaltungen waren bei Bekanntgabe bereits ausgebucht.

### 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Der SRH hat die vom SMI bewilligten Zuwendungen für die kommunalpolitische Bildung im Zeitraum 2019 bis 2021 geprüft. Die Mittel werden nach der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen an kommunalpolitische Bildungsvereinigungen (KomPolFördRL) ausgereicht.
- <sup>2</sup> Mit den Geldern soll die aktive Teilnahme am kommunalpolitischen Leben gefördert und Bürgerinnen und Bürger zur Übernahme kommunalpolitischer Verantwortung durch die Vermittlung von Kenntnissen über kommunale Institutionen, Rechtsvorschriften, Willensbildungsprozesse, Politikfelder und Kommunikationsverfahren befähigt werden (Ziff. II KomPolFördRL). Bei den bezuschussten Trägern der kommunalpolitischen Bildung handelt es sich um kommunalpolitische Bildungsvereinigungen (Vereine), die jeweils einer Partei bzw. Wählervereinigung nahestehen. Sie vermitteln kommunalpolitische Bildung durch Bildungsveranstaltungen und Publikationen.
- <sup>3</sup> Mit der Förderung bezweckt das SMI die Stärkung der Kommunalen Selbstverwaltung durch die kommunalpolitische Aus- und Fortbildung der Akteure.
- <sup>4</sup> Je Haushaltsjahr standen 1,1 Mio. € (jeweils 2019 und 2020) bzw. 1,4 Mio. € (2021) für Bewilligungen zur Verfügung. Die Veranschlagung der Haushaltsmittel findet sich im Epl. 03, Kapitel 0302, Titel 684 02.

### 2 Prüfungsfeststellungen

#### 2.1 Mittelverteilung

- <sup>5</sup> Der Verteilung der Fördermittel für die kommunalpolitische Bildungsarbeit wurden entsprechend der verbindlichen Erläuterungen des StHpl. der Haushaltsjahre 2019/2020 und 2021/2022 neben den Wahlergebnissen der Kommunalwahlen auch die Wahlergebnisse der Landtagswahlen zugrunde gelegt. Damit bildete die Mittelverteilung nicht nur die Wahlergebnisse der vorangegangenen Kommunalwahlen ab, sondern berücksichtigte auch die Ergebnisse der Landtagswahl. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ist bei der Vergabe von Zuschüssen für die politische Bildungsarbeit in erster Linie auf den damit verknüpften Zweck abzustellen. Dieser Zweck muss mit den eingesetzten Mitteln erreichbar sein und die jeweilige Organisation die Gewähr dafür bieten, dass die Ziele der staatlichen Förderung auch erreicht werden können.<sup>1</sup> Zweck der hier in Rede stehenden staatlichen Förderung ist die kommunalpolitische Bildungsarbeit. Sachgerecht ist es daher – wie nunmehr auch seit dem StHpl. 2023/2024 vorgesehen – bei der Mittelverteilung an die Zahl der landesweit errungenen kommunalen Mandate anzuknüpfen.

<sup>1</sup> BVerfGE 24, 300, 342; BVerfG NJW 1980, 2092; OVG NRW DVBl. 1990, 161, 162.

- 6 Zudem enthielt der StHpl. 2021/2022 erstmals die Ermächtigung, nicht oder nicht in voller Höhe abgerufene Mittel auf die übrigen Bildungsvereinigungen umzuverteilen. Mit der Umverteilung nicht abgerufener Mittel erhielten 4 von 7 Bildungsvereinigungen im Haushaltsjahr 2021 bis zu 38 % höhere Zuwendungen, als der StHpl. für sie auswies.

Übersicht: Zuwendungen je Bildungsvereinigung im Haushaltsjahr 2021

Bildungsvereinigung	Höchstbeträge gem. StHpl. in €	ausgezahlte Zuwendungen in €	Differenz in €	Überschreitung Höchstbetrag in %
Bildungswerk für Kommunalpolitik Sachsen e. V.	421.200	470.900	49.700	+ 11,8
Die Alternative Kommunalpolitik Sachsen e. V.	115.000	158.700	43.700	+ 38,0
Herbert-Wehner-Bildungswerk für Kommunalpolitik e. V.	117.200	161.700	44.500	+ 38,0
Kommunalpolitisches Forum Sachsen e. V.	167.800	231.600	63.800	+ 38,0
Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker e. V.	73.400	35.800	-37.600	
Werk für Kommunalpolitische Bildung e. V.	215.500	126.200	-89.300	
Kommunalpolitische Bildungsvereinigung Sachsen e. V.	254.800	11.100	-243.700	
<b>Summe</b>	<b>1.364.900</b>	<b>1.196.000</b>		

Quelle: Eigene Darstellung, StHpl. 2021/2022, Zuwendungsbescheide.

## 2.2 Transparenz des StHPI.

- 7 Nach den Haushaltsaufstellungsgrundschriften sind Haushaltspläne institutionell geförderter Zuwendungsempfänger ab einem Zuwendungsbetrag von 250 T€ je Haushaltsjahr in den Erläuterungen des Zuwendungstitels aufzunehmen oder als Anlage zum Einzelplan abzdrukken. Unterhalb des Zuwendungsbetrages von 250 T€ genügt eine Kurzdarstellung in den betreffenden Titelerläuterungen. Ein Abdruck eines vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsplanes ist nach Nr. 3.4 Satz 4 VwV zu § 23 SäHO zulässig.
- 8 Weder im StHPI. 2019/2020 noch im StHPI. 2021/2022 fanden sich Abdrucke der Übersichten über die Einnahmen, Ausgaben und Anzahl der Beschäftigten, noch waren die entsprechenden Haushalts- und Wirtschaftspläne als Anlagen zum Epl. 03 abgedruckt.

## 2.3 Einhaltung Besserstellungsverbot

- 9 Beschäftigte institutioneller Zuwendungsempfänger dürfen finanziell nicht bessergestellt werden als vergleichbare Staatsbedienstete (Nr. 1.3 Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I), Besserstellungsverbot). Die Einhaltung des Besserstellungsverbot ist vor Einreichung der Haushaltsvoranschläge zum StHpl. zu prüfen und zu bestätigen (Nr. 1.3 Anlage 1 zur VwV zu § 44 SäHO).
- 10 Das SMI prüfte anhand der Angaben im Förderantrag auf rechnerische Plausibilität (Tätigkeitsbeschreibungen und angegebene Entgeltgruppen). Die Qualität der von den Zuwendungsempfängern vorgelegten Unterlagen war jedoch sehr unterschiedlich, häufig mangelhaft und ungeeignet. Wiesen die Ergebnisse der Plausibilitätsprüfung des SMI Mängel auf, verfolgte es diese im weiteren Zuwendungsverfahren nicht stringent genug.

## 2.4 Zielgruppe

- 11 Die Angebote kommunalpolitischer Bildungsvereinigungen müssen allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern zugänglich sein (Ziff. IV Nr. 3 KomPolFördRL).
- 12 Als Zielgruppe der Bildungsangebote legte das SMI den Schwerpunkt in seinem Förderkonzept auf die ehrenamtliche bürgerschaftliche Mitwirkung durch Gemeinde- und Kreisräte sowie „insbesondere Bürger der Gemeinden und Landkreise und bereits in den Vertretungskörperschaften und deren Ausschüssen ehrenamtlich Tätige“ (Anlage zum Zuwendungsbescheid bis 2021). In der Förderkonzeption, die das SMI mit Neufassung der KomPolFördRL zum 1. Januar 2022 erstellte, definiert es Mandatsträger als Hauptzielgruppe. Die für die Bewilligung der Zuwendungen maßgebliche Förderrichtlinie beinhaltete diese einengende Schwerpunktsetzung jedoch nicht.

- 13 In der Folge stellte der SRH fest, dass die Bildungsangebote der Bildungsvereinigungen häufig nur auf (ausgewählte) Inhaber von Ehrenämtern ausgerichtet waren. Teilweise waren die Teilnehmenden der Bildungsvereinigungen bis zu 75 % kommunale Mandatsträger. Der Anteil der interessierten Bürgerinnen und Bürger lag in einigen Fällen bei nur 17 %.
- 14 Häufig wurden auch Mitarbeitende kommunaler Verwaltungen durch die Bildungsvereinigungen zu verwaltungsrechtlichen Themen geschult. Den Anteil von Teilnehmenden aus kommunalen Verwaltungen bezifferten die Vereinigungen zum Teil auf bis zu 32 %. Teilweise boten Bildungsvereinigungen explizit Veranstaltungen für Kommunalverwaltungen an. Dieselben Veranstaltungen waren mit identischem Thema und denselben Dozenten auch an Fortbildungseinrichtungen, die Kommunen üblicherweise nutzen, buchbar, jedoch zu einem Vielfachen des Teilnehmerentgelts, das die Bildungsvereinigung erhob. Bildungsveranstaltungen für Beschäftigte von Kommunalverwaltungen entsprechen, soweit sie auf Verwaltungsangelegenheiten ausgerichtet sind, nicht dem Förderzweck.
- 15 Die Förderkonzepte des SMI schränkten die Zielgruppe der Förderrichtlinie auf ehrenamtlich Tätige ein. Die Förderrichtlinie ist in den für verbindlich gem. § 17 Abs. 1 Satz 4 SÄHO erklärten Erläuterungen zum StHpl. als Rechtsgrundlage benannt. Sofern Erläuterungen für verbindlich erklärt werden, ergänzen sie die Zweckbestimmung. Ebenso wie diese unterliegen sie in Form des aufzunehmenden Verbindlichkeitsvermerkes der Feststellungswirkung des Haushaltsgesetzes und sind in der Folge zwingend zu beachten.<sup>2</sup>

## 2.5 Evaluation

- 16 Einer Evaluation bedarf es, um die Effizienz von eingesetzten Steuermitteln bewerten und steuern zu können. Das vom SMI im Zuge der Novellierung der Förderrichtlinie in 2021 erarbeitete Förderkonzept enthält u. a. eine Beschreibung für das Verfahren einer Erfolgskontrolle. Neben einer Übersicht zu den zahlenmäßigen Ergebnissen der abgeschlossenen Verwendungsnachweisprüfung für die Jahre 2016 bis 2018 konnte das SMI jedoch keine Auswertung, die den Anforderungen an eine Erfolgskontrolle standhielten, vorlegen.

## 2.6 Bekanntmachung von Bildungsveranstaltungen

- 17 Ob die Angebote kommunalpolitischer Bildungsvereinigungen tatsächlich alle interessierten Bürgerinnen und Bürger erreichen, hängt maßgeblich von der Art und Weise ab, wie die Bildungsvereinigungen für ihre Bildungsarbeit werben und Veranstaltungen bekanntmachen. Die Bildungsvereinigungen nutzten hierfür verschiedene Wege in unterschiedlichem Maß. Teils versandten sie Einladungen per Brief oder per E-Mail, annoncierten in Zeitungen oder informierten über ihre Kanäle in den Sozialen Medien.
- 18 Eine Bildungsvereinigung nutzte u. a. eigene erstellte E-Mail-Verteilerlisten für ihre Werbung. Es existierten Listen mit Fraktionsangehörigen der nahestehenden Partei, Bürgermeistern, Kämmereien. Nach Angaben der Bildungsvereinigung erfolgte die Auswahl der Adressaten nach der Einschätzung, wo das „Einfallstor“ am größten gewesen sei. Die Adressatenlisten wurden nicht veranstaltungsbezogen abgespeichert. Teilweise wurden Einladungen zu Bildungsveranstaltungen ausschließlich an Fraktionsangehörige der nahestehenden Partei übersandt. Zudem versandte die Vereinigung Einladungen an Stadtverwaltungen und überlies diesen die Auswahl und Ansprache der Teilnehmer.
- 19 Eine andere Bildungsvereinigung plante im Prüfungszeitraum nahezu alle Themen für Bildungsveranstaltungen als Bestellseminare. Ausnahme bildeten einige wenige Themen, die sowohl als Bestellseminar als auch als offene Veranstaltung durchgeführt werden sollten. Zielgruppe waren dabei stets „kommunale Mandatsträger\*innen sowie kommunalpolitisch interessierte Bürger\*innen“.
- 20 Eine weitere Bildungsvereinigung gab an, Veranstaltungen auf bestimmte Interessensgruppen zugeschnitten zu planen. Derartige Bildungsveranstaltungen seien in der Planungsphase dann bereits voll gebucht. Sie würden dennoch auf der Website bekannt gegeben, seien dann aber nicht mehr buchbar. Ein Besuch dieser Veranstaltungen war für (kommunalpolitisch) interessierte Bürgerinnen und Bürger damit nicht mehr möglich.

---

<sup>2</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Juni 2010, Az. 9 S 1780/08 m. w. N.; Hugo in Heuer/Scheller, 80. Ergl. Mai 2023, § 45 BHO Rdnr. 6.

21 Auch in den Verwendungsnachweisen einer anderen Bildungsvereinigung fanden sich Veranstaltungen, die nur für einen eingeschränkten Teilnehmerkreis geplant wurden. In einigen Fällen wurden alle Teilnehmerentgelte von Fraktionsgemeinschaften oder Behörden gezahlt.

22 Die Bildungsvereinigungen konnten damit keinen lückenlosen Nachweis erbringen, dass alle ihre Angebote im Prüfungszeitraum für alle interessierten Bürgerinnen und Bürgern offen waren. Wurden zu Veranstaltungen nur ausgewählte Zielgruppen eingeladen, verstieß dies gegen Ziff. IV Nr. 3 KomPolFördRL.

### 2.7 Fehlender kommunalpolitischer Bezug

23 Bei zahlreichen Bildungsveranstaltungen und Publikationen war der kommunalpolitische Bezug nicht gegeben oder zweifelhaft.

24 Teilweise wurden Bildungsveranstaltungen zu Handlungsfeldern gefördert, die durch die Kommunalpolitik aufgrund der Zuständigkeit des Freistaates nicht wesentlich beeinflussbar sind (bspw. „Bildungspolitischer Dialog – Wie geht es weiter an Sachsens Schulen?“). Der SRH fand auch Veranstaltungen vor, die thematisch Schwerpunktthemen der nahestehenden Partei bedienten und zu denen Teilnehmer des Kreisverbandes der Partei sowie ausschließlich nicht kommunale Vertreter eingeladen waren. Auch die Durchführung einer Fraktionsklausur wurde als Bildungsveranstaltung aus den Fördermitteln bezahlt. Zudem fielen Seminarwochenenden mit Übernachtung am Seminarort (Freitag bis Sonntag) einer Bildungsvereinigung auf, deren Teilnehmer aus den Angehörigen eines Kreisverbandes einschließlich deren Ehepartnern und zum Teil minderjährigen Kindern bestanden. Ein Kulturprogramm war hier fester Bestandteil des Wochenendseminars, die wechselnden Referenten kamen aus dem Teilnehmerkreis.

25 Bei einer geförderten Publikation fehlte der inhaltliche Bezug zur kommunalpolitischen Bildungsarbeit, weil sie sich mit rein historischen Themen beschäftigte („Via Regia in Sachsen“). Die Ausgaben beliefen sich auf rd. 10,0 T€ zuzüglich weiterer rd. 15,1 T€ für 4 Veranstaltungen zur Buchvorstellung für Bürgermeister und Vereinsmitglieder. Einige Publikationen wiesen zudem keinerlei inhaltlichen Bezug zu kommunalpolitischen Einflussmöglichkeiten auf oder ließen einen kommunalpolitischen Mehrwert vermissen („Tag der Sachsen“, „Jagd“).

26 Der SRH konnte auch in anderen Fällen keinen Bezug der Veranstaltungen oder Publikationen zum Förderzweck, der Vermittlung von Kenntnissen über kommunale Institutionen, Willensbildungsprozessen und Politikfeldern nach Ziff. II Nr. 1 KomPolFördRL herstellen (z. B. auch bei der gedruckten Tagungsdokumentation der Konferenz „Smart Cities“, die online durchgeführt und durch eine im Ausland liegende Einrichtung der Staatsregierung organisiert wurde).

27 Die Ausgaben für diese Maßnahme waren daher nicht zuwendungsfähig.

### 2.8 Öffentlichkeitsarbeit

28 Eine Bildungsvereinigung setzte im Prüfungszeitraum umfangreiche Mittel für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit ein. Unter den geprüften Fällen fanden sich Ausgaben für Werbeartikel und die Anmietung von 2 Alterssimulationsanzügen mit Betreuung anlässlich des Tages der Sachsen (rd. 5,6 T€). Bei fast allen Werbemitteln fehlte der notwendige Hinweis auf die Homepage der Bildungsvereinigung bzw. auf eine anderweitige Kontaktmöglichkeit zu den Bildungsangeboten. Es ist davon auszugehen, dass die Werbemittel nicht ausgegeben wurden, um der unmittelbaren Kontaktaufnahme zu dienen. Ein kommunalpolitischer Bezug ist fraglich. Das SMI hatte festgestellt, dass es keinen Mehrwert für den Betrachter gebe, förderte die Ausgaben im Prüfungszeitraum dennoch.

29 Merkmal einer zulässigen Öffentlichkeitsarbeit ist die Information über vergangene, gegenwärtige und bevorstehende Tätigkeiten.<sup>3</sup> Zur Umsetzung des Bildungsauftrages der Bildungsvereinigungen muss sich dies auf die Fördergegenstände nach Ziff. II Nr. 1 KomPolFördRL beziehen. Die Öffentlichkeitsarbeit hat sich daher auf die Vermittlung sachgerechter, objektiv gehaltener Informationen zur kommunalpolitischen Bildungsarbeit zu beschränken.

---

<sup>3</sup> Vgl. VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19. August 2002, VGH 03/02, Rdnr. 40 zur zulässigen Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen, welches vorliegend entsprechend herangezogen werden kann.

### 3 Folgerungen

- 30 **3.1** Die Umverteilung nicht abgerufener Haushaltsmittel führt zu einer verzerrten Mittelallokation unter den Bildungsvereinigungen. Die Gewichtung der Mittelverteilung wird damit konterkariert.
- 31 **3.2** Die Vorgaben der VwV zu § 23 SÄHO sollen die Transparenz des staatlichen Handelns gegenüber der Öffentlichkeit und dem Parlament gewährleisten. Ohne Veröffentlichung der Haushalts- und Wirtschaftspläne institutioneller Zuwendungsempfänger ab dem vorgegebenen Schwellenwert wird der Öffentlichkeit diese Möglichkeit entzogen.
- 32 **3.3** Die Vorschriften der VwV zu § 44 SÄHO zur Einhaltung des Besserstellungsverbot vor Einreichung der Haushaltsvoranschläge sind umzusetzen. Eine stringenter Überprüfungs des Besserstellungsverbot ist aus Sicht des SRH dringend geboten.
- 33 **3.4** Die festgelegte Zielgruppe der interessierten Bürgerinnen und Bürger, der in den Erläuterungen zum StHpl. für verbindlich erklärten Förderrichtlinie, kann nicht durch anderweitige Bestimmungen des SMI im Förderkonzept auf kommunale Mandatsträger beschränkt werden. Eine solche Beschränkung von Fortbildungsveranstaltungen auf eine bestimmte Zielgruppe ist angreifbar. Wenn und soweit veranstaltungsbezogen eine Beschränkung der Teilnehmer auf eine spezifische Zielgruppe zugelassen werden soll, wäre diese Möglichkeit entsprechend klarstellend in der Förderrichtlinie zu regeln.
- 34 **3.5** Eine Evaluierung der Förderung ist seit 1995 nicht erfolgt. Sie ist dringend geboten, um dezidierte Aussagen zum Fördererfolg, Förderverfahren und auch der Förderhöhe treffen zu können.
- 35 **3.6** Das SMI hat auf die Offenheit der Bildungsangebote für alle interessierten Bürger hinzuwirken. Um die aktive Teilnahme aller Bürger am kommunalpolitischen Leben zu fördern und die Bürger zur Übernahme kommunalpolitischer Verantwortung zu befähigen, müssen die Veranstaltungsangebote für alle zugänglich beworben werden und buchbar sein, um so interessierten Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu den Veranstaltungen zu ermöglichen.
- 36 **3.7** Der kommunalpolitische Bezug von Veranstaltungen und Publikationen ist deutlich herauszustellen. Der SRH erkennt nicht, dass der Begriff „kommunalpolitischer Bezug“ einen Beurteilungsspielraum beinhaltet.
- 37 **3.8** Das SMI muss auch im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit der kommunalpolitischen Bildungsvereinigungen klare Regelungen treffen und dafür sorgen, dass die ausgegebenen Mittel nur zum Zweck der kommunalpolitischen Bildungsarbeit eingesetzt werden. Dies gilt insbesondere auch für die Zulässigkeit von Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit.

### 4 Stellungnahme des Ministeriums

- 38 **4.1** Das SMI hält eine Umverteilung nicht abgerufener Haushaltsmittel für sachgerecht, damit diese einer zweckgerechten Verwendung zugeführt werden können.
- 39 **4.2** Mit den Anmeldungen zum DHH lege das SMI dem SMF die Jahresabschlüsse sowie Haushalts- und Wirtschaftspläne der Bildungsvereinigungen vor. Im Rahmen der Wiederaufnahme der Haushaltsverhandlungen zum DHH 2025/2026 werde das SMI dem SMF auch die Übersichten über die Einnahmen, Ausgaben und Anzahl der Beschäftigten als vorläufige Angaben zur Verfügung stellen.
- 40 **4.3** Eine grundsätzliche Bewertung der vorhandenen Stellen bei den Vereinen strebe das SMI bis zum kommenden Zuwendungsjahr an, eine stringente Plausibilitätsprüfung sei erst möglich, wenn die Bewertung der derzeitigen Stellen abgeschlossen sei.

- 41 **4.4** Das SMI nehme die Hinweise des SRH zum Anlass, zeitnah das Förderkonzept zu überarbeiten. Der Fördergegenstand in der Richtlinie soll zudem um „die Schulung von Mandatsträgern“ erweitert werden. Die Ausrichtung der Förderrichtlinie auf „interessierte Bürger“ schließe nach Auffassung des SMI nicht aus, dass sich einzelne Veranstaltungen ausschließlich an spezielle Zielgruppen richten können, etwa an jugendliche Erstwähler, Mandatsträger oder Frauen.
- 42 **4.5** Angesichts der fortlaufenden Bestätigung durch den Sächsischen Landtag wurde bisher auf eine entsprechende Evaluierung verzichtet. Im Jahr 2025 werde eine Evaluierung auf Grundlage der Zuwendungsjahre 2022 bis 2024 nach dem Leitfaden des SMF erfolgen.
- 43 **4.6** Aus Sicht des SMI sei es ausreichend, wenn die Vereine Veranstaltungen, die aus verschiedenen Gründen nicht mehr buchbar seien, aktiv – etwa auf ihrer Internetseite – bewerben, damit sich potenzielle Teilnehmer anmelden können. Dann obliege es den Vereinen, etwa bei Erreichen der Teilnehmerzahl, eine weitere Veranstaltung zum Thema anzubieten.
- 44 **4.7** Das SMI fasst den Begriff des kommunalpolitischen Bezuges weit und sieht ihn nicht nur in der Anwendung kommunalrechtlicher Vorschriften, sondern auch bei Themen, die von der politischen Willensbildung auf kommunaler Ebene umfasst sind.  
Zu einigen der angesprochenen Bildungsangebote gab das SMI an, die Ausgaben nicht anerkannt zu haben. Bei anderen habe es die abgerechneten Ausgaben gekürzt oder vollständig anerkannt, obwohl der kommunalpolitische Bezug teilweise auch für das SMI fraglich war.
- 45 **4.8** Das SMI werde prüfen, ob einheitliche Kriterien für die Öffentlichkeitsarbeit erforderlich seien.

## 5 Schlussbemerkungen

- 46 Die Beschränkung von Angeboten auf bestimmte Zielgruppen entspricht derzeit nicht dem Zweck nach der Förderrichtlinie. Sollen einzelne Angebote nur für ausgewählte Personengruppen konzipiert und angeboten werden dürfen, wäre diese Möglichkeit entsprechend klarstellend in der Förderrichtlinie zu regeln.
- 47 Der kommunalpolitische Bezug von Angeboten muss sich an den Fördergegenständen der Ziff. II KomPolFördRL ausrichten und ist stärker in der Förderakte herauszuarbeiten.
- 48 Angesichts der Rechtsprechung des BVerfG zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für die Finanzierung parteinaher Stiftungen sollte das SMI vertieft prüfen, ob die Finanzierung der kommunalpolitischen Bildungsvereinigungen ebenfalls einer gesetzlichen Regelung bedarf. Auf die erst kürzlich getroffene Entscheidung der Staatskanzlei des Saarlandes, die ausschließlich auf Grundlage einer Förderrichtlinie beruhende Förderung politischer Jugendorganisationen wegen des Widerspruchs zur Rechtsprechung des BVerfG einzustellen, wird verwiesen.

Der Freistaat Sachsen bezahlt seine Lehrkräfte seit 2017 für jede zusätzliche Unterrichtsstunde. Eine Arbeitszeiterfassung für Lehrkräfte, die als wesentliche Grundlage zur Feststellung von geleistetem Mehrarbeitsunterricht anzusehen ist, gibt es jedoch nicht.

Zur Anordnung und Erfassung von geleistetem Mehrarbeitsunterricht haben die Schulen in Ermangelung einheitlicher Vorgaben des SMK bzw. LaSuB eigenständige Verfahren entwickelt. Diese Verfahren sind fehleranfällig und können zu rechtswidrigen Überzahlungen führen.

Mehrarbeitsunterricht wurde nach Inkrafttreten der Sonderregelung in großem Umfang abgerechnet und führte zu erheblichen zusätzlichen Personalausgaben, jedoch war das mit der Mehrarbeitsvergütung verfolgte Ziel der Verbesserung der Unterrichtsversorgung nicht nachweisbar.

### 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Seit dem 1. Januar 2017 wird Lehrkräften geleisteter Mehrarbeitsunterricht ab der 1. Stunde finanziell vergütet (§ 95 Abs. 3 SächsBG). Für Lehrkräfte entfällt damit im Unterschied zu allen anderen Bediensteten sowohl der Vorrang des „Absetzens in Freizeit“ als auch die Pflicht zur Mehrarbeit ohne Vergütung. Die Sonderregelung stellt eine Ausnahme vom Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 GG dar, die das SMK mit dem Bemühen begründete, die Bereitschaft der Lehrer zur freiwilligen Erbringung zusätzlicher Unterrichtsstunden zu erhöhen und dadurch die personelle Absicherung der Unterrichtsversorgung zu verbessern. Diese Sonderregelung ist nunmehr befristet bis Ende 2026.
- <sup>2</sup> Der SRH hat die Wirksamkeit der Sonderregelung hinsichtlich Zielerreichung sowie die Ausgestaltung und ordnungsgemäße Gewährung der Mehrarbeitsvergütung an 11 öffentlichen Schulen des Freistaates Sachsen geprüft.
- <sup>3</sup> Der Prüfungszeitraum umfasste die Haushaltsjahre 2016 bis 2022 bzw. die darin enthaltenen Schuljahre. Schwerpunktmäßig wurde das Schuljahr 2021/2022 geprüft.

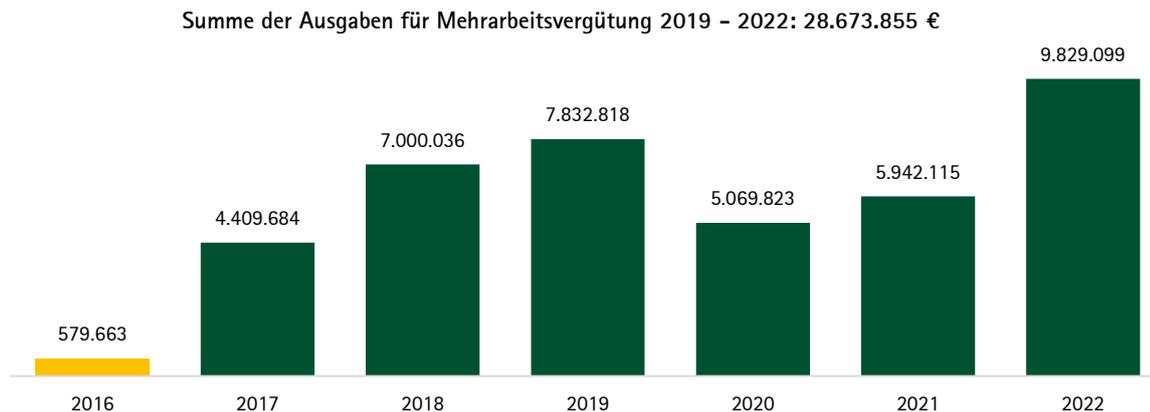
### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Entwicklung der Mehrarbeitsunterrichtsstunden und Ausgaben

- <sup>4</sup> Seit der Einführung der Sonderregelung zeigt die Entwicklung des Umfanges der Mehrarbeitsstunden der Lehrkräfte und der entsprechenden Ausgaben für Mehrarbeitsvergütung einen deutlich ansteigenden Trend. Im Schuljahr 2021/2022 erfasste das SMK insgesamt 230.644 Stunden für Mehrarbeitsunterricht, das sind 44.637 Stunden mehr als im Schuljahr 2017/2018, in dem insgesamt 186.007 Stunden gezählt wurden.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Quelle: Zuarbeit SMK vom 10. März 2023.

Abbildung 1: Ausgaben für Mehrarbeitsvergütung in €



Quelle: Haushaltsrechnungen 2016 bis 2022.

- <sup>5</sup> Vor der Einführung der Maßnahme im Jahr 2016 lagen die Ausgaben für Mehrarbeitsvergütung in den Schulkapiteln bei rd. 580 T€, sie stiegen im Jahr 2017 um fast das 8-Fache auf rd. 4,4 Mio. € an. Bis zum Jahr 2022 haben sich die Ausgaben weiterhin mehr als verdoppelt und erreichten rd. 9,8 Mio. €. Die Steigerungsrate für den Betrachtungszeitraum von 2017 bis 2022 beträgt mithin rd. 123 %.

## 2.2 Regelung der Arbeitszeit der Lehrkräfte und Erfassung der Arbeitszeit

- <sup>6</sup> Die regelmäßige Arbeitszeit und das Regelstundenmaß der Lehrkräfte (Unterrichtsstunden, die vollbeschäftigte Lehrkräfte im Durchschnitt wöchentlich zu erteilen haben) an den allgemein- und berufsbildenden Schulen in öffentlicher Trägerschaft des Freistaates Sachsen sind in der Sächsischen Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung (SächsLKAZVO) geregelt.<sup>2</sup> Danach beträgt die regelmäßige Arbeitszeit durchschnittlich 40 Stunden wöchentlich, während das Regelstundenmaß je nach Schulart zwischen 25 und 27 Unterrichtsstunden beträgt. Eine Unterrichtsstunde wird mit 45 Minuten gerechnet. Für bestimmte Lehrkräfte, wie Sport- oder Fachlehrer, gelten abweichend höhere Deputate. Die SächsLKAZVO findet auf verbeamtete und angestellte Lehrkräfte gleichermaßen Anwendung.
- <sup>7</sup> Für die Zahlung von Mehrarbeitsvergütung an Lehrkräfte ist festzustellen, ob diese ihre reguläre Unterrichtsverpflichtung erfüllt haben. Dies erfordert zunächst eine (unterrichts-)stundengenaue Dokumentation der Arbeitszeit, um überhaupt die Voraussetzungen für eine zahlungsbegründende Unterlage zu schaffen.
- <sup>8</sup> Die Erfassung und damit der Nachweis der erbrachten Arbeitszeit der Lehrkräfte ist in der SächsLKAZVO jedoch nicht geregelt, weshalb aktuell an den öffentlichen Schulen im Freistaat Sachsen de facto keine Arbeitszeiterfassung stattfindet. Um einen Anspruch auf Mehrarbeitsvergütung zu begründen, müsste jedoch über eine Zeiterfassung die Erfüllung der Pflichtunterrichtsstunden im laufenden Monat dokumentiert werden.
- <sup>9</sup> Die zur rechtssicheren Gewährung einer Mehrarbeitsvergütung erforderliche stundengenaue Erfassung der Arbeitszeit der Lehrkräfte fehlt seit Einführung der Sonderregelung vor 8 Jahren. Das SMK muss mit der Einführung nicht auf eine Novellierung des Arbeitszeitgesetzes<sup>3</sup> auf Bundesebene warten. Der Freistaat Sachsen kann Regelungen zur Erfassung der Arbeitszeit seiner Lehrkräfte eigenständig erlassen.

<sup>2</sup> SächsLKAZVO vom 7. Juli 2017 (SächsGVBl. S. 387), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 9. August 2022 (SächsGVBl. S. 496).

<sup>3</sup> In Umsetzung des Beschlusses des Bundesarbeitsgerichts (BAG) vom 13. September 2022 (1 ABR 22/21) und des Urteils des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 14. Mai 2019 (C 55/18), wonach für alle Beschäftigten die Arbeitszeit zu erfassen ist.

### 2.3 Umsetzung der Sonderregelung in den Erhebungsschulen

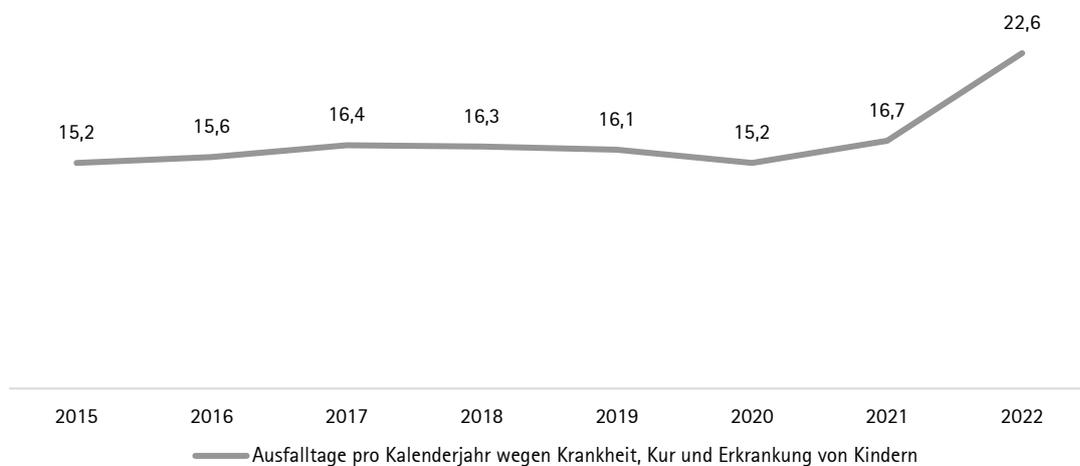
- 10 Der Anspruch der Lehrkräfte auf Vergütung von Mehrarbeitsstunden setzt voraus, dass:
  - | die Lehrkräfte zusätzliche, d. h. über ihre wöchentliche Unterrichtsverpflichtung hinaus gehende, Unterrichtsstunden leisten,
  - | deren Anordnung bzw. Genehmigung durch die Schulleitung erfolgt und
  - | kein ausgefallener Unterricht zur Verrechnung im selben Kalendermonat herangezogen werden kann.
- 11 Da es keine Vorgaben des SMK bzw. des LaSuB zur Anordnung und Erfassung von geleistetem Mehrarbeitsunterricht gibt, haben die Schulen eigenständige Verfahren entwickelt. Zur Ermittlung der von Lehrkräften geleisteten Mehrarbeit dienen den Schulen i. d. R. der Stundenplan der Lehrkraft sowie der Vertretungsplan. Verbindliche interne Regelungen zur Erfassung der Arbeitszeit der Lehrkräfte und der von ihnen geleisteten Mehrarbeit haben die Schulen nicht erlassen.
- 12 Die Anordnung von Mehrarbeitsunterricht erfolgte in den Erhebungsschulen über die Bekanntgabe von Vertretungsplänen. Mit der Veröffentlichung des Vertretungsplanes war der Mehrarbeitsunterricht gegenüber der betreffenden Lehrkraft angeordnet. Die Schulen meldeten die geleisteten Mehrarbeitsstunden dem LaSuB, das gegenüber der Bezugsstelle des LSF die Auszahlung der Mehrarbeitsvergütung anwies.
- 13 Maßgeblich für den Nachweis, ob und in welchem Umfang Mehrarbeitsunterricht geleistet wurde, war an allen Erhebungsschulen der Stundenplan der Lehrkraft in Verbindung mit dem Vertretungsplan. Eine systematische Auswertung für jede Lehrkraft, z. B. in Form eines monatlichen Mitarbeiterjournals, bildete die Ausnahme und erfolgte lediglich an einer Erhebungsschule.
- 14 Der Nachweis zur Erfüllung bzw. Überschreitung der jeweiligen Unterrichtsverpflichtung der Lehrkraft mittels des aktuell geltenden Stundenplanes in Verbindung mit dem Vertretungsplan ist fehleranfällig. Bei seinen örtlichen Erhebungen konnte der SRH feststellen, dass diese Dokumente in weiten Teilen unvollständig waren bzw. bei häufig wechselnden Stundenplänen nicht fortgeschrieben wurden. Vertretungspläne waren oft nur handschriftlich erstellt, bei Änderungen und Ergänzungen war nicht ersichtlich, wer diese vorgenommen hatte.
- 15 Mit den von den Schulen entwickelten Verfahren und Dokumentationen des Mehrarbeitsunterrichts kann die Ordnungsmäßigkeit der geleisteten Mehrarbeitsvergütung nicht rechtssicher belegt werden, Fehlzahlungen- bzw. Überzahlungen sind nicht auszuschließen. Das LaSuB als die Zahlung anweisende Behörde kann die so gemachten Angaben der Schulen allenfalls auf Plausibilität prüfen.
- 16 Lehrkräfte waren teilweise nicht mit ihren Pflichtunterrichtsstunden im Stundenplan verplant. Zusätzlich angeordneter Unterricht ist in diesen Fällen nicht als Mehrarbeit anzusehen und zu vergüten, sondern dient der Erfüllung der geschuldeten Pflichtstundenzahl. Es wurde darüber hinaus festgestellt, dass mit den Vertretungsplänen Mehrarbeitsunterricht angeordnet wurde, obwohl die Lehrkraft laut vorgelegtem Stundenplan bereits für den regulären Unterricht gebunden war.
- 17 Die Stundenpläne sind als Nachweis der Erfüllung der Pflichtunterrichtsstunden nicht geeignet, da sie nur die geplante und nicht die tatsächlich erbrachte Unterrichtsverpflichtung abbilden.
- 18 Anhand der Stundenpläne konnten die zusätzlichen Pflichtunterrichtsstunden der Lehrkräfte nicht immer von Anrechnungsstunden abgegrenzt werden. So wurden Anrechnungsstunden für Deutsch als Zweitsprache (DAZ) im Stundenplan einer Lehrkraft ausgewiesen, gleichzeitig wurde gegenüber dieser Lehrkraft für die gleichen Stunden zusätzlicher Unterricht angeordnet.
- 19 Eine Vergütung solcher Unterrichtsstunden als Mehrarbeitsunterricht stellt eine unzulässige Überzahlung dar.

- 20 Ausgefallene Pflichtunterrichtsstunden, beispielsweise aufgrund von Klassenfahrten, wurden mit zusätzlichem Unterricht nur monatsweise verrechnet. War eine solche Verrechnung nicht möglich, also kein ausgefallener Unterricht vorhanden, wurde die geleistete Mehrarbeit ab der 1. Stunde vergütet. Ergaben sich im monatlichen Saldo Mehrarbeitsstunden, wurden diese somit abgegolten. Ergaben sich jedoch Minderstunden, wurden diese nicht in den nächsten Monat übertragen, sondern verfielen.
- 21 Um die Verrechnung des zusätzlichen Unterrichts mit ausgefallenem Unterricht flexibler zu handhaben, wird eine Ausweitung des Abrechnungszeitraumes auf ein Schulhalbjahr empfohlen.
- 22 Das SMK ist angehalten, für die Schulen einheitliche und verpflichtende (Verfahrens-)Richtlinien zur Umsetzung der Sonderregelung zur Gewährung von Mehrarbeitsvergütung an Lehrkräfte zu erlassen.

#### 2.4 Zunehmender Unterrichtsausfall trotz Sonderregelung

- 23 Der plan- und außerplanmäßige Unterrichtsausfall an den allgemein- und berufsbildenden Schulen in öffentlicher Trägerschaft des Freistaates Sachsen stieg seit dem Schuljahr 2016/2017 von 993.825 Stunden auf 1.668.074 Stunden im Schuljahr 2022/2023, das ist ein Anstieg um rd. 68 %.<sup>4</sup>
- 24 Dabei hat sich der **planmäßige Unterrichtsausfall** – also der Ausfall von Unterricht wegen eines strukturellen Mangels an Lehrkräften und/oder Unterrichtsräumen – im Schuljahr 2022/2023 gegenüber dem Schuljahr 2018/2019 von 191.933 auf 456.687 Unterrichtsstunden mehr als verdoppelt. Auch der **außerplanmäßige Unterrichtsausfall** durch die Abwesenheit von Lehrkräften aufgrund von Krankheit, Kuraufenthalten, Fort- und Weiterbildungen und sonstigen Gründen wie Klassenfahrten, Wandertagen oder ehrenamtlicher Tätigkeit stieg im gleichen Zeitraum um rd. 25 % von 966.021 Unterrichtsstunden auf 1.211.387 Stunden.
- 25 Der Anteil ausgefallener Stunden am Gesamtstundensoll des Schuljahres 2022/2023 lag laut Schulstatistik des SMK bei 8 %.
- 26 Gründe für die enorme Steigerung des **planmäßigen Unterrichtsausfalls** im 1. Schulhalbjahr 2022/2023 sieht das SMK in zahlreichen unbesetzten Stellen für Lehrkräfte infolge eines Bewerbermangels. Der erhöhte **außerplanmäßige Unterrichtsausfall** war nach Angabe des Ministeriums vor allem durch eine außergewöhnliche Krankheitswelle bei Lehrkräften und Schülern – wie in allen Teilen der Bevölkerung – verursacht.
- 27 Die folgende Abbildung zeigt den Zusammenhang zwischen krankheitsbedingten Ausfalltagen von Lehrkräften und dem außerplanmäßigen Unterrichtsausfall.

Abbildung 2: Krankheitsbedingte Ausfalltage von Lehrkräften

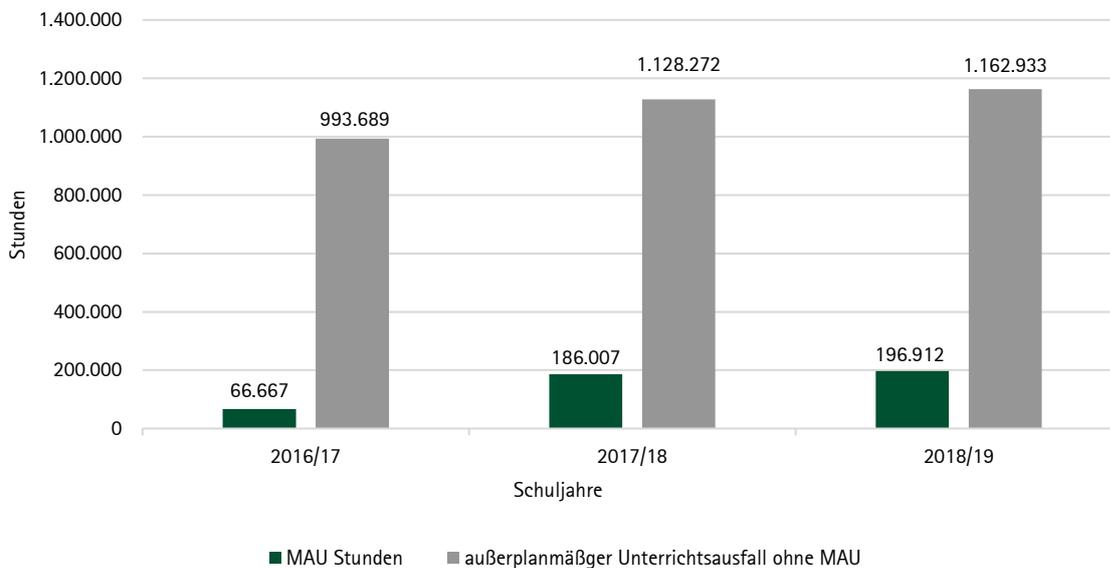


Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der vom SMK mit Schreiben vom 25. Oktober 2023 mitgeteilten jährlichen Ausfalltage.

<sup>4</sup> Quelle: Zuarbeit SMK mit Anschreiben vom 25. Oktober 2023, Az.: 11-0441/40/1.

- 28 Zwischen 2015 und 2021 blieb die Anzahl der Ausfalltage relativ konstant auf einem Niveau zwischen 15,2 und 16,7 Tagen pro Lehrkraft, was einen Anteil von 6 % bis 6,6 % des zur Verfügung stehenden Lehrerarbeitsvermögens entspricht. Im Jahr 2022 ist jedoch ein deutlicher Anstieg erkennbar. Die Ausfalltage stiegen auf durchschnittlich 22,6 Tage pro Lehrkraft, was einer Erhöhung um 2,4 Prozentpunkte auf 9 % des zur Verfügung stehenden Lehrerarbeitsvermögens entspricht. Die sprunghaft angestiegenen krankheitsbedingten Fehlzeiten der Lehrkräfte haben den signifikanten Anstieg des außerplanmäßigen Unterrichtsausfalles maßgeblich beeinflusst und damit die Herausforderungen für die Sicherstellung einer verlässlichen Unterrichtsversorgung weiter verschärft.
- 29 Die Abdeckung des Unterrichtsausfalles erfolgte im Schuljahr 2016/2017 mit rd. 7 % durch Mehrarbeitsunterricht, im Schuljahr darauf mit rd. 16 % und im Schuljahr 2018/2019 mit rd. 17 %. Für die folgenden Schuljahre liegen pandemiebedingt keine vollständigen Aufzeichnungen vor.

Abbildung 3: Abdeckung von außerplanmäßigem Unterrichtsausfall durch Mehrarbeitsunterricht (MAU) in Stunden



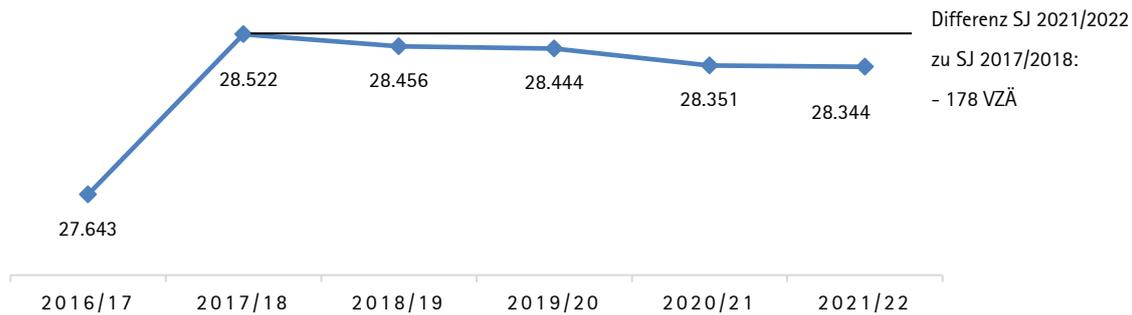
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Zuarbeit des SMK Schreiben vom 20. September 2021.

- 30 Der Mehrarbeitsunterricht kann einen Beitrag zur Stabilisierung der Unterrichtsversorgung leisten. Der Anstieg des Unterrichtsausfalles trotz steigender MAU-Stunden zeigt jedoch, dass die Ressourcen nicht ausreichen, den Bedarf auch nur ansatzweise zu decken.
- 31 Die Anordnung von Mehrarbeitsunterricht kann außerplanmäßigen Unterrichtsausfall weder ausgleichen noch erheblich abmildern. Die Sonderregelung zur Mehrarbeitsvergütung kann nur als Ergänzung der Maßnahmen angesehen werden, die den Ursachen des Ausfalles entgegenwirken.

## 2.5 Sinkendes Lehrerarbeitsvermögen

- 32 Das für die Unterrichtsabsicherung verfügbare Lehrerarbeitsvermögen ist im Freistaat Sachsen im Betrachtungszeitraum von 2017 bis 2022 gesunken (siehe Abbildung 4). Obwohl das SMK durch neu geschaffene Lehrerstellen eine deutliche Verbesserung der Unterrichtsversorgung anstrebte, hat die tatsächliche Verfügbarkeit der Lehrkräfte für den Unterricht sogar abgenommen.

Abbildung 4: Entwicklung Lehrerarbeitsvermögen (Ist)



Quelle: Eigene Darstellung nach Kenndaten des SMK, Mitteilung vom 3. Februar 2023.

- <sup>33</sup> Das SMK wies in seiner Stellungnahme vom 26. August 2024 darauf hin, dass bei zahlreichen Lehrkräften der Schwerpunkt ihrer Arbeitstätigkeit mittlerweile außerhalb der Unterrichtserteilung liegt. Besonders deutlich zeigt sich dies in den Zahlen des Schuljahres 2021/2022, in welchem 3.650 VZÄ an Lehrkräften durch Unterrichtsbefreiung sowie weitere 643 VZÄ durch nicht schulbezogene Abordnungen für die Unterrichtsabsicherung fehlten.<sup>5</sup>
- <sup>34</sup> Bereits im Sonderbericht „Lehrerverbeamtung in Sachsen: Attraktivität des Lehrerberufs gesteigert, Unterrichtsversorgung noch nicht gesichert“<sup>6</sup> hatte der SRH empfohlen, den hohen Anteil unterrichtsfremder Tätigkeiten und Verpflichtungen der Lehrkräfte zu reduzieren und/oder auf andere Bedienstete zu verlagern sowie die Effizienz des gesamten Systems der Bedarfsermittlung und -deckung zu steigern. Tatsächlich hat sich der Umfang unterrichtsfremder Tätigkeiten von Lehrkräften nicht signifikant verringert. Auch das System der Bedarfsermittlung und -deckung wurde bislang nahezu unverändert fortgeführt.
- <sup>35</sup> Der SRH fordert daher erneut dazu auf, die unterrichtsfremde Verwendung von Lehrkräften einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Gelingt es, dadurch gebundenes Lehrerarbeitsvermögen freizusetzen, bedarf es keiner weiteren Verlängerung der Sonderregelung zur Mehrarbeitsvergütung von Lehrkräften.

## 2.6 Mehrarbeitsvergütung für teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte

- <sup>36</sup> Leisten teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte Mehrarbeitsunterricht, werden ihnen gem. § 19 Abs. 1 SächsEMAVO zunächst die Stunden bis zum Erreichen der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit (Vollzeit) mit dem Stundensatz bezahlt, der ihrer Entgelt-/Besoldungsgruppe entspricht (sog. Auffüllstunden). Über die Vollzeit hinaus geleisteter Mehrarbeitsunterricht wird mit einem in der Sächsischen Erschwerniszulagen- und Mehrarbeitsvergütungsverordnung (SächsEMAVO) festgelegten Stundensatz (§ 18 Abs. 2 SächsEMAVO) abgegolten.
- <sup>37</sup> Die SächsEMAVO gilt analog für tarifbeschäftigte Lehrkräfte (§ 44 Nr. 2 zu Abschnitt II - Arbeitszeit - i. V. m. § 24 Abs. 3 S. 3 TV-L).
- <sup>38</sup> Bei den geprüften teilzeitbeschäftigten Lehrkräften war auffällig, dass ihnen sehr hohe Stundensätze für die Auffüllstunden gezahlt wurden. So lag beispielsweise der Stundensatz für Lehrkräfte an Förderschulen bei 58,47 € und für Lehrkräfte an Grundschulen bei 49,19 €. Demgegenüber haben vollzeitbeschäftigte Lehrkräfte gem. § 18 Abs. 2 SächsEMAVO lediglich Anspruch auf 21,82 € (A11/A12) bzw. 30,27 € (ab A13) je geleisteter Mehrarbeitsstunde.

<sup>5</sup> Kenndaten zum Schuljahr 2021/2022, Zuarbeit des SMK vom 3. Februar 2023.

<sup>6</sup> Vgl. Drs 7/10940.

- 39 Auf Anfrage des SRH zu diesen Differenzen teilte das SMF mit, dass es die Mehrarbeitsvergütung für teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte entgegen der Vorgaben des § 19 Abs. 2 SächsEMAVO nicht auf Basis der regelmäßig wöchentlichen Arbeitszeit, sondern anhand des Regelstundenmaßes der jeweiligen Schulart berechne. Die Anknüpfung an das Regelstundenmaß dient aus Sicht des SMF lediglich der Vereinfachung und berücksichtige, dass Lehrkräfte im Schuldienst im Rahmen ihrer wöchentlichen Gesamtarbeitszeit neben der Unterrichtstätigkeit noch weitere außerunterrichtliche Dienstwahrnehmungen zu erfüllen haben.
- 40 Konkret bedeutet dies, dass das SMF im Vollzug das Regelstundenmaß nutzt, um die geleistete Mehrarbeitsunterrichtsstunde zeitlich zu bewerten und finanziell abzugelten. Im Durchschnitt werden 3 Unterrichtsstunden als 5 Zeitstunden gewertet.
- 41 Die vollziehende Gewalt, zu der auch das SMF gehört, ist jedoch gem. Art. 3 Abs. 3 SächsVerf an Recht und Gesetz gebunden und hat die bestehenden Gesetze anzuwenden. Das SMF ist nicht befugt, von diesem Grundsatz abzuweichen, auch wenn es eine bestehende gesetzliche Regelung für falsch hält. Das gilt auch für Rechtsverordnungen, die gem. Art. 75 Abs. 1 SächsVerf von einer dazu gesetzlich ermächtigten Stelle erlassen wurden. Soweit das SMF eine Änderung der bestehenden Regelungen zur Vergütung vom Mehrarbeitsunterricht durch teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte in der SächsEMAVO für notwendig erachtet, hat es auf eine solche im dafür vorgesehenen Verfahren hinzuwirken und kann diese nicht durch einen abweichenden Verwaltungsvollzug entbehrlich machen.
- 42 Die Berechnung der Mehrarbeitsvergütung anhand des Regelstundenmaßes führt dazu, dass teilzeitbeschäftigten Lehrkräften auch Tätigkeiten vergütet werden, die weder angeordnet noch erbracht wurden. Wie das SMF selbst ausgeführt hat, gehört zu den von den Lehrkräften zu erfüllenden Aufgaben nicht nur der Unterricht und damit im Zusammenhang stehende Tätigkeiten wie beispielsweise die Vor- und Nachbereitung von Unterrichtsstunden, sondern auch sog. außerunterrichtliche Tätigkeiten wie beispielsweise die Teilnahme an Schulkonferenzen oder Vorbereitung von Elternabenden und -sprechstunden. Diese Tätigkeitsbereiche werden durch die Anordnung von Mehrarbeitsunterricht nicht berührt, in die Berechnung der Vergütung auf Grundlage des Regelstundenmaßes aber gleichwohl einbezogen.
- 43 Das SMF ist aufgefordert, eine rechtskonforme Zahlbarmachung von Mehrarbeit an teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte zu veranlassen. Dazu hat das LaSuB mitzuteilen, wie viel Arbeitszeit einer Lehrkraft mit der Anordnung einer Mehrunterrichtsstunde verbunden ist.

### 3 Folgerungen

- 44 Das SMK hat das Verfahren zur Anordnung, Genehmigung, Erfassung und Zahlbarmachung von Mehrarbeit revisionssicher zu gestalten und die Grundsätze der ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung bei der Bewilligung von Mehrarbeitsvergütung zu etablieren.
- 45 Vor Auslaufen der Sonderregelung zur Mehrarbeitsvergütung für Lehrkräfte zum 31. Dezember 2026 hat das SMK deren Eignung, die Unterrichtsversorgung abzusichern, kritisch zu hinterfragen.
- 46 Das SMF hat unter Beteiligung des SMK die Zahlung der Mehrarbeitsvergütung an teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte rechtskonform zu gestalten, um eine einheitlich anwendbare Vergütungspraxis zu erreichen.

### 4 Stellungnahme

- 47 Das SMK hält die derzeitige Verfahrensweise der Schulen, geleisteten Mehrarbeitsunterricht durch einen Abgleich von Stunden- und Vertretungsplan zu ermitteln, für geeignet und rechtssicher. Es hat außerdem im Schlussgespräch betont, vor einer Entscheidung über die Erfassung der Arbeitszeit von Lehrkräften sowohl die Ergebnisse der bereits laufenden Arbeitszeituntersuchung als auch die Novellierung des Arbeitszeitgesetzes durch den Bundesgesetzgeber abwarten zu wollen.

- 48 Das für die Berechnung und Auszahlung der Mehrarbeitsvergütung fachlich zuständige SMF hat in seiner Stellungnahme zu Pkt. 2.6 die geäußerte Kritik an der Berechnung der Mehrarbeitsvergütung für teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte zurückgewiesen. Es argumentiert, dass nur durch die angewandte Berechnungsmethode das unionsrechtlich verankerte Gebot gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit umgesetzt werden könne und verweist auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes aus dem Jahr 2008 zur Mehrarbeitsvergütung einer teilzeitbeschäftigten Lehrkraft im Land Berlin. Danach liegt eine Ungleichbehandlung immer dann vor, wenn bei gleicher Arbeit und gleicher Anzahl Stunden, die aufgrund eines Arbeitsverhältnisses geleistet werden, die Vollzeitbeschäftigten gezahlte Vergütung höher ist als die Teilzeitbeschäftigten gezahlte.
- 49 Eine solche Ungleichbehandlung könne bei teilzeitbeschäftigten Lehrkräften nur verhindert werden, wenn im Wege der Auslegung – entgegen des Wortlautes – von § 19 Abs. 2 SächsEMAVO nicht auf deren regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit, sondern das jeweilige wöchentliche Regelstundenmaß abgestellt werde. Grund hierfür sei, dass Lehrkräften Teilzeit in Form eines Anteils des jeweils geltenden Regelstundenmaßes bewilligt werde und deren (anteilige) Besoldung/Vergütung sich folglich danach richte. Auch sei die Arbeitszeit von Lehrkräften nur hinsichtlich der Unterrichtsstunde exakt messbar.
- 50 Das SMF verweist auf die Regelungen in Thüringen und Sachsen-Anhalt, denen die hiesige Auslegung des § 19 Abs. 2 SächsEMAVO entspreche.

## 5 Schlussbemerkungen

- 51 Der SRH hält an seiner Forderung gegenüber dem SMK, das Verfahren zur Anordnung, Genehmigung, Erfassung und Zahlbarmachung von Mehrarbeit revisionssicher zu gestalten, fest. Ein sachverständiger Dritter muss innerhalb angemessener Zeit prüfen können, ob die Voraussetzungen für die ausgezahlte Vergütung tatsächlich vorlagen. Die derzeitige Praxis in den Schulen, den Umfang des von den Lehrkräften geleisteten Mehrunterrichts auf Grundlage der Stunden- und Vertretungspläne zu bestimmen, genügt dem nicht.
- 52 Die Begründung des SMF für seine dem Wortlaut des Gesetzes nicht entsprechende Verfahrensweise der Berechnung der Mehrarbeitsvergütung teilzeitbeschäftigter Lehrkräfte geht aus Sicht des SRH fehl. Er hält daher an seiner Kritik an der derzeitigen Praxis der Mehrarbeitsvergütung von teilzeitbeschäftigten Lehrkräften für sog. Auffüllstunden fest und fordert eine der gesetzlichen Regelung entsprechende Verfahrensweise ein.
- 53 Der SRH bezweifelt nicht, dass teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte für angeordnete und gegebene Mehrunterrichtsstunden nicht schlechter bezahlt werden dürfen als vollzeitbeschäftigte Lehrkräfte. Er erkennt auch an, dass das SMF versucht, diesem Grundsatz durch die Bezugnahme auf das Regelstundenmaß gerecht zu werden. Allerdings bestehen aus Sicht des SRH die geäußerten Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit des vom SMF gewählten Weges weiter fort.
- 54 Schon der Ansatz, die Vorschrift des § 19 Abs. 2 Satz 1 SächsEMAVO entgegen ihres klaren Wortlautes auszulegen, ist verfassungsrechtlich problematisch. Grenze der Auslegung einer Vorschrift ist deren Wortlaut. Ist der Wortlaut einer Vorschrift mit höherrangigem Recht nicht vereinbar, ist die Vorschrift zu ändern. Dazu wäre im Prüfungszeitraum jederzeit Gelegenheit gewesen, da die SächsEMAVO seit dem 1. Januar 2017 mehrfach novelliert wurde. Anders als das SMF meint, werden teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte bei einer dem Wortlaut des Gesetzes entsprechenden Verfahrensweise für geleisteten Mehrunterricht auch nicht schlechter bezahlt als vollzeitbeschäftigte Lehrkräfte. Voraussetzung hierfür ist lediglich, dass der auf den geleisteten Unterricht entfallende Zeitanteil zutreffend bestimmt wird, wozu angesichts der aktuellen Rechtsprechung von EuGH und BAG zur Arbeitszeiterfassung von Beschäftigten auch Anlass besteht.

## Einzelplan 07:

# Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Klimaschutz

## Verwendungsnachweisprüfung im Geschäftsbereich des SMWA

12

Die Verwendung von Zuwendungen wurde nicht wie vorgeschrieben überwacht. Ob die mittelbewirtschaftenden Stellen ihrer Überwachungsaufgabe überhaupt nachkamen, ging nicht aus den Akten hervor.

Um das Potenzial der Landeseinheitlichen Fördermitteldatenbank FÖMISAX besser auszuschöpfen, müssten die Auswertungsmöglichkeiten und die Datenqualität verbessert werden.

Im Vergleich zu 1998 hat sich die Quote geprüfter Verwendungsnachweise im Geschäftsbereich des SMWA spürbar erhöht. Dennoch besteht Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Prüfungsdauer sowie der Dokumentation.

Das Stichprobenverfahren wird trotz der seit 2019 bestehenden gesetzlichen Verpflichtung im Geschäftsbereich des SMWA weitgehend nicht angewandt.

### 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Ob die mit einer Förderung beabsichtigten Zwecke erreicht und die dafür gewährten Fördermittel zweckentsprechend sowie wirtschaftlich eingesetzt wurden, zeigt sich erst bei der Prüfung des Verwendungsnachweises. Insofern handelt es sich beim Verwendungsnachweis um ein zentrales Element in Förderverfahren. Der SRH hat im Geschäftsbereich des SMWA geprüft, ob die Verwendung der Fördermittel in den Jahren 2017 bis 2022 gemäß den haushaltsrechtlichen Vorschriften überwacht und wie vorgeschrieben kontrolliert wurden. Verantwortlich dafür waren neben dem SMWA das Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LASuV, nunmehr im Geschäftsbereich des SMIL), die Landesdirektion Sachsen (LDS) und die Sächsische Aufbaubank (SAB). Die Behörden des Freistaates betreiben als Vorsystem zur Fördermittelbearbeitung das System FMV2, die SAB wendet das System ProSAB an. Beide Vorsysteme liefern ihre Daten an die Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank FÖMISAX.
- <sup>2</sup> 35 Förderrichtlinien des SMWA mit 67.024 bewilligten Fördervorhaben und einem Gesamtvolumen von rd. 5 Mrd. € bezog der SRH im Rahmen einer Datenauswertung in die Prüfung ein. Zu 41.717 geförderten Vorhaben lagen Verwendungsnachweise vor, von denen 38.571 geprüft waren.
- <sup>3</sup> Ferner prüfte der SRH die Akten zu 125 Vorhaben, wobei alle 35 Richtlinien vertreten waren.

### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Keine vorschriftsgemäße Überwachung der Zuwendungen

- <sup>4</sup> Die Verwendung ausgereicherter Zuwendungen ist zu überwachen. Wer Ausgaben für Zuwendungen bewirtschaftet, hat gemäß den haushaltsrechtlichen Vorschriften<sup>1</sup> für jedes Haushaltsjahr eine besondere Übersicht zu führen über
  - Empfänger, Art, Höhe und Zweck der Zuwendung,
  - die zur Zahlung angewiesenen Beträge sowie die eingegangenen Verpflichtungen,
  - den vorgeschriebenen Zeitpunkt für die Vorlage des Verwendungsnachweises, dessen Eingang sowie den Zeitpunkt der Prüfung durch die Verwaltung.
- <sup>5</sup> Diese Übersicht haben die mittelbewirtschaftenden Stellen SMWA, LASuV und LDS nicht nachweisbar geführt und damit die Verwendung der Zuwendungen nicht vorschriftsgemäß überwacht.

<sup>1</sup> Nr. 9 VwV zu § 44 SÄHO/VVK.

- <sup>6</sup> Im seit Jahren bereits bei den Behörden des Freistaates in Betrieb befindlichen elektronischen Bearbeitungssystem (FMV2) steht eine entsprechende Berichtsfunktion zur Verfügung, die nicht genutzt wurde.
- <sup>7</sup> Die angabegemäß genutzten Überwachungs- und Steuerungsalternativen (z. B. Excel-Listen) können lediglich eine Ergänzung der verpflichtend zu führenden Übersichten darstellen. Mangels ihrer aktenmäßigen Dokumentation war jedoch nicht nachvollziehbar, ob die mittelbewirtschaftenden Stellen ihrer Überwachungsaufgabe überhaupt nachkamen.

## 2.2 Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank unterstützt die Verwendungsnachweisprüfung nur bedingt

- <sup>8</sup> Die in Sachsen gesetzlich geschaffene Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank (FÖMISAX) soll der laufenden Analyse der Förderpraxis, der Rechnungsprüfung sowie der Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht dienen (§ 3 Satz 1 SächsFöDaG<sup>2</sup>). Da Auswertungen zur

- | Einhaltung der Jahresfrist bei Rücknahme oder Widerruf von Zuwendungen,
- | unverzüglichen Durchführung der Schlüssigkeitsprüfung und
- | Einhaltung der Monatsfrist der Vollständigkeitsprüfung

in FÖMISAX nicht möglich sind, kann sie ihren Zweck nur bedingt erfüllen. Ursächlich hierfür ist das Fehlen notwendiger Daten, die zwar zum Teil in den sogenannten Vorsystemen vorliegen, jedoch nicht an FÖMISAX übertragen werden.

- <sup>9</sup> Zu Auswertungszwecken erstellen die fachlich zuständigen Referate des SMWA bzw. die Bewilligungsbehörden stattdessen teilweise Excel-Listen, was dem Sinn und Zweck der Landeseinheitlichen Fördermitteldatenbank nicht entspricht.

## 2.3 Qualität der in FÖMISAX abgebildeten Daten verbesserungsbedürftig

- <sup>10</sup> Die in der FÖMISAX abgebildeten und über die Vorsysteme FMV2 bzw. ProSAB erfassten Daten stimmten hinsichtlich

- | der Frist zur Vorlage des Verwendungsnachweises,
- | dessen Eingang und
- | dem Zeitpunkt der Prüfung durch die Verwaltung

teilweise nicht mit der Aktenlage überein.

- <sup>11</sup> So erfasste die SAB die Frist zur Vorlage des Verwendungsnachweises in 19.416 Fällen der Förderprogramme Corona Soforthilfe-Darlehen (18.944 Fälle), Mikrodarlehen (370 Fälle), Rettung Umstrukturierung KMU (RUB) (79 Fälle), GuW (21 Fälle) und KMU Krisensituation (KUNST) (2 Fälle) überhaupt nicht. Zu den Förderprogrammen RUB und KUNST teilte das SMWA sogar mit, dass die Vorlagefrist des Verwendungsnachweises generell nicht im Bearbeitungs- und Vorsystem ProSAB erfasst wird. Die Nichterfassung verstößt gegen § 5 Abs. 2 S. 2 SächsFöDaG i. V. m. § 2 Nr. 7 SächsFöDaVO<sup>3</sup>.
- <sup>12</sup> Im LASuV erfolgte die Erfassung des Verwendungsnachweis-Posteingangs im Vorsystem FMV2 grundsätzlich erst mit der Prüfung des Verwendungsnachweises. Dies führte dazu, dass die mit der Bearbeitung Beauftragten den Verwendungsnachweis erst nach Monaten und in einem Fall erst nach über 4 Jahren im Vorsystem erfassten. Dies läuft der gesetzlichen Zweckbestimmung, der laufenden Analyse der Förderpraxis zu dienen,<sup>4</sup> zuwider. Auch hier liegt ein Verstoß gegen § 5 Abs. 2 S. 2 SächsFöDaG i. V. m. § 2 Nr. 7 SächsFöDaVO vor.

<sup>2</sup> Gesetz über Fördermitteldatenbanken im Freistaat Sachsen vom 10. Juni 1999 (SächsGVBl. S. 273), das zuletzt durch Artikel 19 des Gesetzes vom 14. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 782) geändert worden ist.

<sup>3</sup> Sächsische Fördermitteldatenbankverordnung vom 13. Oktober 2000 (SächsGVBl. S. 442).

<sup>4</sup> § 3 Satz 1 SächsFöDaG.

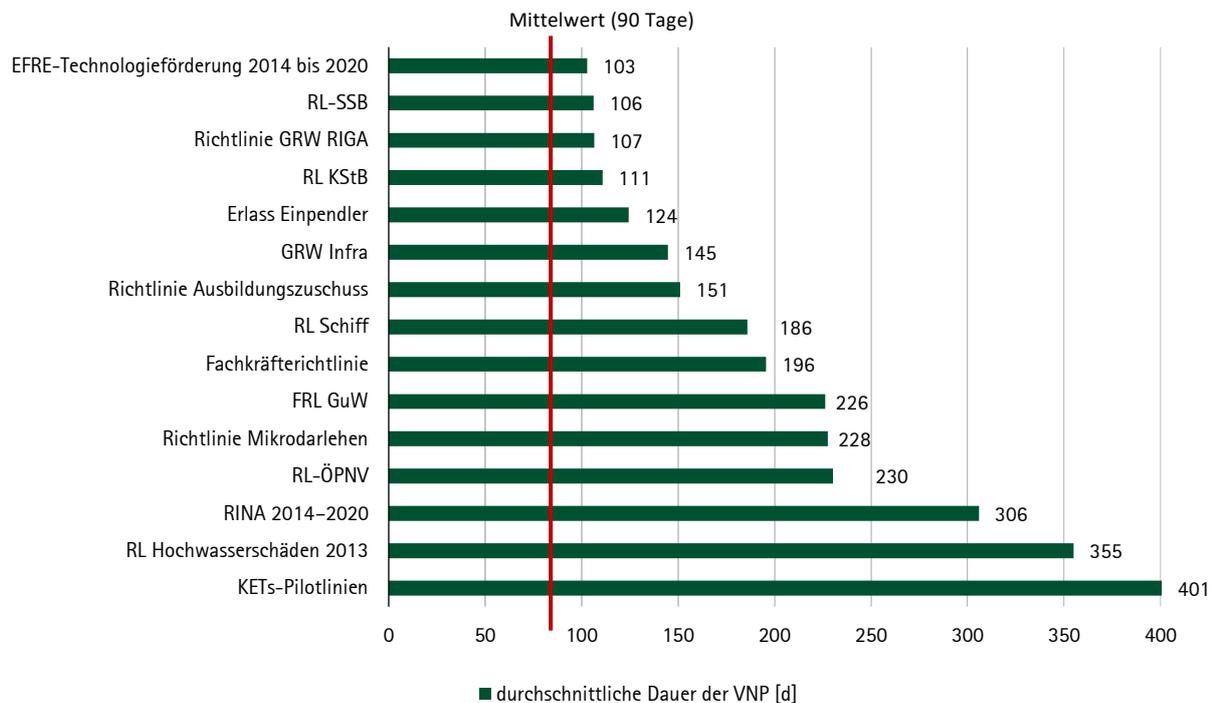
## 2.4 Prüfung der Verwendungsnachweise verbessert, aber optimierungsbedürftig

<sup>13</sup> Im Jahr 1998 waren im Geschäftsbereich des SMWA gerade einmal rd. 43,3 % der Verwendungsnachweise geprüft.<sup>5</sup> Zum Stand 31. Juli 2022 konnte der SRH eine Quote von rd. 92,5 %<sup>6</sup> feststellen. Dabei wurden rd. 89,1 % der Verwendungsnachweise innerhalb von 6 Monaten geprüft. Die positive Entwicklung wird vom SRH begrüßt.

<sup>14</sup> Dennoch besteht Verbesserungspotenzial:

- Bei 2.065 Vorhaben mit einem Bewilligungsvolumen von rd. 434,5 Mio. € (23,5 %) lag der Verwendungsnachweis zum 31. Juli 2022 trotz Fristablauf noch nicht vor.
- Bei 8.567 Vorhaben (rd. 467,4 Mio. €) ging der Verwendungsnachweis verspätet ein. Besonders hoch waren die Verspätungen beim LASuV mit durchschnittlich 122 Tagen.
- Bei 3.146 Vorhaben mit einem Bewilligungsvolumen von rd. 362,3 Mio. € war die Verwendungsnachweisprüfung noch nicht abgeschlossen, obwohl die Verwendungsnachweise vorlagen.
- Die Prüfungsdauer variierte zwischen den Bewilligungsbehörden und auf Ebene der einzelnen Richtlinien (vgl. Abbildung 1) teilweise erheblich. Im Durchschnitt dauerte die Prüfung 90 Tage, wobei sie beim LASuV und der LDS mit durchschnittlich 123 bzw. 133 Tagen am längsten dauerte. Besonders viel Zeit nahm die Prüfung der Vorhaben nach den Förderrichtlinien RL Hochwasserschäden 2013 und KETs-Pilotlinien<sup>7</sup> mit durchschnittlich 355 bzw. 401 Tagen in Anspruch.

Abbildung: Förderrichtlinien mit einer überdurchschnittlichen Dauer der Verwendungsnachweisprüfung



Quelle: Eigene Darstellung und Auswertung nach LIF-FÖMISAX-Auszug mit Datenstand 31. Juli 2022.

<sup>15</sup> Bei der Aktenprüfung stellte der SRH fest, dass

- die Prüfung in einem Fall sogar 1.586 Tage dauerte,
- Prüfvermerke zur vertieften Prüfung fehlten (5 Vorhaben) und
- vorhandene Prüfvermerke teils mangelhaft waren, da essenzielle Prüfschritte nicht dokumentiert waren. So wurde seitens LASuV, LDS und SAB nicht gewürdigt, ob der Verwendungszweck erreicht (11 Vorhaben, 16,2 %) und/oder die Mittel zweckentsprechend verwendet wurden (14 Vorhaben, 20,6 %).

<sup>5</sup> Vgl. SRH, Jahresbericht 1998, Beitrag 6.

<sup>6</sup> Zu 41.717 Vorhaben lagen Verwendungsnachweise vor. Zu 38.571 Vorhaben wurden diese geprüft.

<sup>7</sup> Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Förderung von Pilotlinien auf dem Gebiet der Schlüsseltechnologien, SächsABl. 2015, Nr. 31, Seite 1044.

16 Das Datum der Vollständigkeit des Verwendungsnachweises wurde von der SAB nicht generell erfasst.

### 2.5 Stichprobenverfahren wird weitgehend nicht angewendet

17 Obwohl es bei rein aus Landesmitteln finanzierten Zuwendungen seit dem 1. Januar 2019 verpflichtend<sup>8</sup> vorgeschrieben ist, kam das Stichprobenverfahren lediglich bei 2 von 30 FÖMISAX-Richtlinien des SMWA zur Anwendung. Dies stellt einen Verstoß gegen § 44 Abs. 2 SÄHO und damit gegen eine gesetzliche Regelung dar. Der Gesetzgeber hat den Bewilligungsbehörden kein Entschließungsermessen über die Anwendung des Stichprobenverfahrens eingeräumt.

Die unterlassene Anwendung des Stichprobenverfahrens wurde u. a. damit begründet, dass es maßgeblich sei, dass das gesamte Förderprogramm und nicht die einzelne Zuwendung vollständig aus Landesmitteln finanziert werde. Maßgeblich ist nach Ansicht des SRH allerdings die Finanzierungsquelle der einzelnen Zuwendung, wobei die Grundgesamtheit je Förderrichtlinie und Bewilligungsstelle gebildet wird. Diese Auslegung wird vom SMF als Normgeber geteilt.

18 Die mit der Einführung des Stichprobenverfahrens zum 1. Januar 2019 beabsichtigte Verfahrenserleichterung konnte so nicht erreicht werden.

## 3 Folgerungen

### 3.1 Keine vorschriftsgemäße Überwachung der Zuwendungen

19 Das SMWA hat sicherzustellen, dass die Verwendung der Zuwendungen in seinem Geschäftsbereich künftig vorschriftsgemäß und nachvollziehbar überwacht wird. Aus Gründen der Effizienz empfiehlt der SRH, zur Erstellung der Übersicht die bereits existierende Berichtsfunktion der FMV2 zu nutzen.

### 3.2 Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank erweitern

20 Der SRH empfiehlt dem SMF, die Voraussetzungen zu schaffen, um den Umfang verwendungsnachweisspezifischer Angaben in FÖMISAX zu erweitern. Zu diesem Zweck sollten künftig die Parameter

- | Art des Verwendungsnachweises,
- | Datum der Vollständigkeit des Verwendungsnachweises,
- | Datum der Vollständigkeitsprüfung,
- | Datum der Schlüssigkeitsprüfung und
- | Datum der vertieften Prüfung

erfasst und in FÖMISAX abrufbar gemacht werden.

21 Nur mithilfe dieser Angaben kann aus Sicht des SRH die Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank die an sie gestellten gesetzlichen Aufgaben umfassend erfüllen.

### 3.3 Qualität der FÖMISAX verbessern

22 Die Qualität der FÖMISAX-Daten ist zu verbessern. Die rechtlichen Vorgaben des Sächsischen Fördermitteldatenbankgesetzes und der hierzu erlassenen Verordnung sind hinsichtlich der zu pflegenden Daten zu beachten.

23 Bei den Programmen RUB und KUNST hat die SAB die Vorlagefrist des Verwendungsnachweises zu erfassen und an FÖMASIX zu übertragen.

24 Die Bearbeitungspraxis im LASuV ist zu ändern. Um den jeweiligen Stand des Verfahrens abzubilden, sollte der Eingang des Verwendungsnachweises umgehend in der FMV2 eingetragen werden.

<sup>8</sup> § 44 Abs. 2 SÄHO i. V. m. Nr. 11.2 VwV zu § 44 SÄHO/WVK.

### 3.4 Prüfung der Verwendungsnachweise weiter verbessern

- <sup>25</sup> Eine zeitnahe Verwendungsnachweisprüfung und der damit verbundene Abschluss des Zuwendungsverfahrens ist Voraussetzung für die erfolgreiche Durchsetzung etwaiger Erstattungsansprüche, schafft Rechtssicherheit für Bewilligungsstelle und Zuwendungsempfängende und verbessert die Entscheidungsgrundlage für etwaige Anschlussbewilligungen. Die Bewilligungsbehörden sollten daher die Anzahl ungeprüfter Verwendungsnachweise weiter reduzieren.
- <sup>26</sup> Außerdem sind alle vorgesehenen Prüfungsschritte im Prüfvermerk durch die Bewilligungsbehörden zu dokumentieren. Die SAB hat den Zeitpunkt der Vollständigkeit der Verwendungsnachweise dementsprechend immer zu erfassen.

### 3.5 Stichprobenverfahren künftig anwenden

- <sup>27</sup> Die Bewilligungsbehörden SMWA, LASuV, LDS und SAB haben das Stichprobenverfahren künftig gesetzeskonform anzuwenden.
- <sup>28</sup> Dem SMF wird zur Klarstellung empfohlen, Nr. 11.2 VwV zu § 44 SÄHO/VVK dahingehend zu präzisieren, dass nicht die Förderrichtlinie in Gänze aus Landesmitteln finanziert werden muss, sondern die Finanzierung der einzelnen Zuwendung maßgeblich und daher zu betrachten ist.

## 4 Stellungnahmen

### 4.1 Überwachung der Zuwendungen

- <sup>29</sup> Das SMWA bringt vor, dass 2 Fachreferate anhand der Recherchemöglichkeiten in der FÖMISAX und den Zugängen zum Förderportal der SAB die Zuwendung überwachen würden. Die Leitstelle beim Landesamt für Steuern und Finanzen erläuterte, dass beide Berichte vergleichbar seien. Die FÖMISAX-Berichte zur Fachdatenrecherche entsprechen daher der zu führenden Übersicht nach Nr. 9.2. VwV zu § 44 SÄHO. Sie würden fortan aktenmäßig dokumentiert.
- <sup>30</sup> Das LASuV werde ab sofort die bereits existierende Berichtsfunktion der FMV2 zur Erstellung der Übersicht nutzen.

### 4.2 Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank

- <sup>31</sup> Das SMWA teilte mit, dass die vorgeschlagene Erweiterung der FÖMISAX aus fachlicher Sicht befürwortet werde.
- <sup>32</sup> Nach Mitteilung des SMF sei die Bereitstellung eines geeigneten, aus der FÖMISAX generierbaren BI-Suite-Berichts mit den erforderlichen Daten für die Verwendungsnachweisüberwachung beabsichtigt. Die vorher erforderliche Implementierung der fehlenden Datenfelder in den VORSYSTEMEN und die Umstellung der Schnittstelle zur FÖMISAX werde jedoch noch Zeit in Anspruch nehmen.

### 4.3 Qualität der in FÖMISAX abgebildeten Daten

- <sup>33</sup> Hinsichtlich der in Nr. 2.3 benannten Förderrichtlinien, die die SAB abwickelt und bei denen der SRH Mängel bei der Erfassung im VORSYSTEM feststellte, gab das SMWA keine Stellungnahme ab.
- <sup>34</sup> Das LASuV sagte zu, die Bearbeitungspraxis zu ändern und künftig den Eingang des Verwendungsnachweises umgehend in der FMV2 einzutragen.

### 4.4 Prüfung der Verwendungsnachweise

- <sup>35</sup> Bezüglich der Fachkräfterrichtlinie wirke das SMWA darauf hin, dass die SAB mit den vorhandenen Personalkapazitäten den Zeitraum für die Verwendungsnachweisprüfung verkürzt. Die Prüfungsschritte würden im Prüfvermerk künftig dokumentiert werden. Beim Programm GRW RIGA habe die SAB in den vergangenen 2 Jahren die Verwendungsnachweisprüfung erheblich beschleunigt und Rückstände abgebaut.

- 36 Auch im LASuV würden künftig die Prüfungsschritte im Prüfvermerk dokumentiert. Das LASuV werde mit dem vorhandenen Personal stetig die Anzahl der ungeprüften Verwendungsnachweise reduzieren.

#### 4.5 Stichprobenverfahren

- 37 Nach Mitteilung des SMWA sei im durch Landesmittel finanzierten Teil des Förderprogrammes Regionales Wachstum mit Umsetzung der seit Juli 2023 geltenden Förderrichtlinie das Stichprobenverfahren eingeführt worden. Bei der Fachkräftenrichtlinie werde das Stichprobenverfahren für eingehende Verwendungsnachweise seit dem 1. Januar 2025 angewandt.
- 38 Im rein landesmittelfinanzierten Förderprogramm RL Landes-Technologieförderung werde das Stichprobenverfahren zwar angewendet, sei aber nach Auffassung des Fachreferates aufgrund geringer Stückzahlen und Inhomogenität nicht praktikabel. Für die Anwendung des Stichprobenverfahrens sollte hier aber nicht die Finanzierungsquelle der einzelnen Zuwendung maßgeblich sein, da andernfalls unterschiedliche Prozesse zur VN-Prüfung innerhalb desselben Förderprogrammes bzw. derselben Förderbausteine installiert werden müssten, was die Bestrebungen des Normgebers zur Verfahrenserleichterung konterkarieren würde.
- 39 Das LASuV vertritt die Auffassung, dass die Stichprobenquote von mind. 50 % gem. Nr. 11.2 VwV zu § 44 SÄHO (VVK) weiterhin eingehalten werde.
- 40 Das SMF teilte mit, dass es den vom SRH empfohlenen Präzisierungsbedarf in Nr. 11.1 und Nr. 11.2 im Rahmen eines ressortübergreifenden Austausches im Zusammenhang mit der nächsten Änderung der VwV zu § 44 SÄHO prüfen werde.

### 5 Schlussbemerkungen

#### 5.1 Überwachung der Zuwendungen

- 41 Da die FÖMISAX-Berichte zur Fachdatenrecherche angabegemäß der zu führenden Übersicht nach Nr. 9.2. VwV zu § 44 SÄHO entsprechen, können aus Sicht des SRH auch diese zur Überwachung genutzt werden. Der SRH begrüßt die Zusagen von SMWA und LASuV, die Verwendung der Zuwendungen fortan ordnungsgemäß zu dokumentieren.

#### 5.2 Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank

- 42 Der SRH erkennt auch die Zusage des SMF als Fortschritt, einen aus der FÖMISAX generierbaren Bericht mit den erforderlichen Daten für die Verwendungsnachweisprüfung bereitzustellen.

#### 5.3 Qualität der in FÖMISAX abgebildeten Daten

- 43 Mangels Stellungnahme wird nochmals betont, dass die Eintragungen im VORSYSTEM mit der Aktenlage übereinstimmen müssen. Die SAB hat insbesondere bei den Programmen RUB und KUNST die geltenden Bestimmungen zu beachten und daher die zu pflegenden Daten zu erfassen. Das SMWA hat dies im Wege der Fachaufsicht zu überwachen.

- 44 Die Änderung der Erfassungspraxis der Verwendungsnachweise im LASuV begrüßt der SRH.

#### 5.4 Prüfung der Verwendungsnachweise

- 45 Die Beschleunigung der Verwendungsnachweisprüfung innerhalb des Programmes GRW RIGA sowie ein entsprechendes Hinwirken des SMWA bei der Fachkräftenrichtlinie werden positiv bewertet. Der SRH geht davon aus, dass auch bei den vom SMWA nicht genannten Richtlinien Maßnahmen zur Reduzierung der Rückstände ergriffen und die Prüfschritte im Prüfvermerk künftig dokumentiert werden.
- 46 Die Zusage des LASuV, die Anzahl der ungeprüften Verwendungsnachweise mit dem vorhandenen Personal stetig zu reduzieren und die Prüfschritte künftig im Prüfvermerk zu dokumentieren, begrüßt der SRH.

## 5.5 Stichprobenverfahren

- 47 Ungeachtet der Mitteilung des SMWA, dass bei weiteren 3 FÖMISAX-Richtlinien nunmehr das gesetzlich vorgeschriebene Stichprobenverfahren zur Anwendung kommt, gibt es angesichts der Tatsache, dass bei 30 FÖMISAX-Richtlinien im Prüfungszeitraum das Stichprobenverfahren hätte angewendet werden müssen, weiteren Handlungsbedarf.
- 48 Der Vorschlag des SMWA bezüglich der RL Landes-Technologieförderung, hinsichtlich der Anwendung des Stichprobenverfahrens nicht auf die einzelne Zuwendung abzustellen, widerspricht der Rechtslage.
- 49 Die Zusage des SMF, die vom SRH empfohlenen Präzisierungen der VwV zu § 44 SäHO zu prüfen, sieht der SRH auch angesichts der teils fortbestehenden Einwände positiv. Zudem begrüßt der SRH die Zusage des SMF im Prüfungsverfahren, die Regelung zur Bildung der Grundgesamtheit in Nr. 11.2 VwV zu § 44 SäHO anzupassen, da sie zu zeitlichen Verzögerungen bei der Verwendungsnachweisprüfung führen kann.
- 50 Die Anmerkungen des LASuV sind irreführend. Tatsächlich hat das LASuV stets 100 % der Fälle geprüft. Dies widerspricht dem Willen des Gesetzgebers, die Prüfungen auf Stichproben zu begrenzen (§ 44 Abs. 2 SäHO). Die Praxis widerspricht auch der Vorgabe aus Nr. 11.2 VwV zu § 44 SäHO, wonach wesentlich mehr als 50 % der Fälle nur dann geprüft werden sollen, wenn es im geförderten Bereich Anhaltspunkte für missbräuchliche Inanspruchnahmen von Zuwendungen gibt bzw. bei neuen Förderprogrammen. Mit Änderung der Ressortzuständigkeit obliegt es nunmehr dem SMIL, auf die ordnungsgemäße Anwendung des Stichprobenverfahrens im LASuV hinzuwirken.



## Einzelplan 08:

# Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und Gesellschaftlichen Zusammenhalt

## Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben im Geschäftsreich des SMS

13

Die Ist-Ausgaben der „Nicht aufteilbaren sächlichen Verwaltungsausgaben“ im Einzelplan 08 lagen seit Jahren deutlich unter dem veranschlagten Soll. Die Unterschreitungen betragen bis zu 12 Mio. € je Jahr. Bei einer sach- und bedarfsgerechten Veranschlagung hätten Einsparungen teilweise in Millionenhöhe erzielt werden können.

Die Zuordnung der im Einzelplan 08 in diesen Titeln veranschlagten Ausgaben zur Gruppe 547 war überwiegend nicht korrekt. Unter den Titeln für „Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben“ wurden eine Vielzahl von Ausgaben für Gutachten, Evaluationen, Studien, Beratungsleistungen, IT-Ausgaben als auch Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen veranschlagt und gebucht.

Die Führung der geprüften Akten war aufgrund diverser kritischer Punkte unzureichend. Die teilweise erheblichen Mängel bezogen sich auf die Vollständigkeit, Verfügbarkeit (Auffinden) und sachliche Zuordenbarkeit von Akten und Teilakten. Die Rückverfolgung von konkreten Zahlungen aus den Sachbüchern zu ihren zahlungsbegründenden Unterlagen war nur eingeschränkt möglich.

Die Bescheinigungen der sachlichen Richtigkeit von „Nicht aufteilbaren sächlichen Verwaltungsausgaben“ im Einzelplan 08 waren oft nicht ordnungsgemäß. Die Regelungen zur Fälligkeit der jeweiligen Zahlungen waren teilweise unklar, unbekannt und/oder wurden nicht beachtet.

### 1 Gegenstand der Prüfung

- <sup>1</sup> Gegenstand der Prüfung waren die „Nicht aufteilbaren sächlichen Verwaltungsausgaben“ aus Titeln der Gruppe 547 des Epl. 08 in den Haushaltsjahren 2015 bis 2023. In den genannten Haushaltsjahren wurden über 11 Kapitel verteilt in insgesamt 25 bis 40 Titeln der Gruppe 547 Mittel veranschlagt. Die Höhe der geplanten Mittel lag in den Haushaltsjahren 2015 bis 2023 zwischen rd. 5 und 20 Mio. €, die verausgabten Mittel zwischen rd. 2,5 und 8,7 Mio. €.
- <sup>2</sup> Im Rahmen der Prüfung wurden die Ausgabenentwicklung und die korrekte Veranschlagung betrachtet. Es wurde überprüft, ob die Abgrenzung zu den Tit. der Gruppe 532 bis 546 („Sonstige sächliche Verwaltungsausgaben“) zutreffend erfolgte. Zudem wurden die Bewirtschaftungs- und Anordnungsbefugnisse sowie Belegung und Begründung der Ausgaben gem. §§ 34 und 70 SÄHO i. V. m. § 90 Nr. 4 SÄHO geprüft.

### 2 Prüfungsfeststellungen

#### 2.1 Planung der Höhe der Ausgaben

- <sup>3</sup> Im Zeitraum 2015 bis 2023 lagen die Ist-Ausgaben der Titel der „Nicht aufteilbaren sächlichen Verwaltungsausgaben“ im Epl. 08 regelmäßig deutlich unter dem veranschlagten Soll. Die Unterschreitungen betragen bis zu 12 Mio. € je Jahr bzw. bis zu 70 % je Titel. Die „Nicht aufteilbaren sächlichen Verwaltungsausgaben“ umfassten je Jahr zwischen 25 und 40 Titel.

- 4 Die Entwicklung der Abweichungen zwischen den geplanten und verausgabten Mitteln stellt sich jährlich wie folgt dar:

Übersicht: Überblick über die Soll- und Ist-Ausgaben einschließlich ihrer Abweichungen

Jahr	Soll T€	Ist T€	Abweichung T€	Abweichung %
2015	4.981,1	2.457,6	- 2.523,5	- 51
2016	10.061,0	7.354,5	- 2.706,5	- 27
2017	16.417,0	4.421,3	- 11.995,7	- 73
2018	14.464,5	8.697,7	- 5.766,8	- 40
2019	20.147,9	8.436,2	- 11.711,7	- 58
2020	20.278,2	8.205,6	- 12.072,6	- 60
2021	16.720,0	5.745,5	- 10.974,5	- 66
2022	17.117,6	8.162,5	- 8.955,1	- 52
2023	19.205,8	8.228,1	-10.977,7	- 57
2024	23.146,0	9.728,2	-13.417,8	- 58

Quelle: Eigene Darstellung.

- 5 Aus der Darstellung ist bis zum Haushaltsjahr 2020 (außer im Haushaltsjahr 2018) und dann erneut bis zum Haushaltsjahr 2024 über alle Kapitel des Epl. 08 hinweg ein deutlicher Anstieg der Mittelveranschlagung in Titeln der Gruppe 547 feststellbar. Auffällig ist der starke Anstieg im Soll von rd. 5 Mio. € im Jahr 2015 auf 20 Mio. € im Jahr 2019 sowie zwischen den Jahren 2021 mit 16 Mio. € und dem Jahr 2024 mit 23 Mio. €, obwohl die Ist-Ausgaben selbst in der Spitze im Jahr 2024 nie die Höhe von 10 Mio. € überschritten hatten.
- 6 Aus Sicht des SRH handelt es sich bei den hohen Abweichungen zwischen Soll und Ist um eine Überveranschlagung von Mitteln, die zum erheblichen Teil in einem Missverhältnis von fachlich Gewolltem zu tatsächlich Durchführbarem und zum anderen in einer fehlenden Planung und Schätzung begründet ist. Es zeigte sich bei vielen Titeln, dass für einen Teil der veranschlagten Maßnahmen keine konkreten Planungen vorlagen bzw. mit der Umsetzung gar nicht begonnen wurde. Es mangelte an einer plausiblen Ausgabenhöhe als auch an der zeitlichen Genauigkeit. Dies führte in Summe dazu, dass die Haushaltsansätze teilweise um ein Vielfaches zu hoch waren und insgesamt einen unzutreffenden Mittelbedarf vermittelten. Spätestens die jährlich wiederkehrenden hohen Minderausgaben hätten Anlass zur Überprüfung der Ansätze sein müssen.
- 7 Aus dem Verfassungsgebot der Haushaltswahrheit folgt die Pflicht zur Schätzgenauigkeit. Danach dürfen beim jeweiligen Haushaltsansatz nach Nr. 1.1 VwV zu § 11 SäHO nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden, die im betreffenden Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden. Die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind gem. Nr. 1.3 VwV zu § 11 SäHO mit größtmöglicher Genauigkeit zu ermitteln.

## 2.2 Haushaltsrechtliche Zuordnung der Ausgaben

- 8 Der Epl. 08 verfügte im Zeitraum 2015 bis 2023 über rd. 25 bis 40 Titel je Jahr in der Gruppe 547 „Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben“. In diesen Titeln wurden eine Vielzahl von Ausgaben für Gutachten, Evaluationen, Studien, Beratungsleistungen, IT-Ausgaben als auch Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen veranschlagt und gebucht. Auch aus den konkreten Zweckbestimmungen dieser Titel ging dies überwiegend nicht hervor.
- 9 Die Zuordnung der in diesen Titeln veranschlagten Ausgaben zur Gruppe 547 war überwiegend nicht korrekt. Die Gruppe 547 „Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben“ stellt laut Gruppierungsplan einen Auffangtatbestand dar, in welchem überwiegend anderweitig nicht zuordenbare Ausgaben mit betragsmäßig überschaubarem Volumen zu veranschlagen bzw. zu buchen sind. Eine Zuordnung zu den Verwaltungsausgaben in den Gruppen 532 bis 546 (ab 1. Januar 2025 Gruppe 523 bis 546) als auch eine konkretere Zweckbestimmung wäre in vielen Fällen möglich.

### 2.3 Ausgaben für die Abwicklung staatlicher Zuwendungen

- <sup>10</sup> Die Ausgaben für die Abwicklung staatlicher Zuwendungen an die SAB waren im Epl. 08 ebenso Titeln der Gruppe 547 zugeordnet. Die Zuordnungshinweise im Haushaltsaufstellungsschreiben des SMF waren bis zum DHH 2023/2024 widersprüchlich und haushaltsrechtlich nicht nachvollziehbar. Mit der Haushaltsaufstellung 2025/2026 führt das SMF für die Ausgaben zur Abwicklung staatlicher Zuwendungen einen neuen Festtitel 547 02 ein.
- <sup>11</sup> Die Zuordnung zur Gruppe 547 „Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben“ wird vom SRH als nicht sachgerecht bewertet, da die SAB-Gebühren den Gruppen 532 bis 546 zuordenbar sind. In den Gruppen 532 bis 546 sind laut Erläuterungen des Gruppierungsplanes beispielhaft verschiedene Ausgaben für die Abwicklung von Verträgen und für Vergaben an Dritte benannt. Dem folgend werden in den Haushaltsplänen der Ressorts für die diversen Verträge für Dienstleistungen Dritter regelmäßig die Gruppen 532 bis 546 verwendet. Warum dies nicht für Ausgaben für die SAB-Vereinbarungen gilt, erscheint nicht nachvollziehbar. Die Gruppe 547 ist nach der Grundlogik des Gruppierungsplanes nachrangig zu verwenden.

### 2.4 Zahlungen und Ihre zahlungsbegründenden Unterlagen und Akten

- <sup>12</sup> Die Führung der geprüften Akten war aufgrund diverser kritischer Punkte unzureichend. Die teilweise erheblichen Mängel bezogen sich auf die Vollständigkeit, Verfügbarkeit (Auffinden) und sachliche Zuordenbarkeit von Akten und Teilakten. Das Nachvollziehen der Sachverhalte anhand des Akteninhaltes durch Dritte, z. B. durch den SRH, war ohne Rückfragen und Zusatzrecherchen teilweise nicht möglich.
- <sup>13</sup> Grundsätzlich war es nicht möglich, abschließend zu ermitteln, wie viele Akten zu einem Sachverhalt bzw. Vorgang gehörten bzw. zu diesem zuordenbar waren. Erschwert wurde die Zuordenbarkeit dadurch, dass insbesondere bei Vergaben Unterlagen in jeweils einer Vergabe- und einer unbekanntem Menge an Fachakten ohne gegenseitige Verweise abgelegt wurden. Darüber hinaus wurden die – einen Vorgang abbildenden – Akten teilweise von unterschiedlichen Referaten mit unterschiedlichen Aktenzeichen unabhängig voneinander geführt. Ein Zusammenhang zwischen den Aktenzeichen bestand nicht und war von Dritten nicht herstellbar. Gegenseitige Verweise auf weitere Akten gab es nicht. Die Vergabe und das System der Aktenzeichen sowie die Aktenstruktur waren nicht nachvollziehbar.

Abbildung: Auswahl der zu prüfenden Akten



Quelle: Eigene Aufnahme, März 2023.

- <sup>14</sup> In einigen geprüften Fällen fehlten in den Akten außerdem wesentliche Unterlagen, wie z. B. die endgültige Fassung der öffentlichen Ausschreibung, Informationen zu Auftragswerten und Vermerke zur Leistungserbringung usw. Nach Ziffer VI. Nr. 1. VwV Aktenführung sind alle aktenrelevanten Dokumente gem. ihrem sachlichen Zusammenhang zu Vorgängen, diese wiederum zu Akten zusammenzufassen. Zahlungsbegründende Unterlagen sind in diesem Sinne als Dokumente zu betrachten. Bezieht sich ein Dokument auf mehrere Vorgänge, so ist es gem. Ziffer VI. Nr. 3. VwV Aktenführung zu dem seinem Hauptinhalt entsprechenden Vorgang zu nehmen. Die anderen Vorgänge sind jeweils mit einem Querverweis zu versehen.

- 15 Da der SRH über 100 Akten aus allen Abteilungen und einer Vielzahl von unterschiedlichen Referaten betrachtet hat, scheint ein strukturelles Problem bei der Aktenführung nicht ausgeschlossen.

### 2.5 Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit

- 16 Der SRH hat eine Vielzahl von Zahlungen aus den „Nicht aufteilbaren sächlichen Verwaltungsausgaben“ überprüft. Die Zahlungen bezogen sich auf unterschiedliche Sachverhalte in unterschiedlichen Referaten und Abteilungen. Eine Vielzahl der geprüften Zahlungen lag zwischen 10 T€ und 125 T€ und stellte somit keine unwesentliche Betragshöhe dar.
- 17 Die förmliche Zahlungsanordnung muss gem. Nr. 5.1.9 VwV zu § 70 SäHO die Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit enthalten. Der Feststeller der sachlichen Richtigkeit übernimmt nach Nr. 12.1 VwV zu § 70 SäHO mit der Unterzeichnung die Verantwortung dafür, dass u. a.:
- die in der förmlichen Zahlungsanordnung, ihren Anlagen und den begründenden Unterlagen enthaltenen, für die Zahlung maßgebenden Angaben richtig sind (Nr. 12.1.1 VwV zu § 70 SäHO),
  - nach den geltenden Vorschriften und nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit verfahren worden ist (Nr. 12.1.3 VwV zu § 70 SäHO),
  - die Lieferung oder Leistung als solche und auch die Art ihrer Ausführung geboten war (Nr. 12.1.4 VwV zu § 70 SäHO) und
  - entsprechend der zugrunde liegenden Vereinbarung sachgemäß und vollständig ausgeführt worden ist (Nr. 12.1.5 VwV zu § 70 SäHO) sowie
  - Abschlagszahlungen, Vorauszahlungen (Vorleistungen), Pfändungen und Abtretungen vollständig und richtig berücksichtigt worden sind (Nr. 12.1.6 VwV zu § 70 SäHO).
- 18 Dem entgegen wurde in nahezu allen geprüften Fällen die sachliche Richtigkeit bescheinigt, ohne dass die Unterlagen zur Prüfung der ordnungsgemäßen Ausführung der Leistungen den Akten beilagen. Ein inhaltlicher Bezug zwischen Zahlung und den vertraglichen Vereinbarungen wurde überwiegend nicht hergestellt oder war zu allgemein. In der Haushaltsakte war zum Teil nur der Vertrag beigefügt ohne Erklärung oder erkenntliche Prüfhandlung. Insgesamt fehlte es generell an erkennbaren Prüfhandlungen, die die Wirtschaftlichkeit und Begründetheit der Zahlung in Betracht nahmen.
- 19 Das bedeutet, dass eine Vielzahl der Zahlungen ohne erkennbare fundierte Prüfung ausgezahlt wurde. Weiterhin ließen die Rechnungen die erbrachte bzw. abgerechnete Leistung nur unzureichend erkennen. Diese beiden Sachverhalte erhöhen erheblich das Risiko, dass Zahlungen geleistet wurden, für welche keine bzw. eine nicht vereinbarte Leistung erbracht wurde. Mögliche überhöhte Rechnungen bzw. nicht vertragsgemäß in Rechnung gestellte Leistungen wären in der vorgefundenen Verwaltungspraxis somit unentdeckt geblieben. Es bestand damit auch ein hohes Betrugsrisiko.
- 20 Darüber hinaus bestanden Zweifel, ob die Feststeller der sachlichen Richtigkeit i. S. v. Nr. 13.2 Satz 1 VwV zu § 70 SäHO alle Sachverhalte, deren Richtigkeit zu bescheinigen war, zu überblicken und zu beurteilen vermochten. Ebenso waren die Personen, die die sachliche und rechnerische Richtigkeit gezeichnet haben, anhand ihrer Unterschrift oftmals nicht identifizierbar.

### 2.6 Rückverfolgung konkreter Zahlungen aus den Sachbüchern zu ihren zahlungsbegründenden Unterlagen

- 21 Die Rückverfolgung von konkreten Zahlungen aus den Sachbüchern zu ihren zahlungsbegründenden Unterlagen in den entsprechenden Akten war nur eingeschränkt möglich. Das lag an den vorgenannten Mängeln in der Aktenführung und Dokumentation sowie dem unklaren Aktenort als auch an der unzureichend überprüften und dokumentierten Leistungserbringung.

- 22 Aus der förmlichen Zahlungsanordnung müssen Zweck und Anlass der Einzahlung oder Auszahlung so deutlich erkennbar sein, dass die ihr zugrunde liegende Verwaltungsmaßnahme zweifelsfrei ersichtlich ist. Gehören zu der förmlichen Zahlungsanordnung begründende Unterlagen, so muss gem. Nr. 10.3 VwV zu § 70 SäHO durch gegenseitige Hinweise gewährleistet sein, dass diese Unterlagen der Zahlungsanordnung zugeordnet werden können, zu der sie gehören. Des Weiteren sind begründende Unterlagen bei der Anordnungsdienststelle sicher und geordnet aufzubewahren. Gemäß § 71 Abs. 1 SäHO ist über Zahlungen nach der im Haushaltsplan oder sonst vorgesehenen Ordnung in zeitlicher Folge Buch zu führen. Die Verbindung dieser Buchungen untereinander und zum Beleg muss gem. Nr. 3.2 VwV zu § 71 SäHO erkennbar sein.
- 23 Die im SMS, im Rahmen der Prüfung, vorgefundenen Unterlagen entsprachen weder den Regelungen der SäHO noch denen der VwV Aktenführung. Dies führte nicht nur zu einem erheblichen personellen Aufwand bei der Bereitstellung der vom SRH zu prüfenden Unterlagen, sondern letztendlich dazu, dass der SRH seine Prüfung nicht im vollen geplanten Umfang durchführen konnte.

## 2.7 Fälligkeitsregelungen

- 24 Die Regelungen zur Fälligkeit wurden bei den jeweiligen Zahlungen wiederholt nicht beachtet. Zahlungsmodalitäten schienen darüber hinaus unklar geregelt oder unbekannt. Bei verschiedenen Vergaben wurden Rechnungen vor der vereinbarten Zahlungsfrist gezahlt.
- 25 Zahlungen sind ausschließlich zur vereinbarten Fälligkeit vorzunehmen, da gem. § 34 Absatz 2 SäHO Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden dürfen, als sie zur sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung erforderlich sind.

## 3 Folgerungen

### 3.1 Planung der Höhe der Ausgaben

- 26 Aus dem Verfassungsgebot der Haushaltswahrheit folgt die Pflicht zur Schätzgenauigkeit. Nach Ansicht des BVerfG (2 BvF 1/04 vom 9. Juli 2007) darf die Haushaltsplanung nicht auf „gegriffene Ansätze“ aufsetzen, sondern es bedarf angemessener Bemühungen um realitätsnahe Prognosen.
- 27 Der SRH empfiehlt, die Planungen der Haushaltsmittel im Epl. 08 für die Gruppe 547 zeitlich und sachlich genauer und realistischer vorzunehmen. Dabei sind insbesondere auch die Titel der TG 55 (Förderung der Teilhabe für Menschen mit Behinderung) im Kap. 08 05 zu betrachten. Die gem. § 15 Satz 4 Sächsisches Inklusionsgesetz (SächsInklusG) gesetzlich geforderte begründete Empfehlung bzgl. der Erhöhung des in § 10 Absatz 2 Satz 1 SächsInklusG genannten Betrags ist auch vor dem Hintergrund des Verfassungsgrundsatzes der Schätzgenauigkeit zeitnah nachzuholen.

### 3.2 Haushaltsrechtliche Zuordnung der Ausgaben

- 28 Das SMS hat die derzeitige Verwendung der Gruppe 547 „Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben“ zu überprüfen und künftig die Ausgaben entsprechend der VwV Haushaltssystematik zuzuordnen. Weiterhin wird die Notwendigkeit von ergänzenden Zuordnungshinweisen für die Gruppe 547 als auch für die Gruppen 523 und 546 durch das SMF gesehen.
- 29 Der SRH sieht die Gruppierung 547 für Ausgaben zur Abwicklung staatlicher Zuwendungen an die SAB als nicht sachgerecht an und regt weiterhin eine Änderung der Gruppierung durch das SMF an.

### 3.3 Aktenführung, zahlungsbegründende Unterlagen, sachliche Richtigkeit und Fälligkeit von Zahlungen

- 30 Das SMS hat sicherzustellen, dass die Rechnungslegung ordnungsgemäß und nachvollziehbar gemäß den Vorschriften der SäHO und der VwV Aktenführung erfolgt. Akten müssen vollständig, zuordenbar und auffindbar sein. Zu jeder Zeit müssen zahlungsbegründende Unterlagen für sämtliche Buchungen vorliegen und diese eindeutig den jeweiligen Buchungen zugeordnet werden können. Förmliche Zahlungsanordnungen müssen den Vorgaben der SäHO entsprechen. Leistungen müssen konkret aufgeführt, abgenommen und dokumentiert werden. Rechnungsstellern sind bei Bedarf Vorgaben für die Darlegung der abzurechnenden Leistung zu machen.

- <sup>31</sup> Der SRH sieht vor allem die Notwendigkeit, den Umfang, Inhalt und die Bedeutung der sachlichen Richtigkeit, Leistungsabnahme und Aktenführung allen betreffenden Bediensteten nochmals zu erläutern und entsprechende Schulungen durchzuführen. Insbesondere die Leistungsabnahme und deren vertragliche und wirtschaftliche Erledigung sind zu betonen und zu prüfen. Darüber hinaus ist auf klare Fälligkeitsregelungen zu achten und deren Einhaltung bei Anordnung zu dokumentieren.

#### 4 Stellungnahmen

- <sup>32</sup> Eine Evaluierung von § 10 SächsInklusG werde lt. SMS im Rahmen der für diese Legislatur vorgesehenen Überarbeitung des Sächsischen Inklusionsgesetzes erfolgen. In den 8. Bericht zur Lage der Menschen mit Behinderungen soll die nach § 15 Satz 3 SächsInklusG geforderte Empfehlung aufgenommen werden. Dies sei für den DHH 2027/2028 vorgesehen. Ebenfalls sei für den DHH 2027/2028 eine Überprüfung der Gruppierungen und Zuordnung der Ausgaben zu den Haushaltstiteln nach dem Gruppierungsplan vorgesehen.
- <sup>33</sup> Das SMF teilt die Einschätzung des SRH nicht. Es liege in der Natur der Sache, dass abstrakt-generelle Regelungen wie der Gruppierungsplan nicht jeden Einzelfall abschließend werden regeln können. Das SMF hält die Regelungsdichte des Gruppierungsplans jedoch für grundsätzlich ausreichend. Eine Erhöhung der Regelungsdichte müsste sich aus Gründen der Einheitlichkeit auf den gesamten Gruppierungsplan beziehen, was aus Sicht des SMF dessen Handhabbarkeit verringern würde und deshalb als nicht sinnvoll erachtet werde.
- <sup>34</sup> Das SMF hält die Veranschlagung der SAB-Gebühren bei 547 02 auch weiterhin für vertretbar und richtig. Die Frage der Aufteilbarkeit bzw. des Vorhandenseins eines Schwerpunktes sei eine Wertungsfrage, die sich regelmäßig nicht absolut beantworten lasse. Eine anderweitige Veranschlagung schiene grundsätzlich zwar ebenso vertretbar, wurde aus praktischen Erwägungen heraus verworfen. Da der vorgenannte Titel bereits seit Ende der 90er Jahre bei den meisten Ressorts in der jetzt durch das Festtitelverzeichnis vorgeschriebenen Art Verwendung fand, sei eine Fortschreibung des Status quo unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensökonomie und der überjährigen Vergleichbarkeit der Haushaltspläne sinnvoller gewesen als eine Umgruppierung.
- <sup>35</sup> Das SMS hat auf eine Stellungnahme verzichtet und zum Thema Zuordnung der Ausgaben auf die Stellungnahme des SMF verwiesen.
- <sup>36</sup> Das SMS habe bereits während der laufenden Prüfung reagiert und die sachlich und rechnerisch richtig Zeichnung entsprechend den Vorschriften der SäHO veranlasst. Hierzu habe man Regelungen in den ermessens- und verfahrensleitenden Hinweisen des SMS zum Haushaltsvollzug getroffen.
- <sup>37</sup> Die Bearbeitung von Rechnungen sei zwischenzeitlich im Zuge der Einführung der e-Akte standardmäßig auf ein elektronisches Verfahren umgestellt worden. In der elektronischen Eingangsbearbeitung seien die Namen der Beschäftigten, die sachlich und rechnerisch richtig zeichnen, hinterlegt. Bei der Zugriffsgewährung auf eERB würden die Zeichnungsregelungen beachtet. In eERB seien auch eindeutige Fälligkeitsregelungen zu treffen. Für die analoge Anordnung mittels Anordnungsstempel werde SMS mittels Hausmitteilung auf die bestehenden Regelungen hinweisen.
- <sup>38</sup> Auf das Thema der Aktenführung, insbesondere die Grundsätze der Schriftgutverwaltung, würden die Beschäftigten im Rahmen von VIS-Schulungen, regelmäßigen Informationsmails sowie FAQs ausdrücklich hingewiesen. Hinweise zu Fälligkeitsregelungen würden in den regelmäßig stattfindenden Informationsveranstaltungen des Rechtsreferates (Jourfixe Recht und Kabinett sowie AG Vergabe) gegeben.

#### 5 Schlussbemerkungen

- <sup>39</sup> Der SRH begrüßt die vom SMS eingeleiteten und beabsichtigten Maßnahmen und bittet um Information über die Umsetzung.
- <sup>40</sup> Die Festlegung des SMF, für die SAB-Gebühren die Gruppe 547 aus Zweckmäßigkeitsgründen zu nutzen, wird akzeptiert. Zur generellen Nutzung der Gruppe 547 vertritt der SRH weiterhin eine abweichende Auffassung.

Querschnittsprüfung der Fördersätze im Geschäftsbereich des SMUL

Hohe Fördersätze bedürfen rechtlich einer erhöhten und detaillierten Begründungs- und Darlegungspflicht und sind an strenge Kriterien zu knüpfen, da sie Ausnahmetatbestände darstellen sollen. Sie stehen grundsätzlich im Konflikt mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und dem Subsidiaritätsprinzip und können erhebliche Fehlanreize bei der Mittelverwendung und dem Mittelabfluss setzen.

Dem SMUL ist die Relevanz der Höhe der Fördersätze als zu begründende Steuerungsgröße bewusst. Jedoch waren die Begründungen für sehr hohe Fördersätze und Vollfinanzierungen nicht immer ausreichend gewesen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat eine Querschnittsprüfung der in den Förderrichtlinien im Geschäftsbereich des SMUL, zwischenzeitlich SMEKUL, vorgesehenen Fördersätze für den Prüfungszeitraum 2007 bis 2020 vorgenommen. Eine Einzelfallprüfung anhand von konkreten Bewilligungen fand nicht statt.
- 2 Schwerpunkt der Prüfung waren die 18 Förderrichtlinien im Geschäftsbereich des SMUL/SMEKUL, in denen Fördersätze von mindestens 90 % möglich waren (im Folgenden: intensive Fördersätze). Darüber hinaus wurden vor dem Hintergrund der Zielstellung einer Querschnittsprüfung auch 3 Förderrichtlinien mit Fördersätzen unter 90 % in die Prüfung einbezogen. In nachfolgender Übersicht sind die betrachteten Förderrichtlinien in den zum Prüfungszeitpunkt geltenden Fassungen zusammengestellt.

Übersicht: Förderrichtlinien des SMUL/SMEKUL

Möglicher Fördersatz lt. Richtlinie (in %)	Förderrichtlinie <sup>1</sup>	Kofinanzierung EU	Kofinanzierung Bund
90-100	FRL Absatzförderung 2019 (FRL AbsLE/2019)		
	FRL Aquakultur und Fischerei 2016 (RL AuF/2016)	EMFF	
	FRL Besondere Initiativen 2007 (RL BesIn/2007)		
	RL Zukunftsfähige Energieversorgung 2014 (RL Energie/2014)	EFRE	
	FRL Fischereiabgabe 2009 (FRL FA/2009)		
	FRL Gewässer/Hochwasserschutz 2018 (RL GH/2018)		
	FRL Hilfen Land- und Forstwirtschaft		
	RL Hochwasserschäden 2013		Fonds „Aufbauhilfe“
	FRL Inwertsetzung von belasteten Flächen 2015 (RL IWB/2015)	EFRE	
	FRL Krisen und Notstände 2015 (RL KuN/2015)		
	FRL Landwirtschaft, Innovation, Wissenstransfer 2014 (FRL LIW/2014)	ELER	
	Maßnahmekatalog Bienenzuchterzeugnisse <sup>2</sup>	EGFL	
	FRL Nachhaltig aus der Krise		
	FRL Natürliches Erbe 2014 (RL NE/2014)	ELER	GAK
	FRL Siedlungswasserwirtschaft 2016 (RL SWW/2016)		GAK
	FRL Tierzucht 2015 (RL TZ/2015)		GAK
	FRL Umsatzsteuerförderung 2017 (RL UStSchulpr/2017) <sup>3</sup>		
	FRL Wald und Forstwirtschaft 2014 (RL WuF/2014)	ELER	GAK
< 90	FRL Klimaschutz 2014 (RL Klima/2014)	EFRE	
	FRL Marktstrukturverbesserung 2015 (RL MSV/2015)		GAK
	RL Speicher 2017		

Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>1</sup> Amtliche Abkürzungen, soweit vorhanden. Im Rahmen einer Langzeitbetrachtung wurden auch etwaige Vorgänger- oder Nachfolgerichtlinien analysiert.

<sup>2</sup> Maßnahmekatalog des Freistaates Sachsen zur Verbesserung der allgemeinen Erzeugungs- und Vermarktungsbedingungen für Bienenzuchterzeugnisse in den Imkereijahren 2019/2020 bis 2021/2022.

<sup>3</sup> Die RL UStSchulpr/2017 sowie deren Nachfolgeregelung in Teil 1 der FRL UStÖkoSchulpr/2021 stellen eine Annexförderung zum EU-Schulprogramm (Unionsbeihilfe nach Art. 23 der VO (EU) 1308/2013) dar. Das EU-Schulprogramm - finanziert aus dem EFRE - unterstützt die Abgabe von „Schulobst und -gemüse“ sowie von „Schulmilch“ an Kinder, die insbesondere eine Kindertageseinrichtung, eine Vorschule oder eine Grundschule besuchen (Nettowert ohne Umsatzsteuer). Die Annexförderung umfasst darüberhinausgehend die Umsatzsteuer; sie wird ausschließlich aus Landesmitteln finanziert.

## 2 Prüfungsergebnisse

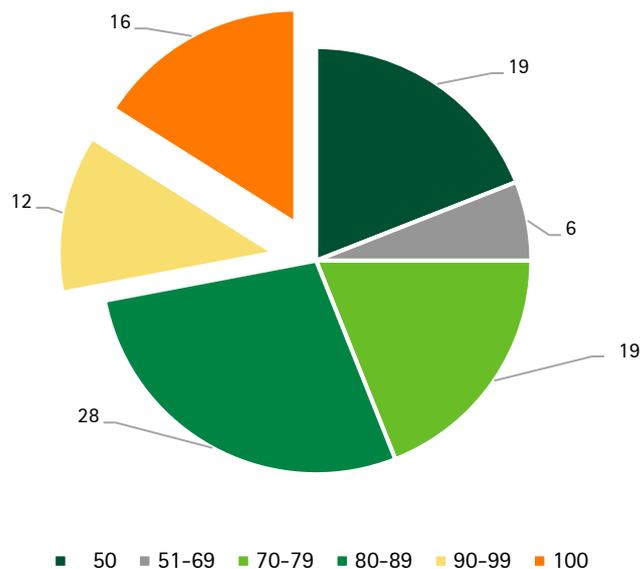
### 2.1 Anzahl der Förderrichtlinien und Fördergegenstände

- <sup>3</sup> Zum Zeitpunkt der die Prüfung vorbereitenden Analyse im Jahr 2020 existierten im Geschäftsbereich des damaligen SMEKUL 31 aktive Förderrichtlinien. Die Anzahl hat sich zwischenzeitlich auf 36 erhöht.<sup>4</sup>
- <sup>4</sup> In einigen der geprüften Förderrichtlinien (RL AbsLE, AuF, LIW, NE, WuF, MSV) war im Verlauf des Betrachtungszeitraums 2007–2020 zudem eine Vermehrung von Fördergegenständen und Fördertatbeständen zu erkennen.
- <sup>5</sup> Die Zunahme von Förderrichtlinien und -gegenständen resultierte dabei auch aus neuen Aufgabenbereichen (z. B. Energie und Klimaschutz), hinzugetretenen Finanzierungsmitteln sowie aus Einmal- und Sonderprogrammen (z. B. Waldschutzmaßnahmen in der FRL WuF/2020) und der Absicht, Fördergegenstände und -sätze zielgenau nach fachlichen Kriterien festzulegen.

### 2.2 Höhe der Fördersätze

- <sup>6</sup> Der SRH hat eine Analyse aller Förderrichtlinien und deren Fördergegenständen vorgenommen.<sup>5</sup> Diese ergab, dass über die Hälfte (56 %) der Richtlinien Fördersätze über 80 % aufwiesen. Bei annähernd 30 % der in den Förderrichtlinien vorgesehenen Fördergegenstände mit Anteilfinanzierung waren Fördersätze von 90 bis 100 % möglich, wie nachfolgende Abbildung zeigt:

Abbildung: Häufigkeit der Fördersätze<sup>6</sup> im Geschäftsbereich des SMUL/SMEKUL (%):



Quelle: Eigene Darstellung.

- <sup>7</sup> Mehrere Förderrichtlinien, wie z. B. die FRL AbsLE/2019, enthielten außerdem unbestimmte Öffnungsklauseln, die eine Anwendung von erhöhten Fördersätzen im abweichenden Einzelfall zuließen.

### 2.3 Begründung der Fördersatzhöhe in Förderkonzeptionen

- <sup>8</sup> Die betrachteten Richtlinien verfügten über Förderkonzeptionen, welche im Regelfall die förderspezifischen Abwägungs- und Prüfpflichten aufgriffen. Den Richtlinienerstellern war die sachliche und rechtliche Bedeutung von hohen Fördersätzen bewusst. Obwohl sich die Förderkonzepte auch mit den Fördersätzen beschäftigten, mangelte es jedoch 13 von 18 überprüften Förderrichtlinien im Betrachtungszeitraum insbesondere bei potenziellen Vollfinanzierungen an detaillierten Begründungen, warum der Zweck der Förderung nur bei

<sup>4</sup> Stand 28. Januar 2025.

<sup>5</sup> Herangezogene Quellen insbesondere: REVOSax, FÖMISAX, Haushaltsplan, Förderprofil zum Haushaltsplan.

<sup>6</sup> Eingeflossen in die Analyse ist stets der jeweils maximal zulässige Fördersatz lt. Förderrichtlinie.

Übernahme sämtlicher Ausgaben durch das Land erfüllt werden konnte. Das Eigeninteresse des Zuwendungsempfängers wurde unzureichend gewürdigt.

- 9 Unabhängig von der Höhe des Fördersatzes wurde das erhebliche staatliche Interesse zwar i. d. R. übergreifend für das Förderprogramm bzw. die Förderrichtlinie insgesamt begründet, es fehlten jedoch häufig fördergegenstands-spezifische Betrachtungen.
- 10 Auch bei der Übernahme von Fördersätzen aus übergeordneten EU- oder Bundesregelungen waren die Fördersätze nicht detailliert begründet. Es wurde häufig lediglich auf das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR) oder bei Kofinanzierung aus Bundesmitteln auf den GAK-Rahmenplan oder auch pauschal auf das Beihilfenrecht verwiesen. Seit Beginn der neuen Förderperiode 2023 galt für die nationale Umsetzung der ELER-Förderung der GAP-Strategieplan. Ab diesem Zeitpunkt lagen zusätzliche Förderkonzepte vor, die in den geprüften Fällen Begründungen für die jeweilige Festlegung des Fördersatzes enthielten.

## 2.4 Daten in der FÖMISAX

- 11 Der SRH hat im Rahmen der Prüfung in größerem Umfang auf FÖMISAX als Datenquelle zurückgegriffen. Die Validität der Daten in FÖMISAX war in Einzelfällen nicht gegeben:
  - Für die FRL AbsLE/2019 wurden in FÖMISAX Festbetragsfinanzierungen als Anteilsfinanzierungen zu 100 % dargestellt, da sich die Festbetragsfinanzierung zum damaligen Zeitpunkt nicht abbilden ließ. Das Problem wurde noch während der Prüfung behoben.
  - Des Weiteren kam es zu nicht plausiblen Ergebnissen bei Datenabfragen über das neue FÖMISAX-Dashboard für den SRH, da Datenübertragungen aus einem Vorsystem fehlerbehaftet waren. So wurden Daten für Gesamtausgaben und zuwendungsfähige Ausgaben der FRL WuF/2020 in dem Programm „AgriFörder“ richtig erfasst, jedoch fehlerhaft in FÖMISAX übertragen. Technische Probleme mit der Schnittstelle zum Vorsystem und mit dem SRH-Dashboard wurden inzwischen als Ursache erkannt und für die geprüfte FRL WuF/2020 behoben.
  - Daneben kam es in einem Einzelfall zu einer richtlinienfremden Abbildung eines Fördergegenstandes.
  - Die Fördersätze wurden in der FÖMISAX als auch in den jeweiligen Bescheiden aus technischen Gründen nicht immer korrekt abgebildet. Im Rahmen der Prüfung sind dem SRH „krumme“ (z. B. 89,8 %) von den Fördersätzen der Richtlinien nach unten abweichende Fördersätze mit Nachkommastellen in FÖMISAX aufgefallen. Dieses Problem war in den zugrundeliegenden technischen Systemen begründet und trat bereits bei anderen Prüfungen des SRH, u. a. bei der Prüfung der RL TZ/2015, zutage.

## 3 Folgerungen

### 3.1 Anzahl der Förderrichtlinien und Fördergegenstände

- 12 Die Zunahme an Förderrichtlinien und innerhalb dieser an Fördergegenständen entsprach dem vom SRH beobachteten und auch von der Förderkommission II im September 2022 benannten Trend im Freistaat Sachsen.<sup>7</sup>
- 13 Auch der SRH empfiehlt eine Reduktion der Anzahl an Förderrichtlinien und Fördergegenständen auf das notwendige Maß, sofern dies nicht zulasten der Präzision und Zielgenauigkeit geht. Die Dringlichkeit einer Reduktion und Konzentration von Förderungen ergibt sich auch durch die im Vergleich zu September 2022 deutlich verschärfte Haushaltssituation des Freistaates.

### 3.2 Höhe der Fördersätze

- 14 Mit hohen Fördersätzen gehen erhebliche Risiken einher. Es entstehen Fehlanreize, wie Mitnahme- und Gewöhnungseffekte bzw. Abhängigkeiten der Zuwendungsempfänger zur Sicherung ihrer Existenz. Zudem besteht die Gefahr unwirtschaftlicher Maßnahmenumsetzungen. Hohe Fördersätze oder sogar Vollfinanzierungen sollten deshalb Ausnahmen darstellen und an konkrete Kriterien gebunden werden. Es sollte in regelmäßigen Abständen eine Prüfung der Notwendigkeit hoher Fördersätze unter Abwägung des staatlichen Interesses sowie des Eigeninteresses und der Leistungsfähigkeit potentieller Zuwendungsempfänger erfolgen.

<sup>7</sup> Vgl. Bericht der »Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie«, Seite 12, <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/40072/documents/61499>.

- 15 Der durchschnittliche Fördersatz bei Betrachtung aller Förderrichtlinien des damaligen SMEKUL entsprach mit 73,9 % dem lt. Förderkommission II im Freistaat Sachsen<sup>8</sup> berechneten landesweiten Durchschnittsfördersatz von 74 %, <sup>9</sup> sodass die Fördersätze im Geschäftsbereich des SMUL als durchschnittlich im Sinne eines sächsischen Ressortvergleichs gelten können.
- 16 Der SRH erkennt grundsätzlich an, dass insbesondere die dem Geschäftsbereich des SMEKUL/SMUL zuzuordnenden Themenbereiche „Klimaschutz“ und „Umwelt“ immanent mit einem erhöhten staatlichen Interesse und tendenziell mit einem geringeren (wirtschaftlichen) Eigeninteresse der Zuwendungsempfänger einhergehen können und im Einzelfall zu der Notwendigkeit erhöhter Fördersätze führen können.
- 17 Die mit hohen Fördersätzen verbundenen erheblichen Risiken können reduziert werden, insofern der gesamte Förderprozess – von der Förderkonzeption über die Ausgestaltung der Förderrichtlinie und der Förderpraxis bis hin zur Evaluation – risikosensibel durchgeführt wird. Die Risiken können nach Ansicht des SRH durch eine adäquat angelegte Antrags- und/oder Verwendungsnachweisprüfung ausgeglichen werden. Insbesondere dem Verwendungsnachweis kommt als Kontrollinstrument für den sachgerechten Einsatz von Fördermitteln eine wesentliche Bedeutung zu.
- 18 Kriterien für eine Anwendung von erhöhten Fördersätzen im Einzelfall sollten idealerweise bereits in den Förderrichtlinien, zumindest aber den Verfahrensvorschriften zu den Richtlinien enthalten sein. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass nicht jeder Einzelfall im Voraus abgebildet werden kann und Einzelfallentscheidungen auch zukünftig notwendig sein können, um ein flexibles und dem Bedarf angepasstes Förderverfahren im Ausnahmefall zu gewährleisten.

### 3.3 Begründung der Fördersatzhöhe in Förderkonzeptionen

- 19 Die Querschnittsprüfung der 21 Förderrichtlinien und der zugrundeliegenden Förderkonzepte hat in vielen Punkten ein positives Gesamtbild gezeichnet. Dazu gehört, dass sich die Richtlinienersteller mit der sachlichen und rechtlichen Bedeutung von hohen Fördersätzen auseinandergesetzt und diese in Förderkonzepten dargestellt haben.
- 20 Die hohen rechtlichen Hürden und Risiken intensiver Fördersätze sollten sich jedoch insgesamt deutlicher in den jeweiligen Förderkonzepten widerspiegeln. In einigen Fällen wurde dies bereits umgesetzt. Insbesondere in neueren Konzepten sind wesentliche Erwägungen auch für einzelne Fördergegenstände abgebildet.<sup>10</sup> Vor diesem Hintergrund empfiehlt der SRH, künftig die Gesichtspunkte, Entscheidungswege und Entscheidungsgründe, die unter Begründung des staatlichen Interesses sowie von Eigeninteresse und Leistungsfähigkeit des Antragstellers zur Festlegung der Fördersätze im Einzelfall (je Fördergegenstand) geführt haben, in allen Förderkonzepten ausführlich darzulegen.
- 21 Auch wenn übergeordnete EU- oder Bundesregelungen intensive Fördersätze für einzelne Förderprogramme oder -bereiche – meist in Form von Höchstfördersätzen – ermöglichten, entband dies die nationale bzw. hier regionale Ebene nicht von der Verpflichtung, im Einzelfall – bezogen auf Förderrichtlinie und Fördergegenstand – über die Notwendigkeit der Höhe der Fördersätze u. a. unter Berücksichtigung der freistaatsspezifischen Interessenlage zu entscheiden und diese Entscheidung auch nachprüfbar – idealerweise im Förderkonzept – zu dokumentieren. Der EPLR ersetzte für die entsprechenden Förderrichtlinien i. d. R. das Förderkonzept, enthielt jedoch keine ausreichenden Herleitungen in Bezug auf die Fördersatzhöhen. Auch eine Genehmigung des EPLR durch die Europäische Kommission entband das damalige SMEKUL nicht von eigenen Darlegungs- und Begründungspflichten.
- 22 Der SRH empfiehlt deshalb, wie in den o. a. aktuellen Förderkonzepten für ELER-Förderungen, weiterhin die Begründung der Ausschöpfung hoher Fördersätze.

<sup>8</sup> Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie.

<sup>9</sup> Vgl. Rdnr. 37 des Berichts der Förderkommission II aus Mai 2022.

<sup>10</sup> Z. B. für die FRL GH/2024, FRL LIE/2023, FRL SWW/2016.

### 3.4 Daten in der FÖMISAX

- <sup>23</sup> Da der SRH bei seinen Analysen in der FÖMISAX diverse Fehler und nicht plausible Daten (Zufallsfunde) identifiziert hat, kann nicht beurteilt werden, inwieweit FÖMISAX-Daten möglicherweise darüberhinausgehend fehlerbehaftet waren. FÖMISAX dient als Informations- und Analyseplattform und sollte zuverlässig sein. Die Validität der Daten ist dafür eine Grundvoraussetzung.
- <sup>24</sup> Dem SMUL wird deshalb empfohlen, insbesondere bei künftigen Systemumstellungen durch stichprobenhafte Überprüfungen sicherzustellen, dass die Daten in FÖMISAX zutreffen. Soweit Ursachen für Differenzen, wie fehlende Erfassungsmöglichkeiten für die Festbetragsfinanzierung fortbestehen, müssen diese programmseitig behoben werden.

### 4 Stellungnahme des SMUL

- <sup>25</sup> Das SMUL kündigt an, die in den Prüfungsergebnissen des SRH enthaltenen Anregungen für die Konzeption und den Vollzug von Förderprogrammen annehmen zu wollen.
- <sup>26</sup> Der Empfehlung des SRH, die Anzahl der Förderrichtlinien und Fördergegenstände zu reduzieren (vgl. Pkt. 3.1), folge das SMUL grundsätzlich. Ergänzend weist es darauf hin, dass durch die sehr spezifisch gefassten Fördergegenstände eine hohe Zielgenauigkeit implementiert und Mitnahmeeffekte weitestgehend ausgeschlossen würden. Es bestehe zudem kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Anzahl der Fördergegenstände und Förderrichtlinien mit der Implementierung und Anwendung intensiver Fördersätze im SMUL.
- <sup>27</sup> Das SMUL führt weiter aus, dass die Festlegung des Fördersatzrahmen eines Drittmittelgebers oder aufgrund beihilferechtlicher Vorgaben (vgl. Pkt. 3.3) bereits eine Beurteilung der Angemessenheit der Förderhöhe mit Blick auf das staatliche Interesse, das Interesse der Zuwendungsempfänger und deren wahrscheinlicher Leistungsfähigkeit enthalte. Die Einhaltung der Vorgaben ermögliche eine europaweit einheitliche Handhabung im Bereich der Förderung. Ein Begründungsbedürfnis im Förderkonzept ergebe sich allenfalls bei der Eröffnung eines „bis zu“-Satzes durch den Drittmittelgeber oder das Beihilferecht und der Entscheidung, einen Fördersatz unterhalb des als Grenze definierten Satzes zu wählen.
- <sup>28</sup> Abschließend weist das SMUL darauf hin, dass es auf eventuell unzutreffende Daten in der FÖMISAX (vgl. Pkt. 3.4) nur bedingt Einfluss habe. Eine stichprobenhafte Überprüfung der Daten in der FÖMISAX erfolge durch das SMUL bereits im Rahmen des etablierten hausinternen Fördercontrollings. Die Programmierung der technischen Systeme selbst obliege jedoch nicht dem SMUL, sondern der Leitstelle „IT-Verfahren Fördermittel“ im LSF, welche dem Geschäftsbereich des SMF zugeordnet sei.

### 5 Schlussbemerkungen

- <sup>29</sup> Der SRH begrüßt die Ankündigung des SMUL, die Anregungen aus den Prüfungsergebnissen anzunehmen.
- <sup>30</sup> Bei der Festlegung von Höchstfördersätzen oder Fördersatzrahmen durch Drittmittelgeber hält der SRH es stets für erforderlich, die konkrete Ausgestaltung im Rahmen landesrechtlicher Umsetzungsregelungen zu begründen. Die auf EU- bzw. Bundesebene zugrunde gelegten Erwägungen bilden einen Querschnitt aller betroffenen Staaten bzw. Bundesländer ab, berücksichtigen aber nicht zwingend die relevanten sächsischen Gegebenheiten.
- <sup>31</sup> Das SMUL sollte die bestehenden Möglichkeiten zur Sicherstellung zutreffender Daten in FÖMISAX auch weiterhin nutzen und ggf. die zuständigen Stellen in die Umsetzung erforderlicher Maßnahmen einbeziehen.



## Einzelplan 10:

# Sächsisches Staatsministerium für Infrastruktur und Landesentwicklung

15

## Erhaltung der staatlichen Straßeninfrastruktur

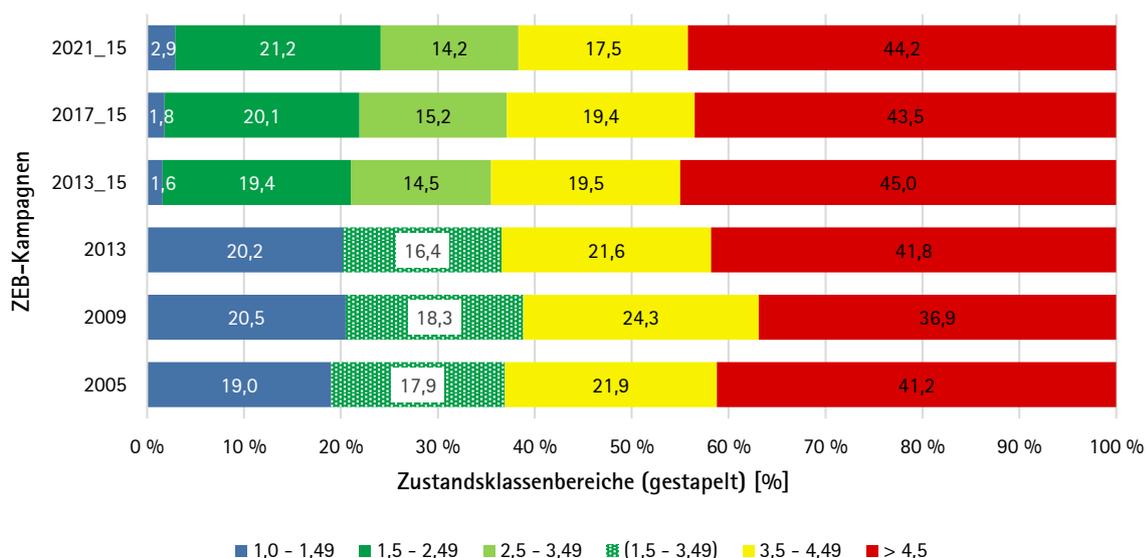
Die Erhaltung der Staatsstraßen durch die sächsische Straßenbauverwaltung ist derzeit nicht bedarfsgerecht.

Nach Auswertung des Umsetzungsstandes des 1. Zyklus der Ausbau- und Erhaltungsstrategie Staatsstraßen 2030 ist abzusehen, dass die darin formulierten strategischen Ziele für die Fahrbahnen nicht erreicht werden können.

### 1 Prüfungsgegenstand

- Der SRH hat sich in den zurückliegenden Jahren mehrfach mit der Erhaltung der staatlichen Straßeninfrastruktur befasst. Bereits in seiner Beratenden Äußerung vom März 2016 hat er auf Defizite und den dringenden Handlungsbedarf hingewiesen. In seiner Prüfung zur Unterhaltung und Instandsetzung der Staatsstraßen durch die Landkreise (Jahresbericht 2020, Beitrag Nr. 13) hat er zudem die Wechselwirkung von Unterhaltung und Instandsetzung mit Maßnahmen der Erhaltung aufgezeigt.

Abbildung 1: Entwicklung des Straßenzustandes bei Staatsstraßen



Quelle: Eigene Darstellung aus den Daten der Zustandserfassung und -bewertung (ZEB) der Staatsstraßen.

- Wie in Abbildung 1 erkennbar, ist der Zustand der Staatsstraßen im Freistaat seit nunmehr fast 20 Jahren nahezu unverändert schlecht. Bei mehr als 40 % des Staatsstraßennetzes (roter Bereich) sind bauliche oder verkehrsbeschränkende Maßnahmen einzuleiten. Bereits ab dem Warenwert von 3,5 (Beginn gelber Bereich) sind Planungen für Erhaltungsmaßnahmen zu veranlassen.
- Zum 1. Januar 2018 hat das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (SMWA)<sup>1</sup> als maßgeblichen Handlungsrahmen für die sächsischen Straßenbauverwaltungen die Ausbau- und Erhaltungsstrategie Staatsstraßen 2030 (AES2030) verbindlich eingeführt. Demnach soll möglichst frühzeitig und kontinuierlich in einen planmäßigen Erhaltungsturnus eingestiegen werden. Durch systematische Fahrbahnerneuerungen und bedarfsgerechte zyklische Erhaltungsmaßnahmen soll eine Zustandsverbesserung erreicht werden. Der hierfür erforderliche jährliche Finanzbedarf ist in der AES2030 ausführlich erläutert.

<sup>1</sup> Mit der 8. Legislaturperiode ist die zuständige Abteilung 5 dem Sächsischen Staatsministerium für Infrastruktur und Landesentwicklung zugeordnet.

- 4 Der SRH hat die Anwendung und den Umsetzungsstand der AES2030 nach der ersten Umsetzungsperiode (1. Zyklus, 2019 bis 2022/2023) geprüft.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Zielsetzung der AES2030

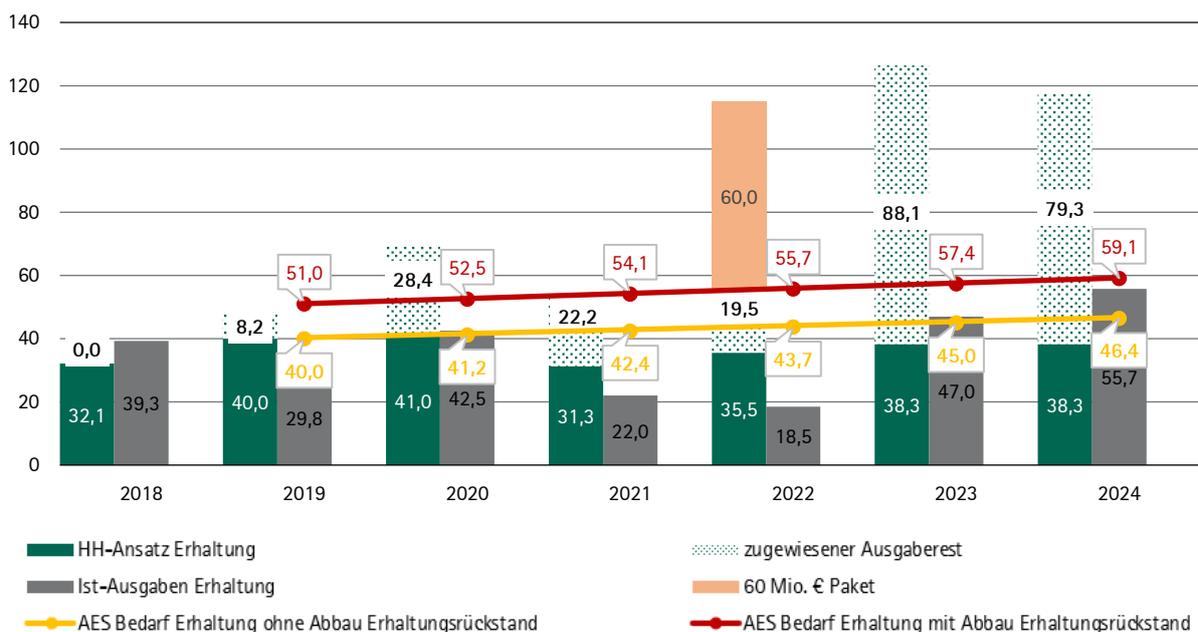
- 5 Ziel der AES2030 ist eine Verbesserung des Straßenzustandes im Freistaat Sachsen. Dies soll durch eine systematische und kontinuierliche Erhaltungstätigkeit erreicht werden. Das SMWA hat sich bis zum Jahr 2030 das strategische Ziel gesetzt:
- im Kernnetz (Netzklasse S1) den Anteil an Staatsstraßen in der schlechtesten Zustandsklasse auf unter 10 % zu senken,
  - im erweiterten Kernnetz (Netzklasse S2) für den Substanzwert mindestens Status quo der ZEB 2013 und
  - im sonstigen Netz (Netzklasse S3) für den Gebrauchswert mindestens Status quo der ZEB 2013 zu halten.
- 6 Für die Umsetzung der AES2030 erstellt das SMWA mittelfristige Erhaltungsprogramme für einen Zeitraum von 4 Jahren. Grundlage eines mittelfristigen Erhaltungsprogrammes sind die aktuellen Daten der ZEB und die sich daraus ergebende Dringlichkeitsreihung der Erhaltungsabschnitte.
- 7 Aus dem mittelfristigen Erhaltungsprogramm entwickeln die jeweils zuständigen Niederlassungen des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr (LASuV) die konkreten jährlichen Bauprogramme. Diese sollen im Wesentlichen die Maßnahmen des mittelfristigen Erhaltungsprogrammes abbilden, können aber ggf. auch andere Maßnahmen (z. B. Komplexbaumaßnahmen, Winterschadensbeseitigung, Beseitigung von Sicherheitsdefiziten) enthalten.
- 8 Die erste Umsetzungsperiode (1. Zyklus) umfasste ursprünglich die Jahre 2019 bis 2022. Infolge eingetretener Umsetzungshindernisse wurde der Zeitraum bis auf das Jahr 2023 ausgedehnt. Im Jahr 2023 haben SMWA und LASuV das mittelfristige Erhaltungsprogramm für den Zeitraum von 2024 bis 2027 (2. Zyklus) erarbeitet.
- 9 Gemäß Abschnitt 4.5.6 AES2030 ist *„auf Basis der jährlichen Bauprogramme durch das LASuV ein Soll-Ist-Vergleich über die Erhaltungsmaßnahmen aufzustellen und mit dem mittelfristigen Erhaltungsprogramm abzugleichen“*. Dieser Vergleich ist als internes Aussteuerungsinstrument zu nutzen.
- 10 Einen Soll-Ist-Vergleich des 1. Zyklus hat das SMWA erst auf Nachfrage des SRH angefertigt und im Dezember 2023 vorgelegt. Mit Übermittlung der mittelfristigen Erhaltungsplanung zum 2. Zyklus gab das SMWA auch eine Einschätzung der Zielerreichung der AES2030 insgesamt ab. Demzufolge können die strategischen Ziele bezogen auf die Zustandswerte der einzelnen Netzklassen nicht erreicht werden.

### 2.2 Vollzug und Zielerreichung

- 11 Für die Jahre 2019 bis 2022 waren, gemäß der Auswertung des SMWA, im mittelfristigen Erhaltungsprogramm durchschnittlich 154 km pro Jahr als Zielvorgabe enthalten. In dem um 1 Kalenderjahr verlängerten Zeitraum hat das SMWA angabegemäß insgesamt 424 km Fahrbahnen erneuert bzw. großflächig instandgesetzt. Dies entspricht im Mittel 85 km pro Jahr.
- 12 Gemäß des dem SRH im Dezember 2023 übergebenen mittelfristigen Erhaltungsprogrammes 2024 bis 2027 (2. Zyklus) sollen in den Jahren 2025 bis 2027 durchschnittlich rd. 110 km pro Jahr bearbeitet werden. Für das Jahr 2024 ist sogar nur eine Bauleistung von 60 km geplant.

- 13 Ursachen für die geringe Bauleistung in 2024 sind die Umschichtung von Bau- zu Ingenieurmitteln sowie der personelle Bedarf zur Umsetzung des Sonderprogrammes Erhaltung Staatsstraßen. Für dieses Sonderprogramm wurden 2022 zugunsten der Erhaltungsmaßnahmen Haushaltsmittel i. H. v. 60 Mio. € umgeschichtet. Aus dem Sonderprogramm sollen, nach Aussage des SMWA, insbesondere baureife Erhaltungsbaumaßnahmen durchgeführt werden. Eine Umschichtung von Bau- zu Ingenieurmitteln sei zur Sicherstellung der erforderlichen Planungsleistungen notwendig.
- 14 Aus dem in der AES2030 angesetzten Lebenszyklus ergibt sich, dass pro Jahr mindestens rd. 300 km der Staatsstraßen durch die Straßenbauverwaltung baulich erhalten werden müssen. Die Zielvorgaben des mittelfristigen Erhaltungsprogrammes bleiben wiederholt deutlich hinter diesen Werten zurück.
- 15 In der AES2030 hat das SMWA die monetären Voraussetzungen zur Erreichung der strategischen Ziele angegeben. Demnach sind ab 2019 für Erhaltungsmaßnahmen an Staatsstraßen – ohne Abbau des Erhaltungsrückstandes – jährlich rd. 40 Mio. € zu veranschlagen. Berücksichtigt man den Abbau des Erhaltungsrückstandes, erhöht sich dieser Betrag auf rd. 51 Mio. €. Um der Baupreisentwicklung Rechnung zu tragen, war zudem eine jährliche Dynamisierung von 3 % vorzusehen.
- 16 Die nachfolgende Abbildung stellt die für die Erhaltung der Staatsstraßen veranschlagten Haushaltsmittel sowie die zugewiesenen Ausgaberrreste dar. Daneben sind die lt. den Haushaltsrechnungen tatsächlich verausgabten Mittel dargestellt. Die Größenordnung der lt. AES2030 erforderlichen Erhaltungsmittel für Neubeginne ist durch die Linien gekennzeichnet.

Abbildung 2: Haushaltsansatz, zugewiesene Ausgaberrreste und Mittelabfluss für Erhaltungsmaßnahmen in Mio. €

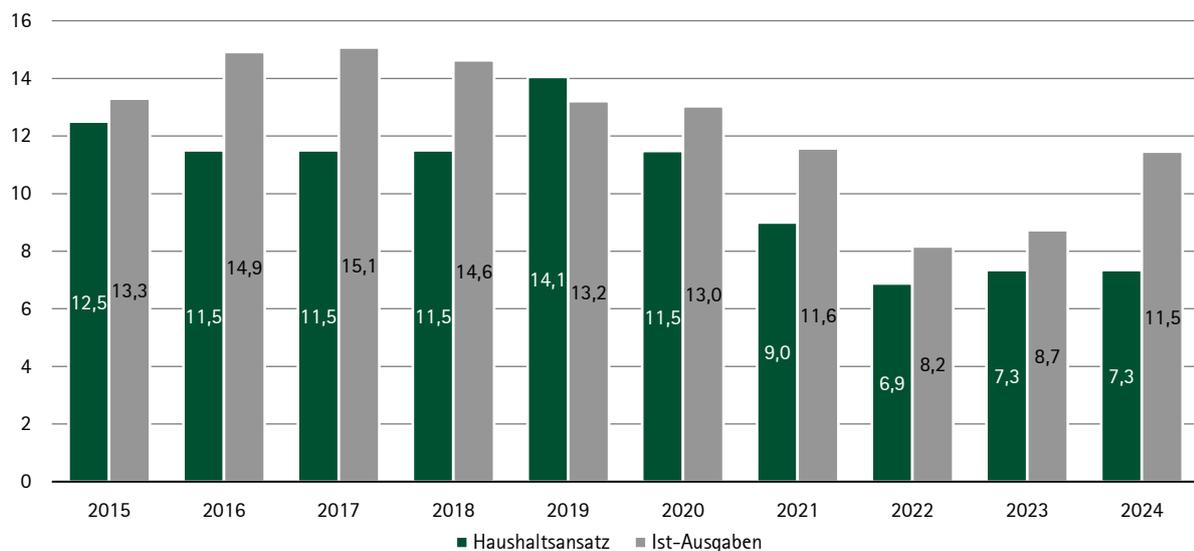


Quelle: Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen des Freistaates Sachsen mit Ergänzungen des SRH aus der AES2030.

- 17 Es ist ersichtlich, dass die planmäßigen Haushaltsansätze starken Schwankungen unterliegen. Diese erreichen, mit Ausnahme des dem Jahr der Einführung der AES2030 folgenden DHH 2019/2020, die Höhe des unteren Solls lt. AES2030 (gelbe Linie) nicht. Nur durch die zugewiesenen Ausgaberrreste wird das gem. AES2030 höhere Niveau (rote Linie) für die Erhaltung mit Abbau des Erhaltungsrückstandes zahlenmäßig erreicht.
- 18 Nach Angaben des SMWA sei bei einer zahlenmäßigen Betrachtung einerseits zu beachten, dass bei der Haushaltsstelle jährlich rd. 12 bis 18 Mio. € für Leistungen der Straßenausstattung verausgabt werden. Auch stünden die Ausgaberrreste für Neubeginne nicht zur Verfügung, da diese regelmäßig entsprechend § 38 Abs. 4 Satz 2 SÄHO bzw. im Zuge der Deckungsfähigkeit vollständig gebunden seien.

- <sup>19</sup> Andererseits unterschreiten die Ist-Ausgaben regelmäßig die Haushaltsansätze, aber auch die lt. AES2030 erforderliche Größenordnung der Erhaltungstätigkeit. Seit dem Jahr 2019 werden erhebliche Ausgabereste gebildet. Teile des jährlich notwendigen Arbeitspensums werden also in die Folgejahre verschoben. Dort werden diese jedoch nicht zusätzlich auf das reguläre Pensum aufaddiert. Sie gehen der Höhe nach lediglich in die regulären jährlichen Bedarfe ein. In der Folge wächst der Rückstand an Erhaltungsmaßnahmen von Jahr zu Jahr an. Damit wird der Zielsetzung der AES2030, kalenderjährlich einen am Lebenszyklus bestimmten Anteil des Staatsstraßennetzes zu erneuern, nicht Rechnung getragen.
- <sup>20</sup> Kontinuierliches Bauen erfordert auch einen kontinuierlichen Planungsvorlauf. Mit den veranschlagten Haushaltsmitteln sind neben Entwurfs- und Ausführungsplanungen auch Fachplanungen, Baugrunduntersuchungen oder die Bauleitung bzw. örtliche Bauüberwachung für Umbau-, Ausbau- und Erhaltungsmaßnahmen an Staatsstraßen zu finanzieren.

Abbildung 3: Haushaltsansatz und Mittelabfluss nur für Ingenieurleistungen (Staatsstraßen) in Mio. €



Quelle: Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen des Freistaates Sachsen.

- <sup>21</sup> Mit Ausnahme des Jahres 2019 liegen die Ist-Ausgaben für Ingenieurleistungen durchgängig über dem Haushaltsansatz und wurden zulasten anderer Haushaltsstellen verstärkt. Nach Angabe des SMWA sei dies regelmäßig zulasten der Erhaltungsbaumaßnahmen erfolgt. Auch das schmälert die für die Erhaltungsbaumaßnahmen zur Verfügung stehenden Mittel.

### 2.3 Unterhaltung und Instandsetzung der Staatsstraßen

- <sup>22</sup> Dem Lebenszyklusansatz der AES2030 entsprechend sind zwischen den turnusmäßigen Erhaltungsmaßnahmen in regelmäßigen Abständen Maßnahmen der Unterhaltung und Instandsetzung durchzuführen. Diese verfolgen das Ziel, die Verkehrs- und Betriebssicherheit zu gewährleisten sowie die geplante Gesamtnutzungsdauer zu erreichen. Sie sind also wesentliche Bausteine im Lebenszyklus einer Straße und der zugehörigen Bauwerke.
- <sup>23</sup> Eine zielgerichtete Unterhaltung und Instandsetzung und damit ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz ist nur an einem strukturell intakten Straßennetz möglich. Je schlechter der Straßenzustand, desto höher der Aufwand und damit die erforderlichen Mittel für Unterhaltung und Instandsetzung. An Streckenabschnitten mit den schlechtesten Zustandswerten besteht die Gefahr, dass die mehrjährig aufgewendeten Mittel für die Unterhaltung und Instandsetzung in Summe den Mittelbedarf einer Erneuerung weit übersteigen.

- 24 Die für Unterhaltung und Instandsetzung erforderlichen Finanzmittel beziffert die AES2030 mit mind. 12 Mio. €. Die tatsächliche Veranschlagung im Haushalt liegt seit dem Jahr 2018 konstant bei 6 Mio. €. Somit kann auch an erneuerten oder ausgebauten Streckenabschnitten nicht mit der erforderlichen systematischen Unterhaltung und Instandsetzung begonnen werden.

### 3 Folgerungen

- 25 Das SMWA hat im Vollzug des 1. Zyklus die Zielsetzung der AES2030 hinsichtlich der turnusmäßigen Erhaltungsbaumaßnahmen nur zu rd. 1/3 erreicht. Auch die Zielvorgaben des mittelfristigen Erhaltungsprogrammes 2024 bis 2027 (2. Zyklus) bleiben trotz der Erhöhung der Erhaltungsmittel um 60 Mio. € deutlich hinter den erforderlichen Werten zurück. Eine der größten Herausforderungen im Vollzug der AES2030 ist es, das dort aufgezeigte notwendige Pensum an Bauleistung vorzubereiten und umzusetzen.
- 26 Mit den bisherigen Erkenntnissen aus dem Vollzug der AES2030 sollte das zuständige Ministerium deren Fortschreibung frühzeitig einleiten.
- 27 Ohne eine kontinuierliche und an den strategischen Zielen der AES230 ausgerichtete Mittelausstattung für die Planung und Umsetzung der Erhaltungsbaumaßnahmen können nach Ansicht des SRH die Ziele der AES2030 und damit die sach- und bedarfsgerechte Bewirtschaftung des Straßeninfrastrukturvermögens nicht erreicht werden. Umfangreiche Deckungserfordernisse und Resteübertragungen müssen die Ausnahme und nicht den Regelfall darstellen. Der SRH empfiehlt, die Deckungsfähigkeit zulasten der Erhaltungsausgaben zu streichen.
- 28 Eine vernachlässigte, nicht bedarfsgerechte Unterhaltung und Instandsetzung verkürzt regelmäßig die Lebens-/ Nutzungsdauer einer Straße und erschwert damit den Lebenszyklusansatz der AES2030.

### 4 Stellungnahme des SMWA

- 29 Aus Sicht des SMWA gelte der Grundsatz einer ausreichenden, rechtzeitigen und kontinuierlichen Mittelausstattung der Titelgruppen 72, 73 und 75. Die Zielvorgaben des mittelfristigen Erhaltungsprogrammes würden sich regelmäßig nach dem voraussichtlichen Budget richten. Alles andere würde die ohnehin begrenzten Ressourcen unnötig belasten. Der aus fachlicher Sicht erforderliche Umfang sei in der AES2030 herausgearbeitet. Bei rechtzeitiger Bereitstellung der Kassenmittel sowie ausreichender Ausstattung der Bau- und Ingenieurtitel mit Verpflichtungsermächtigungen sei die Straßenbauverwaltung in der Lage, die zur Verfügung stehenden Mittel zweckentsprechend umzusetzen.
- 30 Im Abschlussgespräch hat das SMWA erklärt, es führe nunmehr ein jährliches Controlling durch. Dazu würden u. a. auch die Leistungen der Landkreise im Rahmen der Unterhaltung und Instandsetzung über eine neue Datenbank erfasst und stünden für eine Auswertung zeitnah zur Verfügung.

### 5 Schlussbemerkungen

- 31 Der Erhalt der Verkehrsinfrastruktur ist eine Daueraufgabe der sächsischen Straßenbauverwaltung. Hierbei ist das gesamte Verkehrsnetz zu betrachten. Eine Fokussierung nur auf Straßen oder nur auf Ingenieurbauwerke ist auf lange Sicht nicht zielführend. Eine ausreichende, rechtzeitige und kontinuierliche Mittelausstattung für die Erhaltung der Staatsstraßen mahnt auch der SRH an. Sein Prüfungsmaßstab ist die Zielsetzung der AES2030 und das sich daraus ergebende notwendige Erhaltungs-Soll.
- 32 Eine Zustandsverbesserung durch systematische Fahrbahnerneuerungen und bedarfsgerechte zyklische Erhaltungsmaßnahmen kann mit der bisherigen Verfahrensweise nicht erreicht werden. Hier ist ein Umsteuern dringend geboten.
- 33 Seit dem Koalitionsvertrag 2014 haben sich die Koalitionspartner zur Prämisse „Erhalt vor Neubau“ bekannt. Im aktuellen Koalitionsvertrag ist ausdrücklich festgehalten, dass sie hierfür „... die Kapazitäten in der Straßenbauverwaltung erhöhen und die dazu notwendigen Bau- und Planungsmittel bereitstellen“ wollen.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Koalitionsvertrag für die 8. Legislaturperiode des Sächsischen Landtages 2024 bis 2029, Stand 4. Dezember 2024, Seite 65.

- <sup>34</sup> „Erhalt vor Neubau“ bedeutet nach Auffassung des SRH nicht, dass lediglich mehr Mittel für die Erhaltungs- als für Neubaumaßnahmen veranschlagt werden. Die eingesetzten Mittel müssen dem Ziel des Erhaltes des Straßeninfrastrukturvermögens des Freistaates auch gerecht werden. Wie die Prüfung gezeigt hat, ist dies im Bereich der Staatsstraßen nicht der Fall. Im Zeitraum von 2015 bis 2023 hat sich der Wert des Infrastrukturvermögens bei den Straßen um rd. 790 Mio. € und damit um rd. 29 % vermindert. Die Vermögensrechnungen des Freistaates weisen einen anhaltenden Abwärtstrend aus.
- <sup>35</sup> Mit der AES2030 hat das SMWA die Grundlage für den Aufbau eines systematischen Erhaltungsmanagements des sächsischen Staatsstraßennetzes geschaffen. Nun gilt es, dieses auch konsequent umzusetzen. Grundlage hierfür ist eine kontinuierlich bedarfsgerechte Finanzausstattung für die Planung und Umsetzung der Erhaltungsbaumaßnahmen sowie für die turnusmäßige Unterhaltung und Instandsetzung, die auch zweckentsprechend eingesetzt wird.

Nach Übergang der simul+Initiative vom SMUL zum SMR verdreifachte sich der finanzielle Mitteleinsatz auf 18,8 Mio. €. Annähernd vier Fünftel der für die Initiative 2021 und 2022 verausgabten Mittel entfielen auf die ausgetobten Wettbewerbsverfahren simul+Mitmachfonds.

Bei steigendem Mitteleinsatz konnte der SRH keine belastbaren Ergebnisse mit Mehrwert für die Schaffung nachhaltiger Beiträge zur Regionalentwicklung feststellen. Die simul+Initiative diene vordergründig dem Austausch von Akteuren und der Darstellung des Ressorts in den Medien. Ohne eine deutlich stärker fachlich basierte Strategie und belastbare Ergebnisse kann eine Fortsetzung der aus öffentlichen Mitteln finanzierten simul+Initiative nicht befürwortet werden.

### 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Die im SMUL 2016 entstandene simul+Initiative<sup>1</sup> war mit Regierungsneubildung 2019 in das für Regionalentwicklung zuständige SMR übergegangen.<sup>2</sup> Mit der Zielsetzung, Wissen und innovative Produkte aus dem Bereich Umwelt und Landwirtschaft schneller in die Praxis zu transferieren, technologischen Fortschritt zu befördern und Ressourcen nachhaltiger zu nutzen, sollte die Initiative die Zusammenarbeit verschiedener Akteure fördern. Sie sollte einen Beitrag leisten, das vorhandene Potenzial der Wissens- und Kompetenzträger aus den Bereichen Ernährungswirtschaft, Land- und Umwelttechnik, Forstwirtschaft, Geologie aber auch aus dem Ländlichen Raum für den Standort Sachsen zu bündeln, sichtbarer und nutzbarer zu machen.<sup>3</sup>
- <sup>2</sup> Im Epl. 10 des DHH 2021/2022 waren für die simul+Initiative Haushaltsmittel i. H. v. 18,9 Mio. € veranschlagt. Die simul+Initiative setzt sich aus den simul+Mitmachfonds, den simul+Modellprojekten und dem simul+Wissenstransfer sowie einem Holzbaukompetenzzentrum zusammen. Der SRH hat die simul+Initiative in den Haushaltsjahren 2021 bis 2023 geprüft.

### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Strategie

- <sup>3</sup> Nach Übergang in den Geschäftsbereich des SMR erfolgte zunächst keine neue Ausrichtung der simul+Initiative. Vielmehr führte das SMR bereits beauftragte Evaluierungen des SMUL fort. Erst 3 Jahre nach Übergang erstellte das SMR 2022 ein Strategiepapier zur Fortsetzung der simul+Initiative. Die dort benannten Ziele

- Stärkung der Regionalen Wertschöpfung,
- bessere Lebensbedingungen in den sächsischen Regionen durch gute Erreichbarkeit und Bedingungen für das gemeinschaftliche Leben und Arbeiten, angemessene Leistungen der Daseinsvorsorge,
- Beschleunigung der digitalen Transformation,
- Entstehung von neuen Produkten, Prozessen, Dienstleistungen, Geschäftsmodellen sowie Förderung neuer Wege der Zusammenarbeit der Gesellschaft,
- Intensivierung Stadt-Land-Kooperationen

untersetzte das SMR mit bereits bestehenden Modellprojekten und strukturierte die simul+Initiative in die Säulen simul+Mitmachfonds, simul+Modellprojekte und simul+Wissenstransfer.

- <sup>4</sup> Weitere Angaben zu Maßnahmen und Budgets der einzelnen Säulen (Zweck-Mittel-Relation), zur Bewilligung bzw. Vergabe öffentlicher Mittel oder zu Wirkungsindikatoren für die Erfolgskontrolle enthielt das Strategiepapier zur simul+Initiative nicht.

<sup>1</sup> Für die simul+Initiative wurde auch die Bezeichnung simul+InnovationHub verwendet.

<sup>2</sup> Das SMR wurde mit der 8. Legislaturperiode in Sächsisches Staatsministerium für Infrastruktur und Landesentwicklung (SMIL) umbenannt. Die Zuständigkeit für das geprüfte Programm liegt nunmehr beim SMIL.

<sup>3</sup> Bericht zur laufenden Evaluierung vom November 2019, Seite 22.

<sup>5</sup> Ebenso fehlten die nach § 7 Abs. 2 SäHO notwendigen Ausführungen zur Wirtschaftlichkeit des angedachten Mitteleinsatzes.

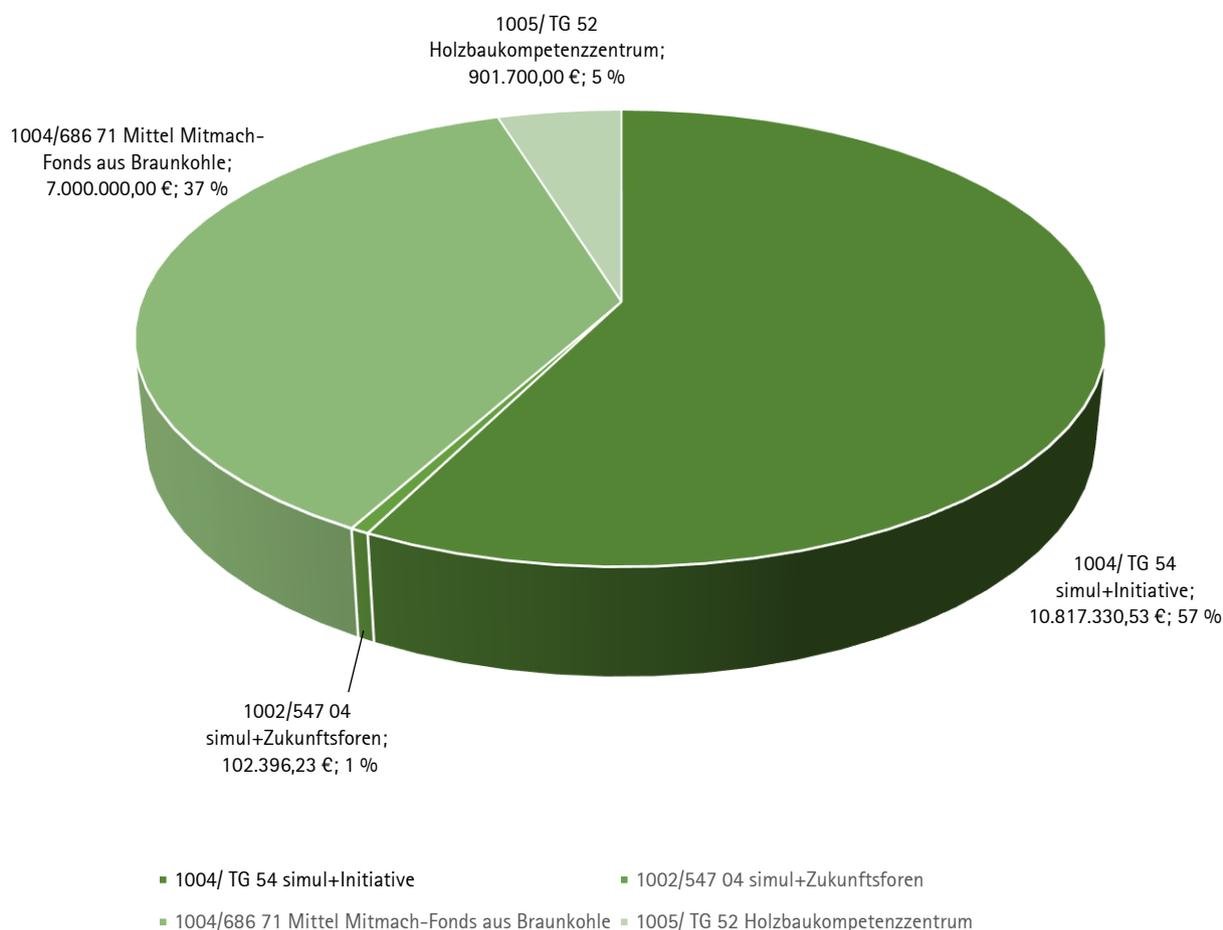
## 2.2 Einsatz von Haushaltsmitteln

<sup>6</sup> Im Epl. 09 (SMUL) des DHH 2019/2020, Kapitel 0912, TG 53, waren erstmals finanzielle Mittel speziell für die simul+Initiative i. H. v. 2,2 Mio. € (2019) bzw. 4,2 Mio. € (2020) veranschlagt. Zur Umsetzung der Initiative wurden 16 Projektstellen befristet bis 2024 geschaffen.

<sup>7</sup> Der DHH 2021/2022 wies im Epl. 10 des SMR, Kapitel 1004, TG 54, Haushaltsmittel i. H. v. 9,2 Mio. € (2021) bzw. 9,7 Mio. € (2022) für die simul+Initiative aus. Lediglich 1 Projektstelle für die simul+Initiative wurde mit Aufgabenübergang vom SMUL zum SMR umgesetzt. Im Geschäftsbereich des neu bezeichneten SMEKUL verblieben 15 simul+Projektstellen. Das SMR finanzierte aus dem Epl. 10 für die simul+Initiative zusätzlich 5 Projektstellen.

<sup>8</sup> Das SMR verausgabte in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 für die simul+Initiative 18,8 Mio. €; überwiegend in Form von Zuwendungen.

Abbildung: Verausgabte Mittel der simul+Initiative des SMR – Haushaltsjahre 2021/2022



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung.

<sup>9</sup> Im DHH 2023/2024 waren im Epl. 10, Kapitel 1004, TG 54 finanzielle Mittel für die simul+Initiative von jährlich 7.890,0 T€ eingestellt.

- <sup>10</sup> Der Veranschlagung und Beschlussfassung zum Mittelansatz der simul+Initiative lagen kein Förderkonzept und keine Förderrichtlinie zugrunde, obwohl die Förderung von Maßnahmen der Schwerpunktsetzung des SMR auf der Grundlage von Förderrichtlinien erfolgen sollte.<sup>4</sup> Das Staatsministerium kam seiner Verpflichtung nicht nach, für die Bewilligung von Haushaltsmitteln die notwendigen Fördergrundlagen zu schaffen und durch die Staatsregierung beschließen zu lassen.

## 2.3 simul+Mitmachfonds

### 2.3.1 Weiterführung von Wettbewerbsverfahren

- <sup>11</sup> Im Rahmen der simul+Initiative wurde seit 2018 durch das SMUL der Ideenwettbewerb Ländlicher Raum ausgebaut. Ziel war es, mit innovativen Konzepten die Lebensbedingungen im ländlichen Raum zu verbessern und den gemeinschaftlichen Zusammenhalt zu stärken.
- <sup>12</sup> In den Jahren 2019/2020 initiierte die Sächsische Staatsregierung den Wettbewerb Sächsische Mitmach-Fonds für das Mitteldeutsche und das Lausitzer Revier, um mit einem breitangelegten Beteiligungsprozess die Bürger in die Lage zu versetzen, die Zukunft der vom Strukturwandel betroffenen Regionen mitzugestalten. Das SMR überführte die Ideenwettbewerbe Ländlicher Raum und die Sächsischen Mitmach-Fonds als Säule simul+Mitmachfonds 2021/2022 in die simul+Initiative und weitete sie auf das gesamte Territorium Sachsens aus. Mit der Überführung der beiden Wettbewerbsverfahren in die Säule simul+Mitmachfonds ging ein erheblicher Mittelzuwachs der simul+Initiative einher.
- <sup>13</sup> Der SRH hatte bereits die auf die Braunkohleregionen beschränkten Wettbewerbe der Sächsischen Mitmach-Fonds 2019/2020 geprüft und die Einstellung der Wettbewerbsverfahren aufgrund gravierender Mängel und fehlender Wirksamkeit empfohlen; auf den Jahresbericht 2022 des SRH – Band I, Beitrag Nr. 17 wird verwiesen.
- <sup>14</sup> Diesen Jahresberichtsbeitrag hatte der SLT am 8. November 2023 zustimmend zur Kenntnis genommen. Eine vom SRH geforderte Evaluierung der Sächsischen Mitmach-Fonds 2019/2020 fand jedoch nicht statt; ein abschließender Umsetzungsbericht lag nicht vor.
- <sup>15</sup> Die Zusammenführung der Wettbewerbe erfolgte ohne Evaluierung zur Zielerreichung der Sächsischen Mitmach-Fonds 2019/2020. Entgegen der Ankündigung des SMR in der Stellungnahme der Staatsregierung zum Jahresbericht des SRH, den Wettbewerb neu zu konzeptionieren,<sup>5</sup> hat das SMR die Wettbewerbsmodule weitgehend beibehalten.

### 2.3.2 Durchführung der simul+Mitmachfonds

- <sup>16</sup> Das SMR wies dem Landratsamt Bautzen zur Durchführung der simul+Mitmachfonds 2021/2022 Mittel i. H. v. 15,9 Mio. € zu. Dieses bewilligte über die FRL Ländliche Entwicklung/2014 den vorgenannten Betrag einem institutionell geförderten Verein im Freistaat Sachsen als Projektförderung zur Ausrichtung der Wettbewerbsverfahren (im Folgenden "Projekträger"). Damit entfielen etwa vier Fünftel der für die simul+Initiative in 2021 und 2022 verausgabten öffentlichen Mittel auf die Wettbewerbsverfahren simul+Mitmachfonds.

<sup>4</sup> Vgl. Vorwort zum Epl. 10 im DHH 2023/2024, Seite 6 „Die Förderung von Maßnahmen in den genannten Bereichen erfolgt auf der Grundlage von Förderrichtlinien des Staatsministeriums für Regionalentwicklung“.

<sup>5</sup> Vgl. Stellungnahme der Ressorts zum Jahresbericht 2022 – Band I des SRH, Seite 39 (SMF Az.: 28\_H 3100/33/2-2022/74355).

### Übersicht 1: Haushaltsmittel für Wettbewerbe

	Sächsische Mitmach-Fonds 2019	Sächsische Mitmach-Fonds 2020	Ideenwettbewerb Ländlicher Raum 2019	Ideenwettbewerb Ländlicher Raum 2020	simul+ Mitmach-fonds 2021	simul+ Mitmach-fonds 2022
Haushaltsmittel	3,7 Mio. €	3,8 Mio. €	5,0 Mio. €	4,9 Mio. €	15,9 Mio. €	
davon Preisgelder	3,2 Mio. € <sup>6</sup>	3,2 Mio. € <sup>7</sup>	4,9 Mio. €	4,8 Mio. €	14,9 Mio. € <sup>8</sup>	
Titel	02 03/ 686 73	10 04/ 686 53	09 03/ 547 61	10 03/ 547 54	2021/2022/2023: 10 04/686 54  Verstärkung 2022: 10 04/686 71	
Summen	7,5 Mio. €		9,9 Mio. €			
	17,4 Mio. €				15,9 Mio. €	

Quelle: Eigene Darstellung, Sachbuchauszüge.

- 17 Laut Wettwerbsaufrufen sollten die simul+Mitmachfonds 2021/2022 beteiligungsorientiert vielfältige Ideen in den sächsischen Regionen, die den gemeinschaftlichen Zusammenhalt stärken, die Lebensbedingungen vor Ort verbessern und nachhaltig zum Strukturwandel beitragen, unterstützen. Bürgerinnen und Bürger, Vereine und Unternehmen, Städte und Gemeinden sowie weitere Akteure aus Sachsen waren eingeladen, sich mit Projektideen am simul+Mitmachfonds zu beteiligen.<sup>9</sup>
- 18 Die Wettbewerbe wurden in verschiedenen Modulen ausgelobt. Mit 7,9 Mio. € entfielen mehr als die Hälfte der gewährten Preisgelder auf Projektideen unter Beteiligung von Kommunen (Module „Kommune“ und „Regionale Kooperation“). In den Modulen „Projekt“ und „ReWIR“ hat der Projektträger Preisgelder von insgesamt 6,9 Mio. € ausgereicht. Über die simul+Mitmachfonds finanzierte der Projektträger kommunale Projekte mit staatlichen Preisgeldern.
- 19 Den Vorgaben des SMR folgend wurden im simul+Mitmachfonds höhere Preisgelder als im Sächsischen Mitmach-Fonds 2019/2020 gewährt. Auch ein deutlicher Anstieg der Prämierungsquoten war zu verzeichnen.

### Übersicht 2: Prämierungsquoten der Wettbewerbe

Wettbewerb	Projekteinreichungen	Prämierungen	Prämierungsquote
Ideenwettbewerb Ländlicher Raum 2020	362	70	19 %
Sächsischer Mitmach-Fonds 2019	1.502	611	41 %
Sächsischer Mitmach-Fonds 2020	1.974	560	28 %
simul+ Mitmachfonds 2021	914	497	54 %
simul+ Mitmachfonds 2022	977	545	56 %

Quelle: Eigene Darstellung, Medieninformationen des SMR, LT-Drs. 7/9313.

- 20 In den simul+Mitmachfonds 2021/2022 wurde mehr als jede zweite Projektidee prämiert. Auf 176 Einreichungen im Modul „Projekt“ 2021 erfolgten sogar 148 Prämierungen (84 %). Im Modul „Lebendige Zweisprachigkeit“ für sorbische Projekte wurden 31 Prämierungen aus 46 eingereichten Projektideen (67 %) vorgenommen. Die übermäßige Prämierung widerspricht dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des öffentlichen Mitteleinsatzes.

<sup>6</sup> Ausgereichte Preisgelder: 2,9 Mio. €.

<sup>7</sup> Ausgereichte Preisgelder: 3,5 Mio. €.

<sup>8</sup> Gemäß Zuwendungsbescheid des Landratsamt Bautzen an den Projektträger.

<sup>9</sup> Vgl. Wettbewerbsaufrufe zu den simul+Mitmachfonds 2021/2022.

<sup>21</sup> Im Ergebnis der Stichprobenauswertung des SRH waren die Prämierungen in den simul+Mitmachfonds 2021/2022 überwiegend nicht geeignet, Beiträge zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes, zur Verbesserung der Lebensbedingungen und für eine nachhaltige Strukturentwicklung zu leisten. Die simul+Mitmachfonds finanzierten mit Preisgeldern u. a. die Anschaffung von Fahrrädern und Lastenrädern, die Realisierung kleinteiliger Projektideen, wie die Beschaffung von Notenschränken und die Durchführung von Chorlagern sowie Sachausgaben zum Betrieb von Kindertageseinrichtungen. Für die prämierten Projektideen hätten in vielen Fällen auch Finanzierungsmöglichkeiten über verschiedene Förderrichtlinien anderer Ressorts im Freistaat Sachsen bestanden. Mehrfachprämierungen von Projekteinreichern stellte der SRH darüber hinaus fest.

### 2.3.3 Entwicklungen aus Wettbewerbsverfahren

<sup>22</sup> Aus dem Format sind weitere Wettbewerbsverfahren im Freistaat Sachsen entstanden. Das SMEKUL hat 2020 den eku-Zukunftspreis als Ersatzwettbewerb für den in den Geschäftsbereich des SMR gewechselten Ideenwettbewerb Ländlicher Raum entwickelt. Teilweise überschritten sich Projekteinreicher und Projektideen mit denen der simul+Mitmachfonds.

<sup>23</sup> Das SMR lobte 2023 einen Ideenwettbewerb „Baumaterialien für die Zukunft – nachhaltig, innovativ, zirkulär“ aus. Es sollten Neuentwicklungen des Bauens bezüglich Nachhaltigkeit und Klimafreundlichkeit prämiert werden. Die Preisgelder standen neben dem Sächsischen Staatspreis für Baukultur, dem Staatspreis Ländliches Bauen und weiteren fachspezifischen Auszeichnungen. Des Weiteren hat das SMR 2023 den Landeswettbewerb „Stadtquartier mit Zukunft“ ausgerufen.

<sup>24</sup> Das SMEKUL finanzierte über die FRL STARK des Bundes<sup>10</sup> ein Kompetenzzentrum Klima beim LfULG. Das Kompetenzzentrum Klima hat 2024 den Ideenwettbewerb Klima durchgeführt, welcher Ideen im Mitteldeutschen Revier und im Lausitzer Revier zum Umgang mit dem Klimawandel fördern sollte.

<sup>25</sup> Das SMR reichte nach Aktenlage auch Preisgelder für Projektideen aus, die dann noch aus anderen Wettbewerben weiterer Ministerien finanziert wurden.

### 2.4 simul+Modellprojekte

<sup>26</sup> Die Fördermittelkommission II empfahl der Staatsregierung die Förderung von Modellprojekten auf ein konzentriertes, streng limitiertes Verfahren zu begrenzen.<sup>11</sup>

<sup>27</sup> Das SMR finanzierte im Rahmen der simul+Initiative 2021 bis 2023 verschiedenste simul+Modellprojekte mit öffentlichen Mitteln im Umfang von 7,1 Mio. €. Die Förderungen betrafen zum Teil Politikbereiche anderer Ressorts.

<sup>28</sup> 14 der 15 simul+Modellprojekte hat die SAB nach Weisung des SMR mit Zuwendungen finanziert. Eine Rahmgebung für simul+Modellprojekte sowie ein Förderkonzept des SMR zur Finanzierung lagen den Bewilligungen nicht zugrunde.

<sup>29</sup> Das SMR förderte die simul+Modellprojekte mit unterschiedlichen Intensitäten. Überwiegend erfolgten Vollfinanzierungen ohne Eigenanteil der Zuwendungsempfänger. Lediglich bei 6 simul+Modellprojekten haben die Projektträger Eigenmittel einbringen müssen. Das SMR hat bei der Finanzierung der simul+Modellprojekte den Subsidiaritätsgrundsatz zur Bewilligung von Zuwendungen nicht gewahrt.

---

<sup>10</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Förderrichtlinie zur Stärkung der Transformationsdynamik und Aufbruch in den Revieren und an den Kohlekraftwerkstandorten „STARK“ vom 16. Juli 2020.

<sup>11</sup> Vgl. Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie Förderkommission II im Freistaat Sachsen: Bericht vom Mai 2022, Seite 55.

<sup>30</sup> Ausschließlich im Jahr 2021 veröffentlichte das SMR Förderaufrufe zu Modellprojekten. Aus den 2 Förderaufrufen resultierten 6 simul+Modellprojekte im Umfang von 5.581.138,90 €. Zu dem Förderaufruf „simul+Reallabor“ erfolgten entgegen den Vorgaben:

- die Verdopplung des Finanzrahmens (von 2,0 Mio. € auf 4,6 Mio. €),
- die Überschreitung der vorgesehenen Finanzierungslaufzeit und
- keine Eigenbeteiligung der Zuwendungsempfänger.

<sup>31</sup> Die standardisierte Ergebnisdokumentation der simul+Modellprojekte ist erforderlich; ein Erfolgsmonitoring wurde durch Evaluatoren empfohlen. Konkrete Ergebnisse zur Regionalentwicklung hat das SMR aus den simul+Modellprojekten nicht publiziert.

## 2.5 simul+Wissenstransfer

<sup>32</sup> Das SMR hat zur Ausgestaltung des simul+Wissenstransfers Formate vom SMUL übernommen und mit weiteren Veranstaltungen ergänzt. Im Prüfungszeitraum führte das SMR u. a. simul+Zukunftsforen, simul+Fachforen und simul+Werkstätten mit verschiedensten Inhalten durch. Neben Veranstaltungen mit größeren Teilnehmerzahlen finanzierte das SMR Veranstaltungen mit wenigen Teilnehmern bzw. fehlendem Bezug zum Geschäftsbereich des SMR. Zum simul+Wissenstransfer hat das SMR im Prüfungszeitraum öffentliche Mittel i. H. v. 367.208,58 € aufgewendet.

<sup>33</sup> Den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des öffentlichen Mitteleinsatzes hat das SMR im Format simul+Wissenstransfer nicht ausreichend gewahrt.

## 3 Folgerungen

### 3.1 Strategie und Förderkonzeption

<sup>34</sup> Eine belastbare Förderkonzeption mit Strategie, unteretzten Maßnahmen und Wirkungsindikatoren zur Erfolgskontrolle sowie finanziell untersetzende Einzelbudgets lag der simul+Initiative mit den Säulen Mitmachfonds, Modellprojekte und Wissenstransfer nicht zugrunde.

### 3.2 Mitteleinsatz

<sup>35</sup> In Zuständigkeit des SMR verdreifachte sich der öffentliche Mitteleinsatz für die simul+Initiative in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 auf 18,8 Mio. €. Über bereits geschaffene Projektstellen im SMUL wurden zusätzliche Projektstellen im SMR ausgebracht. Operative Tätigkeiten zum Vollzug der simul+Initiative wurden in erheblichem Umfang entgegen den Vorgaben von Art. 83 Abs. 1 Satz 2 Verfassung des Freistaates Sachsen im Ministerium SMR direkt angesiedelt.

### 3.3 Bindung Mittel für simul+Mitmachfonds

<sup>36</sup> Mit den simul+Mitmachfonds hat das SMR in den Jahren 2021 und 2022 öffentliche Mittel von 15,9 Mio. € gebunden, die für eine reguläre Förderung nicht zur Verfügung standen.

### 3.4 Umgehung Zuwendungsrecht

<sup>37</sup> Durch die Auslobung von Wettbewerbsverfahren wird Zuwendungsrecht umgangen. Die durch Wettbewerbe finanzierten konkreten Maßnahmen und Preisträger sind auch nicht in der Fördermitteldatenbank enthalten. Der SRH erneuert seine Forderung aus dem Jahresbericht 2022, die Mitmachfonds und die praktizierte Finanzierung von kommunalen Projekten mit Wettbewerbsverfahren einzustellen.

### 3.5 Subsidiaritätsprinzip

<sup>38</sup> Für simul+Modellprojekte wurden überwiegend Zuwendungen ausgereicht, ohne einen Eigenanteil der Zuwendungsempfänger vorzusehen. Dadurch wurde der mit den Förderaufrufen gegebene Rahmen zur Finanzierung nicht eingehalten und mit Verzicht auf Eigenmitteleinsatz dem Zuwendungsrecht nicht entsprochen. Konkrete Ergebnisse zur Regionalentwicklung hat das SMR aus den finanzierten simul+Modellprojekten im Prüfungszeitraum nicht publiziert.

### 3.6 Mangelnder Mehrwert zur Schaffung nachhaltiger Beiträge zur Regionalentwicklung

- <sup>39</sup> Bei steigendem Mitteleinsatz zur simul+Initiative konnten vom SRH keine belastbaren Ergebnisse mit Mehrwert für die Schaffung nachhaltiger Beiträge zur Regionalentwicklung festgestellt werden. Die simul+Initiative diene vordergründig dem Austausch von Akteuren und der Darstellung des Ressorts in den Medien. Ohne eine deutlich stärker fachlich basierte Strategie und belastbare Ergebnisse kann einer Fortsetzung der aus öffentlichen Mitteln finanzierten simul+Initiative nicht befürwortet werden.

## 4 Stellungnahme des Ministeriums

### 4.1 Strategie und Förderkonzeption

- <sup>40</sup> Die simul+Initiative basiere auf einer übergeordneten Strategie zur innovationsgestützten Regionalentwicklung, die nach Neugründung des SMR bis März 2022 fortgeschrieben wurde. Diese Strategie bilde die Grundlage für die Ausgestaltung der 3 Säulen simul+Wissenstransfer, simul+Mitmachfonds und simul+Modellprojekte. Die Förderverfahren seien durch Kriterien, Umsetzungsmechanismen und Projektauswahlprozesse strukturiert. Der simul+Mitmachfonds basiere auf einer vom Sächsischen Kabinett zur Kenntnis genommenen Konzeption vom 7. September 2021. Die Einzelfallförderungen der simul+Modellprojekte seien nach Förderkriterien und überprüfbarer Projektziele erfolgt. Die Umsetzung erfolge auf Grundlage der haushalterischen Ermächtigung des beschlossenen DHH und der VwV zu § 44 SÄHO.

### 4.2 Mitteleinsatz

- <sup>41</sup> Die vom SRH dargestellte Verdreifachung der Haushaltsmittel im Prüfungszeitraum könne aus Sicht des SMIL nicht nachvollzogen werden. Die Mittelsteigerung resultiere im Wesentlichen aus temporären Sondereffekten, insbesondere im Zusammenhang mit der Einbindung des Sächsischen Mitmach-Fonds und der Errichtung des Holzbaukompetenzzentrums Sachsen und sei nicht als dauerhafte Aufstockung des simul+Budgets zu werten. Die zusätzliche Ausbringung von Projektstellen stehe im unmittelbaren Zusammenhang mit der Übertragung neuer Aufgaben infolge der Neugründung des SMR. Die operative Beteiligung des SMR an der Umsetzung der simul+Initiative entspreche den bestehenden haushalts-, zuwendungs- und verfassungsrechtlichen Vorgaben. Die Mitwirkung des Ministeriums im Fördervollzug sei im Rahmen der strategischen Steuerung und der Entwicklung von Instrumenten erforderlich und mit Art. 83 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen vereinbar.

### 4.3 Bindung Mittel für simul+Mitmachfonds

- <sup>42</sup> Der Durchführung des simul+Mitmachfonds läge die Entscheidung des SLT zum DHH 2021/2022 zugrunde, die ein Wettbewerbsverfahren vorsah. Mit der Bereitstellung der Mittel für den Wettbewerb sei keine Verringerung von Fördermitteln verbunden.

### 4.4 Umgehung Zuwendungsrecht

- <sup>43</sup> Das SMIL gab an, bei den Preisgeldern des simul+Mitmachfonds handele es sich nicht um Förderungen. Mit der Ausreichung von Preisen sollten Kommunen und weitere Akteure niedrigschwellig zur Findung und Umsetzung innovativer Projektideen in ländlichen Regionen angeregt werden. Im Rahmen des Zuwendungsverfahrens über die FRL Ländliche Entwicklung/2014 sei das Zuwendungsrecht eingehalten worden. Eine Umgehung des Zuwendungsrechts läge nicht vor.

### 4.5 Subsidiaritätsprinzip

- <sup>44</sup> Das SMIL bekenne sich zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Zuwendungsverfahren. Die simul+Modellprojekte seien unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Situation der Antragstellenden sowie des staatlichen Interesses mit angemessenen Eigenanteilen gefördert worden. Die Gewährung von Förderquoten von bis zu 100 % erfolge ausschließlich in begründeten Einzelfällen. Sofern eine sachgerechte Begründung vorläge, seien haushaltsrechtlich zulässige Anpassungen bei der Durchführung von Förderverfahren möglich. Die Anpassungen seien unter Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes erfolgt. Nachbewilligungen zusätzlicher Mittel seien im Einklang mit allgemeinen haushaltsrechtlichen Vorgaben förderrechtlich zulässig. Dies sei nach sorgfältiger Prüfung bei den simul+Modellprojekten der Fall gewesen.

#### 4.6 Mangelnder Mehrwert zur Schaffung nachhaltiger Beiträge zur Regionalentwicklung

- <sup>45</sup> Die simul+Initiative leiste einen wichtigen Beitrag zur Beförderung der innovationsgestützten Regionalentwicklung in den sächsischen Regionen und zur Unterstützung fachübergreifender Kooperations- und Transferprozesse. Über die simul+Initiative seien Modellprojekte und Projektideen aus den Wettbewerben umsetzbar; Akteure würden nachhaltig und wirksam vernetzt und Kooperationen zwischen Kommunen, Wissenschaft und Wirtschaft gestärkt. In Formaten des simul+Wissenstransfers würden Ergebnisse öffentlichkeitswirksam präsentiert. Der Mehrwert sei durch vielfältige Projektergebnisse, regionale Kooperationen und die kontinuierliche Sichtbarmachung regionaler Zukunftsthemen belegt. Die Anregungen des SRH zur Strategieschärfung, der Ergebnisaufbereitung und -dokumentation sowie der Kommunikation sollen berücksichtigt werden.

#### 5 Schlussbemerkung

- <sup>46</sup> Der SRH kann keine belastbaren Ergebnisse der simul+Initiative mit Mehrwert für die Schaffung nachhaltiger Beiträge zur Regionalentwicklung feststellen. Die vom SRH dargelegte Ausweitung der simul+Initiative im Prüfungszeitraum spiegelt die vorgefundene Datenlage. Die Einhaltung des mit Förderaufrufen gegebenen Rahmens zur Finanzierung und des Subsidiaritätsprinzips ist nicht ausreichend erkennbar. Die Fortführung der Mitmachfonds und die damit praktizierte Finanzierung von kommunalen Projekten durch Wettbewerbsverfahren können nicht befürwortet werden.

Der SRH sieht keinen Bedarf an einer Auffangrichtlinie Besondere Regionale Initiativen. Er empfiehlt, die Betätigung und Finanzierung zweier institutionell geförderter Zuwendungsempfänger zu hinterfragen.

## 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Der SRH hat die Umsetzung der Förderrichtlinie Besondere Regionale Initiativen (FRL RegIn/2021) im Geschäftsbereich des SMR (Epl. 10) in den Jahren 2021 bis 2023 geprüft. Das Ressort ist mit Beginn der 8. Legislaturperiode in SMIL umbenannt worden. Mit der Richtlinie sollten die Aufgabenerfüllung von Einrichtungen sowie einzelne Projekte unterstützt werden, die für die Entwicklung der Regionen von besonderer Bedeutung und erheblichem Interesse des Freistaates Sachsen waren.<sup>1</sup>
- <sup>2</sup> Im DHH 2021/2022 waren 8,7 Mio. € für „Regionale Entwicklung“ und „Besondere Initiativen“ im Kapitel 10 03 TG 54 veranschlagt. Weitere Haushaltsmittel für Förderungen nach der FRL RegIn/2021 standen im Kapitel 10 05 unter TG 54 „Welterbe im Freistaat Sachsen“ (1,8 Mio. €) sowie in 2 Einzeltiteln für das Projekt „Jugendbauhütte Sachsen“ (150,0 T€) zur Verfügung. Das Förderprogramm wurde in den Jahren 2023/2024 ohne wesentliche Änderungen fortgesetzt.<sup>2</sup>

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Grundlagen der Förderung

- <sup>3</sup> Die Veranschlagung und Bewilligung von Zuwendungen setzt voraus, dass Förderbedarf und Förderziele im Förderkonzept konkretisiert und der Zweck einschließlich messbarer Förderziele in der Förderrichtlinie eindeutig benannt werden.
- <sup>4</sup> Das Förderkonzept und die FRL RegIn/2021 nahmen auf übergeordnete Staats- und Politikziele Bezug, die die gesamte Staatsregierung betreffen. Die Förderung war nicht auf konkrete Fördertatbestände, sondern die Schließung von Förderlücken ausgerichtet. Die Förderrichtlinie kommt einem Auffangtatbestand gleich. Sie ermöglichte keine gezielte und systematische Vorgehensweise zur Erreichung eines bestimmten Soll-Zustandes. Messbare Zielgrößen fehlten.
- <sup>5</sup> Die Förderung der Regionalentwicklung ist eine Querschnittsaufgabe, die einer ressortspezifischen Ausrichtung bedürft hätte. Ein Förderbedarf im Sinne von § 23 SÄHO war ohne konkrete Zielstellungen nicht begründbar.
- <sup>6</sup> Der SRH beanstandete bereits 2020 im Rahmen der Anhörung nach § 103 SÄHO, dass die Förderrichtlinie nicht den rechtlichen Anforderungen genüge, Fördermittel auszureichen.
- <sup>7</sup> Die Förderkommission II empfahl, Förderungen einzustellen, deren Hauptgegenstand im Schließen von Förderlücken und im Bedienen eines besonderen Interesses eines Geschäftsbereichs der Staatsregierung besteht.<sup>3</sup>

### 2.2 Institutionelle Förderung des Sächsischen Landeskuratoriums e. V. (SLK) und Christlich-Sozialen Bildungswerks e. V. (CSB)

- <sup>8</sup> Nach der FRL RegIn/2021 konnte die laufende Tätigkeit von juristischen Personen unterstützt werden, sofern diese im besonderen Interesse des SMR lagen und die institutionellen Förderungen im Staatshaushaltsplan veranschlagt wurden. Im Prüfungszeitraum wurden 4 Einrichtungen institutionell gefördert. Die institutionellen Förderungen haben im Jahr 2022 3,0 Mio. € gebunden, was einem Anteil von 60,7 % der Gesamtförderung aus der FRL RegIn entsprach. Die institutionellen Förderungen der Vereine SLK und CSB veranlassten den SRH zu einer vertieften Prüfung.

<sup>1</sup> Das SMR setzte mit der FRL RegIn/2021 einen Teil der früheren Förderungen des SMUL nach der RL BesIn/2007 fort.

<sup>2</sup> Im DHH 2023/2024 wurden die Haushaltsmittel für „Besondere Regionale Initiativen“ um 20,5 % auf 10,4 Mio. € aufgestockt. Die FRL RegIn/2021 wurde aus Anlass der Änderung der VwV zu § 44 SÄHO novelliert. Neben Änderungen im Auszahlungsverfahren wurde die Richtlinie redaktionell überarbeitet und als FRL RegIn/2023 mit Wirkung vom 1. Juli 2023 neu erlassen.

<sup>3</sup> Vgl. Förderkommission II im Freistaat Sachsen, Bericht vom Mai 2022, Tz. 128.

### 2.2.1 Feststellung des besonderen Interesses an der Förderung

- <sup>9</sup> Das SMR hatte die Notwendigkeit der Förderung bei den Haushaltsanmeldungen 2021/2022 und 2023/2024 zu begründen. Das SMR wiederholte Antragsangaben von SLK und CSB, ohne eigene Darlegungen vorzunehmen. Eine Bewertung zur Feststellung des besonderen Interesses an der institutionellen Förderung war nicht in den Akten dokumentiert.
- <sup>10</sup> Der SLK benannte in den Förderanträgen Aufgaben, die die Bereiche Landwirtschaft, Tourismus, bürgerschaftliches Engagement und Heimatpflege betrafen. Beim CSB waren es die Kinder- und Jugendhilfe, Seniorenpolitik, Ernährungsaufklärung und -beratung, schulische Bildung und Betreuungsangebote. Der CSB betrieb mit Hilfe der institutionellen Förderung eine „Kinder- und Jugendfarm“, ein „Ernährungs- und Kräuterzentrum“, einen „Umwelt- und Lehrgarten“ sowie 11 Kindertagesstätten als wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb.<sup>4</sup> Die fachlichen Überschneidungen der institutionellen Förderung des SMR mit den Ressortzuständigkeiten von SMEKUL, SMWK, SMS und SMK gingen mit einer parallelen Aufgabenwahrnehmung verschiedener Akteure einher und führten zu staatlich finanzierten Doppelstrukturen.
- <sup>11</sup> So umfasste die vom SMR institutionell geförderte Tätigkeit des SLK auch die Begleitung der Erzeuger- und Vermarkterinitiative „Die Lausitz schmeckt“. Das SMEKUL betreibt eine eigene Initiative zur Regionalvermarktung. 2022 wurde die Sächsische Agentur für Regionale Lebensmittel („AgIL“) als zentrale Kompetenz- und Vernetzungsstelle für die Regionalvermarktung etabliert. Die Agentur wurde mit mehr als 0,5 Mio. € jährlich aus dem Epl. 09 des SMEKUL finanziert.<sup>5</sup>
- <sup>12</sup> Das erhebliche staatliche Interesse i. S. d. § 23 SÄHO wie auch das besondere Interesse des SMR i. S. d. FRL RegIn/2021 an der institutionellen Förderung von SLK und CSB waren nicht belegt und sind mit Blick auf die ministeriellen Fachbereiche des SMR für den SRH nicht erkennbar.
- <sup>13</sup> Der SRH stellte bereits im Jahresbericht 2011, Band I, Beitrag 24 fest, dass Aufgaben der institutionell geförderten Vereine SLK und CSB sich überschneiden und personelle und räumliche Verflechtungen bestanden und empfahl, die Förderung auf einen Verein zu beschränken. Die aktuelle Prüfung bestätigte, dass die seinerzeit festgestellten Verflechtungen nach wie vor bestehen und die institutionellen Förderungen der Vereine uneingeschränkt fortgeführt wurden.

### 2.2.2 Finanzierungsbedarf

- <sup>14</sup> Die institutionellen Förderungen wurden als Fehlbedarfsfinanzierung auf Grundlage der Wirtschaftspläne von SLK und CSB bewilligt. Der SRH stellte 2024 fest, dass die Wirtschaftspläne von SLK und CSB nicht die gesamten, sondern nur die institutionell geförderten Tätigkeitsbereiche der Vereine beinhalteten. Angaben über das Vermögen und die Schulden der Vereine lagen dem SMR und der SAB nicht vor.
- <sup>15</sup> Dem SMR und der SAB fehlte ein Gesamtüberblick über die ausgeübten Tätigkeiten der Vereine und die damit einhergehenden Einnahmen und Ausgaben sowie über bestehende Vereinsvermögen. Herkunft und Verwendung von Überschüssen konnten SLK und CSB gegenüber dem SRH nicht erklären.
- <sup>16</sup> Im Prüfungszeitraum wurden dem SLK und dem CSB jährlich jeweils reichlich 900 T€ im Rahmen der institutionellen Förderungen aus dem Epl. 10 gewährt. Die Eigenbeteiligung der Vereine SLK und CSB an den per Satzung gegebenen Aufgaben und Ausgaben betrug zwischen 270 und 900 €.<sup>6</sup> Die geringen Eigenmittel deckten weniger als 0,1 % der zuwendungsfähigen Ausgaben und stellten keine angemessene Eigenbeteiligung der Vereine dar.

### 2.2.3 Prüfung des Besserstellungsverbot

- <sup>17</sup> Die zuwendungsfähigen Ausgaben bestimmen sich nach dem Anteil der Personal- und Sachausgaben für die Tätigkeiten des Zuwendungsempfängers, welche die Förderung begründen. Institutionell geförderte Zuwendungsempfänger dürfen ihre Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Staatsbedienstete; höhere Entgelte als nach den für Beschäftigte des Freistaates Sachsen geltenden Tarifverträgen sowie sonstige über- oder außertarifliche Leistungen dürfen nicht gewährt werden.

<sup>4</sup> Der CSB beschloss im August 2023, den Bereich Kindertagesstätten zum 1. Januar 2025 als gGmbH auszugründen.

<sup>5</sup> Siehe LT-Drs. 7/12917 und 7/14803, Antwortschreiben SMEKUL vom 17. April 2023 und 29. November 2023.

<sup>6</sup> Originäre Eigenmittel aus Mitgliedsbeiträgen der Vereine (ohne Berücksichtigung von zusätzlichen Einnahmen aus Projekten oder Vermietung sowie Beiträgen/Zuschüssen Dritter).

- 18 Das Besserstellungsverbot wurde weder vom SMR bei der Genehmigung der Wirtschaftspläne (einschließlich Stellenpläne) noch von der SAB im Zuwendungsverfahren eingehend geprüft.
- 19 Der SRH unterzog die Arbeitsverträge sowie Tätigkeitsbewertungen<sup>7</sup> von 25 Beschäftigten des SLK und des CSB zusammen mit den Personalausgabenansätzen der Wirtschaftspläne 2023 einer Plausibilitätsprüfung. Hiernach hat der SRH Zweifel an der ordnungsgemäßen Bemessung der Entgelte der Beschäftigten von SLK und CSB. Festsetzungen zur Eingruppierung und Stufenzuordnung entsprachen nicht dem TV-L und verstießen teilweise erheblich gegen das Besserstellungsverbot.

### 2.3 Projektförderungen

- 20 Als besondere Initiativen nach der FRL RegIn/2021 konnten Projekte gefördert werden, die im besonderem Fachinteresse des SMR standen oder der Umsetzung von Beschlüssen der Staatsregierung dienten. Dabei musste es sich um solche Projekte und Initiativen handeln, die einen erheblichen Einfluss auf die Unterstützung und Mitwirkung bei der Entwicklung der Regionen ausüben konnten. Im Prüfungszeitraum 2021/2022 wurden Zuwendungen von 2,8 Mio. € für 20 Projekte bewilligt, u. a. für eine Porzellanterrasse in Meißen, einen Lokschuppenanbau in Görlitz und einen Steinkohlelehrpfad in Freital.

#### 2.3.1 Verfahren

- 21 Das SMR beauftragte die SAB mit der Durchführung der Förderung nach der FRL RegIn/2021. Gleichzeitig hatte sich das Staatsministerium die Prüfung der besonderen Bedeutung, des erheblichen Interesses des Freistaates Sachsen sowie der Nachrangigkeit der Förderung vorbehalten. Nach Angaben des SMR habe der SAB die fachliche Expertise gefehlt, weshalb die jeweils zuständigen Fachreferate des SMR in das Verfahren eingebunden worden seien.
- 22 Für die vorhabensbezogene Prüfung der Förderwürdigkeit mit ihren unbestimmten Tatbestandsvoraussetzungen und der Nachrangigkeit (Förderlücke) nutzte das SMR eine 5-seitige formalisierte Fachstellungnahme. Einem Entscheidungsgremium, bestehend aus Vertretern der beteiligten Fachabteilungen des SMR, oblag es, auf Grundlage der Fachstellungnahmen über das Vorliegen des erheblichen Interesses des Freistaates Sachsen zu entscheiden. Hierzu wurde ein Ranking über alle Fördervorhaben erstellt. Mit der Feststellung des erheblichen Interesses des Freistaates Sachsen durch das Entscheidungsgremium traf das SMR auch die Förderentscheidung, welche die SAB nach Maßgabe des SMR umsetzte. Aufgaben und Zuständigkeiten des SMR im Auswahl- und Zuwendungsverfahren wurden in gesonderten Verfahrensregelungen ergänzend zur FRL RegIn/2021 festgelegt.
- 23 Die Mitwirkung des SMR im Zuwendungsverfahren widersprach dem grundlegenden staatsrechtlichen Organisationsprinzip und führte zu einem Mehraufwand. Die fehlende Entscheidungskompetenz der SAB zur Projektauswahl unterläuft das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel, die SAB als zentrales Förderinstitut des Freistaates Sachsen mit der Durchführung von Förderprogrammen zu betrauen.

#### 2.3.2 Projektauswahl

- 24 Die Projektauswahl lässt nicht erkennen, dass sich die Förderung auf bestimmte Fallgestaltungen beschränkte. Die von der Förderrichtlinie vorgesehene Einschränkung „Schließung nicht beabsichtigter Förderlücken in eng begrenzten Fällen“ war unbestimmt und wirkungslos, da weder Förderkonzept noch Förderrichtlinie eine Erläuterung enthielten, was eng begrenzte Fälle sind.
- 25 Infolge des weiten Fördertatbestandes der FRL RegIn/2021 wurden unterschiedlichste, von den Antragstellern vorgegebene Projekte mit staatlichen Zuwendungen finanziert. Eine Systematik war nicht erkennbar. Die Förderungen leiteten sich nicht aus integrierten Planungen ab, wie es das SMR in seiner Dachstrategie anstrebte. In den Fachstellungnahmen des SMR fehlten nachvollziehbare Begründungen zum Vorliegen des besonderen Fachinteresses an der Förderung.
- 26 Die gewährten Projektförderungen tangierten andere Fach- und Geschäftsbereiche. Eine Förderlücke sah das SMR bereits dann, wenn finanzielle Mittel der Fachförderung fehlten.

---

<sup>7</sup> Die Tätigkeitsbewertungen wurden nach dem Muster des LSF erstellt.

- 27 Das Ranking zur Projektauswahl stellte nicht sicher, dass nur Projekte mit ausreichender Relevanz für die Regionalentwicklung ausgewählt wurden, und verfehlte insofern seinen Zweck.

### 2.3.3 Höhe der Zuwendung

- 28 Projekte konnten mit einem Zuschuss von bis zu 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben gefördert werden (Regelfördersatz). Sofern der Antragsteller keine ausreichenden Eigenmittel aufbringen konnte und keine projektbezogene Einnahmeerzielungsmöglichkeit bestand, konnte der Fördersatz mit Zustimmung des SMR auf bis zu 100 % erhöht werden. Das SMR konnte der Fördersatzerhöhung insbesondere bei solchen Maßnahmen zustimmen, die einen besonderen Beitrag zur Bewahrung der regionalen Kultur und Identität in Sachsen leisteten oder sich durch einen besonders innovativen Ansatz auszeichneten.
- 29 Der SRH stellte fest, dass 65 % der in den Jahren 2021 und 2022 bewilligten Projekte mit Zuschüssen von mehr als 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben gefördert worden sind. Bei 40 % der Projekte betrug der Fördersatz 100 %; die Vollfinanzierungen beliefen sich auf 1,2 Mio. €.
- 30 Zuwendungen oberhalb des Regelfördersatzes wurden bewilligt, ohne dass die Antragsteller nachvollziehbar begründeten, keine ausreichenden Deckungsmittel aufbringen zu können. In 5 Fällen bestanden projektbezogene Einnahmemöglichkeiten, die eine Fördersatzerhöhung ausschlossen.
- 31 In den Fällen der Fördersatzerhöhung traf das SMR in den Fachstellungnahmen keine Aussagen, inwieweit die Projekte einen besonderen Beitrag zur Bewahrung der regionalen Kultur und Identität in Sachsen leisten können. Den Innovationsgrad dieser Projekte bewertete das SMR in 8 von 13 Fällen mit weniger als der Hälfte der 5 möglichen Punkte. Eines der zu 100 % geförderten Projekte erhielt bei diesem Kriterium sogar 0 Punkte. Ein besonderer innovativer Ansatz der Projekte lag nicht vor.
- 32 Leistungsfähigkeit und Eigeninteresse der Zuwendungsempfänger wurden unzureichend berücksichtigt. Die Voraussetzungen für die Überschreitung des Regelfördersatzes waren nicht belegt. Der SRH konnte auch kein den hohen Fördersätzen entsprechendes herausgehobenes staatliches Interesse erkennen.

## 3 Folgerungen

### 3.1 Auffangrichtlinie

- 33 Der SRH sieht keinen Förderbedarf mit einer Auffangrichtlinie Besondere Regionale Initiativen. Der Empfehlung der Förderkommission II, Förderungen einzustellen, „deren Hauptgegenstand im Schließen von Förderlücken und im Bedienen eines besonderen Interesses eines Geschäftsbereichs der Staatsregierung besteht“, sollte mit dem DHH 2025/2026 gefolgt werden.<sup>8</sup> Das Staatsministerium sollte darauf hinwirken, die Regionalentwicklung als Querschnittsthema in die Fachförderprogramme einzubinden. Der Fokus der Förderung sollte auf der Umsetzung integrierter Planungen liegen, wie es die Dachstrategie des SMR vorsieht.

### 3.2 Prüfung der Leistungsfähigkeit institutionell geförderter Einrichtungen

- 34 Das Staatsministerium hat die finanzierten Betätigungen der Vereine SLK und CSB inhaltlich zu hinterfragen und sich ein umfassendes Bild von den Einnahmen und Ausgaben sowie dem Vermögen der Einrichtungen zu machen. Von den institutionell geförderten Zuwendungsempfängern sind angemessene Eigenmittel zur Erfüllung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben zu fordern. Vermögen und Überschüsse sind hierbei zu berücksichtigen. Das Staatsministerium hat die sachkundige Prüfung des Besserstellungsverbot sicherzustellen.

### 3.3 Einbettung in bestehende Förderstrukturen

- 35 Für die Regionalentwicklung bedeutsame Projekte sollten nur gefördert werden, wenn sie Gegenstand integrierter Entwicklungsstrategien sind. Der SRH empfiehlt, die Förderung regional bedeutsamer Projekte in die bestehenden Strukturen der LEADER<sup>9</sup>-Förderung zu integrieren und die Förderentscheidung den lokalen Akteuren zu

<sup>8</sup> Vgl. Förderkommission II im Freistaat Sachsen, Bericht vom Mai 2022, Tz. 128.

<sup>9</sup> Englischsprachiges Akronym von französisch „Liaison entre actions de développement de l'économie rurale“, „Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft“.

übertragen. Eigeninteressen der Antragsteller oder Dritter sind bei der Bemessung der Zuwendung stärker zu berücksichtigen. Die Überschreitung des Regelfördersatzes ist auf begründete Ausnahmefälle zu beschränken.

### 3.4 Entscheidungsbefugnis der Bewilligungsbehörde

- <sup>36</sup> Das Staatsministerium hat sich auf ministerielle Aufgaben der Konzeption der Förderprogramme, die Erstellung der Förderrichtlinien, die Steuerung und die Evaluierung der Förderprogramme zu beschränken. Hierzu bedarf es geeigneter förderrechtlicher Regelungen, die einen eigenverantwortlichen Vollzug der Förderverfahren durch die Bewilligungsstelle ermöglichen.

## 4 Stellungnahme des Ministeriums

### 4.1 Auffangrichtlinie

- <sup>37</sup> Die Feststellung eines Förderbedarfs und das Aufstellen eines Förderprogramms seien förderpolitische Entscheidungen des Ministeriums, die für die FRL Regln vom Kabinett mit Beschlussfassung am 22. Juni 2021 bestätigt worden seien. Die Empfehlung der Förderkommission II, *„Förderungen einzustellen, deren Hauptgegenstand im Schließen von Förderlücken oder im Bedienen eines besonderen Interesses eines Geschäftsbereichs der Staatsregierung besteht“*, sei Teilaspekt der Empfehlung 6 *„Aufwuchs stoppen, Weniger ist mehr“*. Diese Empfehlung werde von der Staatsregierung beachtet. Sie habe allerdings nicht in diesem Umfang Eingang in die sogenannten Schmochtitz-Vereinbarungen gefunden. Für das Ministerium sei die Umsetzung integrierter Planungen ein wichtiger Pfeiler der Förderstrategie, sie werde in geeigneten Bereichen regelmäßig auch für die Fachförderungen anderer Ressorts eingefordert. Über die FRL Regln würden Vorhaben unterstützt, die von Fachförderprogrammen nicht finanziert werden könnten.

### 4.2 Prüfung der Leistungsfähigkeit institutionell geförderter Einrichtungen

- <sup>38</sup> Das Ministerium befasse sich sowohl im Rahmen der Haushaltsplanung als auch im Antragsverfahren mit den inhaltlichen und finanziellen Aspekten der institutionell geförderten Vereine SLK und CSB. Um den Fördervollzug im Bereich der institutionellen Förderung zu standardisieren und zu qualifizieren, arbeite das Ministerium intensiv an Verfahrensregelungen. Prüfungsumfang und -tiefe sollen geregelt sowie Formblätter für den Haushalts- und Wirtschaftsplan vorgegeben werden. Das Ministerium befinde sich zum „Besserstellungsverbot“ im bilateralen Austausch mit dem SMF. In die Verfahrensregelungen würden die Prüffeststellungen des SRH zur Angemessenheit von Eigenmitteln einfließen.

### 4.3 Einbettung in bestehende Förderstrukturen

- <sup>39</sup> LEADER sei für Projekte der ländlichen Entwicklung ein wichtiges Finanzierungsinstrument. Der Empfehlung zur Integration in die LEADER-Förderung könne nicht gefolgt werden. Die FRL Regln umfasse das gesamte Themenspektrum des Ministeriums und fokussiere nicht nur den Bereich der ländlichen Entwicklung. Aus fachpolitischen Gesichtspunkten könnten förderwürdige Vorhaben außerhalb der Förderkulisse von LEADER nicht unterstützt werden. Die Prüfungsfeststellungen zu den Fördersatzhöhen sollen unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) Förderstrategie und der Evaluierung der FRL Regln in eine Qualifizierung der Verfahrensregelungen der FRL einbezogen werden.

### 4.4 Entscheidungsbefugnis der Bewilligungsbehörde

- <sup>40</sup> Die fachpolitische Bewertung an einem Vorhaben und die Feststellung des erheblichen Interesses könne eine ministerielle Aufgabe sein und nicht immer an die Bewilligungsstelle delegiert werden. Bei fachpolitischen Vorgaben im Wege von parlamentarischen Initiativen, sei die Förderung intensiv zu steuern und zu begleiten, um die Erwartungen des SLT fachpolitisch zu erfüllen.

## 5 Schlussbemerkungen

- <sup>41</sup> Der SRH sieht weiterhin keinen Bedarf an einer Auffangrichtlinie Besondere Regionale Initiativen, aus der im Zuständigkeitsbereich des SMR überwiegend institutionelle Förderungen nicht-investiv finanziert wurden. Eine Evaluierung der Förderungen erfolgte nicht.

- <sup>42</sup> Institutionelle Förderungen sind durch die Ressorts – auch angesichts sinkender Einnahmen des Freistaates Sachsen – wiederkehrend zu hinterfragen. Das erhebliche staatliche Interesse an der Finanzierung ist jährlich festzustellen. Im Fall der institutionell geförderten Vereine SLK und CSB sind personelle und räumliche Verflechtungen auszuschließen und die Finanzierung zu konzentrieren.
- <sup>43</sup> Der Staatsregierung wird empfohlen, auch vor dem Hintergrund der Prüfungsergebnisse des SRH, kritisch die Aufgabenzuweisung an Personal in Ministerien bei der operativen Abwicklung von Förderprogrammen zu überprüfen.

Grundfinanzierung der sächsischen Hochschulen

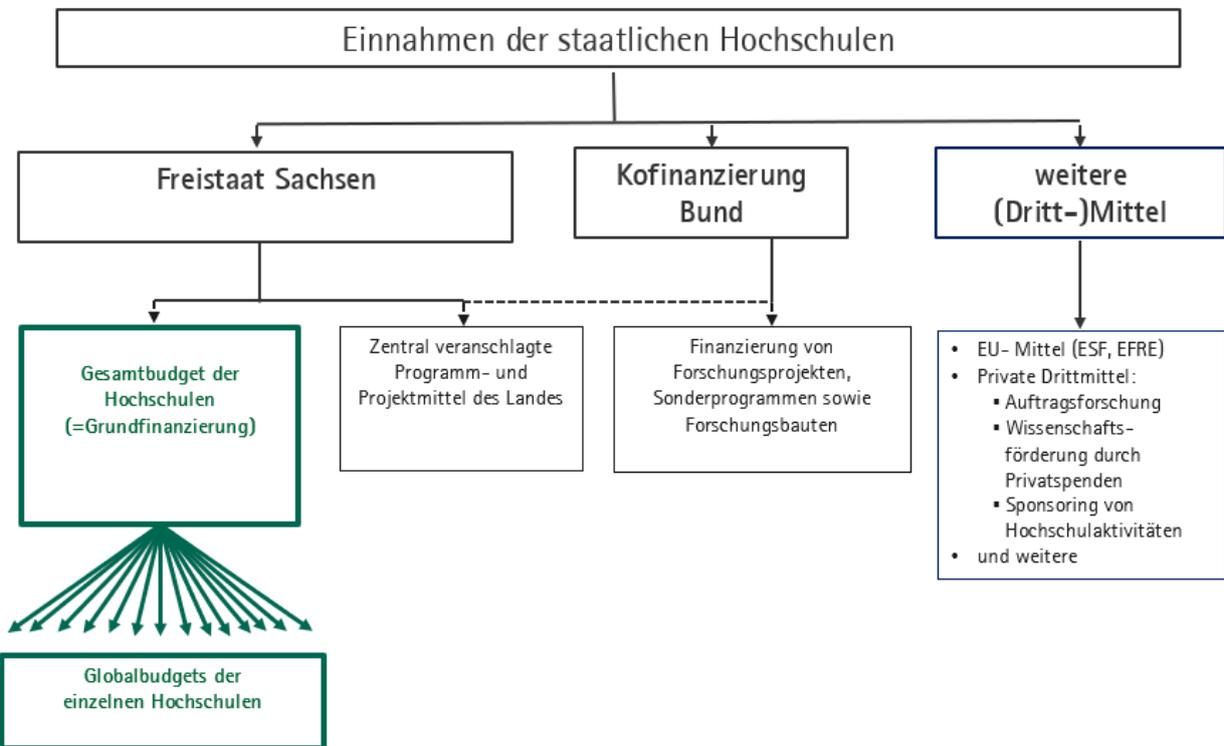
Durch eine im bundesweiten Vergleich überdurchschnittliche Grundfinanzierung stellt der Freistaat Sachsen den sächsischen Hochschulen eine ebenfalls überdurchschnittliche Personalausstattung zur Verfügung. Das spiegelt sich jedoch nicht in der Anzahl der an sächsischen Hochschulen Studierenden und Absolventen wider, die seit mehreren Jahren und entgegen der staatlichen Hochschulentwicklungsplanung sukzessive sinkt.

Die derzeitigen Regelungen zur Verteilung der Grundfinanzierung auf die einzelnen Hochschulen setzen zweifelhafte Anreize, indem ein Rückgang an Studierenden zu höheren Pro-Kopf-Einnahmen der jeweiligen Hochschule führt. Die unterschiedlichen Entwicklungen der Studierendenzahlen an den einzelnen Hochschulen führen zu einer deutlichen Spreizung in der jeweiligen Pro-Kopf-Mittelausstattung.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen ist Träger der staatlichen Hochschulen und stellt in dieser Funktion die Grundfinanzierung<sup>1</sup> der Hochschulen bereit. Mit diesen Mitteln wird die Freiheit von Wissenschaft und Kunst, Lehre und Forschung sowie die Erfüllung der weiteren der Hochschule übertragenen Aufgaben gewährleistet.<sup>2</sup>
- 2 Neben der Grundfinanzierung erhalten die Hochschulen vom Freistaat Sachsen und von Dritten weitere Mittel, insbesondere für Baumaßnahmen, Bund-Länder-Maßnahmen und spezifische Projekte. Diese Mittel sowie die Mittelausstattung der Medizinischen Fakultäten wurden im Rahmen der Prüfung nicht betrachtet.

Abbildung 1: Finanzquellen der staatlichen Hochschulen im Geschäftsbereich des SMWK ab 2021



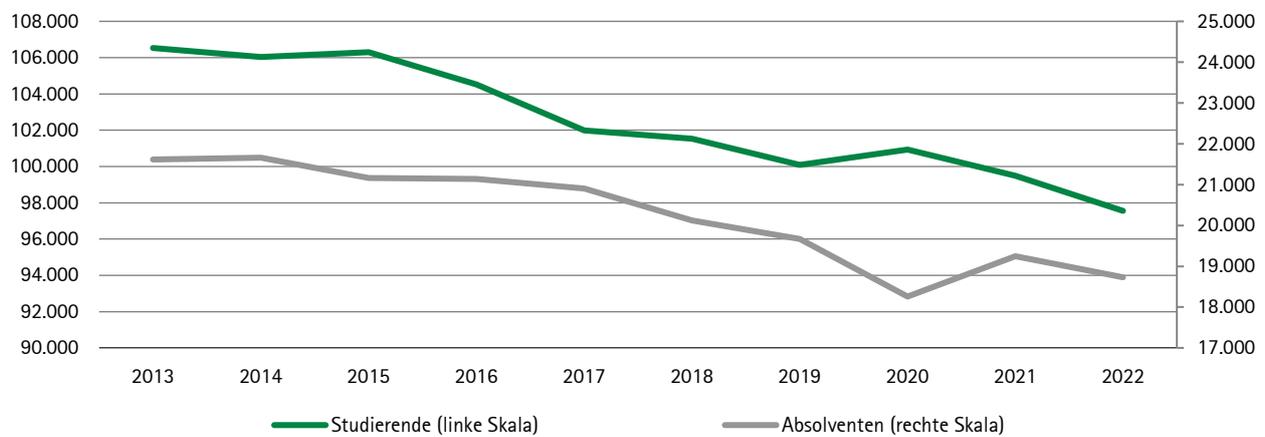
Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>1</sup> Im Rahmen dieser Prüfung wird der Begriff „Grundfinanzierung“ synonym für das vom Freistaat Sachsen bereitgestellte Gesamtbudget der Hochschulen im Sinne der Zuschussvereinbarungen zwischen der Sächsischen Staatsregierung und den staatlichen Hochschulen verwendet.

<sup>2</sup> Vgl. § 12 Abs. 6 S. 1 SächsHSG.

- 3 Das SMWK reicht die Grundfinanzierung der Hochschulen seit dem Jahr 2014 in Form eines Budgets aus. Mit der Einführung der Budgetierung ging auch die Übertragung der Verantwortung des Mitteleinsatzes vom SMWK auf die Hochschulen und mithin die Stärkung der Hochschulautonomie einher.
- 4 Parallel zur Einführung der Budgetierung hat die Staatsregierung mit den staatlichen Hochschulen in einer langfristigen Vereinbarung, der sogenannten Zuschussvereinbarung, beiderseitige Leistungen und Verpflichtungen einschließlich der Ermittlung des jährlich vom Freistaat Sachsen an die Hochschulen auszureichenden Gesamtbudgets (vgl. Abbildung 1) festgeschrieben. Damit wurde die finanzielle und personelle Planungssicherheit der Hochschulen gestärkt. Die Zuschussvereinbarung gilt vorbehaltlich der Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers.
- 5 Im Zeitraum 2013 bis 2022 ist die sächsische Hochschullandschaft von rückläufigen Studienanfänger-, Studierenden- und Absolventenzahlen geprägt. So sank die Anzahl der Studierenden in diesem Zeitraum entgegen der Zielstellung in der staatlichen Hochschulentwicklungsplanung 2025, sukzessive von 106.532 um 8.976 auf 97.556 (- 8 %). Die Anzahl der Absolventen reduzierte sich im selben Zeitraum von 21.614 um 2.881 auf 18.733 (-13 %).

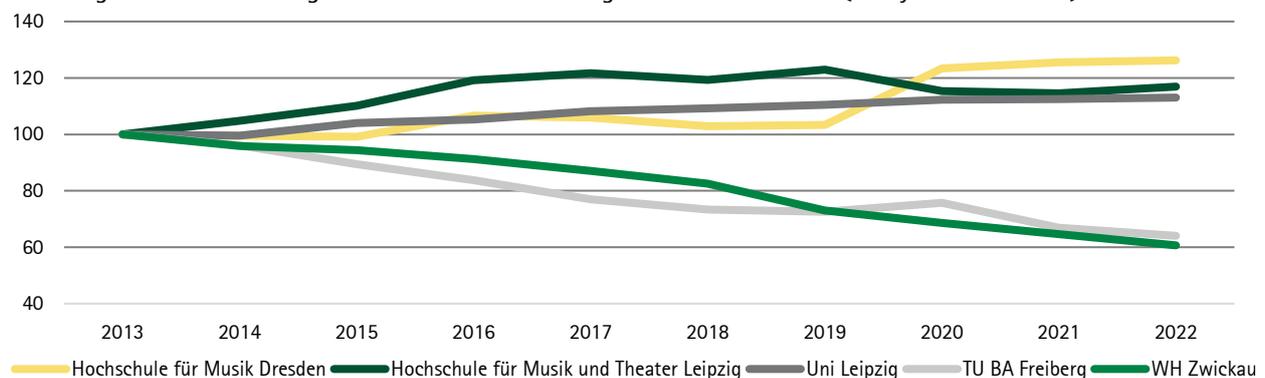
Abbildung 2: Entwicklung der Studierenden- und Absolventenzahlen im Freistaat Sachsen



Quelle: Eigene Darstellung.

- 6 Die verringerten Studierendenzahlen sind dabei insbesondere dem kontinuierlichen Rückgang von Studienanfängern aus anderen Bundesländern geschuldet. Die Zielgröße für die Studierendenzahl im Jahr 2025 beläuft sich entsprechend der im Jahr 2021 angepassten staatlichen Hochschulentwicklungsplanung auf 101.000.
- 7 Die Kennzahlen entwickelten sich bei den einzelnen sächsischen Hochschulen jedoch nicht homogen, sondern differierten regional. Beispielsweise konnten in jenem Zeitraum einzelne Hochschulen in Leipzig und Dresden ihre Studierendenzahlen erhöhen, während an der TU Bergakademie Freiberg und der Westsächsischen Hochschule Zwickau Rückgänge von über einem Drittel zu verzeichnen waren.

Abbildung 3: Entwicklung der Studierendenzahlen ausgewählter Hochschulen (Basisjahr 2013 = 100)



Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>8</sup> Vor diesem Hintergrund hat der SRH die Ermittlung der Höhe der Grundfinanzierung, die Verteilung dieser Mittel auf die einzelnen Hochschulen sowie die Ergebnisse des Mitteleinsatzes geprüft.

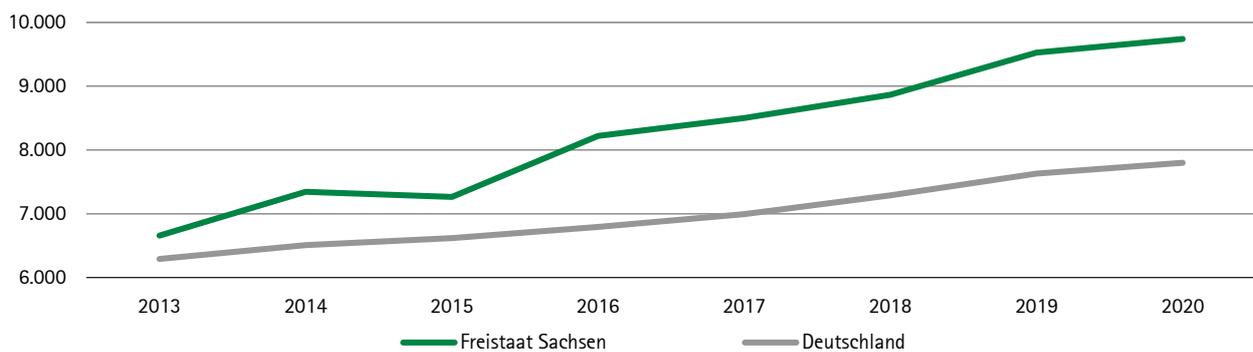
## 2 Prüfergebnisse

### 2.1 Grundmittel der sächsischen Hochschulen im bundesweiten Vergleich

<sup>9</sup> Trotz der seit Jahren rückläufigen Studierenden- und Absolventenzahlen im Freistaat Sachsen hat die Staatsregierung mit den Hochschulen in der Zuschussvereinbarung 2017 bis 2024 den Verzicht auf den ursprünglich geplanten Abbau von 754 Stellen ab dem Jahr 2017 vereinbart. Der Verzicht auf den Stellenabbau wurde mit den Beschlüssen zu den jeweiligen Doppelhaushalten durch den Sächsischen Landtag bestätigt. Eine beabsichtigte Folge davon ist, der rechnerisch niedrigere Betreuungsschlüssel der sächsischen Professorinnen und Professoren. Hatte eine Professorin oder ein Professor im Freistaat Sachsen im Jahr 2013 noch durchschnittlich rd. 55 Studierende betreut, so waren es im Jahr 2020 nur noch 51. Damit betreute ein sächsischer Hochschullehrer in 2020 14 Studierende weniger als ein Hochschullehrer im bundesweiten Durchschnitt (65 Studierende je Professorin bzw. Professor)<sup>3</sup>.

<sup>10</sup> Aufgrund dieser, von der Entwicklung der Studierendenzahl abgekoppelten, Stellenausstattung verfügen die sächsischen Hochschulen über eine im bundesweiten Vergleich weit überdurchschnittliche Ausstattung mit Grundmitteln<sup>4</sup> je Studierenden. Diese ist im Betrachtungszeitraum sowohl in absoluten Zahlen als auch in der Pro-Kopf-Relation gestiegen.

Abbildung 4: Grundmittel je Studierende an staatlichen Hochschulen, in € je Studierenden



Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>11</sup> Die im Zeitablauf und im bundesweiten Vergleich verbesserten Studienbedingungen an den sächsischen Hochschulen führten im Betrachtungszeitraum jedoch nicht gleichermaßen zu einer Steigerung der vom SMWK gesetzten quantitativen Ziele im Bereich der Hochschullehre. So konnte bspw. weder der Anteil der Studierenden, die ihren Abschluss in der Regelstudienzeit erzielten, noch die Studienerfolgsquote, die misst, wie viele Studienanfänger ihr Studium erfolgreich beenden, signifikant verbessert werden.

### 2.2 Ermittlung der Höhe des Gesamtbudgets der Hochschulen

<sup>12</sup> Der Freistaat Sachsen hat sich in der Zuschussvereinbarung 2017 bis 2024 verpflichtet, die staatlichen Hochschulen in diesem Zeitraum mit einem bestimmten jährlichen Gesamtbudget auszustatten.

<sup>13</sup> Die jeweilige jährliche Mittelhöhe wurde dabei durch Fortschreibung des Haushaltsansatzes des Jahres 2014, des Jahres der Einführung der Budgetierung, unter Berücksichtigung der Veränderungen der Inflationsrate sowie der Tarif-, Besoldungs- und der Stellenanzahlpassungen ermittelt.

<sup>3</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, 2022, Fachserie 11 Reihe 4.3.2.

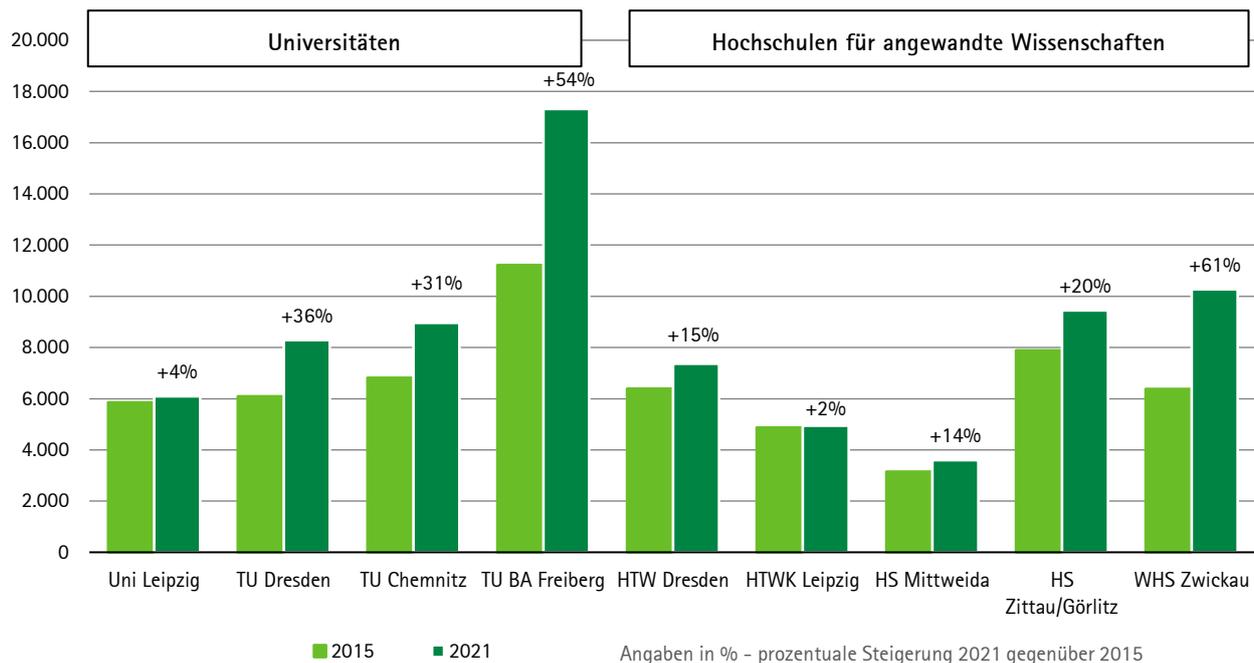
<sup>4</sup> Als Grundmittel werden alle Mittel des Hochschulträgers ohne Mittel für Investitionen und die Medizinischen Fakultäten bezeichnet. Sie sind nicht identisch mit der Grundfinanzierung, werden aber als sachgerechter Indikator aus der amtlichen Statistik für die Entwicklung der Ausgaben des Trägers angesehen.

- 14 Ab dem Jahr 2017 wurde mit Verabschiedung der Zuschussvereinbarung 2017 bis 2024 und den Beschlüssen zu den jeweiligen Doppelhaushalten auf einen Stellenabbau bei den Hochschulen verzichtet, so dass diese seit 2018 unverändert über 9.034 Stellen verfügen. Demnach ist das Gesamtbudget ab diesem Jahr sukzessive von rd. 666 Mio. € in 2017 auf rd. 727 Mio. € in 2021 und somit um 9,2 % gestiegen.
- 15 Ein systematisches Hinterfragen der Mittel- und Stellenausstattungen des Basisjahres 2014 und somit eine bedarfsgerechte Ermittlung des fortzuschreibenden Ausgangswertes entsprechend dem Umfang der Aufgaben erfolgte durch das SMWK nicht. Auch der Verzicht auf den Stellenabbau ab 2017 wurde losgelöst von einer Bedarfsermittlung vorgenommen.

### 2.3 Ungleiche Verteilung des Gesamtbudgets auf die einzelnen Hochschulen

- 16 Das Gesamtbudget aller Hochschulen wird vom Freistaat Sachsen auf der Basis eines Verteilschlüssels, der sich grundsätzlich nur bei Stellenänderungen anpasst, an die einzelnen Hochschulen ausgereicht. Da es ab 2017 zu keinen wesentlichen Stellenänderungen in der Hochschullandschaft kam, hat sich der Verteilschlüssel ab jenem Jahr nicht signifikant verändert.
- 17 In der Folge des im Zeitablauf gestiegenen Gesamtbudgets erhöhten sich auch die Budgets der einzelnen Hochschulen sukzessive. Die unterschiedliche Entwicklung der Studierendenzahlen führte dabei zu einer starken Spreizung in den Pro-Kopf-Mittelausstattungen der Hochschulen. So stieg bspw. das Budget der TU Bergakademie Freiberg im Zeitraum 2015 bis 2021 um 54 %, während sich das der Universität Leipzig nur um 4 % erhöhte.

Abbildung 5: Grundfinanzierung der Universitäten und der Hochschulen für angewandte Wissenschaften je Studierenden in 2015 und 2021, in € je Studierenden



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung.

- 18 Dem SRH ist bewusst, dass eine identische Grundfinanzierung je Studierenden der Hochschulen insbesondere infolge des unterschiedlichen Fächerangebots selbst innerhalb einer Hochschulart nicht sachgerecht wäre. Die aktuelle Verteilung des Gesamtbudgets aller Hochschulen auf die einzelnen Hochschulen führt jedoch bei der konstanten Stellenausstattung zu steigenden Differenzen in der Pro-Kopf-Finanzausstattung der Hochschulen.

### 3 Folgerungen

- 19 Die rückläufige Entwicklung der Studierenden- und Absolventenzahlen im Freistaat Sachsen insgesamt sowie bei der Mehrheit der einzelnen Hochschulen weist nach Auffassung des SRH auf eine rückläufige Attraktivität sächsischer Hochschulen hin. Mit Blick auf die aktuellen Herausforderungen und die gesetzte Zielgröße in der staatlichen Hochschulentwicklungsplanung empfiehlt der SRH, die Attraktivität der Studienangebote der sächsischen Hochschulen durch diese in Zusammenarbeit mit dem SMWK zu steigern.
- 20 Der Freistaat Sachsen stellt seinen Hochschulen pro Studierenden im Vergleich zum Bundesdurchschnitt eine deutlich überdurchschnittliche Grundfinanzierung zur Verfügung. Die überdurchschnittlichen Mittel spiegeln sich bisher nicht in gleichermaßen überdurchschnittlichen Ergebnissen wider. Vor diesem Hintergrund sind durch das SMWK das „Kosten-Nutzen-Verhältnis“ des bereitgestellten Gesamtbudgets sowie die Zielsetzungen in der Hochschulentwicklungsplanung zu hinterfragen.
- 21 Die Berechnungsgrundlage für das aktuell bereitgestellte Gesamtbudget der Hochschulen ist veraltet. Das SMWK hat die historischen Mittel- und Stellenausstattungen vor Abschluss weiterer Zuschussvereinbarungen systematisch zu hinterfragen, um somit eine zielgerichtete Ermittlung und Fortschreibung des Gesamtbudgets zu erreichen.
- 22 Der aktuelle Mechanismus zur Verteilung des Gesamtbudgets auf die einzelnen Hochschulen setzt zweifelhafte Anreize, indem ein Rückgang der Studierenden bei konstanter Stellenausstattung zu höheren Pro-Kopf-Einnahmen der Hochschulen führt. Zudem fördert dieses System die Heterogenität in der Pro-Kopf-Finanzausstattung der Hochschulen. Der SRH empfiehlt, dass das SMWK Kriterien für die Mittelzuweisung an die einzelnen Hochschulen entwickelt, welche die Entwicklungen der Studierenden- oder Absolventenzahlen berücksichtigen.

### 4 Stellungnahme des SMWK

- 23 Sachsen verfüge über ein leistungsfähiges, ausdifferenziertes und attraktives Hochschulsystem. Die Hochschulen erfüllten vielfältige Aufgaben. Die hochschulplanerischen und -steuernden Ansätze des SMWK würden die Aufgaben der Hochschulen in ihrer Gesamtheit und in der Komplexität ihrer Verschränkung in den Blick nehmen. Ziel der aktuellen Hochschulentwicklungsplanung ab 2017 sei gewesen, als Reaktion auf das Auslaufen des Hochschulpakts 2020 und der entsprechenden Bundesmittel die Zahl der Studierenden bis zum Jahr 2024 auf 95.000 abzusenken. Ab 2021 sei diese Planungsgröße aufgrund des Bund-Länder-Programmes „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“ auf 100.330 angehoben worden.
- 24 Ab 2017 sei auf einen weiteren Stellenabbau vom Haushaltsgesetzgeber verzichtet worden. Rechnerisch müsse und solle sich dadurch das Betreuungsverhältnis verbessern und die Grundmittel je Studierenden erhöhen. Dies seien unabdingbare Voraussetzungen, z. B. für die Steigerung des Studienerfolges und für Erfolge bei der wettbewerblichen Drittmittelinwerbung bei EU, Bund und DFG.
- 25 Gemessen an den Aufgaben seien für die Hochschulen die vorhandenen Ressourcen die beschränkende Größe. Die Angemessenheit des Gesamtbudgets der Hochschulen sei bereits vor Abschluss der ersten Zuschussvereinbarung 2014 bis 2016 anhand der Ist-Ausgaben (unter Berücksichtigung der unbesetzten Stellen) festgestellt worden. Eine Überprüfung sei in analoger Weise vor Abschluss der Zuschussvereinbarung 2025 bis 2032 erfolgt.
- 26 Die Stellenpläne würden durch ihre Anknüpfung an die historisch gewachsenen Profile der Hochschulen unterschiedliche Personalbedarfe in den verschiedenen Studienfächern berücksichtigen. Geringe studentische Nachfrage in Studienfächern hätte kaum Einfluss auf den Personalbedarf zur Abdeckung der Lehre, da die Lehrveranstaltungen unabhängig von der Zahl der Teilnehmenden durchzuführen seien. In Sachsen solle das Studium zur Deckung des Fachkräftebedarfs grundsätzlich in den derzeit existierenden Studienbereichen möglich bleiben. Bei Unterauslastungen ständen daher besonders Doppel- und Mehrfachangebote bei der Hochschulentwicklungsplanung des SMWK im Fokus. In die Würdigung flössen insbesondere die Nachfrage und die Auslastung der betreffenden Studiengänge, die Bedeutung für die Profilierung des jeweiligen Hochschulstandortes in Forschung und Lehre sowie die regionale Bedeutung des entsprechenden Studienangebotes ein. Komme es im Ergebnis zu strukturellen Änderungen, würden diese durch Umsetzungen der Stellen in die Budgetierung Eingang finden.

## 5 Schlussbemerkungen

- <sup>27</sup> Der SRH erkennt an, dass die sächsischen staatlichen Hochschulen vielfältige Aufgaben zu erfüllen haben. Der selektive Blick auf die Entwicklung der Studierenden- und Absolventenzahlen liefert demnach nur einen Ausschnitt der Gesamtentwicklung der Hochschulen. Dennoch sind die Anzahl der Studierenden und der Absolventen wichtige Indikatoren für die Umsetzung des Lehrauftrages der Hochschulen.
- <sup>28</sup> Das SMWK verweist in seiner Stellungnahme darauf, dass die Entwicklung der Studierendenzahlen der Zielsetzung in der Hochschulentwicklungsplanung entsprach. Es lässt aus Sicht des SRH dabei jedoch außer Betracht, dass die Zahl der Studierenden gemäß der eigenen Planung bis zum Jahr 2020 konstant bei rd. 106.000 gehalten und die Rückführung auf 95.000 erst ab 2021 erfolgen sollte. Zudem scheint die Zielgröße von 101.000 Studierenden in 2025 bei einem Fortschreiten der aktuellen Entwicklung nicht erreichbar.
- <sup>29</sup> Dem SRH ist bewusst, dass die Stellenzahl der Hochschulen nicht zeitgleich im gleichen Verhältnis an den Rückgang der studentischen Nachfrage angepasst werden kann. Jedoch ist die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes fraglich, wenn bei dauerhaft rückläufigen Studierendenzahlen die Höhe der Grundfinanzierung ansteigt, sofern andere Aufgabenbereiche nicht ausgeweitet werden. Der SRH sieht vor diesem Hintergrund in der derzeitigen Verteilung des Gesamtbudgets auf die einzelnen Hochschulen Risiken.

Die steuerliche Bedeutung von Krypto-Werten nimmt auch in Sachsen stetig zu. Allein ein aktueller Fall, der durch gezielte Kontrollmaßnahmen der Steuerverwaltung aufgedeckt wurde, führte zu Einkommensteuerzahlungen von mehr als 13 Mio. €. Die Finanzverwaltung steht vor der Herausforderung, die Bearbeitung von Steuererklärungen mit Krypto-Bezug effektiver zu gestalten. Der SRH empfiehlt daher Maßnahmen zur Optimierung der Bearbeitungsprozesse, um der wachsenden Bedeutung von Krypto-Werten gerecht zu werden.

### 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Krypto-Werte sind digitale Werteinheiten, die nicht von Zentralbanken oder öffentlichen Stellen emittiert werden und nicht als Währung gelten.<sup>1</sup> Gleichwohl werden sie im Internet u. a. zum Transfer von Vermögen, als Tauschmittel, Wertspeicher oder zur Erzielung von Einkünften genutzt.
- <sup>2</sup> Seit der Erfindung des ersten Bitcoins im Jahr 2009 entwickelte sich bis heute weltweit ein billionenschwerer Markt. Aktuell spielen bspw. sogenannte „Meme-Coins“<sup>2</sup>, wie z. B. der im Fokus der Medien stehende „Trump-Coin“, wegen teils massiver Kurssteigerungen und Kurseinbrüchen innerhalb kürzester Zeit eine große Rolle im Krypto-Markt. Damit bestehen für risikobereite Anleger auch mit nur kurzfristigen Anlagen außerordentliche Gewinnchancen. Einer Umfrage des Unternehmens Statista aus dem Jahr 2023 zufolge besitzt nahezu jeder achte Deutsche mindestens einen Krypto-Wert. Die daraus erzielten Gewinne müssen ordnungsgemäß versteuert werden. Es handelt sich aufgrund der Vielzahl an möglichen Fallkonstellationen um eine hochkomplexe Thematik, bei der sich vielfältige steuerrechtliche Konsequenzen ergeben können.
- <sup>3</sup> Mit der Umsetzung einer neuen EU-Richtlinie (kurz DAC8)<sup>3</sup> in nationales Recht und der damit verbundenen Einführung neuer Meldepflichten ist damit zu rechnen, dass die Finanzverwaltung künftig deutlich mehr Steuerdaten über Krypto-Transaktionen verarbeiten muss. Die Bedeutung von Krypto-Werten wird damit in der Veranlagung weiter steigen.

### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Fallzahlen und Arbeitsergebnisse

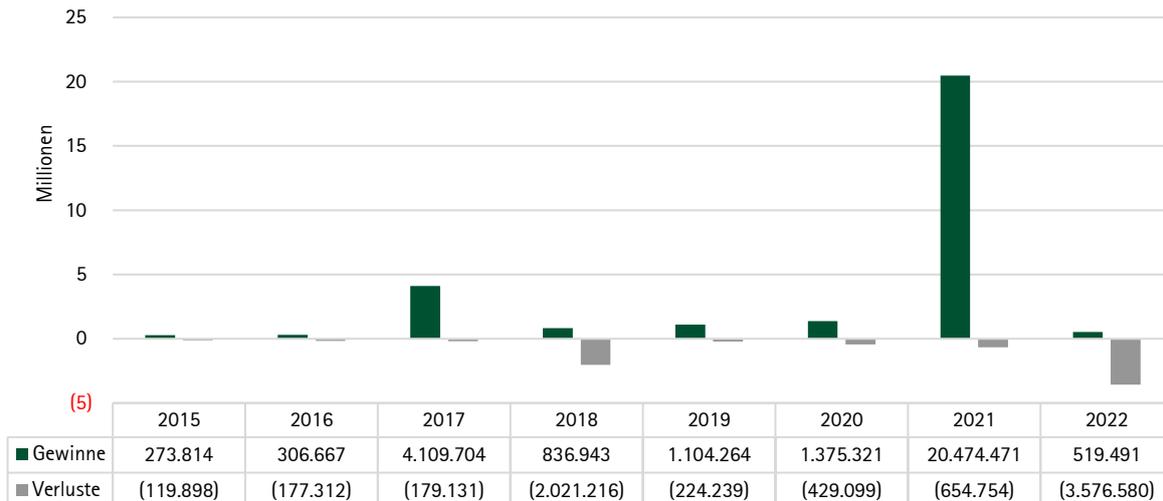
- <sup>4</sup> Die Steuerverwaltung verfügte bis zum Jahr 2022 über keine Auswertung zur steuerlichen Bedeutung des Krypto-Handels und zu typischen Fehlern bei der Steuererklärung oder deren Bearbeitung.
- <sup>5</sup> Der SRH konnte für den untersuchten Zeitraum insgesamt 8.481 Steuererklärungen bzw. 4.526 gesonderte Feststellungen zum Verlustabzug (§ 10d EStG) mit Eintragungen zu privaten Veräußerungsgeschäften identifizieren. Nach Auswertung aller im Prüfungszeitraum erfassten privaten Veräußerungsgeschäfte, zu denen auch der Handel mit Krypto-Werten gehört, hat der SRH speziell die steuerliche Bedeutung des Krypto-Handels anhand einer Stichprobe ermittelt. Dazu wurde die Bearbeitung von 381 Steuererklärungen mit erklärten Einkünften aus Krypto-Werten in 8 Jahren (2015–2022) in 3 Finanzämtern untersucht. Von Interesse waren die Entwicklungen von erklärten Gewinnen und Verlusten. Diese stellten sich im Prüfungszeitraum wie folgt dar:

<sup>1</sup> So z. B. Bitcoin, Ethereum, zur weiteren Begriffsdefinition vgl. BMF-Schreiben vom 6. März 2025, Gz.: IV C 1 – S 2256/00042/064/043.

<sup>2</sup> „Meme-Coins“ beschreiben Krypto-Werte, die keine bestimmte Funktion erfüllen, sondern bspw. an die Berühmtheit von Personen erinnern. Sie sollen insbesondere deren „Fans“ ansprechen. Wegen der damit verbundenen erheblichen Wertschwankungen gelten Meme-Coins als sehr betrugsanfällig. Viele sind nach vergleichsweise kurzer Lebensdauer schon wieder vom Markt verschwunden.

<sup>3</sup> Regelt die Verpflichtung zur Datenlieferung der Handelsplattformen an die Steuerverwaltung, vgl. Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2226 des Rates vom 17. Oktober 2023 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung (DAC8-Umsetzungsgesetz – DAC8-UmsG).

Abbildung 1: Gegenüberstellung der steuerlichen Auswirkung erklärter Gewinne und Verluste aus privaten Veräußerungsgeschäften (in €)



Quelle: Eigene Darstellung.

- 6 Die Stichprobenuntersuchung des SRH ergab, dass das Steueraufkommen aus privaten Veräußerungsgeschäften zum ganz überwiegenden Teil aus Gewinnen mit Krypto-Werten resultierte. Ab dem Veranlagungszeitraum 2021 lag der Anteil des Steueraufkommens aus dem Handel mit Krypto-Werten bei annähernd 90 %. In der Spitze traten in einem einzelnen Veranlagungszeitraum rd. 2.600 Fälle auf. Der in der Abbildung dargestellte Rückgang im Jahr 2022 ist dadurch bedingt, dass die Kursverläufe der Krypto-Werte im Jahr 2022 eher rückläufig waren und der Veranlagungsschluss zum Zeitpunkt der Auswertung noch nicht erreicht war.
- 7 Im bisherigen Rekordjahr 2021 betrug das Steueraufkommen inkl. eines bedeutenden Einzelfalls aus dem Krypto-Handel rd. 19,8 Mio. €.
- 8 Tendenziell ist mit einer wachsenden steuerlichen Bedeutung des Handels mit Krypto-Werten insbesondere vor dem Hintergrund der Einführung neuer Meldepflichten zu rechnen.

## 2.2 Überprüfung der Steuererklärungen

- 9 Die Finanzämter hatten bei Krypto-Fällen die Spekulationsfrist nicht ausreichend geprüft. Im deutschen Steuerrecht sind Gewinne aus dem Handel mit Krypto-Werten im Rahmen privater Veräußerungsgeschäfte steuerfrei, wenn sie auf eine Haltedauer der Krypto-Werte von über einem Jahr entfallen, vgl. § 23 Abs. 1 Nr. 2 EStG. Die Berechnung der Spekulationsfrist erfolgte im Prüfungszeitraum insbesondere auf der Grundlage von Angaben der Steuerpflichtigen, da mit den vorgegebenen Formularen die zur Prüfung erforderlichen Angaben nicht abgefragt wurden. Diese Verfahrensweise wird dem damit verbundenen Risikopotenzial nicht gerecht.
- 10 Die Finanzämter erkannten teilweise Verluste aus Krypto-Handel an, obwohl die hierzu notwendigen Unterlagen nicht bzw. nicht vollständig vorlagen. Durch die Anrechnung derartiger Verluste konnten steuerpflichtige Gewinne gemindert werden.

## 2.3 Qualität der vorgelegten Nachweise

- 11 Die durch die Steuerpflichtigen eingereichten Unterlagen zu Krypto-Geschäften umfassten mitunter mehrere 100 Seiten. Im Regelfall beschränkte sich die Möglichkeit der Finanzämter auf eine überschlägige Sichtung der Unterlagen und den personellen Abgleich der Erklärungsangaben mit den durch die Steuerpflichtigen selbst generierten Summenwerten. Weitere Prüfungshandlungen der zugrunde liegenden Transaktionen erfolgten nicht.
- 12 Von den Steuerpflichtigen bei den Finanzämtern eingereichte Steuerreports fassen Informationen über Krypto-Transaktionen zusammen. Sie werden durch die Krypto-Börsen oder Anbieter von Auswertungsprogrammen mit unterschiedlichem Inhalt und in uneinheitlicher Form erstellt. Die den Steuerreports zugrundeliegenden Berichtseinstellungen sind den Finanzämtern meistens nicht bekannt. Da die von den Steuerpflichtigen eingereichten Steuerreports keine Steuerbescheinigung im Sinne des EStG darstellen, ist eine ungeprüfte Übernahme der dort

dargestellten Besteuerungsgrundlagen nicht sachgerecht. Am Ende des Prüfungszeitraums beobachtete der SRH eine teilweise Verbesserung durch Rückfragen zu Details der Steuerreports.

#### 2.4 Aufgriffe durch die Steuerfahndung

- <sup>13</sup> Im Untersuchungszeitraum führte die Steuerfahndung Datenabfragen bei Krypto-Börsen durch. Derartige Sammelauskunftsersuchen stellen ein geeignetes Werkzeug zur Aufdeckung nicht erklärter Sachverhalte dar. Sie sind außerordentlich zeit- und arbeitsintensiv. Sie können jedoch einen Teil der tatsächlichen Handelsaktivitäten der Steuerpflichtigen im Krypto-Markt aufdecken und daher eine Ergänzung zur Überprüfung im Veranlagungsverfahren sein.

#### 2.5 Sonstige Zuflüsse aus Krypto-Geschäften

- <sup>14</sup> Der SRH hat bereits in der Stichprobe ungeklärte unversteuerte Vermögenszuflüsse aus Krypto-Werten i. H. v. rd. 803 T € ohne Gegenleistung festgestellt. Diese hätten zur Überprüfung an die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen gemeldet werden müssen. Daraus eventuell resultierende Steuereinnahmen fließen in den sächsischen Landeshaushalt. Die Finanzämter hatten diese Problematik bisher nicht aufgegriffen.

### 3 Folgerungen

- <sup>15</sup> Die Finanzämter müssen die Angaben zum Krypto-Handel in den Steuererklärungen durch Auswertung der getätigten einzelnen Handelsgeschäfte selbst prüfen können. Der SRH empfiehlt daher die Beschaffung eines zertifizierten Auswertungsprogramms. Dessen Nutzung erscheint auch im Hinblick auf die Vereinfachung der Veranlagung und die damit mögliche Zeitersparnis sinnvoll.
- <sup>16</sup> Zudem ist es erforderlich, dass sich die Steuerverwaltung für die Anwendung einheitlicher Standards bei Steuerreports einsetzt. Folgende Mindestangaben müssen enthalten sein:

- Übersicht der ausgewerteten Krypto-Konten (Wallets);
- Anzahl der ausgewerteten Handelsgeschäfte (Transaktionen);
- Höhe des ausgewerteten Handelsvolumens;
- Übersicht der verwendeten Berichts-Einstellungen für Steuerreports;
- Höhe des Gewinns bei Krypto-Handel innerhalb der Spekulationsfrist;
- Höhe des Gewinns bei Krypto-Handel außerhalb der Spekulationsfrist;
- jeweils gesonderter Ausweis für jede weitere Art von Gewinnen und Verlusten mit Bezug zu Krypto-Werten bzw. Negativbescheinigung (z. B. Zuflüsse ohne Gegenleistung);
- Schlussbestand noch vorhandener Krypto-Werte.

- <sup>17</sup> Der SRH empfiehlt angesichts der hohen Komplexität sowie der Vielzahl neuartiger Anwendungsformen, ein geeignetes Informations-Management sicherzustellen. Damit könnte die Steuerverwaltung mit der ständigen Weiterentwicklung am Krypto-Markt schritthalten.

- <sup>18</sup> Darüber hinaus wird empfohlen, dass sich das LSF zur Qualitätssicherung mit einer Zentralisierung der Bearbeitung des Themenfeldes Krypto auseinandersetzt. Hierdurch ließe sich zudem der Schulungsaufwand in den Finanzämtern reduzieren.

- <sup>19</sup> Bereits im ersten Jahr sind erklärte Krypto-Sachverhalte intensiv auf Vollständigkeit und Richtigkeit zu prüfen. Dadurch werden die Steuerpflichtigen sensibilisiert, was die Veranlagung der Folgejahre erleichtert.

### 4 Stellungnahme des SMF

- <sup>20</sup> Einzelfragen zur ertragsteuerlichen Behandlung von virtuellen Währungen seien im BMF-Schreiben vom 10. Mai 2022 geregelt worden, das am 6. März 2025 neu gefasst wurde. Ergänzend habe das LSF im Jahr 2022 und 2023 Verfügungen erlassen. Wesentliche Begriffe und bekannte Fallkonstellationen seien dort erläutert.

- <sup>21</sup> Auch die Abstimmung auf Bund-Länder-Ebene würde einen Beitrag zur Vereinheitlichung der Standards der Steuerreports leisten. Für eine gesetzliche Regelung bestehe kein Raum. Insbesondere seien die Einflussmöglichkeiten auf Anbieter aus Drittstaaten begrenzt. Perspektivisch könne hinsichtlich des Mindestinhaltes die sog. DAC-8-Richtlinie herangezogen werden.
- <sup>22</sup> Seit dem Veranlagungszeitraum 2023 enthielten die Steuererklärungs-Formulare gesonderte Abfragen und Kennzahlen zu Einkünften aus der Veräußerung von Krypto-Werten. Dies ermögliche einen gezielteren Zugriff relevanter Fälle.
- <sup>23</sup> Zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität habe das LSF im Jahr 2024 rd. 320 Bedienstete geschult. Dies werde 2025 fortgesetzt. Das LSF werde prüfen, ob gleichwohl eine Zentralisierung der Bearbeitung zielführend und in der nach dem Vorhaben KONSENS für alle Länder einheitlich entwickelten IT-Landschaft realisierbar sei. Für die Steuerfahndungsstellen sei ein Auswertungsprogramm beschafft worden. Das LSF werde prüfen, inwieweit ein erweiterter Einsatz dieses Programms sinnvoll und umsetzbar ist.

## 5 Schlussbemerkungen

- <sup>24</sup> Der SRH erkennt die von der Steuerverwaltung ergriffenen Maßnahmen zur Bearbeitung von Steuererklärungen mit Krypto-Werten an. Vor dem Hintergrund der wachsenden steuerlichen Bedeutung sieht er dennoch weiteren Verbesserungsbedarf. Auch der BRH<sup>4</sup> betont dies in seinem aktuellen Sonder-Bericht nach § 99 BHO.

---

<sup>4</sup> Vgl. S. 35 (Maßnahme 17) im Sonder-Bericht des Bundesrechnungshofes vom 15. April 2025: „Maßnahmen zur Stärkung der Einnahmenbasis. Defizite und Reformbedarf beim Steueraufkommen identifizieren – Handlungsspielräume nutzen“.

Die sächsischen Kommunen erwirtschafteten im Jahr 2023 mehr Einzahlungen als sie Auszahlungen tätigten.

Im laufenden Verwaltungsgeschäft verzeichneten die Landkreise, Kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden in 2023 einen Zahlungsmittelüberschuss.

Unter Berücksichtigung der Investitionen wiesen die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise einen Finanzierungsmittelüberschuss aus. Die Kreisfreien Städte verzeichneten demgegenüber einen erheblichen Fehlbetrag.

Während kreisangehörige Gemeinden Schulden abbauen konnten, stieg die Verschuldung bei Landkreisen und Kreisfreien Städten weiter an.

Neben den Kernhaushalten spielten Schulden von Eigenbetrieben und Eigengesellschaften eine bedeutende Rolle. Die unvollständige Datenerhebung liefert dazu allerdings kein realistisches Gesamtbild.

Insgesamt war die Finanzmittelausstattung der „kommunalen Familie“ im Jahr 2023 auskömmlich. Die Finanzlage der einzelnen Körperschaftsgruppen ergibt jedoch ein uneinheitliches Bild.

### 1 Finanzielle Entwicklung

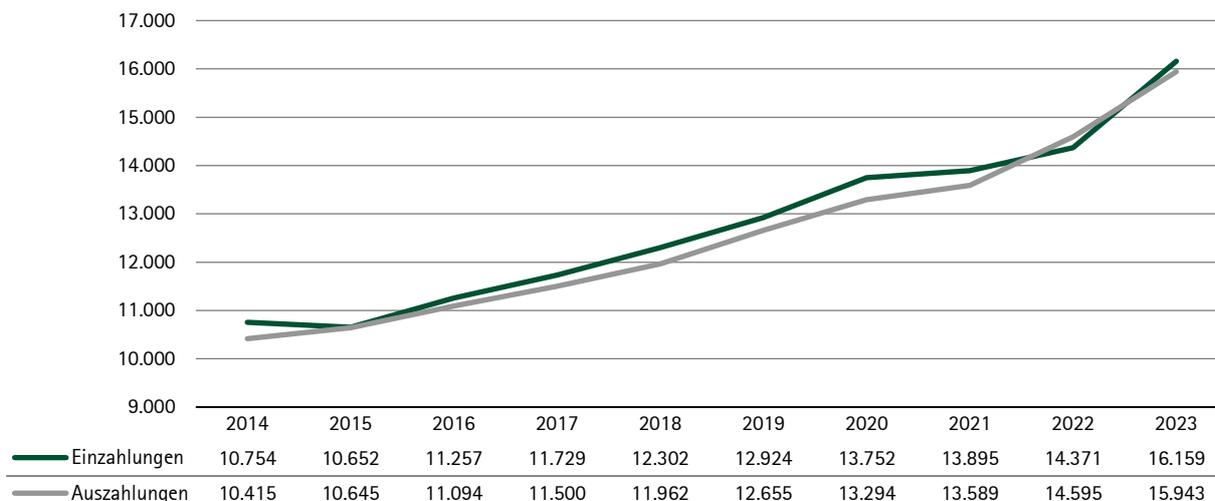
- <sup>1</sup> Gegenstand dieses Beitrages ist die Darstellung der Haushaltssituation der sächsischen Kommunen. Er bietet einen Überblick über die finanzielle Entwicklung sowie die Schuldenentwicklung bis zum 31. Dezember 2023.
- <sup>2</sup> Der Bericht analysiert die Zahlungsströme aus der Finanzrechnung der sächsischen Kommunen bis einschließlich des Jahres 2023. Die Finanzrechnung gibt die Ein- und Auszahlungen der Kommunen innerhalb eines laufenden Jahres an. Grundlage bildet die vorliegende Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen. Statistiken über Erträge und Aufwendungen der Ergebnisrechnung sowie Aktiva und Passiva der Vermögensrechnung<sup>1</sup> liegen zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichtes noch nicht vor. Sie finden daher auch keine Berücksichtigung. Im Folgenden werden 4 einschlägige Begriffe der Finanzrechnung nach der SächsKomHVO näher bestimmt, um eine bessere Lesbarkeit im Text zu gewährleisten.
- <sup>3</sup> **Zahlungsmittelsaldo** – Der Saldo aus Ein- und Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit als Zahlungsmittelüberschuss oder Zahlungsmittelbedarf (§ 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 17 SächsKomHVO).
- <sup>4</sup> **Finanzierungssaldo** – Der Finanzierungsmittelüberschuss oder Finanzierungsmittelfehlbetrag, welcher sich aus der Summe aus o. g. Zahlungsmittelsaldo und der Investitionstätigkeit ergibt (§ 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 35 SächsKomHVO).
- <sup>5</sup> **Investitionstätigkeit** – Zahlungsmittelsaldo aus Ein- und Auszahlungen der Investitionstätigkeit (§ 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 34 SächsKomHVO).
- <sup>6</sup> **Finanzierungstätigkeit** – Ein- und Auszahlung aus der Aufnahme oder zur Tilgung von Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften (§ 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 36 ff SächsKomHVO).

<sup>1</sup> Vgl. § 17 des Gesetzes über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz – FPStatG), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 3. Juni 2021 (BGBl. I Seite1401).

## 1.1 Entwicklung der Ein- und Auszahlungen der sächsischen Kommunen

7 Die Grafik zeigt die Zeitreihe der bereinigten Ein- und Auszahlungen<sup>2</sup> aller Kommunen in Sachsen.

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



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2014 bis 2023.

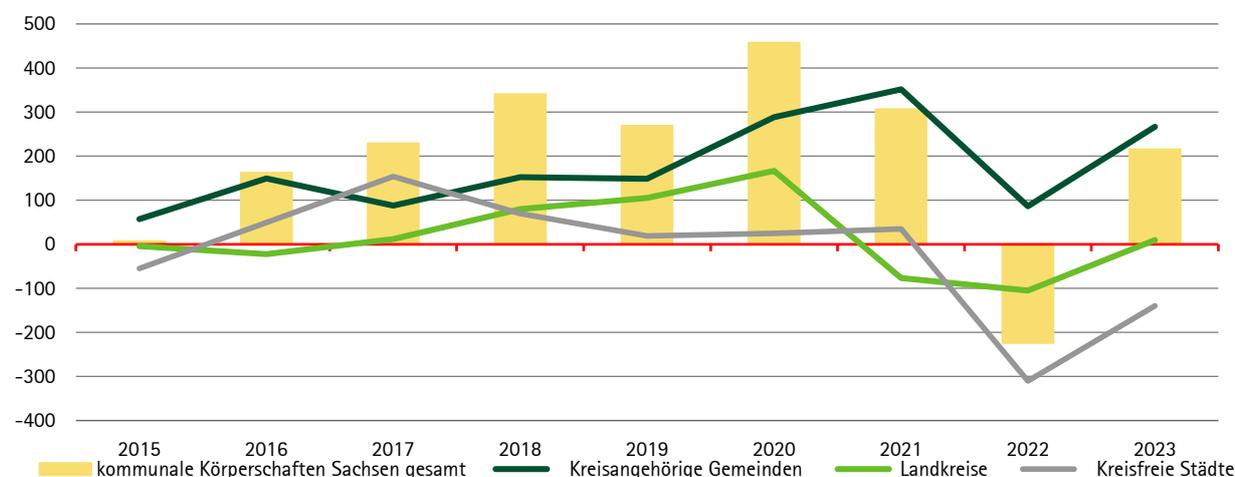
8 Im Jahr 2023 überstiegen die Einzahlungen die Auszahlungen. Daraus ergab sich ein Finanzierungsmittelüberschuss der sächsischen Kommunen von 215,44 Mio. € für das Jahr 2023.

9 Auch ohne die Berücksichtigung der zusätzlichen Zuweisung an die Landkreise und Kreisfreien Städte gem. § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 8 Finanzausgleichsmassengesetz 2023/2024 in Höhe von 133,14 Mio. € im Jahr 2023, ergäbe sich ein Finanzmittelüberschuss. Der summierte Finanzmittelbedarf der sächsischen Kommunen war für das Jahr 2023 gedeckt.

## 1.2 Finanzielle Entwicklung der Gebietskörperschaften in Sachsen

10 Die nach Gebietskörperschaften aufgeschlüsselte Betrachtung der Finanzierungssalden zeigt ein differenziertes Bild. Während die Kreisfreien Städte einen Finanzmittelfehlbetrag ausweisen, konnten die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise im Jahr 2023 einen Finanzmittelüberschuss erzielen. Insgesamt zeigte sich gegenüber 2022 eine positive Entwicklung. Diese Darstellung beinhaltet auch die Investitionstätigkeit der Kommunen.

Abbildung 2: Finanzierungssalden (Mio. €)

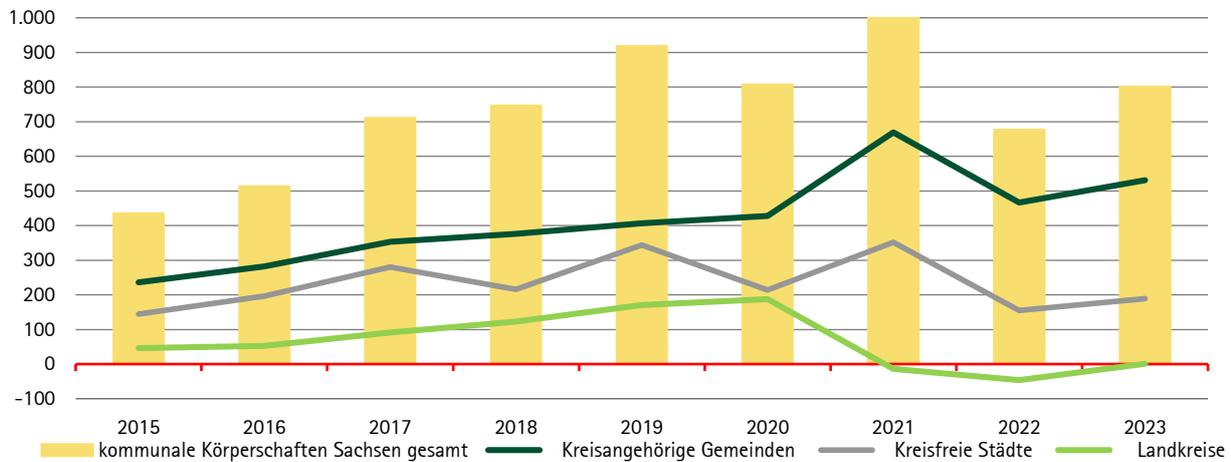


Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2015 bis 2023. Einwohnerstand: 30. Juni des jeweiligen Jahres.

<sup>2</sup> Summe aller Einzahlungen bzw. Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit) abzüglich der Einzahlungen von gleicher Ebene, d. h. zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden.

- 11 Die originäre Leistungsfähigkeit der Haushalte wird anhand des Zahlungsmittelsaldos aus laufender Verwaltungstätigkeit deutlich. Dieser ist in der folgenden Grafik abgebildet und zeigt in 2023 auch für die Kreisfreien Städte einen positiven Saldo.

Abbildung 3: Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit (Mio. €)

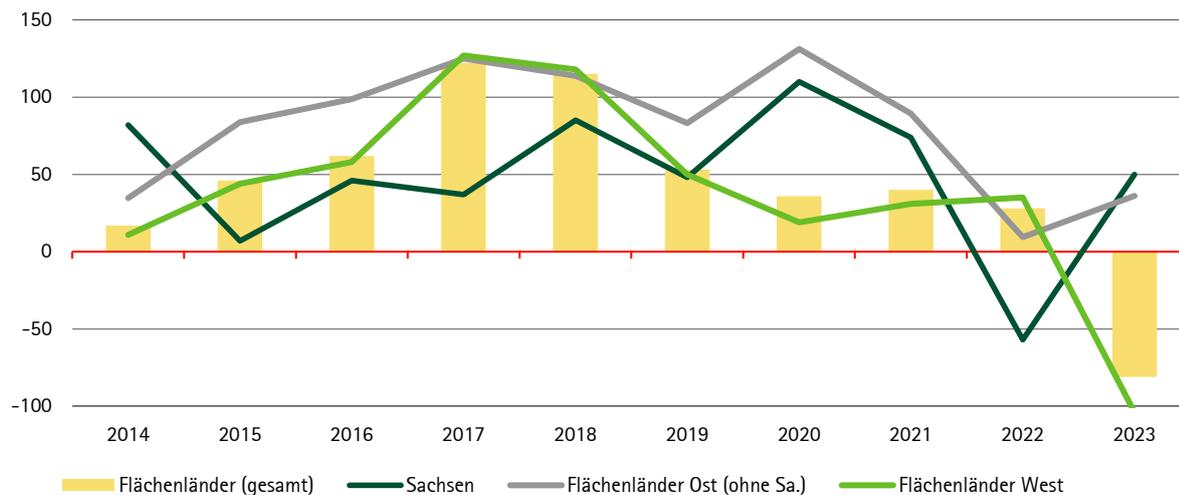


Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2015 bis 2023. Einwohnerstand: 30.06. des jeweiligen Jahres.

- 12 Alle Zahlungsmittelsalden aus laufender Verwaltungstätigkeit der verschiedenen Gebietskörperschaften zeigen 2023 gegenüber dem Vorjahr eine positive Entwicklung.
- 13 Zu berücksichtigen ist dabei die Zuweisung aus der Änderung des Finanzausgleichsmassengesetzes 2023/2024 i. H. v. insgesamt 133.140.000 € und damit einer zusätzlichen Zuweisung i. H. v. 102.415.385 € an die Landkreise und 30.724.615 € an die Kreisfreien Städte. Auch ohne die Zuweisung wäre für die Kreisfreien Städte ein positiver Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit entstanden. Für die Landkreise wäre dieser Saldo, unter sonst gleichbleibenden Bedingungen, negativ. Zur Vermeidung hätten die Landkreise die Kreisumlagesätze ihrer kreisangehörigen Gemeinden anpassen können.
- 14 Bei den kreisangehörigen Gemeinden stiegen die o. g. Salden seit 2015. Es ergab sich demnach, auch unter Berücksichtigung des Einbruches im Jahr 2022, für sie eine positive Entwicklung in Bezug auf den Finanzierungsmittelüberschuss. Gleichzeitig wies laut Kassenstatistik im Jahr 2023 fast ein Fünftel der kreisangehörigen Gemeinden keinen positiven Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit nach. In Bezug auf den Finanzierungssaldo waren es sogar 40 %.
- 15 Die Differenz aus oben dargestelltem Finanzierungssaldo und Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit entspricht der Investitionstätigkeit.
- 16 Die kreisangehörigen Gemeinden konnten in Summe ihren Zahlungsmittelbedarf für die getätigten Investitionen seit 2015 jährlich regelmäßig aus der laufenden Verwaltungstätigkeit selbst erwirtschaften. Die Kreisfreien Städte mussten in den vergangenen 2 Jahren zusätzliche Finanzmittel in Anspruch nehmen, um ihre Investitionstätigkeit zu finanzieren. Dies galt in den Jahren 2021 und 2022 ebenfalls für die Landkreise. Im Jahr 2023 entstand kein Finanzmittelfehlbedarf aus der Investitionstätigkeit bei den Landkreisen. Die Auszahlungen für Investitionen konnten in 2023 vollständig aus den Einzahlungen für Investitionen gedeckt werden.

### 1.3 Ländervergleich der kommunalen Finanzierungssalden

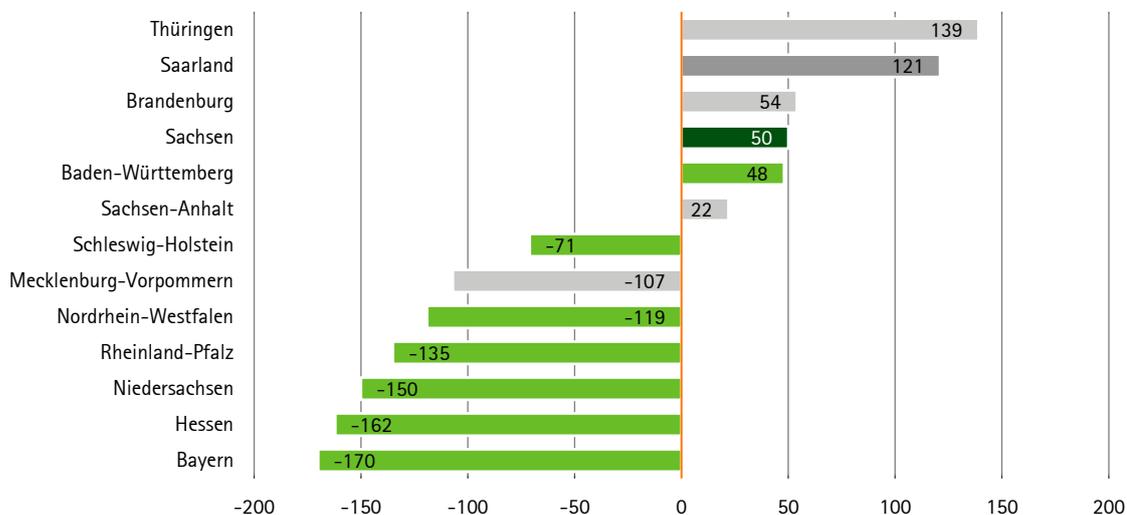
Abbildung 4: Entwicklung der Finanzierungssalden<sup>3</sup> der kommunalen Kernhaushalte innerhalb des Bundegebietes (€ je EW)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2014 bis 2023.

- <sup>17</sup> Die Finanzierungssalden der Kommunen der Flächenländer entwickelten sich im Jahr 2023 sehr unterschiedlich. Im Gegensatz zu den FLW, in denen die Salden mehrheitlich rückläufig waren, haben die FLO überwiegend einen starken Anstieg verzeichnet. Im Ländervergleich schnitten die sächsischen Kommunen im Jahr 2023 deutlich positiv ab, wie die nachfolgende Abbildung zeigt.

Abbildung 5: Kommunale Finanzierungssalden der Flächenländer im Jahr 2023, nur Kernhaushalte (€ je EW)



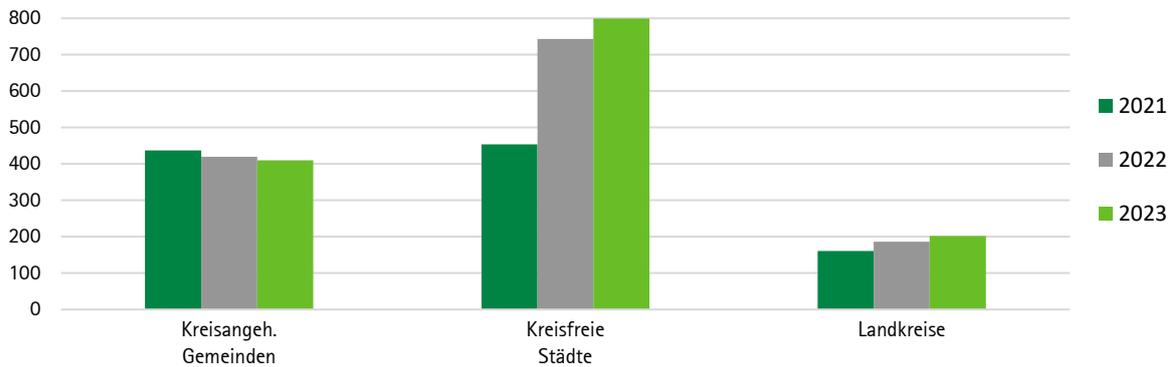
Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2014 bis 2023.

<sup>3</sup> Finanzierungssaldo: bereinigte Einnahmen abzüglich bereinigter Ausgaben (ohne Saldo der haushaltstechnischen Verrechnungen). Der Ländervergleich basiert abweichend von den übrigen Daten dieses Beitrages auf der noch kameral geführten Bundesstatistik, Angaben ohne Stadtstaaten. Die Jahre bis 2021 stellen die Rechnungsergebnisse dar, die Jahre 2022 und 2023 die Ergebnisse der Kassenstatistik.

## 2 Verschuldung

### 2.1 Verschuldung Kernhaushalte der Gebietskörperschaften in Sachsen

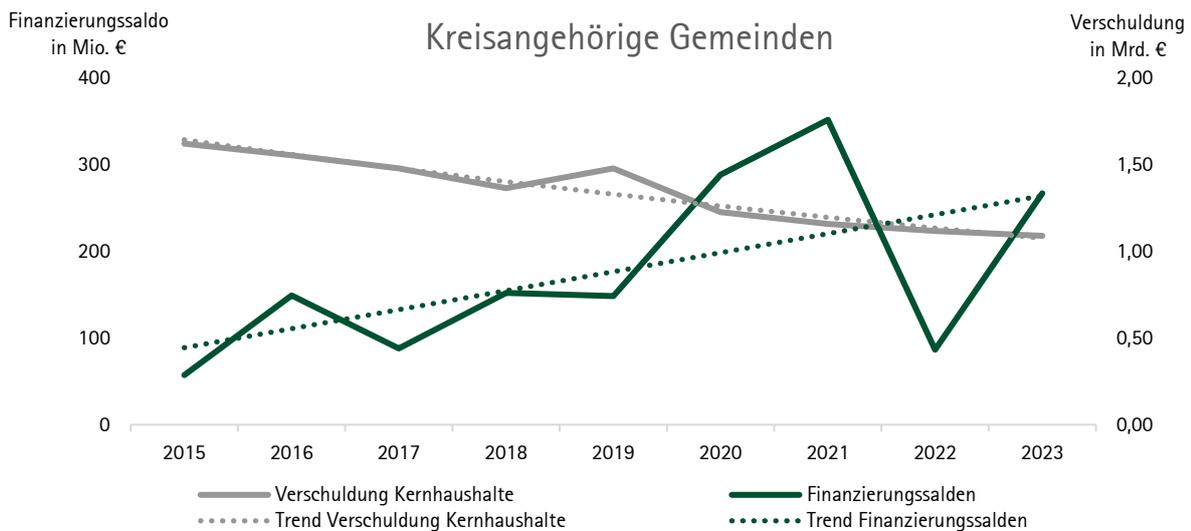
Abbildung 6: Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte (€ je EW)



Quelle: Schuldenstand der kommunalen Kernhaushalte, StLA.

- 18 Die Verschuldung der kreisangehörigen Gemeinden hat in den letzten Jahren kontinuierlich abgenommen. Dies kann in Zusammenhang mit den durchgehend positiven Ergebnissen aus den Finanzierungssalden der letzten Jahre gebracht werden.

Abbildung 7: Vergleich Trendlinien Verschuldung Kernhaushalt und Finanzierungssaldo kreisangehöriger Gemeinden

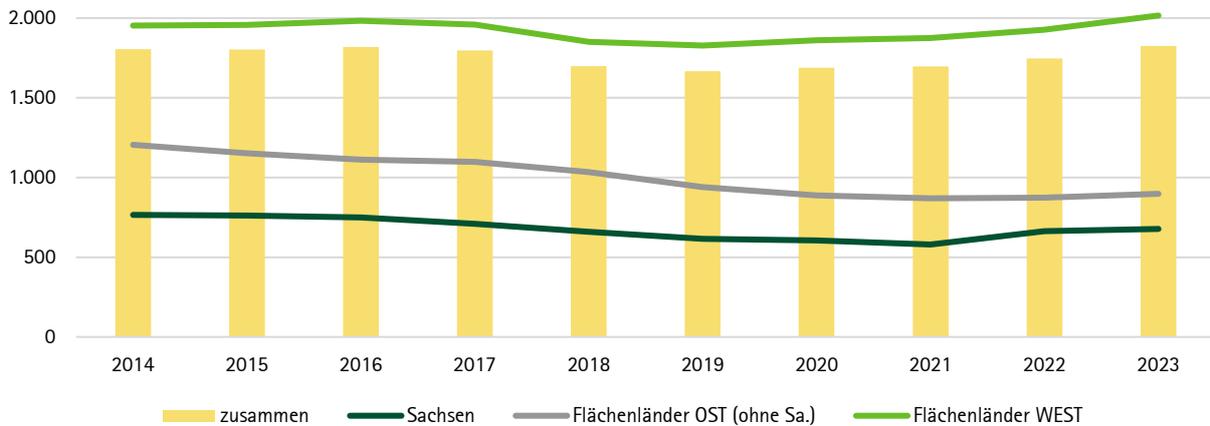


Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, Schuldenstand kommunaler Kernhaushalte, StLA.

- 19 Die Trendlinien, welche sich aus der Zeitreihe der Finanzierungssalden und der Verschuldung der Kernhaushalte der kreisangehörigen Kommunen ergeben, verlaufen klar gegensätzlich. Die Finanzierungsmittelüberschüsse hatten einen positiven Einfluss auf den Verschuldungsstand der kreisangehörigen Gemeinden.
- 20 Im Gegensatz dazu stieg die Verschuldung der Kreisfreien Städte und Landkreise in den Jahren 2021 bis 2023. In den Jahren vor 2021 war im kreisfreien Raum ebenfalls ein Trend zum Schuldenabbau zu erkennen. Gleiches galt für die Landkreise bis zum Jahr 2020. Dieser Trend hat sich jedoch in den letzten Jahren erheblich gewandelt.
- 21 Die VwV KomHWi gibt in ihren Ausführungen zum § 72 der SächsGemO Richtwerte für die Verschuldung der Kernhaushalte vor, deren Erreichen eine kritische Grenze für die Verschuldung anzeigt. Ein Blick auf die Richtwerte nach VwV KomHWi stellt sich für 2023 wie folgt dar. Von 415 kreisangehörigen Gemeinden überstiegen 50 Gemeinden den Richtwert von 850 € je Einwohner. Das entspricht 12 % aller kreisangehörigen Gemeinden. Bei den Landkreisen überstiegen 2 von 10 Kommunen den vorgegebenen Richtwert von 250 € je Einwohner. Bei den 3 Kreisfreien Städten überstieg 1 Stadt den Richtwert von 1.100 € je Einwohner.

## 2.2 Ländervergleich der kommunalen Verschuldung

Abbildung 8: Zeitreihe kommunaler Verschuldung der Kernhaushalte Gemeinden/Gemeindeverbände innerhalb des Bundesgebietes (€ je EW)



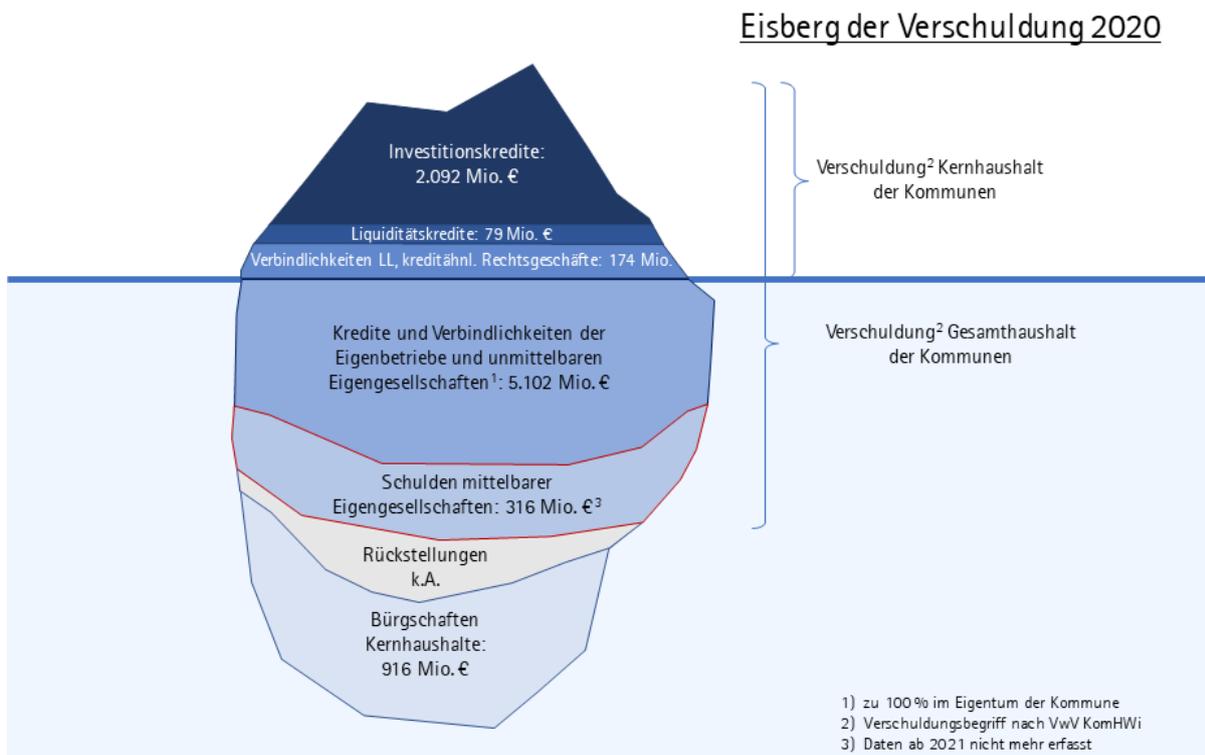
Quelle: Bundesstatistik „Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts“, EVAS-Nummer 71321.

- 22 Entsprechend der Darstellung lässt sich der Verschuldungsstand der FLO, insbesondere Sachsens, im Flächenländervergleich positiv bewerten. Der Verschuldungsstand der FLO war über 10 Jahre auf einem, im Vergleich zu den FLW, deutlich geringeren Niveau. Im Vergleich innerhalb der FLO bleibt Sachsen, trotz eines marginalen Anstieges der Verschuldung in den letzten 2 Jahren, unter dem Verschuldungsniveau der restlichen FLO.

## 2.3 Darstellung Verschuldungsbegriff

- 23 Die bisherigen grafischen Darstellungen und entsprechenden Erläuterungen zur Verschuldung bezogen sich auf die Verschuldung der Kernhaushalte. Die tatsächliche Belastung aus Verschuldung ist für die Kommunen jedoch um ein Vielfaches größer.

Abbildung 9: Eisberg der Verschuldung – Vergleich des Verschuldungsbegriffes



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten aus Bundesstatistik „Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts“, EVAS-Nummer 71321.

- 24 Neben den Krediten für Investitionen, den Kassenkrediten und den sonstigen Verbindlichkeiten der Kernhaushalte, machten vor allem die Schulden der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften einen großen Teil der Gesamtverschuldung der sächsischen Kommunen aus.
- 25 Der Verschuldungsbegriff ist in den Erläuterungen der VwV KomHWi zum § 72 SächsGemO definiert. Dieser umfasst neben der Verschuldung der Eigenbetriebe und unmittelbaren Eigengesellschaften auch die Verschuldung der mittelbaren Eigengesellschaften. Die Daten für mittelbare Eigengesellschaften werden ab dem Berichtsjahr 2021 vom StLA nicht mehr zur Verfügung gestellt. Die Aussagekraft zur Gesamtverschuldung gem. VwV KomHWi ist damit aktuell begrenzt. Der SRH empfiehlt, die derzeit nicht bereitgestellten Daten in entsprechender Form wieder zu erfassen, um diese für zukünftige Auswertungen nutzbar zu machen.
- 26 Über die Verschuldung im Sinne der VwV KomHWi hinaus stellen die Rückstellungen als Teil des Fremdkapitals grundsätzlich einen wichtigen Aspekt bei der Betrachtung der Verschuldung dar. Da im vorliegenden Bericht jedoch nur auf die Zahlungsströme eingegangen werden kann, bleibt dieser Aspekt unberücksichtigt. Der SRH sieht daher der Umsetzung der Gesetzesänderung für die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz – FPStatG) positiv entgegen, da künftig auch eine Auswertung der Aktiva und Passiva der Vermögensrechnung sowie der Erträge und Aufwendungen der Ergebnisrechnung ab dem Berichtsjahr 2025 möglich wird.

### 3 Fazit

- 27 Die Analyse zeigt, dass sich die Finanzlage der sächsischen Kommunen sehr unterschiedlich darstellt. Während kreisangehörige Gemeinden zumeist stabile Finanzierungssalden erwirtschafteten und ihre Verschuldung in den letzten Jahren senken konnten, wiesen Landkreise und Kreisfreie Städte zum Teil beträchtliche Finanzierungsdefizite und steigende Schuldenstände auf. Um sowohl kurzfristige Zahlungsengpässe zu überwinden als auch langfristig eine solide und gerechte Finanzstruktur sicherzustellen, sind verschiedene Handlungsoptionen denkbar.
- 28 Kurzfristiger Handlungsbedarf besteht nach Ansicht des SRH zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen. Beim Auseinanderdriften der Finanzlage von kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen könnte zunächst die Anpassung der Kreisumlagesätze Abhilfe schaffen. In den Jahren 2019 bis 2022 erhöhte keiner der sächsischen Landkreise seinen Umlagesatz. Erst mit dem Haushalt für das Jahr 2023 hoben 7 der 10 Landkreise ihren Kreisumlagesatz an.<sup>4</sup> Zum einen können verfassungsrechtliche Grenzen die Anpassung der Kreisumlagesätze erschweren. So hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, dass bei der Festsetzung der Kreisumlage die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Städte und Gemeinden angemessen berücksichtigt werden muss.<sup>5</sup> Zum anderen waren zu Beginn der aktuellen Wahlperiode rd. ein Viertel der Kreistagsmandatsträger Bürgermeister. Mögliche Interessenskonflikte aus dem Amt des Bürgermeisters heraus können die Anpassung der Kreisumlagesätze erschweren, weshalb eine Überprüfung dieses Spannungsfeldes empfohlen wird. Daneben sollte auch eine Umschichtung von Finanzmassen im kreisangehörigen Raum geprüft werden.
- 29 Grundsätzlich sind umfangreiche Konsolidierungsanalysen auf Eigeninitiative der betroffenen Kommunen, die unter besonders starkem Haushaltsdruck stehen, erforderlich. Diese sollten gezielt Einsparpotenziale identifizieren und tragfähige Konzepte entwickeln, um ihre Ausgaben zu reduzieren und die Einnahmeseite effektiver zu strukturieren. Werden dabei strukturelle Defizite festgestellt, können gezielte Konsolidierungshilfen nach § 22 a SächsFAG unterstützen. Dafür sind jedoch belastungsfähige Konsolidierungskonzepte zu erstellen.
- 30 In diesem Prozess spielt die Funktion der Rechtsaufsichtsbehörden eine entscheidende Rolle. Eine noch stärkere Einbindung der Aufsichtsbehörden muss sicherstellen, dass, gerade bei defizitären Haushalten, eine zielgerichtete Konsolidierungsplanung gefordert wird. Darüber hinaus bedarf es eines Ausbaus und einer Aktualisierung statistischer Grundlagen, sodass eine belastbare Datengrundlage für alle Entscheidungen nach dem SächsFAG zur Verfügung steht.

4 Vgl. Jahresbericht 2023 – Band II, Beitrag Nr. 32, Tz. 34 f.

5 BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 30/20, Rdnr. 19 und 21 – juris.

#### 4 Ausblick 2024

- <sup>31</sup> Die aktuell vorliegende Kassenstatistik zum 31. Dezember 2024 zeigt, dass sich die positive Entwicklung aus dem Jahr 2023 nicht fortsetzt. Zum Ende des Jahres 2024 ergibt sich ein Finanzierungsmittelfehlbetrag der sächsischen Kommunen von rd. 681,5 Mio. € und ein Zahlungsmittelsaldo von 6,8 Mio. €. Nahezu alle Zahlungsmittel- und Finanzierungssalden der verschiedenen Gebietskörperschaftsgruppen sind negativ. Kein Landkreis kann einen Zahlungsmittel- oder Finanzierungsüberschuss ausweisen. Bei den Kreisfreien Städten kann nur eine einen Zahlungsmittelüberschuss erzielen. Einen positiven Finanzierungssaldo kann auch diese kreisfreie Stadt in 2024 nicht mehr nachweisen. Bei den kreisangehörigen Gemeinden sind es noch 291 von 414 Gemeinden mit einem positiven Zahlungsmittelsaldo und 204 von 414 Gemeinden mit einem positiven Finanzierungssaldo. In Summe können die kreisangehörigen Gemeinden einen Finanzierungsüberschuss im Jahr 2024 erzielen. Dieser hat sich jedoch im Vergleich zum Jahr 2023 um über 182 Mio. € auf 84,5 Mio. € reduziert.
- <sup>32</sup> Unter dem Gesichtspunkt sinkender Salden bei allen kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen und der Tatsache, dass während der Aufstellung der kommunalen Haushalte für die Haushaltsjahre 2025 und ggf. 2026 bisher kein Regierungsentwurf für das SächsFAG 2025/2026 beschlossen werden konnte, wurde seitens des SMI ein Rundschreiben mit rechtsaufsichtlichen Hinweisen zu den kommunalen Haushalten 2025/2026<sup>6</sup> herausgegeben. Darin werden die Eckpunkte des kommunalen Finanzausgleichs 2025/2026 erläutert und den Kommunen Handlungshinweise zum Umgang mit diesen gegeben.
- <sup>33</sup> Die Entwicklung bleibt abzuwarten.

#### 5 Stellungnahmen

- <sup>34</sup> Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden bei der Abfassung des vorliegenden Beitrages berücksichtigt.
- <sup>35</sup> Das SMF stimmt der Darstellung der Finanzlage der sächsischen Kommunen zu. Die Empfehlung des SRH, eine stärkere Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden an den Finanzierungslasten der Landkreise zu prüfen, werde nach Einschätzung des SMF grundsätzlich unterstützt. Zugleich teilt das SMF die im Entwurf benannten Hinweise auf mögliche Hürden, wie der verfassungsgemäß angemessen zu berücksichtigenden Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden sowie möglicher Interessenskonflikte auf Seiten der im Kreistag vertretenen Bürgermeister. Eine stärkere Anspannung der Kreisumlagesätze werde aus Sicht des SMF als vorrangiges Steuerungsinstrument angesehen, da hierdurch vorhandene Finanzkraft verursachungsgerecht abgeschöpft werden könne. Eine Umschichtung der Schlüsselmasse würde hingegen die Ausgleichsfunktion schwächen und finanzschwächere Kommunen stärker belasten. Das SMF befürwortet zudem die Empfehlung, statistische Datengrundlagen auszubauen bzw. erneut zur Verfügung zu stellen.
- <sup>36</sup> Das SMI sieht hinsichtlich der im Entwurf dargestellten Haushaltssituation der Kommunen im Jahr 2023 keinen Ergänzungsbedarf. Es begrüßt, dass der SRH neben der Finanz- und Schuldenentwicklung bis Ende 2023 auch einen Ausblick auf das Jahr 2024 aufgenommen hat. Bezüglich der vom SRH angesprochenen Anpassung der Kreisumlagesätze teilt das SMI mit, dass entsprechende Entwicklungen bereits in unterschiedlicher Ausprägung erfolgt seien. Zugleich verweist es auf die Grenzen, die sich aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung ergeben würden. Zur thematisierten Doppelfunktion von Bürgermeistern als Mitglieder der Kreistage stellt das SMI fest, dass der sächsische Gesetzgeber diese bewusst zugelassen habe. Das in der kommunalen Praxis erworbene Erfahrungswissen könne die Arbeit in den Kreistagen bereichern. Mit Blick auf die Rolle der Rechtsaufsichtsbehörden teilt das SMI mit, dass Kommunen mit defizitären Haushalten bereits im Hinblick auf eine zielgerichtete Konsolidierungsplanung beobachtet würden. Die Thematik werde zudem regelmäßig im Rahmen der Problemfallgespräche nach den Regelungen der VwV KomHWi behandelt.

---

<sup>6</sup> Rundschreiben des SMI vom 1. Oktober 2024 – Rechtsaufsichtliche Hinweise zu den kommunalen Haushalten 2025/2026.

- <sup>37</sup> Nach Ansicht des SSG bestünden innerhalb der kreisangehörigen Ebene keine Potenziale zur Übernahme von Kreisdefiziten oder zur Umschichtung von Finanzmitteln zugunsten der Landkreise. Die Gemeinden hätten 2024 in der laufenden Verwaltung nur einen historisch niedrigen Überschuss erzielt, der weder für Kredittilgungen noch für Investitionen ausreiche. Eine zusätzliche Belastung durch höhere Kreisumlagen oder Umschichtungen sei nicht tragfähig. Diese Entwicklung würde sich weiter verschärfen. Eine Entlastung durch Bund und Länder sei erforderlich, um strukturellen Unterfinanzierungen und Investitionsstaus zu begegnen. Die vom SRH ange-regte Erweiterung statistischer Datengrundlagen bewertet der SSG kritisch, da zusätzliche Erhebungen erhebliche Verwaltungsressourcen binden würden.
- <sup>38</sup> Nach Ansicht des SLKT befänden sich die Landkreise seit Jahren in einem strukturellen Defizit, das bislang nur durch wiederholte staatliche Rettungspakete abgedeckt worden sei. Für das Jahr 2023 verweist der SLKT auf einen positiven Saldo von 1,4 Mio. € in der laufenden Verwaltungstätigkeit, der ausschließlich durch Rettungs-paketmittel in Höhe von rd. 180 Mio. € möglich gewesen sei. Ohne diese Hilfen hätten die Landkreise ein entsprechendes Defizit ausgewiesen. Auch im Jahr 2024 habe sich die Lage weiter verschärft. Alle 10 Landkreise hätten Defizite im zweistelligen Millionenbereich verzeichnet. Die im Berichtsentwurf genannte Möglichkeit, durch Anhebung der Kreisumlage gegenzusteuern, hält der SLKT für unzureichend. Er verweist auf rechtliche Grenzen bei der Festsetzung der Umlagesätze und auf die Verpflichtung zur Wahrung der finanziellen Mindestausstattung der kreisangehörigen Gemeinden. Sobald die Spielräume auf Landkreisebene ausgeschöpft seien, müsse das Land Verantwortung übernehmen. Der SLKT hält es angesichts der weiter auflaufenden Fehlbe-träge für dringend erforderlich, dass die strukturelle Fehlstellung bei den Landkreisen durch eine nachhaltige strukturelle Lösung beseitigt werde. Der SLKT habe bereits mehrfach eine Beteiligung des Freistaates an den Kosten der Eingliederungshilfe vorgeschlagen. Diese Aufgabe sei ein Beispiel für bundesgesetzlich begründete Standards, deren finanzielle Folgen letztlich von den Kommunen zu tragen seien.

## 6 Schlussbemerkungen

- <sup>39</sup> Der Schwerpunkt dieses Beitrages liegt auf der Entwicklung der Zahlungsmittel- und Finanzierungssalden der sächsischen Kommunen. Es zeigt sich eine Ungleichverteilung der Finanzmittel innerhalb der kommunalen Gebietskörperschaften. In dieser Situation ergeben sich aus Sicht des SRH ein- und auszahlungsseitige Handlungsoptionen, um den Defiziten bei Landkreisen und Kreisfreien Städten entgegenzuwirken. Einnahmeseitig wären Anpassungen der Kreisumlage und Umschichtungen im kreisangehörigen Raum denkbar, während ausgabeseitige Maßnahmen, insbesondere gezielte Einsparungen auf Grundlage belastbarer Konsolidierungskonzepte, unmittelbar wirksame und praktikable Ansätze bieten. Ergänzend könnte eine stärkere Einbindung der Rechtsaufsichtsbehörden die zielgerichtete Umsetzung dieser Konsolidierungsmaßnahmen wirksam unterstützen.
- <sup>40</sup> Seit dem 24. März 2025 liegt der Regierungsentwurf zum 5. Gesetz zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vor. Die in Vorbereitung zu diesem Entwurf durchgeführten Überprüfungen des SächsFAG ab 2025 durch den FAG-Beirat berücksichtigen die Entwicklungen bis 2021. Der FAG-Beirat verweist daher in seinem Bericht<sup>7</sup> auf eine separate Untersuchung in Form eines Gutachtens zur Struktur und Entwicklung der Landkreishaushalte, welches durch das SMF beauftragt wurde und eine umfassendere Beurteilung ermöglichen soll. Eine entsprechende Untersuchung begrüßt der SRH und sieht den Ergebnissen mit Interesse entgegen.
- <sup>41</sup> Allerdings befasst sich der FAG-Beirat auftragsgemäß nicht mit der Finanzverteilung innerhalb des kreisangehörigen Raumes. Insofern stehen die Ergebnisse seines Berichtes den Vorschlägen des SRH nicht entgegen. Sie ergänzen das vom SMF in Aussicht gestellte Gutachten.

---

<sup>7</sup> Bericht des Beirates für den kommunalen Finanzausgleich zur Überprüfung der Finanzmassenverteilung nach dem horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG II) für das Sächsische Finanzausgleichsgesetz (SächsFAG) ab 2025.



Eine rechtzeitige Haushaltsplanung ist Voraussetzung für eine geordnete Haushaltswirtschaft. Wird die Haushaltssatzung verspätet erlassen, dürfen die Kommunen nur unvermeidbare Ausgaben leisten. Viele Kommunen verstoßen gegen diese Einschränkungen in der haushaltslosen Zeit.

### 1 Grundsatz der Vorherigkeit

- <sup>1</sup> Die Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan ist Grundlage für das finanzwirtschaftliche Handeln der Kommune. Die Entscheidung über den Haushalt zählt zu den wichtigsten Rechten des Gemeinde-/Stadtrates (Etatrecht).
- <sup>2</sup> Die Kommune muss nach dem Grundsatz der Vorherigkeit ihre Haushaltssatzung so rechtzeitig erlassen, dass sie bereits zu Beginn des Haushaltsjahres danach wirtschaften kann. Deswegen ist nach § 76 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO die vom Gemeinde-/Stadtrat beschlossene Haushaltssatzung der Rechtsaufsichtsbehörde spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres vorzulegen.
- <sup>3</sup> Zwar dürfen insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Auszahlungen des Finanzhaushaltes, für die im Haushaltsplan des Vorjahres Beträge vorgesehen waren, fortgesetzt werden. Neue Investitionen dürfen jedoch nicht in Angriff genommen werden, mit der Ausnahme unaufschiebbarer Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen. Auch freiwillige Leistungen darf die Kommune in dieser Zeit grundsätzlich nicht begründen. Die Beschränkungen des § 78 SächsGemO erfassen bereits die Bewirtschaftungsbefugnis, also die Begründung von Verpflichtungen gegenüber Dritten, und nicht nur die kassenmäßige Zahlung der Ausgabe.

### 2 Prüfungsergebnisse und Stellungnahmen

- <sup>4</sup> Eine Vielzahl von Kommunen legte der Rechtsaufsichtsbehörde ihre beschlossenen Haushaltssatzungen mit dazugehörigem Haushaltsplan deutlich verspätet erst im jeweils laufenden Haushaltsjahr, zum Teil erst im 3. oder 4. Quartal des Haushaltsjahres, vor. Teilweise wurden für einzelne Haushaltsjahre keine rechtswirksamen Haushaltssatzungen erlassen.
- <sup>5</sup> Aufgrund der daraus entstandenen Verzögerungen beim rechtswirksamen Erlass ihrer Haushaltssatzungen mussten die Kommunen ihre Finanzwirtschaft wiederholt und über lange Zeiträume unter den Einschränkungen des § 78 SächsGemO führen. Dabei wurde teilweise gravierend gegen diese Restriktionen verstoßen. In folgenden Kommunen wurden Aufwendungen und Auszahlungen in der haushaltslosen Zeit geleistet, zu denen sie weder rechtlich verpflichtet waren, noch nachgewiesen werden konnte, dass diese zur Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar waren.

#### 2.1 Gemeinde St. Egidien

- <sup>6</sup> Die Gemeinde St. Egidien befand sich in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 mangels wirksamer Haushaltssatzung durchweg in der vorläufigen Haushaltsführung. Während dieser Zeit vergab die Gemeinde mehrere Liefer- und Bauaufträge in erheblichem Umfang. Insbesondere begann die Gemeinde im Haushaltsjahr 2021 mit der Ausschreibung und der Vergabe von Bauleistungen von 4 Baumaßnahmen, deren geschätzte Baukosten zu diesem Zeitpunkt bei insgesamt rd. 1.678,2 T€ lagen. Ursprünglich sollten diese Baumaßnahmen bereits im Haushaltsjahr 2020 beginnen, weswegen im Haushaltsplan 2020 dafür Ausgabeansätze veranschlagt waren. Eine Übertragbarkeitsverfügung des Gemeinderates zu diesen Ansätzen lag nicht vor. Verpflichtungsermächtigungen für Folgejahre waren ebenfalls nicht veranschlagt, sodass keine Ermächtigung für den Beginn dieser neuen Investitionen bestand. Im Rahmen des Anhörungsverfahrens zu diesem Beitrag gab die Gemeinde St. Egidien keine Stellungnahme ab.

## 2.2 Stadt Sayda

- <sup>7</sup> Obwohl sich die Stadt Sayda im Haushaltsjahr 2018 bis zum 13. November 2018 in der haushaltslosen Zeit befand, beschloss der Stadtrat bereits am 12. September 2018 die Straßenbaumaßnahme „Kleine Kirchgasse“ mit einer Gesamthöhe von rd. 98,1 T€. Im Haushaltsjahr 2020 beauftragte die Stadt mit Beschlussfassung des Stadtrates vom 3. Juni 2020 Bauleistungen i. H. v. rd. 50 T€ für die Sanierung der Straße „Oberer Steinweg“; die Haushaltssatzung war jedoch erst am 18. Juli 2020 wirksam geworden.  
Im Rahmen des Anhörungsverfahrens zu diesem Beitrag gab die Stadt Sayda keine Stellungnahme ab.

## 2.3 Stadt Belgern-Schildau

- <sup>8</sup> Die Stadt Belgern-Schildau erließ die Haushaltssatzungen für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 erst im August 2019 bzw. April 2020 des jeweils laufenden Haushaltsjahres. Für das Haushaltsjahr 2021 wurde keine Haushaltssatzung erlassen. In diesen Zeiten vorläufiger Haushaltsführung hatte die Stadt mehrere Maßnahmen neu begonnen. Dies betraf beispielsweise im Haushaltsjahr 2019 den Abschluss eines Kaufvertrages über einen Traktor für den Bauhof zum Kaufpreis von rd. 59 T€ sowie im Haushaltsjahr 2021 die Annahme von Angeboten für die Neubeschaffung eines Softwareprogrammes für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Stadt in Höhe von bis zu 140 T€.  
Von der Möglichkeit zur Stellungnahme machte die Stadt Belgern-Schildau keinen Gebrauch.

## 2.4 Gemeinde Striegistal

- <sup>9</sup> Die Haushaltssatzungen der Gemeinde Striegistal für die Haushaltsjahre 2019 und 2021 wurden erst im November 2019 bzw. 2021 und für das Haushaltsjahr 2020 erst im Oktober 2020 wirksam erlassen. Für die Haushaltsjahre 2018 und 2022 erließ die Gemeinde jeweils keine rechtswirksame Haushaltssatzung. Innerhalb dieser haushaltslosen Zeiten tätigte die Gemeinde mehrfach Aufwendungen und Auszahlungen, beispielsweise im Haushaltsjahr 2021 für die Sanierung der Sanitäranlagen in der Grundschule Pappendorf in Höhe von rd. 94 T€ und für die Sanierung der Turnhalle Pappendorf in Höhe von rd. 425 T€ sowie in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 für den Erwerb von Grundstücken in Höhe von insgesamt rd. 719 T€.
- <sup>10</sup> Die Gemeinde Striegistal gab in ihrer Stellungnahme an, dass die Auszahlungen in der haushaltslosen Zeit überwiegend der Erfüllung von Pflichtaufgaben gedient hätten und damit zulässig gewesen wären. Insbesondere die Sanierung der Sanitäranlagen in der Grundschule Pappendorf sowie die Sanierung der Schulturnhalle in Pappendorf werden als Pflichtaufgaben genannt, welche ohne die entsprechenden Auszahlungen nicht hätten weitergeführt und damit Fördermittel abgerufen werden können.

## 2.5 Gemeinde Horka

- <sup>11</sup> Die Gemeinde Horka erließ die Haushaltssatzung für die Jahre 2019 und 2020 am 13. Mai 2020. Am 1. Juni 2019 leaste sie einen Traktor mit Zubehör. Die monatliche Leasingrate belief sich auf rd. 851 € (brutto). Der Vertrag hatte eine Laufzeit von 72 Monaten. Die Gemeinde begründete die Anschaffung mit dem technisch schlechten Zustand des vorhandenen Traktors.
- <sup>12</sup> In ihrer Stellungnahme gab die Gemeinde Horka an, dass das Nutzfahrzeug für die gemeine Straßenunterhaltung und den Winterdienst notwendig gewesen wäre und zum Entscheidungszeitpunkt ein günstiges Angebot vorgelegen hätte. Die Gemeinde wollte sich dieses Angebot sichern, um die finanzielle Belastung so gering wie möglich zu halten.

## 2.6 Gemeinde Neißeau

- <sup>13</sup> Die Haushaltssatzung für die Jahre 2021 und 2022 der Gemeinde Neißeau war erst am 15. Dezember 2021 rechtswirksam. Dennoch beauftragte der Gemeinderat den Bürgermeister bereits am 23. Juli 2021 mit dem Kauf eines neuen Bauhoffahrzeuges. Die Rechnung über rd. 27 T€ (brutto) datierte vom 18. November 2021. Die Gemeinde rechtfertigte die Anschaffung in der haushaltslosen Zeit mit dem Reparaturaufwand der vorhandenen Fahrzeuge.

- <sup>14</sup> Die Gemeinde Neißeau erklärte in ihrer Stellungnahme, dass es sich um Reparaturkosten zweier Bauhoffahrzeuge der Baujahre 2001 und 2007 handle, welche sich in den Jahren 2017, 2018 und 2020 auf jährlich über 20 T€ belaufen hätten. Um weitere Reparaturkosten zu vermeiden und damit einen finanziellen Schaden von der Gemeinde abzuwenden, hätte die Gemeinde den Vertrag zum Kauf des Fahrzeuges noch vor Inkrafttreten der Haushaltssatzung beschlossen.

### 3 Stellungnahmen

- <sup>15</sup> Das SMI teilte mit, es könne bezogen auf die Kreisfreien Städte und Landkreise nicht bestätigen, dass eine Vielzahl von Kommunen ihre Haushaltssatzungen verspätet oder überhaupt nicht vorgelegt habe und es in der Folge in einer erheblichen Anzahl von Fällen zu Verstößen gegen die Vorgaben des § 78 SächsGemO gekommen sei. Für den kreisangehörigen Bereich verfüge das SMI nicht über eigene Erkenntnisse. Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass vereinzelte Verstöße gegen § 78 SächsGemO den Rahmenbedingungen von Fördermittelverfahren geschuldet seien. Demnach sei die Vergabe der Fördermittel vereinzelt nicht von in Kraft getretenen Haushaltssatzungen abhängig, während die Zweckbindungen und Fristen eine alsbaldige Realisierung der Maßnahmen erforderten.
- <sup>16</sup> Der SSG teilte mit, dass die Einhaltung haushaltsrechtlicher Vorgaben essenziell für eine geordnete und rechtskonforme Finanzwirtschaft der Kommunen sei. Die finanzielle Lage der Kommunen sei zunehmend angespannt, was künftig häufiger zum Erfordernis vorläufiger Haushaltsführungen führen werde.

### 4 Schlussbemerkungen

- <sup>17</sup> Grundsätzlich ist die Haushaltssatzung einer Kommune rechtzeitig zu erlassen, um bereits ab Beginn eines Haushaltsjahres eine geordnete Haushaltsführung zu gewährleisten. Sofern dennoch eine vorläufige Haushaltsführung erforderlich wird, sind die Einschränkungen des § 78 SächsGemO von den Kommunen zwingend zu beachten.



Die Landkreise verfolgten die nach § 7 Unterhaltsvorschussgesetz übergebenen Unterhaltsansprüche nicht immer konsequent.

Für eine effektive Nachverfolgung sind diese Ansprüche fortlaufend zu erfassen.

Die Landkreise müssen im Interesse ihrer Einnahmesituation die Rückgriffsbemühungen verstärken.

### 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Der Unterhaltsvorschuss ist eine staatliche Leistung für Kinder, die bei einem alleinerziehenden Elternteil leben und keinen oder unregelmäßig Unterhalt von dem anderen Elternteil erhalten. Die Aufgaben aus dem Unterhaltsvorschussgesetz (UhVorschG) erfüllen im Freistaat Sachsen die Landkreise und kreisfreien Städte als Weisungsaufgabe (§ 1 Abs. 1 SächsAüGUVG). Sie richteten in den Jugendämtern Unterhaltsvorschussstellen ein.
- <sup>2</sup> Werden dem Kind diese Leistungen gewährt und hat es für diese Zeit auch einen Anspruch auf Unterhalt nach den Bestimmungen des BGB gegenüber dem anderen Elternteil, so geht dieser zivilrechtliche Anspruch gem. § 7 UhVorschG auf das Land über. Die Landkreise sind berechtigt und verpflichtet, diese übergebenen Ansprüche durchzusetzen (nachfolgend als Rückgriff bezeichnet). Sie vertreten den Freistaat Sachsen gerichtlich und außergerichtlich (§ 1 Abs. 2 SächsAüGUVG).
- <sup>3</sup> Der SRH hat den Vollzug des UhVorschG in den Landkreisen für die Haushaltsjahre 2020 bis einschließlich 2022 vergleichend geprüft. In 3 Landkreisen wurde eine vertiefende Prüfung durch örtliche Erhebungen durchgeführt. Die kreisfreien Städte waren nicht in die Prüfung einbezogen.

### 2 Finanzierung der Leistungen

- <sup>4</sup> Die Auszahlungen nach dem UhVorschG werden zu 40 % vom Bund und zu je 30 % vom Freistaat Sachsen sowie von den Landkreisen finanziert.
- <sup>5</sup> Den Bundesanteil für die durch den Rückgriff eingezogenen Beträge führen die Landkreise über den Freistaat Sachsen an den Bund ab. 60 % der Einnahmen aus dem Rückgriff (Landes- und Kommunalanteil) verbleiben bei den Landkreisen.
- <sup>6</sup> Die im Jahr 2017 durchgeführte Reform des UhVorschG erhöhte die Anzahl<sup>1</sup> der leistungsberechtigten Kinder. Im Freistaat Sachsen stieg deren Zahl von 18.783 im Jahr 2016 auf 32.087 im Jahr 2022, d. h. um 71 % an.
- <sup>7</sup> Entsprechend entwickelten sich auch die Gesamtauszahlungen<sup>2</sup> für den Unterhaltsvorschuss. Das Volumen stieg von rd. 36,0 Mio. € im Jahr 2016 auf rd. 91,4 Mio. € im Jahr 2022. Unter Abzug der Einnahmen aus dem Rückgriff erhöhten sich die von den Landkreisen zu finanzierenden Auszahlungen von 5,5 Mio. € (2016) auf 16,1 Mio. € (2022) deutlich.

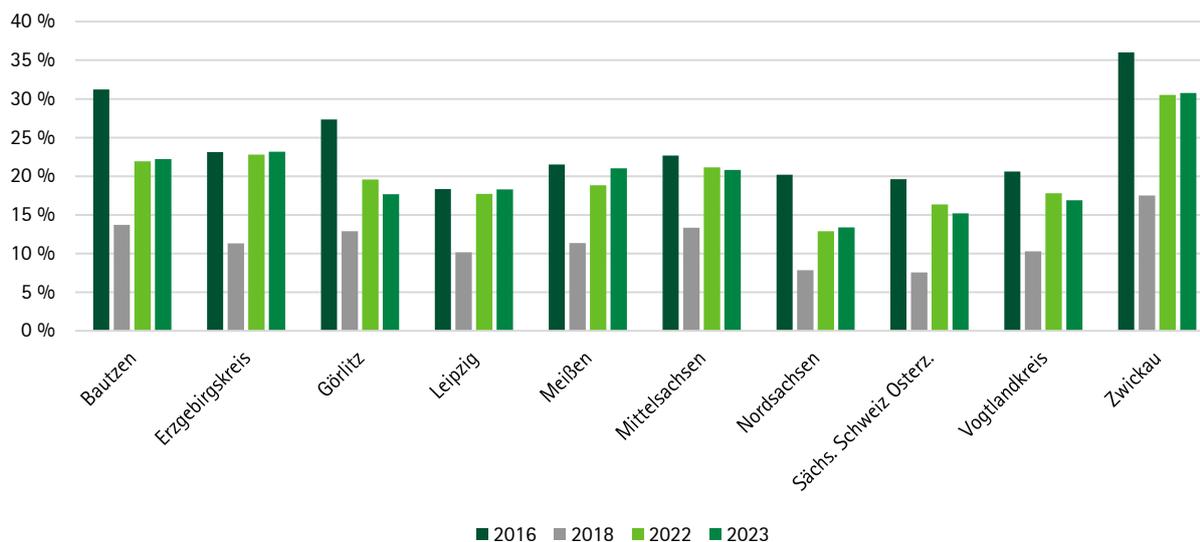
### 3 Rückgriffsquoten

- <sup>8</sup> Statistiken zu den Rückgriffsquoten erlauben bei mehrjähriger Betrachtung Rückschlüsse auf die Rückgriffsaktivitäten der jeweiligen Unterhaltsvorschussstelle. Die nachfolgende Abbildung stellt diese Kennzahl als Indikator in den Jahren 2016, 2018, 2022 und 2023 in den einzelnen Landkreisen im Vergleich dar.

<sup>1</sup> Angaben der Landkreise in den Erhebungsbögen; Zusammenfassung SRH.

<sup>2</sup> Ebenda; bereinigt um die Einzahlungen nach § 5 UhVorschG.

Abbildung: Rückgriffsquoten der Landkreise in den Jahren 2016, 2018, 2022 und 2023



Quellen: Eigene Darstellung. Daten - LT-Drs. 6/9848 (Jahr 2016), 7/917 (Jahr 2018), 7/15088 (Jahr 2022) und 7/16834 (Jahr 2023); für 2016 eigene Berechnung SRH.

- 9 Durch die höheren Fallzahlen in der Bewilligung aufgrund der Änderung des UhVorschG im Jahr 2017 sank die Rückgriffsquote im Jahr 2018 deutlich ab. Der weit überwiegende Teil der Landkreise konnte bis zum Jahr 2022 das Niveau von 2016 nicht erreichen. Die Quote des Jahres 2023 bestätigt die Entwicklung.

## 4 Prüfungsfeststellungen

### 4.1 Aufgabenerfüllung

- 10 In den Unterhaltsvorschussstellen lag nach der Reform des UhVorschG der Schwerpunkt in der Antragsbearbeitung und Auszahlung des Unterhaltsvorschusses. Die Rückgriffe wurden nicht mit der erforderlichen Konsequenz verfolgt. Die mangelnde Erfassung der Anzahl und Höhe der Rückforderungen in den meisten Landkreisen erschwert den Überblick, inwieweit die den Landkreisen übertragene Pflichtaufgabe erfüllt wurde.
- 11 Auch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit müssen angesichts des hohen Finanzvolumens die vorgefundenen Defizite in der Erfassung von Ansprüchen aus dem Rückgriff beseitigt werden. Eine umfassende Kenntnis verhindert zudem Verwirkung bzw. Verjährung.
- 12 Der Rückgriff ist mit Nachdruck zu verfolgen. Dazu müssen die Landkreise die nach § 7 UhVorschG übergebenen Ansprüche zwingend erfassen und kumulativ fortschreiben.
- 13 Ein konsequent durchgeführter Rückgriff trägt zu einer Verringerung des von den Landkreisen selbst zu finanzierenden Anteils bei.

### 4.2 Fallcontrolling

- 14 Die vertieft geprüften Landkreise nutzten Instrumente des Controllings nicht ausreichend. Ein effizienter Vollzug des UhVorschG ohne Fachcontrolling ist aus Sicht des SRH kaum möglich.
- 15 Innerhalb der Unterhaltsvorschussstellen bestehen keine einheitlichen Berechnungslösungen zur Ermittlung der Leistungsfähigkeit und damit einhergehenden Gesamtsumme der offenen Forderungen an den Unterhaltspflichtigen. Teilweise werden die Unterhaltspflichtigen erst nach Jahren über die insgesamt gegen sie bestehenden Forderungen informiert.
- 16 Die Möglichkeit von Auswertungen aus der sozialen Fachsoftware kam nicht immer zur Anwendung.
- 17 Ein fallspezifisches Controlling ist unerlässlich. Die Landkreise müssen die fachgerechte, wirtschaftliche und wirkungsorientierte Steuerung in den Unterhaltsvorschussstellen verbessern.

### 4.3 Personalmanagement

- <sup>18</sup> Seit 2016 beschäftigten die Unterhaltsvorschussstellen zusätzlich rd. 74 VZÄ.<sup>3</sup> Fachlich fundierte Personalbedarfsbemessungen, welche den Personalaufwuchs unmittelbar durch die Reform des UhVorschG im Jahr 2017 untermauerten, lagen in 4 von 10 Landkreisen vor. Die anderen Landkreise überprüften die Organisationsstrukturen nicht bzw. nahmen keine Personalbedarfsbemessung vor. Für den weiteren Prüfungszeitraum wurde von keinem Landkreis eine umfassende Evaluation des Personalbedarfs mit weitreichender Aufgabenkritik vorgelegt.
- <sup>19</sup> Die Landkreise müssen die Personalbemessung in ihren Unterhaltsvorschussstellen prüfen und stetig evaluieren. Der Fokus ist dabei auf eine ganzheitliche Erfüllung der ihnen übertragenen Weisungsaufgaben aus dem UhVorschG zu legen.

### 4.4 Forderungsmanagement

- <sup>20</sup> Den Umfang von gestundeten Forderungen aus dem Rückgriff konnten nicht alle Landkreise angeben. Damit fehlt möglicherweise ein Überblick zu erforderlichen Haushaltsmaßnahmen in Bezug auf nicht gestundete Forderungen bzw. Forderungen, bei denen der Zahlungsaufschub durch die Stundung abgelaufen ist (z. B. für Mahnung und Vollstreckung).
- <sup>21</sup> Die Landkreise müssen eine Übersicht über die von den Unterhaltsvorschussstellen entschiedenen Stundungen aufstellen. Aus dieser muss die Anzahl der Fälle und die Höhe der gestundeten Forderungen mit dem entsprechenden Zeitraum hervorgehen.
- <sup>22</sup> Die Landkreise erhoben nicht in allen Fällen die Zinsen für gestundete Forderungen. Dies reduzierte die Erträge aus dem Rückgriff. Die Gründe und Entscheidungen dazu ergaben sich nicht aus den Fallakten.
- <sup>23</sup> Stundungszinsen sind durch die Landkreise zu erheben. Ist ein Verzicht zulässig, muss dieser nachvollziehbar dokumentiert sein.

### 4.5 Digitalisierung

- <sup>24</sup> In nicht allen Landkreisen waren das soziale Fach- und Kassenverfahren softwareseitig über eine Schnittstelle miteinander verknüpft. Dadurch erforderliche manuelle Zwischenschritte in den Prozessabläufen verlangen zusätzlichen Arbeitsaufwand und können zu Fehlern führen.
- <sup>25</sup> In den Unterhaltsvorschussstellen muss eine effiziente Datenverarbeitung vorgehalten und genutzt werden.

### 4.6 Benchmark

- <sup>26</sup> Neben internen kennzahlbasierten Gegenüberstellungen bilden externe Kennzahlenvergleiche (Benchmarks) der Landkreise untereinander ein wichtiges Instrument. Sie lassen Handlungsfelder für detaillierte und individuelle Untersuchungen erkennen. Die Landkreise können damit den Vollzug der Aufgaben nach dem UhVorschG ergebnisorientiert verbessern.
- <sup>27</sup> Der SRH empfiehlt den Landkreisen, ein gemeinsames Benchmark hinsichtlich der Aufgabenerfüllung in den Unterhaltsvorschussstellen zu entwickeln.

## 5 Stellungnahmen

- <sup>28</sup> Weit überwiegend stehen die Landkreise der Einführung eines einheitlichen Benchmarks aufgeschlossen gegenüber. Ein Landkreis will bei der Erarbeitung aktiv mitwirken.

---

<sup>3</sup> Ebenda; teilweise Schätzung der Landkreise.

- <sup>29</sup> Das SMS weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die kommunale Personal- und Organisationshoheit einen Einfluss der Fachaufsicht auf die personelle und technische Ausstattung der Unterhaltsvorschussstellen verbiete. Dennoch sei im Einzelfall eine ausreichende personelle Besetzung angemahnt worden. Die Unterhaltsvorschussstellen haben zusammen mit dem SMS seit 2022 eine Arbeitsgruppe für die Personalbemessung eingerichtet. Derzeit werde eine Fallzahlempfehlung für den Bereich Rückgriff erarbeitet. Diese könne als Orientierungshilfe dienen. Hinsichtlich Kennzahlen für einen Benchmark verweist das SMS auf die Geschäftsstatistik des Bundes für das UhVorschG sowie die Statistik der Landesdirektion Sachsen zu Niederschlagungen und Erlassen.
- <sup>30</sup> Das SMI verweist auf die finanzielle Situation und ausufernden Soziallasten. Die Landkreise haben im Rahmen des Möglichen die Rückforderungen mit dem gebotenen Nachdruck durchzusetzen. Dazu bedarf es notwendiger Statistiken, die ein Controlling ermöglichen.

## 6 Schlussbemerkungen

- <sup>31</sup> Der SRH weist darauf hin, dass ein konsequenter Rückgriff durch die Landkreise nicht nur der Erfüllung der ihnen übertragenen Weisungsaufgaben, sondern auch der Refinanzierung der Ausgaben bei der Gewährung von Leistungen nach dem UhVorschG dient. Ein auf der Ebene der Landkreise durchgeführtes Benchmark kann für Synergieeffekte genutzt werden. Dabei empfiehlt es sich, vorhandene Daten zu nutzen, die bei Bedarf zu ergänzen sind. Der SRH begrüßt die Einrichtung einer Arbeitsgruppe für die Personalbemessung für den Aufgabenbereich des Unterhaltsvorschusses. Deren Ergebnisse bleiben abzuwarten.

Vom Großen Kollegium des Sächsischen Rechnungshofs am 2. Mai 2025 beschlossen.

Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung gehörten dem Großen Kollegium des Sächsischen Rechnungshofs an:



Jens Michel  
Präsident



Stefan Rix  
Vizepräsident



Isolde Haag  
Rechnungshofdirektorin



Gerold Böhmer  
Rechnungshofdirektor



Skadi Stinshoff  
Rechnungshofdirektorin





**Herausgeber:**

Sächsischer Rechnungshof  
Theodor-Kunzemann-Straße 10 und 10 b,  
04720 Döbeln  
Telefon: +49 3431 5880-0  
E-Mail: [poststelle@srh.sachsen.de](mailto:poststelle@srh.sachsen.de)  
[www.rechnungshof.sachsen.de](http://www.rechnungshof.sachsen.de)

**Redaktion:**

Sächsischer Rechnungshof

**Gestaltung und Satz:**

Sächsischer Rechnungshof

**Redaktionsschluss:**

2. Mai 2025

**Verteilerhinweis**

Diese Informationsschrift wird vom Sächsischen Rechnungshof im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information des Sächsischen Landtages und der Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinahme des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist. Erlaubt ist jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

**Copyright**

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.