



Wir prüfen für Sachsen.

Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

## Jahresbericht 2025 – Band II

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. Bevölkerungszahlen zum 30. Juni, ab 2023 basierend 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

Die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates Sachsen einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe wird vom Sächsischen Rechnungshof geprüft. Dieser Jahresbericht enthält die Ergebnisse der Prüfung des Staatshaushalts für das Jahr 2023 sowie ergänzender Prüfungen. Auch wenn die Resultate unserer Haushaltsauswertung heute wie kalter Kaffee anmuten, wird doch eines immer wieder deutlich: In vergangenen Staatshaushalten wurden die Samen dafür gelegt, was die Politiker heute ernten. Schuldensamen und Strukturunkraut fielen zu oft auf fruchtbaren politischen Boden und lassen Missernten für die kommenden Generationen befürchten. Es muss deshalb zeitnah gelingen, die Felder zu bereinigen und die Beete zu pflegen, damit das Gute gedeihen kann. Unsere Berichte stellen zwar einen Blick in die Vergangenheit dar, aber sie eröffnen die Möglichkeiten für reiche Ernten in der Zukunft. Die Empfehlungen des Rechnungshofs können Anregung und Orientierung für die anstehenden Aufgaben – wie zum Beispiel die Aufstellung des Doppelhaushalts 2027/28 – bieten.



© Kristin Schley

Aber der Reihe nach: Zusammenfassend empfehlen wir in einer Gesamtbetrachtung die Entlastung der Staatsregierung für das Jahr 2023. Lesen Sie dazu bitte die Beiträge 1 (im Band I) und 23 (in diesem Band). Die Haushaltsrechnung macht vor allem deutlich, dass die aufgrund der Schwäche der deutschen Wirtschaft nur mäßig steigenden Steuereinnahmen einem kontinuierlichen Anwachsen von Ausgaben, insbesondere Personalausgaben, langfristigen Bindungen und Verpflichtungen gegenüberüberstehen. Unsere Analyse dazu können Sie in den Beiträgen 24 bis 30 nachlesen.

Auch wenn die Ausgaben mit dem vor der Sommerpause verabschiedeten Doppelhaushalt wenigstens angepasst wurden, erreichte der Staatshaushalt des Freistaates Sachsen bereits in der Vergangenheit ein immer höheres Ausgabenniveau, von dem der Haushaltsgesetzgeber nicht mehr ohne größere gesetzliche Anpassungen herunterkommt. Der Doppelhaushalt 2025/26 hat das höchste Haushaltsvolumen, das Sachsen je hatte – und trotzdem reicht es nicht für einen strukturell ausgeglichenen Staatshaushalt. Man könnte sagen: Ein Superlativ jagt den nächsten Superlativ. Spätestens jetzt müsste jedem klar sein, dass im Freistaat Sachsen grundsätzliche Überprüfungen von Aufgaben und Prioritätensetzungen anstehen und lieb gewordene Maßnahmen hinterfragt werden müssen. Diesen Appell gebe ich allen Beteiligten mit, die damit befasst sind, die Voranschläge für den Haushalt 2027/28 aufzustellen: Gehen Sie weiter den Weg einer soliden Haushaltspolitik mit einem ausgeglichenen Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten, um auch kommenden Generationen Handlungsspielräume zu lassen. Dies ist harte Arbeit und bringt auch nicht immer Beifall mit sich. Aber der Freistaat und die Kommunen müssen dauerhaft ihre Handlungsfähigkeit sicherstellen und die dazu erforderlichen Maßnahmen JETZT angehen. Sie dürfen das Notwendige nicht weiter in die Zukunft verschieben, sondern JETZT muss endlich ins Handeln gekommen werden.

Wer Milliardenkredite aufnimmt, muss deshalb sicherstellen, dass sie zielgerichtet und dauerhaft wirken. Daher ist eine zusätzliche Verschuldung in dreistelliger Milliardenhöhe auf Bundesebene nur dann zu verantworten, wenn die Mittel wirksam und auch nachprüfbar eingesetzt werden. Auf Landesebene ist unbedingt zu gewährleisten, dass sie zusätzlich eingesetzt werden und keine Haushaltslöcher stopfen. Darüber hinaus braucht es eine klare Erfolgskontrolle und die Rückforderungsmöglichkeit von Mitteln. Ohne sie besteht die Gefahr von Fehlinvestitionen – aber die Schulden, Zinsen und Zinseszinsen bleiben erhalten. Bei diesen hohen Beträgen, noch dazu auf Pump, reicht das bloße Vertrauen nicht aus. Die Implementierung von Kontroll- und Rückforderungsmechanismen wäre Ausdruck der Verantwortung gegenüber dem Steuerzahler. Diese Haltung teilen der Bundesrechnungshof und alle Landesrechnungshöfe.

Verwaltungshandeln muss stets nachprüfbar sein, um Rechtssicherheit und Effizienz zu gewährleisten. Das ist keine bloße Forderung der Rechnungshöfe, sondern ein Grundpfeiler unseres Rechtsstaats. Nur so sind rechtsstaatliche Entscheidungen der Verwaltung sowie die parlamentarische und gerichtliche Kontrolle möglich. Nachweis- und Transparenzpflichten zwingen Behörden auch dazu, Entscheidungen zu begründen und sauber vorzubereiten. Dadurch sinkt die Gefahr von Fehlentscheidungen, welche später teure Korrekturen nach sich ziehen

würden. Die Herausforderung besteht darin, Nachweise sinnvoll zu gestalten, und nicht darin, sie unter dem „Deckmantel der Entbürokratisierung“ grundsätzlich abzuschaffen. Die Prüfungen des Sächsischen Rechnungshofs führen nicht zu einem Anwachsen von Aktenbergen. Wir prüfen gezielt die Effizienz, Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von Verwaltungsprozessen und geben häufig Empfehlungen ab, wie Verfahren vereinfacht werden können.

In einer Demokratie müssen alle staatlichen Organe Rechenschaft ablegen. Das ist kein Zeichen des Misstrauens, sondern ein Grundprinzip demokratischer Machtbegrenzung und Gewaltenkontrolle. Auch wir Rechnungshöfe sind als Teil der Demokratie davon nicht ausgenommen. Jährlich werden wir durch den Sächsischen Landtag überprüft. Zudem prüfen sich die deutschen bzw. die europäischen Rechnungshöfe untereinander, weil sie wissen, dass es immer Verbesserungspotenzial gibt und manchmal der Blick von außen hilft, um Strukturen zu erneuern. Entscheidend ist also die grundlegende Einstellung zur Kontrolle: Wer sie als Teil der Demokratie und Chance zur Weiterentwicklung versteht, der ist schon einen Schritt weiter als derjenige, der Kontrolle als stetes Misstrauen zu diskreditieren versucht.

Es gibt immer wieder – je nach Betroffenheit – den Vorwurf, der Rechnungshof prüfe gerade das Falsche, er veröffentliche zum falschen Zeitpunkt und er formuliere zu scharf oder zu milde oder seine Berichte seien zu lang oder zu kleinteilig. Vereinzelt wird unterstellt, Landesrechnungshöfe würden unzulässigerweise Politik oder gar den Gesetzgeber kritisieren. In den hier veröffentlichten Berichtsbeiträgen können Sie sich ein Bild über einen Teil der Arbeit des Sächsischen Rechnungshofs machen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Landesrechnungshof sind unermüdlich im Einsatz für die Demokratie und versuchen, den geprüften Stellen beratend zur Seite zu stehen. Mit hoher Fachexpertise durchdringen sie komplexe Sachverhalte, versuchen neben Einzelthemen auch die langen Linien fiskalischen Handelns zu bewerten sowie Landtag und Öffentlichkeit zu informieren. Kontrolle bedeutet nicht, dass Fehlverhalten vermutet wird, sondern sie dient dazu, demokratische Grundregeln einzuhalten und Fehler frühzeitig zu erkennen sowie Risiken zu minimieren. Daher braucht es für die Finanzkontrolle auch weiterhin kluge und unabhängige Köpfe mit Fachwissen, Weitblick und Fingerspitzengefühl.

Ich danke den Mitgliedern des Großen Kollegiums, allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sächsischen Rechnungshofs sowie der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter für ihren täglichen und unermüdlichen Einsatz, ihren Spürsinn und ihr Engagement. Den geprüften Stellen danke ich für die gute Zusammenarbeit.

Döbeln, im November 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	-	23
<b>Teil A Land</b>		
<b>I. Staatsfinanzen</b>		
Gesamtbewertung Staatshaushalt 2023	23	25
Haushaltsreste	24	27
Verpflichtungsermächtigungen	25	33
Haushaltsüberschreitungen im Haushaltsjahr 2023	26	37
Haushaltssituation des Freistaates – Abhängigkeiten und Bindungen	27	45
Vermögensrechnung	28	57
Nebenhaushalte	29	71
Personalhaushalt	30	81
Ländervergleich zum Personalbestand	31	97
<b>II. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei</b>		
<b>Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern</b>		
Diensthunde der Polizei	32	101
<b>Einzelplan 04: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen</b>		
Abwicklung von Fiskalerbschaften mit Immobilien	33	105
<b>Einzelplan 05: Sächsisches Staatsministerium für Kultus</b>		
Verwendung von Zuweisungen für Ganztagsangebote	34	111
Evaluation der Personalkostenpauschale bei Bildungsvorhaben nach der SMK-ESF-Plus-Richtlinie	35	117

**Einzelplan 07:****Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Klimaschutz**

Förderung der Patentinformationszentren	36	121
---	----	-----

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

Nebentätigkeiten von Hochschulprofessoren	37	127
---	----	-----

**Einzelplan 14:****Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung**

Vergabeverfahren von staatlichen Hochbauvorhaben mit Planungswettbewerben und Lösungsvorschlägen	38	131
--	----	-----

**Einzelplan 15:****Allgemeine Finanzverwaltung**

Besteuerung ausländischer Werkvertragsunternehmen	39	149
---	----	-----

**Teil B Kommunen**

Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen	40	153
---	----	-----

Entwicklung der kommunalen Jahresabschlüsse	41	163
---	----	-----

Kommunales Forderungsmanagement	42	169
---------------------------------	----	-----

Kennzahlenübersicht Kommunalhaushalt		Innen- seite B
--------------------------------------	--	-------------------

# Abkürzungsverzeichnis

AAÜG	Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes
AO	Abgabenordnung
apl.	außerplanmäßig
AR	Ausgabereist
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
FördbankG	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 (Haushaltsgrundsatzgesetz)
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
VW/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

#### 23 Gesamtbewertung Staatshaushalt 2023

Der SRH bittet den Sächsischen Landtag um zusammenhängende Beratung des Beitrages Nr. 1 aus dem Jahresbericht 2025 – Band I und dieses Beitrages Nr. 23 aus dem Jahresbericht 2025 – Band II.

Der Rechnungshof bestätigt nach Prüfung der Haushaltsrechnung sowie der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2023 grundsätzlich die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft.

Im Rückblick auf das Haushaltsgeschehen im Jahr 2023 möchte der Rechnungshof Folgendes hervorheben:

- Der SLT hatte den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2023 auf 24.261 Mio. € ausgeglichen festgestellt. Der Bewilligungsrahmen für die Ausgaben betrug einschließlich der übertragenen Reste insgesamt 27.152 Mio. €.
- Die in das Haushaltsjahr 2024 übertragenen Reste stiegen nochmals auf 3.390 Mio. € an.
- Bei Haushaltsabschluss erreichten die Ist-Einnahmen insgesamt den Betrag von 24.403 Mio. €. Die Ist-Ausgaben lagen bei 23.989 Mio. €.
- Die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen blieben mit 18.415 Mio. € um 367 Mio. € hinter den geplanten Zahlen zurück.
- Die Personalausgaben übertrafen erneut den Vorjahreswert und beliefen sich auf 5.410 Mio. €.
- Bei den investiven Ausgaben war ein Unterschied von 623 Mio. € zum Soll zu verzeichnen. Sie unterschritten zwar den Planansatz, nahmen mit 3.638 Mio. € aber einen Höchstwert im Zehnjahreszeitraum an.
- Am Ende des Haushaltsjahres stand der Finanzierungssaldo mit 1.143 Mio. € im Minus.
- Es wurden Rücklagen i. H. v. netto 1.558 Mio. € im Haushalt verwendet.
- Der Freistaat Sachsen war beim Haushaltsabschluss am Kreditmarkt mit 5.769 Mio. € verschuldet.
- Die Gesamtverschuldung des Landes (einschließlich weiterer Zahlungsverpflichtungen) übertraf das Vermögen um 12.031 Mio. €. Der Wert des Landesvermögens hat sich erstmals seit Aufstellung der Vermögensrechnung verringert.

Die Prüfungen des SRH in den Geschäftsbereichen der Staatsverwaltung sowie die Betrachtung des Haushaltswesens im engeren Sinne veranlasste den Rechnungshof zu den Beiträgen in den beiden nunmehr vorliegenden Bänden des Jahresberichtes 2025.

Die Prüfung verlief in konstruktivem Zusammenwirken mit den geprüften Stellen. Der Rechnungshof dankt für die Unterstützung bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben.

#### 24 Haushaltsreste

Der SRH sieht den ungebremsten Anstieg der Ausgabereste mit großer Sorge. Das jährlich im Rahmen des Verfahrens zur Übertragung der Ausgabereste ausgegebene Ziel der Reduzierung der Reste wird nicht erreicht. Der SRH empfiehlt, die Einführung verbindlicher Vorgaben zur prozentualen Begrenzung der Höhe sowie zum Mindestumfang in Abgang zu stellender Reste zu prüfen.

Die aus 2022 in das Haushaltsjahr 2023 übertragenen Ausgabereste betrugen gesamt betrachtet 2.890 Mio. €. Das Gesamt-Soll des Haushaltsjahres 2023 stieg dadurch auf 27.152 Mio. € an. Aus dem Haushaltsjahr 2023 wurden 3.390 Mio. € als Ausgabereste nach 2024 übertragen. Die Ausgabereste stiegen damit

gegenüber dem Vorjahr um rd. 500 Mio. € (+17,3 %). Bei der Übertragung von Ausgaberesten von 2024 nach 2025 zeigte sich eine weitere erhebliche Zunahme.

Zum Verfahren der Übertragung von Ausgaberesten in das kommende Haushaltsjahr trifft das SMF jährlich Festlegungen und weist die obersten Staatsbehörden dabei insbesondere darauf hin, dass bei der Bildung von Ausgaberesten und der Prüfung der Übertragungsvoraussetzungen ein besonders strenger Maßstab anzulegen ist. Ziel sei, die Höhe der Reste zu reduzieren. Dieses Ziel wird nicht erreicht. Offensichtlich genügen die diesbezüglichen Bemühungen des SMF hierfür nicht aus.

Der SRH hatte im Jahresbericht 2024 von Maßnahmen des Bundes zur Begrenzung der Ausgabereste berichtet. Diese umschlossen die Einführung einer prozentualen Begrenzung der Bildung sowie einen Mindestumfang in Abgang zu stellender Ausgabereste. Der SRH empfiehlt, eine Begrenzung der Ausgabereste durch verbindliche Vorgaben wie beim Bund zu prüfen.

Der Anteil an Übertragungen investiver Mittel bleibt weiterhin hoch. Im Haushaltsjahr 2023 wurden erstmals seit 2018 wieder über 2 Mrd. € investive Mittel als Ausgabereste ins nächste Haushaltsjahr übertragen. Ein verzögerter Abfluss der für Investitionen des Freistaates Sachsen zur Verfügung stehenden Mittel ist besonders in wirtschaftlich schwierigen Zeiten abträglich. Der SRH empfiehlt der Staatsregierung, den Ursachen für den sich hinziehenden Abfluss der investiven Haushaltsmittel nachzugehen und notwendige Maßnahmen zur Beschleunigung zu ergreifen.

## 25 Verpflichtungsermächtigungen

Die Verpflichtungsermächtigungen des Haushaltsjahres 2023 übertreffen den Vorjahreswert um rd. 1 Mrd. € deutlich. Ursächlich für diesen Anstieg war im Wesentlichen die Ausweitung der im Haushaltsplan veranschlagten investiven Mittel.

Die Verpflichtungsermächtigungen zeigen weiterhin die Neigung zur Überveranschlagung, auch wenn im Haushaltsjahr 2023 der Grad der Inanspruchnahme erstmals seit dem Jahr 2018 wieder mehr als 70 % erreichte.

Die Absicht, mit einer verstärkten Bindung investiver Mittel die wirtschaftliche Entwicklung im Freistaat Sachsen in den kommenden Jahren zu stützen, ist aner kennenswert. Oberstes Ziel muss es bleiben, zu einer realistischen Veranschlagung der Verpflichtungsermächtigungen im Haushalt zu gelangen.

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

Für das Haushaltsjahr 2023 waren im StHpl. 2023/2024 insgesamt VE i. H. v. 4.625 Mio. € veranschlagt. Im Haushaltsvollzug 2023 kamen 423 Mio. € zum Soll 2023 hinzu, damit standen insgesamt 5.018 Mio. € an VE zur Verfügung (Vorjahr 4.058 Mio. €). Ursächlich für den Anstieg gegenüber dem Vorjahr war im Wesentlichen die Ausweitung der im Haushaltsplan 2023 veranschlagten Soll-VE für investive Mittel um insgesamt rd. 550 Mio. €.

Die Staatsregierung hat von den Gesamt-Ermächtigungen 3.529 Mio. € in Anspruch genommen. Das sind 70,3 %. Gegenüber dem Vorjahr (52,1 %) hat sich der Grad der Inanspruchnahme der VE deutlich erhöht. Erstmals seit dem Jahr 2018 betrug er wieder über 70 %. Dessen ungeachtet verblieben auch im Jahr 2023 rd. 1,5 Mrd. € nicht in Anspruch genommene VE.

Der SRH erkennt die Absicht, mit einer verstärkten Bindung investiver Mittel die wirtschaftliche Entwicklung im Freistaat Sachsen in den kommenden Jahren zu stützen, an. Oberstes Ziel muss es bleiben, zu einer realistischen Veranschlagung der VE im Haushalt zu gelangen.

26

## Haushaltsüberschreitungen im Haushaltsjahr 2023

Angesichts nicht ausreichend begründeter Notbewilligungen verweist der SRH auf seine bisherige Empfehlung, Angaben zum Zeitpunkt der Kenntniserlangung vom Mittelbedarf und zu dessen Dringlichkeit in einem Antragsvordruck von den obersten Landesbehörden abzufordern.

Im Haushaltsvollzug 2023 bewilligte das SMF überplanmäßige (üpl.) und außerplanmäßige (apl.) Ausgaben von rd. 146 Mio. €. Davon entfielen auf üpl. Ausgaben rd. 143 Mio. € und auf apl. Ausgaben rd. 4 Mio. €.

Das Notbewilligungsrecht darf das SMF nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses ausüben. Die Voraussetzungen für ein unvorhergesehenes Bedürfnis und für die Unabweisbarkeit in zeitlicher und sachlicher Hinsicht haben die für die Einzelpläne jeweils zuständigen obersten Behörden im Antrag ausführlich darzulegen und das SMF hat sich deren Vorliegen zu vergewissern.

Für das Jahr 2023 führte die Prüfung des SRH zu Feststellungen hinsichtlich fehlender Begründungen der sachlichen Unabweisbarkeit der Ausgaben. Die Beanstandungen schließen an Prüfungserkenntnisse aus den Vorjahren zur Praxis der Bewilligung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben an. Der SRH erinnert an seine Anregungen, im Antragsvordruck folgende Angaben zwingend abzufordern:

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

27

## Haushaltssituation des Freistaates – Abhängigkeiten und Bindungen

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

Die Aufstellung von Staatshaushalten bleibt unter den aktuellen Rahmenbedingungen eine Herausforderung für Regierung und Parlament.

Die Mittel aus dem Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“ des Bundes sind für nachhaltige Investitionen in die öffentliche Infrastruktur zu verwenden, die Sachsen und seinen Kommunen mittel- und langfristig ihre dauernde Leistungs- und Handlungsfähigkeit sichern. Der Haushaltsgesetzgeber muss über die Qualität der Maßnahmen als Investition in die öffentliche Infrastruktur wachen – und es ist unbedingt ratsam, Zusätzlichkeit zu gewährleisten. Versuche, Haushaltsmittel zu ersetzen und größere konsumtive Spielräume zu erlangen, sind zu unterbinden.

Mit Blick auf die Änderung der Regelungen im Grundgesetz über die Schuldenbremse empfiehlt der SRH, den Weg der soliden sächsischen Haushaltspolitik weiter zu gehen und den Haushaltsausgleich grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten herbeizuführen.

Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich erstmals in ihrer Geschichte in einer mehrjährigen Phase mit zurückgehender oder stagnierender Wirtschaftsleistung. Die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung in den Ländern führt wegen der stark auf Einwohnerzahlen abstellenden Verteilungsmaßstäbe in Finanzausgleichssystemen zu Umschichtungen zulasten Sachsens.

Mit dem DHH 2025/2026 hat der Freistaat Handlungsfähigkeit bewiesen. Es ist jedoch ein Übergangshaushalt entstanden, da die notwendigen Strukturentscheidungen auf den nächsten Doppelhaushalt verschoben sind.

Angesichts der bereits bestehenden Bindungsgrade des Sächsischen Staatshaushaltes und der im Beitrag umrissenen Risiken und Herausforderungen für den Freistaat sind das Gewichten von Bedarfen in der Mittelverwendung und Konsolidierungsanstrengungen unumgänglich. Der Rechnungshof sieht dazu den von der Staatsregierung angekündigten Schritten zum Ausgleich des kommenden DHH 2027/2028 sowie folgender Finanzplanungsperioden gespannt entgegen.

## 28 Vermögensrechnung

Der Wert des Vermögens im Haushaltsjahr 2023 liegt um mehr als 12 Mrd. € unter dem der Schulden des Freistaates.

Erstmals seit Aufstellung der Vermögensrechnung sinkt der Vermögensbestand unter seinen Vorjahreswert.

Der Vermögensbestand geht gegenüber dem Jahr 2022 um 1,8 % (811 Mio. €) zurück. Geringere Forderungen (-642 Mio. €) und Kassenbestände (-357 Mio. €) sind die Hauptursachen. Innerhalb des Sachvermögens geht der Buchwert der Straßeninfrastruktur weiter zurück. Gegenüber dem Vorjahr beträgt die Differenz 66 Mio. € (-2 %).

Der Anstieg der Schulden setzt sich unvermindert fort. Diese steigen um 1,2 % (678 Mio. €). Auf die Notlagenkredite gem. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen für den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ entfallen 2,5 Mrd. € und damit 43 % der Kapitalmarktschulden von insgesamt 5,8 Mrd. €.

Der Grad der durch Ansparungen bereits gedeckten Mittel für künftige Pensionsverpflichtungen erhöhte sich im Haushaltsjahr 2023 auf 43 %. Damit fehlen noch 57 % im Generationenfonds. Die Pensionsverpflichtungen übersteigen seit Jahren die erreichten Ansparungen. Die Deckungslücke bleibt im stabilen zweistelligen Milliardenbereich.

Zum Ausgleich des DHH 2025/2026 verringerte das Land die Zuführungen zum Generationenfonds im Umfang von einer halben Milliarde Euro. Die Absenkung soll durch erhöhte Anlagerenditen ausgeglichen werden. Der SRH gibt zu bedenken, dass sich bei Änderung der Anlagestrategie der Druck auf die Renditeerwartung erhöht.

## 29 Nebenhaushalte

Mit einem Anteil von 14,1 % an den Gesamtausgaben stellen die Zuführungen an Nebenhaushalte eine bedeutsame Größe zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben jenseits des Staatshaushaltes dar.

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

An Neuerrichtungen und Weiterführungen von Sondervermögen als budgetflüchtige Einrichtungen ist ein restriktiver Maßstab anzulegen. Die Finanzierung von Kernaufgaben des Freistaates hat aus dem Kernhaushalt zu erfolgen.

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

Nebenhaushalte lassen sich in rechtlich unselbstständige und rechtlich selbstständige Einrichtungen des öffentlichen und privaten Rechtes unterteilen. Die Gesamtzahl der rechtlich unselbstständigen Nebenhaushalte belief sich mit Stand zum 31. Dezember 2023 auf 33 Einheiten. Darin sind Staatsbetriebe und Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden sowie Sondervermögen enthalten.

Die Stiftung Fürst-Pückler-Park Bad Muskau zählt ab 1. Januar 2023 zu den Sondervermögen. Ein hinreichend bestimmtes formelles Gesetz für die Errichtung dieses Sondervermögens ist nicht ersichtlich. Die Bewirtschaftung der Mittel erfolgte damit ohne ausreichende Ermächtigungsgrundlage.

Zu den Nebenhaushalten mit eigener Rechtspersönlichkeit zählen u. a. Hochschulen, Studentenwerke, Stiftungen, Uniklinika, der Generationenfonds und Unternehmen des privaten Rechtes, welche die Kriterien der Definition für Nebenhaushalte erfüllen.

Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im geprüften Haushaltsjahr 2023 auf rd. 3.390 Mio. € ohne Drittmittel. Der Anteil der Ausgaben des Staatshaushaltes, welcher den Nebenhaushalten zugeführt wurde, lag im Haushaltsjahr 2023 bei rd. 14,1 % der Gesamtausgaben. Damit stellen die Zuführungen an Nebenhaushalte eine finanziell bedeutsame Größe jenseits des Staatshaushaltes dar.

## Personalhaushalt

Die Gesamtpersonalausgaben erreichten im Haushaltsjahr 2023 den Rekordwert von 8,3 Mrd. €.

Der Stellenplan wuchs 2023 um weitere 1.351 Stellen auf 95.490 Stellen an. Die Anzahl nicht besetzter Stellen war mit 7.339 weiterhin sehr hoch.

Trotz angespannter Landesfinanzen gibt es noch immer keine wirksame Neuausrichtung des sächsischen Stellenplans.

Der Stellenplan ist seit Jahren zu hoch. Um die daraus resultierenden hohen Planansätze für Personalausgaben zu vermeiden, wird seit 2020 eine globale Minderausgabe für Personalausgaben im Haushalt veranschlagt. Diese ist mittlerweile zu einer dauerhaften Position im Sächsischen Haushalt geworden.

Die Personalausgaben des Freistaates Sachsen steigen seit Jahren ununterbrochen an. Im Berichtsjahr 2023 erreichten sie einen Höchstwert von 8,3 Mrd. € – zusammengesetzt aus den Personalausgaben des Kernhaushaltes der HGr. 4 (5,4 Mrd. €) und den personalinduzierten Ausgaben der HGr. 6 (2,9 Mrd. €). Trotz Rekordausgaben für Personal sank die Gesamtpersonalausgabenquote auf 35,0 %. Ursache dafür war ein signifikanter Anstieg der bereinigten Gesamtausgaben des Freistaates Sachsen.

Im Stellenplan 2023 waren 95.490 Stellen ausgebracht. Die Besetzungsquote lag bei 92,3 %. Zum 1. Januar 2023 waren 7.339 Stellen unbesetzt.

Angesichts des Umfanges unbesetzter Stellen erachtet der SRH eine bedarfsgerechte Anpassung des Stellenplanes für zwingend erforderlich. Ferner empfiehlt er der Staatsregierung, das Parlament über die Ist-Besetzung künftig ohne dessen Ersuchen zu unterrichten und die Ist-Besetzung in der Haushaltsrechnung auszuweisen.

Insgesamt blieben 2023 im Kernhaushalt (HGr. 4) Personalausgabemittel im Umfang von 411 Mio. € ungenutzt. Davon wurden für die Erbringung der globalen Minderausgabe für Personalausgaben 250 Mio. € herangezogen. Die globale Minderausgabe für Personalausgaben ist seit 2020 dauerhaft im sächsischen Haushalt verankert. Sie spiegelt monetär den Umfang von nicht besetzten und von unterwertig besetzten Stellen. Das SMK erbrachte in den Jahren 2020 bis 2023 den größten Anteil für die Erbringung dieser globalen Minderausgabe. Aus Sicht des SRH war dies nur aufgrund von vielen unbesetzten Stellen für Lehrkräfte möglich.

Im aktuellen Doppelhaushalt hat das SMF jedoch die Veranschlagungspraxis der GMA für Personalausgaben geändert. Nun ist in den Einzelplänen der betroffenen Ministerien der jeweils zu erbringende Anteil an der GMA für Personalausgaben titelkonkret eingestellt und bildet somit eine Auflage zum Einsparen. Dies betrifft weiterhin den SMK-Bereich im erheblichen Umfang. Der SRH hat erhebliche Zweifel, ob diese titelkonkrete Einzelveranschlagung als GMA bezeichnet werden kann. Er behält sich vor, die neue Veranschlagungspraxis der GMA für Personalausgaben zu einem späteren Zeitpunkt vertieft zu beleuchten.

Die personalinduzierten Ausgaben aus der HGr. 6 erreichten in 2023 den Betrag von 2.938 Mio. € und sanken um 58 Mio. € unterhalb des Vorjahreswertes. Davon entfielen 1.201 Mio. € auf das in den Nebenhaushalten beschäftigte Personal. Diese fielen im Vergleich zum Vorjahr um 187 Mio. €, was u. a. durch die Eingliederung des Staatsbetriebes Geobasisinformation und Vermessung Sachsen in den Staatshaushalt zum 1. Januar 2023 verursacht wurde.

## 31 Ländervergleich zum Personalbestand

Die Personalausstattung des Freistaates Sachsen liegt in fast allen Kernaufgabenbereichen zum Teil erheblich über dem Durchschnitt der Flächenländer West.

Auffällig hoch ist die Personalausstattung der Hochschulen.

Angesichts des nach Auffassung des SRH zu großen Umfanges des Personalkörpers im Freistaat Sachsen wurde ein Ländervergleich zum Stand 30. Juni 2023 erstellt, um die Situation in den anderen Flächenländern Ost und West abzubilden. Der Freistaat Sachsen liegt bei dem Ländervergleich mit rd. 1,3 VZÄ/TEW über dem Durchschnitt der Flächenländer West (FLW), jedoch mit rd. -0,3 VZÄ/TEW unter dem Durchschnitt der Flächenländer Ost (FLO, ohne Sachsen).

Der Personaleinsatz in den sächsischen Hochschulen des Landes (inklusive Duale Hochschule, ohne Hochschulkliniken) lag im Sommersemester 2023 mit 169,6 VZÄ je 1.000 Studierende auffällig hoch über den Vergleichswerten der FLW und der FLO. Diese befanden sich mit über 40 VZÄ je 1.000 Studierende unterhalb des Freistaates Sachsen. Die Personalausstattung im Polizeibereich ist mit 3,7 VZÄ/TEW im Vergleich zu den FLW hoch und überschreitet deren Wert um 0,7 VZÄ/TEW. Lediglich in den Bereichen der Finanzverwaltung und des Rechtsschutzes wurde inzwischen in Sachsen, genauso wie in den FLW und FLO, ein Gleichstand erzielt.

Vor dem Hintergrund auffällig hoher Personalausstattung der sächsischen Hochschulen muss der Freistaat Sachsen auch u. a. abwägen, ob er seinen Sonderweg – Grundfinanzierung der Hochschulen und damit Finanzierung der Personalausstattung unabhängig von der Anzahl der Studierenden und Absolventen an den Hochschulen – zukünftig noch finanzieren kann. Ferner legt der Ländervergleich nahe, Optimierungspotenziale hinsichtlich des Personalbestands der Polizei zu untersuchen. Hierzu hält der SRH an seiner Empfehlung vom vergangenen Jahr fest, die tatsächliche Sicherheitslage als vorrangigen Faktor für den Personalbedarf heranzuziehen.

Die gleichlaufende Entwicklung des Personalbestands in den Bereichen Finanzverwaltung und Rechtsschutz wird als positives Indiz gewertet, entbindet den Freistaat Sachsen jedoch nicht von eigenen Erwägungen und einer Aufgabenkritik. Schließlich ist auch ein Vergleich der Personalsituation in anderen Bundesländern nur eine Momentaufnahme und kann trotzdem zu einem tatsächlichen Personalüberhang führen.



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

### 32 Diensthunde der Polizei

Für eine wirtschaftliche Gestaltung der Aus- und Fortbildung an der Diensthundeschule hat das SMI den Bedarf an Schutz- und Spezialhunden der sächsischen Polizei zu ermitteln.

Die Aufwandsentschädigung im Diensthundewesen ist grundlegend neu zu kalkulieren und danach regelmäßig zu prüfen.

Für die Beschaffung und den Unterhalt der Diensthunde werden jährlich 130.000 € veranschlagt. Je Jahr werden zwischen 20 und 30 neue Diensthunde zu einem Preis von jeweils 2.000 € bis 3.000 € beschafft. Dem Vorhalten der derzeit 107 aktiven Diensthunde (Schutz- und Spezialhunde) liegt keine Bedarfsplanung zugrunde. Die Entscheidung zum Kauf der Diensthunde gründet im Wesentlichen auf dem Vorhandensein von Haushaltsmitteln und dem Abfragen von Bedarfen in den Dienststellen. Der flexible Einsatz und seine präventive Wirkung lassen Diensthunde grundsätzlich als effektives und wirtschaftliches Einsatzmittel erscheinen. Zur Steuerung der Anschaffung und Ausbildung von Diensthunden ist es aber erforderlich, die Bedarfe konkret festzustellen und regelmäßig zu evaluieren, wie viele Diensthunde die Polizei in Sachsen zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt und ob der Einsatz wirtschaftlich ist. Im zweiten Schritt ist dann zu prüfen, dass die Haushaltsmittel den Bedarfen entsprechen und gegebenenfalls angepasst werden.

Sowohl die finanzielle als auch die zeitliche Entschädigung der Diensthundeführenden überzeugen nicht. So ist unter anderem die vom SMI zuletzt zum Januar 2023 angepasste Aufwandsentschädigung lediglich auf eine Angleichung der Preise nach den Preisindizes ausgerichtet. Die ursprünglich zur Berechnung herangezogenen Kosten werden nicht mehr vorgehalten. Für den SRH war die Berechnung der Aufwandsentschädigung nicht nachvollziehbar.

Die Entschädigung von monatlich 90,13 € ist auch nicht auskömmlich. Für einen Diensthund der Rasse Malinois liegen allein die Futterkosten nach überschlägiger Betrachtung durch den SRH bei knapp 100 €.

### 33 Abwicklung von Fiskalerbschaften mit Immobilien

Stand Februar 2025 befanden sich insgesamt 93 veräußerungsreife Immobilien aus Fiskalerbschaften im Wert von rd. 3 Mio. € im Besitz des Freistaates Sachsen. 74 dieser Objekte im Wert von mindestens 1,9 Mio. € wurden nicht zum Verkauf angeboten. Die Verkaufsbemühungen des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement blieben damit hinter den Möglichkeiten zurück.

Knapp die Hälfte der Immobilienangebote aus Fiskalerbschaften wurde ausschließlich auf der wenig bekannten Vermarktungsplattform des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement veröffentlicht. Es liegt nahe, dass dadurch potenziell interessierte Käuferkreise nicht erreicht wurden. Die Qualität der veröffentlichten Inserate ist verbesserungswürdig.

Der Freistaat Sachsen erbt den sogenannten erbenlosen Nachlass, wenn keine gesetzlichen Erben vorhanden sind oder diese das Erbe ausgeschlagen haben (Fiskalerbschaft). In den Jahren 2020 bis 2022 fielen dem Freistaat jährlich durchschnittlich 1.155 Fiskalerbschaften zu. Davon enthielten rd. 11 % eine oder mehrere Immobilien. Zuständig für die Abwicklung ist der SIB unter der Dienst- und Fachaufsicht des SMF.

Der SRH hat die Abwicklung dieser Fiskalerbschaften mit dem Schwerpunkt „Immobilien“ untersucht. Dabei wurde festgestellt, dass hinsichtlich der Handhabung und der Verwertung der geerbten Immobilien Verbesserungspotenzial besteht. So erfolgte beim Zugang eines Erbfalles mit Immobilien z. T. keine zeitnahe Kalkulation des Immobilienwertes, sodass der Freistaat keinen Gesamtüberblick über die Immobilienwerte aus Fiskalerbschaften hatte. Zudem fehlten automatisierte Schnittstellen zwischen den IT-Anwendungen, in welchen die Bearbeitung der Erbfälle erfolgte.

Nach den gesetzlichen Vorgaben müssen Immobilien aus Fiskalerbschaften, sofern kein Staatsbedarf besteht, nach Erreichen der Verkaufsfähigkeit vermarktet werden. Die Untersuchungen zeigten jedoch, dass rd. 80 % dieser Immobilien zum Prüfungstichtag nicht oder nicht öffentlich vermarktet wurden. Ein Teil der veröffentlichten Immobilienangebote wurde ausschließlich auf der wenig bekannten Plattform des SIB inseriert und war somit nicht für die breite Öffentlichkeit präsent. Die Qualität der Inserate auf den genutzten Verkaufsplattformen war teilweise nicht geeignet, Interesse bei potenziellen Käufern zu wecken.

Der SIB steht in der Verantwortung, die nicht benötigten Vermögenswerte des Freistaates bestmöglich und zeitnah zu verwerten. Das SMK sollte die Hinweise des SRH aufgreifen, um den Verkaufserfolg für geerbte Immobilien, insbesondere durch eine Erhöhung der aktiven Anzeigenzahl und Verbesserung der Qualität der Inserate, zu steigern.

## Verwendung von Zuweisungen für Ganztagsangebote

Das vom SMK verfolgte Ziel, das Förderverfahren durch die Regelungen der Sächsischen Ganztagsangebotsverordnung zu vereinfachen, wurde nicht erreicht. Das spiegelt sich insbesondere in einer überlangen Dauer für die Prüfung der Verwendungsnachweise wider.

Die Vorgaben der Sächsischen Ganztagsangebotsverordnung zu Inhalt und Umfang der vorzulegenden Verwendungsnachweise sind nicht ausreichend und bedürfen einer Überarbeitung.

Der Freistaat Sachsen stellte den Schulen im Prüfungszeitraum 2020 bis 2023 jährlich 45 Mio. € für die Finanzierung von Ganztagsangeboten zur Verfügung. Um eine solche Zuweisung zu erhalten, ist nach der vom SMK extra für die Förderung von Ganztagsangeboten geschaffenen Rechtsverordnung lediglich anzugeben, dass Ganztagsangebote durchgeführt werden sollen. Wie viele und welche Angebote geplant sind, ist nicht mitzuteilen. Auch bei der Abrechnung der ausgereichten Mittel sind keine Angaben zu den durchgeführten Angeboten erforderlich. Vorzulegen ist lediglich ein sog. Sachkonto, aus dem sich ergeben muss, dass das ausgezahlte Geld auch tatsächlich verbraucht wurde. Ziel dieser Erleichterungen war es, das Förderverfahren insgesamt zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Damit unterscheidet sich das Förderverfahren für Ganztagsangebote erheblich von den für alle anderen Förderungen geltenden Regelungen der SÄHO. Soll ein Projekt mit staatlichen Mitteln bezuschusst werden, so muss bereits im Förderantrag das Projekt genau bezeichnet werden. Bei Abrechnung der ausgereichten Mittel sind dann im Rahmen eines sog. Sachberichtes auch Angaben zur Durchführung des Projektes zu machen. Auf dieser Grundlage erfolgt die Prüfung des Verwendungsnachweises, ob die staatlichen Mittel tatsächlich entsprechend dem geförderten Zweck verwendet wurden.

Bereits im Jahr 2020 hatte sich der SRH in einer Prüfung mit dem Förderverfahren nach der Sächsischen Ganztagsangebotsverordnung befasst und darauf hingewiesen, dass ohne Angaben zu den durchgeführten Ganztagsangeboten (Sachbericht) eine Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der hierfür ausgezahlten staatlichen Gelder kaum möglich ist. Nunmehr ist der SRH in einer weiteren Prüfung der Frage nachgegangen, ob die Zuweisungsempfänger die ihnen ausgezahlten Mittel auch zweckentsprechend für Ganztagsangebote verwenden und ob das von der SAB als der hierfür zuständigen Stelle anhand der eingereichten Unterlagen auch tatsächlich überprüft werden konnte.

Im Ergebnis dieser weiteren Prüfung sieht der SRH die Notwendigkeit von weiteren Angaben zu den durchgeführten Angeboten in Form eines Sachberichtes bestätigt: In 42 % der eingesehenen Fälle waren die im Verwendungsnachweis abgerechneten Ausgaben nicht plausibel, da sich aus der Akte nicht ergab, welche Angebote geplant waren und tatsächlich durchgeführt wurden. Die SAB musste entsprechende Rückfragen an die Zuweisungsempfänger stellen, sodass sich die Prüfung der Verwendungsnachweise aufwendig gestaltete und viel Zeit in Anspruch nahm. Die Prüfung ergab darüber hinaus, dass die SAB die wenig aussagefähigen Nachweise der Mittelempfänger zur zweckgerichteten Verwendung der Mittel lediglich kursorisch prüfte.

Der SRH fordert daher erneut, den Verwendungsnachweis im Förderverfahren von Ganztagsangeboten um einen Sachbericht zu ergänzen. Dessen Vorlage ist den Schulen ohne weiteren Aufwand möglich und würde der SAB die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der ausgereichten Mittel erheblich erleichtern.

35

## Evaluation der Personalkostenpauschale bei Bildungsvorhaben nach der SMK-ESF-Plus-Richtlinie

Die Vereinfachung von Förderverfahren durch den Einsatz vereinfachter Kostenoptionen darf nicht zu einer Fehlfinanzierung in den geförderten Projekten führen. Diesem Risiko kann durch eine regelmäßige Evaluierung des betreffenden Förderprogramms begegnet werden.

Die Rückführung der Förderung von Personalausgaben basierend auf einer Pauschale zur Abrechnung auf Grundlage der tatsächlich entstandenen Personalausgaben wird vom SRH als gut gelungenes Beispiel für einen verantwortungsvollen Umgang mit den geltenden haushaltsrechtlichen Regelungen bewertet.

Der SRH hat im Mai 2025 im Rahmen einer Anhörung zur Änderung einer ESF-Plus-Richtlinie des SMK erfahren, dass das SMK die Personalkosten bei Bildungsvorhaben für Kinder mit besonderen Lern- und Lebenserschwernissen künftig nicht mehr durch Gewährung einer Pauschale, sondern auf Grundlage der tatsächlich entstandenen Personalausgaben fördern wird.

Personalausgaben sind bei der Durchführung von Bildungsvorhaben in der Regel der größte Kostenblock. Die Förderung durch eine Pauschale kann das Förderverfahren zwar erheblich vereinfachen, erfordert aber die Beachtung von haushaltsrechtlichen Voraussetzungen und bei Gewährung von ESF-Mitteln zudem die Beachtung von Regelungen mit EU-Bezug. Außerdem sind Pauschalen regelmäßig zu evaluieren. Werden im Rahmen der Evaluation oder im Rahmen des Förderverfahrens Risiken für eine Fehlfinanzierung von Personalausgaben festgestellt, ist die Förderung anzupassen.

Diesen zuwendungsrechtlich zwingenden Vorgaben ist das SMK im konkreten Fall vorbildlich nachgekommen: Es hat die Förderung von Bildungsvorhaben für Kinder mit besonderen Lern- und Lebenserschwernissen evaluiert. Dabei ist es zur Erkenntnis gelangt, dass die bisherige Verfahrensweise der pauschalen Förderung von Personalkosten eingesetzter Fachkräfte nicht bedarfsgerecht ist und gegenüber einer Förderung von Personalkosten auf Grundlage der tatsächlich geleisteten Ausgaben auch keine Vereinfachung des Förderverfahrens bewirkt. Im Licht dieser Erkenntnisse hat das SMK folgerichtig entschieden, die Förderung der Bildungsvorhaben wieder auf Basis der tatsächlich entstandenen Personalkosten durchzuführen.

Die Abkehr von der Personalkostenpauschale und Rückführung der Förderung von Personalausgaben auf Grundlage der tatsächlich entstandenen Personalausgaben wird vom SRH als gut gelungenes Beispiel für einen verantwortungsvollen Umgang mit den geltenden haushaltsrechtlichen Regelungen bewertet: Die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit der Förderung wurden evaluiert und der künftige Fördervollzug an die daraus gewonnenen Erkenntnisse angepasst.

36

## Förderung der Patentinformationszentren

Bei der Förderung der Patentinformationszentren fehlte es am Wesensmerkmal einer Projektförderung, da in den Zuwendungsbescheiden keine konkreten Projekte, sondern das jeweilige Patentinformationszentrum selbst als Projekt benannt wurde.

Die Einordnung der Projekteinnahmen als Eigenmittel entspricht nicht den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung, die zwischen projektbezogenen Einnahmen und dem Eigenanteil des Zuwendungsempfängers unterscheiden.

Das Führen einer Trennungsrechnung, zu der die Patentinformationszentren verpflichtet wurden, hat die SAB ebenso wenig kontrolliert wie eine beihilferechtliche Überkompensation, da keine Einnahmen angegeben wurden.

Der SRH prüfte die Förderung der 3 sächsischen Patentinformationszentren (PIZ) im Rahmen der Richtlinie Landes-Technologieförderung des SMWA. Der Freistaat Sachsen gewährte den PIZ Zuwendungen im Rahmen einer Projektförderung als Anteilfinanzierung. Antrags- und Bewilligungsstelle war die SAB.

Die PIZ stellen Unternehmen, Forschungseinrichtungen, Studierenden aber auch interessierten Bürgern umfassende Informations- und Dienstleistungen zu gewerblichen Schutzrechten zur Verfügung.

Die 3 PIZ führten ihre Bücher im Prüfungszeitraum kaufmännisch und haben als gewerbliche Unternehmen dargelegt, dass ihnen durch den Betrieb des PIZ auch Kosten (nicht nur Ausgaben) entstehen. Obwohl die FRL eine Förderung sowohl auf Ausgaben- als auch auf Kostenbasis zuließ, hat die SAB eine mögliche Förderung auf Kostenbasis nicht geprüft. Zudem vermischte die SAB im Zuwendungsverfahren die Begriffe Ausgaben und Kosten. Obwohl die PIZ eine Projektförderung erhielten, waren außerdem in den Zuwendungsbescheiden keine Projekte, sondern nur das jeweilige PIZ selbst als Projekt benannt. Damit fehlte es am Wesensmerkmal einer Projektförderung.

Die Anträge von 2 der 3 PIZ enthielten keine Angaben über Projekteinnahmen, sondern nur summarisch ihre Eigenmittel. Die Verwendungsnachweise der PIZ enthielten jeweils eine Belegliste, die zwar die einzelnen Ausgaben, nicht jedoch Einnahmen darstellten. Das Formular der SAB zur Belegliste sah keine Felder zur Erfassung von Einnahmen vor, obwohl rechtlich vorgeschrieben ist, dass darin Ausgaben und Einnahmen anzugeben sind. Zumindest im SMWA lagen allerdings Erkenntnisse vor, dass alle 3 PIZ ihre Informationen und Dienstleistungen entgeltlich erbringen und somit Projekteinnahmen erzielen.

Ein PIZ gab im Antragsformular neben Eigenmitteln auch „Einnahmen PIZ“ an. Diese ordnete die SAB rechnerisch den Eigenmitteln des PIZ zu. Die Einordnung der Projekteinnahmen als Eigenmittel entspricht nach Auffassung des SRH nicht Nr. 1.2 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P), die zwischen projektbezogenen Einnahmen und dem Eigenanteil des Zuwendungsempfängers unterscheiden. Das SMWA vertritt dahingehend eine gegenteilige Rechtsauffassung. Da es sich hierbei um eine grundsätzliche Frage im Zuwendungsrecht handelt und diese dem SRH bereits bei anderen Prüfungen, in denen die SAB-Bewilligungsstelle ist, begegnet ist, regt der SRH eine Normenkonkretisierung an.

Die PIZ waren mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) im Sinne von Art. 106 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union betraut und wurden deshalb verpflichtet, in ihrer Buchführung die Kosten und Einnahmen für diese Dienstleistungen getrennt auszuweisen. Außerdem waren sie verpflichtet zu belegen und den rechnerischen Nachweis darüber zu erbringen, dass der Zuwendungsbetrag durch Nettokosten im Zusammenhang mit der Erbringung der DAWI/Gemeinwohlverpflichtung gedeckt ist, da Überkompensationen zurückgefordert werden müssen. Kontrolliert hat dies die SAB nicht, die Abgrenzung der Buchhaltung zwischen dem DAWI-Bereich und den anderen Geschäftsbereichen sei gewährleistet gewesen. Es habe keinen Anlass gegeben zu prüfen, da keine Einnahmen angegeben wurden.

## 37 Nebentätigkeiten von Hochschulprofessoren

Mehr als drei Viertel der geprüften Nebentätigkeitsanzeigen von Professoren an den sächsischen Universitäten waren fehlerbehaftet. Dadurch wurde die Kontrolle der Dienstvorgesetzten, ob die Nebentätigkeit dienstliche Interessen beeinträchtigt und somit zu untersagen wäre, erschwert.

Verstöße gegen das Nebentätigkeitsrecht blieben sowohl an den Universitäten als auch im SMWK ohne Konsequenzen.

Nebentätigkeiten sind charakteristisch für das Berufsbild der Professoren an Universitäten. Deren Ausübung ist dabei an eine Vielzahl von rechtlichen Regelungen sowie Bedingungen geknüpft, die dafür Sorge tragen sollen, dass das dienstliche Interesse durch die Nebentätigkeit nicht beeinträchtigt wird.

Vor diesem Hintergrund hat der SRH die Einhaltung nebetätigkeitsrechtlicher Anforderungen für verbeamtete Professoren durch die 4 sächsischen Universitäten sowie für die verbeamteten Rektoren und Prorektoren durch das SMWK geprüft.

Nebentätigkeiten sind grundsätzlich vor ihrer Aufnahme gegenüber dem Dienstvorgesetzten anzuzeigen. Der SRH stellte für die Haushaltsjahre 2019 bis 2022 im SMWK und in den 4 Universitäten fest, dass nur 94 (24 %) der 388 geprüften Nebentätigkeitsanzeigen ordnungsgemäß eingereicht wurden. 294 (76 %) der geprüften Anzeigen waren fehlerhaft. Zudem wurden mind. 73 Nebentätigkeiten der betrachteten Professoren dem Dienstvorgesetzten nicht angezeigt.

Trotz Kenntnis des SMWK und der Universitäten von dieser Problemlage hatte dies in der Regel keine Konsequenzen für die Professoren. Lediglich eine Universität erinnerte die Professoren regelmäßig an die fristgerechte Anzeige.

Im Prüfungszeitraum ging etwa die Hälfte der durchschnittlich 897 verbeamteten Professoren an den Universitäten mind. einer Nebentätigkeit nach, davon 9 Professoren sogar mehr als 4 Nebentätigkeiten gleichzeitig. Die Universitäten verwiesen bei einer Häufung von Nebentätigkeiten gegenüber den Professoren zwar zum Teil auf die rechtlichen Regelungen zur Begrenzung des Gesamtaufwandes von Nebentätigkeiten von grundsätzlich 8 Stunden je Woche, weitere Maßnahmen blieben jedoch aus.

Weiterhin haben Professoren gem. der Sächsischen Nebentätigkeitsverordnung bis spätestens 1. März eines Jahres dem Dienstvorgesetzten eine Erklärung über die im vorangegangenen Kalenderjahr ausgeübten Nebentätigkeiten vorzulegen. Dies soll dem Dienstvorgesetzten ermöglichen, die Art, die zeitliche Inanspruchnahme und die Dauer der ausgeübten Nebentätigkeit zu kontrollieren.

Von den geprüften 544 Erklärungen wurden 237 (44 %) nicht fristgerecht eingereicht. In 240 Fällen fehlte trotz Anzeige die zugehörige Erklärung. Die Universitäten und das SMWK hatten die Einreichung der Erklärungen nicht in jedem Fall angemahnt. Eine Universität hat sogar bewusst auf Mahnungen verzichtet.

Die Dienstvorgesetzten haben nicht in jedem Fall auf eine vollständige und korrekte Erklärung geachtet. Regelmäßig fehlten gesetzlich vorgegebene Angaben. Das SMWK führte keine aufsichtsrechtlichen Maßnahmen durch.

Die Mängel in den Anzeigen und Erklärungen zu den Nebentätigkeiten erschweren die Prüfung der Dienstvorgesetzten hinsichtlich der Beeinträchtigung der dienstlichen Interessen und somit die Prüfung einer Untersagung oder Einschränkung der Nebentätigkeit. Das SMWK und die Universitäten haben deshalb die Nebentätigkeitsanzeigen und -erklärungen sorgfältiger zu kontrollieren. Bei Verstößen gegen das Nebentätigkeitsrecht sind aufsichtsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen und ggf. disziplinarrechtliche Schritte zu prüfen. Zudem bedarf es einer stärkeren Sensibilisierung der Professoren – insbesondere hinsichtlich der Fristen und der Inhalte der Anzeigen sowie der Erklärungen.

## Vergabeverfahren von staatlichen Hochbauvorhaben mit Planungswettbewerben und Lösungsvorschlägen

Mit der Wahl eines Entwurfes im Vergabeverfahren wird der Grundstein für die Wirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme gelegt. Durch Präzisierung der Zielstellung und einer sich an diesen Zielen orientierenden Auswertung der Entwürfe können die Investitionskosten optimiert, Ressourcen geschont und Lebenszykluskosten reduziert werden.

Der SRH zeigt mit diesem Bericht Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten für den Bauherrn auf.

In der vorliegenden Querschnittsprüfung prüfte der SRH 20 Verfahren mit einem Investitionsvolumen von insgesamt rd. 618 Mio. €. Dabei fiel besonders auf, dass die Ziele beispielsweise für den Umfang der Investition oder die Wirtschaftlichkeit der Entwürfe ungenügend definiert waren. Darüber hinaus wird mit der Wahl eines Gebäudeentwurfes die Grundlage geschaffen für eine wirtschaftliche Nutzungsphase, denn die Unterhalts- und Folgekosten übersteigen die Investitionskosten um ein Vielfaches.

Der Bauherr muss sich seiner Ziele im Vorfeld bewusst sein. Mit angemessenen Voruntersuchungen und einem umfangreichen Anforderungsprofil schafft der Bauherr die Grundlage für eine effektive Planung. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen müssen klar benannt und deren Einhaltung im Verfahren geprüft werden.

Der SRH hat eine Reihe von Empfehlungen vorgelegt, mit deren Hilfe der Bauherr die Wirtschaftlichkeit im gesamten Prozess stärker im Auge behalten kann. Im Mittelpunkt steht dabei die Erstellung eines Beurteilungskonzeptes, welches sich durch das gesamte Verfahren zieht – von der Aufgabenerstellung – über die Vorprüfung – bis hin zu den Vergabegesprächen. Zudem zeigt der SRH Werkzeuge und deren Steuerungspotenzial auf.

39

## Besteuerung ausländischer Werkvertragsunternehmen

Bei der Erteilung von Freistellungsbescheinigungen handelt es sich um eine wesentliche Aufgabe im Rahmen der Besteuerung ausländischer Werkvertragsunternehmen. Das Verfahren ist weitgehend papiergestützt, daher fehleranfällig und bearbeitungsintensiv. Eine weitergehende Digitalisierung würde Möglichkeiten zum Bürokratieabbau und zur Steigerung der Effizienz bieten.

Das Finanzamt Chemnitz-Süd ist seit 2001 bundesweit zentral für die Besteuerung rumänischer, slowakischer und tschechischer Werkvertragsunternehmen im Bereich der Erbringung von Bauleistungen und für deren Arbeitnehmer zuständig. Eine wesentliche Aufgabe des Finanzamts ist die Prüfung von Anträgen auf Erteilung von Freistellungsbescheinigungen ausländischer Werkvertragsunternehmen vom Steuerabzug bei Bauleistungen gem. § 48b Einkommensteuergesetz.

Die personelle Bearbeitung von Anträgen auf Erteilung einer Freistellungsbescheinigung war im geprüften Zeitraum aufgrund umfangreicher verschiedenartiger Unterlagen zeitaufwändig und fehleranfällig.

Bei der Informationsbeschaffung zur Tätigkeit ausländischer Arbeitnehmer durch die Steuerverwaltung besteht aus Sicht des SRH Verbesserungspotenzial.

## Teil B Kommunen

40

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

Die Personalauszahlungen sind aufgrund der hohen Tarifabschlüsse im Jahr 2023 und 2024 um 8,1 % und 7,7 % stark gestiegen.

Der Personalbestand im kommunalen Bereich steigt an.

Besonders in den Gemeinden mit starkem Bevölkerungsrückgang werden die Auslastungsgrade der Kitas zurückgehen. Schließungen und Personalabbau werden finanzwirtschaftlich geboten sein.



Die Personal- und Versorgungsausgaben sind im Jahr 2024 um 296 Mio. € und damit um 7,7 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Mit 24,1 % binden sie fast ein Viertel der Ausgaben der Kommunen in den Kernhaushalten. Die hohen Tarifabschlüsse vom April 2023 haben in den Jahren 2023 und 2024 zu den stärksten Anstiegen seit Jahren geführt.

Während die freie Wirtschaft an Erwerbstätigen verliert, baut der kommunale Bereich weiterhin Personal auf. Die Zahl der Beschäftigten im kommunalen Bereich, einschließlich Einrichtungen und Unternehmen in privater Rechtsform, ist um 4.330 (2,8 %) weiter gestiegen. Insgesamt ist der Personalbestand im kommunalen Bereich in den letzten 10 Jahren um rd. 18,3 % (rd. 25.000 Beschäftigte) gestiegen.

Der kommunale Bereich sollte die in den nächsten Jahren anstehenden Abgänge an Beschäftigten infolge des Renteneintritts für eine Rückführung des Personalbestandes nutzen. Dies kann durch eine Verwaltungsmodernisierung, insbesondere Entbürokratisierung und Forcierung der Digitalisierung flankiert werden.

Der Personalbestand in den kommunalen Kindertageseinrichtungen erreichte 2024 einen neuen Höchststand. Trotz sinkender Kinderzahlen wird durch die Änderungen des Sächsischen Kindertagesgesetzes mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2025/2026 erst zukünftig ein adäquater Personalabbau erfolgen.

Den rückläufigen Kinderzahlen stehen steigende Nettoausgaben für Kindertageseinrichtungen gegenüber. Dies kann auch zu steigenden Elternbeiträgen und Kita-Schließungen führen.

Im Bereich der Kindertageseinrichtungen ist der Anteil an den gesamten Personal- und Versorgungsausgaben der kommunalen Kernhaushalte von 16,0 % im Jahr 2015 auf 19,1 % im Jahr 2023 gestiegen. Diese Ausgaben haben sich im Laufe der letzten 9 Jahre seit Einführung der doppischen Erfassung von 441 Mio. € auf 736 Mio. € und damit um 67 % erhöht.

## 41

### Entwicklung der kommunalen Jahresabschlüsse

Die kommunalen Jahresabschlüsse sind fristgerecht auf- und festzustellen (§ 88c SächsGemO). Ohne diese fehlt die Grundlage für eine geordnete Haushaltswirtschaft.

Der Rückstand je Gemeinde beträgt zum 1. Januar 2025 durchschnittlich 4,6 Jahre. Besonders gravierende Defizite bestehen in Ost-, Südost- und Nordwestsachsen.

Wiederholte Ursachenangaben wie Personalengpässe oder Naturereignisse sind nach jahrelanger Dauer nicht mehr tragfähig. Rechtsaufsichtliche Maßnahmen sind erforderlich, um Fristen durchzusetzen.

Die sächsischen Kommunen erfüllen die gesetzlichen Fristen zur Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse weiterhin nicht.

Zum 1. Januar 2025 wiesen Städte, Gemeinden und Landkreise durchschnittlich 4,6 nicht festgestellte Jahresabschlüsse auf. Gegenüber dem Vorjahr (4,5) hat sich der Rückstand erneut leicht erhöht. Für ältere Haushaltsjahre bestehen erhebliche Defizite. So waren die Jahresabschlüsse 2013 auch nach mehr als 10 Jahren in 23 Fällen nicht festgestellt. Für 2017 fehlte ein Viertel der Abschlüsse, und für 2023 wurden 87 % nicht fristgerecht festgestellt. Die Gesamtzahl offener Jahresabschlüsse stieg 2024 von 1.901 auf 1.950. Gleichzeitig legten 155 Kommunen im gesamten Jahr 2024 keinen einzigen Abschluss vor.

Die Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften sind deutlich. Kreisfreie Städte und Landkreise haben nur geringe Rückstände, während vor allem die kreisangehörigen Kommunen weiterhin massive Defizite aufweisen. Auch regional zeigt sich eine ungleiche Verteilung. Während einige Gebiete vergleichsweise geringe Rückstände vorweisen, konzentrieren sich die Defizite in anderen Landesteilen in erheblichem Umfang.

Ein nachhaltiger Abbau der Rückstände ist nicht erkennbar. 198 Kommunen haben seit mehr als 4 Jahren keinen Jahresabschluss festgestellt. Die Folge ist, dass in zahlreichen Kommunen Haushaltsentscheidungen

weiterhin auf fortgeschriebenen Planwerten beruhen. Belastbare Daten zur Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage fehlen, was Transparenz und Steuerungsfähigkeit erheblich beeinträchtigt.

Der Sächsische Rechnungshof betont die Dringlichkeit einer wirksamen Durchsetzung der gesetzlichen Vorgaben. Das Staatsministerium des Innern ist gefordert, kurzfristig ein Konzept zum Abbau der Rückstände umzusetzen. Nur durch aktuelle Jahresabschlüsse können die Grundlagen für Haushaltsplanung, Finanzstatistik und kommunalen Finanzausgleich gesichert werden.

## Kommunales Forderungsmanagement

Das Forderungsmanagement ist wesentlicher Bestandteil einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Haushaltsführung der Kommunen. Ohne konsequente Mahn- und Vollstreckungsverfahren werden die Ausstände weiter ansteigen. Es drohen Einnahmeverluste.

Zur Sicherung der Liquidität kommunaler Haushalte ist das Forderungsmanagement zu verbessern und zu beschleunigen. Die den Kommunen zustehenden Forderungen sind zeitnah und rechtssicher einzuziehen.

Die sächsischen Kommunen stehen vor der Herausforderung, ihre Leistungsfähigkeit langfristig sicherzustellen und ihre Haushaltslage zu stabilisieren. Eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt dabei ein effizientes Forderungsmanagement zur Verwaltung und verlässlichen Einziehung und Vollstreckung von Geldforderungen. Das kommunale Forderungsmanagement umfasst dabei alle organisatorischen, rechtlichen und technischen Maßnahmen, die der Entstehung, Verwaltung, Überwachung sowie der Einziehung und Vollstreckung öffentlich-rechtlicher als auch privatrechtlicher Forderungen dienen. Ohne einen planvollen Umgang mit Forderungen drohen Zahlungsverluste, insbesondere durch Zahlungsunfähigkeit der Schuldner oder Zahlungsverjährung.

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben in 32 Gemeinden bis 20.000 EW das Forderungsmanagement geprüft. In diesen stieg der Bestand an fälligen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Forderungen in den Jahren 2019 bis 2022 von insgesamt rd. 32,9 Mio. € auf rd. 46,9 Mio. €, d. h. um rd. 43 % an. Der Forderungsbestand dieser 32 Kommunen nahm bei einer Durchschnittsbetrachtung je EW stetig zu.

Im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen war das Forderungsmanagement bei einer Vielzahl von Kommunen zu beanstanden. In 4 beispielhaft genannten Kommunen wurden teilweise unzureichend oder verspätet Maßnahmen zum Einzug offener Forderungen getroffen. Mahn- und Überwachungsprozesse fehlten oder waren lückenhaft. In der Folge wurden fällige Forderungen nicht systematisch und somit nicht rechtzeitig durchgesetzt. Den Schuldnern wurden Stundungen bzw. Ratenzahlungen gewährt, ohne dass die Voraussetzungen hierfür nachweislich vorlagen oder nachprüfbar waren. Des Weiteren war teilweise nicht auszuschließen, dass zur Zahlung fällige Forderungen bereits verjährt waren oder zumindest der Eintritt der Verjährung drohte. Die Prüfungsergebnisse beruhten oftmals darauf, dass in den Kommunen aktuelle und klar formulierte interne Verfahrensanweisungen für das Forderungsmanagement nicht existierten.



# JAHRESBERICHT

## Einleitung

### I. Gegenstand des Jahresberichts

Das Ergebnis seiner Prüfung fasst der Rechnungshof, soweit es für die Entlastung der Staatsregierung von Bedeutung sein kann, jährlich in einem Jahresbericht zusammen, den er Landtag und Staatsregierung zuleitet (§ 97 Abs. 1 SÄHO). Der Jahresbericht 2025 besteht aus 2 Bänden.

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 gemäß § 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 II 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 II des Jahresberichts 2025 wurde am 11. Dezember 2025 veröffentlicht.

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

### Gesamtbewertung Staatshaushalt 2023

23

Der SRH bittet den Sächsischen Landtag um zusammenhängende Beratung des Beitrages Nr. 1 aus dem Jahresbericht 2025 – Band I und dieses Beitrages Nr. 23 aus dem Jahresbericht 2025 – Band II.

Der Rechnungshof bestätigt nach Prüfung der Haushaltsrechnung sowie der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2023 grundsätzlich die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft.

- <sup>1</sup> Der SRH prüft gem. Art. 100 Verfassung des Freistaates Sachsen die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes und unterrichtet darüber jährlich das Parlament. Der SLT bescheinigt mit dem Entlastungsbeschluss der Sächsischen Staatsregierung, die Haushaltsmittel entsprechend seinen Vorgaben im Haushaltsplan verwendet zu haben. Er fasst seinen Beschluss auf der Grundlage der vom SMF vorgelegten Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung sowie der Äußerungen des SRH in seinem Jahresbericht.
- <sup>2</sup> Das SMF hat mit der Einbringung der Haushaltsrechnung 2023 und der Vermögensrechnung 2023 gegenüber dem SLT die vorgeschriebene Rechenschaft über die haushaltswirtschaftlichen Vorgänge im Jahr 2023 gem. Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen abgelegt.
- <sup>3</sup> Die ersten Ergebnisse der Prüfung der Haushaltsrechnung 2023 hat der SRH in den Beiträgen Nr. 1 bis 7 im Band I seines Jahresberichtes 2025 dargestellt und am 19. Juni 2025 veröffentlicht. Die weiteren Ergebnisse der Prüfung der Haushaltsrechnung 2023 und der Vermögensrechnung 2023 sind Gegenstand der folgenden Beiträge 24 bis 29.
- <sup>4</sup> Im Rückblick auf das Haushaltsgeschehen im Jahr 2023 möchte der Rechnungshof Folgendes hervorheben:
  - Der SLT hatte den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2023 auf 24.261 Mio. € ausgeglichen festgestellt. Der Bewilligungsrahmen für die Ausgaben betrug einschließlich der übertragenen Reste insgesamt 27.152 Mio. €.
  - Die in das Haushaltsjahr 2024 übertragenen Reste stiegen nochmals auf 3.390 Mio. € an.
  - Bei Haushaltsabschluss erreichten die Ist-Einnahmen insgesamt den Betrag von 24.403 Mio. €. Die Ist-Ausgaben lagen bei 23.989 Mio. €.
  - Die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen blieben mit 18.415 Mio. € um 367 Mio. € hinter den geplanten Zahlen zurück.
  - Die Personalausgaben übertrafen erneut den Vorjahreswert und beliefen sich auf 5.410 Mio. €.
  - Bei den investiven Ausgaben war ein Unterschied von 623 Mio. € zum Soll zu verzeichnen. Sie unterschritten zwar den Planansatz, nahmen mit 3.638 Mio. € aber einen Höchstwert im Zehnjahreszeitraum an.
  - Am Ende des Haushaltsjahres stand der Finanzierungssaldo mit 1.143 Mio. € im Minus.
  - Es wurden Rücklagen i. H. v. netto 1.558 Mio. € im Haushalt verwendet.
  - Der Freistaat Sachsen war beim Haushaltsabschluss am Kreditmarkt mit 5.769 Mio. € verschuldet.
  - Die Gesamtverschuldung des Landes (einschließlich weiterer Zahlungsverpflichtungen) übertraf das Vermögen um 12.031 Mio. €. Der Wert des Landesvermögens hat sich erstmals seit Aufstellung der Vermögensrechnung verringert.

- <sup>5</sup> Die Prüfungen des SRH in den Geschäftsbereichen der Staatsverwaltung sowie die Betrachtung des Haushaltswesens im engeren Sinne veranlasste den Rechnungshof zu den Beiträgen in den beiden nunmehr vorliegenden Bänden des Jahresberichtes 2025.
- <sup>6</sup> Als finanzverfassungsrechtlich bedenklich sieht der SRH die in den Beiträgen Nr. 4 und Nr. 5 des Jahresberichtes 2025 – Band I mitgeteilten Prüfungserkenntnisse an.
- <sup>7</sup> Nach Abschluss der Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung bestätigt der SRH für das Haushaltsjahr 2023 somit grundsätzlich die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft im Rahmen der geltenden Regelungen.
- <sup>8</sup> Die Prüfung verlief in konstruktivem Zusammenwirken mit den geprüften Stellen. Der Rechnungshof dankt für die Unterstützung bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben.

Der SRH sieht den ungebremsten Anstieg der Ausgabereste mit großer Sorge. Das jährlich im Rahmen des Verfahrens zur Übertragung der Ausgabereste ausgegebene Ziel der Reduzierung der Reste wird nicht erreicht. Der SRH empfiehlt, die Einführung verbindlicher Vorgaben zur prozentualen Begrenzung der Höhe sowie zum Mindestumfang in Abgang zu stellender Reste zu prüfen.

## 1 Ausgabereste und Vorgriffe

### 1.1 Übertragbarkeit von Ausgaben

- <sup>1</sup> Nach dem Grundsatz der Jährigkeit des Haushaltsplans dürfen Ausgaben nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck, soweit und solange er fort dauert, und nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet oder in Anspruch genommen werden. Eine Übertragung von Ausgaberesten kommt demgegenüber nur in bestimmten Ausnahmefällen in Betracht. Damit soll verhindert werden, dass das Steuerungs- und Budgetrecht des Parlaments durch die Bildung und das Vorhalten immer größer werdender Befugnisse aus Resten unterlaufen wird.
- <sup>2</sup> Die → Übertragbarkeit ist die Möglichkeit, Ausgaben, die am Ende des Haushaltsjahres noch nicht geleistet worden sind, für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus als Ausgabereste verfügbar zu halten.
- <sup>3</sup> Folgende Ausgaben waren aus den Haushaltsjahren 2022 nach 2023 sowie aus 2023 nach 2024 übertragbar:
  - Ausgaben für Investitionen (§ 19 Satz 1 SäHO),
  - Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen (§ 19 Satz 1 SäHO),
  - Ausgaben der Titel der Gruppe 519 (§ 9 Abs. 4 HG 2021/2022 und § 9 Abs. 4 HG 2023/2024),
  - Ausgaben einschließlich Abführungen von Rückerstattungen an die Europäische Union zur Umsetzung von Förderprogrammen der Europäischen Union für den jeweiligen Förderzeitraum zuzüglich Nachlaufperioden (§ 11 Abs. 1 HG 2021/2022 und § 11 Abs. 1 HG 2023/2024),
  - andere Ausgaben, die im Haushaltsplan für übertragbar erklärt wurden (§ 19 Satz 2 SäHO) und
  - Ausgaben, deren Übertragbarkeit in besonders begründeten Einzelfällen vom SMF im Vollzug des Haushalts zugelassen wurde, da die Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen noch im nächsten Haushaltsjahr zu leisten waren (§ 45 Abs. 4 SäHO).

### 1.2 Bildung und Übertragung von Ausgaberesten

- <sup>4</sup> Die Übertragung und die Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedarf gem. § 45 Abs. 3 SäHO der Einwilligung des SMF. Das SMF war nach § 9 Abs. 1 und 2 HG 2021/2022 sowie nach § 9 Abs. 1 und 2 HG 2023/2024 ermächtigt, Ausgabereste auf Titel mit dem gleichen Zweck, aber mit einer anderen Bezeichnung und Titelnummer im StHpl. zu übertragen sowie zur Vermeidung oder Verminderung eines Fehlbetrages im Gesamthaushalt einzuziehen. Nach einer Übertragung bleiben die Ausgabereste für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus verfügbar.

- <sup>5</sup> Anders als bei der Darstellung im Haushalt des Bundes oder verschiedener anderer Länder, bspw. Berlin und Mecklenburg-Vorpommern sind aus dem Haushaltsentwurf sowie im festgestellten Haushaltsplan des Freistaates Sachsen keine in Vorjahren übertragenen Reste ersichtlich. Dadurch fehlen dem Haushaltsgesetzgeber bei der Verabschiedung des Haushaltsplans wichtige Informationen über den Stand des Mittelabflusses bei den Haushaltsstellen mit übertragbaren Ausgaben, was die Transparenz im Verfahren der Haushaltsaufstellung beeinträchtigt. Der SRH hatte im Rahmen seiner Berichterstattung zur Prüfung der Haushaltsrechnung wiederholt auf diese Einschränkung hingewiesen und eine Änderung der Darstellung im Haushaltsplan oder eine umfassende Information des Parlaments im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens angeregt.<sup>1</sup> Im Regierungsentwurf zum Haushaltsplan 2025/2026 sowie im festgestellten Haushaltsplan 2025/2026 hat sich die Darstellung nicht geändert.
- <sup>6</sup> Das SMF hat dazu in seiner Stellungnahme vom 15. September 2025 mitgeteilt, es lehne die vom SRH wiederholt angeregte umfassende Information des Parlaments zu Ausgaberesten aus Vorjahren im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens weiterhin ab. Das SMF erachte es als nicht zielführend, zusätzliche Berichtspflichten bzw. Meldeverfahren an den Haushaltsgesetzgeber zu etablieren, die aus Sicht des SMF für das parlamentarische Verfahren der Haushaltsaufstellung im Regelfall keinen zusätzlich entscheidungs- bzw. steuerungsrelevanten Erkenntnisgewinn bringen.
- <sup>7</sup> Die Entscheidungs- sowie Steuerungsrelevanz lässt sich daran erkennen, dass sich nach den Feststellungen des SRH die Ausgabereste beständig in denselben Haushaltsbereichen zeigen. Kennt der Budgetgeber diese Neigung, kann er darüber befinden, ob er für neue Ausgaben „frisches Geld“ bewilligt, oder ob zunächst die Reste abfinanziert werden sollen.

### 1.3 Umfang der Vorgriffe und Ausgabereste

- <sup>8</sup> Bei der Beschreibung des Umfanges der übertragenen Haushaltsmittel sind die Ausgabereste zusammen mit den Vorgriffen zu betrachten. → Vorgriffe sind Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben. Sie brauchen nicht wie üpl. Ausgaben durch Einsparungen bei anderen Ausgaben während des laufenden Haushaltsjahres ausgeglichen werden, sondern sind auf die nächstjährige Bewilligung für den gleichen Zweck anzurechnen. Sie müssen also erst im nächsten Haushaltsjahr gedeckt werden. Ein Vorgriff setzt eine Veranschlagung entsprechender Ausgabemittel im Haushaltsplan des nächsten Jahres voraus. Vorgriffe bedürfen der Einwilligung des SMF. Diese steht unter denselben in § 37 SÄHO geregelten Voraussetzungen wie die in üpl. Ausgaben.
- <sup>9</sup> Das SMF stimmte 2022 keinen Vorgriffen aus 2023 zu. Im Haushaltsjahr 2023 wurden dagegen Vorgriffe i. H. v. insgesamt rd. 2 Mio. €, im Wesentlichen für Aufbauhilfen zur Beseitigung der Starkregen- und Hochwasserschäden Juli 2021, zulasten des Haushaltsjahres 2024 gebildet. Für diesen Zweck standen Ausgabemittel im Haushaltsplan für das Jahr 2024 zur Verfügung.
- <sup>10</sup> Die aus 2022 in das Haushaltsjahr 2023 übertragenen Ausgabereste betrugen gesamt betrachtet 2.890 Mio. €. Das Gesamt-Soll des Haushaltsjahres 2023 stieg dadurch auf 27.152 Mio. € an. Das Gesamt-Soll setzt sich zusammen aus den Haushaltsbeträgen und den „Vorjahresresten“, die in das Haushaltsjahr übertragen worden sind.
- <sup>11</sup> Aus dem Haushaltsjahr 2023 wurden 3.392 Mio. € Ausgabereste nach 2024 übertragen. Unter Berücksichtigung der gebildeten Vorgriffe auf 2024 errechnen sich netto übertragene Ausgabereste i. H. v. 3.390 Mio. €. Die übertragenen Ausgabereste stiegen damit gegenüber dem Vorjahr um rd. 500 Mio. € (+17,3 %).
- <sup>12</sup> Die folgende Übersicht stellt den Umfang der ins Haushaltsjahr 2024 übertragenen Ausgabereste (netto) nach Einzelplänen und deren Anteil am Gesamt-Soll je Einzelplan dar.

<sup>1</sup> Vgl. [Jahresbericht 2023 des SRH – Band I, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.5.1](#) sowie [Jahresbericht 2024 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 20, Pkt. 1.1.](#)

Übersicht 1: Verteilung der aus 2023 nach 2024 übertragenen Ausgabereste (netto) auf die Einzelpläne

Epl.	Ressort	Gesamt-Soll 2023	nach 2024 übertragene Ausgabereste	Anteil der Ausgabereste am Gesamt-Soll
		Mio. €		%
01	SLT	76	2	3,1
02	SK	162	4	2,5
03	SMI	2.150	93	4,3
04	SMF	661	5	0,7
05	SMK	5.078	171	3,4
06	SMJusDEG	1.078	77	7,2
07	SMWA	2.969	914	30,8
08	SMS	1.756	279	15,9
09	SMEKUL	1.483	660	44,5
10	SMR	892	267	29,9
11	SRH	25	1	3,1
12	SMWK	2.754	326	11,8
13	SDB	5	0	0,0
14	Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung	1.119	255	22,8
15	Allgemeine Finanzverwaltung	6.945	336	4,8
Gesamt		27.152	3.390	12,5

Quelle: HR 2023, eigene Darstellung.

- <sup>13</sup> Die ins Haushaltsjahr 2024 übertragenen Ausgabereste fließen neben den Vorjahresresten in den rechnungsmäßigen Haushaltsabschluss ein. Die Berechnung des Haushaltsabschlusses 2023 ist im Band I des Jahresberichtes 2025 dargestellt und erläutert.<sup>2</sup>
- <sup>14</sup> Im Epl. 07 summierten sich die übertragenen Ausgabereste auf 914 Mio. €, dies entspricht fast einem Drittel der im Einzelplan für das Haushaltsjahr 2023 zur Verfügung stehenden Ausgabeermächtigungen. Im Epl. 09 wurden mit 660 Mio. € nahezu die Hälfte der Ausgabeansätze (44,5 %) ins nächste Haushaltsjahr übertragen.

#### 1.4 Einteilung nach Finanzierungsquelle

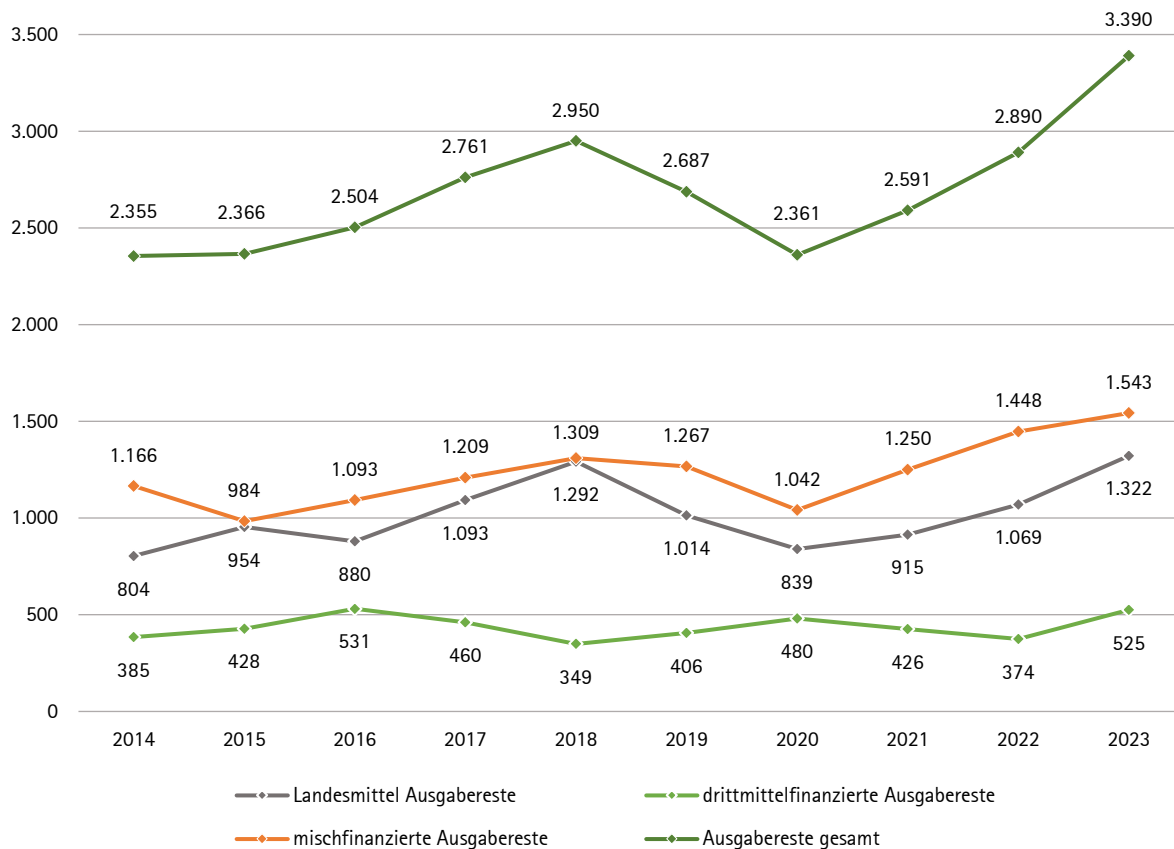
- <sup>15</sup> Nach Angaben des SMF teilen sich die aus Haushaltsjahr 2023 nach 2024 übertragenen Ausgabereste (netto) von insgesamt 3.390 Mio. € nach Finanzierungsquellen wie folgt auf:
- 1.543 Mio. € Ausgabereste aus Mischfinanzierungen – darunter in mehrjährigen Finanzierungsrahmen ausgebrachte EU-Programme i. H. v. 1.357 Mio. € – einschließlich Landeskofinanzierungsmittel,
  - 1.322 Mio. € Ausgabereste aus reinen Landesmitteln und
  - 525 Mio. € drittmittelfinanzierte Ausgabereste, darunter EU-Programme i. H. v. 197 Mio. €.
- <sup>16</sup> Ungebundene Ausgabereste in Gestalt von Ausgaberesten ohne Rechtsverpflichtungen aus Landesmitteln wurden i. H. v. 22 Mio. € aus dem Haushaltsjahr 2023 nach 2024 übertragen. Der Anteil am Gesamtumfang der übertragenen reinen Landesmittel beträgt 1,7 % und bleibt damit in etwa auf dem Niveau des Vorjahres.

<sup>2</sup> Vgl. [Jahresbericht 2025 des SRH – Band I, Beitrag Nr. 1, Pkt. 3.1.](#)

## 1.5 Entwicklung

<sup>17</sup> Abbildung 1 stellt die Entwicklung der Ausgabereste (netto) seit 2014 dar.

Abbildung 1: Entwicklung der Ausgabereste 2014 bis 2023 nach Finanzierungsquelle (Mio. €)



Quelle: HR 2014 bis 2023, Angaben SMF, eigene Darstellung.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

<sup>18</sup> Mit übertragenen Ausgaberesten i. H. v. 3.390 Mio. € erreichen sie 2023 einen neuen Spitzenwert.

<sup>19</sup> Die Bewilligungen des SMF für Übertragungen von Ausgaberesten aus 2024 nach 2025 zeigen einen ungebremsten Anstieg der Ausgabereste auch im Haushaltsjahr 2024. Übertragen hat das Finanzministerium nach seinen Angaben 3.691 Mio. €, das bedeutet einen Anstieg von über 300 Mio. € gegenüber dem Vorjahr.

<sup>20</sup> Nach § 45 Abs. 3 SÄHO dürfen Ausgabereste nur übertragen und in Anspruch genommen werden, wenn die Ausgabe bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung erforderlich ist, insbesondere, wenn rechtliche Verpflichtungen, die aufgrund der Veranschlagung eingegangen wurden, noch zu erfüllen sind.

<sup>21</sup> Zum Verfahren der Übertragung von Ausgaberesten in das kommende Haushaltsjahr trifft das SMF jährlich Festlegungen und weist die obersten Staatsbehörden dabei insbesondere darauf hin, dass bei der Bildung von Ausgaberesten und der Prüfung der Übertragungsvoraussetzungen ein besonders strenger Maßstab anzulegen ist. Ziel sei, die Höhe der Reste zu reduzieren.

<sup>22</sup> Der SRH hatte im Jahresbericht 2024 von Maßnahmen des Bundes zur Begrenzung der Ausgabereste berichtet. Diese umschlossen die Einführung einer prozentualen Begrenzung der Bildung sowie einen Mindestumfang in Abgang zu stellender Ausgabereste.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Vgl. [Jahresbericht 2024 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 20, Pkt. 1.5.](#)

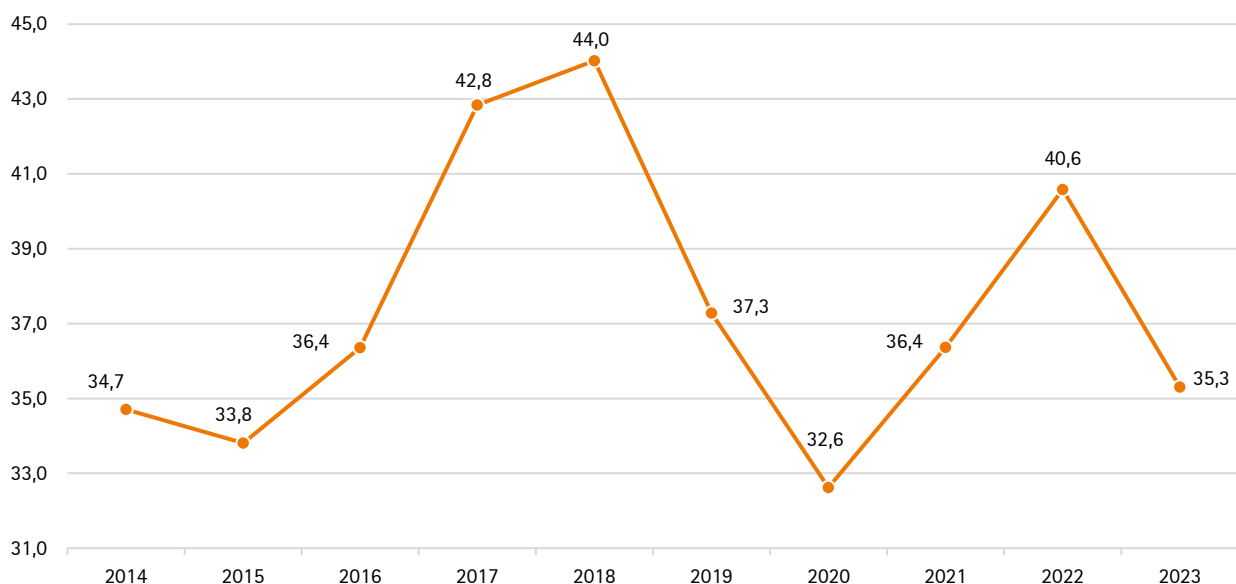


- <sup>23</sup> Der SRH sieht den ungebremsen Anstieg der Ausgabereste mit großer Sorge. Das jährlich im Rahmen des Verfahrens zur Übertragung der Ausgabereste ausgegebene Ziel der Reduzierung der Reste wird nicht erreicht. Offensichtlich reichen die diesbezüglichen Bemühungen des SMF nicht aus. Der SRH empfiehlt, eine Begrenzung der Ausgabereste durch verbindliche Vorgaben wie beim Bund, zu prüfen.
- <sup>24</sup> Nach Auffassung des SMF wäre, wie es in der Stellungnahme vom 15. September 2025 mitteilt, eine Beschränkung der Exekutive durch den Haushaltsgesetzgeber hinsichtlich eines der Höhe nach begrenzten Ausgaberestevolumens grundsätzlich möglich. Das bisherige Verfahren, nach welchem Ausgabereste unter Anwendung eines insgesamt sehr strengen Prüfungsmaßstabes übertragen werden, habe sich in der Praxis bewährt. Eine weitere Begrenzung/Beschränkung bei der Ausgaberesteübertragung würde zudem eine zusätzliche Priorisierung im Rahmen des Entscheidungsverfahrens erfordern. Zu beachten wäre auch, dass in den Fällen, in denen aufgrund der Begrenzung kein Ausgabereste übertragen werden könnte, dennoch eine Finanzierung der gebundenen Leistungen im Folgejahr erfolgen muss und eine vom Gesetzgeber im dementsprechenden Umfang geplante (andere) Mittelverwendung nicht umgesetzt werden könnte.
- <sup>25</sup> Der SRH gibt zu bedenken, dass angesichts der auch 2024 weiter gestiegenen Ausgabereste ein beharrliches Festhalten am bisherigen Verfahren wenig zielführend sein dürfte. Die vom SMF angesprochene zusätzliche Priorisierung stellt einen Baustein der ohnehin notwendigen Haushaltskonsolidierung dar und die Beschränkung des Budgetrahmens fördert die Haushaltsdisziplin.

### 1.6 Investive Ausgabereste

- <sup>26</sup> In den Titeln der HGr. 7 und 8 sind Ausgaben für Investitionen des Freistaates und für Investitionsförderung veranschlagt. Der SRH weist seit Jahren auf den hohen Umfang der Ausgabereste in diesen Hauptgruppen hin.
- <sup>27</sup> Nachstehend hat der SRH die jährlichen Beträge an Ausgaberesten in den HGr. 7 und 8 für den Zeitraum 2014 bis 2023 ins Verhältnis zur Ausgabebefugnis (Gesamt-Soll) beider Hauptgruppen im jeweiligen Haushaltsjahr gesetzt. Die prozentualen Anteile entsprechen den Haushaltsmitteln, die nicht abgeflossen sind und zur Übertragung in das nächste Jahr gelangten:

Abbildung 2: Anteil der Ausgabereste der HGr. 7 und 8 am Gesamt-Soll je Haushaltsjahr von 2014 bis 2023 (%)



Quelle: HR 2014 bis 2023, eigene Berechnungen und Darstellung.

- <sup>28</sup> Im Haushaltsjahr 2023 wurden etwas mehr als ein Drittel der investiven Ausgabeermächtigungen ins nächste Jahr übertragen. Der Trend des prozentualen Anstiegs der übertragenen Ausgabereste aus den beiden vorangegangenen Haushaltsjahren setzte sich zwar nicht fort, der Anteil an Übertragungen bleibt dennoch hoch. Im Haushaltsjahr 2023 wurden erstmals seit 2018 wieder über 2 Mrd. € investive Mittel als Ausgabereste ins nächste Haushaltsjahr übertragen.
- <sup>29</sup> Ein verzögerter Mittelabfluss der für Investitionen des Freistaates Sachsen zur Verfügung stehenden Mittel ist besonders in wirtschaftlich schwierigen Zeiten abträglich. Der SRH empfiehlt der Staatsregierung, den Ursachen für den sich hinziehenden Abfluss der investiven Haushaltsmittel nachzugehen und notwendige Maßnahmen zur Beschleunigung zu ergreifen.

## 2 Einnahmereste

- <sup>30</sup> Die Einnahmereste können bei Einnahmeansätzen entstehen, bei denen die Ist-Ergebnisse hinter dem Soll zurückbleiben. Wenn man mit einem Eingang im nächsten Haushaltsjahr rechnen kann, ist die Bildung und Übertragung von Einnahmeresten möglich.
- <sup>31</sup> In das Haushaltsjahr 2023 übertrug der Freistaat Einnahmereste von 1.518 Mio. €. Davon entfielen auf Epl. 07 rd. 1.353 Mio. €, auf Epl. 09 rd. 133 Mio. € und auf Epl. 10 rd. 31 Mio. €. Die Einnahmereste dienten im Haushaltsjahr 2023 zur Deckung von Ausgaben.
- <sup>32</sup> In das Haushaltsjahr 2024 hat das SMF Einnahmereste i. H. v. rd. 1.602 Mio. € übertragen.

Die Verpflichtungsermächtigungen des Haushaltsjahres 2023 übertreffen den Vorjahreswert um rd. 1 Mrd. € deutlich. Ursächlich für diesen Anstieg war im Wesentlichen die Ausweitung der im Haushaltsplan veranschlagten investiven Mittel.

Die Verpflichtungsermächtigungen zeigen weiterhin die Neigung zur Überveranschlagung, auch wenn im Haushaltsjahr 2023 der Grad der Inanspruchnahme erstmals seit dem Jahr 2018 wieder mehr als 70 % erreichte.

Die Absicht, mit einer verstärkten Bindung investiver Mittel die wirtschaftliche Entwicklung im Freistaat Sachsen in den kommenden Jahren zu stützen, ist aner kennenswert. Oberstes Ziel muss es bleiben, zu einer realistischen Veranschlagung der Verpflichtungsermächtigungen im Haushalt zu gelangen.

### 1 Wesen der Verpflichtungsermächtigungen

- <sup>1</sup> Eine → **Verpflichtungsermächtigung (VE)** gestattet das Eingehen von Verpflichtungen zum Leisten von Ausgaben in künftigen Jahren. Dazu müssen die VE im Haushaltsplan veranschlagt sein. Sie sind zu veranschlagen, wenn sie voraussichtlich benötigt werden. Die Verwaltung benötigt sie dann, wenn sie im laufenden Haushaltsjahr eine Verpflichtung begründen will, die in einem späteren Haushaltsjahr eine entsprechende Ausgabe nach sich zieht, bspw. bei mehrjährigen Investitionsvorhaben.
- <sup>2</sup> Die VE dient der Sicherung des Budgetrechts des Parlamentes und lässt die Vorbelastung erkennen, die mit neuen Verpflichtungen für künftige Haushaltsjahre begründet werden soll. Mit diesem Instrument entscheidet das Parlament darüber, in welchem Umfang es sich seiner Dispositionsfreiheit für künftige Haushaltsjahre vorab begeben will. Durch die Veranschlagung von VE verpflichtet es sich, in künftigen Haushaltsjahren entsprechende Ausgaben bereitzustellen.<sup>1</sup>

### 2 Bewilligung und Inanspruchnahme

#### 2.1 Aufteilung nach Einzelplänen

- <sup>3</sup> Für das Haushaltsjahr 2023 waren im StHpl. 2023/2024 insgesamt VE i. H. v. 4.625 Mio. € veranschlagt (Vorjahr 3.832 Mio. €).
- <sup>4</sup> In Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses kann das SMF ausnahmsweise üpl. und apl. VE zulassen sowie zusätzlichen VE zustimmen, wenn hierfür im laufenden Haushaltsjahr nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.
- <sup>5</sup> Zu den Ergebnissen der Prüfung der Bewilligung von üpl., apl. und zusätzlichen VE im Haushaltsvollzug wird auf den nachfolgenden Beitrag Nr. 26 verwiesen.
- <sup>6</sup> Das SMF hat im Jahr 2023:
  - üpl. VE von 348 Mio. €,
  - apl. VE von 18 Mio. € und
  - zusätzlichen VE von 57 Mio. € zugestimmt.

<sup>1</sup> In Anlehnung an [Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages](#) Nr. 20/2004 vom 20. September 2004, Seite 1; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

- <sup>7</sup> Im Haushaltsvollzug 2023 kamen somit insgesamt VE i. H. v. 423 Mio. € zum Soll 2023 hinzu. Der Gesamtbewilligungsrahmen in Spalte 5 ergibt sich aus diesem Betrag abzüglich der bei Bewilligungen auferlegten Einsparforderungen.

**Übersicht 1: Bewilligte VE und deren Inanspruchnahme im Haushaltsjahr 2023**

Epl.	Soll-VE 2023	Einwilligung/ Zuweisung im Haushaltsvollzug	Einsparforderungen bei den Einwilligungen	Gesamt- Bewilligungsrahmen	Inanspruchnahme	
(Spalte 1)	(Spalte 2)	(Spalte 3)	(Spalte 4)	(Spalte 5=2+3-4)	(Spalte 6)	(Spalte 7=6/5)
T€					%	
01	0	0	0	0	0	0,0
02	44.991	82.105	3.741	123.354	100.124	81,2
03	165.437	249.964	995	414.406	341.871	82,5
04	15.760	-4.800	0	10.960	7.757	70,8
05	330.877	18.742	2.728	346.890	221.430	63,8
06	101.561	-3.000	0	98.561	47.429	48,1
07	1.262.701	247.869	980	1.509.590	1.203.564	79,7
08	465.338	675	9.041	456.972	240.119	52,5
09	375.608	43.374	8.622	410.359	239.666	58,4
10	735.524	21.768	753	756.539	526.369	69,6
11	0	70	0	70	70	100,0
12	328.075	11.519	3.344	336.250	220.860	65,7
13	700	0	0	700	0	0,0
14	375.550	2.000	0	377.550	334.608	88,6
15	422.621	-246.892	0	175.728	44.793	25,5
<b>Gesamt</b>	<b>4.624.741</b>	<b>423.393</b>	<b>30.205</b>	<b>5.017.930</b>	<b>3.528.658</b>	<b>70,3</b>

Quelle: 2023 HR, eigene Berechnung.

Hinweise: Die Angaben in der Spalte 3 setzen sich aus üpl. und apl. VE gem. § 38 SÄHO, zusätzlichen VE gem. § 10 Abs. 1 Satz 2 HG 2023/2024, ressortübergreifenden Umschichtungen gem. § 10 Abs. 4 HG 2023/2024, Zuweisungen von Verstärkungs-VE aus Kap. 15 03 und Umschichtungen von VE gem. § 11 Abs. 4 HG 2023/2024 aus Epl. 15 zusammen.  
Die obersten Landesbehörden erbringen gem. Nr. 9 VwV zu § 34 SÄHO dem SMF einen Nachweis über die Inanspruchnahme von VE des abgelaufenen Haushaltsjahres. Dies ist Grundlage für die Angabe in Spalte 6.

- <sup>8</sup> Im Haushaltsjahr 2023 standen – einschließlich der Einwilligungen im Haushaltsvollzug – insgesamt 5.018 Mio. € an VE zur Verfügung (Vorjahr 4.058 Mio. €). Die Staatsregierung hat davon 3.529 Mio. € in Anspruch genommen. Das sind 70,3 % der Gesamt-Ermächtigungen für das Haushaltsjahr 2023. Gegenüber dem Vorjahr (52,1 %) hat sich der Grad der Inanspruchnahme deutlich erhöht. Dennoch bildet sich in diesem Ergebnis eine erhebliche Überveranschlagung ab.
- <sup>9</sup> Die wertmäßig höchste Abweichung von Soll zu Ist errechnete der SRH mit 306 Mio. € im Epl. 07 im Geschäftsbereich des SMWA. Im Vorjahr hat das Ministerium 651 Mio. €, also mehr als das Doppelte, an VE letztlich nicht benötigt. Wie nachfolgende Übersicht 2 beispielhaft zeigt, kommt es dessen ungeachtet im Einzelnen weiterhin zu deutlichen Abständen zwischen Veranschlagung und Inanspruchnahme der VE.

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

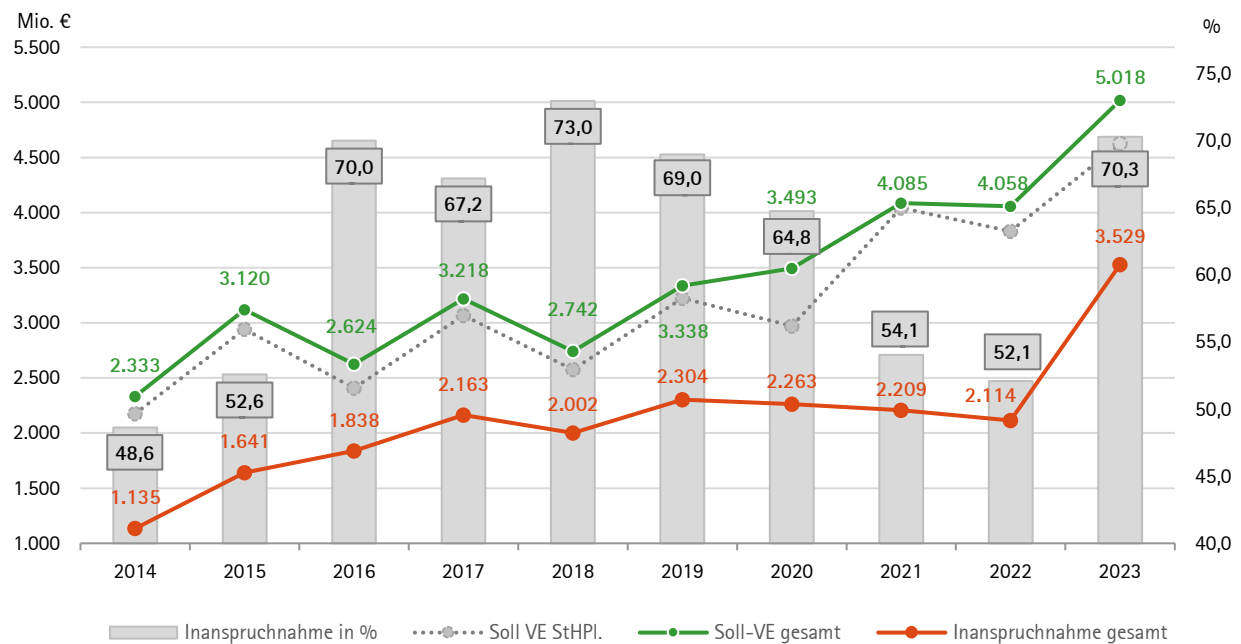
Kap./Titel	Bezeichnung	Soll-VE	Inanspruchnahme der VE	Inanspruchnahme der VE in %
07 04/891 01	Zuschüsse für Maßnahmen nach dem Regionalisierungsgesetz	33.000	6.697	20,3
07 04/891 07	Zuweisungen für Investitionen im ÖPNV/SPNV	36.000	12.078	33,6

Quelle: StHpl. 2023/2024 Epl. 07, Meldungen nach Nr. 9 VwV zu § 34 SÄHO für das Haushaltsjahr 2023; eigene Berechnungen.

## 2.2 Entwicklung des Solls und Inanspruchnahme der VE

- <sup>10</sup> Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der im Haushaltsplan veranschlagten und darüber hinaus im Haushaltsvollzug bewilligten VE, die tatsächliche Inanspruchnahme der VE sowie den Grad der Inanspruchnahme seit dem Jahr 2014.

Abbildung: Entwicklung der Soll-VE und der Inanspruchnahme von VE seit dem Haushaltsjahr 2014



Quelle: 2014 bis 2016 eigene Berechnung; 2017 bis 2023 HR und Meldungen nach Nr. 9 VwV zu § 34 SÄHO.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- <sup>11</sup> Seit dem Haushaltsjahr 2014 haben sich die veranschlagten und darüber hinaus bewilligten VE mehr als verdoppelt.
- <sup>12</sup> Hervorzuheben ist der Anstieg der bewilligten VE vom Haushaltsjahr 2022 zu 2023. Mit rd. 1 Mrd. € übertrifft dieser die Änderungen in den vorangegangenen Jahren deutlich. Ursächlich für diesen Anstieg war im Wesentlichen die Ausweitung der im Haushaltsplan 2023 veranschlagten Soll-VE für investive Mittel. Im Haushaltsplan 2023 waren in den HGr. 7 und 8 insgesamt rd. 550 Mio. € mehr als im Vorjahr veranschlagt. Gleichzeitig stiegen auch die für konsumtive Zwecke in der HGr 6 veranschlagten Soll-VE um über 300 Mio. € gegenüber dem Haushaltsplan 2022.
- <sup>13</sup> Die Schere zwischen den zur Verfügung stehenden Ermächtigungen und den letztlich tatsächlich eingegangenen Verpflichtungen war in den Haushaltsjahren 2018 bis 2022 stetig weiter auseinandergegangen. In den Jahren 2021 und 2022 hatte die Verwaltung nur noch etwa die Hälfte der VE im Haushaltsvollzug tatsächlich benötigt.
- <sup>14</sup> Im Haushaltsjahr 2023 betrug der Grad der Inanspruchnahme der VE erstmals wieder seit dem Jahr 2018 über 70 %. Dieses Ergebnis trat zudem bei einem wesentlich höheren Bewilligungsniveau ein, die Verpflichtungsermächtigungen zeigen aber weiterhin die Neigung zur Überveranschlagung. Die Inanspruchnahme der VE dehnte sich gegenüber den Vorjahren um weit mehr als 1 Mrd. € aus. Dessen ungeachtet verblieben auch im Jahr 2023 rd. 1,5 Mrd. € nicht in Anspruch genommene VE.
- <sup>15</sup> Der SRH erkennt die Absicht, mit einer verstärkten Bindung investiver Mittel die wirtschaftliche Entwicklung im Freistaat Sachsen in den kommenden Jahren zu stützen, an. Oberstes Ziel muss es bleiben, zu einer realistischen Veranschlagung der VE im Haushalt zu gelangen.



Angesichts der weiterhin nicht ausreichend begründeten Notbewilligungen verweist der SRH auf seine bisherige Empfehlung, Angaben zum Zeitpunkt der Kenntniserlangung vom Mittelbedarf und zu dessen Dringlichkeit in einem Antragsvordruck von den obersten Landesbehörden abzufordern.

### 1 Vorbemerkung

- <sup>1</sup> Bei Mehrausgaben überschreiten die Ausgaben die vom Haushaltsgesetzgeber im StHpl. festgelegten Ansätze. Solche Überschreitungen können zulässig sein, wenn im Vollzug eine über den Ansatz einschließlich verbliebener Reste hinausgehende Ausgabeermächtigung besteht. Dies kann sich aus Deckungsfähigkeiten, Kopplung an Mehreinnahmen und besonderen Rechtsgrundlagen ergeben oder durch Umschichtungen und Verstärkungen sowie das Notbewilligungsrecht ermöglicht sein.
- <sup>2</sup> Im Haushaltsjahr 2023 betrugen die Mehrausgaben ausweislich der Angaben in der HR rd. 3,2 Mrd. €.<sup>1</sup>
- <sup>3</sup> In diesem Beitrag teilt der Rechnungshof die Ergebnisse seiner Prüfung der Rechtmäßigkeit der Ausübung des Notbewilligungsrechts mit. Außerdem geht er auf die Umschichtung von Haushaltsmitteln ein.

### 2 Notbewilligungen

- <sup>4</sup> Das Notbewilligungsrecht beruht auf Art. 96 Verfassung des Freistaates Sachsen und ist einfachgesetzlich in den §§ 37 und 38 SÄHO ausgeformt. Das SMF kann nach § 37 SÄHO in üpl. und apl. Ausgaben einwilligen. Bei → **üpl. und apl. Ausgaben** handelt es sich um Abweichungen vom Haushaltsplan, die innerhalb desselben Einzelplanes, möglichst durch Einsparung bei anderen gleichartigen Ausgaben, auszugleichen sind. Ausgaben sind üpl., wenn sie den Ansatz bei einer im Haushaltsplan enthaltenen Zweckbestimmung überschreiten und apl., wenn der Haushaltsplan keine Zweckbestimmung enthält. Die üpl. und apl. Ausgaben sind dem Landtag halbjährlich, bei mehr als 5 Mio. € im Einzelfall unverzüglich, zur Genehmigung vorzulegen (§ 37 Abs. 4 SÄHO i. V. m. § 4 Abs. 2 Satz 2 HG 2023/2024).

#### 2.1 Überblick über die Ausgaben aufgrund des Notbewilligungsrechts

- <sup>5</sup> Im Haushaltsvollzug 2023 bewilligte das SMF üpl. und apl. Ausgaben von rd. 146 Mio. €. Davon entfielen auf üpl. Ausgaben rd. 143 Mio. € und auf apl. Ausgaben rd. 4 Mio. €. Die Bewilligungen verteilten sich auf die Einzelpläne wie folgt:

---

<sup>1</sup> [HR 2023 Band 1, Übersicht in Pkt. 4.13, Seite 233](#); zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

**Übersicht 1: Bewilligungen des SMF im Haushaltsjahr 2023 (€)**

Epl.	Ressort	üpl. Ausgaben	apl. Ausgaben	Gesamt
02	SK	1.362.000	0	1.362.000
03	SMI	119.244.200	738.600	119.982.800
05	SMK	14.315.838	548.789	14.864.626
06	SMJusDEG	230.007	0	230.007
07	SMWA	42.150	1.712.956	1.755.106
08	SMS	6.181.166	0	6.181.166
09	SMEKUL	11.993	0	11.993
10	SMR	72.058	435.000	507.058
11	SRH	25.000	0	25.000
12	SMWK	1.270.972	300.000	1.570.972
<b>Gesamt</b>		<b>142.755.384</b>	<b>3.735.344</b>	<b>146.490.728</b>

Quelle: HR 2023, Angaben des SMF.

Hinweis: Für die Epl. 01, 04, 13, 14 und 15 erfolgten keine Bewilligungen.

In der Übersicht 4.3 der HR 2023 (Band 1, Seite 97)<sup>2</sup> ist eine üpl. Ausgabe i. H. v. 49.500 T€ im Epl. 03 doppelt ausgewiesen und in den Gesamtsummen berücksichtigt. In der obigen Übersicht ist die üpl. Ausgabe dagegen nur einmal berücksichtigt. Die üpl. Ausgabe im Epl. 11 ist nicht prüfungsgegenständlich.

- <sup>6</sup> Die beiden höchsten Beträge für üpl. Ausgaben bewilligte das SMF im Epl. 03 mit 49,5 Mio. € und 48,4 Mio. €. Die Mehrausgaben waren für Zahlungen wegen erhöhter Erstattungsansprüche nach dem Sächsischen Flüchtlingsaufnahmegesetz sowie für die Aufnahme von Schutzsuchenden vorgesehen. Der Ausgleich dieser üpl. Ausgaben erfolgte überwiegend aus dem Gesamthaushalt. Die größte einzelne apl. Ausgabe mit 1,7 Mio. € entfiel auf den Epl. 07 und war für die Finanzierung von Planungskosten in Vorbereitung einer Großflächenansiedlung in Sachsen bestimmt.
- <sup>7</sup> Das SMF hat in der Stellungnahme vom 15. September 2025 eine Angabe im Gesamtbericht zur HR richtiggestellt. In der Übersicht 4.3 der HR 2023 (Band 1, Seite 97) ist eine üpl. Ausgabe bei Kap. 03 04 Tit. 633 52 i. H. v. 49.500 T€ doppelt ausgewiesen und in den Gesamtsummen berücksichtigt. Dies erklärt die abweichenden Werte dort zu den vorstehenden Angaben.

## 2.2 Haushaltsgeschehen auf dem Gebiet des Notbewilligungsrechts insgesamt

- <sup>8</sup> Die üpl. und apl. Ausgaben bewilligte das SMF in 61 Fällen im Verlauf des Haushaltsjahres. Hinzu kamen 46 Fälle von üpl. und apl. VE. Zu den VE allgemein verweist der Rechnungshof auf den Beitrag Nr. 25 in diesem Band des Jahresberichts. Die üpl. und apl. VE unterliegen den gleichen rechtlichen Voraussetzungen wie die üpl. und apl. Ausgaben. Das SMF sprach Einwilligungen aus, die bei den VE den Umfang von insgesamt 367 Mio. € erreichten.<sup>3</sup>
- <sup>9</sup> Das Notbewilligungsrecht darf das SMF nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses ausüben. Unabweisbar ist ein Bedürfnis dann, wenn die Ausgabe sachlich unbedingt notwendig und zugleich zeitlich unaufschiebbar ist.<sup>4</sup>
- <sup>10</sup> Die Voraussetzungen für ein unvorhergesehenes Bedürfnis und für die Unabweisbarkeit in zeitlicher und sachlicher Hinsicht haben die für die Einzelpläne jeweils zuständigen obersten Behörden im Antrag ausführlich darzulegen und das SMF hat sich deren Vorliegen zu vergewissern.
- <sup>11</sup> Da das Notbewilligungsrecht des SMF gegenüber dem Etatbewilligungsrecht des SLT nur nachrangig gilt, ist dabei ein strenger Maßstab anzulegen.

## 2.3 Ordnungsmäßigkeit der Bewilligungen und ungenehmigte Mehrausgaben

- <sup>12</sup> Der SRH hat in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von üpl. und apl. Bewilligungen des SMF beanstandet, weil die o. g. strengen gesetzlichen Maßstäbe nicht eingehalten waren. In vielen der damals vertieft geprüften Fälle hätte das SMF nach Auffassung des SRH die Einwilligung nicht erteilen dürfen.

<sup>2</sup> zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

<sup>3</sup> HR 2023, Band 1, Übersicht zu Pkt. 4.4, Seite 131 ff.; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

<sup>4</sup> BVerfG, Urteil vom 25. Mai 1977, Az. 2 BvE 1/74, Rdnr. 114, juris.



- <sup>13</sup> Die Bewilligungsentscheidungen im Jahr 2023 geben erneut Anlass dazu, an die Bedenken des SRH aus den Vorjahren anzuknüpfen. In der folgenden Übersicht sind Beanstandungen aus den Ergebnissen der Prüfung des Rechnungshofs wiedergegeben:

**Übersicht 2: Bewilligung von ausgewählten apl./üpl. Ausgaben und VE im Haushaltsjahr 2023<sup>5</sup>**

Kap. Tit.	Zweck	Antrag	Einwilligung	Feststellung SRH	
üpl./apl. Ausgaben		Datum	Datum	Betrag (€)	
07 01 686 01  üpl.	Mitgliedsbeiträge an Vereine, Gesellschaften und sonstige Organisationen	02.11.2023	06.11.2023	42.150	Die sachliche Unabweisbarkeit ist im Antrag des SMWA nicht hinreichend begründet. Das SMWA wollte noch im November 2023 eine aus Mitgliedsbeiträgen finanzierte Kompetenzstelle errichten, die zur Implementierung von sozialen und ökologischen Kriterien im Vergabeverfahren berät. Die zeitliche Unabweisbarkeit begründete das SMWA damit, dass eine entsprechende Beratungstätigkeit erforderlich sei, um rechtssichere Vergaben durchführen zu können. Das geltende Sächsische Vergabegesetz – SächsVergabeG – vom 14. Februar 2013 (SächsGVBl. S. 109), das durch Art. 2 Abs. 18 des Gesetzes vom 5. April 2019 (SächsGVBl. S. 245) geändert worden ist, enthält diese Kriterien jedoch nicht. Die sachliche Unabweisbarkeit erschließt sich daher nicht.  Das SMWA sicherte in seiner Stellungnahme zu, künftig gründlichere Begründungen vorzulegen und die entsprechenden Vorgaben bei Beantragungen enger zu beachten.
08 10 681 03  üpl.	Programm "Wir für Sachsen"	14.07.2023	27.07.2023	121.000	Die sachliche Unabweisbarkeit der beantragten Mehrausgaben zur Gewährleistung einer Ehrenamtszuschale im Jahr 2023 i. H. v. 40 € je Monat war nicht gegeben. Bei dem Förderprogramm handelte es sich um Zuwendungen nach § 44 SÄHO, auf deren Bewilligung kein Rechtsanspruch besteht. Um den Haushaltsansatz einhalten zu können, hätte man – wie vom SMS im Antrag selbst dargestellt – entweder weniger Förderungen bewilligen oder den Förderbetrag im Einzelfall absenken können. Dass der Haushaltsansatz eines Förderprogramms nicht für die Bewilligung aller Anträge ausreicht, ist nicht ungewöhnlich und rechtfertigt die Wahrnehmung des Notbewilligungsrechts nicht. Dafür spricht auch, dass die Mittel letztlich nicht gebunden wurden.
Gesamt üpl./apl. Ausgaben				163.150	
Kap. Tit.	Zweck	Antrag	Einwilligung	Feststellung SRH	
üpl./apl. VE		Datum	Datum	Betrag (€)	
07 01 686 01 apl.	Mitgliedsbeiträge an Vereine, Gesellschaften und sonstige Organisationen	02.11.2023	06.11.2023	300.000	Auch hier ist die sachliche Unabweisbarkeit betreffend die Errichtung der Kompetenzstelle zur Beratung zu sozialen und ökologischen Kriterien im Vergabeverfahren im Antrag des SMWA nicht hinreichend begründet. Siehe im Übrigen die Ausführungen zur üpl. Ausgabe bei Kap. 07 01 Tit. 686 01.
Gesamt üpl./apl. VE				300.000	

Quelle: HR 2023, Bewilligungsschreiben des SMF.

- <sup>14</sup> Die Zweckbestimmung des o. b. Tit. 07 01/686 01 sprach nur ganz allgemein von „Mitgliedsbeiträge an Vereine, Gesellschaften und sonstige Organisationen“. Im Epl. 07 waren zugleich bei Kap. 07 01 Tit. 547 04 eigens Ausgaben für Kompetenz- und Beratungsstrukturen zur Implementierung von sozialen und ökologischen Kriterien in Vergabeverfahren veranschlagt. An der Bewertung ändert sich dadurch jedoch nichts.

<sup>5</sup> Im Zuge der Bewirtschaftung des ohne Ermächtigungsgrundlage errichteten Sondervermögens Fürst-Pückler-Park Bad Muskau sind zudem ungenehmigte apl. Ausgaben i. H. v. 8,1 Mio. € entstanden. Siehe hierzu die Ausführungen in Jahresbericht 2025 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 29, Pkt. 3.1 „Zugänge“.

- <sup>15</sup> Zwar hatte der Haushaltsgesetzgeber bei der Bewilligung des Tit. 07 01/547 04 die Ausgaben als erforderlich anerkannt. In den Anträgen auf die üpl. Mittel genügte es aber gleichwohl nicht, sich nur auf Erforderlichkeit zu berufen, um die sachliche Unabweisbarkeit nach § 37 Abs. 1 Satz 1 und 2 SÄHO zu begründen. Diese liegt nur vor, wenn eine Ausgabe ohne Beeinträchtigung schwerwiegender politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Staatsinteressen nicht mehr zeitlich aufgeschoben werden kann.<sup>6</sup> Dies ist insbesondere bei zu erfüllenden Rechtsverpflichtungen der Fall, denen sich der Freistaat nicht entziehen kann.<sup>7</sup> Das bloße Bestehen eines Haushaltstitels begründet jedoch keine Rechtsansprüche.
- <sup>16</sup> Die von den obersten Dienstbehörden gestellten Anträge waren nicht schlüssig begründet. Der SRH konnte das Vorliegen jedenfalls der sachlichen Unabweisbarkeit anhand der Anträge nicht feststellen. Darlegungen über zu erwartende schwerwiegende Folgen einer Nichtbewilligung für den Freistaat Sachsen fehlten vollständig.
- <sup>17</sup> Der SRH verweist auf seine bisherigen Empfehlungen und erinnert an seine Anregungen, im Antragsvordruck folgende Angaben zwingend abzufordern:
- zum Eintritt der Kenntnis vom Mittelbedarf und zur Einordnung in den zeitlichen Ablauf der Haushaltsaufstellung und
  - zur Dringlichkeit des Mittelbedarfs. Hierzu ist wiederum entscheidend,
    - bis wann die Verwaltung die Ausgaben zu leisten oder die Verpflichtung einzugehen hat und
    - welche schwerwiegenden Folgen für das Land eintreten, wenn die Mehrausgaben und VE nicht bewilligt werden.
- <sup>18</sup> In seiner Stellungnahme vom 15. September 2025 vertritt das SMF die Auffassung, dass es die Informationsbereitstellung der Ressorts im Rahmen der bestehenden Antragsformulare im Regelfall als ausreichend erachte. Kurzfristig sei weiterhin keine Anpassung der Antragsformulare im Verfahren der Bewilligung von üpl./apl. Ausgaben und VE geplant.
- <sup>19</sup> Nach Auffassung des SRH ist die rechtssichere Bewilligung von Anträgen auf üpl. und apl. Ausgaben sowie von üpl. und apl. VE nahtlos zu gewährleisten. Die Vordrucke mit den Angaben der für die Einzelpläne zuständigen obersten Behörden zur Begründung bedürfen hierfür einer Erweiterung im aufgezeigten Umfang.

### 3 Zusätzliche Ausgaben

- <sup>20</sup> Das SMF konnte zusätzlichen Ausgaben einschließlich Kofinanzierungsmitteln gem. § 10 Abs. 1 HG 2023/2024 zustimmen und erforderliche Deckungsfähigkeiten zulassen, wenn hierfür im laufenden Haushalt nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt waren.
- <sup>21</sup> Die zusätzlichen Ausgaben summierten sich auf 586 Mio. €. Davon entfiel die größte Einzelmaßnahme mit 165 Mio. € auf den Epl. 10. Es handelte sich dabei um Mittel, die im Geschäftsbereich des SMR für die Auszahlung des Wohngeldes an die Wohngeldhaushalte im Freistaat Sachsen verwendet werden sollten. Die Refinanzierung erfolgte hälftig durch den Bund.

## 4 Veränderungen der Ausgabebefugnisse im Vollzug

### 4.1 Rechtsgrundlagen für Mehrausgaben

- <sup>22</sup> Im Haushaltsvollzug 2023 ermöglichten vorrangig die Deckungsfähigkeit einschließlich Verstärkung, die Kopplung an Mehreinnahmen sowie sog. „sonstige Rechtsgrundlagen“ das Tätigen von Mehrausgaben.
- <sup>23</sup> Auf die Deckungsfähigkeit einschließlich Verstärkung entfielen 1,1 Mrd. € der Mehrausgaben. Diese Formen der Veränderung von Ausgabebefugnissen erlauben es der Verwaltung, eine Verschiebung von Haushaltsmitteln zwischen Haushaltspositionen zum Zweck der flexiblen Haushaltsführung vorzunehmen. Sie sind mittels Vermerk im Staatshaushaltsplan zugelassen oder gesetzlich in §§ 9 Abs. 5, 11 Abs. 2 HG 2023/2024 verankert.

<sup>6</sup> BVerfG, Urteil vom 25. Mai 1977, Az.: BvE 1/74, Rdnr. 114, juris.

<sup>7</sup> Vgl. Dittrich, BHO, 50. Ergänzungslieferung, Januar 2016, § 37, Rdnr. 5.6.

- <sup>24</sup> Zu den eingangs benannten „sonstigen Rechtsgrundlagen“ gehörten z. B. die gesetzlichen Ermächtigungen in §§ 10 Abs. 6, 11 Abs. 4 HG 2023/2024 und in § 25 Abs. 2 SÄHO. Diese Rechtsgrundlagen eröffneten Mehrausgaben von 646 Mio. €. Aufgrund von gesetzlichen Umschichtungen und Verstärkungen gem. § 10 Abs. 4 HG 2023/2024 tätigten die Ressorts im Haushaltsjahr 2023 Mehrausgaben i. H. v. 110 Mio. €.

#### 4.2 Nicht gerechtfertigte Inanspruchnahme von Verstärkungsmitteln

- <sup>25</sup> Das SMF nahm aus den Verstärkungsmitteln im Kap. 15 03 Tit. 686 02 eine Verstärkung des Tit. 15 10/634 01 Zuführungen an das Sondervermögen Corona-Bewältigungsfonds Sachsen (CBF) i. H. v. 9,2 Mio. € vor. Diese waren nach Angaben des SMF zum Ausgleich des CBF nötig.
- <sup>26</sup> Die Verstärkungsmittel waren verbindlich für Rechtsverpflichtungen ausgebracht. Auf den ersten Blick konnte der SRH solche nicht bei den verstärkten Zuführungen erkennen. Auf Nachfrage des SRH dazu verwies das SMF auf Bindungen durch Verpflichtungen, welche die Bewirtschafter des CBF im Rahmen der ihnen für Maßnahmen zur Verfügung gestellten Mittel eingegangenen waren.
- <sup>27</sup> Diese Mittelbindungen bezogen sich damit auf Ansätze im Wirtschaftsplan des CBF. Der Empfängertitel der Verstärkungsmittel im Kap. 15 10 bildete hingegen keine Rechtsverpflichtungen ab. Die Zuführung von Verstärkungsmitteln zum CBF als Sondervermögen kann nicht auf einer Rechtsverpflichtung beruhen, da Sondervermögen nicht rechtsfähig sind; vgl. Nr. 2.1 VwV zu § 26 SÄHO.

- <sup>28</sup> Der Rechnungshof bittet um künftige Beachtung.

#### 4.3 Nicht gerechtfertigte Umschichtung

- <sup>29</sup> Das SMF deutete einen Antrag des SMWA auf Einwilligung in eine üpl. Ausgabe in einen Antrag auf eine Umschichtung um und bewilligte diese Ausgabemittel gem. § 10 Abs. 4 HG 2023/2024 i. H. v. 1,2 Mio. € zugunsten des Kap. 07 10 Tit. 893 05 Ersatzvornahmen im Rahmen der Bergaufsicht. Das SMF erkannte nicht, dass die Voraussetzungen für eine Umschichtung, die gem. § 10 Abs. 4 Satz 1 HG 2023/2024 nur zugunsten von Investitionen statthaft war, nicht vorlagen.
- <sup>30</sup> Die Mittel dienten für laufende Zahlungen an einen Energieversorger für den Bezug von elektrischem Strom. Schuldner war ein vor einem Insolvenzverfahren stehendes Bergbauunternehmen. Die vollzogene Ersatzvornahme zur Sicherstellung der Stromversorgung des Betriebes stellte somit keine Ausgabe für Investitionen i. S. d. § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 SÄHO dar.
- <sup>31</sup> Um künftige Beachtung wird gebeten.

### 5 Transparenz der Haushaltsrechnung

#### 5.1 Globale Minderausgabe

- <sup>32</sup> Bei der Haushaltsstelle im Kap. 15 03 Tit. 972 48 war für das Haushaltsjahr 2023 eine globale Minderausgabe außerhalb der Personalausgaben i. H. v. 80,5 Mio. € ausgebracht. Die → globale Minderausgabe ist ein Instrument der Konsolidierung des Gesamthaushaltes. Ausgaben, für die noch keine Deckung feststeht, sind dabei mit negativem Ansatz oftmals zentral im Haushaltsplan veranschlagt. Sie sind durch Einsparungen in allen Einzelplänen, ggf. bei einer bestimmten Haushaltsgruppe im Rahmen des Haushaltsvollzuges auszugleichen. Der Nachweis der Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe im Gesamthaushalt erfolgt haushaltsstellenkonkret in der HR.
- <sup>33</sup> Das SMF gab in der HR 2023 an, 22,5 Mio. € zugunsten der o. g. globalen Minderausgabe bei der Haushaltsstelle im Kap. 15 03 Tit. 686 04 eingespart zu haben. Auf dieser Haushaltsstelle waren Verstärkungsmittel für Maßnahmen aufgrund der Energiepreiskrise veranschlagt. Der Haushaltsvermerk beschränkte die Verwendung der Mittel auf zwingend notwendige Unterstützungsleistungen in Härtefällen.

- <sup>34</sup> Der SRH hält den Ausgleich von globalen Minderausgaben durch nicht verwendete Verstärkungsmittel für bedenklich. Auf einem Verstärkungstitel werden Ausgabeermächtigungen zur Weitergabe an andere Haushaltsstellen gehalten, bis über ihre endgültige Zweckbestimmung im Haushaltsvollzug entschieden wird. Es handelt sich nur um Soll-Veränderungen. Die Ist-Ausgaben werden auf den Empfängertiteln gebunden und nachgewiesen. Dort sind entsprechend Einsparungen möglich. Bei einem Verstärkungstitel hingegen sind Einsparungen zweifelhaft, weil dieser keinen kassenwirksamen Mittelabfluss abbildet.
- <sup>35</sup> Mit der Einrechnung in die globale Minderausgabe ging außerdem der besondere Charakter der Ausgaben als Schutz vor „unverschuldeter individueller Überforderung“ in existenziellen Notlagen<sup>8</sup> verloren. Die dem eng gezogenen Verwendungszweck geschuldete Haushaltstransparenz war damit nicht ausreichend gewahrt.
- <sup>36</sup> Der SRH schlägt dem Haushaltsgesetzgeber vor, in den Haushaltsvermerken zu den Titeln für globale Minderausgaben die Erwirtschaftung von Einsparungen bei Verstärkungsmitteln künftig klarstellend auszuschließen.
- <sup>37</sup> Nach Auffassung des SMF in seiner Stellungnahme vom 15. September 2025 wäre die (Teil-)Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe bei Verstärkungsmitteln nicht nur zulässig, sondern sogar vorzugswürdig, greife dieses Vorgehen doch am wenigsten in die vom Gesetzgeber festgelegte sachliche Bindung der Ausgaben ein. Verstärkungsmittel (als quasi globale Mehrausgaben) seien das natürliche Gegenstück von globalen Minderausgaben und damit für die Nachweisführung prädestiniert.
- <sup>38</sup> Der SRH gibt demgegenüber zu bedenken, dass Verstärkungsmittel kein natürliches Gegenstück zu globalen Minderausgaben darstellen. Die globalen Minderausgaben stehen dem sog. „Bodensatz“ des Haushaltes gegenüber und sollen diesen abschöpfen. Die Verstärkungsmittel hingegen sollen bestimmungsgemäß eingesetzt werden, können kassenwirksam erst nach Verstärkung des Zieltitels werden und sind somit – entgegen der Auffassung des SMF – nicht Teil des „Bodensatzes“. Sie sind eng an ihren (Verstärkungs-) Zweck geknüpft. Ohne einen „Verstärkungsbedarf“ können sie faktisch nicht abgerufen werden und stehen somit auch nicht für Einsparungen zugunsten der globalen Minderausgabe zur Verfügung.

## 5.2 Ausweisung von Mehr- und Minderausgaben – Einsparung von Personalausgaben

- <sup>39</sup> Die Landesverwaltung sparte Personalausgaben aufgrund einer globalen Minderausgabe bei der Haushaltsstelle 15 03/462 01 i. H. v. insgesamt 250 Mio. € ein. In den Einzelplänen haben die obersten Landesbehörden die Einsparungen zugunsten der globalen Minderausgabe in einer hierfür vorgesehenen Anlage zur Zentralrechnung jeweils auch korrekt und nachvollziehbar erfasst.
- <sup>40</sup> Die Zentralrechnung des Epl. 15 weist jedoch im Ergebnis bei der Haushaltsstelle 15 03/462 01 buchungstechnisch eine Mehrausgabe i. H. v. 250 Mio. € aus. Erst mithilfe der Erläuterungen in einer Anlage zur Zentralrechnung wird deutlich, dass diese sich in Summe aus Einsparungen in den Einzelplänen zusammensetzt.
- <sup>41</sup> Der SRH hatte sich im Jahresbericht 2024 – Band II, Beitrag Nr. 22, Pkt. 4.2.3 zu den Anforderungen an die Rechnungslegung mit dem neuen IT-System, das mit dem Projekt HKR 2025 eingeführt wird, geäußert.
- <sup>42</sup> Erneut regt der SRH an, Möglichkeiten zur Verbesserung von Transparenz und Übersichtlichkeit im Zuge der Ausgestaltung der Haushaltsrechnung einschließlich ihrer Anlagen zu nutzen. Bei der Entwicklung des Formats steht der SRH dem SMF gern zur Seite.

## 5.3 Erläuterungen zu Umschichtungen

- <sup>43</sup> Das SMF ist im Einvernehmen mit den betroffenen Ressorts gem. § 11 Abs. 3 Satz 1 HG 2023/2024 ermächtigt, zur Umsetzung der Förderprogramme der Europäischen Union Ausgaben und VE innerhalb und zwischen Einzelplänen sowie fondsübergreifend umzuschichten.

---

<sup>8</sup> Siehe die Definition des Härtefalls im Haushaltsvermerk.

- 44 Ähnliche Ermächtigungen enthalten § 10 Abs. 4 HG 2023/2024 zur Umschichtung von Investitionen im Allgemeinen und § 11 Abs. 4 Nr. 1 HG 2023/2024 zur Umschichtung von im Epl. 15 vorläufig zentral veranschlagten Einnahmen, Ausgaben und VE zur Umsetzung des EU-Programms für den Fonds für einen gerechten Übergang (Just-Transition Fonds – JTF) in die Einzelpläne.
- 45 In allen 3 Fallgruppen ist die Zustimmung des HFA im Einzelfall von mehr als 10 Mio. € vorgeschrieben.
- 46 In den Übersichten zur HR 2023 im Gesamtbericht (siehe Band I, Pkt. 4, ab S. 70) sind lediglich die Zustimmungen zu Umschichtungen in den beiden letztgenannten Fallgruppen abgebildet. Eine Übersicht über die Zustimmungen zu Umschichtungen von Ausgaben nach § 11 Abs. 3 HG 2023/2024 fehlt jedoch. Dies betrifft alle anderen EU-Förderprogramme außer dem JTF.
- 47 Der SRH empfiehlt, für die HR 2024 zusätzlich je eine entsprechende Übersicht über die Zustimmungen des HFA zu Umschichtungen nach § 11 Abs. 3 HG 2023/2024 bei Ausgaben und bei VE vorzusehen.
- 48 In seiner Stellungnahme vom 15. September 2025 hat das SMF zugesagt, die Anregung des SRH in der HR 2024 aufzugreifen und auch die Umschichtungen gem. § 11 Abs. 3 HG 2023/2024 im Gesamtbericht in einer separaten Übersicht abzubilden.

## 6 Budgetrelevante Entscheidungen von außerordentlichem Gewicht

- 49 Im Haushaltsvollzug des Jahres 2023 waren folgende Vorgänge zu verzeichnen:
- Antrag des SMK vom 20. November 2023 auf Einwilligung in eine üpl. Ausgabe bei Kap. 05 03 Tit. 684 15 i. H. v. 13,6 Mio. € im Zusammenhang mit der Förderung von Schulen in freier Trägerschaft.
    - Das SMF erteilte die Einwilligung am 30. November 2023.
  - Anträge des SMI vom 1. Juni 2023 auf Einwilligung in
    - eine üpl. Ausgabe i. H. v. 49,5 Mio. € bei Kap. 03 04 Tit. 633 52 Leistungen während des Aufenthaltes in den Landkreisen und kreisfreien Städten aufgrund vorgesehener Mehrausgaben für Zahlungen wegen erhöhter Erstattungsansprüche nach dem Sächsischen Flüchtlingsaufnahmegesetz (siehe Pkt. 2.1),
    - eine üpl. Ausgabe i. H. v. 35,4 Mio. € bei Kap. 03 04 Tit. 547 52 Aufwendungen für den Betrieb der Erstaufnahmeeinrichtung, für die Einrichtung des Ausreisegewahrsams sowie der Abschiebungshaft und für die Abwicklung staatlicher Zuwendungen für Zahlungen und
    - eine üpl. Ausgabe i. H. v. 13 Mio. € bei Kap. 03 04 Tit. 681 52 Personengebundene Geldleistungen während des Aufenthaltes in Aufnahmeeinrichtungen.
    - Die Einwilligung des SMF erging jeweils am 22. Juni 2023.
  - Antrag des SMI vom 21. November 2023 auf Einwilligung in eine üpl. Ausgabe i. H. v. bis zu 10,75 Mio. € bei Kap. 03 04 Tit. 547 52 Aufwendungen für den Betrieb der Erstaufnahmeeinrichtung, für die Einrichtung des Ausreisegewahrsams sowie der Abschiebungshaft und für die Abwicklung staatlicher Zuwendungen.
    - Die Einwilligung des SMF erging am 1. Dezember 2023.
  - Antrag des SMWA vom 26. Oktober 2023 auf Umschichtung von Ausgaben gem. § 10 Abs. 4 HG 2023/2024 i. H. v. 22 Mio. € zugunsten des Leertitels in Kap. 07 03 Tit. 892 02 Finanzhilfen an private Unternehmen für Einzelprojekte und zulasten des noch verfügbaren Haushaltsansatzes bei Kap. 07 03 Tit. 893 07 Zuschüsse für Investitionen im Rahmen des Förderprogramms „Regionales Wachstum“.
    - Das SMF nahm die Umschichtung mit Schreiben vom 1. Dezember 2023 vor.

■ Antrag des SMWA vom 14. Juni 2023 auf Umschichtung von VE gem. § 10 Abs. 4 HG 2023/2024 i. H. v. 262,96 Mio. € zugunsten des Haushaltstitels Kap. 07 03 Tit. 892 07 Zuschüsse für Investitionen für wichtige Vorhaben zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes Sachsen. Die VE benötigte das Ministerium für die Zusage des Freistaates Sachsen gegenüber der Bundesrepublik Deutschland bzgl. der finanziellen Beteiligung am „Important Project of Common European Interest“ Mikroelektronik (IPCEI ME). Die beantragten 262,96 Mio. € ergeben sich wiederum aus einem Fördervolumen von rd. 877 Mio. €, von dem der Freistaat Sachsen 30 % übernimmt. Die Europäische Kommission hatte das IPCEI ME Ende 2018 genehmigt. Im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2023/2024 hatte der Freistaat Sachsen für noch anstehende IPCEI Mikroelektronik II (ME II)–Projekte noch keine Haushaltsmittel veranschlagt. Das SMWA erbrachte die für die Umschichtung benötigten VE i. H. v. rd. 131,63 Mio. € (50,1 %) aus Epl. 07 selbst. Die weiteren VE i. H. v. rd. 131,33 Mio. € (49,9 %) entstammten aus anderen Einzelplänen.

■ Das SMF nahm die Umschichtung mit Schreiben vom 6. Juli 2023 vor.

<sup>50</sup> Nach § 37 Abs. 1 Satz 1 und 2 SÄHO darf das SMF in eine üpl. oder apl. Ausgabe nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses einwilligen. Eine Unabweisbarkeit in zeitlicher Hinsicht liegt nach § 37 Abs. 1 Satz 3 SÄHO insbesondere dann nicht vor, wenn die Ausgaben bis zur Verabschiedung des nächsten Haushaltsplanes oder des nächsten Nachtragshaushaltes (§ 33 SÄHO) zurückgestellt werden können. Nach § 10 Abs. 4 Satz 1 HG 2023/2024 ist das SMF ermächtigt, veranschlagte Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zugunsten von Investitionen umzuschichten. Gegenüber dem Budgetrecht des Parlaments ist auch diese Sonderbefugnis als Ausnahme einzustufen und damit nachrangig.

<sup>51</sup> Die Bewilligungen bewirkten Soll-Veränderungen im Rechtsraum des Budgetgebers, lagen jeweils deutlich über 10 Mio. € und waren damit nach Auffassung des SRH von außerordentlicher Bedeutung.

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

Die Aufstellung von Staatshaushalten bleibt unter den aktuellen Rahmenbedingungen eine Herausforderung für Regierung und Parlament.

Die Mittel aus dem Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“ des Bundes sind für nachhaltige Investitionen in die öffentliche Infrastruktur zu verwenden, die Sachsen und seinen Kommunen mittel- und langfristig ihre dauernde Leistungs- und Handlungsfähigkeit sichern. Der Haushaltsgesetzgeber muss über die Qualität der Maßnahmen als Investition in die öffentliche Infrastruktur wachen – und es ist unbedingt ratsam, Zusätzlichkeit zu gewährleisten. Versuche, Haushaltsmittel zu ersetzen und größere konsumtive Spielräume zu erlangen, sind zu unterbinden.

Mit Blick auf die Änderung der Regelungen im Grundgesetz über die Schuldenbremse empfiehlt der SRH, den Weg der soliden sächsischen Haushaltspolitik weiter zu gehen und den Haushaltsausgleich grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten herbeizuführen.

### 1 Vorbemerkung

- <sup>1</sup> Für die Bewertung der finanziellen Situation des Freistaates sind Abhängigkeiten und Bindungen des Sächsischen Haushaltes im Bund-Länder-Verhältnis, im eigenen gesetzlichen Rahmen sowie die finanziellen Beziehungen zu seinen Kommunen von erheblicher Bedeutung. Der SRH beleuchtet in diesem Zusammenhang im vorliegenden Beitrag ausgewählte Themen, wie die Bevölkerungs-, Konjunktur- und Steuereinnahmenentwicklung, die Zahlungen an den kommunalen Bereich sowie die Finanzverflechtungen mit der Bundesebene.

## 2 Abhängigkeiten und Bindungen des Haushaltes

### 2.1 Rahmenbedingungen, Wirtschafts- und Steuerkraft

#### 2.1.1 Bevölkerung

- <sup>2</sup> Die Anzahl der Einwohner (EW) im Staatsgebiet und ihr Anteil an der Bevölkerung Deutschlands stellen einen wichtigen Maßstab bei der Verteilung der Steuermittel sowie für die Höhe von Zuweisungen der EU und des Bundes dar.
- <sup>3</sup> Nachdem die Bevölkerungsentwicklung in Sachsen noch in den Jahren 2020 (-15.030) und 2021 (-13.939) spürbar rückläufig war, wuchs die Einwohnerzahl in den Jahren 2022 (+6.965) und 2023 (+4.722) wieder an.<sup>1</sup> Ursache für diesen Sondereffekt waren vorrangig die Flüchtlingsbewegungen aus der Ukraine. Im Jahr 2024 sank die sächsische Einwohnerzahl um 12.267.<sup>2</sup>
- <sup>4</sup> In der 8. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung<sup>3</sup> aus dem Jahr 2023 bestätigt das StLA den Trend zurückgehender Einwohnerzahlen bei gleichzeitiger Alterung der Bevölkerung aus den bisherigen Prognosen.
- <sup>5</sup> Die sächsische Einwohnerzahl unterschreitet in allen berechneten Varianten spätestens im Jahr 2033 die 4-Millionenmarke.

<sup>1</sup> Bevölkerung des Freistaates Sachsen am 31. Dezember, ab 31. Dezember 2022 auf Basis des Zensus vom 15. Mai 2022.

<sup>2</sup> StLA, [Einwohnerzahlen 2024 nach Gemeinden](#), Berichtsstand: 31. Dezember 2024; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

<sup>3</sup> StLA, Bevölkerungsmonitor, 8. Bevölkerungsvorausberechnung, [Ergebnisse für Sachsen](#), Seite 6; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.



- <sup>6</sup> Der Bevölkerungsrückgang scheint sich verstärkt zu haben. Bereits im Jahr 2024 erreichten die tatsächlichen Einwohnerwerte nicht mehr die Zahlen, die für dieses Jahr in der 8. Bevölkerungsvorausberechnung prognostiziert waren. Die Differenz beträgt bei Variante 3 bereits minus 38.000. Einen großen Einfluss auf diese Entwicklung hat dabei das hohe Geburtendefizit Sachsens.<sup>4</sup>
- <sup>7</sup> Deutschlandweit ergibt sich ein Bild mit unterschiedlichen Entwicklungsrichtungen. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung geht in seiner Raumordnungsprognose 2045 von steigenden Einwohnerzahlen für Deutschland bis 2045 von 2,7 % aus.<sup>5</sup> Davon profitieren aber allein die westdeutschen Länder – sie wachsen um 4,1 %. In den neuen Ländern sinkt die Bevölkerungszahl um 3,0 %.
- <sup>8</sup> Für 2024 bestätigt sich der Trend dieser Prognose – die Bevölkerung in Deutschland wuchs um 121.000 Personen.<sup>6</sup>
- <sup>9</sup> Die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung in den Ländern führt wegen der stark auf Einwohnerzahlen abstellenden Verteilungsmaßstäbe in Finanzausgleichssystemen zu Umschichtungen zulasten Sachsens.

### 2.1.2 Konjunktorentwicklung für Deutschland und für Sachsen

- <sup>10</sup> Im Frühjahr 2025 musste die Bundesregierung die Prognosen für das Wirtschaftswachstum weiter senken. Sie erwartet für das laufende Jahr ein „Nullwachstum“. Die Bundesrepublik ist damit erstmals in ihrer Geschichte mit 3 aufeinanderfolgenden Jahren zurückgehender oder stagnierender Wirtschaftsleistung konfrontiert. Erst im Jahr 2026 soll das Bruttoinlandsprodukt (BIP) wieder um 1 % steigen.<sup>7</sup>
- <sup>11</sup> Das Münchener ifo Institut sieht in seiner Konjunkturprognose eine leicht positive Entwicklung für die deutsche Wirtschaft. Nach seinen Berechnungen soll die Wirtschaftsleistung 2025 um 0,2 % und 2026 um 1,3 % steigen.<sup>8</sup> Für Sachsen erkennt die Niederlassung Dresden des ifo Instituts für 2025 nur ein Nullwachstum. 2026 soll das BIP um 1,2 % steigen.<sup>9</sup>
- <sup>12</sup> In das Bild einer geschwächten deutschen Wirtschaft passen auch die Meldungen der Unternehmensgruppe Creditreform über den Anstieg der Anzahl der Unternehmensinsolvenzen in Deutschland im 1. Halbjahr 2025 um weitere 9 % gegenüber dem Vorjahreswert. Damit erreichen die Insolvenzen ein 10-Jahreshoch. Die Insolvenzquote der sächsischen Unternehmen liegt mit 72 je 10.000 Unternehmen leicht unter dem Schnitt für Deutschland.<sup>10</sup>
- <sup>13</sup> In Sachsen registrierte die Statistik im Jahr 2024 einen Anstieg der beantragten Unternehmensinsolvenzverfahren. Deren Anzahl erhöhte sich um 120 (+16 %) auf 867. Die voraussichtlichen Forderungen der Gläubigergemeinschaft für diese Verfahren nahmen in Summe um 167 % auf 1.348 Mio. € zu.<sup>11</sup>
- <sup>14</sup> Die Entfaltung der Staatseinnahmen des Bundes und der Länder wird von der schwachen Konjunkturlage stark gebremst.

<sup>4</sup> Medieninformation StLA [„Höchstes Geburtendefizit seit 1996 bedingt auch Bevölkerungsrückgang in Sachsen“](#) vom 3. Juli 2025; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

<sup>5</sup> Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, [Raumordnungsprognose 2045](#), bekannt gemacht am 19. Juni 2024; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

<sup>6</sup> Pressemitteilung Statistisches Bundesamt [„Bevölkerung Deutschlands wächst im Jahr 2024 geringfügig um 0,1 %“](#) vom 20. Juni 2025; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

<sup>7</sup> Bundesregierung, [Frühjahrsprojektion 2025 – Deutsche Wirtschaft vor großen Herausforderungen](#), vom 24. April 2025; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

<sup>8</sup> ifo Konjunkturprognose Herbst 2025 [„Finanzpolitik könnte deutsche Wirtschaft aus der Krise hieven“](#) vom 4. September 2025; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

<sup>9</sup> ifo Konjunkturprognose Ostdeutschland und Sachsen, [„Fiskalmaßnahmen wirken im Osten schwächer als in den westdeutschen Bundesländern“](#) vom 18. Juni 2025; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

<sup>10</sup> Creditreform Wirtschaftsforschung, Analyse [„Insolvenzen in Deutschland, 1. Halbjahr 2025“](#), Seiten 5 und 21; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

<sup>11</sup> Medieninformation StLA [„Erneuter Anstieg der Unternehmensinsolvenzen in Sachsen im Jahr 2024“](#) vom 24. März 2025; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.



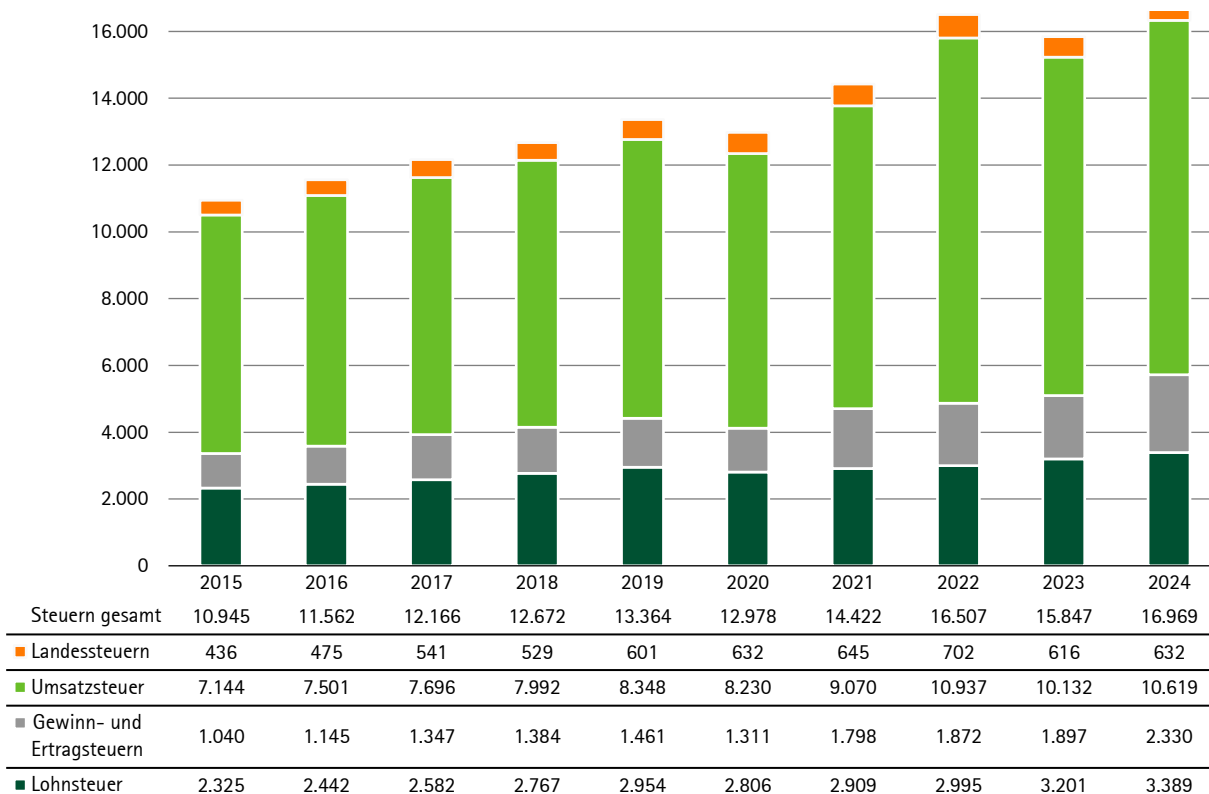
## 2.2 Konjunkturabhängigkeit des Haushaltes

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

### 2.2.1 Steuereinnahmen

- <sup>16</sup> Bestandteile der Steuereinnahmen sind grundsätzlich der jeweilige Landesanteil am Aufkommen der Gemeinschaftsteuern und die Landessteuern. Steuern, deren Aufkommen dem Bund, den Ländern und teilweise auch den Gemeinden zustehen, sind gem. Art. 106 GG → **Gemeinschaftsteuern**. Hierzu zählen die Einkommensteuer einschließlich Lohn- und Kapitalertragsteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer.
- <sup>17</sup> Die → **Landessteuern** umfassen die ausschließlich den Ländern zustehenden Aufkommen bestimmter Steuerarten. Hierzu zählen die Erbschafts- und Schenkungsteuer, die Grunderwerbsteuer, die Biersteuer, die Lotteriesteuer und weitere Landessteuern mit geringerem Aufkommen. Die Spielbankabgabe steht ebenfalls den Ländern zu. Einen Anteil der vom Freistaat Sachsen vereinnahmten Spielbankabgabe erhalten die Gemeinden, in denen die Spielbanken den Betriebssitz haben.
- <sup>18</sup> In der folgenden Darstellung sind aus Gründen der Übersichtlichkeit die Einnahmen in Steuergruppen zusammengefasst. Die Gruppe „Gewinn- und Ertragsteuern“ enthält die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Abgeltungsteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuerumlage. Die Landessteuern sind ohne die Einnahmen aus der Spielbankabgabe und Gewinnabgabe von Spielbanken in Summe angegeben.

Abbildung 1: Steuereinnahmen nach Gruppen (Mio. €)



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

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- <sup>19</sup> Die Umsatzsteuer stellt mit rd. 10,6 Mrd. € weiterhin die einnahmestärkste Steuerart dar. Im Haushaltsjahr 2024 betrug ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen 63 %. Im Vergleich zum Vorjahr konnte ein Einnahme-Plus von 487 Mio. € verzeichnet werden.
- <sup>20</sup> Ein prägendes Merkmal der Umsatzsteuer ist die Konjunktur- und Inflationsabhängigkeit. Aufgrund ihres Umfangs bestimmt sie außerdem zu einem ganz wesentlichen Teil den finanziellen Spielraum des Landes. Zusammen mit den anderen Steuern handelt es sich bei den Einnahmen aus der Umsatzsteuer um allgemeine Deckungsmittel.
- <sup>21</sup> Der Anteil der bereinigten Ausgaben, der durch Steuern gedeckt ist, wird als → **Steuerdeckungsquote** bezeichnet. Sie betrug 66,5 % im Haushaltsjahr 2023; siehe auch die Angaben in der Übersicht auf der Innenseite A des Einbandes. Sie ist damit im Vergleich zum Haushaltsjahr 2022 um 12,2 Prozentpunkte signifikant geringer. Der Freistaat Sachsen liegt somit bei der Steuerdeckungsquote wieder deutlich unterhalb des Durchschnitts der FLW von 74,8 %. Der Grund dafür war der unerwartete Einbruch von Einnahmen aus Steuern um 660 Mio. € im Vergleich zu 2022.
- <sup>22</sup> Im StHpl. 2023/2024 waren für 2024 Steuereinnahmen von 17.018 Mio. € angesetzt.<sup>12</sup> Die Ist-Einnahmen 2024 beliefen sich auf 16.969 Mio. €. Sie lagen damit nur 48 Mio. € (-0,3 %) unter dem Planansatz und fielen nur wenig geringer als erwartet aus. Die Steuereinnahmen des Jahres 2024 sind damit gegenüber dem Jahr 2022 wieder um insgesamt 462 Mio. € gestiegen. 2023 erscheint damit als einmaliger Rückgang der Steuereinnahmen; vgl. Abbildung 1.
- <sup>23</sup> Der Anstieg im Haushaltsjahr 2024 kann auf deutliche Lohnsteigerungen bei einem Lohnsteuerplus zum Vorjahr von 188 Mio. € sowie Zuwächsen bei der Umsatzsteuer und den Gewinn- und Ertragsteuern zurückgeführt werden.
- <sup>24</sup> Nach Angaben in der Mittelfristigen Finanzplanung 2024 bis 2028 erwartete das SMF im Haushaltsjahr 2025 Steuer- und steuerinduzierte Einnahmen i. H. v. 19.487 Mio. €.<sup>13</sup> Dieser Ansatz liegt unter dem prognostizierten Wert der aktuellsten Steuerschätzung vom Oktober 2025. Danach werden im Haushaltsjahr 2025 Steuereinnahmen i. H. v. 20.067 Mio. € erwartet; hierzu näher Pkt. 2.2.3.

### 2.2.2 Steuerinduzierte Einnahmen

- <sup>25</sup> Neben den Steuern erhält Sachsen als eine weitere abgrenzbare Einnahmekategorie die sog. → **steuerinduzierten Einnahmen**. Diese Einnahmen sind abhängig von der Entwicklung der Steuereinnahmen, werden jedoch haushaltssystematisch den allgemeinen Zuweisungen (Gruppe 211) zugerechnet. Im Haushaltsjahr 2024 bildeten sie sich aus den
- allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) für finanzschwache Länder i. H. v. 1.478 Mio. €,
  - BEZ zum Ausgleich besonders geringer kommunaler Steuerkraft i. H. v. 485 Mio. € und
  - Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich weggefallener Einnahmen aus der Kfz-Steuer und der Lkw-Maut i. H. v. 402 Mio. €.
- <sup>26</sup> Wie die Steuern stellen auch die BEZ konjunkturbedingt schwankungsanfällige Einnahmen des Haushaltes dar.
- <sup>27</sup> Die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen sicherten 2024 im Ist den ganz überwiegenden Anteil (75 %) der Gesamteinnahmen des Landes. Diese Quote liegt damit auf Vorjahresniveau; im Jahr 2022 betrug sie 80 %.

<sup>12</sup> Ohne Spielbankabgabe und Gewinnabgabe von Spielbanken.

<sup>13</sup> LT-Drs. 8/2267, Seite 14.

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Soll-Einnahmen	12.279	12.619	13.779	14.177	15.210	14.609	15.529	16.252	18.782	19.488
Ist-Einnahmen	12.786	13.493	14.246	14.841	15.418	15.006	16.781	18.913	18.415	19.333
Differenzbetrag	507	874	467	664	208	397	1.252	2.661	-367	-155

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

Hinweis: Abweichungen bei angegebenen Differenzen zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 28 Im Haushaltsjahr 2023 ging die bis zum Haushaltsjahr 2022 anhaltende Serie von 12 Jahren zu Ende, in denen die erzielten Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen jeweils über den veranschlagten Werten lagen. Im Jahr 2024 blieben die Ist-Einnahmen, wie bereits im Vorjahr, unter den Planwerten.

### 2.2.3 Steuerschätzung

- 29 Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ prognostiziert zweimal jährlich die zukünftige Entwicklung der Steuereinnahmen. In den Berechnungen sind die steuerinduzierten Einnahmen (Pkt. 2.2.2) eingeschlossen. Die Steuerschätzungen helfen, die Budgetplanungen zu untersetzen und die Haushaltsentwicklung einzuschätzen. Die letzte vor Abschluss der inhaltlichen Arbeiten an diesem Beitrag veröffentlichte Steuerschätzung stammt vom Oktober 2025.<sup>14</sup>
- 30 Ausgangspunkt für die Steuerschätzung vom Oktober 2025 bildeten weiterhin die sich eingetrübten Konjunkturaussichten für Deutschland; vgl. Pkt. 2.1.2. Für das laufende Jahr 2025 erhöhten sich die erwarteten Steuereinnahmen Sachsens zwar gegenüber der Steuerschätzung vom Mai 2025 um 411 Mio. €. In den folgenden Jahren wird jedoch mit einem geringeren Anstieg der Steuereinnahmen gerechnet als noch im Mai prognostiziert. Ursächlich hierfür dürften die aufkommensmindernden Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen in den kommenden Jahren sein; vgl. Pkt. 3.4. In den Jahren 2027 bis 2029 werden Mindereinnahmen von 163 Mio. € gegenüber der Steuerschätzung vom Mai 2025 erwartet.
- 31 Die Aufstellung des Haushaltsplanes 2025/2026 stand erkennbar unter dem Vorzeichen der schwindenden finanziellen Spielräume. Dem Freistaat ist es laut Medieninformation der SK mit dem DHH 2025/2026 dennoch gelungen, handlungsfähig zu bleiben.<sup>15</sup> Der Übergangshaushalt 2025/2026 habe jedoch notwendige Strukturentscheidungen auf den nächsten Doppelhaushalt verschoben. Bis dahin sollen die Grundlagen geschaffen werden, um konsolidierende Maßnahmen zu identifizieren, die die sächsischen Landesfinanzen in ein sicheres Fahrwasser bringen.<sup>16</sup> Die in der Steuerschätzung vom Oktober 2025 aufgezeigte leichte Erholung ändert daran grundsätzlich nichts. Der sich abbildende Anstieg der Steuereinnahmen im Haushaltsjahr 2025 gegenüber der Schätzung vom Mai 2025 ist nur von vorübergehender Natur und dürfte keine nachhaltige Entspannung für die sächsischen Finanzen mit sich bringen. Für die kommenden Jahre besteht weiterhin erheblicher Konsolidierungsbedarf.
- 32 Der SRH sieht die Schwäche der deutschen Wirtschaft nicht als überwunden an. Auch in den Folgejahren ist mit nur noch mäßig steigenden Steuereinnahmen des Freistaates zu rechnen.
- 33 Die Aufstellung von Staatshaushalten bleibt unter den aktuellen Rahmenbedingungen eine Herausforderung für Regierung und Parlament. Der SRH begrüßt die angekündigten Konsolidierungsbemühungen, auch wenn man die beiden Jahre des laufenden Doppelhaushaltes für die Stabilisierung der Landesfinanzen zunächst als verlorene Zeit ansehen kann.

<sup>14</sup> Medieninformation SMF [„Oktober-Steuerschätzung: Spardruck bleibt in den nächsten Jahren erhalten“](#) vom 27. Oktober 2025; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

<sup>15</sup> Medieninformation SK [„Doppelhaushalt 2025/2026: »Gerade in dieser Zeit müssen wir klug handeln«](#) vom 25. Juni 2025; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

<sup>16</sup> Medieninformation SMF [„Finanzminister Piwarz fordert generationengerechte Haushaltspolitik“](#) vom 3. April 2025; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

## 2.3 Gesetzliche Leistungen

- <sup>34</sup> Der Staatshaushalt unterliegt ausgabenseitig einer Vielzahl von Bindungen. Sie bilden sich ab in Personalausgaben und in den Förderbereichen der Bundes- und EU-Programme sowie in den Versorgungsausgaben. Daneben können die Ausgaben des Landes auf Gesetzen beruhen, die zu einer Geldleistung verpflichten oder die Verwaltung zu einer solchen unter bestimmten Voraussetzungen berechtigen. Den Haushalt binden sowohl bundes- als auch landesgesetzliche Leistungen.

### 2.3.1 Bindungsgrad

- <sup>35</sup> Mit 48 % ist im Jahr 2024 wie im Vorjahr weiterhin nahezu die Hälfte der Gesamtausgaben des Freistaates den gesetzlichen Leistungen zuzuordnen.<sup>17</sup> Innerhalb der gesetzlich gebundenen Ausgaben entfiel der größte Anteil mit 39 % (4.698 Mio. €) auf den kommunalen Finanzausgleich.<sup>18</sup>

- <sup>36</sup> Danach folgten vor allem die Ausgaben im Sozial- und Bildungsbereich und für die künftige Altersversorgung von Beamten und anderen Versorgungsempfängern. Die höchsten Ist-Ausgaben 2024 beliefen sich für die

- Zuführungen an den Generationenfonds auf 1.043 Mio. €,
- Zuweisungen für die Kinderbetreuung auf 932 Mio. €,
- Erstattungen nach dem AAÜG auf 758 Mio. € und
- Förderung nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft auf 583 Mio. €.

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

### 2.3.2 Kommunalen Finanzausgleich

- <sup>38</sup> Der Freistaat Sachsen ist im Bereich der gesetzlichen Leistungen zu Zahlungen an die kommunale Ebene auf der Grundlage des SächsFAG verpflichtet. Dabei handelt es sich um Zuweisungen für laufende und investive Zwecke an Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Mittelbereitstellung für den kommunalen Finanzausgleich folgt dem gesetzlich verankerten Gleichmäßigkeitsgrundsatz; vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 SächsFAG.

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
laufende Zuweisungen	2.496	2.508	2.771	2.869	3.118	3.649	3.355	3.367	3.780	3.823
investive Zuweisungen	442	408	416	440	283	467	257	249	549	556
<b>Gesamt</b>	<b>2.938</b>	<b>2.915</b>	<b>3.186</b>	<b>3.309</b>	<b>3.401</b>	<b>4.115</b>	<b>3.611</b>	<b>3.616</b>	<b>4.329</b>	<b>4.379</b>
Anteil an den bereinigten Ausgaben des Freistaates in %	16,9	16,8	18,1	17,4	17,5	19,2	17,7	17,2	18,2	17,6

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

Hinweis: Ohne Berücksichtigung der besonderen Finanzierungsvorgänge der Gruppen 884 (Zuweisungen für Investitionen an Sondervermögen), 916 (Zuführungen an das Sondervermögen "Kommunaler Vorsorgefonds") und 981 (Verrechnungen zwischen Kapiteln für Beteiligung der Kommunen an den Ausgaben für den BOS-Digitalfunk und für E-Government Basiskomponenten). Diese Vorgänge adressieren nicht kommunale Empfänger und sind nicht mit einem Geldfluss an solche verbunden.  
Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- <sup>39</sup> Der Anstieg der Zuweisungen im Rahmen des SächsFAG im DHH 2023/24 gegenüber dem DHH 2021/2022 resultiert insbesondere aus einem Anstieg der Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden, die Landkreise und die Kreisfreien Städte mit über 880 Mio. €. Im Bereich der investiv zweckgebundenen Schlüsselzuweisungen nach § 15 SächsFAG betrug die Erhöhung 390 Mio. €.

<sup>17</sup> Die Angaben in diesem Punkt zum Haushaltsjahr 2024 basieren auf dem vorläufigen Kassen-Ist.

<sup>18</sup> Betrag einschließlich der Gruppen 884 (Zuweisungen für Investitionen an Sondervermögen), 916 (Zuführungen an das Sondervermögen "Kommunaler Vorsorgefonds") und 981 (Verrechnungen zwischen Kapiteln für Beteiligung der Kommunen an den Ausgaben für den BOS-Digitalfunk und für E-Government Basiskomponenten).

- 40 Das Ergebnis der Verhandlungen zum kommunalen Finanzausgleich der Jahre 2025 und 2026 im Freistaat Sachsen ist in einem Eckpunktepapier niedergelegt.<sup>19</sup>
- 41 Der SLT erhöhte gegenüber dem Regierungsentwurf für den DHH 2025/2026 die Finanzausgleichsmasse im SächsFAG um insgesamt 115 Mio. € und nahm in dieser Form die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2025 auf.<sup>20</sup>

### 2.4 Zuweisungen des Freistaates an den kommunalen Bereich

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

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
laufende Zuweisungen	4.719	5.011	5.149	5.341	5.760	6.414	6.227	6.433	7.150	7.422
investive Zuweisungen	945	826	830	984	944	1.312	913	864	1.251	1.176
<b>Zuweisungen gesamt</b>	<b>5.664</b>	<b>5.837</b>	<b>5.978</b>	<b>6.324</b>	<b>6.705</b>	<b>7.726</b>	<b>7.141</b>	<b>7.297</b>	<b>8.401</b>	<b>8.598</b>
Anteil an den bereinigten Ausgaben des Freistaates in %	32,5	33,6	34,0	33,3	34,5	36,0	35,0	34,8	35,2	34,6

Quelle: 2015 bis 2023 HR, 2024 Kassen-Ist.  
Hinweis: Ohne Berücksichtigung der besonderen Finanzierungsvorgänge der Gruppen 884 (Zuweisungen für Investitionen an Sondervermögen), 916 (Zuführungen an das Sondervermögen "Kommunaler Vorsorgefonds") und 981 (Verrechnungen zwischen Kapiteln für Beteiligung der Kommunen an den Ausgaben für den BOS-Digitalfunk und für E-Government Basiskomponenten). Diese Vorgänge adressieren nicht kommunale Empfänger und sind nicht mit einem Geldfluss an solche verbunden.  
Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

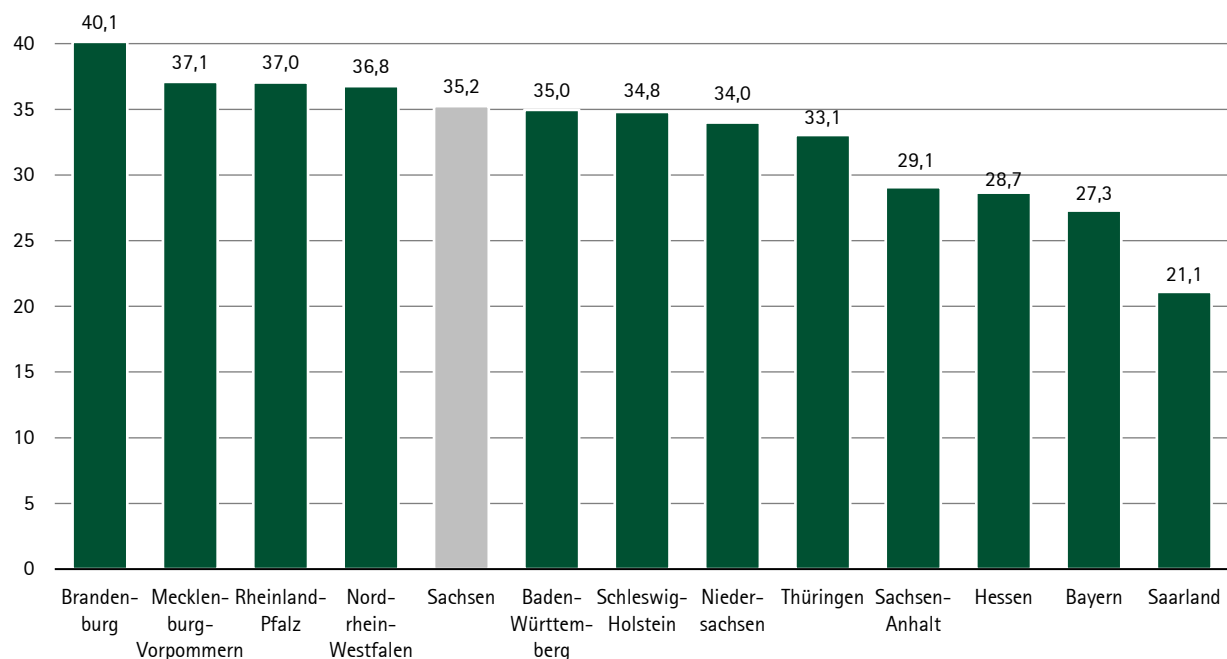
- 43 Die Zuweisungen des Freistaates an den kommunalen Bereich betragen seit Jahren gut ein Drittel der Staatsausgaben. Mit einem Betrag von 8.598 Mio. € stiegen die Kommunalzuweisungen im Haushaltsjahr 2024 auf einen neuen Höchststand. Insbesondere im Bereich der laufenden Zuweisungen ist ein stetiger Zuwachs zu verzeichnen. Die Zuweisungen nahmen im Betrachtungszeitraum insgesamt um 2.934 Mio. € zu. Dies entspricht einer Steigerung um 52 %.
- 44 Die investiven Zuschüsse neigten in der Vergangenheit – mit Ausnahme des Coronajahres 2020 – zum Rückgang und sind aber in den letzten beiden Jahren 2023 und 2024 wieder deutlich gestiegen. Dies betraf nur die Leistungen nach dem SächsFAG; vgl. Pkt. 2.3.2. Die investiven Zuweisungen außerhalb des SächsFAG sind 2024 gegenüber dem Vorjahr gesunken.
- 45 Außerhalb des SächsFAG sind die laufenden Zuweisungen deutlich über 200 Mio. € in 2024 gegenüber 2023 angestiegen. Ursache hierfür waren insbesondere die gestiegenen Ausgaben für den Aufenthalt, Unterbringung und Rückführung von Asylbewerbern. Die in Kap. 03 04 Tit. 633 52 veranschlagten Leistungen während des Aufenthaltes in den Landkreisen und Kreisfreien Städten wiesen Mehrausgaben von 116 Mio. € gegenüber 2023 auf. Ein weiterer Anstieg war im Bereich der Sozialausgaben mit rd. 72 Mio. € bei Kap. 08 03 Tit. 633 02 und 633 04 zu verzeichnen. Dort waren die Ausgaben für Unterkunft und Heizung aus Mitteln des Bundes und Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung aus Mitteln des Bundes ausgebracht.
- 46 Im Ergebnis der regionalisierten Steuerschätzung vom Oktober 2025 müssen die Gemeinden gegenüber der Schätzung vom Mai 2025 mit insgesamt 38 Mio. € geringeren Steuereinnahmen für 2025 und 2026 rechnen.

<sup>19</sup> Pressemitteilung SMF vom 21. Juni 2024 – [Einigung: Finanzministerium und kommunale Verbände legen Eckpunkte für den kommunalen Finanzausgleich 2025/26 fest](#); zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.  
<sup>20</sup> LT-Drs. [8/2952](#), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses zum Gesetzentwurf der Staatsregierung, Fünftes Gesetz zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen (LT-Drs. 8/2152); zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

## 2.5 Kommunalzuweisungsquote im Ländervergleich

- <sup>47</sup> Beim nachstehenden Vergleich der Zuweisungen der Länder an die Kommunen ist stets zu bedenken, dass in den Ländern unterschiedliche Aufgabenverteilungen zwischen staatlicher und kommunaler Ebene bestehen. Auch können Sonderfinanzierungen aus Nebenhaushalten vorliegen. Beides kann Einfluss auf die Höhe der staatlichen Zuweisung haben.
- <sup>48</sup> Die **→ Kommunalzuweisungsquote** errechnet sich als Anteil der Kommunalzuweisungen an den bereinigten Ausgaben.
- <sup>49</sup> Die sächsische Quote hat sich mit 35,2 % im Haushaltsjahr 2023 gegenüber dem vorjährigen Ergebnis von 34,8 % leicht erhöht. Ab dem Jahr 2020 war die Zuweisungsquote durch coronabedingte Hilfen überdurchschnittlich stark gestiegen. 2023 wuchsen die Zuweisungsquoten in allen Flächenländern in unterschiedlichem Maß an. Die Position des Freistaates im Ranking des Haushaltsjahres 2023 änderte sich um eine Position von der 4. auf die 5.

Abbildung 2: Kommunalzuweisungsquoten der Flächenländer 2023 (%)

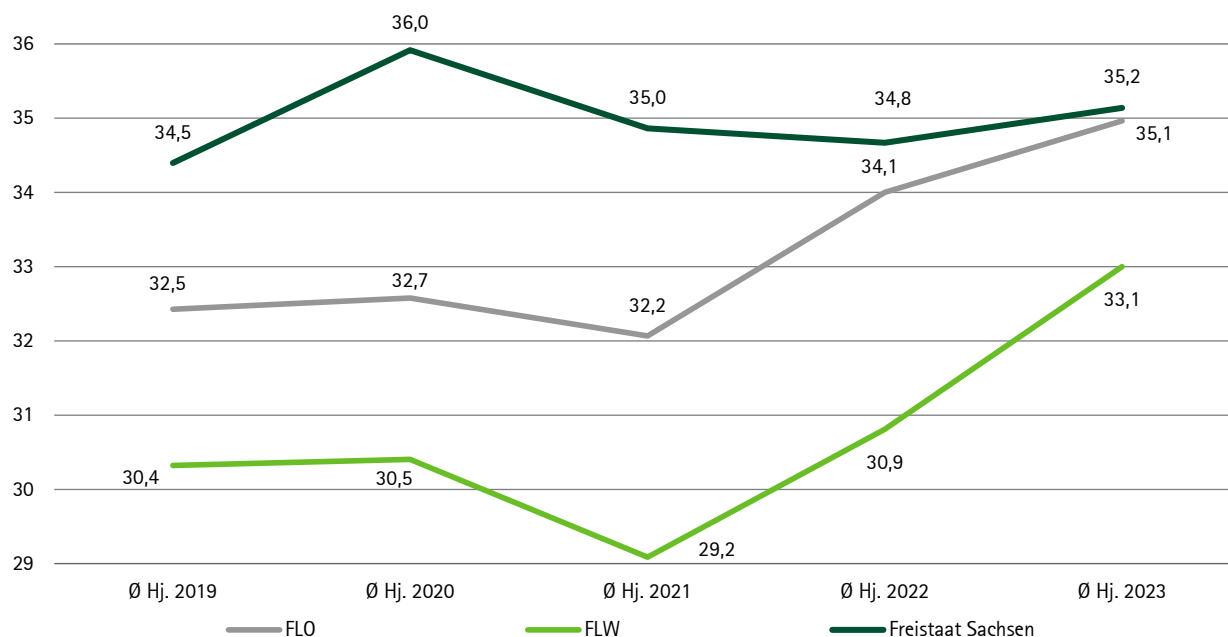


Quelle: 2023 HR für Sachsen; Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister, Vierteljahreskassenstatistik, Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte); eigene Berechnung.

- <sup>50</sup> Die Kommunalzuweisungsquote in den FLO steigt im Haushaltsjahr 2023 auf 35,1 % und ist weiterhin höher als bei den FLW (33,1 %). Die Quote aller Flächenländer liegt bei 33,4 %.

<sup>51</sup> Die Quoten im Zeitverlauf betrachtet ergeben nachfolgendes Bild:

Abbildung 3: Entwicklung Kommunalzuweisungsquoten der Flächenländer in den Jahren 2019 bis 2023 (%)



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

<sup>52</sup> Der Anteil der Kommunalzuweisungen an den bereinigten Ausgaben nimmt in allen Flächenländern seit 2021 überwiegend zu. Im Haushaltsjahr 2023 bildet sich anhand der Durchschnittswerte ein weiterer starker Anstieg ab. Das Zuweisungsniveau bewegte sich damit seit 2019 um über 2,6 Prozentpunkte nach oben.

### 3 Ausblick auf Risiken und Herausforderung

#### 3.1 Mittelfristige Finanzplanung

<sup>53</sup> In der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates 2024 bis 2028 vom 24. März 2025 beschreibt das SMF die erkennbaren einnahme- und ausgabeseitigen Risiken sowie ihre möglichen Auswirkungen auf das staatliche Budget.<sup>21</sup>

<sup>54</sup> Einnahmeseitig sind die Wirkungen auf die Steuereinnahmen durch die von hoher Unsicherheit geprägte gesamtwirtschaftliche Lage. Zu nennen sind dabei insbesondere die Wachstumsschwäche Deutschlands und die Folgen ausgedehnter Handelskonflikte.

<sup>55</sup> Ausgabeseitig halten insbesondere der aus den zurückliegenden überdurchschnittlichen Tarifsteigerungen resultierende Preisauftrieb sowie mögliche dauerhafte Zollerhöhungen die Inflationsgefahr hoch. Die Wirkungen schlagen sich unmittelbar in den Personal- und Versorgungsausgaben sowie Bau- und Sachausgaben des Freistaates nieder.

<sup>21</sup> LT-Drs. 8/2267.

### 3.2 Verpflichtungsermächtigungen

- <sup>56</sup> Daneben sieht der SRH ein erhöhtes Budgetrisiko aufgrund bestehender Vorbelastungen künftiger Haushalte aus VE. Diese wachsen lt. DHH 2025/2026 bis Ende 2026 auf 7,9 Mrd. € an.
- <sup>57</sup> Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen können auch Nebenhaushalte aufweisen. Beispielsweise gelten über § 4 Abs. 6 Satz 3 Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Fonds für digitale Teilhabe und schnelles Internet“ VE im Umfang von 1,4 Mrd. € als ausgebracht. Der Umfang und die Art der Vorbelastungen wird jedoch aus den Plandokumenten nicht deutlich. Im Wirtschaftsplan erscheinen die VE entgegen § 26 Abs. 3 Satz 2 SÄHO nicht.
- <sup>58</sup> Das SMF ist der Auffassung, dass § 4 Abs. 6 Satz 3 Errichtungsgesetz von der Pflicht zur Ausweisung der VE entbindet. Dies ist jedoch nicht zutreffend. Der § 4 Abs. 6 Satz 3 Errichtungsgesetz entbindet lediglich von der Ausbringungspflicht, nicht jedoch von den Transparenz-, Nachweis- und Informationspflichten des § 26 Abs. 3 Satz 2 SÄHO, die durch die Beifügung von Übersichten sichergestellt werden.

### 3.3 Infrastrukturmittel für die Länder und Gemeinden

- <sup>59</sup> Mit dem Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz (LuKIFG) hat der Bundestag den neu geschaffenen Art. 143h Abs. 2 GG einfachgesetzlich umgesetzt.<sup>22</sup> Das Gesetz enthält Regelungen zur Nutzung des Anteiles der Länder am Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“ des Bundes i. H. v 100 Mrd. €.
- <sup>60</sup> Art. 143h Abs. 1 GG schreibt für das zu errichtende Sondervermögen im Umfang von bis zu 500 Mrd. € vor, dass diese Gelder für zusätzliche Investitionen Verwendung finden sollen. Ob sich dieses Kriterium der Zusätzlichkeit auch auf die gem. Art. 143h Abs. 2 GG den Ländern zugedachten Mittel bezieht, bleibt undeutlich. Das LuKIFG sieht für die Länder hier keine entsprechenden bindenden Maßgaben vor.
- <sup>61</sup> Ob die zusätzlichen Mittel budgetentlastend für Sachsen wirken werden, ist von der Art der Umsetzung im Staatshaushalt abhängig. Die Länder können größtenteils selbst über die Verwendung der Gelder entscheiden. Der Haushaltsgesetzgeber muss über die Qualität der Maßnahmen als Investition in die öffentliche Infrastruktur wachen – und es ist unbedingt ratsam, Zusätzlichkeit zu gewährleisten. Weiterhin hat er den an die Kommunen weiterzureichenden Anteil sicherzustellen.
- <sup>62</sup> Ziel von Regierung und Parlament sollte es nach Auffassung des SRH sein, die Mittel für nachhaltige Investitionen in die öffentliche Infrastruktur zu verwenden, die Sachsen und seinen Kommunen mittel- und langfristig ihre dauernde Leistungs- und Handlungsfähigkeit sichern.
- <sup>63</sup> Der SRH empfiehlt, den Mitteleinsatz einer strengen Überwachung zu unterwerfen. Versuche, Haushaltsmittel zu ersetzen und größere konsumtive Spielräume zu erlangen, sind zu unterbinden.

### 3.4 Wirtschaftsstärkungsgesetz

- <sup>64</sup> In welchem Umfang der Bund die mit dem als „Investitionsbooster“ bezeichneten Wirtschaftsstärkungsgesetz<sup>23</sup> verbundenen steuerlichen Belastungen der Länder und der Kommunen ausgleicht, bleibt von weiteren Vereinbarungen abhängig. Bislang existiert dazu nur eine politische Zusage.<sup>24</sup> Die Steuerausfälle können sich für den Freistaat bis 2029 auf bis zu 830 Mio. € und die sächsischen Kommunen auf rund 400 Mio. € belaufen.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Gesetz zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG) vom 20. Oktober 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 246).

<sup>23</sup> Gesetz für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland (BGBl. 2025 I Nr. 161 vom 18. Juli 2025).

<sup>24</sup> Medieninformation SK „Bund-Länder-Beschluss schafft Grundlage für steuerliches Investitionssofortprogramm und finanzielle Entlastung von Ländern und Kommunen“ vom 24. Juni 2025; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

<sup>25</sup> Sächsische Zeitung vom 11. Juli 2025, Seite 7, „Sachsens ‚Ja‘ zum Booster-Paket“.



### 3.5 Schuldenbremse

- <sup>65</sup> Die Verfassung für den Freistaat Sachsen sieht mit Art. 95 Abs. 4 und Abs. 5 seit 2014 2 Ausnahmeregelungen von der Schuldenbremse vor, die es erlauben, Kredite aufzunehmen. Die Notlagenkreditermächtigung des Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen und die flankierenden Regelungen der Haushaltsordnung hat das Land in der Covid-19-Pandemie stark in Anspruch genommen.<sup>26</sup>
- <sup>66</sup> Der 20. Bundestag hat eine Änderung des Art. 109 Abs. 3 GG beschlossen, mit welcher u. a. eine Erweiterung der Verschuldungsmöglichkeiten für die Länder verbunden ist. Diese sollen als Ländergesamtheit Einnahmen aus Krediten von bis zu 0,35 % je Haushaltsjahr im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt erzielen dürfen.<sup>27</sup>
- <sup>67</sup> Die vom SLT hierzu vorgenommene Novelle der Sächsischen Haushaltsordnung mit Wirkung ab dem Jahr 2026 bleibt weit hinter der Klarheit der bisherigen landesrechtlichen Regelungen zur Verschuldung zurück.<sup>28</sup>
- <sup>68</sup> Für den SRH ist gegenwärtig nicht ersichtlich, welche konkrete Verschuldungsmöglichkeit sich für den Freistaat zusätzlich ergeben wird. **Davon abgesehen empfiehlt der SRH, den Weg der soliden sächsischen Haushaltspolitik weiterzugehen und den Haushaltsausgleich grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten herbeizuführen.**
- <sup>69</sup> Der Rechnungshof sieht dazu den von der Staatsregierung angekündigten Schritten zur Erschließung der von ihr erkannten Konsolidierungsbedarfe für den Ausgleich des kommenden DHH 2027/2028 sowie folgender Finanzplanungsperioden gespannt entgegen.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Der SRH hat sich in seinen zurückliegenden Jahresberichten intensiv mit den Notlagenkrediten zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie auseinandergesetzt.

<sup>27</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I [Nr. 94](#) vom 24. März 2025).

<sup>28</sup> Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Juni 2025 (SächsGVBl. S. 285).

<sup>29</sup> [Einbringungsrede](#) zum Entwurf eines DHH für die Jahre 2025 und 2026 von Finanzminister Christian Piwarz am 3. April 2025 im Sächsischen Landtag.



Der Wert des Vermögens im Haushaltsjahr 2023 liegt um mehr als 12 Mrd. € unter dem der Schulden des Freistaates.

Erstmals seit Aufstellung der Vermögensrechnung sinkt der Vermögensbestand unter seinen Vorjahreswert.

## 1 Vorbemerkung

- <sup>1</sup> Die → **Vermögensrechnung** bildet den Bestand des Vermögens und der Schulden des Freistaates Sachsen zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres ab. Das SMF legt sie jährlich zur Entlastung der Staatsregierung vor. Zweck der Vermögensrechnung nach Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen i. V. m. § 80 Abs. 2 und § 86 SÄHO ist es, das kamerale Rechnungswesen um einen wertmäßigen Nachweis über Vermögen und Schulden sowie deren Veränderung zu erweitern.
- <sup>2</sup> Der SRH richtet bei seiner Prüfung den Blick darauf, ob die Vermögensrechnung belastbare Daten, sachgerechte Bewertungen öffentlicher Güter sowie ausreichend erläuterte Einzelpositionen enthält. Sie soll sowohl die Ressourcen aufzeigen als auch Belastungen des Vermögens des Freistaates verdeutlichen. Dies ist Voraussetzung für die Erstellung von Mehrjahresvergleichen sowie die Einschätzung der künftigen Tragfähigkeit der Haushalte.
- <sup>3</sup> Die Vielzahl der Nebenhaushalte schränkt den finanzwirtschaftlichen Aussagegehalt des Sächsischen Haushaltes ein; vgl. im vorliegenden Jahresbericht den Beitrag Nr. 29, Pkt. 2. Das gilt besonders für den "Corona-Bewältigungsfonds Sachsen" und die zur Finanzierung dieses Sondervermögens aufgenommenen Notlagenkredite.<sup>1</sup>
- <sup>4</sup> Die Vermögensrechnung kann mit ihrem Regelwerk der Buchführung und Rechnungslegung ein Instrument sein, umfassend und eindeutig über die Vermögens- und Schuldenlage des Freistaates Sachsen zu informieren. Dies setzt u. a. Vollständigkeit voraus. Nur wenn alle vorhandenen Vermögens- und Schuldenwerte des Freistaates sowie alle Veränderungen erfasst sind, erhalten die Rechnungslegungsdokumente eine hohe Aussagekraft.
- <sup>5</sup> Der SRH hat seine Prüfung auf der Grundlage der dem SLT vom SMF vorgelegten Vermögensrechnung 2023 durchgeführt.<sup>2</sup>

## 2 Festgestelltes Ergebnis der Vermögensrechnung

- <sup>6</sup> Das SMF bezifferte in der Vermögensrechnung 2023 den Bestand des Vermögens zum Ende des Jahres mit 43.029.500.545,43 € und den Bestand der Schulden mit 55.060.733.984,48 €.
- <sup>7</sup> Der Wert des Vermögens im Haushaltsjahr 2023 liegt somit um mehr als 12 Mrd. € unter dem der Schulden des Freistaates.

## 3 Gesamtbetrachtung von Vermögen und Schulden

- <sup>8</sup> Das SMF hat das Vermögen und die Schulden des Freistaates Sachsen zum 31. Dezember 2023 nebst den jeweiligen Anfangsbeständen der einzelnen Positionen zum 1. Januar 2023 dargestellt.
- <sup>9</sup> In der nachfolgenden Übersicht 1 vergleicht der SRH die Endbestände des Jahres 2023 mit denen des Vorjahres.

<sup>1</sup> Jahresbericht 2025 des SRH – Band I, Beitrag Nr. 6.

<sup>2</sup> Die [Vermögensrechnung 2023](#) ist öffentlich auf der Internetseite des SMF zugänglich; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

Übersicht 1: Vermögens- und Schuldenlage des Freistaates Sachsen

		31.12.2022	31.12.2023	Veränderung ggü. Vorjahr gerundet
Vermögen		in €	in €	in %
<b>A.</b>	<b>Sachvermögen</b>	<b>12.272.075.518</b>	<b>12.481.161.658</b>	<b>2</b>
I.	Grundvermögen für eigene Zwecke	8.450.624.652	8.683.609.505	3
II.	Straßeninfrastrukturvermögen	3.357.706.493	3.292.056.588	-2
III.	Kunst- und Sammlungsgegenstände	54.955.462	62.422.128	14
IV.	Bewegliches Anlagevermögen	408.788.910	443.073.437	8
<b>B.</b>	<b>Finanzvermögen</b>	<b>22.815.934.946</b>	<b>22.795.495.440</b>	<b>0</b>
I.	Beteiligungen*	7.997.719.101	8.069.560.990	1
II.	Stiftungsvermögen*	58.881.900	57.001.110	-3
III.	Sondervermögen*	-428.555.597	23.607.416	keine Angabe
IV.	Ansprüche für Pensionsverpflichtungen	10.238.926.978	11.260.993.751	10
V.	Rücklagen*	4.724.384.206	3.188.630.555	-33
VI.	Ausleihungen	224.578.358	195.701.617	-13
<b>C.</b>	<b>Forderungen</b>	<b>8.374.453.328</b>	<b>7.732.255.485</b>	<b>-8</b>
I.	Offene Sollstellungen der Kassen	752.616.690	811.913.629	8
II.	Steuerforderungen	2.525.616.846	2.423.932.865	-4
III.	Forderungen aus Zuweisungen, Erstattungen, Transfers	250.436.515	178.688.982	-29
IV.	Forderungen gegenüber Beteiligungen	4.831.363.742	4.299.931.621	-11
V.	Sonstige Forderungen	14.419.535	17.788.388	23
<b>D.</b>	<b>Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten</b>	<b>377.814.814</b>	<b>20.587.962</b>	<b>-95</b>
Summe Vermögen		43.840.278.606	43.029.500.545	-2
Schulden				
<b>A.</b>	<b>Kapitalmarktschulden</b>	<b>5.548.645.941</b>	<b>5.768.645.941</b>	<b>4</b>
	davon Notlagenkredite gem. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen	2.000.000.000	2.494.207.507	25
I.	Landesschatzanweisungen	4.750.000.000	5.000.000.000	5
II.	Schuldscheindarlehen	798.645.941	768.645.941	-4
<b>B.</b>	<b>Kassenverstärkungsmittel</b>	<b>6.619.916.217</b>	<b>5.467.782.159</b>	<b>-17</b>
I.	Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten*	0	169.000.000	keine Angabe
II.	Kassenverstärkungsmittel von Rücklagen*	4.724.384.206	3.188.630.555	-33
III.	Kassenverstärkungsmittel von Sondervermögen*	1.287.073.250	1.434.156.677	11
IV.	Kassenverstärkungsmittel von Sonstigen*	608.458.760	675.994.927	11
<b>C.</b>	<b>Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung</b>	<b>35.227.429.807</b>	<b>36.072.830.042</b>	<b>2</b>
I.	Pensionsverpflichtungen	23.509.740.797	24.932.466.026	6
II.	Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG	11.717.689.010	11.140.364.016	-5
<b>D.</b>	<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>6.569.612.615</b>	<b>7.376.332.132</b>	<b>12</b>
I.	Steuerverbindlichkeiten	1.643.354.951	1.562.703.722	-5
II.	Verbindlichkeiten aus Fördermittelbescheiden	3.236.789.027	4.194.814.810	30
III.	Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen	1.259.400.631	1.233.108.437	-2
IV.	Verbindlichkeiten aus durchlaufenden Geldern	430.068.007	385.705.164	-10
<b>E.</b>	<b>Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten</b>	<b>417.491.914</b>	<b>375.143.710</b>	<b>-10</b>
Summe Schulden		54.383.096.493	55.060.733.984	1

Quelle: Vermögensrechnung 2022 und Vermögensrechnung 2023 bezüglich der Werte in der Spalte unter 31.12.2022; Vermögensrechnung 2023 hinsichtlich der Werte unter der Spalte 31.12.2023.

Hinweis: Bei den mit \* gekennzeichneten Positionen handelt es sich um bereinigte Werte. Der SRH hat für die Bereinigung der Zahlen für 2022 nicht die der Vermögensrechnung 2022 zum 31. Dezember 2022, sondern die der Vermögensrechnung 2023 zum 1. Januar 2023 verwendet. Auslöser für die Bereinigung sind v. a. die in Tz. 10 ff. geschilderten Organisationsänderungen, die Umgliederungen in der Vermögensrechnung zur Folge hatten. Mit der Verwendung der Anfangsbestände 2023 sind die zum 1. Januar 2023 wirksam gewordenen Strukturen in den bereinigten Werten abgebildet. Die Prozentangaben vermitteln damit die rein durch laufende Geschäfte des Haushaltsjahres 2023 bedingte Wertentwicklung auf der Vermögens- und Schuldenseite.

- <sup>10</sup> In begründeter Abweichung zum Grundsatz der Bilanzidentität nahm das SMF beim Stiftungsvermögen und Sondervermögen sowie bei den Rücklagen und Kassenverstärkungsmitteln ergebnisneutrale Korrekturen beim Saldenübertrag vom 31. Dezember 2022 zum 1. Januar 2023 vor und erläuterte dies textlich. Der Anlass für diese Korrekturen war u. a. eine organisatorische Änderung bei einer Stiftung.
- <sup>11</sup> Die nicht rechtsfähige Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ ist seit 2023 ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen. Dies hatte zur Folge, dass die Zugehörigkeit zur Position Stiftungsvermögen entfiel und eine Neuordnung zur Position Sondervermögen zu erfolgen hatte. Mit den textlichen Erläuterungen sowie der Anlage „Ergebnisneutrale Umgliederung beim Saldenübertrag vom 31. Dezember 2022 auf den 1. Januar 2023“ stellt das SMF die Anpassungen nachvollziehbar dar.
- <sup>12</sup> Wie bei der vorgenannten Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ hätte das SMF auch die Darstellung zum Staatsbetrieb Geobasisinformation und Vermessung Sachsen ändern müssen. Der Gesetzgeber hat diesen Staatsbetrieb mit Wirkung zum 1. Januar 2023 in ein Landesamt überführt. In der Übersicht zu den Beteiligungen<sup>3</sup> sind die Werte des nicht mehr existierenden Staatsbetriebes jedoch noch in den Anfangswerten zum 1. Januar 2023 enthalten. Die Darstellungsweise beruht nach Angaben des SMF auf einem Saldenvortrag. Die Bereinigung erfolgte im laufenden Haushaltsjahr.
- <sup>13</sup> Seit der Vermögensrechnung 2022 weist das SMF die Notlagenkredite als „davon-Position“ der Kapitalmarktschulden aus; vgl. auf der Schuldenseite die Position A. in der Übersicht 1. Damit kann die Höhe der Notlagenkredite nachvollzogen werden.
- <sup>14</sup> Erstmals sinkt der Vermögensbestand unter seinen Vorjahreswert.
- <sup>15</sup> Er geht gegenüber dem Jahr 2022 um 1,8 % (811 Mio. €) zurück. Um 642 Mio. € geringere Forderungen und um 357 Mio. € kleinere Kassenbestände sowie im Umfang von 20 Mio. € gemindertes Finanzvermögen bilden sich hauptsächlich im Vermögensbestand 2023 ab. Ausschließlich das Sachvermögen konnte leicht gesteigert werden (209 Mio. €); vgl. Übersicht 1.
- <sup>16</sup> Der Anstieg der Schulden setzt sich dagegen unvermindert fort. Diese steigen um 1,2 % (678 Mio. €). Die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung (+845 Mio. €), die Verbindlichkeiten (+807 Mio. €) und die Kapitalmarktschulden (+220 Mio. €) sind dabei die Haupttreiber. Entlastend auf die Gesamtschulden wirkt allein der Rückgang der Kassenverstärkungsmittel (-1.152 Mio. €); vgl. Übersicht 1.

#### 4 Vermögen

- <sup>17</sup> Das Vermögen des Freistaates nimmt zum Ende des Haushaltsjahres 2023 den Wert von 43,0 Mrd. € ein.

##### 4.1 Sachvermögen einschließlich Straßeninfrastrukturvermögen

- <sup>18</sup> Das ➔ **Sachvermögen** spiegelt die Gesamtheit der materiellen Vermögensgegenstände wider. Sein Bestand erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 2 %. Es setzte sich im Wesentlichen aus Grundvermögen für eigene Zwecke im Wert von 8,7 Mrd. € und dem Straßeninfrastrukturvermögen von 3,3 Mrd. € zusammen.
- <sup>19</sup> Das Grundvermögen, welches den Nebenhaushalten des Freistaates Sachsen zugeordnet ist, findet nicht über das Sach- sondern über das Finanzvermögen Eingang in die Vermögensrechnung. Zu Nebenhaushalten zählen juristische Personen des öffentlichen Rechts, Sondervermögen sowie Staatsbetriebe und Beteiligungen an Unternehmen des Privatrechts. Gehört ein Grundstück einem solchen Unternehmen, ist dessen Wert in der Position B. I. Beteiligungen enthalten. Im Haushaltsjahr 2023 blieb der Wert des Grundvermögens in den Nebenhaushalten mit 5,1 Mrd. € auf dem Vorjahresniveau.
- <sup>20</sup> Der Buchwert der Straßeninfrastruktur sinkt weiter ab. Hierzu zählen Grund und Boden, Bauwerke wie z. B. öffentliche Straßen, Brücken und Tunnel sowie Anlagen im Bau.<sup>4</sup> Gegenüber dem Vorjahr beträgt die Differenz 66 Mio. € (-2 %).

<sup>3</sup> [Vermögensrechnung 2023](#), Sonstige Anteilsrechte – Staatsbetriebe und Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe behandelt werden, Seite 31.

<sup>4</sup> [Vermögensrechnung 2023](#), Seite 17f.

- <sup>21</sup> Zu den Investitionsausgaben des Freistaates verweist der SRH auf die Feststellungen<sup>5</sup> in seinem Jahresbericht 2025 – Band I und im vorliegenden Band II, Beitrag Nr. 24, Pkt. 1.6 zu den investiven Ausgaberesten.

## 4.2 Finanzvermögen

- <sup>22</sup> Den größten Bestandteil am Vermögen des Freistaates Sachsen bildete laut Vermögensrechnung mit 53 % das Finanzvermögen. Einen wesentlichen Anteil daran hat der Generationenfonds. Die Ansparungen in diesem Fonds dienen dazu, künftige Versorgungslasten aus den aufwachsenden Pensionsverpflichtungen des Landes zu finanzieren. Sie dienen damit auf haushaltswirtschaftlicher Ebene dem Erhalt politischer Gestaltungsmöglichkeiten.

### 4.2.1 Beteiligungen

- <sup>23</sup> Die Beteiligungen stellten über ein Drittel (35 %) des Finanzvermögens dar. Zu den Beteiligungen zählen die Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts, die Staatsbetriebe und Hochschulen sowie ein Betrieb gewerblicher Art.
- <sup>24</sup> Für die Wertermittlung nutzt die Verwaltung eine → **erweiterte Eigenkapitalspiegelbildmethode**. Bei Beteiligungen an Unternehmen erfasst dieser Ansatz neben dem prozentualen Anteil am Eigenkapital auch die von den Unternehmen im Sonderposten bilanzierten investiven Zuschüsse und Zuweisungen des Freistaates Sachsen.
- <sup>25</sup> Die aus investiven Zuwendungen bestehenden → **Sonderposten** gehören nicht zum Eigenkapital der Unternehmen, da die Investitionsmittel nicht aus eigenen Mitteln entstammen. Es handelt sich aber auch nicht um Kredite, da grundsätzlich keine Rückzahlungspflicht besteht. Die erhaltenen Zuwendungen bilden ein eigenständiges Finanzierungselement. Die Unternehmen passivieren sie als Sonderposten.
- <sup>26</sup> Die im Eigentum oder Miteigentum des Freistaates Sachsen stehenden Beteiligungen repräsentierten insgesamt einen Wert von 8,1 Mrd. €. Dieser Wert steigt gegenüber dem Jahr 2022 geringfügig um 1 % (72 Mio. €) an.

### 4.2.2 Sondervermögen

- <sup>27</sup> Das SMF weist als Vermögensbestandteil der Sondervermögen die Summe der rechnungsmäßigen Endbestände aus, die sich aus einem Liquiditäts- und dem Darlehensbestand zusammensetzen. Die Sondervermögen gehören zu den Nebenhaushalten ohne eigene Rechtspersönlichkeit; vgl. Beitrag Nr. 29, Pkt. 3.1, Tz. 5.

#### Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

- <sup>28</sup> Eines der wirtschaftlich bedeutendsten Sondervermögen des Freistaates ist der „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“. Darüber hinaus war es als einziges der bestehenden Sondervermögen mit einer Kreditermächtigung ausgestattet.
- <sup>29</sup> Aus dieser Kreditermächtigung resultiert eine Verschuldung in Form von Notlagenkrediten i. S. d. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen – dargestellt in Pkt. 5.1.
- <sup>30</sup> Bei der Ermittlung des Vermögenswertes gewinnt der Verschuldungsstand des Sondervermögens i. H. v. rd. 2,5 Mrd. € an Bedeutung, weil das SMF diesen Schuldenbetrag vom Vermögen in Abzug bringt. Im Ergebnis geht das Sondervermögen mit einem negativen Endbestand von -2,0 Mrd. € in die Darstellung der Vermögensrechnung 2022 ein. Daraus errechnet sich ein Gesamtvermögensbestand der Sondervermögen von nur 24 Mio. €.<sup>6</sup>
- <sup>31</sup> Der SRH hat bereits in seinen Vorjahresberichten<sup>7</sup> diese Form der Nachweisung kritisiert und steht seitdem mit dem SMF im Austausch. Das SMF begründete in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit der Darstellungsform mit der aus der kaufmännischen Rechnungslegung entlehnten Eigenkapitalspiegelbildmethode.

<sup>5</sup> [Jahresbericht 2025 des SRH – Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.1.](#)

<sup>6</sup> [Vermögensrechnung 2023](#), Seite 37.

<sup>7</sup> Zuletzt im [Jahresbericht 2024 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 26, Pkt. 4.2.2.](#)

- 32 Die Anwendung der Eigenkapitalspiegelmethode ist bei einem Sondervermögen fragwürdig, da dieses nicht Träger von Rechten an Vermögensgegenständen sein kann. Ebenso kann ein Sondervermögen nicht Schulden haben. Die unterschiedliche Auffassung zur Darstellung bezieht sich daher auch auf den Ausweis von Forderungen gegenüber dem Sondervermögen; vgl. Pkt. 4.3.2.
- 33 Das SMF verweist darauf, dass die fachlichen Hintergründe für das Festhalten am entsprechenden Ausweis in den Erwidern zu den Jahresberichten der Vorjahre wiederholt detailliert dargelegt und mit dem SRH erörtert worden seien.
- 34 Der SRH gibt zu bedenken, dass der vom SMF gewählte Ansatz für die Abbildung der Sondervermögen nur zu einer Aufblähung der Vermögensrechnung führt. Er stellt keinen Erkenntnisgewinn hinsichtlich der Höhe des Vermögensbestandes des Landes und seiner Zusammensetzung dar.
- 35 Dies vorausgesetzt, enthält nachstehende Übersicht eine bereinigte Darstellung des Gesamtvermögensbestandes der Sondervermögen in der Zeitreihenbetrachtung.

Übersicht 2: Endbestände der Sondervermögen (€)

	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023
Grundstock	174.248.490	156.484.436	134.763.769	118.932.247	188.843.595
Darlehensfonds für den Mittelstand	87.858.980	85.342.818	85.622.627	94.610.835	125.709.670
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	4.799.141	1.447.562	2.841.910	3.674.960	3.830.912
Aufbauhilfefonds Sachsen 2002	26.648.778	-	-	-	-
Aufbauhilfefonds Sachsen 2013	128.243.249	122.060.044	111.801.733	100.273.982	100.991.018
Altlastenfonds Sachsen	47.848.446	42.144.781	35.608.938	40.408.251	49.157.631
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	569.990.185	585.288.145	605.796.774	631.513.370	660.089.825
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	14.294.866	14.806.111	27.279.404	31.746.323	28.859.791
Garantiefonds	86.533.976	86.533.976	-	-	-
Stadtentwicklungsfonds Sachsen	2.862.342	2.887.119	2.907.995	2.930.945	2.989.887
Zukunftssicherungsfonds	1.115.996.959	769.200.000	384.600.000	0	0
Braunkohlesanierungsfonds	16.948.652	-	-	-	-
Strukturentwicklungsfonds sächsische Braunkohleregionen	0	0	83.664.099	95.257.528	110.996.909
Klimafonds Sachsen	0	0	25.000.000	45.000.000	60.429.000
Brücken in die Zukunft	333.161.311	209.503.246	146.533.250	89.357.695	43.772.917
Fonds für digitale Teilhabe und schnelles Internet	692.315.956	640.111.867	595.920.389	535.596.962	553.439.219
Asyl- und Flüchtlingshilfefonds	263.217.000	-	-	-	-
Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst	68.283.480	30.234.180	30.888.229	-	-
Kommunaler Strukturfonds	-	116.500.000	71.605.700	38.248.700	16.429.000
Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“	-	-	-	-	69.068.431
Corona-Bewältigungsfonds Sachsen	-	479.888.123	491.692.102	486.617.027	503.207.118
<b>Summe</b>	<b>3.633.251.808</b>	<b>3.342.432.409</b>	<b>2.836.526.920</b>	<b>2.314.168.824</b>	<b>2.517.814.923</b>

Quelle: 2019 bis 2023 Vermögensrechnung; ab 2021 eigene Berechnung bei „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ und der Summe; gekennzeichnet durch Rahmen mit Strichlinie.

Hinweise: „0“ = zum jeweiligen Stichtag Endbestand 0,00 €; „-“ = zum jeweiligen Stichtag bestand das Sondervermögen nicht.  
Der Darlehensfonds für den Mittelstand ist zum 1. Januar 2023 als Nachfolger sechs bestehender Fonds (Mikrodarlehensfonds I, II und III, Nachrangdarlehensfonds I und II sowie Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen) gebildet worden. Die Werte der Vorjahre sind in der Übersicht zusammengefasst.  
Die Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ wird seit 2023 als Sondervermögen geführt.

- <sup>36</sup> Gegenüber dem Haushaltsjahr 2022 stieg der Gesamtbestand der Sondervermögen um 204 Mio. € (+9 %) auf rd. 2,5 Mrd. €. Ein rechnerischer Zuwachs von 69 Mio. € geht auf die Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ zurück, die seit 2023 als Sondervermögen geführt wird.
- <sup>37</sup> Weitere Sondervermögen erfuhren zumindest zum Jahresende 2023 folgende finanzielle Bestandserhöhungen, die auf eigenen Einnahmen oder Zuführungen beruhen können:
- 70 Mio. € – Grundstock,
  - 31 Mio. € – „Darlehensfonds für den Mittelstand“,
  - 29 Mio. € – „Wohnraumförderungsfonds Sachsen“,
  - 18 Mio. € – „Fonds für digitale Teilhabe und schnelles Internet“,
  - 17 Mio. € – „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“,
  - 16 Mio. € – „Strukturentwicklungsfonds sächsische Braunkohleregionen“ und
  - 15 Mio. € – „Klimafonds Sachsen“.
- <sup>38</sup> Folgende Sondervermögen verzeichneten Rückgänge in ihrem Bestand:
- -46 Mio. € – Fonds „Brücken in die Zukunft“,
  - -22 Mio. € – „Kommunaler Strukturfonds“ und
  - -3 Mio. € – „Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen“.

#### Förderung durch Darlehen

- <sup>39</sup> Das Land gewährt Zuwendungen auch als Darlehen und vermeidet dadurch verlorene Finanzhilfen. Bei der darlehensweisen Art der Förderung kann ein Spannungsverhältnis zwischen der Erfüllung des angestrebten Förderzwecks und dem möglichst ungeschmälernten Rückzahlungsanspruch des Freistaates auf die Ausleihungen bestehen.
- <sup>40</sup> Bei den in der Übersicht 3 gelisteten Sondervermögen erfolgte gegenüber dem Haushaltsjahr 2022 ein leichter Rückgang der Darlehensbestände um 2,6 %. Das sind insgesamt 25 Mio. € weniger.
- <sup>41</sup> In den folgenden 3 Sondervermögen repräsentieren Forderungen aus Darlehen deutlich mehr als die Hälfte ihres jeweiligen Bestandes:
- „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“,
  - „Wohnraumförderungsfonds Sachsen“,
  - „Stadtentwicklungsfonds Sachsen“.
- <sup>42</sup> Der Darlehensbestand des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ sinkt Ende 2023 auf 408 Mio. €. Dies ging zurück auf planmäßige Tilgungen sowie die Umwandlung von Darlehen i. H. v. 10 Mio. € für die Staatliche Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH und die Mitteldeutsche Flughafen AG in Kapitalzuführungen.<sup>8</sup> Nunmehr hält der „Wohnraumförderungsfonds Sachsen“ mit 467 Mio. € den größten Darlehensbestand der Fonds.

---

<sup>8</sup> [Haushaltsrechnung 2023](#), Epl. 15, Anlage XIV, Seite 99; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.



### Übersicht 3: Sondervermögen mit Darlehensbeständen

	Bestand am 31.12.2023 in €	davon Darlehen in €	Anteil Darlehen am Bestand in %
Corona-Bewältigungsfonds Sachsen	503.207.118	407.930.151	81
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	660.089.825	467.158.194	71
Stadtentwicklungsfonds Sachsen	2.989.887	1.687.500	56
Darlehensfonds für den Mittelstand	125.709.670	53.081.990	42
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	28.859.791	5.722.096	20
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	3.830.912	133.333	3
Strukturentwicklungsfonds sächsische Braunkohleregionen	110.996.909	657.544	1
<b>Summe</b>	<b>1.435.684.112</b>	<b>936.370.807</b>	

Quelle: 2023 Vermögensrechnung und Zuarbeiten des SMF.

- 43 Im Haushaltsjahr 2023 betrugen die Pauschalwertberichtigungen auf Forderungen rd. 256 Mio. €; davon entfielen allein auf den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ 226 Mio. €.

#### 4.2.3 Rücklagen

- 44 Der Bestand der Rücklagen geht im Haushaltsjahr 2023 gegenüber dem Haushaltsjahr 2022 um 1,5 Mrd. € und damit um ein Drittel zurück.

### Übersicht 4: Bestand der Rücklagen (€)

	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023
Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage	2.482.440.973	1.832.440.973	2.183.454.094	3.672.534.340	2.354.426.951
Personalausgabenrücklage	246.000.000	246.000.000	123.000.000	0	145.000.000
Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gem. § 2 Abs. 3 SächsFAG	182.735.000	79.230.000	211.430.000	735.582.000	391.012.000
Effizienzzrücklage (Personalbudgetierung Forst)	1.650.300	217.500	217.500	0	0
Risikoausgleichsrücklage für Bund-Länderfinanzbeziehungen	0	0	0	0	0
Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV	39.206.500	41.419.700	12.207.300	12.207.300	0
Rücklage für Maßnahmen des Regionalisierungsgesetzes	252.408.227	290.390.931	301.304.168	302.335.900	295.753.200
Rücklage des NSM-Echtbetriebes "JVA Waldheim" aus NSM-Prämie	1.470.469	1.625.131	1.625.131	1.724.667	2.438.405
<b>Summe</b>	<b>3.205.911.469</b>	<b>2.491.324.235</b>	<b>2.833.238.193</b>	<b>4.724.384.206</b>	<b>3.188.630.555</b>

Quelle: 2019 bis 2023 Vermögensrechnung.

Hinweis: Die Effizienzzrücklage (Personalbudgetierung Forst) wird ab Vermögensrechnung 2023 allein in der Bilanz des Staatsbetriebes Sachsenforst dargestellt.

Die vom SMF in Abweichung zum Grundsatz der Bilanzidentität vorgenommenen ergebnisneutralen Korrekturen beim Saldenübertrag vom 31. Dezember 2022 zum 1. Januar 2023 ist in der Übersicht nachvollzogen.<sup>9</sup>

- 45 Hauptgrund für das starke Absinken der Rücklagen ist die Entnahme aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage i. H. v. 1.318 Mio. €. Daneben gingen die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen des SächsFAG (345 Mio. €), die Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV (12 Mio. €) sowie die Rücklage für Maßnahmen des Regionalisierungsgesetzes (7 Mio. €) zurück.
- 46 Nur die Personalausgabenrücklage erfährt mit 145 Mio. € eine in der Gesamtsicht bedeutende Zunahme.

<sup>9</sup> [Vermögensrechnung 2023](#), Pkt. 2.2.5, Seite 39.

#### 4.2.4 Ausleihungen

- 47 Bei den → **Ausleihungen** handelt es sich um Darlehensforderungen des Freistaates Sachsen gegenüber Dritten.
- 48 Im Abschnitt Pkt. 2.2.6 „Ausleihungen“ der Vermögensrechnung 2023 ist die Position „Ausleihungen gegenüber Beteiligungen“ um rd. 6,1 Mio. € zu hoch ausgewiesen. Der korrekte Wert beträgt 59.058.357,31 €. Ursächlich hierfür ist lt. Ermittlung des SRH die doppelte Einrechnung der Darlehen mit Restlaufzeit unter einem Jahr. Laut Stellungnahme des SMF vom 15. September 2025 erfolge die Korrektur in laufender Rechnung.

#### 4.3 Forderungen

- 49 Zum Vermögen des Freistaates zählen auch → **Forderungen**. Dies sind gegenüber Dritten bestehende finanzielle privat-rechtliche oder öffentlich-rechtliche Ansprüche des Freistaates, deren Höhe und Fälligkeit am Stichtag 31. Dezember feststehen; vgl. Einleitung in Ziff. V des Abschnittes F. der VwV Rechnungslegung 2023. Sie spiegeln nach § 241 Abs. 1 BGB das Recht des Gläubigers wider, von einem anderen eine Leistung aufgrund eines Schuldverhältnisses – begründet unmittelbar durch Gesetz oder durch vertragliche Vereinbarung – zu verlangen. Ihre Aktivierungspflicht ergibt sich aus dem Vollständigkeitsgebot des § 246 Abs. 1 HGB.

##### 4.3.1 Steuerforderungen

- 50 Seit der Vermögensrechnung 2019 sind die vollständigen Steuerforderungen des Freistaates Sachsen aus dem Steuererhebungsverfahren der sächsischen Finanzämter zum Stichtag 31. Dezember abgebildet. Der Ausweis der Steuerforderungsanteile von Bund und Kommunen erfolgt korrespondierend mit den Steuerverbindlichkeiten; Übersicht 1, Schulden, Einzelposition D. I.
- 51 Ausweislich der Vermögensrechnung 2023 sanken die Steuerforderungen gegenüber dem Vorjahr um 102 Mio. € (-4 %) auf 2,4 Mrd. €. Das SMF nahm auf die Forderungen je nach Ausfallrisiko Pauschal- sowie Einzelwertberichtigungen vor.

##### 4.3.2 Forderungen gegenüber Beteiligungen

- 52 Die Forderungen gegenüber Beteiligungen sinken gegenüber 2022 um 11 % (531 Mio. €) auf 4,3 Mrd. €. Allein 58 % dieser Forderungen entfallen auf das Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“.
- 53 Das Sondervermögen besitzt jedoch keine Rechtspersönlichkeit und kann deshalb hinsichtlich dieser Forderungen nicht Schuldner sein; vgl. die kritischen Anmerkungen zur Eigenkapitalspiegelbildmethode oben in Pkt. 4.2.2. Es gilt auch hier, dass die gewählte Darstellungsweise nur zu einer Aufblähung der Vermögensrechnung führt, ohne einen Informationsgewinn zu bewirken.

#### 5 Schulden

- 54 Die Schulden des Freistaates setzen sich aus den in der Übersicht 1 dargestellten Positionen zusammen und sind zum Ende des Haushaltsjahres 2023 insgesamt um 678 Mio. € (+1 %) auf 55,1 Mrd. € gestiegen.

##### 5.1 Kapitalmarktschulden

- 55 Die Kapitalmarktschulden weist die Vermögensrechnung für 2023 mit einem Wert von 5,8 Mrd. € aus. Diese steigen gegenüber dem Vorjahr um 220 Mio. € (+4 %).
- 56 Auf die Notlagenkredite gem. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen für den „Corona- Bewältigungsfonds Sachsen“ entfallen 2,5 Mrd. € und damit 43 % der Kapitalmarktschulden.

##### 5.2 Kassenverstärkungsmittel

- 57 Zu den Bestandteilen gehören lt. Vermögensrechnung neben den Kassenverstärkungskrediten von Kreditinstituten die Kassenverstärkungsmittel von Rücklagen, Sondervermögen und Sonstigen. Diese sollen die Liquidität des Freistaates Sachsen begünstigen sowie nach Erläuterungen in der Vermögensrechnung eine Zahlungsverpflichtung des Freistaates gegenüber diesen Nebenhaushalten abbilden und den Verbindlichkeiten zuzuordnen sein.

- 58 Der in der Vermögensrechnung ausgewiesene Bestand an Kassenverstärkungsmitteln betrug am Ende des Jahres 2023 rd. 5,5 Mrd. € und sank gegenüber dem Vorjahr um 17 % (1,2 Mrd. €).
- 59 Diese Entwicklung geht vor allem auf die stark gesunkenen Rücklagen zurück; vgl. Pkt. 4.2.3. Darüber hinaus musste das SMF auch zusätzliche Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten i. H. v. 169 Mio. € zur Liquiditätsbeschaffung einsetzen.

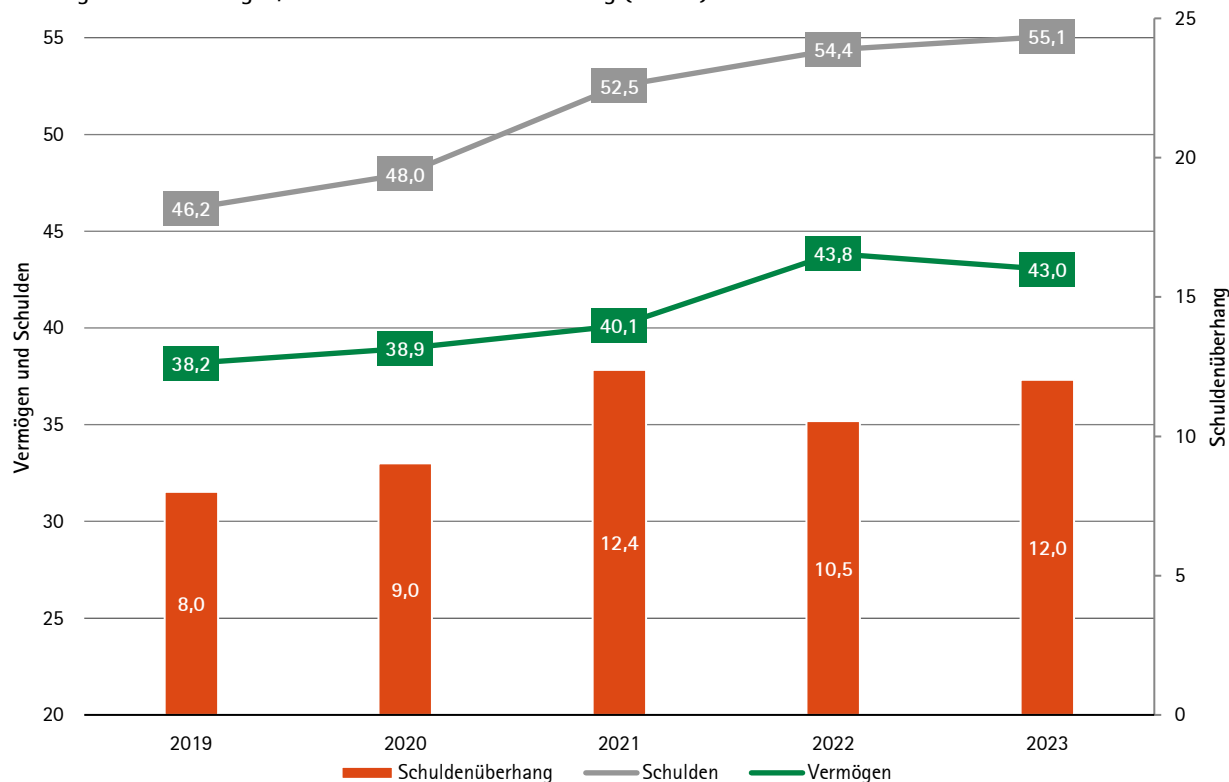
### 5.3 Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung

- 60 Mit zwei Dritteln wichtigster Posten aller Schulden bleiben die Verpflichtungen für die Altersversorgung. Sie steigen gegenüber dem Jahr 2022 um 2 % (845 Mio. €) auf 36,1 Mrd. € und setzen sich zusammen aus den Pensionsverpflichtungen sowie den Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG. Für die Pensionsverpflichtungen gegenüber Beamten und Richtern weist die Vermögensrechnung 24,9 Mrd. € (vgl. dazu Pkt. 7), für die Verpflichtungen des Landes wegen Zahlungen an den Bund auf der Grundlage des AAÜG 11,1 Mrd. € aus.

## 6 Schuldenüberhang

- 61 Ein → **Schuldenüberhang** liegt vor, wenn die ausgewiesenen Schulden das Vermögen übersteigen. Unverändert liegen die sächsischen Schulden weit über dem Wert des Landesvermögens. Im Haushaltsjahr 2023 beträgt die Differenz 12,0 Mrd. € (Vorjahr 10,5 Mrd. €). Lediglich ein Anteil von 78 % der Schulden ist somit durch Vermögen gedeckt.

Abbildung 1: Vermögen, Schulden und Schuldenüberhang (Mrd. €)



Quelle: 2019 bis 2023 Vermögensrechnung.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 62 Der ermittelte Schuldenüberhang 2023 steigt gegenüber dem Vorjahr um weitere 1,5 Mrd. € (14 %) an. Gegenüber 2019 hat sich damit der das Vermögen übersteigende Schuldenbetrag um 50 % erhöht.
- 63 Der Abbau des Schuldenüberhangs im Haushaltsjahr 2022 blieb ein einmaliges Ereignis. Vermögen und Schulden im betrachteten Zeitraum von 2019 bis 2023 entwickeln sich weiter auseinander. Die Schulden wuchsen durchschnittlich mit 4,5 %. Das Vermögen konnte dieser Dynamik mit einem durchschnittlichen Anstieg von nur 3 % nicht folgen.

<sup>64</sup> Der Freistaat bedarf unverändert konsolidierender Maßnahmen, um mittelfristig den aktuell bei 12,0 Mrd. € liegenden Schuldenüberhang abzubauen.

## 7 Deckungslücke bei Pensionsverpflichtungen

<sup>65</sup> Innerhalb der Vermögensrechnung können Teilbereiche, wie etwa die Beamtenversorgung und deren Finanzierung, gegenübergestellt und hinsichtlich des künftigen Zuschussbedarfes bewertet werden. Übersteigen die Verpflichtungen die angesammelten Ansparungen liegt eine sog. → **Deckungslücke** vor.

<sup>66</sup> Zwischen den nachgewiesenen Ansparungen auf der Vermögensseite und den korrespondierenden Pensionsverpflichtungen auf der Seite der Schulden (Übersicht 1, Schulden, Einzelposition C. I.) besteht seit Jahren eine erhebliche Differenz. Diese erhöhte sich im Jahr 2023 auf 13,7 Mrd. €. Basis der Berechnung bildet der in der Haushaltsrechnung<sup>10</sup> nachgewiesene Endbestand des Generationenfonds; vgl. Übersicht 1, Vermögen, Einzelposition B. IV.

<sup>67</sup> Die Anlage der Mittel zur Absicherung künftiger Pensionsverpflichtungen erfolgt im Generationenfonds grundsätzlich über Wertpapiere. Bis zum Jahr 2021 erwarb er nur zinstragende, von der öffentlichen Hand begebene Anleihen. Seit dem Jahr 2021 nutzt der Generationenfonds auch Aktien und aktienbasierte Anlageformen. Für diese gilt lt. der bisherigen Anlagerichtlinie eine Zielquote von 30 % des Kapitals. Ab September 2025 ist eine schrittweise Erhöhung des Aktienanteils auf 40 % vorgesehen.

<sup>68</sup> Grundsätzlich ergeben sich für die Betrachtung des tatsächlich angesparten Kapitals für Pensionsverpflichtungen für das Jahr 2023 zwei unterschiedliche Ansätze:

■ **Ansparungen für Pensionsverpflichtungen auf Basis des Endbestandes des Generationenfonds von 11,3 Mrd. €** (vgl. Tz. 66) und

■ **Marktwert der vom Generationenfonds gehaltenen Wertpapiere von 10,7 Mrd. €.**

<sup>69</sup> Der Differenzbetrag beider Werte stellt momentan einen nicht realisierten Verlust des Vorsorgevermögens dar. Es handelt sich um eine → **stille Last**. Sie liegt vor, wenn ein Vermögensbestandteil überbewertet ist. Das Gegenteil ist die → **stille Reserve** bei einer Unterbewertung. Bei Wertpapieren ergeben sich die stillen Lasten oder Reserven aus dem Unterschied von Nominal- und Marktwert.

<sup>70</sup> Betrachtet man alle Wertpapiere im Depot, so haben sich die stillen Lasten des Generationsfonds als Differenz von Nominal- und Marktwert gegenüber dem Jahr 2022 um 726 Mio. auf 567 Mio. € reduziert.

<sup>71</sup> Bei den Aktienbeständen sind dabei nach Angaben des SMF Ende 2023 dank deutlicher Kursgewinne stille Reserven von 335 Mio. € zu verzeichnen. Die Anleihen weisen stille Lasten von 902 Mio. € aus. Ein Nachteil für den Generationenfonds wird dabei vermieden über das Halten der Schuldverschreibungen bis zur Endfälligkeit auf Grundlage der geltenden Anlagestrategie.

<sup>72</sup> Die beschriebenen Vorgänge führten zu einem leichten Abschmelzen der Deckungslücke des Generationenfonds Ende 2023 auf 14,2 Mrd. €; vgl. Abbildung 2. Bei der Berechnung stellt der SRH auf den Marktwert der **Ansparungen für Pensionsverpflichtungen** ab, welcher den möglichen Veräußerungserlös der Wertpapiere zum 31. Dezember 2023 abbildet.

<sup>10</sup> [Haushaltsrechnung 2023](#), Epl. 15, Anlage II/1-3 A bzw. Anlage II/1-3 B, Seiten 66 bzw. 68; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

Abbildung 2: Entwicklung der Deckungslücke ab 2019 (Mrd. €)



Quelle: 2019 bis 2023 Vermögensrechnung.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 73 Der Grad der durch Ansparungen bereits gedeckten Mittel für künftige Pensionsverpflichtungen erhöhte sich durch den marktbedingten Wertzuwachs der Ansparungen auf 43 % (Vorjahr 38 %). Im Ergebnis sind im betrachteten Haushaltsjahr 2023 Pensionsverpflichtungen im Umfang von 57 % finanziell noch nicht gedeckt.
- 74 Mit dem Wechsel der Anlagestrategie zu mehr Aktien und aktienbasierten Wertpapieren ist sowohl eine höhere Renditeaussicht als auch ein höheres Anlagerisiko verbunden. Beide Einflüsse können zu Wertveränderungen führen und wirken sich damit auf die Pensionsvorsorge aus.
- 75 Zum Stichtag 31. Dezember 2023 kann noch nicht abschließend bewertet werden, ob sich die risikoreichere Anlagestrategie des Generationenfonds bewähren wird. Der Marktwert der Wertpapiere liegt 567 Mio. € (Vorjahr 1.293 Mio. €) unter den Nominalwerten.
- 76 Die Pensionsverpflichtungen übersteigen seit Jahren die erreichten Ansparungen. Die Deckungslücke bleibt im stabil zweistelligen Milliardenbereich.
- 77 Zum Ausgleich des DHH 2025/2026 verringerte das Land die Zuführungen zum Generationenfonds im Umfang von einer halben Milliarde Euro.<sup>11</sup> Die Absenkung steht im Zusammenhang mit einer erwarteten Verbesserung der Erträge in Folge einer geänderten Anlagestrategie des Generationenfonds. Grundlage für die Ermittlung der Zuführungen an den Generationenfonds<sup>12</sup> bildet ein um 0,75 Prozentpunkte auf 5,25 % erhöhter Rechnungszins. Der SRH gibt zu bedenken, dass sich bei Änderung der Anlagestrategie der Druck auf die Renditeerwartung erhöht.

<sup>11</sup> SMF Medienservice, Veröffentlichung vom 24. März 2025, [Staatsregierung beschließt Haushaltsentwurf für 2025 und 2026](#); zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

<sup>12</sup> [Generationenfonds-Zuführungsverordnung](#).

## 8 Zusammenfassung

<sup>78</sup> Nachfolgend stellt der Rechnungshof die prägenden Veränderungen von Vermögen und Schulden in graphischer Form anhand der Angaben aus der Vermögensrechnung des SMF dar:

Abbildung 3: Änderungen beim Vermögen im Haushaltsjahr 2023 (Mio. €)

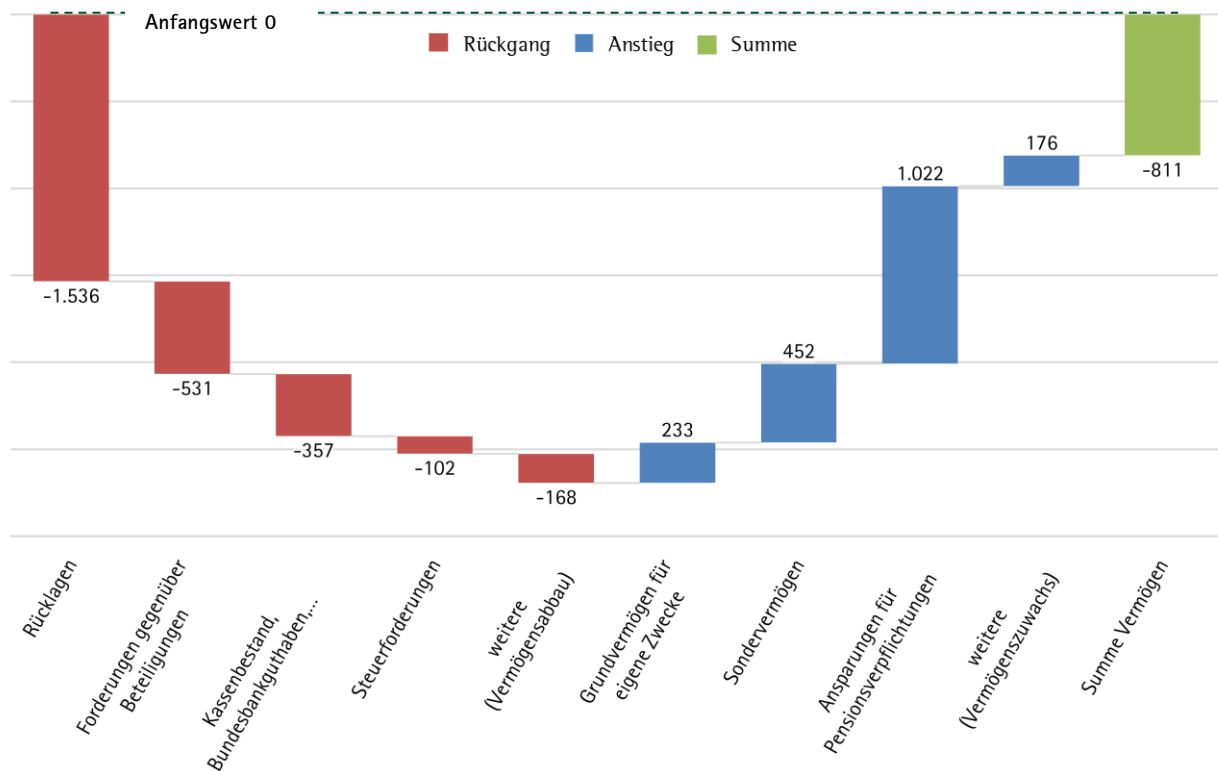
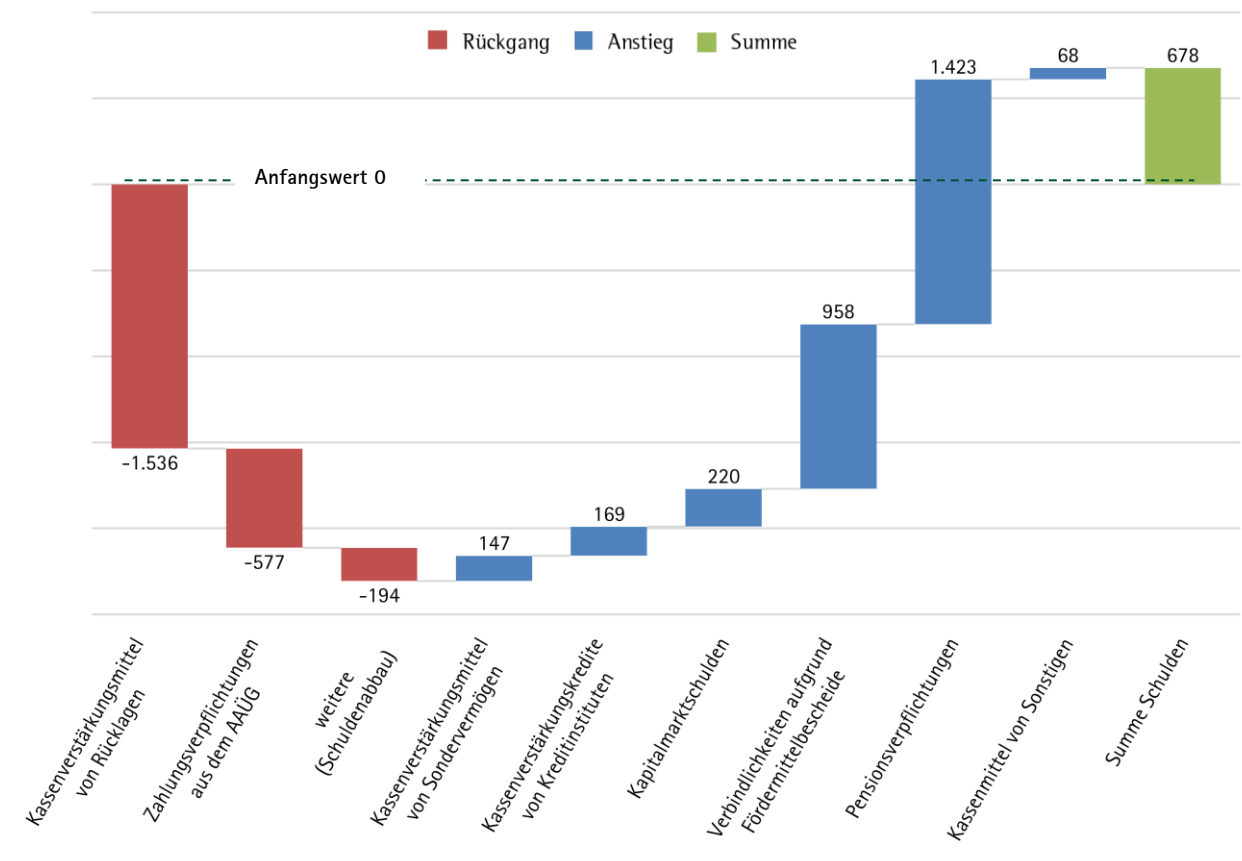


Abbildung 4: Änderungen der Schulden im Haushaltsjahr 2023 (Mio. €)



Quelle (Abbildung 3 und 4): SMF, 2023 Vermögensrechnung.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- <sup>79</sup> Bei einem Anstieg der Schulden von insgesamt 678 Mio. € trat in Summe ein Vermögensabbau von 811 Mio. € ein.
- <sup>80</sup> Mit der ersten aufgestellten Vermögensrechnung wies das SMF den Bestand des Vermögens und der Schulden zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres 2007 nach. Erstmals seitdem sank der Bestand des Vermögens in einer Vermögensrechnung des Landes unter seinen Vorjahreswert.





Mit einem Anteil von 14,1 % an den Gesamtausgaben stellen die Zuführungen an Nebenhaushalte eine bedeutsame Größe zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben jenseits des Staatshaushaltes dar.

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

An Neuerrichtungen und Weiterführungen von Sondervermögen als budgetflüchtige Einrichtungen ist ein restriktiver Maßstab anzulegen. Die Finanzierung von Kernaufgaben des Freistaates hat aus dem Kernhaushalt zu erfolgen.

### 1 Vorbemerkung

- <sup>1</sup> In diesem Beitrag betrachtet der SRH den Bestand und die Entwicklung der Nebenhaushalte, die Zuschüsse und Zuführungen des Freistaates an diese im entlastungsrelevanten Haushaltsjahr 2023 sowie die entsprechenden Ausgaben rückblickend im 10-Jahreszeitraum.

### 2 Einheit und Vollständigkeit des Haushaltes

- <sup>2</sup> Die Haushaltsgrundsätze der Vollständigkeit und Einheit sind in Sachsen verfassungsrechtlich normiert. Art. 93 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen bestimmt, dass **alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsplan** einzustellen sind. Beide Grundsätze dienen denselben Zwecken. Sie sichern die Budgethoheit des Parlamentes, ermöglichen der Öffentlichkeit sowie den Einrichtungen der Finanzplanung und der Finanzkontrolle einen lückenlosen Überblick über das Budget und erschweren die Bildung von Sonderetats.<sup>1</sup>
- <sup>3</sup> Die ➔ **Nebenhaushalte** durchbrechen diese Grundsätze. Sie sind deshalb nur als Ausnahme zulässig und bedürfen einer besonderen Rechtfertigung. Den Nebenhaushalten ist gemeinsam, dass sie meist Mittel zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bewirtschaften, die der Finanzwirtschaft des Landes zuzurechnen sind, ohne vollständig im Landeshaushalt veranschlagt zu sein und ohne dass ihre Einnahmen und Ausgaben in der Haushaltsrechnung des Freistaates im Einzelnen abgebildet sind. Weiterhin sind sie nicht durch verfassungsunmittelbare Notkompetenzen der Art. 96, 98 Verfassung des Freistaates Sachsen gedeckt.<sup>2</sup>
- <sup>4</sup> Nebenhaushalte lassen sich in rechtlich unselbstständige und rechtlich selbstständige Einrichtungen des öffentlichen und privaten Rechts unterteilen. Bei privatrechtlich organisierten Handlungsformen ist die Zurechnung zu bejahen, wenn das Land Eigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt. Dies ist i. d. R. gegeben, wenn eine unmittelbare Beteiligung 50 % oder mehr der Anteile an den Kapital- oder Stimmrechten umfasst oder eine Person des Privatrechts Mittel aus dem Staatshaushalt zweckgebunden erhält.

### 3 Bestand und Entwicklung

#### 3.1 Rechtlich unselbstständige Nebenhaushalte

- <sup>5</sup> Die Gesamtzahl der rechtlich unselbstständigen Nebenhaushalte belief sich mit Stand zum 31. Dezember 2023 auf 33 Einheiten. Sie setzte sich zusammen aus 12 Staatsbetrieben, 5 Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden und 16 Sondervermögen.
- <sup>6</sup> Innerhalb der genannten Gruppe der Nebenhaushalte ergaben sich im geprüften Haushaltsjahr 2023 mehrere Änderungen gegenüber dem Vorjahr.

<sup>1</sup> Vgl. beck online – Heintzen in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 110, Rdnr. 12; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

<sup>2</sup> Vgl. beck online – Heintzen in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 110, Rdnr. 15; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025; Gröpl in: Bonner Kommentar zum GG, 174. EL September 2015, Art. 110, Rdnr. 166, 168; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, S. 37; Schwarz, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 111, 112 (siehe jeweils „Vergleichbare Normen Landesverfassungen“).

### Abgänge

- <sup>7</sup> Seit dem 1. Januar 2023 ist der vormalige Staatsbetrieb Geobasisinformation und Vermessung Sachsen kein Staatsbetrieb mehr. Die Aufgaben nimmt nun das Landesamt für Geobasisinformation Sachsen wahr. Die Organisationsänderung ist in § 15a Abs. 1 Nr. 2 Abs. 2 Sächsisches Verwaltungsorganisationsgesetz (Sächs-VwOrgG) abgebildet.
- <sup>8</sup> Das Sondervermögen „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst“ endete mit Wirkung zum 31. Dezember 2022. Seine Abwicklung ist in § 8 „Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens ‚Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst‘“ angeordnet.
- <sup>9</sup> Der „Fusionsfonds Sachsen“ ist mit Aufhebung des § 1 Abs. 1 Nr. 11 Sächsisches Förderfondsgesetz (SächsFöFoG) zum 1. Januar 2023 entfallen.
- <sup>10</sup> Das Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ ist mit Wirkung vom 1. Januar 2023 außer Kraft getreten. Das Sondervermögen ist damit aufgelöst.

### Zusammenführung

- <sup>11</sup> Der neue „Darlehensfonds für den Mittelstand“ ist als nicht rechtsfähiges Sondervermögen Nachfolger der Mikrodarlehensfonds Sachsen I, II und III, der Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen I und II sowie des „Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen“.

### Zugänge

- <sup>12</sup> Der Freistaat Sachsen hat mit Wirkung zum 1. Januar 2023 den Kommunalen Vorsorgefonds errichtet. Dies erfolgte mit Art. 7, 9 Abs. 1 des Vierten Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen.
- <sup>13</sup> Die Stiftung Fürst-Pückler-Park Bad Muskau zählt ab 1. Januar 2023 zu den Sondervermögen. Dies ist ersichtlich aus § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 SächsVwOrgG und der Zweckbestimmung der im Haushaltsplan veranschlagten Zuführungen an den Nebenhaushalt. Der Wirtschaftsplan, eine Anlage zu Epl. 15, wies für das Haushaltsjahr 2023 Einnahmen und Ausgaben von rd. 14 Mio. € aus.
- <sup>14</sup> Die Errichtung von Sondervermögen steht unter dem aus dem parlamentarischen Budgetbewilligungsrecht nach Art. 93 Abs. 2 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen herzuleitenden Vorbehalt eines hinreichend bestimmten formellen Gesetzes. Überdies sind wegen der Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Gebot der Haushaltseinheit materiell gewichtige Rechtfertigungsgründe erforderlich.<sup>3</sup>
- <sup>15</sup> Ein hinreichend bestimmtes formelles Gesetz für die Errichtung des Sondervermögens Fürst-Pückler-Park Bad Muskau ist nicht ersichtlich. Dieses muss alle vom Parlament zu treffenden relevanten fiskalischen Entscheidungen enthalten.<sup>4</sup> § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 SächsVwOrgG erfüllt diese Voraussetzung nicht und setzt das Bestehen des Sondervermögens lediglich voraus.
- <sup>16</sup> Die Bewirtschaftung des Sondervermögens erfolgte damit ohne ausreichende Ermächtigungsgrundlage.
- <sup>17</sup> Nach Auffassung des SMF in der Stellungnahme vom 15. September 2025 stellen § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und § 9 Abs. 3 SächsVwOrgG eine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage zur Errichtung des Sondervermögens Fürst-Pückler-Park Bad Muskau dar, da der Zweck der Mittelverausgabung in § 9 Abs. 3 SächsVwOrgG hinreichend genau benannt sei. Bei den Anforderungen an die Ermächtigungsgrundlage seien hierbei u. a. das im Hinblick auf das im Verhältnis zum gesamten Haushaltsbudget geringe Volumen der Zuführungen zum Sondervermögen und die Verwendung „lediglich“ vorhandener Landesmittel zu berücksichtigen (keine Kreditaufnahme im Rahmen des Sondervermögens).

<sup>3</sup> Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, Rdnr. 159; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025; [Jahresbericht 2022 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 25](#), Pkt. 4.1, Tz. 31; Berlit/Porzucek, in: Baumann-Haske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl. 2021, Art. 93, Rdnr. 53; Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110, Rdnr. 59.

<sup>4</sup> Staatsgerichtshof des Landes Hessen, a. a. O. (Fußnote 3), Leitsatz 3.

- 18 Der SRH teilt die Sicht des SMF nicht. Die außerbudgetär bewirtschafteten Mittel beim Fürst-Pückler-Park Bad Muskau nehmen einen erheblichen Umfang an und sollen laut Wirtschaftsplan im Haushaltsjahr 2026 ausgabenseitig 30 Mio. € erreichen. Der Gesetzgeber wollte mit § 9 Abs. 3 SächsVwOrgG erkennbar ein Organisationsgesetz zur Regelung des Behördenaufbaus schaffen und damit nach den Umständen kein Errichtungsgesetz: § 9 Abs. 3 SächsVwOrgG enthält keinerlei Vorschriften zur außerbudgetären Bewirtschaftung von Personalausgaben, sächlichen Verwaltungsausgaben und Bauausgaben, die der Wirtschaftsplan des Sondervermögens ausweist.
- 19 Die Einnahmen und Ausgaben sind im Haushaltsplan des Landes zu veranschlagen.

Abbildung 1: Nebenhaushalte Teil 1



Quelle: Eigene Darstellung.

Hinweis: Zum Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste gehört das Landesrechenzentrum Steuern; dieser Teil des Staatsbetriebes verfügt aufgrund der Vorgaben von Art. 108 GG über eine getrennte Rechnungsführung. Die Mikrodarlehensfonds Sachsen I, II und III, der Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen I und II sowie der „Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen“ sind Bestandteile des „Darlehensfonds für den Mittelstand“, § 1 Abs. 2 SächsFöFoG.

### 3.2 Neue „Flucht aus dem Budget“

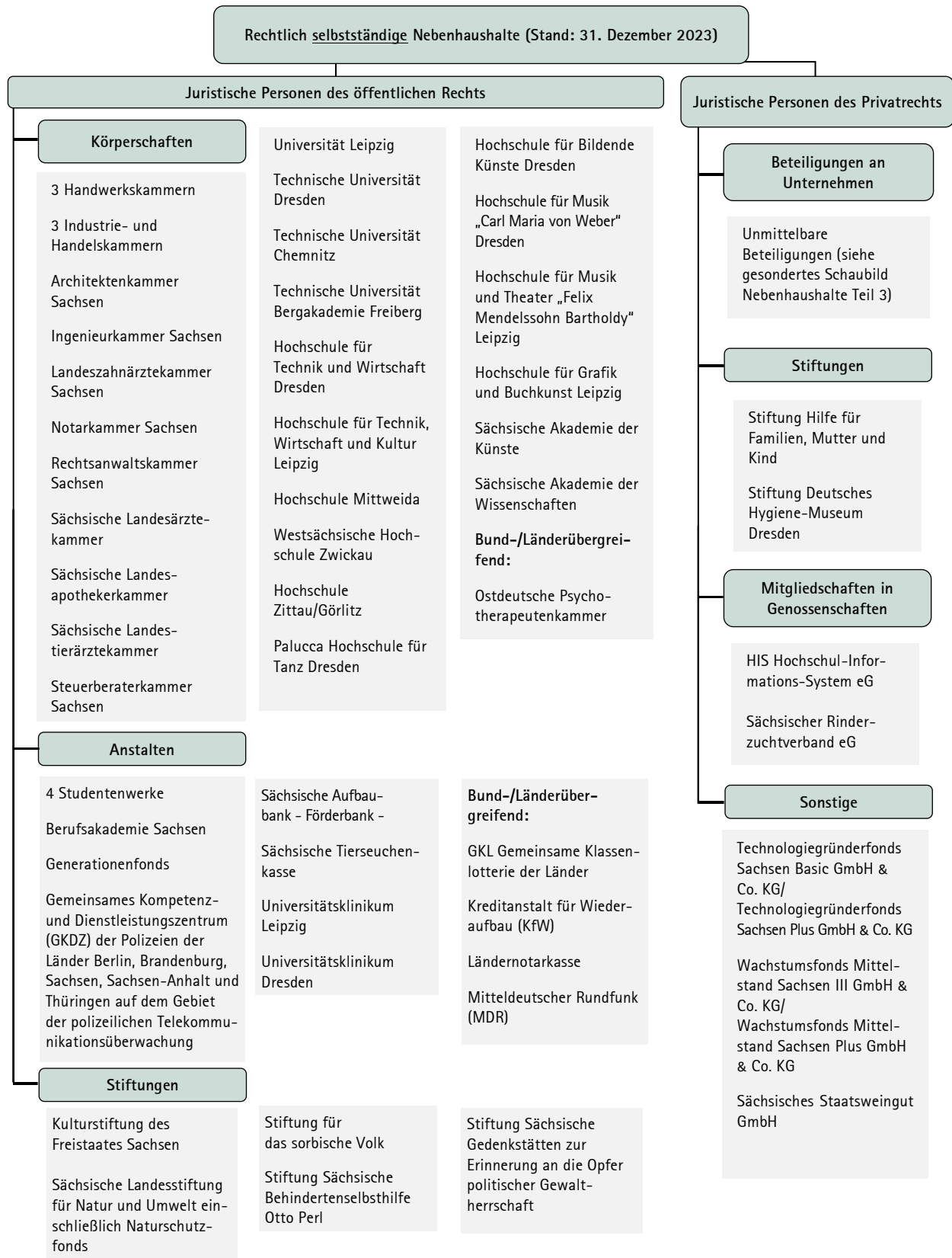
- 20 Die Zahl der unselbstständigen Nebenhaushalte hat sich zwar gegenüber dem Vorjahr verringert. Der Rechnungshof sieht darin jedoch noch keine Umkehr bei der Ausverlagerung von staatlichen Finanzmitteln auf außerbudgetäre Bereiche. Die „Flucht aus dem Budget“ hat vielmehr nicht nur im Bund mit den Änderungen im Grundgesetz, sondern auch im Freistaat Sachsen in jüngster Zeit wieder an Fahrt aufgenommen.

- <sup>21</sup> Denn mit Wirkung zum 10. Juli 2025 hat der Freistaat Sachsen einen nicht rechtsfähigen, vom SMF verwalteten „Sachsenfonds“ als Sondervermögen errichtet. Dies erfolgte mit den §§ 1, 3 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Sachsenfonds“ (Sachsenfonds-Gesetz – SaFoG) als Art. 11 HBG 2025/2026.
- <sup>22</sup> Zweck des Fonds ist die Ermöglichung von strategisch bedeutenden Investitionsvorhaben im Freistaat Sachsen, deren Abbildung in einem Sondervermögen besonders wirtschaftlich ist und der Verfahrensvereinfachung und Verfahrensbeschleunigung dient, § 2 Abs. 1 Satz 1 SaFoG. Hiervon ist nach Satz 2 insbesondere bei neuen Vorhaben auszugehen, die aufgrund ihrer finanziellen Bedeutung und aufgrund der anzunehmenden Umsetzungszeit nicht in den gewöhnlichen Finanzplanungszeitraum eingeordnet werden können und deren Gesamtinvestitionsvolumen mind. 7,5 Mio. € beträgt. Die Fondsmittel stehen neben Zuweisungen zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft (Gesamtinvestitionsvolumen der einzelnen Maßnahme mind. 250.000 €) u. a. nach dem nicht abschließend formulierten § 2 Abs. 3 SaFoG für Maßnahmen der Bildungsinfrastruktur, im Brand-, Zivil- und Katastrophenschutz sowie in den Bereichen Sport, Kultur und Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung.
- <sup>23</sup> Dem SRH erscheint es fraglich, ob die Errichtung des Sachsenfonds materiell hinreichend gerechtfertigt ist.<sup>5</sup> Die Vielzahl der zudem teilweise sehr weit und wenig zielgenau formulierten Verwendungszwecke (Stärkung des Wirtschafts- und Innovationsstandortes Sachsen, der digitalen Verwaltung) erschwert eine hinreichende Steuerung der Mittelverausgabung des Landes und eine wirksame Wahrnehmung des parlamentarischen Budgetrechts und damit die wirtschaftliche Mittelverwendung. Auch ist nicht klar, ob sich aus der Verwendung des Fonds ein Effektivitätsgewinn gegenüber dem Einsatz regulärer Haushaltsmittel ergeben wird. § 2 Abs. 1 Satz 1 SaFoG setzt dies lediglich voraus.
- <sup>24</sup> Aus der Gesetzesbegründung zum SaFoG geht nicht hervor, dass der Beirat gem. § 113 Abs. 3 Satz 1 SÄHO bei der Errichtung des Sondervermögens mitgewirkt hat. Seine Aufgabe ist, insbesondere bei grundsätzlichen Fragen der Konzeption und der langfristigen Strategie zu beraten.
- <sup>25</sup> Im Wirtschaftsplan des Sondervermögens sind keine Titel und Zweckbestimmungen aufgenommen und die Ausgaben für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 jeweils mit 0,00 € beziffert. Entgegen § 113 Abs. 1 Satz 1 SÄHO i. V. m. § 6 und § 11 Abs. 2 Nr. 2 SÄHO war danach keine Notwendigkeit für die Veranschlagung von Ausgaben und auch keine Planreife für die Aufstellung des Wirtschaftsplanes gegeben.
- 3.3 Rechtlich selbstständige Nebenhaushalte**
- <sup>26</sup> Zu den Nebenhaushalten mit eigener Rechtspersönlichkeit zählten mit Stand zum 31. Dezember 2023 u. a. 14 Hochschulen, 4 Studentenwerke, 7 Stiftungen, 2 Uniklinika, die SAB und der Generationenfonds. Der Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung ist in der nachstehenden Abbildung im Wesentlichen durch die berufsständischen Kammern vertreten. Träger der Sozialversicherung gehören nicht in diese Kategorie.
- <sup>27</sup> Der Freistaat Sachsen war an 19 Unternehmen des privaten Rechts, welche die Kriterien der Definition für Nebenhaushalte erfüllen, unmittelbar beteiligt.

---

<sup>5</sup> Zu den Voraussetzungen, die sich im Einzelnen aus dem Urteil Staatsgerichtshof des Landes Hessen vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, juris, Rdnr. 159 ergeben, siehe die Ausführungen im [Jahresbericht 2022 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 25](#), Pkt. 4.1, Tz. 32.

Abbildung 2: Nebenhaushalte Teil 2

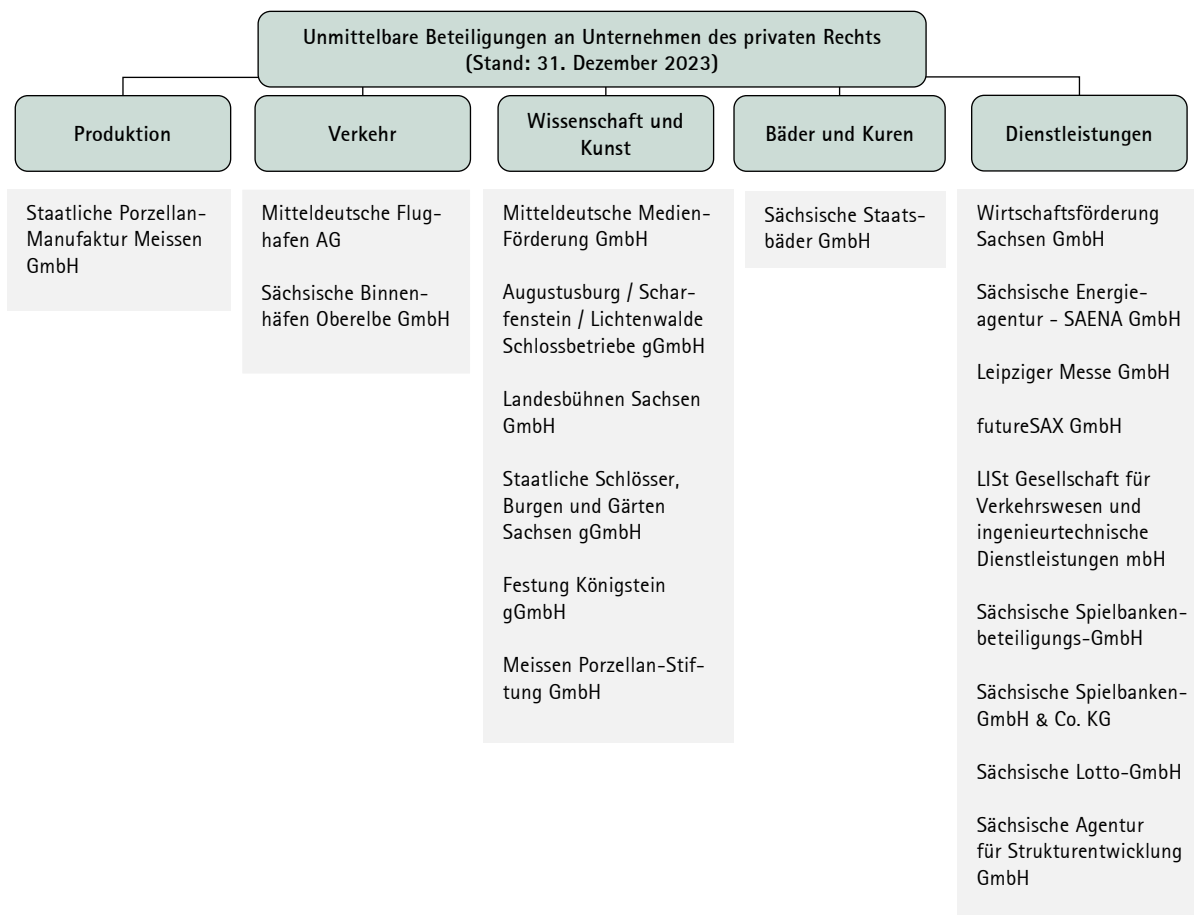


Quelle: Eigene Darstellung. Keine abschließende Aufstellung.

Hinweise: Zur Universität Leipzig und zur Technischen Universität Dresden gehören jeweils Medizinische Fakultäten. Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Sächsisches Hochschulfreiheitsgesetz in der bis 21. Juni 2023 geltenden Fassung waren diese organisatorische Grundeinheiten der Hochschulen. Gleiches gilt ab 22. Juni 2023 nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Sächsisches Hochschulgesetz (SächsHSG). Bis zum Haushalts-jahr 2022 waren beide Medizinische Fakultäten ausweislich des Epl. 12 für DHH 2021/2022 jeweils wie ein Staatsbetrieb nach § 26 SÄHO zu führen. Dieser Hinweis ist im Epl. 12 für den DHH 2023/2024 nicht mehr enthalten. Das SMF benennt als unmittelbare Beteiligungen auch die SAB, KfW und GKL. In Abbildung 2 sind diese als Anstalten des öffentlichen Rechts erfasst.

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

Abbildung 3: Nebenhaushalte Teil 3



Quelle: Eigene Darstellung.

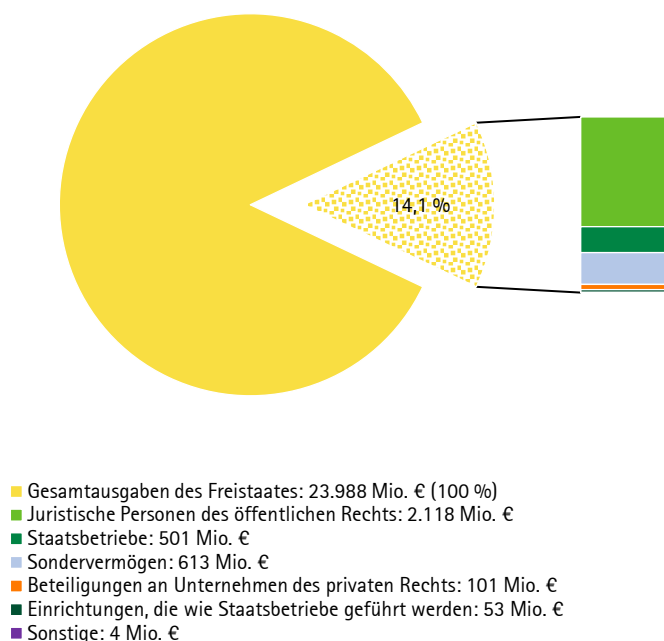
Hinweise: Die Sächsische Dampfschiffahrts-GmbH wird in der Abbildung 3 nicht geführt. Laut Beteiligungsbericht 2024 wurde am 4. Dezember 2020 das Insolvenzverfahren über das Vermögen der Gesellschaft eröffnet. Die Einzelheiten zu den Jahresabschlüssen der Beteiligungen zum Stand 31. Dezember 2023 und Informationen zur Geschäftsentwicklung der o. g. Unternehmen enthält der [Beteiligungsbericht 2024](#) des Freistaates Sachsen; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

#### 4 Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte

29 Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im geprüften Haushaltsjahr 2023 auf rd. 3.390 Mio. € ohne Drittmittel. Sie sind damit gegenüber dem Vorjahr um rd. 701 Mio. € gestiegen. Der Anteil der Ausgaben des Staatshaushaltes, welcher den Nebenhaushalten zugeführt wurde, lag im Haushaltsjahr 2023 bei rd. 14,1 % der Gesamtausgaben. Im Haushaltsjahr 2022 betrug die Quote 11,5 %.

<sup>30</sup> Folgendes Schaubild verdeutlicht die Anteile der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen an den Gesamtausgaben im Haushaltsjahr 2023, gegliedert nach Organisationsformen.

Abbildung 4: Zuweisungen und Zuschüsse an Nebenhaushalte aus dem Kernhaushalt und Gesamtausgaben des Landes im Haushaltsjahr 2023



Quelle: HR 2023.

Hinweis: Bei den Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, sind Erstattungen aus Kap. 08 40 Tit. 671 01 und 671 02, Zuschüsse für Investitionen aus Kap. 08 40 Tit. 891 01 bis 891 11 sowie aus Kap. 08 07 Tit. 891 01 und 891 57 enthalten. Bei der unter „Sonstige“ enthaltenen Stiftung „Deutsches Hygiene-Museum Dresden“ sind die Ausgaben aus Kap. 12 05 TG 66 berücksichtigt. Die Berechnung berücksichtigt nicht die berufsständischen Kammern, die SAB, die KfW, die GKL, den MDR, die Ländernotarkasse, Mitgliedschaften in Genossenschaften und sonstige Einrichtungen aus den Abbildungen 1 und 2. Sie empfangen keine jährlichen Zuführungen oder Zuschüsse aus dem Kernhaushalt.

<sup>31</sup> Unter allen Nebenhaushalten erhalten die juristischen Personen des öffentlichen Rechts mit rd. 2.118 Mio. € den größten Teil der Mittel aus dem Kernhaushalt. Innerhalb der Gruppe verteilen sich die Zuweisungen im Wesentlichen auf die Hochschulen mit 955 Mio. € und den Generationenfonds mit 989 Mio. €. Der Generationenfonds verwendet die Mittel vorrangig vermögenserhaltend für Geldanlagen zur Finanzierung künftiger Versorgungsansprüche der Ruhestandsbeamten des Landes und nicht für eigene laufende Ausgaben.

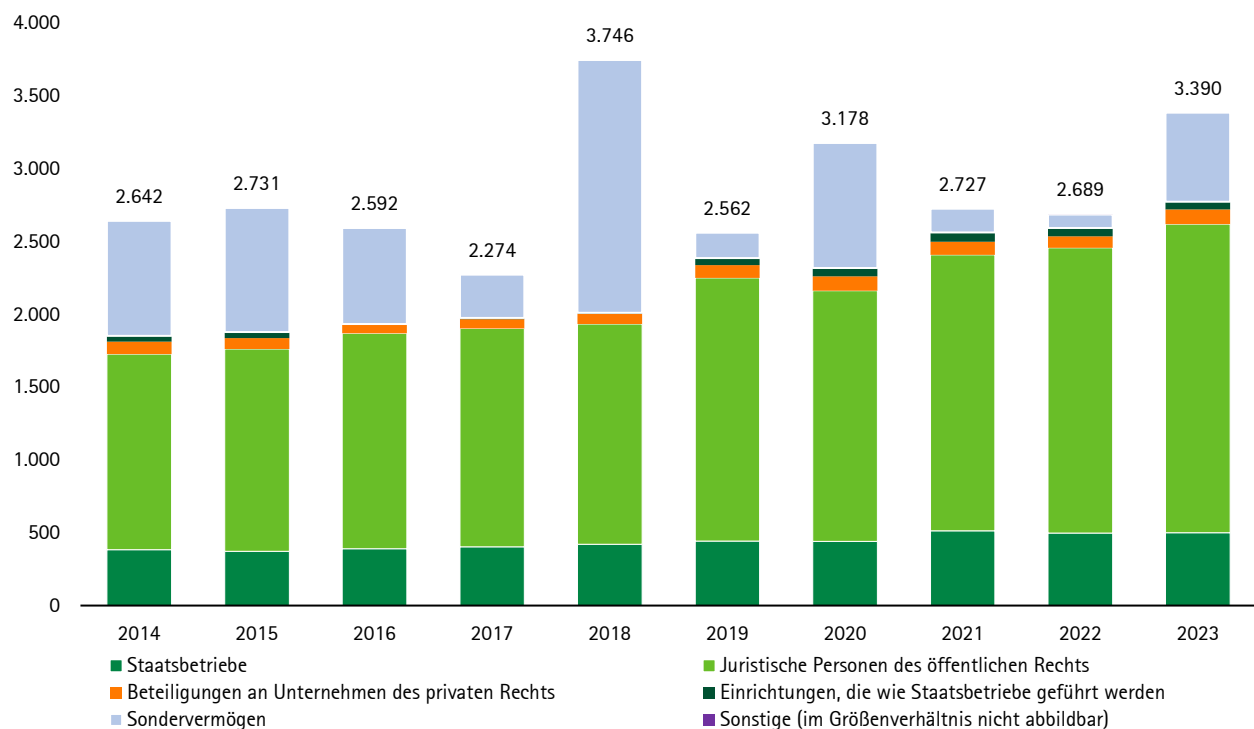
<sup>32</sup> Die nach Umfang der erhaltenen Mittel zweitgrößte Empfängergruppe bilden die Sondervermögen. Die Zuschüsse zu ihrer Finanzierung beliefen sich auf insgesamt 613 Mio. €.

## 5 Entwicklung der Zuschüsse und Zuführungen

<sup>33</sup> Der Finanzbedarf der Nebenhaushalte bemisst sich grundsätzlich nach den Aufgaben, welche die wirtschafts- und rechnungsführenden Einrichtungen für den Staat wahrnehmen. Ein Teil von ihnen ist gesetzlich ermächtigt, Einnahmen zu erheben und benötigt regelmäßig keine Zuschüsse. Dies trifft insbesondere auf die mit Beitrags- hoheit ausgestatteten berufsständischen Kammern oder den zur Gebührenerhebung berechtigten MDR zu, die in der nachfolgenden Abbildung nicht erfasst sind. Andere Einrichtungen, wie die meisten Staatsbetriebe, sind wiederum fast ausschließlich auf die Unterstützung des Landes angewiesen.

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

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



Quelle: HR 2014 bis 2023.

- 35 Die Zuweisungen und Zuschüsse des Freistaates aus dem Kernhaushalt an die Nebenhaushalte zeigten im 10-Jahreszeitraum große Veränderungen. Die Werte reichen von 2.274 Mio. € im Haushaltsjahr 2017 bis 3.746 Mio. € im Haushaltsjahr 2018.
- 36 Die jährlichen Unterschiede waren insbesondere von den Zuführungen an die Sondervermögen verursacht. Diese bewegten sich im betrachteten Zeitraum in einem Rahmen von 93 Mio. € bis 1.735 Mio. €. Im Haushaltsjahr 2023 sind sie gegenüber dem zuletzt niedrigen Wert des Vorjahres von 93 Mio. € um über 500 Mio. € angestiegen. Die aus der Abbildung erkennbaren Spitzen gingen auf Zuführungen zum „Breitbandfonds Sachsen“ und an den „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ im Haushaltsjahr 2018 sowie auf Zuführungen zum „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ im Haushaltsjahr 2020 zurück.
- 37 Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts erhielten mit Ausnahme des Haushaltsjahres 2018 durchgehend den größten Teil an den Zuweisungen. Diese Entwicklung hat sich im betrachteten Zeitraum verstärkt. Der prozentuale Anteil der Zuweisungen und Zuschüsse an diese Empfänger ist von 51 % im Haushaltsjahr 2014 auf 73 % im Haushaltsjahr 2022 gestiegen. Im Haushaltsjahr 2023 war er mit 62 % erstmals wieder rückläufig. Hochschulen und Generationenfonds weisen mit insgesamt 92 % im Haushaltsjahr 2023 den Hauptanteil der Zuweisungen an die juristischen Personen aus.
- 38 Mit der Verlagerung von Einnahmen und Ausgaben in Nebenhaushalte verliert das Parlament wichtige Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrumente, welche die Veranschlagung im Kernhaushalt bietet. Mit einem Anteil von zuletzt 14,1 % an den Gesamtausgaben stellen die Zuführungen an Nebenhaushalte eine finanziell bedeutsame Größe jenseits des Staatshaushaltes dar.



## 6 Ausblick

- <sup>39</sup> An Neuerrichtungen und Weiterführungen von Sondervermögen als budgetflüchtige Einrichtungen ist ein restriktiver Maßstab anzulegen. Die Finanzierung von Kernaufgaben des Freistaates hat aus dem Kernhaushalt zu erfolgen. Die Aufgabenerfüllung ist in der Haushaltsrechnung im Ist abzubilden. Dies gilt insbesondere für strategisch besonders bedeutsame Investitionen in die Infrastruktur des Landes, die sich künftig hingegen nur im „Sachsenfonds“ wiederfinden sollen.
- <sup>40</sup> Der SRH verweist erneut auf seine im Jahresbericht 2022 geäußerten Bedenken<sup>6</sup> betreffend Sondervermögen. Bei dieser Gelegenheit erinnert der Rechnungshof zudem an die Unverbindlichkeit der Wirtschaftspläne für die Sondervermögen und der dort ausgebrachten Titel. Diese sind lediglich informativ als Anlage dem Haushaltsplan beigelegt. Insofern lässt sich dadurch nicht ausschließen, dass ursprünglich investive Zuführungen aus dem Kernhaushalt letztendlich im Sondervermögen für beliebige konsumtive Zwecke ausgegeben werden.
- <sup>41</sup> Solange staatliche Finanzmittel in Sondervermögen außerhalb des Kernhaushaltes geführt werden, ist seitens der Sächsischen Staatsregierung gegenüber dem Parlament und der Finanzkontrolle eine größtmögliche Transparenz über die damit verbundenen Finanzvorgänge zu gewährleisten.
- <sup>42</sup> Der SRH regte dazu im Jahresbericht 2023 an, künftig in den Gesamtplan eine vollständige Übersicht über die geplanten Zuführungen an und geplanten Entnahmen aus allen Sondervermögen sowie über deren aktuelle Bestände aufzunehmen.<sup>7</sup> Ferner schlug der Rechnungshof dem SMF vor, im Gesamtbericht und in den Anlagen zur HR zusätzlich zu den Ist-Werten die Soll-Werte bei Einnahmen und Ausgaben von Sondervermögen einzubinden. Das Ergebnis der Bewirtschaftung von Staatsmitteln in Sondervermögen gem. § 85 Abs. 1 Nr. 2 SÄHO soll titelgenau nach Einnahmen und Ausgaben und damit spiegelbildlich zu den Wirtschaftsplänen dargestellt werden.

---

<sup>6</sup> [Jahresbericht 2022 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 25](#), Pkt. 4.1, Tz. 30 ff.

<sup>7</sup> [Jahresbericht 2023 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 21](#), Pkt. 4, Tz. 27 ff.



Die Gesamtpersonalausgaben erreichten im Haushaltsjahr 2023 den Rekordwert von 8,3 Mrd. €.

Der Stellenplan wuchs 2023 um weitere 1.351 Stellen auf 95.490 Stellen an. Die Anzahl nicht besetzter Stellen war mit 7.339 weiterhin sehr hoch.

Trotz angespannter Landesfinanzen gibt es noch immer keine wirksame Neuausrichtung des sächsischen Stellenplans.

Der Stellenplan ist seit Jahren zu hoch. Um die daraus resultierenden hohen Planansätze für Personalausgaben zu vermeiden, wird seit 2020 eine globale Minderausgabe für Personalausgaben im Haushalt veranschlagt. Diese ist mittlerweile zu einer dauerhaften Position im Sächsischen Haushalt geworden.

### 1 Vorbemerkung

- <sup>1</sup> Der SRH betrachtet im vorliegenden Beitrag die Entwicklung von Personalausgaben und Stellenbestand des Landes mit dem Fokus auf das Entlastungsjahr 2023. In der Analyse werden die Ausgaben für das Personal des Kernhaushaltes sowie der Nebenhaushalte und die Entwicklung des entsprechenden Stellenbestandes in den genannten Bereichen betrachtet. Wegen weiterhin steigender Personalausgaben trotz Streichungen im Stellenplan stellt der SRH Bezüge zum beschlossenen DHH 2025/2026 her.
- <sup>2</sup> Personalausgaben bilden eine wesentliche Ausgabenposition im Sächsischen Haushalt. Deren Begrenzung ist ein sehr wichtiges Anliegen auf dem Weg zu nachhaltigen und zukunftsfesten Landesfinanzen und muss über die Anzahl der Stellen effektiver gesteuert werden.

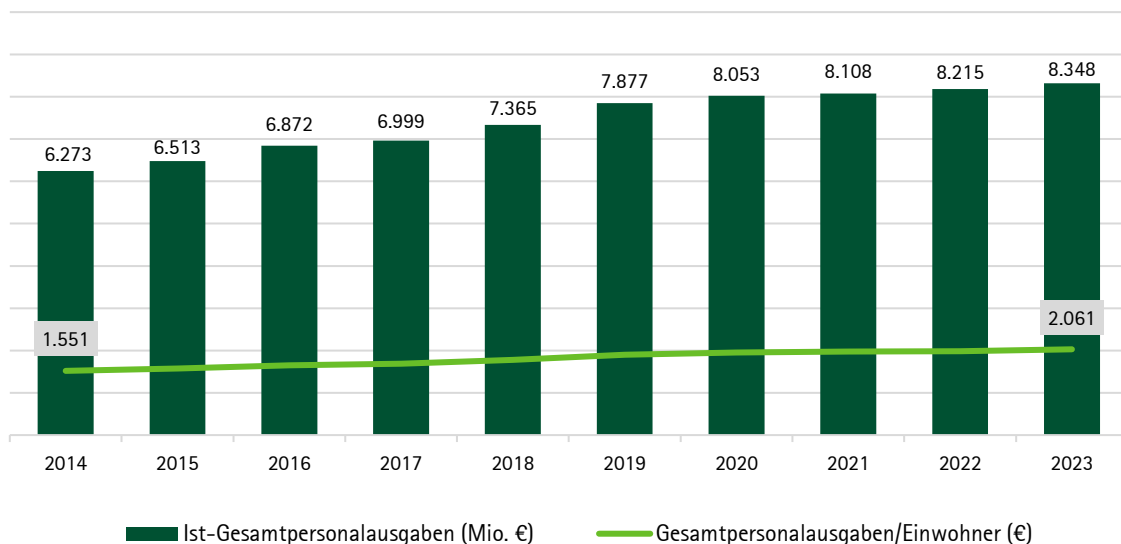
### 2 Personalausgaben im Freistaat Sachsen

- <sup>3</sup> Nach der sächsischen Haushaltssystematik zählen zu den Personalausgaben Bezüge, Entgelte und sonstige personalbezogene Ausgaben sowie vermögenswirksame Leistungen an Personen, die in einem Dienst-, Amts-, Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis zum Freistaat Sachsen stehen sowie Versorgungsbezüge für diese Personen. Es handelt sich dabei um das Personal in Ministerien und den nachgeordneten Bereichen, wie Schulen, Polizei, Justiz oder Steuerverwaltung. Diese Ausgaben werden in der HGr. 4 des Staatshaushaltsplans, bezeichnet auch als Kernhaushalt, veranschlagt.
- <sup>4</sup> Darüber hinaus leistet das Land Ausgaben für Personal, welches einen Teil der öffentlichen Aufgaben in Einheiten außerhalb des Kernhaushaltes, in den sog. Nebenhaushalten wahrnimmt. Zu diesen Einheiten gehören u. a. Staatsbetriebe, wie Sachsenforst, Sächsische Staatstheater oder öffentlich-rechtliche Einrichtungen, wie Hochschulen und Universitäten (vgl. Beitrag Nebenhaushalte Nr. 29 im vorliegenden Band des Jahresberichts). Die Ausgaben für das Personal der Nebenhaushalte werden ebenfalls aus dem Kernhaushalt finanziert. Dies erfolgt allerdings gem. VwV Haushaltssystematik aus der HGr. 6 mit der Bezeichnung „Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen“, aus welcher noch weitere Ausgaben des Freistaates getätigt werden.
- <sup>5</sup> Die haushaltssystematisch bedingte Aufteilung in die HGr. 4 und 6 verhindert die Transparenz über die tatsächliche Höhe der Personalausgaben des Freistaates. Die Ausgaben der HGr. 4, welche bei der Betrachtung von Personalausgaben normalerweise im Fokus stehen, bilden lediglich einen Anteil davon ab. Auch wenn die Ausgaben für Personal der Nebenhaushalte systematisch einer anderen Haushaltsgruppe zugeordnet sind, dienen sie dem Zweck, Bedienstete in den Nebenhaushalten für die Erledigung von Landesaufgaben zu vergüten.
- <sup>6</sup> Deshalb zieht der Rechnungshof die Ausgaben für Personal aus den HGr. 4 und 6 als „Gesamtpersonalausgaben“ zusammen.

## 2.1 Gesamtausgaben für Personal – HGr. 4 und HGr. 6

- <sup>7</sup> Die Gesamtpersonalausgaben des Landes wuchsen im Betrachtungszeitraum zwischen 2014 bis 2023 um rd. 2.075 Mio. € von 6.273 Mio. € im Haushaltsjahr 2014 auf 8.348 Mio. € im Haushaltsjahr 2023. Das ist ein Anstieg um rd. 33 %. Davon entfielen in 2023 auf Ausgaben der HGr. 4 rd. 5.410 Mio. € und der HGr. 6 rd. 2.938 Mio. €.
- <sup>8</sup> Die Gesamtpersonalausgaben erreichten im Haushaltsjahr 2023 einen neuen Rekordwert von 8.348 Mio. €, vgl. Abbildung 1. Ihre Höhe wurde durch die Anzahl der besetzten Stellen und durch das Vergütungsniveau beeinflusst.

Abbildung 1: Entwicklung von Ist-Gesamtpersonalausgaben (in Mio. € und je EW)



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Haushaltsrechnung, der Angaben der Ministerien und des StLA.

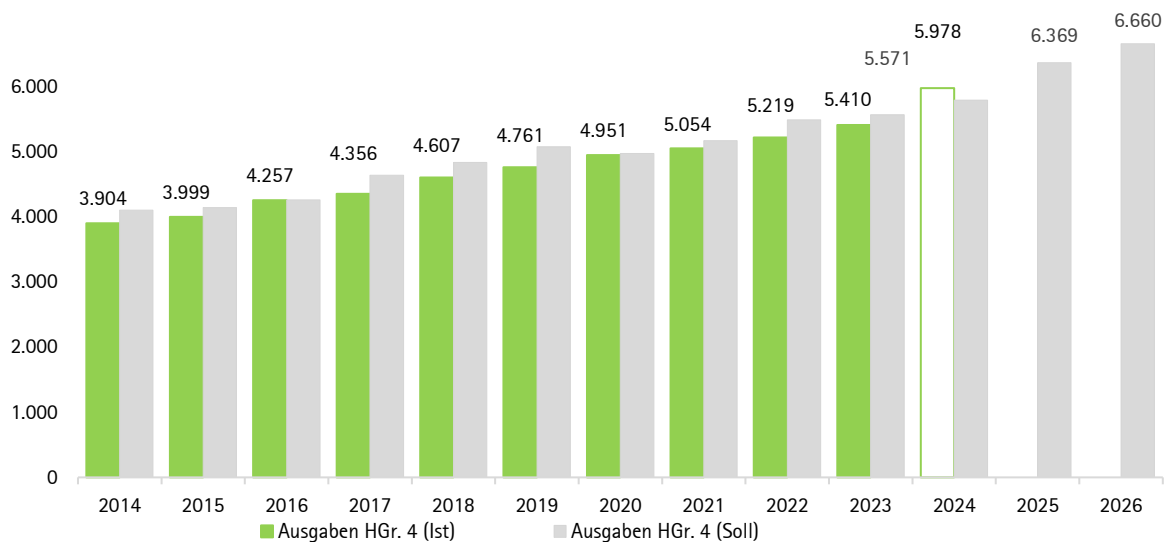
- <sup>9</sup> Diese Entwicklung spiegelt sich in der Höhe der Gesamtpersonalausgabenquote, welche das Verhältnis der Personalausgaben der HGr. 4 und HGr. 6 zu den bereinigten<sup>1</sup> Gesamtausgaben des Freistaates Sachsen abbildet. Im Haushaltsjahr 2023 erreichte die Quote mit 35,0 % den niedrigsten Wert im Betrachtungszeitraum. Tatsächlich sind die Gesamtpersonalausgaben im Vergleich zum Vorjahr aber um 133 Mio. € gestiegen. Die starke prozentuale Senkung im Vergleich zum Vorjahr 2022 (39,1 %) war verursacht durch einen signifikanten Anstieg von bereinigten Ausgaben. Während diese im Haushaltsjahr 2022 bei 20.987 Mio. € lagen, erreichten sie im Jahr 2023 den Wert von 23.839 Mio. €.
- <sup>10</sup> Die Pro-Kopf-Belastung durch Gesamtpersonalausgaben lag im Jahr 2023 bei 2.061 €/EW.
- <sup>11</sup> Die Gesamtpersonalausgaben des Landes steigen seit Jahren ununterbrochen an.

## 2.2 Personalausgaben aus der HGr. 4

- <sup>12</sup> Die Ist-Personalausgaben aus der HGr. 4 beliefen sich im Haushaltsjahr 2023 auf 5.410 Mio. €. Sie stiegen damit in den vergangenen 10 Jahren um 1.506 Mio. € bzw. 38,6 %. Mit einem Anteil von 22,7 % an den bereinigten Gesamtausgaben des Freistaates Sachsen sank die Personalausgabenquote im Vergleich zu 2022 um 2,2 Prozentpunkte. Tatsächlich sind die Ausgaben jedoch um 191 Mio. € gestiegen, vgl. Abbildung 2. Die Pro-Kopf-Belastung durch Personalausgaben der HGr. 4 lag im Jahr 2023 bei 1.335 €/EW.

<sup>1</sup> Bereinigte Ausgaben sind Ausgaben, die sich nach Abzug von besonderen Finanzierungsvorgängen, wie Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke ergeben, vgl. SRH, Jahresbericht 2025 – Band I, Beitrag Nr. 1, Tz. 13 und Übersicht Nr. 2.

Abbildung 2: Entwicklung von Soll- und Ist-Personalausgaben im Kernhaushalt (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Haushaltsrechnungen, des Kassen-Ist 2024 sowie des StHpl. 2025/2026.

- <sup>13</sup> Die Ist-Personalausgaben 2023 unterschritten erneut den Haushaltsansatz; diesmal um 161 Mio. €. Diese Minderausgabe entstand trotz der Einsparungen für die bereits veranschlagte globale Minderausgabe bei Personalausgaben von 250 Mio. €. Demzufolge wurden im Jahr 2023 insgesamt 411 Mio. € an Personalausgaben eingespart. Die meisten Einsparungen sind wegen nicht besetzter und unterwertig besetzter Stellen möglich gewesen.
- <sup>14</sup> Die Unterschreitung des Planansatzes in 2023 um den Gesamtbetrag von 411 Mio. € setzte die Tendenz der vergangenen Jahre fort, in denen die Ist-Ausgaben durchgehend unterhalb der Planansätze geblieben sind.

### 2.2.1 Zusammensetzung von Personalausgaben aus der HGr. 4

- <sup>15</sup> Die Personalausgaben aus der HGr. 4 setzen sich aus mehreren Ausgabearten zusammen. Diese sind in der folgenden Übersicht dargestellt.

Übersicht 1: Ist-Ausgaben aus der HGr. 4 nach einzelnen Ausgabearten

OGr.	Ausgabeart	Ausgaben (Mio. €)		Veränderung 2023 zu 2022 %
		2022	2023	
41	Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	38	40	5,8
42	Bezüge, Entgelte und Nebenleistungen	4.594	4.723	2,8
43	Versorgungsbezüge und dergl.	398	447	12,2
44	Beihilfen, Unterstützungen und dergl.	164	174	6,3
45	Sonstige personalbezogene Ausgaben	25	27	8,4
46	Globale Mehr- und Minderausgaben für Personalausgaben	(-250)	(-250)	
<b>Summe HGr. 4</b>		<b>5.219</b>	<b>5.410</b>	<b>3,7</b>

Quelle: HR 2022 und 2023.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

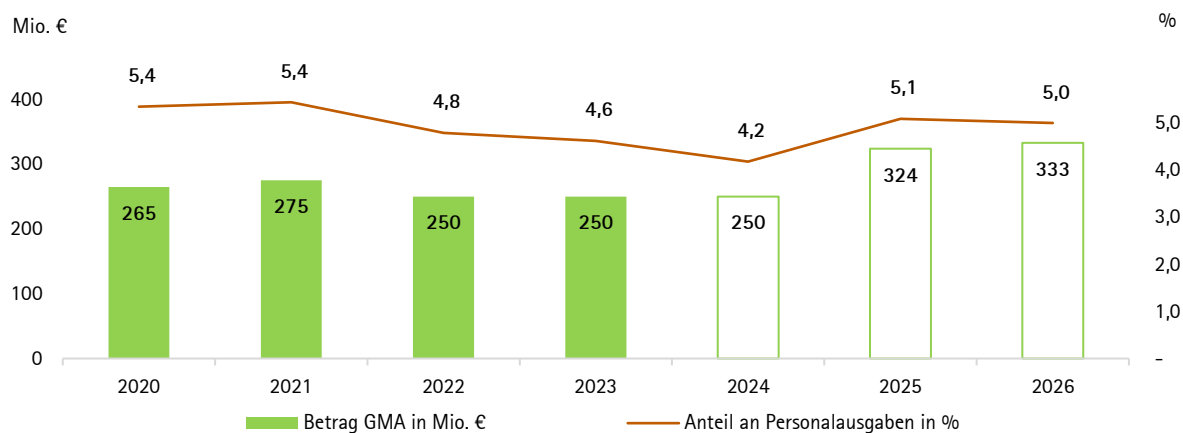
- <sup>16</sup> Die größte Ausgabenposition bildeten im Jahr 2023 mit 4.723 Mio. € die Bezüge, Entgelte und Nebenleistungen (OGr. 42), welche gegenüber dem Vorjahr um 2,8 % angestiegen sind. Der höchste prozentuale Anstieg im Vergleich zum Vorjahr mit 12,2 % war bei den Versorgungsbezügen (OGr. 43) zu verzeichnen. Der Grund dafür war u. a. die Erhöhung der Anzahl von Versorgungsempfängern auf 15.282 (Stand Dezember 2023). Im Vergleich zu 2022 erweiterte sich dieser Kreis um insgesamt 859 Personen.

- <sup>17</sup> Kausal für den Ausgabenanstieg in 2023 insgesamt war das Ergebnis der Tarifrunde von 2021 mit Auswirkungen auf die Erhöhung der Bezüge von Bediensteten zum 1. Dezember 2022 um 2,8 %. Diese sind erst mit dem Beschluss des 4. Dienstrechtsänderungsgesetzes (DRÄndG) vom 6. Juli 2023 kassenwirksam geworden. Die Umsetzung des 4. DRÄndG führte nach Angaben des SMF im Schreiben vom 11. April 2025 zu Mehrausgaben i. H. v. rd. 137 Mio. €.
- <sup>18</sup> Im Haushaltsjahr 2024 stiegen die Personalausgaben im Vergleich zum Vorjahr 2023 signifikant um 10,5 % auf 5.978 Mio. € und überstiegen zum ersten Mal seit geraumer Zeit den Planansatz um 185 Mio. €. Die Ausgaben-erhöhung ist insbesondere auf die Entgeltsteigerungen wegen der Tarifeinigung vom 9. Dezember 2023 und die Besoldungsanpassung in Folge der Umsetzung des 5. DRÄndG vom 2. Mai 2024 zurückzuführen.
- <sup>19</sup> Die Ansätze für Personalausgaben aus der HGr. 4 wachsen aufgrund von Tarifsteigerungen stetig an. Im Haushaltsjahr 2026 könnte die Grenze von 6,6 Mrd. € überschritten werden.

### 2.2.2 Globale Minderausgabe für Personalausgaben

- <sup>20</sup> Der Sächsische Landtag beschloss den StHpl. 2023 mit einer globalen Minderausgabe (GMA) für Personalausgaben i. H. v. –250 Mio. € bei der Haushaltsstelle 15 03/462 01. Es handelt sich um eine spezifische GMA, welche der Bezeichnung nach vorrangig bei den Personalausgaben der HGr. 4 erwirtschaftet werden sollte; mit Einwilligung des SMF konnte die GMA auch in anderen Hauptgruppen erbracht werden. Darüber hinaus beschloss das Parlament im Epl. 15 die GMA (außerhalb der Personalausgaben), welche in allen Einzelplänen in den HGr. 5 bis 8 einzusparen war.
- <sup>21</sup> Die GMA für Personalausgaben ist seit dem Haushaltsjahr 2020 im Landeshaushalt verankert. Laut dem aktuellen Haushaltsplan soll sie ab dem Haushaltsjahr 2026 auf –333 Mio. € angehoben werden, vgl. Abbildung 3.
- <sup>22</sup> Beide GMA werden im Haushaltsplan als negativ veranschlagte Ausgaben ausgewiesen, welche im Rahmen der Ausführung des Haushaltsplans durch Ausgaben senkungen in der entsprechenden Höhe auszugleichen sind.
- <sup>23</sup> Bei einer GMA handelt es sich um ein anerkanntes haushaltsrechtliches Instrument, welches genutzt wird, wenn konkrete Ausgabenansätze zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung nicht präzise festgelegt werden können und erfahrungsgemäß nicht alle veranschlagten Haushaltsmittel im Haushaltsjahr ausgegeben werden. Die GMA stellt eine Ausnahme vom Einzelveranschlagungsprinzip dar. Der Landtag trifft dazu bei Beschlussfassung über den Haushaltsplan in Ausübung seines Budgetrechts lediglich eine Globalentscheidung. Die Veranschlagung globaler Haushaltstitel ist wegen der Grundsätze der Haushaltsklarheit und –wahrheit nicht grenzenlos möglich. Die GMA mit einem Prozentsatz von 1 % bis 2 % des Haushaltsvolumens dient zur Abschöpfung des sog. „Bodensatzes“ des Haushalts, welcher durch die Nichtumsetzung von veranschlagten Maßnahmen entsteht. Deshalb ist die genannte Obergrenze haushaltswirtschaftlich nicht unüblich.
- <sup>24</sup> Angesichts 2 verschiedener GMA im sächsischen StHpl. 2023 hielt es der SRH für erforderlich, die Bemessung der GMA für Personalausgaben nicht am gesamten Haushaltsvolumen, sondern allein am Volumen der Personalausgaben vorzunehmen. Die Berechnung ergab, dass sich die GMA für Personalausgaben seit 2020 im Korridor zwischen 4,2 % und 5,4 % bewegt, vgl. Abbildung 3.

Abbildung 3: Entwicklung der GMA für Personalausgaben und ihr Anteil an Personalausgaben



Quelle: StHpl. 2020 bis 2026.

Hinweis: Der Anteil an Personalausgaben wurde für 2020 bis 2024 auf der Basis von Ist-Ausgaben und für 2025/2026 auf der Basis des Haushaltsplans berechnet. Zwecks besserer Veranschaulichung wird die GMA mit positiven Beträgen dargestellt, auch wenn sie im Haushaltsplan als Minusansatz veranschlagt wird.

- 25 Das SMF führte dazu bereits in seiner Stellungnahme vom 27. August 2024 zum Entwurf des Beitrages „Personalhaushalt“ für den Jahresbericht 2024 aus, dass die GMA im Stadium der Planaufstellung dem Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben auf Gesamtebene diene. Die Erfahrung zeige, dass wegen Teilzeit, Vakanz oder unterwertiger Besetzung immer ein gewisser Anteil der Ausgabemittel nicht benötigt werde.
- 26 Der SRH sieht hier eine Verbindung zwischen der seit Jahren hohen Anzahl nicht besetzter oder unterwertig besetzter Stellen und der veranschlagten GMA. Die Minderausgaben bei den Personalausgaben spiegeln monetär den Wert dieser Stellen.
- 27 Dementsprechend rechnet die Staatsregierung bereits bei der Haushaltsaufstellung nicht damit, die im Stellenplan ausgebrachten Stellen in Höhe der veranschlagten GMA für Personalausgaben besetzen zu können. Um einer überhöhten Mittelveranschlagung vorzubeugen, werden die Planansätze für Personalausgaben seit 2020 um die GMA reduziert. Diese Tendenz setzt sich im DHH 2025/2026 mit der Veranschlagung von jeweils -324 Mio. € bzw. -333 Mio. € fort.
- 28 Somit ist die Höhe der GMA durch den seit 2020 stark angewachsenen Stellenplan und seine Nichtausschöpfung beeinflusst. Das SMF teilte dem SRH im Schreiben vom 11. April 2025 die Höhe des finanziellen Potenzials der unbesetzten Stellen aus der HGr. 4 mit. Dies betrug:
- zum 1. Januar 2023 343 Mio. €,
  - zum 1. Januar 2024 289 Mio. € und
  - zum 1. Januar 2025 298 Mio. €.
- 29 Dieses Potenzial sei nach seinen Angaben anhand der freien Stellen aller Personalsolls mit den Pauschsätzen der jeweiligen Jahre berechnet worden. Weitere Potenziale ergeben sich beispielsweise aus unterwertig besetzten Stellen. Allein für den 1. Januar 2024 bestätigte das SMF dem SRH mit E-Mail vom 14. Juli 2025 wiederum 6.771 Stellen als nicht besetzt. Die meisten davon (1.494 Stellen) entfielen auf den SMK-Bereich.
- 30 Der Stellenplan ist seit Jahren zu hoch. Dieser Zustand wirkt sich unmittelbar auf die Veranschlagung von Personalausgaben aus. Diese Wechselbeziehung erzwingt die Einbindung der GMA für Personalausgaben im Haushalt, um noch höhere Planansätze zu vermeiden.
- 31 Die seit 2020 veranschlagte GMA für Personalausgaben ist zu einer dauerhaften Position im Sächsischen Haushalt geworden. Sie spiegelt monetär den Umfang von nicht besetzten und von unterwertig besetzten Stellen.

- 32 Vor dem Hintergrund der Höhe der GMA für Personalausgaben erachtet der SRH eine bedarfsgerechte Anpassung des Stellenplans für zwingend erforderlich.
- 33 In seiner Stellungnahme vom 11. September 2025 teilt das SMF die Auffassung des SRH, wonach bei der Festlegung der Höhe einer – grundsätzlich zulässigen – GMA verfassungsrechtliche Grenzen beachtet werden müssen. Ebenso nachvollziehbar erscheine die Kritik, dass der Umfang der in den letzten Jahren und aktuell unbesetzten Stellen einen durchaus grenzwertigen Umfang erreicht habe, der einer kritischen Prüfung der Ursachen und möglicher Anpassungen bedürfe.
- 34 Zur Frage der zulässigen Höhe der vom Gesetzgeber veranschlagten Personal-GMA führt das SMF an, es gäbe hierzu verschiedene rechtliche Auffassungen. Teilweise werde die vom SRH vorgetragene Position zu einer festen quotalen Grenze auch – aus Sicht des SMF mit den überzeugenderen Gründen – abgelehnt. Das SMF stelle bei der Personal-GMA auf eine realitätsgerechte, fundierte Prognose zu den zu erwartenden, nicht steuerbaren und nicht anderweitig zu verarbeitenden Abweichungen der tatsächlichen Entwicklung des Haushaltsvollzugs gegenüber den im Haushaltsplan eingestellten Ausgaben ab. Diese bewegten sich jeweils im Rahmen der in der Vergangenheit beobachteten Vollzugsergebnisse.
- 35 Der Rechnungshof hält das Vorgehen des SMF bei der GMA für Personalausgaben im Hinblick auf den derzeitigen Umfang des Stellenplans durchaus für nachvollziehbar. Gleichwohl sind die Verstetigung der genannten GMA im Haushaltsplan und ihre Höhe höchst bedenklich, zumal das SMF die Kalkulationsgrundlage für seine GMA-Prognose in den vergangenen Haushaltsaufstellungsverfahren nicht darlegte.
- 36 Der SRH empfiehlt eine Abkehr von der GMA für Personalausgaben und fordert eine realitätsgerechte Veranschlagung von Stellen.

### 2.2.3 Erwirtschaftung der Globalen Minderausgabe im SMK-Bereich

- 37 Bei der Prüfung der Haushaltsrechnung 2023 richtete der SRH seinen Blick insbesondere auf diejenigen Ministerien, bei denen seit Jahren die Einsparungen für die Erwirtschaftung der GMA für Personalausgaben nachgewiesen werden. Die mit Abstand höchsten Einsparungen in den Jahren 2020 bis 2023 waren beim SMK festzustellen, vgl. Übersicht 2.

Übersicht 2: Erbringung der GMA für Personalausgaben in den Einzelplänen (€)

Epl. / Ministerium	2020	2021	2022	2023
	Betrag			
02 / SK	950.000	3.500.000	-	-
03 / SMI	78.500.000	70.000.000	55.000.000	54.800.000
04 / SMF	36.800.000	41.000.000	38.500.000	41.500.000
05 / SMK	104.300.000	101.000.000	121.500.000	89.800.000
06 / SMJusDEG	12.300.000	28.500.000	27.500.000	30.700.000
07 / SMWA	6.700.000	7.000.000	-	8.900.000
08 / SMS	4.200.000	6.500.000	-	7.600.000
09 / SMEKUL	3.500.000	6.500.000	-	9.300.000
10 / SMR	-	3.500.000	-	5.600.000
11 / SRH	1.700.000	-	-	-
12 / SMWK	300.000	-	-	1.800.000
13 / SDB	150.000	-	-	-
15 / Allg. Finanzverwaltung	15.600.000	7.500.000	7.500.000	-
Gesamtergebnis	265.000.000	275.000.000	250.000.000	250.000.000
Anteil SMK am Gesamtergebnis	39,4 %	36,7 %	48,6 %	35,9 %

Quelle: Anlage VI zu den Zentralrechnungen der o. g. Einzelpläne für 2020 bis 2023.

Hinweis: Epl. 01 und 14 waren in den dargestellten Jahren nicht zur Erwirtschaftung der GMA herangezogen.



- 38 Im Ergebnis erbrachte das SMK im Zeitraum 2020 bis 2023 zwischen 35,9 % und 48,6 % der Minderausgaben für die Erfüllung der GMA für Personalausgaben.
- 39 Aus Sicht des SRH war das nur aufgrund von vielen unbesetzten Stellen im Geschäftsbereich des SMK möglich. Rund 78 % der im Haushaltsjahr 2023 ersparten Personalausgaben im SMK-Bereich (70 Mio. € von 90 Mio. €) stammten aus den sog. Schulkapiteln (Kapitel 05 35 bis 05 41) für Stellen verbeamteter und angestellter Lehrkräfte (Titel 422 01 und 428 01). Der größte Anteil unter den Schulen entfiel 2023 auf Gymnasien, vgl. Übersicht 3.

Übersicht 3: Minderausgaben zugunsten der GMA für Personalausgaben im Haushaltsjahr 2023 (Mio. €)

Schulart	SMK-Bereich Kapitel/Titel	Betrag gerundet
Oberschulen	05 36/42201	12
Gymnasien	05 37/422 01, 428 01	25
Berufsbildende Schulen	05 38/422 01, 428 01	13
Förderschulen	05 39/422 01	11
Gemeinschaftsschulen	05 41/422 01, 428 01	9
Gesamt		70

Quelle: Haushaltsrechnung 2023.

- 40 Der SRH rechnete den eingesparten Gesamtbetrag von 70 Mio. € in die Anzahl von Lehrkräften um. Die Summe von 70 Mio. € entspricht den veranschlagten Ausgaben<sup>2</sup> in 2023 für die Vergütung von 1.118 Lehrkräften. Für die Jahre davor sieht die Verteilung folgend aus:
- Haushaltsjahr 2020 – rd. 63 Mio. € eingespart in den Schulkapiteln – 938 Lehrkräfte;
  - Haushaltsjahr 2021 – rd. 69 Mio. € eingespart in den Schulkapiteln – 997 Lehrkräfte;
  - Haushaltsjahr 2022 – rd. 122 Mio. € eingespart in den Schulkapiteln – 1.704 Lehrkräfte.
- 41 Aus den Ansätzen für die GMA für Personalausgaben im DHH 2025/2026 ist keine Änderung der Sachlage zu erkennen. Das SMK soll jeweils –92 Mio. € und –93 Mio. € erbringen.
- 42 Im aktuellen Doppelhaushalt hat das SMF jedoch die Veranschlagungspraxis geändert. In den Jahren davor war die GMA für Personalausgaben als ein Gesamtbetrag im Epl. 15 (Allgemeine Finanzverwaltung) eingestellt. Die Entscheidung darüber, welche Einzelpläne und mit welchem Anteil zu deren Erwirtschaftung herangezogen werden, traf das SMF erst nach Ablauf des Kalenderjahres und auf der Basis von entstandenen Minderausgaben.
- 43 Nun ist in den Einzelplänen der betroffenen Ministerien der jeweils zu erbringende Anteil an der GMA für Personalausgaben titelkonkret eingestellt und bildet somit eine Auflage zum Einsparen.
- 44 Das SMK hat weiterhin den höchsten Anteil von allen Ministerien zu tragen. Unter Berücksichtigung der bisherigen Praxis würde dies bedeuten, dass die Staatsregierung bereits anlässlich der Haushaltsaufstellung für die Jahre 2025/2026 davon ausging, die Deckung im SMK erneut aus nicht getätigten Personalausgaben in den Schulkapiteln erbringen zu können. Das würde nach Berechnung des SRH mehr als 900 nicht besetzte Lehrerstellen je Jahr betreffen.<sup>3</sup>
- 45 Die neue Veranschlagungspraxis ist mit Risiken behaftet.

<sup>2</sup> Aus Vereinfachungsgründen zog der SRH für 2023 den jährlichen Personalpauschsatz von 62.600 € für einen Studienrat der Besoldungsgruppe A 13L heran und verzichtete auf eine differenzierte Betrachtung nach Pauschsätzen für verbeamtete und angestellte Lehrkräfte.

<sup>3</sup> 2025 GMA für SMK: 92 Mio. €, davon rd. 71 Mio. € stammen aus Schulkapiteln; dies entspricht gerundet der Anzahl von 950 Lehrer-VZÄ in A 13L; 2026 GMA für SMK: 93 Mio. €, davon rd. 71 Mio. € stammen aus Schulkapiteln; dies entspricht gerundet der Anzahl von 911 Lehrer-VZÄ in A 13L.

- <sup>46</sup> Laut Pressemeldung vom Mai 2025<sup>4</sup> sind für das Schuljahr 2025/2026 mehr als 2.300 Bewerbungen eingegangen, wovon 938 Bewerber über eine abgeschlossene Lehrerausbildung verfügten. Ferner hat der Freistaat die Hürden für den Seiteneinstieg gesenkt. Auch Bewerber ohne einen universitären Hochschulabschluss können sich nun bewerben. Nach Mitteilung des SMK in der Medieninformation vom 11. März 2025 fehlten sachsenweit mindestens 1.400 Vollzeitlehrkräfte.
- <sup>47</sup> Die Besetzung von bisher freien Lehrerstellen zum neuen Schuljahr hätte jedoch nach Auffassung des Rechnungshofs das Ende der GMA für Personalausgaben in den Schulkapiteln zur Folge.
- <sup>48</sup> Das SMF teilt die gezogene Schlussfolgerung des SRH, eine höhere Auslastung der Stellen in den Schulkapiteln hätte ein Ende der auf das SMK zugeteilten Personal-GMA zur Folge, nicht. Die veranschlagte Minderausgabe sei verbindlich zu erbringen und dementsprechend beim Vollzug des Epl. 05 von den dortigen Bewirtschaftern verantwortungsvoll zu beachten. Dabei seien die mit der Personal-GMA im Haushaltsplan gesetzten Rahmenbedingungen in Verbindung mit den haushaltsrechtlich möglichen Vollzugsmaßnahmen maßgeblich.
- <sup>49</sup> Eine Begründung für eine derart hohe Belastung des SMK bleibt das SMF schuldig. Um der genannten Verpflichtung nachzukommen, wird das SMK angehalten sein, bei Vollbesetzung von Lehrerstellen bei Personalausgaben in anderen Kapiteln oder auch bei anderen Ausgaben zu sparen. Dies ist laut Vermerk im Kap. 05 02 Titel 462 01 möglich. Eine solche Öffnung vergrößert für das SMK den Spielraum für mögliche Vollzugsmaßnahmen. Sie birgt aber auch das Risiko, dass kein einziger Ausgabenansatz im Epl. 05 – einschließlich investiver Mittel – vor Kürzungen geschützt ist.
- <sup>50</sup> Der Rechnungshof sieht einen Stellenabbau und die damit einhergehende Verminderung der Personalausgaben als notwendig an. Damit wird der Haushaltsplan den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und –wahrheit gerecht.
- <sup>51</sup> Der Rechnungshof hat erhebliche Zweifel, ob die auf Einzelpläne gesplitterte Einzelveranschlagung als GMA bezeichnet werden kann. Er behält sich vor, die neue Veranschlagungspraxis der GMA für Personalausgaben zu einem späteren Zeitpunkt vertieft zu beleuchten.

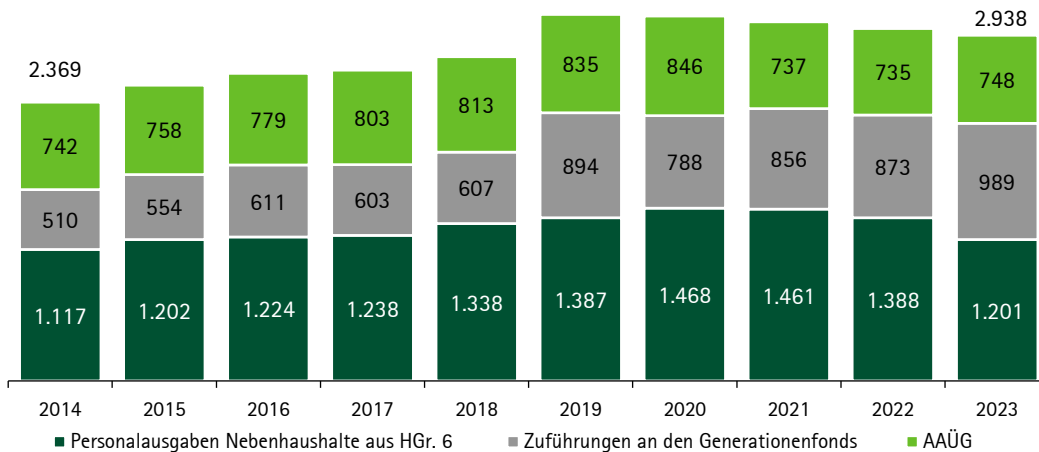
### 2.3 Personalausgaben aus der HGr. 6

- <sup>52</sup> Um die Höhe der Personalausgaben der Nebenhaushalte wie Staatsbetriebe oder Hochschulen (dargestellt unter Pkt. 2) sowie deren Beschäftigungsvolumen im Haushaltsjahr 2023 ermitteln zu können, hat der SRH die Werte bei den Ministerien abgefragt. Diese Informationen sind aus den öffentlich zugänglichen Haushaltsunterlagen nicht ableitbar.
- <sup>53</sup> Der Aufwand für das in den Nebenhaushalten beschäftigte Personal – mittelbar finanziert aus der HGr. 6 – betrug nach Angaben der Ministerien im Jahr 2023 insgesamt rd. 1.201 Mio. € und sank damit gegenüber 2022 um 13 %. Daraus wurden die Stellen des Plansolls C und D sowie diejenigen VZÄ finanziert, welche außerhalb des Stellenplans in den Nebenhaushalten bewirtschaftet werden, vgl. Pkt. 3.1. Insgesamt waren es 18.486 VZÄ.
- <sup>54</sup> Ursächlich für den Ausgabenrückgang in 2023 im Vergleich zu 2022 (vgl. Abbildung 4) war u. a. die Eingliederung des Staatsbetriebes Geobasisinformation und Vermessung Sachsen in den Staatshaushalt zum 1. Januar 2023, wodurch sich die Ausgabenlast von der HGr. 6 zur HGr. 4 verlagerte.

---

<sup>4</sup> Leipziger Volkszeitung vom 19. Mai 2025; Artikel mit dem Titel: „Ansturm auf Sachsens Lehrerstellen: 2300 Bewerbungen fürs neue Schuljahr“; Sächsische Zeitung vom 21. Mai 2025; Artikel mit dem Titel: „Hilft der Bewerber-Rekord wirklich gegen den Lehrermangel in Sachsen?“.

Abbildung 4: Personalinduzierte Ist-Ausgaben der HGr. 6 im Zeitraum 2014 bis 2023 (Mio. €)



Quelle: Haushaltsrechnungen und Angaben der Ministerien zu Ausgaben für Personal der Nebenhaushalte.

- 55 Neben der Finanzierung von Ausgaben für Personal der Nebenhaushalte werden aus dem Kernhaushalt aus der HGr. 6 weitere personenbezogene Ausgaben des Landes wie Erstattungen an den Bund gem. dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) und die Zuführungen an den Generationenfonds getragen. Aufgrund ihrer sachlichen Nähe zum Personal bezeichnet der Rechnungshof alle 3 Ausgabearten als „personalinduzierte Ausgaben“. Diese sind, wie in der Abbildung 4 erkennbar, im Betrachtungszeitraum um rd. 569 Mio. € auf 2.938 Mio. € in 2023 angestiegen.
- 56 Die Zuführungen an den Generationenfonds betrugen im Haushaltsjahr 2023 rd. 989 Mio. €. Der Freistaat Sachsen hat den Fonds in 2005 zur nachhaltigen Finanzierung der künftigen Altersversorgung seiner Beamten und Richter errichtet. Durch jährliche Zuführungen an den Generationenfonds wird eine Kapitalrücklage gebildet, die der Höhe nach die künftigen Versorgungslasten der Verbeamtungsjahrgänge tragen soll.
- 57 Von 2.938 Mio. € entfielen rd. 748 Mio. € auf die Zahlungsverpflichtungen des Landes nach dem AAÜG. Dabei handelt es sich um Erstattungen des Freistaates Sachsen an den Bund zur Begleichung der Ansprüche von Rentenversicherungsträgern. Diese Ansprüche sind entstanden durch die Überführung der Ansprüche der Versicherten aus der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik an die Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der Altersversorgung in die gesetzliche Rentenversicherung.
- 58 Genauso wie bei den Personalausgaben aus der HGr. 4 steigen die personalinduzierten Ausgaben aus der HGr. 6 an. Auch wenn die Gesamtsumme für den Personalaufwand der Nebenhaushalte von 2023 i. H. v. 1.201 Mio. € unterhalb des Vorjahresniveaus gesunken ist, ist der Anteil der Ausgaben durch die Nebenhaushalte für Personal gemessen an Zuführungen und Zuschüssen des Landes (ohne Zuführungen an den Generationsfonds) hoch.
- 59 So ergab die Berechnung des SRH, dass von den im Haushaltsjahr 2023 den sächsischen Staatsbetrieben zugewiesenen Zuführungen und Zuschüssen des Landes aus der HGr. 6 i. H. v. rd. 417 Mio. €<sup>5</sup> nach Angaben der Ministerien 349 Mio. € für Personalausgaben aufgewendet worden sind.
- 60 Demzufolge gaben die Staatsbetriebe 83,6 % der ihnen im Jahr 2023 aus der HGr. 6 zugewiesenen Haushaltsmittel für Personalausgaben aus.

<sup>5</sup> Vgl. Übersicht 4.12 in der HR 2023, ohne Zuführungen an den Generationenfonds für alle Staatsbetriebe sowie ohne Zuführungen an den Staatsbetrieb Mess- und Eichwesen. Laut Meldung des SMS hat der genannte Staatsbetrieb aus den Zuschüssen des Landes in 2023 keine Aufwendungen für Personal getätigt.

## 2.4 Transparenz bezüglich der Personalausgaben der Nebenhaushalte

- <sup>61</sup> Während die AAÜG-Erstattungen und Zuführungen an den Generationenfonds im Haushaltsplan des Landes explizit veranschlagt sind, ist das bei den Ausgaben für Personal der Nebenhaushalte nicht der Fall. Sie gehen in den konsumtiven Sammelansätzen der HGr. 6 mit der Zweckbestimmung „Zuschüsse für laufende Zwecke“ an den jeweiligen Nebenhaushalt auf und sind sowohl für Sach- als auch Personalausgaben vorgesehen. Eine weitere Herunterbrechung nach Ausgabenarten lässt sich aus einem solchen Sammelansatz nicht entnehmen. Dementsprechend lassen sich die genannten Anteile für Personalausgaben bis heute weder aus dem Haushaltsplan noch aus der Haushaltsrechnung des Freistaates herleiten. Das ist der Grund, warum sich der SRH diese Daten von den Ministerien mitteilen lässt. Ansonsten wäre diese Größenordnung weiterhin unbekannt.
- <sup>62</sup> In diesem Zusammenhang beobachtet der SRH eine positive Entwicklung. Im Haushaltsaufstellungsverfahren für den DHH 2025/2026 verpflichtete das SMF die Ministerien, bei den laufenden Zuschüssen an Staatsbetriebe sowie Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts, deren Gesamtausgaben regelmäßig zu mehr als 50 % vom Freistaat Sachsen zuschussfinanziert werden, die Personalaufwendungen und sonstige laufende Aufwendungen gesondert aufzulisten.
- <sup>63</sup> Die Ministerien sind der Aufforderung gefolgt. Somit werden die Planansätze für die Finanzierung des Personals der Nebenhaushalte ab dem Haushaltsplan 2025 erstmalig titelkonkret dargestellt.
- <sup>64</sup> Um den Haushaltskreislauf zu schließen, wäre es allerdings zweckmäßig, dass nach Abschluss des Haushaltsjahres ebenfalls die Inanspruchnahme der entsprechenden Planansätze für Personalausgaben abgebildet wird. Ansonsten ist die Aufschlüsselung im Haushaltsplan wenig zielführend.
- <sup>65</sup> Der SRH sieht die Darstellung von Aufwendungen für das Personal der Nebenhaushalte im Haushaltsplan 2025/2026 als einen dienlichen Beitrag zur Erhöhung der Transparenz des Staatshaushaltes im Hinblick auf die Gesamtpersonalausgaben des Landes.
- <sup>66</sup> Der SRH geht davon aus, dass das SMF ab der Haushaltsrechnung 2025 für eine titelgenaue Abbildung der Ist-Anteile für Personalaufwendungen der Nebenhaushalte sorgen wird.
- <sup>67</sup> Das SMF verwies auf die bereits bestehende Möglichkeit, Kenntnis über die Personalausgaben innerhalb der Staatsbetriebe aus den Jahresabschlüssen gem. Nr. 13.1 der VwV zu § 74 SÄHO oder aus den in der Haushaltsrechnung dargestellten jeweiligen Gewinn- und Verlustrechnungen zu nehmen. In diesen seien die Personalausgaben entsprechend als Einzelposition dargestellt.
- <sup>68</sup> Zudem stelle die Gliederung des Zuschusses zum laufenden Betrieb der Staatsbetriebe lediglich eine Erläuterung für die Berechnung der Zuschüsse dar. Die Trennung des Zuschusses zwischen Personalausgaben und sonstigen laufenden Aufwendungen sei maßgeblich eingeführt worden, um die bezuschussten Personalausgaben getrennt von den sonstigen laufenden Aufwendungen aufgrund des Tarifiergebnisses fortschreiben zu können.
- <sup>69</sup> Für die Staatsbetriebe sind die Personalaufwendungen, wie das SMF zutreffend erwähnt, in den Anlagen zur Haushaltsrechnung dargestellt. Allerdings kann anhand der Einzelposition der Anteil des aus dem Landeszuschuss finanzierten Personalaufwandes aus der jeweiligen Gewinn- und Verlustrechnung nicht ermittelt werden, wenn die Finanzierung von Stellen auch aus Bundes- oder Drittmitteln erfolgt. Hierfür müssten die Personalaufwendungen aus Landeszuweisungen gesondert abgebildet werden.
- <sup>70</sup> Der Rechnungshof hält an seinem Vorschlag weiterhin fest, beginnend mit der Haushaltsrechnung 2025 eine titelgenaue Abbildung der aus Landesmitteln finanzierten Ist-Anteile für Personalaufwendungen der Nebenhaushalte darzustellen.

## 3 Personalbestand im Freistaat Sachsen

- <sup>71</sup> Der Stellenplan ist ein bedeutender Bestandteil des Staatshaushaltsplans und dient der Aussteuerung des Landespersonals im Haushaltsvollzug, unter Berücksichtigung von gesetzlichen Vorgaben.

<sup>72</sup> Der Stellenplan gliedert sich in Personalsoll A mit Stellen für Beamte, Richter und Beschäftigte, Personalsoll B mit Stellen für Auszubildende und Anwärter und Personalsoll D mit Stellen für zusätzliches Personal in Projekten. Die dargestellten Gruppen werden aus der HGr. 4 finanziert; Personalsoll D zum Teil auch aus der HGr. 6. Als eine weitere Gruppe gehört zum Stellenplan das Personalsoll C mit Stellen für Personal der Nebenhaushalte, wie z. B. Staatsbetriebe, Hochschulen, Anstalten. Diese werden aus der HGr. 6 bezahlt.

<sup>73</sup> Ferner wird aus der HGr. 6 noch weiteres Personal der Nebenhaushalte bezuschusst, welches außerhalb des Stellenplans geführt wird. Die Ausnahmen von der Stellenplanbindung werden im Haushaltsgesetz definiert. Die Meldung über die Höhe der Personalaufwände und die Anzahl der damit bezuschussten VZÄ erhält der SRH auf Nachfrage von den Ministerien, vgl. Pkt. 2.4.

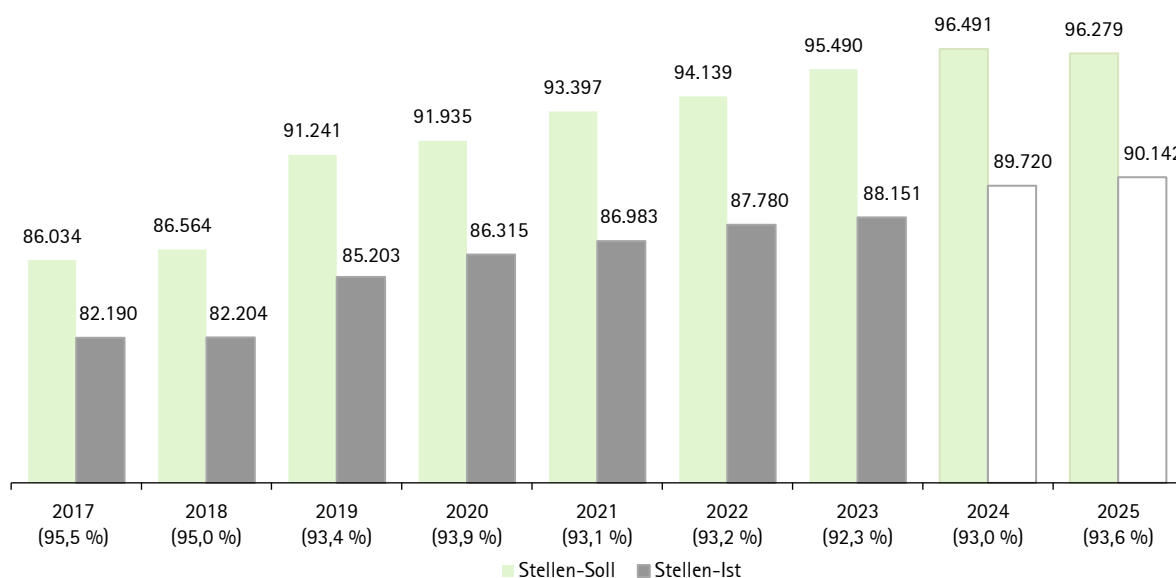
### 3.1 Besetzung im Stellenplan und außerhalb des Stellenplans

<sup>74</sup> Der Stellenplan für das Haushaltsjahr 2023 wies insgesamt 95.490 Stellen aus. In den letzten 10 Jahren, von 2014 bis 2023, sind insgesamt 9.947 neue Stellen hinzugekommen. Das bedeutet einen Anstieg um rd. 11,6 %.

<sup>75</sup> Allein im Jahr 2023 betrug der Stellenzuwachs 1.351 Stellen.

<sup>76</sup> Von den 95.490 für 2023 ausgebrachten Stellen waren zum Stand 1. Januar 2023 insgesamt 88.151 Stellen besetzt; die Stellenbesetzungsquote betrug 92,3 %, vgl. Abbildung 5. Demzufolge waren 7.339 Stellen zum 1. Januar 2023 unbesetzt.

Abbildung 5: Soll-Ist-Besetzung im Stellenplan



Quelle: SMF, Ergebnis der Meldungen der Ist-Besetzung zum 1. Januar des jeweiligen Jahres gem. Anlage 1 der VwV-HWiF.

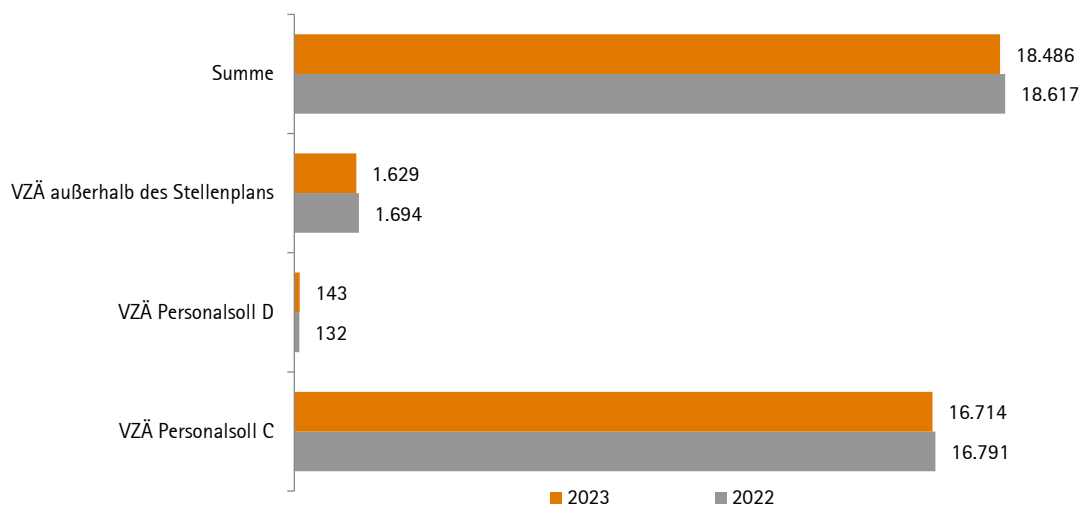
Hinweis: Stellen-Soll 2025 basiert auf dem vom Parlament beschlossenen HG 2025/2026, welches mit Wirkung vom 1. Januar 2025 in Kraft trat.

<sup>77</sup> Im Vergleich zum Jahr 2023 wies der Haushaltsplan für 2024 96.491 Stellen aus, davon waren 1.001 Stellen neu, vgl. Abbildung 5. Die Besetzungsquote stieg zum 1. Januar 2024 auf 93,0 % an, was zu einem Rückgang von unbesetzten Stellen auf 6.771 führte. Den finanziellen Wert der unbesetzten Stellen zum genannten Stichtag bewertete das SMF mit 289 Mio. €.

<sup>78</sup> Die höchste Besetzungsquote zum 1. Januar 2024 war bei den Stellen des Personalsoll A mit 94,3 % zu vernehmen, gefolgt von Stellen des Personalsoll C (Nebenhaushalte) mit 93,2 %. Die Auslastung der Stellen des Personalsoll B (Ausbildung) betrug zum Stichtag 81,8 % und im Personalsoll D (Projektstellen) waren nur 68,4 % aller Stellen belegt.

- 79 Die niedrige Stellenbesetzungsquote bei Ausbildungsstellen hielt über den genannten Stichtag weiterhin an. Zum 1. Juli 2024 waren im Personalsoll B 76,2 % und zum 1. Januar 2025 waren 81,0 % aller B-Stellen besetzt. Bezogen auf das ganze Jahr 2024 bedeutet es, dass im Durchschnitt 1.389 Ausbildungsstellen unbesetzt geblieben sind. Zum 1. Januar 2021 lag dieser Wert noch bei 559 Ausbildungsstellen.
- 80 Die seit Jahren ununterbrochen steigende Tendenz an Stellen wurde erst im DHH 2025/2026 mit dem Abbau von insgesamt 382 Stellen gestoppt. Demzufolge waren zum 1. Januar 2025 6.137 Stellen unbesetzt.
- 81 Der SRH begrüßt die Einleitung von Maßnahmen zum Stellenabbau durch die Sächsische Staatsregierung. Er sieht dies als einen ersten Schritt auf dem Pfad der Konsolidierung von Personalausgaben.
- 82 Der Stellenplan ist auf seinen notwendigen Umfang zurückzuführen.
- 83 Außerhalb des Stellenplans waren nach Meldungen der Ministerien zum Stichtag 31. Dezember 2023 insgesamt 1.629 VZÄ in den Nebenhaushalten besetzt und aus der HGr. 6 finanziert. Auf die Staatsbetriebe entfielen davon 114 VZÄ und auf die Hochschulen (einschl. medizinischer Fakultäten) 959 VZÄ. Die Anzahl schrumpfte insgesamt um 65 Stellen gegenüber dem Vorjahr, vgl. Abbildung 6. Der SRH verfügt nicht über die Angaben zum Stellenumfang in allen genannten Einrichtungen und kann daher keinen Soll-Ist-Vergleich erstellen.
- 84 Die Ministerien haben dem SRH insgesamt 18.486 VZÄ gemeldet, die in den Nebenhaushalten im Haushaltsjahr 2023 besetzt waren und mit 1.201 Mio. € aus der HGr. 6 finanziert worden sind, vgl. Pkt. 2.3. Dazu gehörte das Personalsoll C mit 16.714 VZÄ, Personalsoll D mit 143 VZÄ und Personal außerhalb des Stellenplans mit 1.629 VZÄ.

Abbildung 6: Ist-Gesamtpersonal der Nebenhaushalte finanziert aus der HGr. 6 (VZÄ)



Quelle: Meldungen der Ministerien.

- 85 Im Vergleich zum Vorjahr 2022 erfolgte ein Rückgang um insgesamt 131 VZÄ. Durch die Eingliederung des Staatsbetriebes Geobasisinformation und Vermessung Sachsen in den Staatshaushalt wurden sämtliche 277 Stellen des Staatsbetriebes von Personalsoll C nach Personalsoll A und B umgesetzt, vgl. Pkt. 2.3. Dafür meldeten die Ministerien u. a. für Stiftungen, Berufsakademien, Hochschulen, medizinische Fakultäten, SIB sowie Sächsische Staatstheater mehr besetzte Stellen als im Jahr 2022.
- 86 Der Rechtsformwechsel eines Staatsbetriebes führte zu Verschiebungen im Stellenplan. Ein signifikanter Personalabbau in den Nebenhaushalten war damit nicht verbunden.
- 87 Der Freistaat Sachsen beschäftigt weiterhin viel Personal und hält mehrere Tausend Stellen unbesetzt vor. Die Überprüfung aller Stellen auf ihre Notwendigkeit ist dringlicher denn je.

- <sup>88</sup> Das SMF teilt die grundsätzliche Position des SRH, dass angesichts der Entwicklung des Stellenplans des Freistaates Sachsen samt der damit verbundenen Ausgabensteigerungen der letzten 8 Jahre ein Gegensteuern dringend erforderlich sei. Ab dem kommenden DHH 2027/2028 werde sich der Freistaat Sachsen mit seiner Personalausstattung auf einen strukturellen Abbaupfad begeben müssen. Das SMF habe dazu erste Vorschläge unterbreitet, die in den anstehenden Verhandlungen auf Regierungsseite sowie dann letztlich vom Sächsischen Landtag zu erörtern sein werden.
- <sup>89</sup> Der SRH begrüßt die Initiative des SMF mit den ersten Vorschlägen zur Neuausrichtung der Personalausstattung des Freistaates.

### 3.2 Neue Aufgabenuntersuchung

- <sup>90</sup> Das Sächsische Kabinett hat am 24. Juni 2025<sup>6</sup> eine breit angelegte Untersuchung für den öffentlichen Dienst in der Landesverwaltung beauftragt, bei der die Aufgaben und Standards in den Behörden und Einrichtungen des Freistaates Sachsen untersucht werden sollen. Ziel ist es, Verwaltungsleistungen zu optimieren und Prozesse zu vereinfachen, damit die Aufgaben auch mit weniger Personal erledigt werden können. Die für den DHH 2025/2026 vorgesehenen Einsparungen mit der GMA für Personalausgaben von über 300 Mio. € je Jahr sind Orientierungswerte für die zu erzielenden Effektivitäts- und Effizienzgewinne.
- <sup>91</sup> Diese Untersuchung reiht sich in die Analysen der vergangenen Jahre ein, welche die Personalkommissionen I und II sowie Strategiekommision u. a. mit dem Auftrag durchgeführt haben, das Aufgabenspektrum des Landes zu untersuchen. Im Ergebnis vorgelegte Berichte aus den Jahren 2016, 2020 und 2023 erzeugten bislang keine spürbaren Auswirkungen auf den Stellenumfang des Freistaates. Dieser ist zwischen 2017 (86.034 Stellen) und 2023 (95.490 Stellen) weiterhin um 9.456 Stellen angewachsen, ohne dass dieser Entwicklung eine Personalstrategie zugrunde liegt.
- <sup>92</sup> Wichtige Empfehlungen der bisherigen Personalkommissionen und der Strategiekommision sind bisher nicht umgesetzt. Weder liegt ein vollständiger staatlicher Aufgabenkatalog einschließlich einer Aufgabenkritik vor, noch wurden Mindeststandards für die Personalbedarfsermittlung definiert.
- <sup>93</sup> Der SRH empfiehlt dem Landtag, sich über die Zwischenergebnisse der aktuellen Aufgabenuntersuchung und die Zeitschiene berichten zu lassen.
- <sup>94</sup> Aus Sicht des SMF greife der in diesem Kontext vom SRH allein vorgetragene „bottom-up“-Ansatz mittels einer rein aufgabenorientierten Personalbedarfsplanung zu kurz bzw. würde sogar haushaltspolitische Risiken in sich tragen. Jeder Voranschlag und jede Einplanung von Mitteln oder Stellen in dem Haushaltsplan bedürfe auch jetzt schon einer hinreichend belastbaren Bedarfsprognose. Die – auch vom SRH erwähnten – verschiedenen vielfältigen Untersuchungen und Bemühungen der Vergangenheit hätten für den Personalbereich jedoch keine übergreifend nutz- und nachvollziehbaren Kriterien für eine auf Konsolidierung ausgerichtete Personalbedarfsplanung herausarbeiten können. Bei einem Fokus auf die vielfältige Aufgabenlandschaft bestehe darüber hinaus die Gefahr einer weiteren erheblichen Ausweitung der von den verschiedenen Geschäftsbereichen abgeleiteten Personalbedarfe. Aus Sicht des SMF sei ein zumindest ergänzender „top-down“-Ansatz zwingend und auch erfolgversprechender, welcher die fiskalischen und auch die demografischen Rahmenbedingungen als ersten Maßstab nehme. In diesem Rahmen müssten dann in einem zweiten Schritt quasi im Gegenstromprinzip Lösungen herausgearbeitet werden, um den Aufgabenbestand an diesen Rahmenvorgaben auszurichten.
- <sup>95</sup> Der SRH bestreitet nicht, dass bei der Personalbedarfsplanung des Freistaates ein vorgeschalteter „top-down“-Ansatz unter fiskalischen und demografischen Rahmenbedingungen hilfreich sein kann. Dennoch galt ein solcher Ansatz auch für den Stellenplan bereits bei Haushaltsaufstellungen in den vorangegangenen Jahren, ohne dass man sich einer Aufgabenuntersuchung und -kritik im staatlichen Bereich gestellt hat. Dies führte zu einem nahezu ungebremsten Stellenaufwuchs in der Staatsverwaltung sowie im nachgeordneten Bereich, zu einem Überhang an freien und mittelfristig nicht besetzbaren Stellen sowie zur Verkettung mit der GMA für Personalausgaben.

<sup>6</sup> Pressemeldung der Sächsischen Staatsregierung vom 24. Juni 2025: [Kabinett beschließt Maßnahmenpaket zur Bürokratieentlastung, umfassende Organisationsuntersuchung und Reformkommission für starke Kommunen](#); zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.



<sup>96</sup> Der SRH hält an seiner Forderung nach einer aufgabenbasierten Personalbedarfsuntersuchung weiterhin fest.

### 3.3 Neuausrichtung des Personalhaushaltes

<sup>97</sup> Der signifikante Zuwachs an Stellen und der Anstieg von Personalausgaben führen jedes Jahr zu neuen Rekordwerten.

<sup>98</sup> Deshalb fragte der SRH im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung 2023 an, mit welchen Maßnahmen das SMF im Rahmen der Haushaltsaufstellung weiteren Zuwächsen aufgrund der Anmeldung neuer Stellen entgegensteuert.

<sup>99</sup> Das SMF teilte mit, dass es mit dem Haushaltsaufstellungsschreiben für den DHH 2023/2024 und 2025/2026 darauf hingewiesen habe, dass die Stellenanzahl des Vorjahres, unter Berücksichtigung der im Haushaltsplan enthaltenen Bestimmungen zur Veränderung der Anzahl und Wertigkeit, im neuen Doppelhaushalt fortgeschrieben werden soll. Ansonsten verwies das Ministerium auf die Ressortzuständigkeit bei der Erstellung der Voranschläge gem. § 27 SÄHO und betonte dabei, dass eine Beschränkung von Stellenneuanmeldungen seitens der Ministerien technisch und rechtlich nicht möglich sei. Eine Veränderung der Voranschläge sei nach Auffassung des SMF nur im Stadium der Aufstellung des Entwurfes des Haushaltsplans möglich.

<sup>100</sup> Diese theoretische Möglichkeit stoße aus Sicht des SMF an regierungspraktische Grenzen, da der Entwurf des Haushaltsplans gem. § 29 Abs. 1 SÄHO von der Staatsregierung als Kollegialorgan beschlossen werde. Maßnahmen, welche allein durch das SMF und nicht im Einvernehmen mit den beteiligten Ministerien vollzogen würden, seien üblicherweise nur schwerlich durchsetzbar. Schließlich beschließe der Sächsische Landtag als Gesetzgeber gem. Art. 70 Satz 2 der Sächsischen Verfassung kraft eigener Kompetenz das Haushaltsgesetz samt des darin enthaltenen Stellenplans. Der Budgetgeber sei hierbei nicht an den Regierungsentwurf gebunden und entscheide selbstständig darüber, ob und inwieweit etwaige darin enthaltene Stellenneuanmeldungen übernommen werden sollen.

<sup>101</sup> Das SMF ist für die Aufstellung des Regierungsentwurfes des Haushaltsplans nach § 28 Abs. 1 SÄHO zuständig. Es ist ihm aber in den vergangenen Jahren nicht gelungen – auch wegen der soeben geschilderten Umstände –, den Stellenplan des Landes zukunftsweisend neuauszurichten. Ebenso wenig haben die Ministerien den finanz- und gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen des Landes gem. Nr. 5.1 VwV zu § 9 SÄHO Rechnung getragen und den eigenen Stellenbestand spürbar begrenzt.

<sup>102</sup> Daher bedarf es aus Sicht des SRH – solange eine aufgabenbasierte Personalbedarfsanalyse für das Land nicht vorliegt – zeitnah vorübergehender Maßnahmen zur koordinierten Neuausrichtung des Stellenplans im Haushaltsaufstellungsverfahren. Angesichts der in der mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2024 bis 2028<sup>7</sup> geschilderten Entwicklung, wonach die bereitzustellenden Mittel für Personalausgaben aus der HGr. 4 im Kernhaushalt inklusive der Versorgungsausgaben in 2028 auf über 7 Mrd. € ansteigen könnten, ist diese Aufgabe dringlicher denn je.

<sup>103</sup> Begleitende Maßnahmen sollten durch das SMF anlässlich der Einleitung des Haushaltsaufstellungsverfahrens für den DHH 2027/2028 im Dezember 2025 ergriffen werden.

<sup>104</sup> Als für das strategische Personalmanagement des Freistaates zuständig, wäre die SK in diesem Prozess eine bedeutende Partnerin an der Seite des SMF, zumal ihr aktuelle Erkenntnisse aus der laufenden Aufgabenuntersuchung (vgl. Pkt. 3.2) vorliegen müssten. Spielräume bei der Haushaltsaufstellung in der Vergangenheit gilt es nun zu korrigieren und besser zu koordinieren.

<sup>105</sup> Trotz angespannter Landesfinanzen kann der SRH weiterhin keine wirksame Neuausrichtung des sächsischen Stellenplans erkennen.

<sup>106</sup> Der SRH regt an, dass das SMF bereits vorhandene Instrumente zur Neuausrichtung des Personalhaushaltes im Haushaltsaufstellungsverfahren konsequenter nutzt und den Weg gemeinsam mit der SK beschreitet.

---

<sup>7</sup> SMF, [Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2024 – 2028](#), Seite 18 f.; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.



### 3.4 Meldung der Ist-Besetzung

- <sup>107</sup> Während die Informationen über den Bestand von Planstellen in Anzahl und Wertigkeit aus dem Haushaltsplan des Freistaates zugänglich sind, existiert keine öffentliche Unterlage über die Umsetzung des Stellenplans im Haushaltsvollzug. Die Besetzung der Stellen (Ist-Besetzung) wird durch die Ministerien zu den Stichtagen 1. Januar und 1. Juli des jeweiligen Jahres an das SMF gem. VwV HWiF gemeldet. Eine Übersicht über die Ist-Besetzung ist weder im Haushaltsplan noch in der Haushaltsrechnung des Freistaates Sachsen enthalten. Das SMF stellt dem SRH auf Anforderung entsprechende Daten bereit.
- <sup>108</sup> Auf Nachfrage erklärte das SMF, dass dem Sächsischen Landtag regelmäßig im Rahmen von Kleinen Anfragen oder Anfragen aus dem HFA aufbereitete Meldungen zum Beschäftigungspotenzial der Ministerien zur Verfügung gestellt würden. Eine darüber hinausgehende, institutionalisierte Unterrichtung des Sächsischen Landtages durch das SMF über die Meldungen zum Beschäftigungspotenzial erfolge nicht.
- <sup>109</sup> Nach Recherchen des SRH übernehmen andere Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik Deutschland in dieser Hinsicht eine Vorreiterrolle und integrieren Mitteilungen über die Ist-Besetzung der Stellen in ihre offiziellen Haushaltsunterlagen. So weist der Bund zum Beispiel die Angaben über die Ist-Besetzung der Stellen für Beamte, außertariflich und tariflich Beschäftigte zum 1. Oktober 2023 kapitelkonkret in den Stellenübersichten für den Haushaltsplan 2024<sup>8</sup> aus. Damit erlangen die Abgeordneten bereits im Haushaltsaufstellungsverfahren die Informationen über die Ausschöpfung des bisher bewilligten Beschäftigungsvolumens, bevor über die Ausbringung von Stellen für das neue Haushaltsjahr entschieden wird.
- <sup>110</sup> Das Land Rheinland-Pfalz verfolgt einen anderen Ansatz. Es weist in der Haushaltsrechnung neben der Stellenzahl den Stand der besetzten Stellen und den Differenzwert kapitelweise aus<sup>9</sup>. So lässt sich auf einen Blick feststellen, wie viele Stellen und in welchem Kapitel zum Stand 31. Dezember besetzt oder unbesetzt waren. In Thüringen wird die Ist-Besetzung von Stellen als Anlage zum Entwurf des Haushaltsplans aufgenommen, vgl. § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ThürLHO, und in der Stellenübersicht im Gesamtplan einzelplankonkret<sup>10</sup> mit abgebildet.
- <sup>111</sup> Angesichts der knappen Landesfinanzen und des starken Stellenzuwachses in den vergangenen Jahren vermisst der SRH einen offenen Umgang der Sächsischen Staatsregierung mit den Informationen über den Vollzug des Stellenplans. Solange der Stellenplan mit mehreren Tausend unbesetzten Stellen „belastet“ ist und die GMA für Personalausgaben veranschlagt wird, bedarf es einer zusätzlichen Berichterstattung an das Parlament.
- <sup>112</sup> Deshalb sieht der SRH die Staatsregierung in der Pflicht, den Landtag über den Vollzug des Stellenplans und den Umfang von nicht besetzten Stellen zu informieren. Nur so kann das Parlament in die Lage versetzt werden, sich ein umfassendes Bild über die tatsächliche Inanspruchnahme des Stellenplans zu verschaffen, bevor es über den Umfang des neuen Stellenplans und die Höhe der Personalausgaben für die nächsten Haushaltsjahre entscheidet, vgl. Art. 50 Verfassung des Freistaates Sachsen i. V. m. § 10 Abs. 2 SàHO.
- <sup>113</sup> Ohne eine solche Unterrichtung ist das Parlament auf seine Anfragen oder Berichte des SRH angewiesen.
- <sup>114</sup> Der SRH empfiehlt der Staatsregierung, das Parlament künftig über die Ist-Besetzung des Stellenplans im parlamentarischen Verfahren der Haushaltsaufstellung zu unterrichten. Ferner ist eine entsprechende Übersicht über die Ist-Besetzung in die Haushaltsrechnung aufzunehmen.
- <sup>115</sup> Das SMF betonte hierzu, die Ressorts und das SMF würden selbstverständlich wie bislang auch schon sicherstellen, dass Informationsbegehren des Landtages und seiner Arbeitseinheiten zeitnah und auf die jeweilige Fragestellung ausgerichtet bedient werden. Eine darüber hinausgehende förmliche Implementation der Stellenauslastung in die Berichterstattung der Haushaltsrechnung erachtet das SMF als nicht sachgerecht.

<sup>8</sup> [Bundeshaushaltsplan 2024, Epl. 09 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Kap. 0912 Bundesministerium](#), Seite 208; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

<sup>9</sup> [Haushaltsrechnung des Landes Rheinland-Pfalz für das Haushaltsjahr 2023, Übersicht über den Stand der besetzten Stellen zum 31. Dezember 2023](#), Seite 1004; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

<sup>10</sup> [Thüringen, Landeshaushaltsplan 2025, Gesamtplan, Stellenübersicht 2025](#), Seite 89; zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

- <sup>116</sup> Die Ministerien legen die Informationen über die Stellenbesetzung zweimal im Jahr dem SMF vor. Insofern wäre nach Auffassung des SRH mit einer institutionalisierten Unterrichtung im Haushaltsaufstellungsverfahren und in der Haushaltsrechnung kein erheblicher Aufwand verbunden und das Parlament stünde nicht in der Holschuld.
- <sup>117</sup> Eine Rechnungslegung über die tatsächlichen Personalausgaben ohne Abbildung der Auslastung des Stellenplans hält der Rechnungshof für lückenhaft.
- <sup>118</sup> Angesichts des zu hohen Stellenplans hält der Rechnungshof an seinen Empfehlungen fest.

#### 4 Ausblick

- <sup>119</sup> Der Sächsische Landtag hat am 26. Juni 2025 den DHH 2025/2026 beschlossen. Der neue Haushalt ist nach Einschätzung des sächsischen Finanzministers ein Übergangshaushalt, mit dem sich der Staat Zeit erkaufte, um notwendige Strukturreformen vorzubereiten<sup>11</sup>.
- <sup>120</sup> Die Staatsregierung untersucht seit vielen Jahren mit Hilfe von Personalkommissionen den Umfang von Landesaufgaben und den dafür erforderlichen Personalkörper. Trotz Verstreichen der Zeit sind weder Landesaufgaben vollständig bewertet noch Stellenpläne spürbar gekürzt worden. Auch wenn der erste Schritt auf dem Weg des Personalabbaupfades nun getan und der seit 2016 anhaltende Stellenaufwuchs gestoppt wurde, haben die gestrichenen 382 (Projekt-)Stellen angesichts des Stellenumfanges von 96.279 einen symbolischen Charakter.
- <sup>121</sup> Die Einschätzung des SMF in seiner Stellungnahme zum Beitragsentwurf, die Untersuchungen und Bemühungen der Vergangenheit hätten für den Personalbereich jedoch keine nutz- und nachvollziehbaren Kriterien für eine auf Konsolidierung ausgerichtete Personalbedarfsplanung herausarbeiten können (vgl. Pkt. 3.2), teilt der SRH. Der Rechnungshof hofft, dass die Ergebnisse der derzeit laufenden weiteren Aufgabenuntersuchung das Land auf dem Weg zu der auf Konsolidierung ausgerichteten Personalbedarfsplanung einen großen Schritt näherbringen.
- <sup>122</sup> Der Freistaat Sachsen kann die aktuellen und künftigen Herausforderungen nur mit einem priorisierten Aufgabenkatalog und einem nachhaltigen Stellenplan meistern. Die Uhr tickt. Die erkaufte Zeit zum Handeln ist angesichts der im Beitrag dargestellten Herausforderungen denkbar knapp geworden.

---

<sup>11</sup> SMF, Einbringungsrede des Finanzministers am 3. April 2025 im Sächsischen Landtag.

Die Personalausstattung des Freistaates Sachsen liegt in fast allen Kernaufgabenbereichen zum Teil erheblich über dem Durchschnitt der Flächenländer West.

Auffällig hoch ist die Personalausstattung der Hochschulen.

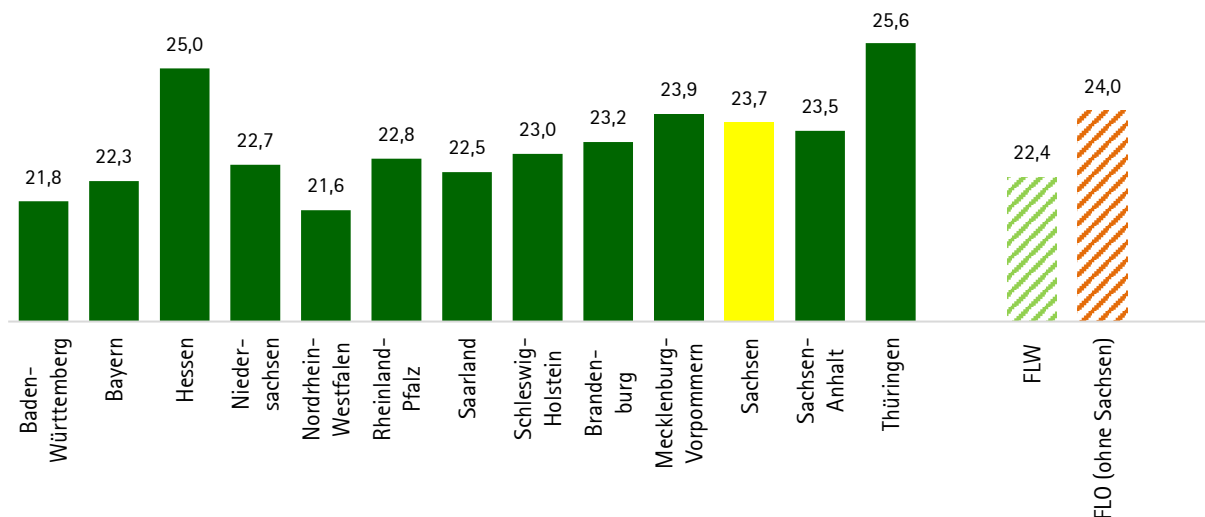
## 1 Vorbemerkung

- <sup>1</sup> Angesichts des nach Auffassung des SRH zu großen Umfanges des Personalkörpers im Freistaat Sachsen, wurde ein Ländervergleich zum Stand 30. Juni 2023 erstellt, um die Situation in den anderen Flächenländern Ost und West abzubilden. Damit knüpft der Rechnungshof an den letzten Ländervergleich an, welcher im Jahresbericht 2023 – Band II, Beitrag Nr. 22 dargestellt wurde.

## 2 Ländervergleich

- <sup>2</sup> Bei der Auswertung statistischer Daten für die Erstellung des Ländervergleichs konzentrierte sich der SRH auf einen Vergleich der Vollzeitäquivalente (VZÄ) der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen der Länder. Betrachtet wurden ausschließlich die Flächenländer, ohne die Stadtstaaten. Die Personalbestände in Hochschulkliniken, Krankenhäusern und Heilstätten blieben unberücksichtigt, da diese nicht unmittelbar aus dem Landeshaushalt finanziert werden. Dabei ist zu beachten, dass die Personalbestände im öffentlichen Dienst der Länder unter anderem wegen unterschiedlicher organisatorischer Strukturen und des Umfanges von Aufgaben nicht ohne Weiteres miteinander verglichen werden können<sup>1</sup>.
- <sup>3</sup> Im Ergebnis des Ländervergleichs stellte der Rechnungshof fest, dass der Freistaat Sachsen mit rd. 1,3 VZÄ/TEW über dem Durchschnitt der Flächenländer West (FLW), jedoch mit rd. –0,3 VZÄ/TEW unter dem Durchschnitt der Flächenländer Ost (FLO, ohne Sachsen) liegt, vgl. Abbildung.

Abbildung: Ländervergleich Personalbestand (VZÄ je TEW), Stand 30. Juni 2023



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des SRH.

- <sup>4</sup> Gegenüber dem Stand zum 30. Juni 2021 (23,35 %) im Jahresbericht 2023 – Band II, Beitrag Nr. 22 ist der Wert Sachsens auf 23,7 % im Ländervergleich gestiegen, aber die VZÄ-Anteile gegenüber den Flächenländern sind insgesamt gesunken. Damals lag der Freistaat noch mit rd. 1,4 VZÄ/TEW über dem Durchschnitt der FLW und rd. 0,2 VZÄ/TEW über dem Durchschnitt der FLO (ohne Sachsen).

<sup>1</sup> So auch J. Ragnitz in ifo Dresden berichtet Nr. 02/2025: [Personalbestand im öffentlichen Dienst der Bundesländer: Anpassungen erforderlich und auch möglich](#); zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

- 5 Wegen der schwierigen Vergleichbarkeit von Daten hat sich der SRH nachfolgend auf den Vergleich von Personalbeständen in den wesentlichen Kernaufgabenbereichen der Länder konzentriert, vgl. Übersicht.

Übersicht: Sachsen im Ländervergleich – Personalbestand nach Aufgabenbereichen (Kernaufgaben), Stand 2023

Aufgabenbereich	Sachsen		FLW	FLO (ohne Sachsen)	Rheinland-Pfalz
Hochschulen (VZÄ je 1.000 Studierende an Hochschulen in Landesträgerschaft) – Sommersemester 2023	169,6	●	123,7	125,1	106,5
Polizei (VZÄ/TEW)	3,7	●	3,0	3,6	3,2
Politische Führung und zentrale Verwaltung (VZÄ/TEW)	1,6	●	1,2	1,9	1,0
Allgemeinbildende und berufliche Schulen (VZÄ pro 1.000 Schüler), ohne private Schulen	76,4	●	72,8	79,9	76,1
Sonstige (VZÄ/TEW)	2,7	●	2,4	3,7	3,3
Finanzverwaltung (VZÄ/TEW)	1,5	●	1,5	1,5	1,6
Rechtsschutz: Gerichte, JVA und Staatsanwaltschaften (VZÄ/TEW)	2,0	●	1,9	2,0	1,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des SRH.

Hinweis: In die Berechnungen bei den Hochschulen wurden 4.203 Studierende der Dualen Hochschule Sachsen einbezogen.

Sonstige Aufgabenbereiche erfassen keine Hochschulkliniken, Krankenhäuser und Heilstätten.

Einwohnerzahl zum 30. Juni 2023: 4.051.465 in Sachsen und 4.116.368 in Rheinland-Pfalz.

Amplensystem zum Personalbestand in Sachsen im Vergleich zu FLW: rot  $\triangleq$  hoch; gelb  $\triangleq$  mittel; grün  $\triangleq$  akzeptabel.

- 6 Der Personaleinsatz in den sächsischen Hochschulen des Landes (inklusive Duale Hochschule, ohne Hochschulkliniken) lag im Sommersemester 2023 mit 169,6 VZÄ je 1.000 Studierende auffällig hoch über den Vergleichswerten der FLW und der FLO. Diese befanden sich mit über 40 VZÄ je 1.000 Studierende unterhalb des Freistaates Sachsen.
- 7 Der SRH hat im Rahmen der Prüfung der Hochschulfinanzierung in Sachsen festgestellt, dass trotz sinkender Studierenden- und Absolventenzahlen ein gleichbleibender Personaleinsatz erfolgte. Dieser Entwicklung lag die Zuschussvereinbarung 2017 bis 2024 zugrunde, welche die Staatsregierung mit den Hochschulen geschlossen hat. In der Vereinbarung war der Verzicht auf den ursprünglich geplanten Abbau von 754 Stellen ab dem Jahr 2017 verankert. In Folge betreute ein sächsischer Hochschullehrer im Jahr 2020 im Durchschnitt 4 Studierende weniger als noch 2013. Im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt (65 Studierende je Professorin bzw. Professor) waren es im Jahr 2020 in Sachsen insgesamt 14 Studierende weniger je Hochschullehrer. Aufgrund der von der Entwicklung der Studierendenzahlen abgekoppelten Stellenausstattung verfügten die sächsischen Hochschulen über eine im bundesweiten Vergleich weit überdurchschnittliche Ausstattung mit Grundmitteln je Studierenden und einen besseren Betreuungsschlüssel, vgl. Jahresbericht 2025 – Band I, Beitrag Nr. 18.
- 8 Die Personalausstattung im Polizeibereich ist mit 3,7 VZÄ/TEW im Vergleich zu den FLW hoch und überschreitet deren Wert um 0,7 VZÄ/TEW.
- 9 Lediglich in den Bereichen der Finanzverwaltung und des Rechtsschutzes wurde inzwischen in Sachsen, genauso wie in den FLW und FLO, ein Gleichstand erzielt. Bei der Finanzverwaltung liegt der Wert bundesweit bei 1,5 VZÄ/TEW und hält konstant seit 2018<sup>2</sup> an. Im Bereich des Rechtsschutzes bewegt sich der Wert bei 2,0 VZÄ/TEW und hat sich seit 2018 leicht erhöht.

<sup>2</sup> SRH, [Jahresbericht 2020, Beitrag Nr. 3](#); zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2025.

- <sup>10</sup> Aufgrund vergleichbarer Einwohnerzahlen zog der SRH darüber hinaus einen Vergleich mit Rheinland-Pfalz. Auch hier wird deutlich, dass der Freistaat Sachsen in allen Aufgabengebieten, außer in der Finanzverwaltung und bei den sonstigen Aufgaben, einen höheren Personalbestand als das Land Rheinland-Pfalz aufweist. Besonders im Hochschulbereich liegt der Personalkörper im Freistaat Sachsen mit 169,6 VZÄ je 1.000 Studierende um rd. 60 % über dem des Landes Rheinland-Pfalz.

### 3 Folgerungen

- <sup>11</sup> Die Ergebnisse des Ländervergleiches zeigen erneut eine auffällig hohe Personalausstattung der sächsischen Hochschulen auf. Vor diesem Hintergrund muss der Freistaat Sachsen auch u. a. abwägen, ob er seinen Sonderweg – Grundfinanzierung der Hochschulen und damit Finanzierung der Personalausstattung unabhängig von der Anzahl der Studierenden und Absolventen an den Hochschulen – zukünftig noch finanzieren kann.
- <sup>12</sup> Der Ländervergleich legt nahe, Optimierungspotenziale hinsichtlich des Personalbestands der Polizei zu untersuchen. Der SRH hat im Jahresbericht 2024 – Band II, Beitrag Nr. 28 empfohlen, die tatsächliche Sicherheitslage als vorrangigen Faktor für den Personalbedarf heranzuziehen. An dieser Empfehlung wird festgehalten.
- <sup>13</sup> Die gleichlaufende Entwicklung des Personalbestandes in den Bereichen Finanzverwaltung und Rechtsschutz wird als positives Indiz gewertet, entbindet den Freistaat Sachsen jedoch nicht von eigenen Erwägungen und einer Aufgabenkritik. Schließlich ist auch ein Vergleich der Personalsituation in anderen Bundesländern nur eine Momentaufnahme und kann trotzdem zu einem tatsächlichen Personalüberhang führen.

### 4 Stellungnahme SMF

- <sup>14</sup> Das SMF ist den Ausführungen des SRH nicht entgegengetreten.

### 5 Schlussbemerkung

- <sup>15</sup> Auch wenn Ländervergleiche aufgrund von strukturell bedingten Unterschieden mit einer gewissen Vorsicht zu betrachten sind, lassen die Daten – insbesondere bei einer mittelfristigen Betrachtung – positive oder negative Trends im bundesweiten Vergleich erkennen. Auffällige Ergebnisse, wie im Hochschulbereich sollen insbesondere einen Anlass dafür bieten, konkrete Steuerungsmaßnahmen zu ergreifen. Positive Entwicklungen können dagegen als gute Beispiele verwendet werden, um Verbesserungen in anderen Aufgabenbereichen anzustreben.



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

### Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern

#### Diensthunde der Polizei

32

Für eine wirtschaftliche Gestaltung der Aus- und Fortbildung an der Diensthundeschule hat das SMI den Bedarf an Schutz- und Spezialhunden der sächsischen Polizei zu ermitteln.

Die Aufwandsentschädigung im Diensthundewesen ist grundlegend neu zu kalkulieren und danach regelmäßig zu prüfen.

#### 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Der SRH hat die Sachausgaben der Polizei der Haushaltsjahre 2020 bis 2024 geprüft und unter anderem das Diensthundewesen näher betrachtet. Schwerpunkte waren dabei die Ausgaben für die Beschaffung und den Unterhalt von Diensthunden.
- <sup>2</sup> Für die Beschaffung und den Unterhalt der Diensthunde werden jährlich 130.000 € veranschlagt. Je Jahr werden zwischen 20 und 30 neue Diensthunde zu einem Preis von jeweils 2.000 € bis 3.000 € beschafft.
- <sup>3</sup> Das Halten und der Einsatz von Diensthunden sowie die Aus- und Fortbildung im Diensthundewesen in der sächsischen Polizei regelt die VwV DHWPol. 2023 waren bei der sächsischen Polizei 107 Diensthunde im Einsatz.

Abbildung 1: Diensthund



Quelle: Eigene Aufnahme SRH, April 2024.

#### 2 Prüfungsergebnisse

##### 2.1 Bestand und Ausbildung von Diensthunden

- <sup>4</sup> Durch neue Regelungen in der Tierschutzhundeverordnung ist es seit 2022 untersagt, Hunden unerwünschtes Verhalten durch Strafe (z. B. Tragen eines Stachelhalsbandes) abzugewöhnen. Durch die Änderungen konnten die Aus- und Fortbildungen der Diensthundeschule nicht ohne Anpassungen weitergeführt werden.
- <sup>5</sup> Positiv hervorzuheben ist, dass die Diensthundeschule durch das zügige Erstellen und Umsetzen eines Schutzhundekonzeptes nach den Änderungen der Tierschutzhundeverordnung schnell reagiert und damit die Grundlage für eine zielgerichtete Ausbildung der Diensthundeführer und Diensthunde gelegt hat. Die Aus- und Fortbildung basiert nun auf einem modularen Konzept, d. h., die Diensthundeführenden werden in 3 Modulen theoretisch und praktisch im Umgang mit dem Diensthund geschult. Schwerpunkte sind dabei u. a. Erziehung, Bindung, Schutzdienst und Gehorsam. Darüber hinaus erlangt das auszubildende Diensthundeführerteam Kompetenzen in Taktik, Stoßarbeit, Lagebeurteilung, Lagebewältigung, Verbellen oder Fluchtverhinderung.

- <sup>6</sup> Um den neuen Regelungen entsprechende, geeignete Tiere für den Einsatz im Polizeidienst zu finden, müssen die Hunde nunmehr bereits als Welpen und nicht mehr als ausgewachsene Junghunde gekauft werden, damit die gewünschten Eigenschaften von Beginn an trainiert werden können. Dazu hat sich der Markt für den Ankauf der Diensthunde verkleinert, da Hundezüchter Tiere mit den benötigten polizeilichen Eigenschaften nicht mehr in ausreichendem Maß anbieten. Darüber hinaus besteht für die infrage kommenden Welpen eine große Konkurrenz mit den Polizeidiensten von Bund, den anderen Ländern und privaten Käufern (z. B. Wachschutzunternehmen).
- <sup>7</sup> Neben der Ausbildung zum Schutzhund können die Diensthunde bei entsprechender Eignung auch zum Rauschgiftspürhund, Sprengstoffspürhund, Datenträgerspürhund, Leichenspürhund, Personensuchhund, Fährtenhund, Bargeldspürhund oder Brandmittelspürhund spezialisiert werden.
- <sup>8</sup> In der Vergangenheit verfügte die Diensthundeschule der sächsischen Polizei über eine Einsatzgruppe mit Spezialhunden. Eine Auswertung der Polizei für die Jahre 2020 bis 2023 ergab, dass diese Hunde nur für 2 bis 3 Einsätze im Monat benötigt wurden. In der Folge löste die Polizei die Einsatzgruppe der Diensthundeschule auf. Die aktiven Diensthunde der Dienststellen der sächsischen Polizei kamen in den Jahren 2023 und 2024 im Durchschnitt achtmal je Monat zum Einsatz. Die sächsische Polizei hat noch nicht hinterfragt, ob diese Einsatzzahlen dem Leistungsvermögen der Hunde entsprechen und darüber hinaus wirtschaftlich sind.
- <sup>9</sup> Dem Vorhalten der derzeit 107 aktiven Diensthunde (Schutz- und Spezialhunde) liegt keine Bedarfsplanung zugrunde. Die Entscheidung zum Kauf der Diensthunde gründet im Wesentlichen auf dem Vorhandensein von Haushaltsmitteln und dem Abfragen von Bedarfen in den Dienststellen. Der flexible Einsatz und seine präventive Wirkung lassen Diensthunde grundsätzlich als effektives und wirtschaftliches Einsatzmittel erscheinen. Zur Steuerung der Anschaffung und Ausbildung von Diensthunden ist es aber erforderlich, die Bedarfe konkret festzustellen und regelmäßig zu evaluieren, wie viele Diensthunde die Polizei in Sachsen zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt und ob der Einsatz wirtschaftlich ist. Im 2. Schritt ist dann zu prüfen, dass die Haushaltsmittel den Bedarfen entsprechen und gegebenenfalls angepasst werden.

## 2.2 Aufwandsentschädigung für Diensthunde

- <sup>10</sup> Für den Unterhalt der Diensthunde zahlt das SMI aktuell eine Aufwandsentschädigung von monatlich 90,13 € für einen aktiven Diensthund und 59,49 € für einen außer Dienst gestellten Hund. Die Aufwandsentschädigung wird regelmäßig anhand der Preisindizes angepasst.
- <sup>11</sup> Mit dem Entschädigungssatz sollen Futterkosten, die Reinigung des zum Transport genutzten Kfz und die Anschaffung und Pflege verschiedener Ausrüstungs- und Gebrauchsgegenstände abgegolten werden. Ferner übernimmt das SMI für aktive Diensthunde die Aufwendungen für die notwendige tierärztliche Versorgung, Schutzimpfungen und die Einrichtung und Erhaltung eines dienstlich zur Verfügung gestellten Hundezwingers.
- <sup>12</sup> Die Diensthundeschule kalkulierte im Jahr 2022 für das Halten eines Diensthundes dagegen einen Aufwand von monatlich 130 €.
- <sup>13</sup> Die Diensthundeführenden haben nicht nur einen finanziellen, sondern auch einen zeitlichen Aufwand für die Versorgung des Hundes. Die Diensthunde müssen auch außerhalb der Dienstzeit versorgt werden, sie sind meist in das Privatleben ihrer Halter eingebunden. Trotzdem bleibt der Hund auch nach Dienst ein Einsatzmittel und ist nicht mit einem normalen Familienhund vergleichbar. Die Diensthundeführenden erhalten daher täglich eine Stunde Pflegezeit als Arbeitszeit angerechnet.
- <sup>14</sup> Sowohl die finanzielle als auch die zeitliche Entschädigung überzeugen nicht.



- <sup>15</sup> So ist unter anderem die vom SMI zuletzt zum Januar 2023 angepasste Aufwandsentschädigung lediglich auf eine Angleichung der Preise nach den Preisindizes ausgerichtet. Die ursprünglich zur Berechnung herangezogenen Kosten werden nicht mehr vorgehalten. Für den SRH war die Berechnung der Aufwandsentschädigung nicht nachvollziehbar. Die Entschädigung von 90,13 € ist auch nicht auskömmlich. Für einen Diensthund der Rasse Malinois (siehe Abbildung 1) liegen die Futterkosten nach überschlägiger Betrachtung durch den SRH monatlich bei knapp 100 €. Zu einem ähnlichen Ansatz kam die Diensthundeschule im März 2022. Damit werden nicht einmal die Futterkosten von der Aufwandspauschale gedeckt.
- <sup>16</sup> Darüber hinaus ist das derzeit gültige Berechnungsmodell des SMI nicht mehr zeitgerecht. Ein Zwinger für die Verwahrung des Hundes wird seitens des SMI inklusive der Fahrten zum Zwinger gezahlt. Als Kosten der Anschaffung, Pflege und Verschleiß einer festen Hundetransportbox im Privatfahrzeug setzt das SMI lediglich 2,5 % der Monatspauschale, also derzeit 2,25 € an. Damit können die Anschaffungskosten einer fest verbauten Hundetransportbox nicht annähernd finanziert werden.

### 3 Folgerungen

#### 3.1 Bedarfsermittlung

- <sup>17</sup> Das SMI muss den Bedarf an Schutz- und Spezialhunden der sächsischen Polizei ermitteln, um sowohl den Ankauf als auch die neu ausgerichtete Aus- und Fortbildung an der Diensthundeschule bedarfsgerecht und wirtschaftlich zu gestalten.

#### 3.2 Aufwandsentschädigung

- <sup>18</sup> Das SMI wird aufgefordert, die Aufwandsentschädigung im Diensthundewesen grundlegend neu zu kalkulieren und danach regelmäßig zu prüfen. Es hat dabei sowohl die finanziellen als auch die zeitlichen Aufwendungen einzubeziehen und muss auf die tatsächlichen Gegebenheiten der Arbeit mit Diensthunden abstellen und diese in den zu gewährenden Pauschalen realistisch abbilden.

### 4 Stellungnahme SMI

- <sup>19</sup> Zur Ermittlung und Höhe der Aufwandsentschädigung teilte das SMI mit, dass geplant sei, die Pauschale dem Grunde nach neu zu berechnen und die Hinweise des SRH zu berücksichtigen.

### 5 Schlussbemerkung

- <sup>20</sup> Durch das Erstellen und die Umsetzung des Schutzhundekonzeptes ist es der sächsischen Polizei bereits gelungen, auf die veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen einzugehen. Für den dauerhaften Einsatz von Schutz- und Spezialhunden in der sächsischen Polizei ist es unbedingt erforderlich, den Bedarf und die Einsatzmöglichkeiten der Hunde konkret zu ermitteln, um die Aus- und Fortbildung möglichst wirtschaftlich zu gestalten und die Haushaltsmittel bedarfsgerecht aufzustellen und einzusetzen.



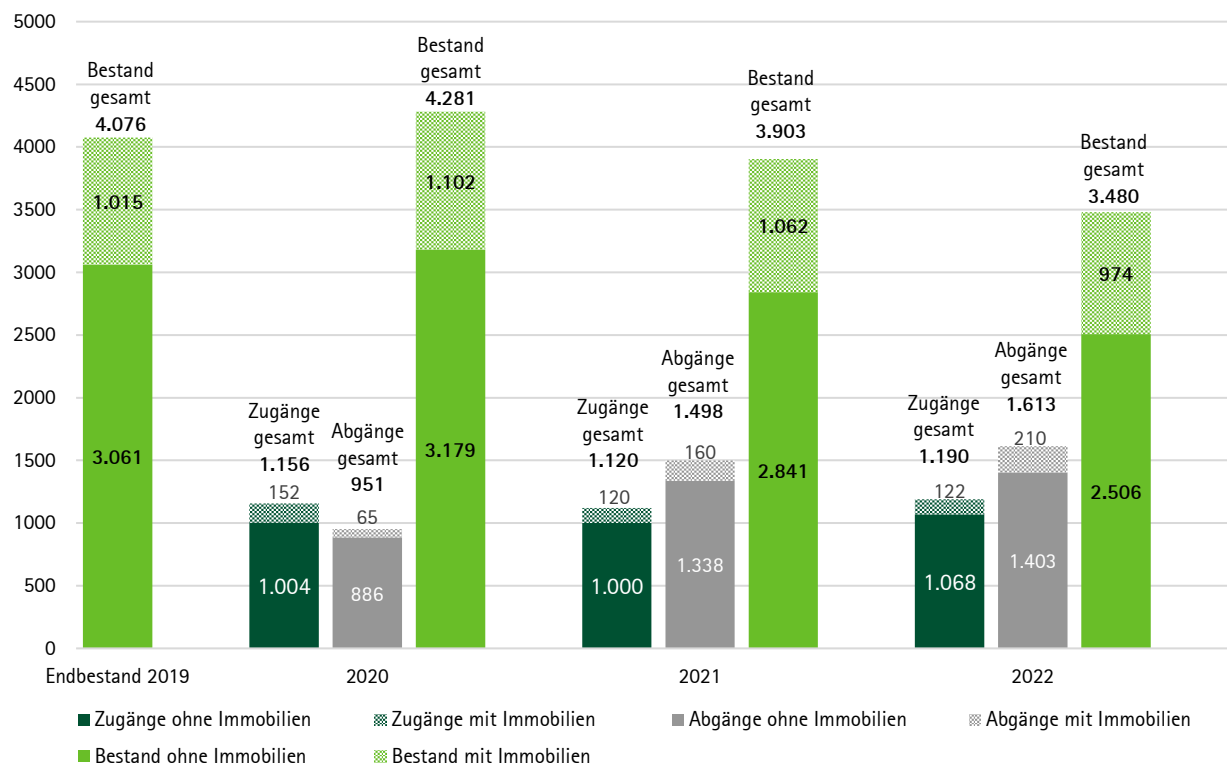
Stand Februar 2025 befanden sich insgesamt 93 veräußerungsreife Immobilien aus Fiskalerbschaften im Wert von rd. 3 Mio. € im Besitz des Freistaates Sachsen. 74 dieser Objekte im Wert von mindestens 1,9 Mio. € wurden nicht zum Verkauf angeboten. Die Verkaufsbemühungen des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement blieben damit hinter den Möglichkeiten zurück.

Knapp die Hälfte der Immobilienangebote aus Fiskalerbschaften wurde ausschließlich auf der wenig bekannten Vermarktungsplattform des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement veröffentlicht. Es liegt nahe, dass dadurch potenziell interessierte Käuferkreise nicht erreicht wurden. Die Qualität der veröffentlichten Inserate ist verbesserungswürdig.

### 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Für den Freistaat Sachsen besteht gem. § 1936 BGB ein gesetzliches Erbrecht, wenn zur Zeit des Erbfalls kein Verwandter, Ehegatte oder Lebenspartner des Erblassers vorhanden ist und sich der letzte Wohnsitz oder gewöhnliche Aufenthaltsort des Erblassers in Sachsen befand (Fiskalerbschaft). Zuständig für die Abwicklung von Fiskalerbschaften ist gem. § 9 Abs. 2 Satz 6 des Sächsischen Verwaltungsorganisationsgesetzes der Staatsbetrieb SIB unter der Dienst- und Fachaufsicht des SMF.
- <sup>2</sup> In den Jahren 2020 bis 2022 fielen dem Freistaat Sachsen jährlich durchschnittlich 1.155 Fiskalerbschaften zu. Davon enthielten rd. 11 % eine oder mehrere Immobilien. Die Bestandsentwicklung der Fiskalerbschaftsfälle stellte sich im geprüften Zeitraum wie folgt dar:

Abbildung 1: Zugänge, Abgänge und Jahresendbestände der Fiskalerbschaftsfälle 2020 bis 2022 – differenziert nach Fällen mit und ohne Immobilien



Quelle: Eigene Darstellung.

- <sup>3</sup> Die Bearbeitung von Fiskalerbschaftsfällen mit Immobilien gestaltet sich nach Darstellung des SIB schwierig, da dem Freistaat Sachsen hauptsächlich sog. „Problemimmobilien“ zugehen. Zudem sind vor einer Veräußerung der Immobilien aus Fiskalerbschaften Verwertungshindernisse zu beseitigen, z. B. durch Bereinigung von Grundbucheinträgen. Insbesondere in den Fällen, in denen der Freistaat Sachsen nicht Alleineigentümer geworden ist, gestaltet sich die Herstellung der Verkaufsreife der Immobilien oft langwierig.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Fehlende Immobilienwerte

- <sup>4</sup> Beim Zugang eines Erbfalles mit Immobilien erfolgte nicht in allen Fällen eine zumindest vorläufige Kalkulation des Immobilienwertes. Zum Teil wurde erst, wenn die Immobilie Verkaufsreife erreichte, eine förmliche Wertermittlung durchgeführt. Da sich zum Zeitpunkt der Erhebungen weniger als 10 % des Immobilienbestandes im Zustand der Veräußerungsreife befand, lag für die Mehrzahl der Objekte keine Kalkulation des Wertes vor.
- <sup>5</sup> Die rechtzeitige Kalkulation des Immobilienwertes ist unentbehrlich, um eine drohende Überschuldung des Nachlasses zu erkennen und ggf. das Nachlassinsolvenzverfahren beantragen zu können. Bei Abweisung des Nachlassinsolvenzverfahrens mangels Masse kann der Freistaat Sachsen die Haftung auf das im Nachlass vorhandene Vermögen beschränken (sog. Dürftigkeitseinrede nach § 1990 Abs. 1 BGB). Darüber hinaus besitzt der Freistaat als Eigentümer aufgrund der z. T. fehlenden Wertkalkulation keinen Gesamtüberblick über die Immobilienwerte aus Fiskalerbschaften.

### 2.2 Medienbrüche im Bearbeitungsablauf

- <sup>6</sup> Die Bearbeitung der Fiskalerbschaftsfälle erfolgte überwiegend im System „com.LIVIS“. Dabei traten an verschiedenen Stellen Medienbrüche auf.
- <sup>7</sup> Der gesamte Schriftverkehr zum Erbfall erfolgte separat in der Anwendung „VIS“. Eine technische Schnittstelle zwischen beiden Systemen existierte nicht. Zudem waren wichtige Informationen zum Erbfall, wie bspw. Erlösprognosen für die Immobilien, nicht in com.LIVIS erfasst, sondern lagen teilweise nur in Papierform vor.

### 2.3 Veräußerung nicht benötigter Immobilien aus Fiskalerbschaften

- <sup>8</sup> Stand Februar 2025 waren 93 Immobilien aus Fiskalerbschaften im Wert von rd. 3 Mio. € als veräußerungsreif klassifiziert. Davon wurden nur 19 Objekte zum Verkauf angeboten. Das bedeutet, dass zum genannten Zeitpunkt für rd. 80 % der vermarktungsfähigen Objekte im Wert von mind. 1,9 Mio. € keine aktiven Verkaufsbemühungen stattfanden. Der Einbehalt von Immobilien, für die kein Staatsbedarf besteht, ist haushaltsrechtlich nicht zulässig. Gemäß Nr. 1.2 VwV zu § 63 SÄHO sind entbehrliche Vermögensgegenstände, wenn sie auch von einer anderen Dienststelle des Staates nicht mehr benötigt werden, zu veräußern.
- <sup>9</sup> Der SIB vermarktete Immobilien primär auf der wenig bekannten eigenen Webseite „ZFM Immobilien“ (<https://www.immobilien.sachsen.de/suche.html>). Es liegt nahe, dass dadurch potenziell interessierte Käuferkreise nicht erreicht wurden. Nur rd. 45 % der dort angebotenen Objekte des Freistaates Sachsen wurden ergänzend auf einer und weitere rd. 10 % zusätzlich auf 2 externen Immobilienplattformen inseriert.
- <sup>10</sup> Die Qualität der Inserate auf den genutzten Verkaufsplattformen war z. T. ungenügend. Verkaufsobjekte wurden z. B. einer falschen Kategorie im Immobilienportal zugeordnet und waren damit für Interessenten nicht auffindbar. In einigen Fällen wurden Inserate mit Fotos veröffentlicht, die nicht geeignet waren, Interesse bei potenziellen Käufern zu wecken.

Abbildung 2: Beispiel Inserat mit ungeeigneten Fotos



### Objektdaten

**Grundstück**





**Kaufpreis (EUR):** Der Verkauf erfolgt freibleibend zum höchsten Gebot.  
Mindestgebot 8700 EUR

Quelle: SIB-Inserat auf eigener Webseite „ZFM-Immobilien“.



Abbildung 3: Beispiel Zuordnung eines Einfamilienhauses zur Kategorie „Wohnung zum Kauf“

Alle 12 Bilder ansehen

**Wohnung zum Kauf**

**22.000 €**

Finanzierung ab 88 €/Monat

5 Zimmer

**EFH** mit Grünlandfläche in [redacted] -Bieterverfahren

Die zu veräußernde Liegenschaft besteht aus dem Flurstück [redacted] mit einer Fläche von 9.490 m². Diese teilt sich auf in etwa 2.680 m² Bauland und etwa 6.810 m² Grünland. Das Grundstück ist bebaut mit einem sanierungsbedürftigen eingeschossigen Wohnhaus. Das Gebäude verfügt über eine Teilunterkellerung sowie ein ausgebauten Dachgeschoss. Die Medien Strom und Wasser liegen an. Beheizt wird das Gebäude per Festbrennstoff. Das Gebäude ist bewohnt, die jährliche Kaltmieteinnahme beträgt 2.400€. Das Grünland ist verpachtet, die jährliche Pachteinnahme beträgt

**Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement, Zentrales Flächenmanagement Sachsen**

3,4/5

Platin Partner

Telefonnr. anzeigen

Anrede: ☐ Herr ☐ Frau ☒ Divers

Vorname:  Nachname:

E-Mail:

Telefon (Optional):

Nachricht hinzufügen (optional)

☐ Ich bin Eigentümer einer Immobilie

Kontaktanfrage senden

Einen Preis vorschlagen

Quelle: SIB-Inserat auf Immowelt.de.

### 3 Folgerungen

- 11 Nach Zugang eines Fiskalerbschaftsfalles mit Immobilien ist bei verkaufsfähigen Immobilien unverzüglich eine Wertermittlung durchzuführen. In allen anderen Fällen ist zumindest eine vorläufige Kalkulation des Immobilienwertes zu erstellen und zu dokumentieren, um eine etwaige Überschuldung des Nachlasses erkennen zu können.
- 12 Die Beseitigung der festgestellten Medienbrüche könnte Vorteile in Form von Effizienzgewinnen und Fehlerreduktionen mit sich bringen. Der SRH empfiehlt dem SIB, die ohnehin geplanten Anpassungen von com.LIVIS und VIS zeitnah umzusetzen.
- 13 Alle Immobilien aus Fiskalerbschaften ohne Staatsbedarf sind unverzüglich nach Erreichen der Veräußerungsreife zu vermarkten.
- 14 Die effektive Vermarktung der Verkaufsobjekte erfordert ein breites Angebot auf allgemein bekannten Plattformen. Die Ausweitung des Immobilienangebotes des SIB auf externen Plattformen und die Erhöhung der aktiven Anzeigenzahl können zu einer deutlichen Steigerung des Verkaufserfolges beitragen. Um mehr potenzielle Käufer zu erreichen, ist darüber hinaus die Verbesserung der Qualität der Inserate erforderlich.

### 4 Stellungnahme des SMF

- 15 Das SMF führt aus, dass nach Zugang eines Fiskalerbschaftsfalles grundsätzlich und so schnell wie möglich eine Erlöschätzung durchgeführt werde, um im Falle der Überschuldung des Nachlasses unverzüglich die Eröffnung des Nachlassinsolvenzverfahrens zu beantragen. Dem SIB lägen grundsätzlich alle Immobilienwerte vor, die sich aus sofortigen Erlöserwartungen/Wertermittlungen sowie den eventuell späteren förmlichen Wertermittlungen zusammensetzten.
- 16 Die vom SRH aufgezeigten Medienbrüche seien bekannt, allerdings bei der Bearbeitung eines Fiskalfalles nicht hinderlich. Entsprechende Schnittstellen zwischen den Systemen sollen als Bestandteil eines mittelfristigen IT-Projektes geschaffen werden. Die Umsetzung müsse sich aber in die Kapazitäten und haushalterischen Rahmenbedingungen des SIB einordnen. Ein Gesamtüberblick über alle Immobilienwerte im Sinne einer IT-technischen Auswertung dazu sei tatsächlich erst Bestandteil späterer Anpassungsprogrammierungen.
- 17 Zur Vermarktung teilte das SMF mit, dass für sämtliche entbehrliche und verkaufsreifen Immobilien aktive Verkaufsbemühungen in unterschiedlicher Weise stattfänden. So würden z. B. Immobilien nicht im Wege der „klassischen Veräußerung“ öffentlich ausgeschrieben, wenn für diese der nach der SäHO normierte Verkauf zum „vollen Wert“ (vgl. § 63 Abs. 3 SäHO) aufgrund ihrer Lage möglich sei und deshalb nur bestimmten Kaufinteressenten (z. B. Nutzer/Nachbar, Gemeinden) angeboten würden oder aufgrund ihrer Beschaffenheit nur über besondere Vermarktungskanäle veräußerbar seien (Auktion, Zwangsversteigerung o. ä.). Bei der Auswahl des geeigneten Ausschreibungsmediums werde immer auch die Rolle des Freistaates Sachsen und dessen besondere Verantwortung als öffentlich-rechtlicher Grundstücksverkäufer berücksichtigt. Die aktiven Verkaufsbemühungen seien somit nicht an der Anzahl der auf Internetplattformen eingestellten Inserate ablesbar.
- 18 Grundsätzlich stimme das SMF mit dem SRH in der Zielstellung einer Steigerung des Verkaufserfolges überein. Die diesbezüglichen Vorschläge des SRH würden geprüft.

### 5 Schlussbemerkungen des SRH

- 19 Dass dem SIB grundsätzlich alle Immobilienwerte vorlägen, entspricht nicht den Prüfungsergebnissen des SRH. Der SRH hatte im Rahmen der Prüfung eine Übersicht über die Erlöserwartung bzw. – soweit vorhanden – das Ergebnis einer Wertermittlung für die nicht veräußerungsreifen Grundstücke erbeten. Das SMF teilte mit Schreiben vom 24. April 2025 mit, dass eine Erlöserwartung/Wertermittlung (noch) nicht prioritär sei, wenn bei noch nicht verkaufsreifen Fiskalimmobilien der „Ruhezustand“ ausgewiesen sei. Die vom SRH angeforderte Wertübersicht wurde nicht vorgelegt.

<sup>20</sup> Aus Nr. 1.2 VwV zu § 63 SÄHO folgt die grundsätzliche Verpflichtung zur Veräußerung im Wege der öffentlichen Ausschreibung oder öffentlichen Versteigerung. Veräußerungen auf anderem Wege sind nur in besonderen Ausnahmefällen zulässig. Das SMF konnte nicht plausibel darlegen, warum für rd. 80 % der verkaufsfähigen Immobilien zumindest die klassische Vermarktung auf Internetplattformen ungeeignet sein soll und welche Gründe einem Inserat auf der kostenfreien SIB-eigenen Internetseite entgegenstehen. Das SMF sollte die Hinweise des SRH aufgreifen, um den Verkaufserfolg für geerbte Immobilien insbesondere durch eine Erhöhung der aktiven Anzeigenzahl und Verbesserung der Qualität der Inserate zu steigern.





## Verwendung von Zuweisungen für Ganztagsangebote

34

Das vom SMK verfolgte Ziel, das Förderverfahren durch die Regelungen der Sächsischen Ganztagsangebotsverordnung zu vereinfachen, wurde nicht erreicht. Das spiegelt sich insbesondere in einer überlangen Dauer für die Prüfung der Verwendungsnachweise wider.

Die Vorgaben der Sächsischen Ganztagsangebotsverordnung zu Inhalt und Umfang der vorzulegenden Verwendungsnachweise sind nicht ausreichend und bedürfen einer Überarbeitung.

### 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Der Freistaat Sachsen stellte im Prüfungszeitraum 2020 bis 2023 jährlich 45 Mio. € für die Finanzierung von Ganztagsangeboten zur Verfügung. Zur Stärkung der Eigenverantwortung an Schulen erhalten die öffentlichen und freien Träger allgemeinbildender Schulen die zur Förderung von Ganztagsangeboten vorgesehenen Mittel als zweckgebundene, pauschalierte Zuweisungen (§ 16a Abs. 2 Satz 2 Schulgesetz für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Schulgesetz – SächsSchulG)<sup>1</sup>. Das SMK hat mit der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus über Zuweisungen an allgemeinbildende Schulen mit Ganztagsangeboten (Sächsische Ganztagsangebotsverordnung – SächsGTAVO)<sup>2</sup> von den allgemein geltenden Zuwendungsregelungen des § 44 SÄHO abweichende Sonderregelungen getroffen.
- <sup>2</sup> Die Auszahlung der Mittel und die Prüfung der bestimmungsgemäßen Verwendung erfolgt durch die SAB.
- <sup>3</sup> Der SRH hat bereits in seinem Jahresbericht 2022 – Band I, Beitrag Nr. 10 über die Förderung von Ganztagschulen und Schulen mit Ganztagsangeboten berichtet. In der aktuellen Prüfung wurde für 3 Schuljahre – beginnend ab dem Schuljahr 2020/2021 – stichprobenartig geprüft, ob die durch die SAB an Schulfördervereine zugewiesenen Mittel für Ganztagsangebote zweckentsprechend verwendet wurden. Für die Prüfung hat der SRH 67 Förderverfahren mit Beteiligung von Fördervereinen (entspricht 8 % im Verhältnis zur gesamten Förderung von Ganztagsangeboten) mit einem Ausgabevolumen von rd. 2,5 Mio. € und einem Umfang zwischen 8 und 9 % der insgesamt gewährten jährlichen Zuweisungen an die Fördervereine betrachtet. Zugleich hat der SRH untersucht, ob das SMK das mit der Regelung des Verwendungsnachweises in der SächsGTAVO verfolgte Ziel der Vereinfachung der Verwendungsnachweisprüfung erreicht hat.

### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Prüffähigkeit der Verwendungsnachweise

- <sup>4</sup> Zuweisungsbescheide werden entsprechend § 8 Abs. 1 Nr. 1 SächsGTAVO mit der Nebenbestimmung erlassen, dass der Zuweisungsempfänger bis zum 30. September des auf die Bekanntgabe des Bescheides folgenden Jahres gegenüber der SAB die zweckentsprechende Verwendung der Zuweisung und der Eigenmittel für die Schulclubpauschale einschließlich der Nutzung für jede Schule gesondert nachweist, indem er dies schriftlich unter Beifügung eines Auszugs jedes Sachkontos versichert.

<sup>1</sup> Sächsisches Schulgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. September 2018 (SächsGVBl. S. 648), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. Juli 2024 (SächsGVBl. S. 662) geändert worden ist.

<sup>2</sup> Sächsische Ganztagsangebotsverordnung vom 17. Januar 2017 (SächsGVBl. S. 9), die zuletzt durch die Verordnung vom 19. Juni 2023 (SächsGVBl. S. 429) geändert worden ist.

- 5 Die Zuweisungsempfänger haben eine Erklärung abzugeben, dass
  - die Zuweisung zweckentsprechend für die Gestaltung von GTA verwendet wurde,
  - Einnahmen und Ausgaben lt. Sachkontoauszug im Zusammenhang mit geförderten GTA angefallen sind,
  - mit Rechnungen übereinstimmen,
  - nicht verwendete Mittel, Rückforderungen und Rückzahlungen ausgewiesen wurden,
  - die Ausgaben zur Umsetzung notwendig waren und dass wirtschaftlich und sparsam verfahren wurde.
- 6 Nach einer weiteren Nebenbestimmung in den Bescheiden haben Zuweisungsempfänger für die bewilligte Zuweisung nach § 7 Abs. 2 SächsGTAVO mindestens ein gesondertes Sachkonto einzurichten. Bei Vereinen als Zuweisungsempfänger tritt an die Stelle des Sachkontos das Girokonto bei einer Bank/Sparkasse. Ausweislich der Bescheide genügen für das Sachkonto folgende Angaben: Name des Empfängers, Buchungsbetrag, Buchungsdatum und Buchungstext. Nähere Anforderungen zu Inhalt und Umfang des Sachkontos/Girokontos sowie zu weiteren zahlungsbegründenden Unterlagen für die Nachweisführung enthält die SächsGTAVO nicht und werden auch in Zuweisungsbescheiden nicht festgelegt.
- 7 Nach der zwischen SMK und SAB abgeschlossenen Vereinbarung Ganztagsangebote vom 6. März 2017 plausibilisiert die SAB bei der Verwendungsnachweisprüfung die Sachkontoauszüge der Schulen summarisch. Ausgaben, die offensichtlich nicht einer zweckentsprechenden Verwendung für ein Ganztagsangebot gedient haben können, d. h. die zweckwidrige Verwendung muss sich bei objektiver Betrachtungsweise aus der Bezeichnung im Sachkontoauszug förmlich aufdrängen, sind zu streichen.
- 8 Die vom Zuweisungsempfänger geforderte allgemeine Erklärung, die ausgereichten Mittel zweckgerecht verwendet zu haben, ist kein Verwendungsnachweis, sondern eine Eigenerklärung. Der Nachweispflichtige bestätigt lediglich selbst, alle Fördervoraussetzungen eingehalten zu haben.
- 9 Auch die wenigen Angaben, die der Zuweisungsempfänger in Form eines Sachkontos zu machen hat, ermöglichen keine solche Prüfung, da weder der bloße Name des Empfängers der Zahlung noch die Buchungsdaten eine Zuordnung zu einem förderfähigen Ganztagsangebot erlauben.
- 10 Die ohnehin wenig aussagefähigen Nachweise sollen darüber hinaus nach der o. g. Vereinbarung allenfalls einer cursorischen Prüfung unterliegen. Die Prüfung des SRH hat gezeigt, dass die Zuweisungsempfänger von der SAB regelmäßig zur Vorlage von Kostenaufstellungen und weiteren zahlungsbegründenden Unterlagen aufgefordert werden, die diese auch überschlägig prüft. Darüber hinaus führte der erhebliche Aufwand der SAB zur Abstimmung mit Zuweisungsempfängern zu einer unnötig langen Verfahrensdauer für die Prüfung von Verwendungsnachweisen von durchschnittlich 138 Kalendertagen im Schuljahr 2022/2023.

## 2.2 Ergebnis der Belegprüfung

- 11 Wesentliches Kriterium der Förderfähigkeit von Ausgaben für Ganztagsangebote ist deren Abgrenzung von den originären Aufgaben der Schulträger, die diese selbst zu finanzieren haben. Dies führt in der Förderpraxis regelmäßig zu Abgrenzungsschwierigkeiten, die ohne Nachprüfung des Einzelfalles nicht geklärt werden können. Wegen der Vielzahl der im Nachweiszeitraum entstehenden Einzelbuchungen auf dem einzurichtenden Sachkonto erweist es sich für die SAB als sehr aufwendig, jedem Einzelfall vollständig nachzugehen. Dies ist nach der Vereinbarung mit dem SMK auch nicht vorgesehen, da sie sich auf sich aufdrängende offensichtliche Fälle beschränken soll.
- 12 Der SRH hat in seiner Stichprobe in 28 von 67 Förderfällen nicht plausible Ausgaben, die mit dem Verwendungsnachweis abgerechnet wurden, festgestellt.

- 13 Dies entspricht einer Fehlerquote von 42 %. Beispielhaft sind nachfolgende Fälle zu nennen, bei denen sich aus den Sachkonten nicht unmittelbar ein Bezug zu Ganztagsangeboten herstellen ließ:
- | die Ausstattung von Schulbüchereien (Mobiliar, Computer, PC-Workstations, Bücher, Toner, Drucker),
  - | allgemeines Mobiliar (Tische, Stühle, Schränke),
  - | Schulhausgestaltung (Bilder, Weihnachtsbaum),
  - | Gestaltung der Schulhomepage (Honorare und Sachkosten),
  - | Ausgaben für Schülerräte wie z. B. Transportkosten,
  - | Beschaffung von Mobiliar im Außenbereich (Grünes Klassenzimmer, Sonnensegel).
- 14 Mehrere Schulen machten Ausgaben für sog. Kletter- und/oder Bouldertürme geltend. Es handelt sich dabei nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 Sächsische Bauordnung um bauliche Anlagen. Die SAB kam nach Prüfung der Sachverhalte zu dem Ergebnis, dass ein Bezug zu Ganztagsangeboten bestehe und diese damit förderfähig seien. Eine Begründung dieser Entscheidung ging aus den Unterlagen nicht hervor. Investitionen sind nach den Nebenbestimmungen der Zuweisungsbescheide mit max. 5.000 € förderfähig. Es handelt sich hierbei jedoch um Baumaßnahmen, die nach den Zuweisungsbescheiden nicht aus Zuweisungen finanziert werden dürfen. Die SAB hat damit die Nebenbestimmungen der Zuweisungsbescheide missachtet.
- 15 Honorare und Sachausgaben für nachfolgend beispielhaft benannte Ganztagsangebote wurden auf Grundlage der vorliegenden Kontoauszüge gefördert, die den Zahlungsbetrag und eine Kurzbezeichnung des Ganztagsangebotes enthielten. Die Angebote waren an sich förderfähig, Einzelpositionen jedoch nicht prüffähig. Die tatsächliche Verwendung der Mittel war damit nur unzureichend belegt.
- | Hundeführerschein (1.160 €, Grundschule, Schuljahr 2022/2023),
  - | Ausgaben rund ums Pferd (2.027 €, Mittelschule, Schuljahr 2022/2023),
  - | Paddlingkurs (1.590 €, Gymnasium, Schuljahr 2020/2021),
  - | Tauchkurs (Honorare 5.760 €, Förderschule, Schuljahr 2022/2023).
- 16 Für die Durchführung von Ganztagsangeboten und für den Schulklub erhielt ein Förderverein für das 2. Halbjahr 2020 eine pauschale Honorarzahlung i. H. v. 13.104,00 €, für das 1. Halbjahr 2021 weitere 24.551,52 €. Aus den der SAB vorgelegten Unterlagen ging nur hervor, dass es sich hierbei um Ausgaben für den Schulklub und mehrere Ganztagsangebote handelte. Die Ausgaben wurden wie beantragt gefördert. Es war nicht ersichtlich, welche Ganztagsangebote im Einzelnen und in welcher Höhe gefördert wurden. Die für den Schulklub bestimmten Mittel müssen nach der SächsGTAVO durch Eigenmittel ergänzt werden und dürfen nicht mit anderen Angeboten verrechnet werden. Auch hierzu wurde der Nachweis nicht erbracht.
- 17 Ein Förderverein rechnete im Schuljahr 2020/2021 Ausgaben i. H. v. 600 € mit der Zweckbestimmung "Honorar Schatzmeisterin Verein" ab und erhielt dafür eine Förderung, obwohl es sich erkennbar nicht um Ausgaben für ein Ganztagsangebot handelte.
- 18 Die von den Zuwendungsempfängern vorgelegten "Verwendungsnachweise" erlaubten in nur wenigen der eingesehenen Fälle eine umfassende Beurteilung der zweckentsprechenden Mittelverwendung.
- 19 Ohne Überblick über die vom jeweiligen Zuweisungsempfänger im Bewilligungszeitraum durchgeführten Ganztagsangebote und einer Zuordnung der Ausgaben zu den einzelnen Angeboten ist eine Prüfung der zweckgerechten Verwendung der Mittel nicht denkbar. Die SAB müsste daher diese Informationen bei jedem Zuweisungsempfänger nach Eingang von dessen Verwendungsnachweis explizit anfordern, um prüfen zu können, ob die geltend gemachten Ausgaben für Ganztagsangebote angefallen sind.
- 20 Diese Informationen sind Kernelemente eines vom SRH bereits geforderten Sachberichtes (vgl. Nr. 6.3 Anlage 2 der VwV zu § 44 SÄHO).

## 2.3 Vergütung Externer

- <sup>21</sup> Die Ganztagsangebote wurden im Prüfungszeitraum von Angebotsleitern durchgeführt, die als Selbstständige auf Honorarbasis tätig wurden. Die Schulen bzw. Fördervereine schließen mit diesen Verträge in eigener Verantwortung ab. Empfehlungen oder sonstige Hilfestellungen des SMK und/oder des LaSuB zu Vertragsinhalten und zur Höhe der Honorare existieren nicht.
- <sup>22</sup> Prüfungen der Deutschen Rentenversicherung sind zu dem Ergebnis gekommen, dass langjährig an Schulen tätige Angebotsleiter nicht selbstständig arbeiten, sondern sozialversicherungspflichtig anzustellen sind. Dies hat in Einzelfällen dazu geführt, dass deren Tätigkeit eingeschränkt oder auch untersagt wurde. Darüber hinaus wurden Sozialabgaben nachgefordert.
- <sup>23</sup> Dem Risiko der Nachforderung von Sozialabgaben kann durch eine rechtssichere Ausgestaltung der Honorarverträge begegnet werden. Hierzu bedürfen die Schulen der Unterstützung durch das SMK/LaSuB.

## 3 Folgerungen

- <sup>24</sup> Die geringen Anforderungen der SächsGTAVO an Inhalt und Umfang des Verwendungsnachweises und der sich aus der Vereinbarung ergebende niedrige Prüfungsmaßstab der SAB sind ursächlich für eine allenfalls kursorische und fehleranfällige Prüfung der Verwendung der Mittel. Der SRH hält eine Überarbeitung der SächsGTAVO für notwendig. Es bedarf klarer Anforderungen an die zahlungsbegründenden Unterlagen, insbesondere der ausreichenden Beschreibung der Zahlungsgründe. Der SRH empfiehlt daher, den vorzulegenden Verwendungsnachweis mindestens um eine Übersicht der im Bewilligungszeitraum durchgeführten Ganztagsangebote unter Zuordnung der dafür geleisteten Ausgaben zu ergänzen.
- <sup>25</sup> In Anbetracht der Höhe der jährlichen Fördersumme ist eine summarische Plausibilisierung der Ausgaben bei gleichzeitiger Beschränkung auf offensichtliche Verstöße als Verwendungsnachweisprüfung nicht ausreichend. Das SMK hat die Vereinbarung mit der SAB anzupassen. Die durchschnittliche Verfahrensdauer von 138 Kalendertagen für die Prüfung von Verwendungsnachweisen steht in keinem Verhältnis zu der vom SMK mit der SächsGTAVO angestrebten Verfahrensvereinfachung.
- <sup>26</sup> Aufgrund der Prüfungsergebnisse der Deutschen Rentenversicherung kann nicht mehr davon ausgegangen werden, dass die Leistungen Dritter regelmäßig im Rahmen einer selbstständigen Tätigkeit erbracht werden können. Die Anstellung von Dritten gegen Honorar birgt insoweit ein hohes systemisches Risiko, welches entweder zusätzliche Ausgaben oder eine Verringerung der Angebotsbreite auslösen kann. Der SRH empfiehlt, auf eine rechtssichere Ausgestaltung der Honorarverträge mit Angebotsleitern hinzuwirken und ggf. Haushaltsvorsorge für zusätzliche Sozialabgaben zu treffen.

## 4 Stellungnahme

- <sup>27</sup> Das SMK hat zugesagt, die Empfehlung des SRH zur Überarbeitung der SächsGTAVO bezüglich einer Standardisierung von Verwendungsnachweisen zu prüfen.
- <sup>28</sup> Hinsichtlich der Prüfindensität sei aber zu berücksichtigen, dass in § 16a SächsSchulG ausdrücklich das Ziel der Stärkung der Eigenverantwortung der Schulen zum Ausdruck komme. Diese Eigenverantwortung setze einen hohen Vertrauensbestand auch im Umgang mit Haushaltsmitteln durch die Schulen voraus, der sich letztlich in einer nur kursorischen Prüfung niederschlage. Dabei sei die schulische Anschaffung von Ausstattungsmitteln für ergänzende Bildungsmaßnahmen außerhalb der Pflichtaufgaben des Schulträgers akzeptabel. Es sei davon auszugehen, dass diese Mittel für die Schülerinnen und Schüler unmittelbar genutzt würden.
- <sup>29</sup> Die vom SRH bemängelte lange Verfahrensdauer bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen beruhe auf dem Umstand, dass im Zuge der Coronapandemie bei der SAB erhöhter Verwaltungsaufwand durch 2 zusätzliche Programme zur Unterstützung der allgemeinbildenden Schulen entstanden sei.

- <sup>30</sup> Weiterhin nicht vorgesehen sei die Einführung von Sachberichten. Die Vorlage und Kontrolle von bis zu 1.500 Sachberichten pro Schuljahr würde sowohl in der Schule als auch in der Verwaltung pädagogische Fachkräfte binden, die derzeit schlichtweg nicht vorhanden seien.
- <sup>31</sup> Betreffend die Anregungen des SRH zu Honorarverträgen und zur Haushaltsvorsorge teilte das SMK mit, das Ergebnis der derzeitigen Diskussion über die Schaffung einer abschließenden bundesrechtlichen Regelung abwarten zu wollen.

## 5 Schlussbemerkungen

- <sup>32</sup> Der SRH sieht das bereits in der vorhergehenden Prüfung erkannte Risiko der nicht zweckentsprechenden Verwendung von Mitteln für Ganztagsangebote durch die Ergebnisse dieser Prüfung bestätigt. Ohne Kenntnis über Art und Umfang des abgerechneten Ganztagsangebotes ist der SAB keine Prüfung des zweckentsprechenden Mitteleinsatzes möglich. Anders als das SMK meint, ist mit der Vorlage von Sachberichten auch kein wirklicher Mehraufwand verbunden: Die Schulen bzw. Schulfördervereine haben die benötigte Übersicht über die durchgeführten Angebote und die diesen zugeordneten Ausgaben bereits vorliegen. Diese Übersicht auch der SAB zugänglich zu machen, würde ihr die Verwendungsnachweisprüfung erleichtern. Die vom SRH eingesehenen Fälle belegen, dass die überdurchschnittlich lange Prüfdauer der Verwendungsnachweise auf Nachfragen der SAB zu den abgerechneten Angeboten beruht.
- <sup>33</sup> Nicht nachvollziehbar sind die Ausführungen des SMK zum erforderlichen Einsatz pädagogischer Fachkräfte zur Erstellung von Sachberichten, da die pädagogische Wertigkeit eines durchgeführten Angebotes kein Kriterium im Verwendungsnachweis ist.
- <sup>34</sup> Hinsichtlich der rechtssicheren Ausgestaltung der Honorarverträge und der Haushaltsvorsorge sieht der SRH angesichts des hohen Haftungsrisikos bereits jetzt Handlungsbedarf.



Die Vereinfachung von Förderverfahren durch den Einsatz vereinfachter Kostenoptionen darf nicht zu einer Fehlfinanzierung in den geförderten Projekten führen. Diesem Risiko kann durch eine regelmäßige Evaluierung des betreffenden Förderprogramms begegnet werden.

Die Rückführung der Förderung von Personalausgaben basierend auf einer Pauschale zur Abrechnung auf Grundlage der tatsächlich entstandenen Personalausgaben wird vom SRH als gut gelungenes Beispiel für einen verantwortungsvollen Umgang mit den geltenden haushaltsrechtlichen Regelungen bewertet.

### 1 Anhörung des SRH zur Richtlinienänderung

- <sup>1</sup> Der SRH wurde im Mai 2025 vom SMK zu einer Änderung der SMK-ESF-Plus-Richtlinie Bildungspotenziale lebenslanges Lernen 2021–2027 gem. § 103 SÄHO angehört und hat dabei Kenntnis erlangt, dass das SMK seine Praxis zur Förderung von Personalkosten im Bereich der Bildungsvorhaben für Kinder mit besonderen Lern- und Lebenserschwernissen ändern wird.
- <sup>2</sup> Bislang wurden Personalausgaben für die benötigten zusätzlichen Fachkräfte bei diesen Bildungsvorhaben in Kindertageseinrichtungen auf Grundlage einer Personalkostenpauschale gefördert. Nach der am 18. Juli 2025 in Kraft getretenen Fassung der Richtlinie werden künftig die tatsächlich entstandenen Personalausgaben zuzüglich einer Restkostenpauschale gefördert. Anlass der Änderung sind die Ergebnisse der vom SMK durchgeführten Evaluation zur Eignung der Personalkostenpauschale.
- <sup>3</sup> Der SRH begrüßte in seiner Stellungnahme vom 6. Juni 2025 ausdrücklich die Berücksichtigung von Evaluationsergebnissen im Fördervollzug. Im Anschluss an das Anhörungsverfahren nach § 103 SÄHO hat der SRH die maßgeblichen Unterlagen im SMK eingesehen.

### 2 Handlungsoptionen zur Förderung von Personalkosten

- <sup>4</sup> Werden Vorhaben mit öffentlichen Mitteln bezuschusst, kann der Zuwendungsgeber entscheiden, die Höhe der förderfähigen Ausgaben (vgl. Ziff. 2.3 VwV zu § 44 SÄHO) durch Anwendung einer Pauschale als Ergebnis eines vorab kalkulierten Kostensatzes zu bestimmen oder aber die Förderung auf Grundlage tatsächlich entstandener Ausgaben zu bemessen.

#### 2.1 Pauschalen als Methode zur Ermittlung förderfähiger Kosten

- <sup>5</sup> Die Förderung durch Gewährung einer Pauschale kann das Zuwendungsverfahren erheblich vereinfachen. Ihre Anwendung setzt aber voraus, dass sie im Vorhinein mittels einer fairen und ausgewogenen Berechnungsmethode festgelegt wird, um Transparenz und Gleichbehandlung bei der Anwendung im Fördervollzug zu gewährleisten (Ziff. 2.3.2 VwV zu § 44 SÄHO). Die Berechnung der Pauschale muss überprüfbar sein. Die angewendete Ermittlungsmethode sowie die Kalkulationsgrundlagen sind folglich zu dokumentieren. Von besonderer Bedeutung ist dabei die präzise Festlegung der von der Pauschale erfassten förderfähigen Kosten, um deren mehrfache Berücksichtigung bei der Berechnung der Zuwendung zu verhindern. Die Gefahr der mehrfachen Förderung von Personalausgaben besteht bspw., wenn ebenfalls zur Abgeltung von Personal- oder Verwaltungsausgaben eine hohe Restkostenpauschale nach EU-Vorgaben von bis zu 40 % zur Anwendung gelangt.
- <sup>6</sup> Bei einer Förderung mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds sind darüber hinaus die EU-Regelungen der sog. Dachverordnung (Verordnung (EU) 2021/1060)<sup>1</sup> über die Pauschalierung von Zuschüssen zu beachten, die durch nationale Regelungen weiter konkretisiert werden. Für Projekte in Sachsen hat das SMWA als zuständige ESF-Verwaltungsbehörde (künftig: VB ESF) die notwendige Konkretisierung mit der EU-Rahmenrichtlinie vom 9. Mai 2023<sup>2</sup> sowie darauf aufbauenden Arbeitsanleitungen vorgenommen.

<sup>1</sup> ABl. der Europäischen Union, L 231 vom 30. Juni 2021, S. 159 ff.

<sup>2</sup> SächsABl. 2023 Nr. 21, S. 576.

## 2.2 Förderung von Personalausgaben durch den Ansatz von Kostenpauschalen

- 7 Personalausgaben sind bei der Durchführung von Bildungsvorhaben in der Regel der größte Kostenblock. Eine Pauschale ist auch bei der Zuwendung für Personalausgaben denkbar. Mit der regelmäßig am Tarifrrecht orientierten Bemessung kann sie das Zuwendungsverfahren vereinfachen. Dieses Ziel wird eine Personalkostenpauschale allerdings nur dann erreichen können, wenn das in den zu fördernden Projekten eingesetzte Personal eine in Funktion und Qualifikation weitestgehend homogene Struktur aufweist. Ist das nicht der Fall, müsste eine Vielzahl unterschiedlicher Pauschalen berechnet werden, wodurch ein hoher Verwaltungsaufwand entstehen würde. Darüber hinaus ist auch bei einer pauschalen Förderung von Personalausgaben das Besserstellungsverbot zu beachten: Der Zuwendungsempfänger darf seine Beschäftigten finanziell nicht besserstellen als vergleichbare Staatsbedienstete. Insbesondere dürfen keine höheren Entgelte als im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder gewährt werden.
- 8 Bei mehrjähriger Anwendung sind die Pauschalen regelmäßig (spätestens nach 3 Jahren) auf Angemessenheit zu evaluieren (vgl. Ziff. 2.3 Satz 4 VwV zu § 44 SÄHO). Der SRH hat das SMK bereits in seinem Jahresbericht 2016 – Band I, Beitrag Nr. 8 auf die Notwendigkeit zur Evaluierung von Förderprogrammen hingewiesen.

## 2.3 Förderung von Personalkosten bei Bildungsvorhaben nach der SMK-ESF-Plus-Richtlinie

- 9 Das SMK förderte bei Bildungsvorhaben für Kinder mit besonderen Lern- und Lebenserschwernissen nach der SMK-ESF-Plus-Richtlinie die Personalkosten für zusätzliche Fachkräfte zunächst über eine personenbezogene Personalkostenpauschale. Die Herleitung und Festlegung der Berechnungsgrundlagen und Nachweise zur Personalkostenpauschale erfolgte einheitlich durch die VB ESF programmübergreifend. Die Förderrichtlinie sah bei Eigenpersonal der Bildungsträger eine Förderung als personenbezogene Pauschale je Einsatzstunde oder Einsatzmonat (Kosten je Einheit) vor, wobei sich die Höhe der Pauschale nach dem tatsächlich gezahlten Entgelt laut Lohn-/Gehaltsnachweis oder dem Arbeitsvertrag zuzüglich einer Pauschale für den Arbeitgeberanteil zu den Sozialversicherungsbeiträgen richtete. Die Durchführung des Zuwendungsverfahrens hat das SMK der SAB übertragen.
- 10 Im Rahmen der regelmäßigen Überprüfung dieser Förderung stellte das SMK im Juli 2024 fest, dass die im Fördergegenstand „Kinder stärken – zusätzliche Fachkräfte“ anzuwendende Personalkostenpauschale je Monat dem Träger als Zuwendungsempfänger nicht anerkannt wird, wenn die geförderte zusätzliche Fachkraft in dem jeweiligen Monat aufgrund von Krankheit oder Urlaub nicht im Projekt tatsächlich tätig war. Gerade freie Träger von Bildungsvorhaben sind bei der Durchführung ihrer Projekte auf Fördermittel angewiesen und haben keine Möglichkeit, deren Ausbleiben zu kompensieren, obwohl sie die Löhne der zusätzlichen Fachkräfte auch bei Krankheit oder Urlaub vollständig aufbringen müssen.
- 11 Demgegenüber werden die im Krankheits- oder Urlaubsfall weitergezahlten Löhne bezuschusst, wenn die förderfähigen Personalkosten auf Grundlage der tatsächlichen Personalausgaben bestimmt werden.
- 12 Hintergrund der unterschiedlichen Behandlung sind die unionsrechtlichen Regelungen zur Gewährung von Zuschüssen in Form von Kosten je Einheit gemäß Art. 53 Abs. 1 Buchst. b) der EU-Dachverordnung. Danach können über die Personalkostenpauschale nur Monate gefördert werden, in denen tatsächlich vorhabenbezogene förderfähige Leistungen erbracht wurden. Folglich sind Monate nicht förderfähig, in denen in den Tätigkeitsnachweisen der betreffenden Fachkräfte keinerlei Vorhabenbezug dargestellt werden kann. Der Tätigkeitsnachweis mit vorhabenbezogenen Tätigkeiten als Nachweis der Personalkostenpauschale für einen bestimmten Monat ist jedoch zwingend erforderlich, da es sich um den einzigen Nachweis für die mit der Personalkostenpauschale zu finanzierenden Kosten handelt.
- 13 In Abstimmung mit der VB ESF hat das SMK für den Förderbereich der „zusätzlichen Fachkräfte“ in Kindertageseinrichtungen von seinem Ermessen, die Form des Zuschusses nach Art. 53 Abs. 1 der Dachverordnung zu bestimmen, Gebrauch gemacht und fördert nun Personalausgaben für diesen Fördergegenstand auf Grundlage tatsächlich entstandener Personalausgaben.



- 14 Zudem hat das SMK mit Änderung der ESF-Richtlinie eine Restkostenpauschale eingeführt, über die Kosten für Sach- und Verwaltungsaufwendungen zur Unterstützung der zusätzlichen Fachkräfte gefördert werden können. Dabei hat das SMK den nach Art. 56 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2021/1060 möglichen Rahmen von bis zu 40 % der direkten förderfähigen Personalkosten nicht ausgeschöpft, sondern die Höhe der Restkostenpauschale zutreffend auf 2 % der förderfähigen direkten Personalausgaben beschränkt.

### 3 Folgerungen

- 15 Der vorliegende Sachverhalt belegt die Wichtigkeit einer fortlaufenden Evaluierung, soweit förderfähige Ausgaben über Pauschalen abgerechnet werden. Besteht die Gefahr einer Fehlfinanzierung, ist die Förderung anzupassen.
- 16 Bei der hier geprüften Förderung von Personalausgaben bei mit ESF-Mitteln geförderten Bildungsvorhaben erkannte das SMK, dass die Personalkostenpauschale eine Unterfinanzierung der Bildungsträger zur Folge haben kann, da für den Fall von längerer Abwesenheit bei Krankheit und Urlaub die Berücksichtigung gleichwohl angefallener Personalausgaben nicht gewährleistet ist. Erst recht wäre die Anpassung festgelegter Pauschalen zu veranlassen, sollten im Rahmen einer künftigen Evaluation Risiken für eine Überfinanzierung von Personalausgaben festgestellt werden. Diesem Gedanken trägt auch Ziff. 2.3 Satz 3 VwV zu § 44 SÄHO Rechnung.
- 17 Die zur Finanzierung der bei dem Einsatz zusätzlicher Fachkräfte tatsächlich anfallenden Sach- und Verwaltungsausgaben künftig geplante Restkostenpauschale von 2 % der förderfähigen Personalausgaben stuft der SRH an dieser Stelle als sachgerecht ein: Diese Pauschale senkt den Vollzugsaufwand im Förderverfahren erheblich und ist angesichts des erfahrungsgemäß mit Personaleinsatz regelmäßig verbundenen Administrationsaufwandes auch als bedarfsgerecht bemessen einzustufen.

### 4 Stellungnahme des Ministeriums

- 18 Das SMK hat die VB ESF in die Erstellung der Stellungnahme eingebunden und mitgeteilt, Anlass der aktuellen Änderung der ESF-Richtlinie seien identifizierte Potenziale zur Verwaltungsvereinfachung sowohl für die Bewilligungsstelle als auch für die Zuwendungsempfänger. Das SMK nimmt Bezug auf dem SRH im Rahmen der Richtlinienänderung mitgeteilte Erkenntnisse, nach denen der anfallende Vollzugsaufwand bei Abrechnung tatsächlich angefallener Personalausgaben für alle Beteiligten geringer sein wird als der bislang unter Geltung der Personalkostenpauschale entstandene Verwaltungsaufwand.
- 19 Allerdings komme die Personalkostenpauschale in vielen Förderbereichen des ESF Plus nach wie vor zur Anwendung, sodass die aus der Evaluierung gewonnenen Erkenntnisse nicht zu verallgemeinern seien.

### 5 Schlussbemerkungen

- 20 Der SRH unterstützt Bestrebungen zur Vereinfachung von Zuwendungsverfahren. Die Einführung von Vereinfachungen muss jedoch hinsichtlich ihrer Folgen genau abgewogen werden. Sie sind kein Selbstzweck, sondern müssen für das jeweilige Fördervorhaben sachgerecht sein und zu einer bedarfsgerechten Förderung führen. Das SMK stellte fest, dass es bei der Förderung von Bildungsvorhaben für Kinder mit besonderen Lern- und Lebenserschwernissen nach der SMK-ESF-Plus-Richtlinie zu einer Unterfinanzierung gekommen sei und dass die Personalkostenpauschale gerade keine Vereinfachung des Verfahrens bewirkt hat. Die Rückführung der Förderung von Personalausgaben auf Grundlage einer Pauschale zur Abrechnung auf Grundlage der tatsächlich entstandenen Personalausgaben wird vom SRH als gut gelungenes Beispiel für einen verantwortungsvollen Umgang mit den geltenden haushaltsrechtlichen Regelungen bewertet.



## Einzelplan 07:

# Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Klimaschutz

## Förderung der Patentinformationszentren

36

Bei der Förderung der Patentinformationszentren fehlte es am Wesensmerkmal einer Projektförderung, da in den Zuwendungsbescheiden keine konkreten Projekte, sondern das jeweilige Patentinformationszentrum selbst als Projekt benannt wurde.

Die Einordnung der Projekteinnahmen als Eigenmittel entspricht nicht den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung, die zwischen projektbezogenen Einnahmen und dem Eigenanteil des Zuwendungsempfängers unterscheiden.

Das Führen einer Trennungsrechnung, zu der die Patentinformationszentren verpflichtet wurden, hat die SAB ebenso wenig kontrolliert wie eine beihilferechtliche Überkompensation, da keine Einnahmen angegeben wurden.

### 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Der SRH prüfte die Förderung der 3 sächsischen Patentinformationszentren (PIZ) im Rahmen der Richtlinie Landes-Technologieförderung<sup>1</sup> des SMWA (FRL) in den Jahren 2019 bis 2021. Die FRL gilt noch bis zum 31. Dezember 2025. Antrags- und Bewilligungsstelle ist die SAB.
- <sup>2</sup> Ziel der Förderung ist es, die Bedeutung des geistigen Eigentums und der Schutzrechtsinformation im Bewusstsein sächsischer Unternehmen und Forschungseinrichtungen zu stärken (Teil C Nr. 1 FRL). PIZ stellen Unternehmen, insbesondere KMU, Forschungseinrichtungen, Studierenden aber auch interessierten Bürgern umfassende Informations- und Dienstleistungen zu gewerblichen Schutzrechten zur Verfügung. Hierzu gehören Informationen zu den Anmeldeverfahren, zum Schutzrechtsdaten- und Schutzrechtsmanagement, zur Schutzrechtsbe- und -verwertung, zu Durchsetzungsmöglichkeiten von Schutzrechten sowie zur Abwehr von Produkt- und Markenpiraterie. Weitere Dienstleistungen sind die Organisation von Erfinderersterberatungen durch Patentanwälte, die Durchführung von Auftragsrecherchen, individuelle Rechercheunterstützung in den PIZ oder online sowie die Organisation und Durchführung von Veranstaltungen zum gewerblichen Rechtsschutz.
- <sup>3</sup> 2 der 3 PIZ waren zum Zeitpunkt der Prüfung an die Technischen Universitäten Chemnitz und Dresden angegliedert. Träger des 3. PIZ war im Prüfungszeitraum eine GmbH als 100-%ige Gesellschaft der Industrie- und Handelskammer (IHK) zu Leipzig.
- <sup>4</sup> Die PIZ wirken als anerkannte Kooperationspartner des Deutschen Patent- und Markenamtes in ihrer jeweiligen Region. Sie sind mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) im Sinne von Art. 106 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) betraut. Die für DAWI erhaltenen Ausgleichsleistungen (Staatliche Beihilfen) sind mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Notifizierungspflicht befreit, sofern die Voraussetzungen des DAWI-Freistellungsbeschlusses<sup>2</sup> (FSB) eingehalten werden.
- <sup>5</sup> Der Freistaat Sachsen gewährte den PIZ gem. FRL Zuwendungen im Rahmen einer Projektförderung als Anteilfinanzierung in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses. Die Förderung betrug gemäß FRL „bis zu 60 % der zuwendungsfähigen Kosten beziehungsweise Ausgaben“.

<sup>1</sup> RL Landes-Technologieförderung vom 27. Juni 2017 (SächsABl. Seite 956), die zuletzt durch die Richtlinie vom 19. Juni 2024 (SächsABl. Seite 763) geändert worden ist, zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 21. November 2023 (SächsABl. SDr. Seite S 300).

<sup>2</sup> Beschluss der Kommission vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Art. 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, ABl. EU L 7/3 vom 11. Januar 2012.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Bewilligung auf Ausgabenbasis

- 6 Die 3 PIZ führten ihre Bücher im Prüfungszeitraum kaufmännisch und beantragten z. T. auch die Förderung einer Gemeinkostenpauschale. Diese hat die SAB richtliniengemäß nicht als förderfähig anerkannt. Sie bewilligte die Zuwendungen (ohne Gemeinkostenpauschale) auf Ausgabenbasis (Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung – ANBest-P).
- 7 Die Anwendbarkeit der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung auf Kostenbasis (ANBest-P-Kosten) hat die SAB nicht geprüft, obwohl die FRL eine Förderung sowohl auf Ausgaben- als auch auf Kostenbasis zulässt. Ein Erlass des SMWA regelt, dass zwar grundsätzlich die ANBest-P der Förderung zugrunde gelegt werden, jedoch auf Antrag und bei Erfüllung der Voraussetzungen von Nr. 13a.1 VwV zu § 44 SÄHO auch die ANBest-P-Kosten Anwendung finden können (mit Ausnahme von Pauschalen).
- 8 Gemäß Nr. 13a.1 VwV zu § 44 SÄHO können Zuwendungen an gewerbliche Unternehmen bei Projektförderung zur Deckung der zuwendungsfähigen Kosten bewilligt werden, wenn eine Bemessung der Zuwendung nach Ausgaben im Hinblick auf die Verrechnung von Gemeinkosten einschließlich kalkulatorischer Kosten nicht sinnvoll ist. Die Antragsteller haben als gewerbliches Unternehmen im Rahmen der Begründung für die Gemeinkostenpauschale dargelegt, dass ihnen durch den Betrieb des PIZ auch Kosten (nicht nur Ausgaben) entstehen. Da die FRL eine Förderung sowohl auf Ausgaben- als auch auf Kostenbasis zulässt, hätte die SAB eine Bewilligung gemäß ANBest-P-Kosten prüfen müssen.
- 9 Die SAB vermischte im Zuwendungsverfahren einschließlich der Bescheide die Begriffe Ausgaben und Kosten. Dies liegt nach Angaben der SAB an der Nutzung von allgemeinen, nicht PIZ-spezifischen Textbausteinen. Den PIZ als wiederkehrenden Antragstellern sei dies bekannt.
- 10 Ein Verwaltungsakt muss inhaltlich hinreichend bestimmt sein (§ 37 Abs. 1 VwVfG i. V. m. § 1 SächsVwVfG). Der Adressat eines Bescheides muss in die Lage versetzt werden zu erkennen, was von ihm gefordert wird. Dies ist jedoch nur bei Verwendung zutreffender Rechtsbegriffe der Fall. Die Begründung, dass die PIZ-Förderung kein Massengeschäft sei und die Antragsteller wüssten, dass Ausgaben gemeint seien, entbindet die SAB nicht von der Verwendung rechtskonformer Begriffe, zumal die FRL eine Förderung sowohl auf Kosten- als auch auf Ausgabenbasis zulässt.

### 2.2 Zuwendungsart

- 11 Die SAB gewährte die Zuwendungen gemäß Bescheid für folgende „Vorhaben“ (beispielhafte Aufzählung):
  - „Existenzsicherung des PIZ Dresden“,
  - „Patentinformationszentrum der Technischen Universität Chemnitz“ bzw.
  - „Patentinformationszentrum Leipzig (PIZ Leipzig)“.
- 12 Welche konkreten Projekte gefördert werden sollen, lässt sich den Zuwendungsbescheiden nicht entnehmen. Eine Abgrenzung zu einer institutionellen Förderung war aus den geprüften Unterlagen nicht erkennbar.
- 13 Zuwendungen zur Deckung eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben oder – in besonderen Ausnahmefällen – der gesamten Ausgaben des Zuwendungsempfängers stellen eine institutionelle Förderung dar (Nr. 2.2 VwV zu § 23 SÄHO). Eine Projektförderung wird definiert als Zuwendung zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben (Nr. 2.1 VwV zu § 23 SÄHO). Sofern keine einzeln abgegrenzten Vorhaben gefördert und nur die PIZ als solche als Vorhaben benannt werden, fehlt es am Wesensmerkmal der Projektförderung.

## 2.3 Projekteinnahmen

- <sup>14</sup> Die Anträge von 2 der 3 PIZ enthielten keine Angaben über Projekteinnahmen, sondern nur die Summe der Eigenmittel. Die Verwendungsnachweise der PIZ enthielten jeweils eine Belegliste, die zwar die einzelnen Ausgaben, nicht jedoch Einnahmen darstellten. Das Formular der SAB zur Belegliste sieht keine Felder zur Erfassung von Einnahmen vor. Auf Nachfrage teilte die SAB mit, dass ihr nicht bekannt sei, ob und wenn ja auf welcher Grundlage die PIZ Einnahmen erheben. Da die Zuwendungsempfänger generell subventionserheblich erklären, keine Einnahmen zu erzielen und mehrfach belehrt gewesen seien, ordnungsmäßige Angaben zu machen, habe die SAB keinen Grund gesehen, die Angaben in der Verwendungsnachweisprüfung zu hinterfragen.
- <sup>15</sup> Aus einem Vermerk des SMWA zur beihilferechtlichen Einordnung der PIZ-Förderung geht hervor, dass alle 3 PIZ ihre Informationen und Dienstleistungen „gegen ein einheitliches Entgelt (jedes PIZ hat seine Entgeltordnung)“ zur Verfügung stellten. Darüber hinaus ist bereits im Förderkonzept zur FRL aus dem Jahr 2017 dargestellt, dass „ein Großteil der Leistungen der PIZ für Externe kostenpflichtig“ ist. Demzufolge lagen zumindest im SMWA Erkenntnisse vor, dass alle 3 PIZ ihre Informationen und Dienstleistungen entgeltlich erbringen und somit Projekteinnahmen erzielen.
- <sup>16</sup> Gemäß Nr. 6.4 ANBest-P besteht der zahlenmäßige Nachweis aus einer summarischen Darstellung der Einnahmen und Ausgaben entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans sowie einer Belegliste. In der Belegliste sind Ausgaben und Einnahmen anzugeben. Das Formular der SAB, das gar keine Erfassung der Einnahmen vorsieht, ist insofern nicht regelgerecht. Darüber hinaus bedarf es einer weitergehenden Sachverhaltsaufklärung durch die Bewilligungsbehörde, wenn keine Angaben zu Einnahmen gemacht werden. Der alleinige Verweis auf die Subventionserheblichkeit der Angaben im Verwendungsnachweis reicht nicht aus.

## 2.4 Berechnung der Zuwendungshöhe

- <sup>17</sup> Die SAB bewilligte den PIZ jeweils eine Zuwendung i. H. v. 60 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. Die übrigen 40 % waren gemäß Finanzierungsplan im Zuwendungsbescheid von den PIZ durch Eigenmittel finanziert. In einem Fall gab 1 PIZ im Antragsformular neben Eigenmitteln auch „Einnahmen PIZ“ an. Diese ordnete die SAB rechnerisch den Eigenmitteln des PIZ zu, sodass sein 40%iger Eigenanteil aus Eigenmitteln einschl. Projekteinnahmen bestand.
- <sup>18</sup> Die Einordnung der Projekteinnahmen als Eigenmittel entspricht nicht Nr. 1.2 ANBest-P. Nach dieser Regelung sind alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen (Zuwendungen, Leistungen Dritter, zweckgebundene Spenden und ähnliche Mittel Dritter, z. B. Sponsoring) und der Eigenanteil des Zuwendungsempfängers als Deckungsmittel für alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen. Dabei dürfen zweckgebundene Spenden und ähnliche Mittel Dritter zur Deckung des Eigenanteils verwendet werden. Der gleichen Systematik folgen die ANBest-P-Kosten. Die Einschränkung, dass zweckgebundene Spenden und ähnliche Mittel Dritter zur Deckung des Eigenanteils verwendet werden dürfen, bedeutet im Umkehrschluss, dass andere Einnahmen gerade nicht als Eigenanteil eingesetzt werden dürfen. Eigenmittel des Zuwendungsempfängers sind nur Geldbeträge, die aus seinem eigenen Geldvermögen stammen.<sup>3</sup>
- <sup>19</sup> Nach Auffassung des SRH müssen die Einnahmen, die mit dem Projekt erzielt werden, vor der Ermittlung des Zuwendungsanteils von den Projektausgaben abgezogen werden. Dies ergibt sich aus dem zuwendungsrechtlichen Gesamtsystem. So sind beispielsweise bei der Bemessung der Höhe einer Zuwendung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Staatsmittel auch das Eigeninteresse und die Leistungskraft des Zuwendungsempfängers (angemessene Eigenmittel) angemessen zu berücksichtigen (Nr. 2.4 VwV zu § 44 SÄHO). Darüber hinaus regelt Nr. 2 ANBest-P, dass sich bei Anteilfinanzierung die Zuwendung anteilig mit etwaigen Zuwendungen anderer Zuwendungsgeber und den vorgesehenen eigenen und sonstigen Mitteln des Zuwendungsempfängers ermäßigt, wenn sich die im Finanzierungsplan veranschlagten Deckungsmittel erhöhen oder neue Deckungsmittel hinzutreten. Nach der derzeit angewandten Methodik müssten sich beispielsweise beim Hinzutreten neuer Deckungsmittel auch die tatsächlich erzielten Projekteinnahmen „anteilig reduzieren“, was nachträglich nicht möglich ist.

<sup>3</sup> Müller/Richter/Ziekow ZuwendungsR-HdB, 1. Aufl. 2017, A. Rn. 290.

- <sup>20</sup> Da Projekteinnahmen nicht den Eigenmitteln zuzurechnen sind, entsprach der Eigenanteil dieses PIZ weniger als 40 % und der Zuwendungsanteil mehr als 60 %. Da alle PIZ-Projekteinnahmen erzielten, trifft dies auch auf die anderen PIZ zu.

## 2.5 Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse

- <sup>21</sup> Die PIZ waren gemäß Zuwendungsbescheid verpflichtet, gegenüber der SAB „während des Bestehens der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu belegen und den rechnerischen Nachweis darüber zu erbringen, dass der Zuwendungsbetrag durch Nettokosten im Zusammenhang mit der Erbringung der DAWI/Gemeinwohlverpflichtung gedeckt ist. Diese Überprüfung der tatsächlich angefallenen Nettokosten erfolgt im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung. Soweit der gezahlte Ausgleich für die Erbringung der DAWI die dafür tatsächlich angefallenen Nettokosten (Ist-Kosten abzgl. Ist-Einnahmen) übersteigt, wird die Überkompensation zurückgefordert.“ Nettokosten sind dabei die Differenz zwischen sämtlichen in Verbindung mit der Erbringung der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse angefallenen Kosten (Art. 5 Abs. 3 FSB) und den gesamten Einnahmen, die mit der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erzielt wurden (Art. 5 Abs. 4 FSB).
- <sup>22</sup> Die PIZ waren darüber hinaus gemäß Zuwendungsbescheid zur Führung einer Trennungsrechnung verpflichtet. Die Verpflichtung resultiert aus Art. 5 Abs. 9 FSB. Danach sind Unternehmen, die auch Nicht-DAWI-Tätigkeiten ausüben, verpflichtet, in ihrer Buchführung die Kosten und Einnahmen für DAWI-Leistungen getrennt auszuweisen.
- <sup>23</sup> Kontrolliert hat dies die SAB nicht, die Abgrenzung der Buchhaltung zwischen dem DAWI-Bereich und den anderen Geschäftsbereichen sei gewährleistet. Es gäbe keinen Anlass zu prüfen, da keine Einnahmen angegeben wurden.
- <sup>24</sup> Wie bereits ausgeführt (Nr. 2.3) erzielen alle PIZ Projekteinnahmen, was die Prüfung einer möglichen Überkompensation erforderlich macht.

## 3 Folgerungen

### 3.1 Bewilligung auf Ausgabenbasis

- <sup>25</sup> Die SAB hat künftig zur Wahrung der Rechtssicherheit die Begriffe Ausgaben bzw. Kosten in ihrem Zuwendungsverfahren durchgängig rechtlich korrekt zu verwenden und erlassgemäß die Möglichkeit der Bewilligung aufgrund der ANBest-P-Kosten aktenkundig zu prüfen. Sofern das SMWA eine Förderung auf Kostenbasis nicht mehr für geeignet hält, sollte dies in Nachfolgerichtlinien dementsprechend geändert werden.

### 3.2 Zuwendungsart

- <sup>26</sup> Künftig sind die geförderten Projekte im Zuwendungsbescheid konkret zu bezeichnen, sofern auch weiterhin eine Projektförderung erfolgen soll.

### 3.3 Projekteinnahmen und Berechnung der Zuwendungshöhe

- <sup>27</sup> Künftig hat die SAB vom Zuwendungsempfänger auch differenzierte Angaben über alle geplanten Projekteinnahmen im Antrag und alle tatsächlichen Projekteinnahmen im Verwendungsnachweis zu verlangen. Die SAB hat die Plausibilität dieser Angaben kritisch zu prüfen. Außerdem sind Projekteinnahmen nicht mehr den Eigenmitteln der PIZ zuzurechnen.
- <sup>28</sup> Das SMWA hat als Fachaufsicht darauf hinzuwirken, dass die Formulare der SAB die differenzierte Erfassung der Einnahmen fordern.

### 3.4 Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse

- <sup>29</sup> Die SAB hat künftig die Einhaltung der DAWI-Bestimmungen im Zuwendungsverfahren zu gewährleisten und das Führen der Trennungsrechnung zu kontrollieren. Überkompensationen sind zurückzufordern.

## 4 Stellungnahme des Ministeriums

### 4.1 Bewilligung auf Ausgabenbasis

- <sup>30</sup> Hierzu teilte das SMWA mit, dass die SAB künftig sowohl im Hinblick auf die derzeit noch gültige Richtlinie als auch in der Umsetzung einer möglichen Nachfolgerichtlinie auf die korrekte Verwendung der Begriffe „Ausgaben“ und „Kosten“ achten werde.
- <sup>31</sup> Zudem werde die SAB die aktenkundige Prüfung der Möglichkeit der Anwendung der ANBest-P-Kosten künftig in den jeweiligen Entscheidungsvorlagen dokumentieren.

### 4.2 Zuwendungsart

- <sup>32</sup> Die SAB werde bis zum Ablauf der Richtlinie am 31. Dezember 2025 den Zuwendungszweck weiterhin an der Projektförderung ausrichten. Im Zuge der geplanten Überarbeitung der FRL Landes-Technologieförderung werde das SMWA prüfen, ob der Förderbaustein C auf eine institutionelle Förderung umgestellt wird, sofern das SMF dem zustimmt.

### 4.3 Projekteinnahmen und Berechnung der Zuwendungshöhe

- <sup>33</sup> Das SMWA verweist erneut (vgl. Nr. 2.3) darauf, dass der Zuwendungsempfänger für die Richtigkeit seiner Angaben verantwortlich sei. Zur weiteren Absicherung werde die SAB aber zusätzliche Kontrollmaßnahmen einführen und dafür Sorge tragen, dass der Zuwendungsempfänger im Verwendungsnachweis konkrete Angaben zu den tatsächlichen Projekteinnahmen macht und nochmals bestätigen muss, dass durch das Projekt keine zusätzlichen Einnahmen im Vergleich zum Finanzierungsplan im Zuwendungsbescheid erzielt wurden. Hierfür werde die SAB den Zuwendungsempfängern ein standardisiertes Formular zur Einnahmendeklaration zur Verfügung stellen, dass die Anforderungen des DAWI-Freistellungsbeschlusses rechtssicherer abbildet.
- <sup>34</sup> Zur SRH-Forderung, sämtliche Projekteinnahmen der PlZ nicht den Eigenmitteln zuzurechnen, vertritt das SMWA eine gegenteilige Rechtsauffassung. Unstrittig sei allerdings, dass eine Überkompensation stets für den Fall zurückzuzahlen sei, dass die tatsächlichen Projekteinnahmen zum Zeitpunkt der Verwendungsnachweis-Prüfung die zum Zeitpunkt der Antragstellung geplanten Projekteinnahmen überstiegen. Auch sei unstrittig, dass Projekteinnahmen im Finanzierungsplan separat auszuweisen sind und nicht in einer Kategorie mit den Eigenmitteln zusammen dargestellt werden können.

### 4.4 Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse

- <sup>35</sup> Das SMWA argumentierte, dass es sich bei den Zuwendungsempfängern um Technische Universitäten des Freistaates handelt, die ihre Angaben im Regelfall sorgfältig vornehmen und unverfälschte Unterlagen zur Plausibilisierung vorlegen würden. Die SAB sei bislang davon ausgegangen, dass aufgrund der subventionserheblichen Eigenerklärungen und fehlender Anhaltspunkte für Einnahmen keine vertiefte Prüfung der Trennungsrechnung erforderlich war.
- <sup>36</sup> Im Lichte der Prüfungsergebnisse werde die SAB künftig das Vorliegen und die ordnungsgemäße Führung der Trennungsrechnung im Sinne von Art. 6 DAWI-FSB systematisch kontrollieren. Künftig werde sie in Verwendungsnachweisen konkrete Angaben zu Projekteinnahmen verlangen. Eigenerklärungen dienten dabei als Basis, würden jedoch bei Auffälligkeiten durch stichprobenartige Sonderprüfungen ergänzt werden. Für die ausstehenden Verwendungsnachweisprüfungen werde die SAB die Zuwendungsempfänger auffordern, die ordnungsgemäße Führung der Trennungsrechnung für den Förderzeitraum durch einen Vermerk des Steuerberaters/Wirtschaftsprüfers zu bestätigen. Diese Maßnahmen dienten der Konkretisierung der Überprüfungspflichten nach Art. 6 DAWI-FSB und sollen insbesondere künftige Förderungen absichern.
- <sup>37</sup> Im Stellungnahme-Verfahren zur Prüfungsmitteilung sagte das SMWA zu, dass die SAB die erforderlichen Angaben beim Zuwendungsempfänger einholen und rückwirkend prüfen werde, ob eine Überfinanzierung erfolgte und gegebenenfalls die entsprechenden Mittel zurückgefordert werden können.

## 5 Schlussbemerkungen

### 5.1 Bewilligung auf Ausgabenbasis

- <sup>38</sup> Der SRH begrüßt die zugesagte Verfahrensumstellung.

### 5.2 Zuwendungsart

- <sup>39</sup> Der SRH geht davon aus, dass sich die vom SMWA zugesagte Prüfung, ob die Förderung künftig auf eine institutionelle Förderung umgestellt wird, an den rechtlichen Definitionen von Projekt- und institutioneller Förderung orientiert. Die Schwierigkeit der SAB, einzelne Projekte zu identifizieren und zu benennen, deutet auf den Charakter einer institutionellen Förderung hin.

### 5.3 Projekteinnahmen und Berechnung der Zuwendungshöhe

- <sup>40</sup> Die Zusage des SMWA, dass die SAB künftig in Verwendungsnachweisen konkrete Angaben zu Projekteinnahmen verlangen wird, trägt zur rechtskonformen Umsetzung von Nr. 6.4 ANBest-P bei. Da unstrittig ist, dass eine Überkompensation stets für den Fall zurückzuzahlen ist, dass die tatsächlichen Projekteinnahmen zum Zeitpunkt der Verwendungsnachweis-Prüfung die zum Zeitpunkt der Antragstellung geplanten Projekteinnahmen überstiegen, sind die geplanten Projekteinnahmen auch im Antrag anzugeben.
- <sup>41</sup> Da der Dissens hinsichtlich der Rechtsauffassung bei projektbezogenen Einnahmen fortbesteht, es sich hierbei um eine grundsätzliche Frage im Zuwendungsrecht handelt und diese dem SRH bereits bei anderen Prüfungen<sup>4</sup>, in denen die SAB-Bewilligungsstelle ist, begegnet ist, regt der SRH eine Normenkonkretisierung an.

### 5.4 Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse

- <sup>42</sup> Der SRH begrüßt die Zusage der SAB, künftig das Vorliegen und die ordnungsgemäße Führung der Trennungsbuchung systematisch zu kontrollieren und rückwirkend Überkompensationen zu prüfen.

---

<sup>4</sup> Z. B. Sonderbericht Richtlinie Integrative Maßnahmen (Förderbereich Teil 1) des SRH, Pkt. 9.4., [SonderberichtIntegrativeMassnahmen.pdf](#), zuletzt abgerufen am 28. Oktober 2025.



### Nebentätigkeiten von Hochschulprofessoren

37

Mehr als drei Viertel der geprüften Nebentätigkeitsanzeigen von Professoren an den sächsischen Universitäten waren fehlerbehaftet. Dadurch wurde die Kontrolle der Dienstvorgesetzten, ob die Nebentätigkeit dienstliche Interessen beeinträchtigt und somit zu untersagen wäre, erschwert.

Verstöße gegen das Nebentätigkeitsrecht blieben sowohl an den Universitäten als auch im SMWK ohne Konsequenzen.

#### 1 Prüfungsgegenstand

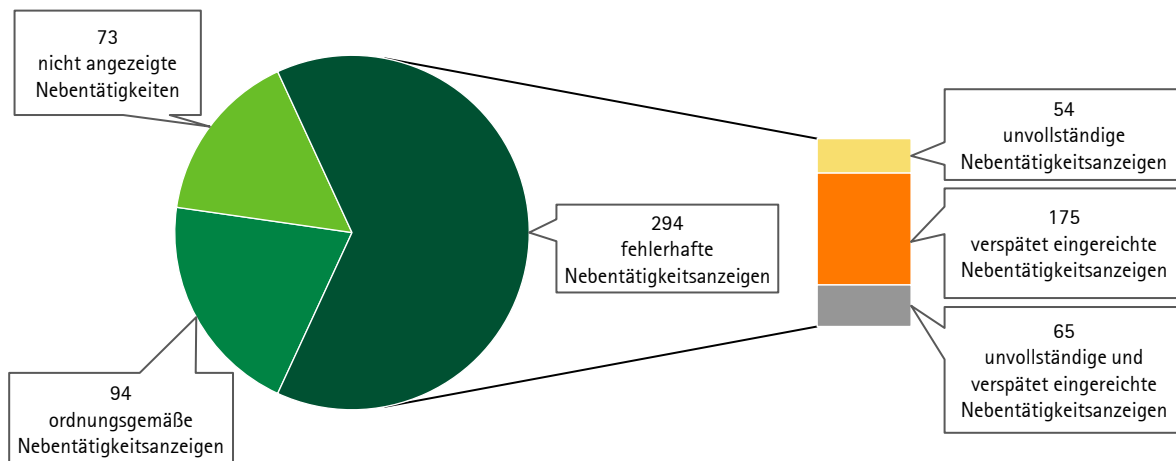
- <sup>1</sup> Nebentätigkeiten sind charakteristisch für das Berufsbild der Professoren an Universitäten. Ob als Gutachter, Berater oder in Funktionen bei öffentlichen oder privaten Einrichtungen, Nebentätigkeiten können den Wissenstransfer zwischen Wissenschaft und Wirtschaft bzw. Gesellschaft fördern und den Praxisbezug der Professoren unterstützen. Diese Aktivitäten der Professoren sind deshalb sowohl seitens des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft, Kultur und Tourismus (SMWK) als auch der Universitäten ausdrücklich erwünscht.
- <sup>2</sup> Die Ausübung einer Nebentätigkeit ist bei Professoren jedoch – wie bei allen Beamten – an Bedingungen geknüpft, die dafür Sorge tragen sollen, dass das dienstliche Interesse durch die Nebentätigkeit nicht beeinträchtigt wird. Dazu zählt insbesondere, dass der zeitliche Umfang der Nebentätigkeit den Professor nicht an der Ausübung seiner dienstlichen Pflichten hindert. Auch darf die Nebentätigkeit nicht im Widerstreit mit den dienstlichen Pflichten des Beamten stehen.
- <sup>3</sup> Vor diesem Hintergrund hat der SRH die Einhaltung nebensätigkeitsrechtlicher Anforderungen für verbeamtete Professoren durch die Universität Leipzig, die TU Dresden, die TU Chemnitz und die TU Bergakademie Freiberg sowie für die verbeamteten Rektoren und Prorektoren durch das SMWK geprüft. Einen weiteren Schwerpunkt bildete die Prüfung der Wahrnehmung der Fach- und Rechtsaufsicht über die Hochschulen durch das SMWK. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2019 bis 2022.

#### 2 Prüfungsergebnisse

##### 2.1 Anzeigepflicht

- <sup>4</sup> Nebentätigkeiten sind grundsätzlich vor ihrer Aufnahme gegenüber dem Dienstvorgesetzten anzuzeigen. Dabei kann mit einer Anzeige auch über eine mehrjährige Nebentätigkeit informiert werden.
- <sup>5</sup> Die Professoren hatten im Prüfungszeitraum gem. § 106 Abs. 1 Sächsisches Beamtenengesetz in der Anzeige insbesondere den Auftraggeber, den Zeitaufwand, die Höhe der vereinbarten Vergütung sowie die voraussichtliche Dauer der Tätigkeit mitzuteilen. Der Dienstvorgesetzte hatte anhand dieser Anzeige zu prüfen, ob mit der Ausübung der Nebentätigkeit dienstliche Interessen beeinträchtigt werden. Falls erforderlich, müsste er die Tätigkeit ganz oder teilweise untersagen.

Abbildung 1: Geprüfte Nebentätigkeitsanzeigen im SMWK und in den Universitäten aus den Jahren 2019 bis 2022



Quelle: Eigene Darstellung.

- <sup>6</sup> Der SRH hat festgestellt, dass nur 24 % und somit 94 der 388 geprüften Nebentätigkeitsanzeigen ordnungsgemäß eingereicht wurden. 294 von 388 Anzeigen waren fehlerhaft. Darunter zählte der SRH insbesondere Anzeigen, die entweder unvollständig und/oder verspätet, also nach Beginn der Nebentätigkeit, eingereicht wurden. Zudem wurden mind. 73 Nebentätigkeiten der betrachteten Professoren dem Dienstvorgesetzten nicht angezeigt.
- <sup>7</sup> Trotz Kenntnis des SMWK und der Universitäten von dieser Problemlage hatte dies in der Regel keine Konsequenzen für die Professoren. Nur an einer Universität wurden bspw. die Professoren bei verspätet eingereichten Anzeigen regelmäßig darauf hingewiesen, dass Anzeigen zukünftig rechtzeitig vor der Ausübung der Nebentätigkeit einzureichen sind.

## 2.2 Umfang der Nebentätigkeiten

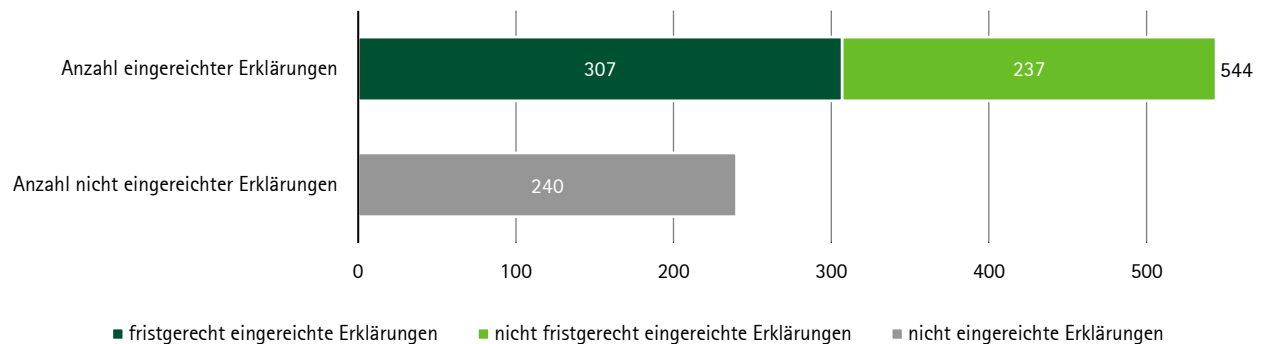
- <sup>8</sup> Im Prüfungszeitraum ging etwa die Hälfte der durchschnittlich 897 verbeamteten Professoren an den Universitäten einer Nebentätigkeit nach.
- <sup>9</sup> Je nach Universität hatten zwischen 30 % und 60 % der geprüften Professoren mind. 2 Nebentätigkeiten innerhalb eines Kalenderjahres angezeigt, wobei Dauer und Umfang einer Nebentätigkeit zum Teil variierten. 9 Professoren an 2 Universitäten zeigten mehr als 4 Nebentätigkeiten für jeweils einen Zeitraum an, einer davon sogar 14.
- <sup>10</sup> Die Universitäten verwiesen bei einer Häufung von Nebentätigkeiten gegenüber den Professoren teilweise auf die rechtlichen Regelungen, wonach der Gesamtaufwand für Nebentätigkeiten grundsätzlich auf 8 Stunden pro Woche zu beschränken ist. Maßnahmen darüber hinaus blieben in diesen Fällen aus.

## 2.3 Jährliche Erklärung über die ausgeübten Nebentätigkeiten

- <sup>11</sup> Professoren haben gem. der Sächsischen Nebentätigkeitsverordnung bis spätestens 1. März eines Jahres dem Dienstvorgesetzten eine Erklärung über die im vorangegangenen Kalenderjahr ausgeübten Nebentätigkeiten vorzulegen. In dieser müssen die Professoren die Art, die zeitliche Inanspruchnahme und die Dauer der durchgeführten Nebentätigkeit angeben.
- <sup>12</sup> Von den geprüften 544 Erklärungen wurden 44 % nicht fristgerecht eingereicht. Die Anzahl an Erklärungen übersteigt die der Nebentätigkeitsanzeigen, da mehrjährige Nebentätigkeiten nur einmal angezeigt, die dazugehörigen Erklärungen jedoch für jedes einzelne Jahr dem Dienstvorgesetzten vorgelegt werden müssen.

- <sup>13</sup> Neben den verfristet eingereichten Erklärungen hat der SRH 240 Nebentätigkeiten ermittelt, in denen eine Anzeige jedoch keine Erklärung vorlag. Die Universitäten und das SMWK hatten die Einreichung der Erklärungen nicht in jedem Fall angemahnt. Eine Universität hat sogar bewusst auf Mahnungen verzichtet. Auffällig war auch, dass eine Universität über 20 Erklärungen erst nach der Prüfungsankündigung des SRH von den Professoren für längst vergangene Nebentätigkeiten angefordert hatte.

Abbildung 2: Erklärungen über die im vorangegangenen Jahr ausgeübten Nebentätigkeiten in den Jahren 2019 bis 2022



Quelle: Eigene Darstellung.

- <sup>14</sup> Die Dienstvorgesetzten haben nicht in jedem Fall auf eine vollständige und korrekte Erklärung geachtet. Regelmäßig fehlten gesetzlich vorgegebene Angaben. Generell waren Bearbeitungs- und Prüfvermerke der zuständigen Personen auf wenige Einzelfälle beschränkt.

#### 2.4 Aufsicht des SMWK

- <sup>15</sup> Im Prüfungszeitraum hatte das SMWK keine Informationen zu Nebentätigkeitsverfahren an den Universitäten eingeholt. Somit führte es auch keine aufsichtsrechtlichen Maßnahmen durch.

### 3 Folgerungen

- <sup>16</sup> Die Mängel in den Anzeigen und Erklärungen zu den Nebentätigkeiten erschweren die Prüfung der Dienstvorgesetzten hinsichtlich der Beeinträchtigung der dienstlichen Interessen und somit die Prüfung einer Untersagung oder Einschränkung der Nebentätigkeit. Das SMWK und die Universitäten haben deshalb die Nebentätigkeitsanzeigen sorgfältiger zu kontrollieren. Bei Verstößen gegen das Nebentätigkeitsrecht sind aufsichtsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen.
- <sup>17</sup> Sowohl das SMWK als auch die Universitäten sollten die Professoren stärker bezüglich des Nebentätigkeitsrechtes sensibilisieren, insbesondere über die Fristen und die Inhalte der Anzeigen sowie Erklärungen. Bei wiederholten Verstößen sind disziplinarrechtliche Maßnahmen zu prüfen.

### 4 Stellungnahme des SMWK

- <sup>18</sup> Bereits im Januar 2024 habe das SMWK mit der Überarbeitung der Sächsischen Hochschulnebtätigkeitsverordnung begonnen. Die Neufassung ist zum 1. Januar 2025 in Kraft getreten. In diesem Zusammenhang seien die Hochschulen und das an diesen beschäftigte wissenschaftliche und künstlerische Personal im Beamtenverhältnis hinsichtlich des einschlägigen Nebentätigkeitsrechtes sensibilisiert worden.
- <sup>19</sup> Das SMWK nehme das Prüfergebnis zum Anlass, die Empfehlungen des SRH im Lichte der zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zu prüfen. Ziel sei, die Potenziale von Nebentätigkeiten weiterhin im Sinne einer praxisnahen Wissenschaft zu nutzen und gleichzeitig deren rechtskonforme Ausübung sicherzustellen.

## 5 Schlussbemerkungen

- <sup>20</sup> Die vom SMWK vorgetragenen Änderungen an der Sächsischen Hochschulnebenberufungsverordnung ändern nichts an der Feststellung des SRH, dass bestehende Regelungen im Prüfungszeitraum vom SMWK und den Hochschulen nicht konsequent zur Anwendung gebracht wurden. Der SRH sieht Mängel im Vollzug der Rechtsverordnung und weniger in deren Inhalt. Die vom SMWK angeführte nochmalige Information der Professoren ist vor diesem Hintergrund zu begrüßen. Darüber hinaus hält es der SRH für erforderlich, dass das SMWK die Prüfergebnisse mit den Hochschulen erörtert und dauerhafte Lösungen erarbeitet.

Mit der Wahl eines Entwurfes im Vergabeverfahren wird der Grundstein für die Wirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme gelegt. Durch Präzisierung der Zielstellung und einer sich an diesen Zielen orientierenden Auswertung der Entwürfe können die Investitionskosten optimiert, Ressourcen geschont und Lebenszykluskosten reduziert werden.

Der SRH zeigt mit diesem Bericht Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten für den Bauherrn auf.

#### 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Der SRH hat in einer Querschnittsprüfung Verhandlungsverfahren des Sächsischen Staatsbetriebes für Immobilien- und Baumanagement (SIB) zur Vergabe von Planungsleistungen nach VgV (VOF) mit Planungswettbewerben oder Lösungsvorschlägen geprüft.
- <sup>2</sup> Bei Durchführung eines Planungswettbewerbs wird mit der Beauftragung eines geeigneten Objektplaners auch ein konkreter Gebäudeentwurf ausgewählt. Bei Verfahren mit Lösungsvorschlägen kann dies ebenso gehandhabt werden. Die Entscheidung über den Entwurf hat signifikante Auswirkungen auf die Investitions- und Folgekosten.
- <sup>3</sup> Der Planungswettbewerb hat dabei eine Sonderstellung. Er ist vom Gesetzgeber zur Förderung der Baukultur gewollt und dient u. a. dem Diskurs und der Öffentlichkeitsarbeit. Fach- und Sachpreisrichter entscheiden gemeinsam. Die Arbeiten werden im Nachhinein öffentlich ausgestellt. Dabei rücken wirtschaftliche Aspekte regelmäßig in den Hintergrund.
- <sup>4</sup> Der Rechnungshof stellt weder Planungswettbewerbe noch Vergabeverfahren mit Lösungsvorschlägen an sich infrage. Die Prüfungsfrage konzentriert sich vielmehr darauf, wie die Wirtschaftlichkeit unter diesen Rahmenbedingungen stärker in die Entscheidungsfindung einbezogen werden kann.
- <sup>5</sup> Der Querschnitt setzt sich zusammen aus 20 Verfahren, darunter 10 mit Planungswettbewerben und 10 mit Lösungsvorschlägen in einem Prüfungszeitraum zwischen 2012 und 2022. Insgesamt liegt das Investitionsvolumen aller geprüften Baumaßnahmen zusammen bei rd. 618 Mio. € brutto.<sup>1</sup> Die Folgekosten für die nächsten 50 Jahre belaufen sich sogar (abhängig von Gebäudetyp und Nutzungsart) auf das 2- bis 9-fache dieser Summe.<sup>2</sup>
- <sup>6</sup> Die geprüften Verfahren lagen im Verantwortungsbereich der Staatlichen Hochbauverwaltung. Gleichwohl gelten nachfolgende Erkenntnisse und Empfehlungen für alle Bauherren, die entsprechende Vergabeverfahren durchführen.

#### 2 Prüfergebnisse

##### 2.1 Vorbereitung der Vergabeverfahren

- <sup>7</sup> Die Aufgabenstellung ist das wesentliche Kommunikationsmittel mit den Bewerbern und wichtigste Grundlage zur Erstellung der Entwürfe. Der SIB benannte darin die wesentlichen Ziele, Anforderungen an Planung, Funktionalität, städtebauliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen.

<sup>1</sup> Gesamtbaukosten (KG 100 – 800).

<sup>2</sup> Prof. Dipl.-Ing. Rotermund, Uwe, fm.benchmarking in Kooperation mit GEFMA, RealFM, Vortrag zu Lebenszykluskostenberechnung, Benchmarking und Nutzungskostenberechnung an der FH Münster (2018). Die Folgekosten für Turnhallen belaufen sich danach auf etwa das 2-fache der Investitionskosten, bei Verwaltungsgebäuden oder Krankenhäusern tendieren die Folgekosten zum 9-fachen der Investitionskosten.

### 2.1.1 Voruntersuchungen

- <sup>8</sup> Neben der Definition der Zielstellung wurde den Teilnehmern zur Bearbeitung der Aufgabenstellung bei den geprüften Verfahren eine große Bandbreite an Voruntersuchungen zur Verfügung gestellt:
- Machbarkeitsstudien bei 8 von 20 Verfahren
  - Statische Vorbetrachtungen bei 5 von 12 Verfahren mit Bestandsgebäuden
  - Medienbestandspläne bei 14 von 20 Verfahren
  - Energetische Vorbetrachtungen bei 5 von 20 Verfahren
  - Geotechnische oder hydrogeologische Gutachten bei 16 von 20 Verfahren; daraus resultierende Kostenfaktoren und Maßnahmenempfehlungen bei 4 Verfahren.
- <sup>9</sup> In einigen Fällen fehlten diese jedoch gänzlich. Rückfragen der Teilnehmer konnten im laufenden Verfahren nicht immer ad hoc und in ausreichendem Maße beantwortet werden.
- <sup>10</sup> Aufgabenspezifische Voruntersuchungen sollten den Teilnehmern zur Erstellung eines funktionalen Lösungsvorschlages immer zur Verfügung gestellt werden. Aufwendige Umplanungen und Zeitverzug können so vermieden werden.

### 2.1.2 Kostenvorgaben

- <sup>11</sup> In Vorbereitung der Verfahren ermittelte der SIB regelmäßig mögliche Kosten. Bei 7 von 20 Verfahren wurde jedoch gegenüber den Teilnehmern kein Kostenrahmen oder -grenze kommuniziert. Bei Verfahren mit Kostenvorgabe suggerierten die Formulierungen meist keine Verpflichtung, diese einzuhalten:
- <sup>12</sup> „Die Baumaßnahme des Erweiterungsbaus wird, nach vorläufiger Grobkostenschätzung mit Gesamtbaukosten (KG 200–700) nach DIN 276 i. H. v. 21 Mio. € (ohne Abbruch) eingeschätzt.“
- <sup>13</sup> Des Weiteren wurden die Kosten nur bei 2 von 20 Verfahren getrennt nach Kostengruppe 300 (Baukonstruktion) und 400 (technische Anlagen) aufgeführt.
- <sup>14</sup> Die frühzeitige, detaillierte Kostenplanung ermöglicht größere Kostengenauigkeit und -nachverfolgung sowie eine Planung, die die verfügbaren Mittel möglichst effizient einsetzt. Die Aufteilung der Kosten bietet dem Planer Anhaltspunkte über die spezifischen Anforderungen bspw. an Konstruktion, technische Ausstattung und Freianlagen. Aus diesem Grund müssen diese Angaben bei der Erarbeitung der Entwürfe Berücksichtigung finden.
- <sup>15</sup> Der SRH empfiehlt, die Bauwerkskosten (KG 300 – 400) und die Gesamtbaukosten (KG 100 – 700) auf Grundlage der Kostenermittlungen nach DIN 276, in der ersten Ebene, tabellarisch offenzulegen. Die Kostenvorgabe sollte mit Präsenz und Nachdruck in der Aufgabenstellung kommuniziert werden.

### 2.1.3 Beurteilungskonzept

#### Beurteilungskriterium Wirtschaftlichkeit

- <sup>16</sup> Die Wirtschaftlichkeit wurde in allen Verfahren als ein übergeordnetes Beurteilungskriterium benannt. In den weiteren Ausführungen wurde jedoch gerade die Wirtschaftlichkeit sehr unterschiedlich und oftmals unzureichend untersetzt.
- <sup>17</sup> Der SRH stellte u. a. in folgenden Bereichen Defizite fest<sup>3</sup>:
- Flächeneffizienz wurde in 14 der 20 Verfahren erwähnt. Mindestwerte gab es keine.
  - Technische Projektziele wurden u. a. über die Reinigungs- und Instandhaltungsfreundlichkeit nur in 8 von 20 und der sommerliche Hitzeschutz nur in 6 von 20 Verfahren aufgeführt.
  - Der Einsatz erneuerbarer Energien wurde nur in 5 von 20 Verfahren thematisiert – die Reduktion des Primärenergiebedarfs bei 16 von 20 erwähnt – jedoch nur bei 6 davon näher umschrieben.
  - Der gewünschte Nutzungsbeginn wurde nur in 4 von 20 Verfahren genannt.

---

<sup>3</sup> Orientierung an DIN 18205: Bedarfsplanung im Hochbau.

- <sup>18</sup> Mit Einführung der RL Bau in der Fassung vom Dezember 2018 war bei den Verfahren mit Planungswettbewerben eine Qualitätssteigerung erkennbar. Bspw. wurde bei diesen Verfahren immer der Anspruch an die Geringhaltung der Baunutzungskosten genannt.
- <sup>19</sup> Zur Vorbereitung der Vergabeentscheidung sollten Projektziele sorgfältig definiert und mit einem nutzerspezifischen und funktionalen Anforderungsprofil unteretzt sein. Durch ein detailliertes Anforderungsprofil, als Grundlage für den Entwurf, können größere Änderungen im Planungsverlauf vermieden werden. Dies ist für eine wirtschaftliche Planung und einen effizienten Bauablauf unabdingbar.

### Vorprüfung

- <sup>20</sup> In den folgenden Verfahrensschritten wurde die Wirtschaftlichkeit der Entwürfe zu selten konsequent und schlüssig bewertet.
- <sup>21</sup> Um die Entwürfe umfassend einschätzen zu können, beauftragte der SIB bei 17 von 20 Verfahren ein externes Büro mit der Betreuung des Vergabeverfahrens. Es untersuchte die Wettbewerbsbeiträge und fasste die Erkenntnisse in einem Vorprüfbericht zusammen. Zum Teil waren die Vorprüfberichte inhaltlich mangelhaft. Sie hätten vom SIB so nicht akzeptiert werden dürfen.
- <sup>22</sup> Der SRH verglich die in den Aufgabenstellungen genannten Anforderungen mit den Prüfkriterien der Vorprüfberichte. Er stellte dabei folgende Defizite fest:
- In den Aufgabenstellungen genannte Kriterien wurden in den Vorprüfberichten nicht systematisch erfasst. Mitunter wurden neue Kriterien aufgenommen, die jedoch gegenüber den Wettbewerbsteilnehmern nicht kommuniziert waren.
  - Bei wichtigen Entwurfskennwerten fehlte oftmals die Einordnung, wo der Entwurf im Wettbewerbsfeld steht, oder der Abgleich mit geforderten Soll-Werten. Dies betraf bspw. die Nutzungs-, Verkehrs- und Technikflächen.
  - Für die Nutzungskosten relevante Kennwerte, wie Hüllflächen und Glasflächen, wurden nur wenig abgebildet.
  - Verhältniswerte, wie Nutzungsfläche je Brutto-Grundfläche, wurden sehr unterschiedlich gebildet. Einige der verwendeten Kennwerte sind weder üblich noch zielführend.
  - Die Plausibilisierung und ggf. Korrektur dieser Werte aus den Angaben der Wettbewerbsteilnehmer ist nur in einem Verfahren vollständig dokumentiert. In den übrigen Fällen erfolgte maximal eine stichprobenartige Überprüfung. Oftmals war die Vorgehensweise nicht dokumentiert.
  - In nur 2 Verfahren wurden Kostenberechnungen für den gesamten Lebenszyklus gefordert und bewertet.
- <sup>23</sup> In der nachfolgenden Übersicht verweist der SRH auf wichtige Beurteilungskriterien und deren Indikatoren zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit eines Entwurfes. Individuell können diese für das jeweilige Bauvorhaben ausgewählt und angepasst werden.

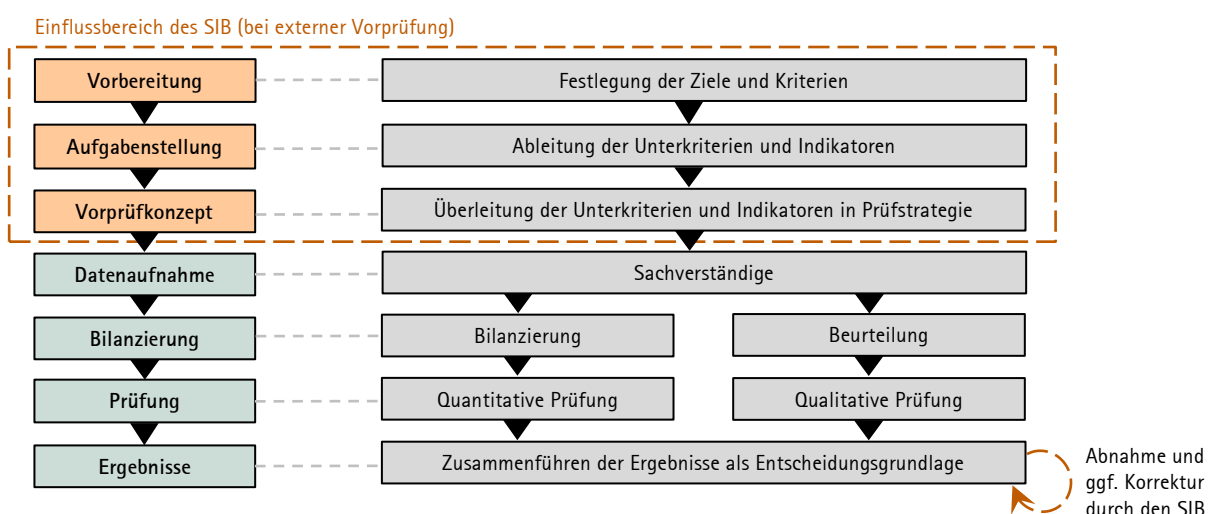
## Übersicht 1: Auswahl an Kriterien, Unterkriterien und Indikatoren zur Untersetzung der Wirtschaftlichkeit

Kriterium	Unterkriterium	Indikatoren
Flächeneffizienz	Flächeneffizienzfaktor	Verhältnis Nutzungsfläche zu Brutto-Grundfläche: NUF / BGF mit direkter Vorgabe / Spanne von 0,6 bis 0,75 (Wert ist für die jeweilige Bauaufgabe individuell anzupassen) NUF / BGF ist zu optimieren (als Anspruch generell)
Herstellungskosten	Ausgewählte Herstellungskosten / Angemessenheit der baulichen Maßnahme über die Optimierung von:	BGF – Brutto-Grundfläche BRI – Brutto-Rauminhalt Baumasse unter Gelände Kompaktheit (Verhältnis Hüllfläche / Gebäudevolumen = A/V) Glasflächenanteil Projektspezifische Kostenrisiken (bspw. Fassadenkonstruktion)
Reinigungs- und Instandhaltungskosten	Ausgewählte Nutzungskosten	Optimierung der Reinigungsfreundlichkeit bspw. für opake Fassade und Glasflächen; Oberflächenbeläge; usw. Dauerhaftigkeit der Fassade; Bodenbeläge, Fenster, usw.
Energiekosten	Ausgewählte Nutzungskosten	Reduktion des Endenergiebedarfs Maximierung der lokalen Energiebedarfsdeckung
	Gesamt-Endenergiebedarf Potenzieller Eigendeckungsgrad	Reduktion des Energiebedarfs für Wärme, Luft, Kälte, Licht Maximierung des lokal erzeugten Anteils an Strom und Wärme
Anpassungsfähigkeit	Gebäudegeometrie und -abmessungen	Gebäudetiefe Außenwand – Außenwand: 11,50 – 13,00 m Außenwand – Kern: 7,20 – 7,80 m Lichte Raumhöhe: 2,75 – 3,00 m OKFF bis UKRD: 3,30 – 3,60 m Optimiertes Fassadenraster mit flexiblen Anschlusspunkten
	Nutzungseinheiten	Größe: 400 – 600 m <sup>2</sup> Erschließung / Anzahl Erschließungskern je BGF Etage 1 je 600 – 400 m <sup>2</sup> Anordnung Sanitärkern – jede Nutzungseinheit an einem Sanitärschacht

Quelle: Eigene Darstellung des SRH in Orientierung an die Checkliste – BBSR, BSR – SNAP – Zukunft Bauen, Band 28, S. 10 ff., Berlin 2021.

- 24 Bereits in der Aufgabenstellung festgelegte Kriterien und Indikatoren müssen an die Vorprüfung in Form eines Konzeptes weitergetragen und deren Auswertung konsequent eingefordert werden. Dabei dürfen Angaben der Teilnehmer nicht einfach hingenommen werden, sondern müssen unbedingt gegengeprüft werden.
- 25 Auch wenn der SIB die Vorprüfung aus der Hand gibt, heißt dies nicht, dass er im weiteren Verlauf keinen Einfluss auf das Verfahren mehr hat. Die nachfolgende Übersicht verdeutlicht dies.

### Abbildung 1: Methodik zur Entwicklung und Prüfung von Beurteilungskriterien



Quelle: Eigene Darstellung des SRH in Anlehnung an die Empfehlung des BBSR und BBR – SNAP-Vorprüfungsmethodik.



26 Um prüfen zu können, ob eine Baumaßnahme einen Bedarf deckt und dabei wirtschaftlich ist, ist die Entwicklung eines Beurteilungskonzeptes unabdingbar. Dazu gehört die Entwicklung von:

- Kriterien, Unterkriterien bis Indikatoren,
- Bindenden Vorgaben und
- Vorgaben zur Plausibilisierung durch die Vorprüfung.

Diese Aspekte sind bereits bei der Vorbereitung einer Planungsaufgabe zu bestimmen und bei Auftragsvergabe an die Vorprüfung weiterzureichen. Auch die Mindestinhalte des Vorprüfberichtes sind in diesem Zuge festzulegen. Der SIB sollte eine finale Abnahme und ggf. Korrektur des Berichtes durchführen.

#### Sachverständige Berater

27 Externer Sachverstand wurde insgesamt bei 11 von 20 Verfahren hinzugezogen. Allerdings zog der SIB nur bei 6 von 20 der Verfahren Berater zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit hinzu. Es gab verschiedene Ansätze:

- Beurteilung des statischen Konzeptes
- Beurteilung des energetischen Konzeptes
- Beurteilung der Investitions- und Nutzungskosten

28 Über die Einbeziehung von Sachverstand ist bereits mit Aufgabenstellung zu entscheiden. Der SRH empfiehlt eine konstante Begleitung der Verfahren – insbesondere im Rahmen der Vorprüfung und bei der Begleitung der Sitzung der Auswahlgremien.

#### Weitere Unterstützung des Preisgerichtes

29 Bei den Verfahren mit Lösungsvorschlägen fanden sich meist Formulare zur einheitlichen Bewertung aller Kriterien für die Entwürfe in der engeren Wahl und zur Dokumentation der Entscheidung. Bei den Planungswettbewerben gab es hingegen meist keine Formulare.

30 Zur Unterstützung des Preisgerichtes sollten Formulare zur schriftlichen Bewertung der Beurteilungskriterien für die Entwürfe in der engeren Wahl zur Verfügung gestellt werden.

#### 2.1.4 Darstellungsweise im Vorprüfbericht

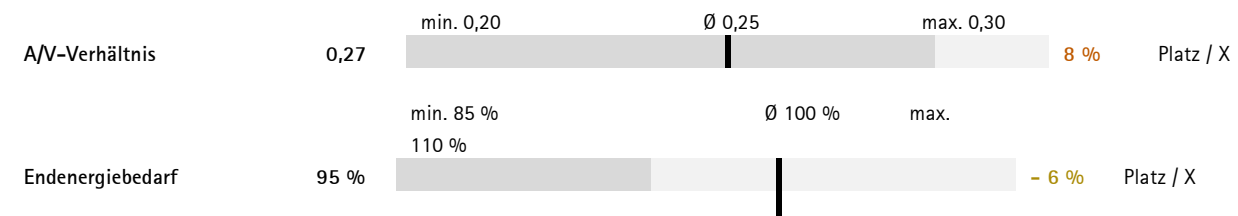
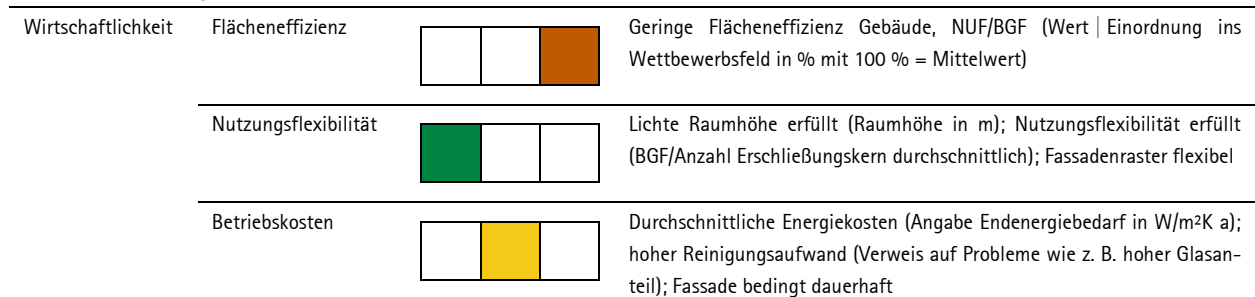
31 Im Prüfungsquerschnitt brachten die Auswahlgremien in ein- bis zweitägigen Sitzungen jeweils 5 bis 59 Entwürfe in eine Rangfolge. Alleiniges Hilfsmittel dabei war der Bericht der Vorprüfung. Jede Arbeit wurde darin auf 1 bis 8 Seiten erläutert und bewertet.

32 Grafiken und Piktogramme wurden nur bei 10 Vorprüfberichten in den Einzelwertungen verwendet, nur 5 davon zur Einordnung der Wirtschaftlichkeit des Entwurfes. In diesen Fällen waren grundlegende Aspekte, die Wirtschaftlichkeit betreffend, wesentlich leichter zu erfassen. Positiv wirkte sich auch die Einordnung im Wettbewerbsfeld zu einzelnen Kennwerten über Balkendiagramme aus. Nachfolgend ein Beispiel in Anlehnung an die Systematik für Nachhaltigkeitsanforderungen in Wettbewerben (SNAP)<sup>4</sup>:

---

<sup>4</sup> Systematik für Nachhaltigkeitsanforderungen in Planungswettbewerben Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Oktober 2021; Bonn.

Abbildung 2: Grafische Auswertung über Ampelindikatoren, prägnanten textlichen Einschätzungen und Balkendiagramm



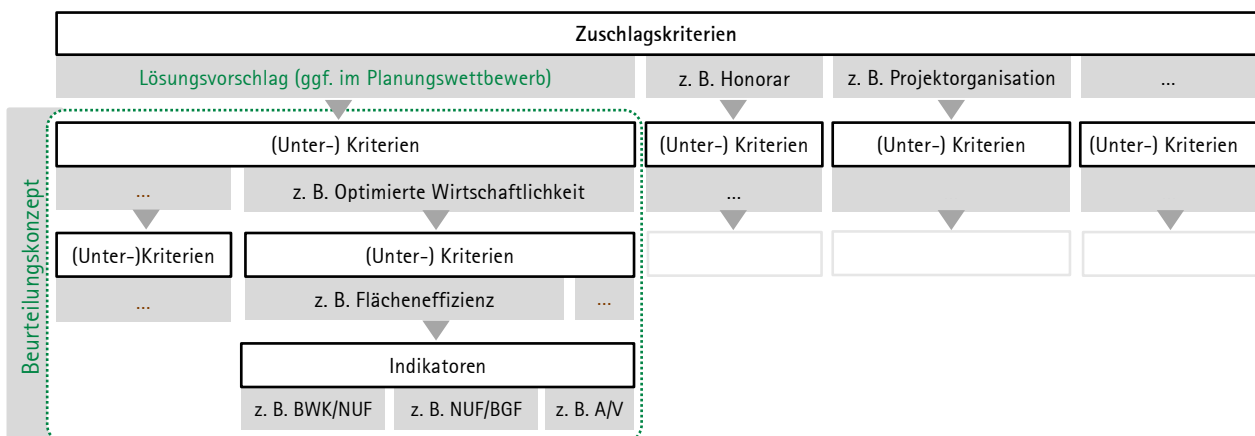
Quelle: Eigene Darstellung des SRH in Orientierung an den Vorgaben der SNAP und Best-Practice-Beispielen im Querschnitt.

- 33 Das Auswahlgremium benötigt für seine Arbeit einen gut strukturierten Bericht, um seine Aufgaben im Sinne des Bauherrn erfüllen zu können. Um die Qualität der Vorprüfberichte zu steigern, empfiehlt es sich, Muster oder Formatvorlagen für Informationsgrafiken zu definieren oder bspw. auf die Empfehlungen der SNAP zu verweisen.

## 2.2 Verhandlung von Zuschlagskriterien

- 34 Anhand der oben genannten Kriterien und Unterkriterien wird der Lösungsvorschlag bewertet. Er ist jedoch nur eines der sogenannten Zuschlagskriterien im Verhandlungsgespräch. Dieses ist meist der erste Kontakt des Bauherrn mit den Bietern. Es werden neben dem Lösungsvorschlag auch die Auftragsbedingungen verhandelt.

Abbildung 3: Einordnung des Lösungsvorschlags in den Entscheidungsprozess des Verhandlungsgesprächs

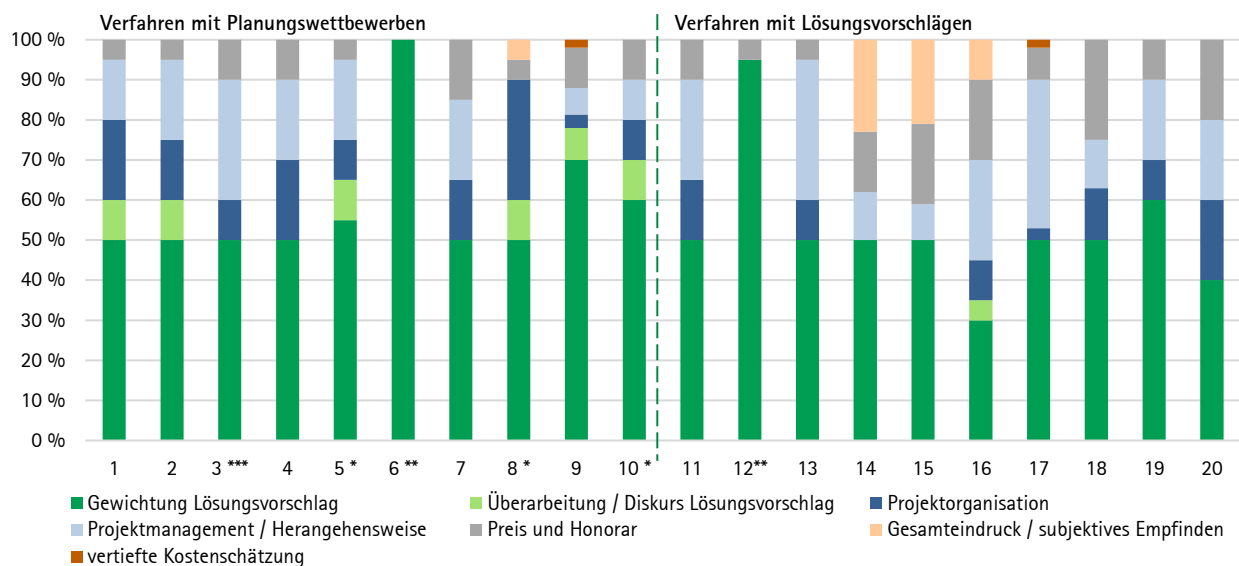


Quelle: Eigene Darstellung des SRH.

### 2.2.1 Zuschlagsmatrix und Gewichtung des Lösungsvorschlages

- 35 Der Lösungsvorschlag ist ein Zuschlagskriterium von vielen. Bei 19 von 20 Verfahren war er das entscheidende Kriterium. Die Verhandlungen hatten meist keinen Effekt auf das Ergebnis. Dies ist u. a. auf die Gewichtung der Zuschlagskriterien zurückzuführen. In der nachfolgenden Übersicht sind die unterschiedlichen Aufstellungen zu allen 20 Verfahren im Querschnitt dargestellt.

Abbildung 4: Unterschiede in der Gewichtung der Zuschlagskriterien im Querschnitt



Quelle: Eigene Darstellung des SRH aus den Unterlagen der Vergabeakten.

36 Zusammenfassend sind folgende Sachverhalte erkennbar:

- Der Lösungsvorschlag machte, mit einer Ausnahme, mindestens 50 % der Vergabeentscheidung aus.
- Ging der Diskurs des Lösungsvorschlags zusätzlich in die Bewertung ein, wurde der Lösungsvorschlag insgesamt mit mind. 60 % gewichtet (max. 78 %).
- Die Projektorganisation ging mit 3 bis 30 % (Ø 10,7 %) in die Vergabeentscheidung ein.
- Das Projektmanagement wurde mit 0 bis 37 % (Ø 16,8 %) gewichtet.
- Preis und Honorar gingen mit 0 bis 25 % (Ø 10,7 %) in die Entscheidung ein.
- In 2 Verfahren wurde eine Kostenschätzung in der 3. Ebene nach DIN 276 oder nach Bauteilen von den Teilnehmern gefordert – jedoch nur mit 2 % gewichtet.

Bei 3 Verfahren verhandelte der SIB nur mit dem Wettbewerbssieger. Es gab 2 Verfahren gänzlich ohne Verhandlungsgespräche – der Bieter mit dem am besten bewerteten Lösungsvorschlag erhielt direkt den Zuschlag.

37 Da Architektenleistungen grundsätzlich im Leistungswettbewerb vergeben werden, sollte die Qualität das wesentliche Zuschlagskriterium sein. Die Qualität der Planungsleistung definiert sich jedoch nicht allein über den gelieferten Lösungsvorschlag, sondern auch über die Art und Weise der Projektumsetzung.

38 Der Bauherr sollte das Verhältnis zwischen allen Zuschlagskriterien angemessen wählen. Der SRH empfiehlt eine Orientierung an den Vorgaben der Bundesarchitektenkammer:

Übersicht 2: Empfehlung des SRH zur Gewichtung der Zuschlagskriterien<sup>5</sup>

<b>1. Planungsqualität</b>	<b>35 – 55 %</b>
1.1 Platzierung im Wettbewerb	35 – 50 %
1.2 Bereitschaft zur entwerflichen Weiterentwicklung	0 – 5 %
<b>2. Projektumsetzung</b>	<b>20 – 45 %</b>
2.1 Projektorganisation	5 – 10 %
2.2 Projektteam	5 – 10 %
2.3 Präsenz vor Ort während der Bauausführung	5 – 10 %
2.4 Projektmanagement (Kosten-, Qualitäts-, Termin- und Nachtragsmanagement)	5 – 15 %
<b>3. Honorar</b>	<b>i. d. R. bis 20 %</b>
Gesamthonorar inkl. Nebenkosten und Stundensätzen mit Faktor 0,5	i. d. R. bis 20 %

Quelle: In Orientierung an den Empfehlungen des BDA, BAK et. al., Vergabe von Architektenleistungen – Leitfaden zur Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (vgv-architekten.de), 2024.

<sup>5</sup> Die Kriterien sind so zu gewichten, dass die Summe 100 % ergibt.

- 39 Um leistungsstarke Partner zu finden, empfiehlt der SRH grundsätzlich Verhandlungsgespräche mit allen Preisträgern zu führen. Zur Sicherung der Qualität und Wirtschaftlichkeit in den folgenden Leistungsphasen sollten vor allem die Projektorganisation und das Projektmanagement angemessen berücksichtigt werden.

### 2.2.2 Diskurs des Lösungsvorschlags

- 40 Das Zuschlagskriterium wurde bei 7 von 20 Verfahren mit bis zu 10 % gewertet. Der SIB nutzte dieses Kriterium jedoch zu wenig, um auf die Wirtschaftlichkeit der Entwürfe einzugehen.
- 41 Der Entwurfsverfasser muss aufgrund geltenden Urheberrechts Änderungswünsche des Bauherrn nicht zwingend akzeptieren. Der Diskurs des Lösungsvorschlags in den Verhandlungen bietet dem SIB jedoch die Gelegenheit Kostenrisiken anzusprechen und die Änderungsbereitschaft abzufragen.
- 42 In den Verhandlungen sollten Kritik und Empfehlungen der Auswahlgremien aufgegriffen, Lösungen abgefragt und in die Bewertung einbezogen werden. Im Fokus stehen dabei die Änderungsbereitschaft und problemorientierte Lösungskompetenz.

### 2.2.3 Weitere Zuschlagskriterien und Beurteilungsaspekte

- 43 Der SIB fragte neben dem Lösungsvorschlag nur wenige weitere Leistungskriterien bei den Teilnehmern ab. Insbesondere das Projektmanagement – Fragestellungen zu Kosten- und Qualitätsmanagement, zur Arbeitsweise und Zeitmanagement – wurde oftmals unzureichend abgefragt.
- 44 Der SRH empfiehlt eine Auswertung in Anlehnung an folgendes Beispiel:

Übersicht 3: Strategische Abfrage der Zuschlagskriterien am Beispiel der Projektorganisation

2.1 Kriterium auftragsbezogenes Konzept der Projektorganisation	
Unterkriterien mit jeweils angegebener absoluter Wichtung:	Wichtung in %
2.1.1 Zusammensetzung des Projektteams anhand eines Organigramms über die gesamte Baumaßnahme einschließlich Entscheidungsbefugnis und Vertretung.	4
2.1.2 Qualitätssicherung der Leistungen in Bezug auf Kosten-, Terminkontrolle, Planung, Ausschreibung, Bauleitung und Erläuterung der Schnittstellenorganisation.	4
2.1.3 Organisation von Planungsunterlagen und Datenaustausch.	2
2.1.4 ...	...
<b>Summe:</b>	<b>10</b>

Quelle: Eigene Darstellung des SRH in Orientierung an den Vorgaben der VHF Bayern III.16.1 „Zuschlagskriterien und deren Gewichtung“.

- 45 Die Zuschlagskriterien wurden teilweise in extra Kategorien für entweder junge oder erfahrene Büros aufgeteilt. Die RPW wünscht eine Förderung junger Büros. Gleichwohl darf dies jedoch nicht zu Lasten der Qualität gehen. Die Zuschlagskriterien sollten genutzt werden, um auch junge Büros auf Herz und Nieren zu prüfen. Dabei ist das Gleichbehandlungsgebot zu beachten. Differenzierte Kategorien für verschiedene Planer sind kritisch zu betrachten.
- 46 Der SIB nutzt in Vorbereitung der Verhandlungen seit 2018 Vorgaben aus der RAIL.<sup>6</sup> Der darin enthaltene Katalog an Zuschlagskriterien ist mit 43 Kriterien und 70 Beurteilungsaspekten sehr groß – oftmals wurden nur wenige davon ausgewählt. Der SRH empfiehlt eine Überarbeitung dieser Vorgabe.
- 47 Die Bewertung und Gewichtung der einzelnen Zuschlagskriterien sollten in einem konkretisierten Katalog vorgegeben werden. Einheitliche Vorgaben steigern die Qualität und wirken unterschiedlichen Handhabungen entgegen. Dabei sollte eine individualisierbare, auf das jeweilige Projekt zugeschnittene Auswahl aus dem Katalog möglich sein.

<sup>6</sup> Richtlinie zur Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen im Zuständigkeitsbereich der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung, Stand Mai 2018.

### 3 Folgerungen

- 48 Bauherren verfügen auch im Vergabeverfahren über vielfältige Steuerungsmöglichkeiten, die sie stärker nutzen müssen, um die Wahl kostenoptimierter Entwürfe zu verbessern.
- 49 Für eine strategische Vorbereitung der Vergabeverfahren ist ein kohärentes Beurteilungskonzept zu erarbeiten. Auf die Planungsaufgabe zugeschnittene Beurteilungskriterien, Unterkriterien und Indikatoren müssen sorgfältig ausgewählt, an die Vorprüfung weitergereicht und deren Auswertung im Vorprüfbericht eingefordert werden.
- 50 Der Vorprüfbericht oder eine vergleichbare Vorbetrachtung ist ein wichtiges Instrument in beiden Verfahrensarten. Darstellungsweise und Struktur müssen eine schnelle und stringente Beurteilung ermöglichen. Die Einbeziehung von Sachverständigen zu kostenrelevanten Themen muss sorgfältig geprüft werden. Auch die weitere, begleitende Beratung während der Auswahlitzung sollte in Erwägung gezogen werden.
- 51 Bei künftigen Verhandlungen sollten Bauherren die Abfrage der Zuschlagskriterien optimieren. Die Qualität der Planungsleistung definiert sich nicht allein über den Lösungsvorschlag. Für den SIB bietet die RAIL einen guten Ausgangspunkt. Zentrale Vorgaben zu zwingend abzufragenden Zuschlagskriterien und Unterkriterien würden der mitunter sehr unterschiedlichen Handhabung in den SIB-Niederlassungen entgegenwirken.

### 4 Stellungnahme

- 52 Das SMF geht sehr konstruktiv auf die Folgerungen des SRH ein. Die Wirtschaftlichkeit der Entwurfslösung ist nach wie vor ein wesentlicher Schwerpunkt für den SIB. Man möchte daher zur besseren Berücksichtigung tiefer in die Auswertung gehen und die vorgeschlagenen Optimierungsmöglichkeiten prüfen.
- 53 Es besteht Einvernehmen, dass die Kriterien des Auslobers – trotz unterschiedlicher Wettbewerbsbetreuung – über alle Niederlassungen hinweg entsprechend des bestehenden Vergabeprozesses sichtbar gemacht werden sollen. Die Kriterien sind klar und eindeutig zu beschreiben, im Vorprüfbericht zu benennen und anhand jeder einzelnen Arbeit strukturiert zu bewerten.
- 54 Die Beurteilung von Kernkriterien, die dem SMF wichtig sind, soll zukünftig auch in der Dokumentation der Preisgerichtssitzung zu finden sein. Insgesamt möchte man daran arbeiten, dass eine stringente Abbildung der Aufgabenstellung über den Vorprüfbericht bis hin zur Entscheidung des Preisgerichts sichergestellt wird.
- 55 Ferner will das SMF auch die Anregungen des SRH in der Überarbeitung der internen Richtlinie zur Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen (RAIL) berücksichtigen. Es wird erwogen, den Katalog an Zuschlagskriterien auf Kernkriterien zu reduzieren.
- 56 Man stimme zwischen SRH und SMF darin überein, dass zur besseren Transparenz des Wirtschaftlichkeitsaspektes eine einheitliche Strukturierung und Dokumentation der Vergabeverfahren herbeigeführt werden soll.

### 5 Schlussbemerkungen

- 57 Der SRH begrüßt, dass das SMF die Feststellungen aus der Prüfung in die Überarbeitung der RAIL einfließen lassen möchte und die aktuelle Praxis reflektiert betrachtet. Generell empfiehlt der SRH allen öffentlichen Bauherren die Erstellung eines auf die jeweilige Aufgabenstellung zugeschnittenen Beurteilungskonzeptes. Die konsequente Umsetzung in den einzelnen Verfahrensschritten muss erkennbar sein. Als Hilfestellung hat der SRH einen Werkzeugkasten erarbeitet, der dem Jahresberichtsbeitrag beigelegt ist.

## Werkzeugkasten: Beurteilungs- und Zuschlagskriterium Wirtschaftlichkeit

Der vorliegende Werkzeugkasten durchläuft alle Schritte des Vergabeverfahrens. In jedem dieser Schritte kann sich der Bauherr jene Werkzeuge herausuchen, die den eigenen spezifischen Projektanforderungen entsprechen. Er ist exemplarisch für das Kriterium der Wirtschaftlichkeit dargestellt. Der SRH empfiehlt, auch für die anderen Ziele der Baumaßnahme ein Beurteilungskonzept zu entwickeln.

<b>1 Vorbereitung</b>
<b>Ziel: Planungssicherheit gewährleisten, Grundlagen schaffen und die Richtung bestimmen.</b>
<b>1.1 Projektziele</b>
DIN 18205 Bedarfsplanung im Hochbau – Anlage 3, Checkliste 3
Informationen erfassen und auswerten – Werden klare Ziele definiert und mit Teilzielen untersetzt, erläutert dies den Projekthalt, beugt Fehlinterpretationen vor und dient als Grundlage für die Auswahl von Kenngrößen.
<b>Funktionale technische Ziele</b>
<b>Soziokulturelle und gestalterische Ziele</b>
<b>Ökologische Ziele</b>
<b>Ökonomische und zeitliche Ziele</b>
Optimierung der Lebenszykluskosten – Wirtschaftlichkeit
Berücksichtigung des Immobilienwertes im Lebenszyklus
Sicherheit im Hinblick auf zeitliche Abläufe und geplante Veränderungen
<b>Empfehlung:</b> Erfassung von Projektzielen in Orientierung an der DIN 18205 in der jeweils geltenden Fassung. Präzisierung von Zieldefinition, Anforderungsniveau und Qualitäten.
► <b>Erarbeitung eines Bewertungskonzeptes</b>
<b>1.2 Voruntersuchungen</b>
DIN 18205 Bedarfsplanung im Hochbau – Anlage 5, Checkliste 5
Bedarfsdeckung untersuchen und festlegen – Es sind ausreichend vorhaben- und standortspezifische Voruntersuchungen durchzuführen und Erkenntnisse den Teilnehmern über die Aufgabenstellung zur Verfügung zu stellen, um die Planungssicherheit zu gewährleisten.
<b>Rechtliche Anforderungen</b> (insbesondere bauordnungsrechtliche Vorgaben)
<b>Bestandsaufnahme</b> (Grundlage für Kostenermittlung und Monitoring von Zustandsänderungen während der Baumaßnahme), bspw.:
Bestandsaufmaß, Lageplan
Hydrogeologisch-geotechnisches Gutachten
Statische und brandschutztechnische Voruntersuchungen
Schadstoffuntersuchungen, Kampfmittelsondierung
Gehölzplan, Artenschutz
<b>Energetische Voruntersuchungen</b> (Energiepotenzialanalyse, Vorüberlegung Medieneerschließung), bspw.:
Verfügbarkeit von Energiequellen (z. B. Fernwärme)
Baurechtliche Restriktionen und Rahmenbedingungen für mögliche Energieträger (z. B. Entzugsleistung Geothermie)
<b>Denkmalschutz</b> (Denkmalbehördliche Auflagen)
<b>Machbarkeitsstudie</b> (Umsetzbarkeit und Durchführbarkeit hinsichtl. Zulässigkeit, Kosten, Zeitbedarf, Grobplanung und Variantenuntersuchungen)
<b>Risikomanagement</b> (Risiken identifizieren und Strategien zur Minimierung entwickeln)
<b>Empfehlung:</b> Orientierung an der DIN 18205 in der jeweils geltenden Fassung, sowie an den Empfehlungen des BBR und BBSR: Systematik für Nachhaltigkeitsanforderungen in Planungswettbewerben. <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Zukunft Bau: Systematik für Nachhaltigkeitsanforderungen in Planungswettbewerben (SNAP), Berlin, 2021, in <https://www.zukunftbau.de/>, URL: <https://www.zukunftbau.de/neue-meldung/snap-wettbewerbsverfahren-systematik-fuer-nachhaltigkeitsanforderungen-in-planungswettbewerben>, zuletzt aufgerufen am: 19.09.2025.

### 1.3 Kostenermittlung

#### DIN 276 – in der aktuell gültigen Fassung

Erstellung einer Kostenermittlung basierend auf den Soll-Flächenvorgaben, den Anforderungen an das Gebäude sowie den derzeit bekannten grundstücksspezifischen besonderen Kosten mittels indizierter Baukostenkennwerte:

Planungs- und Kostendaten der Länder (Plakoda)
Richtlinien für die Baukostenplanung (RBK)
Daten des Baukosteninformationszentrums für Architekten (BKI)
bei Hochschulbauten: Kennwerte des Instituts für Hochschulentwicklung (HIS)

**Empfehlung:** Ermittlung der zu erwartenden Kosten in den Kostengruppen 100 – 700.

### 1.4 Bewertungskonzept erstellen

#### 1.4.1 Ziele mit Kriterien untersetzen

Auswahl von Beurteilungskriterien mit Unterkriterien.

Wirtschaftlichkeit mit Unterkriterien untersetzen, bspw.:

Flächeneffizienz
Anpassungsfähigkeit
Lebenszykluskosten

**Empfehlung:** Orientierung an BBR, BBSR, Zukunft Bauen: SNAP, Band 28, Berlin, 2021.<sup>2</sup>

#### 1.4.2 Indikatoren ableiten

Aufgabenspezifisch Qualitäten, Zielwerte und Beurteilungsaspekte festlegen

Wirtschaftlichkeit und relevante Indikatoren und Beurteilungsaspekte.

Das Anforderungsniveau ist jeweils objektspezifisch festzulegen.

Flächeneffizienz	Flächeneffizienz-Faktor	NUF / BGF = bspw. 0,48 – 0,75 NUF / BGF ist zu optimieren
Herstellungskosten	Angemessenheit der baulichen Maßnahme	Brutto-Grundfläche (BGF)
		Brutto-Rauminhalt (BRI)
		Baumasse unter Gelände
		Kompaktheit (A / V)
		Glasflächenanteil
Reinigungs- und Instandhaltungskosten	Ausgewählte Nutzungskosten	Fassadenkonstruktion
		Optimierung der Reinigungsfreundlichkeit
Energiekosten	Ausgewählte Nutzungskosten	Dauerhaftigkeit der Fassade
		Reduktion des Endenergiebedarfs
Anpassungsfähigkeit	Gebäudegeometrie und -abmessungen	Maximierung der lokalen Energiebedarfsdeckung
		Lichte Raumhöhe 2,75 – 3,00 m
	Nutzungseinheiten	Optimiertes Fassadenraster mit flexiblen Anschlusspunkten
		Anbindung jeder Nutzungseinheit an einem Sanitärschacht und Erschließungskern

**Bewertungskonzept:** Mit Auswahl von Kriterien, Indikatoren und Beurteilungsaspekten erstellt der Auslober eine Strategie zum Erreichen der projektspezifischen Ziele. Sie ist Grundlage für alle weiteren Schritte und sollte in jedem Verfahrensschritt gegengeprüft werden.

<sup>2</sup> BBR, BBSR, Zukunft Bau: Systematik für Nachhaltigkeitsanforderungen in Planungswettbewerben (SNAP) – Band 28, Berlin, 2021, in <https://www.zukunftbau.de/>, URL: <https://www.zukunftbau.de/neue-meldung/snap-wettbewerbungsverfahren-systematik-fuer-nachhaltigkeitsanforderungen-in-planungswettbewerben>, zuletzt aufgerufen am: 19.09.2025.

### 1.5 Bindende Vorgaben ableiten

Aus dem Bewertungskonzept sollten wesentliche Indikatoren mit einem Zielwert untersetzt und als bindende Vorgabe definiert werden. In Betracht kommen beispielsweise:

Maximal zulässige Überschreitung der Nutzungsfläche
Flächeneffizienz-Wert (NUF/BGF)

### 1.6 Auswahl fachkundiger Wettbewerbsbeteiligter

#### 1.6.1 Fachpreisrichter / Mitglieder des Auswahlgremiums

Notwendiges fachspezifisches Wissen benennen. Zuständige Architekten- oder Ingenieurkammer für die Auswahl beratend hinzuziehen.

**Vorschlag:** Schriftliche Verpflichtung und Aufklärung über Aufgaben, Rahmenbedingungen und Pflichten (z. B. Einhaltung SÄHO oder GemO).

#### 1.6.2 Sachverständige Berater

Bei Aufgaben mit hohem Spezialisierungsgrad, notwendiges Fachwissen konsequent über sachverständige Berater abdecken:

Kostensachverständiger
Sachverständiger für Energieeffizienz
Sachverständiger für Nachhaltigkeit
Sachverständiger für Tragwerksplanung / Brandschutz

**Empfehlung:** Konstante Beratertätigkeit in allen relevanten Phasen sicherstellen. Vertretungsregelungen für die Sitzung des Auswahlgremium implementieren.

#### 1.6.3 Verfahrensbetreuung und Vorprüfung

Mit konkreten Zielstellungen, Checklisten und Richtlinien vorbereitend steuern. Ggf. kooperative Vorprüfung mit sachverständigen Beratern.

**Empfehlung:** Grundsätzlich sollte der Vorprüfung ein konkreter Leistungskatalog vorgegeben werden. ► **Bewertungskonzept**  
Auch zu Verfahren mit Lösungsvorschlägen sollte eine Untersuchung der Entwürfe durchgeführt und ein gegenüberstellender Bericht erstellt werden.

### 1.7 Zuschlagsmatrix und Vorbereitung der Vergabe

#### 1.7.1 Gewichtung

Orientierung an den Empfehlungen des BBR, BBSR, BDA<sup>3</sup> usw.:

Zuschlagskriterien	Gewichtung*
1. Planungsqualität	35 – 50 %
1.1 Platzierung im Wettbewerb	35 – 50 %
1.2 Bereitschaft zur entwurflichen Weiterentwicklung	0 – 5 %
2. Projektumsetzung	20 – 45 %
2.1 Projektorganisation	5 – 10 %
2.2 Projektteam	5 – 10 %
2.3 Präsenz vor Ort während der Bauausführung	5 – 10 %
2.4 Projektmanagement (Kosten-, Qualitäts-, Termin- und Nachtragsmanagement (Unterkriterien ggf. getrennt gewichten))	5 – 15 %
3. Honorar	i.d.R. bis 20 %
Gesamthonorar inkl. Nebenkosten und Stundensätzen mit Faktor 0,5	i.d.R. bis 20 %

\*Die Kriterien sind so zu gewichten, dass die Summe 100 % ergibt.

<sup>3</sup> Vgl.: Bundesarchitektenkammer, Bund Deutscher Architekten et al., Leitfaden zur Vergabeverordnung VgV, Bewertungsmatrix für Verhandlungsverfahren mit Lösungsvorschlägen, 2022, in: [www.vgv-architekten.de](http://www.vgv-architekten.de) URL: [Bewertungsmatrix\\_Verhandlungsverfahren\\_Loesungsvorschlaege.pdf](https://www.vgv-architekten.de/Bewertungsmatrix_Verhandlungsverfahren_Loesungsvorschlaege.pdf) (vgv-architekten.de); zuletzt aufgerufen am: 26.01.2024.



### 1.7.2 Zuschlagskriterien mit Unterkriterien untersetzen

Erstellung struktureller und inhaltlicher Vorgaben zur Abfrage in den Verhandlungen.

**Empfehlung:** Vergabehandbuch für freiberufliche Leistungen Bayern (VHF), Abschnitt III, Pkt. 16.1 „Zuschlagskriterien und deren Gewichtung“.<sup>4</sup>

## 2 Auslobung / Aufgabenstellung

**Ziel:** Anforderungen und Rahmenbedingungen kommunizieren.

### 2.1 Formulierung der Auslobungsanforderungen zum Beurteilungskriterium Wirtschaftlichkeit

► gemäß Bewertungskonzept

Unterkriterien, Indikatoren und Beurteilungsaspekte erläutern.

**Empfehlung:** Textbausteine – Auslobungsanforderungen des BBSR, BRR – Zukunft Bauen: SNAP, Band 28, S. 30–33, Berlin 2021.<sup>5</sup>

### 2.2 Kostenvorgaben

DIN 276 – in der aktuell gültigen Fassung

Weitergabe der Kostenermittlungen in der Aufgabenstellung<sup>6</sup>:

KG	Kostengruppen	Gesamt / €	BWK in v.H.
200	Vorbereitende Maßnahmen		
300	Bauwerk – Baukonstruktion		
400	Bauwerk – Technische Anlagen		
300 + 400	Bauwerk		100
500	Außenanlagen und Freiflächen		
600	Künstlerische / sonstige Ausstattung		
700	Baunebenkosten		
200 – 700	Baukosten		

**Empfehlung:** Bauwerkskosten (KG 300 + 400) und Gesamtbaukosten (KG 100 – 700) in der Kostenvorgabe kommunizieren und die tabellarische Auflistung der Kostengruppen in der ersten Ebene auf Grundlage der Kostenermittlung offenlegen.

### 2.3 Anforderungen an die Plandarstellungen

Um Kostenrisiken einschätzen zu können, bspw.:

Detaildarstellung für aufwendige / potenziell kostenintensive Konstruktionen:

Fassadenaufbau, Dachaufbau usw.

Darstellung der Tragstruktur (lastabtragende Bauteile)

### 2.4 Formulare zur Zielwertkontrolle

#### 2.4.1 Abfrage von Entwurfskennwerten

► gemäß Bewertungskonzept

#### 2.4.2 Abfrage von Erläuterungen

► gemäß Bewertungskonzept

<sup>4</sup> Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, Vergabehandbuch für Freiberufliche Dienstleistungen Bayern (VHF Bayern) – Teil III 16.1 Zuschlagskriterien und deren Gewichtung, in <https://www.stmb.bayern.de/>, URL: <https://www.stmb.bayern.de/buw/bauthemen/vergabeundvertragswesen/freiberuflichdienstleistungen>, zuletzt aufgerufen am: 19.09.2025.

<sup>5</sup> BBR, BBSR, Zukunft Bau: Systematik für Nachhaltigkeitsanforderungen in Planungswettbewerben (SNAP) – Band 28, Berlin, 2021, in <https://www.zukunftbau.de/>, URL: <https://www.zukunftbau.de/neue-meldung/snap-wettbewerbsverfahren-systematik-fuer-nachhaltigkeitsanforderungen-in-planungswettbewerben>, zuletzt aufgerufen am: 19.09.2025.

<sup>6</sup> Vgl. VHF Bayern – Abschnitt IV, Pkt. 2 – Leitfaden Planungswettbewerbe, in: <https://www.stmb.bayern.de/>, URL: <https://www.stmb.bayern.de/buw/bauthemen/vergabeundvertragswesen/freiberuflichdienstleistungen>, zuletzt aufgerufen am: 19.09.2025.

Erläuterungen zu Kostenrisiken, hier am Beispiel der Kostenvorgabe:

Gestaltungs- und Konstruktionskonzept – in Bezug auf kostenintensive Bauteile (bspw. Fassadenkonstruktion) oder zum Lastabtragungskonzept.
Energiekonzept: Integration regenerativer Energien oder Heizung, Lüftung und Klimatisierung (passive / aktive Systeme).
Bauablauf: Gewerke-Koordination oder Abfolge bei baukonstruktiv schwierigen Bauteilen oder speziellen Aufwendungen für standort- / objektspezifische Bedingungen.

## 2.5 Abfrage von Bilanzierungen (ggf. interdisziplinär)

### ► gemäß Bewertungskonzept

Bilanzierungen, hier am Beispiel der Kostenschätzung:

Bauteilbezogene Kostenschätzung bis in die 3. Kostenebene nach DIN 276 in der jeweils geltenden Fassung.
Für besonders kostenintensive Bauteile – bspw. Fassadenkonstruktion spezifisch für die jeweilige Ausrichtung der Fassade.

Kostenschätzung nach DIN 276 für die Kostengruppen 200 – 700, zur Plausibilisierung bis in die zweite Gliederungsebene.

Empfehlung zur Herangehensweise für die einzelnen Kostengruppen:

KG 300 + 400	Ermittlung entwurfsspezifisch durch die Teilnehmer.
KG 200, 500, 600	Übernahme der absoluten Werte aus der Kostenvorgabe, dabei sollten konzeptbedingte Mehr- / Minderaufwendungen vermerkt werden.
KG 700	Ermittlung über einen vorgegebenen Prozentsatz im Verhältnis zu den Bauwerkskosten (KG 300 + 400) aus der Kostenaufstellung des Auslobers.

## 2.6 Rückfragen / Kolloquium

### ► Bewertungskonzept kommunizieren

Sekundieren der Ziele und Anforderungen lt. Auslobung.

Richtungsweisende Denkanstöße weiter ausbauen und untersetzen.

**Empfehlung:** Auch bei Verfahren mit Lösungsvorschlägen, sollte das Rückfragenprotokoll mit ausreichend verbleibender Bearbeitungszeit versandt werden.

## 3 Vorprüfung

**Ziel:** Das Wesentliche erfassen und abbilden.

### 3.1 Plausibilisierung von Kennwerten und Angaben

#### ► gemäß Bewertungskonzept

**Empfehlung:** Plausibilisierungsgrad im Vorfeld festlegen.  
Korrektur und Durchführung dokumentieren.

### 3.2 Darstellungsweise

Orientierung an den Empfehlungen des BBSR und BBR, Zukunft Bauen – SNAP:

Prägnante Ergebnisdarstellung: Grafische Auswertung über Ampelsysteme, Balkendiagramme und strukturelle Vorgaben.

In der Einzelbewertung Bezug zu Wettbewerbsmittel und Soll-Wert.

Gezielte Bewertung von Beurteilungskriterien über eine Auswahl an Indikatoren und Beurteilungskriterien. ► gemäß Bewertungskonzept

### 3.3 Hinzuziehen von Sachverständigen

► 1.2 Festlegung aufgabenspezifisch bereits in der Vorbereitung

► gemäß Bewertungskonzept

Spezifische Parameter von den Teilnehmern abfragen.

Berechnungsmethodik in der Aufgabenstellung klar kommunizieren.

Für jedes Aufgabenfeld gibt es unterschiedliche Herangehensweisen. Dazu ein paar Beispiele:

### 3.3.1 Einhaltung der Kostenvorgabe / Einschätzungen zu Kostenrisiken

#### **Bilanzierung von Herstellungskosten**

Grobkostenschätzung nach DIN 276 erstellt durch einen Sachverständigen für Kosten auf Grundlage der eingereichten Wettbewerbsarbeiten.

Abgefragte Wettbewerbsleistung: Angaben zu Materialität, Bauteilaufbauten; Lastabtragungskonzept, usw.

Risiken: Grobkosten beruhen in Teilen auf Annahmen und Schätzungen. Gründe dafür: fehlende Angaben / nicht vorhandene Planungstiefe.

#### **Angabe im Vorprüfbericht:**

- Bauwerkskosten (KG 300 + 400) und Gesamtbaukosten (KG 200 – 700)

#### **Bewertung von Kostenrisiken**

Qualitative und quantitative Einschätzung: Kostenmindernde / kostensteigende Entwurfsmerkmale der Baukonstruktion oder des statischen Konzeptes

#### **Angabe im Vorprüfbericht:**

- Kostenerhöhende / kostenmindernde Einflüsse

### 3.3.2 Kriterium Energieeffizienz

AMEV – Energie und Kosten in Wettbewerben, Anhang 5.5 <sup>7</sup>

GEG (ehemals EnEV und EEWärmeG), KWKG, VDI 2078, VDI 6007, VDI 2067, DIN EN 12831, DIN V 18599

#### **Energiekonzept**

Abfrage eines raumbezogenen Energiekonzeptes – die Teilnehmer sollen ein typisches Raummodul beispielhaft als Grundriss, Schnitt und Ansicht im Maßstab 1:50 darstellen und daran das Energiekonzept erläutern.

#### **Prüfung und Abbildung im Vorprüfbericht:**

- Einhaltung des sommerlichen Hitzeschutzes (bspw. operative Raumtemperatur > 25 °C in h/a); Möglichkeiten des Nutzereinflusses
- Qualität der Tageslichtversorgung
- Prüfung des Energiekonzeptes unter technischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten (Bewertung aktiver / passiver Maßnahmen)

#### **Energiebedarf (Energiebilanz)**

Rechnerische Untersuchung der Gebäudegeometrie und Bauweise. Abschätzung des konzeptionellen Energiebedarfs. Der Auslober legt Zielwerte fest, bspw. Referenzgebäude GEG oder Plus-Energie-Haus, Vorgabe von Raumtemperaturen, Betriebsweise, usw.

Abfrage von Kennwerten – tabellarisch und Bilanzierung durch den Sachverständigen.

#### **Abbildung im Vorprüfbericht mit Vergleich zum Wettbewerbsmittel, u. a.:**

- Jahresendenergiebedarf in kWh/a
- Eigendeckungsgrad Strombedarf in %
- Solaraktive Flächen – Fassade / Dach in m<sup>2</sup> und kWh<sub>ef</sub>/a
- CO<sub>2</sub>-Emissionen in kg/a

<sup>7</sup> Arbeitskreis Maschinen- und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen (AMEV), Energie und Kosten in Wettbewerben – Arbeitshilfe, Berlin, 2014, in: <https://www.amev-online.de/>, URL: <https://www.amev-online.de/AMEVInhalt/Organisation/Energie%20und%20Kosten%20in%20Wettbewerben%202014/>; zuletzt aufgerufen am: 19.09.2025.

#### **Energiebedarfsdeckung (Versorgungskonzept)**

Von den Teilnehmern wird ein plausibles Konzept erwartet zur Nutzung der vorhandenen Standortpotenziale und ein sinnvolles, realisierbares Grobkonzept für die Nutzung erneuerbarer Energiequellen. Es wird ein interdisziplinärer Wettbewerb mit Teams aus Architekten und Ingenieuren empfohlen.

Die verfügbaren standortspezifischen Energiequellen (bspw. Fernwärme, Geothermie, Grundwasser) sind in der Auslobung zu benennen.

Der Auslober legt Zielwerte fest, bspw. Referenzgebäude GEG oder Plus-Energie-Haus, Vorgabe von Raumtemperaturen, Betriebsweise, usw.

Tabellarische Abfrage (Bspw. Formblatt Energiebedarfsdeckung lt. AMEV – Energie und Kosten in Wettbewerben, Anhang 5.4)

#### **Abbildung von Kennwerten im Vorprüfbericht, u.a.:**

- Jahresendenergiebedarf in kWh/a
- Eigendeckungsgrad Strombedarf in %
- Solaraktive Flächen – Fassade / Dach in m<sup>2</sup> und kWh<sub>ef</sub>/a
- CO<sub>2</sub>-Emissionen in kg/a

Im Zuge der Plausibilitätsprüfung sollten zudem Aussagen getroffen werden zu:

- Wirtschaftlichkeit der Betreibung (z. B. Verhältnismäßigkeit der Anlagentechnik) und
- Stimmigkeit des Versorgungskonzeptes.

**Empfehlung:** Die Herangehensweise an die vertiefte Prüfung durch Sachverständige sowie die Darstellung im Vorprüfbericht sollten im Vorfeld koordiniert werden.

Bei aufwendigen Bilanzierungen sollte die Durchführung eines zweistufigen Wettbewerbs in Erwägung gezogen werden. Die Bilanzierungen werden dann in der zweiten Phase für eine reduzierte Anzahl an Wettbewerbsarbeiten durchgeführt.

## **4 Preisrichtervorbesprechung**

**Ziel:** Justierung der Darlegungen der Aufgabenstellung, dabei inhärente Ziele im Interesse des Auslobers wahren (insbesondere hinsichtlich Wirtschaftlichkeit).

### **4.1 Streichung oder Aufweichung von Ausführungen hinsichtlich Wirtschaftlichkeit in der Aufgabenstellung nicht hinnehmen**

Überarbeitung und Anpassungen der Auslobung kontrollieren.

Inhärente Ziele der Auslobung / Aufgabenstellung im Sinne des Auslobers wahren.

**Empfehlung:** Bei groben Abweichungen von den Zielen des Auslobers – Anpassungen korrigieren, Entscheidung schriftlich festhalten und alle Beteiligten informieren.

### **4.2 Beratung durch Sachverständige**

Im Idealfall projektspezifische, durchgängige Betreuung durch alle Verfahrensschritte.

**Empfehlung:** Festlegung in der Vorbereitung zu einem Vergabeverfahren.

► 1.6 Auswahl fachkundiger Wettbewerbsbeteiligter

## 5 Preisgerichtssitzung / Sitzung des Auswahlgremiums

Ziel: Umfassend beurteilen.

### 5.1 Beratung durch sachverständige Berater sicherstellen

► 4.2 Beratung durch Sachverständige in der Preisrichtervorbesprechung

### 5.2 Beurteilung der Arbeiten in der engeren Wahl

#### Vordruck / Formular zur Bewertung der Arbeiten in der engeren Wahl

Vordruck zur systematischen Beurteilung der Arbeiten in der engeren Wahl zur Verfügung stellen. Beispielhaft für das Beurteilungskriterium Wirtschaftlichkeit:

Kriterium Wirtschaftlichkeit	Wertung in Punkten:	/ 10
Beurteilung über Flächeneffizienz, Anpassungsfähigkeit, Lebenszykluskosten		
Einschätzung durch das Preisgericht bzw. das Auswahlgremium		

**Empfehlung:** Formular zur Bewertung aller übergeordneten Beurteilungskriterien zu Beginn der Preisgerichtssitzung zur Verfügung stellen.

## 6 Verhandlungen

Ziel: Qualität der Planung sichern.

### 6.1 Ablauf der Vergabegespräche und Dokumentation der Vergabeentscheidung

Orientierung an der Struktur der Zuschlagskriterien mit Unterkriterien der Vorbereitung.

**Empfehlung:** ► 1.7.2 Vorbereitungen – Zuschlagsmatrix mit Unterkriterien und Vorbereitung der Vergabe.

### 6.2 Diskurs des Lösungsvorschlags

Änderungsbereitschaft abfragen hinsichtlich der Kritikpunkte des Auswahlgremiums.

**Empfehlung:** Auch in Verfahren mit Planungswettbewerben den Diskurs mit den Bietern suchen, Risiken ansprechen und ggf. Lösungen anstoßen.

### 6.3 Sonderfall bei Planungswettbewerben: Berücksichtigung einer Überarbeitungsphase

RPW 2013 § 6 Abs. 3: „Kann das Preisgericht keine der in die engere Wahl gezogenen Arbeiten ohne eine den Entwurf maßgeblich verändernde Überarbeitung zur Ausführung empfehlen, kann es vor einer Zuerkennung der Preise eine Überarbeitung von in die engere Wahl gezogene Arbeiten empfehlen, sofern der Auslober zustimmt und die Finanzierung gesichert ist.“

**Ablauf:** Die Arbeiten werden nochmals durch die Vorprüfung geprüft. Ein Vorprüfbericht wird als Entscheidungsgrundlage dem Preisgericht zur Verfügung gestellt. Das Preisgericht setzt seine Beratung zu den Arbeiten fort und legt eine Rangfolge unter den Arbeiten fest.

**Empfehlung:** Auch in der Überarbeitungsphase sollte das Preisgericht die verbliebenen Wettbewerbsarbeiten zu allen Beurteilungskriterien bewerten.

► 5.3 Beurteilung der Wirtschaftlichkeit bei den Arbeiten in der engeren Wahl



### Besteuerung ausländischer Werkvertragsunternehmen

39

Bei der Erteilung von Freistellungsbescheinigungen handelt es sich um eine wesentliche Aufgabe im Rahmen der Besteuerung ausländischer Werkvertragsunternehmen. Das Verfahren ist weitgehend papiergestützt, daher fehleranfällig und bearbeitungsintensiv. Eine weitergehende Digitalisierung würde Möglichkeiten zum Bürokratieabbau und zur Steigerung der Effizienz bieten.

#### 1 Prüfungsgegenstand

- Das Finanzamt Chemnitz-Süd ist seit 2001 bundesweit zentral für die Besteuerung rumänischer, slowakischer und tschechischer Werkvertragsunternehmen im Bereich der Erbringung von Bauleistungen und für deren Arbeitnehmer zuständig. Im Jahresbericht 2004 hatte der SRH mit Beitrag Nr. 13 erstmals über dieses Thema berichtet und organisatorische Defizite sowie einen zu geringen Digitalisierungsgrad bemängelt. Mit dieser Prüfung wurden die aktuellen Entwicklungen zu diesem Thema untersucht. Insbesondere standen dabei die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsverfahren und die Nutzung neuer technischer Möglichkeiten im Blickpunkt.

#### 2 Prüfungsergebnisse

##### 2.1 Fallzahlen und Arbeitsergebnisse

- Das Finanzamt Chemnitz Süd vereinnahmte im Jahr 2024 rd. 325,3 Mio. € aus der Besteuerung von ausländischen Werkvertragsunternehmen und deren Arbeitnehmern:

Übersicht: Steueraufkommen 2024 nach Steuerarten	
Steuerart	Steueraufkommen in €
Bauabzugsteuer	8.483.306
Einkommensteuer	-5.372.362
Körperschaftsteuer	1.992.954
Lohnsteuer	24.066.957
Umsatzsteuer	296.127.180
Summe	325.298.035

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis einer SMF-Zuarbeit.

- Das Steueraufkommen 2024 entfiel im Wesentlichen auf die Anmeldeverfahren der Umsatzsteuer sowie Lohnsteuer und auf den Steuerabzug bei Bauleistungen.
- Eine wesentliche Aufgabe des Finanzamts ist die Prüfung von Anträgen auf Erteilung von Freistellungsbescheinigungen ausländischer Werkvertragsunternehmen vom Steuerabzug bei Bauleistungen gemäß § 48b EStG. Der Gesetzgeber hat in den §§ 48 ff EStG ein Verfahren zur Eindämmung illegaler Betätigungen im Baugewerbe geregelt, mit dem die Steueransprüche bei Bauleistungen gesichert werden sollen. Unternehmerisch tätige Auftraggeber von Bauleistungen sind grundsätzlich verpflichtet, 15 % vom Rechnungsbetrag abzuziehen und an das Finanzamt abzuführen. Diese Verpflichtung umfasst auch Bauleistungen, die von ausländischen Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland erbracht werden. Nach § 48b EStG kann das Finanzamt Freistellungsbescheinigungen vom Abzugsverfahren erteilen, wenn das deutsche Steueraufkommen nicht gefährdet erscheint.
- Die Steuerverwaltung kann bisher keine Aussage zur Anzahl der bearbeiteten Anträge auf Erteilung von Freistellungsbescheinigungen treffen. Ebenso kann sie nicht darlegen, in wie vielen Fällen sie deren Erteilung abgelehnt bzw. widerrufen hatte.

## 2.2 Steuerabzug bei Bauleistungen

- <sup>6</sup> Bei der Prognose zur Steuerehrlichkeit der Antragsteller bei Erteilung von Freistellungsbescheinigungen stützte sich das Finanzamt vorrangig auf Angaben der ausländischen Unternehmen sowie auf bereits aktenkundige Informationen. Nach Erkenntnissen der LSF-Geschäftsprüfung im Jahr 2024 wurden bei 636 untersuchten Fällen in 91 % Freistellungsbescheinigungen erteilt. Dies deutet darauf hin, dass die weit überwiegende Anzahl der Anträge nach Einschätzung des Finanzamtes kein Risiko für das inländische Steueraufkommen beinhaltet.

## 2.3 Effizienz des Freistellungsverfahrens

- <sup>7</sup> Die personelle Bearbeitung von Anträgen auf Erteilung einer Freistellungsbescheinigung war im geprüften Zeitraum aufgrund umfangreicher verschiedenartiger Unterlagen zeitaufwendig und fehleranfällig. Erschwerend kommt hinzu, dass der Antrag formlos und auf verschiedenen Wegen (per Post, per E-Mail oder elektronisch über das ELSTER-Portal) beim Finanzamt eingereicht werden kann.

## 2.4 Informationsaustausch mit ausländischen Steuerverwaltungen

- <sup>8</sup> Das Finanzamt Chemnitz-Süd unterhält mangels Rechtsgrundlage mit den ausländischen Steuerverwaltungen keinen geregelten Informationsaustausch, der über Einzelfall-Anfragen hinausgeht. Risikoträchtige Sachverhalte aus dem Ausland könnten so unberücksichtigt bleiben.

## 2.5 Besteuerung ausländischer Arbeitnehmer

- <sup>9</sup> Ausländische Arbeitnehmer werden dann einkommensteuerpflichtig, wenn sie insgesamt mehr als 183 Tage in Deutschland im Kalenderjahr beschäftigt sind und ihre (ggf. verschiedenen) Arbeitgeber nicht für die gesamte Tätigkeit Lohnsteuer einbehalten und abgeführt haben.
- <sup>10</sup> Von der Zollverwaltung hat das Finanzamt zwar umfangreiches Datenmaterial über in Deutschland beschäftigte ausländische Arbeitnehmer erhalten. Dieses konnte bislang – auch aufgrund unzureichender Software sowie fehlender Identifikationsmerkmale – nicht hinsichtlich einer bestehenden Steuerpflicht ausgewertet werden. Bei der Informationsbeschaffung zur Tätigkeit ausländischer Arbeitnehmer durch die Steuerverwaltung besteht deshalb aus Sicht des SRH Verbesserungspotenzial.

## 3 Folgerungen

- <sup>11</sup> Im Verfahren zur Erteilung von Freistellungsbescheinigungen sind Maßnahmen zur Steigerung der Verfahrenseffizienz notwendig. Es wird empfohlen, das Antragsverfahren zur Reduzierung des personellen Bearbeitungsaufwandes weiter zu digitalisieren.
- <sup>12</sup> Der SRH regt die Prüfung eines regelmäßigen Informations- und Datenaustauschs mit den ausländischen Steuerverwaltungen an.
- <sup>13</sup> Mit den vorgeschlagenen Maßnahmen zur Effizienzsteigerung könnte die Verwaltung zu den aktuellen Vorhaben der Landesregierung zum Bürokratieabbau und der Verwaltungsvereinfachung beitragen.<sup>1</sup> Die Wirkung der empfohlenen Maßnahmen wäre erheblich größer, da sie sich überwiegend auch auf Anträge von inländischen Antragstellern erstrecken würde.

## 4 Stellungnahme des SMF

- <sup>14</sup> Ausländische Werkvertragsunternehmen unterlägen nur dann der Ertragsbesteuerung im Inland, wenn eine einzelne Bauausführung den Zeitraum von 12 Monaten überschreite. Das Finanzamt Chemnitz-Süd stelle erstmalige Freistellungsbescheinigungen nach § 48b EStG deshalb in der Regel für die Dauer von höchstens 12 Monaten aus. Danach müsse der Unternehmer eine neue Bescheinigung beantragen. Tue er das nicht und werde auch keine Bauabzugsteuer auf seine Rechnung angemeldet, könne das Finanzamt davon ausgehen, dass für die Bautätigkeit im Inland die 12-Monats-Frist nicht überschritten sei und damit im Inland keine Ertragsteuerpflicht bestehe.

---

<sup>1</sup> Vgl. Pressemitteilung zum Kabinettsbeschluss der Sächsischen Staatsregierung vom 24. Juni 2025: „Ziel ist es auch, dass die Kommunikation mit der Verwaltung digitaler und damit auch einfacher und schneller wird.“



- <sup>15</sup> Das SMF werde die Schaffung einer gesetzlichen Regelung zur verpflichtenden elektronischen Übermittlung der Anträge auf Erteilung einer Freistellungsbescheinigung nach amtlich vorgeschriebenem Datensatz bei den Erörterungen auf Bund-Länder-Ebene anregen.
- <sup>16</sup> Ausländische Werkvertragsunternehmen melden ihre ausländischen Arbeitnehmer an die Generalzolldirektion. Diesbezügliche Daten könne das Finanzamt über das „Meldeportal Mindestlohn“ abrufen. Das LSF werde prüfen, wie diese Daten zielgerichteter genutzt werden können. Hierzu strebe es den Einsatz eines durch die Forschungsstelle Künstliche Intelligenz der Hessischen Steuerverwaltung entwickelten Rechercheportals an.
- <sup>17</sup> Für einen automatischen Informationsaustausch mit ausländischen Steuerverwaltungen bedürfe es einer Rechtsgrundlage in einer staatenübergreifenden Regelung (z. B. EU-Amtshilferichtlinie). Das LSF werde den Vorschlag des SRH prüfen und in Abstimmung mit dem SMF weitere Handlungsbedarfe identifizieren.

## 5 Schlussbemerkung

- <sup>18</sup> Seit der letzten Prüfung des SRH im Jahr 2004 hat die Steuerverwaltung das Verfahren z. B. durch elektronische Erstellung der Freistellungsbescheinigung deutlich verbessert. Die Einführung einer formulargestützten Antragstellung über ELSTER in der jeweiligen Landessprache würde den Einsatz eines Risikomanagementsystems ermöglichen und damit zu einer weiteren Entlastung bei der Bearbeitung führen.



## Teil B Kommunen

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

40

Die Personalauszahlungen sind aufgrund der hohen Tarifabschlüsse im Jahr 2023 und 2024 um 8,1 % und 7,7 % stark gestiegen.

Der Personalbestand im kommunalen Bereich steigt an.

Besonders in den Gemeinden mit starkem Bevölkerungsrückgang werden die Auslastungsgrade der Kitas zurückgehen. Schließungen und Personalabbau werden finanzwirtschaftlich geboten sein.

#### 1 Allgemeine Angaben

- <sup>1</sup> Der Bericht legt den Fokus auf die personelle Situation der sächsischen Kommunalhaushalte im Jahr 2024, zum Stand 30. Juni 2024. Bei der Darstellung von Entwicklungen im Zeitverlauf wird in der Regel auf einen 10-Jahres-Zeitraum abgestellt. Verwendete Begriffe werden unter Punkt 9 definiert.

#### 2 Personal- und Versorgungsauszahlungen in den Kernhaushalten

##### 2.1 Entwicklung im Überblick

Übersicht 1: Entwicklung der Personal- und Versorgungsausgaben im Beschäftigungsbereich BB 21<sup>1</sup>

Hj.	Ausgaben	Personalaus- zahlungsquote <sup>2</sup>	je EW <sup>3</sup>	Veränderung Vorjahr	
	Mio. €	%	€	Mio. €	%
2015	2.748		677	-	-
2016	2.856	25,6	700	108	3,9
2017	2.939	25,4	721	83	2,9
2018	3.062	25,6	751	123	4,2
2019	3.214	25,4	789	152	5,0
2020	3.356	25,2	826	142	4,4
2021	3.404	24,9	842	48	1,4
2022	3.572	24,4	884	168	4,9
2023	3.863	24,0	954	291	8,1
2024	4.159	24,1	1.028	296	7,7

Quelle: Eigene Darstellung, Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2015 – 2023, vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2024.

- <sup>2</sup> Die Personalauszahlungen sind im Jahr 2024 um 296 Mio. € und damit um rd. 7,7 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Der Anstieg der Personal- und Versorgungsausgaben spiegelt sich auch in den Auszahlungen je EW wider. Diese sind seit der statistischen Erfassung seit 2015 um 351 € je EW auf 1.028 € je EW im Jahr 2024 gestiegen.

<sup>1</sup> Zur Begriffserläuterung wird auf Pkt. 9 „Hinweise zu den verwendeten Begriffen und Daten“ verwiesen. Für den prozentualen Anteil der Personal- und Versorgungsauszahlungen an den bereinigten Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit) liegen Daten vom StLA erst ab 2016 vor.

<sup>2</sup> Ab 2015: Doppische Darstellung der Personal- und Versorgungsauszahlungen. Der Begriff „Personalauszahlungsquote“ entspricht der doppischen Begrifflichkeit „Personal- und Versorgungsauszahlungen“ und ist mit der kamerale Begrifflichkeit „Personalausgabenquote“ nicht vollumfänglich vergleichbar. Daher wurde auf eine Darstellung kameraler Zahlen vor 2015 verzichtet. Zur Abweichung zwischen Kameralistik und Doppik vgl. die Ausführungen im Jahresbericht 2017 – Band II, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.2, S. 31. In den Übersichten dieses Beitrages können Rundungsdifferenzen auftreten.

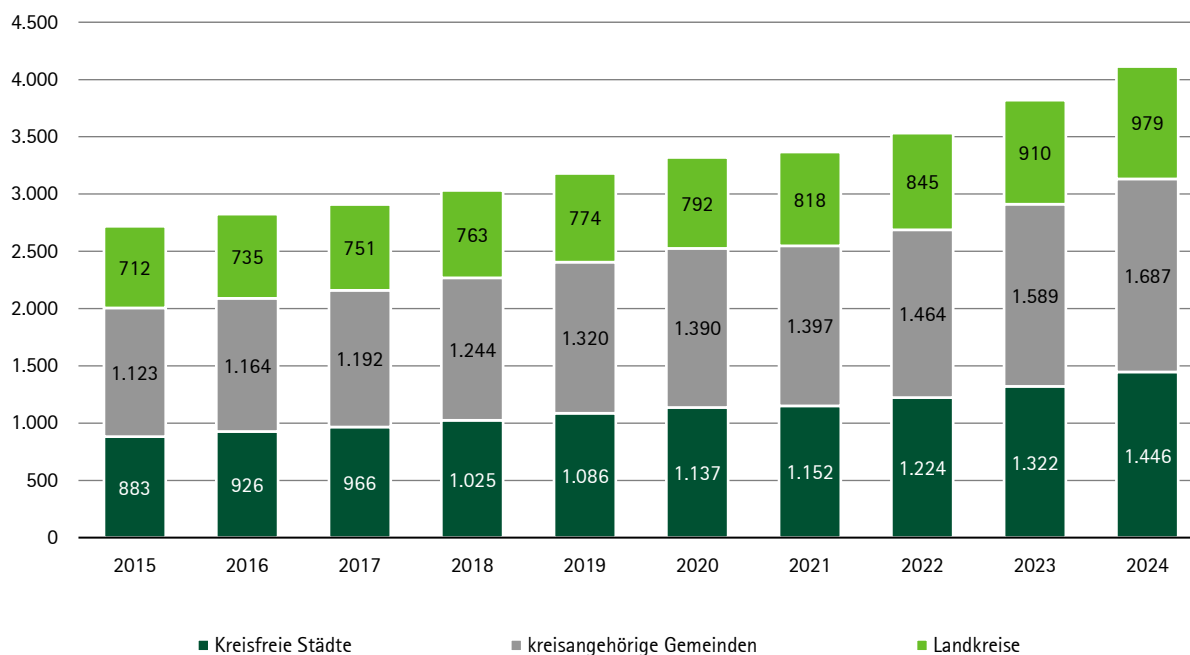
<sup>3</sup> Ab 2022 auf Basis der Zensusdaten vom 15. Mai 2022.

- <sup>3</sup> Aufgrund der hohen Tarifabschlüsse im Jahr 2023 sind die Personalausgaben in den Jahren 2023 und 2024 um 8,1 % und 7,7 % angestiegen. Es sind die höchsten Steigerungen seit 2015. Die Personalauszahlungsquote ist trotz der starken Erhöhung der Personalausgaben im Jahr 2023 weiter auf 24,0 % gesunken und im Jahr 2024 nur geringfügig auf 24,1 % wieder gestiegen. Dies resultiert insbesondere aus den stark gestiegenen bereinigten Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit).
- <sup>4</sup> Die Personal- und Versorgungsausgaben in den Kernhaushalten binden rd. ein Viertel der bereinigten Auszahlungen und stellen damit die größte Ausgabengruppe dar. Vor dem Hintergrund der Entwicklung der kommunalen Finanzen im Haushaltsjahr 2024 (vgl. Jahresbericht 2025 des SRH – Band I, Beitrag Nr. 20), der weiterhin stagnierenden Wirtschaft und den mit der Steuerschätzung vom Mai 2025 prognostizierten Steuermindereinnahmen für die Kommunen müssen die Kommunen Personalabbau und Einsparungen in allen Aufgabenbereichen weiter in den Fokus nehmen.

## 2.2 Gebietskörperschaftsgruppen

- <sup>5</sup> Im Jahr 2024 stiegen die Personal- und Versorgungsausgaben bei den Kreisfreien Städten mit rd. 124,5 Mio. € (9,4 %) am stärksten. Bei den kreisangehörigen Gemeinden war ein geringerer Anstieg von rd. 98,3 Mio. € (6,2 %) und bei den Landkreisen von rd. 69,1 Mio. € (7,6 %) zu verzeichnen.

Abbildung 1: Entwicklung der Personal- und Versorgungsauszahlungen seit 2015 nach Gebietskörperschaftsgruppen <sup>4</sup> (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung, Jahresstatistik der Gemeinden/Gv. 2015 bis 2023, vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2024.

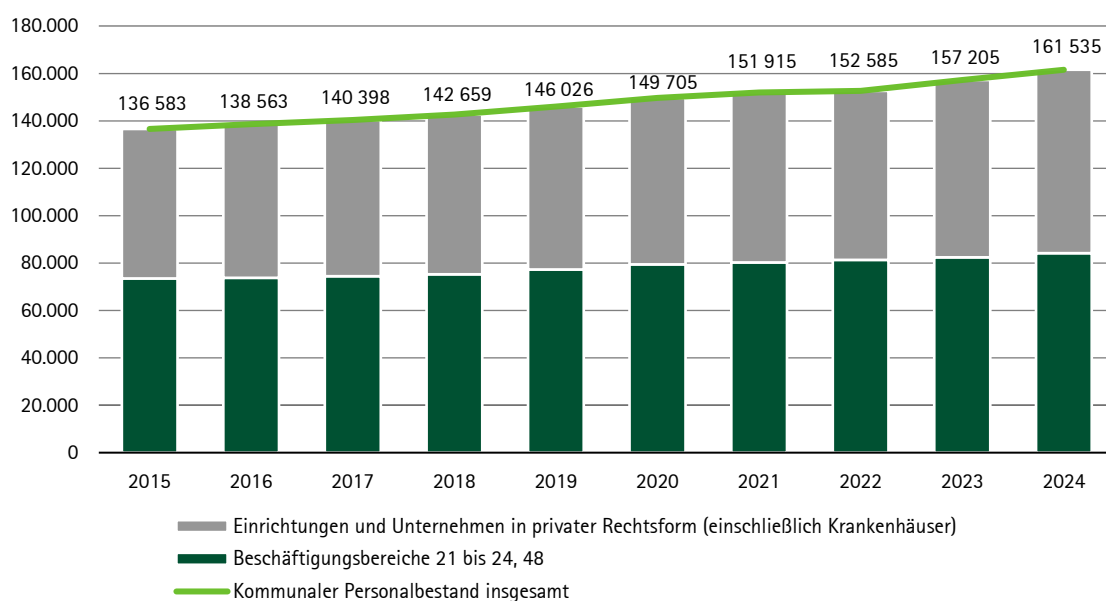
<sup>4</sup> Die Entwicklung der Personal- und Versorgungsausgaben für den KSV und die Verwaltungsverbände (VV) sind aufgrund der geringen Höhen nicht enthalten. Die Auszahlungen im Jahr 2024 betrugen beim KSV 39,5 Mio. € und bei den VV 7,3 Mio. €.

### 3 Entwicklung des Personalbestandes

#### 3.1 Entwicklung im Überblick

- <sup>6</sup> Die Anzahl aller kommunalen Beschäftigten einschließlich Einrichtungen und Unternehmen in privater Rechtsform ist gegenüber dem Vorjahr um 4.330 Beschäftigte (2,8 %) weiter gestiegen. Die Dynamik des Anstieges hat in den Jahren 2023 und 2024 gegenüber den Vorjahren wieder deutlich zugenommen. Es sind die höchsten Anstiege im Betrachtungszeitraum. Die starken Anstiege erfolgten im Bereich der Einrichtungen und Unternehmen in privater Rechtsform, insbesondere bei den mittelbaren kommunalen Beteiligungen. Zudem gab es wieder im Bereich Soziales und Jugend erhebliche Zuwächse.
- <sup>7</sup> Ein starker Zuwachs ist in den Kernhaushalten (BB 21) mit 1.295 Beschäftigten (2,0 %) zu verzeichnen. Die Anstiege entfielen insbesondere auf die Produktbereiche Innere Verwaltung, Soziale Hilfen und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII).

Abbildung 2: Entwicklung des Personalbestandes in den BB 21 bis 24 und 48, darunter Kernhaushalte und Unternehmen in privater Rechtsform einschließlich Krankenhäuser (Beschäftigte)



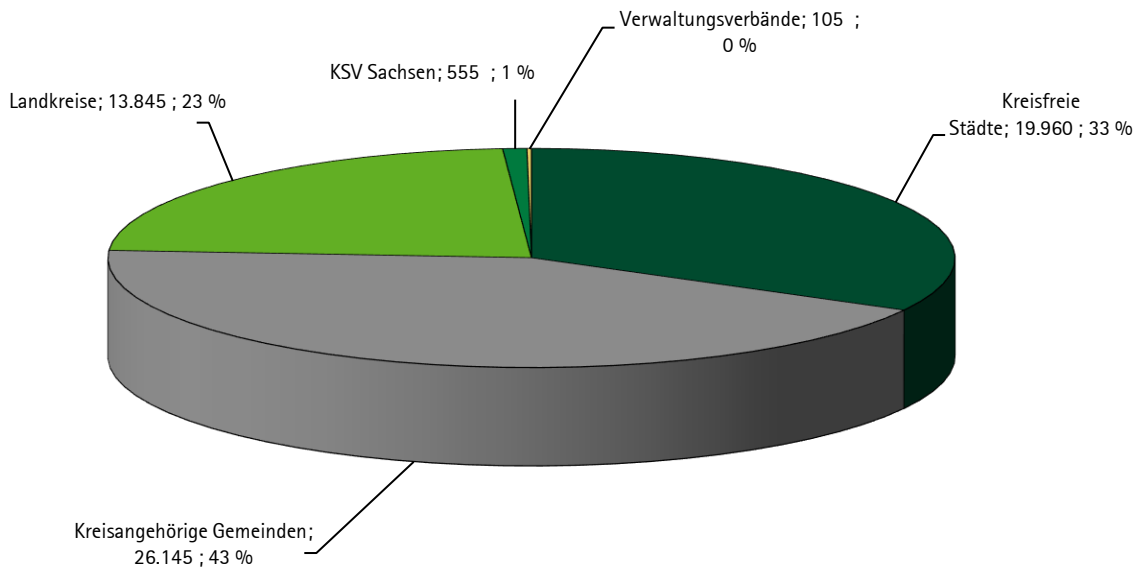
Quelle: Eigene Darstellung, Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres.

- <sup>8</sup> Im Betrachtungszeitraum stieg der Personalbestand um 24.952 Beschäftigte und damit um rd. 18,3 %. Der Anstieg im Bereich der Einrichtungen und kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform (einschließlich Krankenhäuser) fällt dabei höher aus als in den Beschäftigungsbereichen BB 21 bis 24 und 48. Bis 2020 war der Personalzuwachs hauptsächlich durch Personal für Kindertageseinrichtungen begründet. Seit dem Jahr 2023 beschleunigt sich der Personalaufbau.
- <sup>9</sup> Jeder Zuwachs beim Personal im öffentlichen Dienst kann auch zu einer Verstärkung des Personalmangels in der freien Wirtschaft führen.

#### 3.2 Verteilung nach Gebietskörperschaftsgruppen

- <sup>10</sup> Die 60.610 VZÄ in den Kernhaushalten verteilen sich mit einem Anteil von 43 % auf die kreisangehörigen Gemeinden, mit 33 % auf die Kreisfreien Städte und 23 % auf die Landkreise. Mit 1 % stellt der KSV einen sehr geringen Anteil und noch geringfügiger mit 0,2 % die Verwaltungsverbände (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Verteilung der VZÄ der Kernhaushalte auf die Gebietskörperschaftsgruppen



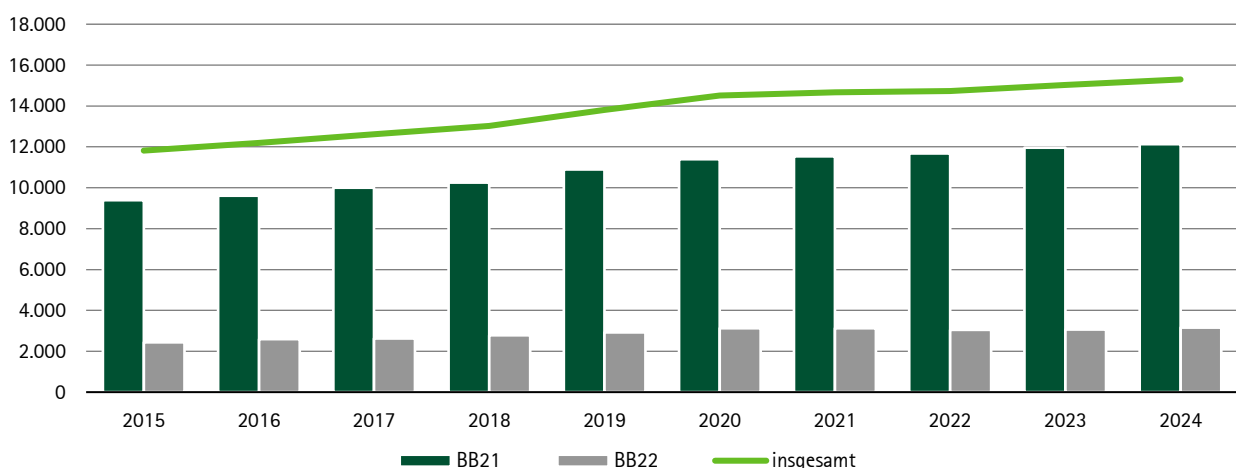
Quelle: Eigene Darstellung, Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni 2024.

- <sup>11</sup> Die Zahl der VZÄ stieg wiederholt bei allen Gebietskörperschaften. Den stärksten absoluten Zuwachs mit 545 VZÄ (rd. 2,8 %) verzeichnen die Kreisfreien Städte. Die kreisangehörigen Gemeinden erhöhten gegenüber dem Vorjahr um 405 VZÄ (rd. 1,6 %) und die Landkreise um 340 VZÄ (rd. 2,5 %).
- <sup>12</sup> Hinsichtlich der Folgen eines steten Personalaufwuchses wird auf die Ausführungen unter Punkt 5 und 6 verwiesen.

#### 4 Aktuelle Entwicklung im Kita-Bereich

- <sup>13</sup> Nach den Zuwächsen des Personalbestandes in Kindertageseinrichtungen in den Kommunen (BB 21 und BB 22) hat sich in den Jahren 2021 und 2022 der Personalaufwuchs verlangsamt. Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Kindertageseinrichtungen vom 1. Juli 2023 (SächsGVBl. Nr. 12, S. 326) wurde der Personalschlüssel dahingehend geändert, dass ab 1. August 2023 je vollzeitbeschäftigter pädagogischer Fachkraft für die Arbeit mit Kindern zusätzliches Personal von 0,04 VZÄ bereitgestellt wird.
- <sup>14</sup> Ab 2023 steigt der Personalbestand wieder an. Der Personalbestand in den Kitas erreichte im Jahr 2024 einen neuen Höchststand von 15.300 VZÄ. Im Betrachtungszeitraum stieg der Personalbestand um 3.481 VZÄ (29,5 %).

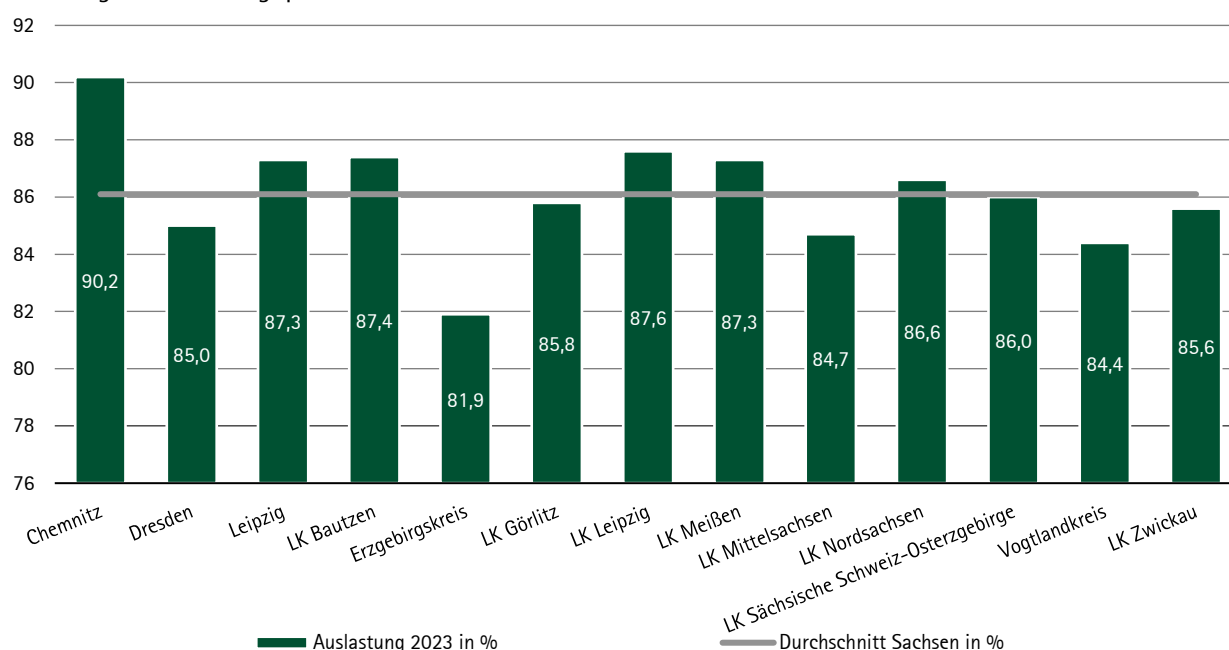
Abbildung 4: Entwicklung des Personalbestandes in Kindertageseinrichtungen in den BB 21 und BB 22 (VZÄ)



Quelle: Eigene Darstellung, Personalstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres.

- <sup>15</sup> Im September 2024 hatte der Landtag einen Antrag zum sog. "Kita-Moratorium" (Drs. 7/17127 – Kita-Moratorium zur Sicherung der „demografischen Rendite“) beschlossen. Danach stellte der Landtag fest, dass die finanziellen Mittel für den jährlichen Landeszuschuss für die Gemeinden nach § 18 Abs. 1 SächsKitaG im Haushaltsjahr 2025 unbeschadet sinkender Kinderzahlen vorerst auf dem Niveau des Haushaltsansatzes des Jahres 2024 festgeschrieben werden sollen, um das pädagogische Personal für die qualitative und inhaltliche Weiterentwicklung der frühkindlichen Bildung im Freistaat Sachsen durch die Träger der frühkindlichen Bildung bis auf Weiteres zu halten.
- <sup>16</sup> Im Art. 13 Ziffer 7 a) aa) HBG 2025/2026 vom 27. Juni 2025 (SächsGVBl. S. 285) hatte der Landtag die Zahlung des Landeszuschusses an die Gemeinden je Kind gemäß § 18 Abs. 1 Satz 4 SächsKitaG von 3.455 € auf 3.570 € festgesetzt. Im Art. 13 Ziffer 10 HBG 2025/2026 wurde u. a. in § 23 Abs. 1 Satz 2 SächsKitaG bestimmt, dass sich der Landeszuschuss gem. § 18 Abs. 1 Satz 4 SächsKitaG zwischen dem 1. August 2025 und dem 31. Juli 2026 auf 3.510 € beläuft. Der Maßstab für die Bemessung des Landeszuschusses ist gemäß § 18 Abs. 1 Satz 2 SächsKitaG die Anzahl der am Stichtag, dem 1. April des Vorjahres, in Einrichtungen und in Kindertagespflege im Gemeindegebiet aufgenommenen Kinder, berechnet auf eine tägliche neunstündige Betreuungszeit. Aus diesem gesetzlichen Finanzierungsmechanismus ergibt sich, dass sich perspektivisch bei steigender Zahl der aufgenommenen Kinder die Gesamtsumme des Landeszuschusses erhöht und bei einer Verringerung auch entsprechend reduziert. In Art. 13 Ziffer 3 und 10 HBG 2025/2026 hatte der Gesetzgeber ferner einen geänderten Finanzierungsschlüssel für pädagogische Fachkräfte gemäß § 12 Abs. 2 SächsKitaG geregelt, was im Ergebnis zu einer Erhöhung des Personalschlüssels führt. Über diese gesetzlichen Änderungen sollten 196 zusätzliche VZÄ ermöglicht werden. Der geänderte Personalschlüssel gilt ab 1. August 2025 und ist für die Träger der Kindertageseinrichtungen verpflichtend. Die zusätzlichen Personalkosten sollen über einen erhöhten Landeszuschuss finanziert werden. Tarifierhöhungen und Betriebskosten wurden bei der Erhöhung des Landeszuschusses im HBG 2025/2026 noch nicht berücksichtigt.
- <sup>17</sup> Ohne die Änderung des SächsKitaG wäre der Personalbedarf in Folge der sinkenden Betreuungszahlen ebenfalls gesunken. Mit einem Rückgang des Personalbestandes in Kindertageseinrichtungen wird allerdings wegen der zu erwartenden sinkenden Kinderzahlen zukünftig zu rechnen sein.
- <sup>18</sup> Die rückläufigen Kinderzahlen werden auch Auswirkungen auf die Auslastungsquote der Kitas haben. Insbesondere kleinere Kommunen, die keine Kindertageseinrichtungen zusammenlegen können, und die strukturschwachen ländlichen Regionen mit hohem Bevölkerungsrückgang werden den hohen Kostendruck bei angespannter Haushaltslage besonders deutlich spüren.

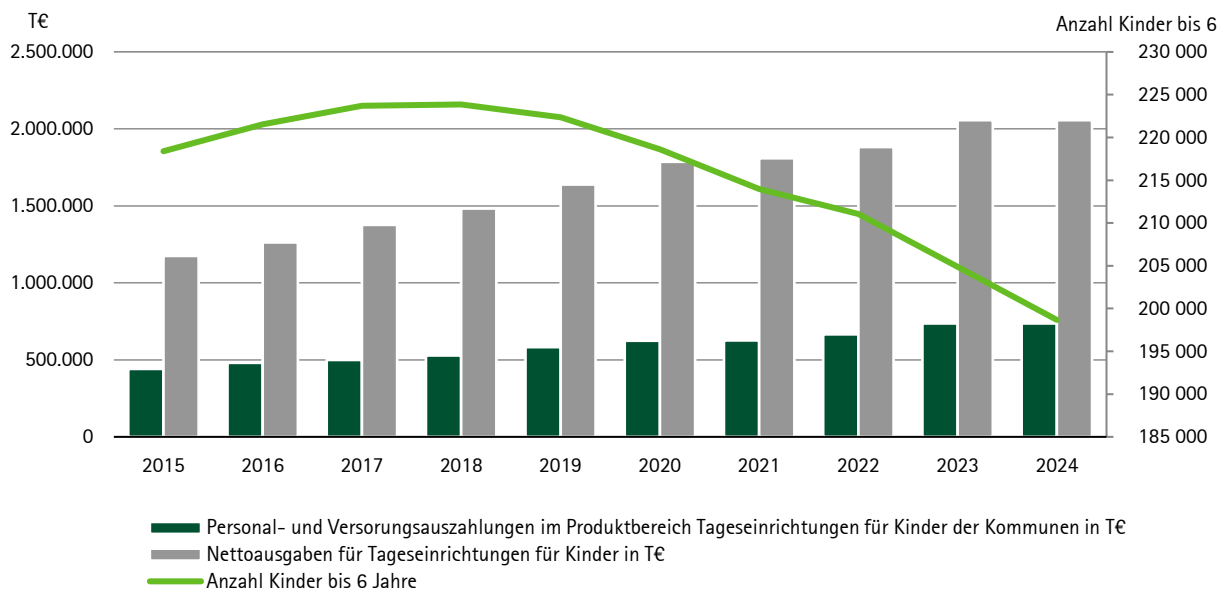
Abbildung 5: Auslastungsquote der sächsischen Kitas in den Kreisfreien Städten und Landkreisen in %



Quelle: Eigene Darstellung, Kommunalindikatoren des Statistischen Landesamtes Sachsen.

- <sup>19</sup> Im Durchschnitt lag die Auslastungsquote der Kitas im Freistaat Sachsen gemäß den Sächsischen Kommunalindikatoren des StLA für das Jahr 2023 bei 86,1 %. Von den 10 Landkreisen liegen 6 unter diesem Durchschnitt. Dabei handelt es sich insbesondere um die Landkreise mit den am stärksten prognostizierten Bevölkerungsrückgängen (vgl. Jahresbericht 2023 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 33).
- <sup>20</sup> Unabhängig vom Grad der Auslastung fallen für die Kitas neben den hohen Personalkosten und Tarifsteigerungen auch Betriebskosten an. Vor dem Hintergrund, dass seit 2024 die Ausgaben der Kommunen höher sind als die Einnahmen, wird die Finanzierung der hohen Kosten und der weiteren Kostensteigerungen für den kommunalen Bereich eine sehr große Herausforderung sein. Eine Besserung der finanziellen Situation ist aufgrund der Stagnation des Wirtschaftswachstums und der rückläufigen Steuereinnahmen für die Kommunen entsprechend der Steuerschätzung vom Mai 2025 derzeit nicht in Sicht.

Abbildung 6: Entwicklung der Personal- und Versorgungsausgaben und Nettoausgaben für Tageseinrichtungen für Kinder in T€ der Entwicklung der Anzahl der Kinder gegenübergestellt

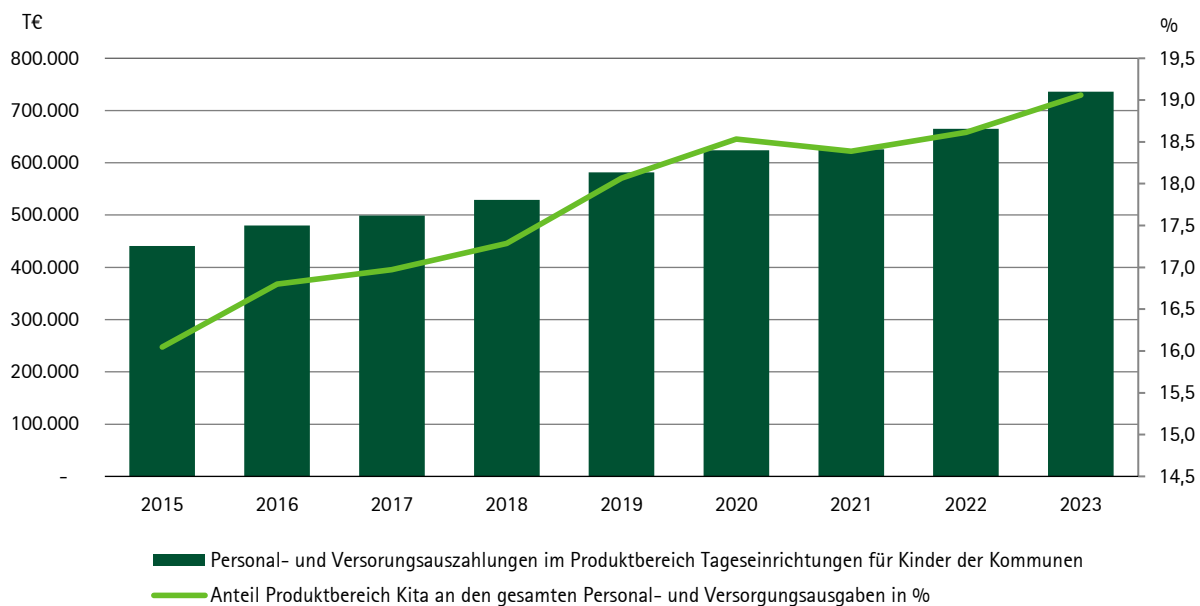


Quelle: Eigene Darstellung, 8. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen 2022 bis 2040, Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe Teil IV – Ausgaben und Einnahmen nach dem SGB VIII; Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte und deren kameral/doppisch buchenden Extrahaushalte und sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

- <sup>21</sup> Den sinkenden Kinderzahlen stehen kontinuierlich steigende Nettoausgaben für Kindertageseinrichtungen gegenüber. Es ist davon auszugehen, dass auch im Jahr 2024 die Nettoausgaben und die Personal- und Versorgungsausgaben weiter gestiegen sind. Für die Darstellung wurden die Werte von 2023 verwendet, da die Rechnungsergebnisse für 2024 durch das StLA erst im Jahr 2026 veröffentlicht werden.
- <sup>22</sup> In dem Gesetzentwurf zum HBG 2025/2026 vom 24. März 2025 (Drs. 8/2151) wird im Kostenblatt ausgeführt, dass es für die Landkreise und die Kreisfreien Städte durch die Gesetzesänderung des SächsKitaG zu höheren Ausgaben durch die Erstattung und Übernahme von Elternbeiträgen nach § 15 Absatz 5 SächsKitaG kommen kann. Zudem wurden die Gemeinden auf die Möglichkeit der Erhöhung der Elternbeiträge gem. § 15 Absatz 2 SächsKitaG verwiesen, sofern die Kita-Kosten trotz erhöhtem Zuschuss des Landes steigen.
- <sup>23</sup> An den Kita-Kosten haben die Personal- und Versorgungsausgaben einen nicht unerheblichen Anteil. Die Personal- und Versorgungsausgaben im Produktbereich Tageseinrichtungen für Kinder erreichten im Jahr 2023 eine Höhe von 736,3 Mio. € und nehmen damit 19,1 % der gesamten Personal- und Versorgungsausgaben der Kernhaushalte der Kommunen ein.



Abbildung 7: Entwicklung der Personal- und Versorgungsausgaben im Produktbereich Tageseinrichtungen für Kinder und deren Anteil an den gesamten Personal- und Versorgungsausgaben der Kommunen (BB 21)



Quelle: Eigene Darstellung, Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv., vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2011 bis 2020. Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte und deren kameral/doppisch buchenden Extrahaushalte und sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

- <sup>24</sup> Seit dem Jahr 2015 haben sich die Personal- und Versorgungsausgaben im Produktbereich Tageseinrichtungen für Kinder der Kommunen um 295,4 Mio. € erhöht. Dies entspricht einem Anstieg von rd. 67 % im Betrachtungszeitraum. Der Anteil der Personal- und Versorgungsausgaben für den Kita-Bereich an den gesamten Personal- und Versorgungsausgaben der Kommunen hat sich von 16,0 % im Jahr 2015 auf 19,1 % im Jahr 2023 erhöht und ist damit im Betrachtungszeitraum um 3,1 Prozentpunkte gestiegen. Dies verdeutlicht die hohe Bedeutung der Entwicklung des Kita-Personalbestandes der Kommunen für ihre Haushalte.

## 5 Ausblick und Zusammenfassung

- <sup>25</sup> Der Personalbestand und die Personalkosten im kommunalen Bereich sind in den letzten Jahren weiter angestiegen. Soweit der kommunale Bereich auf die künftigen Auswirkungen des demografischen Wandels reagiert, spiegelt sich das in einer Minderung des Personalbestandes noch nicht wider. Wegen der aktuellen angespannten Haushaltslage der Kommunen werden die Handlungszwänge zunehmen. Personalszuwächse und Tarifsteigerungen lassen die Personalausgaben der Kommunen weiter ansteigen. Letztlich wird an einem Personalabbau kein Weg vorbeiführen.
- <sup>26</sup> In den letzten Jahren ist der Bestand an Kita-Personal weiter angestiegen. Gleichzeitig sind die Nettoausgaben für den Kita-Bereich weiter angestiegen. Dabei haben sich die Rahmenbedingungen dahingehend geändert, dass die Anzahl der Kinder rückläufig ist und die finanzielle Situation der Kommunen sich seit 2024 verschlechtert. Erste Kita-Schließungen sind erfolgt und weitere werden sicherlich erforderlich sein.
- <sup>27</sup> Zudem steht ab dem Jahr 2026 die Umsetzung des Anspruches auf eine Ganztagsbetreuung im Grundschulbereich für die erste Grundstufe und schrittweise bis 2029 für alle 4 Stufen an. Auch wenn Sachsen bereits eine hohe Inanspruchnahme der Hortbetreuung aufweist, wird für die vollständige Umsetzung des Rechtsanspruches weiteres Personal benötigt werden (vgl. SMK-Blog vom 26. Juni 2024: 200 Stellen Personalmehrbedarf).

## 6 Folgerungen

- <sup>28</sup> Durch die Änderungen des SächsKitaG müssen sich die Kommunen – insbesondere im Hinblick auf den Personalschlüssel – auf weitere Kostensteigerungen im Kita-Bereich einstellen. So sind Maßnahmen zur Anpassung des Personals an die sinkenden Kinderzahlen nur unter Beachtung des neuen Personalschlüssels möglich. Bei einer angespannten Haushaltslage bedeutet dies für die Kommunen, Kosten an anderer Stelle einzusparen. Das kann zu einer Reduzierung von angebotenen Leistungen in anderen Aufgabenbereichen führen. Letztlich führt aber kein Weg an einem Personalabbau vorbei. Weitere Schließungen von Kindertageseinrichtungen werden unvermeidlich sein.
- <sup>29</sup> Der SRH sieht den anhaltenden Personalaufbau im kommunalen Bereich mit Sorge.
- <sup>30</sup> Der kommunale Bereich sollte die in den nächsten Jahren anstehenden Abgänge an Beschäftigten infolge des Renteneintritts für eine Rückführung des Personalbestandes nutzen. Diese Maßnahme kann zusätzlich über Aufgabenanalysen und Organisationsuntersuchungen, flankiert durch Entbürokratisierung und Forcierung der Digitalisierung begleitet werden. Arbeitsabläufe und Strukturen müssen zudem über Prozessoptimierung gestrafft werden. Benchmarks und interkommunale Zusammenarbeit sollten ebenfalls als Hilfsmittel für Aufgabenrückführungen im Zusammenhang mit einer Verschlankung des Personalbestandes genutzt werden. Im Hinblick auf die hohe Anzahl der in den nächsten Jahren aus dem Erwerbsleben ausscheidenden Mitarbeiter muss ein umfassender Wissenstransfer sichergestellt werden. Dabei müssen auch über Ausbildungsplätze ausreichend Nachwuchsfachkräfte sichergestellt werden. Über die Gestaltung familienfreundlicherer Arbeitsplätze könnte auf die Rückführung der Anteile für Teilzeitbeschäftigung hingewirkt werden.

## 7 Stellungnahmen

- <sup>31</sup> Das SMI und das SMF erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden sowie dem KSV Sachsen wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben.
- <sup>32</sup> Das SMI teilt in seiner Stellungnahme im Wesentlichen die Ausführungen des SMK mit, welches das SMI zu Pkt. 4 um Stellungnahme gebeten hatte.
- <sup>33</sup> Das SMK weist im Wesentlichen darauf hin, dass mehr Personal in Kitas erforderlich sei, um die Qualität weiterzuentwickeln und mehr Zeit für die pädagogische Arbeit mit jedem Kind bereitzustellen, insbesondere für die Schulvorbereitung. Hintergrund seien alarmierende Untersuchungsergebnisse bei basalen Kompetenzen von Kita- und Grundschulkindern. Zudem verweist das SMK auf überdurchschnittlich hohe Krankenstände und hohe Belastungen des pädagogischen Personals. Die seit 2015 vorgenommenen Schlüsselverbesserungen hätten insofern weit überwiegend den zusätzlichen Ausfall kompensiert und seien wenig spürbar gewesen.
- <sup>34</sup> Der demografisch bedingt eingesparte Landeszuschuss reiche nicht aus, um den Personalbestand vollumfänglich zu halten. Elternbeitrag und Gemeindeanteil nicht mehr belegter Plätze würden in der Finanzierung fehlen. Insofern erwarte das SMK einen Rückgang der Zahl der beschäftigten Fachkräfte trotz Schlüsselverbesserungen 2025 und 2026.
- <sup>35</sup> Jährlich würden etwa 2.000 staatlich anerkannte Erzieherinnen und Erzieher die Fachausbildung verlassen. Nach Einschätzung des SMK würden Fachkräfte bei Nichteinstellung im Kitasystem in Sachsen kaum eine Erwerbstätigkeit in der Wirtschaft anstreben, sondern eher den Freistaat verlassen.
- <sup>36</sup> Das SMF teilt im Grundsatz die Einschätzung des SRH, dass sich der Personalbestand der öffentlichen Hand an der demografischen Entwicklung orientieren muss und rückläufige Bevölkerungszahlen daher mit einer entsprechenden Reduktion bei öffentlichen Dienstleistungen und somit Personalstellen einhergehen sollten.
- <sup>37</sup> Weiterhin führt das SMF aus, dass der Landeszuschuss regelmäßig, zuletzt zum 1. Januar 2023 erhöht wurde und insofern die tatsächliche Kostenentwicklung der Kindertagesbetreuung berücksichtigt hat. Eine Anpassung des Landeszuschusses kann grundsätzlich nur ex post erfolgen, d. h., wenn die aktuellen Daten zu den tatsächlichen Betriebskosten vorliegen.

- <sup>38</sup> Der SSG teilt in seiner Stellungnahme im Wesentlichen mit, dass die Kommunen sowie die kommunalen Landesverbände in vielen Fällen versuchen, den weiteren Ausbau des Personalbestandes zu verhindern. Der SSG wehre sich inzwischen gegen jegliche Standardsteigerungen, die mit dem Aufbau von zusätzlichem Personal verbunden seien.
- <sup>39</sup> Hinsichtlich des dargestellten Personalzuwachses im Berichtszeitraum führt der SSG u. a. aus, dass die stark gestiegene Zuwanderung in 2015 und 2016 sowie der Ukraine-Krieg seit 2022 zu einem deutlichen Mehraufwand in den Kommunen geführt habe, der nur mit zusätzlichem Personal zu bewältigen war. Zudem benennt er eine Reihe gesetzlicher Änderungen in den vergangenen Jahren (Ausbau Unterhaltsvorschuss auf bis 18 Jahre ohne Begrenzung der Bezugsdauer, Umsetzung Bundesteilhabegesetz, Umsetzung Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst mit etwa 250 Stellen für Landkreise und Kreisfreie Städte, Wohngeldreform), die zu einem unvermeidlichen erhöhten Personalbedarf geführt haben.
- <sup>40</sup> Bezüglich der Entwicklung im Bereich der Kindertagesbetreuung weist der SSG darauf hin, dass sowohl der Anstieg der Fallzahlen (von 132.000 Kindern in 2015 auf 150.000 Kinder in 2023) als auch die vom Landesgesetzgeber im Betrachtungszeitraum verbesserten Personalschlüssel unmittelbar zu einem höheren Personalbedarf in den Kindertageseinrichtungen geführt hätten, ohne dass es hier Einsparpotenziale von kommunaler Seite gegeben hätte.
- <sup>41</sup> Der SSG wies darauf hin, dass, während die Elternbeiträge und der Gemeindeanteil aufgrund der gesetzlichen Regelungen an die Betriebskosten gekoppelt sind und automatisch mit diesen steigen, der Landeszuschuss nur unregelmäßig an gestiegene Betriebskosten angepasst wurde. Selbst wenn der Mehrbedarf für zusätzliches Personal im Jahr der Einführung durch eine angemessene Erhöhung des Landeszuschusses gedeckt wird, tragen Betriebskostensteigerungen für dieses Personal in den Folgejahren die Eltern und Kommune allein. Deren Kosten stiegen damit umso stärker.
- <sup>42</sup> Der SSG stimmt der Berichtsdarstellung zu, dass die Auslastung der Kindertageseinrichtungen aufgrund der zurückgehenden Kinderzahlen weiter sinken wird, was unvermeidlich zu weiteren Schließungen von Einrichtungen führen werde. Der SSG weist ergänzend darauf hin, dass auch die Schließung von Einrichtungen oder die Reduzierung der Öffnungszeiten das Arbeitskräftepotenzial reduzieren kann. Derartige Maßnahmen würden dazu führen, dass Eltern längere Fahrzeiten in Kauf nehmen oder ihre Kinder länger selbst betreuen müssten. Daher würde es gerade im ländlichen Raum in einigen Fällen trotz geringer Auslastung notwendig sein, die Kitas zu erhalten und hierfür auch höhere Kosten je Platz in Kauf zu nehmen.
- <sup>43</sup> Der SLKT führt in seiner Stellungnahme im Wesentlichen aus, dass der Bericht die Entwicklung bei Personalbestand und Personalauszahlungen grundsätzlich zutreffend beschreibt. Zudem teilt er die Einschätzung, dass jeder Zuwachs beim Personal im öffentlichen Dienst zu einer Verstärkung des Personalmangels in der freien Wirtschaft führen kann.
- <sup>44</sup> Nach seiner Auffassung müsse sich der öffentliche Sektor künftig in seiner Aufgabenwahrnehmung deutlich beschränken, um notwendige Arbeits- und Fachkräfte zugunsten der Wirtschaft frei zu setzen. Ziel müsse es sein, dass sich der Personalbestand der öffentlichen Verwaltung mindestens an die Entwicklung des demografischen Arbeitskräftepotenzials ausrichte. Personalabbau müsse zudem mit Effizienzsteigerungen, einfacheren Verfahren und Bürokratieabbau sowie der Reduzierung übertragener Aufgaben einhergehen.
- <sup>45</sup> Die Landkreise seien bestrebt, ihre eigenen Verwaltungsprozesse weiter zu verschlanken und zu digitalisieren, um vorhandene Effizienzpotenziale zu heben, Bearbeitungszeiten zu verkürzen und ihren Personal- und Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Nennenswerte Ergebnisse würden hier allerdings nur dann erzielt werden können, wenn die Landkreise von Seiten des Bundes und der Länder aufgabenseitig entlastet würden.
- <sup>46</sup> Schließlich verweist der SLKT darauf hin, dass das kommunale Personal v. a. gebraucht würde, um Aufgaben zu vollziehen oder Standards zu erfüllen, die auf Landes- oder Bundesebene definiert werden. Als Beispiele werden das Kita-Moratorium und die Wohngeldreform 2023 mit erheblich mehr Verwaltungsaufwand für die kommunalen Wohngeldstellen benannt.

## 8 Schlussbemerkung

- <sup>47</sup> Der SRH bekräftigt die Notwendigkeit der Orientierung des kommunalen Personalbestandes an der demografischen Entwicklung. Er verkennt dabei nicht, dass gesetzliche Regelungen auf Bundes- und Landesebene zu einem Personalanstieg geführt haben.

## 9 Hinweise zu den verwendeten Begriffen und Daten

- <sup>48</sup> **Kernhaushalte der Kommunen:** BB 21. Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen.
- <sup>49</sup> **Eigenbetriebe:** BB 22. Ehemals auch bezeichnet als aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Einrichtungen und Unternehmen mit Sonderrechnungen, mit Ausnahme der rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäuser.
- <sup>50</sup> **Krankenhäuser:** BB 23. Aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser mit Sonderrechnungen.
- <sup>51</sup> **Zweckverbände:** BB 24. Zweckverbände sind freiwillige oder gesetzlich vorgeschriebene Zusammenschlüsse von Gemeinden/Gemeindeverbänden zur gemeinsamen Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe. Im Modell des Schalenkonzeptes werden die Zweckverbände als Teilmenge der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen behandelt. Je nach Sektorzugehörigkeit zählen sie zu den Extrahaushalten oder zu den sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.
- <sup>52</sup> **Rechtlich selbstständige kommunale Einrichtungen:** BB 48. Seit 2015 werden erstmals auch die Beschäftigten des Kommunalen Versorgungsverbandes Sachsen (KVS) als BB 48 dem kommunalen Personal zugeordnet. Seit 2018 gehören die Beschäftigten der SAKD ebenfalls zum BB 48.
- <sup>53</sup> **Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung (darunter auch Krankenhäuser):** Unternehmen in privater Rechtsform, an denen Gemeinden/Gemeindeverbände oder Zweckverbände unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 50 % des Nennkapitals, des Stimmrechts oder der Sondervermögen beteiligt sind. Synonym verwendet: Kommunale Beteiligungsunternehmen.
- <sup>54</sup> **Personalbestände** werden grundsätzlich in der Maßeinheit VZÄ bemessen. Lediglich bei den Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung (unmittelbare und mittelbare kommunale Beteiligung) erfasst die Statistik nur die Anzahl der Beschäftigten.
- <sup>55</sup> **Einwohnerzahlen** basieren mit Ausnahme des Jahres 2016 (hier Stichtag 31. Dezember 2015) auf dem Stichtag 30. Juni des jeweiligen Jahres. Mit dem Jahr 2013 finden ausschließlich die fortgeschriebenen Zensusergebnisse Berücksichtigung.

Die kommunalen Jahresabschlüsse sind fristgerecht auf- und festzustellen (§ 88c SächsGemO). Ohne diese fehlt die Grundlage für eine geordnete Haushaltswirtschaft.

Der Rückstand je Gemeinde beträgt zum 1. Januar 2025 durchschnittlich 4,6 Jahre. Besonders gravierende Defizite bestehen in Ost-, Südost- und Nordwestsachsen.

Wiederholte Ursachenangaben wie Personalengpässe oder Naturereignisse sind nach jahrelanger Dauer nicht mehr tragfähig. Rechtsaufsichtliche Maßnahmen sind erforderlich, um Fristen durchzusetzen.

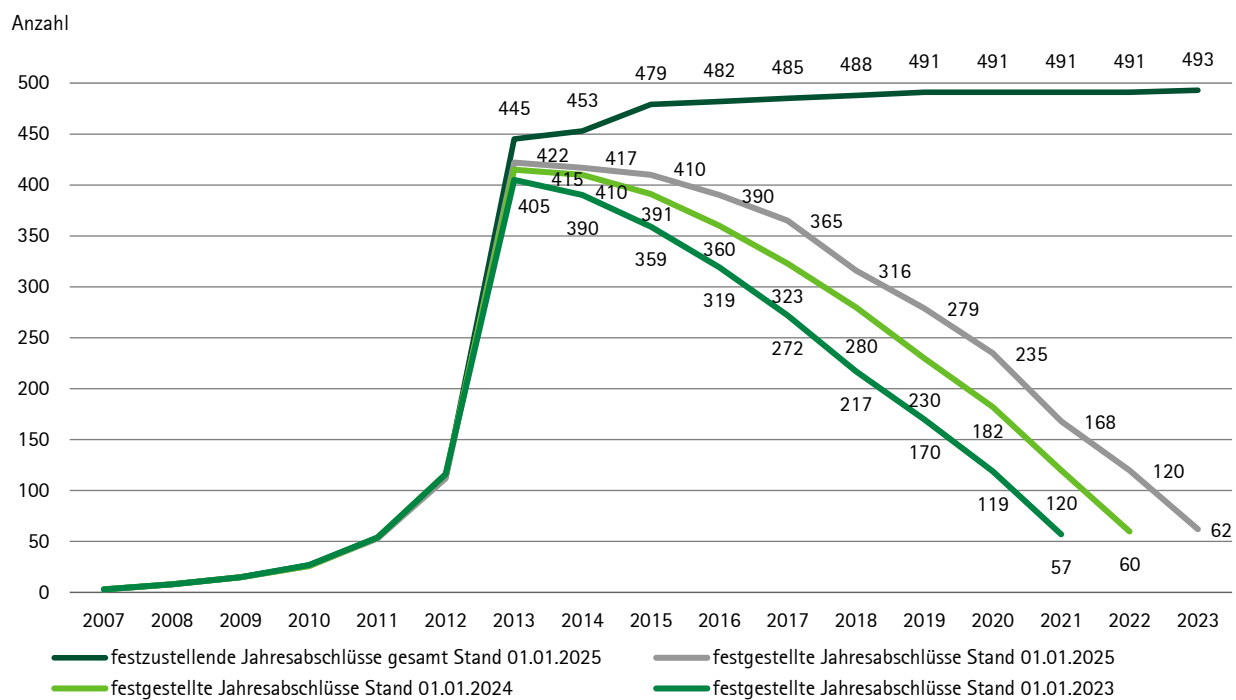
### 1 Vorbemerkungen

- <sup>1</sup> Der Sächsische Rechnungshof hat in den letzten Jahren wiederholt die Entwicklung der kommunalen Jahresabschlüsse geprüft (vgl. Jahresbericht des SRH 2023 – Band II, Beitrag Nr. 39 und Jahresbericht des SRH 2024 – Band II, Beitrag Nr. 35). Der vorliegende Beitrag knüpft an die bisherigen Berichte an und informiert über den aktuellen Stand.
- <sup>2</sup> Angesichts der landesweit angespannten kommunalen Haushaltssituation behält die fristgerechte Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse unverändert zentrale Bedeutung. Es besteht weiterhin dringender Handlungsbedarf.
- <sup>3</sup> Ohne zeitnah festgestellte Jahresabschlüsse bleibt eine wirtschaftliche und nachhaltige Steuerung der kommunalen Haushaltswirtschaft eingeschränkt und Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit bestehen fort.

### 2 Sachstand zur Feststellung der Jahresabschlüsse

- <sup>4</sup> Nach § 88c Absatz 1 SächsGemO ist der Jahresabschluss binnen 6 Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufzustellen; spätestens bis zum 31. Dezember des Folgejahres muss die Feststellung erfolgen (§ 88c Absatz 2 SächsGemO). Zahlreiche Kommunen halten weiterhin diese gesetzlichen Fristen nicht ein.
- <sup>5</sup> Zehn Jahre nach Einführung der kommunalen Doppik sind für das Haushaltsjahr 2013 noch 23 von 445 Abschlüssen (Kommunen und Zweckverbände) nicht festgestellt. Das entspricht einem Anteil von 5,2 %. Trotz der erzielten Fortschritte verbleibt ein unerledigter Rückstand für das Jahr 2013. Zum Stichtag 1. Januar 2025 fehlten zudem 120 der ursprünglich 485 festzustellenden Jahresabschlüsse für 2017; damit ist knapp ein Viertel dieser Abschlüsse auch 8 Jahre nach Ende des Haushaltsjahres offen. Für das Haushaltsjahr 2023 stellt sich die Lage noch kritischer dar. Von insgesamt 493 Jahresabschlüssen wurden 431 (rd. 87 %) nicht fristgerecht festgestellt.

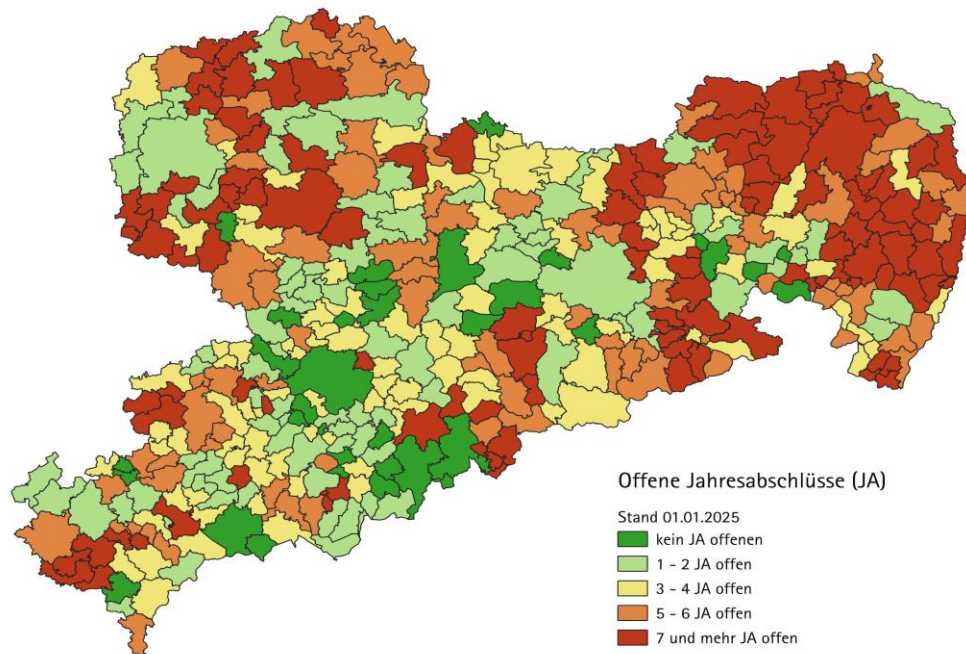
Abbildung 1: Festgestellte Jahresabschlüsse aller doppisch buchender Körperschaften (Kommunen und Zweckverbände) zum 1. Januar 2025 im Vergleich der Vorjahre



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

- 6 Am 1. Januar 2025 wiesen Städte, Gemeinden und Landkreise im Mittel 4,6 Jahre nicht festgestellte Jahresabschlüsse auf. Damit hat sich der Rückstand gegenüber dem Vorjahr (4,5 Jahre) leicht erhöht und liegt weiterhin deutlich über dem Stand von 3,7 Jahren zum 1. Januar 2019. Im Verlauf des Jahres 2024 haben lediglich 273 von 428 Kommunen wenigstens einen weiteren Jahresabschluss festgestellt. Insgesamt waren es 380 Abschlüsse (Jahre 2013 bis 2023). Da gleichzeitig neue Abschlüsse für 2023 hinzukamen, erhöhte sich die Gesamtzahl offener Abschlüsse von 1.901 auf 1.950 für die Jahre 2013 bis 2023. Zudem gab es 155 Kommunen, die im Jahr 2024 keinen einzigen Abschluss feststellten.
- 7 Die Anzahl der Körperschaften, die ihre Abschlüsse fristgerecht vorlegen, erhöhte sich nur marginal von 33 auf 36. Die 3 Kreisfreien Städte haben keine bzw. nur geringe Rückstände. Auch die 10 Landkreise stehen mit einem durchschnittlichen Verzug von 1,8 Jahren (Vorjahr 1,6 Jahre) deutlich besser da als der kreisangehörige Raum.
- 8 Die fehlenden Jahresabschlüsse werden nicht in dem Umfang aufgestellt, wie es für eine geordnete Haushaltswirtschaft erforderlich wäre. Die anhaltenden Verzögerungen beeinträchtigen sowohl Transparenz als auch Steuerungsfähigkeit der kommunalen Haushaltswirtschaft erheblich und lassen eine zeitnahe Rechtskonformität in weite Ferne rücken.
- 9 Zur regionalen Verteilung illustriert die nachstehende Karte die offenen Jahresabschlüsse in den sächsischen Kommunen zum 1. Januar 2025.

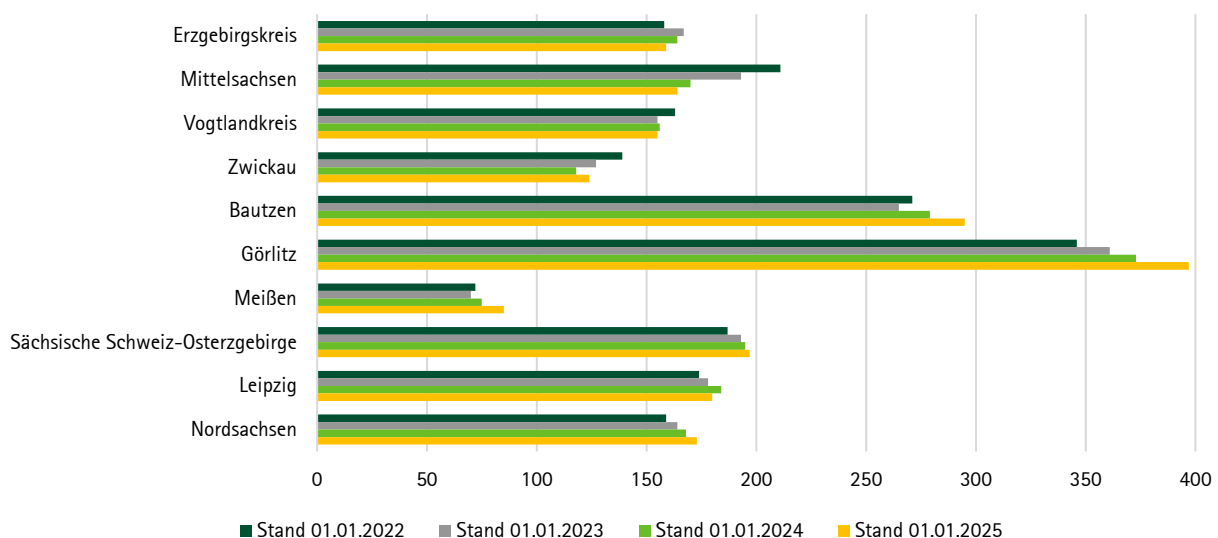
Abbildung 2: Rückstände festzustellender Jahresabschlüsse zum Stand 1. Januar 2025



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

- <sup>10</sup> Die Kartenauswertung zeigt, dass die Rückstände bei der Feststellung der Jahresabschlüsse räumlich ungleich verteilt sind. Auffällig ist insbesondere die Ballung verspäteter Jahresabschlussfeststellungen im Osten und Südosten Sachsens. Auch im Nordwesten zeigen sich deutliche Defizite mit einer Vielzahl nicht festgestellter Jahresabschlüsse. Demgegenüber zeigen sich in Mittel- und Südwestsachsen größere Gebiete, in denen entweder nur wenige Rückstände bestehen oder Jahresabschlüsse bereits fristgerecht festgestellt wurden. Diese Beispiele belegen, dass es den Kommunen generell möglich ist, die gesetzlichen Vorgaben umzusetzen. Die kartografische Übersicht unterstreicht erneut die Notwendigkeit, den Fokus der weiteren Analyse auf jene Räume zu richten, in denen sich die Rückstände besonders verdichten.
- <sup>11</sup> Die in Abbildung 3 dargestellte Entwicklung der Rückstände auf Ebene der Landkreise verdeutlicht die bereits aufgezeigten regionalen Unterschiede in quantitativer Hinsicht.

Abbildung 3: Anzahl fehlender festgestellter Jahresabschlüsse nach Landkreisen zum 1. Januar 2025



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



- <sup>12</sup> Im Landkreis Görlitz entfallen 397 nicht festgestellte Jahresabschlüsse auf 53 Kommunen, was einem Durchschnitt von 7,5 Jahren je Kommune entspricht. Auch im Landkreis Bautzen bleibt das Niveau mit 295 offenen Abschlüssen bei 57 Kommunen (5,2 Jahre) deutlich über dem Landesmittel von 4,6 Jahren. Dringender Handlungsbedarf ergibt sich zudem aus der anhaltenden negativen Entwicklung. Im Landkreis Bautzen hat sich die Anzahl der fehlenden festgestellten Jahresabschlüsse im obigen Betrachtungszeitraum um 24 und im Landkreis Görlitz sogar um 51 erhöht. Ein besseres Ergebnis zeigt sich hingegen im Landkreis Mittelsachsen, wo sich 164 Rückstände auf 52 Kommunen verteilen (3,2 Jahre) und ein positiver Trend erkennbar ist. Die Anzahl der fehlenden festzustellenden Jahresabschlüsse ist dort um 47 gesunken. Der Erzgebirgskreis liegt mit 159 offenen Abschlüssen bei 59 Kommunen noch darunter (2,7 Jahre). Im Landkreis Meißen bestehen 85 Rückstände bei 28 Kommunen, entsprechend rd. 3,0 je Kommune. Die Feststellungsaktivität ist innerhalb des Freistaats Sachsen sehr unterschiedlich ausgeprägt und verdeutlicht den Bedarf an differenzierten, regionsspezifischen Unterstützungs- und Aufsichtsmaßnahmen.

### 3 Fazit

- <sup>13</sup> Ein nachhaltiger Rückgang der Rückstände ist weiterhin nicht in allen Regionen festzustellen. Trotz weitreichender Erleichterungen hatten zum 1. Januar 2025 noch immer 198 Kommunen seit mehr als 4 Jahren keinen Jahresabschluss festgestellt. Dies wirft erhebliche Zweifel an der ordnungsgemäßen Haushaltsführung in diesen Kommunen auf.
- <sup>14</sup> Solange die Jahresabschlüsse nicht festgestellt sind, fehlt es an belastbaren Daten zur Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage. In vielen Fällen beruhen Haushaltsentscheidungen auf fortgeschriebenen Planwerten, die weder einer abschließenden Prüfung unterzogen noch vom zuständigen Gremium verabschiedet wurden. Dies führt zu Unsicherheiten, etwa bei statistischen Landesmeldungen, bei Verrechnungen im Rahmen des Haushaltsausgleichs sowie im kommunalen Finanzausgleich. Erst mit geprüften Abschlusssdaten lassen sich fundierte Steuerungsentscheidungen treffen – sei es im Kontext gezielter Fördermittelvergabe, bei der Bemessung von Förderquoten oder zur Erfüllung der Berichtspflichten nach dem Finanz- und Personalstatistikgesetz (FPStatG) ab dem Berichtsjahr 2025.
- <sup>15</sup> Bislang haben nicht fristgerecht festgestellte Abschlüsse keine Konsequenzen. Ein bloßes Zuwarten lässt keine Verbesserung der Lage erwarten. Das Staatsministerium des Innern muss kurzfristig ein wirksames Konzept entwickeln und durchsetzen.
- <sup>16</sup> Immer wieder genannte Ursachen, darunter Verwaltungsreformen, außergewöhnliche Ereignisse, personelle Engpässe oder technische Hürden, verlieren angesichts des langjährigen Zeitraums an Überzeugungskraft. Dass unter ähnlichen Bedingungen gleichwohl fristgerechte Feststellungen möglich sind, zeigen einzelne Kommunen.

### 4 Stellungnahmen

- <sup>17</sup> Das Sächsische Staatsministerium des Innern (SMI) teilte mit, dass die halbjährlichen Erhebungen zum Stand der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse nach wie vor erhebliche Rückstände aufzeigen, insbesondere bei kleineren Gemeinden unter 5.000 Einwohnern. In Einzelfällen seien die Defizite eklatant und hätten sich weiter vergrößert. Als Hauptursache nannten die betroffenen Kommunen wiederholt Personalengpässe. Nach Auffassung des SMI kann der aktuelle Sachstand keinesfalls als zufriedenstellend gelten. Eine dauerhafte Missachtung der gesetzlichen Fristen sei nicht akzeptabel, da nur durch zeitnahe Jahresabschlüsse die notwendige Transparenz und eine valide Haushaltsplanung gewährleistet würden. Das SMI betonte, dass die Rechtsaufsichtsbehörden weiterhin mit Nachdruck auf die Einhaltung der Fristen hinwirken. Darüber hinaus werde die Wiedereinführung einer sogenannten Kopplungs-Regelung, d. h. die Verknüpfung der Haushaltsgenehmigung mit der Vorlage aktueller Jahresabschlüsse, geprüft. In der jüngsten Diskussion sei eine ablehnende Haltung der kommunalen Seite nicht mehr festzustellen gewesen.
- <sup>18</sup> Der Sächsische Landkreistag (SLKT) äußerte Besorgnis über die bestehende Situation. Die Landkreise hätten ein erhebliches Eigeninteresse an aktuellen Jahresabschlüssen für ihre eigenen Haushalte und die ihrer kreisangehörigen Gemeinden. Landkreise mit Rückständen bemühten sich aktiv um den Abbau. Zugleich erneuerte der SLKT seine Forderung nach einer Stärkung der rechtsaufsichtlichen Instrumente. Insbesondere sprach er sich für die Wiedereinführung der Pflicht zur Vorlage von Jahresabschlüssen gemeinsam mit den Haushaltsplänen aus, wie sie in der Verwaltungsvorschrift Kommunale Haushaltswirtschaft vom 11. Dezember 2017 enthalten war.



Ohne entsprechende Sanktionsmöglichkeiten fehle den Landkreisen ein wirksames Mittel, um Einfluss auf die Abarbeitung der Jahresabschlüsse zu nehmen.

- <sup>19</sup> Der Sächsische Städte- und Gemeindetag (SSG) bestätigte die Analyse des SRH, dass Rückstände bei Jahresabschlüssen Transparenz und Steuerung erheblich beeinträchtigen. Als Ursachen nannte er strukturelle Engpässe wie Fachkräftemangel, zusätzliche Berichtspflichten und die Umsetzung der Grundsteuerreform 2024 hätten die Kämmereien stark belastet. Die eingeführten Erleichterungen hätten nach seiner Auffassung Wirkung gezeigt. Zahlreiche Kommunen hätten in den letzten 3 Jahren 2 oder mehr Jahresabschlüsse pro Jahr aufgestellt. Ohne diese Erleichterungen wäre ein solcher Aufholprozess nicht möglich gewesen. Mit Sorge wies der SSG zugleich darauf hin, dass 94 Kommunen in den letzten 3 Jahren keinen Jahresabschluss erstellt haben. Um den Aufholprozess nicht erneut zu gefährden, forderte er eine Verlängerung der Erleichterungen mindestens bis einschließlich 2025 sowie Erleichterungen für die örtliche Prüfung, etwa die Zusammenfassung mehrerer Jahresabschlüsse in einem Prüfbericht. Aufsichtsrechtliche Sanktionen hätten sich nach seiner Einschätzung nicht bewährt.
- <sup>20</sup> Aus den übersandten Stellungnahmen der Landkreise ergibt sich, dass die dargestellten Rückstände unbestritten sind, die Ursachen jedoch differenziert bewertet werden. Übereinstimmend wird betont, dass kein bloßes Zuwarten vorliege, sondern die Kommunen erhebliche Anstrengungen unternähmen, die Rückstände abzubauen. Dabei würden objektive Hindernisse wie knappe Personalausstattung, Fachkräftemangel, unzureichende Finanzausstattung sowie zusätzliche Belastungen durch Verwaltungsreformen und außergewöhnliche Naturereignisse genannt. Diese Faktoren träten häufig kumulativ auf und führten dazu, dass die Sicherung des laufenden Verwaltungsbetriebes Vorrang vor der Jahresabschlusserstellung habe. Einzelne Rechtsaufsichtsbehörden setzen nach eigenen Angaben auf Zielvereinbarungen und eine enge Begleitung der Kommunen, weisen zugleich aber auf die fehlenden gesetzlichen Sanktionsmöglichkeiten hin. Teilweise wird betont, dass die bestehenden Rückstände nicht Ausdruck mangelnden Willens seien, sondern nachvollziehbare Prioritätsentscheidungen und strukturelle Rahmenbedingungen widerspiegeln. Gefordert wird daher, die finanzielle und personelle Ausstattung der Kommunen zu verbessern sowie das Haushaltsrecht zu vereinfachen. Daneben wird die Prüfung von Ausnahme- oder Erleichterungsregelungen für stark rückständige Kommunen als zielführender angesehen als eine Verschärfung von Sanktionen.

## 5 Schlussbemerkungen

- <sup>21</sup> Die weiterhin erheblichen Rückstände bei der Feststellung kommunaler Jahresabschlüsse sind nicht länger hinnehmbar. Es fehlt an Transparenz und verlässlichen Entscheidungsgrundlagen für die Haushaltswirtschaft.
- <sup>22</sup> Nach Auffassung des Sächsischen Rechnungshofs wird durch die Stellungnahmen der Landkreise bestätigt, dass die Erstellung der Jahresabschlüsse vielfach hinter anderen Verwaltungsprioritäten zurücktritt. Dies zeigt die Notwendigkeit, die Jahresabschlussfeststellung weiter konsequent in den Mittelpunkt kommunalen Handelns zu rücken. Die vielfach vorgetragenen Gründe, wie Personalengpässe, technische Schwierigkeiten oder außergewöhnliche Ereignisse, sind nach so langer Zeit nicht mehr tragfähig. Andere Kommunen belegen, dass trotz vergleichbarer Rahmenbedingungen eine fristgerechte Feststellung möglich ist.
- <sup>23</sup> Der Rechnungshof fordert daher eine konsequente Priorisierung der Jahresabschlussfeststellungen in den Kommunen. Verstärkte rechtsaufsichtliche Maßnahmen sind notwendig, um bestehende Defizite abzubauen und die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben wieder sicherzustellen. Rechenschaft über den ordnungsgemäßen Einsatz öffentlicher Mittel ist wesentliche Grundlage für das Vertrauen der Bürger in die öffentliche Hand.
- <sup>24</sup> Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung kritisch begleiten und hält es für erforderlich, dass das Staatsministerium des Innern kurzfristig ein wirksames Konzept für den Abbau der Rückstände vorlegt und durchsetzt.



Das Forderungsmanagement ist wesentlicher Bestandteil einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Haushaltsführung der Kommunen. Ohne konsequente Mahn- und Vollstreckungsverfahren werden die Ausstände weiter ansteigen. Es drohen Einnahmeverluste.

Zur Sicherung der Liquidität kommunaler Haushalte ist das Forderungsmanagement zu verbessern und zu beschleunigen. Die den Kommunen zustehenden Forderungen sind zeitnah und rechtssicher einzuziehen.

### 1 Vorbemerkungen

- <sup>1</sup> Die sächsischen Kommunen stehen vor der Herausforderung, ihre Leistungsfähigkeit langfristig sicherzustellen und ihre Haushaltslage zu stabilisieren. Eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt dabei ein effizientes Forderungsmanagement zur Verwaltung und verlässlichen Einziehung und Vollstreckung von Geldforderungen. Neben der rechtlichen Verpflichtung liegt ein wirkungsvolles Forderungsmanagement auch im ureigenen Interesse der Kommunen, da es zur Sicherung der Liquidität beiträgt und die kontinuierliche Aufgabenerfüllung im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft unterstützt.

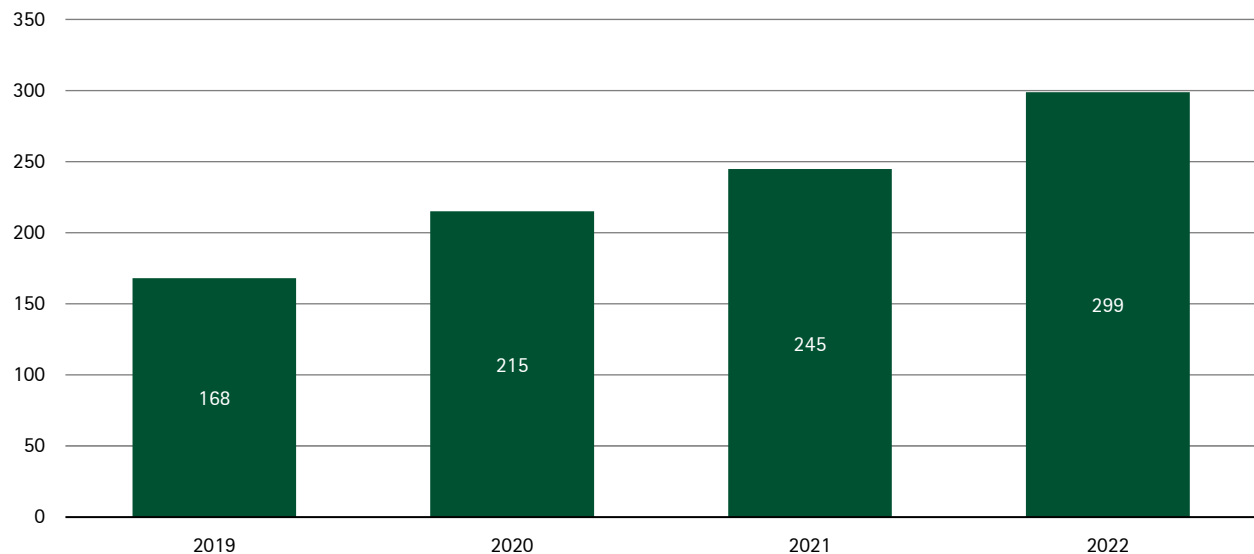
### 2 Forderungsmanagement

- <sup>2</sup> Das kommunale Forderungsmanagement umfasst alle organisatorischen, rechtlichen und technischen Maßnahmen, die der Entstehung, Verwaltung, Überwachung sowie der Einziehung und Vollstreckung öffentlich-rechtlicher als auch privatrechtlicher Forderungen dienen. Die rechtlichen Grundlagen finden sich im Wesentlichen in der SächsGemO, der SächsKomHVO, der SächsKomKBVO, der AO, dem BGB und dem SächsVwVG.
- <sup>3</sup> Danach ist die Gemeinde verpflichtet, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen vorrangig aus selbst zu bestimmenden Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen und im Übrigen aus Steuern zu beschaffen (§ 73 Abs. 2 SächsGemO).
- <sup>4</sup> Die der Gemeinde zustehenden Forderungen sind vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen. Der Zahlungseingang ist zu überwachen (§ 27 SächsKomHVO). Die Gemeinde hat nicht rechtzeitig eingegangene Zahlungen unverzüglich zwangsweise einzuziehen oder die zwangsweise Einziehung zu veranlassen (§ 15 Abs. 2 SächsKomKBVO). Vor der Vollstreckung („Beitreibung“) einer fälligen Forderung ist der Schuldner grundsätzlich (einmalig) zu mahnen (vgl. § 13 Abs. 2 SächsVwVG, § 259 AO). Zugleich ist die Vollstreckung anzukündigen. Eine Stundung von Ansprüchen der Gemeinde ist nur zulässig, wenn ihre Durchsetzung eine erhebliche Härte für den Schuldner bedeuten würde und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet erscheint. Gestundete Beträge sind in der Regel angemessen zu verzinsen (§ 32 Abs. 1 SächsKomHVO bzw. §§ 222 Satz 1, 234 Abs. 1 AO).
- <sup>5</sup> Ohne den planvollen Umgang mit Forderungen drohen den Kommunen Zahlungsverluste, insbesondere durch Zahlungsunfähigkeit der Schuldner oder Zahlungsverjährung (vgl. § 228 AO bzw. § 195 BGB).

### 3 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

- <sup>6</sup> Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben in 32 Gemeinden bis 20.000 EW das Forderungsmanagement geprüft. In diesen stieg der Bestand an fälligen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Forderungen in den Jahren 2019 bis 2022 von insgesamt rd. 32,9 Mio. € auf rd. 46,9 Mio. € an (Steigerung um rd. 43 %). Der Forderungsbestand dieser 32 Kommunen nahm bei einer Durchschnittsbetrachtung je EW stetig zu.

Abbildung: Durchschnittlicher Forderungsbestand je Einwohner (in €)



Quelle: Eigene Darstellung unter Verwendung von vorliegenden Ist-Daten aus den kommunalen Jahresabschlüssen sowie der Einwohnerzahlen des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen.

- <sup>7</sup> Im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen war das Forderungsmanagement bei einer Vielzahl von Kommunen zu beanstanden. Die Erhebungen bezogen sich insbesondere auf den Zeitraum nach dem Entstehen der Forderungen bis zur Einleitung deren Vollstreckung. Die nachfolgend genannten Kommunen waren hierfür beispielgebend.

### 3.1 Ansteigende Forderungsbestände

- <sup>8</sup> In der Stadt Regis-Breitingen stieg die Summe der öffentlich-rechtlichen Forderungen von rd. 125 T€ zum 31. Dezember 2015 auf rd. 619 T€ zum 31. Dezember 2023 an (Steigerung um rd. 395 %). Die privatrechtlichen Forderungen erhöhten sich im gleichen Zeitraum deutlich um rd. 525 % von rd. 8 T€ auf rd. 50 T€. Damit erhöhte sich der Bestand offener Forderungen bis Ende 2023 um mehr als eine halbe Million €. Die Stadt ergriff teilweise unzureichend oder verspätet Maßnahmen zum Einzug offener Forderungen. Dadurch sanken die Erfolgsaussichten der Einziehung und Vollstreckung. Die Werthaltigkeit der Forderungen war gefährdet, während sich demgegenüber der Personal- und Sachkostenaufwand für den Forderungseinzug erhöhte. Durch die fehlende Liquidität entstanden der Stadt wirtschaftliche Nachteile.
- <sup>9</sup> Die Kommunen haben sich jederzeit einen vollständigen Überblick über die ausstehenden Forderungen zu verschaffen und den Forderungsbestand zeitnah abzubauen.
- <sup>10</sup> Die Stadt Regis-Breitingen bestätigte in ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht als auch im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Jahresberichtsbeitrag den Anstieg des Bestandes offener Forderungen. Insbesondere aufgrund der fehlenden Jahresabschlüsse ab 2017 seien die Bewertungen der Forderungen und die erforderlichen Bereinigungen des Forderungsbestandes unterblieben. Aktuell würden sich nach den Angaben der Stadt die Forderungsbestände deutlich reduzierter darstellen. Gleichwohl sei es ihr im Prüfungszeitraum aufgrund geringer Personalkapazitäten und des hohen Arbeitsaufwandes in der Finanzverwaltung nicht vollumfänglich möglich gewesen, alle gesetzlichen Anforderungen an das kommunale Forderungsmanagement zu erfüllen. Die Stadt werde künftig die rechtzeitige und systematische Verfolgung der Forderungen forcieren.

### 3.2 Mangelhaftes Forderungscontrolling

- 11 Mahn- und Überwachungsprozesse fehlten oder waren lückenhaft. In der Folge wurden fällige Forderungen nicht systematisch und somit nicht rechtzeitig durchgesetzt.
- 12 So waren gem. der Dienstanweisung der Stadt Regis-Breitingen zum Forderungsmanagement die Forderungsschuldner max. 21 Tage nach Fälligkeit zu mahnen. Die Auswertung ergab, dass im Zeitraum 2016 bis 2023 jährlich nur 2 bis 8 Mahnläufe durchgeführt wurden. Dies führte zu großen Zeitabständen zwischen den jeweiligen Mahnläufen von bis zu 188 Tagen, in denen fällige Forderungen nicht zeitnah gemahnt wurden.
- 13 In der Stadt Geringswalde gab es kein automatisiertes Mahnverfahren. Mahnläufe wurden grundsätzlich nur zu den Steuerfälligkeiten (bis zu fünfmal pro Jahr) manuell durchgeführt. Forderungen mit anderen Fälligkeiten wurden je nach Bedarf auch zwischendurch einmalig gemahnt und zugleich die Vollstreckung angekündigt. Die Anzahl der Mahnläufe innerhalb eines Jahres konnte nicht pauschal beziffert werden. Es war somit nicht immer sichergestellt, dass Forderungen unverzüglich nach deren Fälligkeit gemahnt wurden.
- 14 In anderen Kommunen wurden fällige Steuerforderungen zweimal gemahnt und die Vollstreckung zweimal angekündigt, bevor Vollstreckungsmaßnahmen eingeleitet wurden. Wiederholt wurde mit einer Mahnung nicht zugleich die Vollstreckung gegenüber den Schuldnern angekündigt. Dies führte zu einem beachtlichen Zeitverzug im Mahnwesen und zu weiteren Arbeitsrückständen beim Forderungseinzug.
- 15 Zur Steigerung der Erfolgsaussichten des Forderungseinzugs ist das Verfahren der Mahnung und Einleitung der Vollstreckung deutlich zu beschleunigen.
- 16 Die Städte Regis-Breitingen und Geringswalde vertraten in ihren Stellungnahmen keine andere Auffassung.

### 3.3 Nicht nachgewiesene Stundungsvoraussetzungen

- 17 Viele der geprüften Kommunen gewährten den Schuldnern Stundungen bzw. Ratenzahlungen, ohne dass die Voraussetzungen hierfür nachweislich vorlagen oder nachprüfbar waren.
- 18 In den Städten Kitzscher und Regis-Breitingen waren bspw. Anträge zu gewährten Stundungen von Steuerforderungen nicht ausreichend begründet. Insbesondere fehlten Nachweise über die persönlichen und wirtschaftlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Schuldners, um feststellen zu können, dass die Durchsetzung des Anspruches bei Fälligkeit für den Schuldner eine erhebliche Härte bedeuten würde (vgl. § 32 Abs. 1 SächsKomHVO bzw. § 222 Satz 1 AO).
- 19 Zudem wurden in der Stadt Regis-Breitingen die Stundungsbescheide in den geprüften Fällen ohne Beschluss des zuständigen Gremiums (Verwaltungsausschuss) erlassen. Stundungszinsen wurden teilweise nicht oder nicht in voller Höhe erhoben (vgl. § 234 Abs. 1 AO).
- 20 Stundungen bzw. Ratenzahlungen dürfen künftig nur gewährt werden, wenn die Voraussetzungen hierfür nachweislich vorliegen. Die Ergebnisse müssen aktenkundig gemacht werden.
- 21 Im Rahmen des Anhörungsverfahrens nahmen die Städte Kitzscher und Regis-Breitingen hierzu nicht Stellung.

### 3.4 Eintritt der Zahlungsverjährung

- 22 In den geprüften Kommunen war teilweise nicht auszuschließen, dass zur Zahlung fällige Forderungen bereits verjährt waren oder zumindest der Eintritt der Verjährung drohte.
- 23 Die Stadt Geringswalde hatte bspw. im Mai 2022 einen offenen Forderungsbestand von rd. 453 T€. Für darin u. a. enthaltene Steuerforderungen i. H. v. rd. 79 T€ mit Fälligkeiten bis Dezember 2016 waren verjährungsunterbrechende Maßnahmen der Stadt nicht dokumentiert. Der Eintritt der Zahlungsverjährung gem. § 228 AO war insoweit nicht auszuschließen. Eine konsequente und systematische Überwachung der Zahlungsverjährung war nicht vorhanden.

- <sup>24</sup> Die Forderungsanalyse bei der **Stadt Regis-Breitingen** offenbarte zum 31. Dezember 2023 u. a. fällige Steuerforderungen von rd. 64 T€ aus den Jahren 2007 bis 2018. Maßnahmen der Stadt zur Verhinderung der Zahlungsverjährung waren z. T. nicht veranlasst worden oder nicht aktenkundig. Die Durchsetzbarkeit der Forderungen war insofern zweifelhaft.
- <sup>25</sup> Die Kommunen haben rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, um drohende Verluste durch den Eintritt der Zahlungsverjährung zu verhindern.
- <sup>26</sup> Die **Stadt Regis-Breitingen** erklärte in ihrer Stellungnahme zum Jahresberichtsbeitrag, dass für einen Teil der aktuell noch offenen Steuerforderungen von rd. 41 T€ Mahnungen erfolgten und im Einzelfall Eintragungen von Sicherungshypotheken in das Grundbuch veranlasst bzw. beantragt wurden. Die **Stadt Geringswalde** äußerte keine gegenteilige Auffassung in ihrer Stellungnahme.

### 3.5 Verfahrens- und Dienstanweisungen

- <sup>27</sup> Die dargelegten Prüfungsergebnisse beruhten oft darauf, dass in den geprüften Kommunen aktuelle und klar formulierte interne Verfahrensanweisungen für das Forderungsmanagement nicht existierten.
- <sup>28</sup> Beispielsweise hatte die **Gemeinde Wermsdorf** noch keine internen Regelungen für das Forderungsmanagement erlassen, die ein einheitliches Verwaltungshandeln gewährleisten. Es fehlten daher insbesondere Regelungen für die Niederschlagung, die Stundung und den Erlass von Forderungen sowie zu den Abläufen des Mahn- und Vollstreckungsverfahrens.
- <sup>29</sup> In der Dienstanweisung der **Stadt Geringswalde** fehlten konkrete Regelungen zur Ausgestaltung des Mahn- und Vollstreckungsverfahrens, insbesondere zu den Fristen, den Zuständigkeiten und den Voraussetzungen für Mahnsperren sowie den Vollstreckungsmöglichkeiten.
- <sup>30</sup> Die Dienstanweisung der **Stadt Regis-Breitingen** zum Forderungsmanagement enthielt keine Verfahrens- und Zuständigkeitsregelungen zur Vollstreckung von Ansprüchen. Für die Gewährung von Stundungen fehlten konkrete Regelungen zu den vorzulegenden Nachweisen, der Dauer und der Überwachung.
- <sup>31</sup> Die Verfahren zur Einziehung und Vollstreckung von Forderungen sind intern eindeutig und umfassend zu regeln.
- <sup>32</sup> In ihrer Stellungnahme teilte die **Gemeinde Wermsdorf** mit, dass eine Dienstanweisung für Vollstreckung, Stundung, Niederschlagung und Erlass sowie weitere Dienstanweisungen für das Finanzwesen bis Ende 2025 erstellt bzw. überarbeitet werden sollen. Die **Stadt Geringswalde** äußerte sich im Rahmen des Anhörungsverfahrens hierzu nicht. Die **Stadt Regis-Breitingen** gab in ihrer Stellungnahme an, entsprechende Dienstanweisungen neu zu erstellen.

## 4 Stellungnahmen

- <sup>33</sup> Das SMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Aussagen und Verbesserungsvorschläge des SRH zum kommunalen Forderungsmanagement keiner weiteren Anmerkungen bedürfen. Das SMI werde die Thematik mit den Rechtsaufsichtsbehörden erörtern.
- <sup>34</sup> Der SSG teilte mit, dass die dargestellten Prüfungsergebnisse die Bedeutung eines wirksamen Forderungsmanagements für die Kommunen unterstreichen und im Einzelfall Verbesserungspotenzial bestehe. Durch die überörtliche Prüfung würden wichtige Handlungsfelder für das kommunale Forderungsmanagement aufgezeigt, die stets unter Berücksichtigung der örtlichen Rahmenbedingungen zu betrachten seien. Im Falle knapper Personalkapazitäten in der Finanzverwaltung sei es mitunter nachvollziehbar, wenn Schwerpunkte gesetzt werden. Die Kommunen seien sich grundsätzlich ihrer Verantwortung für ein rechtskonformes und effizientes Forderungsmanagement bewusst und gewillt, das Forderungsmanagement zu verbessern.

## 5 Schlussbemerkungen

- <sup>35</sup> Im Sinne einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Haushaltsführung ist es erforderlich, dass die Kommunen ihr Forderungsmanagement rechtssicher und effizient ausgestalten. Hierfür sind in den Kommunen aktuelle und eindeutige Verfahrensanweisungen zu erlassen und konsequent umzusetzen.





Vom Großen Kollegium des Sächsischen Rechnungshofs am 28. Oktober 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



# Teil B Kommunen

## Kommunale Haushalte Sachsen 2023 und 2024

Haushaltswirtschaftliche Kenndaten	Sachsen 2023	Sachsen 2024	Flächenländer Ost 2024	Flächenländer West 2024
Steuerdeckungsquote in % <i>Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Gesamtausgaben</i>	31,8	29,3	27,4	37,9
Zinssteuerquote in % <i>Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen</i>	0,9	1,2	1,5	2,6
Zinslastquote in % <i>Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben</i>	0,3	0,3	0,4	1,0
Personalausgabenquote in % <i>Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben</i>	25,4	25,3	25,9	24,0
Investitionsquote in % <i>Anteil der investiven Ausgaben (Sachinvestitionen) an den bereinigten Gesamtausgaben</i>	12,1	11,6	11,7	12,4
Sachinvestitionen in € je Einwohner	455	478	488	593
Zinsausgaben in € je Einwohner	10	14	17	46
Steuereinnahmen (netto) € je Einwohner	1.193	1.203	1.146	1.817
Personalausgaben in € je Einwohner	952	1.037	1.082	1.151
Soziale Leistungen in € je Einwohner	841	973	950	1.121
Finanzierungssaldo in € je Einwohner	50	-170	-134	-349
Verschuldung Kernhaushalt in € je Einwohner	677	785	919	2.248
<i>darunter:</i>				
<i>Kassenkredite in € je Einwohner</i>	<i>108</i>	<i>102</i>	<i>187</i>	<i>469</i>
<i>Kreditmarktschulden in € je Einwohner</i>	<i>499</i>	<i>623</i>	<i>660</i>	<i>1.654</i>
Gesamtverschuldung in € je Einwohner	1.953	2.098	k. A.	k. A.

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

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

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)

Sächsischer Rechnungshof

Sächsischer Rechnungshof

28. Oktober 2025

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.

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.

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.