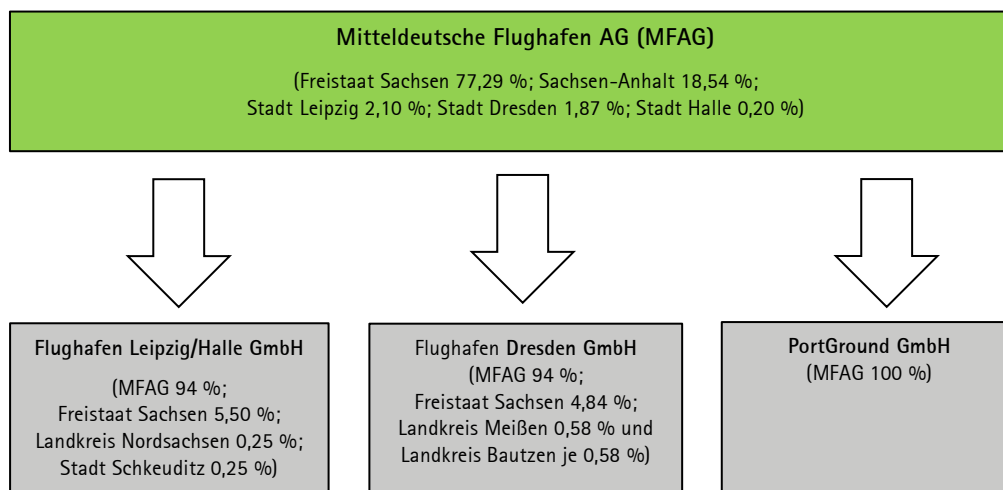


Der Freistaat Sachsen muss seine Verantwortung als Hauptgesellschafter bei der Mitteldeutschen Flughafen AG steuernd wahrnehmen. Ausgehend von den Regelungen der Sächsischen Haushaltsordnung ist eine am wichtigen staatlichen Interesse sowie an Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsätzen ausgerichtete Gesamtstrategie des Freistaates Sachsen, die auch die aufzubringenden staatlichen Mittel transparent darstellt, erforderlich. Der Sächsische Landtag ist insbesondere über daraus resultierende Belastungen für den Staatshaushalt zu informieren.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der Freistaat Sachsen ist mit 77,29 % der Anteilsrechte der Hauptgesellschafter der Mitteldeutschen Flughafen AG (MFAG) und gleichzeitig direkter Minderheitsgesellschafter der beiden Flughafentochtergesellschaften (Flughafen Leipzig/Halle GmbH - Anteil 5,50 % sowie Flughafen Dresden GmbH - Anteil 4,84 %). Das Mutterunternehmen MFAG als Aktiengesellschaft ist jeweils zu 94 % an der Flughafen Leipzig/Halle GmbH (FLH) sowie an der Flughafen Dresden GmbH (FHD) beteiligt. Weitere Gesellschafter der MFAG sind das Land Sachsen-Anhalt (18,54 %), die Stadt Leipzig (2,10 %), die Landeshauptstadt Dresden (1,87 %) und die Stadt Halle (0,20 %).

Abbildung 1: Beteiligungsverhältnisse der MFAG-Unternehmensgruppe (bei Redaktionsschluss)



Quelle: Eigene Darstellung.

- ² Die MFAG hat im Wesentlichen eine Holding- und Managementfunktion, während die beiden Flughafentochterunternehmen gemeinsam mit dem Tochterunternehmen PortGround GmbH das operative Geschäft ausüben. Gegenstand der Prüfung, die den Zeitraum 2018 bis einschließlich August 2024 umfasst, war schwerpunktmäßig das Engagement des Freistaates Sachsen als Gesellschafter im Hinblick auf die Geschäftsstrategie der MFAG und das Vorliegen eines wichtigen staatlichen Interesses bei der Unternehmensgruppe. Vom SRH wurde ausschließlich das gem. dem Beschluss der Staatsregierung über die Abgrenzung der Geschäftsbereiche für die zentrale Beteiligungsverwaltung zuständige SMF geprüft. Es fanden keine Prüfungshandlungen bei der MFAG-Unternehmensgruppe statt. Die Rolle der weiteren Gesellschafter, insbesondere des Landes Sachsen-Anhalt, wurde im Rahmen der Prüfung nicht betrachtet.

- ³ Zwischen dem SRH und dem SMF bestand ein grundlegender Dissens zum Verfahren der Gewährung der Akteneinsichtsrechte des SRH. Entgegen der Bitte des SRH, die angeforderten Unterlagen mit Zugriff auf die elektronischen Akten beim SMF in deren Originalstruktur zur Verfügung zu stellen, wurden nach wiederholten Gesprächen und Schriftverkehr insgesamt 25 digitale Mappen mit mehr als 2.000 einzelnen Elementen über mehrere Monate verteilt zur Verfügung gestellt. Eine vom SRH erbetene Vollständigkeitserklärung in Bezug auf die übermittelten Unterlagen zum Stichtag 31. August 2024 wurde vom SMF abgegeben. Das Vorgehen entsprach zwar nicht der ursprünglich geforderten Form der elektronischen Akteneinsicht, wurde aber vom SRH im Interesse der Fortführung der Prüfung mit dem Hinweis, dass diese Verfahrensweise kein Präjudiz für künftige Prüfungen enthält, akzeptiert. Das Vorgehen des SMF führte zu Zeitverzug und zusätzlichem Arbeitsaufwand – sowohl auf Seiten des SRH als auch bei der geprüften Stelle.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Verantwortung des Freistaates Sachsen als Hauptgesellschafter einer Aktiengesellschaft

- ⁴ Der Freistaat Sachsen trägt aus verfassungsrechtlichen Gründen, wenn er sich bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben eines vollständig oder mehrheitlich in staatlicher Hand befindlichen Unternehmens in Privatrechtsform wie der MFAG-Unternehmensgruppe bedient, die Verantwortung für alle Tätigkeiten dieser Unternehmensgruppe. Diese umfasst auch deren unternehmerische Tätigkeit.¹ Mit anderen Worten besteht für den Hauptgesellschafter eine Einwirkungspflicht. Die Pflicht folgt vorrangig aus dem Demokratieprinzip des Art. 1 Satz 2 der Sächsischen Verfassung. Danach muss alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter demokratisch legitimiert sein, sich also auf den Willen des Volkes zurückführen lassen. Nimmt der Freistaat öffentliche Aufgaben mittels eines Unternehmens wahr, muss eine durchgängige demokratische Legitimationskette zwischen dem Volk über dessen gewählte Vertreter bis zu den letztlich handelnden Akteuren bestehen.² Die Mitglieder des Vertretungsorgans eines privatrechtlichen Unternehmens, an welchem der Staat mehrheitlich beteiligt ist, unterliegen dabei hinsichtlich ihrer Unternehmensführung besonderer Beobachtung der öffentlichen Hand.
- ⁵ Auch wenn dem Freistaat aufgrund der Rechtsform der MFAG als AG direkte Einwirkungsmöglichkeiten auf die Gesellschaft fehlen, bestehen verschiedene Einflussmöglichkeiten für ihn als Hauptgesellschafter, um die Interessen des Freistaates durchzusetzen. Nach dem AktG obliegt es dem Freistaat Sachsen als Mehrheitsaktionär, seine Rechte in Angelegenheiten der Gesellschaft nach § 118 Abs. 1 AktG in der Hauptversammlung auszuüben. Als Aktionär nimmt der Freistaat Sachsen zudem seine Interessen über von der Hauptversammlung gewählte, grundsätzlich nicht weisungsgebundene Vertreter im Aufsichtsrat wahr. Für eine Einflussnahme kann er die auf seine Veranlassung gewählten Aufsichtsräte auf Aufsichtsratssitzungen inhaltlich vorbereiten. Er hat ferner die Möglichkeit, Aufsichtsräte unter bestimmten Voraussetzungen abzuwählen. Eine weitere Steuerungsmöglichkeit liegt in den Vorgaben von Zielvereinbarungen für die Mitglieder des Vorstands, die die Interessen des Freistaates widerspiegeln. Eine Einflussnahme ist zudem über Gewährleistungen oder finanzielle Leistungen des Gesellschafters möglich. Wenn mit den aufgeführten Maßnahmen die Interessen des Freistaates immer noch nicht ausreichend durchgesetzt werden können, besteht schließlich die Möglichkeit eines Wechsels der Rechtsform als Ultima Ratio.
- ⁶ Im Ergebnis der Prüfung beschränkte sich das SMF als die für Beteiligungsverwaltung zuständige Stelle auf einige Möglichkeiten nach dem Aktienrecht. Der zuständige Referatsleiter des SMF vertrat den Freistaat Sachsen bei allen Anteilseigner- und Gesellschafterversammlungen. Bei den Aufsichtsratssitzungen der MFAG, der FLH sowie der FHD war er im Regelfall als Gast anwesend. Das SMF schlug zudem Aufsichtsräte zur Wahl vor, die der Aufsichtsrat nach § 124 Abs. 3 Satz 1 AktG wiederum der Hauptversammlung zur Wahl vorschlug. Weiterhin bereitete es den damaligen Staatsminister der Finanzen auf die Sitzungen als Aufsichtsratsmitglied inhaltlich vor. Aus den Akten war eine entsprechende Vorbereitung der weiteren auf Veranlassung des Freistaates gewählten Aufsichtsratsmitglieder nicht ersichtlich. Das SMF sieht sich in keiner darüberhinausgehenden Verantwortung und begibt sich in eine letztlich passive Rolle. Damit besteht das Risiko eines Kontroll- und Steuerungsdefizits in Bezug auf die Unternehmensgruppe.

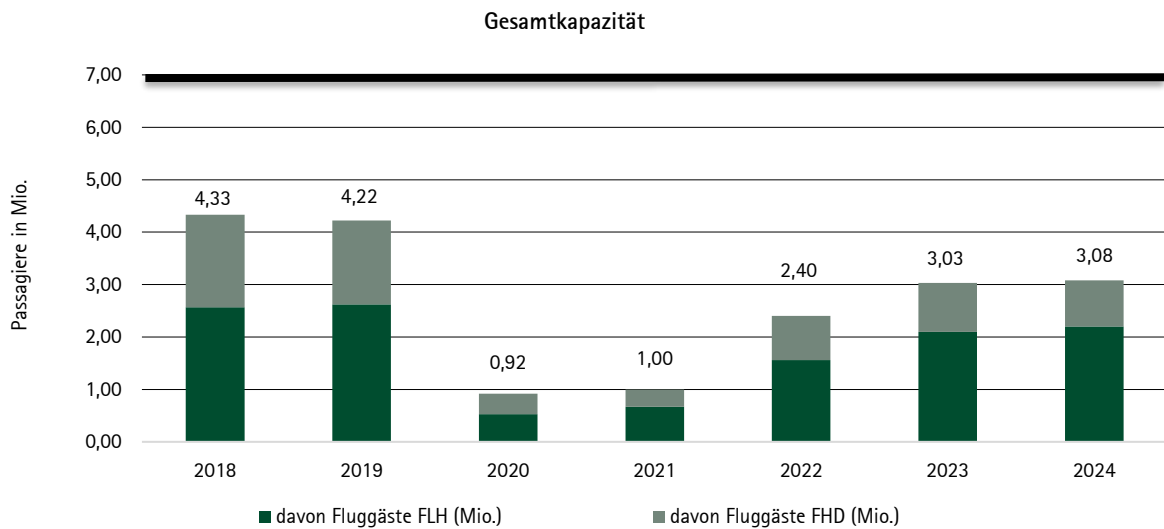
¹ Vgl. BVerfG, Urt. v. 7. November 2017 – 2 BvE 2/11, BeckRS 2017, 130229, u. a. 3. und 4. Leitsatz.

² Vgl. BVerfG, Urt. v. 7. November 2017 – 2 BvE 2/11, BeckRS 2017, 130229, Rn. 221 ff.; Oppenländer/Trölitzsch GmbH-GF-HdB/Gerhard, 4. Aufl. 2025, § 46 Rn. 11 m.w.N.

2.2 Notwendige Steuerung und Einflussnahme

- 7 Die mögliche Gesamtkapazität beider Flughäfen umfasst 7 Mio. Passagiere jährlich, je Flughafen 3,5 Mio. Passagiere. Seit Jahren, d. h. auch schon vor der Corona-Pandemie, wird diese Kapazität an beiden Flughäfen deutlich unterschritten. Im Jahr 2024 betrug die Auslastung bei der FHD im Vergleich zur Kapazität im Passagierbereich lediglich rd. 25 %, während sie bei der FLH bei rd. 63 % lag.

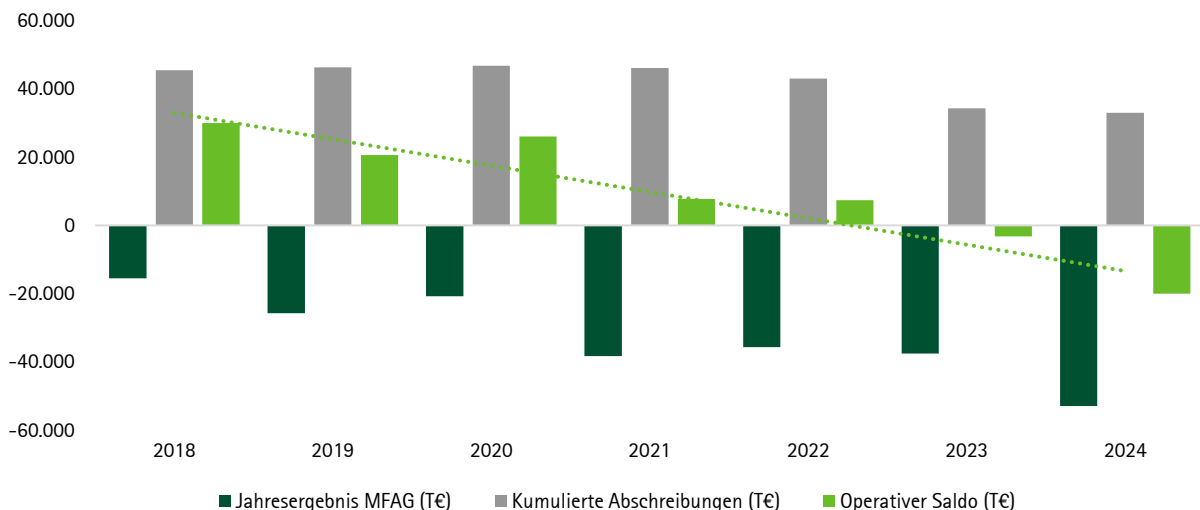
Abbildung 2: Passagierauslastung an beiden sächsischen Flughäfen



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Jahresabschlüsse der MFAG-Unternehmensgruppe.

- 8 Die fehlende Auslastung hat wirtschaftliche Folgen. Die MFAG-Unternehmensgruppe hat fortwährend negative Jahresergebnisse zu verzeichnen. Inzwischen werden Abschreibungen auch nicht mehr anteilig aus dem operativen Geschäft erwirtschaftet. Seit 2023 erzielt die MFAG ferner operative Verluste. Das bedeutet, selbst wenn man die Abschreibungen auf das Anlagevermögen unberücksichtigt ließe, wäre das Unternehmensergebnis negativ.

Abbildung 3: Verhältnis Jahresergebnis zu Abschreibungen – MFAG



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Jahresabschlüsse der MFAG-Unternehmensgruppe.

- ⁹ Die Grafik zeigt, dass diese Entwicklung absehbar war. Gleichwohl wurden von der Beteiligungsverwaltung keine eigenen und untersetzten gesamtstrategischen Überlegungen aus Sicht des Freistaates Sachsen in die Gesellschaft eingebracht. Vor dem Hintergrund des § 65 Abs. 1 Nr. 1 SäHO, nach dem sich der Staat an einem Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts nur beteiligen soll, wenn ein wichtiges staatliches Interesse vorliegt und sich der vom Staat angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt, wäre das aber geboten gewesen. Diese Regelung gilt nicht nur für das Eingehen der Beteiligung. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen ist vielmehr fortlaufend im Blick zu behalten. Das SMF ist damit als beteiligungsverwaltende Stelle gehalten, sich mit dem wichtigen staatlichen Interesse regelmäßig auseinanderzusetzen und zu prüfen, ob sich der angestrebte Zweck nicht besser oder wirtschaftlicher erreichen lässt. Dazu fehlt ein eigenes, an Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsaspekten gemessenes Gesamtkonzept zur Beteiligung an der MFAG-Unternehmensgruppe, das auch die durch den Freistaat Sachsen aufzuwendenden finanziellen Mittel umfassend und transparent darstellt.
- ¹⁰ Das SMF hatte frühzeitig den Unterstützungs- und Sanierungsbedarf der MFAG-Unternehmensgruppe erkannt, zog sich jedoch auf die aktienrechtliche Verantwortung von Vorstand und Aufsichtsrat zurück und sah den Freistaat Sachsen primär in der Rolle des Kapitalgebers. Es hat im Prüfungszeitraum vom Unternehmen selbst die Erarbeitung einer Strategie erwartet, ohne dafür einen finanziellen Rahmen zu setzen. Aus verfassungsrechtlichen Gründen und nach den Regelungen der Sächsischen Haushaltsordnung ergibt sich eine darüberhinausgehende Verantwortung. Gerade im Rahmen der laufenden Sanierung ist diese Verantwortung besonders ausgeprägt. Der Freistaat Sachsen bedarf als Hauptgesellschafter einer Gesamtperspektive und einer zukunftsfähigen Ausrichtung der Unternehmensgruppe.
- ¹¹ Letztlich wurde auf Betreiben der beteiligten Banken ein sog. S6-Gutachten als Grundlage einer Sanierung erstellt, das die Sanierungsfähigkeit des Unternehmens in der Krisensituation aufzeigt. Im Zusammenhang mit der Sanierung strebt die MFAG bis 2026 „die schwarze Null“ an.³ Eine Strategie der Beteiligungsverwaltung für den Fall, dass die im Gutachten als optimistisch bescheinigten Prognosen nicht eintreten, ist nicht bekannt. Das SMF steht jedoch auch hinsichtlich bestehender Umsetzungsrisiken im Rahmen der Sanierung in der Verantwortung, bei Bedarf frühzeitig gegenzusteuern. Eine ungewisse Entwicklung verbunden mit einem ungewissen Mittelaufwand ist für den Freistaat nicht hinnehmbar.

2.3 Wichtiges staatliches Interesse

- ¹² Das wichtige staatliche Interesse als Voraussetzung nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 SäHO für die Gründung und den Bestand von staatlichen Unternehmen ist seit Jahren für die Unternehmen der MFAG-Unternehmensgruppe im Beteiligungsbericht unverändert definiert. Aktuelle Entwicklungen bzw. besondere Situationen der letzten Jahre werden nicht reflektiert. Die Inhalte sind pauschal formuliert und zudem nicht nachprüfbar oder messbar. Insbesondere die Auswirkungen fundamentaler Krisen (z. B. Coronapandemie, russischer Angriffskrieg gegen die Ukraine), das veränderte Reiseverhalten, die hohen Abfertigungskosten an beiden Flughäfen sowie der Wegfall von Flugverbindungen und nicht zuletzt auch die rückläufige Bevölkerungsentwicklung⁴ im Freistaat Sachsen wurden im Prüfungszeitraum vom SMF nicht zum Anlass genommen, um die Erreichbarkeit der mit der Unternehmensbeteiligung verfolgten Ziele zu überprüfen.
- ¹³ Das regelmäßige Überprüfen des wichtigen staatlichen Interesses ist jedoch eine Daueraufgabe des SMF, mit der zugleich eine Steuerungs- und Kontrollfunktion für staatliche Ziele einhergeht. Im Public Corporate Governance Kodex (PCGK) des Freistaates Sachsen, dessen Erstellung unter der Federführung des SMF selbst erfolgte, ist eine regelmäßige Weiterentwicklung der strategischen Ziele durch die zentrale Beteiligungsverwaltung mit den jeweiligen Ressorts vorgesehen.⁵ Stattdessen hat das SMF als zentrale Beteiligungsverwaltung auf das SMWA als Fachressort verwiesen und insofern seine eigene Regelung im PCGK nicht beachtet.

³ Politikbrief der MFAG März 2025, <https://www.mdf-ag.com/unternehmen/politikbrief/politikbrief-maerz-2025/#c47022>, zuletzt geöffnet am 31. März 2026.

⁴ Vgl. <https://www.bevoelkerungsmonitor.sachsen.de/ergebnisse-8rbv-sachsen.html>, abgerufen am 16. Januar 2026.

⁵ Vgl. PCGK Sachsen, Rn 91.

2.4 Flughafen Dresden

- ¹⁴ Nach den Angaben des Wirtschaftsprüfers im Jahresabschluss 2023 wird das Eigenkapital der dauerdefizitären FHD in wenigen Jahren aufgebraucht sein. Der Wirtschaftsprüfer führt ferner aus, dass der Betrieb zweier Flughäfen mit einem Potenzial von jeweils 3,5 Mio. Passagieren bei 4,1 Mio. Einwohnern im Freistaat Sachsen „womöglich nicht rein betriebswirtschaftlich möglich“ sei.⁶ Hinzu kommt, dass nach aktueller Bevölkerungsprognose die Einwohnerzahl im Freistaat Sachsen weiter sinken wird.
- ¹⁵ Die Kapazität der FHD im Passagierbereich wird nicht annähernd ausgelastet. So betrug die Auslastung im Verhältnis zur Kapazitätsgrenze im Jahr 2024 lediglich rd. 25 %. Selbst in der Zeit vor der Corona-Pandemie lag die Auslastung zurückgehend bis zum Jahr 2018 bei maximal rd. 50 %. Ungeachtet dessen wird durch das SMF auch im Beteiligungsbericht 2024 unverändert seit 2016 als strategisches Ziel für die FHD die „Erhöhung der Leistungsfähigkeit der sächsischen Verkehrsinfrastruktur“ angegeben. Der unbefangene Leser gewinnt hier den Eindruck, dass für die FHD ein Kapazitätsausbau der Infrastruktur angestrebt wird.
- ¹⁶ Das Engagement des Freistaates Sachsen im Hinblick auf die FHD ist nicht mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oder Bedarfsanalysen untersetzt. Insbesondere vor dem Hintergrund der fehlenden Kostendeckung, des fortwährenden Eigenkapitalverzehrs sowie der Notwendigkeit staatlicher Unterstützung wäre diese erforderlich.

2.5 Haushaltstransparenz und parlamentarisches Budgetrecht

- ¹⁷ Übersichtlichkeit und Genauigkeit bei den Einnahmen und Ausgaben sind zentrale Punkte für die Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts, welches neben der Bewilligung des Staatshaushalts per Gesetz auch die Kontrolle und Entlastung gegenüber der Staatsregierung umfasst. Allein die jährlichen Veranschlagungen unter Kap. 15 21 (Betriebe und Beteiligungen) spiegeln nicht alle im Zusammenhang mit der MFAG-Unternehmensgruppe aufgewendeten Beträge wider.

⁶ Vgl. Seite 9 geprüfter JA MFAG 2023, ebenso Seite 12 geprüfter Lagebericht FHD 2023.

Abbildung 4: Leistungen des Freistaates im Zusammenhang mit der MFAG-Unternehmensgruppe in 2018 bis 2024⁷

Art der Leistung	Jahr	bei 15 21 unter Bezug auf MFAG vorgesehen ⁸	tatsächlich im Zusammenhang mit der Unternehmensgruppe geleistete Beträge	betroffene Haushaltsstellen
Erstattung sicherheitsrelevanter Aufwendungen	2024	0,00 T€	4.300,00 T€	laufende Zuschüsse (Titel 682 01)
	2018	1.000,00 T€ ⁹	1.179,02 T€	Kapitalzuführungen (Titel 831 01)
Kapitalzuführungen an die MFAG	2019	1.000,00 T€ ¹⁰	1.178,13 T€	Kapitalzuführungen (Titel 831 01)
	2020	1.000,00 T€ ¹¹	518,39 T€	Kapitalzuführungen (Titel 831 01)
	2021	2.700,00 T€	0,00 T€	Kapitalzuführungen (Titel 831 01)
	2022	0,00 T€	411,80 T€	Kapitalzuführungen (Titel 831 01)
	2023	2.500,00 T€	0,00 T€	Kapitalzuführungen (Titel 831 01)
Darlehen an die MFAG	2023	0,00 T€	15.000,00 T€	Darlehen an Beteiligungsunternehmen (Titel 86101)
Umwandlung von Darlehen in Eigenkapital	2018	---	18.970,00 T€	Keine Haushaltsstelle betroffen, da Umwandlung in Eigenkapital auf Unternehmensebene
Umfeldmaßnahmen	2023	0,00 T€	5.000,00 T€	Kapitel 1503 (Titel 883 13)
	2024	0,00 T€	5.000,00 T€	Kapitel 1503 (Titel 883 13)
Gesamtsumme		8.200,00 T€	51.557,34 T€	

Quelle: Eigene Darstellung.

- ¹⁸ So wurden bspw. staatliche Mittel zur Akzeptanz der FLH unter Mitwirkung des für die MFAG zuständigen Referates im SMF aus einem anderen Haushaltskapitel für „Umfeldmaßnahmen“ eingesetzt. Zudem sind bislang mit Darlehensforderungen des Freistaates Sachsen aufgerechnete Sicherheitsaufwendungen (u. a. öffentliche Sicherheit, Brandbekämpfung) der FLH nicht konkret im Haushaltsplan beziffert worden. Außerdem ist unklar, in welchem Umfang solche noch offen sind und mit welchen betragsmäßigen Auswirkungen für den Staatshaushalt in der Zukunft insoweit noch zu rechnen ist.¹² Letzteres führt zu einem Risiko für künftige Staatshaushalte.

⁷ Darstellung ohne Berücksichtigung der Mittel aus dem Corona-Bewältigungsfonds.

⁸ Vgl. Erläuterungen bei den jeweiligen Haushaltstiteln in Kap. 15 21.

⁹ Als Ansatz „Vorsorge“ im Haushaltsplan vorhanden (keine direkte Zuordnung für MFAG-Unternehmensgruppe).

¹⁰ Als Ansatz „Vorsorge“ im Haushaltsplan vorhanden (keine direkte Zuordnung für MFAG-Unternehmensgruppe).

¹¹ Als Ansatz „Vorsorge“ im Haushaltsplan vorhanden (keine direkte Zuordnung für MFAG-Unternehmensgruppe).

¹² Vgl. Tag 24 vom 15. Januar 2026: Sachsen wolle 75 Mio. € für Verluste der FHD im Zeitraum von 2027 bis 2029 allein aufbringen.

- ¹⁹ Mitte des Jahres 2024 verlangten die Konsortialbanken als Voraussetzung für eine weitere Kreditierung der MFAG eine Erklärung zum weiteren Engagement der Hauptgesellschafter. Die geforderte Erklärung gaben die Ministerpräsidenten von Sachsen und Sachsen-Anhalt für die beiden Länder als Hauptgesellschafter im Juni 2024 in einem gemeinsamen Dokument ab. Dabei wurden auch finanzielle Leistungen des Freistaates Sachsen in den Jahren 2025 und 2026 zugesagt. In der Erklärung hieß es: „Im August 2025 wird der Freistaat einen Zuschuss i. H. v. 40 Mio. € und im Februar 2026 schließlich einen Zuschuss i. H. v. 37 Mio. € gewähren.“ Die Erklärung zur Unterstützung der MFAG-Unternehmensgruppe durch beide Länder erfolgte unter Haushaltsvorbehalt. Der Haushaltsentwurf mit den im Nachgang veranschlagten insgesamt 77 Mio. € für 2025 und 2026 wurde dem (neuen) Sächsischen Landtag am 24. März 2025 zugeleitet. Faktisch hat die gemeinsame Erklärung im Juni 2024 eine Vorwirkung für die Haushaltsperiode 2025/2026 geschaffen. Der Sächsische Verfassungsgerichtshof hat in anderem Zusammenhang ausdrücklich gemahnt, die Dispositionsfreiheit des Gesetzgebers in Bezug auf künftige Haushaltsperioden zu schützen. Die Budgethoheit des Gesetzgebers könnte weitgehend ausgehöhlt werden, wenn im Rahmen der staatlichen Haushaltswirtschaft vorhersehbar Vorwirkungen auf künftige Haushaltsperioden erzeugt werden, die angesichts ihrer außenwirksamen Begründung eine „unabweisbare Veranschlagungspflicht des Gesetzgebers“ für die Zukunft schaffen würden.¹³ Die Bewilligung von Haushaltsmitteln ist dem Parlament vorbehalten. Aufgrund der faktischen Wirkung der Erklärung des Ministerpräsidenten für den neuen Doppelhaushalt wäre vor deren Abgabe eine Befassung des Sächsischen Landtags mit der Angelegenheit angezeigt gewesen.

3 Folgerungen

3.1 Rolle des Freistaates Sachsen als Hauptgesellschafter der Aktiengesellschaft

- ²⁰ Das SMF muss als zentrale Beteiligungsverwaltung des Freistaates auf die MFAG-Unternehmensgruppe sowie deren unternehmerisches Handeln aktiv Einfluss nehmen. Es kann sich nicht ausschließlich aufgrund der bestehenden Rechtsform auf die alleinige Verantwortung von Vorstand und Aufsichtsrat zurückziehen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Unternehmenskrise und der aus dem Staatshaushalt des Freistaates aufgebrachten und weiter aufzubringenden Mittel.

3.2 Notwendigkeit ausreichender Steuerung und Einflussnahme

- ²¹ Das SMF muss bei Krisen sowie möglichen oder bereits bestehenden Fehlentwicklungen aktiv gegensteuern. Dazu gehört die Entwicklung einer eigenen Gesamtstrategie für die gesamte Unternehmensgruppe unter Berücksichtigung des aktuellen staatlichen Interesses, untersetzt mit Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Dabei sollten auch Überlegungen zur gesamten Unternehmensstruktur angestellt werden.¹⁴ Gerade vor dem Hintergrund der Äußerungen des Mitgeschafters Sachsen-Anhalt, nach dem dieser sich ab dem Jahr 2027 nicht mehr mit „Subventionen“ an den Verlusten der FHD beteiligen will¹⁵, sind solche Überlegungen unabdingbar.

3.3 Wichtiges staatliches Interesse

- ²² Die Inhalte zum wichtigen staatlichen Interesse müssen reflektiert, transparent finanziell untersetzt und fortwährend an aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen angepasst werden. Dabei müssen auch die Regelungen im PCGK zur regelmäßigen Weiterentwicklung der strategischen Ziele durch die zentrale Beteiligungsverwaltung konsequent angewendet werden.

3.4 Flughafen Dresden

- ²³ Insbesondere für die FHD ist das mit der Beteiligung verfolgte wichtige staatliche Interesse zu aktualisieren. Da eine eigenständige Kostendeckung der FHD mit dem Betrieb eines Passagierflughafens offensichtlich nicht zu erreichen ist, ist das Engagement des Freistaates Sachsen im Hinblick auf die FHD mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oder Bedarfsanalysen zu untersetzen. Dabei ist auch zu prüfen, ob sich der vom Staat angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt (§ 65 Abs. 1 Nr. 1 SÄHO).

¹³ Vgl. SächsVerfGH v. 29. April 2008 (Vf. 41-I-08), Rn. 183.

¹⁴ Vom Dresdner IHK-Präsident, dem ehemaligen Geschäftsführer der Elbe-Flugzeugwerke GmbH, Herrn Sperl, wurde den Anteilseignern eine Untersuchung bzgl. einer Ausgründung und Privatisierung des Flughafens Dresden als Alternative zur weiteren Subventionsgewährung empfohlen – siehe dazu Presseartikel in Dresdner Neueste Nachrichten vom 20. Dezember 2025.

¹⁵ Siehe hierzu <https://www.airliners.de/flughafen-dresden-finanzierung-loesung-sachsen-anhalt-rueckzug/85128>, zuletzt geöffnet am 16. Januar 2026 und „Wie weiter mit dem Flughafen Dresden?“, Freie Presse vom 2. Januar 2026, und LVZ vom 20. Januar 2026: „Durchbruch im Flughafen-Streit: Sachsen zahlt künftig allein für Airport Dresden“.

3.5 Haushaltstransparenz und parlamentarisches Budgetrecht

- ²⁴ Zur Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts müssen die Veranschlagungen im Haushalt ein aussagekräftiges Gesamtbild des Mitteleinsatzes für die MFAG-Unternehmensgruppe liefern. Dazu gehört die transparente Veranschlagung der zugunsten der MFAG vorgesehenen Haushaltsmittel. In besonderer Weise gilt das für die an das Unternehmen zu erstattenden Sicherheitsaufwendungen. Der Sächsische Landtag ist dabei auch über Zahlungen zu informieren, die über die Haushaltsperiode hinaus absehbar sind.

4 Stellungnahme des SMF

- ²⁵ Das SMF führt aus, die Aufsichtsratsmitglieder könnten nicht nach § 103 Abs. 1 AktG abberufen werden, da diese auf Vorschlag des Aufsichtsrats von der Hauptversammlung gewählt würden. Es teilt zudem mit, es sei nicht üblich, dass die Beteiligungsverwaltung zur Verstärkung ihres Einflusses alle auf Mandat des Freistaates gewählten Aufsichtsräte einheitlich vorbereite. Überdies würde sich bei einer aktiven Einflussnahme auf das unternehmerische Handeln der Unternehmensgruppe der Freistaat der Gefahr einer Haftung aufgrund faktischer Geschäftsführung aussetzen.
- ²⁶ Bei einer Aktiengesellschaft sei die Unternehmensstrategieentwicklung zentraler Bestandteil der Leitungsaufgabe des Vorstands. Dagegen sei die Anteilseignerversammlung kein integraler Bestandteil des Prozesses der Aufstellung einer Unternehmensstrategie.
- ²⁷ Das SMF stimmt zu, dass die Überprüfung des wichtigen staatlichen Interesses eine Daueraufgabe der Beteiligungsverwaltung darstelle. An den diesbezüglichen langfristigen Zielen ändere sich dadurch nichts. Diese würden auf der Grundlage einer veränderten strategischen Ausrichtung weiterverfolgt.
- ²⁸ Laut einer Studie der IW Consult GmbH¹⁶ zähle die FHD zu den wenigen Flughäfen in Deutschland, die durch die Anbindung an internationale Flugverkehrsnetze und europäische Wirtschaftszentren einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Konnektivität der Region leisten würden. Zudem prüfe das Beratungsunternehmen Porsche Consulting die Möglichkeiten eines kostengünstigeren und rentableren Betriebs der FHD. Der SRH irre wegen der Studie der IW Consult GmbH auch darin, dass das Engagement des Freistaates im Hinblick auf die FHD nicht mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unternetzt sei.
- ²⁹ Die Veranschlagung von Haushaltsmitteln für sog. „Umfeldmaßnahmen“ sei systemgerecht außerhalb des Kap. 15 21 (Betriebe und Beteiligungen) erfolgt. Diese Mittel seien nicht der MFAG bzw. einer sonstigen staatlichen Beteiligung zu Gute gekommen.
- ³⁰ Die Erklärung des Ministerpräsidenten von Sachsen zur Unterstützung der MFAG-Unternehmensgruppe im Juni 2024 entfalte weder eine rechtliche Wirkung noch eine faktische Vorwirkung auf die Haushaltsperiode 2025/2026. Eine vor der Unterzeichnung der Erklärung erfolgte Information an den Sächsischen Landtag wäre insofern nicht zielführend gewesen, als die Entscheidung durch den neu konstituierten Landtag nach der Landtagswahl zu treffen gewesen sei. Das SMF führt weiterhin aus, dass eine solche vorherige Information nichts an der schwierigen Entscheidungssituation der Abgeordneten geändert hätte.

5 Schlussbemerkungen

- ³¹ Die Stellungnahme des SMF hinsichtlich der „faktischen Geschäftsführung“ berücksichtigt nicht die aus dem Demokratieprinzip abgeleitete Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und die daraus für die Beteiligungsverwaltung folgenden Konsequenzen. Danach kann die in eine ununterbrochene Legitimationskette eingebundene Ministerialverwaltung dem öffentlichen Unternehmen demokratische Legitimation nur vermitteln, wenn sie auf dessen Tätigkeit Einfluss hat.¹⁷

¹⁶ Abrufbar auf der Internetseite des Instituts der deutschen Wirtschaft e.V. unter: <https://www.iwkoeln.de/studien/lennart-bolwin-henry-goecke-tillman-hoenig-klaus-heiner-roehl-marco-trenz-benita-zink-die-volkswirtschaftliche-relevanz-der-flughafen-leipzig-halle-und-dresden.html>, zuletzt geöffnet am 23. April 2026.

¹⁷ Vgl. BVerfG, Urt. v. 7. November 2017 – 2 BvE 2/11, BeckRS 2017, 130229, Rn. 221 ff.

- ³² Die nicht bindenden Vorschläge zur Aufsichtsratswahl lassen die Möglichkeit zur Abberufung von Aufsichtsratsmitgliedern nach § 103 Abs. 1 i. V. m. § 101 Abs. 1 Satz 2 AktG unberührt. Die zentrale Beteiligungsverwaltung muss alle rechtlich bestehenden Möglichkeiten nutzen, um die Aufsichtsräte zu den Sitzungen über die konkreten Interessen des Freistaates in Bezug auf das Unternehmen zu informieren. Erst so können die auf Veranlassung des Freistaates gewählten Aufsichtsratsmitglieder in die Lage versetzt werden, auch dessen besondere Interessen nach § 65 Abs. 4 Satz 1 SÄHO bei ihrer Tätigkeit zu berücksichtigen.
- ³³ Die durch das SMF erwähnte Studie aus dem Jahr 2026 kann weder die unterlassene Reflektion des staatlichen Interesses, insbesondere im Hinblick auf die FHD, noch fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für zurückliegende Haushaltsjahre ersetzen. Bei Einordnung der Ergebnisse der Studie ist zudem zu berücksichtigen, dass die Studie durch die MFAG selbst in Auftrag gegeben wurde, für deren Fortbestand und weitere staatliche Unterstützung sie als Rechtfertigung dienen soll. Da direkte, indirekte und sog. induzierte Effekte bei der Darstellung der Wertschöpfung zu einem Gesamtwert addiert werden, ist der kausale Beitrag der Flughäfen systematisch nicht berücksichtigt. Es wird zudem nicht differenziert, welche Arbeitsplätze tatsächlich ohne die Flughäfen nicht existieren würden (kausale Effekte) und welche lediglich räumlich benachbart sind (statistische Assoziation). Da die Impact-Studie ökologische Effekte ausblendet, liefert sie kein vollständiges Bild. Der nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 SÄHO als Voraussetzung für eine Unternehmensbeteiligung des Staates erforderliche Variantenvergleich, mit dem zu belegen ist, dass sich der vom Staat angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt, fehlt in der Studie. Die durch die MFAG in Auftrag gegebene Studie kann daher weder die Versäumnisse des Gesellschafters in Bezug auf die MFAG für die Vergangenheit ausräumen, noch als Grundlage für den Fortbestand der Unternehmensgruppe für die Zukunft dienen.
- ³⁴ Bei den Umfeldmaßnahmen ergab sich aus dem Akteninhalt, dass diese entgegen der tatsächlichen Veranschlagung im Interesse der MFAG vorgesehen waren.
- ³⁵ Dass die erste im Juni 2024 abgegebene Erklärung der Ministerpräsidenten Vorwirkungen auf die neue Haushaltsperiode hatte, ergibt sich schon aus dem Umstand, dass die Konsortialbanken eine solche Erklärung als Voraussetzung für die weitere Kreditierung der MFAG verlangten. Der Haushaltsgesetzgeber wurde mit der Erklärung in seiner künftigen Dispositionsfreiheit eingeschränkt. Die Auffassung des SMF, eine vor Unterzeichnung der Erklärung erfolgte Information an den Sächsischen Landtag wäre nicht zielführend gewesen, steht im Übrigen im Widerspruch zur eigenen Verfahrensweise. Denn vor der Abgabe der zweiten Erklärung der Ministerpräsidenten von Sachsen und Sachsen-Anhalt am 30. Januar 2026 über weitere finanzielle Leistungen an die MFAG-Unternehmensgruppe i. H. v. insgesamt 98 Mio. €, von denen rd. 86,4 Mio. € durch den Freistaat zu zahlen sind, hat das SMF zumindest den HFA sowohl mündlich als auch schriftlich in Kenntnis gesetzt.
- ³⁶ Das SMF hat für die MFAG-Unternehmensgruppe eine nachhaltige Gesamtstrategie zu entwickeln. Angesichts der für künftige Staatshaushalte prognostizierten Finanzlücken sind sämtliche Leistungen aus dem sächsischen Staatshaushalt an die Unternehmensgruppe auf das zwingend notwendige Maß zu beschränken. Vor dem Hintergrund der erheblichen Überkapazität beider Flughäfen, der mit der Corona-Pandemie eingetretenen und bis heute andauernden Dauerkrise, der prognostizierten rückläufigen Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen, einem veränderten Reiseverhalten, der Streichung von Flugverbindungen bis hin zum Rückzug ganzer Fluggesellschaften und auch mit Blick auf die Konkurrenzsituation mit anderen Flughäfen ist eine Überprüfung der gesamten Unternehmensstruktur erforderlich. Der Sächsische Landtag ist über alle Auswirkungen auf den Staatshaushalt im Zusammenhang mit der MFAG-Unternehmensgruppe umfassend und transparent zu informieren, um seine Rolle als Haushaltsgesetzgeber sachgerecht ausüben zu können.

