

Teil A Land

I. Staatsfinanzen

Vermögensrechnung

20

Der SRH hat diesen Beitrag in Einheit mit Beitrag Nr. 1 im Jahresbericht 2023 – Band I entwickelt. Der SRH bittet um gemeinsame Beratung dieser Beiträge.

Der SRH bestätigt nach Prüfung der Haushaltsrechnung sowie der Vermögensrechnung für das Hj. 2021 grundsätzlich die Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzuges.

Ausweislich der Vermögensrechnung 2021 übersteigen die Schulden des Freistaates sein Vermögen um rd. 12,4 Mrd. €.

Das SMF hat eine Scheinposition in die Vermögensrechnung 2021 aufgenommen, die angebliche Forderungen des Landes gegenüber dem Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ abbilden soll. Diese Forderungen existieren nicht. Der SRH ersucht das SMF, die Erweiterung bei der Position Forderungen und die damit verbundenen weiteren Änderungen zu verwerfen.

Die in der Vermögensrechnung in Bezug gesetzten Standards staatlicher Doppik gelten als Orientierungsleitfaden und mögen einen Rahmen geben, den das SMF für Sachsen mit einheitlichen Bewertungsmaßstäben ausfüllen sollte.

1 Vorbemerkung

- ¹ Die → **Vermögensrechnung** bildet den Bestand des Vermögens und der Schulden des Freistaates Sachsen zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres ab. Das SMF legt sie jährlich zur Entlastung der Staatsregierung vor. Zweck der Vermögensrechnung nach Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen i. V. m. § 80 Abs. 2 und § 86 SÄHO ist es, das kamerale Rechnungswesen um einen wertmäßigen Nachweis über Vermögen und Schulden sowie deren Veränderung zu erweitern. Dabei muss keine Summengleichheit zwischen Vermögen und Schulden herrschen.
- ² Der SRH richtet bei seiner Prüfung den Blick darauf, ob die Vermögensrechnung belastbare Daten, sachgerechte Bewertungen öffentlicher Güter sowie ausreichend erläuterte Einzelpositionen enthält, die sowohl Ressourcen aufzeigen als auch Belastungen des Vermögens des Freistaates verdeutlichen. Dies ist Voraussetzung für die Erstellung von Mehrjahresvergleichen sowie die Einschätzung der Tragfähigkeit der Haushalte kommender Generationen.
- ³ Die Finanzierung der durch die COVID-19-Pandemie hervorgerufenen Belastungen aus einem Sondervermögen und die dortige Aufnahme der Notlagenkredite schränkte im Jahr 2021 – wie bereits im Jahr 2020 – den finanzwirtschaftlichen Aussagegehalt des sächsischen Haushaltes stark ein. Auch die Vielzahl der Nebenhaushalte insgesamt erschwert den Überblick über die Finanzlage des Landes; vgl. Beitrag Nr. 21, Pkt. 2.
- ⁴ Die Vermögensrechnung kann als Regelwerk der Buchführung und Rechnungslegung ein Instrument sein, umfassend und eindeutig über die Vermögens- und Schuldenlage des Freistaates Sachsen einschließlich seiner Nebenhaushalte zu informieren. Dies setzt u. a. Vollständigkeit voraus. Es sind alle vorhandenen Vermögens- und Schuldenwerte des Freistaates sowie alle Veränderungen zu erfassen, um den Aussagewert der Daten in der Vermögensrechnung zu erhöhen; vgl. Pkt. 12.

⁵ Der SRH hat seine Prüfung auf der Grundlage der Vermögensrechnung 2021 vom 23. Dezember 2022 durchgeführt. Sie ist am 30. Dezember 2022 zusammen mit den weiteren Rechnungslegungsdokumenten für das Hj. 2021 beim SLT eingegangen.¹

2 Gesamtbetrachtung für den Haushaltsvollzug 2021

⁶ Der SRH prüft gem. Art. 100 Verfassung des Freistaates Sachsen die Haushalts- und die Vermögensrechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates und unterrichtet darüber jährlich das Parlament. Mit dem Entlastungsbeschluss bescheinigt dieses der Staatsregierung, die Haushaltsmittel entsprechend seinen Vorgaben im Haushaltsplan verwendet zu haben. Der SLT fasst seinen Beschluss auf der Basis der vom SMF vorgelegten HR und Vermögensrechnung des Freistaates und der Äußerungen des SRH in seinem Jahresbericht.

⁷ Die Sächsische Staatsregierung hat mit der Haushalts- und der Vermögensrechnung vom 23. Dezember 2022 die Rechenschaft über den Haushaltsvollzug im Jahr 2021 erbracht.

⁸ Die Ergebnisse der Prüfung der HR 2021 hat der SRH in den Beiträgen Nr. 1 bis 3 im Band I seines Jahresberichtes 2023 dargestellt, den der Rechnungshof am 29. Juni 2023 veröffentlicht hat.² Über die Ergebnisse der Prüfung der Vermögensrechnung 2021 berichtet er in den folgenden Abschnitten.

⁹ Nach der Prüfung der Haushaltsrechnung sowie der Vermögensrechnung für das Hj. 2021 bestätigt der SRH grundsätzlich die Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzuges im Rahmen der geltenden Regelungen.

3 Änderung von Positionen in der Vermögensrechnung 2021

¹⁰ In der Vermögensrechnung 2021 hat das SMF an verschiedenen Stellen Anpassungen an den Anfangswerten 2021 vorgenommen. In der nach Tz. 21 folgenden Übersicht 1 sind die geänderten Werte durch Rahmen mit Strichlinie gekennzeichnet.

¹¹ Dies betrifft in der Gesamtübersicht der Vermögensrechnung 2021 (dort Seiten 8 und 9) folgende Einzelpositionen:

■ auf der Vermögensseite

- B. III. Sondervermögen – durch Erweiterung des Saldenübertrages um Fondsschulden
- C. IV. Forderungen gegenüber Beteiligungen – durch Untergliederung Sonstige Forderungen gegenüber Sondervermögen

sowie

■ auf der Schuldenseite

- A. III. Landesschatzanweisungen für Notlagenkredite – durch Umgliederung aus Rückstellungen
- E. I. Sonstige Rückstellungen – durch Umgliederung an Landesschatzanweisungen.

¹² Die Anpassungen auf der Schuldenseite gehen auf eine Anregung des SRH zurück.³

¹³ Im Gefüge der Vermögensrechnung führen die vom SMF zum Vorjahr 2020 vorgenommenen Veränderungen bei den Positionen Sondervermögen und Forderungen zu Verschiebungen. Das Gleiche gilt für die Anlage 1 zur Vermögensrechnung. Der finanzielle Aussagewert zu den Einzelpositionen ändert sich erheblich.

¹ LT-Drs. 7/12033; die Unterlagen sind öffentlich auf der Internetseite des SMF zugänglich, [Vermögensrechnung 2021](#); zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

² [Jahresbericht 2023 des SRH - Band I](#).

³ [Jahresbericht 2022 des SRH - Band II, Beitrag Nr. 24, Pkt. 9.2, Tz. 59 bis 65](#).

- ¹⁴ Die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und die Standards staatlicher Doppik, an denen sich das SMF bei der Erstellung der Vermögensrechnung orientiert, halten am handelsrechtlichen Grundsatz der → Bilanzidentität gem. § 252 Abs. 1 Nr. 1 HGB fest. Danach müssen die Wertansätze in der Anfangsbilanz des Geschäftsjahres mit denen der Schlussbilanz des vorherigen Geschäftsjahres übereinstimmen. Dies war, wie oben geschildert, im Fall der Vermögensrechnung 2021 nicht bei allen Positionen der Fall. Begründete Änderungen können buchmäßig im laufenden Jahr erfolgen.
- ¹⁵ Insgesamt haben diese Änderungen keine finanziellen Auswirkungen auf die Summen und auf den Saldo von Vermögen und Schulden des Freistaates.
- ¹⁶ Der SRH äußert sich in diesem Beitrag zu den betroffenen Positionen auf der Vermögensseite im Zusammenhang mit Bemerkungen zur jeweiligen Untergliederung der Vermögensrechnung, z. T. am Beispiel einer eigenen Darstellung; vgl. unten Pkt. 7.3.1 und Pkt. 8.2.
- ¹⁷ Die weitere Prüfung erbrachte darüber hinaus Feststellungen bzgl. der Abbildung von Stiftungsvermögen, Kasenserstärkungsmitteln und Rückstellungen; siehe unten Pkt. 7.2, 9.2 und 9.3.

4 Festgestelltes Ergebnis der Vermögensrechnung 2021

- ¹⁸ Das SMF bezifferte in der Vermögensrechnung 2021 den Bestand des Vermögens zum Ende des Jahres mit 40.121.841.299,50 € und den Bestand der Schulden mit 52.505.344.263,23 €.
- ¹⁹ Die Schulden überstiegen im Hj. 2021 damit das Vermögen um rd. 12,4 Mrd. €.

5 Gesamtbetrachtung von Vermögen und Schulden

- ²⁰ Das SMF hat das Vermögen und die Schulden des Freistaates Sachsen zum 31. Dezember 2021 nebst den jeweiligen Anfangsbeständen der einzelnen Positionen zum 1. Januar 2021 mit den in Übersicht 1 angegebenen Werten dargestellt.
- ²¹ Wegen der oben im Pkt. 3 genannten Änderungen ist der Vergleich einiger Positionen mit den Vorjahreswerten erschwert. Denn die geänderten Anfangswerte gegenüber dem letzten Abschluss erzeugen erhöhten Erläuterungsbedarf. Der SRH sieht in der folgenden Übersicht 1 – anders als noch in der vorherigen Berichterstattung – von der Darstellung der relativen Veränderungen zum Schlusswert des Vorjahres vorerst ab.

Übersicht 1: Vermögens- und Schuldenlage des Freistaates Sachsen (€)

		Schlusswerte Vermögensrechnung 2020	Vermögensrechnung 2021	
		31.12.2020	01.01.2021	31.12.2021
Vermögen				
A.	Sachvermögen	11.726.187.705	11.726.187.705	11.953.929.412
I.	Grundvermögen für eigene Zwecke	7.763.346.858	7.763.346.858	8.065.504.180
II.	Straßeninfrastrukturvermögen	3.540.816.761	3.540.816.761	3.459.869.414
III.	Kunst- und Sammlungsgegenstände	47.362.318	47.362.318	51.226.550
IV.	Bewegliches Anlagevermögen	374.661.768	374.661.768	377.329.268
B.	Finanzvermögen	22.348.101.917	20.592.414.848	20.636.977.708
I.	Beteiligungen	7.447.441.184	7.447.441.184	7.528.892.973
II.	Stiftungsvermögen	94.281.187	94.281.187	78.633.850
III.	Sondervermögen	3.342.432.409	1.586.745.339	455.954.138
IV.	Ansprungen für Pensionsverpflichtungen	8.701.818.125	8.701.818.125	9.466.714.084
V.	Rücklagen	2.491.324.235	2.491.324.235	2.833.238.193
VI.	Ausleihungen	270.804.778	270.804.778	273.544.471
C.	Forderungen	4.792.386.350	6.548.073.420	7.467.383.432
I.	Offene Sollstellungen der Kassen	725.163.235	725.163.235	773.838.845
II.	Steuerforderungen	2.017.022.176	2.017.022.176	2.233.113.093
III.	Forderungen aus Zuweisungen, Erstattungen, Transfers	272.930.477	272.930.477	260.306.799
IV.	Forderungen gegenüber Beteiligungen	1.758.296.491	3.513.983.560	4.188.174.610
V.	Sonstige Forderungen	18.973.972	18.973.972	11.950.085
D.	Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten	68.109.506	68.109.506	63.550.747
Summe Vermögen		38.934.785.478	38.934.785.478	40.121.841.299
Schulden				
A.	Kapitalmarktschulden	3.754.645.941	5.510.333.010	5.959.645.941
I.	Landesschatzanweisungen	1.850.000.000	1.850.000.000	2.750.000.000
II.	Schuldscheindarlehen	1.904.645.941	1.904.645.941	1.209.645.941
III.	Landesschatzanweisungen für Notlagenkredite gem. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen	0	1.755.687.069	2.000.000.000
B.	Kassenverstärkungsmittel	5.869.129.328	5.869.129.328	5.767.415.638
I.	Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten	720.000.000	720.000.000	680.000.000
II.	Kassenmittel von Rücklagen, Sondervermögen, Ansprungen für Pensionsverpflichtungen	4.801.813.520	4.801.813.520	4.637.582.763
III.	Kassenmittel von Sonstigen	347.315.807	347.315.807	449.832.876
C.	Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung	30.562.662.469	30.562.662.469	33.985.328.053
I.	Pensionsverpflichtungen	17.869.568.899	17.869.568.899	22.157.887.747
II.	Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG	12.693.093.570	12.693.093.570	11.827.440.306
D.	Verbindlichkeiten	6.001.390.944	6.001.390.944	6.364.577.545
I.	Steuerverbindlichkeiten	1.272.896.501	1.272.896.501	1.415.982.350
II.	Verbindlichkeiten aus Fördermittelbescheiden	2.988.564.920	2.988.564.920	3.279.829.304
III.	Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen	1.346.110.843	1.346.110.843	1.297.972.779
IV.	Verbindlichkeiten aus durchlaufenden Geldern	393.818.680	393.818.680	370.793.111
E.	Rückstellungen	1.776.887.069	21.200.000	428.377.087
Summe Schulden		47.964.715.751	47.964.715.751	52.505.344.263

Quelle: 2020 Vermögensrechnung 2. und korrigierte Fassung; 2021 Vermögensrechnung.

Hinweise: Durch Rahmen mit Strichlinie sind die Anfangswerte 2021 besonders gekennzeichnet, die von den Schlusswerten der Vermögensrechnung 2020 abweichen.

Auf der Vermögensseite in B. II. ist der Wert des Stiftungsvermögens zum 31. Dezember 2021 um 20 Mio. € zu niedrig ausgewiesen; vgl. unten Pkt. 7.2.

Auf der Schuldenseite in B. II. ist der Wert der Kassenmittel zum 31. Dezember 2021 um 109 Mio. € zu niedrig ausgewiesen; vgl. unten Pkt. 9.2. Weiterhin ist in E. der Wert der Rückstellungen um 381 Mio. € zu hoch ausgewiesen; vgl. unten Pkt. 9.3.

22 Im Vergleich zum Vorjahr wuchs das Vermögen des Freistaates um 1,2 Mrd. € an. Dies entspricht einer Zunahme gegenüber 2020 um 3 %. Eine hervorzuhebende Position ist dabei der Anstieg der Ansparungen für Pensionsverpflichtungen um 765 Mio. €. Dies geht auf höhere Zuführungen an den Generationenfonds zurück. Die Notwendigkeit der Aufstockung ließ das SMF anhand eines versicherungsmathematischen Gutachtens ermitteln.

23 Die Schulden stiegen im Hj. 2021 um 4,5 Mrd. € an. Die Veränderung gegenüber 2020 fiel hier mit 9 % deutlich höher aus als beim Vermögen. Die größte Zunahme war bei den Pensionsverpflichtungen i. H. v. 4,3 Mrd. € zu verzeichnen. Unverändert repräsentierten die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung für Beamte und Richter den Großteil der Schulden. Mit 34 Mrd. € nahmen sie einen Anteil von 65 % an der Gesamtsumme ein.

6 Sachvermögen

24 Das → **Sachvermögen** spiegelt die Gesamtheit der materiellen Vermögensgegenstände. Sein Bestand erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 2 %. Es setzte sich im Wesentlichen aus Grundvermögen für eigene Zwecke im Wert von 8,1 Mrd. € und dem Straßeninfrastrukturvermögen von 3,5 Mrd. € zusammen. Das Straßeninfrastrukturvermögen vermochte anders als das übrige Sachvermögen nicht zur Vermögensvermehrung beitragen, sondern verringerte sich gegenüber dem Hj. 2020 um 81 Mio. € (-2 %).

25 Das Grundvermögen des Freistaates Sachsen, welches den Nebenhaushalten zugeordnet ist, findet über die Beteiligungswerte Eingang in die Vermögensrechnung. Zu Nebenhaushalten zählen juristische Personen des öffentlichen Rechts, Sondervermögen sowie Staatsbetriebe und Beteiligungen an Unternehmen des Privatrechts; vgl. Beitrag Nr. 21, Pkt. 2. Im Hj. 2021 betrug der Wert des Grundvermögens in den Nebenhaushalten 5,1 Mrd. € und stieg im Vergleich zum Vorjahr um 3 % (162 Mio. €) an. Hauptgrund für die überdurchschnittliche Zunahme im Jahr 2021 war die Aktivierung des Grundstücks in Leipzig, auf dem sich der neueröffnete Standort der SAB befindet.

7 Finanzvermögen

26 Den größten Bestandteil am Vermögen des Freistaates Sachsen bildete laut Vermögensrechnung das Finanzvermögen mit 51 %.

7.1 Beteiligungen

27 Die Beteiligungen stellten etwa ein Drittel des Finanzvermögens dar. Die im Eigentum oder Miteigentum des Freistaates Sachsen stehenden Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts, die Staatsbetriebe und ähnliche Einrichtungen, die Hochschulen sowie ein Betrieb gewerblicher Art repräsentierten insgesamt einen Wert von 7,5 Mrd. €. Dieser Wert stieg gegenüber dem Vorjahr um 1 % (81 Mio. €) an.

28 Die Verwaltung nutzt zur Wertermittlung eine → **erweiterte Eigenkapitalspiegelbildmethode**. Diese bildet neben dem prozentualen Anteil am Eigenkapital der Beteiligung auch die von den Unternehmen im Sonderposten bilanzierten investiven Zuschüsse und Zuweisungen des Freistaates Sachsen ab.

29 Diese → **Sonderposten** stellen kein Eigenkapital des Unternehmens dar, da die Investitionsmittel nicht aus eigenen Erträgen entstammen. Es handelt sich aber auch nicht um Kredite, da grundsätzlich keine Rückzahlungspflicht besteht. Die erhaltenen Zuwendungen bilden ein eigenständiges Finanzierungselement. Das Unternehmen passiviert sie als Sonderposten.

7.2 Stiftungsvermögen

30 Die Vermögensrechnung stellt im Pkt. 2.2.2 die Vermögen mehrerer Stiftungen dar. Bei den rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts ist die Stiftung Sächsische Behindertenselbsthilfe – Otto Perl zwar mit dem Wert von 20 Mio. € gelistet, dieses Vermögen ist jedoch bei der Summenberechnung zum 31. Dezember 2021 unberücksichtigt geblieben. Das Stiftungsvermögen ist deshalb um 20 Mio. € zu gering ausgewiesen.

31 Wie das SMF in der Stellungnahme zum Beitragsentwurf vom 5. September 2023 mitteilt, wird es die Prüf- und Kontrollsysteme bei der Erstellung der Vermögensrechnung weiter optimieren, um trotz unverändert vorhandener schnittstellenbedingter Fehlerrisiken eine korrekte Abbildung aller Daten künftig sicherzustellen.

7.3 Sondervermögen

³² Das SMF weist als Vermögensbestandteil die Summe der rechnungsmäßigen Endbestände der Sondervermögen aus, die sich aus dem Liquiditätsbestand und Darlehensbestand zusammensetzen. Die Sondervermögen gehören zu den Nebenhaushalten ohne eigene Rechtspersönlichkeit; vgl. Beitrag Nr. 21, Pkt. 2.1, Tz. 5.

7.3.1 Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

³³ Beim Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ nahm das SMF im Sinne der Transparenz erstmalig eine Erweiterung des Saldenübertrages aus dem Vorjahr in den Werten zum 1. Januar 2021 vor; vgl. oben Pkt. 3 und Übersicht 1. Diese Erweiterung begründete es mit der gleichzeitig vorgenommenen Umgliederung der Notlagenkredite auf der Schuldenseite.

³⁴ Für die Durchführung der Erweiterung ermittelte das SMF zunächst den Wert des Sondervermögens aus den Bestandteilen Liquidität und Forderungen. Davon brachte es den Schuldenstand – bestehend aus den Notlagenkrediten und „aufgeschobener Kreditaufnahme“ i. H. v. rd. 2.381 Mio. € – in Abzug. Das Sondervermögen ging somit mit einem negativen Endbestand von 1.889 Mio. € in die Darstellung der Vermögensrechnung 2021 ein; vgl. dort Seite 40.

³⁵ Der SRH hat gegen diese Darstellungsweise Bedenken.

³⁶ Die Notlagenkredite des Fonds sind auf der Schuldenseite der Vermögensrechnung unter Pkt. A. III. bei Kapitalmarktschulden ausgewiesen. Gleichwohl hat das SMF auf der Vermögensseite den entsprechenden Betrag bei den Sondervermögen in Abzug genommen.

³⁷ Zum Ausgleich ergänzte das SMF auf der Vermögensseite die Position Forderungen gegen Beteiligungen um eine weitere Untergliederung Sonstige Forderungen gegenüber Sondervermögen in Höhe der Notlagenkredite und der „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“. Das Ministerium setzte als Anfangswert 2021 -1.756 Mio. € und als Endwert 2021 -2.381 Mio. € an; vgl. Vermögensrechnung 2021, Pkt. 2.3.4, Seite 47.

³⁸ Diese Forderung ist aus Sicht des SRH mit keinem Anspruch des Freistaates Sachsen gegen das Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ untersetzt. Sie ist deshalb nicht werthaltig und kann den negativen Wert der beim Sondervermögen berücksichtigten Notlagenkredite und der „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ nicht ausgleichen; vgl. Tz. 34.

³⁹ Die bestehenden Bedenken konnte das SMF auch nach dem bisherigen Schriftverkehr im Prüfungsverfahren nicht ausräumen. Es argumentierte, die bisher bei Sondervermögen angewendete Systematik gelte auch beim „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“.

⁴⁰ Die Darstellung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ in der Vermögensrechnung verdeutlicht die Grenzen der gewählten Methodik. Als einziges der bestehenden Sondervermögen ist es mit einer umfangreichen Kreditermächtigung ausgestattet. Die vom SMF – wie bei den anderen Sondervermögen – genutzte Eigenkapitalspiegelwertmethode führt nach Auffassung des SRH nicht zu der erwünschten transparenten Darstellung. Unbeschadet einer nach Auffassung des SRH nötigen Richtigstellung in der Vermögensrechnung werden SMF und der SRH hierzu weiter im Austausch bleiben.

⁴¹ Der SRH hat sich wegen seiner Bedenken entschlossen, der Darstellung der Sondervermögen aus der Vermögensrechnung 2021, Pkt. 2.2.3, Seite 38 hinsichtlich des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ eine eigene, um die in Abzug gebrachten Schulden bereinigte Übersicht entgegenzustellen. Dies ermöglicht, die Kontinuität zur Darstellung der Vermögensrechnung 2020 zu wahren.

⁴² Trotz der geschilderten unterschiedlichen Auffassung von SMF und SRH ist im Ergebnis der Bestand des Vermögens insgesamt identisch.

Übersicht 2: Endbestände der Sondervermögen (€)

	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021
Grundstock	153.944.069	180.035.261	174.248.490	156.484.436	134.763.769
ESF-Mikrodarlehensfonds I	6.155.314	5.972.451	5.708.012	5.524.528	5.287.827
ESF-Mikrodarlehensfonds II	17.677.205	7.901.818	2.320.231	2.550.810	2.689.052
ESF-Mikrodarlehensfonds III	3.381.286	6.132.260	9.836.073	13.695.295	13.424.537
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	9.579.289	9.656.953	4.799.141	1.447.562	2.841.910
Aufbauhilfefonds Sachsen 2002	103.540.883	63.873.620	26.648.778	0	-
Aufbauhilfefonds Sachsen 2013	143.589.678	136.928.039	128.243.249	122.060.044	111.801.733
Altlastenfonds Sachsen	55.540.028	52.049.560	47.848.446	42.144.781	35.608.938
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	426.166.296	514.479.669	569.990.185	585.288.145	605.796.774
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen I	22.794.788	23.141.774	21.351.579	7.430.304	6.441.420
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen II	29.796.728	29.672.827	31.555.472	39.411.659	41.919.631
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	16.554.503	16.233.109	14.294.866	14.806.111	27.279.404
Garantiefonds	890.615.084	71.095.769	86.533.976	86.533.976	-
Stadtentwicklungsfonds Sachsen	2.803.653	2.834.473	2.862.342	2.887.119	2.907.995
Zukunftssicherungsfonds	807.570.952	1.240.544.976	1.115.996.959	769.200.000	384.600.000
Braunkohlesanierungsfonds	33.897.452	33.897.452	16.948.652	-	-
Strukturentwicklungsfonds sächsische Braunkohleregionen	-	-	-	-	83.664.099
Klimafonds Sachsen	-	-	-	-	25.000.000
Brücken in die Zukunft	489.059.199	399.361.505	333.161.311	209.503.246	146.533.250
Fusionsfonds Sachsen	13.500.000	4.000.000	0	0	0
Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen	17.366.546	17.259.530	17.087.613	16.730.222	15.860.160
Fonds für digitale Teilhabe und schnelles Internet (bis Mai 2021: Breitbandfonds Sachsen)	-	697.718.636	692.315.956	640.111.867	595.920.389
Asyl- und Flüchtlingshilfefonds	300.000.000	300.000.000	263.217.000	0	-
Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst	-	39.432.000	68.283.480	30.234.180	30.888.229
Kommunaler Strukturfonds	-	-	-	116.500.000	71.605.700
Corona-Bewältigungsfonds Sachsen	-	-	-	479.888.123	491.692.102
Summe	3.543.532.952	3.852.221.682	3.633.251.808	3.342.432.409	2.836.526.920

Quelle: 2017 bis 2021 Vermögensrechnung; 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.

43 Gegenüber dem Hj. 2020 ging der Gesamtbestand der Sondervermögen um 506 Mio. € (-15 %) auf 2,8 Mrd. € zurück.

44 Der Gesetzgeber hat im Jahr 2021 folgende Sondervermögen neu errichtet:

■ „Klimafonds Sachsen“ mit einer Mittelzuführung von 25 Mio. € und

■ „Strukturentwicklungsfonds sächsische Braunkohleregionen“ verstärkt mit 84 Mio. €.

45 Daneben stieg das Fondsvolumen des „Wohnraumförderungsfonds Sachsen“ um 21 Mio. € und des „Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen“ um 12 Mio. €.

- 46 Die größten Rückgänge verzeichneten die Sondervermögen „Zukunftssicherungsfonds“ (-385 Mio. €), „Brücken in die Zukunft“ (-63 Mio. €), „Kommunaler Strukturfonds“ (-45 Mio. €) und „Fonds für digitale Teilhabe und schnelles Internet“ (bis Mai 2021: Breitbandfonds Sachsen; -44 Mio. €). Der „Garantiefonds“, der „Aufbauhilfefonds 2002“ sowie der „Asyl- und Flüchtlingshilfefonds“ wurden im Hj. 2021 aufgelöst.

7.3.2 Förderung durch Darlehen

- 47 Zuwendungen kann das Land statt als verlorene Finanzhilfen auch als Darlehen gewähren. Diese Art der Förderung nahm seit dem Hj. 2020 durch Mittel aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ stark an Umfang zu.
- 48 Bei den in der Übersicht 2 gelisteten Sondervermögen mit Darlehensbeständen bildeten noch offene einbringliche Forderungen aus nicht gekündigten Darlehensverträgen den Anteil von 35 % (982 Mio. €) vom Gesamtwert aller Sondervermögen. Im Hj. 2021 erfolgte ein leichter Zuwachs der Darlehensbestände um 1,5 % (15 Mio. €) im Vergleich zum Hj. 2020.
- 49 Bei den folgenden 5 Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“, „Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen II“, „Wohnraumförderungsfonds Sachsen“, „Stadtentwicklungsfonds Sachsen“ und „Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen“ repräsentieren diese Forderungen deutlich mehr als die Hälfte ihres jeweiligen Bestandes.
- 50 Der „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ mit 492 Mio. € und der „Wohnraumförderungsfonds Sachsen“ mit 431 Mio. € halten die größten Darlehensbestände.

Übersicht 3: Sondervermögen mit Darlehensbeständen

	Bestand am 31.12.2021 €	davon Darlehen €	Anteil Darlehen am Bestand %
Corona-Bewältigungsfonds Sachsen	491.692.102	491.692.102	100
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen II	41.919.631	30.929.357	74
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	605.796.774	431.162.622	71
Stadtentwicklungsfonds Sachsen	2.907.995	2.025.000	70
Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen	15.860.160	10.905.051	69
ESF-Mikrodarlehensfonds I	5.287.827	2.373.208	45
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen I	6.441.420	2.295.789	36
ESF-Mikrodarlehensfonds III	13.424.537	4.746.948	35
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	27.279.404	5.135.506	19
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	2.841.910	258.889	9
ESF-Mikrodarlehensfonds II	2.689.052	43.065	2
Summe	1.216.140.812	981.567.537	

Quelle: 2021 Vermögensrechnung und Zuarbeiten des SMF.

- 51 Aufgrund der von den Ressorts gemeldeten Forderungsausfälle nahm das SMF im Hj. 2021 Wertberichtigungen von rd. 316 Mio. € (Vorjahr rd. 334 Mio. €) vor, welche entsprechende Mindereinnahmen nach sich ziehen können. Wie das SMF auf Nachfrage mitteilte, nahmen die Ressorts im Hj. 2021 keine Wertzuschreibungen auf wertberichtigte Forderungen der Vorjahre vor.
- 52 Der Anstieg von Darlehensforderungen an Beständen der Sondervermögen um 6 Prozentpunkte im Vergleich zu 2020 sollte zu einer intensiven Befassung mit dieser Vermögensposition und zur Entwicklung von Strategien zur Vermeidung von Wertverlusten anhalten. Einerseits muss die Erfüllung des angestrebten Förderzwecks im Vordergrund stehen und andererseits sollte der Anspruch des Freistaates auf Rückzahlung der Mittel möglichst ungeschmälert erhalten bleiben.

7.4 Rücklagen

53 Nachdem der Bestand der Rücklagen im Hj. 2020 gesunken war, stieg er im Hj. 2021 um 342 Mio. € (+14 %) auf 2,8 Mrd. € an.

Übersicht 4: Bestand der Rücklagen (€)

	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021
Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage	1.529.498.494	2.006.897.108	2.482.440.973	1.832.440.973	2.183.454.094
Personalausgabenrücklage	96.000.000	276.000.000	246.000.000	246.000.000	123.000.000
Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gem. § 2 Abs. 3 SächsFAG	189.877.000	177.144.000	182.735.000	79.230.000	211.430.000
Effizienzurücklage (Personalbudgetierung Forst)	9.000.000	5.948.400	1.650.300	217.500	217.500
Risikoausgleichsrücklage für Bund-Länderfinanzbeziehungen	114.054.034	114.054.034	0	0	0
Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV	41.962.300	50.862.300	39.206.500	41.419.700	12.207.300
Rücklage für Maßnahmen des Regionalisierungsgesetzes	151.616.869	208.367.763	252.408.227	290.390.931	301.304.168
Rücklage des NSM-Echtbetriebes "JVA Waldheim" aus NSM-Prämie	1.322.596	1.427.630	1.470.469	1.625.131	1.625.131
Summe	2.133.331.294	2.840.701.235	3.205.911.469	2.491.324.235	2.833.238.193

Quelle: 2017 bis 2021 Vermögensrechnung.

54 Der gegenüber dem Vorjahr gestiegene Rücklagenbestand resultierte hauptsächlich aus Zuführungen von 351 Mio. € an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage und von 132 Mio. € an die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.

55 Aus der Personalausgabenrücklage entnahm das SMF 123 Mio. € zur Finanzierung des Haushaltes.

8 Forderungen

56 Zum Finanzvermögen des Freistaates gehören → **Forderungen**. Dies sind gegenüber Dritten bestehende finanzielle privat-rechtliche oder öffentlich-rechtliche Ansprüche, deren Höhe und Fälligkeit am Stichtag 31. Dezember feststehen; vgl. Abschnitt F. Ziff. V. Einleitung VwV Rechnungslegung 2021. Sie spiegeln das Recht des Gläubigers nach § 241 Abs. 1 BGB, von einem Anderen eine Leistung aufgrund eines Schuldverhältnisses - begründet unmittelbar durch Gesetz oder durch vertragliche Vereinbarung - zu verlangen wider. Ihre Aktivierungspflicht ergibt sich aus dem Vollständigkeitsgebot des § 246 Abs. 1 HGB.

8.1 Steuerforderungen und offene Sollstellungen der Kassen

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

58 Ausweislich der Vermögensrechnung 2021 stiegen die Steuerforderungen gegenüber dem Vorjahr um 216 Mio. € (+11 %) an.

59 Die offenen Sollstellungen der Staatskassen, also die von der Verwaltung zur Annahme angeordneten, noch nicht eingegangenen Einzahlungen erhöhten sich im Hj. 2021 um 7 % auf 774 Mio. €.

8.2 Sonstige Forderungen gegenüber dem Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

- ⁶⁰ Im Abschnitt mit Forderungen gegenüber Beteiligungen erweiterte das SMF in Abweichung zur Vermögensrechnung 2020 die Darstellung um die neue Untergliederung „Sonstige Forderungen gegenüber Sondervermögen“. Im Verhältnis zum Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ wies es zum Anfang und zum Ende des Jahres 2021 Forderungen in Milliardenhöhe aus, um die Notlagenkredite und „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ für das Sondervermögen aus seiner Sicht methodengerecht abzubilden.
- ⁶¹ Für diese Erweiterung besteht nach Auffassung des SRH keine Rechtsgrundlage und kein Sachgrund. Die Erläuterung des SMF in der Vermögensrechnung ist an dieser Stelle nicht verständlich und das Gespräch mit dem SMF bestätigte, dass die bisherige Methodik zur Abbildung von Sondervermögen an ihre Grenzen gestoßen ist.
- ⁶² Das Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ ist ein rechtlich unselbstständiger Teil des Landesvermögens, auch wenn es aus dem Kernhaushalt des Freistaates ausgegliedert ist. Die Aufnahme von Notlagenkrediten zur Finanzierung der Ausgaben des Fonds erfolgte mittels vom Freistaat Sachsen ausgegebenen Landesschatzanweisungen. Es handelt sich um Staatsschulden, die dem Land als Schuldnerperson vollumfänglich zuzurechnen sind. Die ausgegebenen Landesschatzanweisungen sind in der Vermögensrechnung auf der Schuldenseite bei den Kapitalmarktschulden folgerichtig abgebildet.
- ⁶³ Demgegenüber erhielt die Vermögensrechnung mit der neuen Untergliederung eine Vermögensposition, der kein aktivierbarer Vermögensgegenstand zugrunde liegt. Forderungen sind Ansprüche aus Schuldverhältnissen.⁴ Ein Schuldverhältnis ist eine Sonderverbindung zwischen mindestens 2 Personen, kraft derer die eine, der Gläubiger, von der anderen, dem Schuldner, eine Leistung fordern kann.⁵ Da das Sondervermögen und der Freistaat eine juristische Einheit bilden, liegt keine Rechtsbeziehung zwischen 2 Personen vor, sondern Personenidentität. Eine Anspruchsgrundlage lässt sich weder aus dem Fonderrichtungsgesetz noch aus anderen Rechtsgrundlagen herleiten. Die abgebildete Forderung ist damit nicht real, sondern nur eine Scheinposition und kann den bei dem Sondervermögen vorgenommenen Abzug von Schulden nicht ausgleichen; vgl. oben Pkt. 7.3.1.
- ⁶⁴ Die vom SMF als Begründung angegebene verbesserte Darstellung des Finanzierungszusammenhanges zwischen dem Kernhaushalt und dem Sondervermögen „im Sinne der Transparenz“ birgt keinen Erkenntnismehrwert und ist irreführend. Das SMF gab im Prüfungsschriftverkehr keine überzeugende Antwort auf die Frage des SRH nach dem Rechtsverhältnis, welches diese Forderungen begründen soll. In der Stellungnahme zum Beitragsentwurf wies es darauf hin, dass die in Rede stehende Darstellungsweise des SMF und die des SRH zu einem identischen Wert des Gesamtvermögens führen.
- ⁶⁵ In dem als Forderungen gegenüber dem Sondervermögen ausgewiesenen Betrag waren weiterhin sog. „aufgeschobene Kreditaufnahmen“ enthalten, da das SMF diese zu den Beständen des Sondervermögens am Ende des Haushaltsjahres rechnet und es sich aus seiner Sicht um bestehende Tilgungsverpflichtungen handele. Der SRH hat im Jahresbericht 2022, Band II, Beitrag Nr. 23, Pkt. 2.1.6 Tz. 54 ff. dargelegt, dass es bei Notlagenkrediten keine „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ geben kann. Der Rechnungshof sieht die Darstellung in der Vermögensrechnung daher ebenfalls als bedenklich an.
- ⁶⁶ Der SRH ersucht das SMF nachdrücklich, in der Vermögensrechnung 2022 die oben geschilderten Änderungen bei Sondervermögen und Sonstigen Forderungen zu verwerfen.

9 Schulden

9.1 Kapitalmarktschulden und Altersversorgung

- ⁶⁷ Die Schulden des Freistaates sind zum Ende des Hj. 2021 auf 52,5 Mrd. € (+9 %) gestiegen. Davon entfallen allein auf die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung 34 Mrd. €. Diese Position stieg gegenüber dem Hj. 2020 um 11 % (3,4 Mrd. €). Sie beinhaltet zum einen die Pensionsverpflichtungen gegenüber Beamten und Richtern von 22,2 Mrd. € (vgl. dazu unten Pkt. 11) und zum anderen die Verpflichtungen des Landes zu den Zahlungen an den Bund auf der Grundlage des AAÜG von 11,8 Mrd. €.

⁴ Schubert/Berberich in: Beck'scher Bilanz Kommentar, 12. Auflage 2020, § 247 HGB, Rn. 75.

⁵ Grüneberg in: Grüneberg, Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 81. Auflage 2022, vor § 241 BGB, Rn. 3.

- ⁶⁸ Zur Ursache des Anstiegs der Pensionsverpflichtungen gegenüber dem Vorjahr um über 4 Mrd. € wird auf Pkt. 11 verwiesen.
- ⁶⁹ Die Zahllast des Freistaates nach dem AAÜG verringerte sich im Vergleich zum Vorjahr, nachdem der Bund den Erstattungsanteil der Länder im Beitrittsgebiet ab dem Jahr 2021 um 10 Prozentpunkte auf 50 % abgesenkt hat.⁶ Außerdem ging die Anzahl der Berechtigten zurück. Die Verpflichtung des Freistaates sank gegenüber dem Vorjahr um 866 Mio. € (-7 %).
- ⁷⁰ Die Kapitalmarktschulden gab das SMF mit knapp 6 Mrd. € an. Die Verschuldung des Freistaates Sachsen stieg damit weiter. Dabei verringerte sich der Bestand von Schuldscheindarlehen um 695 Mio. €. Die Schulden aus Landesschatzanweisungen einschließlich der auf der Grundlage der Notlagenkreditermächtigung ausgegebenen Anleihen stiegen um 1.144 Mio. € an.

9.2 Kassenverstärkungsmittel

- ⁷¹ Zu den die Staatskasse verstärkenden Mitteln gehören lt. Vermögensrechnung neben den Kassenverstärkungskrediten von Kreditinstituten vorrangig die Kassenmittel von Rücklagen und Sondervermögen. Diese sollen die Liquidität des Freistaates Sachsen begünstigen sowie nach Erläuterungen in der Vermögensrechnung eine Zahlungsverpflichtung des Freistaates an die Nebenhaushalte abbilden und den Verbindlichkeiten zuzuordnen sein.
- ⁷² Die Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten beliefen sich beim Jahresabschluss 2021 auf 0,7 Mrd. € und lagen damit leicht unter Vorjahresniveau.
- ⁷³ Der in der Vermögensrechnung ausgewiesene Bestand der Kassenmittel von Rücklagen und Sondervermögen betrug 4.638 Mio. € am Ende des Jahres 2021.
- ⁷⁴ Der SRH stellte bei seiner Prüfung fest, dass die in dieser Position erfassten Mittel von Sondervermögen grundsätzlich in formaler Hinsicht unvollständig waren. Im Hj. 2021 hat der SLT durch Beschluss die beiden Sondervermögen „Struktorentwicklungsfonds sächsische Braunkohleregionen“ sowie „Klimafonds Sachsen“ neu gebildet.
- ⁷⁵ Das SMF habe die Fondsmittel von jeweils 84 Mio. € und 25 Mio. € versehentlich nicht zugerechnet; vgl. Tz. 44.

9.3 Rückstellungen

- ⁷⁶ Mit → **Rückstellungen** werden Verpflichtungen passiviert, die dem Grunde nach hinsichtlich des Auszahlungszeitpunktes oder der Höhe nach noch nicht bestimmt, aber zum Stichtag wirtschaftlich verursacht sind.
- ⁷⁷ Die Höhe der Rückstellungen gab das SMF zum 31. Dezember 2021 mit 428 Mio. € an. Sie stiegen gegenüber dem Hj. 2020 um fast das 20-Fache. Ausgehend von der Umgliederungsempfehlung des SRH beliefen sich diese Ende 2020 auf 21 Mio. €; vgl. Jahresbericht 2022 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 24, Pkt. 9.2, Tz. 63.
- ⁷⁸ Für die Position Abflüsse auf Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen erhöhte die Staatsverwaltung den Ansatz aufgrund der hochgerechneten durchschnittlichen Ausfallquote der vergangenen 10 Jahre reichlich um den Faktor 2 auf 48 Mio. €.
- ⁷⁹ Zusätzlich stellte das SMF erstmals Rückstellungen für angebliche Verpflichtungen des Freistaates gegenüber dem Bund aus dem Aufbauhilfefonds 2013 und Aufbauhilfefonds 2021 i. H. v. 107 Mio. € und 274 Mio. € ein. Sie bemessen sich nach den Erläuterungen in der Vermögensrechnung an der gesetzlichen Mitfinanzierung des Länderanteils durch den Freistaat.

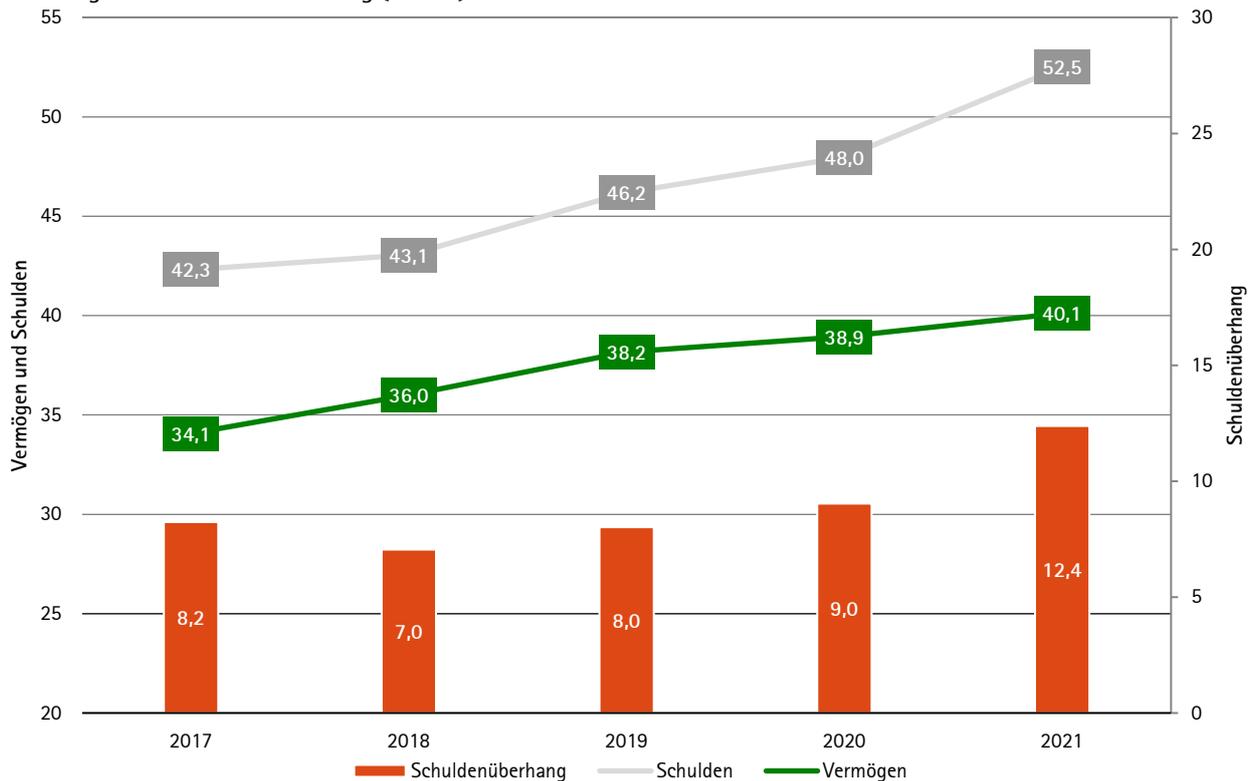
⁶ Artikel 4 Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 6. Oktober 2020 (BGBl. I Seite 2072, 2074).

- ⁸⁰ Der SRH hält die Erweiterung der Vermögensrechnung 2021 um die o. g. Rückstellungen für bedenklich. Die Finanzierungsbeiträge der Länder für das Bundessondervermögen „Aufbauhilfe 2021“, welche mit den neuen Positionen abgebildet werden sollen, werden künftig nicht mit kassenmäßigen Zuweisungen von Finanzmitteln des Freistaates an den Fonds bewirkt. Es liegen diesen auch keine Zahlungsverpflichtungen des Landes gegenüber dem Bund zugrunde.
- ⁸¹ Die finanzielle Beteiligung der Länder an der Zuführung erfolgt vielmehr gem. § 4 Abs. 3 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung. Der Bundestag hat zugleich mit dem Erlass der Aufbauhilfefondsgesetzes 2021 das Finanzausgleichsgesetz geändert. In diesem Gesetz ist festgelegt, dass sich der Anteil der Länder an den Einnahmen aus dem Umsatzsteueraufkommen in den Jahren 2021 bis 2050 in gewissem Umfang jährlich verringert, um ihren Beitrag an den Leistungen von Hilfen in den vom Starkregen und Hochwasser im Juli 2021 betroffenen Ländern abzubilden.
- ⁸² Das bedeutet im Ergebnis, dass der Freistaat Sachsen durch die Änderung der Berechnungsbasis für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens auf die Länder in geringerem Umfang an der Gemeinschaftssteuer teilhaben wird. Er muss aber künftig keinen zu passivierenden Zahlungsverpflichtungen nachkommen.
- ⁸³ Für die Veränderungen des Verteilungsreglements bei Gemeinschaftssteuern kann das Land keine Rückstellungen bilden.
- ⁸⁴ Dies gilt gleichermaßen für die erstmals erfassten Rückstellungen für den Aufbauhilfefonds 2013, der in ähnlicher Weise über den Finanzausgleich und die Verringerung des Landesanteils an der Umsatzsteuer finanziert wird.
- ⁸⁵ Die Rückstellungen in der Vermögensrechnung sind um 381 Mio. € zu hoch ausgewiesen.
- ⁸⁶ In seiner Stellungnahme zum Beitragsentwurf teilt das SMF mit, die Leistungspflicht des Freistaates Sachsen zur jeweiligen Fondsausstattung sei gesetzlich festgeschrieben. Die Leistungen erfolgten über eine Aufrechnung gegen die Einnahmen aus der Umsatzsteuer. Als Instrument der Aufrechnung diene das FAG – hier erfolge ein Schuldausgleich durch Verrechnung im sog. abgekürzten Zahlungsweg. In der kaufmännischen Betrachtung sei es irrelevant, ob eine Schuld durch Abgänge des Zahlungsmittelbestandes oder durch Mindereinzahlungen auf den Zahlungsmittelbestand durch Verrechnung beglichen werde. Die Auffassung des SRH, dass Schulden zwingend einen (künftigen) Zahlungsstrom von Seiten des Schuldners erfordern, sehe das SMF als nicht sachgerecht an. Hier lägen nach kaufmännischer Beurteilung Schulden des Freistaates vor, die durch den Eingang dem Freistaat zustehender Umsatzsteuermittel in den Sondervermögen getilgt werden. Im Zeitablauf werde der entsprechende Schuldenabbau für den Freistaat Sachsen durch verminderte Zahlungseingänge aus der Umsatzsteuerverteilung spürbar und ist somit auch kassenwirksam.
- ⁸⁷ Der SRH hat grundsätzlich Verständnis für den Ansatz des SMF. Auch bei dieser Position dürfte die Systematik der Vermögensrechnung jedoch an ihre Grenzen gestoßen sein. Eine schlichte Verkürzung des Zahlungsweges bildet sich in der Gesetzeslage nicht ab. Für Änderungen der horizontalen Steuerverteilung sehen die Standards für die staatliche Doppik einheitlich keine Rückstellungen vor.

10 Schuldenüberhang

- ⁸⁸ Der → **Schuldenüberhang** stellt die Differenz zwischen Vermögen und Schulden dar. Die ausgewiesenen Schulden übersteigen das Vermögen im Hj. 2021 um 12,4 Mrd. € (Vorjahr 9 Mrd. €). Nur ein Anteil von 76 % der Schulden ist somit durch Vermögen gedeckt.

Abbildung 1: Schuldenüberhang (Mrd. €)



Quelle: 2017 bis 2021 Vermögensrechnung.

- ⁸⁹ Der ermittelte Schuldenüberhang 2021 erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 3,4 Mrd. € (+37 %). Seit 2019 ist somit ein kontinuierlicher Anstieg zu beobachten. Wie die Abbildung 1 verdeutlicht, wächst das Vermögen des Freistaates deutlich langsamer als der Schuldenumfang.
- ⁹⁰ Der Schuldenanstieg im Hj. 2021 geht hauptsächlich auf die stark gestiegenen künftigen Verbindlichkeiten aus Beamtenpensionen (vgl. Pkt. 11) sowie weiter steigende Finanzschulden⁷ zurück.
- ⁹¹ Der Freistaat bleibt unverändert in der Pflicht, aufgrund des steigenden Anteils an vermögensseitig nicht gedeckten Schulden verstärkt Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen. Der SRH äußert sich regelmäßig zu Ansatzpunkten für die Stabilisierung der Finanzsituation und zu Konsolidierungsmaßnahmen – zuletzt in der Stellungnahme vom 2. November 2022 zum Regierungsentwurf für den DHH 2023/2024.

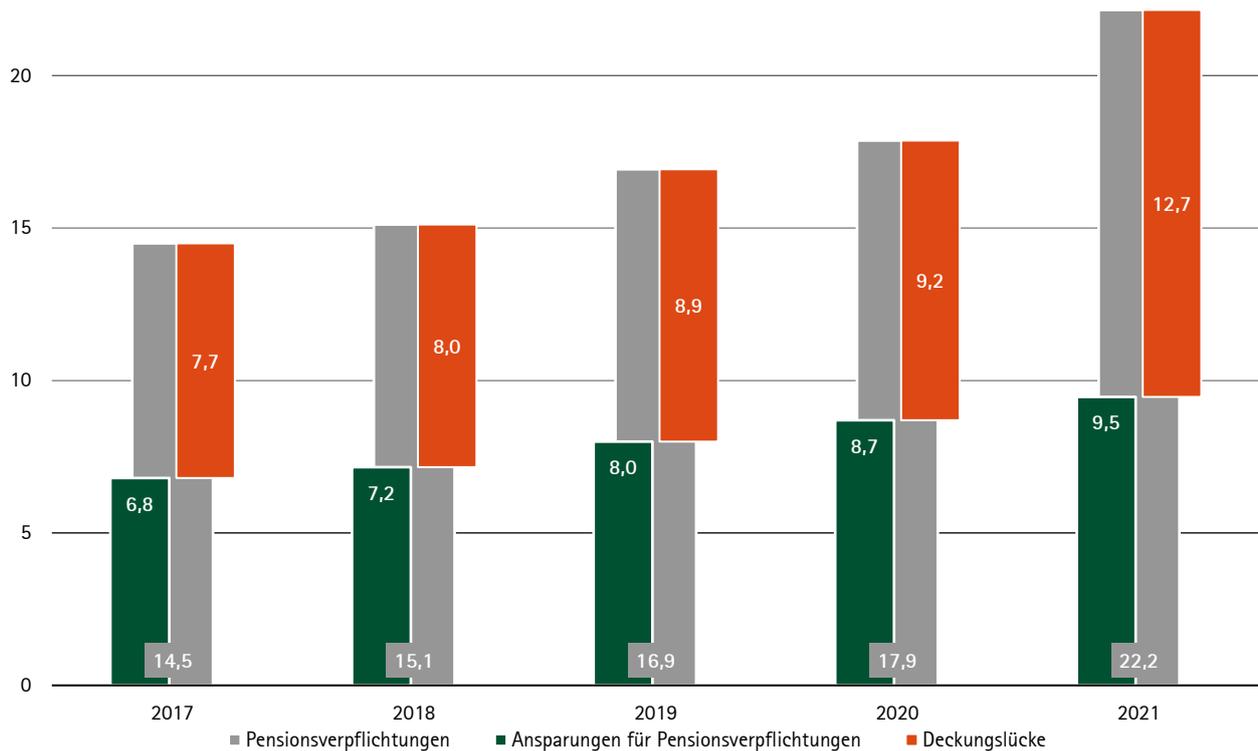
11 Deckungslücke bei Pensionsverpflichtungen

- ⁹² Innerhalb der Vermögensrechnung lassen sich Teilbereiche, wie etwa die Beamtenversorgung und deren Finanzierung, gegenüberstellen und hinsichtlich des künftigen Zuschussbedarfes bewerten.
- ⁹³ Die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen im Generationenfonds bestehen in Wertpapieren und stiegen gegenüber dem Hj. 2020 um 9 % auf 9,5 Mrd. €. Sie stellen damit den wichtigsten Bestandteil des Finanzvermögens dar.
- ⁹⁴ Zwischen diesen Ansparungen auf der Vermögensseite und den korrespondierenden Pensionsverpflichtungen auf der Seite der Schulden besteht rechnerisch eine Deckungslücke von 12,7 Mrd. €. Basis der Berechnung bilden die vom Staatshaushalt erbrachten Zuführungen an den Fonds, wie in der Vermögensposition B. IV. aufgeführt. Bei einer Berechnung auf der Grundlage der Zeitwerte der Wertpapiere zum 31. Dezember 2021, die das SMF in der Erläuterung in Pkt. 331, Seite 57 der Vermögensrechnung heranzieht, ergibt sich eine Differenz von 12,3 Mrd. €.

⁷ [Jahresbericht 2023 des SRH - Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 5.](#)

- ⁹⁵ Die in der Vermögensrechnung abgebildete rechnerische Deckungslücke erhöhte sich gegenüber 2020 um 3.523 Mio. € (+38 %). Den zusätzlichen Ansparungen von lediglich 765 Mio. € stand ein Aufwuchs von 4.288 Mio. € auf der Seite der Verpflichtungen gegenüber.
- ⁹⁶ Das SMF begründet den Anstieg der Pensionsverpflichtungen zum Stichtag 31. Dezember 2021 mit der notwendigen Aktualisierung des zugrundeliegenden versicherungsmathematischen Gutachtens. Neben der Anpassung von Bestandsdaten, bestimmten Annahmen und biometrischen Grundlagen, wie der Lebenserwartung, geht die Entwicklung vor allem auf die höhere Anzahl der Landesbeamten⁸ zurück. Gleichwohl begründet dies keinen Trend, sondern stellt im Hj. 2021 einen Einmaleffekt dar.

Abbildung 2: Deckungslücke (Mrd. €)



Quelle: 2017 bis 2021 Vermögensrechnung.

- ⁹⁷ Der Grad der durch Ansparungen bereits gedeckten Mittel für künftige Pensionsverpflichtungen sank durch den erheblichen einmaligen Anstieg der Pensionsverpflichtungen (vgl. Tz. 96) im Hj. 2021 spürbar auf 43 % ab. Im Jahr 2020 lag er noch bei 49 %. Im Ergebnis sind 57 % der Pensionsverpflichtungen nicht gedeckt.
- ⁹⁸ Die Pensionsverpflichtungen übersteigen seit Jahren den Umfang der erreichten Ansparungen. Die Deckungslücke vergrößert sich stetig. Die Folgen der Personalpolitik der Staatsregierung spiegeln sich deutlich in dieser Kennzahl wider.

12 Vollständigkeit der Vermögensrechnung

- ⁹⁹ Die Vermögensrechnung soll einen vollständigen Überblick über den Stand und die Entwicklung von Vermögen und Schulden des Freistaates liefern. Das SMF schreibt die Vermögensrechnung seit über einer Dekade fort. Es vermerkt jährlich in seinem Vorwort, dass sie wesentliche Positionen enthält, jedoch einige nicht oder nicht vollständig abbildet.
- ¹⁰⁰ Dies bezieht sich nach Auskunft des SMF auf das abgestimmte Bewertungsvereinfachungsverfahren des beweglichen Anlagevermögens und die Bewertung der katalogisierten Kunstgüter des Freistaates. Das SMF wird das Vorwort künftig um Angaben zu den noch offenen Positionen ergänzen. Der SRH begrüßt dies.

⁸ [Jahresbericht 2022 des SRH - Band II, Beitrag Nr. 26, Pkt. 2.](#)

- ¹⁰¹ Das Ministerium verweist im Vorwort zur Vermögensrechnung weiterhin auf eine gewisse „Gestaltungs- und Bewertungsfreiheit“ bei der Erstellung der Vermögensrechnung. Demgegenüber sind anderenorts die Erfassung und Bewertung von Vermögen und Schulden ein regelgebundener Vorgang. So verfügt etwa der Bund über eine Verwaltungsvorschrift, die insbesondere in den Abschnitten 3 und 4 Begriffs-, Bewertungs- und Buchungsbestimmungen zu den einzelnen Vermögens- und Schuldenpositionen enthält.⁹
- ¹⁰² Das SMF hat vor geraumer Zeit angekündigt, dass es eine konzeptionelle Überarbeitung der Vermögensrechnung plant; siehe Jahresbericht 2019 des SRH, Beitrag Nr. 5, Pkt. 5.1, Tz. 25. Es ist aus Sicht des SRH angezeigt, dass der Schritt der Verschriftlichung von Erfassungs- und Bewertungsregelungen für die Inventur vor der Einführung des neuen elektronischen Systems HKR 2025 erfolgt.
- ¹⁰³ Die in der Vermögensrechnung in Bezug gesetzten Standards staatlicher Doppik gelten als Orientierungsleitfaden und mögen einen Rahmen geben, den das SMF für Sachsen mit einheitlichen Bewertungsmaßstäben ausfüllen sollte.

13 Ausblick

- ¹⁰⁴ Der gegenüber dem Hj. 2020 um 3,4 Mrd. € sehr stark gewachsene Überhang an Schulden gegenüber dem festgestellten Vermögen verdeutlicht eine sich weiter verschlechternde Finanzsituation des Landes.
- ¹⁰⁵ Mit der ab dem Hj. 2023 einsetzenden planmäßigen Tilgung der Corona-Kredite und einem nachhaltigen Abbau der Finanzschulden kann ein wirksamer Schritt zur Stabilisierung der Vermögenslage gelingen.
- ¹⁰⁶ Die Versorgungslasten aus den Beamten- und Richterdienstverhältnissen wachsen sich – trotz Vorsorgemaßnahmen – immer mehr zu einem erheblichen finanziellen Risiko aus. Vor diesem Hintergrund kommt dem verfassungsrechtlich verankerten Generationenfonds eine besondere Bedeutung zu.
- ¹⁰⁷ Eine vollständige Vermögensrechnung ist eine wesentliche Voraussetzung für die Beurteilung der Tragfähigkeit der sächsischen Staatsfinanzen.

⁹ Verwaltungsvorschriften für die Buchführung und die Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden des Bundes ([VV-ReVuS](#)) vom 18. Februar 2021, zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.