



Wir prüfen für Sachsen.

Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Jahresbericht 2024 – Band I

PRÜFUNG

Staatsfinanzen und Staatsverwaltung,
Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Teil A Land

Staatshaushalt Sachsen 2021 und 2022

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

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

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

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

Vorwort des Präsidenten

Am 8. Januar 2024 hat der Sächsische Rechnungshof seinen Dienstsitz von Leipzig nach Döbeln verlegt. Damit findet ein langjähriger Prozess seinen Abschluss, der mit der Verabschiedung des Standortgesetzes durch den Sächsischen Landtag am 25. Januar 2012 seinen Anfang nahm. Das „Gesetz zur Neuordnung von Standorten der Verwaltung und Justiz des Freistaates Sachsen“ wurde vor dem Hintergrund sinkender Bevölkerungszahlen verabschiedet, um die Verwaltung effizient und zeitgemäß aufzustellen. Der Sächsische Rechnungshof leistet mit dem Umzug seinen Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung im Freistaat. Damit markiert der Standortwechsel nicht nur eine Änderung des Dienstortes, sondern er verdeutlicht auch das Bestreben des Sächsischen Rechnungshofs, an der Gestaltung einer modernen und zukunftsgerichteten Verwaltung mitzuwirken.



Foto: Oliver Killig

Anlässlich der feierlichen Übergabe des neuen Dienstgebäudes an den Rechnungshof am 10. April 2024 wurde das Musikstück „Mein kleiner grüner Kaktus“ gespielt. Dieses Lied erinnert daran, dass die Prüfung durch den Rechnungshof bisweilen wie ein kleiner Stich ist – unangenehm, aber letztendlich notwendig. Ähnlich wie ein Kaktus sich mit seinen Stacheln vor unerwünschten Eindringlingen schützt, dient die Finanzkontrolle dazu, die finanziellen Ressourcen des Freistaates aus unabhängiger Perspektive im Blick zu behalten, um vor größeren Problemen oder Fehlentwicklungen zu warnen. Diese Analogie verdeutlicht, dass die Finanzkontrolle, obwohl sie gelegentlich unbequem sein mag, ein unverzichtbarer Bestandteil eines funktionierenden demokratischen Systems ist. Sie gewährleistet Kontrolle in der Verwendung öffentlicher Gelder. Die Rahmenbedingungen im neuen Gebäude sind dafür optimal. An dieser Stelle möchte ich mich für unseren modernen Verwaltungsbau und die damit verbundenen Möglichkeiten bedanken. Mein Dank gilt dabei den Mitgliedern des Sächsischen Landtages für die Bereitstellung der Haushaltsmittel, dem Sächsischen Staatsministerium der Finanzen als Bauherren und allen am Bau Beteiligten.

Der vorliegende Jahresbericht spiegelt die Vielfalt unserer Prüftätigkeit wider: von A – wie die Empfehlungen zum kommunalen Anlagemanagement, über die Prüfung der Versteuerung von Corona-Beihilfen bis Z – zu Berechnungen des staatlichen Zinsrisikos. Unsere Prüfungen zielen darauf ab, nicht nur vergangene Ereignisse zu bewerten, sondern auch frühzeitig Risiken zu identifizieren. Wir verstehen uns dabei als Partner für den Landtag, indem wir ihm Hinweise zur Umsetzung des von ihm beschlossenen Haushaltsgesetzes durch die Staatsregierung geben und ihm Fakten als Grundlage für künftige Entscheidungen liefern. Die Bürgerinnen und Bürger des Landes müssen sich darauf verlassen können, dass die Beschlüsse des Parlaments umgesetzt werden und eine unabhängige Instanz die gesamtstaatlichen Finanzstrukturen im Blick behält. Das ist die wichtige demokratische Aufgabe eines Rechnungshofs. Ohne den unermüdlichen Einsatz seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wäre eine unabhängige und gründliche Prüfung nicht möglich. Das Wirken aller am Rechnungshof und in den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Tätigen trägt somit auch dazu bei, das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung zu stärken.

Ich danke dem Großen Kollegium sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des gesamten Geschäftsbereichs des Sächsischen Rechnungshofs für ihr Engagement und ihre Unterstützung während des Übergangs an den neuen Dienstsitz. Gemeinsam blicken wir zuversichtlich in die Zukunft und sind motiviert, unseren Beitrag zu stabilen öffentlichen Finanzen im Freistaat Sachsen zu leisten.

Döbeln, im Mai 2024

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	-	21
Teil A Land		
I. Staatsfinanzen		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2022	1	23
Haushaltssituation des Freistaates	2	29
Finanzierung der Ausgaben für die Corona-Bewältigung	3	39
Staatsschulden des Landes und die Entscheidung vom BVerfG	4	45
Notwendigkeit von Notlagenkrediten	5	53
Tilgung von Notlagenkrediten ab dem Jahr 2023	6	59
Zinsrisiko der Verschuldung	7	63
Sondervermögen Grundstock	8	67
II. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei		
Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern		
Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule	9	73
Einzelplan 06: Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung		
Verpflegung von Gefangenen	10	79
Einzelplan 10: Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung		
Denkmalförderung im Freistaat Sachsen	11	81

**Einzelplan 15:
Allgemeine Finanzverwaltung**

Prüfung der steuerlichen Berücksichtigung von Corona-Beihilfen bei der Veranlagung 12 87

Struktur der Schlösserverwaltung 13 91

III. Sonderrechnungen

Prüfung von 2 Baumaßnahmen der Sächsischen Staatsbäder GmbH in Bad Elster und Bad Brambach 14 95

Teil B Kommunen

Kommunales Anlagemanagement 15 99

Haushalts- und Wirtschaftsführung der Komm24 GmbH 16 107

Abschluss von Vereinbarungen für Hilfen zur Erziehung nach § 34 SGB VIII durch Landkreise und eine Kreisfreie Stadt 17 111

Teil C Frühere Jahresberichte nachgefragt

Asservatenverwaltung bei der Polizei und der Justiz
Jahresbericht 2022 – Band I – Beitrag 5 18 115

Abkürzungsverzeichnis

AO	Abgabenordnung
apl.	außerplanmäßig
AR	Ausgaberesort
BauGB	Baugesetzbuch
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DHH	Doppelhaushalt
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
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
FörderbankG	Gesetz über die Errichtung der Sächsischen Aufbaubank - Förderbank
FPStatG	Finanz- und Personalstatistikgesetz
FRL	Förderrichtlinie
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Gv.	Gemeindeverbände
HBG	Gesetz begleitender Regelungen zum jeweiligen Doppelhaushalt
HFA	Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtags
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)
HGB	Handelsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
Hj.	Haushaltsjahr
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HR	Haushaltsrechnung
HÜL	Haushaltsüberwachungsliste
Kap.	Kapitel
KSV	Kommunaler Sozialverband
KVS	Kommunaler Versorgungsverband Sachsen
LASuV	Landesamt für Straßenbau und Verkehr
LDS	Landesdirektion Sachsen
LfULG	Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie
LK	Landkreis
LSF	Landesamt für Steuern und Finanzen
LTV	Landestalsperrenverwaltung Sachsen
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
NSM	Neues Steuerungsmodell
OBA	Sächsisches Oberbergamt
OGr.	Obergruppe
OVG	Oberverwaltungsgericht
RAB	Rechtsaufsichtsbehörde
RHG	Gesetz über den Rechnungshof des Freistaates Sachsen (Rechnungshofgesetz)
RLBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben und Bedarfsdeckungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen im Zuständigkeitsbereich der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung

RPA	Rechnungsprüfungsamt
SAB	Sächsische Aufbaubank – Förderbank –
SächsABl.	Sächsisches Amtsblatt
SächsAGSGB	Sächsisches Gesetz zur Ausführung des Sozialgesetzbuches
SächsBG	Sächsisches 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
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMJusDEG	Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus
SMR	Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft, Kultur und Tourismus
SRH	Sächsischer Rechnungshof
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag e. V.
StLA	Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen
StHpl.	Staatshaushaltsplan
StRPrA/ StRPrÄ	Staatliche(s) Rechnungsprüfungsamt/ -ämter
TEW	Tausend Einwohner
Tit.	Titel
TG	Titelgruppe
üpl.	überplanmäßig
VE	Verpflichtungsermächtigung
VO	Verordnung
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A
VV/VwV	Verwaltungsvorschrift
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwV-HWiF	Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
VwV KomHWi	Verwaltungsvorschrift Kommunale Haushaltswirtschaft
VwV-SäHO	Verwaltungsvorschriften des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur Sächsischen Haushaltsordnung
VwV vorl. HWiF	Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung

VZÄ
ZDL
ZFM

Vollzeitäquivalent
Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister
Zentrales Flächenmanagement

Kurzfassung der Beiträge

Teil A Land

I. Staatsfinanzen

1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2022

Im Vergleich zu den vorangegangenen Haushaltsjahren endete das Hj. 2022 mit einem Finanzierungssaldo von rd. 1,7 Mrd. €.

Mit Ist-Einnahmen von 16,5 Mrd. € bei Steuern und steuerähnlichen Abgaben verfügte der Freistaat Sachsen im Hj. 2022 gegenüber dem Planansatz über Mehreinnahmen von 2,4 Mrd. €.

Die Ist-Ausgaben summierten sich auf rd. 23,3 Mrd. €. Davon entfielen 5,2 Mrd. € auf Personalausgaben und erreichten erneut einen Höchststand. Die investiven Ausgaben betrugen 2,8 Mrd. € und wiesen ein Minus von 324 Mio. € im Vergleich zur Planung auf.

Der Landtag hat den Haushaltsplan 2021/2022 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2022 auf 21.841 Mio. € festgestellt. Einschließlich der Umsetzungen und zuzüglich der aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsreste betrug der Bewilligungsrahmen für Ausgaben im Hj. 2022 insgesamt 24.433 Mio. €.

Mit Ist-Einnahmen i. H. v. 16.530 Mio. € erzielte der Freistaat Sachsen im Hj. 2022 gegenüber dem Planansatz 2022 bei Steuern und steuerähnlichen Abgaben Mehreinnahmen i. H. v. 2.399 Mio. €. Die ursprünglich vorgesehene Entnahme von Mitteln aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ zur Kompensation von Mindereinnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen von etwa 1 Mrd. € für den Haushaltsausgleich war damit nicht mehr erforderlich. Die Ist-Einnahmen erreichten insgesamt den Betrag von 23.613 Mio. €.

Die Ist-Ausgaben summierten sich auf rd. 23.347 Mio. €. Abweichend vom Plan konnten Zuführungen an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage sowie an die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen nach dem SächsFAG i. H. v. insgesamt über 2.350 Mio. € erfolgen. Die Personalausgaben stiegen auf einen neuen Höchststand von 5.219 Mio. €. Investive Ausgaben wiesen ein deutliches Minus von 324 Mio. € im Vergleich zur Planung auf.

Im Gegensatz zu den negativen Finanzierungssalden in den beiden vorangegangenen Jahren errechnete sich für das Hj. 2022 ein Finanzierungssaldo von +1.739 Mio. €.

Die Verschuldung des Freistaates Sachsen am Kreditmarkt erreichte Ende 2022 den Wert von 6.049 Mio. €.

2 Haushaltssituation des Freistaates

Die Steuereinnahmen des Freistaates blieben im Hj. 2023 wegen der weitgehend stagnierenden wirtschaftlichen Entwicklung hinter denen des Hj. 2022 zurück.

Der SRH begrüßt die mit dem Doppelhaushalt 2023/2024 angeschobene deutliche Ausweitung der Investitionsausgaben. Neben der Errichtung und dem Erhalt notwendiger öffentlicher Infrastruktur kann der Freistaat mit Vergabe von öffentlichen Aufträgen einen Beitrag zur Stützung der Wirtschaft erbringen.

Dies setzt eine zügige Verwirklichung der Bauvorhaben voraus, die sich im Haushaltsvollzug am Mittelabfluss sowie einem weiteren Abbau der bereits umfangreichen Haushaltsreste abbildet.

Wie zuletzt nur im Corona-Jahr 2020 gingen die Einnahmen aus Steuern im Hj. 2023 gegenüber dem Vorjahr spürbar zurück. Insbesondere die im Hj. 2022 gegenüber dem Hj. 2021 überdurchschnittlich gestiegenen Einnahmen aus Steuern vom Umsatz brachen trotz weiter anhaltender hoher Inflation im Hj. 2023 um rd. 800 Mio. € ein. Ursächlich dafür waren eine stagnierende deutsche und damit auch sächsische Wirtschaft im gesamten Jahresverlauf 2023, eine deutlich geringere Wachstumsdynamik der Weltwirtschaft sowie die dämpfenden Effekte der zahlreichen internationalen Spannungen und Krisen. Aufgrund der ungewissen weiteren wirtschaftlichen Aussichten ist der Freistaat angehalten, alle Ausgabenbereiche im Rahmen der Planung und im Haushaltsvollzug kritisch zu hinterfragen.

In Zeiten wirtschaftlicher Stagnation kommt der investiven Staatsleistung eine besondere Rolle als Stütze der wirtschaftlichen Entwicklung zu. Der Rechnungshof begrüßt, dass die Investitionsausgaben im Hj. 2023 den höchsten Wert im betrachteten 10-Jahreszeitraum 2014 bis 2023 erreichten. Dennoch blieben die Ist-Ausgaben auch im Hj. 2023 deutlich hinter dem Planansatz zurück. Die Nichtausschöpfung der Bewilligungen setzt damit die Entwicklung der letzten Jahre fort. Sie führt im Ergebnis aufgrund der Möglichkeit der Übertragung nicht verbrauchter investiver Mittel zu einem Anwachsen der Ausgabereste aus Vorjahren. Dies geht einher mit einer Verschärfung des Investitionsstaus im Freistaat Sachsen.

Zeitnah nicht ausgeschöpfte Bewilligungen zeigten sich insbesondere auch bei den Landesbauausgaben. Die im Haushaltsplan 2023/2024 veranschlagten Mittel für die Ausweitung der Bautätigkeit widerspiegeln sich im Haushaltsvollzug 2023 noch nicht. Erschwerend kam hinzu, dass die Baupreise im betrachteten 10-Jahreszeitraum und insbesondere in den Jahren 2022 und 2023 überdurchschnittlich gestiegen sind. Der Freistaat erzielte mit dem Mitteleinsatz im Jahr 2023 wertmäßig noch nicht einmal die Hälfte der Bauleistungen des Jahres 2014.

3 Finanzierung der Ausgaben für die Corona-Bewältigung

Das Coronabewältigungsfondsgesetz ist aufzuheben, der Fonds damit aufzulösen, der Wirtschaftsplan zu schließen und die aufgenommenen Notlagenkredite sind im Staatshaushalt abzuwickeln.

Der SRH empfiehlt eine umfassende Evaluation der gewählten Form der Bereitstellung der Mittel zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie in einem Sondervermögen und die Erarbeitung eines Leitfadens. Dieser soll Orientierung geben und in künftigen Krisensituationen vermitteln, wie das Land außergewöhnlichen finanziellen Herausforderungen begegnen kann.

Aus dem zur Bewältigung der Corona-Pandemie und deren Folgen errichteten Sondervermögen hat der Fondsverwalter im Zeitraum 2020 bis 2023 insgesamt 5,7 Mrd. € ausgezahlt. Die größten Förderbereiche waren dabei Stärkung des Gesundheitswesens mit 34,9 % der Mittel, die Stabilisierung der sächsischen Wirtschaft und Landwirtschaft mit 22,6 % sowie die Kompensation von Steuermindereinnahmen mit 18,1 %.

Die Finanzierung der Fondsmittel erfolgte hauptsächlich aus Kreditaufnahmen (42,7 %), Drittmitteln von Bund und EU (37,3 %) sowie Zuführungen vom Staatshaushalt (12,9 %).

Der „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ geht nunmehr in die Phase der Abwicklung über. Die letzten eingegangenen Verpflichtungen aus Landes- und Drittmitteln werden ausgereicht und die Tilgung der Notlagenkredite fortgesetzt. Nach aktueller Gesetzeslage soll das Sondervermögen erst mit Ablauf des Jahres 2031 aufgelöst werden.

Eine mit Hilfe des Fonds beabsichtigte transparente Darstellung aller mit der Corona-Krise verbundenen Einnahmen und Ausgaben ist auch im Staatshaushalt möglich. Der Ausgleich zwischen den Pandemieausgaben und dem Gesamthaushalt ist wesentlich einfacher.

Mit einer transparenten Aufarbeitung der finanziellen Abwicklung der außergewöhnlichen Herausforderungen der Corona-Pandemie im Freistaat Sachsen könnte für ähnliche Krisensituationen in der Zukunft

Vorsorge getroffen werden. Durch eine objektive und zeitnahe Aufarbeitung sowie Verschriftlichung kann sich Erfahrungswissen erhalten und künftigen Entscheidungsträgern als Handlungsempfehlung dienen.

4

Staatsschulden des Landes und die Entscheidung vom BVerfG

Die Finanzschulden des Landes erreichten im Hj. 2022 den Stand von rd. 6 Mrd. €. Davon entfielen allein auf den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ 2,5 Mrd. €.

Die Staatsregierung hat in den Jahren 2021 und 2022 Corona-Schulden von 744 Mio. € aufgenommen. Notlagenkredite stellen eine Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot dar. Das Bestehen einer Notlage muss nach Auffassung des BVerfG das Parlament in einem Beschluss vorher jährlich feststellen. Feststellungsbeschlüsse lagen nicht vor.

Nicht benötigte Notlagen-Kreditermächtigungen von 381 Mio. € wollte das SMF „ansparen“ und bis 2030 in Anspruch nehmen. Nach den Regelungen über die Schuldenbremse im Staatsschuldenrecht waren die Kreditermächtigungen mit Ablauf des Hj. 2021 verfallen. Der SRH hält an seiner bisherigen Empfehlung an das Parlament fest, eine Klarstellung in die Haushaltsordnung aufzunehmen, dass die Bildung von „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ bei Notlagenkrediten ausgeschlossen ist.

Der Rechnungshof sieht die Neuverschuldung zum Konjunkturausgleich in ihrem Umfang an Schranken aus der Verfassung des Freistaates Sachsen gekoppelt. Bei der Entscheidung über die Höhe der Kreditermächtigung im Sächsischen Corona-Bewältigungsfondsgesetz waren die Unterschiede zwischen der notlagen- und der konjunkturbedingten Schuldenaufnahme unbeachtet geblieben.

Mit dem Urteil vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 des Bundes hat das BVerfG wesentliche Kernaussagen zur bundesstaatlichen Schuldenbremse getroffen und klare Maßstäbe gesetzt.

Der SRH schilderte in seinen jährlichen Berichten ab 2020 seine Bedenken zum Umgang mit dem sächsischen Neuverschuldungsverbot im Freistaat während der Corona-Zeit und mahnte vor allem Folgendes an:

- Kreditaufnahmen ohne vorherige Feststellungsbeschlüsse des Parlamentes für die Hj. 2021 und 2022,
- Ansparen von Kreditermächtigungen im Hj. 2021 durch Bildung sog. „aufgeschobener Kreditaufnahmen“ bei Notlagenkrediten und
- Vermischung von Ausnahmetatbeständen.

Mit dem Urteil des BVerfG sieht sich der Rechnungshof in seiner Auffassung bestätigt.

5

Notwendigkeit von Notlagenkrediten

In Anbetracht von Mehreinnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen von 2.661 Mio. € im Hj. 2022 über dem Planansatz hat der Rechnungshof Zweifel an der Notwendigkeit einer Kreditaufnahme aus Notlagenermächtigungen von 500 Mio. €.

Der Rechnungshof sieht dringenden Konkretisierungsbedarf für den Gesetzgeber. Der Staatsregierung sind eindeutige Vorgaben zu setzen, wie Mehreinnahmen zu verwenden sind. Der Vermeidung eines Kreditbedarfs ist dabei der Vorrang einzuräumen.

Nach Angaben in der HR 2022 vom Dezember 2023 lagen die Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen im Hj. 2022 mit rd. 2.661 Mio. € über dem Ansatz. Aus den überschüssigen Haushaltsmitteln füllte das SMF die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage (HAR) mit insgesamt 1.829 Mio. € und die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen nach dem SächsFAG mit 524 Mio. € auf. Insgesamt betrug die Zuführung an die Rücklagen 2.353 Mio. €, obwohl im StHPI. 2022 für beide Rücklagen keine planmäßige Zuführung vorgesehen war.

Die Kassenmittel hätten ausgereicht, um die Deckungslücke im „Corona-BewältigungsfondsSachsen“ von 406 Mio. € zu schließen. Dies ist nicht geschehen.

Wenn die Einnahmen die Ausgaben übersteigen, ist der Mehrbetrag gem. § 25 Abs. 2 SÄHO insbesondere

- zur Verminderung des Kreditbedarfs oder
- zur Tilgung von Schulden zu verwenden oder
- Rücklagen zuzuführen.

Diese Regelung lässt nach Auffassung des Rechnungshofs nicht eindeutig genug ersehen, wie mit Überschüssen tatsächlich zu verfahren ist. Dieser offene Regelungsansatz begünstigte im Hj. 2022 hohe Zuführungen an Rücklagen trotz eines erheblichen Mittelbedarfs im Sondervermögen, den das SMF mit Einnahmen aus Notlagenkrediten anstatt aus den Haushaltseinnahmen gedeckt hat.

6 Tilgung von Notlagenkrediten ab dem Jahr 2023

Die Notlagenschulden sind regelmäßig innerhalb von 8 Jahren nach den Vorschriften der Verfassung zu tilgen. Statt Corona-Kredite am Kapitalmarkt zurückzuzahlen, hat das SMF laut Vollzugsbericht zum Corona-Bewältigungsfonds an den HFA für das Jahr 2023 „angesparte“ Kreditermächtigungen aus den Vorjahren „reduziert“. Die tatsächliche Tilgungsverpflichtung von 287 Mio. € war damit durch den Fonds nicht erfüllt.

Das SMF lässt in seinem Vollzugsbericht an den HFA den Eindruck entstehen, dass es die Tilgungsverpflichtung i. H. v. rd. 293 Mio. € für das Hj. 2023 vollständig aus dem Fonds erfüllt habe.

So heißt es im Vollzugsbericht: „Die für 2023 vorgesehene Tilgungsverpflichtung i. H. v. 292,6 Mio. € wurde vollständig erfüllt, indem die aufgeschobene Kreditaufnahme von 286,8 Mio. € auf 0 und die aufgenommenen Kredite um 5,8 Mio. € auf 2.494,2 Mio. € reduziert wurden.“

Das war jedoch i. H. v. rd. 287 Mio. € nicht der Fall. Für eine echte Tilgung der Notlagenkredite hätten diese am Kapitalmarkt bedient werden müssen.

Der SRH fordert das SMF auf, die Darstellung zu den Tilgungsleistungen im erwähnten Vollzugsbericht an den HFA für das Hj. 2023 zu korrigieren.

7 Zinsrisiko der Verschuldung

Die Zeit der Niedrigzinspolitik ist vorüber. Mit der Zinswende muss sich der Freistaat Sachsen auf einen Anstieg der Zinsausgaben einstellen.

Die aufgenommenen Notlagenkredite zur Bewältigung der Corona-Krise erhöhen das Zinsrisiko nicht, da sie endgültig zu tilgen sind und die Staatsregierung somit keine Anschlusskredite aufnehmen darf.

Das Zinsbelastungsrisiko für das Land ergibt sich zum ganz überwiegenden Teil aus „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ von über 7 Mrd. €, wenn diese aktiviert werden.

Das Parlament sollte für den Fall von Mehreinnahmen festlegen, dass diese vorrangig für die Verminderung des Kreditbedarfs zu verwenden sind. Der SRH regt an, auslaufende Kredite nicht mehr zu refinanzieren, sondern endgültig zu tilgen und dabei zugleich die Bildung von „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ auszuschließen.

Nach etwa einer Dekade mit Null- und Niedrigzinsen können gewandelte Kreditmarktbedingungen ein Risiko für den Landeshaushalt darstellen.

Eine Neuverschuldung schließt die Sächsische Verfassung zwar aus, aber dennoch wird der Freistaat auch künftig Kreditverträge schließen. Hierbei stellen weniger die Refinanzierungen bestehender Darlehensverträge, sondern vor allem die sog. „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ ein Wagnis dar.

Im mittelfristigen Betrachtungszeitraum ist mit wachsenden Zinsausgaben zu rechnen. Sie steigen von 103 Mio. € im Hj. 2024 auf 232 Mio. € im Hj. 2027. Die Talsohle bei den Ausgaben für Schuldzinsen ist damit durchschritten.

8 Sondervermögen Grundstock

Der Grundstock schmilzt weiter ab und erreicht im Jahr 2022 erneut den niedrigsten Stand der letzten 15 Jahre. Der Handlungsspielraum wird damit weiter eingeschränkt.

Im Rahmen der jährlichen Prüfung wurde festgestellt, dass die seit Jahren stattfindende Verringerung des Ist-Bestands des Grundstockvermögens, zuletzt auf 118,9 Mio. €, die künftigen Handlungsmöglichkeiten erheblich einschränken wird, da die vorhandenen Mittel nach den Planungen des SMF bereits nahezu vollständig gebunden sind.

Es zeigt sich über die Jahre zudem eine deutliche Diskrepanz zwischen den Grundstockplanungen und dem Grundstockbestand.

Ad hoc ergriffene Maßnahmen, wie eine Umschichtung gem. § 10 Abs. 4 HG 2021/2022, sind zur Erweiterung von Handlungsspielräumen im Rahmen der Grundstockbewirtschaftung nicht geeignet, um Planungssicherheit herzustellen. Insbesondere bleibt offen, ob im Bedarfsfall auch in Zukunft entsprechende Mittel, die umgeschichtet werden könnten, verfügbar sind. Deshalb ist eine planmäßige Steuerung der Grundstockbewirtschaftung im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft unumgänglich.

II. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

9 Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule

Auch mit Unterstützung einer modernen Lehrgangsoftware ist es an der Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule nicht gelungen, dem Aus- und Fortbildungsbedarf der sächsischen Feuerwehren und Katastrophenschutzseinheiten gerecht zu werden.

Das SMI muss klare Regeln zur Nutzung der Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule vorgeben und aktiv in die Verteilung der angebotenen Lehrgänge eingreifen.

Das SMI unterhält die Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule (LFS) als Aus- und Fortbildungseinrichtung für den Brand- und Katastrophenschutz. Sie ist eine dem SMI nachgeordnete Staatsbehörde. Ihr obliegt u. a. die Aus- und Fortbildung der Angehörigen der Feuerwehren.

In jeder Gemeinde ist eine Freiwillige Feuerwehr (Gemeindefeuerwehr) einzurichten. Gemeinden mit mehr als 80.000 Einwohnern haben eine Berufsfeuerwehr aufzustellen (§ 15 Abs. 2 SächsBRKG).

Die Gemeinden sind für die Aus- und Fortbildung der Angehörigen der Gemeindefeuerwehren zuständig. Regelungen dazu trifft die Feuerwehr-Dienstvorschrift 2 (FwDV 2). Das SMI hat für Angehörige der Berufsfeuerwehren geregelt, dass diese an der LFS ausgebildet werden. Das Landesrecht Sachsen regelt die Zuweisung der Lehrgänge zur Aus- und Fortbildung der Angehörigen der Feuerwehren an die LFS nicht vollumfänglich. Ausführungsbestimmung vom SMI zur FwDV 2 gibt es nicht. Eine landesrechtliche Regelung für die Lehrgänge, die alternativ auf Kreisebene oder an der LFS gehalten werden können, fehlt.

In Sachsen waren 2021 über 46.700 Menschen Mitglieder einer Freiwilligen-, Berufs-, Werks- oder Betriebsfeuerwehr. Davon waren 92 % in den Freiwilligen Feuerwehren organisiert. 2022 wurden die Lehrangebote der LFS aber nur zu 39 % von den Mitgliedern der Freiwilligen Feuerwehr und zu 40 % von den Angehörigen der Berufsfeuerwehr genutzt. Die Lehrgänge sind damit überproportional mit Angehörigen der Berufsfeuerwehr belegt.

In den letzten 10 Jahren stiegen die Bedarfsmeldungen an die LFS für Aus- und Fortbildungen der Feuerwehren auf zuletzt 17.799. Auch das Angebot der LFS erhöhte sich kontinuierlich. Im Mittelwert konnte die LFS jährlich 43 % der gemeldeten Bedarfe decken.

In der Vergangenheit übermittelten die Feuerwehren ihre Schulungsbedarfe ohne namentliche Nennung der Teilnehmenden. Dadurch war nicht ausgeschlossen, dass ein höherer, als der tatsächlich bestehende Bedarf angemeldet wurde. Bis Ende 2020 sollte die Schulverwaltungssoftware Leveso eingeführt und verwendet werden. Diese verhindert künftig Doppelanmeldungen und Anmeldungen ohne die vorausgesetzte Vorbildung. Jedoch kann auch das neue System den tatsächlichen Bedarf nicht abbilden. Das SMI ist aufgefordert, verstärkt Vorgaben für die Teilnahme an Lehrgängen der LFS zu machen.

Das SMI veranschlagt für die LFS jährliche Ausgaben von 10 Mio. €. Zum Aufbau und zur Konzeption der LFS hat das SMI keine näheren Bestimmungen gemacht. Trotz bestehender Berichtspflicht durch die LFS hat es das SMI bislang unterlassen, sich regelmäßig über die Erfüllung der Dienstaufgaben der LFS zu informieren. Vielmehr steuerte das SMI die ihm nachgeordnete LFS lediglich über den Mittelabfluss. Ein langfristiges Konzept zum Betrieb und den Zielen der LFS bestand nicht. Das SMI nahm keine aktive Rolle bei der Bedarfsplanung und Nutzung der LFS durch die verschiedenen Akteure der Feuerwehr und des Katastrophenschutzes ein. Das SMI ist aufgefordert, Regelungen zur Steuerung der LFS zu treffen. Die Erfüllung der Dienstaufgaben ist zu überwachen.

Verpflegung von Gefangenen

Die Organisation der Gefangenenernährung in den sächsischen Justizvollzugsanstalten entsprach nicht den Anforderungen an eine krisensichere und geordnete Versorgung mit Lebensmitteln.

Notfallpläne zur Sicherung der Gefangenenernährung in Not- und Gefahrenlagen haben die Justizvollzugsanstalten bisher nicht geführt.

Strafgefangene, bei denen die staatliche Gewalt die Bedingungen der individuellen Lebensführung weitgehend bestimmt, unterliegen der besonderen Fürsorge der Strafvollzugsbehörden. Hieraus ergibt sich auch die Pflicht, Vorsorge für Not- und Gefahrenlagen bei der Lebensmittelversorgung zu treffen. Einen Notfallplan zur Absicherung der Lebensmittelversorgung der Gefangenen in Not- und Gefahrenlagen konnte für den Prüfungszeitraum von 2017 bis 2019 nur eine JVA vorlegen.

Die vorgesehenen Maßnahmen zur Vorbeugung von Korruption wurden in den JVA nur unzureichend umgesetzt. So fehlte bspw. in 2 JVA die vorgeschriebene Einschätzung über korruptionsgefährdete Arbeitsplätze für den Bereich der Gefangenenernährung. Kritisch ist insbesondere die im Prüfungszeitraum fehlende Korruptionsbewertung für den Dienstposten des kaufmännischen Leiters einer JVA. Zudem werden die Arbeitsplätze im Bereich der Gefangenenernährung von den JVA i. d. R. lediglich mit einer mittleren oder geringen Korruptionsgefährdung bewertet, wobei die Gründe hierfür unklar bleiben oder nicht festgehalten wurden.

Das SMJusDEG hat mitgeteilt, dass hinsichtlich aller festgestellten Mängel Maßnahmen ergriffen wurden, um diese zu beheben.

Denkmalförderung im Freistaat Sachsen

Die Bemessungsgrundlagen und Regelfördersätze der Denkmalförderung sind uneinheitlich. Die Regelfördersätze wurden nicht, wie von der Richtlinie Denkmalförderung zugelassen, im Ausnahmefall, sondern in einer Vielzahl der geprüften Förderfälle ohne Begründung der Ermessensausübung überschritten.

Die Finanzierung des Sonderprogramms Denkmalförderung mit einem Fördersatz von 75 % erfolgte zu Lasten des regulären Landesprogramms mit dem Fördersatz von 50 %.

Mit der Stiftung Lebendiges Erbe Sachsen wurde ein Nebenhaushalt gegründet, der einer Kontrolle und Prüfung des Landtages entzogen wird.

In den geprüften Hj. 2020 bis 2022 wurden im Freistaat Sachsen finanzielle Mittel zur Denkmalförderung i. H. v. 79,14 Mio. € gewährt. Der Denkmalförderung liegen unterschiedliche Bemessungsgrundlagen zugrunde, ohne dass ein sachlicher Grund ersichtlich ist. Die Regelfördersätze reichen von 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben im Landesprogramm Denkmalpflege, über 75 % im Sonderprogramm Denkmalpflege-Landesförderung und 80 % bei Finanzierung zum Denkmalerhalt mit Mitteln aus dem Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR (PMO-Mittel). Infolge der unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen und Fördersätze in den einzelnen Programmbereichen ergaben sich stark differierende Zuwendungen zur Denkmalförderung.

Die Regelfördersätze wurden häufig überschritten. Besonders auffällig waren Überschreitungen in den Programmbereichen „Dächer dicht“ und Finanzierung aus PMO-Mitteln. Trotz Beanstandung durch den SRH im Jahr 2016 fertigte das Landesamt für Denkmalförderung (LfD) im Prüfungszeitraum weder Antragsprüfvermerke noch dokumentierte es seine Ermessensausübung bei Überschreitung der Regelfördersätze.

Die Bewilligungen im Sonderprogramm Denkmalpflege-Landesförderung (Regelfördersatz 75 %) stiegen im Jahr 2022 auf 11,45 Mio. €. Sie liegen zwischenzeitlich deutlich über den im Jahr 2022 verausgabten Mitteln zur Landesförderung i. H. v. 8,04 Mio. € (Regelfördersatz 50 %). Die Verschiebung der Förderpriorität vom Landesprogramm zum Sonderprogramm Denkmalförderung-Landesförderung wurde festgestellt.

Für den Aufbau des Beratungsnetzwerks förderte das LfD 2 Projektträger. Der Denkmalstiftung Leipzig wurden 1,8 Mio. € bis 31. Dezember 2025 gewährt. Dem Landesverein Sächsischer Heimatschutz e. V. wurden 400 T€ bis 31. Dezember 2022 bewilligt. Mit der Förderung des Beratungsnetzwerks werden zusätzliche Beratungsangebote für Denkmalbesitzer im Freistaat Sachsen vorgehalten.

Mit der Errichtung einer unselbstständigen Stiftung bürgerlichen Rechts wurde ein Nebenhaushalt begründet, welcher regelmäßig keine wirtschaftliche Möglichkeit zur Aufgabenerfüllung bietet. Zur Gründung der Stiftung Lebendiges Erbe Sachsen wurden Zuschüsse i. H. v. 750 T€ im Jahr 2021 und 750 T€ im Jahr 2022 gewährt. Zur Erfüllung staatlicher Aufgaben ist die Gründung einer Stiftung bürgerlichen Rechts nicht vorgesehen.

Prüfung der steuerlichen Berücksichtigung von Corona-Beihilfen bei der Veranlagung

Die sächsischen Finanzämter überprüften mittels eines neuen elektronischen Kontrollverfahrens ab dem Jahr 2020 Corona-Beihilfen von mehr als 2,2 Mrd. € auf ihre steuerliche Erfassung. Probleme bei der Datenübermittlung verhinderten in mehr als der Hälfte der Fälle eine vollmaschinelle Überprüfung. Dies verursacht einen personellen Nachbearbeitungsaufwand, den der SRH auf bis zu 1,7 Mio. € p. a. schätzt.

Gleichwohl sieht der SRH das Verfahren als sinnvolle Maßnahme, die die Verwaltung fortsetzen, optimieren und auf alle staatlichen Fördermittel erweitern sollte.

Die Steuerverwaltung hat ab dem Veranlagungsjahr 2020 erstmals ein elektronisches Kontrollverfahren zur Überprüfung der Besteuerung staatlicher Fördermittel etabliert. Damit überprüfte sie bisher in den Veranlagungszeiträumen 2020 und 2021 Fördermittel von mindestens 2.263 Mio. €.

Aufgrund von Problemen bei der Bereitstellung der Kontrolldaten an die FÄ ergab sich dort ein personeller Bearbeitungsaufwand in erheblichem Maße. Bisher konnten zunächst 49,3 % der betroffenen Einzelfälle vollmaschinell geprüft werden (Autofälle). Der SRH hat eine Reihe von Empfehlungen vorgelegt, mit deren Hilfe die Quote von Autofällen erheblich gesteigert sowie der bürokratische Aufwand bei den betroffenen Unternehmen und Bürgern reduziert werden kann. Es wird begrüßt, dass das neue Kontrollverfahren auch ab 2025 weitergeführt werden soll. Damit setzt die Steuerverwaltung einen Vorschlag des SRH aus dem Jahr 2014 um.

13

Struktur der Schlösserverwaltung

Innerhalb dreier gleichartiger Schlossbeteiligungen des Freistaates Sachsen werden Synergiepotenziale nicht genutzt. Der Gesellschafter sollte diese im Rahmen einer Gesamtstrategie prüfen und heben. Dabei sind auch gleichgelagerte Herausforderungen zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der SRH die Untersuchungen der Synergiepotenziale nachzuholen.

Der Freistaat Sachsen ist alleiniger Gesellschafter der 3 Beteiligungsunternehmen Augustusburg/Scharfenstein/Lichtenwalde Schlossbetriebe gGmbH, Festung Königstein gGmbH und Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen gGmbH. Diese verfolgen identische Unternehmenszwecke, nämlich Förderung und Erhalt von Kunst und Kultur sowie Förderung, Schutz und Erhalt von Denkmälern. Auch das wichtige staatliche Interesse und die mit den Gesellschaften verfolgten Ziele werden vom Freistaat Sachsen gleich begründet. Allein im Zeitraum von 2018 bis 2021 wurden hierfür staatliche Zuschüsse i. H. v. insgesamt rd. 40 Mio. € ausgegeben.

Der SRH hat schwerpunktmäßig den Bestand und Nutzen von möglichen Synergien in den Bereichen Marketing, IT, Buchhaltung, Personalwesen und Beschaffung dieser 3 Unternehmen geprüft. Es wurde festgestellt, dass aufgrund zahlreicher Gemeinsamkeiten und gleichartiger Herausforderungen auch in Zukunft potenzielle Kosten- und Ertragssynergien vorhanden sind, welche bislang nicht genutzt werden. Im Sommer 2021 entschied das SMF, die Struktur der 3 Beteiligungsunternehmen beizubehalten. Tragende Entscheidungsgründe waren u. a., dass sich eine Fusion nicht aufzwingt und betriebswirtschaftlich keine großen Synergien zu erwarten seien. Diese wurden jedoch nicht ausreichend geprüft. Hinreichende Überlegungen zu langfristigen Einsparungen fanden ebenfalls nicht statt.

Der Freistaat Sachsen als Gesellschafter steht fortlaufend in der Verantwortung, zuschussenkende Synergien zwischen gleichartigen Beteiligungsunternehmen zu identifizieren und durch aktive Steuerung zu realisieren. Es fehlt eine alle Gesellschaften einbeziehende konkrete Gesamtstrategie der Beteiligungsverwaltung, welche auch bestehende Synergiepotenziale sowie gleichgelagerte Herausforderungen berücksichtigt. Die Sichtweise, allein auf die 3 in Eigenverantwortlichkeit agierenden Geschäftsführungen abzustellen, ist nicht ausreichend.

III. Sonderrechnungen

14

Prüfung von 2 Baumaßnahmen der Sächsischen Staatsbäder GmbH in Bad Elster und Bad Brambach

Der SRH hat bei 2 Baumaßnahmen der Sächsischen Staatsbäder GmbH zahlreiche Mängel festgestellt. Diese beruhen zum Großteil darauf, dass die Sächsische Staatsbäder GmbH ihre Bauherrenaufgaben nur unzureichend wahrgenommen hat.

Beide Baumaßnahmen weisen im Projektverlauf erhebliche Kostensteigerungen auf. Die Kosten eines der Bauvorhaben haben sich sogar mehr als verdoppelt. Ursächlich dafür sind vor allem mangelhafte Planungen ohne belastbare Kostenermittlungen. Die Sächsische Staatsbäder GmbH hätte dies erkennen und den Kostenerhöhungen entgegenwirken müssen. Die Wirtschaftlichkeit beider Baumaßnahmen ist nicht nachgewiesen.

Der SRH hat den Neubau der Soletherme und Saunawelt in Bad Elster und den Erweiterungsbau des Therapie- und Wohlfühlzentrums in Bad Brambach geprüft. Bauherr ist die Sächsische Staatsbäder GmbH.

Die Sächsische Staatsbäder GmbH beabsichtigte mit den beiden Maßnahmen, die Besucher- bzw. die Behandlungszahlen erheblich zu steigern. Der SRH hat die Daten nach Abschluss der Maßnahmen mit diesen Zielstellungen verglichen. Dabei hat er festgestellt, dass die tatsächlichen Besucher- und Behandlungszahlen die Zielwerte derzeit nicht erreichen. Insbesondere in Bad Brambach müssen die Behandlungszahlen noch deutlich gesteigert werden. Zudem ist der Erweiterungsbau in Bad Brambach überdimensioniert. Dadurch allein hätten rd. 4,9 Mio. € eingespart werden können.

Beide Baumaßnahmen weisen in ihrem Verlauf erhebliche Kostensteigerungen auf. In Bad Elster stiegen die Kosten von der ersten Kostenermittlung vor Planungsbeginn bis zur Fertigstellung der Maßnahme von ursprünglich rd. 13 Mio. € auf rd. 24 Mio. €. In Bad Brambach haben sich Kosten sogar mehr als verdoppelt. Waren zu Projektbeginn rd. 11 Mio. € angesetzt, betragen diese am Projektende rd. 26 Mio. €.

Bei beiden Baumaßnahmen war der ursprüngliche Kostenansatz deutlich zu niedrig. In Bad Brambach blieben zudem die Kosten für die Sanierung des Bestandsgebäudes zunächst unberücksichtigt, obwohl der Neubau und das Bestandsgebäude in engem funktionalen Zusammenhang stehen. In Bad Elster begann die Baudurchführung sogar ohne Kostenermittlung in der Planungsphase. Darüber hinaus waren bekannte projektspezifische Kosten, wie z. B. erhöhte Bauwerksanforderungen durch Sole- oder Radonbelastung, von Beginn an kostensteigernd zu erfassen. Dies ist nicht geschehen. Die Sächsische Staatsbäder GmbH hätte die Mängel rechtzeitig erkennen und gegensteuern müssen.

Die Bauherrenaufgaben für größere Bauprojekte erfordern umfassende Fachkunde und Erfahrungen auf dem Gebiet des Projektmanagements sowie ausreichend personelle Ressourcen. Die Voraussetzungen für die ordnungsgemäße Erledigung der selbst übernommenen Bauherrenaufgaben waren bei der Sächsischen Staatsbäder GmbH nicht gegeben.

Der SRH empfiehlt der Sächsischen Staatsbäder GmbH, zukünftig bei größeren Baumaßnahmen externe Fachexpertise hinzuzuziehen. So sollten die Leistungen der Projektsteuerung extern vergeben und für die Projektleitung und die Vergabeverfahren fachliche Unterstützung durch Dritte in Anspruch genommen werden.

Teil B Kommunen

15

Kommunales Anlagemanagement

Die Anlageentscheidungen sind im Hinblick auf die Grundsätze der hinreichenden Sicherheit, der angemessenen Ertragserwirtschaftung und der Verfügbarkeit zu optimieren.

Den Kommunen und Landkreisen wird empfohlen, ihr Anlagemanagement insbesondere durch den Erlass von Anlagerichtlinien und eine umfassende Dokumentation der einzelnen Anlageentscheidung zu qualifizieren.

Die Geldbestände auf Girokonten sind auf den tatsächlich bestehenden Mittelbedarf zu reduzieren; nicht für den anstehenden Auszahlungsbedarf benötigte Mittel sind möglichst gut verzinslich anzulegen.

Im Zeitraum von 2011 bis 2020 hat sich das Geldvermögen der kommunalen Kernhaushalte im Freistaat Sachsen um rd. 43,5 % erhöht. Es stieg von rd. 2,3 Mrd. € (564,4 € je Einwohner) auf rd. 3,3 Mrd. € (813,4 € je Einwohner). Die Geldvermögen der Landkreise stiegen von 82,2 € auf 217,1 € je Einwohner und der kreisangehörigen Kommunen von 438,6 € auf 710,6 € je Einwohner. Der SRH empfiehlt, dauerhaft verfügbare liquide Mittel, die über eine angemessene Mindestliquiditätsreserve hinausgehen und haushaltsrechtlich nicht gebunden sind, der öffentlichen Aufgabenerfüllung zuzuführen.

Die Prüfung des SRH erstreckte sich auf das kommunale Anlagemanagement der kommunalen Kernhaushalte in den Jahren 2020 und 2021 bei 46 kommunalen Körperschaften. Sie wiesen im Jahr 2020 insgesamt Geldvermögen i. H. v. rd. 1,8 Mrd. € aus, darunter bestanden Geldanlagen i. H. v. rd. 875,8 Mio. €.

Fast alle geprüften Körperschaften leisteten in den Hj. 2020 und 2021 Auszahlungen für Verwarentgelte und Negativzinsen. Deren Gesamtvolumen betrug im Jahr 2020 rd. 1,6 Mio. € und stieg aufgrund sich verschlechternder Kapitalmarktbedingungen im Jahr 2021 auf rd. 2,8 Mio. €. Die Auszahlungen insgesamt wurden teilweise durch Zinseinnahmen für Geldanlagen kompensiert. Teilweise verfügten die kreisangehörigen Kommunen nicht über eine Strategie zur Verhinderung von Negativzinsen und Verwarentgelten. Insgesamt differierten die Erfolge bei der Vermeidung von Negativzahlungen erheblich.

Teilweise waren die Anlageentscheidungen unzureichend dokumentiert. Der überwiegende Teil der geprüften Körperschaften hatte bis Mitte des Jahres 2022 keine Anlagerichtlinie erlassen. Indem die gesetzlichen Bestimmungen über die Geldvermögensverwaltung überwiegend Empfehlungen und unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten, bedarf die grundsätzliche Steuerung der Anlagepolitik, insbesondere die Risikobegrenzung, nach Auffassung des SRH konkretisierender Regelungen. Es empfiehlt sich u. a. die Einholung und Wertung von mindestens 3 Angeboten, die Voraussetzungen für Geldanlagen bei Privatbanken, die Bezeichnung der konkret zulässigen Anlageformen und ein angemessenes Anlagesplitting innerdienstlich festzulegen.

Zum 31. Dezember 2020 bestanden Geldanlagen in Fonds mit einem Kurswert von insgesamt rd. 128,6 Mio. €. Kursrisiken erscheinen mit dem Vermögenserhaltungsgrundsatz, wonach der Substanzwert der Geldanlage am Ende des Anlagezeitraumes ungeschmälert zur Verfügung stehen muss, als nicht vereinbar. Risiken für den Substanzerhalt sind möglichst auszuschließen.

Die geprüften Kommunen legten Gelder in Form von Sparbüchern i. H. v. insgesamt rd. 119,3 Mio. € an, die in der Regel eine vergleichsweise geringe Verzinsung bieten. Auskunftsgemäß wurden teilweise alternative Anlageformen nicht in Betracht gezogen. Unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten wird empfohlen, unter den sich verbessernden Kapitalmarktbedingungen Möglichkeiten für höherverzinsliche Anlagen zu prüfen.

Insgesamt wurden Geldanlagen i. H. v. rd. 12,5 Mio. € mit Laufzeiten von über 5 Jahren getätigt. Im Sinne der verpflichtend zu gewährleistenden Mittelverfügbarkeit wird empfohlen, den Anlagezeitraum künftig zu begrenzen.

Haushalts- und Wirtschaftsführung der Komm24 GmbH

Das mit der Gründung der Komm24 GmbH verfolgte Ziel der Bündelung, Konsolidierung und Standardisierung in der kommunalen Informationsverarbeitung sowie deren wirtschaftliche Ausgestaltung wurde nicht erreicht. Die Gesellschafter müssen die Komm24 GmbH zeitnah neu ausrichten.

Fundament der geschäftlichen Tätigkeit der Komm24 GmbH bilden Inhouse-Vergaben. Für das Risiko deren Unzulässigkeit haben die Gesellschaft und deren Gesellschafter Sorge zu treffen.

Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Komm24 GmbH geprüft. Organisation und Wirtschaftlichkeit der Vertrags- und Leistungsbeziehungen zu anderen IT-Dienstleistern standen im Zentrum der Betrachtung. In diese Prüfung waren auch die Landeshauptstadt Dresden, die Kreisfreie Stadt Chemnitz, die

SAKD, der Zweckverband Kommunale Informationsverarbeitung (KISA) sowie die LECOS GmbH als deren Gesellschafter einbezogen. Im Zweckverband KISA sind wiederum rd. die Hälfte der sächsischen Städte und Gemeinden organisiert.

Das von den Gesellschaftern selbst gesteckte Ziel der Bündelung der bestehenden Ressourcen in der kommunalen Informationsverarbeitung, deren Konsolidierung, Standardisierung und insbesondere deren wirtschaftliche Ausgestaltung wurde nicht erreicht. Die Umsetzung des OZG in Form der Bereitstellung von Assistenten für die kommunale Ebene entspricht im Umfang nicht annähernd den gesteckten Zielen. Zum Stand Mai 2023 wurden rd. 60 % des Budgets erreicht, die Zeit bereits jetzt um 10 % überschritten, nur rd. 16 % der Antragsassistenten am Markt angeboten und nur rd. 25 % der Kommunen haben mindestens einen Antragsassistenten in Nutzung.

Die Inhouse-Vergabe stellt sich als wesentliches Fundament des Geschäftsmodells der Komm24 GmbH dar. Deren Konkurrenten könnten die Inhouse-Vergabe um die Komm24 GmbH gerichtlich angreifen. Soweit ein Gericht die praktizierte Inhouse-Vergabe als unzulässig einstuft, bricht das Geschäftsmodell der Komm24 GmbH zusammen.

Die Gesellschafter haben im Rahmen des geschäftlichen Verkehrs mit und über die Komm24 GmbH als Teil des Geschäftsmodells der Inhouse-Vergabe nicht geprüft, ob andere Alternativen - wie z. B. allgemeine Vergaben - zu wirtschaftlicheren Ergebnissen führen könnten. Die Fokussierung auf die Inhouse-Vergabe erbrachte teilweise unwirtschaftliche Ergebnisse.

Die Finanzierung der Komm24 GmbH ist weitgehend von über die SAKD weitergeleiteten Zuwendungen abhängig. Diese enden zunächst mit Ablauf des Jahres 2025. Bislang haben die Gesellschafter und die Gesellschaft keine verbindliche Strategie finden können, mittels der die Komm24 GmbH sich ohne die Weiterleitung der Mittel der SAKD zukünftig wirtschaftlich selbst tragen kann.

17

Abschluss von Vereinbarungen für Hilfen zur Erziehung nach § 34 SGB VIII durch Landkreise und eine Kreisfreie Stadt

Die Ausgaben der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe für Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen (§ 34 SGB VIII) in Sachsen stiegen im Zeitraum 2018 bis 2021 von 280 Mio. € auf 305 Mio. € erneut an. Signifikant erhöhten sich die Ausgaben je Fall innerhalb von 3 Jahren von ehemals rd. 38 T€ auf rd. 48 T€.

Die Dokumentation und Nachweisführung zu den Verhandlungen der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen mit den freien Trägern waren oft unzureichend. Zwischen den geprüften Körperschaften traten trotz Anwendung des Rahmenvertrages, vorgegebener Antragsunterlagen sowie umfassender Hinweise große Differenzen auf.

Verankerte Prüfrechte für die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowie die Testierung der Verhandlungsunterlagen durch einen unabhängigen Dritten sichern eine effizientere Aufgabenwahrnehmung.

Die Landkreise und Kreisfreien Städte verausgabten im Jahr 2021 rd. 305 Mio. € für Hilfen zur Erziehung nach § 34 SGB VIII. Im Zeitraum von 2018 bis 2021 stiegen die Ausgaben um rd. 25 Mio. €. Es zeigt sich ein deutlicher Anstieg der Ausgaben je Fall von 38 T€ auf 48 T€ innerhalb von 3 Jahren, d. h. um rd. 26 %.

Die Dokumentation und Nachweisführung zu den Verhandlungen der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII waren bei den geprüften Kommunen oft unzureichend. Unwirtschaftliches Handeln konnte nicht ausgeschlossen werden.

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben zu den Verhandlungen der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen alle wesentlichen Verhandlungsgrundlagen und -schritte zu dokumentieren. Dabei muss sich das vereinbarte Entgelt transparent aus den konkret beschriebenen Leistungen ergeben.

Die im Rahmen des Vereinbarungsverfahrens vorgegebene Testierung der Antragsunterlagen erfolgte überwiegend durch die Dachverbände der freien Träger der Einrichtungen. Dies sieht der SRH wegen einer möglichen Interessenskollision kritisch.

Zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Verfahrens muss die Testierung der Antragsunterlagen durch organisatorisch und sachlich Unabhängige erfolgen. Eine Testierung der Antragsunterlagen ersetzt keine Überprüfung und Bewertung der geltend gemachten Kosten durch die Kommunen.

Deshalb sieht der SRH prüfungsfreie Räume in den Landkreisen und Kreisfreien Städten gegeben, da Prüfungsrechte der öffentlichen Jugendhilfe oder der örtlichen Rechnungsprüfungsämter gegenüber den freien Trägern in den Vereinbarungen nicht verankert und somit auch nicht genutzt werden können. Eine Überprüfung der vereinbarten Kosten wird von keinem geprüften Träger der öffentlichen Jugendhilfe wahrgenommen.

Der SRH sieht in der Kooperation der kommunalen Spitzenverbände und den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe die Möglichkeit, bei einer anzustrebenden Überarbeitung des Rahmenvertrages nach § 78f SGB VIII im Freistaat Sachsen vom 1. November 2012 nach § 78f SGB VIII auf Prüfrechte zur Prüfung der Einhaltung von Leistungs- und Entgeltvereinbarungen hinzuwirken.

Stellungnahmen von SMS und SMI sowie von geprüften Stellen unterstreichen die Feststellungen des SRH.

Teil C Frühere Jahresberichte nachgefragt

18

Asservatenverwaltung bei der Polizei und der Justiz Jahresbericht 2022 – Band 1 – Beitrag 5

Der SRH hat in den Jahren 2021/2022 die Verwaltung der Asservate bei der sächsischen Polizei und der Justiz geprüft. Betrachtet wurden dabei u. a. die Geschäftsabläufe, die organisatorischen Regelungen, die Unterstützung durch Informationstechnologien sowie die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Justiz. Die im Jahre 2024 durchgeführte Nachschau brachte folgende Ergebnisse.

Die Erfassung von Asservaten bei der sächsischen Polizei ist zu kleinteilig organisiert. Das SMI teilte mit, das Thema Zentralisierung der Asservatenstellen sei als relevant und optimierungsbedürftig erkannt worden. Für den Umgang mit Asservaten bei der Polizei existiere seit 31. März 2023 mit dem Erlass des Landespolizeipräsidiums eine landeseinheitliche Regelung. Die Zentralisierung werde derzeit erprobt und bis Ende 2024 evaluiert.

SMJusDEG und SMI haben den Bedarf zur Verbesserung der Unterbringung von Asservaten erkannt und Maßnahmen ergriffen.

Die für die Verwaltung der Asservate eingesetzten IT-Verfahren sind nicht kompatibel und erschweren eine Verzahnung von Abläufen zwischen Polizei und Justiz. Für den Bereich der Polizei gibt es noch immer keine einheitliche IT-Lösung. SMJusDEG und SMI teilten mit, die Prozesse der Asservatenverwaltung zwischen Polizei und Justiz würden im Zusammenhang mit der laufenden Einführung der elektronischen Strafakte untersucht.

Die Standorte von Asservatenstellen verteilen sich über ganz Sachsen. In den Ballungsräumen werden Asservatenräume sowohl von der Polizei als auch von der Justiz betrieben. Gemeinsame Asservatenstellen von Polizei und Justiz wurden bisher nicht eingerichtet.

JAHRESBERICHT

Einleitung

I. Gegenstand des Jahresberichts

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

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

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

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

II. Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

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

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

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

III. Politische Entscheidungen

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

Der Rechnungshof kann 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 2021 hat der Sächsische Landtag in seiner Sitzung am 8. November 2023 erteilt.

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

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

VII. Prüfung des Mitteldeutschen Rundfunks

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

VIII. Zusammensetzung des Kollegiums

Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Jahresbericht gehörten dem Kollegium an:

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

IX. Veröffentlichung

Der vorliegende Band I des Jahresberichts 2024 wurde am 6. Juni 2024 veröffentlicht.

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

Teil A Land

I. Staatsfinanzen

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2022

1

Im Vergleich zu den vorangegangenen Haushaltsjahren endete das Hj. 2022 mit einem Finanzierungssaldo von rd. 1,7 Mrd. €.

Mit Ist-Einnahmen von 16,5 Mrd. € bei Steuern und steuerähnlichen Abgaben verfügte der Freistaat Sachsen im Hj. 2022 gegenüber dem Planansatz über Mehreinnahmen von 2,4 Mrd. €.

Die Ist-Ausgaben summierten sich auf rd. 23,3 Mrd. €. Davon entfielen 5,2 Mrd. € auf Personalausgaben und erreichten erneut einen Höchststand. Die investiven Ausgaben betragen 2,8 Mrd. € und wiesen ein Minus von 324 Mio. € im Vergleich zur Planung auf.

1 Vorbemerkungen

- ¹ Der Staatsminister der Finanzen hat dem SLT über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über die Veränderung des Vermögens und der Schulden des Freistaates zur Entlastung der Staatsregierung jährlich Rechnung zu legen. Dies schreibt Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen vor. Für das Hj. 2022 erfolgte die Rechenschaft über die Einnahmen und Ausgaben des Landes, das Vermögen und die Schulden mit der Haushalts- und der Vermögensrechnung 2022 vom 15. Dezember 2023. Die Rechnungslegungsdokumente sind am 21. Dezember 2023 beim SLT eingegangen.¹
- ² Der SRH prüfte den Haushaltsvollzug im Hj. 2022 auf der Grundlage der vorgelegten HR und der erhaltenen weiteren Unterlagen. Das Augenmerk richtete er dabei insbesondere auf die Einhaltung des geltenden HG und die Beachtung der Bindungen an den Haushaltsplan bei Leistung von Ausgaben und beim Eingehen von Verpflichtungen. Der SRH legt seiner Prüfung außerdem die Haushaltsgrundsätze sowie die allgemeinen Vorschriften der SÄHO zugrunde.
- ³ Der SRH gibt die Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und der Vermögensrechnung 2022 in 2 Bänden seines Jahresberichtes 2024 bekannt. Der vorliegende Band I hat Teile der HR, eine Betrachtung der Haushaltssituation, den Vollzug des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ sowie die Verschuldung des Freistaates Sachsen und das Zinsänderungsrisiko zum Gegenstand. Band II wird sich mit dem Haushaltsvollzug, den Haushaltsrisiken des Freistaates, der Vermögensrechnung sowie mit den Nebenhaushalten befassen. Beide Bände enthalten bestimmungsgemäß weitere entlastungsrelevante Erkenntnisse aus Prüfungen des SRH in der Landesverwaltung.
- ⁴ In diesem Beitrag äußert sich der SRH allgemein zum Zahlenwerk des Haushaltsabschlusses und zu Bewirtschaftungsergebnissen des Hj. 2022. Er behält sich vor, im Band II auf weitere haushaltsrelevante Sachverhalte aus dem Jahr 2022, wie Ausgabereise, Verpflichtungsermächtigungen sowie Haushaltsüberschreitungen einzugehen.
- ⁵ Ein Gesamtbild – als Grundlage einer abschließenden Bewertung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2022 – wird sich erst ergeben, wenn die Inhalte des Bandes II zusammengetragen sind. Die Veröffentlichung ist für Ende des Jahres 2024 geplant.

¹ [Haushaltsrechnung 2022](#), LT-Drs. 7/15265; die Unterlagen sind öffentlich auf der Internetseite des SMF zugänglich.

2 Staatshaushaltsplan 2021/2022

- ⁶ Der Haushaltsplan ermächtigt die Staatsregierung zur Leistung von Ausgaben und zum Eingehen von Verpflichtungen. Er bildet zusammen mit den Vorschriften des jährlichen HG und den allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere der SäHO, den maßgeblichen Ordnungsrahmen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsregierung im jeweiligen Haushaltsjahr.
- ⁷ Die Verabschiedung des DHH 2021/2022 verzögerte sich aufgrund der Corona-Pandemie. Die Staatsregierung beschloss den Haushaltsentwurf erst am 8. Dezember 2020 und brachte ihn anschließend Anfang Januar 2021 in den Landtag ein. Das HG 2021/2022 wurde am 2. Juni 2021 verkündet. Zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung im Hj. 2021 hat sich der SRH im Jahresbericht 2023 geäußert.²
- ⁸ Der Sächsische Landtag hat den StHpl. 2021/2022 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2022 auf 21.841.476.900,00 € festgestellt. Im Vergleich zum Haushalt 2021 mit 21.339.024.500,00 € bedeutete dies eine Erhöhung um 2,4 %. Zuzüglich von Umsetzungen und aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsresten betrug der Bewilligungsrahmen für Ausgaben im Hj. 2022 im Ergebnis insgesamt 24.432.777.610,57 €. Die jahresübergreifende Fortgeltung von Ausgabeermächtigungen durch Bildung von Resten wird im Band II näher dargestellt.

3 Haushaltsrechnung

- ⁹ Die HR 2022 besteht aus einem Gesamtbericht und aus Beiträgen der für die Epl. 01 bis 15 zuständigen obersten Dienststellen. Der Gesamtbericht weist den kassenmäßigen Abschluss und den Haushaltsabschluss mit Erläuterungen entsprechend den Vorgaben der SäHO aus. Darüber hinaus bietet er Übersichten mit weiteren Informationen über den Haushaltsvollzug.

3.1 Haushaltsabschluss

- ¹⁰ Der → **Haushaltsabschluss** gibt Auskunft über das Gesamtergebnis der Haushaltsführung und den Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben am Ende des jeweiligen Haushaltsjahres.
- ¹¹ Die Ist-Einnahmen im Hj. 2022 betragen insgesamt 23.612.969.864,45 € und die Ist-Ausgaben 23.347.222.508,48 €. Als kassenmäßiges Jahresergebnis für das Hj. 2022 ergab sich somit ein positiver Saldo i. H. v. 265.747.355,97 €.
- ¹² Die übertragenen Reste zählen zu den Ergebnissen der Haushalts- und Wirtschaftsführung und sind in den Haushaltsabschluss einzustellen. Die Berücksichtigung der aus dem Vorjahr 2021 übertragenen und der in das kommende Jahr 2023 übertragenen Einnahme- und Ausgabereste im vorgeschriebenen und in der Übersicht 1 dargestellten Rechenweg ergab eine Differenz i. H. v. -265.747.355,97 €. Diese ist mit dem kassenmäßigen Jahresergebnis zu saldieren. Damit schloss das Hj. 2022 mit einem ausgeglichenen rechnungsmäßigen Jahresergebnis ab.

² [Jahresbericht 2023 des SRH](#) – Band I, Beitrag Nr. 1, Pkt. 5.

Übersicht 1: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2022 (€)

Ergebnis 2022		
Einnahmen		23.612.969.864,45
Ausgaben		23.347.222.508,48
Kassenmäßiges Jahresergebnis (1a)		265.747.355,97
<u>zuzüglich</u>		
<i>aus dem Hj. 2021 übertragene</i>		
Einnahmereste	1.484.268.171,07	
Ausgabereste	2.591.300.810,57	
Saldo (2a)		-1.107.032.639,50
<u>abzüglich</u>		
<i>in das Hj. 2023 übertragene</i>		
Einnahmereste	1.517.682.123,69	
Ausgabereste	2.890.462.119,16	
Saldo (2b)		-1.372.779.995,47
Differenzbetrag aus den Salden der übertragenen Einnahme- und Ausgabereste aus 2021 und nach 2023 (2c = 2b abzüglich 2a)		-265.747.355,97
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (1a zuzüglich 2c)		0

Quelle: Eigene Darstellung, HR 2022.

3.2 Finanzierungssaldo

- 13 Der → **Finanzierungssaldo** ergibt sich aus der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben, bereinigt um besondere Finanzierungsvorgänge, wie Kreditaufnahme, Schuldentilgung, Entnahme aus und Zuführung an Rücklagen und Fonds. Der Finanzierungssaldo vermittelt positiv als Überschuss oder negativ als Defizit eine Kernaussage über die Haushaltslage des jeweiligen Haushaltsjahres.
- 14 Für das Hj. 2022 ergab sich ein Finanzierungssaldo von 1.739 Mio. €. Er lag um 2.619 Mio. € über dem geplanten Soll.

Übersicht 2: Finanzierungssaldo im Ist-Vergleich Hj. 2022 zu 2021

Einnahmen/Ausgaben	2021	2022	Veränderung
	Ist	Ist	2022 ggü. 2021
	Mio. €	Mio. €	%
Gesamteinnahmen	21.251	23.613	11,1
<u>abzüglich</u>			
- Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt	0	0	
- Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	826	881	6,7
Einnahmen zur Berechnung des Finanzierungssaldos	20.426	22.732	11,3
<u>abzüglich</u>			
- Haushaltstechnische Verrechnungen	6	6	-3,5
Bereinigte Einnahmen	20.420	22.726	11,3
Gesamtausgaben	21.169	23.347	10,3
<u>abzüglich</u>			
- Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	738	2.354	>100,0
Ausgaben zur Berechnung des Finanzierungssaldos	20.431	20.993	2,8
<u>abzüglich</u>			
- Haushaltstechnische Verrechnungen	6	6	-4,7
Bereinigte Ausgaben	20.425	20.987	2,8
Finanzierungssaldo gem. § 82 Nr. 2 Buchst. c SÄHO	-5	1.739	

Quelle: Eigene Darstellung, HR 2021, HR 2022.

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

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

- ¹⁵ Im Vergleich zu den vorangegangenen Haushaltsjahren, welche im Jahr 2020 einen deutlich negativen (-1.485 Mio. €) und im Jahr 2021 einen geringfügig negativen Finanzierungssaldo (-5 Mio. €) aufwiesen, endete das Hj. 2022 mit einem Finanzierungssaldo im deutlich positiven Bereich.

3.3 Haushaltsvollzug 2022 im Überblick

- ¹⁶ Wie im vergangenen Hj. 2021 beeinflussten die über dem Haushaltsansatz erzielten Steuereinnahmen wesentlich das Ergebnis des Haushaltsvollzugs 2022.

- 17 In der folgenden Übersicht sind die im StHpl. 2022 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben den Ist-Einnahmen und -Ausgaben ausweislich der HR 2022 gegenübergestellt.

Übersicht 3: Vergleich des Planansatzes 2022 mit dem Ist-Ergebnis 2022

HGr.	Einnahmen/Ausgaben	StHpl. 2022 Mio. €	Ist 2022 Mio. €	Veränderung Ist ggü. StHpl. %
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	14.132	16.530	17,0
1	Verwaltungseinnahmen	397	527	32,8
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	5.508	4.922	-10,6
	<i>darunter Entnahmen aus dem "Corona-Bewältigungsfonds Sachsen"</i>	<i>1.001</i>	<i>0</i>	<i>-100,0</i>
3	Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.806	1.634	-9,5
	Gesamteinnahmen	21.841	23.613	8,1
4	Personalausgaben	5.489	5.219	-4,9
5	Sächliche Verwaltungs- und Schuldendienstausgaben	1.253	1.184	-5,5
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	12.027	11.772	-2,1
	<i>darunter Zuführungen an den "Corona-Bewältigungsfonds Sachsen"</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
7	Baumaßnahmen	484	547	13,1
8	Sonstige Sachinvestitionen und Investitionsfördermaßnahmen	2.652	2.265	-14,6
9	Besondere Finanzierungsausgaben	-63	2.360	
	Gesamtausgaben	21.841	23.347	6,9
	Kassenmäßiger Saldo (Überschuss/Fehlbetrag)	0	266	

Quelle: Eigene Darstellung, StHpl. 2022, HR 2022.

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

Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis und Unterschiede in der Spalte „Veränderung gegenüber StHpl.“ gegenüber Angaben in den Quellen sind rundungsbedingt. Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ sind kursiv hervorgehoben.

- 18 Mit Ist-Einnahmen i. H. v. 16.530 Mio. € verfügte der Freistaat Sachsen im Hj. 2022 gegenüber dem Planansatz 2022 bei Steuern und steuerähnlichen Abgaben über Mehreinnahmen i. H. v. 2.399 Mio. €. Mithin war die ursprünglich vorgesehene Entnahme von Mitteln aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ zur Kompensation von Mindereinnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen von etwa 1 Mrd. € für den Haushaltsausgleich nicht mehr erforderlich. Die Ist-Einnahmen erreichten insgesamt den Betrag von 23.613 Mio. €.
- 19 Die Ist-Ausgaben summierten sich auf rd. 23.347 Mio. €. Die Personalausgaben erreichten mit 5.219 Mio. € erneut einen Höchststand. Die Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen beliefen sich auf 11.772 Mio. € und lagen damit um 255 Mio. € unter dem Soll.
- 20 Die investiven Ausgaben betragen 2.812 Mio. € und wiesen ein Minus von 324 Mio. € im Vergleich zur Planung auf. Deutliche Minderausgaben waren z. B. bei den Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 3 Abs. 1 Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 (Bundesmittel) i. H. v. 69 Mio. €, bei den Zuschüssen für Maßnahmen des sozialen Wohnungsbaus i. H. v. 37 Mio. € oder bei Zuschüssen für Investitionen an private Unternehmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ i. H. v. 25 Mio. € zu verzeichnen.
- 21 Der deutliche Anstieg von besonderen Finanzierungsausgaben in HGr. 9 beruhte auf Zuführungen an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage i. H. v. 1.829 Mio. € und an die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen nach dem SächsFAG i. H. v. 524 Mio. €. Diese Ausgaben waren aufgrund des Überschusses bei Steuereinnahmen möglich.

- ²² Zu weiteren Einzelheiten über die Entwicklung von Steuereinnahmen, Personal- und Investitionsausgaben verweist der SRH auf die Ausführungen im Beitrag Nr. 2.
- ²³ Der Freistaat Sachsen erhöhte seine Verschuldung am Kreditmarkt im Hj. 2022 um 89 Mio. €. Die Erhöhung resultierte aus der weiteren Ausgabe von Landesschatzanweisungen zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie i. H. v. 500 Mio. €. Dieser Kreditaufnahme stand eine Rückzahlung von Schuldscheindarlehen i. H. v. insgesamt 411 Mio. € gegenüber. Im Ergebnis erreichten die Finanzschulden des Freistaates Sachsen Ende des Hj. 2022 den Wert von 6.049 Mio. €. Der SRH beschäftigt sich mit den Einzelheiten der Verschuldung des Freistaates ausführlich in den Beiträgen Nr. 4 bis Nr. 6.
- ²⁴ Auf weitere haushaltsrelevante Sachverhalte aus dem Jahr 2022, wie Ausgabereste, Verpflichtungsermächtigungen sowie Haushaltsüberschreitungen wird der Rechnungshof im Band II des Jahresberichts 2024 eingehen.

Die Steuereinnahmen des Freistaates blieben im Hj. 2023 wegen der weitgehend stagnierenden wirtschaftlichen Entwicklung hinter denen des Hj. 2022 zurück.

Der SRH begrüßt die mit dem Doppelhaushalt 2023/2024 angeschobene deutliche Ausweitung der Investitionsausgaben. Neben der Errichtung und dem Erhalt notwendiger öffentlicher Infrastruktur kann der Freistaat mit Vergabe von öffentlichen Aufträgen einen Beitrag zur Stützung der Wirtschaft erbringen.

Dies setzt eine zügige Verwirklichung der Bauvorhaben voraus, die sich im Haushaltsvollzug am Mittelabfluss sowie einem weiteren Abbau der bereits umfangreichen Haushaltsreste abbildet.

1 Vorbemerkung

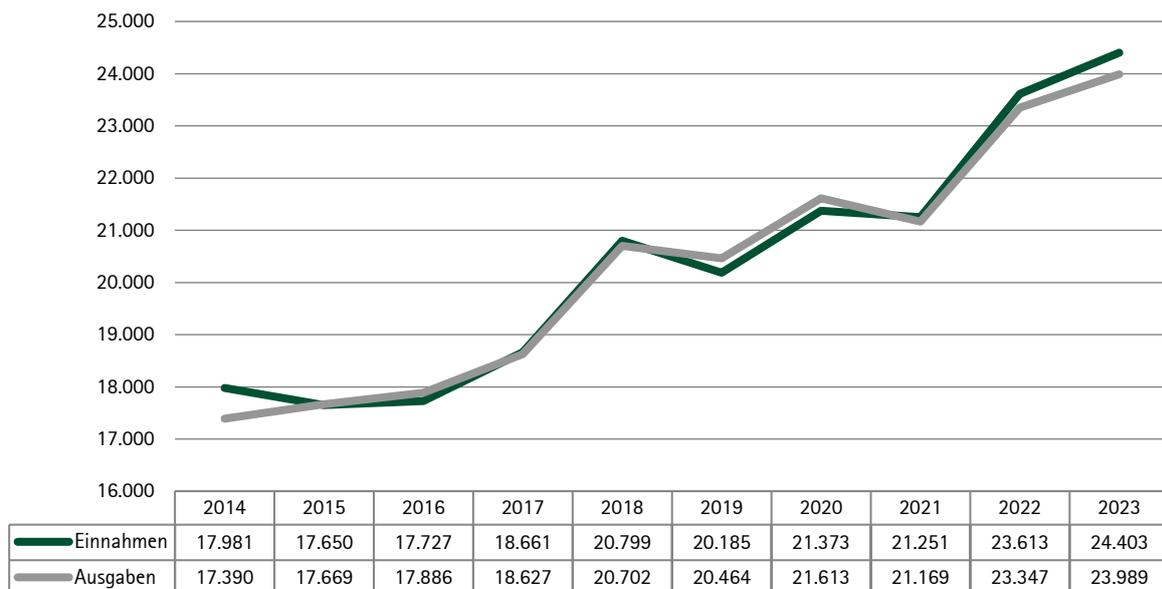
- ¹ Gegenstand dieses Beitrages des Bandes I des Jahresberichtes 2024 sind Anmerkungen des SRH zur Haushaltssituation des Freistaates Sachsen. Der Beitrag bietet einen Überblick über die Entwicklung der wichtigsten Einnahme- und Ausgabearten zwischen 2014 und 2023.
- ² Eine solche Gesamtschau auf einen Staatshaushalt hat dabei stets eine Beschäftigung mit haushaltswirtschaftlichen Kennziffern einzuschließen. Der vorliegende Band I des Jahresberichtes 2024 stellt in der Übersicht auf der Innenseite A des Einbandes die Kenndaten des Haushaltes des Freistaates Sachsen für die Hj. 2021 und 2022 dar. Das Datenset enthält neben Einwohnerwerten die → **haushaltswirtschaftlichen Quoten**. Das sind Kennzahlen, bei denen ausgewählte Haushaltsdaten ins Verhältnis zueinander gesetzt werden. Anhand der haushaltswirtschaftlichen Quoten lässt sich die Struktur eines öffentlichen Haushaltes veranschaulichen. Darüber hinaus ermöglichen sie, die Haushalte der Länder miteinander zu vergleichen. Zu diesem Zweck sind in der Übersicht die Durchschnittswerte der FLO und der FLW aufgenommen.

1.1 Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben

- ³ Kaum ein Ereignis beeinflusste die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Freistaates Sachsen im betrachteten Zeitraum 2014 bis 2023 wie die Corona-Pandemie. Die Folgen dieser Krise wirken teilweise bis heute nach.
- ⁴ Der Freistaat Sachsen hatte zur Bewältigung der Krise im Jahr 2020 einen Nachtragshaushalt aufgestellt und das kreditfinanzierte Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ errichtet.¹ Die Ausgaben des Haushaltes stiegen insbesondere wegen erhöhter Personalausgaben und der Zuführung an den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ um 5,6 % im Vergleich zum Vorkrisenjahr 2019 an. Die zur Kompensation der Steuermindereinnahmen vollzogene Entnahme aus diesem Fonds i. H. v. 1.041 Mio. € ließ in der Gesamtbetrachtung das Einnahmenniveau um 5,9 % anwachsen.
- ⁵ In der Abbildung 1 ist die Entwicklung der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Landeshaushaltes für die Hj. 2014 bis 2023 dargestellt.

¹ [Jahresbericht 2021 des SRH, Beitrag Nr. 4](#), Pkt. 1 ff., Tz. 1 bis 15.

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



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

- 6 Das Einnahmenniveau im 2. Corona-Jahr 2021 stabilisierte sich unerwartet dank erheblicher Zuwächse von fast 1,5 Mrd. € bei den Steuereinnahmen. Ausgabenseitig war ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen, der hauptsächlich auf geringere laufende staatliche Zuweisungen und Zuschüsse sowie Investitionsausgaben zurückzuführen war.
- 7 Im Jahr 2022 blieb der Trend steigender Steuereinnahmen erhalten. Sie führten im Ist zu 11,1 % höheren Gesamteinnahmen gegenüber dem Vorjahr. Die Ausgaben folgten der Entwicklung der Einnahmen. Nach Zuführungen an Rücklagen von 2.354 Mio. € endete das Haushaltsjahr mit einem kassenmäßigen Überschuss von 266 Mio. €.
- 8 Auch im Jahr 2023 sind einnahme- und ausgabeseitig deutliche Anstiege zu verzeichnen. Anders als im Vorjahr war der Anstieg der Gesamteinnahmen im Jahr 2023 nicht aufgrund steigender Steuereinnahmen, sondern im Wesentlichen durch Entnahmen aus Rücklagen und Sondervermögen i. H. v. 1.703 Mio. € verursacht. Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben blieben hinter den Einnahmen des Jahres 2022 um 654 Mio. € zurück. Bei den Ausgaben war die Steigerung im Jahr 2023 im Wesentlichen auf höhere Zuweisungen und Zuschüsse sowie Investitionsausgaben zurückzuführen.

1.2 Haushaltsstruktur nach Hauptgruppen

- 9 Im Staatshaushalt sind die unterschiedlichen Arten von Einnahmen und Ausgaben in Gruppen unterteilt. Der Gruppierungsplan unterscheidet zwischen Hauptgruppen, Obergruppen und Gruppen. Die **Hauptgruppe** ist die oberste Gliederungsebene der Einnahme- und Ausgabearten. Jeder HGr. ist eine einstellige, jeder OGr. eine zweistellige Ziffer zugeordnet. Die Übersicht 1 bildet die Haushaltsstruktur nach Hauptgruppen für die Hj. 2022 und 2023 ab. Weiterhin enthält die Übersicht die bereinigten Einnahmen und Ausgaben und die zu deren Berechnung erforderlichen Angaben in Gestalt von Haushaltsergebnissen einzelner OGr. Die bereinigten Einnahmen und Ausgaben gehen in die Ermittlung von Vergleichswerten, wie die oben in Pkt. 1, Tz. 2 erwähnten haushaltswirtschaftlichen Quoten, ein.

Übersicht: Haushaltsstruktur nach HGr. in den Hj. 2022 und 2023

HGr./OGr.	Einnahmen/Ausgaben	2022		2023		Veränderung der
		Mio. €	Mio. €	€ je EW	Veränderung der Einnahmen und Ausgaben 2023 zu 2022	
						%
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	16.530	15.876	3.885	-4,0	
1	Verwaltungseinnahmen	527	558	137	6,0	
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	4.922	5.450	1.333	10,7	
3	Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.634	2.519	616	54,2	
	Gesamteinnahmen	23.613	24.403	5.971	3,3	
	<u>abzüglich</u>					
32	Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt	0	0	0	-	
35	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	881	1.703	417	93,4	
	Einnahmen zur Berechnung des Finanzierungssaldos	22.732	22.700	5.554	-0,1	
	<u>abzüglich</u>					
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	6	4	1	-31,9	
	Bereinigte Einnahmen	22.726	22.696	5.553	-0,1	
4	Personalausgaben	5.219	5.410	1.324	3,7	
5	Sächliche Verwaltungs- und Schuldendienstausgaben	1.184	1.310	321	10,6	
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	11.772	13.481	3.299	14,5	
7	Baumaßnahmen	547	545	133	-0,3	
8	Sonstige Sachinvestitionen und Investitionsfördermaßnahmen	2.265	3.092	757	36,5	
9	Besondere Finanzierungsausgaben	2.360	150	37	-93,7	
	Gesamtausgaben	23.347	23.989	5.870	2,7	
	<u>abzüglich</u>					
91	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	2.354	146	36	-93,8	
	Ausgaben zur Berechnung des Finanzierungssaldos	20.993	23.843	5.834	13,6	
	<u>abzüglich</u>					
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	6	4	1	-29,8	
	Bereinigte Ausgaben	20.987	23.839	5.833	13,6	
	Finanzierungssaldo gem. § 82 Nr. 2 Buchst. c) SÄHO	1.739	-1.143	-280		
	Kassenmäßiger Saldo (Überschuss)	266	415	101	56,0	

Quelle: Eigene Darstellung, HR 2022, Kassen-Ist 2023; [Statistisches Landesamt Sachsen](#), Bevölkerungsfortschreibung auf Basis der Zensusdaten vom 9. Mai 2011.

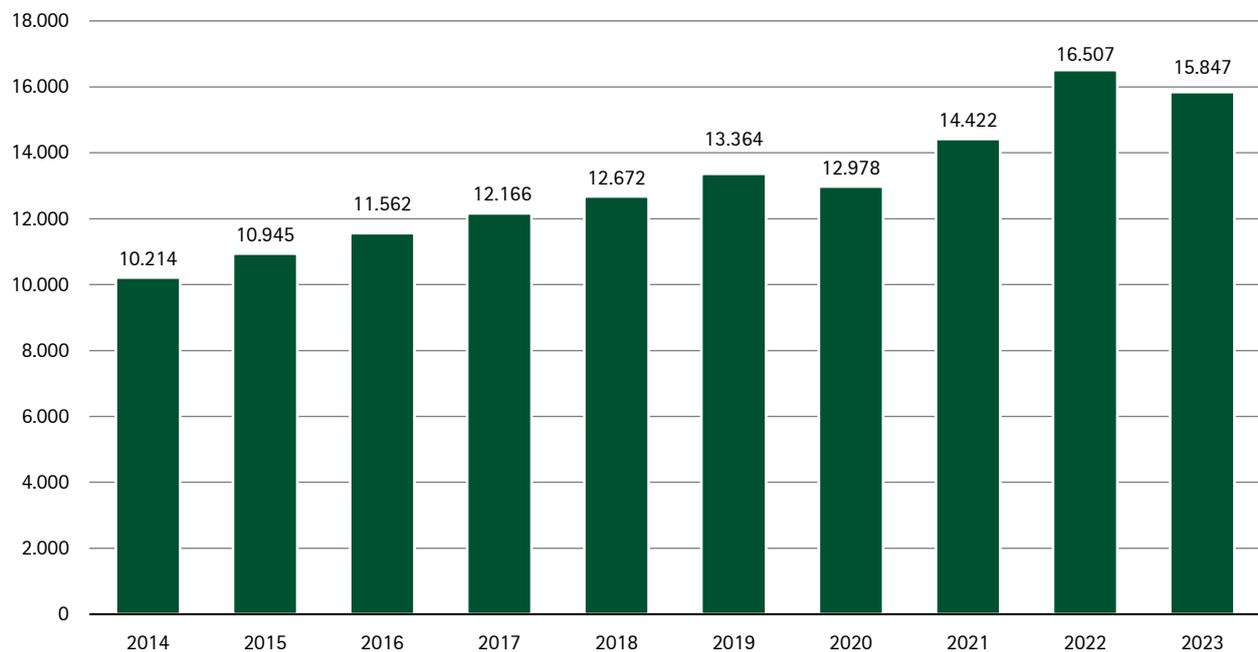
Hinweis: Die Einwohnerzahl im Freistaat Sachsen zum 30. Juni 2023 betrug 4.086.795.
Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

¹⁰ Die Steuereinnahmen der HGr. 0, die sich in der HGr. 4 abbildenden Personalausgaben, die Landesinvestitionsausgaben der HGr. 7 und 8 sowie die Schuldenstände, einschließlich jeweils deren Entwicklung im 10-Jahres-Zeitraum, sind in den nachfolgenden Abschnitten in gestraffter Form dargestellt.

2 Steuereinnahmen

- ¹¹ Zuwächse waren in fast allen Rechnungsperioden zu verzeichnen. Eine Ausnahme bildete zunächst nur das Corona-Jahr 2020, aber auch im Hj. 2023 gingen die Einnahmen um rd. 650 Mio. € gegenüber dem Vorjahr spürbar zurück. Insbesondere die im Hj. 2022 gegenüber dem Hj. 2021 überdurchschnittlich gestiegenen Einnahmen (+20,6 %) aus Steuern vom Umsatz brachen trotz weiter anhaltender hoher Inflation im Hj. 2023 um rd. 800 Mio. € (-7,4 %) ein. Der Planansatz der Steuern vom Umsatz war um rd. 250 Mio. € unterschritten.
- ¹² Entwicklung und Höhe des Umsatzsteueraufkommens sind wesentlich von der Wertschöpfung der Volkswirtschaft beeinflusst. Aufgrund der Nachwirkungen der massiven Kaufkraftverluste im Zuge der Energiekrise, die den privaten Konsum geschwächt haben, war die deutsche und damit auch die sächsische Wirtschaft im gesamten Jahresverlauf 2023 von Stagnation geprägt. Hinzu kamen die deutlich geringere Wachstumsdynamik der Weltwirtschaft sowie die dämpfenden Effekte der zahlreichen internationalen Spannungen und Krisen.²
- ¹³ Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) war in Deutschland im Jahr 2023 nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes (Destatis) um 0,3 % niedriger als im Vorjahr.³

Abbildung 2: Entwicklung der Steuereinnahmen (Mio. €)



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

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

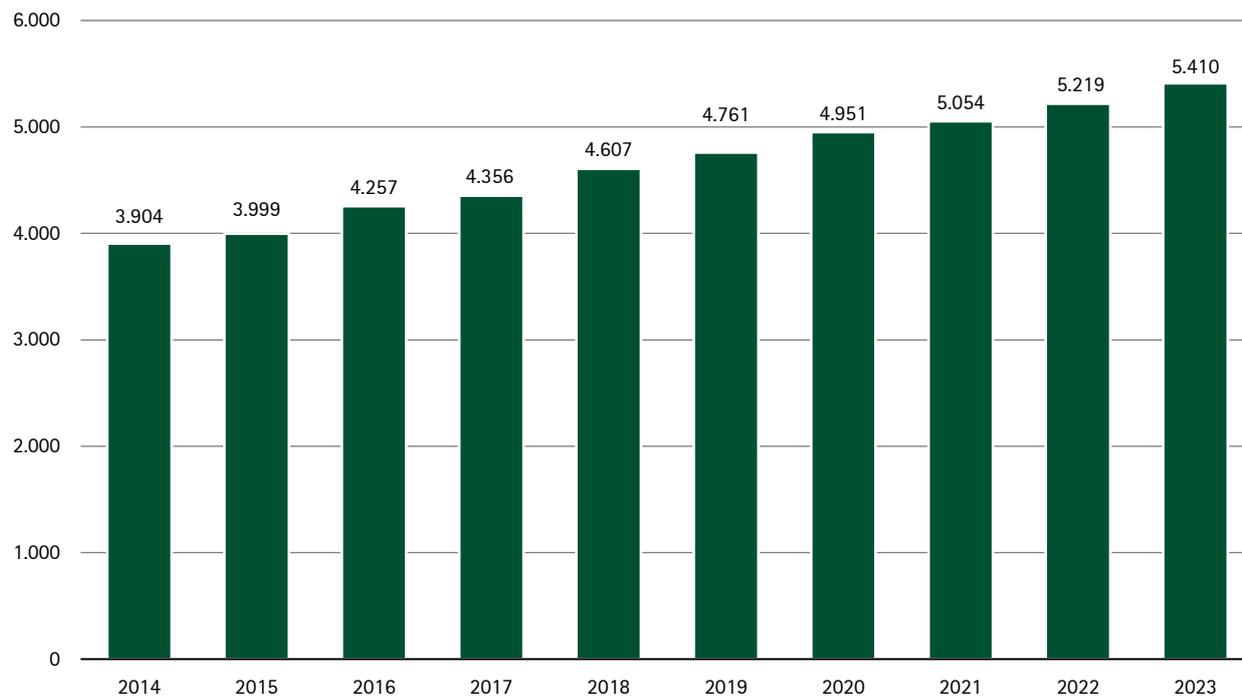
3 Personalausgaben

- ¹⁴ Die Personalausgaben stiegen im betrachteten Zeitraum durchschnittlich um 3,7 % jährlich an. Nach einem Zuwachs im Hj. 2022 um 3,3 % zum Vorjahr entsprach der Anstieg des Hj. 2023 mit 3,7 % exakt dem langjährigen Durchschnitt.

² Vgl. [Pressemitteilung des BMWK „Die wirtschaftliche Lage in Deutschland im Dezember 2023“](#) vom 13. Dezember 2023, zuletzt geöffnet am 23. April 2024.

³ Vgl. [Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 038](#) vom 30. Januar 2024, zuletzt geöffnet am 23. April 2024.

Abbildung 3: Entwicklung der Personalausgaben (Mio. €)



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

- ¹⁵ Zu den Ursachen der dargestellten Aufwärtsbewegung, zur Entwicklung der Personalausgabenquoten und des Personalbestandes in der Landesverwaltung sowie den weiteren personalführenden Einrichtungen des Landesbereiches wird sich der SRH im Band II des Jahresberichtes 2024 äußern.

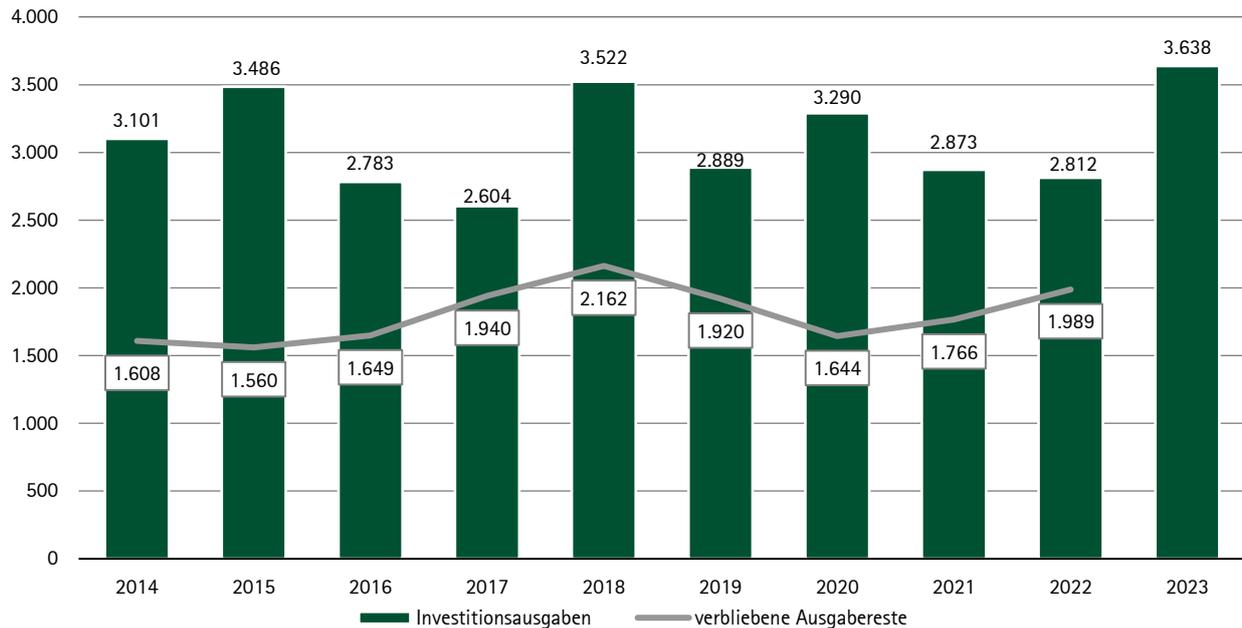
4 Landesinvestitionen

- ¹⁶ Zu den ➔ Investitionsausgaben zählen die Bauausgaben (HGr. 7) und eigene Sachinvestitionen des Freistaates (OGr. 81 und 82) sowie die Investitionsfördermaßnahmen (OGr. 83 bis 89).

4.1 Gesamtinvestitionsausgaben

17 Die Entwicklung der Investitionsausgaben des Landes im Zeitraum 2014 bis 2023 stellt sich wie folgt dar:

Abbildung 4: Entwicklung der Investitionsausgaben und verbliebene Ausgabereste bei Investitionsansätzen (Mio. €)

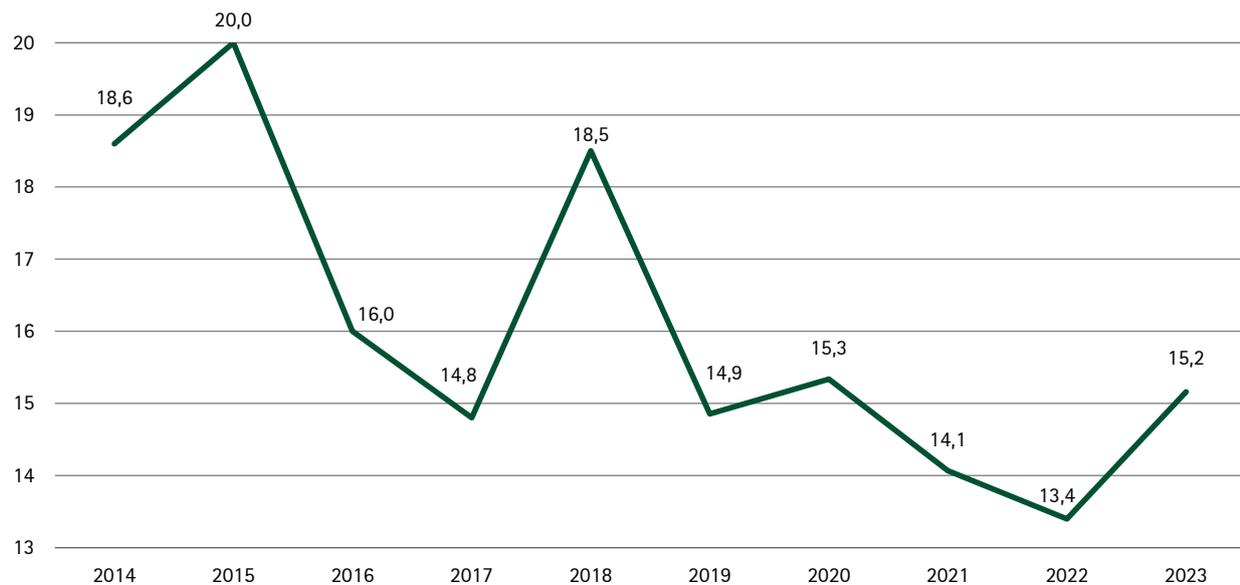


Quelle: Eigene Darstellung, HR 2014 bis 2022, Kassen-Ist 2023 ohne Reste.

- 18 Nach 2 Jahren rückgängiger Investitionsausgaben, stiegen diese im Hj. 2023 deutlich an. Mit 3.638 Mio. € erreichten sie den höchsten Wert im betrachteten 10-Jahreszeitraum.
- 19 Auch im Hj. 2023 blieben die Ist-Ausgaben hinter dem Planansatz i. H. v. 4.261 Mio. € um 623 Mio. € zurück. Die Nichtausschöpfung der Bewilligungen setzt damit die Entwicklung der letzten Jahre fort. Sie führt im Ergebnis aufgrund der Möglichkeit der Übertragung nicht verbrauchter investiver Mittel zu einem Anwachsen der Ausgabereste aus Vorjahren. Dies geht einher mit einer Verschärfung des Investitionsstaus im Freistaat Sachsen. Der SRH verweist dazu auch auf seine Äußerungen im Jahresbericht 2023.⁴
- 20 Ausgaben für Investitionen kann man weiterhin ins Verhältnis zum Umfang des Gesamthaushaltes setzen. Die **→ Investitionsquote** errechnet sich aus dem Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben (nachstehend jeweils Ist-Ausgaben).

⁴ [Jahresbericht 2023 des SRH](#) – Band I, Beitrag 1, Pkt. 4.5.3, Tz. 77 ff. sowie Beitrag 2, Pkt. 4.1, Tz. 21 ff.

Abbildung 5: Investitionsquote Sachsen (%)



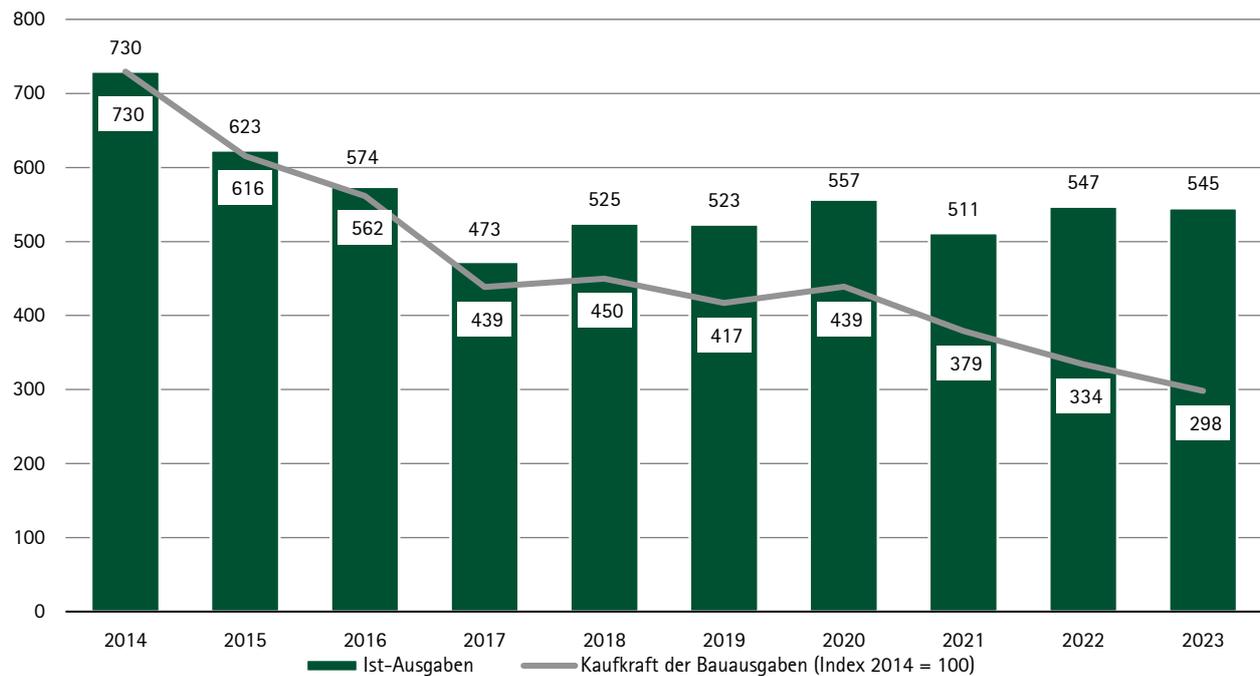
Quelle: Eigene Darstellung, HR 2014 bis 2022, Kassen-Ist 2023.

- 21 Das Bild der Investitionsquoten zeigt einen nicht stetigen Verlauf mit Höhen und Tiefen. Es lässt sich aber ein seit 2018 insgesamt deutliches Absinken erkennen. Demgegenüber zeigt sich im Hj. 2023 vor dem Hintergrund einer Anhebung der Planansätze offenbar eine Trendumkehr. Die mit dem DHH 2023/2024 eingeleitete Wende hat die Staatsregierung im Haushaltsvollzug 2023 jedoch nur zum Teil umgesetzt. Zwar erholte sich die Investitionsquote und stieg auf 15,2 % an. Bei vollständiger Ausschöpfung der Planansätze hätte sie aber 17,4 % erreicht und wieder einen Spitzenwert einnehmen können.
- 22 In Zeiten wirtschaftlicher Stagnation (vgl. Pkt. 2, Tz. 12 f.) kommt der investiven Staatsleistung eine besondere Rolle als Stütze der wirtschaftlichen Entwicklung zu. Es ist deshalb eine besonders verantwortungsvolle Aufgabe der Verwaltung, die geplanten Investitionsvorhaben zeitnah zu verwirklichen.
- 23 Das Erhöhen der Investitionsausgaben im erkaltenden gesamtwirtschaftlichen Umfeld ist nach Auffassung des SRH zu begrüßen.
- 24 Er sieht die Staatsregierung in der Pflicht dafür zu sorgen, dass die Mittel im vorgesehenen Umfang weiterhin zeitnah investiert werden und die Ausgabereste abfließen.

4.2 Landesbauausgaben

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

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



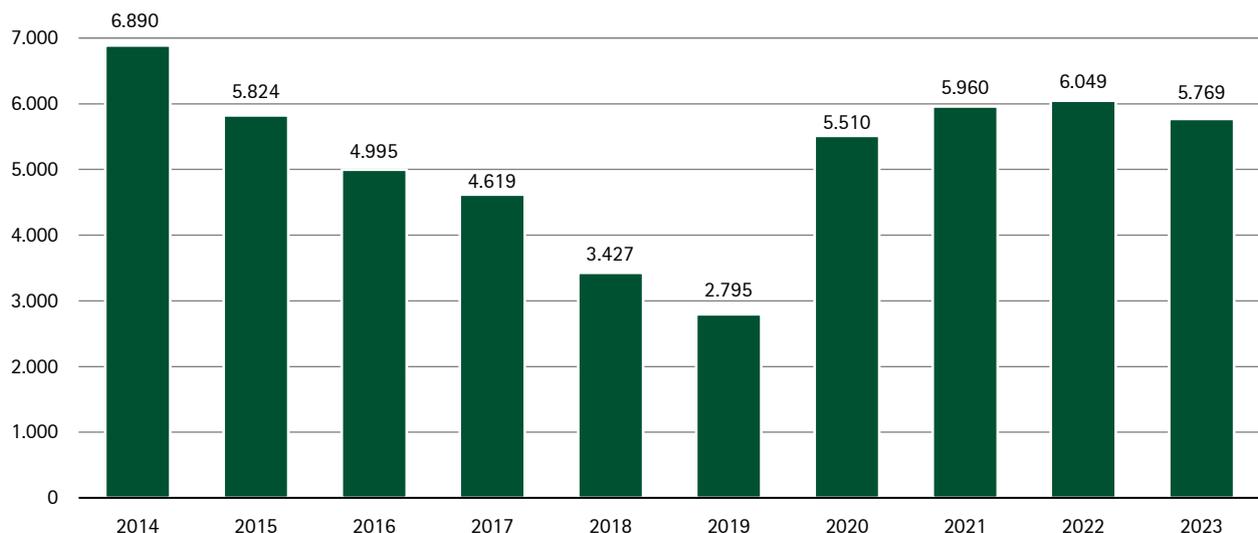
Quelle: Eigene Darstellung, HR 2014 bis 2022, Kassen-Ist 2023; [StLa, Statistischer Bericht M I 4 - j/23](#), Preisindizes für Bauwerke im Freistaat Sachsen, November 2023 und Jahr 2023, Tabelle 7, Straßenbau; eigene Berechnungen.

- 26 Während die Landesbauausgaben noch im Jahr 2014 den Höchststand von 730 Mio. € auswiesen, sanken sie anschließend deutlich und bewegten sich in den Jahren 2016 bis 2023 in einem Korridor zwischen 473 und 574 Mio. € jährlich. Die im StHPl. 2023/2024 veranschlagten Mittel für die Ausweitung der Bautätigkeit widerspiegeln sich im Haushaltsvollzug 2023 noch nicht. Der Planansatz war um mehr als 130 Mio. € unterschritten.
- 27 In oben abgebildeter Säulenreihe sind die Bauausgaben des Jahres 2023 wirtschaftlich betrachtet mit denen des Jahres 2014 nur bedingt vergleichbar. Eine nominale Sichtweise bezieht die Änderung der Baupreise im Zeitverlauf nicht mit ein. Für den zum Nennwert gleichen Betrag erhielt man vor 10 Jahren einen höheren Gegenwert an Bauleistungen als heute. Insbesondere in den beiden letzten Jahren des betrachteten Zeitraums sind die Baupreise überdurchschnittlich gestiegen. Zur Verdeutlichung sind in Abbildung 6 zu den Bauausgaben für die Jahre 2014 bis 2023 preisbereinigte Werte angegeben.
- 28 Gemessen an den Baupreisen von 2014 entsprachen die Ausgaben des Hj. 2023 von 545 Mio. € nicht diesem Nominalbetrag, sondern nur dem Wert von 298 Mio. €. Der Freistaat erzielte mit dem Mitteleinsatz im Jahr 2023 wertmäßig noch nicht einmal die Hälfte der Bauleistungen des Jahres 2014.
- 29 Für die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Einrichtungen sind der Erhalt sowie die Neuschaffung von staatlichem Gebäudebestand grundlegende Voraussetzung. Die Verkehrsinfrastruktur ist ein wichtiger Baustein für die Leistungsfähigkeit der sächsischen Wirtschaft. In Zeiten einer Wachstumsschwäche kann der Freistaat mit der Vergabe von öffentlichen Aufträgen einen Beitrag zur Stützung der wirtschaftlichen Entwicklung erbringen.
- 30 Die im StHpl. 2023/2024 vorgesehene deutliche Ausweitung der Investitionsausgaben kommt diesen Zielen zwar entgegen, ohne entsprechende Umsetzung im Haushaltsvollzug einschließlich Reduzierung der Haushaltsreste werden die Ziele allerdings verfehlt werden. Mit der Verwirklichung des Landesbauprogramms ist deshalb ein zeitnaher Mitteleinsatz anzustreben.

5 Finanzschulden

- ³¹ Die → **Finanzschulden** des Staates entstehen durch das Eingehen privatrechtlicher Verträge zur Aufnahme von Krediten mit dem Zweck der Beschaffung von rückzahlbaren Geldmitteln. Das Bewirken von Finanzschulden ist gleichbedeutend mit der Kreditaufnahme i. S. v. Art. 95 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen. Seit 2014 ist eine Neuverschuldung grundsätzlich verboten.
- ³² Ende 2014 betrugen die Finanzschulden des Freistaates 6.890 Mio. €. Der Schuldenstand sank bis zum Jahresabschluss 2019 um 4.095 Mio. € (-59,4 %) auf den bisher niedrigsten Stand von insgesamt 2.795 Mio. €.
- ³³ In den Hj. 2020 und 2021 wuchsen die Kreditverbindlichkeiten wegen Schuldenaufnahmen im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ auf 5.960 Mio. € an. Gegenüber dem Tiefststand im Hj. 2019 erhöhten sich damit die Finanzschulden des Freistaates innerhalb von 2 Jahren auf mehr als das Doppelte.
- ³⁴ Im Hj. 2022 bestand dank der hohen, über dem Soll liegenden Einnahmen aus Steuern (vgl. Pkt. 2, Tz. 11) keine Notwendigkeit, die auslaufenden Kreditverträge zu refinanzieren. Die erreichte Schuldentilgung spiegelte sich jedoch im Gesamtergebnis nicht wider. Wegen einer Kreditaufnahme von 500 Mio. € für den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ stiegen die Finanzschulden des Landes auf insgesamt 6.049 Mio. €.
- ³⁵ Im Hj. 2023 gehen die Finanzschulden des Kernhaushaltes um rd. 274 Mio. € und im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ um rd. 6 Mio. € zurück. Damit erreichen sie Ende 2023 einen Stand für das Land von gesamt 5.769 Mio. €.

Abbildung 7: Entwicklung der Finanzschulden des Freistaates einschließlich der Finanzschulden des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung, HR 2014 bis 2022, Kassen-Ist 2023 und Bericht des SMF an den HFA über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2023 (Halbjahresbericht).

- ³⁶ Der SRH beschäftigt sich mit den Einzelheiten der Verschuldung des Freistaates ausführlich in den Beiträgen Nr. 4 bis Nr. 6. Er untersucht dort die Zusammensetzung der Schulden und teilt das Ergebnis der Prüfung der Rechtmäßigkeit der Inanspruchnahme der gesetzlichen Kreditermächtigungen mit. Außerdem würdigt der Rechnungshof im Beitrag Nr. 4 die Bedeutung des Urteils des BVerfG vom 15. November 2023 für die sächsischen Staatsfinanzen. Auf das mit der Kreditaufnahme verbundene Zinsänderungsrisiko geht der SRH im Beitrag Nr. 7 ein.
- ³⁷ Die Abhängigkeiten und Bindungen des Haushalts wird der Rechnungshof im Band II des Jahresberichtes 2024 darstellen sowie sich ausführlicher zu den Haushaltsrisiken insgesamt äußern.

Das Coronabewältigungsfondsgesetz ist aufzuheben, der Fonds damit aufzulösen, der Wirtschaftsplan zu schließen und die aufgenommenen Notlagenkredite sind im Staatshaushalt abzuwickeln.

Der SRH empfiehlt eine umfassende Evaluation der gewählten Form der Bereitstellung der Mittel zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie in einem Sondervermögen und die Erarbeitung eines Leitfadens. Dieser soll Orientierung geben und in künftigen Krisensituationen vermitteln, wie das Land außergewöhnlichen finanziellen Herausforderungen begegnen kann.

1 Vorbemerkung

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

2 Bewirtschaftung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

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

2.1 Einnahmen

- 3 Dem Freistaat Sachsen stehen seit 2020 Drittmittel für Corona-Hilfen zu Verfügung. Das sind einerseits Bundesmittel von insgesamt 2.014 Mio. €. Andererseits stellt die EU Unterstützungsleistungen von 163 Mio. € im Erstattungsverfahren bereit. Die Zuweisungen des Bundes und der EU unterliegen einer sachlichen Bindung und das Land darf sie ausschließlich für die von den Mittelgebern festgelegten Zwecke ausgeben.
- 4 Über Zuführungen gem. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SächsCorBG³ erhielt der Fonds die bereits im Hj. 2020 gebuchten 725 Mio. € und in der Folgezeit weitere 28 Mio. € für Corona-Maßnahmen sowie 293 Mio. € für die Schuldendiensthilfe.
- 5 Das Sondervermögen hat Darlehensrückflüsse von 117 Mio. € und sonstige Einnahmen von rd. 1 Mio. € verzeichnet.
- 6 In den Hj. 2020 bis 2022 summierten sich die Einnahmen aus Krediten auf insgesamt 2.500 Mio. €. Das SMF rechnet angabegemäß 287 Mio. € „aufgeschobene Kreditaufnahmen“ hinzu. Die „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ stellen jedoch keine zahlungswirksamen Einnahmen dar.⁴
- 7 Das SMF wird nach eigenen Angaben von der mit § 4 Abs. 2 Satz 2 SächsCorBG eröffneten Möglichkeit der zusätzlichen Kreditaufnahme im Jahr 2023 für im Jahr 2022 bewilligte, aber noch nicht ausbezahlte Maßnahmen voraussichtlich keinen Gebrauch machen müssen. Die Finanzierung der entsprechenden Maßnahmen kann insbesondere aus den Rückflüssen gewährter Darlehen gesichert werden.

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

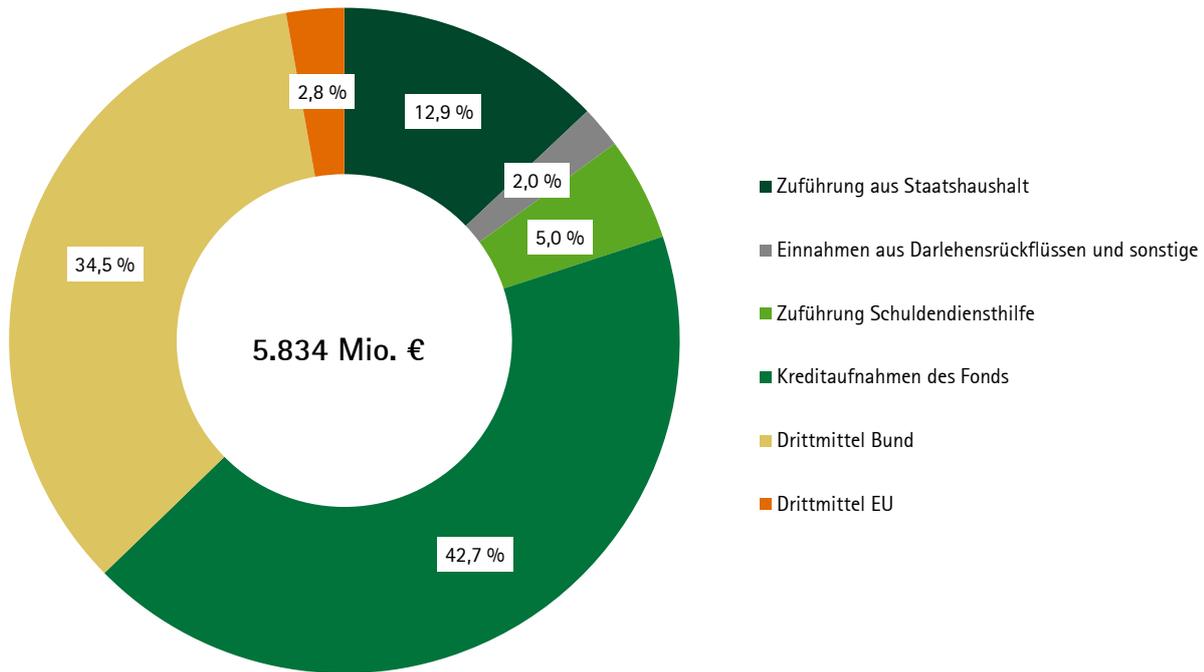
² Die Grundlage für diesen Beitrag bilden ausschließlich die Vollzugsberichte des SMF an den HFA gem. § 6 Abs. 4 SächsCorBG, zuletzt zum Stand 31. Dezember 2023 (Halbjahresbericht).

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

⁴ Vgl. [Jahresbericht 2023 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.5.](#)

8 Die Speisung des Fonds mit Einnahmen stellte sich Ende 2023 wie folgt dar:

Abbildung 1: Einnahmen im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ nach Finanzierungsquelle zum 31. Dezember 2023

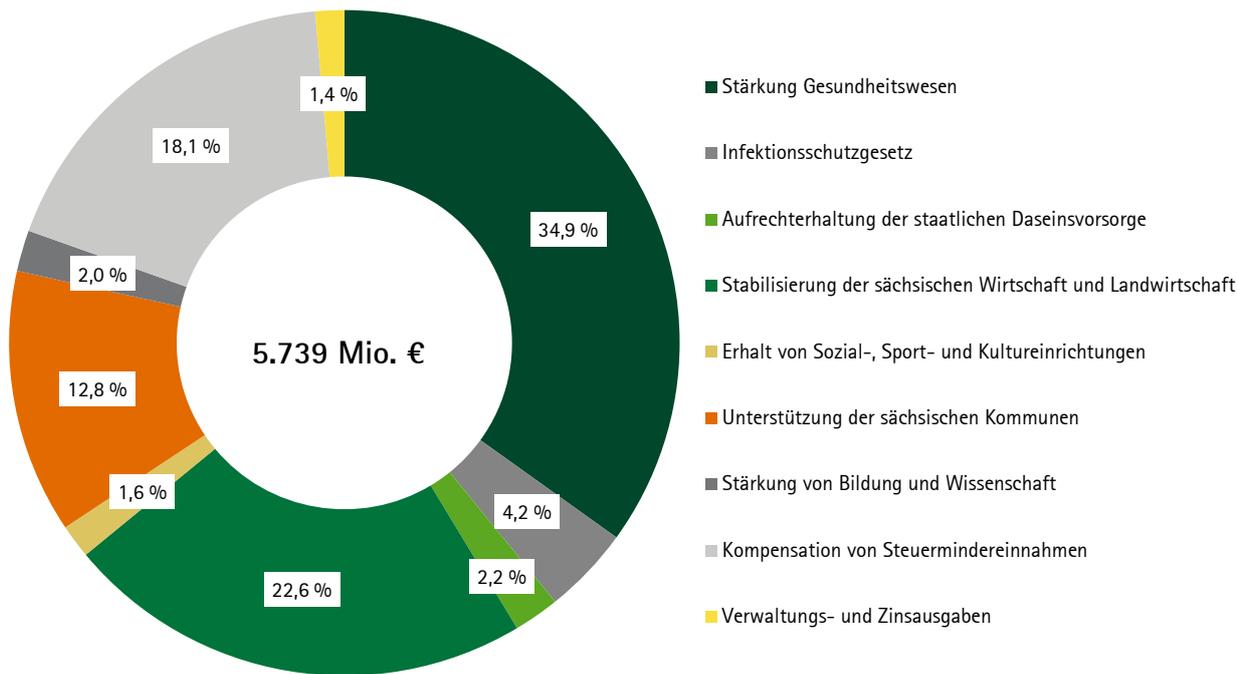


Quelle: Eigene Darstellung, Bericht des SMF über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2023 (Halbjahresbericht).

2.2 Ausgaben

- ⁹ Das Gesetz zur Errichtung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ bestimmt über die Verwendung der Mittel aus dem Sondervermögen. In der nachfolgenden Abbildung sind die Ausgaben zur Kompensation von Mindereinnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen und die Ausgaben für Corona-Maßnahmen gem. § 2 Abs. 1 und Abs. 2 SächsCorBG mit Stand 31. Dezember 2023 unter Einbeziehung der bereitgestellten EU- und Bundesmittel dargestellt.
- ¹⁰ Bis zum Ende des Jahres 2023 hat der Freistaat insgesamt 5.739 Mio. € ausgezahlt.

Abbildung 2: Ausgaben „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ nach Zwecken zum 31. Dezember 2023



Quelle: Eigene Darstellung, Bericht des SMF über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2023 (Halbjahresbericht).

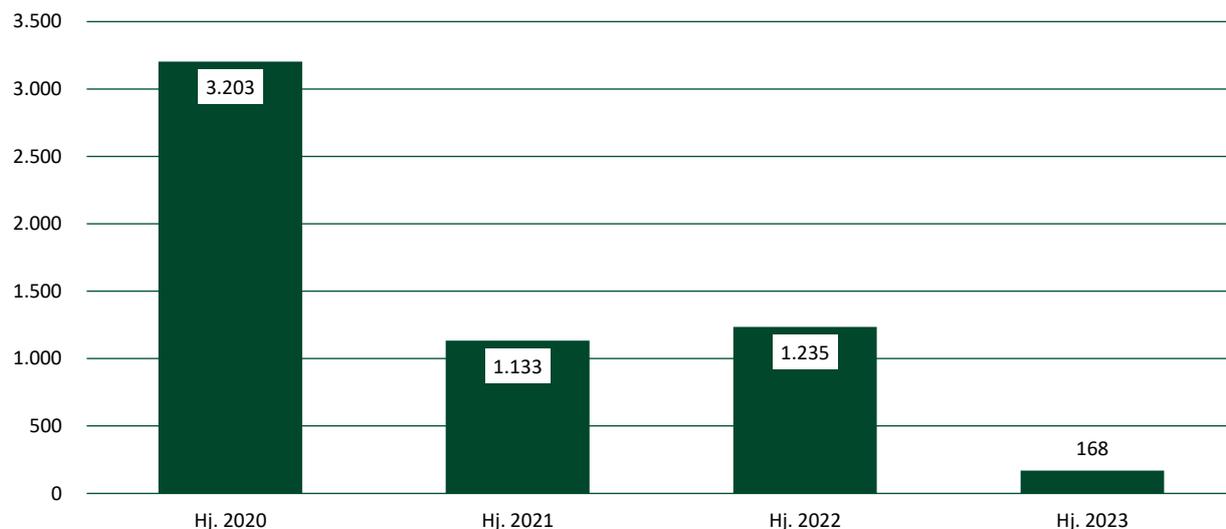
- 11 Auf die Kompensation von Steuermindereinnahmen entfiel ein Anteil von 1.041 Mio. € am Fondsausgabevolumen. Die Kommunen erhielten Stabilisierungsmittel von 736 Mio. €.
- 12 Für die Stärkung des Gesundheitswesens hat die Staatsregierung 2.005 Mio. € Fondsmittel eingesetzt. Die sächsische Wirtschaft und Landwirtschaft hat das Land mit insgesamt 1.298 Mio. € unterstützt.
- 13 Fondsmittel i. H. v. 127 Mio. € dienten für Hilfen zur Aufrechterhaltung der staatlichen Daseinsvorsorge. Zur zielgerichteten Stärkung von Bildung und Wissenschaft setzte die Staatsregierung 114 Mio. € sowie für Maßnahmen zum Erhalt von Sozial-, Sport- und Kultureinrichtungen und zur Unterstützung der Zivilgesellschaft und des Ehrenamts 94 Mio. € ein.
- 14 Der Fondsverwalter stellte darüber hinaus 243 Mio. € für Leistungen und Ansprüche nach dem Infektionsschutzgesetz und 80 Mio. € für Verwaltungs- und Zinsausgaben bereit.
- 15 Der Differenzbetrag von 95 Mio. € zwischen den für den Fonds in den Abbildungen 1 und 2 dargestellten Einnahmen und Ausgaben resultiert aus dem zeitlichen Auseinanderfallen der Einnahmen und Ausgaben aus Drittmitteln.

2.3 Zeitliche Abfolge der Mittelverwendung

- 16 Von den bislang verausgabten 5.739 Mio. € flossen 56 % im ersten Jahr der Pandemie ab. Im Hj. 2021 waren es 20 % und 2022 belief sich der Mitteleinsatz auf 22 %. Im Hj. 2023 schrumpfte dieser auf 3 %.

17 Die nachfolgende Abbildung stellt den zeitlichen Verlauf des Mittelabflusses aus dem Fonds dar.

Abbildung 3: Ausgaben „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ nach Jahresscheiben 2020 bis 2023 (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung, Berichte des SMF über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes für die Hj. 2020 bis 2023.

18 Der geringfügige Anstieg der Ausgaben im Hj. 2022 gegenüber dem Hj. 2021 resultierte u. a. aus dem zeitversetzten Mittelabfluss von bewilligten Maßnahmen in den Jahren 2020 und 2021.

2.4 Bindungsgrad der Landesmittel

19 Im Jahresbericht 2023 kritisierte der SRH die Ende 2022 bestehende Vollzugslücke i. H. v. über 500 Mio. € zwischen den durch den HFA gem. § 6 Abs. 2 SächsCorBG gebundenen und den durch die Staatsregierung tatsächlich ausgegebenen Mitteln.⁵

20 Der HFA hat bis Ende 2023 auf der Grundlage der Anträge der Staatsregierung für Corona-Maßnahmen (ohne Steuerkompensation) weitere Ausgabemittel i. H. v. 3.069 Mio. € freigegeben. Zur Auszahlung gelangten davon nur 2.617 Mio. €.

21 Die Vollzugslücke ging damit gegenüber dem Jahr 2022 leicht zurück. Sie liegt jedoch weiterhin bei knapp über 450 Mio. €.

3 Folgerungen

22 Der SRH hat sich im Jahresbericht 2023 bereits für die Aufhebung des Coronabewältigungsfondsgesetzes ausgesprochen.⁶

23 Er hält an seiner Auffassung fest. Das SächsCorBG ist aufzuheben, der Fonds damit aufzulösen, der Wirtschaftsplan zu schließen und die aufgenommenen Notlagenkredite sind im Staatshaushalt abzuwickeln.

24 Der SRH sieht sich dabei auch durch die Entscheidung des BVerfG vom 15. November 2023 in seiner bereits vor der Errichtung des Sondervermögens sowie in seinen Jahresberichten mehrfach geäußerten Kritik bestätigt.⁷ Die Einzelheiten sind im vorliegenden Band des Jahresberichtes im Beitrag Nr. 4 dargestellt.

25 Der SRH empfiehlt eine umfassende Evaluation der gewählten Form der Bereitstellung der Mittel zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie in einem Sondervermögen und die Erarbeitung eines Leitfadens. Dieser soll Orientierung geben und in künftigen Krisensituationen vermitteln, wie das Land außergewöhnlichen finanziellen Herausforderungen begegnen kann.

⁵ [Jahresbericht 2023 des SRH, Band I, Beitrag 2, Pkt. 7.2.2.](#)

⁶ [Jahresbericht 2023 des SRH, Band I, Beitrag 2, Pkt. 7.2, Tz. 154.](#)

⁷ [BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22](#); zuletzt geöffnet am 23. April 2024.

- 26 Die Evaluation sollte eine Stärken- und Schwächenanalyse enthalten. Im anzustellenden Vergleich der Errichtung von Sondervermögen zur Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan wäre einzugehen auf:
- die Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Transparenz bei der Mittelbewirtschaftung und -abrechnung,
 - die verfassungsfeste Rechtfertigung der Ausnahme vom Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltes,
 - den Aufwand bei der Mittelbewirtschaftung durch SMF und zuständige Fachministerien,
 - den notwendigen Ressourceneinsatz zur Finanzierungsplanung, Kreditaufnahme und -abwicklung sowie
 - den Koordinierungsaufwand zwischen Parlament, HFA, Fondsverwalter, Ministerien und den nachgeordneten Bewilligungsstellen.

- 27 Gegenstand einer bewertenden Betrachtung des Krisenmanagements sollte weiter Folgendes sein:
- Reihenfolge der Nutzung aktivierbarer Finanzmittel bei Sonderbedarfen – Einsatz von Steuermehreinnahmen und Entnahmen aus Rücklagen vor Kreditaufnahmen;
 - Unzulässigkeit der Bildung von „aufgeschobenen Krediten“ bei Notlagenkrediten;
 - Grundsatzüberlegungen zu Vorgaben im Haushaltsgesetz oder Haushaltsplan zur angemessenen finanziellen Vorsorge und zum Erfüllen der Pflicht zur anschließenden Haushaltskonsolidierung;
 - Häufigkeit, Art und Umfang der Unterrichtung des Parlaments über die Entwicklung der Notlage und das Wirken der ergriffenen Maßnahmen und
 - Auswirkung der Rechtsprechung des BVerfG vom 15. November 2023 auf die Einhaltung des Neuverschuldungsverbotes.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 28 Nach Auffassung des Finanzministeriums diene das Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ der klaren und transparenten Abgrenzung aller coronabedingten Einnahmen und Ausgaben gegenüber den Zahlungsströmen des Kernhaushaltes. Bei einer Reintegration in den Staatshaushalt zum jetzigen Zeitpunkt würde ein haushälterischer Nutzen fehlen. Auch ginge hinsichtlich der Tilgung der Notlagenkredite ohne den Fonds die erhöhte Transparenz und Nachprüfbarkeit bezogen auf den Tilgungsplan verloren.
- 29 Auch die vom SRH vorgeschlagene Evaluation der finanziellen Aspekte der Corona-Krisenbewältigung lehne das Finanzministerium ab, da es keinen Mehrwert aus dieser umfassenden, allgemein zugänglichen Evaluation sieht. Das SMF halte es in Anbetracht der nicht abschließend antizipierbaren, vielgestaltigen Notlagensituation für nicht angezeigt, die Exekutive an ein konkretes Verwaltungshandeln zu binden.

5 Schlussbemerkungen

- 30 Die Gründe für den Fortbestand des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ sind mit dem Ende der Corona-Pandemie und der Auflösung der außergewöhnlichen Notsituation weggefallen. Die Abbildung der notlagenbezogenen Einnahmen und Ausgaben in einem Kapitel des Haushaltsplanes hätte die Transparenz der Finanzströme, einschließlich der Tilgungsleistungen erhöht und diese in die Haushaltsrechnung des Freistaates voll integriert. Der Ausgleich zwischen den Pandemieausgaben und dem Gesamthaushalt wäre wesentlich einfacher.
- 31 Mit einer transparenten Aufarbeitung der finanziellen Abwicklung der außergewöhnlichen Herausforderungen der Corona-Pandemie im Freistaat Sachsen könnte die Staatsregierung für ähnliche Krisensituationen in der Zukunft Vorsorge treffen, auch und insbesondere soweit sie haushaltsgesetzgeberische Maßnahmen vorbereitet.
- 32 Der SRH hält eine entsprechende Evaluation und die Fixierung der Erfahrungen und Erkenntnisse in einem Leitfaden weiterhin für eine angemessene Reaktion. Nur durch eine objektive und zeitnahe Aufarbeitung sowie Verschriftlichung kann sich Erfahrungswissen für die Zukunft erhalten. Damit sollen – entgegen der Erwiderung des SMF – weder der Gesetzgeber noch die Exekutive für die Zukunft gebunden, sondern zusammengefasst Handlungsempfehlungen aus einer Krisenerfahrung unterbreitet werden.

Die Finanzschulden des Landes erreichten im Hj. 2022 den Stand von rd. 6 Mrd. €. Davon entfielen allein auf den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ 2,5 Mrd. €.

Die Staatsregierung hat in den Jahren 2021 und 2022 Corona-Schulden von 744 Mio. € aufgenommen. Notlagenkredite stellen eine Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot dar. Das Bestehen einer Notlage muss nach Auffassung des BVerfG das Parlament in einem Beschluss vorher jährlich feststellen. Feststellungsbeschlüsse lagen nicht vor.

Nicht benötigte Notlagen-Kreditermächtigungen von 381 Mio. € wollte das SMF „ansparen“ und bis 2030 in Anspruch nehmen. Nach den Regelungen über die Schuldenbremse im Staatsschuldenrecht waren die Kreditermächtigungen mit Ablauf des Hj. 2021 verfallen. Der SRH hält an seiner bisherigen Empfehlung an das Parlament fest, eine Klarstellung in die Haushaltsordnung aufzunehmen, dass die Bildung von „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ bei Notlagenkrediten ausgeschlossen ist.

Der Rechnungshof sieht die Neuverschuldung zum Konjunkturausgleich in ihrem Umfang an Schranken aus der Verfassung des Freistaates Sachsen gekoppelt. Bei der Entscheidung über die Höhe der Kreditermächtigung im Sächsischen Corona-Bewältigungsfondsgesetz waren die Unterschiede zwischen der notlagen- und der konjunkturbedingten Schuldenaufnahme unbeachtet geblieben.

1 Vorbemerkung

- ¹ Der Beitrag befasst sich mit der Verschuldung des Freistaates Sachsen im Kernhaushalt und im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ sowie mit der Bedeutung der am 15. November 2023 ergangenen Entscheidung¹ des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) für die Finanzlage des Freistaates Sachsen.

2 Neuverschuldungsverbot

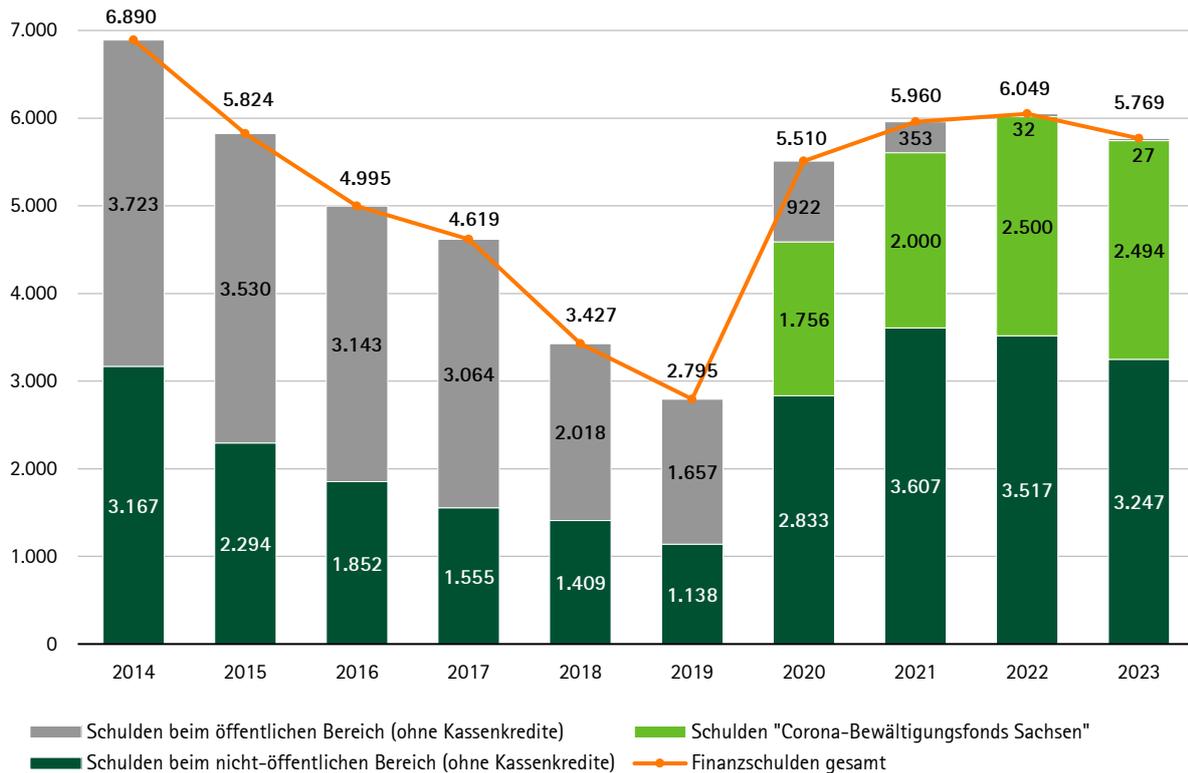
- ² Seit Anfang 2014 ist eine Neuverschuldung dem Land verfassungsrechtlich untersagt. Jede Aufnahme von Krediten führt zu langfristigen Verbindlichkeiten und damit zur Belastung zukünftiger Haushalte. Art. 95 Abs. 2 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen sieht deshalb den Ausgleich des Haushaltsplanes ohne Einnahmen aus Krediten vor.
- ³ Ausnahmen von diesem Grundsatz sind nur möglich
- zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite sowie
 - beim Eintreten von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

3 Finanzschulden

- ⁴ Mit der Corona-Krise kehrte sich ab dem Hj. 2020 die bisherige Entwicklung der Finanzschulden des Landes um. Sie stiegen im Hj. 2020 erstmals wieder und zunächst auf insgesamt 5.510 Mio. € an. In den Hj. 2021 und 2022 erhöhte sich der Schuldenstand weiter bis auf 6.049 Mio. €. Das Jahr 2023 schloss mit einer Verringerung der Staatsverschuldung um 280 Mio. €. Die Finanzschulden sind zwar dadurch auf insgesamt rd. 5.769 Mio. € gesunken. Sie lagen jedoch weiterhin über dem Schuldenstand des Hj. 2020.

¹ [BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 1-231](#); zuletzt geöffnet am 23. April 2024.

Abbildung 1: Entwicklung von Finanzschulden des Freistaates im Zeitraum 2014 bis 2023 (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung, 2014 bis 2022 HR; 2023 Zuarbeit des SMF.

Hinweis: Schulden beim öffentlichen Bereich (ohne Kassenkredite) für 2022 und 2023 sind im Größenverhältnis nur andeutungsweise abbildbar.

- 5 Das für den Freistaat geltende Neuverschuldungsverbot erfuhr im Hj. 2020 gem. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen aufgrund der Corona-Pandemie eine Ausnahme. Der SLT stellte mit Beschluss vom 9. April 2020 das Vorliegen einer Ausnahmesituation im Land verbindlich fest und räumte dem neu errichteten „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ eine Kreditermächtigung von bis zu 6 Mrd. € zur Bewältigung der Pandemiefolgen ein.²
- 6 Die Aufnahme der Corona-Schulden beeinflusste erheblich die oben dargestellten Veränderungen bei den Finanzschulden. Das SMF hat über die ihm durch das Gesetz gewährte Kreditermächtigung verfügt und auf dem Kreditmarkt neue Schulden aufgenommen, die im Hj. 2022 insgesamt kumuliert 2.500 Mio. € erreichten.

4 Verfassungsmäßigkeit der Kreditaufnahmen im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

4.1 Wegweisendes Urteil

- 7 Mit dem Urteil vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 des Bundes hat das BVerfG³ folgende wesentliche Kernaussagen zur bundesstaatlichen Schuldenbremse getroffen und klare Maßstäbe gesetzt:
 - Zwischen der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenzen ist ein sachlicher Veranlassungszusammenhang erforderlich.
 - Bei dessen Beurteilung kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, mit dem im Gesetzgebungsverfahren eine hohe Darlegungslast korrespondiert.
 - Die Geltung der Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit erstreckt sich auf die Schuldenbremse. Diese kann nicht durch Sondervermögen umgangen werden.
 - Das Gebot der Vorherigkeit ist bei der Aufstellung von Nachtragshaushalten zu beachten. Ein Entwurf ist bis zum Jahresende parlamentarisch zu beschließen.

² Antrag auf Feststellung des Vorliegens einer außergewöhnlichen Notsituation vom 3. April 2020, [LT-Drs. 7/2106](#).

³ BVerfG, a. a. O. (Fußnote 1), dort vgl. Leitsätze.

- ⁸ Das Urteil hat keine unmittelbare Auswirkung auf die sächsischen Landesgesetze, da Streitgegenstand ein Bundesgesetz war. Zu bedenken ist aber, dass das BVerfG in seinem Urteilsspruch das Nachtragshaushaltsgesetz des Bundes nicht nur für verfassungswidrig, sondern sogar für nichtig erklärt hat. Dies verleiht den Kernbotschaften der Entscheidung über die Schranken des föderalen Staatsaufbaus hinaus Gewicht. Zudem sind alle Staatsorgane im föderalen Bundesstaat an Gesetz und Recht gebunden. Von der Bindung an das Recht ist auch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes des Bundes erfasst.
- ⁹ Das BVerfG hat zudem sein Urteil ausdrücklich auf Art. 109 Abs. 3 GG gestützt. Das Neuverschuldungsverbot richtet sich in dieser Verfassungsnorm zugleich an den Bund und die Länder. Die Verschuldung der Länder ist damit den grundgesetzlichen Vorgaben unterworfen. Somit ist der Freistaat Sachsen aus dem Gesichtspunkt des Rechtsrahmens des föderalen Staatsschuldenrechts heraus als Adressat der wegweisenden Entscheidung vom 15. November 2023 anzusehen.

4.2 Auswirkungen des Urteils für den Freistaat Sachsen

- ¹⁰ Das Urteil des BVerfG trägt in seiner Klarheit zur Auslegung einiger wesentlichen Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung der Schuldenbremse bei.
- ¹¹ Der SRH schilderte in seinen jährlichen Berichten ab 2020 seine Bedenken zum Umgang mit dem sächsischen Neuverschuldungsverbot im Freistaat während der Corona-Zeit und kritisierte vor allem:
- Kreditaufnahmen ohne vorherige Feststellungsbeschlüsse des Parlaments für die Hj. 2021 und 2022,
 - Ansparen von Kreditermächtigungen im Hj. 2021 durch Bildung sog. „aufgeschobener Kreditaufnahmen“ bei Notlagenkrediten und
 - Vermischung von Ausnahmetatbeständen.
- ¹² Mit dem Urteil des BVerfG sieht sich der Rechnungshof in seiner Auffassung bestätigt.

4.2.1 Fehlende Feststellungsbeschlüsse des Parlaments für die Hj. 2021 und 2022

- ¹³ Der SRH bemängelte⁴ die Kreditaufnahmen der Staatsregierung ohne vorherige Beschlüsse des SLT über das Vorliegen einer Notsituation jeweils für die Hj. 2021 und 2022. Die Notlagenkredite beliefen sich auf insgesamt rd. 744 Mio. €.
- ¹⁴ Die Feststellung des Vorliegens einer verfassungsrechtlichen Ausnahme ist eine Grundbedingung für die Verfassungsmäßigkeit der eingeräumten gesetzlichen Kreditermächtigung sowie für deren Ausübung. Somit können auf die Ausnahmeregelung in der Verfassung gestützte Kreditaufnahmen in den Folgejahren nicht einfach den Fortbestand der außergewöhnlichen Notsituation und des Feststellungsbeschlusses unterstellen.⁵
- ¹⁵ Wie das BVerfG in seinem Urteil ausführt, ist der vom Parlament zu fassende Beschluss im Hinblick auf die Feststellung einer Notlage für jedes Haushaltsjahr gesondert zu treffen.⁶ Zudem legt das Gericht dem Gesetzgeber qualifizierte, mit dem Zeitablauf nach Beginn der Krise ansteigende Darlegungslasten auf. Eine Erstreckung des Feststellungsbeschlusses über 3 Haushaltsjahre „auf Vorrat“, wie dies in Sachsen beabsichtigt war, ist nach Auffassung des SRH nicht zulässig und wurde nun durch das Urteil des BVerfG ausdrücklich ausgeschlossen.
- ¹⁶ Dem steht auch nicht entgegen, dass der Bund einjährige Haushaltspläne beschließt, während der Freistaat Sachsen Doppelhaushalte feststellt. Nach Art. 93 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen ist der Haushaltsplan, der für mehrere Rechnungsjahre festgestellt wird, ebenfalls nach Jahren getrennt durch das Haushaltsgesetz zu beschließen. Wie beim Bund ist auch bei den Doppelhaushalten des Freistaates Sachsen die Jährigkeit das vorherrschende Grundprinzip. In allen haushaltsrechtlichen Zusammenhängen gelten die Festsetzungen des Haushaltsplanes nur für das jeweilige Haushaltsjahr.

⁴ SRH, [Jahresbericht 2023 – Band I, Beitrag Nr. 3, Tz. 16](#).

⁵ Koriototh: [Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung \(Art. 131a Abs. 3 BremLV\) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfegesetz \(§ 2 Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 Satz 2 SanG\) angesichts der COVID-19-Pandemie, Rechtsgutachtliche Stellungnahme](#), Seite 24; zuletzt geöffnet am 23. April 2024.

⁶ BVerfG, a. a. O. (Fußnote 1), RdNr. 165, 166, 171 und 172.

- 17 Für die in den Hj. 2021 und 2022 aufgenommenen Corona-Schulden fehlte damit die entscheidende Voraussetzung für die Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot. Der Landtagsbeschluss vom 9. April 2020 bezog sich nur auf das Hj. 2020 und er konnte auch nur für dieses Haushaltsjahr Wirkung entfalten.
- 18 Der verfassungsrechtlich bedenkliche Zustand sollte beendet werden.
- 19 Der Rechnungshof regt an, dass sich das Parlament bei künftigen Notlagen über die finanzwirksamen Tatsachen, welche die Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot begründen, von der Staatsregierung in regelmäßigen Zeitabständen unterrichten lässt. Eine erneute Feststellung der Notlage ist jährlich vom Gesetzgeber zu treffen.

Stellungnahme des SMF

- 20 Das BVerfG habe mit seinem Urteil vom 15. November 2023 erstmals zur Reichweite und den Voraussetzungen der im Grundgesetz für die Länder ab 2020 in Kraft getretenen Schuldenbremse entschieden. Hierbei sei u. a. ausgeführt worden, dass die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit auch für Sondervermögen und auch im Rahmen der notlagenbedingten Kreditaufnahme uneingeschränkt gelten. Das BVerfG habe hieraus abgeleitet, dass auch die einer notlagenbedingten Kreditaufnahme vorausgehende Feststellung des Parlaments für jedes Haushaltsjahr gesondert erfolgen müsse.
- 21 Im Freistaat Sachsen habe der SLT am 9. April 2020 die Notlage einstimmig und einmalig festgestellt, sowie ein Sondervermögen Corona-Bewältigungsfonds Sachsen errichtet und dieses mit einer Kreditermächtigung bis zu 6 Mrd. € ausgestattet. Hierbei sei davon ausgegangen worden, dass die Notlage bis ins Jahr 2022 anhält. Gemessen an den coronabedingten Ausgaben der Jahre 2020 bis 2023 habe sich diese Annahme rückblickend als valide erwiesen. Kreditermächtigungen seien hierbei nur i. H. v. rund 2,8 Mrd. € und nur in den Jahren 2020 bis 2022 genutzt worden.
- 22 Die Tilgung dieser Kredite habe nach § 4 Abs. 3 SächsCorBG spätestens innerhalb von 8 Jahren zu erfolgen, wobei die jeweils ersten beiden Jahre nach der Kreditaufnahme tilgungsfrei seien. Dieser Tilgungsplan sei nach Art. 95 Abs. 5 Satz 2 der Sächsischen Verfassung vom SLT beschlossen worden. Im Ländervergleich tilgt der Freistaat Sachsen seine Notlagenkredite damit bereits erheblich schneller als die weit überwiegende Anzahl der Länder. Die erste Tilgungsrate sei im Jahr 2023 i. H. v. 292,6 Mio. € geleistet worden. Im Jahr 2024 erfolge eine weitere Tilgung i. H. v. 396,8 Mio. €. In 2025 und 2026 sind jeweils Tilgungen i. H. v. 464,5 Mio. € vorgesehen. Darüberhinausgehende Tilgungszahlungen könnten, um eine haushalterische Überforderung zu vermeiden, nur bei entsprechenden Einsparungen an anderer Stelle realisiert werden.

Schlussbemerkung des SRH

- 23 Nach wie vor verweist das SMF in seiner Stellungnahme vom 27. März 2024 auf den einmaligen Beschluss des Parlamentes aus dem Jahr 2020, den das Ministerium auch für die Haushaltsjahre 2021 und 2022 weiterhin für wirksam hält. Auf die Forderung des BVerfG nach jährlichen Feststellungsbeschlüssen des Parlaments geht das SMF in seiner Stellungnahme nicht ein.
- 24 Die Frist für die Tilgung von 8 Jahren ist angemessen und gilt für verfassungsmäßige Notlagenkredite. Bei Schuldauflagen, die sich aufgrund von fehlenden Feststellungsbeschlüssen des Parlaments am Neuverschuldungsverbot messen lassen müssen, ist über deren Fortbestand zu entscheiden.
- 25 Der SRH begrüßt die vom SMF angekündigte Bereitschaft für Einsparungen im Haushalt zur Finanzierung der Soforttilgung.

4.2.2 Aufschieben von Kreditaufnahmen bei Notlagenkrediten

- 26 Der SRH beanstandete ferner die Bildung von sog. „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ von 381 Mio. € im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ für das Hj. 2021. Dies sollte das Fortgelten von Corona-Kreditermächtigungen über das Ende des Notlagenjahres 2021 hinaus und eine Umwandlung der „aufgeschobenen Kredite“ in aufgenommene Kredite bis zum Abschluss des Fonds im Jahr 2030 ermöglichen.

- 27 Die Buchung einer Kreditermächtigung sei nach Auskunft des SMF aufgrund bestehender Liquidität im Kernhaushalt möglich gewesen. Eine tatsächliche Kreditaufnahme sei nicht geboten gewesen.⁷
- 28 In diesem Zusammenhang machte der Rechnungshof darauf aufmerksam, dass:
- die Beschaffung der Mittel auf dem Kreditmarkt entweder zwingend zeitlich erforderlich sei, um die Krise zu bewältigen, oder – wenn die Mittel nicht benötigt werden, weil die Staatskasse über ausreichend liquide Mittel verfügt – sich jedwede Ausübung der Kreditermächtigung verbietet, auch im Wege einer Bevorratung als „aufgeschobene Kreditermächtigung“;
 - der SLT die Kreditermächtigungen im SächsCorBG ausschließlich für die Finanzierung von Corona-Maßnahmen eingeräumt habe und mit ihrem Aufschieben sei dieses Recht verwirkt;
 - die bis zum Hj. 2030 in Aussicht gestellte Inanspruchnahme der Kreditermächtigung nach dem Ende der Notlage erfolgen und damit eine Umgehung des Neuverschuldungsverbotes darstellen würde.
- 29 Der SRH verweist auf die entsprechenden Ausführungen hierzu in seinen Jahresberichten.⁸
- 30 Das BVerfG bestätigte in dem o. g. Urteil die vom SRH bisher geäußerten Bedenken zum Aufschieben von Kreditermächtigungen für Notlagen. Das Gericht stellte fest, dass das Jährigkeitsprinzip eine zeitliche Beschränkung der Ausgaben- und Kreditermächtigungen bewirkt. Demnach dürften diese nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet oder in Anspruch genommen werden. Nach dem Ablauf des Rechnungsjahres verfielen die entsprechenden Kreditermächtigungen, denn für notlagenbedingte Kreditermächtigungen existiert keine normierte Ausnahme von den Grundsätzen der Jährigkeit und Jährlichkeit. Dem „Ansparen“ von Kreditermächtigungen stünden die Bestimmungen in Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG entgegen, die es nicht zulassen, dass die notlagenbedingten Kreditermächtigungen und das Haushaltsjahr, in welchem die Notlage festgestellt wurde, staatsschuldenrechtlich durch buchhalterische Maßnahmen voneinander entkoppelt werden.⁹
- 31 Demzufolge gilt die Ermächtigung zur Aufnahme von Notlagenkrediten jeweils für ein Haushaltsjahr. Dies schließt die Bildung von sog. „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“, die eine zeitliche Fortgeltung von Kreditermächtigungen über Haushaltsjahre hinaus bezwecken, ausdrücklich aus.
- 32 Mit der Bildung von „aufgeschobenen Krediten“ im Sondervermögen im Hj. 2021 verkannte das SMF den besonderen Ausnahmecharakter der Ermächtigungen für Notlagenkredite.
- 33 Der SRH hält an seiner bisherigen Empfehlung an das Parlament fest, eine Klarstellung in die Haushaltsordnung aufzunehmen, dass die Bildung von „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ bei Notlagenkrediten ausgeschlossen ist.

Stellungnahme des SMF

- 34 Das SMF halte an seiner – u. a. in der Entgegnung zum Jahresbericht 2022 und 2023 – ausführlich dargelegten Auffassung fest. Die Nutzung des Instruments der aufgeschobenen Kreditaufnahme sei im Lichte einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung (vgl. Art. 94 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen), auch bei über Notlagenkredite finanzierten Ausgaben, geboten und stelle keinen Verstoß gegen das Prinzip der Jährigkeit dar.

⁷ Bericht des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2021 – [LT-Drs. 7/9903](#), Seite 4.

⁸ SRH, [Jahresbericht 2022 – Band II, Beitrag Nr. 23, Tz. 54 ff.](#) und [Jahresbericht 2023 – Band I, Beitrag Nr. 3, Tz. 44.](#)

⁹ BVerfG, a. a. O. (Fußnote 1), RdNr. 159 ff., 173 und 183.

- 35 Die Ausführungen des SRH ließen weiterhin vermuten, dass die – in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht – strikte Trennung und Unterscheidung zwischen den beiden Systemen Liquiditätskreislauf und Deckungsebene nicht hinreichend berücksichtigt bzw. verkannt worden sei. Der Rückschluss von vorhandener Liquidität auf einen nicht bestehenden Deckungsbedarf aus Krediten, bleibe weiterhin unsystematisch, da der bloße Blick auf die Liquiditätsebene keinen Rückschluss auf das Vorhandensein von entsprechenden Deckungsmitteln (Deckungsebene) zuließe. Die Liquidität bilde lediglich den tagesaktuellen Saldo zwischen Zu- und Abflüssen ab. So würden beispielsweise auch durchlaufende Posten (weiterzuleitende Drittmittel) den Liquiditätsbestand temporär erhöhen, jedoch nicht zur Deckung von Landesausgaben zur Verfügung stehen. Eine positive Liquiditätsentwicklung deute nur dem ersten Anschein nach auf eine positive Einnahmeentwicklung hin, diese könne sich bei entsprechenden nachlaufenden Abflüssen zu einem späteren Zeitpunkt nivellieren oder ins Gegenteil verkehren.
- 36 Das Urteil des BVerfG vom 15. November 2023 habe sich nicht mit der Frage der Zulässigkeit der aufgeschobenen Kreditaufnahme auseinandergesetzt. Das BVerfG habe ausgeführt, dass das Ansparen von Kreditermächtigung unzulässig ist und den Haushaltsgrundsätzen der Jährigkeit, Jährlichkeit und Fälligkeit widerspreche. Bei dem zu entscheidenden Sachverhalt seien Kreditermächtigungen in sachlicher Hinsicht nicht für Notlagenzwecke und in zeitlicher Hinsicht nicht im Jahr der Notlage bzw. im Jahr der notlagenbedingten Ausgaben in Anspruch genommen worden.
- 37 Im Freistaat Sachsen seien dementsprechend – unabhängig davon, ob im jeweiligen Jahr Kredite am Kreditmarkt tatsächlich aufgenommen oder Kredite aufgeschoben worden seien – im betreffenden Jahr (deckungsmäßige) Einnahmen nur in Höhe der notlagenbedingten Ausgaben erzielt worden. Im CorBF seien coronabedingte Einnahmen und Ausgaben jeweils im selben Jahr ausgeglichen worden. Es seien damit weder Kreditermächtigungen für andere Jahre angespart, noch für andere zweckwidrige Ausgaben verschoben worden. Auch Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG stelle hier explizit auf den Begriff Einnahmen (Deckung) und nicht auf den Begriff Zufluss (Liquidität) ab. Aufgeschobene Kredite stellten eine Einnahme i. S. dieser Regelung im Jahr der Buchung dar, andernfalls hätte es keinen Ausgleich zwischen Ausgaben und Einnahmen im CorBF gegeben. Bei einer späteren möglichen Valutierung der aufgeschobenen Kredite kommt es indes nur noch zu einem liquiditätsmäßigen Zufluss nicht zu einer Einnahme.
- 38 Die Schlussfolgerungen, die der SRH aus dem Urteil des BVerfG für die Thematik aufgeschobene Kreditaufnahme hier ziehe, beruhten auf der oben geschilderten Vermischung zweier voneinander unabhängiger Systeme.

Schlussbemerkung des SRH

- 39 Ermächtigungen zur Kreditaufnahme stellen keine tatsächliche Einnahme dar, auch dann nicht, wenn sie gebucht werden. Der SRH widerspricht der Auffassung des SMF zur Auslegung des Begriffes der Einnahme in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG. Denn dieser Begriff verkörpert wie auch sonst im Haushaltsrecht einen kassenwirksamen Mittelzugang. Dieser wird in der Praxis des SMF von der Buchung der Einnahme entkoppelt. Unabhängig von der vom SRH bereits beanstandeten Vorgehensweise¹⁰, eine gesetzliche Rechtsposition in kamerale Bücher aufzunehmen, wird allein dadurch aus einer abstrakten gesetzlichen Ermächtigung keine kassenwirksame Einnahme.
- 40 Die Haltung des BVerfG zur Anspargung von Kreditermächtigungen ist eindeutig und unmissverständlich. Die gesetzlichen Ermächtigungen zur Aufnahme von Notlagenkrediten enden mit Ablauf des Haushaltsjahres, für das Sie bewilligt waren. Jedwede Form der Weitergeltung – auch die als „aufgeschobene Kreditaufnahme“ – schließt dies aus.

4.2.3 Vermischung von Ausnahmetatbeständen

- 41 Der SRH kritisierte ferner die Vermischung von Ausnahmetatbeständen bei der Feststellung des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, welches das SMF zur Aufnahme von Notlagenkrediten berechtigte.¹¹

¹⁰ SRH, [Jahresbericht 2022, Beitrag Nr. 23, Tz. 31 bis 40.](#)

¹¹ SRH, [Jahresbericht 2021, Beitrag Nr. 4, Tz. 39.](#)

- 42 Das BVerfG gelangte im o. g. Urteil zur Erkenntnis, dass die notwendige Abgrenzung einer notlagenbedingten Kreditaufnahme von einer konjunkturbedingten Kreditaufnahmemöglichkeit in der Gesetzesbegründung des Bundes nicht deutlich zu erkennen gewesen sei. Das Gericht erachtete eine solche Abgrenzung für erforderlich, weil auch für den Rückgriff auf die Konjunkturkomponente die Wirkungen der geplanten konjunkturpolitischen Maßnahmen durch das Parlament hinreichend ermittelt und dargelegt werden müssen.¹²
- 43 Der Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes von 2020 für den Freistaat Sachsen stellte im Text grundsätzlich auf das Vorliegen des Tatbestandes der außergewöhnlichen Notsituation ab. Das ursprünglich für die Finanzierung von Corona-Maßnahmen vorgesehene Fondsvolumen belief sich auf 2.500 Mio. € und lag unter dem Restbetrag, der dank der gesetzlichen Kreditermächtigung von bis zu 6.000 Mio. € für den Ausgleich von konjunkturbedingten Steuerausfällen des Freistaates verwendbar war. Auf welcher Grundlage sowie mit welchen Methoden und Ergebnissen der damals befürchtete Wirtschaftseinbruch geschätzt worden war, ließ sich dem Entwurf nicht entnehmen.
- 44 Zurückblickend traf die damalige Schätzung schon für das Hj. 2020 nur zu einem gewissen Teil zu. Genauso waren in den Hj. 2021 und 2022 keine Entnahmen aus dem Fonds dank Mehreinnahmen im Kernhaushalt erforderlich. Insgesamt hat das Parlament mit dem SächsCorBG einen überhöhten Kreditermächtigungsrahmen eingeräumt. Von 6.000 Mio. € an Kreditermächtigung hat die Staatsregierung bis Ende des Hj. 2022 insgesamt 2.500 Mio. € in Anspruch genommen. Hätte man sich strikt an den Grundsatz der Jährigkeit gehalten, so wie das BVerfG dies dargelegt hat, wären überhöhte Kreditermächtigungen eher vermeidbar gewesen.
- 45 Der Rechnungshof erkennt an, dass der Einschätzungsspielraum in der Krise unter besonderen Umständen stand und überhöhte Ansätze im Jahr 2020 kaum vermeidbar waren. Insgesamt hätte eine jährliche Neubemessung des Kreditbedarfs der gebotenen Restriktion bei Inanspruchnahme einer Ausnahmeregelung aber besser entsprochen.
- 46 Darüber hinaus sieht der Rechnungshof die Neuverschuldung zum Konjunkturausgleich in ihrem Umfang an Schranken aus der Verfassung des Freistaates Sachsen gekoppelt. Bei der Entscheidung über die Höhe der Kreditermächtigung im SächsCorBG waren die Unterschiede zwischen der notlagen- und der konjunkturbedingten Schuldenaufnahme unbeachtet geblieben.

Stellungnahme des SMF

- 47 Rückblickend könne nach Auffassung des SMF festgestellt werden, dass die vom Gesetzgeber vorgesehene Kreditaufnahmeobergrenze und der für den Ausgleich von Steuermindereinnahmen vorgesehene Betrag nicht ausgeschöpft werden mussten. Das vom SLT beschlossene Sächsische Coronabewältigungsfondsgesetz (SächsCorBG) habe zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung beigetragen.
- 48 Im Frühjahr 2020 habe nicht nur in Sachsen und Deutschland, sondern in weiten Teilen der Welt eine sehr hohe Verunsicherung über die Entwicklung und Folgen der Ausbreitung der Corona-Pandemie geherrscht. Wirtschaftliche und in deren Folge haushalterische bzw. fiskalische Auswirkungen habe man zu diesem Zeitpunkt, auch mangels vergleichbarer Problemlagen, nur eingeschränkt prognostizieren können. Der SLT habe vor diesem Hintergrund die Verwendung der Mittel entsprechend reglementiert. Steuermindereinnahmen konnten nur dann ausgeglichen werden, wenn diese unterhalb der Werte der letzten Steuerschätzung vor Pandemiebeginn lagen. Dieses Instrument habe sich bewährt. Steuermindereinnahmen seien hiernach nur im Jahr 2020 ausgeglichen worden. Eine weitere Kreditaufnahme sei weder haushalterisch erforderlich noch rechtlich möglich gewesen.
- 49 Der Hinweis des SRH, dass die Nichtinanspruchnahme des vorgesehenen Kreditermächtigungsrahmens i. H. v. 6.000 Mio. € auf eine von vornherein überhöhte Kreditermächtigung hindeute, verkenne die damalige hohe Prognoseunsicherheit und vor allem, dass unterhalb dieser Obergrenze weitere Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme im Gesetz implementiert gewesen seien. Diese weiteren Regelungen hätten die Kreditaufnahme wirksam auf das erforderliche Mindestmaß begrenzt.

¹² BVerfG, a. a. O. (Fußnote 1), RdNr. 205.

50 Der SLT habe in seiner Sitzung vom 9. April 2020 einstimmig das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation nach Art. 95 Abs. 6 Satz 1 i. V. m. Art. 95 Abs. 5 Satz 1 der Sächsischen Verfassung aufgrund der COVID-19-Pandemie festgestellt. Der Gesetzgeber habe weiterhin im SächsCorBG normiert, dass die hieraus resultierenden Steuermindereinnahmen über eine Kreditaufnahme ausgeglichen werden können.

51 Das BVerfG habe in seinem Urteil vom 15. November 2023 eindeutig klargestellt, dass die Konjunktur- und die Notlagenkomponente eigenständige und gleichrangige Ermächtigungsgrundlagen darstellen. Die Kompensation von Steuermindereinnahmen sei nicht auf die Konjunkturkomponente beschränkt. Eine Kompensation von Steuermindereinnahmen sei gerade bei einer außergewöhnlichen Notsituation, welche Auswirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt und die Steuerkraft habe, auch im Rahmen der Notlagenkomponente statthaft.

Schlussbemerkung des SRH

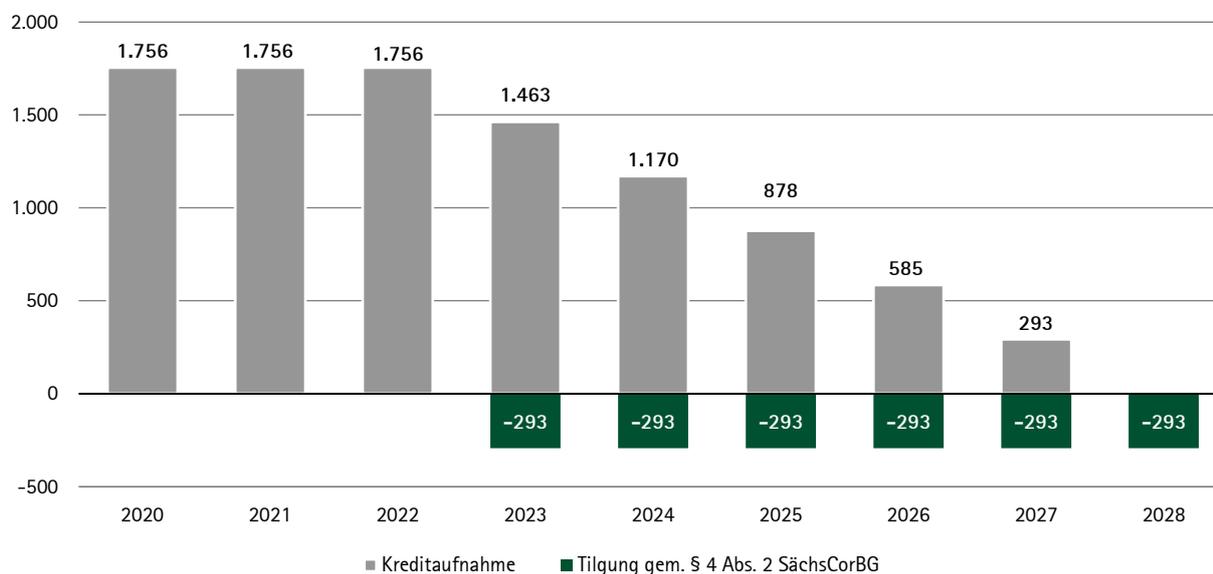
52 Das BVerfG hat dem Gesetzgeber hohe Begründungserfordernisse auferlegt, um zu vermeiden, dass die Anforderungen an die Schuldauflagen im Rahmen der Konjunkturkomponente umgangen werden. Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass sowohl der Gesamtumfang der Kreditermächtigung im SächsCorBG wie auch ihre Ausrichtung nicht hinreichend untersetzt waren. Damit blieb letztlich offen, ob die Kompensation von Steuermindereinnahmen als Notlagenkomponente verfassungsrechtlich statthaft war oder nicht.

4.3 Voraussichtliche Soforttilgung für Hj. 2021 und 2022

53 Aufgrund der fehlenden Feststellungsbeschlüsse des Parlaments für die Hj. 2021 und 2022 bestehen erhebliche Zweifel seitens des SRH an der Verfassungsmäßigkeit der Einnahmen aus Krediten in den genannten Haushaltsjahren. Ohne das Vorliegen der wesentlichen Voraussetzung für die Ausnahme vom Verschuldungsverbot in Form von jährlichen Feststellungsbeschlüssen des Parlaments hätte die Staatsregierung die Kredite nicht aufnehmen dürfen. Außerdem ist die Notwendigkeit der Kreditaufnahme im Jahr 2022 fraglich, vgl. Beitrag Nr. 5.

54 Nach dem Urteil des BVerfG vom 15. November 2023 sieht sich der Rechnungshof in seiner Kritik bestätigt. Im Anschluss an die gebotene Soforttilgung würde das Land folgende niedrigere Tilgungszahlungen bis 2028 erbringen müssen, die allein auf die Verschuldung des Fonds im Hj. 2020 zurückzuführen sind.

Abbildung 2: Tilgung der Finanzschulden des Fonds aus dem Hj. 2020 (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung, HR 2020 bis 2022; 2023 bis 2028 eigene Berechnung.

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

In Anbetracht von Mehreinnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen von 2.661 Mio. € im Hj. 2022 über dem Planansatz hat der Rechnungshof Zweifel an der Notwendigkeit einer Kreditaufnahme aus Notlagenermächtigungen von 500 Mio. €.

Der Rechnungshof sieht dringenden Konkretisierungsbedarf für den Gesetzgeber. Der Staatsregierung sind eindeutige Vorgaben zu setzen, wie Mehreinnahmen zu verwenden sind. Der Vermeidung eines Kreditbedarfs ist dabei der Vorrang einzuräumen.

1 Vorbemerkung

- 1 Der Beitrag befasst sich mit den finanzwirtschaftlichen Umständen der Aufnahme von Notlagenkrediten für den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ im Hj. 2022.

2 Haushaltslage des Landes

- 2 In der Information des SMF an den HFA vom 17. Januar 2023 über den vorläufigen kassenmäßigen Haushaltsabschluss 2022 kündigte der Finanzminister einen Überschuss von 1.499 Mio. € im Kernhaushalt an. Der Überschuss sollte „zur dringend gebotenen Wiederauffüllung der Haushaltsausgleichsrücklage“ verwendet werden.
- 3 Nach Angaben in der HR 2022 vom Dezember 2023 lagen die Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen im Hj. 2022 mit rd. 2.661 Mio. € über dem Ansatz. Dadurch konnte das SMF auf die ursprünglich eingeplante Entnahme aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ zur Steuerkompensation von 1.001 Mio. € verzichten.

2.1 Auffüllen von Rücklagen

- 4 Aus den überschüssigen Haushaltsmitteln des Hj. 2022 füllte das SMF die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage (HAR) mit insgesamt 1.829 Mio. € und die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen nach dem SächsFAG mit 524 Mio. € auf. Kumuliert betrug die Zuführung an die Rücklagen 2.353 Mio. €.
- 5 Der SRH merkt dazu an, dass im StHPI. 2022 für beide Rücklagen keine planmäßige Zuführung vorgesehen war. Das SMF war hinsichtlich der HAR allein per Haushaltsvermerk bei der Haushaltsstelle 15 10/919 01 ermächtigt, bis zur Höhe des erwarteten kassen- und rechnungsmäßigen Haushaltsüberschusses eine Rücklage nach § 25 Abs. 2 SÄHO zu bilden.
- 6 Im Hj. 2022 trat zugleich eine Deckungslücke im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ von 406 Mio. € auf. Diese zeichnete sich bereits im Bericht des SMF an den HFA über den Fondsvollzug vom 31. Januar 2023 (Seite 5) ab. Die überschüssigen Kassenmittel hätten ausgereicht, um die Lücke zu schließen. Dies ist nicht geschehen.

Stellungnahme des SMF

- 7 Der kassenmäßige Überschuss im Kernhaushalt sei ebenso wie die Deckungslücke im Corona-Bewältigungsfonds (CorBF) erst nach Ablauf des Haushaltsjahres 2022 festgestellt worden. Die genaue Deckungslücke im CorBF habe zudem erst nach Abschluss der Korrekturbuchungsphase festgestellt werden können. Ebenso sei für den Kernhaushalt zunächst das kassenmäßige Gesamtergebnis und damit das Ergebnis aus dem Ausgabereisteverfahren abzuwarten.
- 8 Eine Verwendung des Überschusses hätte eine entsprechende Zuführung an das Sondervermögen im Rahmen der Auslaufperiode bedingt. Eine solche Zuführung sei mangels rechtlicher Grundlagen nicht möglich gewesen. Das Sächsische Coronabewältigungsfondsgesetz (SächsCorBG) und der Haushaltsplan (Epl. 15) hätten eine solche Zuführung für 2022 nicht vorgesehen. Vielmehr sei in § 4 Abs. 2 Satz 1 SächsCorBG der Ausgleich über eine Kreditaufnahme vorgesehen gewesen. Diese Regelung sei entsprechend vollzogen worden.

- 9 Die Schaffung einer anderweitigen Ausgleichsregelung in 2023 hätte nach den Grundsätzen von Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit nicht mehr mit Wirkung für das Jahr 2022 nachgeholt werden können.

Schlussbemerkungen

- 10 Der SRH konnte anhand der Monatsstatistik des SMF über die Einnahmen und Ausgaben des Freistaates Sachsen vom 1. Januar bis 31. Oktober 2022 einen Finanzierungssaldo des Landes von 1,6 Mrd. € vernehmen.¹ Laut Sachbuchauszug für den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ waren nach Ablauf des Monats November 2022 Einnahmen von 839 Mio. € und Ausgaben von 1.098 Mio. € festzustellen. Somit zeichnete sich im Fonds bereits Anfang Dezember 2022 eine Deckungslücke von rd. 259 Mio. € ab.
- 11 Für den Rechnungshof erschließt sich somit nicht, warum – als sich für Ende des Kalenderjahres 2022 die Deckungslücke abzeichnet hat – geeignete Maßnahmen nicht rechtzeitig ergriffen worden sind, um Kreditaufnahmen aus Notlagenermächtigungen vorzubeugen.
- 12 Die Auffassung des SMF, dass die Kreditermächtigung zur Aufnahme von Schulden zu „vollziehen“ gewesen wäre, geht fehl. Eine Kreditermächtigung enthält keinen solchen Vollzugsauftrag des Gesetzgebers, sondern eine Erlaubnis etwas ausnahmsweise zu tun, was ansonsten nicht zulässig ist. Aus der Qualifikation als Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot folgt zudem, dass stets zuerst das Ausschöpfen von anderen Maßnahmen anzustreben ist.

2.2 Kreditaufnahme anstatt Kreditvorsorge

- 13 Trotz einer sehr guten Liquiditätslage im Haushalt des Landes nahm das SMF die Kreditermächtigung für die Notlagenkredite aus dem Hj. 2022 in Anspruch und buchte am 30. März 2023 Einnahmen aus Krediten i. H. v. 500 Mio. € für den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ ein. Die damit verbundenen Kreditbeschaffungskosten beliefen sich auf 690 T€. Die Buchungen erfolgten in der sog. Auslaufperiode des Hj. 2022.
- 14 Nach Auskunft des SMF betrug der vereinbarte Effektivzinssatz für die Laufzeit von 5 Jahren 2,905 % p. a. Der Freistaat muss somit bis 2028 **zusätzliche** Zinsausgaben von insgesamt rd. 73 Mio. € aufbringen. Das sind jährlich rd. 15 Mio. €. Diese entsprechen wertmäßig der Höhe der Ausgaben des Landes im Hj. 2022 für Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen in den Übergangsregionen aus dem Kap. 09 09 Tit. 892 02.
- 15 Einige Wochen nach Kreditaufnahme, am 13. April 2023, buchte das SMF für das Hj. 2022 die letzten Zuführungen an die beiden Rücklagen von insgesamt 1.238 Mio. €.
- 16 Der zeitliche Verlauf der geschilderten Vorgänge stellt sich folgendermaßen dar:

Abbildung: Zeitliche Abfolge der Ausfinanzierung des Hj. 2022 in der Auslaufperiode (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung, Informationen des SMF an den HFA; Auskunft des SMF, Kassen-Ist 2022.

- 17 Die Kreditaufnahme im März 2023 erfolgte trotz bereits bekannten erheblichen Kassenüberschusses von 1.499 Mio. €. Dieser resultierte aus nicht verbrauchten Ausgabemitteln der Ressorts und aus Steuermehreinnahmen von 2.661 Mio. €.

¹ SMF, [Monatsstatistik](#), zuletzt geöffnet am 23. April 2024.

- 18 Ungeachtet des fehlenden Feststellungsbeschlusses des SLT für das Hj. 2022 und der Frage, ob man im 1. Quartal 2023 noch von einer Notlage aufgrund der Corona-Pandemie ausgehen konnte, war die Finanzlage des Landes bei verzeichneten Mehreinnahmen von 2.661 Mio. € für das Hj. 2022 alles andere als erheblich beeinträchtigt.
- 19 Damit war aus Sicht des SRH eine weitere wesentliche Voraussetzung nicht erfüllt, die das Land sonst zur Aufnahme von Notlagenkrediten nach Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen berechtigt hätte.
- 20 Nach Art. 94 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen und § 7 Abs. 1 SäHO sind bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzuhalten.
- 21 Auf die Nachfrage des SRH zum Entscheidungsprozess des SMF betreffend die Kreditaufnahme verwies das Ministerium in seiner Auskunft vom 24. Januar 2024 lediglich auf die Ermächtigung nach § 4 Abs. 2 SächsCorBG. Danach habe es Kredite zur Deckung seiner Ausgaben nach Maßgabe des HG aufzunehmen gehabt und es habe diese zum Ausgleich des Defizites im Fonds von 406 Mio. € herangezogen. Zuführungen aus dem Kernhaushalt seien weder im SächsCorBG noch im Staatshaushalt (Kap. 15 10 Tit. 634 01) vorgesehen gewesen.
- 22 Dass vor der Kreditaufnahme eine Abwägung über eine mögliche Nutzung der überschüssigen Mittel des Hj. 2022 und Vorlage eines Nachtragshaushaltes mit Zuführung an den Fonds stattfand, konnte der SRH den ihm zur Prüfung vorgelegten Unterlagen nicht entnehmen.
- 23 Das Handeln des SMF war mit den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen, wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung nicht in Einklang zu bringen.

Stellungnahme des SMF

- 24 Das SMF appelliere an eine einheitliche Verwendung von Fachtermini. Eine zielführende inhaltliche Auseinandersetzung mit der Thematik Kreditaufnahme sei nur vor dem Hintergrund eines gemeinsamen fachlichen Verständnisses möglich. Die wiederholte Vermischung von Begrifflichkeiten der Liquiditätsebene mit derer der Deckungsebene lasse die grundsätzlich zu begrüßende sachliche Auseinandersetzung stets auf diese elementare Verständnisebene zurückfallen.
- 25 Vorliegend sei die Kreditaufnahme i. H. v. 500 Mio. € auf Basis der zum Entscheidungszeitpunkt (März 2023) vorliegenden Prognose der weiteren Liquiditätsentwicklung erfolgt. Betrachtet werde hierbei das gesamte Liquiditätsmanagement des Freistaates Sachsen. Dieses umfasse den gesamten Kernhaushalt und alle rechtlich selbständigen und unselbstständige Nebenhaushalte, soweit diese ihre Liquiditätsbestände nicht außerhalb dieses Cash Pools verwalteten. Die hiesige Kreditaufnahme sei damit im Rahmen der als notwendig angesehenen Beschaffung von Liquidität für den gesamten Cash Pool und nicht losgelöst für coronabedingte Ausgaben erfolgt.
- 26 Das für 2022 festgestellte kassenmäßige Gesamtergebnis könne nicht als Argument für die Beurteilung der im März 2023 vorherrschenden bzw. im Jahresverlauf sich entwickelnden Liquiditätslage herangezogen werden. Das Kassenergebnis 2022 lasse allenfalls in der Retrospektive mittelbare Rückschlüsse auf die Liquiditätssituation in 2022 zu, nicht aber auf die zukünftige des Jahres 2023.

Schlussbemerkung des SRH

- 27 Bei der Aufnahme von Notlagenkrediten fallen entgegen der Auffassung des SMF die Liquiditätsebene und die Haushaltsebene weder begrifflich noch sachlich auseinander. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung vom 15. November 2023 klargestellt, dass die Kredite sowohl kassen- wie auch haushaltswirksam in einem bestimmten Rechnungsjahr notlagenbedingt aufgenommen werden.²
- 28 Die vom SMF mitgeteilte Liquiditätsprognose im Frühjahr 2023 zeigt zwar eine Lücke auf, dies jedoch erst ab September 2023. Für die Beschaffung von Geldmitteln zur Überbrückung der Liquiditätslücke war jedoch die Notlagenermächtigung aufgrund ihrer Zweckbindung nicht eingeräumt.

² BVerfG, [Urteil vom 15. November 2023](#) – 2BvF 1/22 – juris, Rdnr. 173.

- 29 Beunruhigend ist daher die Auskunft des SMF, dass die Kreditaufnahme im Rahmen der als notwendig angesehenen Beschaffung von Liquidität für den gesamten Cash Pool und nicht losgelöst für coronabedingte Ausgaben erfolgt sei.
- 30 Für die rechtliche Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Kreditermächtigung ist selbstverständlich von Bedeutung, ob diese verfassungsgemäß ist. Die vom SMF herangezogene Notlagenkreditermächtigung war bereits aufgrund des Jährigkeitsprinzips verfallen.

2.3 Konkretisierung von Regelungen

- 31 Wenn die Einnahmen die Ausgaben übersteigen, ist der Mehrbetrag gem. § 25 Abs. 2 SÄHO insbesondere
- zur Verminderung des Kreditbedarfs oder
 - zur Tilgung von Schulden zu verwenden oder
 - Rücklagen zuzuführen.
- 32 Diese Regelung lässt nach Auffassung des Rechnungshofs nicht eindeutig genug ersehen, wie mit Überschüssen tatsächlich zu verfahren ist. Sie zählt die möglichen Vorgehensweisen nebeneinander auf, ohne ihr Rangverhältnis unmissverständlich anzugeben. Aus der oben wiedergegebenen Aufzählung lässt sich dieses nicht unbedingt herleiten, zumal sie durch den Einschub des Wortes „insbesondere“ nicht abschließend ist.
- 33 Dieser offene Regelungsansatz begünstigte im Hj. 2022 hohe Zuführungen an Rücklagen trotz eines erheblichen Mittelbedarfs im Sondervermögen, den das SMF mit Einnahmen aus Notlagenkrediten anstatt aus der Kasse gedeckt hat. Die Vorschriften über die Notwendigkeit, die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit blieben dabei außer Acht.
- 34 Eine Zuführung der überschüssigen Mittel aus dem Kernhaushalt an das Sondervermögen wäre jedenfalls – zur Vermeidung eines Fehlbetrags im Fonds – mittels eines Nachtragshaushaltsgesetzes Ende 2022 möglich gewesen. Die Staatsregierung war gehalten, ein solches angesichts der sich abzeichnenden sehr hohen Steuermehreinnahmen und steigender Zinsen auf den Weg zu bringen. Dies hat sie unterlassen.
- 35 Der Rechnungshof sieht dringenden Konkretisierungsbedarf für den Gesetzgeber. Der Staatsregierung sind eindeutige Vorgaben zu setzen, wie Mehreinnahmen zu verwenden sind. Der Vermeidung eines Kreditbedarfs ist dabei der Vorrang einzuräumen.

Stellungnahme des SMF

- 36 Die Aufnahme von Notlagenkrediten sei durch den Haushaltsgesetzgeber im SächsCorBG vorgesehen und jeweils durch den Haushalts- und Finanzausschuss bestätigt worden. Eine Zuführung an den Fonds eines erst in 2023 endgültig bekannten Überschusses 2022 sei gesetzlich nicht vorgesehen gewesen. Ein Nachtragshaushaltsgesetz wäre zeitnah vor dem 31.12.2022 realistisch nicht umsetzbar gewesen. Die Auffassung SRH widerspreche zudem – soweit bereits bestehende Rücklagen gemeint sind – der Entscheidung des BVerfG: „Eine „Subsidiarität der Kreditaufnahme“ lässt sich Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG gerade nicht entnehmen.“
- 37 Die Empfehlung des SRH führe im Ergebnis zur Einschränkung der Handlungs- und Steuerungsfähigkeit des Freistaates bei bekannten zukünftigen Ausgabebedarfen ohne auskömmliches Rücklagenkontingent.

Schlussbemerkungen

- 38 Das SMF räumt in seiner Stellungnahme ein, dass der Haushaltsüberschuss bereits vor Frühjahr 2023 bekannt war. Das Nachtragshaushaltsgesetz 2020 hat das Parlament innerhalb von wenigen Tagen beschlossen. Es erschließt sich dem SRH nicht, weshalb Ende 2022 vergleichbare Maßnahmen nicht rechtzeitig ergreifbar gewesen sein sollen.
- 39 Darüber hinaus spielt es vorliegend keine Rolle, ob es eine verfassungsmäßige Subsidiarität der Kreditaufnahme gibt. Die Aufnahme von Schulden bildet eine Ausnahme und führt zu einer Zinsbelastung, die nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei einer Haushaltslage wie Ende 2022 zu vermeiden ist.

- 40 Am dargestellten Beispiel wird ein Konkretisierungsbedarf umso deutlicher. Die bisherigen Mechanismen im Haushaltsgesetz und Haushaltsplan sowie das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bedürfen für den Haushaltsvollzug einer Schärfung, um künftig eine Kreditaufnahme trotz sehr guter Haushaltssituation zu verhindern.

2.4 Verwendung von Notlagenkrediten

- 41 Wie oben dargestellt, betrug die Deckungslücke des Fonds im Hj. 2022 406 Mio. €. Das SMF nahm einen marktüblichen Kredit von 500 Mio. € auf und verwendete den Differenzbetrag für den rechnerischen Abbau von „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ im Fonds von 94 Mio. €.
- 42 Eine solche Verwendung von Einnahmen aus Notlagenkrediten widerspricht dem Ansinnen des Gesetzgebers. Dieser hat in § 4 Abs. 2 Satz 1 SächsCorBG ausdrücklich festgelegt, dass die Aufnahme von Krediten zur Deckung der Ausgaben des Fonds für die Notlagenbekämpfung zulässig ist. Ein anderer Verwendungszweck für die Krediteinnahmen, wie für buchungstechnische Verrechnung mit der Kasse und damit im Ergebnis Verwendung als allgemeine Deckungsmittel des Freistaates, entspricht nicht dem gesetzlichen Ansinnen und ist als ein „verdeckter Haushaltskredit“ zu werten. Ein solcher ist laut Verfassung des Freistaates Sachsen ausdrücklich verboten. Die Mittel aus Kreditaufnahmen sind damit nicht ordnungsgemäß verwendet worden.
- 43 Der Rechnungshof empfiehlt dem SMF, die Soforttilgung des Betrages von 94 Mio. € einzuleiten.

Stellungnahme des SMF

- 44 Der Schlussfolgerung des SRH wird deutlich widersprochen. Es ist nicht erkennbar, aus welchem Sachverhalt er eine Verwendung als allgemeine Deckungsmittel ableitet. Die Verbuchung der Einnahmen erfolgte im Sondervermögen und nicht im Kernhaushalt. Wie bereits im Rahmen des Jahresberichts zum SächsCorBG für das Jahr 2022 geschildert, betrug das Emissionsvolumen standardisiert und marktüblich 500 Mio. €. Der Ausgleich der Differenz zwischen dem Ausgleichsbedarf i. H. v. 406 Mio. € und dem Emissionsvolumen erfolgt über eine Tilgung von aufgeschobenen Krediten i. H. v. 93,8 Mio. €. Die aufgeschobene Kreditaufnahme wurde damit von 380,6 Mio. € auf 286,8 Mio. € reduziert. Im Corona-Bewältigungsfonds wurden damit in 2022 Einnahmen i. H. v. 406 Mio. € erzielt.

Schlussbemerkungen

- 45 Aufgeschobene Kredite konnte das SMF nicht im Wege einer Tilgung „reduzieren“. Es handelt sich um eine gesetzliche Rechtsposition, über deren Aufhebung nur der Sächsische Landtag entscheidet. Näheres dazu ist im nachfolgenden Beitrag Nr. 6 ausgeführt.
- 46 Die Einnahmen von 500 Mio. € sind in die Staatskasse gelangt und das SMF hat davon nur 406 Mio. € zur Deckung von Ausgaben im Sondervermögen eingesetzt. 94 Mio. € sind schließlich in der Kasse verblieben und konnten tatsächlich für die Finanzierung von Haushaltsausgaben genutzt werden.

Die Notlagenschulden sind regelmäßig innerhalb von 8 Jahren nach den Vorschriften der Verfassung zu tilgen. Statt Corona-Kredite am Kapitalmarkt zurückzuzahlen, hat das SMF laut Vollzugsbericht zum Corona-Bewältigungsfonds an den HFA für das Jahr 2023 „angesparte“ Kreditermächtigungen aus den Vorjahren „reduziert“. Die tatsächliche Tilgungsverpflichtung von 287 Mio. € war damit durch den Fonds nicht erfüllt.

1 Vorbemerkung

- 1 Der Beitrag befasst sich mit der ab 2023 zu erfüllenden gesetzlichen Tilgungsverpflichtung des Freistaates und den sich aufgrund der Aufschiebung von Kreditaufnahmen ergebenden Besonderheiten.

2 Tilgungsverpflichtung

- 2 Art. 95 Abs. 6 Satz 3 Verfassung des Freistaates Sachsen sieht die Tilgung der Notlagenkredite binnen 8 Jahren vor. Die Rückzahlung der aufgenommenen Mittel soll gem. § 4 Abs. 3 SächsCorBG¹ jeweils in Höhe eines Sechstels im Zeitraum 2023 bis 2031 erfolgen. Die Jahre 2020 bis 2022 blieben tilgungsfrei. Für den Schuldendienst sind im StHpl. 2023/2024 im Kap. 15 10 Tit. 624 01 Zuführungen an den Fonds von jeweils 293 Mio. € und 397 Mio. € veranschlagt. Damit soll der Kernhaushalt die Tilgungslast aus dem Fonds tragen.

3 Abbau von „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ im Fonds

- 3 Der SRH hat in den Jahresberichten 2022 und 2023 die Bildung von „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ im Fonds i. H. v. 381 Mio. € im Hj. 2021 durch das SMF kritisiert.² Das BVerfG bestätigt im Urteil vom 15. November 2023 zur Schuldenbremse, dass notlagenbedingte Kreditermächtigungen nur jeweils im Jahr der Notlage aktivierbar und verwendbar sind. Eine „Ansammlung“ von Kreditermächtigungen – wie es mit der „aufgeschobenen Kreditaufnahme“ in Sachsen erfolgen sollte – ist umso mehr in den Augen des Rechnungshofs unzulässig; vgl. Beitrag Nr. 4, Pkt. 4.2.2.
- 4 Das SMF begann gleich nach der Bildung der „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ im Fonds mit ihrem zügigen und vollständigen Abbau im Haushaltsvollzug 2022 und 2023. Die Gründe dafür sind dem Rechnungshof nicht näher bekannt. Das Ministerium hält in seinem Vollzugsbericht an den HFA diesen Vorgang für den Teil der gem. SächsCorBG zu erbringenden Tilgung und rechnet den Abbau der „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ von 287 Mio. € im Hj 2023 auf die gesetzlich zu erfüllende Tilgungsverpflichtung von 293 Mio. € an.
- 5 So heißt es im Vollzugsbericht: „Die für 2023 vorgesehene Tilgungsverpflichtung i. H. v. 292,6 Mio. € wurde vollständig erfüllt, indem die aufgeschobene Kreditaufnahme von 286,8 Mio. € auf 0 und die aufgenommenen Kredite um 5,8 Mio. € auf 2.494,2 Mio. € reduziert wurden.“³
- 6 Der Abgang von „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ von rd. 287 Mio. € im Hj. 2023 stellt – entgegen der Auffassung des SMF – keine Tilgung i. S. v. Art. 95 Abs. 6 Verfassung des Freistaates Sachsen i. V. m. § 4 Abs. 3 SächsCorBG dar. Bei dieser vermeintlichen „Reduzierung“ handelte es sich nicht um eine Verringerung von Kreditmarktschulden.
- 7 Die Verwendung des Begriffes „Tilgung“ ist in dem erwähnten Zusammenhang irreführend. Denn unter einer Tilgung versteht man die Erfüllung einer Forderung und die Zahlung an Kreditgeber.⁴ Der SRH ist im Jahresbericht 2023, Band II, Beitrag Nr. 20, Pkt. 8.2, Tz. 60 ff. der Darstellung von „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ unter der Position „Forderungen“ in der Vermögensrechnung des Freistaates für das Hj. 2021 entgegengetreten und hat ihre Eigenschaft als Forderung eines Dritten verneint.

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

² SRH, [Jahresbericht 2022 – Band II, Beitrag Nr. 23, Tz. 54 ff.](#) und [Jahresbericht 2023 – Band I, Beitrag Nr. 3, Tz. 44.](#)

³ Bericht des SMF an den HFA über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2023 (Halbjahresbericht), Seite 9.

⁴ Steinfatt, Lexikon des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, Abschnitt 2000, Definition von „Tilgung“.

- ⁸ Zudem würden – folgte man der Auffassung des SMF und hielte man die „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ trotz Unvereinbarkeit mit dem Staatsschuldenrecht für entstanden – diese „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ Kreditermächtigungen darstellen. Es handelt sich also um eine Rechtsposition mit Gesetzesqualität. Für eine Veränderung einer Regelung mit Gesetzesrang und damit für ihre angebliche „Reduzierung“ fehlt dem SMF jedoch die Befugnis. Über den Bestand und die Veränderung von Gesetzen entscheidet nur das Parlament.
- ⁹ Das SMF lässt in seinem Vollzugsbericht an den HFA den Eindruck entstehen, dass es die Tilgungsverpflichtung i. H. v. rd. 293 Mio. € für das Hj. 2023 vollständig aus dem Fonds erfüllt habe. Das war jedoch nicht der Fall. Für eine echte Tilgung der Notlagenkredite hätten diese am Kapitalmarkt bedient werden müssen.
- ¹⁰ Der SRH fordert das SMF auf, die Darstellung zu den Tilgungsleistungen in dem Vollzugsbericht an den HFA für das Hj. 2023 zu korrigieren.

Stellungnahme des SMF

- ¹¹ Das SMF widerspricht der Rechtsauffassung des SRH deutlich und verweist auch auf die bereits hierzu getätigten umfangreichen Ausführungen.
- ¹² Ergänzend werde der argumentatorischen Heranziehung des Urteils des BVerfG vom 15. November 2023 widersprochen. Das BVerfG habe nicht über die Thematik aufgeschobener Kreditaufnahmen entschieden. Im Unterschied zum dem BVerfG vorliegenden Sachverhalt, stelle die Nutzung von aufgeschobenen Krediten gerade keine zeitliche Verlagerung der Einnahmeerzielung aus Kreditaufnahmen dar. Vielmehr werde die Einnahme vorgezogen, d. h. haushalterisch als Deckungsmittel vor der tatsächlichen Kreditaufnahme am Kreditmarkt gebucht. Die hier maßgebliche haushalterische Kreditaufnahme i. S. einer Deckungseinnahme sei dringend zu trennen von dem nachgelagerten zivilrechtlichen Abschluss eines Kreditvertrages. Beim Abschluss des Kreditvertrages werden keine Einnahmen i. S. d. Schuldenbremse, sondern lediglich Zuflüsse i. S. d. Liquiditätsmanagements erzielt.
- ¹³ Mit seiner Rechtsauffassung negiere bzw. ignoriere der SRH die Tatsache, dass mit der Bildung der aufgeschobenen Kredite auch Einnahmen im haushalterischen Sinne zur Deckung der Ausgaben bereits gebucht wurden. Diese Einnahmehuchung kann – soweit aufgrund von Notlagenkreditermächtigungen erfolgt – sachlogisch nur über eine Tilgung ausgeglichen werden. Negiere man die Bildung der aufgeschobenen Kredite, negiere man auch die verbuchten Einnahmen. Dies würde auch im Kernhaushalt die Konsequenz zeitigen, dass in jedem Jahr der Nutzung dieses Instrumentes (seit 2009) die Haushalte im erheblichen Umfang rechnerisch nicht ausgeglichen gewesen wären. Der Landtag sei hierbei jedoch stets der vom SRH vorgeschlagenen Entlastung der Staatsregierung beim Vollzug des Haushaltes gefolgt, ein mangelnder Haushaltsausgleich sei nicht gerügt worden.

Schlussbemerkung des SRH

- ¹⁴ Mit dem Urteil des BVerfG vom 15. November 2023 ist jede wie auch immer geartete Weitergeltung einer Notlagenkreditermächtigung über das Ende des Hj. hinaus ausgeschlossen. Es kommt im Hinblick auf die uneingeschränkte Geltung des Grundsatzes der Jährigkeit nicht darauf an, ob dies über ein Sondervermögen wie beim Bund oder über „aufgeschobene Kreditaufnahmen“ erfolgt. Der SRH verweist hierzu auf seine Darlegungen in Beitrag Nr. 4, Pkt. 4.2.2, Tz. 26 ff.
- ¹⁵ Die Buchung einer gesetzlichen Kreditermächtigung hat nicht zur Folge, dass eine tatsächliche Einnahme im finanzverfassungs- und haushaltsrechtlichen Sinne vorliegt. Das SMF führt in seiner Stellungnahme selbst aus, dass im Falle der „aufgeschobenen Kreditaufnahme“ die Einnahmeerzielung durch die Buchung nur vorgezogen werde. Zu einer Einnahme komme es erst, wenn die tatsächliche Kreditaufnahme am Kreditmarkt vollzogen werde und Mittelzuführung erfolge. Dem ist zuzustimmen, denn ansonsten würde man das vom BVerfG hervor gehobene Kassenwirksamkeitsprinzip außer Acht lassen.
- ¹⁶ Zur Buchung von Kreditermächtigungen hat sich der SRH bereits im Jahresbericht 2022⁵ kritisch geäußert und das Parlament darauf hingewiesen, dass ein nicht zahlungswirksamer Vorgang in der HR erfasst werde.

⁵ SRH, [Jahresbericht 2022, Band II, Beitrag Nr. 23, Tz. 31 bis 40](#).

- ¹⁷ Davon zu trennen ist jedoch die Frage, ob eine Fortgeltung von Kreditermächtigungen über das Haushaltsjahr hinaus anzuerkennen ist. Für die Notlagenkreditermächtigung ist dies nach dem Urteil des BVerfG jedenfalls ausgeschlossen, denn diese verfallen stets mit Ende des Jahres, für das sie bewilligt waren.
- ¹⁸ Der SRH geht somit davon aus, dass das SMF den Korrekturbedarf im genannten Vollzugsbericht bezüglich der Tilgungsleistungen für das Hj. 2023 anerkennt.

Die Zeit der Niedrigzinspolitik ist vorüber. Mit der Zinswende muss sich der Freistaat Sachsen auf einen Anstieg der Zinsausgaben einstellen.

Die aufgenommenen Notlagenkredite zur Bewältigung der Corona-Krise erhöhen das Zinsrisiko nicht, da sie endgültig zu tilgen sind und die Staatsregierung somit keine Anschlusskredite aufnehmen darf.

Das Zinsbelastungsrisiko für das Land ergibt sich zum ganz überwiegenden Teil aus „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ von über 7 Mrd. €, wenn diese aktiviert werden.

Das Parlament sollte für den Fall von Mehreinnahmen festlegen, dass diese vorrangig für die Verminderung des Kreditbedarfs zu verwenden sind. Der SRH regt an, auslaufende Kredite nicht mehr zu refinanzieren, sondern endgültig zu tilgen und dabei zugleich die Bildung von „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ auszuschießen.

1 Vorbemerkung

- 1 Die Finanzierungskosten von Krediten stellen einen wichtigen und langfristig wirkenden Bestandteil der öffentlichen Haushalte dar. Das gilt auch für den Freistaat Sachsen.

2 Zinsausgaben

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

2.1 Zins und Zinsentwicklung

- 3 Die Europäische Zentralbank (EZB) legt 3 verschiedene Leitzinsen fest. Unter → **Leitzinsen** werden dabei die Zinssätze verstanden, zu denen sich Geschäftsbanken bei einer Zentral- oder Notenbank Geld beschaffen oder anlegen können. Der wichtigste dieser Leitzinsen ist der → **Hauptrefinanzierungssatz**, zu dem die Geschäftsbanken Zentralbankgeld gegen notenbankfähige Sicherheiten zur Verfügung erhalten.
- 4 Davon zu unterscheiden ist der → **Nominalzins**, der vertraglich vereinbart und vom Schuldner für einen Kredit des Gläubigers zu zahlen ist. Seine Höhe ist durch den Hauptrefinanzierungssatz beeinflusst, denn Geldinstitute geben die ihnen entstehenden Kosten für die Geldbeschaffung bei der Zentralbank an ihre Kunden weiter.
- 5 Die EZB hat im Juli 2022 erstmals nach 11 Jahren die Leitzinsen angehoben. Nach mehreren Zinsschritten liegt der Hauptrefinanzierungssatz zum Stand April 2024 bei 4,5 %.
- 6 Die monatlichen Inflationswerte im Euroraum sanken vom Höchststand im Oktober 2022 mit 10,6 % bis November 2023 mit 2,4 % kontinuierlich ab. Im Dezember 2023 kehrte sich diese Entwicklung erstmals wieder um und die Inflation stieg im Vormonatsvergleich auf 2,9 % an.¹ Für März 2024 misst die europäische Statistikbehörde einen Wert von 2,4 %.²
- 7 In Deutschland als wirtschaftlich gewichtigem Mitglied der Eurozone sind Anfang 2024 mehrere die Teuerung antreibende bundesstaatliche Regelungen in Kraft getreten. Dazu zählen das Auslaufen des reduzierten Umsatzsteuersatzes in der Gastronomie, gestiegene Netzentgelte für Strom, höhere Umsatzsteuer für Gas- und Fernwärme sowie die um 50 % steigende sog. CO₂-Abgabe. Des Weiteren werden sich die Tarifabschlüsse über den Umweg höherer Kosten preissteigernd auswirken.

¹ Eurostat Schnellschätzung für Dezember 2023 „[Jährliche Inflation im Euroraum auf 2,9% gestiegen](#)“; zuletzt geöffnet am 23. April 2024.

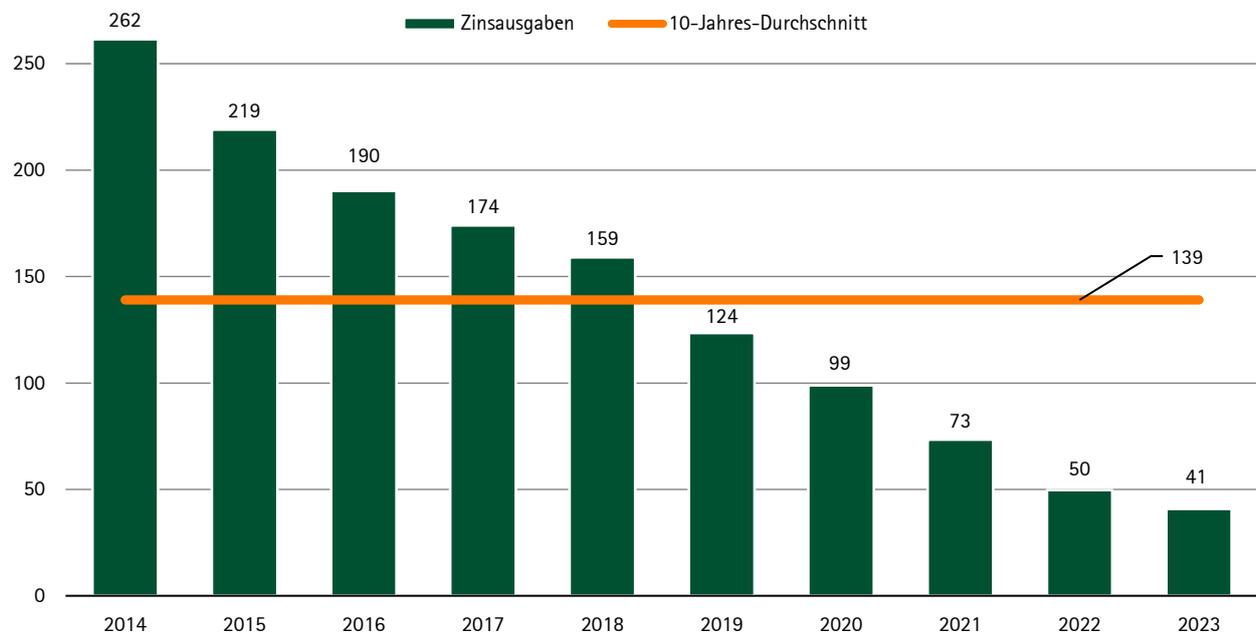
² Eurostat Schnellschätzung für März 2024 „[Jährliche Inflation im Euroraum auf 2,4 % gesunken](#)“; zuletzt geöffnet am 23. April 2024.

- ⁸ Die Präsidentin der EZB ist zuletzt auf dem Weltwirtschaftsgipfel in Davos im Januar 2024 den weitreichenden Erwartungen der Finanzmärkte nach einem kräftigen Zinsrückgang entgegengetreten. Sie erwartet frühestens im Sommer 2024 erste Zinssenkungen.³ Die EZB betont ihre Entschlossenheit, zeitnah das mittelfristige Inflationsziel von 2 % zu erreichen und dabei alle dem EZB-Rat zur Verfügung stehenden Instrumente einzusetzen und anzupassen.⁴
- ⁹ Fachleute warnen vor zu frühen Leitzinssenkungen, um nicht ein Aufflammen der Inflation zu riskieren.⁵
- ¹⁰ Die gestiegenen Marktzinsen stellen ein Risiko für Länderhaushalte dar, die in den kommenden Jahren weiteren Kreditbedarf aufgrund planmäßiger Refinanzierung haben oder sich im Wege der Inanspruchnahme von „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ verschulden. Unter → **Refinanzierung** versteht man eine am Kreditmarkt erzielte Einnahme zur Deckung einer bestimmten Ausgabe, nämlich der Ablösung fälliger Kredite.⁶ Der Refinanzierungskredit stellt also die Geldmittel zur Verfügung, die der Staat zur Tilgung bestehender Schulden benötigt.

2.2 Entwicklung der Zinsausgaben

- ¹¹ In den letzten 10 Jahren gingen die Ausgaben des Landes für Zinsen stetig zurück bis auf 41 Mio. € im Hj. 2023. Dabei profitierte der Freistaat von stark gesunkenem Zinsniveau sowie von der guten Haushaltslage, die es erlaubte, auslaufende Kredite nicht refinanzieren zu müssen.

Abbildung 1: Entwicklung der Zinsausgaben (Mio. €)



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

Hinweis: Die Zinsausgaben enthalten keine Kreditbeschaffungskosten (Titel 575 02).

- ¹² Das Hj. 2023 markiert bei den Zinsausgaben mit 10,01 € je EW den bisherigen Tiefststand. Am Anfang des Betrachtungszeitraumes im Hj. 2014 mussten je EW noch 64,65 € für Zinsen im Haushalt bereitstehen – somit mehr als der 6-fache Betrag des Jahres 2023. Ein Grund dafür liegt in dem sich zeitversetzt auswirkenden gesunkenen Zinsniveau. Die Einwohnerzahl blieb im betrachteten Zeitraum fast gleich. Der für die sinkenden Zinsausgaben auch mitursächliche Rückgang der Finanzschulden ist im Beitrag Nr. 4, Pkt. 3 dargestellt.

³ Faz.net vom 17. Januar 2024 „EZB-Chefin Lagarde erwartet die erste Zinssenkung im Sommer“; zuletzt geöffnet am 23. April 2024.

⁴ Pressemitteilung der Europäischen Zentralbank vom 7. März 2024 „Geldpolitische Beschlüsse“; zuletzt geöffnet am 23. April 2024.

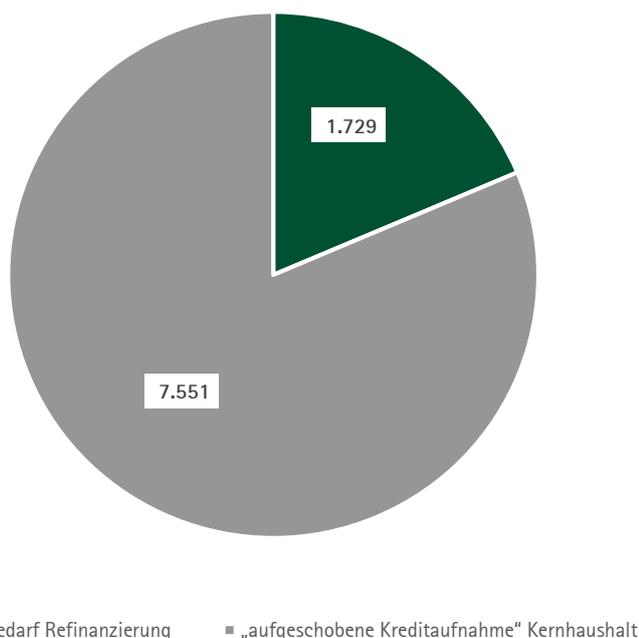
⁵ HANDELSBLATT vom 15. Januar 2024 „Bundesbank - Diskussionen über Zinssenkungen sind lt. Joachim Nagel verfrüht“; HANDELSBLATT vom 18. Januar 2024 „Gastkommentar Jörg Krämer - Die Inflation ist noch lange nicht besiegt“; zuletzt geöffnet am 23. April 2024.

⁶ Waldhoff, Refinanzierungskreditemächtigungen und Rücklagenbildung, Rechtsgutachten, Berlin, 21. Dezember 2018, II. 2. b); zuletzt geöffnet am 23. April 2024.

2.3 Umfang künftiger Kreditbedarfe

- 13 Die vom Parlament erteilten Kreditermächtigungen spiegeln die Kreditbedarfe in ihrem jeweiligen Bestand wider. Im Hinblick auf den Grundsatz der Notwendigkeit ist davon auszugehen, dass die gegebenen Ermächtigungen auch erforderlich sind (Kreditbedarf). Anderenfalls wäre der Haushaltsgesetzgeber aufgerufen, die Kreditermächtigungen entsprechend aufzuheben.
- 14 Nach aktuellem Stand sind folgende Kreditermächtigungen zu berücksichtigen:
- **Kreditermächtigungen für die Refinanzierung im Kernhaushalt**
Die Bedarfe für die Anschlussfinanzierung von auslaufenden Kreditverträgen bis 2030 könnten bis 1,7 Mrd. € erreichen.
 - **„aufgeschobene Kreditaufnahmen“ im Kernhaushalt**
Der SRH hat die Kreditermächtigungen für in früheren Rechnungsperioden aufgeschobene Anschlussfinanzierungen im Jahresbericht 2022, Band I, Beitrag Nr. 3, Pkt. 2.4 beleuchtet und seine Bedenken dazu geäußert. Der bisherigen Verfahrensweise des SMF folgend, sind die „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ bis Ende des Hj. 2023 auf insgesamt 7,6 Mrd. € angestiegen. Der Aufwuchs von 274 Mio. € im Hj. 2023 entstand aus der sich erneut erübrigenden Refinanzierung von Haushaltsschulden in entsprechender Höhe bei Kapitel 15 10 Titel 325 01 aufgrund der guten Kassenlage.
- 15 Die am Kapitalmarkt aufgenommenen Kredite für das Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ werden planmäßig spätestens mit Ablauf des Jahres 2030 getilgt sein. Die Zuführungen für die Kredittilgung an den Fonds sind aus dem Kernhaushalt zu erbringen und einzusparen. Eine Refinanzierung über Anschlusskredite ist nicht zulässig und würde das Neuverschuldungsverbot unterlaufen. Dank der Endfälligkeit erhöhen die Notlagenkredite das Zinsrisiko für den Staatshaushalt nicht.
- 16 Die Geltungsdauer der Ermächtigungen aus „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ ist formal-rechtlich nicht begrenzt. Betrachtet man den Zeitraum bis zur vollständigen Tilgung der Corona-Notlagenkredite, so teilt sich der beschriebene Kreditbedarf i. H. v. 9,3 Mrd. € wie in nachfolgender Abbildung dargestellt auf.

Abbildung 2: Kreditbedarfe des Freistaates Sachsen im Zeitraum von 2024 bis 2030 (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung, Angaben des SMF; eigene Berechnung.

2.4 Niveau künftiger Zinszahlungen

- ¹⁷ Der SRH hat im Jahresbericht 2023 erstmals eine Vorausberechnung künftiger Zinslasten erstellt, um dieses aufkeimende Haushaltsrisiko zu reflektieren und entsprechende Empfehlungen für anstehende Haushaltsentscheidungen auszusprechen.⁷
- ¹⁸ An den grundsätzlichen Annahmen dieser Berechnung hält der SRH weiterhin fest. Die Prognosen des SRH bewegen sich insbesondere im Betrachtungszeitraum bis 2027 im Korridor der Angaben der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen.⁸ In dieser geht das SMF von wachsenden Zinsausgaben aus. Sie steigen von 103 Mio. € im Hj. 2024 auf 232 Mio. € im Hj. 2027.
- ¹⁹ Die Talsohle bei den Zinsausgaben ist damit klar durchschritten.
- ²⁰ Der Freistaat Sachsen hat sich auf einen Anstieg der Belastung mit Zinsausgaben einzustellen. Ein Gegensteuern über die Begrenzung der Kreditbedarfe ist angezeigt. Anderenfalls werden spürbare Einschnitte im Haushalt erforderlich sein, um die Zinsbelastung auszugleichen.
- ²¹ Das Zinsbelastungsrisiko für das Land ergibt sich zum ganz überwiegenden Teil aus den „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ von über 7 Mrd. €, wenn diese aktiviert werden.
- ²² Das Parlament sollte für den Fall von Mehreinnahmen festlegen, dass diese vorrangig für die Verminderung des Kreditbedarfs zu verwenden sind. Der SRH regt an, auslaufende Kredite nicht mehr zu refinanzieren, sondern endgültig zu tilgen und dabei zugleich die Bildung von „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ auszuschließen.

3 Ausblick

- ²³ Den Auswirkungen steigender Zinsen wird sich der Freistaat mittel- und langfristig nur durch den nachhaltigen Abbau der Verschuldung entziehen können. Mit steigenden Zinslasten fehlen sonst dringend nötige Mittel für die Bewältigung wichtiger Aufgaben, etwa für Maßnahmen zur Begegnung des Klimawandels oder für die infrastrukturelle Ertüchtigung.

⁷ [Jahresbericht 2023 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 3, Pkt. 4.](#)

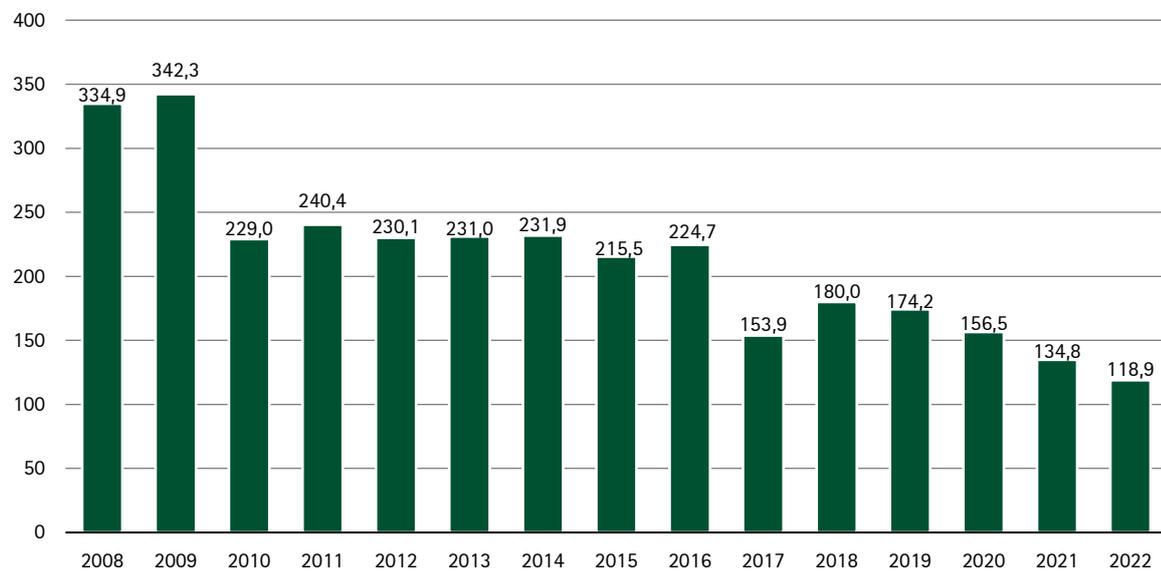
⁸ Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2023 – 2027, [LT-Drs. 7/15675](#), Seite 39.

Der Grundstock schmilzt weiter ab und erreicht im Jahr 2022 erneut den niedrigsten Stand der letzten 15 Jahre. Der Handlungsspielraum wird damit weiter eingeschränkt.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der Grundstock ist eine Geldrechnung und wird getrennt vom Kernhaushalt als Sondervermögen des Landes geführt. In ihm werden Einnahmen und Ausgaben aus dem Erwerb und Verkauf von Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und Kapitalbeteiligungen nachgewiesen. Im Haushaltsplan sind nur die Zuführungen oder die Ablieferungen zu veranschlagen (§ 26 Abs. 3 S. 1 SäHO).
- ² Die Vermögensverschiebungen des Grundstocks werden in der sog. Grundstockrechnung nachgewiesen. Für das Hj. 2022 weist diese einen Endbestand von rd. 118,9 Mio. € aus.

Abbildung 1: Grundstockentwicklung bis 2022 (Grundstockbestand in Mio. €)



Quelle: Grundstockstatus 2008 - 2022.

- ³ Mit einer Reduzierung des Barbestandes des Grundstocks seit 2009 auf rd. ein Drittel werden Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Einnahmen

Übersicht 1: Grundstockeinnahmen 2022

Kapitel 80 01	Konto/ Titel	Soll 2022 in € ¹	Ist 2022 in €	Differenz in €
Verkauf von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten einschl. Erbbauzins (außer Staatswald)	131 01	7.000.000,00	3.962.198,03	-3.037.801,97
Einnahmen aus dem Verkauf von Staatswald	131 02	300.000,00	249.172,77	-50.827,23
Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken aus Fiskalerbschaften	131 11	400.000,00	1.874.814,68	1.474.814,68
Verkauf von Grundstücken vor Abschluss der Verfahren nach Vermögenszuordnungsgesetz und Vermögensgesetz durch Dritte (Erlösauskehr Dritter)	131 49	200.000,00	483.269,37	283.269,37
Erlöse aus Veräußerung ehemaliger WGT ² -Liegenschaften	131 81	200.000,00	0,00	-200.000,00
Verkauf von Kapitalbeteiligungen	133 01	0,00	0,00	0,00
Zuweisungen des Freistaates Sachsen für Investitionen	332 01	0,00	9.300.000,00	9.300.000,00
Zwischensumme		8.100.000,00	15.869.454,85	7.769.454,85

Quellen: Haushaltsplan 2021/2022 und HR 2022, Epl. 15, Anlage II/1-1, Übersicht Sondervermögen „Grundstock“ Kapitel 80 01; Abweichungen sind rundungsbedingt.

- ⁴ Die im Soll-Ist-Vergleich errechneten Mehreinnahmen resultieren im Wesentlichen aus einer Umschichtung von Haushaltsmitteln. Auf Grundlage von § 10 Abs. 4 HG 2021/2022 schichtete das SMF insgesamt 9.300 T€³ aus den im Epl. 04 Kap. 04 11 veranschlagten Zuschüssen in das Sondervermögen Grundstock um, in der Übersicht zum Sondervermögen unter dem Titel/Konto 332 01 ausgewiesen als „Zuweisungen des Freistaates Sachsen für Investitionen“. Die Umschichtung wurde mit „Sicherstellung der Liquidität und Aufgabenerfüllung nach § 113 SÄHO“ begründet. Insbesondere sollten kurzfristige Grunderwerbe in sächsischen Ballungsräumen vor dem Hintergrund stetig steigender Grundstückspreise ermöglicht werden. Da der Großteil des derzeitigen Grundstockvermögens (118,9 Mio. € zum Stand 31. Dezember 2022) bereits für laufende Maßnahmen (im Wesentlichen rd. 88 Mio. € für TU Dresden und WGT-Liegenschaften) reserviert sei, bestünde sonst kaum Handlungsspielraum. Laut Antragsbegründung des SMF zur Umschichtung gem. § 10 Abs. 4 S. 1 HG 2021/2022 bestehe unter vollständiger Berücksichtigung des Planbereiches 4 (=Maßnahmen ohne zeitliche oder rechtliche Einordnung) eine rechnerische Unterdeckung von 48,3 Mio. €.⁴ Der Umschichtung lag keine konkrete Investitionsplanung zugrunde.

¹ Haushaltsplan 2021/2022–Epl. 15/Anlage zu Kapitel 1520–Grundstock.

² WGT=Westgruppen der Truppen.

³ Nach § 10 Abs. 4 HG 2021/2022 bedürfen Umschichtungen und Verstärkungen von mehr als 10.000 T€ im Einzelfall der Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags.

⁴ Basis war die Grundstockplanung des SMF zum Stand 30. September 2022.

2.2 Ausgaben

Übersicht 2: Grundstockausgaben 2022

Kapitel 80 01	Konto/Titel	Soll 2022 in €	Ist 2022 in €	Differenz in €
Kommunalabgaben und Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften	517 12	300.000,00	2,58	-299.997,42
Kommunalabgaben und Erschließungskosten für ehemalige WGT-Liegenschaften	517 81	20.000,00	0,00	-20.000,00
Ausgaben zur Erfüllung von Nachlassverbindlichkeiten	546 11	150.000,00	386.717,81	236.717,81
Nicht aufteilbare sächsische Verwaltungsausgaben für Maßnahmen im Zusammenhang mit Kampfmitteln, Altlasten und für Maßnahmen der Verkehrssicherung	547 04	500.000,00	1.043.095,60	543.095,60
Erlösauskehr nach endgültiger Vermögenszuordnung, Restitution an berechtigten Dritten	698 01	0,00	25.917,21	25.917,21
Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten (außer Staatswald)	821 01	5.000.000,00	2.102.901,49	-2.897.098,51
Erwerb von Staatswald	821 02	300.000,00	235.827,82	-64.172,38
Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen und Universitäten	821 03	22.500.000,00	27.696.589,80	5.196.589,80
Ausgaben zur Entwicklung landeseigener Liegenschaften	821 05	400.000,00	103.762,32	-296.237,68
Ausgaben im Zusammenhang mit Kaufverträgen über ehemalige WGT-Liegenschaften	821 81	20.000,00	0,00	-20.000,00
Erwerb von Kapitalbeteiligungen	831 01	0,00	90.000,00	90.000,00
Abführungen an den Entschädigungsfonds	884 01	300.000,00	16.162,13	-283.837,87
Zwischensumme		29.490.000,00	31.700.976,76	2.210.976,56

Quellen: Haushaltsplan 2021/2022 und HR 2022, Epl. 15, Anlage II/1-1, Übersicht Sondervermögen „Grundstock“ Kapitel 80 01; Abweichungen sind rundungsbedingt.

- 5 Im Vergleich zur Planung wurden rd. 2,2 Mio. € mehr ausgegeben. Diese Abweichungen begründete das SMF wie in der Vergangenheit u. a. mit der Verschiebung von Maßnahmen im Hochschulsektor (Erwerb für Hochschule der Sächsischen Polizei, Rothenburg, i. H. v. 4 Mio. €) in die Folgejahre.

2.3 Grundstockstatus

Übersicht 3: Entwicklung Grundstock

	Hj. 2021 in €	Hj. 2022 in €
Anfangsbestand	156.484.436	134.763.769
Einnahmen	15.971.965	15.869.455
Ausgaben	37.692.632	31.700.977
Endbestand	134.763.769	118.932.247

Quellen: HR 2021 und 2022.

- 6 Zum Abschluss des Jahres 2022 wies das Sondervermögen Grundstock einen Endbestand von rd. 118,9 Mio. € auf. Der Geldbestand des Sondervermögens hat sich um rd. 15,8 Mio. € im Vergleich zum Vorjahr vermindert.
- 7 Das SMF merkt an, dass eine weitere Verringerung des Grundstockbestandes im Jahr 2023 durch Zuführungen i. H. v. 90,6 Mio. € abgewendet werden konnte. Der Endbestand des Sondervermögens habe zum Abschluss des Jahres 2023 rd. 188,8 Mio. € betragen. Damit werde auch den Anmerkungen des Rechnungshofs aus den vergangenen Jahren Rechnung getragen.

2.4 Grundstockplanung

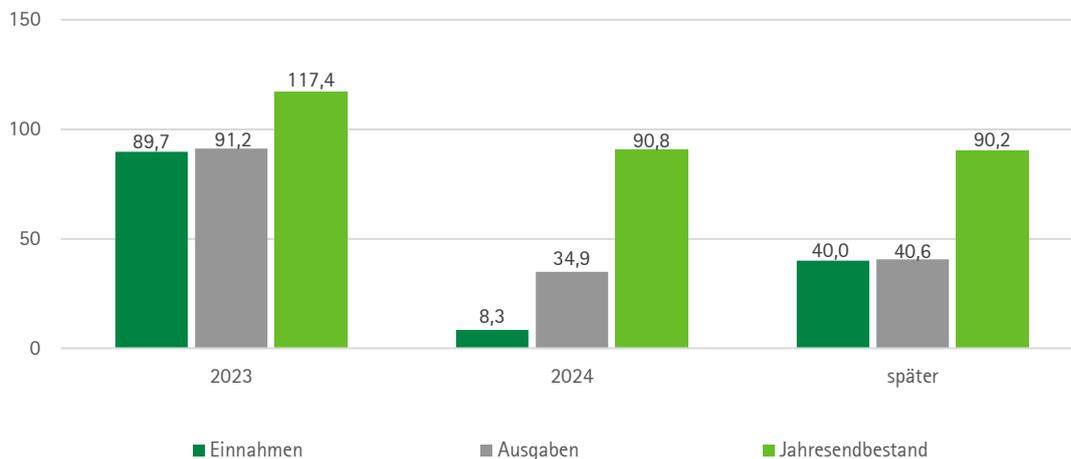
Übersicht 4: Gegenüberstellung Plan-Ist Grundstock

Hj.	2021		Abweichung Plan/Ist in Mio. €	2022		Abweichung Plan/Ist in Mio. €
	Plan in Mio. €	Ist in Mio. €		Plan in Mio. €	Ist in Mio. €	
Anfangsbestand	156,53	156,48	-0,05	85,70	134,76	+49,06
Endbestand	85,70	134,76	+49,06	64,31	118,93	+54,62

Quellen: Grundstockplanung gem. Haushaltsplan 2021/2022 und HR 2021 und 2022.

- 8 Die dem SRH übermittelten Plandaten belegen, dass Grundstockplanung und Grundstockbestand deutlich auseinanderfallen (siehe hierzu auch Übersicht 1 und 2).
- 9 Wird der Endbestand der Planung dem tatsächlichen Ist-Ergebnis des laufenden Jahres gegenübergestellt, zeigt sich eine klare Überdeckung gegenüber den Planwerten, die als Grundlage der weiteren Finanzausstattung des Grundstocks dienen. Die Planung muss deshalb anhand des Grundstockbestands fortgeschrieben werden und mit konkreten Maßnahmen untersetzt sein, um die Handlungsoptionen wirklichkeitsnah abzubilden.

Abbildung 2: Grundstockplanung ab 2023 (Mio. €)⁵



Quelle: Eigene Darstellung.

- 10 Nach 2023 soll sich der Geldbestand des Grundstocks laut der Planung im Bereich von rd. 90 Mio. € bewegen und wäre damit um 24 % niedriger als der Ist-Bestand Ende 2022.

3 Folgerungen

- 11 Im Rahmen der jährlichen Prüfung wurde festgestellt, dass die seit Jahren stattfindende Verringerung des Ist-Bestandes des Grundstockvermögens (siehe Abb. 1) die künftigen Handlungsmöglichkeiten erheblich einschränken wird, da die vorhandenen Mittel nach den Planungen des SMF bereits nahezu vollständig gebunden sind.
- 12 Es zeigt sich über die Jahre eine deutliche Diskrepanz zwischen den Grundstockplanungen und dem Grundstockbestand. Ad hoc ergriffene Maßnahmen, wie eine Umschichtung gem. § 10 Abs. 4 HG 2021/2022, sind zur Erweiterung von Handlungsspielräumen im Rahmen der Grundstockbewirtschaftung nicht geeignet, um Planungssicherheit herzustellen. Insbesondere bleibt offen, ob im Bedarfsfall auch in Zukunft entsprechende Mittel, die umgeschichtet werden könnten, verfügbar sind.

⁵ Grundstockplanung des SMF zum Stand 31. Dezember 2022 für den allgemeinen Grundstock sowie TUP- und Forstgrundstock, Abweichungen sind rundungsbedingt.

4 Stellungnahme des SMF

- ¹³ Das SMF weist darauf hin, dass die Planungen durch unvorhersehbare Verschiebungen bei Maßnahmen (insbesondere durch Abhängigkeiten am Immobilienmarkt oder Verhandlungsergebnissen mit Dritten) angepasst werden müssen, wie auch insbesondere die erzielbaren Kaufpreisergebnisse noch variabel seien. Gleichzeitig stehe das jeweilige Barvermögen des Sondervermögens nicht frei zur Verfügung, sondern sei teilweise überjährig gebunden. Sowohl die Verschiebungen als auch die Aussteuerungserfordernisse würden vom SMF durch Fortschreibung der Planung berücksichtigt werden.

5 Schlussbemerkung

- ¹⁴ Am Erfordernis einer planmäßigen Steuerung der Grundstockbewirtschaftung im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft wird festgehalten, auch wenn die Bestrebungen des SMF zum Erhalt des Grundstockbestandes durch Zuführungen erkannt werden.

II. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern

Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule

9

Auch mit Unterstützung einer modernen Lehrgangsoftware ist es an der Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule nicht gelungen, dem Aus- und Fortbildungsbedarf der sächsischen Feuerwehren und Katastrophenschutzeinheiten gerecht zu werden.

Das SMI muss klare Regeln zur Nutzung der Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule vorgeben und aktiv in die Verteilung der angebotenen Lehrgänge eingreifen.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Das SMI unterhält die Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule (LFS) in Nardt als Aus- und Fortbildungseinrichtung für den Brand- und Katastrophenschutz. Sie ist eine dem SMI nachgeordnete Staatsbehörde. Ihr obliegt die Aus- und Fortbildung der Angehörigen der Feuerwehren, der privaten Hilfsorganisationen sowie der Bediensteten der Aufgabenträger, die mit Brandschutz-, Rettungsdienst- oder Katastrophenschutzaufgaben betraut sind.
- ² Feuerwehren werden unterschieden in öffentliche und betriebliche Feuerwehren. Freiwillige Feuerwehren, Berufsfeuerwehren und Pflichtfeuerwehren sind als Einrichtungen der Gemeinde öffentliche Feuerwehren ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Werkfeuerwehren und Betriebsfeuerwehren (betriebliche Feuerwehren) sind privatrechtlich organisierte Feuerwehren, die dem Schutz der Betriebe und Einrichtungen dienen (§ 15 Abs. 1 SächsBRKG).
- ³ In jeder Gemeinde ist eine Freiwillige Feuerwehr (Gemeindefeuerwehr) einzurichten. Gemeinden mit mehr als 80.000 Einwohnern haben eine Berufsfeuerwehr aufzustellen (§ 15 Abs. 2 SächsBRKG).
- ⁴ In Sachsen waren 2022 etwa 46.700 Menschen Mitglieder einer Freiwilligen-, Berufs-, Werks- oder Betriebsfeuerwehr.

Abbildung 1: Gedenkstein der LFS



Quelle: Eigene Aufnahme, SRH, Januar 2023.

Abbildung 2: Gelände und Ausstattung der LFS



Quelle: Eigene Aufnahme, SRH, Januar 2023.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Festlegungen zum Lehrbetrieb an der LFS

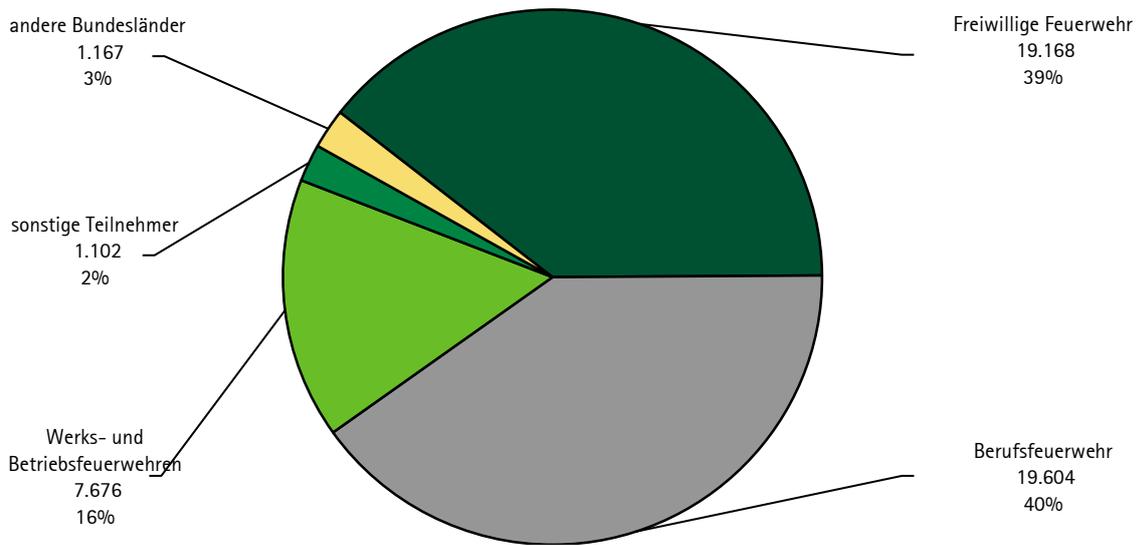
- ⁵ Die Gemeinden als örtliche Brandschutzbehörden sind sachlich zuständig für die Aus- und Fortbildung der Angehörigen der öffentlichen Feuerwehren. Die Ausbildung erfolgt in regelmäßigen Ausbildungs- und Übungsdiensten sowie in Lehrgängen in den Gemeinden, in Lehrgängen der Landkreise und der Landesfeuerwehrschule. Soweit die Ausbildung nicht in Lehrgängen der Gemeinden oder Landkreise erfolgen kann, wird sie an der Landesfeuerwehrschule, einer vergleichbaren Aus- und Fortbildungseinrichtung oder als Außenlehrgang der Landesfeuerwehrschule durchgeführt.
- ⁶ Für Angehörige der Berufsfeuerwehren hat das SMI geregelt, dass Grundausbildungs- und Abschlusslehrgang an der LFS durchzuführen sind. Für die Angehörigen der Freiwilligen Feuerwehr regelt die Feuerwehr-Dienstvorschrift 2 (FwDV 2) die Aus- und Fortbildung sowie die jeweils erforderlichen ausbildungsbezogenen Voraussetzungen. Sie gibt auch Auskunft, an welchen Orten die Aus- und Fortbildung erfolgen soll. Neben eindeutig auf Gemeinde, Kreisebene oder LFS zugewiesenen Ausbildungen, bestimmt die FwDV 2, dass bestimmte Lehrgänge nach landesrechtlichen Regelungen auf Kreisebene oder an der LFS durchgeführt werden können. Das Landesrecht Sachsen regelt die Zuweisung der Lehrgänge zur Aus- und Fortbildung der Angehörigen der Feuerwehren an die LFS nicht vollumfänglich. Das SMI hat für die Freiwilligen Feuerwehren keine Ausführungsbestimmung zur FwDV 2 getroffen. Eine landesrechtliche Regelung für die Lehrgänge, die alternativ auf Kreisebene oder an der LFS gehalten werden können, fehlt.

2.2 Verteilung der Belegung der Lehrgänge zwischen Freiwilliger Feuerwehr und Berufsfeuerwehr

- ⁷ Die Freiwilligen Feuerwehren in Sachsen haben mit über 43.000 Mitgliedern den größten Anteil an den Mitwirkenden im Brandschutz (92 %). Der übrige Brandschutz wird über die Berufsfeuerwehren der 8 großen Städte (5 %) und über die privaten Werks- und Betriebsfeuerwehren (3 %) abgesichert.
- ⁸ Im Jahr 2022 wurden an der LFS 4.536 Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehr und 717 Angehörige der Berufsfeuerwehren sowie 845 weitere Teilnehmer aus den Bereichen von betrieblichen und Werksfeuerwehren, anderen BRK-Behörden sowie anderen Bundesländern aus- und fortgebildet. Die Dauer der Lehrgänge variiert innerhalb der Lehrgänge von 1 Tag bis zu einem halben Jahr.

- 9 Die Lehrangebote der LFS wurden aber nur zu 39 % von den Mitgliedern der Freiwilligen Feuerwehr und zu 40 % von den Angehörigen der Berufsfeuerwehr genutzt.

Abbildung 3: Zuordnung der Teilnehmer der Feuerwehren an Lehrgängen der LFS 2022 nach Teilnehmertagen



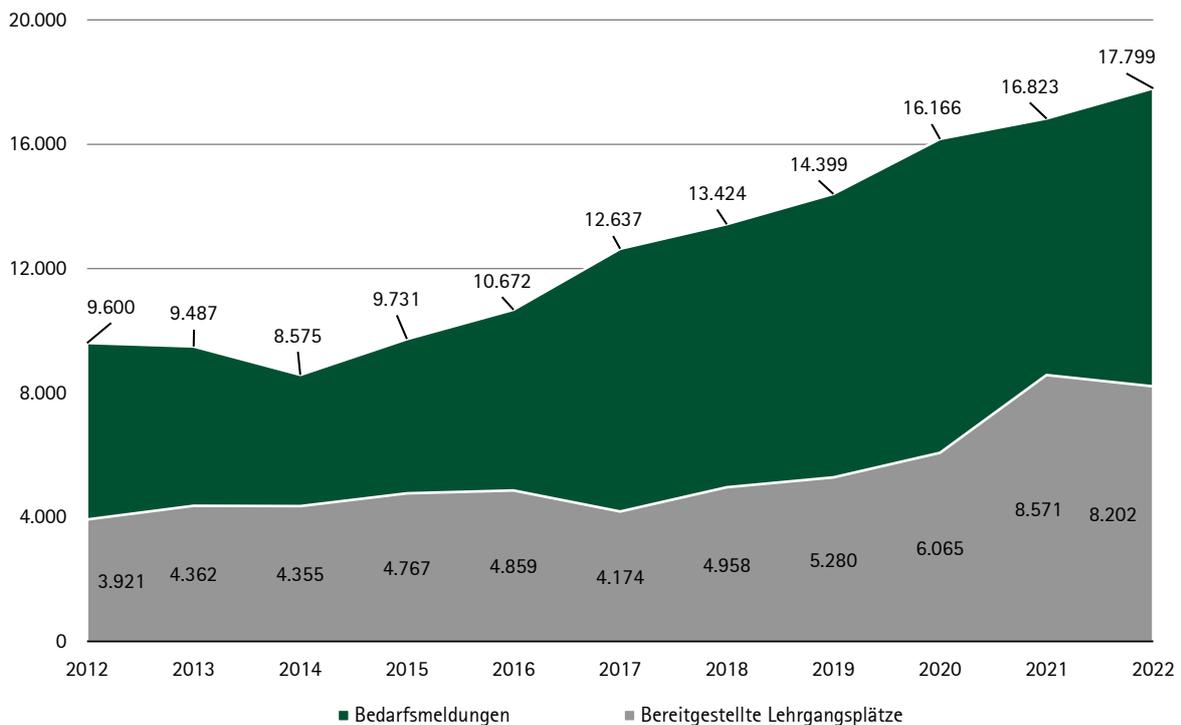
Quelle: Lehrgangsübersicht LFS 2022.

- 10 Die Verteilung der Belegung der Plätze in den Lehrgängen der LFS spiegelt nicht den Anteil der Zugehörigkeit der Angehörigen der verschiedenen Feuerwehren wider. Die Lehrgänge sind überproportional mit Angehörigen der Berufsfeuerwehr belegt.

2.3 Bedarfsplanung an der LFS

- 11 In den letzten 10 Jahren stiegen die Bedarfsmeldungen an die LFS für Aus- und Fortbildungen der Feuerwehren kontinuierlich auf zuletzt 17.799. Auch das Angebot der LFS erhöhte sich kontinuierlich. Im Mittelwert konnte die LFS jährlich 43 % der gemeldeten Bedarfe decken.

Abbildung 4: Bedarfsmeldungen und Lehrgangsplätze der LFS



Quelle: Daten der LFS.

- 12 In der Vergangenheit übermittelten die Feuerwehren ihre Schulungsbedarfe jährlich zu einem Stichtag an die örtlich zuständigen Kreisbrandmeister. Die Meldungen erfolgten ohne namentliche Nennung des konkreten Angehörigen der Feuerwehr. Es war nicht ausgeschlossen, dass die Wehren einen höheren, als den tatsächlich bestehenden Bedarf, meldeten. Die Kreisbrandmeister leiteten die Bedarfe dann gebündelt der LFS zu. Eine Prüfung der Bedarfe über das SMI erfolgte nicht. Aus den gemeldeten Bedarfen plante die LFS das Programm für das Folgejahr.
- 13 Ende 2018 schrieb die LFS Leistungen für die Einführung einer Schulverwaltungssoftware aus. Die neue Software sollte die Lehrgangs- und Unterrichtsplanung und Lehrgangsbedarfsermittlung mit der Lehrgangplatzvergabe und der Lehrgangsteilnehmerverwaltung nebst Internatsverwaltung in einem System verbinden. Jeder Interessent soll sich künftig persönlich zu einem Lehrgang anmelden und dabei Angaben zu evtl. notwendigen Vorkenntnissen machen. Aus den Anmeldungen erstellt die LFS dann die entsprechenden Lehrgänge und weist die Dozenten zu.
- 14 Zwar verhindert die Schulverwaltungssoftware künftig Doppelanmeldungen bzw. Anmeldungen ohne vorausgesetzte Vorbildung. Jedoch kann auch das neue System den tatsächlichen Bedarf und damit die grundsätzliche Notwendigkeit an Aus- und Fortbildungen nicht abbilden.
- 15 Hierzu ist es erforderlich, den grundsätzlich notwendigen Fortbildungsbedarf einer Feuerwehr z. B. über den Brandschutzbedarfsplan festzustellen. Dieser gibt Auskunft über Stärke und Ausstattung der Feuerwehren vor Ort.

3 Folgerungen

- 16 Die Teilnahme an den Lehrgängen der LFS durch die verschiedenen Akteure des Brand- und Katastrophenschutzes ist sachgerecht zu regeln. Ohne das Vorliegen sachlicher Gründe sollte die Belegung im Verhältnis zu der Anzahl der Mitglieder der verschiedenen Einrichtungen des Brand- und Katastrophenschutzes erfolgen. Das SMI hat es bislang unterlassen, Regelungen zur sachgerechten Belegung nach fachlichen Gründen zu treffen.
- 17 Das SMI sollte verstärkt Vorgaben für die Teilnahme an Lehrgängen der LFS zu machen. Die Notwendigkeit der Teilnahme an den jeweiligen Lehrgängen für die gemeldeten Teilnehmer ist am Brandschutzbedarfsplan zu bemessen. Sollten mehr Bedarfe als Lehrgangskapazitäten vorhanden sein, muss das SMI steuern, welche Anmeldungen zum Zuge kommen und welche zurückgestellt werden müssen.

4 Stellungnahme des SMI

- 18 In seiner Stellungnahme teilte das SMI mit, dass eine landesrechtliche Regelung für die Zuweisung der Lehrgänge aus Sicht des SMI nicht erforderlich sei. Brandschutz sei weisungsfreie kommunale Pflichtaufgabe. Für die Ausbildung der Feuerwehren sei daher vorrangig die kommunale Ebene zuständig. Nur in Ausnahmefällen, wenn es z. B. um eine komplexe Ausbildung gehe, müsse diese entsprechend der FwDV 2 an der LFS stattfinden. Bei Lehrgängen, die auf Kreisebene oder an einer Landesfeuerweherschule stattfinden können, sei weiterhin vorrangig die kommunale Ebene zuständig. Nur, wenn diese nicht leistungsfähig genug sei, könne die Ausbildung an der LFS durchgeführt werden.
- 19 Das SMI übermittelte in seiner Stellungnahme zudem abweichende Angaben zu den tatsächlichen Lehrgangsteilnehmerzahlen für das Jahr 2022.
- 20 Das SMI erläuterte, dass eine Prüfung der angemeldeten Bedarfe durch die LFS bzw. durch das SMI nicht erfolge und solange es keine Hinweise auf ein rechtswidriges Verhalten der unteren SächsBRKG-Behörden gäbe, auch nicht zulässig sei. Es sei Ausfluss der kommunalen Selbstverwaltung, dass die Ausbildungsbedarfe ausschließlich durch die unteren SächsBRKG-Behörden festgelegt werden können. Zudem steige das Angebot der bereitgestellten Lehrgangplätze an der LFS kontinuierlich.

5 Schlussbemerkungen

- ²¹ Der SRH hat die vom SMI übermittelten Zahlen im Bericht angepasst. Im Übrigen bleibt der SRH bei seiner Auffassung, dass im Freistaat Sachsen nicht ausreichend geregelt ist, unter welchen Voraussetzungen Aus- und Fortbildungen an der LFS stattfinden müssen. Nach der FwDV 2 sollen bestimmte Lehrgänge nach landesrechtlichen Regelungen auf Kreisebene oder an der LFS durchgeführt werden. Für diese Aus- und Fortbildungen ist eine landesrechtliche Zuweisung an einen Ausbildungsort erforderlich.
- ²² Hinsichtlich der Bedarfsplanung besteht aus Sicht des SRH weiterhin Handlungsbedarf. Zwar darf die Meldung der Bedarfe durch die SächsBRKG-Behörden insoweit nur auf die Rechtmäßigkeit überprüft werden. Die Planung der Lehrgänge anhand der gemeldeten Bedarfe erfolgt jedoch durch die LFS, die dem SMI untersteht. Sollten mehr Bedarfe als Lehrgangskapazitäten vorhanden sein, muss das SMI steuern, welche Anmeldungen vorrangig sind und welche zurückgestellt werden müssen.

Einzelplan 06:

Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung

Verpflegung von Gefangenen

10

Die Organisation der Gefangenenverpflegung in den sächsischen Justizvollzugsanstalten entsprach nicht den Anforderungen an eine krisensichere und geordnete Versorgung mit Lebensmitteln.

Notfallpläne zur Sicherung der Gefangenenversorgung in Not- und Gefahrenlagen haben die Justizvollzugsanstalten bisher nicht geführt.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Für die Verpflegung von rd. 3.300 Gefangenen in 9 Justizvollzugsanstalten (JVA) einschließlich der Jugendstrafvollzugsanstalt Regis-Breitungen waren rd. 12 Mio. € für die Hj. von 2017 bis 2019 vorgesehen. Hinzu kamen weitere Ausgaben für die JVA Waldheim, welche die Gelder für die Lebensmittelversorgung der dort Inhaftierten eigenverantwortlich verwaltet.
- ² Der SRH hat die Wirtschaftlichkeit, die Organisation und den Betrieb der Küchenbetriebe in sämtlichen sächsischen JVA vor allem von 2017 bis 2019 untersucht. Zu Schwerpunkten der Prüfung gehörten Planung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel, die Sicherstellung der Gefangenenverpflegung, die Umsetzung interner Verwaltungsvorschriften und Maßnahmen zur Korruptionsprävention im Justizvollzug.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Not- und Pandemiefallplanung

- ³ Strafgefangene, bei denen die staatliche Gewalt die Bedingungen der individuellen Lebensführung weitgehend bestimmt, unterliegen der besonderen Fürsorge der Strafvollzugsbehörden. Hieraus ergibt sich auch die Pflicht, Vorsorge für Not- und Gefahrenlagen bei der Lebensmittelversorgung zu treffen. Einen Notfallplan zur Absicherung der Lebensmittelversorgung der Gefangenen in Not- und Gefahrenlagen konnte nur eine JVA vorlegen.

2.2 Korruptionsprävention

- ⁴ Zentrales Instrument zur Bekämpfung von Korruption in der sächsischen Verwaltung ist die Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur präventiven und repressiven Korruptionsbekämpfung in der staatlichen Verwaltung des Freistaates Sachsen vom 11. Dezember 2015 (VwV Anti-Korruption). Diese ist daher auch in den sächsischen JVA zu befolgen.
- ⁵ Die nach der VwV Anti-Korruption vorgesehenen Maßnahmen zur Vorbeugung vor Korruption wurden in den JVA nur unzureichend umgesetzt. So fehlte in 2 JVA die vorgeschriebene Einschätzung über korruptionsgefährdete Arbeitsplätze für den Bereich der Gefangenenverpflegung. Kritisch ist insbesondere die im Prüfungszeitraum fehlende Korruptionsbewertung für den Dienstposten des kaufmännischen Leiters einer JVA. Zudem ist die von den JVA vorgenommene Gefährdungsanalyse in weiten Teilen nicht schlüssig: Die Arbeitsplätze im Bereich der Gefangenenverpflegung werden i. d. R. lediglich mit einer mittleren oder geringen Korruptionsgefährdung bewertet, wobei die Gründe hierfür unklar bleiben oder nicht festgehalten wurden.

2.3 Verwaltung der Lebensmittel

- ⁶ Für alle Haftanstalten gilt der Grundsatz der Funktionstrennung zwischen Küchen- und Lagerverwalter sowie das Vieraugenprinzip, nach dem vor allem bei Warenannahme die Übereinstimmung von Menge und Beschaffenheit der gelieferten Ware mit der Bestellung von mindestens 2 Bediensteten der JVA zu prüfen ist. Die Wahrung der Funktionstrennung und des Vieraugenprinzips ist im Justizvollzug bei allen finanzrelevanten Vorgängen zu dokumentieren. Im Prüfungszeitraum war die Wahrung dieser Grundsätze in mehreren JVA nicht sichergestellt.

2.4 Internes Kontrollsystem

- ⁷ Die Verletzung der Grundsätze der Funktionstrennung und des Vieraugenprinzips zeigt, dass die Umsetzung des vom SMJusDEG vorgegebenen Internen Kontrollsystems für den Justizvollzug bisher nicht in vollem Umfang gewährleistet war.

3 Folgerungen

- ⁸ Die Organisation der Gefangenenverpflegung in den sächsischen JVA entsprach im Prüfungszeitraum nicht den Anforderungen an eine krisensichere und geordnete Versorgung mit Lebensmitteln. Notfallpläne zur Sicherung der Versorgung der Gefangenen auch in Krisenlagen sind aufzustellen.
- ⁹ Angesichts des vorgesehenen Ausgabenvolumens von 9 Mio. € für die Hj. 2023/2024 ist künftig dem Internen Kontrollsystem stärkere Bedeutung beizumessen, ggf. durch Einsatz von Justizbediensteten anderer JVA.
- ¹⁰ Die verwaltungsinternen Vorschriften zur Korruptionsprävention und zur Organisation der Gefangenenverpflegung sind einzuhalten.

4 Stellungnahme des SMJusDEG

- ¹¹ Das SMJusDEG tritt den Feststellungen und Folgerungen nicht entgegen. Die für den Prüfungszeitraum festgestellten Mängel würden behoben, teilweise sei das zwischenzeitlich auch schon erfolgt.
- ¹² So seien in allen JVA Notfall- bzw. Pandemiepläne erstellt worden.
- ¹³ Alle Anstalten seien gebeten worden, unverzüglich eine Gefährdungsanalyse – anhand der im Dezember 2020 durch das SMJusDEG zur Verfügung gestellten Bewertungsmaßstäbe (sog. „Gefährdungsatlas“) – nachzuholen und an das SMJusDEG zu übersenden. Vorgesehen sei, den Gefährdungsatlas durch die Zentrale Verwaltungsrevision des Justizvollzuges bis Ende des Jahres 2025 fortzuschreiben und das Interne Kontrollsystem der Anstalten um korruptionsgefährdete Geschäftsprozesse zu erweitern. Die noch fehlende Bewertung für die kaufmännische Leitung einer JVA sei nachgeholt und zugleich seien weitere Maßnahmen zur Verringerung des Korruptionsrisikos ausgebracht worden.
- ¹⁴ Die Regelungen zur Organisation der Geschäftsprozesse in den Küchenbetrieben würden derzeit überarbeitet. Für die Sicherstellung und Umsetzung der Geschäftsprozesse anhand von Checklisten und einheitlichen Vordrucken für den sächsischen Justizvollzug sei bereits im Jahr 2022 die Zentrale Verwaltungsrevision beauftragt worden, das Interne Kontrollsystem zu novellieren. Mit dem Abschluss der Novellierung sei noch im Jahr 2024 zu rechnen.

5 Schlussbemerkung

- ¹⁵ Der SRH begrüßt, dass Maßnahmen zur Behebung sämtlicher der genannten Mängel eingeleitet wurden. Der Erfolg dieser Maßnahmen wird maßgeblich davon abhängen, ob ausreichend qualifiziertes Personal für den Justizvollzug vorgehalten werden kann.

Denkmalförderung im Freistaat Sachsen

Die Bemessungsgrundlagen und Regelfördersätze der Denkmalförderung sind uneinheitlich. Die Regelfördersätze wurden nicht, wie von der Richtlinie Denkmalförderung zugelassen, im Ausnahmefall, sondern in einer Vielzahl der geprüften Förderfälle ohne Begründung der Ermessensausübung überschritten.

Die Finanzierung des Sonderprogramms Denkmalförderung mit einem Fördersatz von 75 % erfolgte zu Lasten des regulären Landesprogramms mit dem Fördersatz von 50 %.

Mit der Stiftung Lebendiges Erbe Sachsen wurde ein Nebenhaushalt gegründet, der einer Kontrolle und Prüfung des Landtages entzogen wird.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Gewährung von Zuwendungen nach der Richtlinie des SMR zur Denkmalförderung (RL DFö) im Freistaat Sachsen geprüft und zu Feststellungen aus einer vorangegangenen Prüfung nachgehalten.
- 2 Die Denkmalförderung gliedert sich in die Programmbereiche:
 - Bund-Länderfinanzierungen: Denkmalschutz-Sonderprogramm und Denkmalpflegeprogramm „National wertvolle Kulturdenkmäler“ (NWK) der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM),
 - Sonderprogramm Denkmalpflege-Landesförderung einschließlich Programmteil „Dächer dicht“,
 - Landesprogramm Denkmalpflege,
 - Finanzierung aus Mitteln aus dem Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR (PMO-Mittel) und
 - Einzelfallförderungen.
- 3 In den geprüften Hj. 2020 bis 2022 standen für die Denkmalförderung finanzielle Mittel i. H. v. 88,34 Mio. € zur Verfügung. Daraus wurden Zuwendungen i. H. v. 79,14 Mio. € gewährt. Der SRH hat die Prüfung auf die Bewilligungen des Landesamtes für Denkmalförderung (LfD) konzentriert.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bemessungsgrundlagen und Regelfördersätze

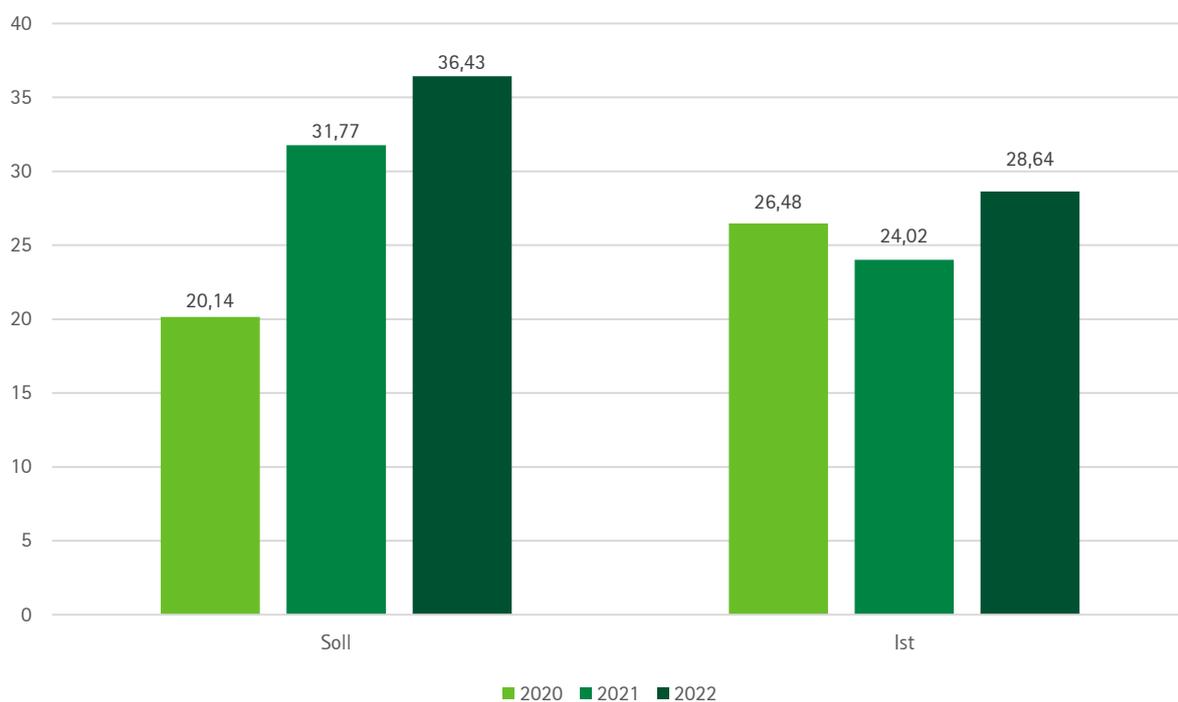
- 4 Der Denkmalförderung im Freistaat Sachsen liegen in den unterschiedlichen Förderprogrammen unterschiedliche Bemessungsgrundlagen zugrunde, ohne dass ein sachlicher Grund ersichtlich ist. Der denkmalbedingte Mehraufwand ist in den Programmbereichen Landesprogramm Denkmalpflege und Sonderprogramm Denkmalpflege-Landesförderung Bemessungsgrundlage. Bei der Denkmalfestbetragsfinanzierung, der Förderung über die Bund-Länderfinanzierung (NWK, BKM) und der Finanzierung aus PMO-Mitteln werden hingegen die Gesamtkosten zum Denkmalerhalt, ohne Begrenzung auf den denkmalbedingten Mehraufwand, als Grundlage der Bemessung betrachtet.
- 5 Zusätzlich unterscheiden sich die Fördersätze erheblich in den Programmteilen. Die Regelfördersätze reichen von 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben im Landesprogramm Denkmalpflege, über 75 % im Sonderprogramm Denkmalpflege-Landesförderung und 80 % bei Finanzierung zum Denkmalerhalt mit PMO-Mitteln. Im Ausnahmefall kann der Fördersatz auf bis zu 90 % angehoben werden, soweit ein besonderes öffentliches Interesse am Denkmalerhalt vorliegt.
- 6 Der SRH stellte wiederholt die häufige Überschreitung der Regelfördersätze fest. Besonders auffällig waren Überschreitungen in den Programmbereichen „Dächer dicht“ und Finanzierung aus PMO-Mitteln.

- ⁷ Die Überschreitung der Regelfördersätze hat der SRH bereits in der Prüfung im Jahr 2016 beanstandet; bei 77 % der Fördermaßnahmen im Sonderprogramm Denkmalpflege wurde 2014/2015 der Regelfördersatz nicht angewandt. Im Vergleich hat sich die Anzahl der für die Jahre 2020 und 2021 festgestellten Überschreitungen des Regelfördersatzes leicht verringert. Ein Rückgang erhöhter Fördersätze wird angesichts der Anhebung des Regelfördersatzes im Sonderprogramm von 60 % im Jahr 2016 auf 75 % nicht gesehen.
- ⁸ Trotz Beanstandung durch den SRH im Jahr 2016 fertigte das LfD im Prüfungszeitraum weder Antragsprüfvermerke noch dokumentierte es seine Ermessensausübung bei Überschreitung der Regelfördersätze.

2.2 Haushaltsmittel

- ⁹ In den Jahren 2020 bis 2022 standen für die Denkmalförderung, neben den Haushaltsmitteln aus den jeweiligen Programmbereichen, zusätzliche Mittel für den Aufbau eines Beratungsnetzwerkes und der Stiftung „Lebendiges Erbe“ zur Verfügung. Ferner wurden Zuschüsse an das Institut für Diagnostik und Konservierung an Denkmälern in Sachsen und Sachsen-Anhalt e. V. (IDK) gewährt.

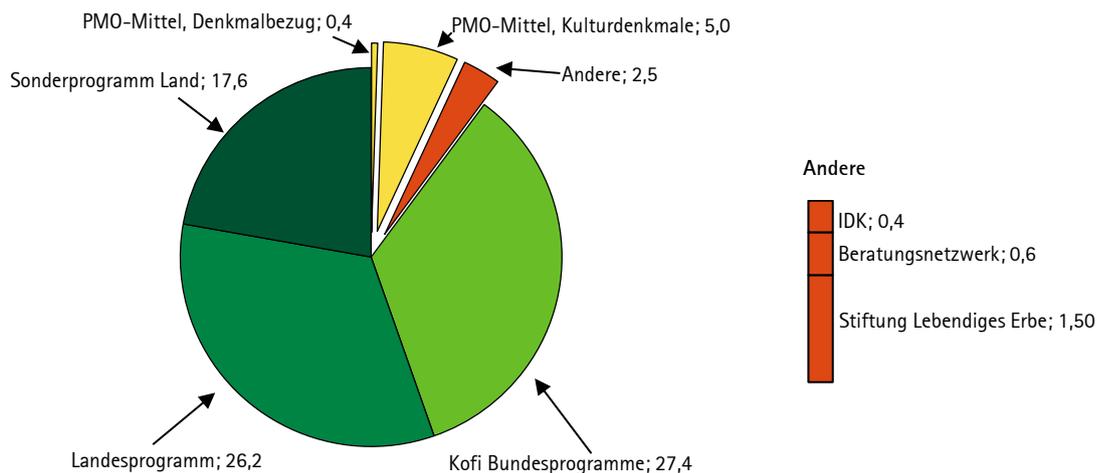
Abbildung 1: Mittelbereitstellung zur Denkmalförderung (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung SRH, Epl. 2020-2022.

- ¹⁰ Die Bewilligungen im Sonderprogramm Denkmalpflege-Landesförderung (Regelfördersatz 75 %) stiegen im Jahr 2022 auf 11,45 Mio. €. Sie liegen zwischenzeitlich deutlich über den im Jahr 2022 verausgabten Mitteln zur Landesförderung i. H. v. 8,04 Mio. € (Regelfördersatz 50 %). Die Ausgabenentwicklung nach Programmbereichen zeigt eine Verschiebung der Förderpriorität vom Landesprogramm zum Sonderprogramm Denkmalförderung-Landesförderung (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Denkmalförderung nach Bereichen, 2020 bis 2022 (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung SRH nach Angaben des LfD und Haushaltsrechnungen 2020 - 2022.

- 11 Im Prüfungszeitraum sanken die zweckgebundenen Ausgaben zur Kofinanzierung der Bundesförderung von 13,73 Mio. € im Jahr 2020 auf 5,79 Mio. € im Jahr 2022. Die daraus resultierenden freien deckungsfähigen Mittel zur Kofinanzierung von Bundesmitteln wurden entgegen der Veranschlagung im Sonderprogramm-Landesförderung verausgabt und führten zu einer Verdopplung des Mitteleinsatzes im Sonderprogramm des Landes.

2.3 Förderverfahren

2.3.1 Bewertungs- und Auswahlverfahren

- 12 Die beantragten Zuwendungen der Denkmaleigentümer überstiegen im Prüfungszeitraum die vorhandenen Haushaltsmittel, sodass eine Priorisierung nach Förderwürdigkeit erfolgen musste. Das LfD nutzte in den Hj. 2020 und 2021 keine Bewertungsbögen zur Feststellung der Förderwürdigkeit. Die im Landesprogramm bei den unteren Denkmalbehörden langjährig etablierten Bewertungsbögen wurden vom LfD im Sonderprogramm Denkmalpflege-Landesförderung erst ab 2022 genutzt.
- 13 Für die Landeskofinanzierung der BKM-Denkmalprojekte fehlte ebenso ein transparentes Auswahlverfahren. Ein Ranking zur BKM-Förderung wurde nicht vorgenommen. Finanzierungsentscheidungen für die Denkmalförderung aus PMO-Mitteln wurden vom Kabinett vorgegeben. Es bestand kein Ermessenspielraum des SMR.

2.3.2 Zuordnung Programmbereiche

- 14 Infolge der unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen und Fördersätze in den einzelnen Programmbereichen ergaben sich stark differierende Zuwendungen zur Denkmalförderung.

2.3.3 Zweckbindungsfristen

- 15 Mit der Sanierung eines nutzbaren Denkmals geht regelmäßig eine Wertsteigerung des Objekts einher. Das LfD verzichtete in allen Programmbereichen auf die Festlegung von Zweckbindungsfristen, die für Bauinvestitionen im Freistaat Sachsen soweit erforderlich mit 12 Jahren vorzusehen sind.¹

2.4 Einzelfinanzierungen

- 16 Die Staatsregierung beschloss mit dem Sofortprogramm „Start 2020“ die Gründung eines privaten Beratungsnetzwerkes für Denkmalerwerb, Denkmalpflege, Denkmalerhalt einschließlich der Unterstützung zum Erhalt von Fördermitteln sowie die Einrichtung und Betrieb einer Internetplattform mit finanziellen Mitteln. Das Beratungsnetzwerk soll sich perspektivisch selbst tragen.

¹ Vgl. VwV Nr. 4.2.6 zu § 44 SächsHO.

- 17 Für den Aufbau des Beratungsnetzwerkes förderte das LfD 2 Projektträger. Der Denkmalstiftung Leipzig wurden 1,8 Mio. € bis 31. Dezember 2025 gewährt. Dem Landesverein Sächsischer Heimatschutz e. V. wurden 400 T€ bis 31. Dezember 2022 bewilligt.
- 18 Aufgabe der unteren Denkmalschutzbehörden und des LfD ist die Beratung zur Denkmalpflege der Eigentümer und Nutzungsinteressenten und zu möglichen Förderungen. Mit der Förderung des Beratungsnetzwerkes werden zusätzliche Beratungsangebote für Denkmalbesitzer im Freistaat Sachsen vorgehalten.

2.5 Stiftung „Lebendiges Erbe Sachsen“

- 19 Das SMR errichtete 2021 eine Stiftung „Lebendiges Erbe Sachsen“ als unselbstständige, gemeinnützige Stiftung bürgerlichen Rechts mit dem Zweck der Förderung der Kunst und Kultur, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Heimatpflege und der Heimatkunde, des traditionellen Brauchtums und des bürgerschaftlichen Engagements.
- 20 Das angestrebte Stiftungsvermögen soll 1 Mio. € betragen und in Immobilien und technische Anlagen investiert werden. Beabsichtigt sei der Erhalt und Betrieb wertvoller Bausubstanz, technischer Anlagen, Garten- und Gartenparkanlagen, insbesondere zum Bewahren und Betreiben von Kulturdenkmalen sowie zur Stärkung der Heimatverbundenheit.
- 21 Zur Gründung wurden Zuschüsse i. H. v. 750 T€ im Jahr 2021 und 750 T€ im Jahr 2022 gewährt. Mit Beginn der operativen Tätigkeit ist die Umwandlung in eine rechtlich selbstständige Stiftung bürgerlichen Rechts vorgesehen.
- 22 Mit der Errichtung einer unselbstständigen Stiftung bürgerlichen Rechts wurde ein Nebenhaushalt begründet, welcher regelmäßig keine wirtschaftliche Möglichkeit zur Aufgabenerfüllung bietet. Trotz Bereitstellung des Stiftungsvermögens sind Stiftungen oft auf eine dauerhafte staatliche finanzielle Förderung angewiesen, wie auch mit Folgeveranschlagung im DHH 2023/2024 ersichtlich wird.
- 23 Zur Erfüllung staatlicher Aufgaben ist die Gründung einer Stiftung bürgerlichen Rechts nicht vorgesehen. Die SÄHO gibt in den Grenzen des § 65 SÄHO lediglich die Möglichkeit zur Beteiligung an Unternehmen des privaten Rechts bei Vorliegen eines wichtigen staatlichen Interesses als Handlungsoption, die mit Prüfungsrechten für die Finanzkontrolle einhergeht (§ 92 SÄHO). Stiftungen bürgerlichen Rechts sind nach staatlicher Anerkennung dem externen Einfluss des Stifters entzogen. Sofern Stiftungen gegründet werden, sind Sitze in den Stiftungsorganen zu sichern. Das Prüfungsrecht des Rechnungshofs ist in der Satzung zu vereinbaren. Die Gründung einer Stiftung öffentlichen Rechts ist grundsätzlich der Stiftung bürgerlichen Rechts vorzuziehen.

3 Folgerungen

- 24 **3.1** Der Denkmalförderung im Freistaat Sachsen liegen unterschiedliche Bemessungsgrundlagen zu den förderfähigen Ausgaben und zum Fördersatz zugrunde. Das Überschreiten der Regelfördersätze erfolgte nicht nur im Ausnahmefall, sondern in einer Vielzahl der geprüften Förderfälle. Eine Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen im Sinne einer Gleichbehandlung der Zuwendungsempfänger wird vom SRH empfohlen.
- 25 **3.2** Die Verstärkung des Titels des Sonderprogramms Denkmalpflege-Landesförderung mit freien deckungsfähigen Mitteln zur Kofinanzierung von Bundesmitteln widerspricht dem Grundsatz der Haushaltswahrheit. Das SMR hat die Ausgaben in den Programmteilen mit mehr Sorgfalt zu planen und die Planansätze auf der Grundlage der Vorjahresausgaben zu ermitteln.
- 26 **3.3** Das SMR hat mit einem einheitlichen Bewertungs- und Auswahlverfahren zur Denkmalförderung die Gleichmäßigkeit des Verwaltungshandelns und die Transparenz der Denkmalförderung zu gewährleisten. Aus denkmalpflegerischer Sicht sollte das SMR in die Auswahlentscheidung der PMO-Objekte vorab einbezogen werden.
- 27 **3.4** Mit der Förderung des Beratungsnetzwerkes entsteht die Gefahr einer Doppelstruktur von Beratungsangeboten für Denkmalbesitzer im Freistaat Sachsen.

28 **3.5** Mit der Stiftung „Lebendiges Erbe Sachsen“ wurde ein Nebenhaushalt gegründet, der einer Kontrolle und Prüfung des Landtages entzogen wird. Das Prüfungsrecht des SRH ist zu sichern.

4 Stellungnahme des Ministeriums

29 Zu den Folgerungen 3.1, 3.2 und 3.3 nahm das zuständige Ministerium nicht Stellung.

30 **4.1** Das Denkmalnetz berate nutzungsbezogen im Sinne der Entwicklung und Verfolgung von Projektideen, was sich mit der Beratung bei konkreten Maßnahmen am Denkmal, für die die unteren Denkmalschutzbehörden und das LfD zuständig seien, nicht decke. Der Gefahr der Herausbildung von Doppelstrukturen werde abgeholfen, indem die Aktivitäten des Denkmalnetzes durch eine Koordinierungsstelle im LfD begleitet und gesteuert werde.

31 Die durch das Denkmalnetz angestrebte Vernetzung der Akteure zum Zwecke der Um- oder Weiternutzung von Denkmalen, der Vermittlung von Denkmalwissen und von Maßnahmen zum Erlernen von traditionellen Handwerkstechniken überdecke sich nicht mit der Aufgabenerfüllung der Denkmalschutz- und Denkmalfachbehörden.

32 **4.2** Der Annahme der Gründung eines Nebenhaushaltes durch die Stiftung „Lebendiges Erbe“ werde entgegengetreten. Es treffe zu, dass die Gründung einer Stiftung bürgerlichen Rechts zur Erfüllung staatlicher Aufgaben nicht vorgesehen sei. Die Stiftung soll keine staatlichen Aufgaben wahrnehmen, weshalb die Wahl der Form einer Stiftung bürgerlichen Rechts folgerichtig sei. Ein Prüfungsrecht für die staatliche Finanzkontrolle sei nicht geboten, wenn durch die Stiftungsstruktur ein angemessener Einsatz der eingesetzten öffentlichen Mittel gewährleistet sei.

5 Schlussbemerkungen

33 Der SRH weist darauf hin, dass im Freistaat Sachsen flächendeckend Denkmalschutzbehörden mit dem zuständigen Ministerium, der Landesdirektion, dem LfD und den unteren Denkmalschutzbehörden in den Landkreisen existieren. Die Notwendigkeit der Delegation von Beratungsaufgaben und der Vermittlung von Denkmalwissen an zwei zusätzliche Akteure mit einem anhaltenden Finanzierungsbedarf wird nicht gesehen.

34 Zusätzlich zu der Finanzierung in 2021/2022 im Umfang von 1,5 Mio. € wurden in den Staatshaushalt 2023/2024 jährlich 500 T€ zur Unterstützung einer rechtsfähigen Stiftung bürgerlichen Rechts (Stiftung „Lebendiges Erbe Sachsen“) eingestellt und in 2023 aus 10 07/686 04 geleistet. Sofern keine staatlichen Aufgaben durch die Stiftung „Lebendiges Erbe Sachsen“ wahrgenommen werden, besteht kein Finanzierungserfordernis der Stiftung aus dem Staatshaushalt.

Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung

Prüfung der steuerlichen Berücksichtigung von Corona-Beihilfen bei der Veranlagung

12

Die sächsischen Finanzämter überprüften mittels eines neuen elektronischen Kontrollverfahrens ab dem Jahr 2020 Corona-Beihilfen von mehr als 2,2 Mrd. € auf ihre steuerliche Erfassung. Probleme bei der Datenübermittlung verhinderten in mehr als der Hälfte der Fälle eine vollmaschinelle Überprüfung. Dies verursacht einen personellen Nachbearbeitungsaufwand, den der SRH auf bis zu 1,7 Mio. € p. a. schätzt.

Gleichwohl sieht der SRH das Verfahren als sinnvolle Maßnahme, die die Verwaltung fortsetzen, optimieren und auf alle staatlichen Fördermittel erweitern sollte.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Steuerverwaltung hat für das Veranlagungsjahr 2020 erstmals ein elektronisches Kontrollverfahren zur Überprüfung der Besteuerung staatlicher Fördermittel etabliert. Dieses Verfahren betrifft vorerst nur die von Bund und Ländern öffentlich ausgereichten Corona-Beihilfen. Diese betragen in den Veranlagungszeiträumen 2020 und 2021 mindestens 2.263 Mio. €. Der SRH hat hierzu die Arbeitsweise der maschinellen Risikoprüfung der FÄ im Veranlagungszeitraum 2020 untersucht. Seine Feststellungen stützt er auf die Auswertung der Daten zu 93.951 Steuerfällen und die Sichtung von insgesamt 229 Einzelfällen bei einem FA.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ausgangslage

- 2 Der SRH hatte der Verwaltung bereits im Jahr 2014 die Einführung eines zeitgemäßen elektronischen Informationsaustausches zwischen öffentlichen Fördermittelgebern und den FÄ empfohlen. Bis Ende des Jahres 2019 war ein solches Verfahren nicht etabliert. Die Steuerverwaltung hat erst im Zuge der Corona-Pandemie im Jahr 2020 kurzfristig damit begonnen, einen Informationsaustausch zu etablieren. In Sachsen ist das elektronische Meldeverfahren für Corona-Beihilfen vor allem unter Einbeziehung der SAB organisiert. Die SAB übermittelte die Informationen zu den im Jahr 2020 bewilligten Corona-Beihilfen über den Kommunikationsweg ELSTER an die Steuerverwaltung. Vom Rechenzentrum der sächsischen Steuerverwaltung werden die Daten (sog. C19-Kontrolldatensatz) den FÄ elektronisch zur Verfügung gestellt und dort im Rahmen der Veranlagungstätigkeit über das maschinelle Risikomanagement (soweit vorhanden) geprüft.

2.2 Maschinelle Erledigungsquote

- 3 In den vom SRH untersuchten 93.951 Datensätzen stimmten bei 49,3 % die gemeldeten C19-Daten mit den Erklärungsangaben überein. In rd. der Hälfte der im Jahr 2020 betroffenen Einzelfälle konnte somit die Überprüfung vollmaschinell erledigt werden. Der SRH erachtet es als sinnvoll, dass die Verwaltung die Angaben in den ESt-Erklärungen bezüglich der öffentlichen Corona-Beihilfen im Wege eines maschinell gestützten Kontrollverfahrens überprüft.

2.3 Vollständigkeit der übermittelten C19-Kontrolldaten

- 4 In 15.539 untersuchten Fällen (16,5 %) hatten die Steuerpflichtigen höhere Fördermittelbeträge erklärt, als mit den C19-Datensätzen übermittelt wurden. Insgesamt betrug diese positive Differenz mehr als 423 Mio. €. Aus § 13 Abs. 1 Satz 2 Mitteilungsverordnung (MVO) geht hervor, dass lediglich Bund und Länder verpflichtet waren, die ausgezahlten Fördermittel in das Kontrollmitteilungsverfahren zu überführen. Deshalb unterlagen nicht alle Fördermittelgeber einer gesetzlichen Meldepflicht. Die zu überprüfenden Fördermittel aus dem Kontrollverfahren (C19-Daten) waren somit systembedingt unvollständig. Die FÄ prüften somit nicht, ob die Fördermittel lt. C19-Daten tatsächlich im erklärten Betrag enthalten waren.

2.4 Zuordnung der übermittelten C19-Kontrolldaten

- 5 In seiner Erhebungsstichprobe hat der SRH weiterhin eine Reihe von Einzelfällen beobachtet, in denen das elektronische Verfahren die C19-Daten nicht dem zutreffenden Steuerfall zuordnen konnte. Dies betraf vor allem Fälle, in denen die Steuerpflichtigen im Fördermittelantrag eine andere Steuernummer als die für die Steuerveranlagung maßgebliche angegeben hatten. In Folge einer fehlerhaften Zuordnung der C19-Daten zum zugehörigen Steuerfall konnte zunächst das maschinelle Risikomanagementsystem keine zutreffende Fallanalyse vornehmen. Sich daran anschließende Risikomeldungen an die Bearbeiter führten zu erheblichen personellen Nachprüfungen, die dann aber regelmäßig keine steuerliche Auswirkung hatten.
- 6 Dieses Problem war überwiegend darauf zurückzuführen, dass die für Unternehmen seit dem Jahr 2007 gesetzlich vorgesehene eindeutige Wirtschafts-Identifikationsnummer (§ 139c AO) voraussichtlich erst im November 2024 eingeführt werden wird.

2.5 Bereitstellungszeitpunkt der übermittelten C19-Kontrolldaten

- 7 Gemäß der Regelung in § 13 Abs. 3 MVO sollten die C19-Daten für im Jahr 2020 ausgezahlte Beihilfen grundsätzlich bis spätestens Ende August 2022 an die Verwaltung übermittelt werden. In einer Reihe von Fällen waren die C19-Daten zum Zeitpunkt der Veranlagung 2020 noch nicht oder nicht vollständig in den FÄ eingespielt. Damit fehlte es den FÄ am entscheidenden Kontrollmittel zur Überprüfung der erhaltenen Beihilfen.
- 8 Die Steuerverwaltung erhielt wiederholt korrigierte C19-Daten. Die letzte Datenlieferung datierte auf August 2023 und enthielt auch Angaben zu Beihilfe-Auszahlungen, über die die FÄ bisher nicht informiert waren. Die übermittelten C19-Kontrolldaten waren aufgrund dieser Probleme für Zwecke der Besteuerung nur eingeschränkt verwendungsfähig. Die Auswertung der Datenlieferungen auch nach Abschluss der Veranlagungsarbeiten 2020 verursacht einen erheblichen personellen Bearbeitungsaufwand. Die sächsische Steuerverwaltung hat hierzu weitere Kontrollmaßnahmen angekündigt.

2.6 Maschinelles Risikomanagement

- 9 Im Fall der Corona-Beihilfen stützte sich das maschinelle Risikomanagementsystem auf die gelieferten C19-Daten und glich diese mit den Angaben auf der Anlage „Corona“ ab. Schon angesichts der Probleme bei der Zuordnung und Vollständigkeit der C19-Daten waren diese für eine solche maschinelle Risikoprüfung noch nicht ausreichend geeignet. Der Risikofilter kann bisher auch nicht direkt auf die zum Abgleich der Corona-Beihilfen steuerlich maßgeblichen Werte in der Gewinnermittlung zugreifen, weil die hierfür erforderlichen gesonderten Kennzahlen nicht eindeutig erhoben werden. Für den untersuchten Veranlagungszeitraum war ein maschinelles Risikomanagementsystem noch nicht in allen Veranlagungsstellen eingeführt. Die Funktionalität des maschinellen Risikomanagementsystems ab dem Veranlagungszeitraum 2021 hat der SRH nicht geprüft.

2.7 Auswirkung auf Personalbedarf und -kosten

- 10 In insgesamt 13.843 Fällen mussten die FÄ maschinell generierte Risikohinweise zu den Corona-Beihilfen personell aufklären. Ausgehend von einem durchschnittlichen Bearbeitungsaufwand von 30 Minuten je Fall ergibt sich hieraus ein Bearbeitungsaufwand, der 4,2 VZÄ bzw. Bearbeitungskosten von bis zu 386 T€ p. a. entspricht. Aufgrund weiterer Datenlieferungen auch nach Abschluss der Veranlagungsarbeiten für 2020 könnte nochmals ein Nachbearbeitungsbedarf bei bis zu 47.619 Fällen eintreten. Dies würde einen zusätzlichen Personalaufwand von 14,5 VZÄ bzw. Bearbeitungskosten von bis zu 1.327 T€¹ p. a. bedeuten. Die FÄ erhielten hierfür kein weiteres Personal. Eine ausgleichende Entlastung von anderen Arbeiten war ebenfalls nicht ersichtlich. Insofern ist aus Sicht des SRH die Ausräumung der beschriebenen Probleme und eine Optimierung des Kontrollverfahrens die sinnvollste Option.

2.8 Controlling des neuen Verfahrens

- 11 Gemäß § 13 MVO ist das untersuchte Kontrollverfahren auf die Auswertung der ausgezahlten Corona-Hilfen beschränkt und soll folglich auch nach der Veranlagung der maßgeblichen Steuererklärungen wieder eingestellt werden. Daher fehlen bislang aussagekräftige Daten über die damit verbundenen Verfahrenskosten sowie Nutzen.

¹ Berücksichtigt wurden Personalkosten für die Laufbahngruppe 1.2 von 55,75 je Stunde gemäß Anlage 2a VwV-Kostenfestlegung 2020.

3 Empfehlungen des SRH

- 12 **3.1** Dem SRH ist bewusst, dass viele der angesprochenen Probleme der Startphase des neuen Kontrollverfahrens geschuldet waren. Insgesamt ist festzustellen, dass das neu eingeführte Kontrollverfahren zu den Corona-Beihilfen sinnvoll erscheint und bereits für rd. 50 % der betroffenen Einzelfälle eine vollmaschinelle Kontrolle ermöglichte. Diese Quote sollte aber deutlich erhöht werden.
- 13 **3.2** Der SRH empfiehlt dem SMF, sich vor dem Hintergrund der erläuterten ersten Erfolge der Einführung über den Nutzen und die mit dem Kontrollverfahren verbundenen Kosten ausreichend in Kenntnis zu setzen.
- 14 **3.3** Diese Kenntnis ermöglicht eine grundsätzliche Einschätzung bzw. Prognose zur Sinnhaftigkeit, das Kontrollverfahren zu verstetigen und möglichst auf alle staatlichen Fördermittel auszudehnen.
- 15 **3.4** Für dieses Ziel sollte das bisher eingesetzte Kontrollverfahren an mehreren Stellen optimiert werden:
- Einbindung aller staatlichen Fördermittel-Zahlstellen;
 - Nutzung der Wirtschafts-Identifikations-Nummer zwecks exakter Unterscheidung jedes einzelnen Fördermittelempfängers;
 - Einrichtung gesonderter Kennzahlen in den Einnahme-Überschuss-Rechnungen bzw. Gewinn- und Verlust-Rechnungen zwecks automatischer Zuordnung der jeweiligen Zahlungs- bzw. Rückzahlungsdaten;
 - konsequente Überwachung der durch die Fördermittelgeber nach Abschluss der Veranlagungsarbeiten übermittelten Korrekturdaten;
 - Einführung von Verfahrenskennzahlen zur Erfolgs- und Kostenmessung zwecks besserer Verfahrenssteuerung.
- 16 Aus Sicht des SRH sind diese Empfehlungen bei konsequenter Digitalisierung ohne höheren bürokratischen Aufwand umsetzbar. Bei entsprechend hohen Autofallquoten erscheint sogar eine Entlastung aller Beteiligten erzielbar.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 17 Das SMF habe bereits bei der Prüfung 2014 einen elektronischen Informationsaustausch zu Fördermitteln nur dort für zielführend gehalten, wo unter Berücksichtigung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses mit Steuerausfällen zu rechnen sei. Während der Corona-Pandemie seien Fördermittel kurzfristig beschlossen, bewilligt und ausgezahlt worden. In der Folge habe ein besonderes Bedürfnis für staatliche Kontrollmaßnahmen und eine flächendeckende Überprüfung der Besteuerung der Corona-Hilfen bestanden. Bund und Länder hätten in dieser Situation kurzfristig eine elektronische Datenübermittlung sowie eine zu großen Teilen maschinelle Auswertung dieser Daten organisiert. Die Einführung dieses Verfahrens in einer Ausnahmesituation taue nicht als Vorbild für einen generellen Datenaustausch in Bezug auf Fördermittel.
- 18 Die für die Neueinführung eines Verfahrens vergleichsweise hohe Autofallquote von rd. 50 % habe nur durch Schaffung einer eigenen Anlage zur Steuererklärung erreicht werden können. Ein vergleichbares Ergebnis in Bezug auf alle Fördermittel würde die Abfrage aller Arten von Fördermitteln in der Steuererklärung voraussetzen. Für eine deutliche Erhöhung dieser Quote müsste der Detailierungsgrad diesbezüglicher Abfragen erhöht werden. Das würde den Erfüllungsaufwand für alle Unternehmen und den Vollzugsaufwand für Bewilligungsbehörden und die Steuerverwaltung deutlich erhöhen, ohne dass gleichermaßen Steuermehreinnahmen generiert werden könnten.
- 19 Soweit eine Mitteilungspflicht nach der Mitteilungsverordnung bestehe, seien die erforderlichen Daten spätestens ab dem 1. Januar 2025 elektronisch an die Finanzverwaltung zu übermitteln. Die Verpflichtung zur elektronischen Übermittlung gelte dann für alle staatlichen Fördermittel-Zahlstellen. Für die Datenübermittlung werde in Bezug auf natürliche Personen die Angabe der steuerlichen Identifikationsnummer und in Bezug auf nicht natürliche Personen die Angabe der Wirtschafts-Identifikationsnummer (soweit sie vergeben ist) obligatorisch sein. Insoweit werde den Forderungen des SRH Rechnung getragen.

- ²⁰ Die Verantwortung für die Qualität der elektronisch übermittelten Daten trage die jeweilige Bewilligungsbehörde. Die Finanzverwaltung werte die Daten in jedem Fall aus, auch wenn die Daten bei Bearbeitung der Steuererklärung noch nicht oder noch nicht vollständig vorlägen.
- ²¹ Für Controlling-Zwecke und zur Steuerung des Personaleinsatzes würden länderübergreifend bestimmte Kennzahlen erhoben und bewertet. In die Ermittlung fließen alle in den FÄ anfallenden Tätigkeiten ein. Außerdem werde das eingesetzte Risikomanagementsystem regelmäßig evaluiert. Die Einführung einer gesonderten Erfolgs- und Kostenmessung über die vorhandenen Instrumente hinaus sei – auch im Hinblick auf die stark präventive Wirkung der Datenübermittlung zu Fördermitteln – nicht sinnvoll.

5 Schlussbemerkung

- ²² Verschiedene staatliche Stellen reichen jährlich Fördermittel in Milliardenhöhe aus. Eine ordnungsgemäße Besteuerung dieser Gelder liegt im eigenen Interesse von Bund, Ländern und Kommunen. Der SRH begrüßt daher die von der Steuerverwaltung bereits ergriffenen bzw. angekündigten Maßnahmen zur Verbesserung des Verfahrens.

Innerhalb dreier gleichartiger Schlossbeteiligungen des Freistaates Sachsen werden Synergiepotenziale nicht genutzt. Der Gesellschafter sollte diese im Rahmen einer Gesamtstrategie prüfen und heben. Dabei sind auch gleichgelagerte Herausforderungen zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der SRH die Untersuchungen der Synergiepotenziale nachzuholen.

1 Prüfungsgegenstand

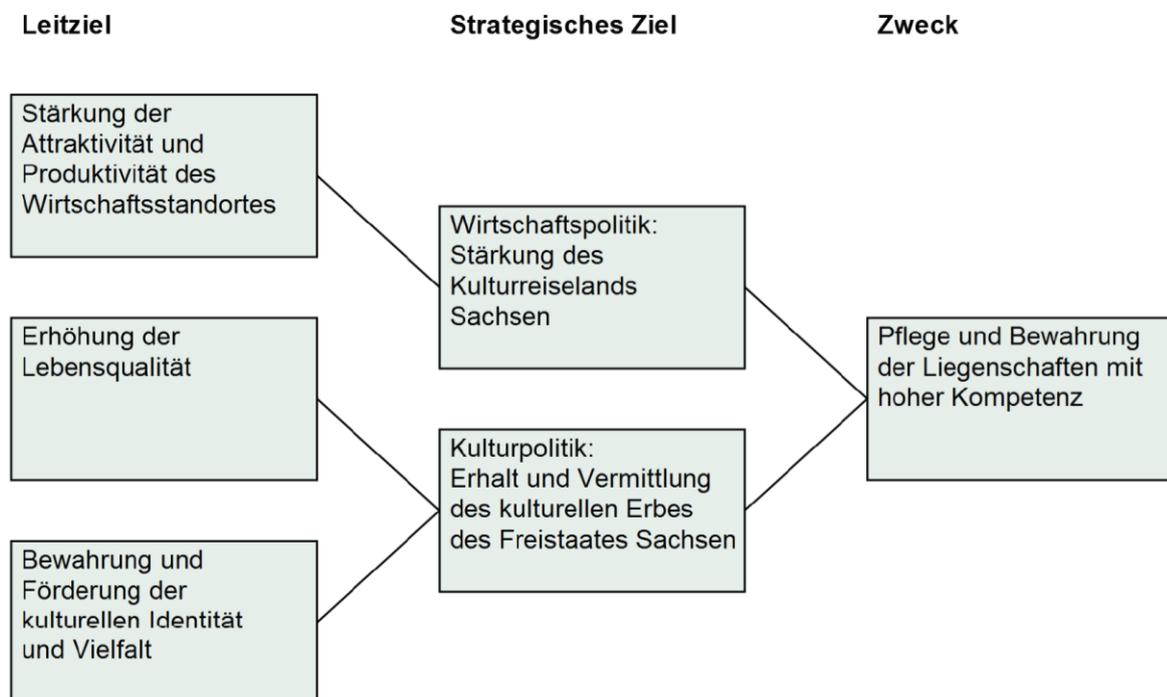
- 1 Der Freistaat Sachsen ist alleiniger Gesellschafter der 3 Beteiligungsunternehmen Augustusburg/Scharfenstein/Lichtenwalde Schlossbetriebe gGmbH (ASL), Festung Königstein gGmbH (Fekö) und Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen gGmbH (SBG). Diese wurden als privatrechtliche Unternehmen aus einem ehemals gemeinsamen Staatsbetrieb zu unterschiedlichen Zeitpunkten ausgegründet. Der SRH hat beim SMF als zentraler Beteiligungsverwaltung schwerpunktmäßig den Bestand und Nutzen von möglichen Synergien in den 3 Beteiligungsunternehmen geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Mehrfachstrukturen zur Umsetzung gleicher Ziele und finanzielle Auswirkungen

- 2 Die 3 Beteiligungsunternehmen verfolgen identische Unternehmenszwecke, nämlich Förderung und Erhalt von Kunst und Kultur sowie Förderung, Schutz und Erhalt von Denkmälern. Diese Zwecke werden mit identischen Kernaufgaben wie der Bewirtschaftung, Verwaltung, Pflege, Bewahrung und Nutzung der unterschiedlichen Liegenschaften konkretisiert. Der Freistaat Sachsen begründet sein wichtiges staatliches Interesse und die mit den Gesellschaften verfolgten Ziele für alle gleich wie folgt:

Abbildung: Abbildung und Erläuterung des wichtigen staatlichen Interesses



Quelle: Beteiligungsbericht 2022, dort Seite 38, Seite 65 sowie Seite 223.

- ³ Die 3 vom SMF untereinander im Wettbewerb gehaltenen Beteiligungsunternehmen erledigen ihre homogenen Aufgaben in jeweils ähnlichen Strukturen. Über Jahre haben sich somit Mehrfachstrukturen verfestigt. Zwei der Gesellschaften sind dabei dauerhaft auf staatliche Zuschüsse angewiesen. Diese belaufen sich in den Jahren 2018 bis 2021 auf insgesamt rd. 40 Mio. €¹. Bereits 2014 hatte der SRH im Rahmen der Prüfung einer Schlossgesellschaft auf mögliche Synergieeffekte hingewiesen und eine Untersuchung vom SMF gefordert.

2.2 Denkbare Synergiemöglichkeiten

- ⁴ Der SRH hat im Rahmen seiner Prüfung jeweils die Bereiche Marketing, IT, Buchhaltung, Personalwesen und Beschaffung in den 3 Unternehmen vergleichend betrachtet und ein Benchmarking durchgeführt. Aufbau und Aufgaben wiesen deutliche Gemeinsamkeiten auf. Unterschiede ergaben sich zum Teil hinsichtlich der Ausführung der Aufgaben und aus der Individualität der Objekte.
- ⁵ Aus den Gemeinsamkeiten resultieren zahlenreiche Überschneidungen. Es bestehen potenzielle Kosten- sowie Ertragssynergien. So wäre bspw. zur Anhebung von Besucherzahlen und damit zu Umsatzsteigerungen die gegenseitige Nutzung der verschiedenen Absatzkanäle der Beteiligungsunternehmen, wie etwa durch „Reposting“ und „Teilen“ im Bereich der Social Media möglich, ohne dass dadurch zusätzlicher Aufwand entsteht. Es würde sich die Reichweite der einzelnen Gesellschaft erhöhen und ein Gesamtangebot der 3 Schlossgesellschaften des Freistaates Sachsen präsentieren. Ebenso wäre zur Vermeidung gleichartiger externer Beauftragungen mit mehrfachen Kosten, ein Austausch innerhalb der 3 Beteiligungsunternehmen zu Fachfragen und Erkenntnissen zu Trends im Besucherverhalten anzustreben (Bündelung von Ressourcen und Know-How).
- ⁶ Durch das Benchmarking wurden in den untersuchten Einzelbereichen abweichende Kostenstrukturen im Rahmen identischer Aufgabenerfüllung deutlich, insbesondere im Bereich Buchhaltung. Dort fielen sehr unterschiedliche Personalkosten bezogen auf das Arbeitsergebnis an. Auch in anderen Bereichen sind Kosten bei vergleichbarer Ausgangslage unterschiedlich. Daher sollten Synergiepotenziale geprüft werden.
- ⁷ Der Freistaat Sachsen als Gesellschafter erhebt mögliche Synergiepotenziale nicht. Er schafft auch keine Voraussetzungen für eine entsprechende Zusammenarbeit zwischen den Gesellschaften. Vielmehr verhindert er dies durch seine Aufforderung an die Gesellschaften, miteinander im Wettbewerb zu stehen.

2.3 Herausforderungen der Zukunft

- ⁸ Die Gesellschaften werden in Zukunft vor identischen Herausforderungen stehen. So müssen sich die Unternehmen gleichermaßen ähnlichen Problemlagen, wie bspw. Altersstruktur, fortschreitender Digitalisierung und digitaler Vermittlung sowie dem Klimawandel stellen. Die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen zur Bewältigung könnten durch eine gemeinsame Strategie gemindert werden.

2.4. Entscheidung des SMF zum Erhalt der bestehenden Struktur

- ⁹ Im Sommer 2021 entschied das SMF, die Struktur der 3 Beteiligungsunternehmen beizubehalten. Tragende Entscheidungsgründe waren u. a., dass sich eine Fusion nicht aufzwingen und betriebswirtschaftlich keine großen Synergien zu erwarten seien. Der SRH bemängelt, dass im Vorfeld Synergiepotenziale nicht detailliert geprüft wurden. Aufgeführte Argumente waren nicht mit betriebswirtschaftlichen Untersuchungen belegt und stellenweise nur mit Wahrscheinlichkeiten begründet. Finanzielle Auswirkungen einer Fusion wurden nicht beziffert. Insbesondere prüfte das SMF langfristige Einsparmöglichkeiten durch denkbare Umstrukturierungen nicht ausreichend. Pro- und Contra-Argumente wurden im Rahmen der Entscheidung nicht zueinander gewichtet. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der SRH die Untersuchungen der Synergiepotenziale nachzuholen. Dabei sollte die Struktur der Schlösserverwaltung mit breiterem Fokus evaluiert werden.

2.5 Fehlende Gesamtstrategie und unzureichende aktive Steuerung des Gesellschafters

- ¹⁰ Im Rahmen der Prüfung wurde deutlich, dass der Gesellschafter jedes der 3 Beteiligungsunternehmen einzeln betrachtet und diese in erster Linie verwaltet. Eine Gesamtbetrachtung über alle 3 Gesellschaften findet nur ausnahmsweise statt. Es fehlt an einer langfristig ausgerichteten Gesamtstrategie für die 3 Beteiligungen.

¹ Vgl. Beteiligungsberichte 2018 - 2021; ausgenommen zusätzliche Mittel aus dem Coronabewältigungsfonds infolge der Corona-Krise.

- 11 Hinsichtlich strategischer und operativer Ziele stellt das SMF auf die Verantwortung des jeweiligen Geschäftsführers ab. Im Rahmen des wichtigen staatlichen Interesses gibt es nur sehr allgemein formulierte und seit Jahren unveränderte Leit- und strategische Ziele. Diese werden durch den Gesellschafter nicht konkretisiert.
- 12 Eine Vorgabe seitens des SMF an die 3 Beteiligungsunternehmen zu einer ressourcenoptimierenden gemeinsamen Zusammenarbeit ist mit Ausnahme eines Marketingverbundes² nicht vorhanden.

3 Folgerungen

- 13 **3.1** Der Gesellschafter Freistaat Sachsen steht in der Verantwortung, zuschussenkende Synergien zwischen gleichartigen Beteiligungsunternehmen zu identifizieren und zu realisieren.
- 14 **3.2** Aus Sicht des SRH ist eine Prüfung zu Synergiepotenzialen, Vereinheitlichungen und Skalierungsmöglichkeiten bei den 3 gleichartigen Beteiligungsunternehmen der Schlösserverwaltung zum gemeinsamen Vorteil angezeigt.
- 15 **3.3** Auch vor dem Hintergrund zukünftiger Herausforderungen und deren Auswirkungen sollten Synergiepotenziale zum Gesamtvorteil der 3 Schlossgesellschaften geprüft werden.
- 16 **3.4** Der SRH regt an, die derzeitige Struktur der Aufgabenerfüllung in den Gesellschaften umfassend, mit breitem Fokus und ggf. unter Zuhilfenahme von externem Sachverstand zu evaluieren.
- 17 **3.5** Der SRH empfiehlt eine alle Gesellschaften einbeziehende konkrete Gesamtstrategie zu entwickeln, welche auch die oben beschriebenen Synergiepotenziale sowie gleichgelagerten Herausforderungen einbezieht. Außerdem sollte eine aktive Steuerung durch den Gesellschafter erfolgen.

4 Stellungnahme des SMF

- 18 Das SMF führt aus, dass der Freistaat Sachsen als Gesellschafter bei der jeweiligen Beteiligung auf die Erfüllung des satzungsgemäßen Auftrages, auf das damit einhergehende öffentliche Interesse und auf eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung achte. Unter Einhaltung der Vorgaben des Public Corporate Governance Kodex übe er seine Verantwortung nicht durch Eingriff in das operative Geschäft, sondern durch allgemeine Zielvorgaben und insbesondere über den Wirtschaftsplan aus.
- 19 Das SMF räumt ein, in jeweils konkretem Zusammenhang an der ein oder anderen Stelle von Konkurrenz gesprochen zu haben. Jedoch habe es keine Vorgabe gegeben, nicht zusammenarbeiten zu dürfen. Die Aussagen zum Wettbewerb bezögen sich auf einen Wettbewerb der Ideen. Hier gehe es bspw. um die Einführung neuer Vermittlungsformate und ihrer Akzeptanz bei unterschiedlichen Besuchergruppen.
- 20 Bei der Entscheidung im Jahr 2021 habe es sich um eine interne Vorprüfung gehandelt, die zur Eruierung gedient habe, ob eine Zusammenlegung so viel (wirtschaftliches) Potenzial verspreche, um eine vertiefte Prüfung durchzuführen. Größere künftige Ausgabenblöcke hätten kleineren Synergien gegenübergestanden. Für die Gesamtschau sei die regionale Identität und für den geschäftlichen Erfolg die Motivation sowie Zufriedenheit der Beschäftigten der beiden kleineren Gesellschaften wichtig gewesen.
- 21 Das SMF teilt abschließend mit, im Rahmen der regelmäßigen Reporting-Gespräche mit der Leitungsebene der Gesellschaften, die vom SRH angesprochenen möglichen Synergien beleuchten zu wollen.

² In diesem werden außer den Objekten der 3 Schlossgesellschaften des FS weitere Objekte öffentlicher und privater Mitglieder vermarktet.

5 Schlussbemerkungen

- ²² Das SMF steht wegen § 65 Abs. 1 Nr. 1 der Sächsischen Haushaltsordnung (SäHO) in der dauerhaften Verantwortung, neben dem wichtigen staatlichen Interesse zu prüfen, ob der vom Staat angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreicht werden kann. Das schließt ein, über die Betrachtung einer einzelnen Gesellschaft hinaus, auf die Prüfung und Realisierung von zuschussenkenden Synergienmöglichkeiten hinzuwirken. Dies ist keine Übernahme von Aufgaben des operativen Tagesgeschäftes durch den Gesellschafter, sondern Ausfluss der Wahrnehmung der Verantwortung des Gesellschafters hinsichtlich einer Steuerung der Unternehmen.
- ²³ Im Hinblick auf die Thematik der Wettbewerbs-/Konkurrenzsituation spricht sich der SRH für eine klare Kommunikation seitens des Gesellschafters gegenüber den 3 Unternehmen aus.
- ²⁴ Der SRH kann die Einordnung des SMF, die Entscheidung im Jahr 2021 sei lediglich eine interne Vorprüfung gewesen, nicht teilen. Das SMF hat im Ergebnis von einer Status-Quo-Entscheidung gesprochen. Im Schriftverkehr mit Dritten wurde kommuniziert, die Zusammenlegung biete im Ergebnis keine überwiegenden Vorteile. Der SRH begrüßt ausdrücklich, dass der Gesellschafter die vom SRH angesprochenen möglichen Synergien mit der Leitungsebene der Gesellschaften beleuchtet wird.

III. Sonderrechnungen

Prüfung von 2 Baumaßnahmen der Sächsischen Staatsbäder GmbH in Bad Elster und Bad Brambach

14

Der SRH hat bei 2 Baumaßnahmen der Sächsischen Staatsbäder GmbH zahlreiche Mängel festgestellt. Diese beruhen zum Großteil darauf, dass die Sächsische Staatsbäder GmbH ihre Bauherrenaufgaben nur unzureichend wahrgenommen hat.

Beide Baumaßnahmen weisen im Projektverlauf erhebliche Kostensteigerungen auf. Die Kosten eines der Bauvorhaben haben sich sogar mehr als verdoppelt. Ursächlich dafür sind vor allem mangelhafte Planungen ohne belastbare Kostenermittlungen. Die Sächsische Staatsbäder GmbH hätte dies erkennen und den Kostenerhöhungen entgegenwirken müssen. Die Wirtschaftlichkeit beider Baumaßnahmen ist nicht nachgewiesen.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der SRH hat 2 Baumaßnahmen der Sächsischen Staatsbäder GmbH (SSB) geprüft.
- ² Der Neubau der Soletherme und Saunawelt in Bad Elster ergänzt das historische Albertbad mit Solebecken unterschiedlichen Salzgehalts und einer großzügigen Saunalandschaft. Das Bauvorhaben wurde 2015 mit Gesamtbaukosten von rd. 24 Mio. € abgeschlossen. Dabei betragen die prognostizierten Baukosten zu Projektbeginn im Jahr 2012 lediglich rd. 13 Mio. €.
- ³ Beim Erweiterungsbau des Therapie- und Wohlfühlzentrums in Bad Brambach steht die Nutzung der natürlichen Radonquellen für therapeutische Zwecke im Mittelpunkt. Neben der Errichtung des Neubaus wurde auch das Bestandsgebäude saniert. Eine verglaste Brücke verbindet beide Gebäude miteinander. Die Inbetriebnahme des Erweiterungsbaus erfolgte 2021, die Fertigstellung der Sanierungsmaßnahmen 2023. Die voraussichtlichen Baukosten betragen rd. 26 Mio. € und überschreiten die zu Beginn des Projekts 2018 ermittelten Kosten von rd. 11 Mio. € erheblich.
- ⁴ Beide Vorhaben zeigen eine hohe Architekturqualität und erhöhen lt. SSB die Attraktivität der Sächsischen Staatsbäder.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bedarfsvorgaben und -umsetzung

- ⁵ Raumprogramme mit Flächen- und Nutzungsangaben bilden einen wichtigen Teil der Bedarfsplanung zu Beginn einer jeden Baumaßnahme. Grundlage der Bedarfsplanung bildeten die seitens der SSB angestrebten Zuwächse der Besucher- bzw. Behandlungszahlen.
- ⁶ Mit dem Neubau in Bad Elster erwartete die SSB eine Steigerung der Besucherzahl um 200.000 je Jahr. Ausgehend von durchschnittlich 342 Besuchern je Tag vor der Erweiterung¹ sollte durch den Neubau die Besucherzahl auf 890 Besucher je Tag ansteigen.
- ⁷ In Bad Brambach bildete die Kapazitätserhöhung auf 200 Radon-Wannenbäder je Tag die Grundlage der Bedarfsermittlung. Darauf aufbauend erfolgte eine gutachterliche Ermittlung des weiteren medizinisch-therapeutischen Bedarfes (z. B. Massagen) sowie die Aufstellung des Flächen- und Raumprogrammes für den Erweiterungsbau.
- ⁸ Der SRH hat die Besucherzahlen nach Abschluss der Maßnahmen mit den vorherigen Prognosen verglichen.

¹ Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2014.

- 9 Zwar sind nach Abschluss der Baumaßnahme in Bad Elster in den Jahren 2016 bis 2019² die Besucherzahlen auf durchschnittlich 624 je Tag gestiegen. Das Ziel von 890 Besuchern je Tag wurde damit aber bis dahin nur zu 70 % erreicht.
- 10 In Bad Brambach wurden im Jahr 2022 selbst im umsatzstärksten Monat nur durchschnittlich 60 Wannenbäder je Tag in Anspruch genommen. Allein die große Differenz zur Vorgabe von 200 Wannenbädern je Tag in Spitzenzeiten lässt auf eine Überdimensionierung der Erweiterung schließen.
- 11 Der SRH hat zudem den medizinisch-therapeutischen Flächenbedarf, z. B. für Massagen, in Bad Brambach überprüft. Dabei hat er festgestellt, dass statt des Bedarfes an Therapiefläche von 451 m² im Erweiterungsbau tatsächlich eine Fläche von 793 m² gebaut wurde. Zudem hat der SRH weitere Flächeneinsparpotenziale bei Büro-, Abstell-, Lager-, Logistik- und Warteräumen ermittelt.
- 12 An beiden Standorten bilden sich die Zielstellungen der SSB in den tatsächlichen Besucher- und Behandlungszahlen nicht ab. Die Nutzungsfläche des Erweiterungsbaus in Bad Brambach ist überdimensioniert. Dadurch allein hätten rd. 4,9 Mio. € eingespart werden können.

2.2 Entwicklung der Baukosten

- 13 Beide Baumaßnahmen weisen in ihrem Verlauf erhebliche Kostensteigerungen auf. Von der ersten Kostenermittlung vor Planungsbeginn bis zur Kostenfeststellung nach Vorhabenabschluss betragen die Kostensteigerungen in Bad Elster 87 % und in Bad Brambach sogar 132 %. Bei beiden Baumaßnahmen war der ursprüngliche Kostenansatz deutlich zu niedrig.
- 14 Beim Bauvorhaben in Bad Elster begann die Baudurchführung ohne Kostenermittlung in der Planungsphase. Eine realistische Kostenberechnung lag erst 11 Monate nach Baubeginn vor und damit viel zu spät für eine effektive Steuerung der Maßnahme. Dabei war bereits deutlich vor Baubeginn Mehraufwand erkennbar, z. B. aufgrund der Solebeanspruchung der Bauteile. Die sich daraus ergebenden Mehrkosten hätten rechtzeitig erfasst werden müssen.
- 15 Beim Bauvorhaben in Bad Brambach ließ die SSB den Erweiterungsbau und die Sanierung des Bestandsgebäudes zeitlich getrennt voneinander planen. Infolgedessen lag die Kostenberechnung für das Bestandsgebäude erst nach Baubeginn des Erweiterungsbaus vor. Wesentliche Entscheidungen zur Gesamtmaßnahme waren zu diesem Zeitpunkt bereits gefallen.

2.3 Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben

- 16 Projektmanagement bezeichnet die Gesamtheit von Führungsaufgaben, -organisation, -techniken und -mitteln für die Initiierung, Definition, Planung, Steuerung sowie den Abschluss von Projekten. Das Projektmanagement gliedert sich in Projektleitung und Projektsteuerung. Sowohl die Projektleitung als auch die Projektsteuerung sind Aufgaben des Bauherren. Während die Projektsteuerung mit den Haupthandlungsfeldern Qualitäten, Kosten und Termine vollständig auch an Dritte übertragbar ist, umfasst die Projektleitung vor allem nicht delegierbare Aufgaben.
- 17 Beim Bauvorhaben Neubau Soletherme und Saunawelt Bad Elster hatte die SSB die Projektsteuerung an externe Unternehmen übertragen. Bei ihr verblieb die Projektleitung. Beim Bauvorhaben Therapie- und Wohlfühlzentrum Bad Brambach erbrachte die SSB die Projektleitung und -steuerung selbst.
- 18 Die Prüfung des SRH ergab, dass die Aufgaben des Projektmanagements bei beiden Baumaßnahmen nicht zufriedenstellend erledigt wurden. Die SSB hat bspw. nicht erkannt, dass die Vor- und Entwurfsplanung bei beiden Projekten mangelhaft und unvollständig erbracht wurde. Diese Planungsmängel führten zu der Annahme eines insgesamt zu geringen Finanzbedarfs und zu nachträglichen Planungsänderungen. Auch die erheblichen Kostensteigerungen im Projektverlauf hat die SSB in beiden Fällen nicht rechtzeitig festgestellt. Mithin versäumte sie die erforderliche Überprüfung der Gesamtwirtschaftlichkeit beider Investitionen im weiteren Projektverlauf.

² Pandemiebedingt hat der SRH die Folgejahre nicht betrachtet.

- 19 Die Terminsteuerung wies ebenfalls Mängel auf. So legte die SSB die Zeitansätze für wichtige Meilensteine nicht fachgerecht fest. Zu kurze Zeitvorgaben führten zu unvollständigen und mangelhaften Planungen.
- 20 Zu den Bauherrenaufgaben gehören ebenso die vorschriftenkonforme Vergabe von Planungs- und Bauaufträgen, der Abschluss der Verträge sowie die bauherrenseitige Leistungsabnahme und Vergütung. Bereits die Vergabe der Planungsleistungen wies erhebliche Mängel auf. Beispielsweise schloss die SSB beim Bauvorhaben in Bad Brambach vergaberechtswidrig einen Generalplanervertrag.
- 21 Die Bauherrenaufgaben für größere Bauprojekte erfordern umfassende Fachkunde und Erfahrungen auf den Gebieten des Projektmanagements und des Vergaberechts sowie ausreichend personelle Ressourcen. Die Voraussetzungen für die ordnungsgemäße Erledigung aller selbst übernommenen Bauherrenaufgaben waren bei der SSB nicht gegeben.

3 Folgerungen

- 22 Der SRH empfiehlt der SSB, künftige Bedarfsplanungen entsprechend der DIN 18205 – Bedarfsplanung im Bauwesen anzufertigen. Grundlegende bedarfsbestimmende Zielvorgaben wie Behandlungs- oder Besucherzahlen sind dabei nachvollziehbar und transparent zu ermitteln. Darauf aufbauend sind das Raum- und Flächenprogramm zu entwickeln und umfassend zu dokumentieren.
- 23 Die Wirtschaftlichkeit künftiger Projekte ist von Beginn an auf Basis einer belastbaren Kostenermittlung nachzuweisen. Bei Erfordernis, z. B. bei hohen Mehrkosten, ist der Nachweis im Projektverlauf zu wiederholen.
- 24 Der SRH empfiehlt der SSB, zukünftig bei größeren Baumaßnahmen für die Bauherrenaufgaben externe Fachexpertise hinzuzuziehen. So sollten die Leistungen der Projektsteuerung extern vergeben und für die Projektleitung und die Durchführung von Vergabeverfahren fachliche Unterstützung gesucht werden.

4 Stellungnahme

- 25 Die SSB betont in ihrer Stellungnahme, dass beide Baumaßnahmen zur Vitalisierung des ländlichen Raumes und zur Pflege der sächsischen Bädertradition beitragen. Die damit in Verbindung stehende Steigerung der Anreisen und Übernachtungszahlen sei für die wirtschaftliche Entwicklung der Staatsbäderregion und des Vogtlandkreises von übergeordneter Bedeutung.
- 26 Die SSB erklärte, dass sie die Feststellung des SRH zur Überdimensionierung des Therapie- und Wohlfühlzentrums in Bad Brambach aus unternehmerischer Sicht nicht teile. So wären bei der Flächenverteilung besonders die funktionalen Gesichtspunkte für einen optimierten Betriebsablauf berücksichtigt worden. Zudem sei das Therapiezentrum erst kürzlich fertiggestellt worden und benötige nun Zeit zur Entwicklung. Die Unternehmens- und Marketingstrategie würde entsprechend ausgerichtet und weiterentwickelt.
- 27 Die SSB erklärte weiterhin, bei beiden Maßnahmen zu jedem Zeitpunkt einen Überblick über die Entwicklung der Kosten gehabt zu haben. Die Feststellungen des SRH hinsichtlich unzureichender Kostenkontrolle und Projektsteuerung weist die SSB zurück. Die Kostensteigerungen seien von den Planern stets nachvollziehbar begründet worden und für den Baufortschritt auch notwendig gewesen. Wesentliche Kostentreiber hätten sich erst ex post herausgestellt, wie z. B. die erhöhten Bauwerksanforderungen durch hochgesättigte Sole und umfangreichere Radonschutzmaßnahmen aufgrund geänderter Vorschriften.

5 Schlussbemerkungen

- 28 Der SRH hat beide Baumaßnahmen der SSB ausschließlich baufachlich geprüft. Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Maßnahmen auf die Region, wie z. B. auf den Tourismus, waren nicht Gegenstand der Betrachtungen.
- 29 Auch wenn für das Therapie- und Wohlfühlzentrum in Bad Brambach eine zweckmäßige funktionale Aufteilung der Nutzungsbereiche gefunden wurde, liegt dennoch eine Überdimensionierung der gebauten Flächen vor. Eine geringere Nutzungsfläche schließt eine funktionale Flächenverteilung nicht aus. Die Fortschreibung der Marketingstrategie der SSB begrüßt der SRH.

- ³⁰ Der SRH hat bei seiner Prüfung erhebliche Mängel bei der Planung herausgestellt. Dies betrifft auch die Kostenplanung. Fehlende und mangelhafte Kostenermittlungen führten dazu, dass die deutlich höheren Mittelbedarfe nicht rechtzeitig festgestellt wurden. Auch ließen sie eine ordnungsgemäße Kostenkontrolle nicht zu. Die SSB hätte in Wahrnehmung ihrer Bauherrenaufgaben die Planungsmängel erkennen und deren Abstellung durchsetzen müssen.
- ³¹ Bekannte projektspezifische Kostenrisiken sind stets zu berücksichtigen. Die SSB hätte die höheren Bauteilanforderungen durch Solewasser in Bad Elster und die Radonvorsorgemaßnahmen in Bad Brambach von Projektbeginn an kostenseitig erfassen müssen. Zwar wurde erst zum 31. Dezember 2020 die Bäderregion als sächsisches Radonvorsorgegebiet formell festgelegt. Allerdings waren auch zuvor die hohe Radonbelastung in der Region bekannt und entsprechende Maßnahmen zum Radonschutz zu beachten.

Die Anlageentscheidungen sind im Hinblick auf die Grundsätze der hinreichenden Sicherheit, der angemessenen Ertragserwirtschaftung und der Verfügbarkeit zu optimieren.

Den Kommunen und Landkreisen wird empfohlen, ihr Anlagemanagement insbesondere durch den Erlass von Anlagerichtlinien und eine umfassende Dokumentation der einzelnen Anlageentscheidung zu qualifizieren.

Die Geldbestände auf Girokonten sind auf den tatsächlich bestehenden Mittelbedarf zu reduzieren; nicht für den anstehenden Auszahlungsbedarf benötigte Mittel sind möglichst gut verzinslich anzulegen.

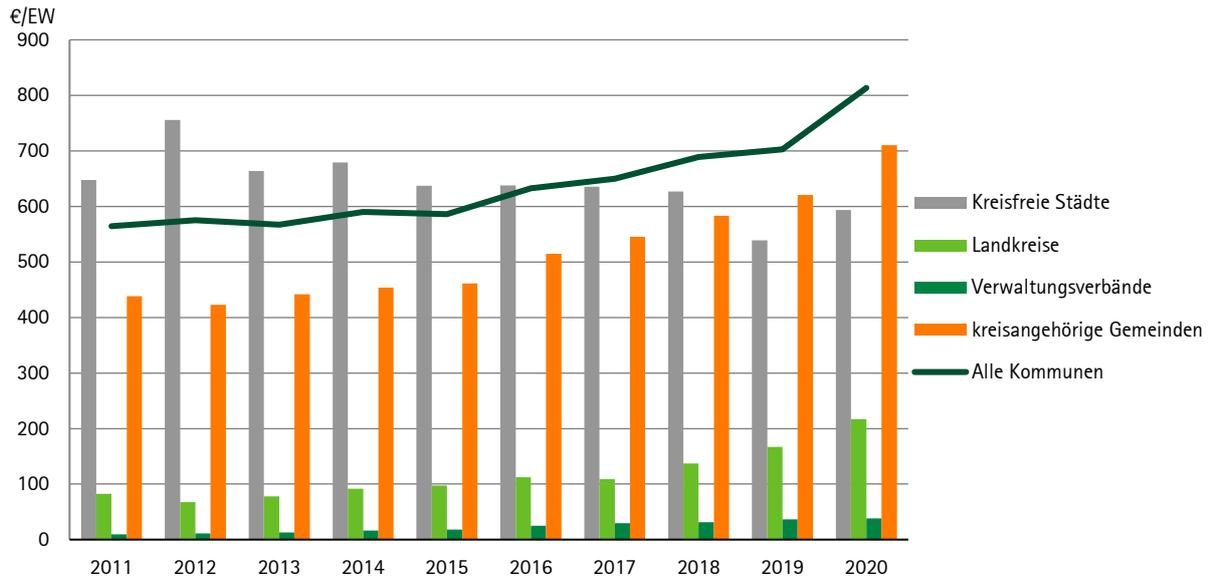
1 Hintergrund und Gegenstand der Prüfung

- ¹ Die dauerhafte Niedrigzinspolitik erschwerte die ungeschmälerte Erhaltung des Geldvermögens der Kommunen. Zudem beeinträchtigt der Ausschluss der Kommunen von der freiwilligen Einlagensicherung des Bundesverbandes Deutscher Banken seit dem 1. Oktober 2017 die Sicherheit kommunaler Einlagen bei Privatbanken.
- ² Die Prüfung erstreckte sich auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus den Verlusten durch die Insolvenz einer Privatbank im Jahr 2021 auf das kommunale Anlagemanagement der Jahre 2020 und 2021. Der Prüfungszeitraum wurde erweitert, soweit dies für die sachgerechte Darstellung und Würdigung einzelner Sachverhalte erforderlich war.
- ³ Prüfungsgegenstand war die Verwaltung des Geldvermögens der kommunalen Kernhaushalte. Hierbei waren die Grundsätze des Vorranges der Anlagesicherheit, der Wirtschaftlichkeit, insbesondere der Erwirtschaftung angemessener Erträge (Sollvorschrift) und der Verfügbarkeit besonders zu berücksichtigen.
- ⁴ In die Prüfung wurden die 3 Kreisfreien Städte, die 10 Landkreise und 33 ausgewählte kreisangehörige Kommunen einbezogen. Die Prüfung erfolgte im Wege einer Onlineumfrage und der Durchführung örtlicher Erhebungen bei 10 Körperschaften.

1.1 Entwicklung des Geldvermögens der kommunalen Kernhaushalte im Freistaat Sachsen

- ⁵ Das Geldvermögen umfasst Sichteinlagen (Guthaben auf Girokonten, Tagesgelder), Bargeldbestände, Termineinlagen (Fest-, Monats- und Kündigungsgelder), Spareinlagen (Sparbriefe, Bausparverträge) und Wertpapiere (bspw. Sparbücher, Anleihen, Schuldverschreibungen, Pfandbriefe, Fonds).
- ⁶ Im Zeitraum von 2011 bis 2020 hat sich das Geldvermögen der kommunalen Kernhaushalte im Freistaat Sachsen um rd. 43,5 % erhöht. Es stieg von rd. 2,3 Mrd. € (564,4 € je Einwohner) auf rd. 3,3 Mrd. € (813,4 € je Einwohner) und wuchs im Jahr 2021 auf rd. 3,6 Mrd. € (878,7 € je Einwohner).
- ⁷ Folgende Abbildung verdeutlicht die jährliche Entwicklung des einwohnerbezogenen Geldvermögens der kommunalen Kernhaushalte nach Art der Körperschaft im Freistaat Sachsen im Zeitraum von 2011 bis 2020.

Abbildung 1: Geldvermögen der kommunalen Kernhaushalte im Zeitraum der Hj. 2011 bis 2020



Quelle: Eigene Darstellung unter Verwendung der Daten des StaLA über das Finanzvermögen der kommunalen Kernhaushalte.

- 8 Das Geldvermögen der 3 Kreisfreien Städte nahm im Betrachtungszeitraum bei steigenden Einwohnerzahlen eine verhalten rückläufige Entwicklung (von 647,7 € auf 593,5 € je Einwohner), lag jedoch stets erheblich über den entsprechenden Geldbeständen der Landkreise.
- 9 Hingegen stiegen die Geldvermögen der Landkreise (von 82,2 € auf 217,1 € je Einwohner) und der kreisangehörigen Kommunen (von 438,6 € auf 710,6 € je Einwohner) deutlich. Die Mittelbestände differierten zwischen den einzelnen Körperschaften wesentlich. Bei 68 von insgesamt 416 kreisangehörigen Kommunen (16,3 %) betrug das Geldvermögen über 1.000 € je Einwohner, davon waren 16 Kommunen abundant. 14 kreisangehörige Kommunen wiesen Geldvermögensbestände von über 2.000 € je Einwohner auf.
- 10 Es empfiehlt sich, dauerhaft verfügbare liquide Mittel, die über eine angemessene Mindestliquiditätsreserve hinausgehen und haushaltsrechtlich nicht gebunden sind, der öffentlichen Aufgabenerfüllung im Sinne der §§ 2 SächsGemO, SächsLKrO zuzuführen.

1.2 Geldvermögensverwaltung der geprüften Körperschaften unter den Bedingungen der Niedrigzinspolitik

- 11 Fast alle geprüften Körperschaften leisteten in den Hj. 2020 und 2021 Auszahlungen für Verwahrentgelte und Negativzinsen (für Giro Guthaben bankenabhängig zwischen 0,3 % und 0,5 % mit verschiedenen Freigrenzen). Das Gesamtvolumen betrug im Jahr 2020 rd. 1,6 Mio. € und stieg aufgrund sich verschlechternder Kapitalmarktbedingungen im Jahr 2021 auf rd. 2,8 Mio. €. Die Auszahlungen insgesamt wurden teilweise durch Zinseinnahmen für Geldanlagen kompensiert.
- 12 Insoweit bemaß sich der Erfolg des kommunalen Anlage- und Finanzmanagements nicht vordergründig an der Erwirtschaftung von Zinserträgen, sondern vielmehr an der Verhinderung von Verwahrentgelten und Negativzinsen. In diesem Sinne regelt die VwV Kommunale Haushaltswirtschaft (VwV KomHWi)¹, dass substanzschmälernde Zahlungen (Negativzinsen, Verwahrentgelte u. ä.) keinen Verstoß gegen § 89 der SächsGemO darstellen, wenn sie auch durch ein entsprechendes Finanzmanagement (Verhinderungsstrategie) nicht hätten vermieden werden können.
- 13 Nach dem Umfrageergebnis verfügten die kreisangehörigen Kommunen teilweise nicht über eine Strategie zur Verhinderung von Negativzinsen und Verwahrentgelten.

¹ Großbuchstabe A, Ziffer XVI zu § 89 SächsGemO Nr. 2 Buchst. b Satz 2 VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 31. Juli 2019.

- 14 Der überwiegende Teil der geprüften Körperschaften bediente sich eines bestehenden Finanzmanagements zur Begrenzung von Verwarentgelten und Negativzinsen der laufenden Umschichtung von Geldbeständen auf den Geschäftskonten. Etwa ein Viertel der Körperschaften leistete Sondertilgungen für Kredite bzw. löste Kreditverpflichtungen nach Ende der bestehenden Zinsfestschreibungsfrist ab. Darüber hinaus war die Verhinderung von Negativzahlungen maßgeblich vom jeweiligen Umfang der verzinslichen Geldanlagen abhängig.
- 15 Die 46 geprüften Körperschaften verfügten im Jahr 2020 insgesamt über Geldvermögen i. H. v. rd. 1,8 Mrd. €, darunter bestanden Geldanlagen i. H. v. rd. 875,8 Mio. €.
- 16 Aus den Bestimmungen der § 22 SächsKomHVO und § 18 SächsKomKBVO resultiert die Verpflichtung, liquide Mittel auf Girokonten auf das für den Zahlungsverkehr notwendige Maß zu beschränken und vorübergehend nicht benötigte Mittel ertragbringend anzulegen. Diesem Grundsatz konnten die kommunalen Körperschaften aufgrund der Niedrigzinspolitik nur eingeschränkt entsprechen.
- 17 Die Erfolge des Finanzmanagements der geprüften Körperschaften bei der Vermeidung von Verwarentgelten und Negativzinsen differierten erheblich. Es gelang nicht allen Kommunen und Landkreisen gleichermaßen, sich auf die ungünstigen Anlagebedingungen hinreichend einzustellen.
- 18 Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz und die haushaltsrechtlichen Bestimmungen über den Umgang mit liquiden Mitteln gebieten, unter den sich nunmehr deutlich verbesserten Kapitalmarktbedingungen die Möglichkeiten für höherverzinsliche Geldanlagen zu nutzen.

2 Empfehlungen für den Umgang mit Geldanlagen

- 19 Von der Ermächtigung des § 127 Abs. 1 Nr. 15 SächsGemO Einzelheiten zu den Geldanlagen in einer Rechtsverordnung zu regeln, hat das Staatsministerium des Innern (SMI) bisher keinen Gebrauch gemacht. Die sächsischen Kommunen und Landkreise treffen die konkreten Entscheidungen im Rahmen ihrer kommunalen Finanzhoheit unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorschriften und der Bestimmungen der VwV KomHWi.

2.1 Anlagerichtlinien

- 20 Der überwiegende Teil der geprüften Körperschaften hatte bis Mitte des Jahres 2022 sein Anlagemanagement nicht in einer Anlagerichtlinie geregelt. Die vom SRH geprüften Anlagerichtlinien enthielten nicht in jedem Fall Regelungen für die Diversifizierung von Geldanlagen.
- 21 Die gesetzlichen Bestimmungen über die Geldvermögensverwaltung nach § 89 SächsGemO und die dazu ergangene Verwaltungsvorschrift enthalten überwiegend Empfehlungen und unbestimmte Rechtsbegriffe. Insofern bedarf die grundsätzliche Steuerung der Anlagepolitik, insbesondere die Risikobegrenzung, nach Auffassung des SRH (norm)konkretisierender Regelungen in Form einer Anlagerichtlinie.
- 22 Gegenstand der Regelung sollte neben den Anlagezielen und der kommunalen Anlagestrategie insbesondere die Einholung und Wertung von mindestens 3 Angeboten, die Dokumentation der Anlageentscheidung, die Überwachung von Geldanlagen und die Bezeichnung der konkret zulässigen Anlageformen sein.
- 23 Die Zuständigkeit für die Anlageentscheidungen bedarf jedenfalls dann der Regelung, wenn der Bürgermeister oder der Landrat von seinem Recht, Geschäfte der laufenden Verwaltung ganz oder teilweise auf einen Bediensteten zu übertragen, Gebrauch macht. Die Zuständigkeit für die Anlageentscheidung sollte – ggf. in Abhängigkeit von der Laufzeit und dem Wertumfang der Geldanlage – aus der Anlagerichtlinie ersichtlich sein.
- 24 Die kommunalen Einlagen bei Privatbanken sind seit dem 1. Oktober 2017 nicht mehr durch die freiwillige Einlagensicherung des Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes deutscher Banken geschützt².

² Betroffen sind Termin- und Sichteinlagen der Kommunen bei Privatbanken, nicht jedoch die durch Privatbanken im Auftrag in Depots verwahrten Wertpapiere, bspw. Anleihen und Schuldverschreibungen.

25 Die sich daraus ergebenden Risiken können durch innerdienstliche Festlegungen in der Anlagerichtlinie bspw. mit folgenden Maßgaben begrenzt werden:

- Verpflichtung zu Risikobewertungen der Banken auf Grundlage von Ratings durch eine registrierte³ Ratingagentur und weiterer Informationsbeschaffung

26 Die Aufhebung der privaten Sicherungssysteme für kommunale Geldanlagen bei Privatbanken hat zu einer Risikoerhöhung geführt, die aufgrund des Vorrangs der Anlagesicherheit besondere Sorgfaltsanforderungen an die Risikobewertung und Informationsbeschaffung zur Folge hat. Als Informationsquellen kommen neben Ratings durch Agenturen bspw. Offenlegungs- und Geschäftsberichte, im Bundesanzeiger/Unternehmensregister hinterlegte Jahresabschlüsse, Veröffentlichungen der BaFin und die öffentlich verfügbaren Informationsquellen im Internet in Betracht.

- Festsetzung eines Mindestratings der für Geldanlagen in Betracht kommenden Banken und ggf. Benennung der heranzuziehenden Ratingagenturen

27 Ratings sind das Ergebnis eines Analyseprozesses quantitativer, insbesondere finanzieller und qualitativer Faktoren, um unter Berücksichtigung des Ausfallrisikos zu einer Bonitätsbeurteilung einer Bank zu gelangen. Die Ratingskala erfasst in der Regel eine Notation von AAA - höchste Bonität bis D - ungenügende Bonität, Zahlungsausfall; die Skalierung erfolgt in Abhängigkeit von der jeweiligen Ratingagentur. Im Hinblick auf den Vermögenserhaltungsgrundsatz werden den kommunalen Körperschaften Geldanlagen bei Banken mit Ratings höchster bis hoher Bonität in den Klassen AAA bis A und eines zumindest geringen Ausfallrisikos empfohlen.

- Diversifizierung von Geldanlagen im Sinne eines Anlagesplittings

28 Unter Diversifizierung von Geldanlagen ist die Streuung von Finanzprodukten und damit die Verteilung von möglichen Risiken im Portfolio eines Anlegers zu verstehen. Durch die Kombination von verschiedenen Finanzprodukten mit ggf. unterschiedlichen Anlagehorizonten, deren Wertentwicklung nicht oder wenig miteinander zusammenhängt, können Kapitalverluste vermieden bzw. kompensiert werden. Grundsätzlich gilt, dass die Anlageformen möglichst wenig in ihrer Wertentwicklung miteinander korrelieren sollten, damit bei negativen wirtschaftlichen Entwicklungen nicht alle Erträge des Portfolios in gleichem Ausmaß sinken.

29 Um transparente und unter Berücksichtigung von Risikoaspekten ausgewogene Anlageentscheidungen treffen zu können, wird Kommunen und Landkreisen, die regelmäßig über erhebliche Liquiditätsüberschüsse und einen daraus resultierenden Anlagebedarf verfügen, der Erlass von Anlagerichtlinien empfohlen. Dabei kann auf öffentlich zugängliche Musteranlagerichtlinien, bspw. des Hessischen Städtetages oder Veröffentlichungen des Deutschen Städtetages im Internet, zurückgegriffen werden.

30 Den Kommunen und Landkreisen wird empfohlen, bei der Tätigkeit von Geldanlagen bei Privatbanken erhöhte Sorgfaltspflichten zu wahren und Informationsdefizite im Vorfeld der Anlageentscheidung zu vermeiden.

31 Im Hinblick auf die Gewährleistung der Risikostreuung bei Geldanlagen empfiehlt es sich, in der Anlagerichtlinie Regelungen für ein angemessenes Anlagesplitting zu treffen.

2.2 Dokumentation der Anlageentscheidung und Angebotseinholung

32 Nach dem Umfrageergebnis holte rd. ein Viertel der befragten Körperschaften nicht mindestens 3 Angebote für Geldanlagen ein. Im Ergebnis der örtlichen Erhebungen wurde festgestellt, dass zwar Angebote für Geldanlagen vorlagen, der sich anschließende Prozess der Angebotswertung und Entscheidung jedoch teilweise nicht oder nicht vollständig dokumentiert war. Die Anlageentscheidungen der geprüften Kommunen beruhten auskunftsgemäß mitunter auf nicht oder nicht ausreichend dokumentierten Telefonauskünften oder externen Beratungsgesprächen mit Bankberatern.

³ Die Registrierung von Ratingagenturen nimmt die zuständige europäische Aufsichtsbehörde (European Security and Marketing Authority - ESMA) vor.

33 Das Wirtschaftlichkeitsgebot erfordert die Einholung von wenigstens 3 Angeboten mit zumindest folgenden Angaben:

- Bezeichnung des Kreditinstituts,
- Anlagebetrag,
- Art der Anlage,
- Laufzeit/Rückzahlungstermin,
- Zinssatz nominal, Gebühren, Zinssatz effektiv,
- Vorhandene Einlagensicherung (bei Sicht- und Termineinlagen).

34 Aus Transparenzgründen sollte die sich anschließende Angebotswertung schriftlich vorgenommen und als Grundlage für einen datierten und unterzeichneten finalen Entscheidungsvermerk herangezogen werden. Dieser sollte neben der vergleichenden Gegenüberstellung der Angebotskonditionen auch eine Begründung des Anlagevorschlags und erforderlichenfalls eine Risikobewertung der Bank enthalten.

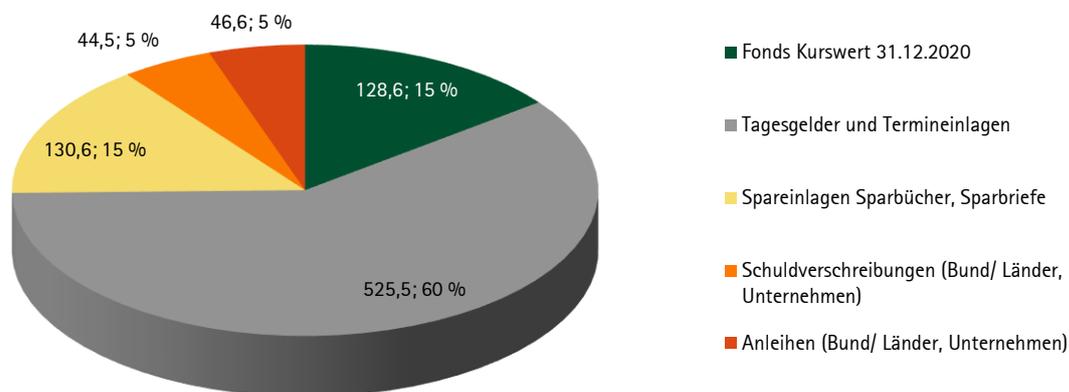
35 Es wird empfohlen, mindestens 3 Angebote für Geldanlagen einzuholen und den Ablaufprozess und die Grundlagen für die Anlageentscheidung lückenlos schriftlich oder elektronisch zu dokumentieren.

3 Grundsätze für Geldanlagen

36 Die haushaltsrechtlichen Regelungen, insbesondere des § 89 SächsGemO, bestimmen den Rechtsrahmen für die Verwaltung des Geldvermögens unter Berücksichtigung der Grundsätze des Dreiklangs aus Sicherheit, Ertragserwirtschaftung und Verfügbarkeit. Nach den Hinweisen des SMI in der VwV KomHWi⁴ haben die Gemeinden eigenverantwortlich zu prüfen und zu entscheiden, wie sie ihr Geld anlegen. Sie treffen diese Entscheidungen im Rahmen der zur kommunalen Selbstverwaltung gehörenden Finanzhoheit in eigener Verantwortung unter Berücksichtigung der Vereinbarkeit mit den Regelungen der SächsGemO und ihrer untergesetzlichen Vorschriften.

37 Die 46 geprüften Körperschaften verfügten zum 31. Dezember 2020 über folgende Geldanlagen:

Abbildung 2: Geldanlagen nach Anlageformen der Kommunen und Landkreise im Jahr 2020 in Mio. €



Quelle: Eigene Darstellung unter Verwendung der Angaben der geprüften Kommunen und Landkreise.

38 Die Geldanlagen der geprüften Körperschaften bestanden zum 31. Dezember 2020 überwiegend aus festverzinslichen Einlagen und Wertpapieren, die dem Grundsatz der hinreichenden Anlagesicherheit entsprachen.

⁴ Großbuchstabe A, Ziffer XVI zu § 89 SächsGemO Nr. 1 VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 31. Juli 2019.

3.1 Sicherheit

- ³⁹ Die Geldanlagen in Fonds (Kurswert zum 31. Dezember 2020 rd. 128,6 Mio. €) beinhalteten die Möglichkeit für Kursgewinne, aber auch die Gefahr entsprechender Verluste. Dies erscheint mit der Regelung der VwV KomHWi⁵, wonach es die hinreichende Sicherheit der Geldanlage erfordert, dass deren Substanzwert erhalten wird und am Ende des Anlagezeitraumes ungeschmälert zur Verfügung stehen muss, als nicht vereinbar.
- ⁴⁰ Der SRH empfiehlt, der Entscheidung über Geldanlagen die Abwägung zwischen bestehenden Kursrisiken und angemessenen Ertragsaussichten zugrunde zu legen und etwaige Risiken für den Substanzerhalt von Geldanlagen möglichst auszuschließen.

3.2 Erwirtschaftung angemessener Erträge

- ⁴¹ Insgesamt verfügten die geprüften Kommunen über Geldanlagen in Sparbüchern i. H. v. rd. 119,3 Mio. €; diese ermöglichen in der Regel eine vergleichsweise geringe Verzinsung. Auskunftsgemäß wurden teilweise alternative Anlageformen bisher nicht in Betracht gezogen.
- ⁴² Zwar tritt die Ertragserzielung hinter dem Sicherheitsgrundsatz für Geldanlagen zurück, gleichwohl sollen sie gem. § 89 Abs. 3 Satz 2 SächsGemO einen angemessenen Ertrag bringen. Nach den Bestimmungen der VwV KomHWi sind die Möglichkeiten der Ertragserzielung am Geldmarkt sorgfältig zu prüfen⁶. Dies setzt eine ständige und umfassende Marktbeobachtung und die Berücksichtigung sich verändernder Kapitalmarktbedingungen voraus. Soweit ein Vergleich der Bankprodukte bei gleichen Risiken bessere Renditemöglichkeiten erwarten lässt, ist aus Wirtschaftlichkeitsgründen stets die höherverzinsliche Geldanlage zu wählen.
- ⁴³ Erhebliche Geldeinlagen auf Sparbüchern sind für den zurückliegenden Zeitraum der Niedrigzinspolitik unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung von Verwahrentgelten und Negativzinsen nicht generell zu beanstanden. Soweit Sparbücher jedoch eine deutlich unterdurchschnittliche Verzinsung bieten, sollten unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten im Hinblick auf die sich nunmehr ändernden Kapitalmarktbedingungen alternative, höherverzinsliche Anlagen in Betracht gezogen werden. Dies gilt insbesondere bei langfristigen Anlagezeiträumen und sehr hohen Anlagevolumina.

3.3 Verfügbarkeit

- ⁴⁴ Die geprüften Körperschaften legten Gelder mit einem Gesamtvolumen von 12,5 Mio. € mit einer Laufzeit von mehr als 5 Jahren an. Der Anlagezeitraum erstreckte sich im Einzelfall auf 14 Jahre mit einem Anlagebetrag von 1 Mio. €.
- ⁴⁵ Nach den haushaltrechtlichen Bestimmungen des § 22 SächsKomHVO und § 18 SächsKomKBVO ist die Mittelverfügbarkeit für die rechtzeitige Leistung von Auszahlungen im Bedarfsfall zwingend zu gewährleisten. Weitere konkretisierende Bestimmungen, insbesondere eine maximal zulässige Laufzeit für Geldanlagen, ist gesetzlich nicht geregelt. Im Hinblick auf die Volatilität der Liquiditätslage und die sich stets verändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erscheint jedoch die Bindung liquider Mittel über den 5-Jahreszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung hinaus aufgrund unsicherer Planungsprognosen als nicht zweckmäßig.
- ⁴⁶ Im Sinne der Mittelverfügbarkeit empfiehlt es sich, künftig den Anlagezeitraum für Geldanlagen auf einen überschaubaren Zeitraum zu begrenzen.

4 Stellungnahmen

- ⁴⁷ Die Stellung nehmenden Kommunen und Landkreise verwiesen teilweise darauf, dass die steigenden Geldvermögen in den vergangenen Jahren auch auf den verzögerten Mittelabfluss im Rahmen von Investitionsvorhaben und die daraus resultierenden Erhöhungen der Ermächtigungsübertragungen zurückzuführen seien. Das Geldvermögen sei insoweit nicht vollumfänglich frei verfügbar und habe sich im Übrigen zwischenzeitlich teilweise deutlich reduziert.

⁵ Großbuchstabe A, Ziffer XVI zu § 89 SächsGemO Nr. 2 Buchst. a Satz 2 VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 31. Juli 2019.

⁶ Großbuchstabe A, Ziffer XVI zu § 89 SächsGemO Nr. 2 Buchst. a Satz 4 VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 31. Juli 2019.

- 48 Darüber hinaus sei das Liquiditäts- und Anlagemanagement der Kommunen durch die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie und die begrenzten Geldanlagemöglichkeiten unter den Bedingungen der Niedrigzinspolitik negativ beeinflusst worden; Verwarentgelte seien im Einzelfall auch aufgrund organisatorischer Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Wegfall der Einlagensicherung für Privatbanken entstanden.
- 49 Nach Einschätzung des SMI bilden die bestehenden gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen einen angemessenen und hinreichend konkreten Rechtsrahmen für die von den Kommunen im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung zu treffenden Anlageentscheidungen. Das SMI unterstützt die aus den Erhebungen abgeleiteten allgemeinen Empfehlungen, insbesondere stimmt es der Empfehlung zu, Anlagerichtlinien zu beschließen bzw. bestehende Anlagerichtlinien zu konkretisieren.
- 50 Der SSG vertrat in seiner Stellungnahme die Auffassung, dass die Gemeinden im Gegensatz zu den Städten in der Untersuchung des SRH unterrepräsentiert seien. Zudem sei der Stand des Geldvermögens nur eine Momentaufnahme und ließe keine Rückschlüsse zu, ob und wie die Mittel ggf. für die öffentliche Aufgabenerfüllung gebunden sind (z. B. Übertragung von Haushaltsermächtigungen).
- 51 Die Empfehlung des SRH, dauerhaft verfügbare liquide Mittel, die über eine angemessene Mindestliquiditätsreserve hinausgehen und haushaltsrechtlich nicht gebunden sind, der öffentlichen Aufgabenerfüllung zuzuführen, ist nach Auffassung des SSG grundsätzlich sachgerecht, könne aber den Eindruck erwecken, dass die Kommunen verfügbare Mittel lieber anlegen als zu investieren. Dies sehe der SSG im Hinblick auf die im Jahr 2020 (um 61 € je EW) und 2021 (um 35 € je EW) im Vergleich zum Vorjahr gestiegenen Investitionen allerdings nicht.
- 52 Der SSG erkennt in den Ausführungen des SRH eine indirekte Forderung an das SMI, weitere Einzelheiten für den Umgang der Kommunen mit Geldanlagen zu regeln, sieht hierfür jedoch keinen Bedarf. Die erteilten Hinweise für eine Anlagerichtlinien seien ausreichend.
- 53 Der SLKT hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

5 Schlussbemerkung

- 54 Die geprüften Körperschaften treffen die Anlageentscheidungen im Rahmen ihrer kommunalen Finanzhoheit und unter Berücksichtigung des bestehenden Rechtsrahmens im Wesentlichen verantwortungsbewusst. Gleichwohl sind die innerdienstlichen Regelungen über den Umgang mit Geldanlagen und die Dokumentation der Anlageentscheidungen noch verbesserungsfähig.

Das mit der Gründung der Komm24 GmbH verfolgte Ziel der Bündelung, Konsolidierung und Standardisierung in der kommunalen Informationsverarbeitung sowie deren wirtschaftliche Ausgestaltung wurde nicht erreicht. Die Gesellschafter müssen die Komm24 GmbH zeitnah neu ausrichten.

Fundament der geschäftlichen Tätigkeit der Komm24 GmbH bilden Inhouse-Vergaben. Für das Risiko deren Unzulässigkeit haben die Gesellschaft und deren Gesellschafter Vorsorge zu treffen.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Komm24 GmbH geprüft. Organisation und Wirtschaftlichkeit der Vertrags- und Leistungsbeziehungen zu anderen IT-Dienstleistern standen im Zentrum der Betrachtung. In diese Prüfung waren auch die Landeshauptstadt Dresden, die Kreisfreie Stadt Chemnitz, die SAKD, der Zweckverband Kommunale Informationsverarbeitung Sachsen (KISA) sowie die LECOS GmbH¹ als deren Gesellschafter einbezogen. Im Zweckverband KISA sind wiederum rd. die Hälfte der sächsischen Städte und Gemeinden organisiert.
- ² Die Komm24 GmbH wurde gegründet, um die Digitalisierung auf kommunaler Ebene zu bündeln. Dazu gehörte auch die Bereitstellung von Online-Antrags-Assistenten (Software) zur Umsetzung des OZG. Dieses verpflichtete u. a. die Kommunen, bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen über Verwaltungsportale auch digital anzubieten.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

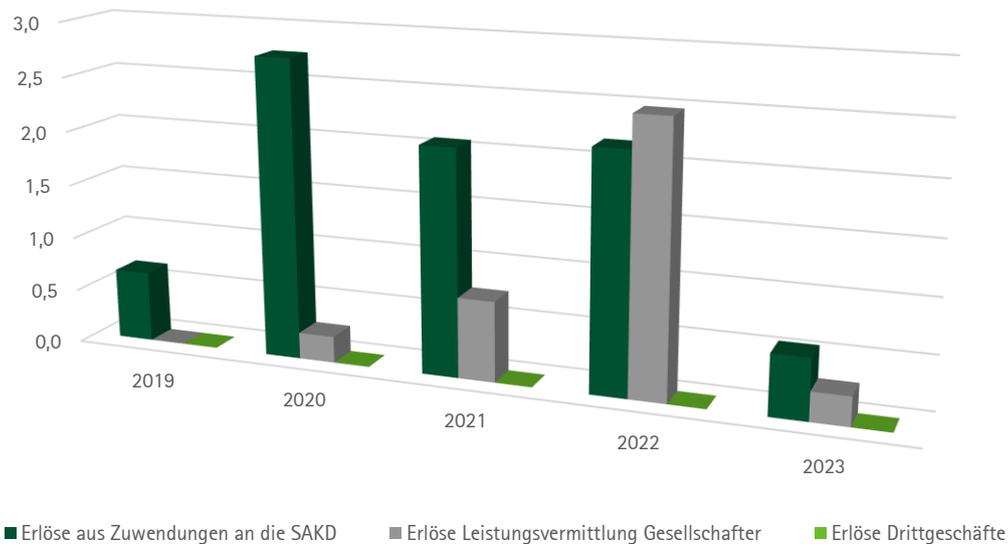
2.1 Öffentlicher Zweck und Örtlichkeitsprinzip

- ³ Im Jahr 2020 wurden rd. 50 % des gesamten Budgets der Komm24 GmbH für die Umsetzung von OZG-Projekten für Querschnittsthemen wie die Ertüchtigung von Amt24, den Aufbau einer „Datendrehscheibe“ und die Schaffung von Strukturen und Prozessen verwendet. Im praktischen Vollzug übernahm die Komm24 GmbH auch Standardisierungsaufgaben, welche im staatlichen Bereich und mithin nicht im kommunalen Wirkungskreis angesiedelt waren. Die SAKD finanzierte dies zudem aus vom Freistaat Sachsen ausgereichten Fördermitteln. Für die Umsetzung der OZG-Projekte selbst fehlten zunächst die organisatorischen und infrastrukturellen Voraussetzungen.
- ⁴ Es ist nicht Angelegenheit der Kommunen, Aufgaben des Freistaates zu übernehmen.
- ⁵ Die Zielstellung der Komm24 GmbH, eine sachsenweite kommunale IT- und Betriebsorganisation zu gründen, welche die Standardisierung und Konsolidierung der kommunalen IT-Landschaft im Freistaat Sachsen fördert und flächendeckend nachnutzbare Lösungen entwickelt, geht über den jeweiligen örtlichen Wirkungskreis von zumindest 3 der beteiligten Gesellschafter mit klar abgegrenztem Gemeindegebiet hinaus.
- ⁶ Die Gesellschafter haben, dem Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung folgend, die erbrachten Leistungen gegenüber Drittkommunen² in Form von Vollkosten abzurechnen. Hierzu bedarf es einer exakten Kalkulation derselben.
- ⁷ Die Komm24 GmbH war weitgehend von den Mitteln der SAKD abhängig. Überlegungen zu alternativen Geschäftsfeldern für den Fall des Ausfalles der Mittel der SAKD enthielt der Businessplan nicht. Gerade in Anbetracht einer risikoorientierten Planung und zur Etablierung der wirtschaftlichen Eigenfinanzierung der Komm24 GmbH wäre es erforderlich gewesen, dafür einen Plan zu entwickeln.

¹ Die LECOS GmbH ist zu 90 % eine Tochter der Stadt Leipzig und zu 10 % eine Tochter von KISA.

² Kommunen, welche weder Gesellschafter der Komm24 GmbH noch Mitglied des Zweckverbandes KISA sind.

Abbildung 1: Übersicht über die erzielten Erlöse der Jahre 2019 bis 2023 nach Jahresscheiben (Mio. €)



Quelle: Angaben der Komm24 GmbH; 2022 lt. ungeprüften Jahresabschluss; 2023 lt. Zahlenwerke auf Grundlage I. Quartal 2023.

- 8 Die Gesellschafter müssen die Geschäfte der Komm24 GmbH so strukturieren, dass diese zeitnah weitere Einnahmen erzielen kann. Nur so kann dem Risiko des Wegfalls der von der SAKD gezahlten Mittel begegnet werden.

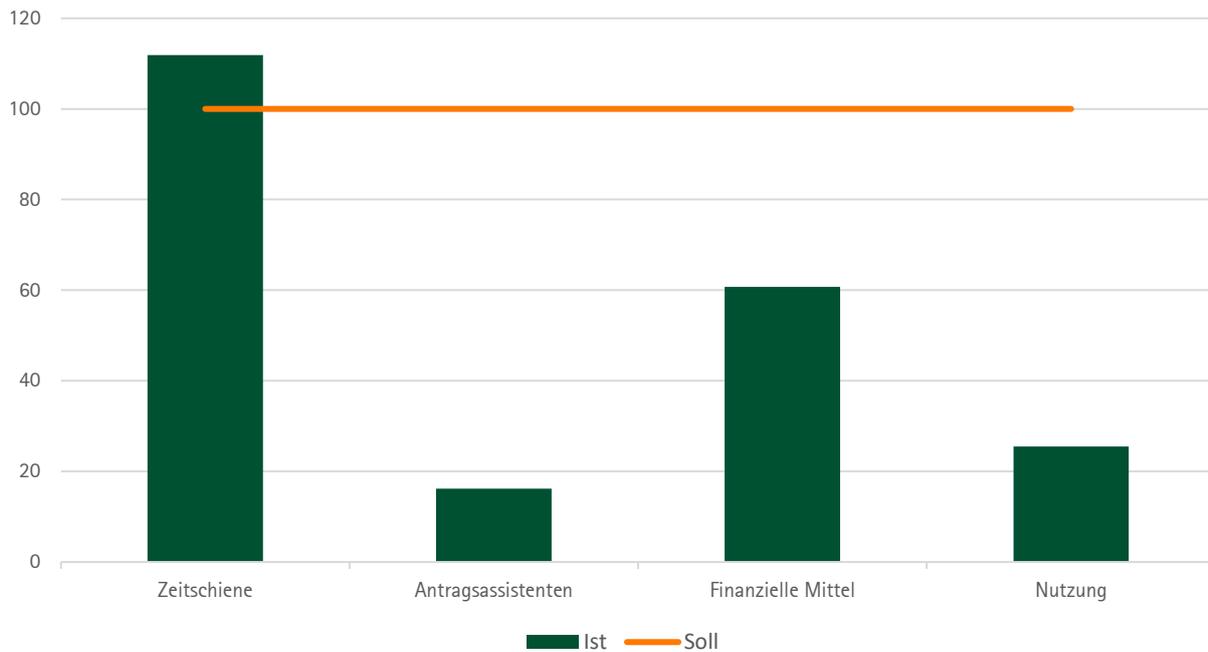
2.2 Inhouse-Vergabe

- 9 Die Inhouse-Vergabe stellt sich als wesentliches Fundament des Geschäftsmodells der Komm24 GmbH dar. Deren Konkurrenten könnten die praktizierte Inhouse-Vergabe um die Komm24 GmbH gerichtlich angreifen. Soweit ein Gericht die angewandte Inhouse-Vergabe als unzulässig einstuft, wird dem Geschäftsmodell der Komm24 GmbH die Grundlage entzogen.
- 10 Für das Risiko der Unzulässigkeit der praktizierten Inhouse-Vergabe haben die Komm24 GmbH und deren Gesellschafter Vorsorge zu treffen.
- 11 Die Gesellschafter haben im Rahmen des geschäftlichen Verkehrs mit und über die Komm24 GmbH als Teil des Geschäftsmodells der Inhouse-Vergabe nicht geprüft, ob andere Alternativen – wie z. B. allgemeine Vergaben – zu wirtschaftlicheren Ergebnissen führen könnten. Die Fokussierung auf die Inhouse-Vergabe erbrachte teilweise unwirtschaftliche Ergebnisse.
- 12 Bei Inhouse-Vergaben darf der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht außer Acht gelassen werden.

2.3 Fazit und Ausblick

- 13 Das von den Gesellschaftern selbst gesteckte Ziel der Bündelung der bestehenden Ressourcen in der kommunalen Informationsverarbeitung, deren Konsolidierung, Standardisierung und insbesondere deren wirtschaftliche Ausgestaltung wurde nicht erreicht. Die Umsetzung des OZG in Form der Bereitstellung von Assistenten für die kommunale Ebene entspricht im Umfang nicht annähernd den gesteckten Zielen. Zum Stand Mai 2023 wurden rd. 60 % des Budgets erreicht, die Zeit bereits jetzt um 10 % überschritten, nur rd. 16 % der Antragsassistenten am Markt angeboten und nur rd. 25 % der Kommunen haben mindestens einen Antragsassistenten in Nutzung.

Abbildung 2: Übersicht über Zielerreichung Einführung OZG (%)³



Quelle: Angaben der Komm24 GmbH (Stand Mai 2023).

- 14 Die Aktivitäten der Komm24 GmbH außerhalb dieses Bereiches liegen nur in der Leistungsvermittlung und damit als Bindeglied zur Vermeidung des Vergaberechts. Eigene Standards bzw. eigene Produkte werden nicht entwickelt. Die Finanzierung der Komm24 GmbH ist weitgehend von über die SAKD weitergeleiteten Zuwendungen abhängig. Diese enden zunächst mit Ablauf des Jahres 2025. Bislang haben die Gesellschafter und die Gesellschaft keine verbindliche Strategie finden können, mit der sich die Komm24 GmbH ohne die Weiterleitung der Mittel der SAKD zukünftig wirtschaftlich selbst tragen kann.
- 15 In Anbetracht des verbleibenden Zeitraumes bis zum Auslaufen der Zuwendungen und der Dauer der Entwicklung und Etablierung von alternativen und nachhaltigen Geschäftsfeldern sieht der SRH einen dringenden Handlungsbedarf der Akteure.

3 Stellungnahmen

- 16 Die geprüften Stellen gehen davon aus, dass die Finanzierung der Komm24 über die für die SAKD bereitgestellten Landesmittel über das Jahr 2025 hinaus erfolgen wird. Hinsichtlich der Risiken der Unzulässigkeit der Inhouse-Vergabe wolle man die Entwicklung der Rechtsprechung beobachten. Im Eintrittsfall werde man Maßnahmen ergreifen.
- 17 Das SMI nimmt die Ausführungen des SRH zunächst zur Kenntnis. Ob Handlungsbedarf bestehe, bedürfe der weiteren Prüfung. Laut SMI meint die beteiligte Sächsische Staatskanzlei, dass es sinnvoll sein könne, staatliche Aufgaben wie eine Standardisierung zumindest von der Ebene beginnen zu lassen, die von der Umsetzung betroffen ist. Dies sollte für praxisrelevante und kompatible Lösungen.

4 Schlussbemerkungen

- 18 Der SRH weist erneut darauf hin, dass eine Bereitstellung von Landesmitteln über das Jahr 2025 hinaus die Risiken aus der praktizierten Inhouse-Vergabe der Komm24 GmbH mit und zwischen ihren Gesellschaftern nicht beeinflussen kann.

³ Nutzung: Anzahl der Kommunen, welche mindestens einen Online-Antragsassistenten (OAA) haben; Antragsassistenten: Anzahl der zur Vermarktung angebotenen OAA; Finanzielle Mittel: Ausnutzung des Budgets, welches für die Erstentwicklung durch die Zuwendungsvereinbarung SAKD/SK definiert wird; Zeitschiene: Bezug zur ursprüngliche Zeitschiene 31. Dezember 2022.

- 19 Die Komm24 GmbH will ihre geschäftliche Tätigkeit weiterhin weitgehend auf die Inhouse-Vergabe und die Mittel der SAKD ausrichten. Der SRH erwartet für die beschriebenen Risiken bereits jetzt nach Alternativen zu suchen.
- 20 Der Einsatz zweckgebundener Mittel bedarf der Beachtung von Zuständigkeiten bei der Aufgabenerledigung durch kommunale Gesellschafter. Dies gilt insbesondere, soweit die Standardisierung als Aufgabe nicht den Kommunen zugewiesen ist.

Die Ausgaben der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe für Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen (§ 34 SGB VIII) in Sachsen stiegen im Zeitraum 2018 bis 2021 von 280 Mio. € auf 305 Mio. € erneut an. Signifikant erhöhten sich die Ausgaben je Fall innerhalb von 3 Jahren von ehemals rd. 38 T€ auf rd. 48 T€.

Die Dokumentation und Nachweisführung zu den Verhandlungen der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen mit den freien Trägern waren oft unzureichend. Zwischen den geprüften Körperschaften traten trotz Anwendung des Rahmenvertrages, vorgegebener Antragsunterlagen sowie umfassender Hinweise große Differenzen auf.

Verankerte Prüfrechte für die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowie die Testierung der Verhandlungsunterlagen durch einen unabhängigen Dritten sichern eine effizientere Aufgabenwahrnehmung.

1 Prüfungsgegenstand

1.1 Gesetzliche Grundlagen (Prüfungsauftrag)

- ¹ Die StRPrÄ Zwickau und Wurzen haben im Rahmen ihrer überörtlichen Prüfungen die Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII für Hilfen zur Erziehung nach § 34 SGB VIII (Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen) in 5 Landkreisen und einer Kreisfreien Stadt als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe geprüft. Insgesamt wurden 26 Vereinbarungen mit Trägern der freien Jugendhilfe (nachfolgend freie Träger) in die Prüfung einbezogen. Schwerpunktmäßig wurde überprüft, ob die nach § 78b SGB VIII geschlossenen Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprachen und sich das vereinbarte Entgelt transparent aus den konkret beschriebenen Leistungen ergibt.
- ² Rechtliche Grundlagen ergeben sich, neben den Regelungen des SGB VIII, vorrangig aus dem Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII im Freistaat Sachsen vom 1. November 2012 (nachfolgend RV) mit Vorlagen und Hinweisen zu den Verhandlungsunterlagen sowie den Beschlüssen der Kommission nach § 4 des RV. Eine der geprüften Körperschaften war dem RV nicht beigetreten, ein eigener Kontrakt war Bestandteil der Zusammenarbeit mit den freien Trägern. Leistungsangebote für unbegleitete minderjährige Ausländer wurden nicht in die Prüfung einbezogen.

1.2 Entwicklung der Ausgaben und Fallzahlen im Freistaat Sachsen

- ³ Die Landkreise und Kreisfreien Städte verausgabten im Jahr 2021 rd. 305 Mio. € für Hilfen zur Erziehung nach § 34 SGB VIII. Im Zeitraum von 2018 bis 2021 stiegen die Ausgaben um rd. 25 Mio. €. Es zeigt sich ein deutlicher Anstieg der Ausgaben je Fall von 38 T€ auf 48 T€ innerhalb von 3 Jahren, d. h. um rd. 26 %.¹

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Dokumentation und Nachweisführung

- ⁴ Die freien Träger der Einrichtungen müssen gewährleisten, dass die Angebote zur Erbringung von Leistungen nach § 78a Abs. 1 SGB VIII geeignet sowie ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich sind. Dies erfordert u. a., dass alle in die Entgelte einfließenden Kostenansätze im Verhandlungsverfahren transparent und plausibel nachgewiesen und dokumentiert sind.

¹ Vgl. (Fallzahlen) Statistisches Landesamt Kamenz (StaLa), Kinder- und Jugendhilfe im Freistaat Sachsen – Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige 2022, KV1-j22 Tabelle T2 - https://www.statistik.sachsen.de/download/statistische-berichte/statistik-sachsen_kv1_kinder-jugend-erzieherische-hilfe.xlsx, zuletzt geöffnet am 11. April 2024; (Ausgaben) ebenda - StaLa, KJH: Ausgaben für Einzel- und Gruppenhilfen, Art der Hilfe, Art der Ausgaben - Sachsen - Jahre (ab 2009), Tabelle 22551-115, <https://www.statistik.sachsen.de/genonline/online?operation=table&code=22551-115&bypass=true&levelindex=0&levelid=1711433854472#abreadcrumb>; Angaben jeweils zum 31. Dezember des Jahres; zuletzt geöffnet am 11. April 2024.

- 5 Die Dokumentation und Nachweisführung zu den Verhandlungen der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen waren oft unzureichend. Bei den geprüften Körperschaften waren trotz Anwendung des RV, vorgegebener Antragsunterlagen sowie umfassender Hinweise, erhebliche Unterschiede festzustellen.
- 6 Defizite bei der Dokumentation und Nachweisführung gab es bspw. bei den zugrunde gelegten Anschaffungs- oder Herstellungskosten der für die Leistungserbringung genutzten Gebäude, bei der Untersetzung und Erläuterung geltend gemachter Leasing- oder Mietaufwendungen sowie bei, über Pauschalbeträge hinausgehenden, weiteren Aufwendungen. Auch die den Entgeltvereinbarungen zugrunde gelegte Auslastung der Leistungsangebote war nicht immer nachvollziehbar.
- 7 Das zu vereinbarende Basisentgelt berücksichtigt neben den notwendigen Personal- und Sachaufwendungen auch die betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen für das Leistungsangebot. Insbesondere bei den betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen ist auf den individuellen Aufwand hinsichtlich der für das Angebot genutzten Gebäude und Außenflächen abzustellen (vgl. nachfolgenden Pkt. 2.2). Die Nachweisführung erfordert deshalb in diesem Bereich eine besondere Sorgfalt. Diesbezüglich zeigten sich erhebliche Mängel.
- 8 Der tatsächliche Verhandlungsverlauf war überwiegend nicht ausreichend dokumentiert. Die Protokolle zu den Verhandlungen enthielten oft nur Antragswerte der freien Träger, die verhandelten Ergebnisse sowie grob umrissene Schwerpunkte der Verhandlung. Einzelne Verhandlungsschritte entbehrten jeglicher Dokumentation.
- 9 Die im Rahmen des Vereinbarungsverfahrens vorgegebene Testierung der Antragsunterlagen erfolgte überwiegend durch die Dachverbände der freien Träger der Einrichtungen. Dies sieht der SRH wegen einer möglichen Interessenskollision kritisch.
- 10 Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben zu den Verhandlungen der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen alle wesentlichen Verhandlungsgrundlagen und -schritte zu dokumentieren. Dabei muss sich das vereinbarte Entgelt transparent aus den konkret beschriebenen Leistungen ergeben.
- 11 Zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Verfahrens muss die Testierung der Antragsunterlagen durch organisatorisch und sachlich Unabhängige erfolgen. Eine Testierung der Antragsunterlagen ersetzt keine Überprüfung und Bewertung der geltend gemachten Kosten durch die Landkreise oder die Kreisfreie Stadt.

2.2 Berücksichtigung von Investitionsaufwendungen

- 12 Im Entgelt für die betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen werden u. a. Abschreibungen, Aufwendungen für Gebäudemieten, Leasingkosten und Aufwendungen für Instandhaltung und Instandsetzung berücksichtigt. Diese Aufwendungen waren nicht nur unzureichend nachgewiesen und dokumentiert, sondern oft auch fehlerhaft berechnet sowie ohne Leistungsbezug oder Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte akzeptiert worden.
- 13 Förderungen aus öffentlichen Mitteln mindern gem. § 78c Abs. 2 S. 4 SGB VIII die Entgelte. Dies wurde nicht immer beachtet. Bei einer Entgeltkalkulation wurden Fördermittel i. H. v. rd. 600.000 € für die Übernahme einer Bestandsimmobilie nicht berücksichtigt. Das Entgelt war damit jährlich um etwa 15.000 € zu hoch.
- 14 Der Abschluss von Leasing- oder Mietverträgen führt oft zu Bindungen der freien Träger über einen längeren Zeitraum und gleichlaufend zu einer entsprechenden Berücksichtigung im Entgelt. Beispielsweise leaste ein freier Träger eine gesamte Inneneinrichtung, wofür jährliche Aufwendungen i. H. v. etwa 12.900 € im Entgelt berücksichtigt wurden. Bei einem Kauf wären nur Abschreibungen i. H. v. etwa 9.500 € per anno entstanden.
- 15 Einem freien Träger wurden Sanierungsaufwendungen eines für das Leistungsangebot genutzten Schlossgebäudes anerkannt und zum großen Teil über das Entgelt realisiert. Ein Zusammenhang der Aufwendungen mit dem Zweck der Leistungserbringung war wegen der undifferenzierten oder fehlenden Dokumentation nicht herstellbar. Es ist nicht auszuschließen, dass hier eine Fehlfinanzierung zu Lasten des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe erfolgte.

- 16 Die Hinweise zu den Verhandlungsunterlagen sehen bei der Bemessung der investiven Aufwendungen für die genutzten Gebäude eine Berücksichtigung der buchhalterischen Abschreibung des freien Trägers vor. Je kürzer die festgelegte Nutzungsdauer ist, umso höher sind die im Entgelt zu berücksichtigenden Abschreibungen. Die Vergleichbarkeit zwischen den Leistungsangeboten wird dadurch erschwert.
- 17 Anzustreben ist eine mit der tatsächlichen Nutzungsdauer korrespondierende Abschreibung.

3 Personalbemessung und funktionale Abgrenzung

- 18 Der erforderliche Mindestpersonalbedarf einer Einrichtung bzw. eines Leistungsangebotes wird im Bereich der Erziehungs- und Betreuungskräfte durch die Betriebserlaubnis des Landesjugendamtes vorgegeben. In anderen Bereichen, z. B. im Wirtschaftsdienst gibt es Orientierungswerte zur Personalbemessung, ausgerichtet an der Anzahl der verfügbaren Plätze. Für die übergeordnete Geschäftsleitung gibt es keine Vorgaben, sodass die tatsächlichen Verhältnisse der einzelnen freien Träger der Einrichtungen unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen sind.
- 19 Beispielsweise wurde für eine Wohngruppe mit 10 Plätzen eine übergeordnete Geschäftsleitung als Einzelperson mit einem Anteil von 10 % ihrer Arbeitszeit im Entgelt berücksichtigt. Der freie Träger betrieb u. a. 17 Kindertageseinrichtungen, eine Grundschule, 6 Freizeiteinrichtungen, 7 Angebote im Bereich Hilfen zur Erziehung sowie Angebote im Bereich Schulsozialarbeit an 15 Schulen. Ausführungen zur Tätigkeit der Geschäftsleitung konkret für die Wohngruppe mit 10 Plätzen erfolgten weder in der Leistungsbeschreibung noch wurde die Problematik im Rahmen der Verhandlung umfassend thematisiert.
- 20 Mehrfach wichen die vereinbarten Personalanteile für die pädagogische Leitungstätigkeit deutlich von den Empfehlungen des SMS² ab. Darüber hinaus wurden gruppenbezogene mit gruppenübergreifenden Leitungsanteilen vermischt, sodass eine funktionelle Zu- und personalkostenrelevante Einordnung nicht möglich war. In den Leistungsbeschreibungen fehlten dazu die entsprechenden Erläuterungen.
- 21 Im Rahmen der Leistungs- und Entgeltvereinbarungen sind die Bemessungen der Personalanteile der verschiedenen Bereiche nachvollziehbar und rechnerisch plausibel darzustellen. Im Besonderen gilt dies für die Bereiche der übergeordneten Geschäftsleitung sowie der pädagogischen Leitungsanteile. Eine Grundlage für eine realistische Bemessung des Anteiles der Geschäftsleitung an der einzelnen Einrichtung kann das in der Einrichtung beschäftigte Personal in Relation zum Gesamtpersonal des freien Trägers sein. Eine Bemessung nach Platzzahl ist insbesondere bei freien Trägern mit vielschichtigen Aufgaben ungeeignet. Die örtlichen Träger der Jugendhilfe nahmen so unwirtschaftliches Verhalten in Kauf und verstießen gegen haushaltswirtschaftliche Grundsätze.
- 22 Seitens der Landkreise und der Kreisfreien Städte besteht ein Bedürfnis, Prüfungen hinsichtlich der Leistungen sowie deren Kosten zu veranlassen. Ob der freie Träger der Einrichtung das vereinbarte Personal (Soll-VZÄ) vorhält bzw. die tatsächlichen Leitungsanteile auch tatsächlich erbracht werden, muss Inhalt der Kontrollen sein.

4 Prüfrechte

- 23 Die Rechte der Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach § 16 RV umfassen lediglich die Prüfung von Bestandteilen der Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. Eine Pflicht zur Überprüfung ergibt sich ausschließlich anlassbezogen. Prüfrechte zur Prüfung der Einhaltung von Leistungs- und Entgeltvereinbarungen fehlen seitens der Träger der öffentlichen Jugendhilfe.³
- 24 Deshalb sieht der SRH prüfungsfreie Räume in den Landkreisen und Kreisfreien Städten gegeben, da Prüfungsrechte der öffentlichen Jugendhilfe oder der örtlichen Rechnungsprüfungsämter gegenüber den freien Trägern in den Vereinbarungen nicht verankert und somit auch nicht genutzt werden können. Eine Überprüfung der vereinbarten Kosten wird von keinem geprüften Träger der öffentlichen Jugendhilfe wahrgenommen.

² Vgl. Teil E Abschnitt III Nr. 5 VwVerJugHiE vom 18. Juni 2021.

³ Vgl. auch Jahresbericht 2017 des SRH – Band II, Kommunalbericht TNr. 6 Pkt. 6 und Zusammenfassung.

- 25 Leider sind Bestrebungen zur Überarbeitung des RV nach § 78f SGB VIII – der aus dem Jahr 2012 stammt – nicht erkennbar. Somit wurden Prüfrechte zur Prüfung der Einhaltung von Leistungs-, und Entgeltvereinbarungen für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe bislang nicht festgelegt.
- 26 Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit muss im Verhandlungsverfahren Beachtung finden. Eine Intensivierung der überregionalen Zusammenarbeit zwischen den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe wird empfohlen.
- 27 Der SRH sieht in der Kooperation der kommunalen Spitzenverbände und den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe die Möglichkeit, bei einer anzustrebenden Überarbeitung des RV nach § 78f SGB VIII auf Prüfrechte zur Prüfung der Einhaltung von Leistungs- und Entgeltvereinbarungen hinzuwirken.

5 Stellungnahmen

- 28 Ein Landkreis möchte die angezeigten Kritikpunkte in Zusammenarbeit mit der Kommission nach § 78e SGB VIII abstimmen. Hinsichtlich der Testierung sowie zu den Prüfrechten bestehe Änderungsbedarf durch Überarbeitung des RV nach § 78f SGB VIII.
- 29 Die Kreisfreie Stadt sei bestrebt, ihre Vereinbarung auch in Bezug auf die Folgerungen und Hinweise des SRH anzupassen.
- 30 Ein Landkreis hegt Bedenken, dass eine ausführliche und transparente Dokumentation und Nachweisführung bei Verhandlungen zu Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII in geforderter Form mit dem vorhandenen Personal zeitlich nicht durchführbar sei. Gleichwohl wolle man den Jahresberichtsbeitrag des SRH zum Anlass nehmen, die Arbeitsabläufe zu evaluieren. Ferner weist er darauf hin, dass das Landesjugendamt in der Betriebs-erlaubnis ausschließlich einen Mindestpersonalschlüssel definiere, welcher in der Regel nicht auskömmlich sei, um den komplexer werdenden pädagogischen Bedarfen der jungen Menschen gerecht zu werden.
- 31 Das SMS werde prüfen, inwiefern hinsichtlich der geforderten Prüfrechte eine Anregung zur Überarbeitung des RV nach § 78f SGB VIII an die Vertragspartner erfolgen kann.
- 32 Das SMI bewertet den vom SRH festgestellten Ausgabenanstieg je Fall um rd. 26 % und die hierbei flankierend festgestellten Mängel vor dem Hintergrund der Haushaltssituation der Landkreise und den für den dortigen Ausgabenanstieg als eine der wesentlichen Ursachen festzustellenden Anstieg der Sozialausgaben als kritisch.

6 Schlussbemerkungen

- 33 Die steigenden Ausgaben im Sozialbereich verbunden mit den knappen kommunalen Mitteln bedingen ein stärkeres Kostenbewusstsein der kommunalen Ebene. Die Erfüllung kommunaler Aufgaben der Jugendhilfe ist mit der Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verknüpft. Der Verhandlung und Nachweisführung zu Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII kommt dabei ein Schlüsselmoment zu.
- 34 Der SRH begrüßt die konstruktiven Stellungnahmen und die Initiative des SMS zur Berücksichtigung von Prüfrechten für die kommunale Ebene im RV nach § 78f SGB VIII.

Teil C Frühere Jahresberichte nachgefragt

Asservatenverwaltung bei der Polizei und der Justiz Jahresbericht 2022 – Band I – Beitrag 5

18

1 Wesentliche Feststellungen 2022

- 1 Der SRH hat in den Jahren 2021/2022 die Verwaltung der Asservate bei der sächsischen Polizei und der Justiz geprüft. Betrachtet wurden dabei u. a. die Geschäftsabläufe, die organisatorischen Regelungen, die Unterstützung durch Informationstechnologien sowie die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Justiz.
- 2 Eine gemeinsame VwV des SMI und des SMJusDEG gab es lediglich zur Behandlung sichergestellter, beschlagnahmter oder eingezogener Betäubungsmittel, Waffen und verbotener Gegenstände. Das SMJusDEG hatte darüber hinaus mit der VwV Gewahrsamsachen die Behandlung der in amtlichen Gewahrsam gelangten Gegenstände geregelt. Für den Bereich der Polizei gab es eine solche Regelung nicht. Da es sich bei Polizei und Justiz i. d. R. um die gleichen, oft um dieselben Asservate handelt, erschien es sinnvoll, die Behandlung aller Asservate in einer gemeinsamen VwV des SMI und des SMJusDEG zu regeln.
- 3 Die Erfassung von Asservaten bei der sächsischen Polizei war zu kleinteilig organisiert. Mögliche Skalen- und Synergieeffekte einer zentralen Asservatenverwaltung blieben ungenutzt.
- 4 Asservate wurden im Bereich der Justiz einheitlich über die zentral betriebene Softwarelösung „web.sta“ verwaltet. Für den Bereich der Polizei gab es keine entsprechende einheitliche Lösung. Die für die Verwaltung der Asservate eingesetzten IT-Verfahren waren nicht kompatibel und erschwerten eine Verzahnung von Abläufen zwischen Polizei und Justiz. SMI und SMJusDEG sollten die Prozesse der Asservatenverwaltung analysieren, optimieren und die wirtschaftlichste Variante umsetzen.
- 5 Durch die kleinteilige Organisation bei der Polizei wurden in den Organisationseinheiten für die Unterbringung der Asservate angabegemäß stets Notlösungen gesucht. Zwei bei den Staatsanwaltschaften eingerichtete Asservatenstellen gaben an, dass die Fläche bzw. die Räumlichkeiten nicht ausreichend und teilweise auch ungeeignet seien. Die sachgerechte Lagerung der Asservate war sicherzustellen. SMJusDEG und SMI sollten die Möglichkeiten einer gemeinsamen Asservatenverwaltung in Ballungsräumen prüfen.
- 6 Der SLT hatte in seiner 78. Sitzung am 8. November 2023 den Jahresberichtsbeitrag Asservatenverwaltung bei der Polizei und der Justiz zur Kenntnis genommen.

2 Ergebnisse der Nachschau 2024

2.1 Regelungen/Verwaltungsvorschrift/Strukturen

- 7 SMJusDEG und SMI teilten mit, dass sich die Aktualisierung der bestehenden VwV Betäubungsmittel/Waffen derzeit in der Schlussphase befindet. Im Zuge des Überarbeitungsprozesses sei auch eine Abstimmung zu einer gemeinsamen Verwaltung aller Asservate erfolgt, um dem Anliegen des SRH nachzukommen und effizientere Strukturen aufzubauen. Dabei habe das SMI über das Pilotprojekt „Zentrale Asservatenstelle der Polizeidirektion Leipzig“ berichtet. SMJusDEG und SMI kamen überein, dass Erkenntnisse und Erfahrungen aus dem Projekt nach Abschluss ausgewertet werden sollen, um wiederum Erkenntnisse für eine gemeinsame Asservatenverwaltung abzuleiten.
- 8 Eine gemeinsame VwV von SMI und SMJusDEG zur Behandlung aller Asservate wurde bislang nicht erarbeitet.
- 9 Das SMI teilte mit, das Thema Zentralisierung der Asservatenstellen sei als relevant und optimierungsbedürftig erkannt worden. Für den Umgang mit Asservaten bei der Polizei existiere seit 31. März 2023 mit dem Erlass des Landespolizeipräsidiums eine landeseinheitliche Regelung.

- 10 Die Zentralisierung werde derzeit erprobt und bis Ende 2024 evaluiert. Im Zuständigkeitsbereich der Polizeidirektion Dresden werde eine teilweise Zentralisierung bereits praktiziert.
- 11 Dem SMI sind nach eigenen Angaben 58 Asservatenstellen bei der Polizei bekannt. Deren Anzahl hat sich somit seit Prüfung der Asservatenstellen in den Jahren 2021/2022 nicht verändert. Die Asservatenverwaltung ist weiterhin kleinteilig organisiert.

2.2 Räumlichkeiten

- 12 Das SMJusDEG teilte mit, dass die Staatsanwaltschaften Dresden und Görlitz, Zweigstelle Bautzen, Flächenmehrbedarf für die Asservatenlagerung beim Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement angemeldet hatten. Die neu errichtete Leichtbauhalle für die Staatsanwaltschaft Dresden sei im I. Quartal 2024 eingeweiht worden. Die Umsetzung der anerkannten Flächenmehrbedarfe für die Staatsanwaltschaft Görlitz, Zweigstelle Bautzen, sei innerhalb der Liegenschaft durch Ertüchtigung eines weiteren Raumes erfolgt.
- 13 Das SMI teilte mit, die in den Polizeidienststellen bestehenden Mängel durch fehlende Kapazitäten und teilweise ungeeignete Räume zur Verwahrung von Asservaten würden in Verantwortung der Dienststellen im Rahmen der Umsetzung des Erlasses durch organisatorische Maßnahmen sowie in Zusammenarbeit mit dem Sächsischen Immobilien- und Baumanagement durch bauliche Maßnahmen abgestellt. Die Dienststellen seien in dem Zusammenhang verpflichtet, jährlich zum Stand der Asservatenverwaltung an das SMI zu berichten.
- 14 SMJusDEG und SMI haben den Bedarf zur Verbesserung der Unterbringung von Asservaten erkannt und Maßnahmen ergriffen.

2.3 Softwareeinsatz

- 15 Das SMI teilte mit, dass eine einheitliche Softwarelösung auf Landesebene noch nicht umgesetzt werden konnte. Gegenwärtig werde geprüft, ob das elektronische Fallanalysesystem „eFAS“ oder eine andere geeignete Softwarelösung mittel- bis langfristig als einheitliche Lösung auf Landesebene in Betracht kommen kann.
- 16 Das SMI hatte bereits bei der Prüfung der Asservatenstellen in den Jahren 2021/2022 angegeben, dass eigene Bemühungen für eine landeseinheitliche Softwarelösung ruhen, weil ein bundesweit einheitliches Asservatenmanagementsystem vorgesehen sei.
- 17 Diese Initiative auf Bundesebene ist nach Angabe des SMI nun voraussichtlich bis mindestens 2030 zurückgestellt worden. Das SMI sollte eine einheitliche Lösung forcieren.

2.4 Zusammenarbeit mit dem SMI

- 18 SMJusDEG und SMI teilten mit, die Prozesse der Asservatenverwaltung zwischen Polizei und Justiz würden im Zusammenhang mit der laufenden Einführung der elektronischen Strafakte untersucht. Zur Gewährleistung einer medienbruchfreien Kommunikation zwischen Polizei und Justiz sei im Projekt des SMJusDEG „E-Akte“ eine Koordinierungseinheit „Medienbruchfreie Kommunikation“ gebildet worden. Diese stimme mit Vertretern der Polizei u. a. die Metadaten, den inhaltlichen E-Strafaktenaufbau, den Aktenaustausch und auch die Übergabe und Übernahme von Asservaten ab.
- 19 Gemeinsame Asservatenstellen von Polizei und Justiz wurden bisher nicht eingerichtet.
- 20 Eine gemeinsame einheitliche Lösung für die Verwaltung von physischen und elektronischen Asservaten wurde bislang noch nicht etabliert. Der Länderverbund „web.sta“ prüfe, inwieweit das Asservatenmodul im Fachverfahren verbessert werden kann. Auch eine bundeseinheitliche Datenübertragung zwischen Polizei und Justiz läge derzeit noch nicht vor.

3 Folgerungen

- 21 Der SRH verkennt nicht die Bemühungen von SMI und SMJusDEG, die Asservatenverwaltung verbessern zu wollen. Allerdings bleibt Optimierungspotenzial vor allem bei der Zusammenarbeit der Ressorts bisher noch ungenutzt, wie z. B. eine gemeinsame zentrale Asservatendatenbank, in der jedes Asservat nur einmal zu erfassen wäre.

Es erscheint weiterhin sinnvoll, dass SMI und SMJusDEG eine gemeinsame VwV zur Behandlung von Asservaten erarbeiten.

4 Stellungnahmen

- ²² Das SMI teilte mit, dass aktuell ressortintern die Bereitstellung einer landesweit einheitlichen Softwarelösung zur Erfassung von Asservaten innerhalb der Polizei Sachsen vorangetrieben werde. Nachfolgend könne, aufbauend auf die innerhalb der Polizei genutzte elektronische Asservatenverwaltung, über eine gemeinsame Lösung mit der Justiz nachgedacht werden. Derzeit sei offen, welche Synergieeffekte eine gemeinsame Asservatenverwaltung von Polizei und Justiz entfalten würde und inwiefern abweichende Anforderungen der Beteiligten in einer Softwarelösung umsetzbar seien. Zu gegebener Zeit wäre zu prüfen, ob die Schaffung einer gemeinsamen Softwarelösung für Polizei und Justiz zielführend bzw. vom Aufwand gerechtfertigt sei. Das Ziel, die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Justiz effektiver zu gestalten, werde seitens des SMI weiterverfolgt.
- ²³ Das SMJusDEG erklärte, dass das Ergebnis des SRH – die Schaffung einer gemeinsamen Asservatenverwaltung von SMJusDEG und SMI – zu kurz greife und die aktuellen Entwicklungen, z. B. die Anwendung der E-Akte, nur oberflächlich betrachtet würden. Die Idee des SRH, die Asservate möglichst zentral unterzubringen, werde weiterhin kritisch betrachtet, denn mögliche liegenschaftliche Vorteile würden voraussichtlich durch organisatorische Nachteile aufgehoben.

5 Schlussbemerkung

- ²⁴ Der SRH merkt an, dass mit der Umsetzung der E-Akte nicht lediglich eine elektronische Abbildung der Papierakte erfolgen darf, sondern Prozesse zu analysieren und zu optimieren sind. Dabei sind insbesondere die Prozesse der Asservatenverwaltung und die Übergabe von Asservaten zwischen SMI und SMJusDEG zu betrachten. Die Prozessanalyse darf nicht an Ressortgrenzen enden.

Döbeln, den 21. Mai 2024

Rechnungshof des Freistaates Sachsen



Jens Michel
Präsident



Stefan Rix
Vizepräsident



Gerold Böhmer
Rechnungshofdirektor



Isolde Haag
Rechnungshofdirektorin



Skadi Stinshoff
Rechnungshofdirektorin



Herausgeber:
Sächsischer Rechnungshof
Theodor-Kunzemann Straße 10 und 10 B
04720 Döbeln
Telefon: +49 3431 5880-711
E-Mail: poststelle@srh.sachsen.de

www.rechnungshof.sachsen.de

Redaktion:
Sächsischer Rechnungshof
Gestaltung und Satz:
Sächsischer Rechnungshof
Redaktionsschluss:
21. Mai 2024

Verteilerhinweis

Diese Informationsschrift wird vom Sächsischen Rechnungshof im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information des Sächsischen Landtages und der Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Misbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinarbeit des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist. Erlaubt ist jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

Copyright

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.