

Teil A Staatsfinanzen

1. Haushalts- und Vermögensrechnung

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2018

1

Für das Hj. 2018 ist eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

Es ist jedoch festzustellen, dass sich Entscheidungen im Grenzbereich der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit mehren. Für die Ausübung des Notbewilligungsrechtes fehlte es in vielen Fällen u. a. am Vorliegen der Voraussetzung der Unabweisbarkeit in zeitlicher Hinsicht.

Auch angesichts des Umfangs der Bewilligung von üpl. und apl. Ausgaben und Ausbuchungen in Höhe von 1,289 Mrd. € zulasten des Abschlusses 2018 wäre die Verabschiedung eines Nachtragshaushalts sachgerecht gewesen.

1 Vorbemerkungen

- 1 Der Staatsminister der Finanzen hat dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über die Veränderung des Vermögens und der Schulden des Freistaates zur Entlastung der Staatsregierung jährlich Rechnung zu legen; vgl. Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen. Für das Hj. 2018 erfolgte dies mit der Haushalts- und Vermögensrechnung 2018 vom 17.12.2019.
- 2 Die Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Hj. 2018 war der StHpl. 2017/2018, den der Landtag mit Haushaltsgesetz vom 15.12.2016 festgestellt hatte.
- 3 Der Haushaltsplan ermächtigt die Staatsregierung zur Leistung von Ausgaben und zum Eingehen von Verpflichtungen. Er bildet zusammen mit den Vorschriften des HG 2017/2018 und den allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere der Landeshaushaltsordnung, den maßgeblichen Ordnungsrahmen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsregierung.

2 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2018

- 4 Die Ergebnisse der
 - rechnungsabhängigen Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung einschließlich einer Bewertung der Haushaltssituation des Freistaates unter Berücksichtigung des Personalhaushaltes und der Ausgliederungen in Nebenhaushalte in Teil A Abschnitt I. des Jahresberichtes 2020 bilden zusammen mit den
 - geschäftsbereichsübergreifenden Ergebnissen der Prüfung der Staatsverwaltung in Teil A Abschnitt II. des Jahresberichtes und den
 - Ergebnissen aus den Prüfungen in den einzelnen Geschäftsbereichen der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei in Teil A Abschnitt III. sowie den
 - Prüfungserkenntnissen aus Sonderrechnungen in Teil A Abschnitt IV.

den entlastungsrelevanten Inhalt des Jahresberichtes 2020.

Bestätigung einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung im Hj. 2018	5 Der SRH stellt in Zusammenschau der aus seinen Prüfungen gewonnenen Erkenntnisse eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsregierung für 2018 fest.
Schuldentilgung von 1,2 Mrd. €	6 Der Freistaat Sachsen verminderte seine Kreditmarktschulden in 2018 um 1,2 Mrd. € durch Rückzahlung von Schuldscheindarlehen und Ablösung von Landesschatzanweisungen. Die Finanzschulden betragen zum Ende des Haushaltsjahres rd. 3,4 Mrd. €. Wie sich die in Übersicht 1 ausgewiesene Nettokreditaufnahme von -75 Mio. € ergibt, ist in Pkt. 5, Tz. 99 ff. erläutert.
	7 Mit 18,5 % erreichte das Land eine höhere Investitionsquote als im Vorjahr (14,8 %).
	3 Staatshaushaltsplan 2017/2018
	8 Der Landtag hat den StHpl. 2017/2018 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2018 auf 18.945.857.800 € festgestellt. Im Vergleich zum Vorjahr (18.580.683.700 €) ist das Haushaltsvolumen um rd. 2,0 % gestiegen.
	4 Haushaltsrechnung
	4.1 Haushaltsabschluss
	9 Der → Haushaltsabschluss gibt Auskunft über das Gesamtergebnis der Haushaltsführung und den Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben am Ende des jeweiligen Haushaltsjahres.
	10 Die Steuereinnahmen im Hj. 2018 betragen insgesamt 20.799.277.200,41 € und die Istaussgaben 20.702.200.254,01 €. Als kassenmäßiges Jahresergebnis für das Hj. 2018 ergab sich somit ein positiver Saldo i. H. v. 97.076.946,40 €.
Abschluss des Hj. 2018 mit ausgeglichenem rechnungsmäßigem Jahresergebnis	11 Nach Berücksichtigung des Differenzbetrags der aus dem Vorjahr übertragenen und in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgabereste i. H. v. -97.076.946,40 € schloss das Hj. 2018 mit einem ausgeglichenen rechnungsmäßigen Jahresergebnis ab.
	4.2 Finanzierungssaldo
	12 Der → Finanzierungssaldo ergibt sich aus der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben bereinigt um besondere Finanzierungsvorgänge, wie Kreditaufnahme, Schuldentilgung, Entnahme aus und Zuführung an Rücklagen. Der Finanzierungssaldo gibt positiv (als Überschuss) oder negativ (als Defizit) Auskunft über die finanzielle Gesamtlage des Landes.
Positiver Finanzierungssaldo von 1.275 Mio. €	13 Für das Hj. 2018 ergab sich ein positiver Finanzierungssaldo i. H. v. rd. 1.275 Mio. €, der sich gegenüber dem Vorjahr ausweislich der folgenden Übersicht erneut erheblich verbesserte.

Übersicht 1: Finanzierungssaldo im Vergleich zum Vorjahr

Einnahmen/Ausgaben	2017	2018	Veränderung gegenüber dem Vorjahr %
	Ist	Ist	
	Mio. €	Mio. €	
Gesamteinnahmen	18.661	20.799	11,5
<u>Abzüglich</u>			
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt (einschl. Tilgungen) (OGr. 32)	-75	-75	0,0
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (OGr. 35)	440	577	31,1
Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre (OGr. 36)	0	0	
Einnahmen zur Berechnung des Finanzierungssaldos	18.297	20.297	10,9
<u>Abzüglich</u>			
Haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 38)	28	28	0,0
bereinigte Einnahmen	18.268	20.269	10,9
Gesamtausgaben	18.627	20.702	11,1
<u>Abzüglich</u>			
Zuführungen an Rücklagen, Fonds, Stöcke (OGr. 91)	1.036	1.681	62,2
Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren (OGr. 96)	0	0	
Ausgaben zur Berechnung des Finanzierungssaldos	17.590	19.022	8,1
<u>Abzüglich</u>			
Haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98)	5	5	0,0
bereinigte Ausgaben	17.585	19.016	8,1
Finanzierungssaldo	706	1.275	80,6

Quelle: 2017 und 2018 HR.

Hinweis: Nettokreditaufnahmen zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung/Gesamtdeckung werden nach Abstimmung mit Bund und Ländern ab dem Haushaltsvollzug 2017 unabhängig von der Zugehörigkeit des Gläubigers zum privaten oder öffentlichen Bereich bei Titeln der OGr. 32 gebucht; vgl. Erläuterung zu Tit. 15 10/314 01 und 314 02 im Epl. 15, StHpl. 2019/2020.

- 14 Die Einzelheiten zur Berechnung der Nettokreditaufnahme sind unten in Pkt. 5, Tz. 99 ff. erläutert.

4.3 Haushaltsvollzug

- 15 In der folgenden Übersicht sind die im StHpl. veranschlagten Einnahmen und Ausgaben den Isteinnahmen und -ausgaben der HR, gegliedert nach Haupt- und Obergruppen, gegenübergestellt.

Übersicht 2: Vergleich des Soll mit dem Ist

Einnahmen/Ausgaben	2018	2018	Veränderung gegenüber dem Plan %
	StHpl.	Ist	
	Mio. €	Mio. €	
Steuern und steuerähnliche Abgaben (HGr. 0)	12.172	12.695	4,3
Verwaltungseinnahmen (HGr. 1)	414	460	11,1
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2)	4.971	6.071	22,1
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen (HGr. 3)	1.389	1.573	13,2
Gesamteinnahmen	18.946	20.799	9,8
Personalausgaben (HGr. 4)	4.837	4.607	-4,8
Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51-54)	991	919	-7,2
Ausgaben für Schuldendienst (OGr. 56-57)	180	159	-11,5
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)	9.895	9.809	-0,9
Baumaßnahmen (HGr. 7)	511	525	2,7
Sonstige Sachinvestitionen (OGr. 81,82)	136	123	-9,6
Investitionsförderung (OGr. 83-89)	2.316	2.875	24,1
Besondere Finanzierungsausgaben (HGr. 9)	80	1.686	2.013,0
Gesamtausgaben	18.946	20.702	9,3

Quelle: 2018 HR.

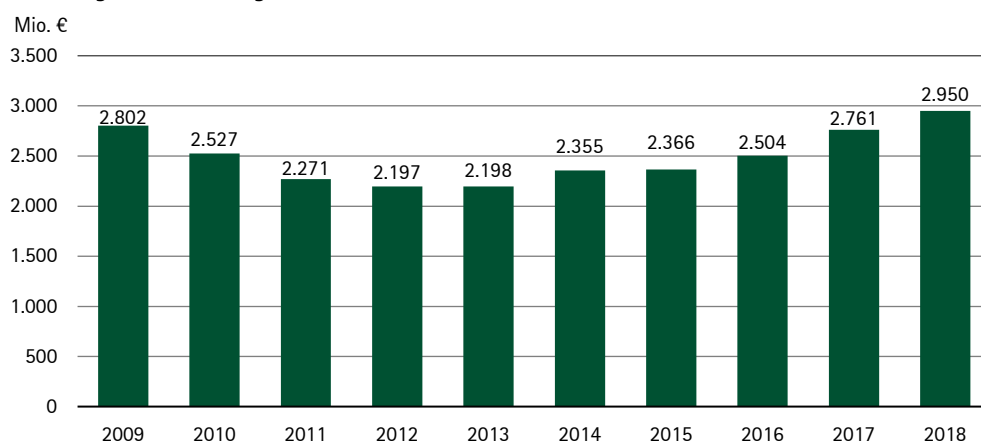
- 16 Die Veränderungen der Haushaltsbeträge durch Umsetzungen gem. § 50 SäHO, § 7d Abs. 1 Nr. 1 sowie § 10 Abs. 9 HG 2017/2018 im Haushaltsvollzug betragen insgesamt 9,1 Mio. €, das sind 7,6 Mio. € mehr als im Vorjahr (rd. 1,5 Mio. €). Davon sind 2,5 Mio. € auf die Einrichtung des neuen Epl. 13 zurückzuführen. Die höchsten Veränderungen durch Umsetzungen entfielen insgesamt mit 5,9 Mio. € auf Personalausgaben und 2,3 Mio. € auf Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen.
- 17 Mit Isteinnahmen i. H. v. 20.799 Mio. € und Istausgaben i. H. v. 20.702 Mio. € erreichte der Freistaat im Hj. 2018 erneut einen Höchststand und überschritt zum ersten Mal in seiner Finanzgeschichte die „magische“ Grenze von 20 Mrd. €.

4.4 Ausgabereste und Vorgriffe

- 18 Das staatliche Haushaltsrecht ist vom Grundsatz der Jährigkeit geprägt. Davon wird mit der Übertragung von Haushaltsresten abgewichen.
- 19 Als → **Ausgabereste (AR)** werden nicht ausgeschöpfte Ausgabeansätze bezeichnet, die am Jahresende nicht verfallen, sondern ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Sie dienen der überjährigen Finanzierung von gebundenen Maßnahmen.
- 20 Die Übertragung von AR ist nur in bestimmten Fällen zulässig. Voraussetzung dafür ist, dass
- es sich um übertragbare Ausgaben für Investitionen oder aus zweckgebundenen Einnahmen handelt (§ 19 Satz 1 SäHO) oder
 - sie durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan (§ 19 Satz 2 SäHO) oder im jeweiligen Haushaltsgesetz für übertragbar erklärt wurden (Ausgaben für Bauunterhalt der Gr. 519, zur Umsetzung von EU-Förderprogrammen, gem. § 9 Abs. 4 bzw. § 11 Abs. 1 HG 2017/2018) oder
 - das SMF die Übertragbarkeit in besonders begründeten Einzelfällen zugelassen hat und es sich um Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen, soweit diese noch im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind, handelt (§ 45 Abs. 4 SäHO).
- 21 Die Übertragung und die Inanspruchnahme von AR bedarf der Einwilligung des SMF (§ 45 Abs. 3 SäHO). Sie wachsen den Ausgabebefugnissen des Haushaltsplanes im Folgejahr zu und sind aus diesem aber nicht ersichtlich. Dadurch beeinträchtigen sie die Transparenz des Haushalts.
- 22 Bei übertragbaren Ausgaben z. B. für eine Baumaßnahme kann die Verwaltung den Ausgabenansatz überziehen, ohne eine Einsparung an anderer Stelle im Einzelplan anbieten zu müssen. Der Mittelansatz des Folgejahres wird in diesem Fall im Haushaltsvollzug um die üpl. Ausgabe vermindert (Vorgriff). Die Summe der Bruttoausgabereste gekürzt um die Vorgriffe ergibt den Betrag der Nettoausgabereste.
- 23 Das SMF stimmte 2018 keinen Vorgriffen zu, sodass die im Hj. 2018 verbliebenen und in das Hj. 2019 übertragenen Brutto-/Nettoausgabereste deckungsgleich 2.950.046.479,55 € betragen. Dieser Betrag ist um rd. 189 Mio. € höher als zum Abschluss des Hj. 2017. Damit erreichten die AR den Höchstwert seit dem Hj. 2009.

AR von rd. 3,0 Mrd. € in das Hj. 2019 übertragen

Abbildung 1: Entwicklung der AR 2009 bis 2018



Quelle: 2009 bis 2018 HR.

- 24 Die AR stehen in Beziehung zum Gesamtist des Haushaltes. Das → Gesamtist setzt sich aus dem Ausgabenist und den im Haushaltsjahr verbliebenen AR, die in das Folgejahr übertragen werden, zusammen. Aus der nachstehenden Übersicht lässt sich das Gesamtist und die Summe der AR für das Hj. 2018 entnehmen einschließlich der jeweiligen Anteile der Epl.

Übersicht 3: Verteilung von Gesamtist und AR auf Epl.

Epl.	Ressort	Gesamtist	AR	Anteil AR am Gesamtist in %	Anteil AR am GesamtAR in %
		in €	in €		
01	SLT	57.241.931,61	339.956,49	0,6	0,0
02	SK	33.781.538,02	1.382.000,91	4,1	0,0
03	SMI	2.574.277.256,00	356.539.251,09	13,9	12,1
04	SMF	549.019.690,86	8.941.835,23	1,6	0,3
05	SMK	3.730.226.928,41	207.223.354,41	5,6	7,0
06	SMJus	854.080.990,55	16.504.234,74	1,9	0,6
07	SMWA	3.200.175.238,46	800.294.099,20	25,0	27,1
08	SMS	1.270.348.793,71	182.715.203,51	14,4	6,2
09	SMUL	1.192.694.131,05	486.897.176,62	40,8	16,5
11	SRH	23.168.512,54	139.760,43	0,6	0,0
12	SMWK	2.264.363.261,85	279.098.634,72	12,3	9,5
13	SDB	2.486.721,39	87.946,80	3,5	0,0
14	Staatl. Hochbau	990.327.342,43	313.039.885,09	31,6	10,6
15	Allg. Finanzen	6.910.054.396,68	296.843.140,31	4,3	10,1
Gesamt		23.652.246.733,56	2.950.046.479,55	12,5	100,0

Quelle: 2018 HR.

- 25 Der Anteil der AR am Gesamtist beträgt 12,5 %. In den Epl. 03, 07 und 09 summieren sich die AR auf über 1,6 Mrd. €. Sie erreichen damit 55,7 % der gesamten AR. Die höchsten AR entstanden bei den folgenden Förderprogrammen:

- 155,8 Mio. € zur Technologieförderung (EU-Strukturfonds - Förderzeitraum 2014 bis 2020), Kap. 07 20 Tit. 686 11,
- 134,5 Mio. € für Zuschüsse für Investitionen in der Land- und Forstwirtschaft für den Bereich LEADER (Förderung aus dem ELER - Förderzeitraum 2014 bis 2020), Kap. 09 09 Tit. 893 01,
- 99,7 Mio. € für Zuschüsse für die Wohnraumförderung, Kap. 03 23 Tit. 893 02 und
- 99,4 Mio. € für Zuschüsse für sonstige Projekte, Kap. 12 07 Tit. 685 53.

Zuwachs von AR bei Förderung des kommunalen Straßen- und Brückenbaus um 15,2 Mio. €

26 Zwischen 2017 und 2018 ist weiterhin eine Steigerung an AR u. a. bei der Förderung des kommunalen Straßen- und Brückenbaus aus dem Epl. 07 (Kap. 07 06 Tit. 883 15) von rd. 35,6 Mio. € auf rd. 50,8 Mio. € (+43 %) zu verzeichnen. Bei Zuschüssen für die Wohnraumförderung aus dem Epl. 03 (Kap. 03 23 Tit. 893 02) bleiben die AR immer noch auf einem hohen Niveau, sie sind im Vergleich zum Vorjahr geringfügig von rd. 104,7 Mio. € auf rd. 99,7 Mio. € gesunken.

AR für investive Maßnahmen bilden rd. 73,3 %

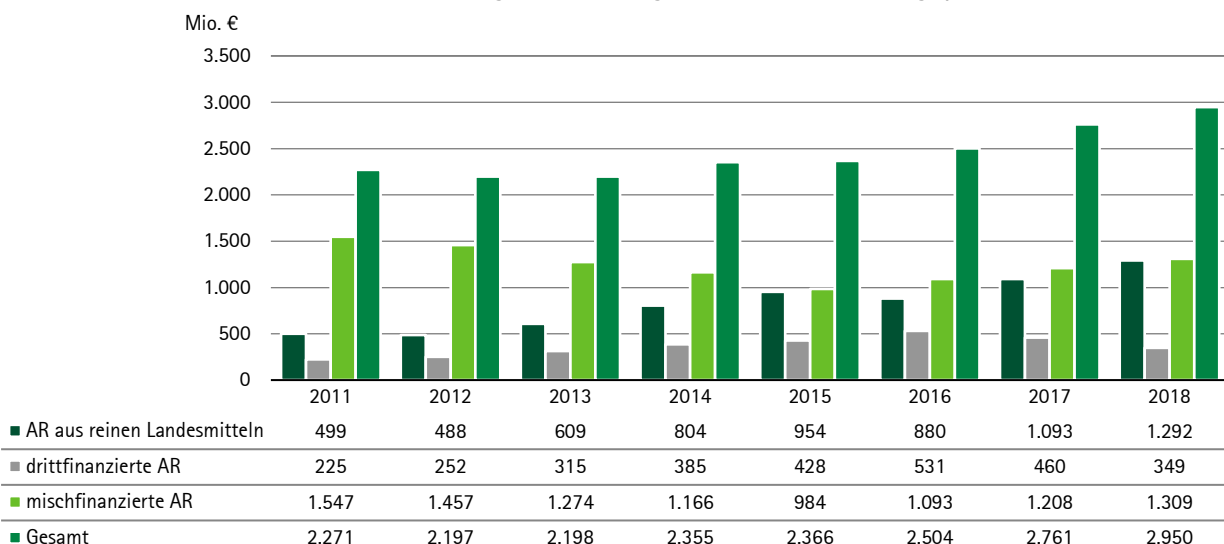
27 Die AR für investive Maßnahmen (HGr. 7 und 8) bildeten im Jahr 2018 rd. 73,3 % aller AR. Dieser Anteil stieg im Vergleich zum Vorjahr um 3,0 Prozentpunkte.

28 Nach Angaben des SMF im Schreiben vom 08.07.2019 teilen sich die in das Hj. 2019 übertragenen AR nach Finanzierungsquellen wie folgt auf:

- 1.292 Mio. € AR aus reinen Landesmitteln,
- 349 Mio. € drittmittelfinanzierte AR, darunter EU-Programme i. H. v. rd. 132 Mio. € und
- 1.309 Mio. € mischfinanzierte AR, darunter EU-Programme einschließlich Landeskofinanzierungsmittel i. H. v. rd. 1.203 Mio. €.

29 Wie der folgenden Abbildung zu entnehmen ist, steigt der Umfang von AR seit Jahren kontinuierlich. Allein die AR aus reinen Landesmitteln sind im Zeitraum 2011 bis 2018 um 793 Mio. € gewachsen.

Abbildung 2: Entwicklung der AR nach Finanzierungsquelle



Quelle: Angaben des SMF.

Hinweis: Abweichungen in Summen sind durch Rundungen bedingt.

30 Das Jährigkeitsprinzip stellt einen wichtigen Haushaltsgrundsatz dar. Ausgaben dürfen aus dem jeweiligen Haushaltsplan regelmäßig nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden. Die Bildung von AR

gem. § 45 SÄHO ist ausnahmsweise unter engen Voraussetzungen zulässig; vgl. Tz. 20 ff.

31 Die Übertragung von Ausgabeermächtigungen im sächsischen Haushalt entwickelt sich immer stärker von einer Ausnahme von der strengen Bindung an das Haushaltsjahr zu einer weit ausgedehnten Restwirtschaft. Der SRH hat im Jahresbericht 2019, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.4, Tz. 36 empfohlen, Ansatzpunkte zur Vermeidung bei den AR aus Landesmitteln zu finden.

32 Das SMF hatte bereits Ende 2018 entschieden, AR aus reinen Landesmitteln des Hj. 2018 bei einem Betrag unter 50 T€ je Titel nicht mehr zu bewilligen. Für die Bildung der AR aus den verbliebenen Resten der Bewilligungen des Hj. 2019 forderte es zudem das Vorliegen einer bis zum 31.12.2019 eingegangenen rechtlichen Verpflichtung.

SMF ergreift neue Maßnahmen zur Absenkung von AR aus reinen Landesmitteln

33 Der SRH begrüßt die Maßnahmen, empfiehlt die Wirksamkeit zu beobachten und ggf. nach weiteren Möglichkeiten zur Begrenzung des Anstiegs der AR zu suchen.

4.5 Einnahmereste

34 Als → Einnahmereste bezeichnet man Einnahmeansätze, bei denen die tatsächlichen Einnahmen hinter den im Haushaltsplan veranschlagten zurückbleiben. Wenn man mit einem Eingang im nächsten Haushaltsjahr rechnen kann, so können Einnahmereste übertragen werden.

35 Im Hj. 2018 betragen die Einnahmereste insgesamt 1.406.465.792,78 € (im Vorjahr 1.314.537.235,54 €), davon entfallen auf Epl. 07 rd. 1.176 Mio. € und auf Epl. 09 rd. 230 Mio. €. Die Einnahmereste dienen im Hj. 2019 zur Deckung von AR.

Einnahmereste i. H. v. rd. 1,4 Mrd. € übertragen

36 Die Einnahme- und Ausgabereste fließen neben den Vorjahresresten in den rechnungsmäßigen Abschluss ein. Die Differenz wird durch den Saldo des kassenmäßigen Jahresergebnisses i. H. v. 97.076.946,40 € (oben Pkt. 4.1, Tz. 11) ausgeglichen.

4.6 Bewilligung/Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen

37 → Verpflichtungsermächtigungen (VE) gestatten das Eingehen von Verpflichtungen zum Leisten von Ausgaben in künftigen Jahren (§ 6 SÄHO). Dies ist insbesondere der Fall bei Investitionsmaßnahmen, die über einige Jahre dauern und eine Abfinanzierung in künftigen Haushalten bedingen. Die VE müssen im Haushaltsplan entsprechend veranschlagt werden (§ 38 Abs. 1 Satz 1 SÄHO). Zur Erhöhung der Transparenz über die Vorbelastung künftiger Haushalte durch VE enthalten die Haushaltspläne Übersichten über deren Veranschlagung.

38 In Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses kann das SMF Ausnahmen in Form von üpl. und apl. VE zulassen (§ 38 Abs. 1 Satz 2 SÄHO). Darüber hinaus ist das SMF ermächtigt, nach § 10 Abs. 1 HG 2017/2018 zusätzlichen VE zuzustimmen, wenn hierfür im laufenden Haushaltsjahr nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

39 Die obersten Dienstbehörden erbringen gem. Nr. 9 der VwV zu § 34 SÄHO dem SMF den Nachweis über die Inanspruchnahme von VE des Haushaltsjahres und über den Bestand der Verpflichtungen, die zulasten von VE eingegangen worden sind. Außerdem übersenden sie dem SRH einen Abdruck der Meldung.

- 40 Auf Anregung des SRH (vgl. Jahresbericht 2017, Band 1, Beitrag Nr. 1, Tz. 39 ff.) hat das SMF in die HR 2017 erstmalig Informationen über die insgesamt bewilligten VE und deren Inanspruchnahme aufgenommen.
- Ermächtigungsrahmen aufgrund VE
- 41 Für das Hj. 2018 waren im StHpl. 2017/2018 insgesamt VE i. H. v. 2.575.870.500,00 € veranschlagt (Vorjahr 3.067.635.000,00 €).
- 42 Das SMF hat in üpl. VE i. H. v. rd. 26 Mio. € (Vorjahr rd. 94 Mio. €) und apl. VE i. H. v. rd. 126 Mio. € (Vorjahr rd. 38 Mio. €) eingewilligt sowie zusätzlichen VE gem. § 10 Abs. 1 HG 2017/2018 i. H. v. rd. 15 Mio. € (Vorjahr rd. 19 Mio. €) zugestimmt.
- 43 Im Hj. 2018 standen insgesamt 2,7 Mrd. € VE (im Vorjahr 3,3 Mrd. €) zur Verfügung.

Übersicht 4: Bewilligte VE und deren Inanspruchnahme

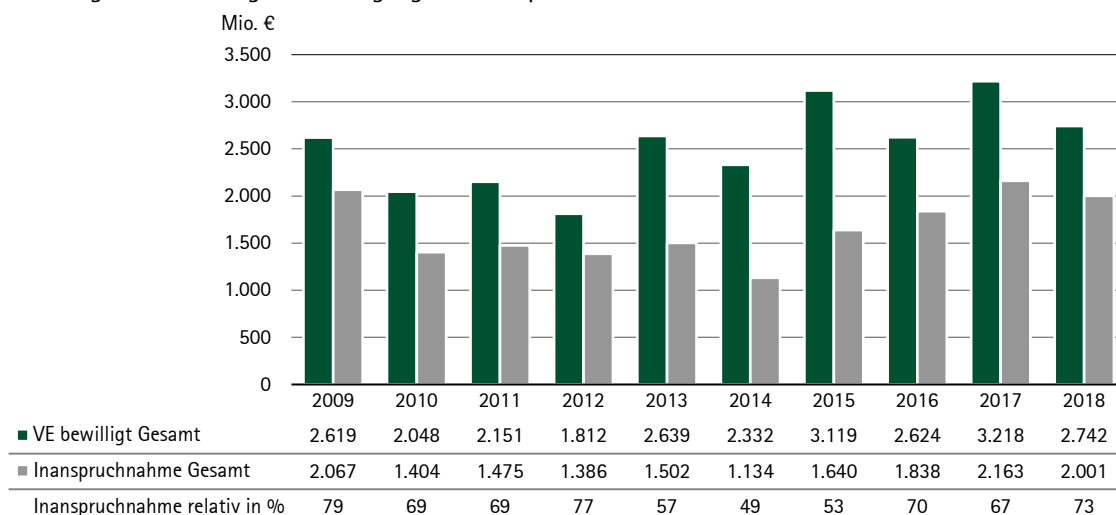
Epl.	StHpl. 2018	in €		zusätzliche VE	Umschichtung / Verstärkung	Zuweisung Verstärkungs-VE aus Epl. 15 (Kap. 15 03)	gesamt	Inanspruchnahme 2018	
		üpl. VE	apl. VE					in €	in %
01	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
02	3.010.900	0	1.410.700	0	0	0	4.421.600	2.566.600	58,0
03	344.504.300	8.671.112	104.450.989	4.606.000	-1.000.000	4.605.233	465.837.634	390.044.400	83,7
04	303.000	0	4.575.000	0	0	760.000	5.638.000	5.403.600	95,8
05	138.104.200	3.375.700	1.608.300	5.935.500	0	6.000.000	155.023.700	124.334.400	80,2
06	23.529.000	0	625.300	0	0	0	24.154.300	15.536.200	64,3
07	1.028.417.800	7.025.034	8.040.000	0	60.562.400	0	1.104.045.234	794.019.800	71,9
08	121.446.900	1.935.600	4.774.720	0	0	0	128.157.220	74.633.000	58,2
09	284.738.200	4.516.600	0	4.186.368	-9.000.000	0	284.441.168	182.794.100	64,3
11	0	0	115.500	0	0	0	115.500	59.500	51,5
12	96.986.700	0	440.000	0	-2.678.100	10.000.000	104.748.600	66.151.800	63,2
13	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
14	371.000.000	0	0	0	0	3.055.300	374.055.300	323.060.500	86,4
15	163.829.500	0	0	0	-47.884.300	-24.420.533	91.524.667	23.218.700	25,4
Gesamt	2.575.870.500	25.524.045	126.040.509	14.727.868	0	0	2.742.162.922	2.001.822.600	73,0

Quelle: 2018 HR, eigene Berechnung.

Hinweis: Angaben zu Epl. 08 und 15 in Abstimmung mit SMS und SMF geändert in Spalte Inanspruchnahme 2018 in €.

- 44 Die Inanspruchnahme der VE betrug im Hj. 2018 rd. 73 % und lag damit höher als im Vorjahr (67,2 %). Im Betrachtungszeitraum der Hj. 2009 bis 2018 bewegte sich die Inanspruchnahme der bewilligten VE zwischen 49 und 79 %.

Abbildung 3: Entwicklung der Bewilligung und Inanspruchnahme von VE



Quelle: 2009 bis 2016 eigene Berechnung, 2017 und 2018 HR.

- 45 Im StHpl. 2019/2020 sind VE im Umfang von 3,2 Mrd. € für 2019 und 3,0 Mrd. € für 2020 veranschlagt. Auf der Grundlage der Soll-VE 2020, die der Nachtragshaushalt 2020 nicht änderte, ergeben sich zusammen mit den Vorbelastungen aus VE früherer Haushaltsjahre mögliche Gesamtbindungen ab 2021 von 5,4 Mrd. €. Vorbelastung ab 2021 von 5,4 Mrd. € nach dem Stand der Haushaltsplanung
- 46 Für die VE gilt, wie auch für die Ausgaben des Landes, der Grundsatz der Notwendigkeit gem. § 6 Abs. 1 SäHO. Bleiben die Inanspruchnahmen über mehrere Haushaltsperioden hinweg weit unter dem Ermächtigungsrahmen zurück, so deutet dies auf eine zu geringe Ausrichtung am voraussichtlichen Bedarf hin.
- 47 Die VE sollen die Vorbelastungen künftiger Haushalte durch Rechtsverpflichtungen anzeigen. Dies ist besonders wichtig, wenn sich die haushaltswirtschaftlichen Grundlagen tiefgreifend verändern, wie dies ab 2020 aufgrund der Sonderbelastungen durch die COVID-19-Pandemie der Fall ist.
- 48 Die VE können die ihnen zgedachte Aufgabe nur erfüllen, wenn die Veranschlagungsweise solide ist und die zuständigen Stellen bei der Haushaltsaufstellung eine sorgfältige Ermittlung des benötigten Verpflichtungsrahmens vornehmen.
- 4.7 Bewilligung von über- und außerplanmäßigen sowie zusätzlichen Haushaltsmitteln**
- 49 Das SMF kann nach § 37 SäHO in üpl. und apl. Ausgaben einwilligen. Bei → **üpl. und apl. Ausgaben** handelt es sich um Abweichungen vom Haushaltsplan, die innerhalb desselben Einzelplans, möglichst durch Einsparung bei anderen gleichartigen Ausgaben, auszugleichen sind. Ausgaben sind üpl., wenn sie den Ansatz bei einer im Haushaltsplan enthaltenen Zweckbestimmung überschreiten und apl., wenn der Haushaltsplan keine Zweckbestimmung enthält.
- 50 Üpl. und apl. Ausgaben sind dem Landtag halbjährlich, bei mehr als 5 Mio. € im Einzelfall unverzüglich, zur Genehmigung vorzulegen (§ 37 Abs. 4 SäHO i. V. m. § 4 Abs. 1 HG 2017/2018).
- 51 Das Haushaltsgesetz räumt dem SMF eine weitere Möglichkeit zur Gestattung von Ansatzüberschreitungen ein.

Drastischer Anstieg um fast das 40-fache zu den Vorjahresergebnissen

- 52 Das SMF kann → **zusätzlichen Ausgaben** einschließlich Kofinanzierungsmitteln gem. § 10 Abs. 1 HG 2017/2018 zustimmen und erforderliche Deckungsfähigkeiten zulassen, wenn hierfür im laufenden Haushalt nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.
- 53 Im Hj. 2018 bewilligte das SMF üpl. Ausgaben i. H. v. 589.774.096,57 € und apl. Ausgaben i. H. v. 792.485.241,52 € sowie zusätzliche Ausgaben i. H. v. 60.216.095,30 €. Die Vorjahreswerte lagen mit 12.196.959,45 € bei den üpl. Ausgaben, 19.026.216,00 € bei den apl. Ausgaben und 5.086.498,23 € bei den zusätzlichen Ausgaben erheblich darunter.
- 54 Der Unterschied beträgt rd. 1,41 Mrd. €.
- 55 Die Bewilligungen von üpl., apl. und zusätzlichen Ausgaben für das Hj. 2018 verteilen sich auf die Einzelpläne wie folgt.

Übersicht 5: Verteilung der Bewilligungen des SMF auf die Epl.

Epl.	bewilligte üpl. Ausgaben	bewilligte apl. Ausgaben	bewilligte zusätzliche Ausgaben	Gesamt
in €				
01	0,00	0,00	0,00	0,00
02	91.200,00	0,00	0,00	91.200,00
03	4.729.932,05	5.144.616,00	2.000.604,03	11.875.152,08
04	0,00	0,00	0,00	0,00
05	19.639.568,96	3.732.100,00	243.124,00	23.614.792,96
06	87.000,00	3.000,00	0,00	90.000,00
07	3.212.175,82	702.631.000,00	25.000,00	705.868.175,82
08	3.541.576,37	1.539.220,00	4.444.224,00	9.525.020,37
09	7.805.000,00	39.622.905,52	53.503.143,27	100.931.048,79
11	155.000,00	0,00	0,00	155.000,00
12	512.643,37	5.200.000,00	0,00	5.712.643,37
13	0,00	0,00	0,00	0,00
14	0,00	4.612.400,00	0,00	4.612.400,00
15	550.000.000,00	30.000.000,00	0,00	580.000.000,00
Gesamt	589.774.096,57	792.485.241,52	60.216.095,30	1.442.475.433,39

Quelle: 2018 HR.

- 56 Die höchsten üpl. Ausgaben bewilligte das SMF im Hj. 2018 vor allem in den Epl. 05, 09 und 15 mit einem Anteil von insgesamt rd. 98 % am Gesamtumfang. Dabei handelt es sich im Epl. 05 allein mit rd. 17,9 Mio. € um Mehrausgaben für Zuschüsse nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft. Die Einsparung dafür sollte ausschließlich im Gesamthaushalt erfolgen. Im Epl. 15 ließ das SMF Mehrausgaben i. H. v. 550 Mio. € für die Zuführungen an den Zukunftssicherungsfonds Sachsen zu – bei einer Einsparung i. H. v. 365 Mio. € aus dem Epl. 15 und dem Rest aus dem Gesamthaushalt.
- 57 Die apl. Ausgaben bewilligte das SMF im Hj. 2018 mit rd. 97 % hauptsächlich in den Epl. 07, 09 und 15. Dabei betrafen die Mehrausgaben im Epl. 07 überwiegend die Zuführungen von 700 Mio. € an den „Breitbandfonds Sachsen“. Die Einsparungen waren im Epl. 07 und im Gesamthaushalt vorgesehen. Epl. 09 leistete eine Zuführung an das Sondervermögen „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst“ i. H. v. rd. 39 Mio. €, die im Gesamthaushalt eingespart werden sollte.
- 58 Im Epl. 15 ließ das SMF Mehrausgaben i. H. v. rd. 30 Mio. € für pauschale Zuweisungen an Kommunen zur Stärkung des ländlichen Raumes zu. Die Einsparungen erfolgten aus dem Gesamthaushalt.

59 Zusätzliche Ausgaben an landwirtschaftliche Unternehmen bewilligte das SMF zu 89 % im Epl. 09 aufgrund zusätzlicher Einnahmen u. a. im Zusammenhang mit der Bewältigung der Folgen der Dürre 2018.

4.7.1 Ordnungsmäßigkeit der Einwilligungen

60 Die üpl. und apl. Ausgaben und VE bedürfen einer Einwilligung durch das SMF. Sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Dieses Notbewilligungsrecht beruht auf Art. 96 Verfassung des Freistaates Sachsen i. V. m. §§ 37, 38 SäHO. Unabweisbar ist ein Bedürfnis, wenn die vorgesehene Ausgabe sachlich unbedingt notwendig und zugleich zeitlich unaufschiebbar ist; vgl. BVerfG, Urteil vom 25.05.1977, Az. 2 BvE 1/74.

61 Die Voraussetzungen für ein unvorhergesehenes Bedürfnis und für die Unabweisbarkeit (in zeitlicher und sachlicher Hinsicht) haben die obersten Dienstbehörden im Antrag darzulegen und das SMF hat deren Vorliegen zu prüfen. Da das Notbewilligungsrecht des SMF gegenüber dem Etatbewilligungsrecht des SLT nur nachrangig gilt, ist dabei ein strenger Maßstab anzulegen.

Bewilligung von üpl./apl. Mitteln nur nach strengem Maßstab zulässig

62 Der SRH hat aus den in der HR für die Epl. 03, 07, 08, 09 und 15 verzeichneten Einwilligungen des SMF zu Anträgen auf üpl./apl. Ausgaben und VE eine Stichprobe vertieft geprüft. Die Feststellungen des SRH zu einigen der betrachteten Fälle mit Gesamtvolumen von rd. 1,3 Mrd. € (6,25 % an Istaussgaben 2018) sind nachstehend aufgeführt.

Übersicht 6: Feststellung zu Einwilligungen des SMF in Anträge auf üpl. oder apl. Ausgaben und üpl. VE

Kap. Tit. üpl./ apl. Ausgaben	Zweck	Einwilligung SMF		Feststellung SRH
		Datum	Betrag in €	
03 19 633 03 apl.	Zuwendungen an Gemeinden zur Förderung der Freiwilligen Feuerwehr	04.04.2018	2.150.000	Unvorhergesehenes Bedürfnis und Unaufschiebbarkeit nicht ausreichend belegt. Demografischer Wandel und Abwärtstrend bei den Mitgliedszahlen der Feuerwehr dem SMI seit Längerem bekannt.
03 19 633 04 apl.	Zuwendungen an Gemeinden zur Förderung des Erwerbs des Führerscheins C oder CE durch Angehörige ihrer Freiwilligen Feuerwehr	04.04.2018	800.000	Unvorhergesehenes Bedürfnis und Unaufschiebbarkeit nicht ausreichend belegt. Demografischer Wandel und Abwärtstrend bei den Mitgliedszahlen der Feuerwehr dem SMI seit Längerem bekannt.
03 19 681 01 üpl.	Jubiläumszuwendungen an Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehr	03.04.2018	200.000	Unvorhergesehenes Bedürfnis und Unaufschiebbarkeit nicht ausreichend belegt. Demografischer Wandel und Abwärtstrend bei den Mitgliedszahlen dem SMI seit Längerem bekannt. Inanspruchnahme von 17,5 % der bewilligten Ausgaben ist Zeichen für mangelnde Eilbedürftigkeit.
07 03 884 02 apl.	Zuführungen an das Sondervermögen "Breitbandfonds Sachsen"	07.12.2018	700.000.000	Zum Vorliegen der Voraussetzungen der Unvorhergesehenheit und Unabweisbarkeit bei Zuführungen an Sondervermögen s. u. Pkt. 4.7.1, Tz. 68 ff. (sinngemäß) und Pkt. 4.7.2, Tz. 72 ff. In 2018 beliefen sich die Ausgaben aus dem Fonds auf lediglich 2,3 Mio. €.
08 10 684 54 üpl.	Zuschüsse für Projekte nach dem Landesprogramm „Welt-offenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“	22.06.2018	500.000	Angaben im Antrag sind unzureichend, um die Unabweisbarkeit in zeitlicher und sachlicher Hinsicht prüfen zu können. Deckungsfähigkeiten hat SMS nicht ausreichend im Vorfeld geprüft. Mittel wurden nicht abgerufen, ein Indiz für mangelnde Eilbedürftigkeit.
08 10 685 55 apl.	Zuschüsse für die Förderung berufsbezogener Grundbildung nicht mehr schulpflichtiger Flüchtlinge	03.07.2018	1.280.000	Angaben zur zeitlichen und sachlichen Unabweisbarkeit im Antrag allgemein gehalten. Kein Mittelabruf 2018 als ein weiteres Anzeichen für die fehlende Eilbedürftigkeit. Die Verschiebung der Ausgaben in 2019 hatte keine schwerwiegenden Folgen.
09 02 534 51 üpl.	Dienstleistungen Dritter (Ausgaben für landesübergreifende Arbeitsprogramme und -kreise)	15.02.2018	160.000	Angaben in Anträgen allgemeiner Natur, schwerwiegende Folgen des zeitlichen Zuwartens nicht erläutert. Freiwillige Verschiebung der Maßnahme nach 2019 ist ein Indiz für mangelnde Dringlichkeit.
09 03 547 61 üpl.	Ausgaben für Ideenwettbewerb	28.06.2018	106.000	Zeitliche Dringlichkeit und zwingende sachliche Unabweisbarkeit sind aus dem Antrag nicht ersichtlich.
09 03 634 01 apl.	Zuführung an das Sondervermögen "Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst"	07.12.2018	39.432.000	Zum Vorliegen der Voraussetzungen der Unvorhergesehenheit und Unabweisbarkeit bei Zuführungen an Sondervermögen s. u. Pkt. 4.7.1, Tz. 64 ff.
15 03 916 02 üpl.	Zuführungen an das Sondervermögen "Zukunftssicherungsfonds Sachsen"	05.12.2018	550.000.000	Zum Vorliegen der Voraussetzungen der Unvorhergesehenheit und Unabweisbarkeit bei Zuführungen an Sondervermögen s. u. Pkt. 4.7.2, Tz. 72 ff.
	Gesamt üpl. / apl. Ausgaben		1.294.468.000	
VE				
09 03 632 02 üpl.	Zuweisungen für gemeinsame Forschungseinrichtungen in anderen Bundesländern	10.12.2018	16.600	Zeitliche Dringlichkeit und zwingende sachliche Unabweisbarkeit sind aus dem Antrag nicht ersichtlich.
09 12 518 02 üpl.	Mieten und Pachten für Maschinen, Fahrzeuge und Geräte	13.03.2018	300.700	Verpflichtung für laufende Geschäfte, vgl. Nr. 4 der VwV zu § 38 SäHO, üpl. VE war nicht notwendig.
	Gesamt üpl. VE		317.300	

63 Im Wesentlichen hat der SRH bei dieser Prüfung Folgendes festgestellt:

Unvorhergesehenes Bedürfnis und Unabweisbarkeit der Ausgaben/VE in den üpl./apl. Anträgen der Ressorts nicht ausreichend begründet

- Die Angaben in den Anträgen der Ressorts waren nicht ausreichend oder schwer nachvollziehbar, um das Vorliegen des unvorhergesehenen Bedürfnisses und der Unabweisbarkeit objektiv bestätigen und prüfen zu können.
- Das SMF hat die Einwilligungen erteilt, ohne in vielen der oben aufgeführten Fälle weitere Unterlagen zur Prüfung der o. g. Voraussetzungen anzufordern. Damit waren die Prüfungen des SMF unzureichend und pflichtwidrig.

- In der überwiegenden Anzahl der vertieft geprüften Fälle hätte das SMF die Einwilligung nicht erteilen dürfen, da die Tatbestandsvoraussetzungen der Unvorhersehbarkeit und Unabweisbarkeit nicht vorlagen.
- Bei den sonst cursorisch geprüften weiteren Fällen bestanden ebenfalls Zweifel am Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen.

64 Am folgenden Beispiel werden grundsätzliche Probleme bei der Errichtung von Sondervermögen und bei der Mittelausstattung durch üpl./apl. Ausgaben deutlich: Am 14.12.2018 hat der SLT das Sondervermögen „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst“ durch Gesetz errichtet.¹ Ihm hat das SMUL 2018 aus dem Staatshaushalt 39.432 T€ zugeführt. Eine weitere Zuführung i. H. v. 51.927 T€ wurde 2019 vollzogen.²

65 Die Voraussetzung für die Errichtung eines Sondervermögens lag nicht vor, da eine Veranschlagung und Abwicklung innerhalb des Staatshaushaltsplans möglich und geboten gewesen wäre. In den Haushaltsplänen 2018 bis 2020 waren Haushaltsstellen für Zuschüsse an den Staatsbetrieb Sachsenforst (Kap. 09 23) sowie für Zuwendungen an Privat- und Körperschaftswald-Besitzer (Kap. 09 04) ausgewiesen. Insbesondere ist nicht erkennbar, dass das Sondervermögen der Erfüllung einzelner, begrenzter Aufgaben des Landes dient und die Aufgaben so spezifisch sind, dass eine organisatorische und finanzielle Trennung vom Staatshaushalt geboten war (§ 26 Abs. 3 SÄHO, Nr. 2.1 der VwV zu § 26 SÄHO).

Die Voraussetzung für die Errichtung eines Sondervermögens lag nicht vor

66 Durch die Finanzierung gleicher Aufgaben sowohl aus dem Staatshaushalt als auch aus dem Sondervermögen war zudem nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, in welchem Umfang der Freistaat Sachsen jeweils den Staatsbetrieb Sachsenforst und die Privat- und Körperschaftswaldbesitzer bei der Bewältigung von Schäden aufgrund der Extremwetterereignisse unterstützt.

67 Infolgedessen wurde von den Haushaltsgrundsätzen der Haushaltseinheit und -vollständigkeit, der Gesamtdeckung, der Haushaltsklarheit, der Jährlichkeit sowie vom Fälligkeitsprinzip (Art. 93, 94 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen, §§ 2, 6, 11, 17 Abs. 1 S. 1, 80 SÄHO) abgewichen, wodurch eine erhebliche Intransparenz der Mittelbereitstellung und Mittelbewirtschaftung sowie der Jahresrechnung entstand.

Haushaltsgrundsätze wurden nicht beachtet

68 Für die apl. Ausgabe lagen die Voraussetzungen von § 37 Abs. 1 SÄHO nach der Begründung zum Antrag nicht vor. Die mit dem Errichtungsgesetz begründete zeitliche Unabweisbarkeit bestand nicht, da das Errichtungsgesetz zum Zeitpunkt des Antrags und der unter einer aufschiebenden Bedingung stehenden Einwilligung in die apl. Ausgabe noch nicht erlassen war. Zum anderen sollte das SMUL die Mittel erst 2019 und 2020 verwenden, sodass eine Veranschlagung im StHpl. 2019/2020 ausreichend und möglich gewesen wäre.

69 Dem SRH ist ferner aufgefallen, dass die Veranschlagung der Mittel in den geprüften Fällen (Übersicht 6) teilweise wenig vorausschauend und fundiert war. Hier spiegelt sich auch die Zeitproblematik des Zweijahreshaushaltes wieder.

70 Die Voraussetzungen für die Ausübung des Notbewilligungsrechts sind stets streng zu prüfen. Reichen die Angaben der obersten Dienstbehörde nicht aus, sind Auskünfte einzuholen und Unterlagen anzufordern. Im Zweifel ist der Antrag abzulehnen.

¹ Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst“ (Errichtungsgesetz) vom 14.12.2018 (SächsGVBl. S. 782, 793).

² Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst“ vom 10.06.2020 (SächsGVBl. S. 283).

93 % der bewilligten üpl./apl. Ausgaben im Hj. 2018 entfielen auf Zuführungen an Sondervermögen

- 71 Der SRH empfiehlt zu untersuchen, ob ergänzende Pflichtangaben in den Antragsvordrucken zur Unterstützung des Entscheidungsprozesses über Anträge auf üpl. und apl. Ausgaben sowie VE geboten sind.

4.7.2 Notbewilligungsrecht und Zuführungen an Sondervermögen

- 72 Der größte Anteil am Volumen der bewilligten üpl./apl. Ausgaben im Hj. 2018 entfällt auf Zuführungen an Sondervermögen „Breitbandfonds Sachsen“ (700 Mio. €), „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ (550 Mio. €) und „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst“ (39 Mio. €). Alle erfolgten Ende Dezember 2018; s. o. Pkt. 4.7.1, Übersicht 6.
- 73 Die Zuführungen waren im Haushalt für 2018 nicht eingeplant. Das am 14.12.2018 beschlossene Haushaltsbegleitgesetz (HBG) 2019/2020 ordnete jedoch an, dass diese Maßnahmen noch im Hj. 2018 auszuführen waren. Dies stellte die Staatsregierung vor die Aufgabe, der gesetzlichen Regelung des HBG 2019/2020 nachzukommen. Eine mit dem Haushaltsrecht vereinbare Lösung für diese Aufgabe bestand jedoch nicht.
- 74 Das SMF bewilligte üpl. und apl. Ausgaben und buchte 1,289 Mrd. € zulasten des Abschlusses 2018 aus.
- 75 Für die Ausübung des Notbewilligungsrechtes fehlte es u. a. am Vorliegen der Voraussetzung der Unabweisbarkeit in zeitlicher Hinsicht.
- 76 Die Zuführungen an die Sondervermögen dienten nicht zur Erfüllung dringender staatlicher Aufgaben. Es handelte sich nur um Buchungsvorgänge innerhalb des Staatsvermögens, ohne dass Geld ausgezahlt und damit zur staatlichen Aufgabenerfüllung eingesetzt werden sollte.
- 77 Unabweisbar ist ein Bedürfnis gem. VwV zu § 37 Abs. 1 SäHO in zeitlicher Hinsicht außerdem dann nicht, wenn die Ausgaben bis zum nächsten Haushaltsplan oder des nächsten Nachtragshaushalts zurückgestellt werden können.
- 78 Die Durchführung dieser Buchungsvorgänge hatte das Parlament im HBG 2019/2020 zwar veranlasst. Sie hätten aber korrekterweise in den parallel zum HBG 2019/2020 vorgelegten Entwurf des StHpl. 2019/2020 aufgenommen werden können.
- 79 Von Bedeutung ist dabei, dass sich im Hj. 2018 gegenüber dem Soll Mehreinnahmen abzeichneten, die schließlich 1,853 Mrd. € erreichten (HR 2018, Band 1, Seite 19). Die Zuführungen an die Sondervermögen stellten sich in der Haushaltsrechnung als Istaussgaben von 1,289 Mrd. € dar, die ohne die Buchungen das kassenmäßige Jahresergebnis von 97,1 Mio. € (oben Pkt. 4.1, Tz. 10) entsprechend erhöht hätten. Die Mehreinnahmen hätte das SMF anschließend nach § 25 Abs. 2 SäHO zur Schuldentilgung oder für Zuführungen an Rücklagen verwenden müssen. Ein danach noch verbleibender Überschuss wäre im Abschluss des Haushalts auszuweisen und in den nächsten Haushaltsplan einzustellen gewesen.
- 80 Der SRH gibt zu bedenken, dass die Zuführungen an die Sondervermögen das Ergebnis der Rechnungslegung massiv veränderten. Den Zuführungen fehlte es dabei an einer ausreichenden Grundlage im Haushaltsplan und für die Ausübung des Notbewilligungsrechts lagen die Voraussetzungen nicht vor.
- 81 Es wird letztlich Sache des Parlaments sein, über die Eingriffe des SMF in den Haushalt 2018 abschließend mit dem Entlastungsbeschluss zu befinden.

82 Bezüglich des Sondervermögens „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ wird auf weitere Ausführungen im Beitrag Nr. 2, Pkt. 8.3, Tz. 136 ff. und zum Sondervermögen „Garantiefonds“ auf den Beitrag Nr. 5, Pkt. 5.2.1, Tz. 19 ff. verwiesen. Das SMF vertritt zu den vorstehenden Bemerkungen eine andere Auffassung als der SRH. Der Diskussionsstand ist unten in Pkt. 6. Tz. 102 ff. dargestellt.

4.8 Mehrausgaben ohne Bewilligung

83 Für Mehrausgaben von 66.901,69 € lag weder eine Ermächtigung durch den Haushaltsplan noch die Einwilligung des SMF in üpl. oder apl. Ausgaben vor; vgl. HR 2018, Band 1, Seite 252, unter „Anmerkungen zur HR 2018“.

84 Die noch abschließend zu bewilligenden Haushaltsüberschreitungen betrafen folgende Haushaltsstellen:

- Kap. 04 02 Tit. 422 06 mit 6.155,00 €
- Kap. 05 53 Tit. 547 52 mit 2.375,56 €
- Kap. 06 02 Tit. 422 06 mit 15.497,57 €
- Kap. 07 04 Tit. 428 04 mit 7.120,39 €
- Kap. 08 05 Tit. 686 57 mit 35.403,17 € und
- Kap. 13 01 Tit. 422 06 mit 350,00 €.

85 Entsprechende Einsparungen erfolgten in den jeweiligen Epl.

4.9 Umschichtungen und Verstärkungen

Aus dem Haushaltsgesetz

86 Das SMF ist gem. § 10 Abs. 4 HG 2017/2018 ermächtigt, im Einvernehmen mit den betroffenen Ressorts Ausgaben und VE für Investitionen umzuschichten sowie Ansätze für Investitionsausgaben durch Einsparungen bei den laufenden Ausgaben im Einzelplan oder durch Deckung im Gesamthaushalt zu verstärken. Umschichtungen und Verstärkungen über 10 Mio. € im Einzelfall bedürfen der Einwilligung des HFA.

Umschichtungen und Verstärkungen bewirken Soll-Veränderungen

87 Insgesamt hat das SMF im Hj. 2018 Umschichtungen und Verstärkungen bei Ausgaben i. H. v. rd. 264 Mio. € (im Vorjahr rd. 179 Mio. €) bewilligt. Diese betrafen mit rd. 134 Mio. € (50,7 %) überwiegend den Epl. 07. Davon entfielen allein rd. 91 Mio. € auf die Förderung des kommunalen Straßen- und Brückenbaus aus Kap. 07 06 Tit. 883 15.

Übersicht 7: Umschichtungen und Verstärkungen

Epl.	Haushaltsbetrag aufnehmende Tit. in €	Umschichtung / Verstärkung in €	Anteil an Gesamt in %	Einsparung im Gesamthaushalt in €	Epl.
03	68.679.000	40.873.800	15,5	39.000.000	1.873.800
04	405.000	402.700	0,2		402.700
05	169.500	815.465	0,3		815.465
06	229.000	285.950	0,1		285.950
07	89.480.900	133.948.129	50,7	129.641.300	4.306.829
08	7.055.800	879.500	0,3	400.000	479.500
09	35.481.400	13.807.400	5,2	11.454.133	2.353.267
12	51.238.200	42.715.776	16,2	42.715.776	
15	0	30.400.000	11,5	30.000.000	400.000
Gesamt	252.738.800	264.128.720	100,0	253.211.209	10.917.511

Quelle: 2018 HR.

96 % der Ausgaben für Umschichtung/Verstärkung gehen zulasten des Gesamthaushaltes

88 Die Einsparungen für Umschichtungen und Verstärkungen erfolgten zu rd. 96 % zulasten des Gesamthaushaltes. Der größte Betrag entfällt dabei auf den Epl. 07. Dieses Ressort erbringt nur 3,2 % der Einsparungen aus eigenen Mitteln.

89 Das SMF stimmte im Jahr 2018 außerdem Umschichtungen von VE i. H. v. rd. 191 Mio. € (im Vorjahr rd. 28 Mio. €) zu, darunter rd. 178,9 Mio. € für den Epl. 07 und rd. 10,1 Mio. € für den Epl. 08. Die entsprechenden Einsparungen erfolgten titelkonkret.

Aus dem Kap. 15 03

90 Neben der Verstärkungsmöglichkeit aus § 10 Abs. 4 HG 2017/2018 waren Verstärkungsmittel im Kap. 15 03 i. H. v. 256.952.094 € einschließlich AR aus dem Vorjahr für etwaige notwendige Mehrbedarfe des Hj. 2018 vorgesehen und i. H. v. rd. 108.498.261 € (42 %) in Anspruch genommen.

91 Die Mittel sind auf Verstärkungstiteln ausgebracht. Die Ausgebeermächtigungen stehen per Haushaltsvermerk anderen Haushaltsstellen zur Deckung von Mehrausgaben zur Verfügung. Der buchmäßige Nachweis erfolgt dementsprechend bei den Titeln, welchen die Verstärkung zugewiesen wird.

5 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahme

92 Die Aufnahme von Krediten sowie jede Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Jahren führen können, bedürfen gem. Art. 95 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen einer Ermächtigung durch Gesetz.

93 Für das Hj. 2018 enthielt das HG 2017/2018 gem. § 2 Abs. 1 keine Ermächtigung zur Aufnahme von Nettokrediten zur Deckung von Ausgaben. Eine Sonderkreditermächtigung aus § 2 Abs. 4 HG 2017/2018 hat das SMF nicht in Anspruch genommen.

Schuldenbremse: keine Kreditermächtigung bei guter Konjunktur

94 Seit 01.01.2014 sieht die Verfassung des Freistaates Sachsen vor, dass der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Eine Neuverschuldung ist nur noch bei Naturkatastrophen und Notsituationen sowie konjunkturbedingten starken Einnahmerückgängen zulässig. Dies gilt gem. Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen, wenn die Steuereinnahmen eines Haushalts die Normallage um mindestens 3 % unterschreiten.

95 Die → Normallage entspricht den durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen 4 Jahre.

96 Die Normallage für das jeweilige Haushaltsjahr wird im HG festgesetzt (§ 18 Abs. 3 SäHO). Sie betrug für das Hj. 2018 12,883 Mrd. € (§ 2 Abs. 2 HG 2017/2018).

97 Diese Kreditaufnahmeermächtigung wird ferner nur wirksam, wenn die Normallage um mindestens 3 % unterschritten wird. Für 2018 ergab sich damit ein Grenzwert von 12,497 Mrd. €.

98 Die Steuer- und steuerinduzierten Einnahmen lagen für das Hj. 2018 im Ist mit 14,8 Mrd. € weit über dem genannten Grenzwert. Die Einnahmen hätten um 2,3 Mrd. € geringer ausfallen müssen, um eine Kreditaufnahme zu erlauben.

99 Zu den Kreditermächtigungen gem. § 18 Abs. 10 SäHO i. V. m. § 2 Abs. 5 HG 2017/2018 i. H. v. 7.473,7 Mio. € sowie gem. § 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2017/2018 i. H. v. 1.894,6 Mio. € teilte das SMF am 31.03.2020

schriftlich mit, dass es diese nicht in Anspruch genommen habe. Der Freistaat Sachsen hat im Hj. 2018 keine neuen Schulden auf dem Kreditmarkt aufgenommen, sondern verminderte diese um 1.192,7 Mio. €; vgl. Beitrag Nr. 2, Pkt. 6.1, Tz. 34 ff. und Beitrag Nr. 5, Pkt. 7, Tz. 36.

- 100 Nach Tilgung der Schuldscheindarlehen und Ablösung der Landesschatzanweisungen im genannten Umfang bestehen noch Rückzahlungsverpflichtungen aus Kapitalmarktschulden i. H. v. 3.426,6 Mio. €. Ferner bleiben Kreditermächtigungen in den Büchern stehen. Diese stammen aus früheren Haushaltsgesetzen, waren für Haushaltskredite in Anspruch genommen und sind infolge von Tilgungen wieder frei geworden.
- 101 Im Saldo - Abgang von Kreditmarktschulden von 1.192,7 Mio. € und Erhöhung gebuchter Kreditermächtigungen von 1.117,7 Mio. € (vgl. Beitrag 2, Pkt. 6.1, Tz. 40 ff. und Pkt. 11.2, Tz. 209 ff.) - ergab sich im Hj. 2018 die Nettokreditaufnahme i. H. v. - 75,0 Mio. €.

6 Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen

6.1 Zur Ordnungsmäßigkeit der Einwilligung in die üpl. und apl. Zuführungen an Sondervermögen, Pkt. 4.7.1 f., Tz. 60 ff.

6.1.1 Stellungnahme des SMF

- 102 Das SMF schildert in seiner Stellungnahme den Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens zum Erlass des HBG 2019/2020 ausführlich. Weiterhin trägt es zur Zweckdienlichkeit des Sondervermögens „Breitbandfonds Sachsen“ und des Sondervermögens „Beseitigung der Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst“ vor.
- 103 Das Ministerium äußert sich zur Rechtmäßigkeit der apl. Zuführungen an den „Breitbandfonds Sachsen“ und an das Sondervermögen „Beseitigung der Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst“ im Einzelnen und stellt seine Auffassung zur Ausübung des Notbewilligungsrechts bei Zuführungen an Sondervermögen im Allgemeinen dar.
- 104 Bei den Sondervermögen „Breitbandfonds Sachsen“ und „Beseitigung der Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst“ habe gem. Art. 25 HBG 2019/2020 in Verbindung mit den Gesetzen über die Errichtung der Sondervermögen eine gesetzliche Rechtsverpflichtung bestanden, den neuen Sondervermögen die genannten Beträge aus dem Staatshaushalt zuzuführen.
- 105 Allgemein führt das SMF zu den apl. Zuführungen aus, dass deren Ziel nicht die Verringerung des Jahresüberschusses/des Haushaltsausgleichs gewesen sei, sondern die Sicherstellung der Deckung wichtiger künftiger Ausgaben. Die Betrachtung des SRH hinsichtlich § 25 Abs. 2 SäHO zur Verwendung des Haushaltsüberschusses, welcher sich ohne die Zuführungen an die Sondervermögen ergeben hätte, wären insofern theoretischer Natur.

6.1.2 Schlussbemerkung des SRH

- 106 Die Ausführungen des SMF zum Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens und zur Rechtmäßigkeit der Ausübung des Notbewilligungsrechts sind nicht überzeugend. Das Ministerium bleibt weiterhin eine Begründung für die sachliche und zeitliche Unabweisbarkeit der Zuführungen an die Sondervermögen schuldig.
- 107 Nach den Darlegungen in der Stellungnahme mag zwar eine Zweckmäßigkeit der Umbuchungen in die Sondervermögen zu erkennen gewesen sein. Eine bloße Zweckmäßigkeit einer Ausgabe, die hier auch nur mittelbar über eine Zweckmäßigkeit des Sondervermögens als solchem her-

geleitet ist, genügt jedoch für die Ausübung des Notbewilligungsrechts nicht.

- 108 Auch die allgemeinen Darlegungen des SMF zeigen, dass eine Eilbedürftigkeit nicht gegeben war, da das Ziel der Umbuchungen die „Sicherstellung wichtiger künftiger Ausgaben“ gewesen sein soll.
- 109 Die Mittelverwendung für das Sondervermögen „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst“ war von Anfang an erst ab 2019 beabsichtigt, sodass eine Zurückstellung bis ins nächste Hj. 2019 keine negativen Auswirkungen gehabt hätte. Aus dem Sondervermögen „Breitbandfonds Sachsen“ wurden im Hj. 2018 lediglich 2,3 Mio. € und im Hj. 2019 5,4 Mio. € ausgegeben, sodass für eine Zuführung i. H. v. 700 Mio. € Ende Dezember 2018 kein Bedarf bestand. Die vom SLT mit den genannten Gesetzen geschaffene Rechtsverpflichtung begründete keine Ansprüche Dritter, sondern bestand als interne rechtliche Bindung von Organen innerhalb der eigenen juristischen Person. Insofern war der Sachverhalt alles andere als dringend.
- 110 Die Voraussetzungen des Notbewilligungsrechts sind in der Verfassung verankert. Diese Bestimmungen sind auch für die vom SMF angeführte Genehmigung durch den SLT maßgeblich. Der SRH sieht in **Zusammenchau mit den apl. und üpl. Zuführungen an Sondervermögen gegen Ende des Hj. 2018 (Pkt. 4.7.2, Tz. 72 ff.) eine besondere abschließende Würdigung durch das Parlament für geboten an**, da die besagten Vorgänge das Jahresergebnis des Sächsischen Staatshaushaltes insgesamt in beträchtlichem Umfang veränderten.