



SÄCHSISCHER
RECHNUNGSHOF

B e r a t e n d e Ä u ß e r u n g

Transparenz, Haushaltsflexibilisierung,
Budgetrecht

- Schritte zu einer neuen
Haushaltswirtschaft -

Transparenz, Haushaltsflexibilisierung, Budgetrecht

- Schritte zu einer neuen
Haushaltswirtschaft -

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstr. 3
04328 Leipzig

Postfach 10 10 50
04010 Leipzig

Telefon: 03 41/2 55 - 60 00
Fax: 03 41/2 55 - 61 20

E-Mail* : poststelle@srh.sachsen.de
Internet: www.rechnungshof.sachsen.de

* Kein Zugang für elektronisch signierte sowie verschlüsselte elektronische Dokumente.

Inhaltsverzeichnis

A	Vorbemerkungen	7
B	Haushaltsplanung und Haushaltsgrundsätze	7
C	Ergebnisse der Prüfungen mit Folgerungen	12
D	Zusammenfassende Empfehlungen	27
E	Fazit	28
F	Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen	30

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AbwAG	Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz
apl.	außerplanmäßig
Art.	Artikel
DBestHG	Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsgesetz
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
Hj.	Haushaltsjahr
Kap.	Kapitel
NSM	Neues Steuerungsmodell
SächsFAG	Sächsisches Finanzausgleichsgesetz
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SRH	Sächsischer Rechnungshof
Tit.	Titel
Tit.Gr.	Titelgruppe
TU Dresden	Technische Universität Dresden
üpl.	überplanmäßig
VwV	Verwaltungsvorschrift
VwV-HS Sachsen	VwV des SMF zur Haushaltssystematik des Freistaates Sachsen
VwV-HWiF	VwV des SMF zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
VwV-NSM	VwV der Sächsischen Regierung zur koordinierten Einführung des neuen Steuerungsmodells in der Sächsischen Staatsverwaltung
VwV-SäHO	Verwaltungsvorschrift des SMF zur Sächsischen Haushaltsordnung

A Vorbemerkungen

Nach § 90 SÄHO erstreckt sich die Prüfung des SRH auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze. Dabei ist u. a. zu prüfen, ob das Haushaltsgesetz und der Haushaltsplan eingehalten worden sind und die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sowie die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung ordnungsgemäß aufgestellt sind.

Die Erfahrungen des SRH in den letzten Jahren haben gezeigt, dass die Transparenz des Staatshaushaltsplans zunehmend verloren geht und damit die Prüfbarkeit der Haushaltsrechnung deutlich beeinträchtigt wird.

Die aufgrund der aktuellen finanzwirtschaftlichen Situation erforderlichen Umgestaltungen des Staatshaushaltes dürfen sich aus Sicht des SRH nicht allein auf Einsparmaßnahmen beschränken. Vielmehr sollte die Chance genutzt werden, eine neue Generation des Staatshaushaltes zu schaffen, mit der die Steuerung und Kontrolle der knapper werdenden Mittel gewährleistet werden kann. Nachfolgende Ausführungen sollten deshalb spätestens mit dem Haushalt 2013/2014 beachtet und umgesetzt werden.

B Haushaltsplanung und Haushaltsgrundsätze

Der Haushaltsplan bildet das politische Programm für die Planungsperiode in Haushaltszahlen ab. Er ist Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung (§ 2 Satz 2 SÄHO). Die Festlegungen im Haushaltsplan stellen für die ausführende Verwaltung einen verbindlichen Ermächtigungsrahmen dar. Aber auch die sorgfältigste Haushaltsplanung kann unerwartete Entwicklungen nicht verhindern. Zu diesem Zweck sieht das Haushaltsrecht ein so genanntes Notbewilligungsrecht des SMF vor, wonach unter strengen Voraussetzungen apl./üpl. Ausgaben geleistet und Verpflichtungen eingegangen werden dürfen (§ 37 SÄHO).

Darüber hinaus erfordert die Einbindung der öffentlichen Haushalte in globale Prozesse und föderale Finanzbeziehungen eine Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs. Der ursprüngliche Zweck des kameralen Staatshaushaltes, nachzuweisen, dass dieser durch das Parlament gegebene Ermächtigungsrahmen in Hinblick auf Zweckbestimmung und Ausgabenobergrenzen eingehalten wurde, ist heute kaum mehr erfüllbar.

Aus diesem Grund wurden mit dem Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern vom 22.12.1997 erweiterte Möglichkeiten des flexiblen Haushaltsvollzugs, z. B. der Deckungsfähigkeiten, Übertragbarkeiten und der Lockerung der Gesamtdeckung

geschaffen. **Die alleinige Entscheidungs- und Feststellungskompetenz des Landtags für den Staatshaushaltplan bleibt gleichwohl unangetastet. Damit obliegt dem Parlament auch die Entscheidung, inwieweit die erweiterten Möglichkeiten der Haushaltsflexibilisierung zur Anwendung kommen.**

Wesentlich weiter gehen die Regelungen des Gesetzes zur Modernisierung des HGrG vom 10.07.2009. Mit diesem Gesetz wurde die zwingende Verpflichtung von Bund und Ländern, ein kamerales Rechnungswesen zu führen, aufgehoben. Zugelassen ist nunmehr alternativ die Einführung eines doppischen Rechnungswesens. Der Freistaat hat sich zunächst für die Beibehaltung der kameralen Haushaltswirtschaft entschieden. Dementsprechend basieren die weiteren Äußerungen auf den Regelungen dieses Rechnungswesens.

Grundsätzlich unterliegt das kamerale Haushaltswesen folgenden Haushaltsgrundsätzen:

Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit:

Bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (Art. 94 Abs. 2 SächsVerf, § 7 SäHO).

Grundsatz der Jährlichkeit:

Für jedes Haushaltsjahr ist ein Haushaltsplan aufzustellen (Art. 93 SächsVerf, § 11 Abs. 1 SäHO).

Grundsatz der zeitlichen Bindung (Jährigkeit):

Der Grundsatz folgt dem Jährlichkeitsprinzip und besagt, dass die Veranschlagungen nur für das jeweilige Haushaltsjahr Gültigkeit besitzen (Art. 93 SächsVerf, § 11 Abs. 2 SäHO, § 45 Abs. 1 SäHO).

Grundsatz der Vorherigkeit und Rechtzeitigkeit:

Der Staatshaushalt wird vor Beginn des Haushaltsjahres durch Haushaltsgesetz festgestellt (Art. 93 Abs. 2 SächsVerf).

Grundsatz der Öffentlichkeit:

Das Haushaltsgesetz mit dem Haushaltsplan (Gesamtplan) sind öffentlich zu verkünden (§ 1 Satz 2 SäHO). Die parlamentarischen Beratungen zum Staatshaushalt finden in öffentlichen Sitzungen statt und die Entlastung der Staatsregierung hinsichtlich der Haushaltsführung erfolgt über öffentlichen Beschluss (Art. 48 SächsVerf).

Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit:

Alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen, voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen, sind in den Haushaltsplan aufzunehmen (Art. 93 SächsVerf, § 11 Abs. 2 SäHO).

Grundsatz der Fälligkeit:

Verbunden mit dem Grundsatz der Vollständigkeit ist das Fälligkeitsprinzip, nach dem nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden dürfen, die im betreffenden Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden (Nr. 1.1 VwV zu § 11 SäHO).

Grundsatz der Klarheit und Wahrheit:

Der Haushaltsplan muss übersichtlich gestaltet werden, die Herkunft der Einnahmen und der Zweck der Ausgaben müssen klar erkennbar sein. Die Gliederung muss der Haushaltssystematik entsprechen. Die gebotene Wahrheit verlangt eine möglichst genaue Schätzung der Haushaltsplanansätze (Nr. 1.2 VwV zu § 11 SäHO, § 13, § 17 Abs. 4 SäHO).

Grundsatz des Haushaltsausgleichs:

Der Haushaltsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen (Art. 93 SächsVerf, § 11 Abs. 3 Satz 1 SäHO).

Grundsatz der Bruttoveranschlagung:

Die Einnahmen und Ausgaben sind in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen (§ 15 Abs. 1 Satz 1 SäHO).

Grundsatz der Einzelveranschlagung:

Die Einnahmen sind nach ihrem Entstehungsgrund, die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nach ihren Zwecken getrennt zu veranschlagen und, soweit durch das SMF keine Ausnahmen zugelassen sind, zu erläutern (§ 17 Abs. 1 Satz 1 SäHO).

Grundsatz der sachlichen Bindung:

Unmittelbar in Zusammenhang mit der Einzelveranschlagung steht die sachliche Bindung der Haushaltsmittel. Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen dürfen nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck in Anspruch genommen werden (§ 45 Abs. 1 Satz 1 SäHO).

Grundsatz der Gesamtdeckung:

Alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für alle Ausgaben (§ 8 Satz 1 SäHO).

Abweichend von den o. g. Grundsätzen kennt das Haushaltsrecht zahlreiche Ausnahmemöglichkeiten, die insbesondere auch einen flexiblen Haushaltsvollzug sicherstellen sollen.

Dazu gehört z. B. die Übertragbarkeit von Ausgaben als Ausnahme vom Grundsatz der Jährigkeit. Nach § 19 Satz 1 SäHO sind Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen übertragbar. Alle anderen Ausgaben können im Haushaltsplan für übertragbar erklärt werden, wenn dies ihre wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert. Die Bildung der Ausgabereste stellt zudem eine Ausnahme vom Grundsatz der Vollständigkeit dar, da Ausgabereste keiner neuen Veranschlagung im Haushaltsplan bedürfen. Sie wachsen den Ausgabebefugnissen des neuen Haushaltsplanes automatisch zu und sind nicht im Haushaltsplan ersichtlich. Zu beachten ist, dass die finanzielle Deckung der Reste im Folgejahr gewährleistet sein muss. **Im Haushaltsplan 2009/2010 sind für das Hj. 2009 rd. 42 % der Ausgabetitel übertragbar. In das Hj. 2009 wurden rd. 2,4 Mrd. € Ausgabereste übertragen, das entspricht rd. 14 % der Gesamtausgaben des Jahres 2008.**

Abweichend vom Grundsatz der sachlichen Bindung können Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert wird (§ 20 Abs. 2 SäHO). Durch die Ausbringung von Deckungsvermerken können die bei einer Haushaltsstelle nicht benötigten Haushaltsmittel zur Deckung von Mehrausgaben bei einer anderen Haushaltsstelle herangezogen werden, ohne dass es dabei zu überplanmäßigen Ausgaben kommt. **Im Haushaltsplan 2009/2010 sind 84 % der Ausgabetitel für das Hj. 2009 mit Deckungsvermerken belegt.**

Als Ausnahme zum Grundsatz der Gesamtdeckung dürfen Einnahmen auf die Verwendung für bestimmte Zwecke beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen ist oder die Mittel von anderer Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden (§ 8 Satz 2 SäHO). Gemäß § 17 Abs. 3 SäHO sind zweckgebundene Einnahmen und die dazugehörigen Ausgaben kenntlich zu machen. Im Haushaltsplan wird die Zweckbindung über so genannte Kopplungsvermerke festgelegt. Damit werden Ausgabebefugnisse an den Eingang bestimmter Einnahmen gekoppelt. Entsprechende Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sind nach § 19 Satz 1 SäHO übertragbar. Durch die

Zweckbindung besteht die Gefahr der Schaffung vom Gesamthaushalt losgelöster Sonderbereiche.

Die Kopplung von Einnahmen mit Ausgaben, die nicht zweckgebunden oder durch Gesetz vorgeschrieben sind, kann im Staatshaushaltsplan zugelassen werden.

In diesen Fällen reicht ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen Einnahmen und Ausgaben allein **nicht** für einen Kopplungsvermerk aus (Nr. 3 VwV zu § 8 SäHO).

Der Anteil der mit Kopplungsvermerken versehenen Titel an der Gesamtanzahl der Titel im Haushaltsplan 2009/2010 beträgt 43 % für das Jahr 2009.

Neben den genannten Instrumenten werden weitere Gestaltungsmöglichkeiten im Staatshaushaltsplan genutzt, um Haushaltsmittel flexibel einzusetzen. Beispielsweise werden so genannte Verstärkungstitel ausgebracht, mit denen die Möglichkeit eröffnet wird, zusätzliche Ausgaben bei anderen Titeln zu tätigen. Eine häufige Anwendung ist die Verstärkung von Personalausgaben über Einzelpläne hinweg. Im sächsischen Staatshaushaltsplan sind aber auch Verstärkungsmittel für Rechtsverpflichtungen und Verfügungsmittel veranschlagt. Verstärkungstitel werden zentral veranschlagt und verstärken andere Haushaltsstellen, bei denen regelmäßig auch der rechnungsmäßige Nachweis erfolgt.

Mehrere Einnahme- und Ausgabebetitel, die einem gemeinsamen Zweck dienen, können in Titelgruppen zusammengefasst werden. Die Veranschlagung von Haushaltsmitteln in Titelgruppen durchbricht die numerische Reihenfolge im Staatshaushaltsplan und erschwert somit die Übersichtlichkeit. Deshalb weist das SMF in den Rundschreiben zur Aufstellung der Doppelhaushalte regelmäßig darauf hin, dass Titelgruppen nur in Ausnahmefällen einzurichten sind. **Im Haushaltsplan 2009/2010 werden 45 % aller Titel in Titelgruppen veranschlagt.**

Die zunächst als Ausnahme von den Haushaltsgrundsätzen entwickelten Instrumente für einen flexibleren Haushaltsvollzug sind im sächsischen Staatshaushalt zum Regelfall geworden. Im Haushaltsplan 2009/2010 sind lediglich 5,6 % der Ausgabebetitel ohne Haushaltsvermerke veranschlagt.

In seinem Detaillierungsgrad und Umfang ist der Staatshaushaltsplan kaum mehr überschaubar. Neben den Problemen, die sich daraus für die Finanzkontrolle ergeben, sehen wir insbesondere das Budgetrecht des Landtages in Gefahr. Das Budgetrecht ist ein wesentliches Instrument der parlamentarischen Regierungskontrolle. Es beinhaltet u. a. auch die

Pflicht des Parlaments, Rechenschaft über die Einnahmen und Ausgaben abzulegen. **Bei dem Umfang der eingesetzten Flexibilisierungsinstrumente wird die Steuerungs- und Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Exekutive jedoch zwangsläufig eingeschränkt.** Der Versuch, über umfangreiche Anlagen und Erläuterungen im Staatshaushalt gegenzusteuern, vergrößert das Problem.

Verschärfend kommt hinzu, dass die wachsende Komplexität der Aufgabenerfüllung zunehmend eine Flucht in Nebenhaushalte hervorruft, wodurch Steuerungsmöglichkeiten weiter verloren gehen.

Der SRH hat den Staatshaushaltsplan 2009/2010 hinsichtlich der eingesetzten Flexibilisierungsinstrumente analysiert. Teilweise haben wir den Ergebnissen Analysen des Staatshaushaltsplanes 1999/2000 gegenübergestellt.

C Ergebnisse der Prüfungen mit Folgerungen

Für den Staatshaushaltsplan und für die Haushaltsrechnung gibt es zahlreiche Gesetze und umfangreiche Verwaltungsvorschriften, die bei der Haushaltsaufstellung, der Ausführung, der Rechnungslegung und der Prüfung zu beachten sind.

Neben der Verfassung des Freistaates Sachsen und dem HGrG als Rahmen zählen die SäHO, das HG einschließlich Staatshaushaltsplan, das Haushaltsbegleitgesetz sowie das SächsFAG zu den haushaltsrechtlichen Grundlagen. Wichtige zu beachtende Rechtsgrundlagen sind weiterhin (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) die DBestHG, VwV-SäHO, VwV-HS Sachsen, VwV-NSM, VwV-HWiF, VwV-Jahresabschluss und die VwV-Rechnungslegung. Zusätzlich ist bei der Haushaltsaufstellung das Haushaltsaufstellungsroundschreiben zu berücksichtigen.

Zudem wird der sächsische Haushalt auch von gesetzlichen Regelungen des Bundes, der EU und anderen Landesgesetzen, so z. B. das Konjunkturpaket des Bundes, Vorschriften für den Umgang mit EU-Fördermitteln oder das FAG, beeinflusst.

Die Vielzahl der zu beachtenden haushaltsrechtlichen Grundlagen führt insbesondere bei der Ausführung des Haushalts und bei der Prüfung der Haushaltsrechnung zu erheblichen Schwierigkeiten:

Beispielsweise sind Aussagen zu Deckungsfähigkeiten in den Vermerken zum Haushaltsplan und in den DBestHG geregelt. Bei den Vermerken gibt es die Möglichkeit der Global-

vermerke, die den Einzelplänen, Kapitel und/oder Titelgruppen vorangestellt sind und/oder die Einzelvermerke, die den jeweiligen Titel allein betreffen.

Die Deckungsfähigkeit von Personalausgaben ist beispielsweise zusätzlich zu den im Haushaltsplan ausgebrachten Deckungsvermerken auch ausführlich in den DBestHG geregelt. So dürfen in jedem Einzelplan **acht** Personaltitel zusammengefasst und gemeinsam bewirtschaftet werden. **Zwei weitere Titel und eine ganze Gruppe** von Personaltiteln (432) dürfen gleichfalls im Einzelplan gemeinsam bewirtschaftet werden. Zusätzliche Deckungsfähigkeiten bestehen zwischen diesen beiden zusammengefassten Gruppen und den Zuführungen an den Generationenfonds (HGr. 6). Innerhalb eines jeden Kapitels sind wiederum **fünf Titel** gegenseitig deckungsfähig. Und fast alle Personaltitel dürfen aus Sammelansätzen des Epl. 15 verstärkt werden. **Die gemeinsame Bewirtschaftung der bedeutendsten Personalausgabebetitel innerhalb eines Einzelplans kommt einer Personalausgabenbudgetierung gleich.**

Bei der Vielzahl von Regelungen besteht die Gefahr, dass eine Regelung die andere unterläuft. Bisweilen ist für den Anwender nicht mehr erkennbar, welche Regelung Vorrang hat. So ist beispielsweise in den DBestHG die Verstärkung der Gruppen 529 „Verfügunsmittel“ und 531 „Veröffentlichungen und Öffentlichkeitsarbeit“ ausgenommen. Vermerke im Epl. 09 ermöglichen Tit. 531 25 (Kap. 0901), Tit. 531 11 und Tit. 531 25 (Kap. 0902) jedoch gegenseitige Deckungsfähigkeiten und die Erhöhung der Ausgabebefugnis durch Einnahmenkoppelung. Im Epl. 15 gibt es andererseits einen Titel zur Verstärkung der „Verfügunsmittel“ in fast allen Einzelplänen. Auch in den Epl. 07 und 12 werden Deckungsfähigkeiten bei den Ausgaben der HGr. 5 über die Möglichkeiten der DBestHG hinaus gestattet.

Die Staatsregierung lässt sich vom Parlament mittels umfangreicher Vermerke im Staatshaushaltsplan das „Umgehen“ gültiger Haushaltsrechtsvorschriften legitimieren. So wurde über den Staatshaushaltsplan seit dem Hj. 2007 ein „Modellversuch zur Flexibilisierung des Haushalts“ für die Amtsgerichte Leipzig und Meißen eingeführt. Dieser Modellversuch verstößt gegen § 13 HG 2007/2008 bzw. § 12 HG 2009/2010. Die modellhafte Erprobung von Budgetierungsverfahren darf vom SMF nur gestattet werden, wenn die Voraussetzungen nach § 7a SäHO gegeben sind (funktionierende Kosten- und Leistungsrechnung, Ergebnissteuerung und -kontrolle mittels Produkthaushalt, Zielvereinbarungen und ein kennzahlengestütztes Berichtswesen müssen vorliegen). Zudem benötigen diese „Modelle“ eine Ressortvereinbarung und die Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtages. Die beiden Amtsgerichte erfüllen keine der genannten Voraussetzungen.

Das SMF geht jedoch davon aus, dass durch die Aufnahme des Vermerkes im Staatshaushaltsplan der Modellversuch legitimiert ist.

Ähnlich stellt sich das Problem bei den Rücklagen dar. Während § 25 Abs. 2 SÄHO die generelle Zuführung von Überschüssen erlaubt, regelt § 62 SÄHO speziell die Kassenverstärkungsrücklage. Zusätzliche Befugnisse zur Rücklagenbildung (Rücklage für Risiken aus dem Bund-Länder-Finanzausgleich, Rücklage für den kommunalen Finanzausgleich und die Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV) befinden sich im jeweiligen HG unter „Sonstigen Ermächtigungen und Regelungen“. Weitere Möglichkeiten zur Bildung von Rücklagen sind dem SMF über Haushaltsvermerke und entsprechend im Staatshaushaltsplan eingestellte Titel zur Rücklagenbildung eingeräumt. Hierunter fallen die Bürgschaftssicherungsrücklage, die Schuldendienstrücklage, die Personalkostenrücklage und die investive Rücklage der TU Dresden. Im Ergebnis werden die Mittel zur Rücklagenbildung dem übrigen Staatshaushalt entzogen. Sie werden einer gesonderten Zweckbindung unterworfen und stehen damit praktisch einem Nebenhaushalt gleich. Gleichwohl unterstützt der SRH die Rücklagenbildung im Staatshaushalt und hält sie aus Vorsorgegründen für erforderlich (vgl. Jahresbericht 2009, Beitrag 2, Pkt. 5; Jahresbericht 2008 Beitrag 3). **Aufgrund des Ausnahmecharakters von Rücklagen für den kameralen Staatshaushalt sieht der SRH die Notwendigkeit, die Genehmigungen zur Rücklagenbildung vollständig in den HG zu regeln.**

Mit Hilfe von Vermerken wurden in den letzten Staatshaushaltsplänen erhebliche Flexibilisierungen geschaffen. Dies wird u. a. durch zunehmende „Globalvermerke“ erreicht. Während im Staatshaushaltsplan 1999/2000 nur vier Kapitel globale Kopplungs-, Deckungs- und/oder Übertragungsvermerke enthielten, sind es im Staatshaushaltsplan 2009/2010 bereits 27 Kapitel (z. B. Kap. 0604, 0707, die Kap. der Epl. 12 und 15) und der gesamte Epl. 14. Damit sind ganze Kapitel mit Einnahmen gekoppelt, gegenseitig deckungsfähig und übertragbar. In vielen Einzelplänen (z. B. 03, 04, 06, 09, 11) wurde über globale Vermerke die Stellenplanbindung gemäß § 6 Abs. 1 HG aufgelöst und eine kapitelübergreifende Besetzung der Planstellen und Stellen eingeräumt. **Damit wird gegen die Stellenplanbindung gemäß § 6 Abs. 1 HG verstoßen. Dies Vorgehen entspricht faktisch einer Budgetierung. Der SRH sieht die skizzierte Entwicklung kritisch, da die parlamentarische Kontrolle nicht mehr gewahrt ist. Es wurde versäumt, Instrumente zum Ausgleich des durch die Budgetierung eingetretenen Informations- und Transparenzverlustes zu installieren (z. B. Zielvereinbarungen, Kennzahlen).**

Die Zunahme der Flexibilisierungen im sächsischen Haushalt zeigt sich auch daran, dass **nur 4,5 % aller Titel ohne Vermerk im Staatshaushaltsplan** veranschlagt sind. Neben der steigenden Anzahl der Haushaltsvermerke nehmen auch Umfang und Inhalt der Regelungen zu. Durch Verweisungen auf andere Vermerke, die Angabe mehrfacher Deckungsfähigkeiten oder kapitel- und einzelplanübergreifender Vermerke werden diese unverständlich und irreführend. Vermerke werden nicht einheitlich gefasst, was die Lesbarkeit und Prüfbarkeit zusätzlich erschwert. Außerdem werden mit einer Vielzahl von Vermerken Bestimmungen der SÄHO oder des HG unterlaufen.

Das folgende Beispiel aus dem Kap. 1503 Tit. 686 02 „Verstärkungsmittel für Rechtsverpflichtungen“ steht stellvertretend auch für andere Einzelpläne und Titel:

Kap. 1503 Tit. 686 02

Ausgaben einseitig deckungsfähig zugunsten 0707/547 03, soweit die Deckungsfähigkeit bei 1503/883 14 zugunsten 0704/887 07 nicht in Anspruch genommen wird.

Einseitig deckungsfähig zugunsten 1503/525 49, 1503/633 02, 1503/633 03, 1510/870 01, 1510/914 01, 1521/682 03, 1540/633 01, 1540/634 05, 1540/636 01.

Ausgaben einseitig deckungsfähig mit 1503/461 02, 1503/883 14.

Darüber hinaus können Ausgabemittel zur Verstärkung für Rechtsverpflichtungen weiteren Haushaltsstellen zugewiesen werden.

Die Verpflichtungsermächtigungen können auch Haushaltsstellen zur Verstärkung zugewiesen werden, bei denen bisher keine Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt sind. Die Verpflichtungsermächtigungen sind insbesondere zur Verstärkung bei 1521/682 03 bestimmt.

Der rechnungsmäßige Nachweis der Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen erfolgt bei den verstärkten Haushaltsstellen.

Die Ausgaben sind übertragbar.

Vgl. Vermerke bei 0101/411 09 und 0101/685 04.

Dieser Vermerk enthält insgesamt 17 einzelplan- und kapitelübergreifende einseitige und gegenseitige Deckungsvermerke, einen Übertragungsvermerk und einen Vermerk, der es ermöglicht, die Vorschriften für Verpflichtungsermächtigungen zu umgehen. Der Vermerk erlaubt es, dass Verpflichtungsermächtigungen dieses Titels auf andere Titel ohne Verpflichtungsermächtigungen übertragen werden können.

tungsermächtigungen übertragen werden, ohne dass hierfür ein Verwendungszweck angegeben ist (§ 20 Abs. 3 SäHO). Für die meisten hier erklärten Deckungsfähigkeiten erschließt sich kein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang (§ 20 Abs. 2 SäHO).

Im Kap. 0903 Tit.Gr. 83 bis 85, 96 und 97 wurde die Bestimmung des § 45 Abs. 2 Sätze 1 und 2 SäHO zur beschränkten Verfügbarkeit von Ausgaberesten aufgehoben. Die übertragenen Ausgaberechte bleiben aufgrund eines Vermerks zeitlich uneingeschränkt verfügbar.

Tit.Gr. 96 Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte (gemäß § 13 Abs. 1 AbwAG)

Titel der Titelgruppe sind gegenseitig deckungsfähig und übertragbar. Die Beschränkungen der Verfügbarkeit der übertragenen Ausgaben gemäß § 45 Abs. 2 Sätze 1 und 2 SäHO gilt nicht.

Über die ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen hinaus dürfen bis zur Höhe freier zweckgebundener Einnahmen aus den Vorjahren weitere auch mehrjährige Bindungen eingegangen werden.

Die Ausgabebefugnis erhöht oder vermindert sich um die Mehr- bzw. Mindereinnahmen bei 0903/0099 09.

Die jeweiligen Zuschusszahlungen aus Zuwendungen einschließlich Zinsen aus den Vorjahren dürfen von der Ausgabe abgesetzt werden.

Bei der Tit.Gr. 96 wurde zusätzlich mit dem Vermerk „Über die ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen hinaus dürfen bis zur Höhe freier zweckgebundener Einnahmen aus Vorjahren weitere auch mehrjährige Bindungen eingegangen werden.“ die Vorschrift des § 16 Satz 2 i. V. m. § 38 SäHO umgangen. Der Vermerk entbindet das SMUL von der Stellung eines Antrages für üpl./apl. Verpflichtungsermächtigungen. Es bedarf insoweit aber auch keiner nachträglichen Genehmigung des Landtages gemäß § 5 HG.

Kopplungsvermerke

Im Staatshaushaltsplan 2009/2010 sind **43 % aller Titel mit Kopplungsvermerken** versehen. Dies bedeutet einen Anstieg um 22 % in den letzten 10 Jahren. Vielfach sind Verwaltungseinnahmen der HGr. 1 mit Verwaltungsausgaben der HGr. 5 gekoppelt (vgl. beispielsweise Epl. 12). Auch Kostenerstattungen sind fast regelmäßig mit Ausgaben gekoppelt.

Im Epl. 07 wurde im Kap. 0703 Tit.Gr. 77 und 78 nicht nur jeder Titel mit Kopplungsvermerken versehen, sondern die Kopplungsvermerke ihrerseits wiederum mit Verweisungen auf andere Haushaltsstellen. Diese Folgevermerke waren dann nicht mehr nachvollziehbar.

Kritisch sieht der SRH auch die Zunahme von kapitel- oder einzelplanübergreifenden Kopplungsvermerken. Gab es im Staatshaushaltsplan 1999/2000 nur 28 kapitelübergreifende Kopplungsvermerke, sind es 2009/2010 schon 88. Davon entfällt der Großteil (64 Titel) auf den Epl. 15.

Übertragungsvermerke

Im aktuellen Staatshaushaltsplan wurden zusätzlich zu den 1.291 übertragbaren Investitionstiteln weitere 1.273 nicht investive Titel für übertragbar erklärt. Damit sind aktuell **21 % aller nicht investiven Ausgaben übertragbar**. Insgesamt enthält der sächsische Staatshaushalt 42,4 % übertragbare Ausgabtitel. Vor 10 Jahren waren dies nur 33,8 % (davon 15,5 % nicht investiv). Für eine Vielzahl der für übertragbar erklärten Titel ist nicht ersichtlich, wie durch die Übertragbarkeit die wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert werden soll (§ 19 Satz 2 SäHO).

Beispielsweise wurden im Epl. 04 „Prüfungsvergütungen“ (Kap. 0401 Tit. 459 01), „Mieten und Pachten für Geräte und Maschinen“ (Kap. 0401 Tit. 518 02), „Kosten für die Veröffentlichung, Dokumentation und Öffentlichkeitsarbeit“ (Kap. 0401 und 0402 Tit. 531 01), „Reisekostenvergütungen“ (Kap. 0401 Tit. 527 01) oder „Kosten für Sachverständige und Mitglieder von Fachbeiräten u. ä. Ausschüssen“ (Kap. 0402 Tit. 526 02) per Vermerk im Staatshaushaltsplan für übertragbar erklärt. Weitere Beispiele sind im Kap. 1503 bei den Tit. 663 01, 681 03 und 686 02 zu finden.

Im Hj. 2008 überschritten die Ausgabereise in folgenden Kapiteln sogar die vom Parlament beschlossene Höhe der Gesamtausgaben dieses Kapitels:

Kapitel	Betrag	Haushaltsplan 2008 Ausgaben	%
0707	177.635.318,87	160.038.800,00	111,0
0715	375.497.137,81	316.962.200,00	118,5
0716	71.944.122,53	29.715.900,00	242,1
0908	315.416.503,63	237.121.500,00	133,0

Der SRH hat bereits im Jahresbericht 2009, Beitrag 1, Pkt. 5 auf das zunehmende Volumen der Ausgabereste, u. a. durch die Verfahrensänderung bei der Übertragung von Ausgaberesten bei EU-Programmen, hingewiesen.

Deckungsvermerke

Einseitige und gegenseitige Deckungsvermerke sind im Sächsischen Staatshaushalt der Normalfall geworden. Nur rd. 16 % der Ausgabebetitel sind ohne Deckungsvermerk. In Einzelfällen wurden sogar schon Einnahmetitel untereinander für deckungs- bzw. verstärkungsfähig erklärt (vgl. z. B. Kap. 0804 Tit.Gr. 75 - Einnahmen). Von den 5.064 Ausgabebetiteln mit Deckungsvermerken sind 2.333 Titel mehrfach deckungsfähig, d. h. die Deckungsfähigkeit wurde gegenseitig oder einseitig mit mehreren Titeln erklärt. Waren vor 10 Jahren nur 27,4 % der Titel mit Deckungsvermerk mehrfach deckungsfähig, sind es derzeit bereits 46,1 %. Einen starken Anstieg hat der SRH auch bei kapitelübergreifenden Deckungsvermerken festgestellt. Waren es 1999/2000 insgesamt 509 kapitelübergreifende Deckungsvermerke, sind es 2009/2010 bereits 892. Dies entspricht einem Anstieg um 75 %. Im Epl. 12 sind 92,4 % der Ausgabebetitel mit einem Deckungsvermerk veranschlagt. Titel ohne Deckungsvermerk (126 von 1.652) stellen in diesem Einzelplan die Ausnahme dar.

Deckungsvermerke ermöglichen den Mittelbewirtschaftern, Mehrausgaben zu decken, ohne die strengen Kriterien des § 37 SäHO erfüllen zu müssen. Die große Anzahl der Deckungsvermerke lässt sich aus Sicht des SRH weder mit einem verwaltungsmäßigen oder sachlichen Zusammenhang noch mit einer wirtschaftlicheren und sparsameren Verwendung der Mittel erklären. Der Anstieg der Sachausgaben widerspricht dem für Deckungsvermerke erklärten Ziel. **Bei Deckungsvermerken in diesem Umfang kann nicht mehr von der Wahrung des Grundsatzes der sachlichen Bindung ausgegangen werden.**

Insbesondere einzelplan- und kapitelübergreifende sowie mehrfache Deckungsvermerke erschweren die Prüfbarkeit der Haushaltsrechnung bzw. machen diese zum Teil unmöglich. Ein Beispiel für entsprechende Deckungsvermerke findet sich im Kap. 0310 Tit.Gr. 62 bis 64 und Tit.Gr. 67:

Titel der Titelgruppe sind gegenseitig deckungsfähig.

Tit.Gr. 62 bis 64 und Tit.Gr. 67 sind gegenseitig deckungsfähig.

Die Ausgabebefugnis erhöht sich um die Isteinnahme bei Tit.Gr. 62 bzw. 63, 64 und 67 (Einnahmen).

Bei diesem Beispiel sind vier Titelgruppen mit insgesamt 33 Titeln gegenseitig deckungsfähig. Zusätzlich besteht ein Kopplungsvermerk mit insgesamt sieben Einnahmetiteln. Die Prüfbarkeit der Einhaltung der Ausgabebefugnisse ist hier erheblich eingeschränkt.

Beispiele für kaum noch nachzuvollziehende Vermerke mit umfangreichen und komplizierten Deckungsvermerken finden sich im Kap. 0323 Tit. 883 13, 883 14, 883 15, 883 17, 883 23 und 883 25. Erschwert wird das Verständnis und die Nachvollziehbarkeit durch eine Vielzahl von ergänzenden Kopplungsvermerken.

Kap. 0323 Tit. 883 13

Zuweisungen aus dem Bund-Länder-Programm zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen

Gegenseitig deckungsfähig mit 0323/883 14, 0323/883 15, 0323/883 17, 0323/883 23, 0323/883 24 und 0323/883 25.

Einseitig deckungsfähig zugunsten 0323/544 01 in Höhe von 0,2 % des Landeskompentäranteils ab Programmjahr 2007.

Vgl. Vermerk bei 0323/883 27.

Ausgaben dürfen in Höhe der Isteinnahmen bei 0323/331 13 zuzüglich der übertragenen Ausgabe-
reste aus zweckgebundenen Einnahmen und entsprechenden Komplementärmitteln geleistet werden. Bei einer Überschreitung des Ansatzes ist die Einwilligung des SMF erforderlich.

Die tatsächlichen Bewilligungsrahmen einschl. der Verpflichtungsermächtigungen bemessen sich nach den mit dem Bund abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarungen für die Programmjahre 2009 und 2010.

Ausgaben in Höhe von 31.111,8 T€ 2009 und in Höhe von 25.255,0 T€ 2010 werden ausschließlich für Infrastrukturinvestitionen vorgesehene Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (IfG-SoBEZ, veranschlagt bei Tit. 1528/211 04) geleistet.

Zusätzlich sind jeweils über eine Seite Erläuterungen im Staatshaushaltsplan zu diesen Titeln erforderlich.

Zur Illustration dient auch nachfolgendes Beispiel:

Kap. 0503 Tit.Gr. 94

Zuschüsse für das Investitionsprogramm „Zukunft, Bildung und Betreuung“

Titel der Titelgruppe sowie 1405/715 51 und 1405/718 51 gegenseitig deckungsfähig.

Titel der Titelgruppe einseitig deckungsfähig zulasten 0545/Tit.Gr. 73.

Titel der Titelgruppe einseitig deckungsfähig zugunsten 0551/812 01.

Die Ausgabebefugnis bemisst sich nach den Isteinnahmen bei 0503/331 03 abzüglich der für Maßnahmen bei 1405/715 51 und 1405/718 51 (75 % der Istaussgaben) eingegangenen Bundesmittel.

Die Ausgabebefugnis erhöht sich um die anteilige Isteinnahme bei 0503/119 23.

Die Titelgruppe besteht zwar nur aus zwei Titeln, der Vermerk enthält aber kapitel- und einzelplanübergreifende Deckungsvermerke mit insgesamt 10 verschiedenen Titeln. Von den zwei enthaltenen Kopplungsvermerken erfordert einer eine einzelplanübergreifende Rechnung, um den tatsächlichen Ausgabebeträgen zu ermitteln.

Aufgefallen ist dem SRH auch ein Deckungsvermerk im Kap. 1503 Tit. 893 01 - „Zuschüsse an Sonstige“ (Leertitel). Dieser Titel ist einseitig deckungsfähig zulasten Kap. 1420 Tit. 713 91 - Globalansatz für den Staatlichen Hochbau. Dieser einzelplanübergreifende Deckungsvermerk lässt weder einen verwaltungsmäßigen oder sachlichen Zusammenhang erkennen noch ist ersichtlich, wie die wirtschaftliche und sparsame Verwendung gemäß § 20 Abs. 2 SäHO durch die Deckungsfähigkeit mit dem Globalansatz gefördert werden soll. Weiterhin verstößt dieser Deckungsvermerk auch gegen § 20 Abs. 3 SäHO, da Ausgaben, die ohne Angabe des Verwendungszwecks (was bei Globalansätzen regelmäßig der Fall ist) veranschlagt sind, nicht für deckungsfähig erklärt werden dürfen.

Mit Deckungsvermerken dürfen immer häufiger Investitionsausgaben zur Deckung von Sachausgaben herangezogen werden. Dies geht zulasten der Investitionsquote. So können beispielsweise Mittel aus Kap. 0912 Tit. 789 01 zur Deckung von Ausgaben der HGr. 5 im Kap. 0903 die Tit. 633 01 und 686 01 zulasten der HGr. 8 und in den Kap. 0805 und 0806 ein Titel der HGr. 8 zur Deckung von Sachausgaben der HGr. 5 verwendet werden.

Verstärkungsmittel/Globaltitel

Zu einer besonderen Form von Deckungsvermerken haben sich die Verstärkungstitel entwickelt. Vor 10 Jahren enthielt der Staatshaushaltsplan 66 solcher Verstärkungstitel. Heute sind es 97, was einer Steigerung um 47 % entspricht. Im Regelfall sind diese Titel einseitig deckungsfähig zugunsten des zu verstärkenden Titels in einem anderen Einzelplan. Den gleichen Effekt haben auch die gemeinsam bewirtschafteten Titel oder die Globalansätze im Epl. 14 für den Staatlichen Hochbau und den Hochschulbau.

Waren im Staatshaushaltsplan 1999/2000 noch 233 solcher gemeinsam bewirtschafteter Titel veranschlagt, sind es 2009/2010 bereits 324. Dies entspricht einem Anstieg um 39,1 %. Dabei gab es insbesondere bei den einzelplanübergreifenden Titeln einen Anstieg von Null auf 17. Bis auf eine Ausnahme sind die gemeinsam bewirtschafteten Titel alle kapitelübergreifend.

Verstärkungstitel sind Ausdruck der gewachsenen Komplexität des Staatshaushalts und Ergebnis der Zentralisierung.

So wurde im Kap. 0301 unter Tit.Gr. 93 zentral das Sächsische Verwaltungsnetz veranschlagt. Diese Titelgruppe verstärkt sich aus speziell in jedem Ressort dafür eingerichteten Titeln (immer Kap. XX01 Tit. 511 03). Mit dieser Verfahrensweise wird einerseits der Anteil der Ressorts am Sächsischen Verwaltungsnetz deutlich, zugleich verstößt dies jedoch gegen die Grundsätze der Kameralistik und schadet der Übersichtlichkeit des Staatshaushaltsplans.

Teilweise lassen sich Zweck und Notwendigkeit der Verstärkungstitel nicht nachvollziehen. Im Kap. 0903 verstärken Einnahmen der Tit. 119 09 und 162 11 die Einnahmen des Tit. 346 08. Bei Kap. 0905 Tit. 125 07 sind 3 T€ zur Verstärkung von fünf Ausgabetiteln veranschlagt. Diese Beispiele tragen nicht zur Transparenz des Haushaltsplans bei und in Anbetracht des Verstärkungsvolumens darf im genannten zweiten Beispielfall der Nutzen bezweifelt werden.

Besonders umfangreiche Verstärkungstitel befinden sich in den Epl. 12 und 15. Im Kap. 1207 ist eine ganze Tit.Gr. 51 „Leistungsorientierte Mittelverteilung und Verstärkungsmittel zur Förderung der Lehre und Forschung“ mit insgesamt 26.261,4 T€ veranschlagt.

Kap. 1207 Tit.Gr. 51:

1207/Tit.Gr. 51 gegenseitig deckungsfähig und übertragbar.

Aus den Mitteln können die Ansätze der HGr. 5, 6 und 8 und die Tit. 427 01, 427 03 sowie 427 51 der Hochschulkapitel sowie Tit. 523 01, 523 02 und HGr. 8 des Kap. 1250 (SLUB) verstärkt werden.

Vgl. Vermerk bei 1207/Tit.Gr. 99 (Ausgaben).

SLUB = Sächsische Landesbibliothek - Staats- und Universitätsbibliothek Dresden

Die Tit.Gr. 51 umfasst sieben Titel, davon einen Personaltitel und je zwei Titel der HGr. 5, 6 und 8. Aus dieser Titelgruppe darf auch die Tit.Gr. 99 des Kap. 1207 verstärkt werden. Die Tit.Gr. 99 dient ebenfalls der Verstärkung der Ansätze der Hochschulkapitel. Für 2009 waren 3.304,0 T€ und für 2010 sind 3.289,0 T€ veranschlagt.

Mit der Veranschlagung dieser Titelgruppe werden Deckungskreise geschaffen, die kaum noch zu kontrollieren sind.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Verstärkungsmittel im Kap. 1503 „Allgemeine Bewilligungen“ im Zuständigkeitsbereich des SMF:

Titel	Bezeichnung	Staatshaushaltsplan 1999 in T€	Staatshaushaltsplan 2009 in T€
461 02	Zur Verstärkung von Personalausgaben in allen Einzelplänen	---	22.000,0
529 12	Zur Verstärkung der Mittel bei Kap. 02 01 Tit. 529 04 und bei den Tit. 529 01 der Kap. 01 der Epl. 03 bis 09 und 12	9,3	9,0
529 13	Ausgaben für unvorhergesehene Maßnahmen für die andere planmäßige Mittel nicht zur Verfügung stehen sowie zum Ausgleich der Schlusssummen des Haushaltsplanes	9,3	1.487,5
686 02 685 09 in 1999/2000	Verstärkungsmittel für Rechtsverpflichtungen	---	19.365,4
883 14	Verstärkungsmittel für Investitionen	Titel nicht vorhanden	84.855,4/
893 02	Zur Verstärkung von Ausgaben für Kofinanzierungsverpflichtungen (alle HGr.)	5.257,7	Titel nicht vorhanden
Summe		5.276,3	127.717,3

Im Hj. 2008 wurden zur Verstärkung von Rechtsverpflichtungen sogar 210 Mio. € eingestellt. Eine Erläuterung zur Steigerung von Null auf diese Größenordnung fand sich nicht im Staatshaushaltsplan.

Die Zunahme der Verstärkungsmittel in den letzten 10 Jahren ist aus Sicht des SRH nicht mit den Grundsätzen der Kameralistik vereinbar. Es ist nicht nachvollziehbar, warum diese Mittel zwar als Verstärkungsmittel geplant, nicht aber konkreten Titeln zugeordnet wurden. Stattdessen werden umfangreiche Deckungsvermerke, insbesondere bei den „Verstärkungsmitteln für Rechtsverpflichtungen“ (siehe Beispiel S. 9) und „Verstärkungsmitteln für Investitionen“, ergänzt.

Kap. 1503 Tit. 883 14 Verstärkungsmittel für Investitionen

Einseitig deckungsfähig zugunsten 0704/887 07 bis zu 23.000,0 T€ im Hj. 2009 und bis zu 18.000,0 T€ im Hj. 2010, soweit die Deckungsfähigkeit bei 1503/686 02 zugunsten 0707/547 03 nicht in Anspruch genommen wird.

Einseitig deckungsfähig zugunsten 0703 Tit.Gr. 71 bis zu insgesamt 19.377,1 T€ im Hj. 2009 und bis zu insgesamt 12.982,4 T€ im Hj. 2010.

Einseitig deckungsfähig zugunsten 0323/883 23 bis zu insgesamt 498,3 T€ im Hj. 2009 und bis zu insgesamt 2.397,4 T€ im Hj. 2010.

Die Ausgabebefugnis erhöht sich um die Mehreinnahme bei 1503/342 01.

Vgl. Vermerke bei 1503/686 02 und 1540/633 01.

Darüber hinaus können Ausgabemittel zur Verstärkung für Investitionen weiteren Haushaltsstellen zugewiesen werden.

Der rechnermäßige Nachweis der Ausgaben erfolgt bei den verstärkten Haushaltsstellen.

Die beschränkten Deckungsfähigkeiten für Kap. 0704, 0703 und 0323 lassen die Frage offen, warum diese Beträge nicht bei den entsprechenden Haushaltsstellen geplant wurden. Der Verweis auf den Vermerk der „Verstärkungsmittel für Rechtsverpflichtungen“ (Kap. 1503 Tit. 686 02) lässt nicht erkennen, ob sich der Verweis auf den gesamten Vermerk oder nur auf einen Teil bezieht. Zumindest wird mit diesem Verweis die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Verstärkungsmittel für Personalausgaben, Rechtsverpflichtungen und Investitionen untereinander zugelassen. Ein sachlicher Zusammenhang lässt sich hier genauso wenig

erkennen wie bei der Deckungsfähigkeit mit einem Zuschusstitel der HGr. 6 Kap. 1540 Tit. 633 01 „Erstattung von Versorgungsanteilen an Gemeinden und Gemeindeverbände“.

Der SRH stellt die Notwendigkeit von Verstärkungsmitteln im Einzelfall nicht infrage. Hinsichtlich des gestiegenen Anteils am Haushaltsvolumen und der umfangreichen Deckungsvermerke bei den Verstärkungsmitteln muss der Ausnahmecharakter jedoch bezweifelt werden.

Titelgruppen

Da fast die Hälfte aller Titel (45 %) in Titelgruppen veranschlagt werden, ist auch hier der Ausnahmecharakter verloren gegangen. Der Staatshaushaltsplan 2009/2010 weist 526 Titelgruppen aus. Davon sind 83 % mit Deckungsvermerken versehen, 50 % mit Einnahmen gekoppelt und 48 % übertragbar. Fast 38 % aller Titelgruppen haben gleichzeitig Kopplungs-, Deckungs- und Übertragungsvermerke.

In den Epl. 09, 12 und 14 sind besonders viele Titel im Verhältnis zur Anzahl der Gesamttitel in Titelgruppen zusammengefasst. Die Anzahl der Titelgruppen hat in allen Einzelplänen - ausgenommen die Epl. 01, 04, 11, 12 und 15 - stark zugenommen. Beispielsweise waren im Kap. 0203 vor 10 Jahren nur sieben Ausgabetitel in zwei Titelgruppen und ein Einnahmetitel in einer Titelgruppe („Tag der Sachsen“ Tit.Gr. 52 und „Förderung der interregionalen Zusammenarbeit“ Tit.Gr. 55) veranschlagt. Heute sind 19 Einnahmetitel in acht Einnahmetitelgruppen und 51 Ausgabetitel in neun Ausgabetitelgruppen gefasst. Dabei werden auch die geschäftsmäßigen Aufgaben der Staatskanzlei, wie „Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“ (Tit.Gr. 60) oder die „Repräsentation des Freistaates Sachsen und Betreuung ausländischer Staatsoberhäupter“ (Tit.Gr. 61), in Titelgruppen veranschlagt.

Der Epl. 05 weist besonders viele Beispiele für die Zunahme der Veranschlagung von normalen Aufgaben des Ressorts in Titelgruppen aus. Beispielsweise war im Kap. 0545 „Allgemeine Schulangelegenheiten“ vor 10 Jahren nur eine Titelgruppe ausgewiesen, heute sind 14 Titelgruppen veranschlagt.

Zur Verdeutlichung dient folgendes Beispiel:

Kapitel	Titelgruppe	Bezeichnung
0502	51	Personalentwicklung und Gender Mainstreaming im Schulbereich
0502	53	Kosten der Weiterentwicklung der Lehrerbildung
0502	54	Wissenschaftliche Beratung im Geschäftsbereich des SMK
0502	55	Kosten der Sicherheitskonzepte und Schutzanalysen im SMK-Bereich
0502	68	Kosten der Personalräte und der Vertrauensleute der Schwerbehinderten
0502	69	Personalentwicklungskosten
0507	73	Sachaufwand für den Lehrbetrieb
0507	74	Dolmetscherprüfungen
0545	70	Berufliche Fort- und Weiterbildung von pädagogischem Personal
0545	71	Maßnahmen der Bildungsplanung und Bildungsdokumentation
0545	74	Schulartübergreifende und begleitende Angelegenheiten
0545	75	Individuelle Förderung und Unterstützung

Die Auflistung zeigt deutlich, dass normale nicht projektbezogene Ausgabetitel in Titelgruppen zusammengefasst wurden. Mit der Zuordnung in Titelgruppen hat sich das Ressort durch die Erklärung von gegenseitigen Deckungsfähigkeiten innerhalb der Titelgruppen budgetierungsartige Haushaltsflexibilisierungen geschaffen. Innerhalb der Titelgruppen sind so Personalausgaben mit Sachaufwand und Investitionsausgaben in großem Umfang deckungsfähig.

Nachfolgend genannte Beispiele zeigen, dass die Bildung von Titelgruppen nicht zwangsläufig zu einer besseren Übersichtlichkeit des Haushalts beiträgt:

Im Epl. 14 wurden die Bauausgaben trotz des ressortbezogenen Kapitelaufbaus zusätzlich noch in Titelgruppen gefasst. Ein gemeinsamer Zweck war nicht erkennbar.

Ein Beispiel für die zweifelhafte Bildung einer Titelgruppe findet sich im Kap. 0805 bei der Tit.Gr. 52/55. Im Tit. 893 55 der Tit.Gr. 55 wurden keine Mittel veranschlagt. Stattdessen weist ein Vermerk darauf hin, dass die Mittel bei Tit.Gr. 52 Tit. 893 52 veranschlagt sind. Auch sind nicht alle Titel der Tit.Gr. 55 untereinander deckungsfähig, sondern nur die zwei Leertitel, die sich aus einer anderen Titelgruppe bedienen.

Im Epl. 09 Kap. 0903 „Allgemeine Bewilligungen“ wurden insgesamt **zehn** Titelgruppen für gegenseitig deckungsfähig erklärt. Die Titelgruppen sind alle übertragbar und die Titel der Titelgruppen gegenseitig deckungsfähig. Bis auf zwei Titelgruppen sind alle mit Einnahmen

gekoppelt. Die Deckungsfähigkeit ist auf 20 % je Titelgruppe und bis zu 5,1 Mio. € je Maßnahme beschränkt. Bei der Tit.Gr. 79 wurden darüber hinaus noch weitere Deckungsfähigkeiten mit Kap. 0903 Tit.Gr. 91 und Kap. 0912 Tit.Gr. 79 eingeräumt.

Titelgruppe	Bezeichnung
51	Maßnahmen zur Begleitung und Umsetzung von Förderprogrammen, insbesondere Drittmittel- bzw. komplementärfinanzierte Programme, sowie von EU-Direktzahlungen
58	Stabilisierung landwirtschaftlicher Betriebe, landwirtschaftliche Erzeugung
61	Entwicklung Ländlicher Raum/Dorfentwicklung
71	Freiwilliges Ökologisches Jahr
75	Absatzförderung für Produkte der Land- und Ernährungswirtschaft
78	Energieeffizienz und Klimaschutz, Radioaktivität und Strahlenschutz
79	Naturschutz und Landschaftspflege
88	Altlasten/Abfall/Bodenschutz
90	Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie
93	Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Wasserbau

Die Bezeichnungen der aufgeführten Titelgruppen lassen keine Sachzusammenhänge, die eine derart weitreichende Deckungsfähigkeit rechtfertigen, erkennen. Die großzügig eingeräumten Deckungsfähigkeiten fördern die Vermischung der Ausgabearten und machen die Kontrolle der Einhaltung des Ausgaberahmens fast unmöglich. Der im Staatshaushaltsplan manifestierte politische Wille läuft in den genannten Fällen praktisch leer.

Anlagen zur Haushaltsrechnung zum Nachweis der Flexibilisierungen

Dass es sich bei den flexibilisierten Instrumenten nicht mehr um Ausnahmen, sondern um den Regelfall handelt, zeigt auch der Umfang der Anlagen zur Haushaltsrechnung. Insgesamt kommt die Haushaltsrechnung derzeit auf 606 Seiten. Davon betreffen 343 Seiten ausschließlich die Anlagen I/1 bis 3 zur Begründung und Erläuterung der Mehrausgaben und Inanspruchnahme der Minderausgaben und Mehreinnahmen. Anlagen in diesem Umfang schaffen keine Transparenz.

Erschwert wird die Prüfung durch die von den Ressorts unzureichenden Zuarbeiten zur Haushaltsrechnung. Der Rechnungshof stellt jährlich in seinem Jahresbericht, Beitrag 1 entsprechende Beispiele vor. Bislang wurden kaum Konsequenzen daraus gezogen.

Leertitel

Bedenklich ist aus Sicht des SRH die Entwicklung der Anzahl an Leertiteln im Planansatz und in der Haushaltsrechnung. Im Hj. 1999 waren 35,1 % der Einnahme- und 25,9 % der Ausgabetitel Leertitel. Im Jahr 2009 waren es bereits 51,8 % der Einnahme- und 40,7 % der Ausgabetitel. Auch unter Berücksichtigung der zum Teil künftig wegfallenden Leertitel ist ein Anstieg um rd. 15 % kritisch zu sehen. Aus Sicht der Ressorts werden Leertitel oft mit „nicht planbar“ oder „abhängig von Höhe der Einnahmen“ begründet. Dies erklärt jedoch nicht ihren rasanten Anstieg. **Ein Haushalt mit Leertiteln von rd. 40 % bei Ausgabe- und rd. 50 % bei Einnahmetiteln entspricht nach unserer Auffassung nicht mehr dem Grundsatz der Klarheit und Wahrheit sowie dem Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit.**

D Zusammenfassende Empfehlungen

Der SRH empfiehlt dringend die Bereinigung und Abstimmung landesrechtlicher Vorschriften zur Haushaltsplanung und zum Haushaltsvollzug. Die breite Streuung der Vorschriften zu gleichen Gegenständen, wie z. B. den Rücklagen, ist zu vermeiden. Grundsätzlich muss ausgeschlossen werden, dass sich Vorschriften gegenseitig widersprechen bzw. aufheben.

Die Aufweichung oder Umgehung der haushaltsrechtlichen Vorschriften durch Haushaltsvermerke im Staatshaushaltsplan sollte auf absolute Ausnahmen beschränkt und ausführlich begründet werden.

Die Gestaltung der Vermerke im Staatshaushaltsplan sollte neu geordnet werden. Insgesamt sollten sie vereinheitlicht werden, die Aussage des Vermerks muss präzise und nachvollziehbar sein. Verweise auf andere Vermerke sollten auf ihre Notwendigkeit hin überprüft werden. Globalvermerke sollten restriktiv ausgebracht werden. Alle Budgetierungsansätze müssen die strengen Voraussetzungen gem. § 7a SäHO und § 12 HG erfüllen.

Im Staatshaushaltsplan sind insbesondere die Kopplungsvermerke zu prüfen, die keiner Zweckbindung unterliegen. An die Ausbringung der Deckungs- und Übertragungsvermerke ist ein strenger einheitlicher Maßstab anzulegen, der eine konkrete Förderung der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Haushaltsmittel erkennen lässt. Grundsätzlich ist die Anzahl der in Deckungskreise einbezogenen Titel auf ein überschaubares und prüfbares Maß zu begrenzen.

Die Anzahl der Titelgruppen im Staatshaushaltsplan sollte aus unserer Sicht stark reduziert werden. Insbesondere ist davon abzusehen, Verwaltungsaufgaben in Titelgruppen abzubilden, sie untereinander zu koppeln und mit Deckungsfähigkeiten und Übertragbarkeiten zu versehen. Kleinsttitelgruppen sind hinsichtlich ihres Erfordernisses zu hinterfragen. Auch für die Bildung von Titelgruppen sind einheitliche Maßstäbe über alle Ressorts anzuraten.

Wir empfehlen zur Gewährleistung einer realitätsnahen Haushaltsplanung, die Anzahl der Leertitel zurückzuführen. Diese Forderung gilt auch für die Verstärkungs- bzw. Globaltitel mit ihrem gestiegenen Haushaltsvolumen. Zu berücksichtigen ist, dass das Haushaltsrecht für unabweisbaren und unvorhersehbaren Mittelbedarf das Instrument der üpl./apl. Ausgaben bereithält.

E Fazit

Nach Auffassung des SRH wird das Budgetrecht des Landtages, bedingt durch die zunehmende haushaltsmäßige Intransparenz, zunehmend gefährdet.

Die Anzahl der im Haushaltsplan ausgebrachten Haushaltsvermerke schwächt die Transparenz des Staatshaushalts. Da Haushaltsvermerke immer eine Abweichung von den Haushaltsgrundsätzen und den -vorschriften bedeuten, sind sie auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken. Trotz dieser Maßgabe sind Haushaltsvermerke im sächsischen Staatshaushaltsplan inzwischen zum Regelfall geworden. Ein besonderes Problem stellen die Deckungsvermerke dar. Insbesondere in den Deckungskreisen lässt sich der Verwendungszweck der veranschlagten Mittel nicht mehr nachvollziehen. Es besteht die Gefahr, dass die im Vollzug umgesetzten Verwendungszwecke nicht denen vom Landtag vorgesehenen entsprechen. **Die dem Parlament vorgelegten Haushaltsentwürfe bieten aus unserer Sicht nur sehr eingeschränkt die Möglichkeit, bewusste Entscheidungen im Sinne einer Programmfunktion des Staatshaushaltsplanes zu treffen. Die haushaltsrechtliche Entscheidungsbefugnis wird zunehmend auf die Exekutive verlagert.**

Die im Staatshaushalt eingesetzten Instrumente bewirken vielfach eine Flexibilisierung im Haushaltsvollzug. Dadurch wird faktisch eine Budgetierung erreicht. Die Mittel unterliegen somit ggf. nicht mehr der eigentlich beschlossenen Zweckbindung und Jährigkeit. Andererseits wird durch die starke Kleinteiligkeit des Staatshaushaltes eine nicht gegebene Transparenz vorgespiegelt.

Der Einsatz der Flexibilisierungsinstrumente als grundsätzliche Erleichterung im Haushaltsvollzug - in Abkehr von ihrem Ausnahmecharakter - verletzt zudem Grundsätze der kameraleen Rechnungslegung.

Der Grundsatz der Jährigkeit hat aufgrund der zahlreichen Übertragungsvermerke und einer vermehrten Rücklagenbildung überwiegend keine Bedeutung mehr. Ebenso wird der Grundsatz der sachlichen Bindung durch Deckungsvermerke bei 84 % der Ausgabetitel ausgehebelt. Der Grundsatz der Gesamtdeckung gilt wegen der vorgefundenen Menge an Kopplungsvermerken gleichfalls nur sehr eingeschränkt.

Die Verletzung der Grundsätze der Wahrheit und Klarheit sowie der Einheit und Vollständigkeit hat der SRH schon häufig aufgezeigt. Nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Ausgliederungen und einer fehlenden Konsolidierung der Nebenhaushalte bildet der Staatshaushalt aus unserer Sicht nicht mehr die tatsächliche finanzwirtschaftliche Lage des Freistaates ab.

Für das parlamentarische Budgetrecht ergibt sich ein Konflikt zwischen der erforderlichen Bindung der öffentlichen Mittel und der Billigung notwendiger Flexibilität im Vollzug. Im Interesse der Ausübung der Kontrollfunktionen durch Parlament und Rechnungshof sowie der Transparenz des Staatshaushaltes muss der Einsatz der vorgestellten Flexibilisierungsinstrumente auf einen maßvollen Umfang zurückgeführt werden. Haushaltsvermerke dürfen nur so ausgebracht werden, dass für den Haushaltsgesetzgeber ersichtlich bleibt, für welche Aufgaben die Mittel verwendet werden.

Versuche, die aufgezeigten Probleme mit einer Flexibilisierung der Kameralistik zu lösen, sind bisher nur zulasten des Budgetrechts und der Prüfbarkeit gegangen. Die Komplexität der finanzwirtschaftlichen Vorgänge lässt eine Abbildung über die reine Kameralistik kaum mehr zu. Dies zeigt sich auch an den Versuchen, über Ausgliederungen oder Experimentierklauseln andere Wege des Rechnungswesens zu beschreiten. **Sonderlösungen für Einzelbereiche schaffen keine Verbesserung für den Gesamthaushalt, sondern verschärfen das Problem der Intransparenz. Dies ist auch von den geplanten Modellversuchen der Personalausgabenbudgetierung zu erwarten. Ansätze für Modernisierungen müssen den Gesamthaushalt einbeziehen und dürfen nicht zulasten des Budgetrechts gehen.**

Langfristig stellt sich - unter Beachtung der nationalen und internationalen Entwicklung - die Frage, inwieweit das derzeitige Haushaltswesen noch geeignet ist, die heutigen komplexen Finanzbeziehungen und Prozesse abzubilden. Mit der Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens (Umsetzung NSM) wäre eine sachgerechte Darstellung möglich.

F Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen

Das SMF teilt die Auffassung des SRH nicht. Es hält die Nutzung der Flexibilisierungsinstrumente für zulässig und haushaltswirtschaftlich notwendig. Den Anwendungsbereich des § 7a SäHO sieht das SMF bezüglich der Flexibilisierungsinstrumente nicht für eröffnet, da diese Regelung die Steuerung des Haushalts über Leistungen (Produkte) betreffe, wobei die Steuerung der Ausgabearten durch eine Steuerung über Produkte und eine Kosten- und Leistungsrechnung ersetzt werde.

Gleichwohl unterstützt das SMF die Forderung des SRH nach einem möglichst transparenten Haushaltsrecht und steht einer Deregulierung im Bereich der Haushaltsvermerke und der Verwaltungsvorschriften zum Haushaltsrecht aufgeschlossen gegenüber. Die grundlegende Analyse der flexibilisierenden Elemente soll ein Arbeitsschwerpunkt im Jahr 2011 werden. Die Vorbereitungen können bereits im September 2010 beginnen.

Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass bei dem erreichten Umfang der eingesetzten Flexibilisierungsinstrumente das Budgetrecht gefährdet und die Steuerungs- und Kontrollfunktion des Parlaments eingeschränkt wird. Das Ausmaß der Flexibilisierung kommt aus seiner Sicht im Ergebnis einer Budgetierung gleich, gerade ohne dass die Voraussetzungen nach § 7 a SäHO gegeben sind.

Das Große Kollegium des Sächsischen Rechnungshofs

gez. Prof. Dr. Karl-Heinz Binus

gez. Dr. Reinhard Augstein

gez. Dr. Wilfried Spriegel