

1. Staatsfinanzen

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2020

1

Die Staatsausgaben lagen im von den Einflüssen der COVID-19-Pandemie gezeichneten Hj. 2020 zum ersten Mal über dem Schwellenwert von 21,0 Mrd. €. Die Deckung war nur dank einer kreditfinanzierten Entnahme aus dem neu geschaffenen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ von über einer Mrd. € möglich.

Bei der Finanzierung des Sofortprogramms „Start 2020“ nach der Regierungsneubildung überdehnte die Staatsregierung das Notbewilligungsrecht. Sie stützte außerdem eine Umgestaltung des Haushaltes einschließlich der Ausstattung eines neuen Ministeriums mit Haushaltsmitteln auf eine verfassungsrechtlich bedenkliche Sonderermächtigung im HG. Ein Nachtragshaushalt hätte zeitgerecht die beabsichtigten Strukturänderungen und die Mittel für die politischen Ziele der Staatsregierung aufnehmen und in verfassungskonformer Weise einem Haushaltsbeschluss des Parlamentes zuführen können.

Wegen einer angekündigten Korrektur der Vermögensrechnung 2020 behält sich der SRH vor, seine Empfehlung hinsichtlich der Entlastung der Staatsregierung für das Hj. 2020 erst im Band II des Jahresberichts 2022 auszusprechen.

1 Vorbemerkung

- ¹ Der Staatsminister der Finanzen hat dem SLT über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über die Veränderung des Vermögens und der Schulden des Freistaates zur Entlastung der Staatsregierung jährlich Rechnung zu legen. Dies ordnet Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen an. Für das Hj. 2020 erfolgte die Rechenschaft über die Einnahmen und Ausgaben des Landes, das Vermögen und die Schulden mit der Haushalts- und Vermögensrechnung 2020 vom 17. Dezember 2021. Diese Unterlagen sind öffentlich auf der Internetseite des SMF zugänglich.¹
- ² Der SRH prüfte den Haushaltsvollzug im Hj. 2020 auf der Grundlage der vorgelegten HR und der erhaltenen weiteren Unterlagen. Dabei untersuchte er insbesondere die Einhaltung des geltenden HG und die Beachtung der Bindungen an den Haushaltsplan bei Leistung von Ausgaben und beim Eingehen von Verpflichtungen. Der Rechnungshof legt seiner Prüfung außerdem die Haushaltsgrundsätze sowie die allgemeinen Vorschriften der SäHO zugrunde.

2 Vorläufige Beurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2020

- ³ Der SRH gibt die Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung 2020 in 2 Bänden seines Jahresberichts 2022 bekannt. Der vorliegende Band I hat die HR, eine Betrachtung der Haushaltssituation sowie die Verschuldung des Freistaates Sachsen zum Gegenstand. Band II wird sich mit der Vermögensrechnung sowie mit den Nebenhaushalten befassen. Beide Bände enthalten bestimmungsgemäß weitere entlastungsrelevante Erkenntnisse aus Prüfungen des SRH in der Landesverwaltung.
- ⁴ Ein Gesamtbild als Grundlage einer abschließenden Bewertung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2020 wird sich erst ergeben, wenn die Inhalte des Bandes II zusammengetragen sind. Die Veröffentlichung ist für Ende des Jahres 2022 geplant. Schon jetzt möchte der SRH auf Folgendes aufmerksam machen:
 - Aufgrund von Nachfragen des SRH zeichnet sich in der vorgelegten Vermögensrechnung 2020 ein Änderungsbedarf bei einzelnen Vermögenspositionen im Umfang von mehreren Hundert Mio. € ab. Das SMF beabsichtigt bis Ende Juni 2022 die berichtigte Vermögensrechnung 2020 vorzulegen. Der Rechnungshof wird die Prüfung nach Erhalt der korrigierten Fassung der Vermögensrechnung fortsetzen und verfolgt das Ziel, über die Ergebnisse im Band II des Jahresberichts 2022 zu informieren.

¹ [Haushaltsrechnung 2020](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

- In die Gesamtbetrachtung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2020 werden weiterhin Bemerkungen des SRH zur Regierungsneubildung und zur Finanzierung des Regierungsprogramms „Start 2020“ eingehen. Feststellungen zu den Maßnahmen der neuen Staatsregierung zur Umgestaltung des Haushaltes vorbei am Parlament als Budgetgeber enthält Pkt. 5.1, Tz. 91 bis 129 in diesem Beitrag.
- Der Gesetzgeber hat im Jahr 2020 die Errichtung eines Sondervermögens zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie beschlossen. Den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ stattete er mit einer Kreditermächtigung von bis zu 6,0 Mrd. € aus. Für die Aufnahme der Schulden war das Eintreten einer außergewöhnlichen Notsituation nach Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen erforderlich. Das Vorliegen eines solchen Ausnahmefalles hat der SLT am 9. April 2020 bestätigt. Zur Notwendigkeit weiterer Feststellungsbeschlüsse für die Aufnahme von Corona-Krediten verweist der SRH auf seine Ausführungen im Beitrag Nr. 3, Pkt. 4.1, Tz. 36 ff.

Der SRH hat vor der Verabschiedung des Errichtungsgesetzes gegenüber dem HFA seine verfassungs- und haushaltsrechtlichen Bedenken zum „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ geäußert. In den Jahresberichten 2020 und 2021 bekräftigte er seine Kritik an der Entscheidung, die Bewältigung der Corona-Krise über ein Sondervermögen zu finanzieren.² Am 27. Oktober 2021 erging ein Urteil des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen, das die Auffassung des SRH untermauert.³ Das Urteil stellte die Unvereinbarkeit des – dem sächsischen Fonds sehr ähnlichen – dortigen Sondervermögens zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie mit der Hessischen Verfassung fest.

Die verfassungsrechtlichen Bedenken zum Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ färben auf den Haushaltsvollzug 2020 ab. In den Haushaltsabschluss sind kreditfinanzierte Zuführungen des Sondervermögens zum Konjunkturausgleich im Umfang von 1.041,1 Mio. € eingeflossen.

Der Rechnungshof wird sich im Band II des Jahresberichts 2022 erneut zum Thema Sondervermögen und den Bedingungen für die Vereinbarkeit mit der Verfassung äußern. Er erwartet, dass sich der Freistaat im Rahmen des HG 2023/2024 den Folgerungen aus der Rechtsprechung stellt.

- ⁵ Am Ende dieses Beitrages äußert sich der SRH zu weiteren Angelegenheiten, welche für die Aufstellung des Haushaltes 2023/2024 aus seiner Sicht von Belang sind. Er unterbreitet dem Haushaltsgesetzgeber seine Empfehlungen zur Änderung von Vorschriften und Vorgaben über den Einsatz von Instrumenten beweglicher Mittelbewirtschaftung.

3 Staatshaushaltsplan 2019/2020 und Nachtragshaushalt 2020

- ⁶ Der Haushaltsplan ermächtigt die Staatsregierung zur Leistung von Ausgaben und zum Eingehen von Verpflichtungen. Er bildet zusammen mit den Vorschriften des jährlichen HG und den allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere der SäHO, den maßgeblichen Ordnungsrahmen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsregierung.
- ⁷ Im Hj. 2020 kam der StHpl. 2019/2020 in der Fassung des Nachtragshaushaltes 2020, den der SLT mit Nachtragshaushaltsgesetz 2019/2020 am 9. April 2020 festgestellt hat, zur Ausführung. Mit dem ersten seit 1991 beschlossenen Nachtragshaushalt reagierte der SLT auf die Folgen der COVID-19-Pandemie. Das Auftreten der weltweiten Erkrankungen am Corona-Virus hat die deutsche Wirtschaft schwer getroffen. Bund und Länder haben Maßnahmen zur Eindämmung ergriffen und eine ganze Reihe unterschiedlicher Hilfsprogramme aufgelegt, um die Folgen der Krise abzumildern. Eine der Maßnahmen im Freistaat Sachsen bestand in der Aufstellung des Nachtragshaushaltes 2020.
- ⁸ Er enthielt folgende Anpassungen:
- Die ursprünglich für 2020 geplanten Steuereinnahmen und Personalausgaben hat der Budgetgeber jeweils um 265,0 Mio. € reduziert. Er berücksichtigte dabei die bereits vor dem Ausbruch der Corona-Krise absehbare Dämpfung der Konjunktur.

² [Jahresbericht 2020, Beitrag Nr. 2, Pkt. 10.2 und 10.3; Jahresbericht 2021, Beitrag Nr. 4 und Nr. 30](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

³ [Staatsgerichtshof Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 - P.St. 2783, P.St. 2827](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

- Weiterhin rechnete er krisenbedingt mit einem zusätzlichen Rückgang der Steuereinnahmen um 1,8 Mrd. €. Diesen Fehlbetrag sollte eine Entnahme aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ in der gleichen Höhe im Haushaltsvollzug ausgleichen.
 - Für die Zuführung an den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ hat das Nachtragshaushaltsgesetz 725,0 Mio. € vorgesehen. Die Finanzierung sollte mit der Entnahme aus der Haushaltsausgleichrücklage von 650,0 Mio. € und dem Verzicht auf Schuldenabbau im Kernhaushalt von 75,0 Mio. € erfolgen.
- 9 Der Landtag hatte den StHpl. 2019/2020 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2020 auf 20.921.997.600,00 € festgestellt. Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2019/2020 erhöhte sich das Haushaltsvolumen für 2020 auf 21.381.997.600,00 €. Im Vergleich zum Hj. 2019 bedeutet dies einen Anstieg um 5,6 %. Zuzüglich von aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsresten betrug der Bewilligungsrahmen für Ausgaben im Hj. 2020 insgesamt 24.069.128.357,54 €. Die jahresübergreifende Fortgeltung von Ausgabeermächtigungen durch Bildung von Resten ist in Pkt. 4.5, Tz. 42 ff. näher dargestellt.

4 Haushaltsrechnung

- 10 Die HR 2020 besteht aus einem Gesamtbericht und aus Beiträgen für die Epl. 01 bis 15. Der Gesamtbericht enthält den kassenmäßigen Abschluss und den Haushaltsabschluss mit Erläuterungen entsprechend den Vorgaben der SäHO. Darüber hinaus bietet er Übersichten mit weiteren Informationen über den Haushaltsvollzug 2020.

4.1 Haushaltsabschluss

- 11 Der → **Haushaltsabschluss** gibt Auskunft über das Gesamtergebnis der Haushaltsführung und den Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben am Ende des jeweiligen Haushaltsjahres.
- 12 Die Ist-Einnahmen im Hj. 2020 betragen insgesamt 21.372.862.883,19 € und die Ist-Ausgaben 21.612.807.697,49 €. Als kassenmäßiges Jahresergebnis für das Hj. 2020 ergab sich somit ein Saldo i. H. v. -239.944.814,30 €.
- 13 Nach Berücksichtigung des Differenzbetrages der aus dem Vorjahr übertragenen und in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgabereste i. H. v. 239.944.814,30 € schloss das Hj. 2020, wie in der Übersicht 1 abgebildet, mit einem ausgeglichenen rechnungsmäßigen Jahresergebnis ab.

Übersicht 1: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2020 (€)

Kassenmäßiges Jahresergebnis		-239.944.814,30
zuzüglich		
aus dem Hj. 2019 übertragene		
Einnahmereste	1.422.920.301,24	
Ausgabereste	2.687.130.757,54	
Saldo		-1.264.210.456,30
in das Hj. 2021 zu übertragende		
Einnahmereste	1.336.952.718,17	
Ausgabereste	2.361.218.360,17	
Saldo		-1.024.265.642,00
Differenzbetrag aus den Salden der übertragenen Einnahme- und Ausgabereste aus 2019 und nach 2021		239.944.814,30
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis		0,00

Quelle: HR 2020.

4.2 Finanzierungssaldo

- 14 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 vermittelt positiv als Überschuss oder negativ als Defizit eine Kernaussage über die finanzielle Gesamtlage des Landes.

- 15 Für das Hj. 2020 errechnete sich ein Finanzierungssaldo von -1.484,6 Mio. €.

Übersicht 2: Finanzierungssaldo im Vergleich Hj. 2020 zu 2019

Einnahmen/Ausgaben	2019	2020	Veränderung 2020 zu 2019 %
	Ist Mio. €	Ist Mio. €	
Gesamteinnahmen	20.184,6	21.372,9	5,9
<u>abzüglich</u>			
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt einschließlich Tilgungen (OGr. 32)	-75,0	0,0	0,0
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (OGr. 35)	864,6	1.401,9	62,1
Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre (OGr. 36)	0,0	0,0	0,0
Einnahmen zur Berechnung des Finanzierungssaldos	19.395,0	19.971,0	3,0
<u>abzüglich</u>			
haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 38)	5,4	5,1	-5,2
bereinigte Einnahmen	19.389,6	19.965,9	3,0
Gesamtausgaben	20.464,0	21.612,8	5,6
<u>abzüglich</u>			
Zuführungen an Rücklagen, Fonds, Stöcke (OGr. 91)	1.022,6	157,2	-84,6
Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren (OGr. 96)	0,0	0,0	0,0
Ausgaben zur Berechnung des Finanzierungssaldos	19.441,4	21.455,6	10,4
<u>abzüglich</u>			
haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98)	5,4	5,1	-5,1
bereinigte Ausgaben	19.436,0	21.450,5	10,4
Finanzierungssaldo	-46,4	-1.484,6	>100,0

Quelle: HR 2019, HR 2020.

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. Auf die Nettokreditaufnahme des Hj. 2020 geht der SRH im Zusammenhang mit der Betrachtung der Entwicklung der Finanzschulden im Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.1, Tz. 32 ff. ein. Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 16 Im Vergleich zum Hj. 2019, das einen negativen Finanzierungssaldo von -46,4 Mio. € aufwies, verfehlte der Freistaat Sachsen im Hj. 2020 drastisch das Ziel eines konsolidierten Staatshaushaltes. Die Ablieferungen des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ an den Haushalt und die Zuführungen an das Sondervermögen sind in diesem Ergebnis nicht berücksichtigt. Sie waren in der HR 2020 den Titeln der OGr. 23 und 63 zugeordnet (vgl. Übersicht 3) und nicht den bei Entnahmen und Zuführungen genannten OGr. 35 und 91. Bezieht man dies in die Berechnung ein, ergäbe sich ein Finanzierungssaldo von -1.800,6 Mio. €.

4.3 Haushaltsvollzug 2020 im Überblick

- 17 Den Haushaltsvollzug 2020 beeinflussten wesentlich das Ergebnis der Steuereinnahmen sowie die Entnahmen aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ zur Steuerkompensation.

4.3.1 Vom Soll zum Ist

- 18 In der folgenden Übersicht sind die im StHpl. 2019/2020 einschließlich des Nachtragshaushaltsgesetzes 2019/2020 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben den Isteinnahmen und -ausgaben ausweislich der HR 2020 gegenübergestellt.

Übersicht 3: Vergleich des Planansatzes einschließlich Nachtragshaushalt 2020 mit dem Istergebnis 2020

Einnahmen/Ausgaben	StHpl. mit Nachtragshaushalt	Ist	Veränderung gegenüber StHpl. mit Nachtragshaushalt
	Mio. €	Mio. €	%
Steuern und steuerähnliche Abgaben (HGr. 0)	12.295,3	12.998,7	5,7
Verwaltungseinnahmen (HGr. 1)	424,3	464,7	9,5
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2)	6.195,7	5.762,5	-7,0
<i>darunter Entnahmen aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“</i>	<i>1.800,0</i>	<i>1.041,1</i>	<i>-42,2</i>
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen (HGr. 3)	2.466,6	2.146,9	-13,0
Gesamteinnahmen	21.381,9	21.372,9	-0,0
Personalausgaben (HGr. 4)	4.974,0	4.950,5	-0,5
Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51 bis 54)	1.058,4	1.011,7	-4,4
Ausgaben für Schuldendienst (OGr. 56 bis 57)	149,6	75,7	-49,4
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)	11.921,5	12.122,2	1,7
<i>darunter Zuführungen an den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“</i>	<i>725,0</i>	<i>725,0</i>	<i>0,0</i>
Baumaßnahmen (HGr. 7)	511,2	557,0	9,0
Sonstige Sachinvestitionen (OGr. 81, 82)	145,9	142,9	-2,1
Investitionsförderung (OGr. 83 bis 89)	2.461,9	2.590,5	5,2
Besondere Finanzierungsausgaben (HGr. 9)	159,5	162,3	1,8
Gesamtausgaben	21.381,9	21.612,8	1,1

Quelle: StHpl. 2020, Nachtragshaushalt 2020, HR 2020.

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

- ¹⁹ Mit Steuereinnahmen i. H. v. 21.372,9 Mio. € lag der Freistaat Sachsen im Hj. 2020, welches unter den Einflüssen der COVID-19-Pandemie stand, zum ersten Mal über dem Schwellenwert von 21,0 Mrd. €. Gegenüber dem Planansatz 2020 erzielte er bei Steuern und steuerähnlichen Abgaben Mehreinnahmen i. H. v. 703,4 Mio. €. Vor Aufstellung des Nachtragshaushalt 2020 waren die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben noch mit 14.360,6 Mio. € angesetzt. Der Unterschied beläuft sich auf -1.361,9 Mio. €. Die Deckung auf der Einnahmeseite war dank einer kreditfinanzierten Entnahme aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ von über einer Mrd. € möglich.
- ²⁰ Die Istausgaben beliefen sich auf rd. 21.612,8 Mio. €. Die Personalausgaben erreichten mit 4.950,5 Mio. € den bisher höchsten Stand. Sie lagen leicht unter dem geplanten Soll von 4.974,0 Mio. €. Erfreulich entwickelten sich die Zinsen mit Minderausgaben von 73,9 Mio. € gegenüber dem veranschlagten Ansatz von 149,6 Mio. €.
- ²¹ Die Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen beliefen sich auf 12.122,2 Mio. € und überstiegen das Soll um 200,7 Mio. €. 725,0 Mio. € davon dienten als finanzielle Grundausstattung für den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“.
- ²² Die investiven Ausgaben wiesen ein Plus von 171,3 Mio. € im Vergleich zur Planung auf. Von den Mehrausgaben profitierte auch die kommunale Ebene. Mit 15,3 % erreichte das Land vor dem Hintergrund finanzieller Belastungen wegen der COVID-19-Pandemie eine leichte Zunahme bei der Investitionsquote. Im Vorjahr betrug sie 14,9 %.
- ²³ Zu weiteren Einzelheiten über die Entwicklung von Steuereinnahmen, der Personal- und Investitionsausgaben verweist der SRH auf die Ausführungen im Beitrag Nr. 2, Pkt. 2 bis 4, Tz. 11 ff.
- ²⁴ Der Freistaat Sachsen erhöhte seine Verschuldung am Kreditmarkt im Hj. 2020 bei Rückzahlung von Schuldscheindarlehen von rd. 790,0 Mio. € im Wege der Begebung von neuen – überwiegend mittel- und langfristigen – Landesschatzanweisungen von 1.750,0 Mio. €. Im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ nahm das Land neue Kredite von 1.755,7 Mio. € auf, wovon 1.041,1 Mio. € für den Ausgleich von Steuermindereinnahmen im Kernhaushalt herangezogen wurden.

²⁵ Die Verschuldung des Freistaates Sachsen betrachtet der SRH ausführlich im Beitrag Nr. 3.

4.3.2 Besondere Steuerungsinstrumente im Haushaltsvollzug

²⁶ Bei der Aufstellung des Nachtragshaushaltes 2020 rechnete die Staatsregierung lt. Gesetzesentwurf in einer groben Abschätzung mit Steuermindereinnahmen von voraussichtlich rd. 4,0 bis 4,5 Mrd. € in den Hj. 2020 bis 2021. Für den Ausgleich des Haushaltes hielt das SMF den Einsatz von besonderen Steuerungsinstrumenten für erforderlich.

Anpassungen bei Steuermindereinnahmen

²⁷ Um die absehbare Finanzierungslücke für das Hj. 2020 aufzufangen, waren 2 Haushaltsstellen im Kap. 15 01 bei Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben veranschlagt. Es handelte sich um die neuen

■ Tit. 015 10 mit einem Soll von -265,0 Mio. € für die Anpassung der erwarteten Steuereinnahmen an die Steuerschätzung Oktober 2019 und

■ Tit. 015 11 mit einem Ansatz von -1.800,0 Mio. € für die Anpassung an die Entwicklung der Steuereinnahmen aufgrund der COVID-19-Pandemie.

²⁸ Bei den neuen Haushaltsstellen handelte es sich um gruppierungsspezifische → globale Ansätze, also um Steuerungsinstrumente zum Ausgleich des Haushaltes, welche in einer bestimmten negativen Höhe im Haushaltsplan ausgebracht sind.

²⁹ Als Gegenstück zu den globalen Steuermindereinnahmen im Kap. 15 01 Tit. 015 10 war im Kap. 15 03 Tit. 462 01 eine globale Minderausgabe für Personalausgaben i. H. v. -265,0 Mio. € angesetzt. Dies erfolgte um Einsparungen bei Personalausgaben zu erzielen.

³⁰ Der vermittels der globalen Steuermindereinnahme von -1.800,0 Mio. € abgebildeten Haushaltsentwicklung stand hingegen keine solche Einsparung gegenüber. Vielmehr plante das Land die Steuereinnahmen durch andere Mittel zu ersetzen. Es handelte sich dabei um die vorgesehene Einnahme aus dem Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ i. H. v. 1.800,0 Mio. €.

³¹ Das SMF war gem. § 2 Abs. 2 Satz 2 SächsCorBG ermächtigt, aus dem Fonds Mittel zur Kompensation von Mindereinnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen gegenüber dem Betrag von 16.409,0 Mio. € zu entnehmen. Dieser Wert entsprach dem Ergebnis der regionalisierten Steuerschätzung für den Freistaat von Oktober 2019 für das Hj. 2020.

³² Die HR 2020 weist bei Kap. 15 10 Tit. 234 02 eine Einnahme aus dem o. g. Sondervermögen von 1.041,1 Mio. € aus. Wie das SMF auf Nachfrage mitteilte, sei eine vollständige Entnahme des mit 1.800,0 Mio. € veranschlagten Betrages aufgrund von Mehreinnahmen i. H. v. 396,0 Mio. € bei den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen im Vergleich zu den Annahmen im Nachtragshaushalt 2020 nicht mehr notwendig gewesen. Hinzu seien sonstige Entlastungen im Haushaltsvollzug nach Finanzierung der Ausgabereste in der Auslaufperiode gekommen. Damit habe das Land insgesamt auf eine kreditfinanzierte Entnahme aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ i. H. v. 759,0 Mio. € verzichten können. Rechnerisch betragen die Entlastungen im Haushaltsvollzug rd. 362,4 Mio. €.

- 33 Die Berechnung der Höhe der auszugleichenden Steuermindereinnahmen stellt sich wie folgt dar:

Übersicht 4: Berechnung der Höhe von Steuermindereinnahmen (Mio. €)

Steuer- und steuerinduzierte Einnahmen	
Soll im Ergebnis der Steuerschätzung von Oktober 2019 für 2020	16.409,0
Ist 2020	15.005,5
Differenz	1.403,5
sonstige Entlastung im Haushaltsvollzug	362,4
Steuermindereinnahmen	1.041,1

Quelle: StHpl. 2020, Nachtragshaushalt 2020, HR 2020, Schreiben des SMF vom 16. Februar 2022.
Hinweis: Abweichungen von angegebenen zu rechnerischen Ergebnissen sind rundungsbedingt.

Globale Minderausgabe für Personalausgaben

- 34 Der Nachtragshaushalt 2020 sah, wie aufgezeigt ist, im Kap. 15 03 Tit. 462 01 eine globale Minderausgabe für Personalausgaben von 265,0 Mio. € vor, die zur Kompensation von Steuermindereinnahmen bei Kap. 15 01 Tit. 015 10 herangezogen werden sollte. Die → globale Minderausgabe ist ebenfalls ein Instrument der Haushaltskonsolidierung. Ausgaben, für die noch keine Deckung feststeht, sind dabei mit negativem Ansatz zentral im Haushaltsplan veranschlagt. Sie sind durch Einsparungen in allen Einzelplänen ggf. bei einer bestimmten Haushaltsgruppe im Rahmen des Haushaltsvollzuges auszugleichen.
- 35 Im Haushaltsvollzug 2020 ergaben sich Minderausgaben für Personalausgaben lt. Angaben der obersten Dienstbehörden in den folgenden Einzelplänen, wobei die Beiträge zur HR den titelgenauen Ausweis der Einsparungen enthielten:

Übersicht 5: Einsparungen für die globale Minderausgabe (T€)

Epl.	Ressort	Einsparung
02	SK	950,0
03	SMI	78.500,0
04	SMF	36.800,0
05	SMK	104.300,0
06	SMJusDEG	12.300,0
07	SMWA	6.700,0
08	SMS	4.200,0
09	SMEKUL	3.500,0
11	SRH	1.700,0
12	SMWK	300,0
13	SDB	150,0
15	Allgemeine Finanzverwaltung	15.600,0
gesamt		265.000,0

Quelle: HR 2020.

Hinweis: Der Beitrag zur HR 2020 für Epl. 13 enthielt keine Anlage VI über den Nachweis der Einsparungen zu Gunsten der bei Kap. 15 03 Tit. 462 01 ausgebrachten globalen Minderausgabe. In Folge war der Ausweis in der HR 2020, Bd. 1 in der Übersicht in Pkt. 4.15, Spalte 8, nicht vollständig. Auf Anfrage legte die SDB dem SRH die Anlage VI nachträglich vor.

- 36 Globalansätze sind als Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der Spezialität nur in Grenzen zulässig. Mit der Veranschlagung von globalen Ansätzen und dem Unterlassen von für den Haushaltsausgleich notwendigen titelgenauen Kürzungen verlagert das Parlament seine verfassungsrechtlich garantierte Entscheidungshoheit auf die Exekutive.⁴ Es bleibt ungewiss, bei welchen Haushaltsstellen und in welcher Höhe die globale Minderausgabe realisiert wird.⁵ Vorsicht ist bei globalen Ansätzen geboten, die zum Ausgleich einer Haushaltsunterdeckung veranschlagt sind, wenn keine realistische Aussicht auf Erfolg im Haushaltsvollzug erkennbar ist.

⁴ Vgl. Iwers, S. J., Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, S. 26; zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

⁵ Gröpl, Zur Verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 96, 2005, S. 33.

37 Der SRH erkennt die krisenbedingten besonderen Umstände der Aufstellung des Nachtragshaushaltes 2020 an und nimmt deshalb Abstand von einer generellen Bewertung der Nutzung o. g. Steuerungsinstrumente für den Ausgleich von Steuermindereinnahmen im Haushaltsvollzug des Jahres 2020.

38 Aus gegebenem Anlass möchte der Rechnungshof jedoch grundsätzlich eindringlich auf die Budgetpflicht des Parlamentes gem. Art. 93 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen hinweisen, welche eine Einschränkung bei globalen Minderausgaben erfährt.

4.4 Einnahmereste

39 Als → **Einnahmereste** bezeichnet man Einnahmeansätze, bei denen die tatsächlichen Einnahmen hinter dem Soll zurückbleiben. Wenn man mit einem Eingang im nächsten Hj. rechnen kann, ist die Bildung und Übertragung von Einnahmeresten möglich.

40 In das Hj. 2020 übertrug der Freistaat Einnahmereste von 1.422,9 Mio. €. Davon entfielen auf Epl. 07 rd. 1.234,6 Mio. € und auf Epl. 09 rd. 188,3 Mio. €. Die Einnahmereste dienen im Hj. 2020 zur Deckung von Ausgaben.

41 Am Ende des Hj. 2020 beliefen sich die gebildeten Einnahmereste auf rd. 1.337,0 Mio. €.

4.5 Ausgabereste und Vorgriffe

42 Das staatliche Haushaltsrecht ist vom Grundsatz der Jährigkeit geprägt. Die Übertragung von Haushaltsresten stellt eine Abweichung zu dieser wichtigen Regel dar.

4.5.1 Bildung und Übertragung von Ausgaberesten

43 Die → **Ausgabereste** sind nicht ausgeschöpfte Ausgabeermächtigungen, die am Jahresende nicht verfallen, sondern ins nächste Hj. übertragen werden. Man bezeichnet sie auch als „verbliebene“ Ausgabereste. Sie dienen der überjährigen Finanzierung von gebundenen Maßnahmen.

44 Die Übertragung von Ausgaberesten 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, wie die Ausgaben für Bauunterhalt der Gruppe 519 gem. § 9 Abs. 4 HG 2019/2020 und die Mittel zur Umsetzung von EU-Förderprogrammen gem. § 11 Abs. 1 HG 2019/2020 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 Hj. zu leisten sind, handelt (§ 45 Abs. 4 SäHO).

45 Die Übertragung und die Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedarf gem. § 45 Abs. 3 SäHO der Einwilligung des SMF. Das SMF war nach § 9 Abs. 1 und 2 HG 2019/2020 ermächtigt, Ausgabereste auf Titel mit dem gleichen Zweck, aber mit einer anderen Bezeichnung und Titelnummer im StHpl. zu übertragen sowie zur Vermeidung oder Verminderung eines Fehlbetrages einzuziehen. Als „Vorjahresreste“ wachsen die übertragenen Ausgabereste den Ausgabebefugnissen des im Vollzug begriffenen Haushaltsplanes zu. Sie sind aus einem Haushaltsentwurf nicht ersichtlich und erscheinen auch im festgestellten Haushaltsplan nicht. Auf diese Weise beeinträchtigen sie die Transparenz des Haushaltes.

46 Bei übertragbaren Ausgaben z. B. für eine Baumaßnahme kann die Verwaltung bei Vorliegen der Voraussetzungen von zeitlich und sachlich unabweisbaren Mehrausgaben gem. § 37 SäHO mit Einwilligung des SMF den Ausgabenansatz überziehen, ohne eine Einsparung an anderer Stelle im Epl. anbieten zu müssen. Der Mittelansatz des Folgejahres wird in diesem Fall im Haushaltsvollzug um die Mehrausgabe vermindert (Vorgriff). Die Summe der Bruttoausgabereste gekürzt um die Vorgriffe ergibt den Betrag der Nettoausgabereste.

4.5.2 Umfang der Ausgabereste und Vorgriffe

- 47 Das SMF stimmte 2019 keinen Vorgriffen zu. Die im Hj. 2019 verbliebenen und in das Hj. 2020 übertragenen Brutto- und Nettoausgabereste betragen gesamt betrachtet deckungsgleich 2.687.130.757,54 €. Das Gesamtsoll des Hj. 2020 stieg dadurch auf 24.069.128.357,54 €. Das → **Gesamtsoll** setzt sich zusammen aus den Haushaltsbeträgen und den „Vorjahresresten“, die in das Hj. übertragen worden sind.
- 48 Der Freistaat hat 21.612.807.697,49 € an Ausgaben in 2020 getätigt. Somit verblieben Minderausgaben i. H. v. 2.456.320.660,05 €. Aus den Minderausgaben haben die obersten Dienstbehörden mit Einwilligung des SMF Ausgabereste von 2.361.218.360,17 € gebildet und nach 2021 übertragen.
- 49 Die folgende Übersicht stellt den Umfang der verbliebenen Ausgabereste nach Epl. und deren Anteil am Gesamtsoll je Epl. dar.

Übersicht 6: Verteilung von im Hj. 2020 verbliebenen Ausgaberesten auf die Epl.

Epl.	Ressort	Gesamtsoll	verbliebene Ausgabereste €	Anteil Ausgabereste am Gesamtsoll %
01	SLT	66.694.923,23	1.378.466,06	2,1
02	SK	124.764.746,99	14.708.667,88	11,8
03	SMI	2.111.582.978,41	57.245.212,83	2,7
04	SMF	629.476.731,47	7.188.023,52	1,1
05	SMK	4.490.976.398,70	94.806.942,90	2,1
06	SMJusDEG	954.722.729,80	15.536.389,13	1,6
07	SMWA	2.576.886.868,49	637.370.610,63	24,7
08	SMS	1.457.859.437,94	201.982.733,20	13,9
09	SMEKUL	1.158.193.830,03	400.537.738,89	34,6
10	SMR	721.584.462,26	207.195.361,36	28,7
11	SRH	26.294.765,60	1.283.661,98	4,9
12	SMWK	2.473.811.505,74	361.782.817,85	14,6
13	SDB	3.687.750,00	16.064,03	0,4
14	Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung	952.082.040,96	186.882.815,77	19,6
15	Allgemeine Finanzverwaltung	6.320.509.187,92	173.302.854,14	2,7
gesamt		24.069.128.357,54	2.361.218.360,17	9,8

Quelle: HR 2020, Kassen-Ist 2020.

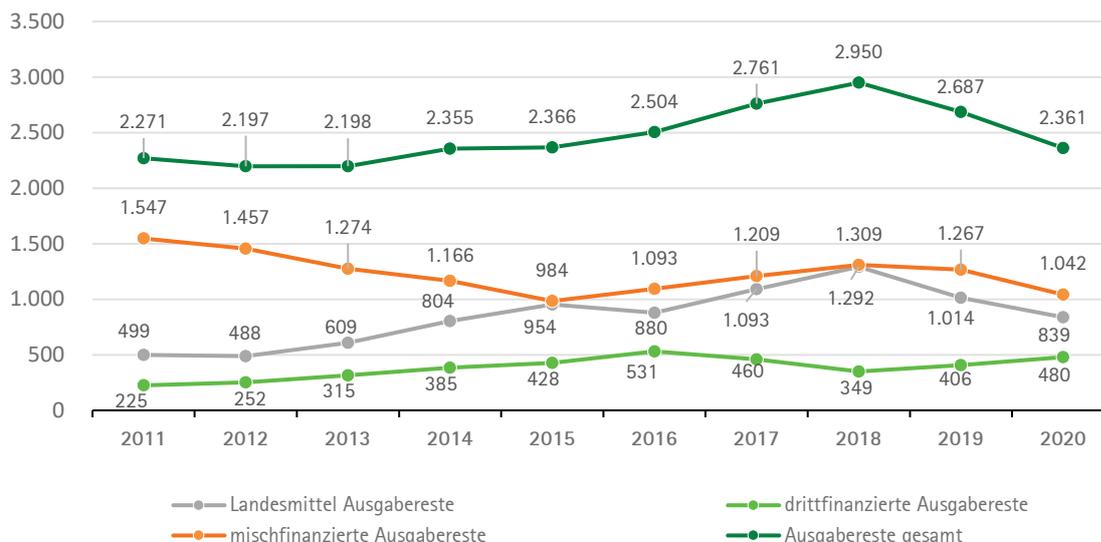
- 50 Die verbliebenen Ausgabereste fließen neben den Vorjahresresten in den rechnungsmäßigen Abschluss ein. Die Berechnung des Haushaltsabschlusses ist in Pkt. 4.1, Übersicht 1 dargestellt und erläutert.
- 51 Die verbliebenen Ausgabereste sind in manchen Epl. auffallend hoch. Im Epl. 09 betragen sie 34,6 % an dessen Gesamtsoll. Der Grad der Ausschöpfung der Ausgabeermächtigung war bei diesem Epl. somit am geringsten. Im Epl. 10 belief sich der Anteil der Ausgabereste am jeweiligen Gesamtsoll auf 28,7 % und im Epl. 07 lag er bei 24,7 %.
- 52 Gemessen an den verbliebenen Ausgaberesten in Euro-Beträgen trugen die Epl. 07, 09 und 12 am meisten zur Restbildung bei. Die Ausgabereste summieren sich in den 3 Epl. auf rd. 1,4 Mrd. €. Sie liegen damit leicht unter den Vorjahreswerten von 1,5 Mrd. € und erreichen 59,3 % der gesamten Ausgabereste im Hj. 2020.

- ⁵³ Ressorts, die mit der Finanzierung von EU-Förderprogrammen befasst sind, neigen zur Bildung von höheren Ausgaberesten. Die Maßnahmen sind nicht selten über den Förderzeitraum von mehreren Jahren veranschlagt und ziehen damit eine Übertragung der Mittel nach sich. Die höchsten verbliebenen Ausgabereste waren bei den folgenden Haushaltsstellen gebildet:
- 184,0 Mio. € bei Kap. 07 20 Tit. 686 11 für Technologieförderung (EU-Strukturfonds - Förderzeitraum 2014 bis 2020),
 - 127,4 Mio. € bei Kap. 12 03 Tit. 894 74 für Zuschüsse für Investitionen (Forschungsförderung aus den EFRE-Mitteln - Förderzeitraum 2014 bis 2020),
 - 96,0 Mio. € bei Kap. 07 20 Tit. 891 01 Förderung umweltfreundlicher Verkehrsträger (EU-Strukturfonds - Förderzeitraum 2014 bis 2020).
- ⁵⁴ Im Jahr 2020 umfassten die Ausgabereste für investive Maßnahmen der HGr. 7 und 8 einen Anteil von 69,6 % der verbliebenen Reste. Er sank im Vergleich zum Vorjahr um 1,9 Prozentpunkte.
- ⁵⁵ Insgesamt waren 9,8 % der Ausgabemittel im Hj. 2020 nicht ausgeschöpft und standen im Rahmen der Übertragbarkeit und der bewilligten Ausgabereste im nächsten Jahr zur Verfügung. Im Vorjahr lag der Anteil bei 12,4 %.
- ⁵⁶ Eine streng bedarfsgerechte Ansatzplanung in der Haushaltsaufstellung und eine damit verbundene verstärkte Ausschöpfung der Bewilligungen könnten den Umfang der Ausgabereste mittelfristig reduzieren. Anlässlich der laufenden Haushaltsaufstellung empfiehlt der SRH, die Ausgabereste in den Fokus zu nehmen und die Ansätze des StHpl. 2023/2024, insbesondere bei Haushaltsstellen mit übertragenen ungebundenen Landesmitteln, entsprechend anzupassen.

4.5.3 Einteilung nach Finanzierungsquelle und Fortschritt beim Abbau der Reste

- ⁵⁷ Nach Angaben des SMF im Schreiben an den SRH vom 7. Juni 2021 teilen sich die aus Hj. 2020 in das Hj. 2021 übertragenen Ausgabereste nach Finanzierungsquellen wie folgt auf:
- 1.042,0 Mio. € mischfinanzierte Ausgabereste, darunter EU-Mittel einschließlich Landeskofinanzierung i. H. v. 966,0 Mio. €,
 - 839,0 Mio. € Ausgabereste aus reinen Landesmitteln und
 - 480,0 Mio. € drittmittelfinanzierte Ausgabereste, darunter EU-Mittel i. H. v. rd. 258,0 Mio. €.
- ⁵⁸ Die folgende Abbildung stellt die Entwicklung der Ausgabereste seit 2011 dar. Sie erreichten im Hj. 2018 den Höchstwert im betrachteten Zeitraum und sinken seither. Die Verringerung ist insbesondere bei den Ausgaberesten aus Landesmitteln und bei mischfinanzierten Ausgaberesten zu verzeichnen. Allein bei den Ausgaberesten aus den reinen Landesmitteln ist zwischen 2018 bis 2020 ein Rückgang von 453,0 Mio. € festzustellen. Der Bestand an mischfinanzierten Ausgaberesten verminderte sich im gleichen Zeitraum um 267,0 Mio. €.

Abbildung 1: Entwicklung der Ausgabereste 2011 bis 2020 nach Finanzierungsquelle (Mio. €)



Quelle: Angaben des SMF.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 59 Die Übertragung von Ausgabeermächtigungen im sächsischen Haushalt entwickelte sich immer stärker von einer Ausnahme der straffen Bindung an das Hj. zu einer weit ausgedehnten Restewirtschaft. Der SRH hat im Jahresbericht 2019 empfohlen, Ansatzpunkte zur Verringerung der Ausgabereste aus Landesmitteln zu finden.⁶
- 60 Das SMF hatte bereits Ende 2018 entschieden, Ausgabereste aus reinen Landesmitteln bei einem Betrag unter 50,0 T€ je Titel nicht mehr zu bewilligen. Für die Bildung der Ausgabereste aus den verbliebenen Resten fordert es seit 2019 zudem, dass eine vom Freistaat zu erfüllende rechtliche Verpflichtung vorliegt.
- 61 Zu den Gegenmaßnahmen teilt das SMF mit, es habe mit der Absenkung des Gesamtumfangs der Ausgabereste aus 2019 von 278,0 Mio. € eine Verringerung von rd. 10,0 % erzielt. Im Verfahren 2020/2021 habe es wiederum eine Reduzierung bei Ausgaberesten aus Landesmitteln um rd. 20,0 % auf 839,0 Mio. € erreicht. Damit stoße das Ziel der weiteren Absenkung der Ausgabereste innerhalb des Ausgaberesteverfahrens an seine Grenzen.
- 62 Der SRH begrüßt Maßnahmen des SMF, die zum Abbau der Ausgabereste führen. Er empfiehlt, deren Wirksamkeit bei Ausgaberesten aus Landesmitteln weiterhin zu beobachten und ggf. ergänzende Maßnahmen zu ergreifen.

4.6 Bewilligung und Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen

- 63 Die → **Verpflichtungsermächtigungen (VE)** gestatten das Eingehen von Verpflichtungen zum Leisten von Ausgaben in künftigen Jahren. Sie sind dem Grunde nach in § 6 SäHO geregelt. VE sind insbesondere erforderlich bei Investitionsvorhaben, die über einige Zeit laufen und eine Abfinanzierung in künftigen Haushalten bedingen. Die VE müssen im Haushaltsplan veranschlagt sein. Dies ergibt sich aus § 38 Abs. 1 Satz 1 SäHO. Zur Erhöhung der Transparenz über die Vorbelastung künftiger Haushalte enthalten die Haushaltspläne Übersichten über den Umfang der veranschlagten VE.
- 64 In Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses kann das SMF Ausnahmen in Form von üpl. und apl. VE zulassen. Rechtsgrundlage hierfür ist § 38 Abs. 1 Satz 2 SäHO. Darüber hinaus ist das SMF ermächtigt, nach § 10 Abs. 1 HG 2019/2020 zusätzlichen VE zuzustimmen, wenn hierfür im laufenden Haushaltsjahr nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

⁶ [Jahresbericht 2019, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.4, Tz. 36](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

- ⁶⁵ Die obersten Dienstbehörden erbringen gem. Nr. 9 der VwV zu § 34 SÄHO dem SMF jährlich einen Nachweis über die Inanspruchnahme von VE des Hj. Sie haben weiterhin über den Bestand der Verpflichtungen, welche die Verwaltung zulasten von VE einging, zu berichten. Außerdem übersenden sie dem SRH einen Abdruck der Meldung.
- ⁶⁶ Für das Hj. 2020 waren im StHpl. 2019/2020 insgesamt VE i. H. v. 2.972.625.000,00 € veranschlagt (Vorjahr 3.222.628.700,00 €). Im Rahmen der Regierungsneubildung erfolgten nach Angaben des SMF Umsetzungen von VE zwischen den Ressorts von 281.583.100,00 €, die den vorgesehenen Gesamtermächtigungsrahmen der Soll-VE für 2020 nicht verändert haben.
- ⁶⁷ Das SMF hat im Jahr 2020 in üpl. VE i. H. v. 42.916.022,11 € und apl. VE i. H. v. 78.479.512,00 € eingewilligt sowie zusätzlichen VE gem. § 10 Abs. 1 HG 2019/2020 i. H. v. 406.142.467,61 € zugestimmt. Wie der folgenden Übersicht zu entnehmen ist, kamen im Haushaltsvollzug 2020 weitere VE von insgesamt 527.538.001,72 € hinzu.

Übersicht 7: Bewilligte VE und deren Inanspruchnahme im Hj. 2020 (€)

Epl.	Soll-VE 2020	Einwilligung / Zuweisung im Haushaltsvollzug	Einsparforderungen bei den Einwilligungen	gesamt	Inanspruchnahme	%
1	2	3	4	5=2+3-4	6	7=6/5
01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0
02	76.785.700,00	390.000,00	770.000,00	76.405.700,00	10.137.000,00	13,3
03	253.550.900,00	2.715.000,00	1.024.000,00	255.241.900,00	146.878.600,00	57,5
04	3.843.000,00	10.200.000,00	0,00	14.043.000,00	12.102.000,00	86,2
05	261.681.900,00	279.001.194,11	1.313.700,00	539.369.394,11	475.172.600,00	88,1
06	17.160.000,00	9.546.775,00	50.000,00	26.656.775,00	19.266.500,00	72,3
07	978.203.700,00	6.459.490,00	300.000,00	984.363.190,00	483.147.100,00	49,1
08	221.544.300,00	8.104.202,61	1.313.000,00	228.335.502,61	195.267.700,00	85,5
09	318.462.200,00	34.154.200,00	1.780.000,00	350.836.400,00	233.721.400,00	66,6
10	249.736.300,00	156.182.820,00	200.000,00	405.719.120,00	227.252.500,00	56,0
11	0,00	57.012,00	0,00	57.012,00	51.960,00	91,1
12	139.676.000,00	42.460.666,00	102.300,00	182.034.366,00	135.150.600,00	74,2
13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0
14	287.000.000,00	65.513.068,00	0,00	352.513.068,00	309.924.500,00	87,9
15	164.981.000,00	-87.246.426,00	0,00	77.734.574,00	15.212.200,00	19,6
gesamt	2.972.625.000,00	527.538.001,72	6.853.000,00	3.493.310.001,72	2.263.284.660,00	64,8

Quelle: HR 2020, eigene Berechnung.

Hinweise: Die Angaben in der Spalte 3 setzen sich aus üpl. und apl. VE gem. § 38 SÄHO, zusätzlichen VE gem. § 10 Abs. 1 Satz 2 HG 2019/2020, ressortübergreifenden Umschichtungen gem. § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 und Zuweisungen von Verstärkungs-VE aus Kap. 15 03 zusammen.

- ⁶⁸ Im Hj. 2020 standen einschließlich der Einwilligungen im Haushaltsvollzug 3.493.310.001,72 € an VE (Vorjahr 3.338.339.821,06 €) zur Verfügung. Die Staatsregierung hat 2.263.284.660,00 € in Anspruch genommen. Das sind weniger VE als der Haushaltsplan Soll-VE für das Hj. 2020 ursprünglich vorsah. Mehr als 80 % ihrer VE haben die Ministerien SMF, SMK und SMS bei der Bewirtschaftung der Epl. 04, 05, 08 und 14 in Anspruch genommen.
- ⁶⁹ Das ungünstigste Soll-Ist-Verhältnis mit lediglich 13,3 % entfiel auf die SK mit dem Epl. 02. Der Grad der Inanspruchnahme der VE belief sich im Haushalt auf insgesamt 64,8 % und rangierte damit unter den Vorjahreswerten. Im Betrachtungszeitraum der Hj. 2011 bis 2020 lag der haushaltsweite Mittelwert für die Inanspruchnahme der bewilligten VE bei rd. 64,7 %.

Übersicht 8: Entwicklung des Bewilligungsrahmens und der Inanspruchnahme von VE (Mio. €)

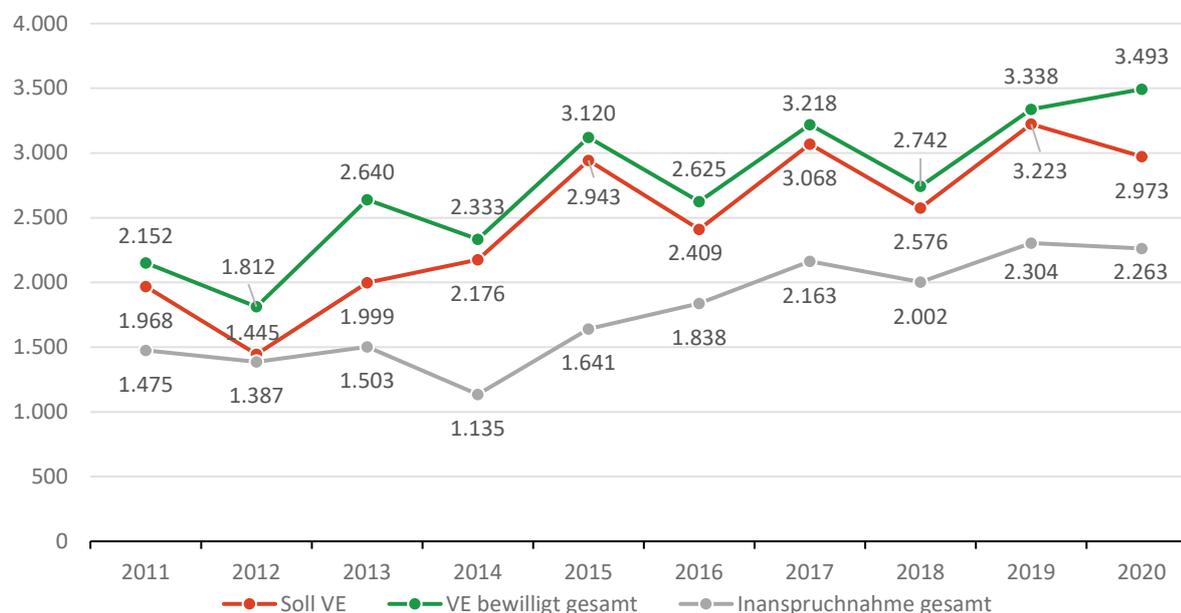
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Soll-VE	1.968,4	1.445,1	1.998,6	2.175,7	2.942,7	2.408,8	3.067,6	2.575,9	3.222,6	2.972,6
VE bewilligt gesamt	2.151,6	1.812,1	2.639,8	2.332,6	3.119,9	2.624,5	3.218,3	2.742,2	3.338,3	3.493,3
Inanspruchnahme gesamt	1.475,2	1.387,0	1.502,7	1.134,6	1.640,8	1.838,1	2.163,2	2.001,8	2.304,0	2.263,3
Inanspruchnahme in % an VE bewilligt gesamt	68,6	76,5	56,9	48,6	52,6	70,0	67,2	73,0	69,0	64,8

Quelle: 2011 bis 2016 eigene Berechnung, 2017 bis 2020 HR.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 70 Das nachstehende Schaubild verdeutlicht, dass die Inanspruchnahme von VE von Jahr zu Jahr sehr stark variiert. Wie bereits angedeutet, ist es auffällig, dass sich die Inanspruchnahme von VE im gesamten Betrachtungszeitraum nicht nur unterhalb des bewilligten Gesamtrahmens, sondern durchgehend sogar unterhalb des im Haushaltsplan veranschlagten Solls bewegt.

Abbildung 2: Entwicklung der Bewilligung und Inanspruchnahme von VE (Mio. €)



Quelle: 2011 bis 2016 eigene Berechnung, 2017 bis 2020 HR.

- 71 Für die VE gilt, wie auch für die Ausgaben des Landes, der Grundsatz der Notwendigkeit gem. § 6 Abs. 1 SäHO. Dieser liegt, überlagert von weiteren strengeren Kriterien, auch den üpl. und apl. Bewilligungen zugrunde. Bleiben die Inanspruchnahmen über mehrere Haushaltsperioden hinweg weit unter dem Ermächtigungsrahmen (Soll-VE) zurück, so deutet dies auf eine zu geringe Ausrichtung am voraussichtlichen Bedarf hin.
- 72 Die VE zeigen die Vorbelastungen künftiger Haushalte durch Rechtsverpflichtungen an. Diese werden seit Jahren im Übermaß veranschlagt und bewilligt. Der SRH empfiehlt erneut, mit dem Instrument angemessen umzugehen und den VE-Verfügungsrahmen mit Augenmaß festzulegen. Angesichts der Entwicklung der Soll-VE wird besonders in der bevorstehenden Haushaltsaufstellung 2023/2024 auf bedarfsgerechte Mittelveranschlagung zu achten sein.

4.7 Bewilligung von über- und außerplanmäßigen sowie zusätzlichen Haushaltsmitteln

- 73 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 Epl., 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.
- 74 Die üpl. und apl. Ausgaben sind dem Landtag halbjährlich, bei mehr als 5,0 Mio. € im Einzelfall unverzüglich, zur Genehmigung vorzulegen (§ 37 Abs. 4 SÄHO i. V. m. § 4 Abs. 1 HG 2019/2020).
- 75 Das HG räumt dem SMF eine weitere Möglichkeit zur Gestattung von Ansatzüberschreitungen ein.
- 76 Das SMF kann → **zusätzlichen Ausgaben** einschließlich Kofinanzierungsmitteln gem. § 10 Abs. 1 HG 2019/2020 zustimmen und erforderliche Deckungsfähigkeiten zulassen, wenn hierfür im laufenden Haushalt nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.
- 77 Im Haushaltsvollzug 2020 bewilligte das SMF Mehrausgaben von insgesamt 1.270.678.654,89 €. Davon entfielen auf üpl. Ausgaben 292.167.312,69 €, auf apl. Ausgaben 347.913.356,54 € und auf zusätzliche Ausgaben 630.597.985,66 €.
- 78 Die Bewilligungen von üpl., apl. und zusätzlichen Ausgaben für das Hj. 2020 verteilen sich auf die Epl. wie folgt:

Übersicht 9: Bewilligungen des SMF im Hj. 2020 (€)

Epl.	Ressort	bewilligte			gesamt
		üpl. Ausgaben	apl. Ausgaben	zusätzliche Ausgaben	
01	SLT	936.521,03	0,00	0,00	936.521,03
02	SK	2.084.500,00	0,00	0,00	2.084.500,00
03	SMI	875.606,55	911.500,00	10.000,00	1.797.106,55
04	SMF	0,00	20.000,00	0,00	20.000,00
05	SMK	30.318.800,00	466.600,00	48.667,09	30.834.067,09
06	SMJusDEG	5.425.500,00	1.541.000,00	2.472.500,00	9.439.000,00
07	SMWA	5.453.578,50	333.338.510,00	15.104.902,49	353.896.990,99
08	SMS	226.679.716,07	470.722,00	192.032.616,08	419.183.054,15
09	SMEKUL	4.330.857,00	8.226.231,00	18.225.300,00	30.782.388,00
10	SMR	4.920.857,01	2.464.793,54	7.594.000,00	14.979.650,55
11	SRH	0,00	4.000,00	0,00	4.000,00
12	SMWK	11.125.376,53	470.000,00	10.000,00	11.605.376,53
13	SDB	16.000,00	0,00	0,00	16.000,00
14	Staatliche Hochbau- und Liegen- schaftsverwaltung	0,00	0,00	0,00	0,00
15	Allgemeine Finanzverwaltung	0,00	0,00	395.100.000,00	395.100.000,00
gesamt		292.167.312,69	347.913.356,54	630.597.985,66	1.270.678.654,89
<i>darunter</i>					
für coronabezogene Ausgaben	Ausgaben sind nachzuweisen im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“	211.373.200,00	330.000.000,00	190.000.000,00	731.373.200,00
für coronabezogene Ausgaben	Ausgaben sind nachzuweisen im Kern- haushalt	4.274.500,00	229.000,00	395.100.000,00	399.603.500,00
Sofortprogramm "Start 2020"	Ausgaben sind nachzuweisen im Kern- haushalt	8.980.500,00	10.743.000,00	0,00	19.723.500,00

Quelle: HR 2020.

- 79 Den höchsten Anteil an den üpl. Ausgaben bewilligte das SMF im Epl. 08. Er belief sich auf 226.679.716,07 €. Das sind 77,6 % aller üpl. Ausgaben. Auf die coronabezogenen Maßnahmen entfielen 205.623.200,00 €.

- ⁸⁰ Der größte Teil der apl. Ausgaben im Haushaltsvollzug 2020 i. H. v. 333.338.510,00 € bildete sich im Epl. 07 ab. Das umschloss 95,8 % aller apl. Ausgaben. Darunter waren 320.000.000,00 € für Soforthilfeprogramme zur Unterstützung sächsischer Kleinunternehmen in der Pandemiesituation bewilligt.
- ⁸¹ Ein Anteil von 62,7 % der zusätzlichen Ausgaben entfiel auf den Epl. 15 aufgrund des Gesetzes zur Unterstützung der Kommunen des Freistaates Sachsen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie. Die Deckung für die Ausgaben i. H. v. 395.100.000,00 € entnahm das SMF dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ und wies die Mittel nach Regelungen des SächsFAG den sächsischen Kommunen zu. Darüber hinaus bewilligte das SMF zusätzliche Ausgaben von 192.032.616,08 € im Epl. 08, wovon allein 190.000.000,00 € aus den Zuwendungen des Bundes nach dem COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetz finanziert waren.

4.7.1 Finanzierung von coronabedingten Ausgaben aus dem Kernhaushalt

- ⁸² Das SMF bewilligte im Hj. 2020 apl., üpl. und zusätzliche Ausgaben im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie von insgesamt 1.130.976.700,00 €. Es buchte davon gem. § 8 SächsCorBG 731.373.200,00 € in den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ um. Bei den weiteren 399.603.500,00 €, die nicht in den Fonds umzubuchen, sondern über den Kernhaushalt nachzuweisen waren, handelte es sich insbesondere um:
- 395.100.000,00 € im Epl. 15 für die Unterstützung der sächsischen Kommunen nach SächsFAG,
 - 2.475.000,00 € im Epl. 12 für die Finanzierung von coronabedingten Studien am Uniklinikum Dresden und der Medizinischen Fakultät der Universität Leipzig,
 - 989.500,00 € im Epl. 02 für Hilfsgüter/ -leistungen im Zuge der COVID-19-Pandemie für Grenzregionen (Niederschlesien/Polen und Liberec/Tschechien) und für Russland,
 - 410.000,00 € im Epl. 01 für die Sicherstellung der IT-Sicherheit in der Pandemiesituation,
 - 400.000,00 € im Epl. 08 für die Beschaffung notwendiger IT-Technik in der Krisensituation und
 - 225.000,00 € im Epl. 03 für coronabedingte Mehrausgaben der Verwaltung.
- ⁸³ Die Mittel sind in den Angaben in Pkt. 4.7, Übersicht 9 enthalten.
- ⁸⁴ Die Maßnahmen zur Beseitigung der Folgen und Vorbeugung weiterer Schäden der COVID-19-Pandemie werden nach § 2 Abs. 1 SächsCorBG aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ finanziert. Die aufgeführten Mehrausgaben wiesen schon aufgrund ihrer Zweckbestimmungen einen sachlichen Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie auf.
- ⁸⁵ Mit der Befugnis zur Umbuchung der Corona-Ausgaben war beabsichtigt, den Überblick über den Gesamtumfang der Haushaltslasten zur Bewältigung der Krise zu behalten. Dies gelang nicht. Die Ausgaben aus dem Kernhaushalt bleiben bei der bisherigen Berichterstattung zum Umfang von coronabedingten Ausgaben unberücksichtigt. Sie beschränkt sich auf die Mittelverwendung im Sondervermögen.
- ⁸⁶ Der SRH regt an, bei der Berichterstattung über den Gesamtumfang der coronabedingten Ausgaben des Freistaates die Ausgaben des Kernhaushaltes künftig mit zu berücksichtigen.
- ⁸⁷ Zum Vollzug des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ verweist der SRH auf seine Ausführungen im Beitrag Nr. 2, Pkt. 7.3, Tz. 131 ff.

4.7.2 Mehrausgaben ohne Bewilligung

- ⁸⁸ Für Mehrausgaben von 140.708,47 € lag weder eine Ermächtigung durch den Haushaltsplan noch die Einwilligung des SMF in üpl. oder apl. Ausgaben vor; vgl. HR 2020, Band 1, S. 359, unter „Anmerkungen zur HR 2020“.
- ⁸⁹ Die noch abschließend zu bewilligenden Haushaltsüberschreitungen betrafen folgende Haushaltsstellen:
- Kap. 06 14 Tit. 681 16 – Entschädigungen (auch aus Billigkeitsgründen) an Beschuldigte in Strafsachen – mit 11.748,85 € und
 - Kap. 10 02 Tit. 812 99 – Erwerb von IT-Infrastruktur und IT-Verfahren – mit 128.959,62 €.

90 Entsprechende Einsparungen erfolgten nach Angaben des SMF im Epl. oder im Haushaltsvollzug 2021.

5 Regierungsbildung und Sofortprogramm „Start 2020“

5.1 Umsetzung von Haushaltsmitteln

91 Das im Haushaltsrecht vorgesehene Instrument der → **Umsetzung** ermöglicht die Verwendung von Mitteln und Stellen an einem anderen Ort als dies der geltende Haushaltsplan vorsieht. Im Rahmen von Umsetzungen verschiebt die Exekutive Ermächtigungen für Mittel und Stellen entweder innerhalb oder zwischen Geschäftsbereichen der Verwaltung, ohne den finanziellen Gesamtrahmen des Haushaltes zu überschreiten. Die Rechtsgrundlagen dafür sind in § 50 SÄHO und in § 10 Abs. 8 HG 2019/2020 verankert.

92 Die einzelnen Mittelumsetzungen sind in der HR 2020, Band 1, Pkt. 3.1.2 sowie in den Anlagen IV der Beiträge zur Haushaltsrechnung aufgeführt. Der Nachweis an der neuen Haushaltsstelle soll lückenlos erfolgen, um das Haushaltsgeschehen vollständig nachvollziehen zu können.

5.1.1 Ausmaß der Veränderungen im Haushaltsvollzug

93 Die Umsetzungen bei Ausgaben beliefen sich im Hj. 2020 auf insgesamt 526.518.794,95 €, bei Einnahmen betragen sie 180.216.600,00 €.

94 In den Epl. stellte sich die Veränderung der Haushaltsbeträge durch Umsetzungen bei den Ausgaben folgendermaßen dar:

Übersicht 10: Veränderung durch Umsetzungen bei Ausgaben (€)

Epl.	Ressort	Abgang	Zugang	Saldo
02	SK	-3.507.000,00	4.794.151,95	1.287.151,95
03	SMI	-451.162.078,33	2.111.395,00	-449.050.683,33
04	SMF	-15.541.685,00	12.801.600,00	-2.740.085,00
05	SMK	-4.234.500,00	0,0	-4.234.500,00
06	SMJusDEG	0,00	14.570.788,00	14.570.788,00
07	SMWA	-29.727.242,50	534.900,00	-29.192.342,50
08	SMS	-8.723.403,00	944.200,00	-7.779.203,00
09	SMEKUL	-12.070.800,00	16.967.600,00	4.896.800,00
10	SMR	0,00	459.252.200,00	459.252.200,00
12	SMWK	-46.560,00	14.541.960,00	14.495.400,00
14	Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung	-1.505.526,12	0,00	-1.505.526,12
gesamt		-526.518.794,95	526.518.794,95	0,00

Quelle: HR 2020.

Hinweis: Im Beitrag zur HR 2020 für den Epl. 10 fehlte die Anlage IV mit dem Nachweis über die Veränderungen des Gesamtsolls aufgrund von Umsetzungen bei Ausgaben. Diese hat das SMR dem SRH auf Nachforderung vorgelegt.

95 Im Hj. 2020 war im bezifferten Umfang ein ungewöhnliches Ausmaß bei den Umsetzungen zu verzeichnen. Den StHpl. 2019/2020 hatte der SLT in der abgelaufenen 6. Legislaturperiode beschlossen. Er bildete die Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsregierung bis zum Ablauf des Hj. 2020. Zugleich nahm er damit die Funktion des ersten Haushaltsplans in der 7. Legislaturperiode ein.

96 Die Neuwahl des Landtages im September 2019 erbrachte Änderungen der Mehrheitsverhältnisse in der Volksvertretung und mündete in eine Neubildung an der Spitze der vollziehenden Gewalt im Freistaat Sachsen. In diesem Prozess beschloss die neue Staatsregierung erhebliche organisatorische Veränderungen betreffend die Einrichtung der Ministerien und den Aufgabenzuschnitt der Ressorts.

97 Diese Umstrukturierungsmaßnahmen veranlassten zum ganz überwiegenden Teil (485.165.600,00 €) die Umsetzungen bei Ausgaben im Haushaltsvollzug 2020 nach § 10 Abs. 8 HG 2019/2020, mit denen die Exekutive die Bindungen aus Festlegungen des geltenden HG 2019/2020 aufhob und Ausgabenermächtigungen neu zuwies. Das umschloss rd. 92,2 % aller ausgabenseitigen Umsetzungen im Hj. 2020.

⁹⁸ Der größte Anteil der Umsetzungen von 459.187.400,00 € erfolgte zugunsten des neuen Epl. 10. Das SMR entstand im Zuge der Regierungsbildung. Es wurde daher von Grund auf mit Mitteln ausgestattet.

5.1.2 Einwilligung des HFA

⁹⁹ Den Umsetzungen zur Regierungsneubildung lagen folgende organisatorische Veränderungen zugrunde, für die das SMF mit Schreiben vom 16. Januar 2020 die Zustimmung des HFA gem. § 10 Abs. 8 HG 2019/2020 beantragte:

- Einrichtung eines Epl. 10 „Staatsministerium für Regionalentwicklung“,
- Einrichtung eines Kap. 12 06 „Staatsministerin für Kultur und Tourismus“,
- Einrichtung von neuen Kapiteln im Epl. 06,
- Einrichtung eines Kap. 14 10 „Staatsministerium für Regionalentwicklung“ und
- Änderung der Bezeichnungen der Einzelpläne und Kapitel.

¹⁰⁰ In seiner Sitzung am 22. Januar 2020 erteilte der HFA seine Einwilligung, wie beantragt. Daraufhin verkündete das SMF allen Beauftragten für den Haushalt mit Schreiben vom 27. Januar 2020 die Änderung der Einzelplan- und Kapitelbezeichnungen im Haushaltsplan 2020.

¹⁰¹ § 10 Abs. 8 HG 2019/2020 enthielt eine besondere Ermächtigung zum Vollzug von erforderlichen Organisationsveränderungen. Dies umschloss die Einrichtung neuer Einzelpläne und neuer Kapitel sowie damit verbundene Mittel und Stellen im Einvernehmen mit den Ressorts umzusetzen und neue Titel auszubringen. Die Ermächtigungen standen unter dem Vorbehalt der vorherigen Einwilligung des HFA.

¹⁰² Beim HFA handelt es sich um einen Ausschuss des SLT, der Entscheidungen des Plenums vorbereitet. Die Wahrnehmung der gesetzgeberischen Aufgaben und der Etathoheit gehört hingegen zu den ureigenen Befugnissen des SLT.

¹⁰³ Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen wies in seinem Urteil vom 27. Oktober 2021 darauf hin, dass das Budgetrecht und die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Landtages, die zu den Grundlagen der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat gehören, grundsätzlich durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum wahrgenommen werden.⁷ Jeder Landtagsabgeordnete hat das Recht, unmittelbar am Verfassungsleben teilzuhaben, die Entscheidungen über die Verwendung der Haushaltsmittel zu beeinflussen und seine Kontrollbefugnis über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen wahrnehmen zu können.

¹⁰⁴ Ferner führte der Staatsgerichtshof des Landes Hessen in seinem Urteil aus, dass durch die Übertragung des Zustimmungserfordernisses auf den Haushaltsausschuss ein Ausschluss derjenigen Landtagsabgeordneten von der parlamentarischen Entscheidungsfindung stattfindet, die dem Ausschuss nicht angehören. Eine solche Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf einen beschließenden Ausschuss sei nur in Ausnahmefällen, und zwar zum Schutz anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang und unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig. Das Gericht benannte ausdrücklich die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Hessischen Landtages als Rechtsgut von Verfassungsrang und betrachtete im Zusammenhang die Anzahl von Sitzungen des Haushaltsausschusses und des Landtages. Der Haushaltsausschuss findet zu 12 Sitzungen zusammen und der Landtag zu 32 Sitzungen. Im betreffenden Zeitraum hätte das Landtagsplenum entscheiden können.

¹⁰⁵ Bei den Umsetzungen und der Einrichtung neuer Kapitel und Titel in der Gliederung des sächsischen StHpl. 2019/2020 anlässlich der Regierungsneubildung handelt es sich angesichts des Umfangs der vollzogenen Veränderungen von 485.165.600,00 € nicht um eine geringfügige Umformung des Haushaltes. Eine Bewilligung durch einen Ausschuss erscheint schon deshalb als nicht verhältnismäßig im Sinne der Entscheidung des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen.

⁷ [Staatsgerichtshof Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 –P.St. 2783, P.St. 2827, Tz. 198 ff.](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

- ¹⁰⁶ Die Plenarsitzungen des SLT finden – abgesehen von Schulferien – in der Regel an 2 Tagen im Monat statt. Der HFA hält grundsätzlich einmal monatlich eine Sitzung ab.
- ¹⁰⁷ Im Zuge der Regierungsneubildung Anfang des Hj. 2020 hätte die Staatsregierung den Entwurf eines Nachtrags Haushaltes aufstellen können, der die Organisationsveränderungen finanziell abbildet. Der HFA hätte in seiner Sitzung am 22. Januar 2020 eine Beschlussempfehlung aussprechen und der SLT in seiner 5. Sitzung am 29. Januar 2020 entscheiden können.
- ¹⁰⁸ Aus den geschäftsordnenden Regelungen des SLT ergibt sich ebenfalls, dass eine Etatentscheidung des Parlamentes nicht aus Zeitgründen außer Frage stehen musste. § 77 Abs. 4 und 5 Geschäftsordnung des SLT sieht die Einberufung von außerordentlichen Sitzungen des Parlamentes in unaufschiebbaren Fällen, auf Wunsch eines Viertels der SLT-Mitglieder oder der Staatsregierung, vor. Der Weg über diese Regelung im Falle der Regierungsneubildung war vorzuzugewandigt und hätte den Vorrang der Budgethoheit des SLT beachtet.
- ¹⁰⁹ Der SRH verweist auf die Befugnisse zur Umsetzung von Mitteln, die in § 50 SÄHO allgemein vorgesehen sind und gibt zu bedenken, ob weitere Ermächtigungen im Sinne von § 10 Abs. 8 HG 2019/2020 erforderlich sind. Künftige Haushaltsgesetze sollten sich einer entsprechenden Ermächtigung verschließen.

5.1.3 Stellungnahme des SMF

- ¹¹⁰ In der Stellungnahme vom 27. Mai 2022 zum Entwurf dieses Beitrages für den Jahresbericht 2022 teilt das SMF mit, dass durch die aufgrund der Organisationsänderung erfolgten Umsetzungen nicht in die Budgethoheit des SLT eingegriffen worden sei. Die Sächsische Verfassung weise der Staatsregierung die Kompetenz zur Einrichtung der staatlichen Behörden zu, Art. 83 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen. Dem SLT obliege demgegenüber das Budgetrecht. Er entscheide, wie viele Mittel für welchen Zweck zur Verfügung stehen. Allein eine organisatorische Neuordnung von Aufgaben und das Mitführen der dafür jeweils vorgesehenen Mittel ändere nicht deren zweckgemäßen Einsatz.
- ¹¹¹ § 50 Abs. 1 SÄHO ermächtige dementsprechend bei Aufgabenübergang im Rahmen bestehender Strukturen die Verwaltung zur Umsetzung von Mitteln und Stellen mit Einwilligung des SMF. § 50 Abs. 2 ermögliche darüber hinaus mit Einwilligung des SMF die Umsetzung von Planstellen und anderen Stellen bei unvorhergesehenem und unabweisbarem vordringlichem Personalbedarf. Bei üpl. und apl. Ausgaben und Verpflichtungen verlange demgegenüber Art. 96 Verfassung des Freistaates Sachsen eine nachträgliche Genehmigung des SLT.
- ¹¹² Die durch den Haushaltsgesetzgeber mit § 10 Abs. 8 HG 2019/2020 erlassene Regelung knüpfe aus Sicht des SMF an das der Staatsregierung obliegende Recht zur Organisation der Verwaltung an und ermögliche ihr – soweit zum Vollzug ihrer Organisationsentscheidung erforderlich – neue Einzelpläne, Kapitel und Titel zu schaffen und die im Zusammenhang mit der Organisationsänderung stehenden Mittel umzusetzen. Dabei habe sich der Haushaltsgesetzgeber die vorherige Befassung mittels Einwilligung durch den HFA vorbehalten und lasse an dieser Stelle die Entscheidungskompetenz des SMF in § 50 Abs. 1 und 2 SÄHO nicht ausreichen.

5.1.4 Erwiderung des SRH

- ¹¹³ Der SRH nimmt die Ausführungen des SMF zur Kenntnis und stimmt ihnen nur insoweit zu, als Art. 83 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen der Staatsregierung die Befugnis zur Einrichtung der staatlichen Behörden im Einzelnen zuweist. Diese Entscheidung trifft die Staatsregierung allerdings nicht in einem gesetzlosen Raum, sondern im Rahmen der gesetzlichen Regelungen gem. Art. 83 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen.⁸ Das Verfassungsorganisationsrecht sieht vor, dass Aufbau, räumliche Gliederung und Zuständigkeiten der Landesverwaltung durch Gesetz geregelt werden. Dies ist erfolgt mit dem Gesetz über die Verwaltungsorganisation des Freistaates Sachsen (Sächsisches Verwaltungsorganisationsgesetz – SächsVwOrgG).
- ¹¹⁴ Die Änderung des SächsVwOrgG zum Umbau des Verwaltungskörpers erging nicht zugleich mit den in Pkt. 5.1.2 aufgezählten organisatorischen Veränderungen anlässlich der Regierungsneubildung, sondern erst mehrere Monate danach mit Zweitem Gesetz zur Änderung des SächsVwOrgG vom 2. Dezember 2020. Das Gesetz trat am

⁸ Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Kommentar, 2021, Artikel 83, Rn. 7.

30. Dezember 2020 in Kraft. Bis dahin stand der Staatsregierung die alleinige Befugnis zur Organisation der sächsischen Verwaltung nach Art. 83 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen nicht zu.

- 115 Die aufbauorganisatorischen und damit auch die haushaltsmäßigen Maßnahmen im Rahmen der Regierungsneubildung hat die Staatsregierung ohne die geforderte demokratische Legitimation durch eine Entscheidung des gesamten Parlamentes als Gesetz- und Budgetgeber vorgenommen. Wir empfehlen in solchen Fällen die Entscheidung des gesamten Parlamentes einzuholen.

5.2 Finanzierung des Sofortprogrammes „Start 2020“

- 116 Die neu gebildete sächsische Staatsregierung hat bereits einige Wochen nach der Aufnahme der Regierungsgeschäfte in der Kabinettsklausur am 24./25. Januar 2020 ein Sofortprogramm „Start 2020“ mit rd. 170 Maßnahmen beschlossen.⁹ Das Sofortprogramm sollte Ziele aus dem von CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geschlossenen Koalitionsvertrag 2019 bis 2024 „Gemeinsam für Sachsen“ finanziell untersetzen. Die Koalition hatte sich darauf verständigt, die zur Verfügung stehenden Finanzmittel für innovative, wirtschaftsfördernde, ökologische und soziale Vorhaben einzusetzen. Für diese vorrangigen Maßnahmen sollten in der 7. Legislaturperiode des SLT insgesamt mindestens 1,1 Mrd. € zur Verfügung stehen.
- 117 Das Sofortprogramm gliederte sich in 3 Schwerpunktbereiche „Erreichtes bewahren“, „Neues ermöglichen“ und „Menschen verbinden“. Die vorgenannten Maßnahmen im Umfang von insgesamt 220,0 Mio. € sollten ergänzend hinzutreten. Die Aufteilung für den Zeitraum 2020 bis 2024 stellte sich zur Kabinettsberatung folgendermaßen dar:

Übersicht 11: Aufteilung der Sofortprogramm-Mittel in den Jahren 2020 bis 2024

Epl.	Ressort	in T€	Anteil in %
02	SK	2.150,0	1,0
03	SMI	4.800,0	2,2
04	SMF	300,0	0,1
05	SMK	5.900,0	2,7
06	SMJusDEG	59.580,0	27,1
07	SMWA	30.000,0	13,6
08	SMS	25.000,0	11,4
09	SMEKUL	54.420,0	24,7
10	SMR	20.300,0	9,2
12	SMWK	17.550,0	8,0
gesamt		220.000,0	100,0

Quelle: Tischvorlage des SMF für die Kabinettsitzung am 25. Februar 2020.

- 118 Der größte Teil der Haushaltsmittel sollte den Epl. 06, 09, 07 und 08 zufließen. Den angeblichen Bedarf allein für das Hj. 2020 bezifferte die Staatsregierung auf rd. 98,5 Mio. €. Dies erfolgte bereits in der Kabinettsvorlage.¹⁰

5.2.1 Bewilligung von üpl. und apl. Ausgaben

- 119 Im Laufe des Hj. 2020 stellten die obersten Dienstbehörden Anträge auf üpl. und apl. Ausgaben sowie ggf. üpl. und apl. VE für die Umsetzung der Maßnahmen des Sofortprogramms. Das SMF sprach Bewilligungen aus, die bei den Ausgaben den Umfang von insgesamt rd. 19,7 Mio. € erreichten.¹¹ Für nähere Angaben s. Pkt. 4.7, Übersicht 9.
- 120 Die üpl. und apl. Ausgaben und VE bedürfen grundsätzlich einer Einwilligung des SMF. Sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Dieses Notbewilligungsrecht beruht auf Art. 96 Verfassung des Freistaates Sachsen und ist einfachgesetzlich in den §§ 37, 38 SäHO ausgeformt. Unabweisbar ist ein Bedürfnis, wenn die vorgesehene Ausgabe sachlich unbedingt notwendig und zugleich zeitlich unaufschiebbar ist; vgl. BVerfG, Urteil vom 25. Mai 1977, Az. 2 BvE 1/74.

⁹ [Pressemeldung der Sächsischen Staatsregierung vom 25. Januar 2020](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

¹⁰ Laut Tischvorlage des SMF für die Kabinettsitzung am 25. Februar 2020 in der Fassung des Austauschblattes 1.

¹¹ [HR 2020, Band 1, Übersicht in Pkt. 4.3](#). (Maßnahmen des Sofortprogramms aus den Erläuterungen in der Spalte 8 zuordenbar); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

- 121 Die Voraussetzungen für ein unvorhergesehenes Bedürfnis und für die Unabweisbarkeit in zeitlicher und sachlicher Hinsicht haben die obersten Dienstbehörden im Antrag ausführlich 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.
- 122 Der SRH hat bereits in seinen Jahresberichten 2020 und 2021 unzählige üpl. und apl. Bewilligungen des SMF in den Hj. 2018 und 2019 beanstandet.¹² Der Rechnungshof rügte, dass die o. g. strengen gesetzlichen Maßstäbe nicht eingehalten waren. In der überwiegenden Anzahl der damals vertieft geprüften Fälle hätte das SMF nach Auffassung des SRH die Einwilligung nicht erteilen dürfen.
- 123 Das vom Sofortprogramm „Start 2020“ ausgelöste Bewilligungsgeschehen gibt Anlass, an die Bedenken des Rechnungshofs aus den Vorjahren anzuknüpfen. Die von der Staatsregierung gestellten Anträge waren nicht schlüssig begründet und die Prüfungstiefe des SMF war unzureichend.
- 124 In der Übersicht sind Beanstandungen im Ergebnis der Prüfung einer Stichprobe aus den Bewilligungen für das Sofortprogramm „Start 2020“ wiedergegeben:

Übersicht 12: Bewilligung von apl. / üpl. Ausgaben für das Sofortprogramm „Start 2020“

Kap. Tit. üpl. / apl. Ausgaben	Zweck	Antrag		Einwilligung SMF		Feststellung SRH
		Datum	Datum	Datum	Betrag in €	
06 02 534 99 üpl.	Sonstige Dienstleistungen	13.03.2020	01.07.2020	2.775.000,00		Die Verpflichtung zur Einführung der elektronischen Verfahrensakte in der Justiz ist seit Juli 2017 bekannt, sie tritt erst Anfang 2026 in Kraft. Die Gründe für die Unaufschiebbarkeit bis zum nächsten Haushalt sind im Antrag nicht angegeben. Schlechte Planung der Umsetzung rechtfertigt die Inanspruchnahme des Notbewilligungsrechts nicht.
06 02 545 99 üpl.	Ausgaben für Leistungen des SID einschließlich Sächsisches Verwaltungsnetz (SVN)	13.03.2020	01.07.2020	500.000,00		Auch hier gilt, die Verpflichtung zur Einführung der elektronischen Verfahrensakte in der Justiz ist seit Juli 2017 bekannt, sie tritt erst Anfang 2026 in Kraft. Die Gründe für die Unaufschiebbarkeit bis zum nächsten Haushalt waren im Antrag nicht angegeben. Schlechte Planung der Umsetzung hinsichtlich der Erhöhung von Bandbreiten in den Gerichten im SVN sowie Einführung von drahtloser Übertragung rechtfertigt die Inanspruchnahme des Notbewilligungsrechts nicht. Die Bewilligung des Antrages durch das SMF erst nach über 15 Wochen ist ein starkes Indiz für den fehlenden Zeitdruck.
06 15 681 52 üpl.	Zuschüsse für Existenzgründungen von Frauen im ländlichen Raum	13.03.2020	01.07.2020	400.000,00		Die Abwanderung aus dem ländlichen Raum ist kein unerwartet aufgetretenes Phänomen. Die Gründe für zeitliche Unaufschiebbarkeit der Schaffung von attraktiven Erwerbsmöglichkeiten für Frauen im ländlichen Raum sind aus dem Antrag nicht erkennbar, zumal das behauptete Nachlassen der Gründungsdynamik nicht mit empirischen Angaben im Antrag untersetzt war. Die Bewilligung des Antrages durch das SMF nach über 15 Wochen ist ein starkes Indiz für den fehlenden Zeitdruck.
06 15 684 53 üpl.	Zuschüsse an soziale oder ähnliche Einrichtungen für Projekte zum Schutz vor häuslicher Gewalt und vor Menschenhandel	13.03.2020	01.07.2020	420.000,00		Der Anlass war nicht pandemiebedingt, sondern mit Umsetzung des Kabinettsbeschlusses und Koalitionsvertrages begründet. Ein solcher Bedarf war nicht unabweisbar. Die Gründe für zeitliche Unaufschiebbarkeit der Vorhaben sind aus dem Antrag nicht erkennbar. Die Bewilligung des Antrages durch das SMF erst nach über 15 Wochen ist ein starkes Indiz für den fehlenden Zeitdruck.
09 01 547 02 üpl.	Ausgaben für die Vergabe von Preisen	27.05.2020	01.07.2020	1.500.000,00		Die zeitliche Unabweisbarkeit ist im Antrag nicht ausreichend begründet. Die Vereinten Nationen hatten die Jahre 2011 bis 2020 zur UN-Dekade für die biologische Vielfalt erklärt. Das Projekt besteht damit bereits seit 2011. Die Mittel hätten im StHpl. 2019/2020 veranschlagt werden können. Eine schlechte Finanzplanung rechtfertigt die Wahrnehmung des Notbewilligungsrechts nicht.
09 02 685 70 üpl.	Zuführungen zum laufenden Betrieb	19.02.2020	02.07.2020	550.000,00		Die zeitliche Unabweisbarkeit der Mehrausgaben für die Stärkung von Naturschutzstationen ist im Antrag nicht näher untersetzt. Die zu erwartenden schwerwiegenden Folgen einer Nichtbewilligung für Sachsen sind nicht angegeben.

¹² [Jahresbericht 2020, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.7.1, Tz. 62 ff.](#) und [Jahresbericht 2021, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.7.1, Tz. 68 ff.](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

Kap. Tit. üpl. / apl. Ausgaben	Zweck	Antrag Datum	Einwilligung SMF Datum	Betrag in €	Feststellung SRH
					Die Bewilligung des Antrages durch das SMF erst nach über 19 Wochen ist ein starkes Indiz für den fehlenden Zeitdruck.
09 03 892 02 apl.	Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen zur Entwicklung von Speichersystemen	19.02.2020	12.03.2020	4.900.000,00	Die zeitliche Unabweisbarkeit des Bedürfnisses ist nicht mit Sachverhaltsangaben untersetzt. Die zu erwartenden gravierenden Folgen für Sachsen bei einem Aufschub bis zum nächsten Haushalt sind nicht dargelegt.
09 03 546 51 üpl.	Ausgaben für die Entwicklung staatlicher Zuwendungen	19.02.2020	03.07.2020	1.500.000,00	Das SMEKUL beantragte Mehrausgaben für die Vergütung der SAB. Im Antrag fehlen Angaben zu den neu umzusetzenden Förderprogrammen, deren Fördervolumen und Beginn der Förderung. Ein nur allgemein und abstrakt formulierter Antrag ist für die Inanspruchnahme des Notbewilligungsrechts nicht ausreichend. Die Bewilligung des Antrages durch das SMF nach über 19 Wochen ist ein starkes Indiz für den fehlenden Zeitdruck.
09 20 891 02 apl.	Zuschüsse für Investitionen für Maßnahmen der LTV zur Rückgewinnung von Auenflächen, gewässerökologischen Strukturverbesserung und naturnahen Flächenbewirtschaftung	27.05.2020	25.08.2020	2.000.000,00	Das SMEKUL berief sich darauf, dass zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung 2019/2020 die künftige fachpolitische Schwerpunktsetzung im Koalitionsvertrag 2019 bis 2024 und deren konkrete Umsetzung und Priorisierung im Bereich der sächsischen Umwelt- und Gewässerpolitik nicht vorhersehbar war. Die Änderung einer fachpolitischen Zielsetzung genügt keinesfalls, um die Ausübung des Notbewilligungsrechts zu rechtfertigen. Die Bewilligung des Antrages durch das SMF nach 13 Wochen lässt zudem erkennen, dass zeitliche Unabweisbarkeit nicht gegeben war, sondern es lediglich um die gewünschte Umsetzung der Regierungspolitik ging.
10 05 686 07 apl.	Zuschüsse zur Unterstützung bei Erwerb, Pflege und Erhalt von Denkmälern	22.07.2020	15.09.2020	500.000,00	Der Leerstand und Verfall von Kulturdenkmälern sowie die Entwicklung von Sanierungskosten in besonders betroffenen Fällen sind im Antrag nicht untersetzt. Die zeitliche Unaufschiebbarkeit hat das SMR im Antrag nur behauptet. Im Haushaltsvollzug 2020 war ein Mittelabfluss von 0,00 € zu verzeichnen.
10 05 893 38 apl.	Zuschüsse für Sicherung, Erhalt, Pflege und Nutzbarmachung von Kulturdenkmälern von überörtlicher Bedeutung (Sonderprogramm Denkmalpflege) – Landesförderung	22.07.2020	15.09.2020	1.500.000,00	Das SMR trägt nichts zum Leerstand und Verfall von Kulturdenkmälern sowie zur Entwicklung von Sanierungskosten von Dächern in besonders betroffenen Fällen im Antrag vor. Die zeitliche Unaufschiebbarkeit stellt sich im Antrag lediglich als Behauptung dar. Im Haushaltsvollzug 2020 war ein Mittelabfluss von rd. 91,0 T€ zu verzeichnen. Dies entsprach 6 % der beantragten, angeblich zeitlich unabweisbaren apl. Mittel.
	gesamt üpl. / apl. Ausgaben			16.545.000,00	

Quelle: HR 2020, Bewilligungsschreiben des SMF.

- 125 Bei der stichprobenhaften Prüfung der o. g. bewilligten Ausgaben im Umfang von insgesamt 16.545.000,00 € konnte der SRH das Vorliegen der zeitlichen Unabweisbarkeit nicht feststellen. Häufig fehlten Zeitangaben und es blieb völlig offen, bis wann die Verwaltung die Ausgabe tätigen müsste. Es gab in den Anträgen keine Darlegungen über zu erwartende schwerwiegende Folgen einer Nichtbewilligung für den Freistaat Sachsen. Das beanstandete Bewilligungsvolumen umschließt das von 83,9 % aller Anträge.
- 126 Ausführungen der obersten Dienstbehörden zu der beabsichtigten Mittelverwendung mögen manchmal zutreffend gewesen sein, bei der Notbewilligung kommt es aber auf den jeweiligen Einzelfall mit seinen Facetten an. Die begründenden Umstände sind im Antrag ausführlich darzustellen. Fallgenaue Angaben zur zeitlichen und sachlichen Unabweisbarkeit sind unabdingbar. Insbesondere sind Angaben zu schwerwiegenden Folgen einer Nichtbewilligung zwingend erforderlich.
- 127 Zur Verbesserung des Verfahrens der Bewilligung von üpl. und apl. Ausgaben und VE regt der SRH gegenüber dem SMF erneut eine Anpassung der Antragsformulare an. Zu den bisher verwendeten Vordrucken sind Ergänzungen nötig. Dies betrifft vor allem Informationen über die Dringlichkeit. Entscheidend ist, bis wann die oberste Dienstbehörde die Mittel tatsächlich benötigt. Außerdem ist zwingend zu begründen, welche schwerwiegenden Folgen für das Land eintreten, wenn die Mehrausgaben und VE nicht bewilligt werden.
- 128 Das Vorliegen der Voraussetzungen für die Ausübung des Notbewilligungsrechts hat das SMF stets genauestens zu prüfen. Im Zweifel sind Anträge abzulehnen.

¹²⁹ Aufgrund seiner Prüfungserfahrungen sieht der SRH nach wie vor erheblichen Nachbesserungsbedarf in der Beantragungs- und Bewilligungspraxis. Er hält an seinen bisherigen Empfehlungen fest.

5.2.2 Überdehnung des Notbewilligungsrechts

¹³⁰ Zur Kabinettsitzung am 25. Februar 2020 standen die Mittelbedarfe für die Einzelmaßnahmen der neuen Staatsregierung fest. Sie waren sogar bereits heruntergebrochen auf die jeweiligen Jahresscheiben 2020 bis 2024. Die zu planenden Haushaltsstellen für die Finanzierung der Maßnahmen waren ebenfalls bekannt.¹³

¹³¹ Demgegenüber war vor allem die zeitliche Unaufschiebbarkeit bei den geprüften bewilligten apl. und üpl. Ausgaben für das Sofortprogramm aus den Antragsunterlagen nicht ersichtlich. Manchen Anträgen hat das SMF erst nach mehreren Monaten stattgegeben. Andere waren mit dem Vorliegen von Rechtsverpflichtungen begründet, die auf dem Kabinettsbeschluss zum Sofortprogramm vom 24./25. Januar 2020 beruht haben sollen. Dies war verfehlt, denn ein Kabinettsbeschluss entfaltet zwar eine Bindungswirkung gegenüber den Staatsministern. Sein Rechtscharakter liegt aber weit entfernt von einer Rechtsverpflichtung i. S. v. § 37 Abs. 1 Satz 3 SäHO, die aus einer gesetzlichen oder vertraglichen Bestimmung hergeleitet wird¹⁴ und die Bildung eines Nachtragshaushaltes entbehrlich macht.

¹³² Spätestens ab dem Zeitpunkt der Einbringung des Entwurfs zum Nachtragshaushaltsgesetz 2019/2020 in den SLT am 3. April 2020 war die Bewilligungsgrundlage jedenfalls bei den vor diesem Tag gestellten und vom SMF später entschiedenen Anträgen, wie in Pkt. 5.2.1, Übersicht 12 verzeichnet, nicht mehr gegeben. Auf das Nachtragshaushaltsgesetz ist gem. § 33 Satz 1 SäHO der Grundsatz der Vollständigkeit entsprechend anzuwenden. Alle Ausgaben, die im Haushaltsjahr voraussichtlich noch zu leisten waren, waren nach § 11 Abs. 2 Nr. 2 SäHO in den Nachtragshaushalt 2020 einzustellen. Für eine Notbewilligung verblieb damit kein Raum.

¹³³ Die Staatsregierung konnte zwar beim Beschluss über das Sofortprogramm noch nicht wissen, welche haushaltsmäßigen Schritte die COVID-19-Pandemie verlangen würde. Gleichwohl befand sie sich angesichts der Umsetzungen von 485,2 Mio. € (s. Pkt. 5.1.2, Tz. 105) und politisch angestrebter zusätzlicher Ausgaben von 19,7 Mio. € in einem Spannungsfeld zwischen der Aufstellung eines Nachtragshaushaltes einerseits sowie andererseits der Wahrnehmung der Sonderermächtigung zu Umsetzungen und der Notbewilligungskompetenz. Bei dieser Ausgangslage hätte sie die Veranschlagung der Mittel in einem Nachtragshaushalt noch im Frühjahr 2020 vorrangig in die Wege leiten sollen.¹⁵ Den Nachtragshaushalt hätte sie rechtzeitig herbeiführen und ihre Pläne verwirklichen können, ohne einen Bruch mit dem verfassungsrechtlich verankerten Budgetrecht des Parlamentes zu riskieren.

¹³⁴ Die Ergebnisse der Prüfung der Bewilligungen von üpl. und apl. Ausgaben zur Finanzierung des Sofortprogramms „Start 2020“ bestärken den SRH in seiner Auffassung, dass die Staatsregierung im Frühjahr 2020 Etatentscheidungen des SLT zu meiden suchte. Sie überdehnte das Notbewilligungsrecht und stützte die Umgestaltung des Haushaltes zur Regierungsneubildung auf eine hierfür nicht ausreichende Sonderermächtigung. Ein Nachtragshaushalt hätte zeitgerecht die beabsichtigten Strukturänderungen und die Mittel für die politischen Ziele der Staatsregierung aufnehmen und in verfassungskonformer Weise einem Haushaltsbeschluss des Parlamentes zuführen können.

5.2.3 Stellungnahme des SMF

¹³⁵ Das SMF tritt in seiner Stellungnahme vom 27. Mai 2022 der Kritik des SRH entgegen, die Staatsregierung suchte Etatentscheidungen des SLT zu meiden. Die Staatsregierung habe die gesetzliche Ermächtigung zur Bewilligung von üpl. / apl. Ausgaben in verfassungs- und rechtskonformer Weise genutzt. Gem. § 37 Abs. 1 Satz 4 SäHO bedurfte es keines Nachtrages, da die Mehrausgaben in jedem Einzelfall den nach § 5 Abs. 1 Satz 1 HG 2019/2020 festgelegten Betrag von 5,0 Mio. € nicht überstiegen.

¹³ [Anlage zur Antwort der Sächsischen Staatskanzlei vom 15. März 2020 auf eine Kleine Anfrage, LT-Drs. 7/1752](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

¹⁴ Gröpl, BHO/LHO - Staatliches Haushaltsrecht, Kommentar, 2011, § 37, Rdnr. 19.

¹⁵ Vgl. Rechtsgutachten des juristischen Dienstes des SLT vom 20. Juli 2016, Teil B, Pkt. II. Nr. 4, Buchstabe b (4), S. 41.

5.2.4 Erwidern des SRH

- 136 Ihrem Wesen nach waren die Einzelmaßnahmen zusammenhängende Teile des Sofortprogramms „Start 2020“. Denn in ihrer Gesamtheit als „Maßnahmenpaket“ brachten sie den Gestaltungswillen der neuen Staatsregierung für die anstehenden Haushaltsjahre 2020 bis 2024 zum Ausdruck.
- 137 Die Finanzbedarfe für die einzelnen Maßnahmen des Sofortprogramms waren im Februar 2020 soweit hinreichend bestimmt und Haushaltsstellen zuordenbar. Die Staatsregierung hätte für die Maßnahmen des Hj. 2020 einen Nachtragshaushalt einbringen sollen, anstatt auf das Notbewilligungsrecht zurückzugreifen. Der SRH hält an seiner Auffassung fest.

6 Einsatz von Instrumenten beweglicher Mittelbewirtschaftung

6.1 Mehrausgaben durch Deckungsfähigkeit und Kopplung an Einnahmen

- 138 Der Haushaltsplan ist für die mittelbewirtschaftende Stelle verbindlich hinsichtlich der Zweckbestimmung und des Betrages der hierfür veranschlagten Mittel. Die Verwaltung darf also Ausgaben weder für andere Bedarfe tätigen noch die Ansätze überziehen. Zu diesem Grundsatz gibt es im sächsischen Haushaltsrecht Ausnahmen zur Sicherstellung eines flexiblen Haushaltsvollzugs.
- 139 So können Ausgaben und VE 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** kann der Bewirtschafter die bei einer Haushaltsstelle nicht benötigten Haushaltsmittel zur Deckung von Mehrausgaben bei einer anderen Haushaltsstelle heranziehen und üpl. Ausgaben erübrigen sich.
- 140 Darüber hinaus kann die Ausbringung von → **Kopplungsvermerken** die Zweckbindung zwischen Einnahmen und den dazugehörigen Ausgaben gem. § 8 Satz 2 SÄHO herstellen. Die Haushaltsvermerke lassen Ausgabebefugnisse entstehen oder anwachsen, wenn bestimmte Einnahmen eingehen.
- 141 Die obersten Dienstbehörden haben für ihren Epl. die Nutzung der ausgebrachten Haushaltsvermerke in einer Anlage zu ihrem Teil der HR, der Zentralrechnung für den Epl., zu erläutern.
- 142 Es kommt vor, dass eine Haushaltsstelle eine Verstärkung aus einem Kopplungsvermerk bezieht und zugleich kann ein Deckungsvermerk diesen Titel ansprechen.
- 143 In der Zentralrechnung 2020 für den Epl. 07 finden sich Haushaltsstellen, bei denen sowohl einer oder mehrere Deckungsvermerke als auch einer oder mehrere Kopplungsvermerke auf den Bewilligungsrahmen von einzelnen Titeln von Einfluss waren. Ein Beispiel ist Kap. 07 06 Tit. 780 71 in der TG 71. Veranschlagt waren dort Ausgaben für Ingenieurleistungen im Bau von Bundesautobahnen. Die Abkürzung TG steht dabei für die → **Titelgruppe**. Jede Titelgruppe enthält wiederum eine Mehrzahl jeweils in die Deckungsfähigkeit einbezogener Haushaltsstellen.
- 144 Über Kopplungsvermerk erhöhte sich der Planansatz im Kap. 07 06 Tit. 780 71 von 6,0 Mio. € um Mehreinnahmen von 8,1 Mio. € aus den Zuweisungen des Bundes für Entwurfsbearbeitung und Bauleitung für Bundesautobahnen in Kap. 07 06 Tit. 331 02 und Kap. 07 06 Tit. 261 02 auf insgesamt rd. 14,1 Mio. €. Der Bund erstattet den Ländern die Ausgaben für Baumaßnahmen an den Bundesautobahnen durch Zahlung einer Pauschale.
- 145 Der Freistaat hat davon lediglich 9,6 Mio. € im Hj. 2020 für den Bau von Bundesautobahnen verwendet. Die restlichen 3,6 Mio. € aus den gekoppelten Mehreinnahmen wurden über Deckungsfähigkeiten den Haushaltsstellen 891 72 und 780 73 der TG 72 und 73 im Kap. 07 06 für Ausgaben für Bundesstraßen und Staatsstraßen zugeführt, obwohl diese Mehreinnahmen über den Kopplungsvermerk nur für den Bau von Bundesautobahnen zu verwenden waren.
- 146 Die gekoppelten Mehreinnahmen i. H. v. rd. 3,6 Mio. € hat das SMWA bei den Haushaltsstellen Kap. 07 06 Tit. 891 72 und Kap. 07 06 Tit. 780 73 nicht bestimmungsgemäß verwendet. Ein erforderlicher Kopplungsvermerk lag nicht vor. Eine „Umleitung“ dieser Mehreinnahmen, über die Deckungsfähigkeiten der TG 72 im Kap. 07 06 erzeugt, war weder vom HG 2019/2020 noch per einnahmeseitigem Haushaltsvermerk zugelassen.

- 147 Die Verwendung von Mehreinnahmen aus Bundesmitteln für den Bau von Staatsstraßen im Verantwortungsbe-
reich des Freistaates ist bedenklich und könnte zu Rückforderungen des Bundes führen.
- 148 Der SRH hat auf das Problem der unüberschaubaren Regelstrukturen im Bereich von Deckungsfähigkeiten und
Kopplung mit Mehreinnahmen im Zusammenhang mit der Finanzierung des Straßenbaus aus dem Epl. 07 bereits
im Jahresbericht 2021 hingewiesen.¹⁶
- 149 Der Rechnungshof betont, dass er die Anwendung von Flexibilisierungsinstrumenten grundsätzlich dort unter-
stützt, wo sie für einen wirtschaftlichen Haushaltsvollzug erforderlich sind. Das Gleiche gilt für die haushalts-
mäßige Absicherung der Zweckbindung von Einnahmen. Bei einem komplexen Gefüge leidet trotz Erläuterungen
im Haushaltsplan der Überblick. Der bei Nutzung der Haushaltsvermerke aufgezeichnete Bewilligungsrahmen ist
schwer zu ermitteln. Die Mittelverwendung lässt sich nur mit erheblichem Aufwand nachvollziehen.
- 150 Der Mangel an Transparenz im Haushaltsvollzug in Folge von verflochtenen Deckungs- und Kopplungskreisen
ist von Nachteil. Eine Fehlverwendung kann zu Rückforderungen führen. Da das Problem im Hj. 2020 erneut
auffällt, regt der SRH mit Nachdruck an, die Ausbringung von Haushaltsvermerken – insbesondere bei aus
Bundeszuweisungen zu finanzierenden Maßnahmen – im Haushaltsaufstellungsverfahren 2023/2024 rest-
riktiver zu handhaben.

6.2 Veranschlagte Verstärkungsmittel

- 151 Im Hj. 2020 standen im Kap. 15 03 titelbezogen Verstärkungsmittel i. H. v. rd. 267,9 Mio. € einschließlich der
Ausgabereste des Vorjahres zur Verfügung. Der SRH bezeichnet diese nachstehend in Abgrenzung zur haushalts-
gesetzlichen Ermächtigung zu Verstärkungen aus § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 als →haushaltsmäßige Verstär-
kung.
- 152 Die haushaltsmäßige Verstärkung war eingerichtet zur Finanzierung von:
- Personalausgaben,
 - Rechtsverpflichtungen,
 - Förderung der Strukturentwicklung Braunkohleregionen,
 - Investitionen,
 - Ausgaben aus Zuweisungen aus dem Vermögen ehemaliger Partei- und Massenorganisationen der Deutschen
Demokratischen Republik,
 - Ausgaben mit Deckung aus dem „Zukunftsinvestitionsfonds Sachsen“ und
 - Ausgaben aus Zuweisungen aus dem Mauerfonds.
- 153 Die Ausgabeermächtigungen bei den jeweiligen Verstärkungstiteln im Kap. 15 03 standen per Haushaltsvermerk
anderen Haushaltsstellen zur Deckung von Mehrausgaben zur Verfügung. Der buchmäßige Nachweis erfolgte
dementsprechend bei den von der Verstärkung begünstigten Titeln.
- 154 Von 267,9 Mio. € Verstärkungsmitteln hat das SMF an die Ressorts 200,9 Mio. € zugewiesen. Die Auslastung
betrug damit 75,0 %. Ein Anteil von 14,1 % (37,8 Mio. €) ist im Hj. 2020 als zu übertragender Rest verblieben
und 10,9 % (29,2 Mio. €) verfielen als freie Minderausgaben.
- 155 Insbesondere die im Epl. 15 veranschlagten Verstärkungsmittel für Personalausgaben, Rechtsverpflichtungen und
Investitionen sind seit mehreren Jahren ein fester Bestandteil im sächsischen Haushalt. Sie bilden eine zusätzli-
che Finanzierungsquelle für Mehrbedarfe im Haushaltsvollzug und übernehmen die Funktion eines weiteren Bau-
steins der Flexibilisierung. Damit verbunden ist der Übergang von Etatentscheidungen vom Landtag auf die
Staatsregierung.

¹⁶ [Jahresbericht 2021, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.9, Tz. 108 ff.](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

- 156 Die Veranschlagungspraxis gestaltete sich bei den jeweiligen Verstärkungsmitteln in den Hj. 2016 bis 2020 unterschiedlich. In der folgenden Übersicht sind die Ausgabereste aus dem Vorjahr mitberücksichtigt.

Übersicht 13: Entwicklung des Gesamtsolls bei ausgewählten Verstärkungsmitteln von 2016 bis 2020 (€)

Verstärkungsmittel für	Kap. 15 03 Tit.	2016	2017	2018	2019	2020
Personalausgaben	461 02	114.926.981,17	23.250.000,00	23.219.800,00	27.594.300,00	20.000.000,00
Rechtsverpflichtungen	686 02	68.475.469,50	34.650.000,00	35.000.000,00	47.918.750,66	25.382.321,54
Investitionen	883 14	62.818.456,55	68.281.350,15	47.768.931,00	78.093.011,87	76.923.925,60
gesamt		246.220.907,22	126.181.350,15	105.988.731,00	153.606.062,53	122.306.247,14

Quelle: HR 2016 bis 2020.

- 157 Das Gesamtsoll der Verstärkungsmittel für Personalausgaben sinkt seit dem Jahr 2016. Eine Ausnahme stellt der Ausschlag in 2019 dar. Das SMF hat den Ansatz im Hj. 2019 kaum ausgelastet. Dem Gesamtsoll von 27.594.300,00 € stand eine Inanspruchnahme von nur 1.140.560,48 € gegenüber. 95,9 % des Bewilligungsrahmens waren nicht genutzt. Im Hj. 2020 hat das SMF allein 13.000.000,00 € der Mittel für die Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe für Personalausgaben eingesetzt; s. Pkt. 4.3.2, Tz. 34 ff. Ohne diese Maßnahme hätte sich ein wesentlich höherer Rest als 1.033.731,81 € ergeben. Die Verstärkung von anderen Haushaltsstellen fand lediglich i. H. v. 5.966.268,19 € statt, wovon das SMF allein 4.212.574,63 € den Ausgaben des Personalpools Demografie zuwies.
- 158 Das Gesamtsoll bei Verstärkungsmitteln für Rechtsverpflichtungen erhöhte sich im Hj. 2019 nach Übertragung von Ausgaberesten aus dem Hj. 2018 von 22.918.750,66 € auf 47.918.750,66 €. Davon hat das SMF 20.094.300,00 € nicht in Anspruch genommen. Im Hj. 2020 belief sich das Gesamtsoll auf 25.382.321,54 €. Neben Zuweisungen von 6.799.751,19 € im Hj. 2020 benötigte das SMF erneut 18.582.570,36 € (73,2 % der Mittel) nicht für Zwecke der Verstärkung.
- 159 Obwohl es sich um einen Globaltitel handelte, enthielten die Erläuterungen zu den Verstärkungsmitteln für Rechtsverpflichtungen im StHpl. 2019/2020 detaillierte Angaben zum geplanten Mitteleinsatz. Damit war die Möglichkeit einer näheren Zuordnung der Mittel zu Einzelansätzen zumindest nicht völlig auszuschließen.
- 160 Bei den Verstärkungsmitteln für Investitionen handelt es sich um den größten Reserveblock des Haushaltes. Im Hj. 2019 waren nur 28,3 % des Gesamtsolls einer bestimmungsgemäßen Verwendung zugeführt. Das SMF bildete aus den übrigen Finanzmitteln einen Ausgabereist von 37.123.925,60 € und stellte 18.906.558,71 € in Abgang. Im Hj. 2020 betrug die Inanspruchnahme 60.398.705,18 €. Die verbliebenen 16.525.220,42 € speisten z. T. einen übertragenen Rest und z. T. verfielen die Mittel am Jahresende.
- 161 Die haushaltsmäßigen Verstärkungen stellen in dieser Form ein in Bund und Ländern übliches Finanzgebaren dar. Ihre Nutzung entspricht zwar einem praktischen Bedürfnis, das nach Auffassung des SRH anerkennenswert ist. Sie genügen jedoch nicht dem Grundsatz der Spezialität, da der Verwendungszweck nicht feststeht und der Mitteleinsatz letztlich nicht auf einer parlamentarischen Etatentscheidung fußt. Die Einschränkungen des Budgetrechts verlangen daher eine strikte Ausrichtung am Maßstab der Notwendigkeit, der bei den o. g. Titeln angesichts der Reste nicht mehr gewahrt war.
- 162 Der Bedarf an Verstärkungsmitteln für Personalausgaben, Rechtsverpflichtungen und Investitionen ist künftig mit größter Sorgfalt zu bemessen. Dies muss zu deutlichen Abstrichen im Haushalt 2023/2024 gegenüber den Ansätzen in der Vergangenheit führen. Die Übertragung von Resten aus nicht in Anspruch genommenen Verstärkungsmitteln ist durch HG zu beschränken.

6.3 Umschichtungen und haushaltsgesetzliche Verstärkungen

- 163 Das SMF war gem. § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 ermächtigt, im Einvernehmen mit den betroffenen Ressorts

- veranschlagte Ausgaben und VE zugunsten von Investitionen umzuschichten sowie
- Ausgaben zugunsten von Investitionsausgaben zu verstärken.

164 Die Einsparung konnte durch Deckung im Gesamthaushalt erfolgen. Die Zuweisungen bedurften der Zustimmung des SMF. Umschichtungen und Verstärkungen über 10,0 Mio. € im Einzelfall unterlagen der Einwilligung des HFA.

6.3.1 Ermächtigung

165 Im Hj. 2020 hat das SMF von der Ermächtigung aus § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 im Umfang von 58.128.415,64 € (im Vorjahr 79.601.756,94 €) Gebrauch gemacht. Die höchsten Umschichtungen sowie haushaltsgesetzlichen Verstärkungen jeweils in der Größenordnung von 15,0 Mio. € waren in den Epl. 07 und 08 zu verzeichnen. Sie wiesen Anteile an der Gesamtheit von 26,0 % und 25,7 % auf.

166 Im Epl. 07 erhielt das SMWA allein eine Verstärkung über 10.552.000,00 € für die Gefahrenabwehr im Altbergbau (Kap. 07 10 Tit. 893 01) und im Epl. 08 das SMS eine Umschichtung/Verstärkung bewilligt über 9.950.800,00 € auf die Zuschüsse für Investitionen im Bereich Gesundheit und Versorgung (Kap. 08 07 Tit. 893 52).

167 Die Verteilung der bewilligten Umschichtungen und Verstärkungen stellte sich im Hj. 2020 wie folgt dar:

Übersicht 14: Zustimmungen des SMF bei Umschichtungen und Verstärkungen von Ausgaben

Epl.	Ressort	Haushaltsbetrag aufnehmende Tit.	Umschichtung / Verstärkung	Anteil an Gesamt %	Einsparung im	
					Gesamthaushalt	Epl.
		€			€	
03	SMI	37.433.400,00	5.330.592,48	9,2	4.500.000,00	830.592,48
04	SMF	3.504.500,00	2.402.270,00	4,1	0,00	2.402.270,00
05	SMK	988.000,00	2.506.482,00	4,3	0,00	2.506.482,22
06	SMJusDEG	7.571.100,00	2.827.000,00	4,9	2.567.000,00	260.000,00
07	SMWA	32.758.200,00	15.099.511,81	26,0	5.250.000,00	9.849.511,81
08	SMS	69.325.000,00	14.945.775,00	25,7	978.000,00	13.967.775,00
09	SMEKUL	8.348.000,00	6.066.843,00	10,4	4.500.000,00	1.566.843,00
10	SMR	28.500,00	1.101.500,00	1,9	1.101.500,00	0,00
12	SMWK	26.951.000,00	7.548.441,13	13,0	7.548.441,13	0,00
15	Allgemeine Finanz- verwaltung	0,00	300.000,00	0,5	0,00	300.000,00
gesamt		186.907.700,00	58.128.415,64	100,0	26.444.941,13	31.683.474,51

Quelle: HR 2020.

Hinweis: In der HR sind die Umschichtungen und Verstärkungen nur zusammengefasst nachgewiesen.

168 Die Einsparungen für Umschichtungen und Verstärkungen gingen zu rd. 45,5 % zulasten des Gesamthaushaltes. 54,5 % mussten die obersten Dienstbehörden aus eigenen Mitteln erbringen.

169 Das SMF stimmte im Jahr 2020 außerdem Umschichtungen von VE i. H. v. rd. 73.788.105,00 € zu. Darunter entfallen allein rd. 57.550.000,00 € auf den Epl. 08, wovon wiederum 56.500.000,00 € für Zuschüsse für Investitionen der stationären Versorgung nach § 10 sowie §§ 12 bis 16 Sächsisches Krankenhausgesetz im Kap. 08 07 Tit. 891 01 vorgesehen waren. Die gebotenen Einsparungen erfolgen titelkonkret.

170 Wie der folgenden Übersicht zu entnehmen ist, bewegte sich der Anteil der Umschichtungen und haushaltsgesetzlichen Verstärkungen in den Jahren 2012 bis 2014 und 2017 bis 2018 zwischen 1,0 und 1,6 % des jährlichen Haushaltsvolumens des Freistaates. In den anderen Hj. rutschte der Anteil deutlich nach unten.

Übersicht 15: Gesamtausgaben und bewilligte Umschichtungen / Verstärkungen in den Hj. 2010 bis 2020 (Mio. €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gesamtausgaben StHpl.	16.493,2	15.506,1	15.348,2	16.337,4	17.004,1	17.170,0	17.278,8	18.580,7	18.945,9	20.240,5	21.382,0
bewilligte Umschichtungen / Verstärkungsmittel für Investitionen	33,4	117,7	249,3	218,7	240,8	37,4	35,7	178,8	264,1	79,6	58,1
Anteil in %	0,2	0,8	1,6	1,3	1,4	0,2	0,2	1,0	1,4	0,4	0,3

Quelle: StHpl. und HR 2010 bis 2020.

Hinweis: Der Umfang der Inanspruchnahme der Mittel ist aus der HR nicht ersichtlich, insofern erfolgt der Vergleich auf der Basis von Soll-Beträgen.

- 171 Die Statthaftigkeit von Umschichtungen und haushaltsgesetzlichen Verstärkungen hat der SRH bereits in der Vergangenheit hinterfragt.¹⁷ Der Rechnungshof hat damals zu bedenken gegeben, dass die vom HG verliehene Ermächtigung nahezu unbegrenzt ist und dieses zu einem sehr weitreichenden Eingriff in die vom Landtag mit dem StHpl. gegebenen Ausgabebewilligungen führt. Er sprach sich für eine Engerfassung des Ermächtigungsrahmens mit Hilfe geeigneter Limitierungen aus.
- 172 Der Empfehlung des SRH ist der Haushaltsgesetzgeber nicht nachhaltig gefolgt. Während das Instrumentarium zunächst gem. § 10 Abs. 10 HG 1999/2000 noch am unzureichenden Mittelabfluss bei anderen Haushaltsgruppen ansetzte und in § 10 Abs. 4 HG 2017/2018 ausdrücklich auch der Bindung von Steuermehreinnahmen zur Deckung von Investitionsausgaben diente, lösten sich § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 und § 10 Abs. 4 HG 2021/2022 von solchen Voraussetzungen. Eine Deckung aus dem Epl. wird ebenfalls nicht mehr gefordert.
- 173 Die wieder erweiterte Ermächtigung des SMF zu Umschichtungen und haushaltsgesetzlichen Verstärkungen greift stärker als vorher in das Budgetrecht des Parlamentes ein und führt seit Jahren zu einer von diesem nicht unmittelbar bewilligten Aufstockung von Ausgabenansätzen. Eine Verpflichtung zu laufender Berichterstattung an den SLT im Haushaltsvollzug ist nicht vorgeschrieben.
- 174 Der im HG vorgesehene Einwilligungsvorbehalt des HFA ist kein geeigneter Ersatz für die Wahrnehmung des Budgetrechts durch das Parlament. Wie der Staatsgerichtshof des Landes Hessen in seinem Urteil vom 27. Oktober 2021 festgestellt hat, wird das Budgetrecht grundsätzlich durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum wahrgenommen.¹⁸ Eine Delegation dieser Aufgabe auf einen Ausschuss ist nur in Ausnahmefällen zulässig, und zwar zum Schutz anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang und unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.
- 175 Die Regelung in § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 genügt diesen Anforderungen nicht. Die Ermächtigung ist nicht auf Ausnahmen beschränkt und sie ist weder an den Schutz von Rechtsgütern gebunden noch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterworfen.
- 176 Zudem ist nicht ersichtlich, woraus sich der Schwellenwert von 10,0 Mio. € errechnet und wie er begründet ist. Auch erschließt sich nicht, weshalb seine Erhöhung innerhalb des letzten Jahrzehnts auf das Doppelte erforderlich war – in § 10 Abs. 10 HG 1999/2000 betrug der Schwellenwert 10,0 Mio. Deutsche Mark und umgerechnet damit nur rd. 5,0 Mio. €. Weiterhin ist der Einwilligungsvorbehalt im Vergleich zu den Anforderungen, die für die Bewilligung von üpl. und apl. Ausgaben oder VE gelten, nicht angemessen. Diese sind dem SLT entweder halbjährlich oder bei Überschreiten von mehr als 5,0 Mio. € unverzüglich zur Genehmigung vorzulegen, wenn nicht im letzten Fall ohnehin gem. § 37 Abs. 1 Satz 4 SäHO i. V. m. § 4 Abs. 1 HG 2019/2020 ein Nachtragshaushalt aufzustellen ist.
- 177 Umschichtungen und haushaltsgesetzliche Verstärkungen eröffnen Bewegungsfreiheit im Haushaltsvollzug. Der SRH hält dies in Grenzen für gerechtfertigt, auch wenn die Praxis in manchen Fällen verfassungsrechtlich bedenklich ist. Er schlägt vor, die künftigen Ermächtigungen des SMF in dieser Angelegenheit an enge Vorgaben im HG zu knüpfen. Die Erleichterungen im Haushaltsvollzug stellen eine Durchbrechung dar. Sie dürfen nicht zur Erosion des Budgetrechts des Parlamentes führen.

¹⁷ [Jahresbericht 2002, Beitrag Nr. 1, Pkt. 11, S. 38 ff.](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

¹⁸ Staatsgerichtshof Hessen, a. a. O. (Fußnote 7).

178 Der SRH empfiehlt, die Ermächtigung zu Umschichtungen und haushaltsgesetzlichen Verstärkungen in Anlehnung an das Notbewilligungsrecht auszugestalten und mithin auch für Umschichtungen ein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis gem. Art. 96 Verfassung des Freistaates Sachsen zu fordern. Bei Umschichtungen und Verstärkungen ist dann stets eine Genehmigung des Landtages notwendig, entweder halbjährlich oder bei mehr als 5,0 Mio. € im Einzelfall unverzüglich.

6.3.2 Überschneidungen

179 Im Bereich der investiven Ausgaben kamen in den vergangenen Jahren im Haushaltsvollzug sowohl haushaltsgesetzliche als auch haushaltsmäßige Verstärkungsmittel zum Einsatz. Die haushaltsmäßigen Mittelansätze zur Verstärkung hat das SMF dabei nicht vollständig ausgeschöpft, sondern in Abgang gestellt oder das SMF bildete Ausgabereste; s. Pkt. 6.2. Tz. 154 ff.

180 Die investive haushaltsgesetzliche und die investive haushaltsmäßige Verstärkung treten als konkurrierende Formen der Eröffnung von Bewegungsspielräumen im Haushaltsvollzug nebeneinander. In ihrer Wirkungsweise sind sie nahezu deckungsgleich. Beide ermöglichen der Exekutive über die Verwendung von Deckungsmitteln zu entscheiden. Bei Kap. 15 03 Tit. 883 14 und bei § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 überschneidet sich dabei das Ziel des Mitteleinsatzes. Sowohl in einem wie auch im anderen Fall sind investive Ausgaben zu finanzieren.

181 Die für diese Zweckbestimmung nicht genutzten Minderausgaben bei Kap. 15 03 Tit. 883 14 sind in der nachstehenden Übersicht dem Mitteleinsatz infolge der Inanspruchnahme der Sonderermächtigung aus § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 gegenübergestellt:

Übersicht 16: Ergebnisse des Einsatzes von Verstärkungsmitteln (T€)

	2019	2020
Minderausgaben bei haushaltsmäßigen Verstärkungsmitteln für Investitionen	56.030,5	16.525,2
<i>nachrichtlich: Minderausgaben bei Verstärkungsmitteln für Personal und Rechtsverpflichtungen</i>	<i>47.031,2</i>	<i>32.616,3</i>
Inanspruchnahme der haushaltsgesetzlichen Sonderermächtigung für Investitionen	79.601,8	58.128,4

Quelle: HR 2019 und 2020.

Hinweis: Die Minderausgaben umschließen verbliebene Reste, Einsparung für globale Minderausgaben und in Abgang gestellte Beträge. Die Inanspruchnahme der haushaltsgesetzlichen Sonderermächtigung weist die HR nicht getrennt nach Verstärkung für investive Ausgaben und Umschichtung aus.

182 Die veranschlagten Verstärkungsmittel für Investitionen hätten in beiden Haushaltsjahren die Inanspruchnahme der haushaltsgesetzlichen Sonderermächtigung zumindest zu einem nicht unwesentlichen Teil überflüssig gemacht.

183 Bei einer Konzentration auf Verstärkungsmöglichkeiten investiver Mittel im StHpl. 2019/2020 wäre dies noch deutlicher zutage getreten. In der Übersicht ist dies anhand der nachrichtlichen Angabe der Minderausgaben bei den Verstärkungsmitteln für Personal und Rechtsverpflichtungen veranschaulicht. Im Hj. 2019 hätten die Minderausgaben bei den haushaltsmäßigen Verstärkungsmitteln ausgereicht, um die aufgetretenen weiteren Bedarfe bei den Ausgaben für Investitionen abzufinanzieren. Auch im Hj. 2020 zeigt sich jedenfalls unter Einbeziehung der für Personalausgaben und Rechtsverpflichtungen veranschlagten Verstärkungsmittel, dass die Inanspruchnahme der Ermächtigung aus § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 überwiegend vermeidbar gewesen wäre.

184 Solange Verstärkungsmittel für Investitionen im Haushaltsplan veranschlagt und verfügbar sind, sind sie vorrangig bei Mehrbedarfen für investive Ausgaben einzusetzen. Es handelt sich um bereits eingeplante und vom Budgetgeber bewilligte Ansätze, die es zulasten des Kap. 15 03 auszuschöpfen gilt. Erst bei der vollständigen Zuweisung der haushaltsmäßigen Verstärkungsmittel sollte dem SMF erlaubt sein, das Instrument der haushaltsgesetzlichen Verstärkung heranzuziehen.

185 Der SRH regt an, die Subsidiarität der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung zur Verstärkung von investiven Ausgaben in künftigen HG als weitere Schranke zu den im vorigen Abschnitt empfohlenen aufzunehmen. Der Haushaltsgesetzgeber würde damit außerdem der Bildung von Ausgaberesten aus Landesmitteln entgegenwirken.

6.3.3 Stellungnahme des SMF

- ¹⁸⁶ Das SMF weist in der Stellungnahme vom 27. Mai 2022 darauf hin, dass die Verstärkung und die Einwilligung in die apl. / üpl. Ausgaben zwei unterschiedliche Rechtsinstitute seien. Sie verfolgen unterschiedliche Regelungsziele und haben insoweit unterschiedliche Tatbestandsvoraussetzungen. Die geforderte inhaltsgleiche Ausgestaltung von Umschichtung / Verstärkung und apl. / üpl. Ausgaben erscheine vor diesem Hintergrund nicht sinnvoll und führe praktisch zu einer Abschaffung des Rechtsinstituts der Umschichtung / Verstärkung, da beide Institute dann auf Tatbestandsseite identisch wären.
- ¹⁸⁷ § 10 Abs. 4 HG stelle nach Auffassung des SMF keinen Eingriff in das Budgetrecht des SLT dar, da das Haushaltsgesetz ebenso durch den Haushaltsgesetzgeber legitimiert sei wie die Ansätze und Vermerke im Haushaltsplan. Ferner weist das SMF darauf hin, dass § 10 Abs. 4 HG denselben inhaltlichen Gehalt wie Verstärkungsvermerke an investiven Titeln habe. Es könne keinen Unterschied machen, ob sich der Haushaltsgesetzgeber dafür entscheidet, Verstärkungsvermerke auszubringen oder eine inhaltsgleiche Regelung in das Haushaltsgesetz aufzunehmen. Eine Subsidiarität gegenüber der haushaltsmäßigen Verstärkung ließe darüber hinaus § 10 Abs. 4 HG ebenfalls leerlaufen. Sinn und Zweck der haushaltsmäßigen Verstärkung sei die Abdeckung möglicher Vollzugsrisiken, welche sich aus der Natur der Sache erst zum Ende des Haushaltsjahres realisieren. Aus diesem Grunde könne die haushaltsmäßige Verstärkung erst sehr spät im Jahr beplant werden. Bis zu diesem Zeitpunkt wäre im Falle von dessen Subsidiarität eine Anwendung von § 10 Abs. 4 HG nicht möglich.

6.3.4 Erwidern des SRH

- ¹⁸⁸ Dass die haushaltsmäßigen Verstärkungen zur Abdeckung möglicher Vollzugsrisiken zum Ende des jeweiligen Hj. dienen, lässt sich am Beispiel der HR nicht bestätigen. Die ersten Zuweisungen der haushaltsmäßigen Verstärkungsmittel erfolgten bereits am Anfang der Haushaltsjahre 2019 und 2020. Haushaltsrisiken, die bei der Haushaltsaufstellung bekannt sind, sollen in die haushaltsmäßige Verstärkung eingestellt und über diese Haushaltsmittel finanziert werden.
- ¹⁸⁹ Die Voraussetzungen für die Zuweisung von haushaltsgesetzlichen Verstärkungen erachtet der SRH für sehr niederschwellig und von geringerem demokratischen Legitimationsgrad als ein Titel mit einem Baransatz und einer die Verstärkung untersetzenden Zweckbestimmung. Deshalb bedarf die Ausnahmeregelung in § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 angemessener Schranken. Sie ist substantiell zu begründen, subsidiär zu nutzen und bei Ausübung zeitnah der nachträglichen parlamentarischen Kontrolle zu unterwerfen. Der SRH hält an seiner Auffassung weiterhin fest.

6.4 Schlussbemerkung des SRH

- ¹⁹⁰ Die in diesem Abschnitt mitgeteilten Prüfungserkenntnisse weisen auf Handlungsbedarf im Prozess der Haushaltsaufstellung hin. Der Rechnungshof sieht vermehrt Anzeichen für eine Überdehnung der Möglichkeiten zur Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs. Er legt dem Haushaltsgesetzgeber nahe, sich in den Entwürfen des Haushaltsplanes und des HG 2023/2024 wiederfindende „besondere Ermächtigungen“ zu hinterfragen.