

Teil A Land

I. Staatsfinanzen

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2021

1

Die Ausgabeermächtigungen für Investitionen schöpft die Staatsregierung seit Jahren nicht aus. Im Hj. 2021 sind von den verfügbaren Mitteln 1,8 Mrd. € übrig geblieben. Die Haushaltsreste umfassten 36,4 % der investiven Planansätze.

Verpflichtungsermächtigungen sind im Haushalt seit Jahren im Übermaß veranschlagt und bewilligt. Im Hj. 2021 haben die obersten Landesbehörden lediglich 54 % genutzt. Im Doppelhaushalt 2023/2024 liegen die Verpflichtungsermächtigungen über 4 Mrd. € und somit aller Voraussicht nach weiterhin weit über den voraussichtlichen Bedarfen.

Mit der anhaltenden Bewilligung von globalen Ansätzen im Haushalt bricht das Parlament mit dem in der Haushaltsordnung verankerten Grundsatz der Spezialität. Globale Minderausgaben überlassen der Staatsregierung die Entscheidung über die Kürzung von Haushaltsmitteln. Bei investiven Ausgaben ist dies nicht angebracht.

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. 2021 erfolgte die Rechenschaft über die Einnahmen und Ausgaben des Landes, das Vermögen und die Schulden mit der Haushalts- und der Vermögensrechnung 2021 vom 23. Dezember 2022. Die Rechnungslegungsdokumente sind am 30. Dezember 2022 beim SLT eingegangen.¹
- ² Der SRH prüfte den Haushaltsvollzug im Hj. 2021 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 SRH legt seiner Prüfung außerdem die Haushaltsgrundsätze sowie die allgemeinen Vorschriften der SäHO zugrunde.

2 Vorläufige Einschätzung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2021

- ³ Der SRH gibt die Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und der Vermögensrechnung 2021 in 2 Bänden seines Jahresberichtes 2023 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 2021 – wird sich erst ergeben, wenn die Inhalte des Bandes II zusammengetragen sind. Die Veröffentlichung ist für Ende des Jahres 2023 geplant.
- ⁵ Im folgenden Beitrag äußert sich der SRH zu Bewirtschaftungsergebnissen, wie den gebildeten Ausgaberesten, der Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen sowie den bewilligten Haushaltsüberschreitungen. Außerdem befasst er sich mit den haushaltsmäßigen und haushaltsgesetzlichen Verstärkungsmitteln sowie mit

¹ LT-Drs. 7/12033; die Unterlagen sind öffentlich auf der Internetseite des SMF zugänglich, [Haushaltsrechnung 2021](#); zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

dem Vollzug in der Zeit der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung. Auf der Grundlage seiner Prüfungserkenntnisse unterbreitet der SRH dem Haushaltsgesetzgeber erneut Empfehlungen zur Anpassung von Vorschriften und Vorgaben.

3 Haushaltsaufstellung 2021

- 6 Der Haushaltsplan ermächtigt die Staatsregierung zur Leistung von Ausgaben und zum Eingehen von Verpflichtungen. Er bildet zusammen mit den Vorschriften des jährlichen HG und den allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere der SäHO, den maßgeblichen Ordnungsrahmen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsregierung im jeweiligen Haushaltsjahr.

3.1 Vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung 2021

- 7 Die Verabschiedung des Doppelhaushaltes 2021/2022 verzögerte sich aufgrund der Corona-Pandemie. Die Staatsregierung beschloss den Haushaltsentwurf erst am 8. Dezember 2020 und brachte ihn anschließend Anfang Januar 2021 in den Landtag ein.
- 8 Bis zum In-Kraft-Treten des HG 2021/2022 erfolgte die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel durch die Staatsregierung im Rahmen einer vorläufigen Haushaltsführung gemäß Vorgaben von Art. 98 Verfassung des Freistaates Sachsen; vgl. Pkt. 5, Tz. 131 ff.

3.2 Staatshaushaltsplan 2021/2022

- 9 Die vorläufige Haushaltsführung endete mit der Verkündung des neu beschlossenen HG 2021/2022 am 2. Juni 2021. Das HG trat rückwirkend zum 1. Januar 2021 in Kraft. Die bis dahin geleisteten Ausgaben und in Anspruch genommenen VE wurden auf das Hj. 2021 angerechnet, soweit sie im Haushaltsplan 2021 veranschlagt waren. Anderenfalls stellen sie Haushaltsüberschreitungen dar.
- 10 Der Landtag hat den StHpl. 2021/2022 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2021 auf 21.339.024.500,00 € festgestellt. Im Vergleich zum Nachtragshaushalt 2020 mit 21.381.997.600,00 € bedeutet dies einen Rückgang um 0,2 %. **Zuzüglich von aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsresten betrug der Bewilligungsrahmen für Ausgaben im Hj. 2021 insgesamt 23.700.242.860,17 €.** Die jahresübergreifende Fortgeltung von Ausgabeermächtigungen durch Bildung von Resten ist in Pkt. 4.5, Tz. 58 ff. näher dargestellt.

4 Haushaltsrechnung

- 11 Die HR 2021 besteht aus einem Gesamtbericht und aus Beiträgen der Ressorts 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.

4.1 Haushaltsabschluss

- 12 Der → **Haushaltsabschluss** gibt Auskunft über das Gesamtergebnis der Haushaltsführung und den Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben am Ende des jeweiligen Haushaltsjahres.
- 13 Die Ist-Einnahmen im Hj. 2021 betragen insgesamt 21.251.440.596,98 € und die Ist-Ausgaben 21.168.673.599,48 €. Als kassenmäßiges Jahresergebnis für das Hj. 2021 ergab sich somit ein positiver Saldo i. H. v. 82.766.997,50 €.
- 14 Nach Berücksichtigung des Differenzbetrages der aus dem Vorjahr übertragenen und in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgabereste i. H. v. -82.766.997,50 € schloss das Hj. 2021, wie in der folgenden Übersicht abgebildet, mit einem ausgeglichenen rechnungsmäßigen Jahresergebnis ab.

Übersicht 1: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2021 (€)

Ergebnis 2021		
Einnahmen		21.251.440.596,98
Ausgaben		21.168.673.599,48
Kassenmäßiges Jahresergebnis		82.766.997,50
<u>zuzüglich</u>		
<i>aus dem Hj. 2020 übertragene</i>		
Einnahmereste	1.336.952.718,17	
Ausgabereste	2.361.218.360,17	
Saldo		-1.024.265.642,00
<i>in das Hj. 2022 zu übertragende</i>		
Einnahmereste	1.484.268.171,07	
Ausgabereste	2.591.300.810,57	
Saldo		-1.107.032.639,50
Differenzbetrag aus den Salden der übertragenen Einnahme- und Ausgabereste aus 2020 und nach 2022		-82.766.997,50
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis		0

Quelle: HR 2021.

4.2 Finanzierungssaldo

- 15 Der → **Finanzierungssaldo** ergibt sich aus der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben, bereinigt um besondere Finanzierungsvorgänge, wie Kreditaufnahme, Schuldentilgung, Entnahme aus und Zuführung an Rücklagen und Fonds. Der Finanzierungssaldo vermittelt positiv als Überschuss oder negativ als Defizit eine Kernaussage über die finanzielle Gesamtlage des Landes.
- 16 Für das Hj. 2021 ergab sich ein Finanzierungssaldo von -5 Mio. €. Er lag um 810 Mio. € über dem geplanten Soll.

Übersicht 2: Finanzierungssaldo im Ist-Vergleich Hj. 2021 zu 2020

Einnahmen/Ausgaben	2020	2021	Veränderung
	Ist	Ist	2021 ggü. 2020
	Mio. €	Mio. €	%
Gesamteinnahmen	21.373	21.251	-0,6
<u>abzüglich</u>			
- Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt	0	0	
- Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	1.402	826	-41,1
Einnahmen zur Berechnung des Finanzierungssaldos	19.971	20.426	2,3
<u>abzüglich</u>			
- Haushaltstechnische Verrechnungen	5	6	20,0
Bereinigte Einnahmen	19.966	20.420	2,3
Gesamtausgaben	21.613	21.169	-2,1
<u>abzüglich</u>			
- Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	157	738	370,1
Ausgaben zur Berechnung des Finanzierungssaldos	21.456	20.431	-4,8
<u>abzüglich</u>			
- Haushaltstechnische Verrechnungen	5	6	20,0
Bereinigte Ausgaben	21.450	20.425	-4,8
Finanzierungssaldo gem. § 82 Nr. 2 Buchst. c) SäHO	-1.485	-5	-99,7

Quelle: HR 2020, HR 2021.

Hinweise: Die Nettokreditaufnahme ergibt sich aus dem Saldo der Haushaltsstellen 15 10/321 01 bis 15 10/321 04 und 15 10/325 01 bis 15 10/325 03.

Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 17 Im Vergleich zum Hj. 2020, das einen negativen Finanzierungssaldo von -1.485 Mio. € aufwies, gelang es dem Freistaat Sachsen im Hj. 2021 einen nahezu ausgeglichenen Haushalt vorzulegen.

4.3 Haushaltsvollzug 2021 im Überblick

- 18 Zuwächse bei den Steuereinnahmen beeinflussten wesentlich den Haushaltsvollzug 2021.

4.3.1 Vom Soll zum Ist

- 19 In der folgenden Übersicht sind die im StHpl. 2021 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben den Ist-Einnahmen und -Ausgaben ausweislich der HR 2021 gegenübergestellt.

Übersicht 3: Vergleich des Planansatzes 2021 mit dem Istergebnis 2021

HGr.	Einnahmen/Ausgaben	StHpl. 2021 Mio. €	Ist 2021 Mio. €	Veränderung Ist ggü. StHPl. %
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	13.460	14.447	7,3
1	Verwaltungseinnahmen	392	524	33,7
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen <i>darunter Entnahmen aus dem "Corona-Bewältigungsfonds Sachsen"</i>	5.749 <i>1.255</i>	4.667 <i>0</i>	-18,8 -100,0
3	Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.738	1.614	-7,1
	Gesamteinnahmen	21.339	21.251	-5,9
4	Personalausgaben	5.173	5.054	-2,3
5	Sächliche Verwaltungs- und Schuldendienstausgaben	1.229	1.073	-12,7
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen <i>darunter Zuführungen an den "Corona-Bewältigungsfonds Sachsen"</i>	11.778 <i>0</i>	11.425 <i>0</i>	-3,0
7	Baumaßnahmen	539	511	-5,2
8	Sonstige Sachinvestitionen und Investitionsfördermaßnahmen	2.674	2.362	-11,7
9	Besondere Finanzierungsausgaben	-53	744	-1.503,8
	Gesamtausgaben	21.339	21.169	-0,8
	Kassenmäßiger Saldo (Überschuss/Fehlbetrag)	0	83	-93,4

Quelle: StHpl. 2021, HR 2021.

Hinweise: Die Einteilung der Arten der Einnahmen und Ausgaben in Hauptgruppen folgt einer einheitlichen Haushaltssystematik; siehe dazu näher Beitrag Nr. 2, Pkt. 1.2, Tz. 9.

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

- 20 Mit Ist-Einnahmen i. H. v. 14.447 Mio. € erzielte der Freistaat Sachsen im Hj. 2021 gegenüber dem Planansatz 2021 bei Steuern und steuerähnlichen Abgaben Mehreinnahmen i. H. v. 987 Mio. €. Mithin war die ursprünglich vorgesehene Deckung über eine Entnahme aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ von knapp 1,3 Mrd. € für den Haushaltsausgleich nicht mehr erforderlich. Die Ist-Einnahmen erreichten insgesamt den Betrag von 21.251 Mio. €.
- 21 Die Ist-Ausgaben summierten sich auf rd. 21.169 Mio. €. Die Personalausgaben erreichten mit 5.054 Mio. € und einem Anteil von 23,9 % an den Gesamtausgaben erneut einen Höchststand. Die Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen beliefen sich auf 11.425 Mio. € und lagen damit um 353 Mio. € unter dem Soll.
- 22 Die investiven Ausgaben betragen 2.873 Mio. € und wiesen ein Minus von 340 Mio. € im Vergleich zur Planung auf. Minderausgaben waren insbesondere bei den Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 3 Abs. 1 Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 (Bundesmittel) von 80 Mio. €, bei den Zuschüssen für Maßnahmen nach dem Regionalisierungsgesetz von 30 Mio. € und bei der Förderung umweltfreundlicher Verkehrsträger von 20 Mio. € zu verzeichnen. Die Investitionsquote sank von 15,3 % im Vorjahr auf 14,1 %.

- 23 Der auffällige Anstieg von besonderen Finanzierungsausgaben in HGr. 9 beruhte auf Zuführungen an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage von 506 Mio. € und an die Rücklage zur Abrechnung des SächsFAG von 211 Mio. € .
- 24 Zu weiteren Einzelheiten über die Entwicklung von Steuereinnahmen, Personal- und Investitionsausgaben verweist der SRH auf die Ausführungen im Beitrag Nr. 2, Pkt. 2 bis 4, Tz. 11 ff.
- 25 Der Freistaat Sachsen erhöhte seine Verschuldung am Kreditmarkt im Hj. 2021 um 449 Mio. €. Neben der Rückzahlung von Schuldscheindarlehen von 695 Mio. € stockte das Land den Bestand an Landesschatzanweisungen um 1.144 Mio. € auf. Davon entfielen rd. 244 Mio. € auf neue Notlagenkredite im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“.
- 26 Die Verschuldung des Freistaates Sachsen am Kreditmarkt erreichte Ende 2021 den Wert von 5.960 Mio. €. Die Staatsschulden betrachtet der SRH ausführlich im Beitrag Nr. 3, Pkt. 2, Tz. 3 ff. und Pkt. 3, Tz. 15 ff.

4.3.2 Besondere Steuerungsinstrumente im Haushaltsvollzug

- 27 Zum Ausgleich des Haushaltes 2021 war erneut der Einsatz von besonderen Steuerungsinstrumenten erforderlich. Mit dem DHH 2021/2022 hat sich der Haushaltsgesetzgeber zur Nutzung von veranschlagungstechnischen Mitteln entscheiden und für das Hj. 2021

- globale Mehrausgaben von insgesamt 212 Mio. €, die im Epl. 15 als Verstärkungsmittel bezeichnet sind,
- und globale Minderausgaben von insgesamt 355 Mio. €

in den Haushaltsplan eingestellt.

- 28 Zu den globalen Mehrausgaben wird auf die Ausführungen zu haushaltsmäßigen Verstärkungsmitteln in Pkt. 6.1, Tz. 151 ff. verwiesen.
- 29 Globale Minderausgaben sollten die Ressorts bei Personalausgaben und außerhalb von Personalausgaben einsparen.
- 30 Die → globale Minderausgabe ist 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.

Globale Minderausgabe für Personalausgaben

- 31 Der Haushalt 2021 sah im Kap. 15 03 Tit. 462 01 eine globale Minderausgabe für Personalausgaben von 275 Mio. € vor.
- 32 Im Haushaltsvollzug 2021 ergaben sich Minderausgaben bei Personalausgaben lt. Angaben der obersten Dienstbehörden in den folgenden Einzelplänen, wobei die Beiträge zur HR den titelgenauen Ausweis der Einsparungen enthielten:

Übersicht 4: Einsparungen für die globale Minderausgabe (T€)

Epl.	Ressort	Einsparung
02	SK	3.500
03	SMI	70.000
04	SMF	41.000
05	SMK	101.000
06	SMJusDEG	28.500
07	SMWA	7.000
08	SMS	6.500
09	SMEKUL	6.500
10	SMR	3.500
15	Allg. Finanzen	7.500
Gesamt		275.000

Quelle: HR 2021.

Hinweis: Der Beitrag zur HR 2021 für Epl. 10 enthält in der Anlage I/2 den Nachweis der Einsparungen zu Gunsten der im Kap. 15 03 ausgebrachten globalen Minderausgaben in den Spalten 9, 10 und 13, anstatt in der Spalte 8. Dementsprechend waren die Einsparungen in der HR 2021, Band 1 in der Übersicht in Pkt. 4.15 in der Spalte 10 anstatt Spalte 8 ausgewiesen. Das SMR hat künftig Beachtung bei der korrekten Zuordnung in Anlage I/2 zugesichert.

Globale Minderausgaben und investive Haushaltsmittel

- 33 Darüber hinaus war im Kap. 15 03 Tit. 972 48 eine weitere globale Minderausgabe – außerhalb von Personalausgaben – von 80 Mio. € veranschlagt, die in allen Einzelplänen in den HGr. 5 bis 8 zu erwirtschaften war.
- 34 Im Haushaltsvollzug 2021 ergaben sich in den genannten Hauptgruppen nach Angaben der obersten Dienstbehörden folgende titelgenau nachgewiesene Minderausgaben in den Einzelplänen:

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

Epl.	Ressort	Einsparung
03	SMI	10.000
04	SMF	4.000
05	SMK	8.000
06	SMJusDEG	8.500
07	SMWA	16.000
08	SMS	13.000
09	SMEKUL	9.000
10	SMR	8.500
12	SMWK	3.000
Gesamt		80.000

Quelle: HR 2021.

Hinweis: Der Beitrag zur HR 2021 für Epl. 10 enthält in der Anlage I/2 den Nachweis der Einsparungen zu Gunsten der im Kap. 15 03 ausgebrachten globalen Minderausgaben in den Spalten 9, 10 und 13, anstatt in der Spalte 8. Dementsprechend waren die Einsparungen in der HR 2021, Band 1 in der Übersicht in Pkt. 4.15 in der Spalte 10 anstatt Spalte 8 ausgewiesen. Das SMR hat künftig Beachtung bei der korrekten Zuordnung in Anlage I/2 zugesichert.

- 35 Die Ressorts hatten es in der Hand, den Ort der Einsparungen im Einzelplan zu bestimmen. Sie konnten damit auch Minderausgaben bei investiven Mittelansätzen für den Nachweis heranziehen.
- 36 Der SRH gibt zu bedenken, dass Ausgaben in den HGr. 7 und 8 von herausragender Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes sind. Der SRH empfiehlt dem Parlament als Haushaltsgesetzgeber, Ausgaben der HGr. 7 und 8 künftig nicht mit globalen Minderausgaben zu kürzen, sondern die Einsparungen titelkonkret bei der Bemessung der einzelnen Mittelansätze für Investitionen und Investitionsförderung einzuplanen.

Globale Minderausgaben und „Bodensatz“

- 37 Die globalen Ansätze sind im sächsischen Haushalt keine Ausnahme mehr. Sie sind inzwischen zu einem festen Bestandteil in der Haushaltsplanung geworden. Wie der folgenden Übersicht zu entnehmen ist, überschreiten die Ansätze für globale Minderausgaben seit 2020 kontinuierlich 1 % des Haushaltsvolumens. Bis zu dieser Höhe kann man herkömmlich eine globale Minderausgabe zur Abschöpfung des sog. „Bodensatzes“ akzeptieren.²

Übersicht 6: Haushaltsansätze für globale Minderausgaben von 2020 bis 2024

Haushaltsstelle	Nachtragshaushalt 2020	DHH 2021/2022		DHH 2023/2024	
	2020	2021	2022	2023	2024
	15 03/462 01	15 03/462 01 und 972 48			
Soll (Mio. €)	265	355	330	331	330
Anteil am Haushaltsvolumen (%)	1,2	1,7	1,5	1,4	1,3
Haushaltsvolumen (Mio. €)	21.382	21.339	21.841	24.261	25.083

Quelle: StHPl. 2020 bis 2024; eigene Berechnung.

- 38 Im Zeitraum 2020 bis 2024 räumte der Landtag der Staatsregierung im Durchschnitt eine Entscheidungsbefugnis über Einsparungen von 322 Mio. € je Hj. ein. Die globale Minderausgabe lag im Hj. 2021 bei rd. 1,7 % des Haushaltsvolumens. Der Haushaltsgesetzgeber hatte die globale Minderausgabe nicht auf Ressortanteile heruntergebrochen. Dies übernahm das SMF im Haushaltsvollzug.
- 39 Bereits im Jahresbericht 2022 hat der SRH seine Bedenken zur Veranschlagung von globalen Mindereinnahmen und Minderausgaben im StHpl. geäußert.³ Globalansätze sind als Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der Spezialität nur in Grenzen zulässig. Mit ihrer Veranschlagung als Ersatz für die zum Haushaltsausgleich notwendigen titelgenauen Kürzungen verlagert das Parlament seine verfassungsrechtlich garantierte Entscheidungshoheit auf die Exekutive.⁴ Es bleibt bei einer globalen Minderausgabe ungewiss, bei welchen Haushaltsstellen und in welcher Höhe sie realisiert wird.⁵ Vorsicht ist besonders bei den globalen Ansätzen geboten, die zum Ausgleich einer Haushaltsunterdeckung veranschlagt sind. Sie verdecken den gescheiterten Ausgleich des Haushaltsplanes in Einnahmen und Ausgaben, wenn keine realistische Aussicht auf Erfolg im Haushaltsvollzug erkennbar ist.

Globale Minderausgaben und Verstärkungsmittel – Gesamtbewertung

- 40 An die Seite der globalen Minderausgaben treten als ein weiterer globaler Ansatz die Ermächtigungen zur Zuweisung von Verstärkungsmitteln. Die in Kap. 15 03 veranschlagten Mittel stellen globale Sammelansätze zur Aussteuerung von unvorhergesehenen Mehrbedarfen im Haushaltsvollzug dar.

² Dittrich, Bundeshaushaltsordnung, Kommentar, § 11 BHO, Ziff. 8.7; Gröpl, Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 96, 2005, Seite 24.

³ Jahresbericht 2022 des SRH – Band I, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.3.2, Tz. 38.

⁴ Vgl. Iwers, Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, Potsdam 2021, Seite 26; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

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

- 41 Die Verstärkungsmittel aus dem Kap. 15 03 erreichen den höchsten Anteil am Haushaltsvolumen im Hj. 2023 mit 1,1 %:

Übersicht 7: Ansätze für Verstärkungsmittel und Anteil an den Gesamtausgaben des StHpl. (Mio. €)

Kap. 15 03 – Verstärkungsmittel für:	Nachtragshaushalt 2020	DHH 2021/2022		DHH 2023/2024	
	2020	2021	2022	2023	2024
Personalausgaben (Tit. 461 02)	20	19	19	55	55
Rechtsverpflichtungen (Tit. 686 02)	25	15	15	25	25
Investitionen (Tit. 883 14)	40	30	30	31	20
Maßnahmen aufgrund der Energiepreiskrise (Tit. 686 04)	0	0	0	160	40
Infrastrukturmaßnahmen Leipzig Nordwest (Tit. 883 13)	0	0	0	5	5
Gesamt	85	64	64	276	145
Anteil an Gesamtausgaben des StHpl. in %	0,4	0,3	0,3	1,1	0,6
Gesamtausgaben StHpl.	21.382	21.339	21.841	24.261	25.083

Quelle: StHpl. 2020 bis 2024; eigene Berechnung.

- 42 Übergreifend betrachtet gewinnt die Staatsregierung allein bei den globalen Minderausgaben und bei den o. g. Verstärkungsmitteln im Haushaltsvollzug 2023 eine haushälterische Entscheidungsbefugnis betreffend Einsparungen und Mehrausgaben über einen finanziellen Umfang von insgesamt 607 Mio. €.
- 43 Das sind insgesamt 2,5 % der Gesamtausgaben des StHpl. für 2023.
- 44 Auf der Grundlage von Sonderermächtigungen im Haushaltsgesetz sind dem SMF weitere Bewilligungsbefugnisse übertragen, die ebenfalls Verstärkungen und Umschichtungen von Mitteln ermöglichen. Diese Ermächtigungen bilden sich in den im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen und Ausgaben nicht ab.
- 45 In Anbetracht der veranschlagten Verstärkungsmittel im Haushaltsaufstellungsverfahren 2023/2024 von jeweils 276 Mio. € und 145 Mio. € erinnert der SRH das Parlament erneut eindringlich an seine Budgetpflicht gem. Art. 93 Abs. 2 i. V. m. Art. 70 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen.
- 46 Mit der fortgesetzten Veranschlagung von globalen Ansätzen entledigt sich das Parlament in erheblichem Umfang seiner Aufgabe bei der Aussteuerung des Haushaltes.

Stellungnahme des SMF

- 47 Das SMF weist in seiner Stellungnahme vom 4. Mai 2023 darauf hin, dass die veranschlagten Verstärkungsmittel ein Instrument darstellen, Ausgaberrisiken abzusichern, deren Veranschlagungsreife zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung nicht vollständig prognostizierbar sei. Weiterhin seien die beiden ausgebrachten globalen Minderausgaben getrennt zu betrachten und zu bewerten. So lägen die veranschlagten 80 Mio. € für globale Minderausgaben außerhalb von Personalausgaben weit unterhalb des als „Bodensatz“ zitierten 1 % des Haushaltsvolumens. Dieser Wert stelle allenfalls eine Richtgröße dar.
- 48 Eine besondere Betrachtung sei ferner bei der globalen Minderausgabe im Personalbereich erforderlich. Sie zeige transparent die tatsächliche Auslastung des Stellenplans dar, während die veranschlagten Personalausgaben den Personalhaushalt bei der Vollausslastung des Stellenplans abbilden.

Schlussbemerkung des SRH zu globalen Mehr- und Minderausgaben

- 49 Für den SRH ist kein Grund für eine getrennte Betrachtung der beiden globalen Minderausgaben ersichtlich. Die Ausführungen des SMF erklären bei den Personalausgaben lediglich die Entstehung des Bodensatzes. Zusammengerechnet überschritten die Ansätze für globale Minderausgaben den Richtwert von 1 %. Es handelt sich dabei zwar nur um eine Orientierungshilfe, die aber für verfassungsrechtliche Grundentscheidungen wie die mit dem Budgetrecht verbundene Budgetpflicht und den Haushaltsgrundsatz der Spezialität steht.
- 50 Über die Abschöpfung des Bodensatzes hinausgehende globale Minderausgaben sind daher bedenklich, insbesondere im Bereich investiver Ausgaben.
- 51 Der SRH hält an seinen Schlussfolgerungen fest.

4.4 Einnahmereste

- 52 Die → Einnahmereste können bei Einnahmeansätzen entstehen, bei denen die Ist-Ergebnisse hinter dem Soll zurückbleiben. Wenn man mit einem Eingang im nächsten Haushaltsjahr rechnen kann, ist die Bildung und Übertragung von Einnahmeresten möglich.
- 53 In das Hj. 2021 übertrug der Freistaat Einnahmereste von 1.337 Mio. €. Davon entfielen auf Epl. 07 rd. 1.214 Mio. €, auf Epl. 09 rd. 108 Mio. € und auf Epl. 10 rd. 15 Mio. €. Die Einnahmereste dienten im Hj. 2021 zur Deckung von Ausgaben.
- 54 Am Ende des Hj. 2021 beliefen sich die verbliebenen Einnahmereste auf rd. 1.484 Mio. €.
- 55 In der HR 2021, Band 1, Pkt. 3.5.1 (Seite 51) sind die verbliebenen Einnahmereste nicht korrekt abgebildet. Für den Epl. 07 sind sie mit 1.247.609.194,29 € und für den Epl. 15 mit 104.442.000,00 € angegeben. Dies entspricht nicht dem in der jeweiligen Zentralrechnung im Einzelplanabschluss ausgewiesenen Endbetrag.⁶ Dort haben das SMWA und das SMF die verbliebenen Einnahmereste für Epl. 07 mit 1.247.939.717,13 € und für Epl. 15 mit 104.111.477,16 € beziffert.
- 56 In den beiden Fällen handelt es sich um einen Differenzbetrag von 330.522,84 €, der resteseitig bei den Haushaltsstellen 15 03/271 25 und 07 23/271 11 auftritt. Das SMF hatte bei diesen Titeln gem. § 11 Abs. 4 HG 2021/2022 Mittel im Haushaltsvollzug umgeschichtet. Der fehlende Nachweis wirkte sich bei dem einen Titel mindernd und bei dem anderen erhöhend aus.
- 57 Der Gesamtumfang der Einnahmereste blieb unverändert, insofern hatte die nicht zutreffende Darstellung im Band 1 im Ergebnis keinen Einfluss auf den Haushaltsabschluss 2021.

4.5 Ausgabereste und Vorgriffe

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

4.5.1 Bildung und Übertragung von Ausgaberesten

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

⁶ [HR 2021, Epl. 07, Seite 91](#); [HR 2021, Epl. 15, Seite 46](#); zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

- 60 Die Übertragung von Ausgaberesten ist nur in bestimmten Fällen zulässig. Voraussetzung 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 2021/2022 und die Mittel zur Umsetzung von EU-Förderprogrammen gem. § 11 Abs. 1 HG 2021/2022 oder
 - das SMF die Übertragbarkeit in besonders begründeten Einzelfällen zugelassen hat und es sich um Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen handelt, soweit diese noch im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind, (§ 45 Abs. 4 SÄHO).
- 61 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 2021/2022 ermächtigt, Ausgaberechte auf Titel mit dem gleichen Zweck, aber mit einer anderen Bezeichnung und Titelnummer im StHpl. zu übertragen sowie zur Vermeidung oder Verminderung eines Fehlbetrages im Gesamthaushalt einzuziehen. Nach der Übertragung wachsen die übertragenen Ausgaberechte – als „Vorjahresreste“ bezeichnet – den Ausgabebefugnissen des im Vollzug begriffenen Haushaltsplanes zu.
- 62 Die „Vorjahresreste“ sind aus einem Haushaltsentwurf nicht ersichtlich und erscheinen auch im festgestellten Haushaltsplan nicht. Auf diese Weise beeinträchtigen sie die Transparenz des Haushaltes.
- 63 Der Bund verfolgt bei der Vermittlung von planungsrelevanten Informationen einen weitflächigeren Ansatz. Denn sowohl im beschlossenen Haushaltsplan 2022 als auch im Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2023 sind die Reste des Vorjahres abgebildet.⁷ Dies erfolgt zum einen sowohl bei den Gesamtübersichten als auch bei den betroffenen Haushaltsstellen in den Einzelplänen. Zur Veranschaulichung ist nachstehend ein Ausschnitt aus dem Bundeshaushaltsplan wiedergegeben.

Abbildung 1: Darstellung von Ausgaberesten im Bundeshaushalt 2022

Bundespräsidialamt 0112

Überblick zum Kapitel 0112	Soll 2022 1 000 €	Soll 2021 1 000 €	Veränderung gegenüber 2021 1 000 €	Ausgaberechte 2021 1 000 €	Ist 2020 1 000 €
Einnahmen					
Verwaltungseinnahmen.....	3	3	-		198
Übrige Einnahmen.....	-	-	-		-
Gesamteinnahmen.....	3	3	-		198
Ausgaben					
Personalausgaben.....	16 664	16 664	-	930	16 006
Sächliche Verwaltungsausgaben.....	8 343	8 565	-222	2 840	6 508
Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen).....	350	350	-		139
Ausgaben für Investitionen.....	1 969	1 781	+208	3 715	3 395
Besondere Finanzierungsausgaben.....	-	-	-		-
Gesamtausgaben.....	27 326	27 340	-14	7 485	26 048
davon flexibilisiert.....	26 976	26 990	-14	7 485	25 909
davon nicht flexibilisiert.....	350	350	-		139

0112 Bundespräsidialamt		Soll 2022 1 000 €	Soll 2021 Reste 2021 1 000 €	Ist 2020 1 000 €
Titel Funktion	Zweckbestimmung			

Quelle: [Auszug aus dem Bundeshaushalt 2022, Epl. 01](#), Seite 13 und 14.

⁷ Bundesministerium der Finanzen, [Downloadportal zum Bundeshaushalt](#); zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

⁶⁴ Dem SRH ist bewusst, dass der Bund den Haushalt anders als der Freistaat Sachsen jährlich aufstellt und das Resteverfahren bei beiden Gebietskörperschaften zum Teil unterschiedlichen Verfahrensbestimmungen unterliegt. Eine Übertragung eins zu eins auf den Landeshaushalt ist deshalb nicht ohne weiteres möglich. Die Angabe über die aus dem Vorjahr übertragenen Reste hängt insbesondere von der Dauer des Verfahrens der Übertragung ab. Nur bei einem zügigen Abschluss ist es möglich, die Ergebnisse noch in den Prozess der Haushaltsaufstellung einzuflechten. Erfahrungsgemäß beschließt das Kabinett die Regierungsentwürfe für einen neuen Haushaltsplan im Freistaat vor der Sommerpause.

⁶⁵ Die Abbildung von Vorjahresresten in den Haushaltsentwürfen verschafft dem Haushaltsgesetzgeber wichtige Informationen über den Mittelabfluss bei den Haushaltsstellen mit übertragbaren Ausgaben und unterstützt ihn bei der Entscheidungsfindung über den Mittelbedarf. Ein Prozess der Haushaltsaufstellung ohne eingebettete Angaben, welche die Neigung der Titel zur Restebildung erkennen lassen, erscheint angesichts der seit Jahren hohen Reste nicht mehr zeitgemäß.

⁶⁶ Der SRH regt an, nach Lösungen zu suchen, um

- titelweise Angaben zu Ausgaberesten in die Regierungsentwürfe zum StHpl. einzubringen und
- das Verfahren zur Übertragung von Ausgaberesten entsprechend zu beschleunigen.

⁶⁷ Dem SMF legt der SRH nahe, diese Überlegungen in die technischen Anforderungen an die digitalen Ausgabereste- und Haushaltsaufstellungsverfahren im Rahmen von HKR 2025 einzubeziehen.

4.5.2 Vorgriffe und Umfang der Ausgabereste

⁶⁸ 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 Einzelplan anbieten zu müssen. Der Mittelansatz des Folgejahres wird in diesem Fall im Haushaltsvollzug um die Mehrausgabe als → **Vorgriff** vermindert. Die Summe der Bruttoausgabereste – gekürzt um die Vorgriffe – ergibt den Betrag der Nettoausgabereste.

⁶⁹ Das SMF stimmte 2020 keinen Vorgriffen zu. Die im Hj. 2020 verbliebenen und in das Hj. 2021 übertragenen Ausgabereste betragen gesamt betrachtet 2.361 Mio. €. Das Gesamtsoll des Hj. 2021 stieg dadurch auf 23.700 Mio. € an. Das → **Gesamtsoll** setzt sich zusammen aus den Haushaltsbeträgen und den „Vorjahresresten“, die in das Haushaltsjahr übertragen worden sind.

⁷⁰ Die obersten Dienstbehörden bildeten im Jahr 2021 aus nicht ausgeschöpften Ausgabeermächtigungen erneut Ausgabereste und übertrugen diese mit Einwilligung des SMF nach 2022. Die verbliebenen Reste beliefen sich auf insgesamt 2.591 Mio. €.

- 71 Die folgende Übersicht stellt den Umfang der verbliebenen Ausgabereste nach Einzelplänen und deren Anteil am Gesamtsoll je Einzelplan dar.

Übersicht 8: Verteilung der im Hj. 2021 verbliebenen Ausgabereste auf die Epl.

Epl.	Ressort	Gesamtsoll		Anteil AR am Gesamtsoll
		verbliebene AR		
		Mio. €		%
01	SLT	70	2	2,9
02	SK	123	9	7,3
03	SMI	1.977	77	3,9
04	SMF	632	8	1,3
05	SMK	4.753	112	2,4
06	SMJusDEG	991	28	2,8
07	SMWA	2.404	651	27,1
08	SMS	1.555	197	12,7
09	SMEKUL	1.200	372	31,0
10	SMR	892	212	23,8
11	SRH	24	1	4,2
12	SMWK	2.594	314	12,1
13	SDB	4	0	
14	Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung	966	211	21,8
15	Allg. Finanzverwaltung	5.516	397	7,2
Gesamt		23.700	2.591	10,9

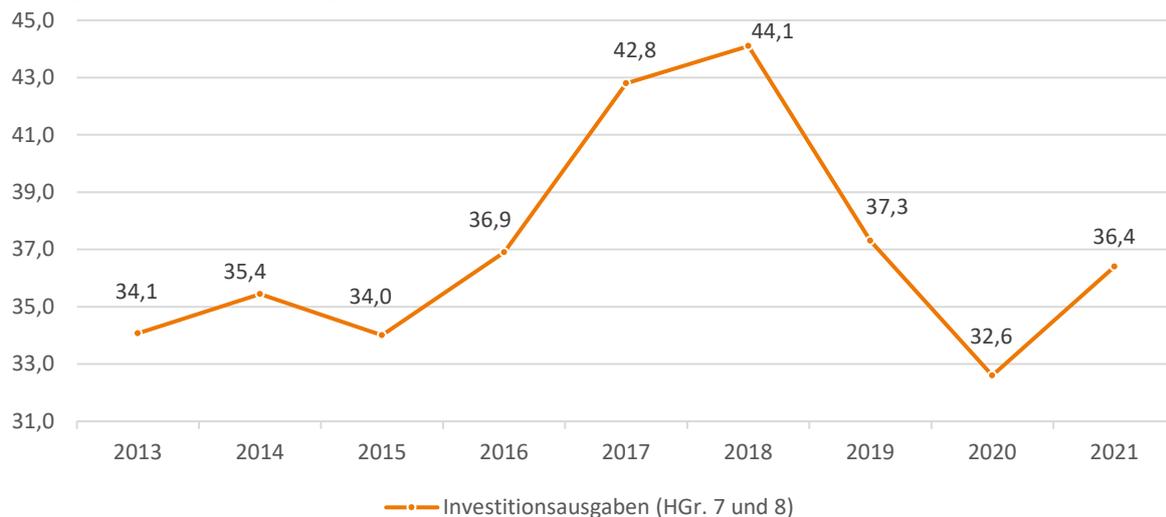
Quelle: HR 2021, Kassen-Ist 2021.

- 72 Die verbliebenen Ausgabereste fließen neben den Vorjahresresten in den rechnermäßigen Haushaltsabschluss ein. Die Berechnung des Haushaltsabschlusses 2021 ist in Pkt. 4.1, Übersicht 1 dargestellt und erläutert.
- 73 In manchen Epl. sind die verbliebenen Ausgabereste stets auffallend hoch. Dies ließ sich auch anhand der verbliebenen Reste des Hj. 2021 feststellen. Im Epl. 09 betragen sie 31,0 % an dessen Gesamtsoll. Der Grad der Ausschöpfung der Ausgabeermächtigung war bei diesem Epl. weiterhin am geringsten. Im Epl. 07 belief sich der Anteil der Ausgabereste auf 27,1 % und im Epl. 10 lag er bei 23,7 %.
- 74 Gemessen an den verbliebenen Ausgaberesten in Euro-Beträgen trugen die Epl. 07, 15 und 09 am meisten zur Restebildung bei. Die Ausgabereste summierten sich in den 3 Einzelplänen auf rd. 1,4 Mrd. €. Sie lagen damit auf dem Vorjahresniveau und erreichen 54,8 % der gesamten Ausgabereste im Hj. 2021.
- 75 Ressorts, die mit der Finanzierung von EU-Förderprogrammen befasst sind, bilden meist höhere Ausgabereste. 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:
- 151 Mio. € – Kap. 07 20 Tit. 686 11 für Technologieförderung (EU-Strukturfonds – Förderzeitraum 2014 bis 2020),
 - 112 Mio. € – Kap. 07 20 Tit. 891 01 für Förderung umweltfreundlicher Verkehrsträger (EU-Strukturfonds – Förderzeitraum 2014 bis 2020),
 - 100 Mio. € – Kap. 14 40 Tit. 717 91 Globalansatz Hochschulbau für Infrastruktur und wissenschaftliche Projekte (EU-Strukturfonds – Förderzeitraum 2014 bis 2020).
- 76 Die Höhe der Ausgabereste aus dem abgelaufenen Hj. 2022 stand zum Zeitpunkt des Abschlusses der inhaltlichen Arbeiten an diesem Beitrag noch nicht fest. Soweit die Bewilligungen des SMF vorlagen, summierten sich die Übertragungen auf 2.889 Mio. €.

4.5.3 Investive Ausgabereste

- 77 Der SRH weist seit Jahren auf den hohen Umfang der Ausgabereste hin.
- 78 Neben der Verteilung der Ausgabereste auf die Einzelpläne ist auch die Entwicklung der verbliebenen Mittel bei den HGr. 7 und 8 aufschlussreich. In den Titeln dieser Hauptgruppen sind Ausgaben für Investitionen des Freistaates und für Investitionsförderung veranschlagt.
- 79 Nachstehend hat der SRH die jährlichen Beträge an Ausgaberesten in den HGr. 7 und 8 für den Zeitraum 2013 bis 2021 ins Verhältnis zur Ausgabebefugnis (Gesamt-Soll) beider Hauptgruppen im jeweiligen Haushaltsjahr gesetzt. Die prozentualen Anteile entsprechen den Haushaltsmitteln, die nicht abgeflossen sind und zur Übertragung in das nächste Jahr gelangten:

Abbildung 2: Anteile der Ausgabereste der HGr. 7 und 8 an dem Gesamt-Soll je Hj. von 2013 bis 2021 (%)



Quelle: HR 2013 bis 2021, eigene Berechnung.

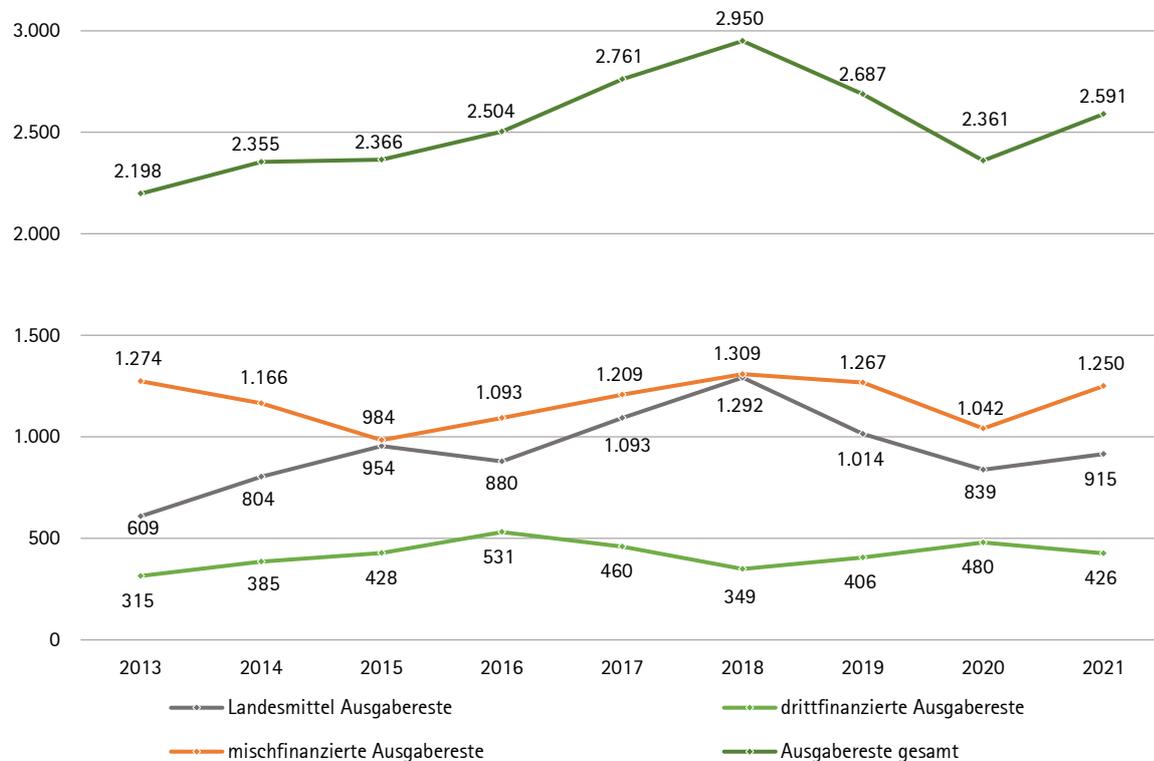
- 80 Der „Sockel“ an Ausgaberesten bei Investitionen liegt bei einem Wert von leicht über 30 %. Auch unter günstigen Umständen bildet sich offenbar ein zügigerer Mittelabfluss nicht aus. In den Hj. 2015 bis 2018 wuchsen die Anteile der verbliebenen investiven Reste auf eine Rekordhöhe von 44,1 % an und fielen anschließend im Coronajahr 2020 auf den Tiefstand von 32,6 %. Im Hj. 2021 ist erneut ein spürbarer Rückgang des Mittelabflusses bei Investitionsausgaben bemerkbar. Der Umfang der verbliebenen investiven Haushaltsreste stieg erneut an.
- 81 Investitionsmittel stellen einen wesentlichen Baustein für die wirtschaftliche Entwicklung des Freistaates dar. Auf eine hohe Ausstattung mit Investitionsmitteln ist bei der Haushaltsplanung daher großer Wert zu legen. An die Adresse der Staatsregierung empfiehlt der SRH, den Ursachen für den sich hinziehenden Abfluss der investiven Haushaltsmittel nachzugehen und notwendige Maßnahmen zu dessen Beschleunigung zu ergreifen.

4.5.4 Einteilung nach Finanzierungsquelle und Fortschritt beim Abbau der Reste

- 82 Nach Angaben des SMF im Schreiben vom 29. Juni 2022 teilen sich die aus Hj. 2021 in das Hj. 2022 übertragenen Ausgabereste nach Finanzierungsquellen wie folgt auf:
- 1.250 Mio. € mischfinanzierte Ausgabereste, darunter EU-Mittel einschließlich Landeskofinanzierung i. H. v. 1.151 Mio. €,
 - 915 Mio. € Ausgabereste aus reinen Landesmitteln und
 - 426 Mio. € drittmittelfinanzierte Ausgabereste, darunter EU-Mittel i. H. v. rd. 183 Mio. €.

- 83 Die folgende Abbildung stellt die Entwicklung der Ausgabereste seit 2013 dar. Sie erreichten im Hj. 2018 den Höchstwert im betrachteten Zeitraum und sanken dann über die folgenden 2 Haushaltsjahre. Im Hj. 2021 ist ein erneuter Anstieg insgesamt sowie bei den Ausgaberesten aus Landesmitteln und bei mischfinanzierten Ausgaberesten erkennbar. Eine leichte Verringerung ist ausschließlich bei den drittfinanzierten Ausgaberesten zu verzeichnen.

Abbildung 3: Entwicklung der Ausgabereste 2013 bis 2021 nach Finanzierungsquelle (Mio. €)



Quelle: Angaben des SMF.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 84 Das SMF bestätigte im Schreiben vom 29. Juni 2022 die Anwendung eines restriktiven Prüfmaßstabes bei Ausgaberesten aus Landesmitteln.
- 85 Anzuerkennen ist, dass der Anteil der ungebundenen Ausgabereste aus Landesmitteln an deren Gesamtumfang von 12,7 % im Hj. 2019 auf 1,5 % im Hj. 2021 sank. In absoluten Zahlen ausgedrückt bedeutet dies einen Rückgang von 129 Mio. € im Hj. 2019 auf 13 Mio. € im Hj. 2021.
- 86 Der SRH bestärkt das SMF in seinem strengen Vorgehen zur Begrenzung der Übertragung von Ausgaberesten aus Landesmitteln.

4.6 Bewilligung und Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen

- 87 Eine → **Verpflichtungsermächtigung (VE)** gestattet das Eingehen von Verpflichtungen zum Leisten von Ausgaben in künftigen Jahren. Die VE sind dem Grunde nach in § 6 SäHO geregelt. Sie sind insbesondere erforderlich bei mehrjährigen Investitionsvorhaben, die 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.
- 88 In Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses kann das SMF Ausnahmen in Form von überplanmäßigen (üpl.) und außerplanmäßigen (apl.) VE zulassen. Rechtsgrundlage hierfür ist § 38 Abs. 1 Satz 2 SäHO. Darüber hinaus ist das SMF ermächtigt, nach § 10 Abs. 1 HG 2021/2022 zusätzlichen VE zuzustimmen, wenn hierfür im laufenden Haushaltsjahr nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

89 Die obersten Landesbehörden erbringen gem. Nr. 9 VwV zu § 34 SÄHO dem SMF bis zum 15. Februar einen Nachweis über die Inanspruchnahme von VE des abgelaufenen Haushaltsjahres. Sie haben weiterhin über den Bestand der Verpflichtungen, welche die Verwaltung zulasten von VE eingegangen ist, zu berichten. Außerdem übersenden sie dem SRH einen Abdruck der Meldung.

90 Für das Hj. 2021 waren im StHpl. 2021/2022 insgesamt VE i. H. v. 4.042 Mio. € veranschlagt (Vorjahr 2.973 Mio. €).

91 Das SMF hat darüber hinaus im Jahr 2021

- üpl. VE von 8 Mio. €,
- apl. VE von 16 Mio. € und
- zusätzlichen VE von 31 Mio. € zugestimmt.

92 Im Haushaltsvollzug 2021 kamen insgesamt VE von 55 Mio. € zum Soll 2021 hinzu:

Übersicht 9: Bewilligte VE und deren Inanspruchnahme im Hj. 2021

Epl.	Soll VE 2021	Einwilligung/Zuweisung im Haushaltsvollzug	Einsparforderungen bei den Einwilligungen	Gesamt-Bewilligungsrahmen (Soll-VE zuzüglich Einwilligung/Zuweisung abzüglich Einsparforderungen)	Inanspruchnahme	
					T€	%
1	2	3	4	5=2+3-4	6	7=6/5*100
01	0	0	0	0	0	0,0
02	50.201	32	32	50.201	6.124	12,2
03	307.162	3.484	1.880	308.767	162.126	52,5
04	18.476	-8.545	0	9.931	3.611	36,4
05	272.999	31.386	588	303.796	187.040	61,6
06	58.422	-9.000	0	49.422	26.741	54,1
07	1.193.022	-40.688	3.922	1.148.412	589.276	51,3
08	316.728	-1.550	750	314.428	156.329	49,7
09	370.156	-796	167	369.193	215.995	58,5
10	422.670	31.731	0	454.401	289.133	63,6
11	0	0	0	0	0	0,0
12	177.931	92.603	4.450	266.084	233.712	87,8
13	121	0	0	121	48	39,5
14	294.000	30.000	0	324.000	305.790	94,4
15	560.230	-73.965	0	486.265	32.641	6,7
Gesamt	4.042.118	54.691	11.789	4.085.020	2.208.564	54,1

Quelle: HR 2021, 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 2021/2022, ressortübergreifenden Umschichtungen gem. § 10 Abs. 4 HG 2021/2022 und Zuweisungen von Verstärkungs-VE aus Kap. 15 03 zusammen.

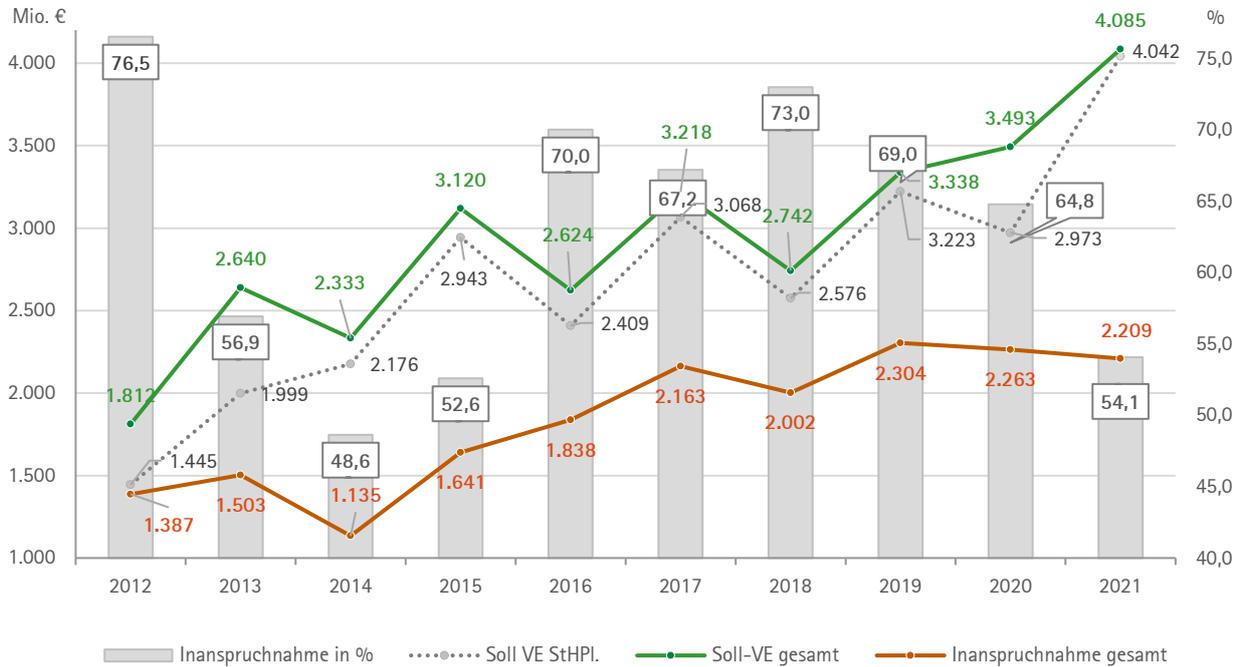
Die Bewilligung der apl. VE bei Epl. 04 war nicht mit der in der Übersicht 4.23 der HR 2021, Band 1 angegebenen Einsparverpflichtung von 1.621.300 € belegt. Ohne Einsparverpflichtung erhöhte sich die Summe der VE bei Epl. 04. Das Soll bei Epl. 04 betrug somit nicht 8.310.000 €, sondern 9.931.300 €.

Die Übersicht berücksichtigt beim Epl. 07 ergänzend zusätzliche VE von 1.790 T€ für Kap. 07 20 Tit. 686 66 (ausgewiesen in Übersicht zu Pkt. 4.6 der HR 2021, Band 1, Seite 167). Die Anpassung beeinflusst entsprechend die Gesamtbeträge in den Spalten 3, 5 und 7. Der Betrag war in der Übersicht der HR 2021, Band 1 zu Pkt. 4.23 nicht enthalten.

93 Im Hj 2021 standen - einschließlich der Einwilligungen im Haushaltsvollzug - insgesamt 4.085 Mio. € an VE (Vorjahr 3.493 Mio. €) zur Verfügung. Die Staatsregierung hat davon 2.209 Mio. € in Anspruch genommen. Das sind 54,1 % der Gesamt-Ermächtigungen für das Hj. 2021. Eine Inanspruchnahme von mehr als 85 % ihrer VE erreichten nur die Ministerien SMF bei der Bewirtschaftung des Epl. 14 und SMWK beim Vollzug im Epl. 12. Die ungünstigsten Soll-Ist-Verhältnisse entfielen auf das SMF bei Epl. 15 und auf die SK mit dem Epl. 02.

94 Der Grad der Inanspruchnahme der VE sank 2021 auf das niedrigste Niveau seit 2015. Wie aus der folgenden Abbildung erkennbar ist, bewegt sich die Inanspruchnahme von VE seit Jahren bei rd. 2 Mrd. €.

Abbildung 4: Entwicklung des SOLL-VE und der Inanspruchnahme von VE



Quelle: 2012 bis 2016, eigene Berechnung; 2017 bis 2021 HR; 2012 bis 2021 StHpl. und Meldungen nach Nr. 9 VwV zu § 34 SÄHO.
Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 95 Ferner ist auffällig, dass sich die Inanspruchnahme von VE im gesamten Betrachtungszeitraum nicht nur unterhalb des bewilligten Gesamtrahmens, sondern durchgehend sogar unterhalb des jeweils im Haushaltsplan veranschlagten Solls bewegt. Dies verdeutlicht, dass die VE seit mindestens 2012 entgegen dem Grundsatz der Notwendigkeit gem. § 6 Abs. 1 SÄHO zu hoch angesetzt waren. Dies ist bedenklich, sofern die VE nicht für eine verstärkte Steuerung im Baubereich anstelle von überveranschlagten Barmitteln empfehlenswert sind. Der überzogene planseitige Bewilligungsrahmen erhöhte sich zusätzlich um noch im Haushaltsvollzug hinzutretende üpl. und apl. VE.
- 96 Die Vorbelastungen künftiger Haushalte durch Rechtsverpflichtungen sind seit Jahren zu hoch eingeschätzt und die VE im Übermaß veranschlagt und bewilligt. Dies ist erneut am Beispiel des Hj. 2021 festzustellen.
- 97 Auch bei dem für die Hj. 2023/2024 beschlossenen Haushalt liegen die Soll-VE über 4 Mrd. € und somit ebenfalls weit über den voraussichtlichen Bedarfen.
- 98 Der SRH empfiehlt dem Parlament, den VE-Verfügungsrahmen mit strengere Augenmaß festzulegen. Das SMF ist angehalten, bei den Bewilligungen im Haushaltsvollzug strikter vorzugehen, um den VE-Gesamtrahmen nicht mehr als unbedingt notwendig auszuweiten.

4.7 Über- und außerplanmäßige sowie zusätzliche Haushaltsmittel

- 99 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 Einzelplanes, 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.

- ¹⁰⁰ Die üpl. und apl. Ausgaben sind dem Landtag halbjährlich, bei mehr als 5 Mio. € im Einzelfall unverzüglich, zur Genehmigung vorzulegen (§ 37 Abs. 4 SÄHO i. V. m. § 4 Abs. 1 HG 2021/2022).
- ¹⁰¹ Das HG räumt dem SMF eine weitere Möglichkeit zur Gestattung von Ansatzüberschreitungen ein. Das SMF kann → **zusätzlichen Ausgaben** einschließlich Kofinanzierungsmitteln gem. § 10 Abs. 1 HG 2021/2022 zustimmen und erforderliche Deckungsfähigkeiten zulassen, wenn hierfür im laufenden Haushalt nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.
- ¹⁰² Im Haushaltsvollzug 2021 bewilligte das SMF Mehrausgaben von insgesamt 57 Mio. €. Davon entfielen auf üpl. Ausgaben 14 Mio. €, auf apl. Ausgaben 6 Mio. € und auf zusätzliche Ausgaben 37 Mio. €.
- ¹⁰³ Die einzelnen Bewilligungen verteilen sich auf die Einzelpläne wie folgt:

Übersicht 10: Bewilligungen des SMF im Hj. 2021 (T€)

Epl.	Ressort	bewilligte			gesamt
		üpl. Ausgaben	apl. Ausgaben	zusätzliche Ausgaben	
01	SLT	0	0	26	26
02	SK	915	65	0	980
03	SMI	128	963	68	1.158
04	SMF	0	0	0	0
05	SMK	431	0	0	431
06	SMJusDEG	285	0	0	285
07	SMWA	116	230	20.588	20.933
08	SMS	11.149	4.774	708	16.631
09	SMEKUL	129	3	2.878	3.010
10	SMR	0	14	12.898	12.912
11	SRH	0	0	0	0
12	SMWK	755	0	138	893
13	SDB	0	0	0	0
14	Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung	0	0	0	0
15	Allgemeine Finanzverwaltung	0	0	0	0
Gesamt		13.908	6.048	37.304	57.260

Quelle: HR 2021.

- ¹⁰⁴ Den höchsten Anteil an den üpl. Ausgaben bewilligte das SMF im Epl. 08 mit 11 Mio. €. Die Mehrausgaben waren zur Bekämpfung der Afrikanischen Schweinepest im Landkreis Görlitz vorgesehen.
- ¹⁰⁵ Der größte Teil der apl. Ausgaben im Haushaltsvollzug 2021 mit knapp 5 Mio. € entfiel ebenfalls auf den Epl. 08 und war desgleichen für Maßnahmen gegen die vorgenannte Tierseuche bestimmt.
- ¹⁰⁶ Die höchsten zusätzlichen Ausgaben hat das SMF zugunsten des Epl. 07 mit fast 21 Mio. € und des Epl. 10 mit knapp 13 Mio. € bewilligt. Im Geschäftsbereich des SMWA handelte es sich überwiegend um zusätzliche Ausgaben für Förderung nach dem Aufstiegsförderungsgesetz aufgrund erhöhten Antragsaufkommens. Beim SMR waren die zusätzlichen Ausgaben für die Umsetzung von 6 Vorhaben im Rahmen der Strukturentwicklung in den sächsischen Braunkohleregionen gemäß Investitionsgesetz Kohleregionen zu verwenden.

4.7.1 Rechtmäßigkeit der Bewilligungen

- ¹⁰⁷ Im Laufe des Hj. 2021 stellten die obersten Dienstbehörden zahlreiche Anträge auf üpl. und apl. Ausgaben sowie ggf. üpl. und apl. VE. Das SMF sprach Bewilligungen aus, die bei den Ausgaben den Umfang von insgesamt rd. 20 Mio. € erreichten.⁸

⁸ [HR 2021, Band 1, Übersicht in Pkt. 4.3](#); zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

- ¹⁰⁸ Die üpl. und apl. Ausgaben sowie üpl./apl. 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.
- ¹⁰⁹ 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 sich deren Vorliegen zu vergewissern.
- ¹¹⁰ Da das Notbewilligungsrecht des SMF gegenüber dem Etatbewilligungsrecht des SLT nur nachrangig gilt, ist dabei ein strenger Maßstab anzulegen.
- ¹¹¹ Der SRH hat in seinen Jahresberichten 2021 und 2022 unzählige üpl. und apl. Bewilligungen des SMF in den Hj. 2019 und 2020 beanstandet.⁹ Der SRH 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.
- ¹¹² Das Bewilligungsgeschehen im Jahr 2021 gibt erneut Anlass dazu, an die Bedenken des SRH aus den Vorjahren anzuknüpfen. Die von der Staatsregierung gestellten Anträge waren nicht schlüssig begründet und die Prüfungstiefe des SMF war unzureichend.
- ¹¹³ In der folgenden Übersicht sind Beanstandungen im Ergebnis der Prüfung einer Stichprobe aus den Bewilligungen wiedergegeben:

Übersicht 11: Bewilligung von ausgewählten apl./üpl. Ausgaben und VE in 2021

Kap. Tit.	Zweck	Antrag Datum	Einwilligung Datum	Betrag in €	Feststellung SRH
üpl./apl. Ausgaben					
09 03 632 02 üpl.	Sonstige Zuweisungen für gemeinsame Forschungseinrichtungen in anderen Bundesländern	22.11.2021	01.12.2021	1.339	Die zeitliche Dringlichkeit des Antrages war nicht begründet. Die Angabe eines Datums oder einer Kalenderwoche, bis wann eine Bewilligung zwingend erfolgen muss, fehlte. Ferner erfolgte im Antrag keine Angabe zu schwerwiegenden Folgen einer Nichtbewilligung. Eine fortlaufende Finanzierung war bereits in der Verwaltungsvereinbarung von 2016 zugesichert. Der Bedarf war bekannt. Das Merkmal der Unvorhergesehenheit war somit nicht erfüllt. Weshalb eine Veranschlagung im StHpl. 2021/2022 unterblieben war, war nicht erläutert.
09 12 534 81 üpl.	Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie - Dienstleistungen Dritter	20.09.2021	27.09.2021	75.000	Die Begründung für die Unvorhergesehenheit ist zweifelhaft, denn die Gebietskulisse nitratbelasteter Gebiete hatte das SMEKUL bereits im März 2021 im Internet bekanntgegeben. Der SLT hat den StHpl. 2021/2022 erst am 20. Mai 2021 beschlossen. Die erforderlichen Mehrausgaben hätten berücksichtigt werden können, da davon auszugehen ist, dass ein Planungsvorlauf bestand und die Daten schon vor März 2021 vorlagen. Die zeitliche Unabweisbarkeit war nicht anhand einer Zeitangabe, bis wann eine Bewilligung zwingend erfolgen muss, untersetzt. Schwerwiegende Folgen einer Nichtbewilligung hat das SMEKUL nicht benannt.
Gesamt üpl./apl. Ausgaben				76.339	

⁹ [Jahresbericht 2021 des SRH, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.7.1, Tz. 68 ff.](#) und [Jahresbericht 2022 des SRH - Band I, Beitrag Nr. 1, Pkt. 5.2.1, Tz. 119 ff.](#); zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

Kap. Tit. üpl./apl. VE	Zweck	Antrag	Einwilligung		Feststellung SRH
		Datum	Datum	Betrag in €	
04 01 547 03 apl.	Ausgaben für Leistungen der Sächsischen Aufbau- bank	05.11.2021	16.11.2021	1.800.000	Der VE-Bedarf war nicht unvorhergesehen und auch nicht unab- weisbar. Die VE dienten zum Abschluss einer Kooperations- vereinbarung mit der SAB zum Aufbau eines zentralen Online- Förderportals bis 31. Dezember 2022. Mit diesem Instrument sollte das Land die Verpflichtung aus § 1 Abs. 1 Onlinezu- gangsgesetz (OZG) erfüllen. Die Notwendigkeit der Koopera- tion mit der SAB war bei Haushaltsaufstellung bekannt und der erforderliche Titel mit einem Baransatz von 2,8 Mio. € je- weils für 2021 und 2022 eingestellt. Das SMF wollte zur Er- füllung eines Auftrags aus dem Koalitionsvertrag den Bürgern im Freistaat für die laufende Legislaturperiode die digitale Dienstleistung zur Verfügung stellen und eine Verschiebung der Betriebsreife in die Hj. 2023/2024 vermeiden. Nach Mit- teilung des SMF wird diese bis etwa Ende 2026 erreicht sein. Es ist jedoch nicht dargelegt, dass für das Land erhebliche Nachteile entstanden sind, z. B. im Fördermittelvollzug oder aufgrund von im OZG bei Pflichtverletzung verankerten Rechtsfolgen.
09 02 547 04 üpl.	Ausgaben für die Durch- führung überregionaler und sonstiger Konferen- zen und Veranstaltungen	02.07.2021	26.07.2021	37.000	Die VE sollten das Eingehen von Verpflichtungen mit der An- meldung zur agra Landwirtschaftsausstellung 2022 ermögli- chen. Die Begründung der Unvorhergesehenheit trägt nicht, denn das SMEKUL weist zwar auf die unerwartete Absage der agra 2021 hin, die zudem bereits Ende Januar 2021 erfolgte. Es legte jedoch nicht dar, dass der Mittelbedarf für die agra 2022 unvorhergesehen gewesen wäre. Stellt man auf den Zeitpunkt der Absetzung der „agra 2021“ ab, hätten die erfor- derlichen VE außerdem in den StHPl. 2021/2022 eingestellt werden können, den der SLT erst am 20. Mai 2021 beschlossen hat. Ferner verwundert die Antragstellung erst im Juli 2021, wenn die Absage bereits Ende Januar 2021 erfolgte.
09 12 526 04 apl.	Sachverständigenleis- tungen bei strahlen- schutzrechtlichen Ge- nehmigungsverfahren	10.06.2021	05.07.2021	62.100	Der Antrag ließ die Angabe eines Endzeitpunktes, bis wann eine Bewilligung zwingend erfolgen muss, vermissen. Das SMF wies in seiner Stellungnahme auf eine ergänzende Unterlage hin, aus der sich die zeitliche Unabweisbarkeit ergebe. Selbst bei Dringlichkeit der VE fehlte es aber an Ausführungen des SMEKUL zu schwerwiegenden Folgen einer Nichtbewilligung.
09 12 534 81 üpl.	Umsetzung der EU- Wasserrahmenrichtlinie - Dienstleistungen Dritter	20.09.2021	27.09.2021	105.000	Die Begründung für die Unvorhergesehenheit ist nicht ausrei- chend, denn die Gebietskulisse nitratbelasteter Gebiete hatte das SMEKUL bereits im März 2021 im Internet bekanntgege- ben. Der SLT hat den StHpl. 2021/2022 erst am 20. Mai 2021 beschlossen. Die erforderlichen VE hätten berücksichtigt wer- den können, da davon auszugehen ist, dass ein Planungsvor- lauf besteht und die Daten auch schon vor März 2021 vorla- gen. Die zeitliche Unabweisbarkeit war nicht begründet. Das SMEKUL hat nicht angegeben, bis wann eine Bewilligung zwingend erfolgen muss. Schwerwiegende Folgen einer Nicht- bewilligung waren nicht dargetan.
Gesamt üpl./apl. VE				2.004.100	

Quelle: HR 2021, Bewilligungsschreiben des SMF.

- 114 Bei der stichprobenhaften Prüfung der o. g. bewilligten Ausgaben konnte der SRH das Vorliegen der zeitlichen Dringlichkeit anhand der Antragsangaben nicht feststellen. Häufig fehlten Zeitangaben und es blieb völlig offen, bis wann die Verwaltung die Ausgabe tätigen musste. Darlegungen über zu erwartende schwerwiegende Folgen einer Nichtbewilligung für den Freistaat Sachsen fehlten.
- 115 Die Antragsteller trugen zwar vor, die Mittelbedarfe wären unvorhergesehen gewesen. Die weiteren Ausführun- gen dazu waren aber oft nicht schlüssig und es ließ sich nicht feststellen, zu welchem Zeitpunkt nach dem Beschluss über den DHH 2021/2022 sich die Kenntnis einstellte.

- 116 Grenzwertig und daher in besonderem Maße begründungsbedürftig sind Fälle, bei denen der Bedarf, wie in den nachstehenden Beispielen, zwar dem Grunde nach, aber nicht in allen Einzelheiten bekannt war:
- erst nach Abschluss des Aufstellungsverfahrens für den DHH 2021/2022 war die vollständige Gebietskulisse bekannt oder
 - zum Zeitpunkt der Planung des DHH 2021/2022 war die Wiederaufnahme und Fortführung des Verfahrens nicht absehbar.
- 117 In seiner Stellungnahme teilte das SMF mit, dass in 3 der o. g. Fälle eine auskömmliche Veranschlagung im Staatshaushalt im parlamentarischen Verfahren zwar möglich war, diese jedoch unterblieben sei. In einem weiteren Fall habe versehentlich eine fehlerhafte Summierung vorgelegen.
- 118 Das Haushaltsaufstellungsverfahren dauert erfahrungsgemäß mehrere Monate an. Die Kenntnis über den Mittelbedarf kann in dieser Zeit reifen. Der Antrag auf üpl. und apl. Mittel bedarf dann ausführlicher Schilderungen für die Einordnung des Sachverhalts unter die Voraussetzung der Unvorhergesehenheit. Nicht ganz von der Hand zu weisen ist der Gedanke, dass die obersten Landesbehörden in manchen Fällen mit dem Antrag versuchen könnten, ein Versehen bei der Mittelveranschlagung nachträglich zu glätten.
- 119 Wie die Begründungen zur zeitlichen sind auch fallgenaue Angaben zur sachlichen Unabweisbarkeit unabdingbar. Der Antragsteller hat sich umfassend zu schwerwiegenden Folgen einer Nichtbewilligung für den Freistaat in den Anträgen zu erklären.
- 120 Aufgrund seiner Prüfungserfahrungen sieht der SRH nach wie vor erheblichen Nachbesserungsbedarf in der Beantragungs- und Bewilligungspraxis. Er erinnert daran, dass es sich bei der Bewilligung von üpl. und apl. Ausgaben um ein Notbewilligungsrecht handelt. Vorrangig sind die Mittelbedarfe in das Haushaltsaufstellungsverfahren – selbst im parlamentarischen Verfahrensabschnitt – einzubringen.
- 121 Er hält an seinen bisherigen Empfehlungen fest und empfiehlt dem SMF auch weiterhin, die Antragsformulare anzupassen.
- 122 Dies betrifft Angaben
- zum Eintritt der Kenntnis vom Mittelbedarf und zur Einordnung in den zeitlichen Ablauf der Haushaltsaufstellung und
 - zur Dringlichkeit des Mittelbedarfs. Hierzu ist wiederum entscheidend,
 - bis wann die Verwaltung die Ausgaben zu leisten oder die Verpflichtung einzugehen hat und
 - welche schwerwiegenden Folgen für das Land eintreten, wenn die Mehrausgaben und VE nicht bewilligt werden
- 123 Der SRH steht dem SMF gerne beratend zur Seite.
- 4.7.2 Mehrausgaben ohne Bewilligung**
- 124 Für Mehrausgaben von 643.305,29 € lag weder eine Ermächtigung durch den Haushaltsplan noch die Einwilligung des SMF in üpl. oder apl. Ausgaben vor; vgl. HR 2021, Band 1, Seite 194, unter „Anmerkungen zur HHR 2021“.

125 Die noch abschließend zu bewilligenden Haushaltsüberschreitungen mit insgesamt 643.305,29 € betreffen folgende Haushaltsstellen:

- Kap. 05 03 Tit. 684 51 – Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen im Rahmen der EU-Förderung – Ausgaben von 625 T€ und
- Kap. 05 15 Tit. 893 91 – Zuschüsse für Investitionen an freie Träger im Rahmen der Förderung der schulischen Infrastruktur – Ausgaben von 18 T€.

126 Entsprechende Einsparungen erfolgten im jeweiligen Epl. und sind in der HR nachgewiesen.

4.8 Mittelausreichung an Beteiligungen

127 Im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ waren Mittel zur Auszahlung an Betriebe und Beteiligungen des Freistaats Sachsen vorgesehen. In der HR 2021 ist der gem. Abschnitt D, Ziff. II Pkt. 13 VwV Rechnungslegung 2021 geforderte titel- und unternehmensbezogene Ausweis der Mittelabflüsse unvollständig. In der betreffenden Übersicht der Anlage XIV zur Zentralrechnung für den Epl. 15 fehlt die Kapitalzuführung an die Mitteldeutsche Medienförderung GmbH i. H. v. 418,5 T€. Anders als bei den übrigen Unterstützungsleistungen an Beteiligungen aus dem Sondervermögen lag die Bewirtschaftungsbefugnis für diese Haushaltsmittel bei der SK.

128 Nach Auskunft des SMF handelt es sich dabei um einen Übertragungsfehler. Dies verwundert, denn der SRH wies bereits im Rahmen der Prüfung der Unterstützung staatlicher Beteiligungen aufgrund der Corona-Pandemie mit Schreiben vom 7. Juli 2022 bezüglich dieser Mittel auf die unvollständige Berichterstattung an den HFA hin. Die Beiträge der Ressorts zur HR waren dagegen erst bis zum 2. September 2022 an das SMF zu übersenden und dieses legte die HR 2021 am 30. Dezember 2022 dem Landtag vor; siehe Pkt. 1, Tz. 1.

129 Das SMF betonte in seiner Stellungnahme, dass die Darstellung der Ausgaben in der Anlage zu Epl. 15 der Haushaltsrechnung in der Gesamtübersicht zum Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ korrekt erfolgte. Der separate Ausweis in der besagten Anlage erfolgte fälschlicherweise nicht.

130 Das SMF sicherte künftige Beachtung zu.

5 Vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung

5.1 Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln

131 Im Zeitraum vom 1. Januar bis einschließlich 2. Juni 2021 beruhte die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln auf Art. 98 Verfassung des Freistaates Sachsen. Ohne vom Parlament festgestellten Haushaltsplan für 2021 durfte die Staatsregierung nur unter strengen Voraussetzungen Ausgaben tätigen und VE eingehen. Das SMF hat Verwaltungsvorschriften zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung (VwV vorl. HWiF 2021) vom 11. Dezember 2020 im Rahmen seiner Zuständigkeit aus § 5 SäHO erlassen. Die VwV vorl. HWiF 2021 konkretisierte die Beschränkungen aus Art. 98 Verfassung des Freistaates Sachsen.

132 Die zu leistenden Ausgaben waren der Höhe nach wie folgt begrenzt:

- 40 % für die HGr. 5 und 6 und
- 80 % für die HGr. 4, 7 und 8,

gemessen an den Ansätzen des Entwurfes des Haushaltsplanes 2021 mit Stand 8. Dezember 2020.

133 Für das Eingehen von VE lag die Obergrenze für die HGr. 5 und 6 bei 70 %. Allerdings galten die Begrenzungen bei Ausgaben und VE nicht bei Erfüllung von Rechtsverpflichtungen. Das SMF war befugt, gem. Abschnitt II, Ziff. 7 der VwV vorl. HWiF 2021 auf Antrag der Ressorts Ausnahmen von den genannten Obergrenzen zuzulassen.

- 134 Der SRH hat einzelplanbezogen und je Hauptgruppe untersucht, inwiefern die in der VwV festgelegten Obergrenzen für Ausgaben ausreichen, um den Haushaltsvollzug in der Zeit der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung zu bewältigen. Es handelte sich um eine rein rechnerische Betrachtung der Sachverhalte.
- 135 Dafür filterte der SRH zuerst den Stand des Mittelabflusses je Hauptgruppe und je Einzelplan zum Tag des Außerkrafttretens der o. g. VwV am 2. Juni 2021 und setzte diesen jeweils ins Verhältnis zu den Haushaltsansätzen im Regierungsentwurf. Die Ergebnisse oberhalb der Grenzwerte sind mit roter Schriftfarbe gekennzeichnet.

Übersicht 12: Ausschöpfungsgrad der Haushaltsansätze je Einzelplan und Hauptgruppe (%)

		Obergrenze 40 %		Obergrenze 80 %		
Epl.	Ressort	HGr. 5	HGr. 6	HGr. 4	HGr. 7	HGr. 8
01	SLT	25,2	41,1	42,7		20,3
02	SK	22,7	21,0	35,1		8,6
03	SMI	30,9	44,5	42,3	1,8	13,2
04	SMF	15,8	45,5	41,1		43,2
05	SMK	6,0	44,0	39,9		10,9
06	SMJusDEG	36,7	43,3	42,9		12,7
07	SMWA	19,6	44,2	37,7	17,7	12,0
08	SMS	17,9	36,0	35,1		29,2
09	SMEKUL	12,5	42,9	38,6	5,1	32,4
10	SMR	20,0	35,9	37,4		8,8
11	SRH	10,4	48,2	41,2		47,8
12	SMWK	23,1	27,2	39,0	44,7	30,3
13	SDB	15,2	38,4	37,7		0,0
14	Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung	40,0			29,3	41,9
15	Allgemeine Finanzverwaltung	60,7	38,7	89,8		43,5
Gesamt		32,5	38,3	43,1	27,2	22,7

Quelle: Regierungsentwurf 2021, Kassen-Ist zum 2. Juni 2021 und eigene Berechnung.

- 136 Im Epl. 15 hat das SMF bei den Ausgaben der HGr. 5 die Obergrenze von 40 % um 20,7 Prozentpunkte erheblich überschritten. Bei den Ausgaben der HGr. 6 haben gleich mehrere oberste Landesbehörden über 40 % des Ansatzes aus dem Regierungsentwurf verausgabt.
- 137 Die Mittel der HGr. 4 erfuhren laut Berechnung eine Überziehung um fast 10 Prozentpunkte ausschließlich im Epl. 15.
- 138 Der für HGr. 7 und 8 vorgegebenen Obergrenze von 80 % ist die Staatsregierung in keinem Einzelplan nahegekommen. Gesamtbetrachtet entwickelte sich der Mittelabfluss bis zu dem genannten Zeitpunkt bei den investiven Ausgaben recht moderat.
- 139 Angefragt, wie es den Überblick über die Einhaltung der gemachten Vorgaben behielt und ob es Verstöße gegen die VwV feststellte, teilte das SMF im Schreiben vom 3. Februar 2023 mit, dass die Zuständigkeit und Anwendung des Art. 98 Verfassung des Freistaates Sachsen allein bei den Ressorts liege. Das SMF habe am Ende der Zeit der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung 2021 keinen Bericht erstellt oder in anderer Weise die haushaltmäßigen Ergebnisse festgehalten und eine Auswertung dazu verschriftlicht. Offen blieb damit, ob die oben aufgezeigten Überschreitungen allein auf zu erfüllende Rechtsverpflichtungen oder auf sonstige Sachverhalte zurückzuführen waren.

140 Der SRH gibt zu bedenken, dass der Erlass von Bewirtschaftungsregeln für die vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung nur dann konsequent ist, wenn das SMF deren Einhaltung im Blick behält und sich die Möglichkeit offen lässt, bei stark abweichender Entwicklung weitere Maßnahmen zu ergreifen. Die Verantwortung für die Mittelbewirtschaftung entsprechend den Maßstäben von Art. 98 Verfassung des Freistaates Sachsen liegt zwar in der Verantwortung der Ressorts. Aufgabe des Finanzministeriums ist jedoch, dies mit geeigneten Bewirtschaftungsregeln zu begleiten.

141 Ferner hält der SRH fest, dass die Staatsregierung die Obergrenze von 80 % für Personalausgaben und investive Ausgaben nicht mal annähernd ausgeschöpft hat. Er empfiehlt, künftig bei Notwendigkeit einer vorläufigen Haushaltsführung einen maßvolleren Ansatz zu wählen. Da die Dauer der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung bei Erlass der VwV nicht bekannt ist, bietet sich eine zeitliche Staffelung an.

5.2 Stellungnahme des SMF

142 Das SMF verbleibe weiterhin bei seiner Stellungnahme vom 3. Februar 2023, wonach keine Überwachung und kein entsprechendes Berichtswesen durch das SMF zu erfolgen haben.

143 Die rechnerische „Überziehung“ im Epl. 15 bei der HGr. 4 sei aus Sicht des SMF auf die im Regierungsentwurf veranschlagte globale Minderausgabe i. H. v. 275 Mio. € zurückzuführen. Nach deren Herausrechnen ergebe sich eine Quote von 44 %. Die Überschreitung der HGr. 5 im Epl. 15 sei auf Rechtsverpflichtungen im Zusammenhang mit Zinsausgaben zurückzuführen, für die die Grenzen der VwV nicht galten.

5.3 Schlussbemerkung des SRH zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung

144 Die Ausführungen des SMF zur Überschreitung der Grenzwerte für die HGr. 4 und 5 nimmt der SRH zur Kenntnis.

145 Weiterhin sieht der SRH das SMF bereits aus der Sache heraus in der Verantwortung, sich Klarheit darüber zu verschaffen, ob die bisher angewandten Regelungen geeignet sind, tatsächlich greifen oder eine Nachjustierung für die Zukunft erfordern. Dafür bedarf es aus Sicht des SRH keiner gesetzlich auferlegten Berichtspflichten.

146 Der SRH empfiehlt dem SMF, die Bewirtschaftungsmaßnahmen aus der Zeit der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung künftig zeitnah in angemessenem Rahmen zu evaluieren.

5.4 Haushaltsüberschreitungen

147 Mit dem beschlossenen HG 2021/2022 trat der StHpl. 2021 rückwirkend zum 1. Januar 2021 in Kraft. Der Haushaltsplan ersetzte die fehlenden Ermächtigungen und ermöglichte die Anrechnung der bis dahin getätigten Ausgaben und eingegangenen Verpflichtungen auf die vom Haushaltsgesetzgeber erteilten Bewilligungen. Bis einschließlich 2. Juni 2021 verausgabte Mittel, die im beschlossenen StHpl. 2021/2022 nicht vorgesehen waren, sollten die obersten Dienstbehörden gemäß VwV Rechnungslegung 2021 als Haushaltsüberschreitung in der HR 2021 ausweisen. Diese waren im jeweiligen Einzelplan einzusparen.

148 In der HR 2021 sind vereinzelt Haushaltsüberschreitungen i. S. v. Art. 98 Verfassung des Freistaates Sachsen aufzufinden:

■ 4.154.290,59 € - Kap. 08 08 Tit. 671 55 - Erstattungen für Tiergesundheit,

■ 10.145,56 € - Kap. 07 20 Tit. 686 72 - Ausgaben für Projekte im Rahmen der Interregionalen Zusammenarbeit,

■ 350,59 € - Kap. 07 03 Tit. 686 01 - Zuschüsse zur Finanzierung des Betriebes des IT-Standards XUnternehmen / Bund-Länder-Ausschuss „eGovernment für die Wirtschaft“.

149 Alle Ausgaben haben das SMS und das SMWA nach Angaben in der HR im jeweiligen Einzelplan eingespart. Der Ausweis der einzelnen Haushaltsüberschreitungen erfolgte in den Anlagen zu den jeweiligen Zentralrechnungen der obersten Landesbehörden.

150 Die HR enthielt keine zusammengefasste Darstellung der Haushaltsüberschreitungen. Der SRH regt an, künftig eine Übersicht über die nicht rückwirkend bestätigten Ausgaben der vorläufigen Haushaltsführung in den Vorbericht aufzunehmen.

6 Einsatz von Instrumenten beweglicher Mittelbewirtschaftung

6.1 Haushaltmäßige Verstärkungsmittel im Kap. 15 03

151 Im Hj. 2021 standen im Kap. 15 03 titelbezogene Verstärkungsmittel i. H. v. rd. 294 Mio. € einschließlich gekoppelter Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes und Ausgabereste des Vorjahres zur Verfügung. Der SRH bezeichnet diese nachstehend in Abgrenzung zur haushaltsgesetzlichen Ermächtigung zu Verstärkungen aus § 10 Abs. 4 HG 2021/2022 als haushaltsmäßige Verstärkung.

152 Die haushaltsmäßige Verstärkung war veranschlagt zur Finanzierung von:

- Personalausgaben,
- Ausgaben für Rechtsverpflichtungen,
- Ausgaben der EU-Förderung im Förderzeitraum 2021 bis 2027 für konsumtive und investive Maßnahmen,
- Ausgaben für Investitionen,
- Ausgaben aus Zuweisungen aus dem Vermögen ehemaliger Partei- und Massenorganisationen der Deutschen Demokratischen Republik (PMO-Vermögen) 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 Aus den 294 Mio. € an Verstärkungsmitteln wies das SMF einen Teil den Ressorts zu. Der auf diesem Weg verstärkte Ermächtigungsrahmen für Ausgaben lässt sich aus der HR 2021 nicht entnehmen. In den Anlagen V der HR zu Epl. 15 ist keine Spalte vorgegeben für die Mitteilung des den Ministerien zugewiesenen Betrages.

155 Der SRH empfiehlt, die Übersicht für die Anlage V in der VwV Rechnungslegung 2023 um die Angabe zur Höhe der jeweils zugewiesenen Beträge zu erweitern.

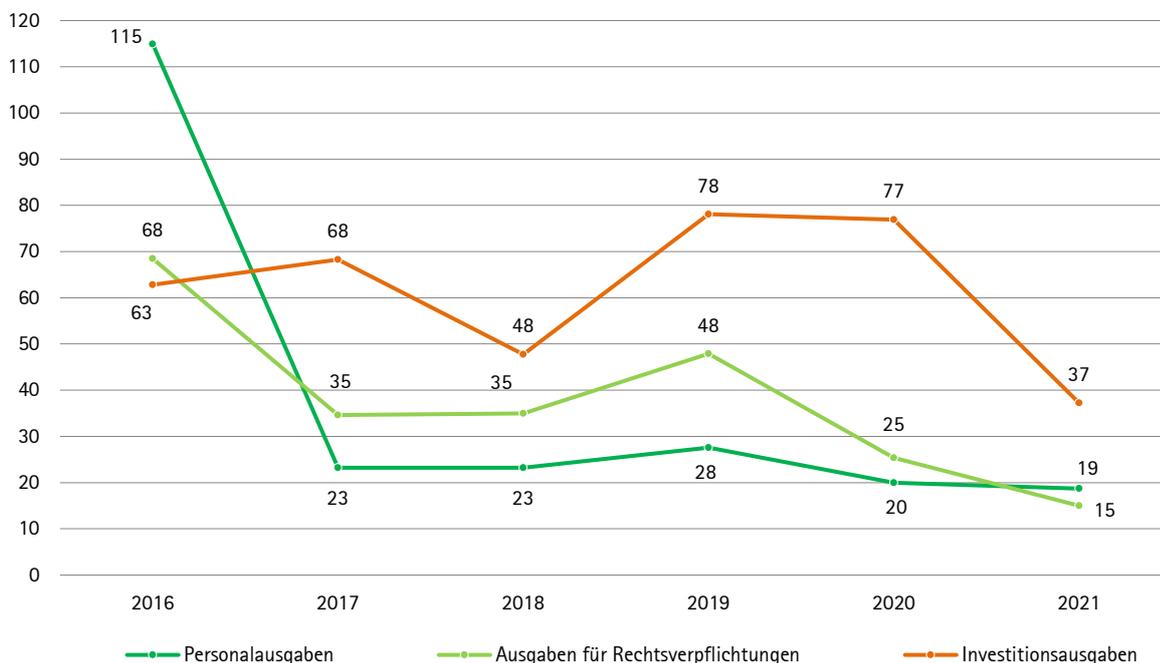
156 Von den zugewiesenen Mitteln nahmen die Ressorts rd. 34 Mio. € im Haushaltsvollzug 2021 in Anspruch. Das sind lediglich 11,5 % des gesamten Verfügungsrahmens von 294 Mio. € für haushaltsmäßige Verstärkungen.

157 Ein Anteil von 76,6 % (225 Mio. €) ist im Hj. 2021 als zu übertragender Rest verblieben, davon entfielen 148 Mio. € auf die EU-Förderung im Zeitraum 2021 bis 2027 und 64 Mio. € für die Zuweisungen aus dem PMO-Vermögen. Als freie Minderausgaben verfielen 12,6 % (28 Mio. €) der Verstärkungsmittel.

158 Insbesondere die im Epl. 15 veranschlagten Verstärkungsmittel für Personalausgaben, Rechtsverpflichtungen und Investitionen sind seit mehreren Jahren ein fester Bestandteil des sächsischen Haushaltes. Sie sind gegenseitig deckungsfähig, bilden als globale Mehrausgaben eine zusätzliche Finanzierungsquelle für Mehrbedarfe im Haushaltsvollzug und übernehmen die Funktion eines weiteren Bausteines der Flexibilisierung. Damit verbunden ist der Übergang von Etatentscheidungen vom Parlament auf die Staatsregierung, vgl. Pkt. 4.3.2, Tz. 27 ff.

159 Die Veranschlagungspraxis gestaltete sich bei den genannten Verstärkungsmitteln in den Hj. 2016 bis 2021 sehr unterschiedlich. In der folgenden Abbildung sind im Gesamtsoll die Ausgabereste aus dem Vorjahr mit berücksichtigt.

Abbildung 5: Entwicklung des Gesamtsolls bei ausgewählten Verstärkungsmitteln von 2016 bis 2021 (Mio. €)



Quelle: HR 2016 bis 2021.

160 Die Entwicklung zeigt grundsätzlich eine rückläufige Tendenz bei den 3 Arten von Verstärkungsmitteln auf. Das Gesamtsoll der Verstärkungsmittel für Personalausgaben sank seit dem Jahr 2016 von 115 Mio. € auf rd. 19 Mio. € im Hj. 2021. Bei Verstärkungsmitteln für Rechtsverpflichtungen ist seit 2016 ein vergleichbarer Verlauf festzustellen. Das Gesamtsoll erreichte im Hj. 2021 den niedrigsten Stand von 15 Mio. €. Die Ausgabebefugnis bei Investivausgaben erlangte im geprüften Jahr 2021 ebenfalls den niedrigsten Wert von 37 Mio. € und betrug damit rd. 26 Mio. € weniger als 2016.

161 Die Verstärkungsmittel für Personalausgaben sind für die Hj. 2023 und 2024 mit jeweils 55 Mio. € ausgebracht, vgl. Übersicht 7 in Pkt. 4.3.2. Die veranschlagten Verstärkungsmittel für Ausgaben zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen steigen ab 2023 jeweils um 10 Mio. € auf 25 Mio. € je Jahr. Nur bei den Verstärkungsmitteln für Investitionsausgaben bewegen sich die Ansätze zunächst in der gleichen Größenordnung. Sie belaufen sich auf 31 Mio. € im Hj. 2023 nach 30 Mio. € im Jahr 2022. Im Hj. 2024 ist ein Rückgang auf 20 Mio. € zu verzeichnen.

162 Der SRH weist vollständigkeithalber darauf hin, dass im DHH 2023/2024 ferner Verstärkungsmittel für Maßnahmen aufgrund der Energiepreiskrise von 160 Mio. € im ersten und 40 Mio. € im zweiten Planjahr sowie für Infrastrukturmaßnahmen Leipzig Nordwest mit jeweils 5 Mio. € neu eingestellt sind. Der Umfang der veranschlagten globalen Mehrausgaben für die laufenden Haushaltsjahre übersteigt somit die bisherigen Dimensionen um das Vielfache.

163 Die Verstärkungsmittel des Hj. 2023 umfassen 276 Mio. € (vgl. Pkt. 4.3.2, Übersicht 7), über deren Verwendung allein das SMF als Teil der Exekutive entscheidet. Das betrifft über 1 % der Gesamtausgaben des StHpl. für 2023. Der SRH nimmt Bezug auf seine Ausführungen in Pkt. 4.3.2, Tz. 42 ff.

164 Die haushaltmäßigen Verstärkungen stellen in dieser Form ein in Bund und Ländern übliches Finanzgebaren dar. Ihre Nutzung entspricht zwar einem anerkennenswerten praktischen Bedürfnis. Sie genügen jedoch nicht dem Grundsatz der Spezialität, da der Verwendungszweck nicht feststeht und der Mitteleinsatz letztlich nicht auf einer parlamentarischen Etatentscheidung fußt.

165 Im Jahresbericht 2022 – Band I, Beitrag 1, Pkt. 6.2, Tz. 162 hat der SRH dazu aufgefordert, die Verstärkungsmittel mit größter Sorgfalt zu bemessen. Er sah deutliche Abstriche für den DHH 2023/2024 als geboten an und sprach sich für eine Beschränkung bei der Übertragung von Verstärkungsmitteln durch das HG aus.

166 Der SRH hält seine Bedenken aufrecht und wird die Ausbringung sowie die Zuweisung der Verstärkungsmittel weiter beobachten.

6.2 Umschichtungen und haushaltsgesetzliche Verstärkungen

167 Das SMF war ferner im Hj. 2021 gem. § 10 Abs. 4 HG 2021/2022 ermächtigt, auf Antrag im Einvernehmen mit den betroffenen Ressorts

- veranschlagte Ausgaben und VE zugunsten von Investitionen umzuschichten sowie
- Ausgaben zugunsten von Investitionsausgaben zu verstärken. Diese Form bezeichnet der SRH als haushaltsgesetzliche Verstärkungen.

168 Mit den Bewilligungen verband das SMF Einsparauflagen. Umschichtungen und Verstärkungen über 10 Mio. € im Einzelfall unterlagen der Einwilligung des HFA.

6.2.1 Ermächtigung

169 Im Hj. 2021 hat das SMF von der Ermächtigung aus § 10 Abs. 4 HG 2021/2022 im Umfang von 43 Mio. € (im Jahr 2020 von 58 Mio. €) Gebrauch gemacht. Die höchsten Umschichtungen sowie haushaltsgesetzlichen Verstärkungen von rd. 26 Mio. € waren im Epl. 08 zu verzeichnen. Den Hauptanteil von 24 Mio. € schichtete das SMF zu den Zuweisungen für Investitionen des Krankenhausstrukturfonds gem. § 12a KHG 2019 bis 2024 um.

170 Die Verteilung der bewilligten Umschichtungen und Verstärkungen stellte sich im Hj. 2021 wie folgt dar:

Übersicht 13: Zustimmungen des SMF bei Umschichtungen und Verstärkungen von Ausgaben

Epl.	Ressort	Haushaltsbetrag aufnehmende Tit.	Umschichtung / Verstärkung	Anteil an Gesamt	Einsparung im	
					Gesamthaushalt	Epl.
		T€		%	T€	
03	SMI	12.240	631	1,5	0	631
07	SMWA	4.078	1.089	2,5	0	1.089
08	SMS	68.250	26.231	60,6	0	26.231
09	SMEKUL	42.349	7.170	16,6	0	7.170
10	SMR	69.534	4.177	9,6	0	4.177
12	SMWK	2.279	902	2,1	0	902
15	Allgemeine Finanz- verwaltung	0	3.100	7,2	0	3.100
Gesamt		198.730	43.300	100,0	0	43.300

Quelle: HR 2021.

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

171 Das SMF stimmte im Jahr 2021 außerdem Umschichtungen von VE i. H. v. rd. 138 Mio. € zu. Auf den Epl. 12 entfielen rd. 109 Mio. €, wovon wiederum 101 Mio. € die Zuschüsse für Investitionen am Universitätsklinikum Leipzig im Kap. 12 07 Tit. 891 71 zum Ziel hatten. Die gebotenen Einsparungen erfolgen ausweislich der HR 2021 titelkonkret.

172 Der SRH empfiehlt dem SMF, die obersten Dienstbehörden weiterhin zu beauftragen, die Einsparungen vollständig aus dem Epl. zu erbringen.

6.2.2 Überschneidungen

- 173 Der SRH hat im Jahresbericht 2022 – Band I, Beitrag 1, Pkt. 6.3.2, Tz. 179 auf Überschneidungen bei der haushaltsgesetzlichen und der haushaltsmäßigen Verstärkung hingewiesen. Dies betraf den Bereich der investiven Ausgaben. Die haushaltsmäßigen Verstärkungen hatte des SMF dabei nicht vollständig ausgeschöpft, sondern Ausgabereste gebildet oder die Mittel in Abgang gestellt.
- 174 Auch in seiner Äußerung zum Regierungsentwurf des HG 2023/2024 vom 2. November 2022 hat der SRH den Haushaltsgesetzgeber auf die konkurrierenden Ermächtigungen im Bereich der Verstärkungsmittel aufmerksam gemacht. Er empfahl, die haushaltsgesetzlichen Verstärkungen per HG als subsidiär im Verhältnis zu den haushaltsmäßigen Verstärkungen einzustufen.
- 175 Die Fortschreibung der Bewilligungsergebnisse beim Einsatz von Verstärkungsmitteln bis 2021 zeigt weiterhin Handlungsbedarf für den Haushaltsgesetzgeber auf.

Übersicht 14: Ergebnisse des Einsatzes von investiven Verstärkungsmitteln (T€)

	2019	2020	2021
Minderausgaben bei haushaltsmäßigen Verstärkungsmitteln	56.031	16.525	25.649
Bewilligungsumfang bei haushaltsgesetzlichen Verstärkungen	79.602	58.128	43.300

Quelle: HR 2019 bis 2021.

Hinweis: Die Minderausgaben umschließen verbliebene Ausgabereste, Einsparung für globale Minderausgaben und in Abgang gestellte Beträge. Aus der Anlage V/4 zur HR 2021 für Epl. 15 war nicht erkennbar, ob es sich um gebundene oder ungebundene Ausgabereste handelte. Die Inanspruchnahme der haushaltsgesetzlichen Sonderermächtigung weist die HR nicht getrennt nach Verstärkung für investive Ausgaben und Umschichtung aus.

- 176 Die im Kap. 15 03 veranschlagten – allerdings nicht verbrauchten – haushaltsmäßigen Verstärkungsmittel für Investitionen hätten in den o. g. Haushaltsjahren die Inanspruchnahme der haushaltsgesetzlichen Sonderermächtigung aus dem HG zumindest zu einem nicht unwesentlichen Teil überflüssig gemacht.
- 177 Solange Verstärkungsmittel für Investitionen im Haushaltsplan veranschlagt und verfügbar sind, sollte sie das SMF vorrangig bei Mehrbedarfen für investive Ausgaben einsetzen. 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 und diese zu Lasten des Gesamthaushaltes zu bewilligen.
- 178 Der SRH hält an seiner Feststellung aus dem Jahresbericht 2022 fest und regt an, die Subsidiarität der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung zur Verstärkung von investiven Ausgaben im HG als Schranke aufzunehmen.
- 179 Die Voraussetzungen für die Zuweisung von haushaltsgesetzlichen Verstärkungen erachtet der SRH außerdem für sehr niederschwellig und von geringem demokratischen Legitimationsgrad. Es empfiehlt sich, künftig eine Unterwerfung unter eine nachträgliche parlamentarische Kontrolle vorzusehen.
- 180 Im Haushaltsvollzug bedarf die Inanspruchnahme von § 10 Abs. 4 HG 2023/2024 einer tragfähigen Begründung. Die Ressorts sollen in ihren Anträgen darlegen, dass andere Deckungsmöglichkeiten ausgeschlossen sind. Das SMF ist gehalten, die Ermächtigung nachrangig in Anspruch zu nehmen.

7 Schlussbemerkung des SRH

- 181 Der Haushalt 2021 konnte trotz Einschränkungen aufgrund der COVID-19-Pandemie ausgeglichen schließen. Dies ermöglichte vor allem eine vorteilhafte wirtschaftliche Entwicklung in ganz Deutschland, die dem Freistaat erneut Steuermehreinnahmen darbrachte und eine ursprünglich vorgesehene Kompensation von Steuerausfällen aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ erübrigte.

¹⁸² Im Ergebnis der Prüfung der HR 2021 sieht der SRH gleichwohl erheblichen Handlungsbedarf seitens des Haushaltsgesetzgebers wie auch seitens der mit dem Haushaltsvollzug befassten staatlichen Einrichtungen:

■ **Abstandnehmen von globalen Ansätzen**

Die Veranschlagung von globalen Ansätzen verlagert die Zuständigkeit des Parlamentes für Mittelkürzung und Mittelzuweisung auf Exekutivorgane. Eine dauerhafte Verankerung von globalen Ansätzen in den Landeshaushalten weicht ihren Ausnahmecharakter auf und hebt grundlegende Bestimmungen der sächsischen Haushaltsordnung aus.

■ **Absenkung von Soll-VE**

Der Grad der Inanspruchnahme von VE bewegt sich seit Jahren weit unterhalb des Verfügungsrahmens. Sie verlieren dadurch ihre Funktion, die Vorbelastungen künftiger Haushalte anzuzeigen. Eine streng an der Notwendigkeit ausgerichtete Bewilligung der VE in den Haushalten ist unabdingbar.

■ **Mittelabfluss bei Investitionsausgaben**

Die nicht ausgeschöpften Ausgabebefugnisse für Investitionen verharren seit Jahren bei rd. 30 % der verfügbaren Mittel. Den Ursachen für den schleppenden Mittelabfluss ist nachzugehen. Mit einem zügigen Einsatz der Investitionsmittel geht ein wesentlicher Beitrag zum Abbau der Haushaltsreste einher.

¹⁸³ Hohe investive Ausgaben im Staatshaushalt sind der Nährboden für eine weitere positive wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Der SRH bekräftigt seine Auffassung, dass die öffentlichen Ausgaben für dauerhafte Wirtschaftsgüter wie Ausrüstungen und Bauten oder den Ausbau der Datennetze eine feste Größe in den Haushalten des Freistaates Sachen bleiben müssen.