

Medieninformation

01/ 2020
Sächsischer Rechnungshof

Ansprechpartnerin Presse
Lydia-Marie Popp

Durchwahl
Telefon +49 341 3525-1015
Telefax +49 341 3525-1999

presse@srh.sachsen.de*

Leipzig, 07.04.2020

Rechnungshof äußert sich zu Nachtragshaushalt

Der Sächsische Rechnungshof begrüßt das zügige Handeln von Landtag und Staatsregierung in der Corona-Krise. Die aktuelle Situation stellt eine außergewöhnliche Notsituation dar. Die Gesetzesentwürfe für ein Nachtragshaushaltsgesetz 2019/2020 und die Schaffung eines Stabilisierungsfonds Sachsen lassen jedoch verfassungs- und haushaltsrechtliche Fragen offen, die der Rechnungshof dem Parlament im Vorfeld der kommenden Debatten übergeben hat.

Nach Auffassung des Sächsischen Rechnungshofs sind die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einer Kreditaufnahme gegeben. Die hohe Infektionsgefahr der Bevölkerung und die ansteigende Zahl der erkrankten Menschen stellt zweifelsfrei eine besondere und außergewöhnliche Notsituation dar. Es werden immense zusätzliche Ausgaben beispielsweise für Maßnahmen zur Stärkung des Gesundheitswesens und für Leistungen nach dem Infektionsschutzgesetz auf den Freistaat Sachsen zukommen. Daneben wird der Freistaat umfangreiche Maßnahmen zum Erhalt der sächsischen Wirtschaft zu leisten haben und den Kommunen eine zusätzliche Unterstützung geben müssen.

Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs, Prof. Dr. Karl-Heinz Binus, betont: „Der Sächsische Rechnungshof begrüßt die durch die Sächsische Staatsregierung bislang eingeleiteten Maßnahmen zur Beherrschung der Auswirkungen der Pandemiekrise ausdrücklich. Gleichwohl möchten wir mit unseren vorgelegten Anmerkungen Hinweise auf die gebotene Einhaltung verfassungsrechtlicher und haushaltsrechtlicher Normen geben und einen ggf. erforderlichen parlamentarischen Diskussionsprozess anregen.“

Postanschrift/Hausanschrift:
Sächsischer Rechnungshof
Schongauerstraße 3
04328 Leipzig

www.srh.sachsen.de

* Kein Zugang für elektronisch signierte
sowie für verschlüsselte elektronische
Dokumente.

Budgetrecht muss „Königsrecht“ des Parlaments bleiben

Kritisch sieht der Sächsische Rechnungshof die Konstruktion eines neu zu schaffenden Sondervermögens, mit einem Volumen von 7 Mrd. €. Dieses Sondervermögen soll außerhalb des Kernhaushalts von derzeit 20,9 Mrd. € geführt werden. Damit verlagert der Sächsische Landtag einen wesentlichen Teil seines Budgetrechts und seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung auf den Haushalts- und Finanzausschuss und beraubt sich seiner fachpolitischen Steuerungsmöglichkeit hinsichtlich der konkreten Ausgabezwecke.

„Verfassungsgerichtlich mehrfach bestätigt ist, dass das Budgetrecht als ‚Königsrecht‘ des Parlaments nicht disponibel ist. Die Übertragung von Ausgabeermächtigungen als auch Kreditermächtigungen auf den Haushalts- und Finanzausschuss durchbricht den Gewaltenteilungsgrundsatz“, mahnt Rechnungshofpräsident Binus. „Auch wenn aus parlamentarischer Sicht eine straffe Kontrolle des exekutiven Ausgabeverhaltens wünschenswert ist, widerspricht die vorgelegte Konstruktion aber den verfassungsmäßigen Vorgaben der Aufgabenzuteilung an Staatsregierung und Landtag. Der Haushalts- und Finanzausschuss würde damit faktisch selbst Teil der Verwaltung. Die den Gesetzesentwurf kennzeichnende Unbestimmtheit in Bezug auf die Herleitung der Bedarfe und der weit gefassten Katalog der möglichen Maßnahmen sollte im Ergebnis nicht durch eine faktische Überforderung der Ausschussmitwirkung vermeintlich kompensiert werden.“

Bedarfe müssen plausibel hergeleitet werden

Die vorgesehene Kreditermächtigung deckt der Höhe nach nicht nur den Finanzbedarf zur Beseitigung der zur Bewältigung und Überwindung der Notsituation resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen, sondern es sollen bereits zum jetzigen Zeitpunkt präventiv Steuermindereinnahmen über die in der Verfassung bestimmte sogenannte Normallage hinaus ausgeglichen werden.

Problematisch ist nach Auffassung des Sächsischen Rechnungshofs, dass es sowohl bei den pandemiebegründeten Ausgaben als auch bei den befürchteten Mindereinnahmen keinerlei belastbare und plausible Annahmen gibt.

Mit der Möglichkeit, dass eine künftige Finanzierung pandemiebegründeter Ausgaben sowohl aus dem Kern-Haushalt und daneben auch aus dem Sondervermögen möglich sein soll, wird die Haushaltstransparenz und Nachvollziehbarkeit der finanziellen Maßnahmen bedenklich in Frage gestellt.

Skeptisch sieht der Sächsische Rechnungshof, dass der vorliegende Gesetzentwurf zum Nachtragshaushaltsgesetz zwar auf den Artikel der Sächsischen Verfassung, der Ausgabeermächtigungen für Notsituationen regelt, abstellt, die Höhe der nötigen Kreditermächtigung aber zum überwiegenden Teil mit bis zu 4,5 Mrd. € mit zu erwartenden und zu substituierenden Steuermindereinnahmen begründet. Damit erfolgt im Entwurf zum Nachtragshaushaltsgesetz eine Vermischung der verfassungsrechtlich eingeräumten Kreditaufnahmemöglichkeiten wegen abweichender konjunktureller Lage und wegen einer vorliegenden außergewöhnlichen Notsituation.

Die Höhe der geschätzten Steuermindereinnahmen wird an keiner Stelle des Entwurfes substantiiert hergeleitet. „Auch wenn dies zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich sein sollte“, gibt Binus zu bedenken, „ist es sehr fraglich, ob diese grobe Abschätzung, die mit bis zu 4,5 Mrd. € für rd. 2/3 der Kreditaufnahmemöglichkeit als Begründung

herangezogen wird, zum jetzigen Zeitpunkt wirklich tragfähig ist.“ Ein bundesweiter Vergleich zeige, dass andere Bundesländer bei ihren Prognosen zu möglichen Steuermindereinnahmen offenbar deutlich optimistischer als der Freistaat Sachsen herangehen.

Der Sächsische Rechnungshof weist auch darauf hin, dass der bestehende Bürgschaftsrahmen für Freistaatsunternehmen anders als für privatwirtschaftliche Unternehmen nicht erhöht werden soll. Mutmaßlich werden die Unternehmungen des Freistaates mit vergleichbaren Problemen aus der Pandemie konfrontiert werden. Insoweit ist die unterschiedliche Betrachtungsweise nach Meinung des Rechnungshofs auch nicht nachvollziehbar.

Die Regelung zur Verwendung der Fondsmittel ist mit Ausnahme derjenigen nach dem Infektionsschutzgesetz nur ganz allgemein und nicht abschließend aufgeführt. Der Sächsische Rechnungshof plädiert deshalb dafür, dass der Katalog zu finanzierender Maßnahmen präzisiert wird. Dass die verfassungsrechtlich gebotene Tilgung innerhalb von 8 Jahren geregelt wird, begrüßt der Sächsische Rechnungshof ausdrücklich.

Die ausführliche Stellungnahme finden Sie nachfolgend.

Stellungnahme des Sächsischen Rechnungshofs zu Drs. 7/2097 (Entwurf Nachtragshaushaltsgesetz) und Drs. 7/2098 (Sächsisches Stabilisierungsfondsgesetz)

Vorbemerkung

Aus Sicht des Sächsischen Rechnungshofs werden die eingeleiteten Maßnahmen der Sächsischen Staatsregierung zur Beherrschung der Auswirkungen der Pandemiekrise nachhaltig begrüßt und unterstützt.

Der Sächsische Rechnungshof will mit seinen vorliegenden Anmerkungen Hinweise auf die gebotene Einhaltung verfassungsrechtlicher und haushaltsrechtlicher Normen geben und einen ggf. erforderlichen parlamentarischen Diskussionsprozess zur Angemessenheit der gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Rahmen anregen.

Das zu schaffende Sondervermögen, mit einem Volumen von 7 Mrd. EUR, soll außerhalb des Kernhaushalts von derzeit 20,9 Mrd. EUR geführt werden. Damit verlagert der Sächsische Landtag einen wesentlichen Teil seines Budgetrechts und seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung auf den Haushalts- und Finanzausschuss und beraubt sich seiner fachpolitischen Steuerungsmöglichkeit hinsichtlich der konkreten Ausgabezwecke. Verfassungsgerichtlich mehrfach bestätigt ist, dass das Budgetrecht als „Königsrecht“ des Parlaments nicht disponibel ist.

Die Übertragung von Ausgabeermächtigung als auch die Kreditermächtigung auf den Haushalts- und Finanzausschuss durchbricht den Gewaltenteilungsgrundsatz.

Die Kreditermächtigung deckt der Höhe nach nicht nur den Finanzbedarf zur Beseitigung der zur Bewältigung und Überwindung der Notsituation resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen, sondern soll Steuermindereinnahmen über die Normallage des Art. 95 Abs. 5 Satz 1 SächsVerf hinaus ausgleichen. Die Kreditermächtigung eröffnet somit die Möglichkeit zu nicht-pandemiebedingten Ausgaben, die unter Normallage nicht hätten getätigt werden können.

Es fehlt an einer plausiblen Herleitung der Bedarfe, aus der sich die Kreditermächtigung ableiten lässt.

I. Drs. 7/2097 (Entwurf Nachtragshaushaltsgesetz)

a) Ausgangsüberlegungen

Die Staatsregierung hält entsprechend den Aussagen im Gesetzesentwurf das Erzielen von Einsparungen nicht für möglich und für nachteilig in Hinblick auf das Ziel des Nachtrages. Die Mehrausgaben werden mit dem Bedarf an Mitteln für die Bekämpfung der Pandemiefolgen von 2 bis 2, 5 Mrd. € ohne belastbare

Schätzungen begründet. Unbeschadet der erwarteten Steuermindereinnahmen sind nach dem Gesetzesentwurf zum Nachtragshaushaltsgesetz im (Kern-)Haushalt Mehrausgaben für 2020 i. H. v. von rd. 460 Mio. € vorgesehen.

Dieser Ansatz ist einerseits nicht schlüssig, da die zusätzlichen Pandemieausgaben aus dem neu zu schaffenden Sondervermögen „Stabilisierungsfonds Sachsen“ gedeckt werden sollen. Andererseits ist eine rückwirkende Verbuchung im Haushaltsjahr bislang pandemiebegründet zu leistender Ausgaben in den Stabilisierungsfonds zwar vorgesehen, aber nicht zwingend. Eine künftige Finanzierung pandemiebegründeter Ausgaben sowohl aus dem Kern-Haushalt und daneben auch aus dem Sondervermögen ist im Hinblick auf Haushaltstransparenz und Nachvollziehbarkeit der finanziellen Maßnahmen bedenklich.

Die adäquate Reaktion auf Steuermindereinnahmen wäre eine Abflachung der Ausgabenlinie durch Haushaltssicherungsmaßnahmen gewesen.

Im Gesetzesentwurf werden die Angaben der finanziellen Folgen für das Land als „erste grobe Abschätzung“ bezeichnet. Eine nachvollziehbare Herleitung der Steuermindereinnahmen sowie der Mehrbedarfe liegt nicht vor.

Demgegenüber verlangt Art. 95 Abs. 5 Satz 1 SächsVerf, dass die Notsituation die Finanzlage des Staates erheblich beeinträchtigt und eröffnet dem Wortlaut nach diesbezüglich keinen Beurteilungsspielraum. Es wird insoweit von wesentlicher Bedeutung sein, dass die finanzielle Abwicklung der Hilfsmaßnahmen transparent ist und eine zweifelsfreie ex-post-Betrachtung und Überprüfung auf Verfassungsmäßigkeit ermöglicht wird. Nur dann dürften die Unschärfen, die zum jetzigen Zeitpunkt wegen der erkennbaren Grenzen der ex-ante-Sicht nicht ausgeräumt werden können, im Hinblick auf das Neuverschuldungsverbot hinnehmbar sein.

Ermächtigungen aus der aufgeschobenen Kreditaufnahme der Vorjahre bestehen neben der Sonderkreditermächtigung größtenteils weiter.

b) Verfassungsrechtliche Einordnung:

Art. 95 SächsVerf sieht Kreditaufnahmemöglichkeiten sowohl für Steuermindereinnahmen aufgrund von der Normallage abweichender konjunktureller Entwicklung (Art. 95 Abs. 4 SächsVerf) als auch bei Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen (Art. 95 Abs. 5 SächsVerf) vor.

Der vorliegende Gesetzesentwurf stellt zwar auf Art. 95 Abs. 5 SächsVerf (Notsituation) ab, begründet die Höhe der nötigen Kreditermächtigung aber zum überwiegenden Teil mit bis zu 4,5 Mrd. € mit zu erwartenden und zu substituierenden Steuermindereinnahmen. Damit erfolgt im Entwurf zum Nachtragshaushaltsgesetz eine Vermischung der verfassungsrechtlich eingeräumten Kreditaufnahmemöglichkeiten wegen abweichender

konjunktureller Lage (Art. 95 Abs. 4 SächsVerf) und wegen einer vorliegenden außergewöhnlichen Notsituation (Art. 95 Abs. 5 SächsVerf).

Für den Nachtragshaushalt 2020 sollen also Kredite sowohl aufgenommen werden dürfen, um primär das bisherige Ausgabenniveau weiter tätigen zu dürfen und pandemiebedingte Mehrausgaben zu leisten als auch einer erwarteten negativen konjunkturellen Entwicklung zu begegnen.

Die seinerzeitige Begründung zum Entwurf des Gesetzes zur Verfassungsänderung¹ enthält folgenden Satz: *„Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen. Gleiches gilt zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation“*². Art. 95 Abs. 5 SächsVerf sieht mithin eine Kreditaufnahmemöglichkeit zur Deckung des zur Bewältigung einer Krise entstandenen Mittelbedarfes vor. Vom gesetzgeberischen Motiv nicht umfasst ist die Abfederung von Steuermindereinnahmen, um die bisher geplanten „normalen“ Haushaltsausgaben auch künftig tätigen zu können. Dazu erfolgten in Art. 95 Abs. 4 SächsVerf die Schaffung von Spezialregelungen, die die Kreditaufnahme auf bis zu 99 % der durchschnittlichen Steuereinnahmen der vergangenen 4 Jahre verstärken können, es sei denn, der Landtag entscheidet gem. Art. 95 Abs. 6 SächsVerf mit der Mehrheit von zwei Drittel auf Erhöhung um mehr als 99 %.

Im Gesetzentwurf ist nicht ersichtlich, auf welcher Basis das vorgesehene mögliche Kreditaufnahmevermögen hinsichtlich der zu prognostizierten Mehrausgaben berechnet wurde.

c) Kreditermächtigung nach Feststellungsbeschluss des Landtages für Ausnahmefall nach Art. 95 Abs. 6 S. 1 SächsVerf i. H. v. 6 Mrd. €

Nach dem Gesetzesentwurf sollen Kredite i. H. v. bis zu 6 Mrd. € zur Finanzierung von Ausgaben des zu schaffenden Sondervermögens „Stabilisierungsfonds Sachsen“ aufgenommen werden dürfen.

In der Begründung wird erläutert, dass diese potenziell verfügbaren Mittel sowohl zum Ausgleich von pandemiebedingten Steuermindereinnahmen (1,8 Mrd. € für 2020, 4 - 4,5 Mrd. € insgesamt in 2020/2021) als auch für pandemiebedingte Mehrausgaben (2 - 2,5 Mrd. € bis 2022) verwendet werden sollen.

Der vorgesehene Stabilisierungsfonds wird über die Kreditaufnahmemöglichkeit von 6 Mrd. € hinaus um 725 Mio. € verstärkt (650 Mio. € aus Kassenverstärkungsrücklage sowie 75 Mio. € aus Verzicht auf Nettotilgung in 2020).

Während im Gesetzestext des Entwurfs des Nachtragshaushaltsgesetzes die Tilgung nicht ausdrücklich erwähnt wird, verweist die Begründung (S. 4 oben) auf den parallel eingebrachten Gesetzentwurf für einen Stabilisierungsfonds

¹ Drs. 5/11838

² a.a.O., S. 14

Sachsen und die dort vorgesehenen verfassungskonformen Tilgungsregelungen nach Art. 95 Abs. 6 S. 3 SächsVerf.

Die Höhe der geschätzten Steuermindereinnahmen wird an keiner Stelle des Entwurfes substantiiert hergeleitet. Auch wenn dies zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich sein sollte, stellt sich die Frage, ob diese grobe Abschätzung, die mit bis zu 4,5 Mrd. € für rd. 2/3 der Kreditaufnahmemöglichkeit als Begründung herangezogen wird, zum jetzigen Zeitpunkt tragfähig ist. Der Sächsische Rechnungshof gibt zu bedenken ist, dass es letztlich nach Verabschiedung des Gesetzes auf diese Prognose nicht mehr ankommt: Wenn danach ein deutlich höherer Betrag als die bislang 2 - 2,5 Mrd. € pandemiebedingten Mehrausgaben bis 2022 angestrebt wird, könnten diese Ausgaben kreditfinanziert getätigt werden, ohne dass es für diese Mehrausgaben eine Deckelung gäbe. Eine haushaltswirtschaftliche Begrenzung stellt lediglich die Gesamtkreditermächtigung i. H. v. 6 Mrd. € dar.

Aus einem verfügbaren bundesweiten Vergleich ergibt sich, dass andere Bundesländer auch bei ihren Prognosen zu möglichen Steuermindereinnahmen offenbar deutlich optimistischer als der Freistaat Sachsen herangehen.

Im Zusammenhang mit der Bewältigung der finanziellen Folgen der Krise ist kein substanzieller Einsparbeitrag zu den bisher vorgesehenen Ausgaben vorgesehen. Stattdessen sollen die Folgen fast ausschließlich kreditfinanziert bewältigt werden. Damit erhöht sich der mit dieser Konstruktion ergebende haushaltswirtschaftliche Spielraum deutlich gegenüber einer Kreditaufnahme zur verfassungsrechtlich eingeräumten Kompensierung von unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen nach Art. 95 Abs. 4 SächsVerf³.

d) Erhöhung der Gewährleistungsrahmens „zur Förderung der Wirtschaft, der Land- und Forstwirtschaft, des Wohnungsbaus sowie des sozialen Bereiches“ (§ 5 Abs. 2 HG 2019/20) von 1,5 Mrd. € auf 2 Mrd. €

Im § 5 Abs. HG 2019/2020 ist der Gewährleistungsrahmen zur Förderung der Wirtschaft, der Land- und Forstwirtschaft, des Wohnungsbaus sowie des sozialen Bereiches mit 1,5 Mrd. € verhältnismäßig großzügig ausgelegt. In der Vergangenheit ergab sich für den Gewährleistungsrahmen nach § 5 HG folgende Inanspruchnahme:

³ Überschreiten der 99% ausnahmsweise mit 2/3-Mehrheit möglich
Seite 7 von 11

Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistung en	Rechtsgrund lage HG 2017/2018	Ermächtigungsra hmen gem. HG Mio. €	Gesamtbest and (Valuta) 31.12.2017 Mio. €	Gesamtbest and (Valuta) 31.12.2018 Mio. €
- für Beteiligungen	§ 5 Abs. 1	300,0 p.a.	53,6	39,3
- Wohnungsbau, Wirtschaftsförderung , Land- und Forstwirtschaft, Sozialer Bereich	§ 5 Abs. 2	1.500,0 p.a.	127,1	122,2
- Freistellungen im Rahmen der atomrechtliche Deckungsvorsorge	§ 5 Abs. 3	bis zu 65,0 Mio. € p.a.	97,8	97,8
Summe Bürgschaftsverpflicht ungen (gem. § 5 Abs. 1 bis 3 HG) lt. VmR			278,5	259,3

Zur Begründung der Erhöhung des Gewährleistungsrahmens nach § 5 Abs. 2 HG 2019/20 von 1,5 Mrd. € auf 2 Mrd. € findet sich in der vorliegenden Drucksache zum Gesetzentwurf über das Nachtragshaushaltsgesetz nur folgender Satz: „Zur Vermeidung von pandemiebedingten Liquiditätsstörungen soll der Rahmen für Gewährleistungen auf 2 Mrd. € erhöht werden.“ Eine Herleitung und Begründung der Aufstockung der Summe ist damit nicht verbunden.

Der Sächsische Rechnungshof weist darauf hin, dass der bestehende Bürgschaftsrahmen nach § 5 Abs. 1 HG 2019/2020 für Freistaatsunternehmen nicht erhöht wird. Mutmaßlich werden die Unternehmungen des Freistaates mit vergleichbaren Problemen aus der Pandemie konfrontiert werden. Insoweit ist die unterschiedliche Betrachtungsweise nicht nachvollziehbar.

Bemerkenswert ist in dem Zusammenhang, dass beispielsweise im Freistaat Bayern derzeit ein 2. Nachtragshaushaltsgesetz den vergleichbaren Rückbürgschaftsrahmen für die LfA Förderbank Bayern von 500 Mio. € auf ebenfalls 2 Mrd. € erhöhen soll (dort S. 5, § 1 Nr. 3):

https://www1.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP18/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000004500/0000004922_Entwurf_2_Nachtragshaushaltsgesetz_und_Nachtragshaushaltsplan_2020.pdf

Gleichzeitig sind für den Bayernfonds staatliche Garantien i. H. v. 36 Mrd. € vorgesehen:

http://www1.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP18/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000004500/0000004948.pdf

II. Drucksache 7/2098 - Sächsisches Stabilisierungsfondsgesetz

a) *Schaffung eines nicht rechtsfähigen Sondervermögens mit Ermächtigung des SMF, für das Sondervermögen Kredite i. H. v. bis zu 6 Mrd. € aufzunehmen*

Grundsätzlich ist die Entscheidung für die Errichtung eines Sondervermögens anstelle einer Abwicklung im Kern-Haushalt weder in der Begründung zum Nachtragshaushaltsgesetz noch im Gesetzesentwurf zum Stabilisierungsfondsgesetz auch nur im Ansatz fundiert dargelegt.

Es muss eine kassenmäßige Trennung der Fondsmittel von den allgemeinen Haushaltsmitteln erfolgen. Andernfalls existierte kein echtes Fondsvermögen, sondern die Krediteinnahmen würden in der Gesamtliquidität aufgehen.

Ebenso wie im Gesetzesentwurf zum Nachtragshaushaltsgesetz, Drs. 7/2097 werden auch im Gesetzesentwurf Drs. 7/2098 - Sächsisches Stabilisierungsfondsgesetz die Ausgangszahlen der Prognose des Nachtragshaushaltsgesetzes mit bis zu 4,5 Mrd. € pandemiebedingten Steuermindereinnahmen und bis zu 2,5 Mrd. € pandemiebedingten Mehrausgaben für Leistungen nach dem Infektionsschutzgesetz, zur Stärkung des Gesundheitswesens, zur Unterstützung der sächsischen Wirtschaft und zu Leistungen an die Kommunen nicht hergeleitet und durch Ausgabeannahmen untersetzt. Das rechtlich mögliche Ausgabevolumen für pandemiebedingte Mehrausgaben ist damit nicht auf die Prognose von 2,5 Mrd. € beschränkt.

b) *§ 2 Abs. 1 - Katalog für Mittelverwendung*

Der Zweck des Sondervermögens „Stabilisierungsfonds Sachsen“ ist nach § 2 Abs. 1 die Beseitigung der Folgen und die Vorbeugung weiterer Schäden der im Jahre 2020 ausgebrochenen COVID 2019 - Pandemie. Der mit dem Wort „insbesondere“ eingeleitete Katalog umfasst diverse mögliche Maßnahmen. Aus der Begründung wird ersichtlich, dass staatliche Beteiligungsunternehmen im Rahmen der Aufrechterhaltung der staatlichen Daseinsvorsorge unterstützt werden können⁴.

Die Regelung zur Verwendung der Fondsmittel sind mit Ausnahme der genannten Leistungen nach dem Infektionsschutzgesetz (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 StabfondsG) nur ganz allgemein und nicht abschließend aufgeführt, sodass die Staatsregierung über einen äußerst weiten Spielraum für den Mitteleinsatz verfügt. Auch insoweit wird es im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit der Finanzierung auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Ist-Ergebnisse ankommen.

Aus Sicht des Sächsischen Rechnungshofs sollte dieser Katalog präzisiert werden, da die Formulierungen mancher Aufzählungen jedenfalls keinen Schadensbeseitigungscharakter aufweisen.

Nach Auffassung des Sächsischen Rechnungshofs ist zumindest fraglich, ob solche Maßnahmen ohne konkreten Schadensbezug noch verfassungsrechtlich

⁴ Drs. 7/2098, S. 7
Seite 9 von 11

als notwendig zur Beseitigung einer Notlage i.S.v. Art. 95 Abs. 5 SächsVerf legitimiert werden können. Die Verfassung spricht in Art. 95 Abs. 5 von „außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“. Die Finanzierung von schadensunabhängigen Maßnahmen per se dient nicht der Beseitigung von Notsituationen.

c) § 2 Abs. 2 - Mittel zur Kompensation von Steuermindereinnahmen

Entsprechend dem vorliegenden Gesetzesentwurf können die Fondsmittel auch zur Kompensation von Steuermindereinnahmen verwendet werden. Dabei wird die Kompensation „auf die tatsächlich erzielten Mindereinnahmen gegenüber einem Betrag von 16 409 000 000 Euro im Haushaltsjahr 2020 und 16 784 000 000 Euro im Haushaltsjahr 2021“ beschränkt. Für das Jahr 2021 wurde bislang kein Haushaltsgesetz verabschiedet. Gleichwohl wird im Jahr 2020 ohne festgestellten Haushalt für 2021 ein einnahmeseitiger Anknüpfungspunkt geschaffen, der gleichzeitig zu Ausgaben in Form von Kompensationen tatsächlich erzielter Mindereinnahmen in 2021 berechtigen soll. Zwar können Sondervermögen grundsätzlich überjährig genutzt werden. Hier wird jedoch ein Rückbezug zu den jährlichen Steuereinnahmen des Freistaates geschaffen und insoweit wieder an den Haushalt angeknüpft. Das Sondervermögen soll dazu genutzt werden, den haushaltsrechtlich jährlich aufzustellenden Haushalt hinsichtlich befürchteter Steuermindereinnahmen schon in Zukunft auszugleichen. Sofern also der Landtag jetzt einen Fonds beschließt, mit dem in künftigen Jahren, insbesondere in 2021, Steuermindereinnahmen in unbekannter Größenordnung ausgeglichen werden sollen, wird damit der Grundsatz der Jährlichkeit des Haushaltes durchbrochen. Dies zeigt, wie verfassungsrechtlich problematisch sich die hier genutzte Fondskonstruktion darstellt, die nicht nur für Ausgaben zur Krisenbewältigung, sondern zumindest teilweise zum Ersatz von grundsätzlich jährlich festzustellenden Steuereinnahmen genutzt werden soll.

d) § 4 Abs. 2 - Tilgung

Es ist die verfassungsrechtlich gebotene Tilgung innerhalb von 8 Jahren geregelt. Dies wird seitens des Sächsischen Rechnungshofs ausdrücklich begrüßt.

e) § 6 - Beteiligung des HFA

Nach § 6 Abs. 2 bedürfen die vorgesehenen Ausgaben für Maßnahmen der Einwilligung des HFA, sofern diese im Hinblick auf die Dringlichkeit und Eilbedürftigkeit rechtzeitig erreicht werden kann. Zwar soll für bestimmte Bereiche bzw. Größenordnungen eine Einwilligung als pauschale Regelung getroffen werden können und in Ausnahmefällen eine nachträgliche Unterrichtung genügen, im Ergebnis wird aber im Gesetzesentwurf ein vollumfänglicher Ausschussvorbehalt des HFA für den Vollzug des Gesetzes hergestellt. Ohne hier näher auf die Frage einzugehen, ob eine solche Zuordnung an den Ausschuss (verfassungs-)rechtlich überhaupt möglich ist, da der HFA kein Verfassungsorgan ist und auch in der Sächsischen Verfassung

nicht genannt wird und welche Folgen daraus im Verhältnis zum Landtag erwachsen, begegnet die Kopplung jeglicher Ausgabentätigung an eine Einwilligung des HFA grundlegenden Bedenken auch mit Blick auf den Haushaltsvollzug.

Da Bezugspunkt stets die Einzelausgabe ist, übernimmt der HFA damit letztlich die Funktion einer Bewilligungsstelle. Zu berücksichtigen dabei ist aber nicht nur, dass in die entsprechenden Anträge durch den HFA eingewilligt werden muss. Ebenso sind Aufwand und Zeitspanne zu berücksichtigen, die in der Exekutive mit der Vorbereitung der Einwilligung verbunden sind.

Die den Gesetzesentwurf kennzeichnende Unbestimmtheit in Bezug auf die Herleitung der Bedarfe und den weit gefassten Katalog der möglichen Maßnahmen sollte im Ergebnis nicht durch eine faktische Überforderung der Ausschusssmitwirkung vermeintlich kompensiert werden.

Auch wenn aus parlamentarischer Sicht eine straffe Kontrolle des exekutiven Ausgabeverhaltens wünschenswert ist, widerspricht die vorgelegte Konstruktion aber den verfassungsmäßigen Vorgaben der Aufgabenzuteilung an Staatsregierung und Landtag. Der HFA würde damit faktisch selbst Teil der Verwaltung.