

Die Sächsische Staatsregierung ist gehalten, den Mittelabfluss bei der EU-Förderung zu beschleunigen und den Umfang der übertragenen Ausgabereste aus EU-Mitteln abzubauen.

Die Ermächtigung im Haushaltsgesetz zur Zuweisung von Fördermitteln aus den EU-Strukturfonds an die Ministerien im Haushaltsvollzug gestattete dem SMF, die Haushaltsarchitektur ohne vollumfängliche Einbindung des Haushaltsgesetzgebers zu verändern. Haushaltsprozesse wie dieser, die einen erheblichen finanziellen Umfang annehmen, bedürfen eines Nachtragshaushaltes.

Die Möglichkeiten zur beweglichen Mittelbewirtschaftung von mehreren Milliarden Euro im Haushaltsvollzug 2022 nahmen eine Größenordnung ein, bei der sich die ursprünglich vom Parlament im Haushaltsplan gesetzten finanziellen Schwerpunkte verschieben können.

1 Vorbemerkung

- Der Rechnungshof befasst sich im vorliegenden Beitrag mit der Verteilung von EU-Fördermitteln im Haushaltsvollzug des Jahres 2022. Ferner geht der SRH auf den Gesamtumfang beweglicher Mittelbewirtschaftung ein.

2 Fördermittel der Europäischen Union für Sachsen

- In der laufenden Förderperiode 2021 bis 2027 erhält das Land im Wesentlichen Zuschüsse aus dem
 - Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE),
 - Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+),
 - Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER),
 - Programm für die Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ/INTERREG) und aus dem
 - Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF).
- Den Zuschüssen der EU stellt der Freistaat Landesmittel im Rahmen der Kofinanzierung beiseite.
- Insgesamt rechnet Sachsen in dem genannten Förderzeitraum mit rd. 3.811 Mio. € EU-Mitteln. Nach aktueller Planung wird es bis zum Ende der Förderperiode insgesamt bis zu 1.221 Mio. € Landesmittel zur Kofinanzierung bedürfen. Die Einzelheiten lassen sich der folgenden Übersicht entnehmen:

Übersicht 1: EU-Mittelausstattung und Kofinanzierungsbedarf für den Freistaat Sachsen (Mio. €)

| EU-Förderperiode 2021 bis 2027 | EU-Mittel | Kofinanzierung Land |
|--|--------------|---------------------|
| EFRE | 1.949 | 707 |
| ESF+ | 587 | 291 |
| ELER (Übergangsverordnung 2021 bis 2022) | 252 | 41 |
| ELER (2023 bis 2027) | 569 | 100 |
| ETZ/INTERREG | 152 | 7 |
| EMFAF | 18 | 8 |
| JTF ¹ | 282 | 68 |
| Gesamt: | 3.811 | 1.221 |

Quelle: Schreiben des SMF vom 3. Februar 2023 und 11. Juni 2024.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

¹ JTF: Just Transition Fund (Fonds für einen gerechten Übergang).

- ⁵ Aufgrund der Absenkung der Fördersätze durch die EU muss das Land höhere Kofinanzierungen aufbringen. Diese betragen im Rahmen von EFRE und ESF+ für die Regionen Chemnitz und Dresden 60 % und für Leipzig, als eine stärker entwickelte Region, 50 %.
- ⁶ Die in der Übersicht 1 aufgeführten Kofinanzierungsmittel stellen nach Angaben des SMF Höchstbeträge dar. Die Ressorts sind aufgefordert, Möglichkeiten zur schonenden Bindung der Landesmittel in den betreffenden Programmen zu prüfen. Der Freistaat strebt eine gleichmäßige Belastung der Haushaltsjahre bis einschließlich 2028 an.
- ⁷ Aus der Bewirtschaftung von EU-Mitteln resultieren Ausgabereste in erheblichem Umfang, die seit dem Hj. 2020 erneut steigend sind; vgl. Beitrag Nr. 20, Pkt. 1.3 und 1.4.
- ⁸ Die bis zum Ende der Förderperiode aufzubringenden Kofinanzierungsanteile stellen eine beständige Größe in den sächsischen Haushalten dar. Sie binden die Landesfinanzen über mehrere Jahre.
- ⁹ Die Sächsische Staatsregierung ist gehalten, den Mittelabfluss bei der EU-Förderung zu beschleunigen und den Umfang der übertragenen Ausgabereste aus EU-Mitteln abzubauen.

3 Umschichtung

- ¹⁰ Für den Förderzeitraum 2021 bis 2027 erfolgte die einnahme- und ausgabeseitige Veranschlagung der Verstärkungsmittel für konsumtive und investive Ausgaben der EU-Förderung einschließlich Kofinanzierungsmittel gebündelt im Epl. 15 des StHpl. 2021/2022. Die Aufnahme der Mittel in den Haushalt sollte vorläufig die Finanzierung der Maßnahmen aus den Programmen EFRE, ESF+, ELER, INTERREG Tschechien, EMFAF und JTF ermöglichen. Der Grund für die Veranschlagungsweise war eine damals noch ausstehende endgültige Festlegung der EU zur Mittelausstattung für den Freistaat. Demzufolge waren die Anteile der einzelnen Ministerien, welchen die Zuständigkeit für Bewirtschaftung zukommt, an der EU-Förderung nicht bekannt.

3.1 Ausmaß

- ¹¹ Nach der Erteilung der Zustimmung durch die Europäische Kommission zu den sächsischen EU-Programmen bewilligte das SMF, abschließend mit Schreiben vom 20. Januar 2023, die Umschichtung der veranschlagten Einnahmen, Ausgaben und VE aus dem Epl. 15 auf die Einzelpläne für den Haushaltsvollzug 2022. Die Einwilligung des HFA holte das Ministerium vorher ein.
- ¹² Wie der folgenden Übersicht zu entnehmen ist, wies das SMF den Einzelplänen im Ergebnis **Einnahmen von 508 Mio. €, Ausgaben von 684 Mio. € und VE von 242 Mio. € zu.**

Übersicht 2: Umgeschichtete Haushaltsmittel für Maßnahmen der EU-Förderung für den Förderzeitraum 2021 bis 2027 (Mio. €)

| Kapitel 15 03 | Zweckbestimmung | Umgeschichtete HH-Mittel |
|---------------|--|--------------------------|
| | Einnahmen | |
| Titel 271 25 | Zuweisungen aus Mitteln der EU-Förderung | 254 |
| Titel 346 25 | Zuweisungen aus Mitteln der EU-Förderung | 254 |
| | <i>Einnahmen gesamt</i> | <i>508</i> |
| | Ausgaben und VE | |
| Titel 686 25 | Verstärkungsmittel für Ausgaben für konsumtive Maßnahmen | 310 |
| | VE | 242 |
| Titel 893 25 | Verstärkungsmittel für Ausgaben für investive Maßnahmen | 374 |
| | VE | 0 |
| | <i>Ausgaben gesamt</i> | <i>684</i> |
| | <i>VE gesamt</i> | <i>242</i> |

Quelle: HR 2022.

¹³ Die Umschichtung von Einnahmen erfolgte auf 9 neue Einnahmetitel. Bei den Ausgaben waren insgesamt 97 neue Ausgabebetitel angesprochen. Eine Zusammenstellung der abgebenden und empfangenden Titel ist in der HR 2022 enthalten.²

3.2 Ermächtigung im Haushaltsgesetz

¹⁴ Die Ermächtigung für die Umschichtungen verankerte der Landtag im HG 2021/2022. Die einschlägige Bestimmung in § 11 Abs. 4 Nr. 1 lautet:

¹⁵ *Das Staatsministerium der Finanzen wird zur Umsetzung der Operationellen Programme und des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum im Förderzeitraum 2021 bis 2027 ermächtigt:*

- | *die im Einzelplan 15 zentral veranschlagten Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen in die betroffenen Einzelpläne umzuschichten sowie*
- | *weiteren Umschichtungen innerhalb und zwischen den Einzelplänen zuzustimmen und*
- | *dafür jeweils neue Kapitel und Titel auszubringen.*

¹⁶ Die Umschichtungen von mehr als 10 Mio. € im Einzelfall bedurften ferner der Einwilligung des HFA.

¹⁷ Damit stattete das Parlament das Finanzministerium als Teil der Exekutive mit der Befugnis aus, Ansätze für Einnahmen von 508 Mio. € sowie für Ausgaben und VE von 926 Mio. € zu verschieben und die Struktur des Haushaltsplans zu verändern.

¹⁸ Der Rechnungshof hält dies für sehr bedenklich.

¹⁹ Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen wies in seinem Urteil vom 27. Oktober 2021 darauf hin, dass das Budgetrecht und die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Landtages, die zu den Grundlagen der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat gehören, grundsätzlich durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum wahrgenommen werden.³ Jeder Landtagsabgeordnete hat das Recht, unmittelbar am Verfassungsleben teilzuhaben, die Entscheidungen über die Verwendung der Haushaltsmittel zu beeinflussen und seine Kontrollbefugnis über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen wahrnehmen zu können.

²⁰ Bei den Umschichtungen und der Einrichtung neuer Kapitel und Titel durch das SMF handelt es sich angesichts des Umfangs der vollzogenen Mittelverschiebungen nicht um eine geringfügige Umformung des Haushaltes. Mit der Ermächtigung im Haushaltsgesetz entäußerte sich das Parlament des originären Rechts, über die Veranschlagung der Haushaltsmittel aus den EU-Strukturfonds für das Hj. 2022 abschließend zu befinden. Damit gab das Parlament auch die Entscheidung über die Weichenstellung für die Förderperiode 2021 bis 2027 ab.

²¹ Die Beteiligung eines Ausschusses des SLT im geschilderten Verfahren vermag budgetwirksamen Letztentscheidungen der Exekutive nicht die nötige Legitimation zu verschaffen. Es waren lediglich einige Abgeordnete in ihrer Funktion als Ausschussmitglieder an den Entscheidungen beteiligt. Abgeordnete, die dem Ausschuss nicht angehörten, blieben außen vor.

²² Die Ermächtigung im Haushaltsgesetz zur Zuweisung von Fördermitteln aus den EU-Strukturfonds an die Ministerien gestattete dem SMF einen weitreichenden Eingriff in die Haushaltsarchitektur.

²³ Haushaltsprozesse wie dieser, die einen erheblichen Umfang bei Einnahmen von 508 Mio. € sowie bei Ausgaben und VE von rd. 926 Mio. € annehmen, bedürfen eines Nachtragshaushaltes.

² [HR 2022, Bd. 1 Gesamtbericht](#), Seiten 231 ff. und 239 ff.; zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024.

³ [Staatsgerichtshof Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 -P.St. 2783](#), Tz. 198 ff.; zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024.

3.2.1 Stellungnahme des SMF

- 24 In der Stellungnahme vom 17. September 2024 betonte das SMF den Ausnahmecharakter der Ermächtigung im Haushaltsgesetz und verwies auf die fehlende Veranschlagungsreife bezüglich der Aufteilung der EU-Mittel auf konkrete Vorhaben der Ressorts, da die Planung der Mittelverwendung in Sachsen noch nicht abgeschlossen gewesen sei.
- 25 Das SMF erachte das praktizierte Umschichtungsverfahren als geeignetes Mittel, um den Ressorts die Fördermittel ohne Verzögerung zur Verfügung zu stellen, damit diesen ein schneller Einstieg in den Vollzug der EU-Förderung im Freistaat ermöglicht werde. Zusätzlich beuge man so einem EU-Mittelverfall vor.
- 26 Die Umschichtungen beträfen nur den Doppelhaushalt 2021/2022. Ab dem Doppelhaushalt 2023/2024 habe man die Mittel dezentral in den von der EU-Förderung betroffenen Einzelplänen veranschlagt. Der Haushaltsgesetzgeber hätte somit bei der Aufstellung des Doppelhaushaltes 2023/2024 frühzeitig in der laufenden EU-Förderperiode eingreifen können, wenn er Änderungsbedarf bei der Verteilung der EU-Mittel auf die Ressorts gesehen hätte. Dies sei nicht der Fall gewesen.

3.2.2 Schlussbemerkungen des SRH

- 27 Der SRH hält die Einlassung des SMF, die EU-Fördermittel den Ressorts ohne Verzögerung zur Verfügung stellen zu wollen, für wenig überzeugend.
- 28 Der finanzielle Rahmen der bereitgestellten Haushaltsmittel für die EU-Förderung war im Haushaltsplan 2021/2022 abgesteckt. Lediglich über deren sachliche Zweckbestimmung und Verteilung auf die Einzelpläne konnte der Landtag zum damaligen Zeitpunkt aufgrund fehlender Genehmigung der Programme durch die EU-Kommission noch nicht entscheiden. Eine solche Entscheidung hätte die Staatsregierung mit einer Nachtragsvorlage zum Haushaltsplan 2021/2022 im IV. Quartal 2022 einholen können.
- 29 Der SRH geht davon aus, dass die parlamentarischen Beratungen über eine Vorlage mit einem vorgegebenen Finanzrahmen nicht länger gedauert hätten als der vom SMF ansonsten koordinierte Umschichtungsprozess. Dieser erstreckte sich den Rechnungsunterlagen zufolge über mehrere Monate - von April 2022 bis einschließlich Januar 2023.
- 30 Mit einem Entwurf des Nachtragsgesetzes nach § 33 SÄHO hätte die Staatsregierung dem Parlament die gebotene Rücksichtnahme erweisen und den Haushaltsgesetzgeber in die Entscheidung über die sachliche Zweckbestimmung der Mittel bei den jeweiligen Haushaltstiteln einbinden können.
- 31 Die vom SMF geschilderte Möglichkeit des Haushaltsgesetzgebers zur Neueinsteuerung der EU-Förderung bei der Aufstellung des Haushaltsplans 2023/2024 war zwar gegeben. Sie stand aber unter der Einschränkung bereits bewirkter Mittelbindungen durch die zuständigen Ministerien.

3.3 Einsparung bei Verstärkungsmitteln zweifelhaft

- 32 Bei der Haushaltsstelle im Kap. 15 03 Tit. 972 48 war für das Hj. 2022 im Epl. 15 eine globale Minderausgabe (außerhalb der Personalausgaben) in Höhe von 80 Mio. € ausgebracht. Die → globale Minderausgabe ist ein Instrument der Konsolidierung des Gesamthaushaltes. Ausgaben, für die noch keine Deckung feststeht, sind dabei mit negativem Ansatz oftmals zentral im Haushaltsplan veranschlagt. Sie sind durch Einsparungen in allen Einzelplänen, ggf. bei einer bestimmten Haushaltsgruppe im Rahmen des Haushaltsvollzuges auszugleichen. Der Nachweis der Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe im Gesamthaushalt erfolgt haushaltsstellenkonkret in der Haushaltsrechnung.
- 33 Das SMF gab in der HR 2022 an, 20 Mio. € zugunsten der o. g. globalen Minderausgabe bei der Haushaltsstelle im Kap. 15 03 Tit. 686 25 eingespart zu haben. Laut Erläuterungen dient der Titel 686 25 zur Verstärkung der Einzelpläne für die Ausgaben der EU-Förderung in den Programmen ESF+, EFRE, ELER, INTERREG Tschechien, EMFAF, JTF.

- ³⁴ In der Stellungnahme vom 17. September 2024 teilte das SMF mit, dass es sich um reine Landesmittel (Kofinanzierungsmittel) handelte und laut dem bei der Haushaltsstelle 15 03/972 48 ausgebrachten Haushaltsvermerk „Die globale Minderausgabe ist in allen Einzelplänen in der Hauptgruppe 5 bis 8 zu erwirtschaften.“ können jegliche freie Landesmittelansätze in den HGr. 5 bis 8 zum Nachweis der Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe herangezogen werden.
- ³⁵ Der Rechnungshof hält die Erwirtschaftung von Einsparungen für globale Minderausgaben bei Verstärkungsmitteln für bedenklich. Auf einem Verstärkungstitel werden Ausgabeermächtigungen zur Weitergabe an weitere Haushaltsstellen gehalten, bis über ihre endgültige Zweckbestimmung im Haushaltsvollzug entschieden wird. Die tatsächlichen Ausgaben werden auf den abschließend zugewiesenen Titeln getätigt und nachgewiesen. Dort sind entsprechend Einsparungen möglich. Bei einem Verstärkungstitel sind Einsparungen zweifelhaft, weil dieser keinen tatsächlichen Mittelabfluss abbildet.
- ³⁶ Der Rechnungshof schlägt dem Haushaltsgesetzgeber vor, in den Haushaltsvermerken zu den Titeln für globale Minderausgaben die Erwirtschaftung von Einsparungen bei Verstärkungsmitteln künftig klarstellend auszuschließen.

4 Bewegliche Mittelbewirtschaftung im Übermaß?

- ³⁷ Die Regelung zur Umschichtung der EU-Mittel ist kein Einzelfall. So dienten im Hj. 2022 eine Reihe von Vorschriften der beweglichen Mittelbewirtschaftung. Sie ermöglichten dem SMF, Haushaltsmittel von:
- | 1.518 Mio. € als Einnahmerest und 2.890 Mio. € als Ausgabenerest in das Hj. 2023 zu übertragen,
 - | 239 Mio. € als üpl./apl. Ausgaben und 152 Mio. € als üpl./apl. VE nach §§ 37, 38 SäHO zu bewilligen,
 - | 214 Mio. € als Verstärkungen oder Umschichtungen von Ausgaben und VE nach § 10 Abs. 4 HG 2021/2022 zu bewegen,
 - | 7 Mio. € bei Ausgaben nach § 50 Abs. 1 und 2 SäHO umzusetzen.
- ³⁸ Darüber hinaus verschoben die Ministerien zwischen verschiedenen Haushaltsstellen Mittel von rd. 1,1 Mrd. €. Dies war dank der eingeräumten Deckungsmöglichkeiten gem. § 46 SäHO i. V. m. §§ 9 Abs. 5, 11 Abs. 2 HG 2021/2022 oder StHPl. möglich; vgl. Beitrag Nr. 22, Pkt. 4.1, Tz. 25 im vorliegenden Band des Jahresberichtes.
- ³⁹ Darüber hinaus standen dem SMF im Epl. 15 Verstärkungsmittel für Personalausgaben, für Rechtsverpflichtungen sowie für Investitionen von insgesamt 64 Mio. € zur Verfügung. Der Umfang der Zuweisungen an die Einzelpläne lässt sich der HR 2022 nicht entnehmen.
- ⁴⁰ Dem SRH ist bewusst, dass die Ermächtigungen des Landtages dem SMF eine große Flexibilität im Haushaltsvollzug ermöglichen und dadurch die Handlungsfähigkeit der Verwaltung erhöhen.
- ⁴¹ Die Möglichkeiten zur beweglichen Mittelbewirtschaftung von mehreren Milliarden Euro im Haushaltsvollzug 2022 nahmen jedoch eine Größenordnung ein, bei der sich die ursprünglich vom Parlament im Haushaltsplan gesetzten finanziellen Schwerpunkte verschieben können.

