

Mit einem Anteil von 11,5 % an den Gesamtausgaben stellen die Zuführungen an Nebenhaushalte eine finanziell bedeutsame Größe jenseits des Staatshaushaltes dar.

Die Verlagerung umfangreicher Einnahmen und Ausgaben in Nebenhaushalte führt zum Verlust von Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrumenten des Parlamentes.

1 Vorbemerkung

- ¹ In diesem Beitrag betrachtet der SRH den Bestand und die Entwicklung der Nebenhaushalte, die Zuschüsse und Zuführungen des Freistaates an diese im entlastungsrelevanten Hj. 2022 sowie die entsprechenden Ausgaben rückblickend im 10-Jahreszeitraum.

2 Einheit und Vollständigkeit des Haushaltes

- ² Die Haushaltsgrundsätze der Vollständigkeit und Einheit sind in Sachsen verfassungsrechtlich normiert. Art. 93 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen bestimmt, dass **alle Einnahmen und Ausgaben** des Landes in den **Haushaltsplan** einzustellen sind. Beide Grundsätze dienen denselben Zwecken. Sie sichern die Budgethoheit des Parlamentes, ermöglichen der Öffentlichkeit sowie den Einrichtungen der Finanzplanung und der Finanzkontrolle einen lückenlosen Überblick über das Budget und erschweren die Bildung von Sonderetats.¹
- ³ Die → **Nebenhaushalte** durchbrechen diese Grundsätze. Sie sind deshalb nur als Ausnahme zulässig und bedürfen einer besonderen Rechtfertigung. Den Nebenhaushalten ist gemeinsam, dass sie meist Mittel zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bewirtschaften, die der Finanzwirtschaft des Landes zuzurechnen sind, ohne vollständig im Landeshaushalt veranschlagt zu sein und ohne dass ihre Einnahmen und Ausgaben in der Haushaltsrechnung des Freistaates im Einzelnen abgebildet sind.
- ⁴ Nebenhaushalte lassen sich in rechtlich unselbstständige und rechtlich selbstständige Einrichtungen des öffentlichen und privaten Rechtes unterteilen. Bei privatrechtlich organisierten Handlungsformen ist die Zurechnung zu bejahen, wenn das Land Eigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt. Dies ist i. d. R. gegeben, wenn eine unmittelbare Beteiligung 50 % oder mehr der Anteile an den Kapital- oder Stimmrechten umfasst oder eine Person des Privatrechtes Mittel aus dem Staatshaushalt zweckgebunden erhält.

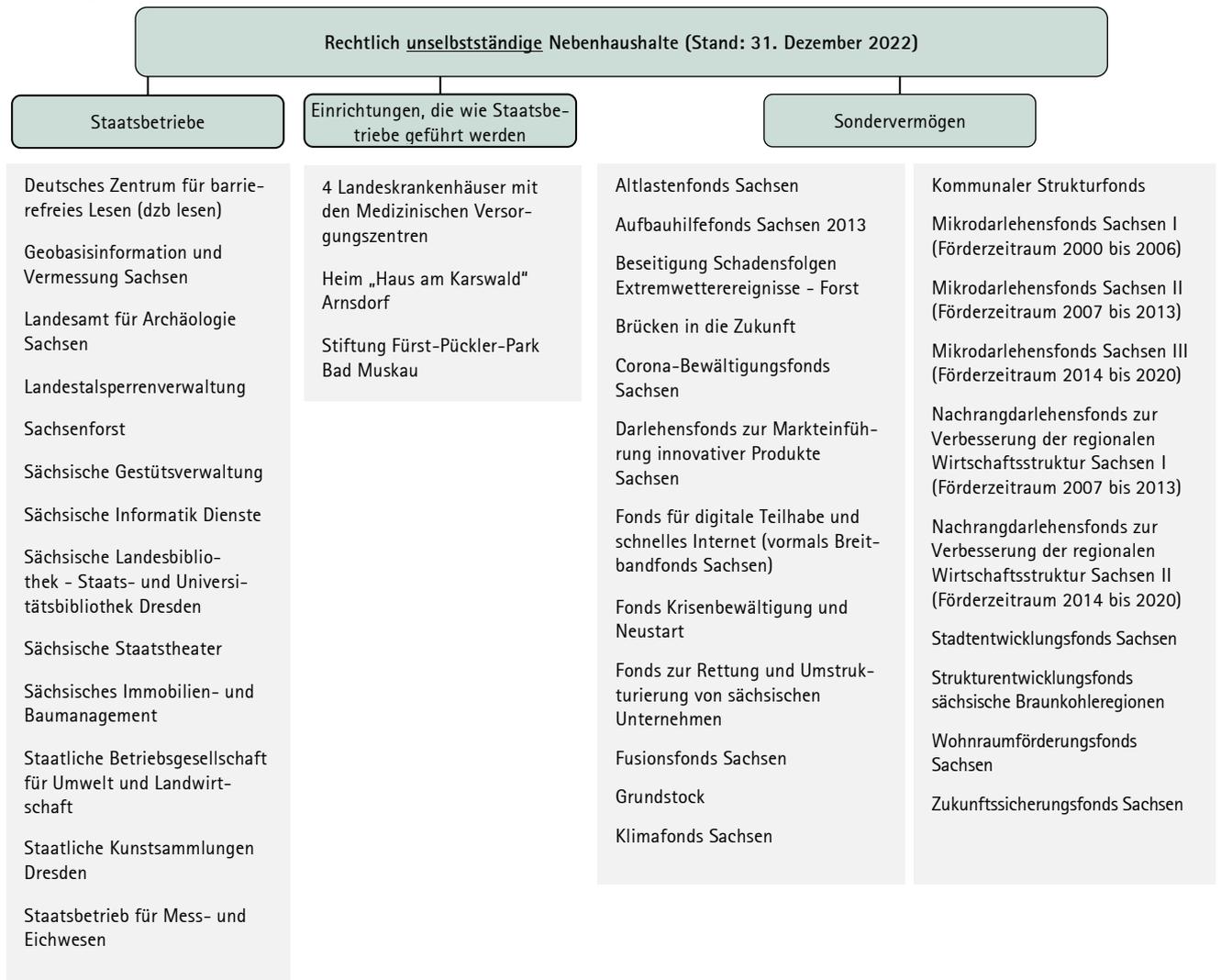
3 Bestand und Entwicklung

3.1 Rechtlich unselbstständige Nebenhaushalte

- ⁵ Die Gesamtzahl der rechtlich unselbstständigen Nebenhaushalte belief sich mit Stand zum 31. Dezember 2022 auf 41 Einheiten. Sie setzte sich zusammen aus 13 Staatsbetrieben, 6 Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden und 22 Sondervermögen.
- ⁶ Innerhalb der genannten Gruppe der Nebenhaushalte ergaben sich im geprüften Hj. 2022 keine Änderungen gegenüber dem Vorjahr.
- ⁷ Die mit Art. 14 Nr. 1 Buchstabe b) HBG 2021/2022 errichteten, nicht rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts „Digitalagentur Sachsen“ sowie „Zentrum für Fachkräftesicherung und Gute Arbeit“ stuft der SRH, aufgrund der Veranschlagung all ihrer Ein- und Ausgaben im Kernhaushalt und ihres entsprechenden Ausweises in der HR für den Epl. 07, nicht als Nebenhaushalte ein.

¹ Vgl. [beck online – Heintzen in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 110 Rn. 12](#); zuletzt geöffnet am 29. Oktober 2024.

Abbildung 1: Nebenhaushalte Teil 1



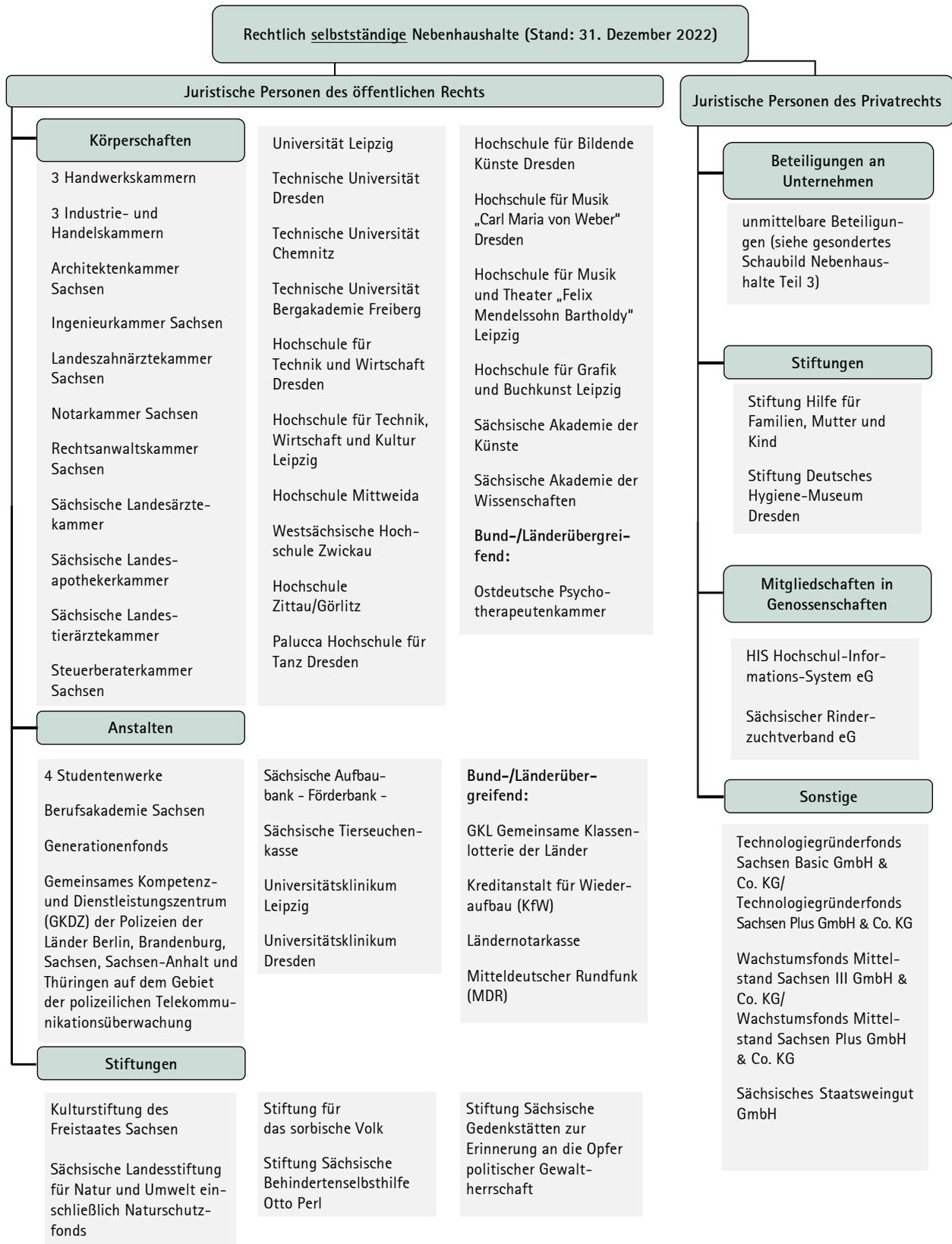
Quelle: Eigene Darstellung.

Hinweis: Zum Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste gehört das Landesrechenzentrum Steuern; dieser Teil des Staatsbetriebes verfügt aufgrund der Vorgaben von Art. 108 GG über eine getrennte Rechnungsführung.
 Nach Neubewertung entfällt die Stiftung Elbsandsteingebirge Kunst und Natur in der Darstellung. Die Kriterien der Definition für Nebenhaushalte sind nicht mehr erfüllt.

3.2 Rechtlich selbstständige Nebenhaushalte

- ⁸ Zu den Nebenhaushalten mit eigener Rechtspersönlichkeit zählten mit Stand zum 31. Dezember 2022 u. a. 14 Hochschulen, 4 Studentenwerke, 7 Stiftungen, 2 Uniklinika, die SAB und der Generationenfonds. Der Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung ist in der nachstehenden Abbildung im Wesentlichen durch die berufsständischen Kammern vertreten. Träger der Sozialversicherung gehören nicht in diese Kategorie.
- ⁹ Der Freistaat Sachsen war an 19 Unternehmen des privaten Rechtes, welche die Kriterien der Definition für Nebenhaushalte erfüllen, unmittelbar beteiligt.

Abbildung 2: Nebenhaushalte Teil 2

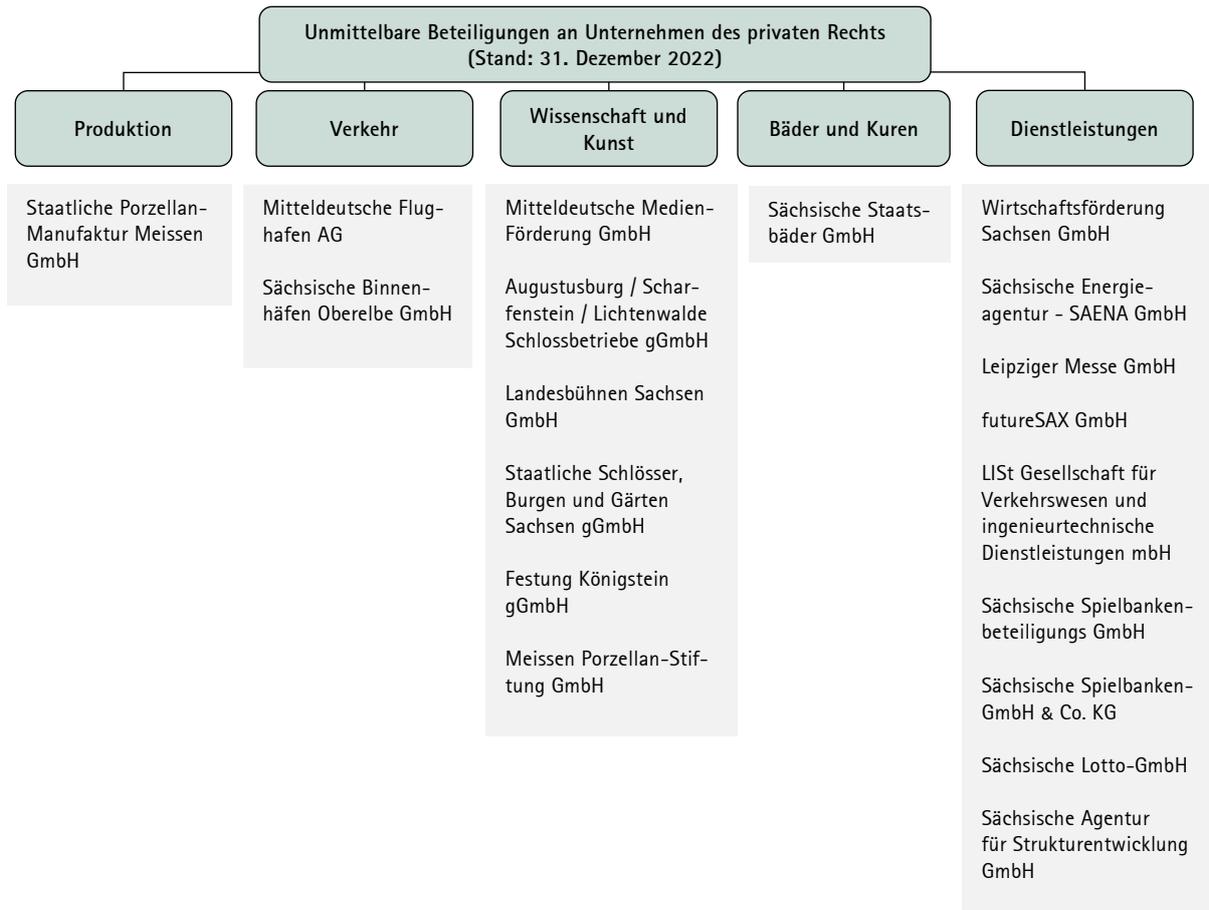


Quelle: Eigene Darstellung. Keine abschließende Aufstellung.

Hinweise: Zur Universität Leipzig und zur Technischen Universität Dresden gehören jeweils Medizinische Fakultäten. Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Sächsisches Hochschulfreiheitsgesetz in der bis 21. Juni 2023 geltenden Fassung waren diese organisatorischen Grundeinheiten der Hochschulen und ausweislich Epl. 12 für DHH 2021/2022 jeweils wie ein Staatsbetrieb nach § 26 SÄHO zu führen. Das SMF benennt als unmittelbare Beteiligungen auch die SAB, KfW und GKL. In Abbildung 2 sind diese als Anstalten des öffentlichen Rechts erfasst.

¹⁰ Die o. a. unmittelbaren Beteiligungen des Freistaates sind im nachfolgenden Schaubild gesondert aufgeführt.

Abbildung 3: Nebenhaushalte Teil 3



Quelle: Eigene Darstellung.

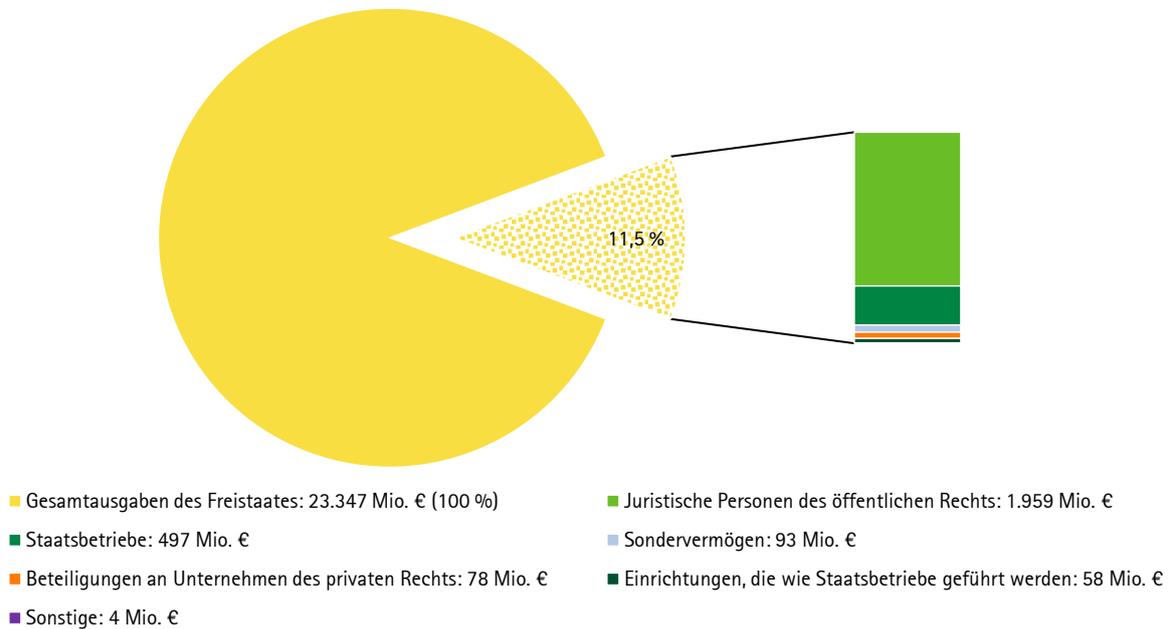
Hinweise: Die Sächsische Dampfschiffahrts-GmbH wird in der Abbildung 3 nicht geführt. Laut Beteiligungsbericht 2023 wurde am 14. Dezember 2020 das Insolvenzverfahren über das Vermögen der Gesellschaft eröffnet. Die Einzelheiten zu den Jahresabschlüssen der Beteiligungen zum Stand 31. Dezember 2022 und Informationen zur Geschäftsentwicklung der o. g. Unternehmen enthält der [Beteiligungsbericht 2023](#) des Freistaates Sachsen.

4 Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte

¹¹ Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im geprüften Hj. 2022 auf rd. 2.689 Mio. € ohne Drittmittel. Sie sind damit gegenüber dem Vorjahr um rd. 38 Mio. € gesunken. Der Anteil der Ausgaben des Staatshaushaltes, welcher den Nebenhaushalten zugeführt wurde, lag im Hj. 2022 bei rd. 11,5 % der Gesamtausgaben. Im Hj. 2021 betrug die Quote 12,9 %.

- 12 Folgendes Schaubild verdeutlicht die Anteile der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen an den Gesamtausgaben im Hj. 2022, gegliedert nach Organisationsformen.

Abbildung 4: Zuweisungen und Zuschüsse an Nebenhaushalte aus dem Kernhaushalt und Gesamtausgaben des Landes im Hj. 2022



Quelle: HR 2022.

Hinweis: Bei den Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, sind Erstattungen aus Kap. 08 40 Tit. 671 01 und 671 02, Zuschüsse für Investitionen aus Kap. 08 40 Tit. 891 01 bis 891 04 sowie aus Kap. 08 07 Tit. 891 01 und 891 57 enthalten. Bei der unter Sonstige erstmals enthaltenen Stiftung „Deutsches Hygiene-Museum Dresden“ sind die Ausgaben aus Kap. 12 05 TG 66 berücksichtigt.

Bei der Berechnung sind die berufsständischen Kammern, die SAB, die KfW, die GKL, der MDR, die Ländernotarkasse, Mitgliedschaften in Genossenschaften und sonstige Einrichtungen aus den Abbildungen 1 und 2 nicht berücksichtigt. Sie erhalten keine jährlichen Zuführungen oder Zuschüsse aus dem Kernhaushalt.

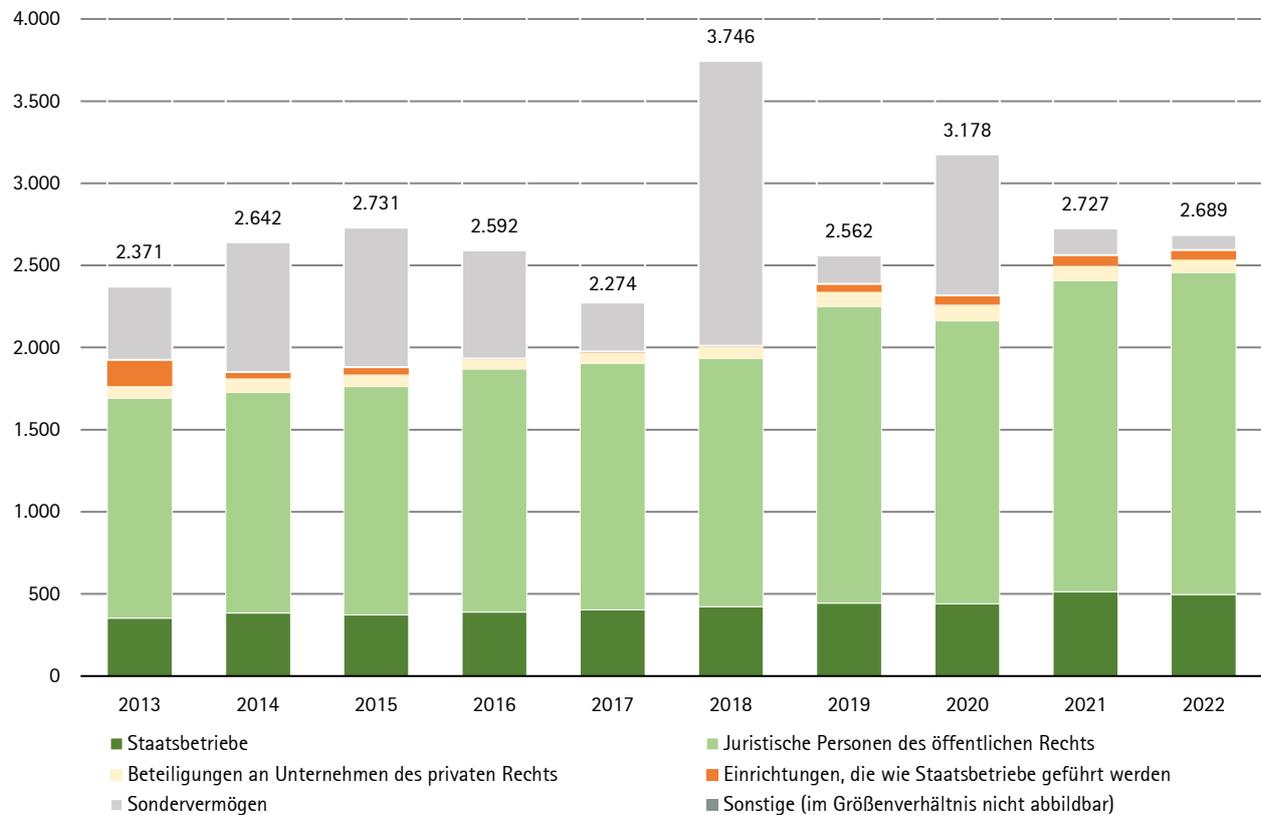
- 13 Unter allen Nebenhaushalten erhalten die juristischen Personen des öffentlichen Rechts mit rd. 1.959 Mio. € den größten Teil der Mittel aus dem Kernhaushalt. Innerhalb der Gruppe verteilen sich die Zuweisungen im Wesentlichen auf die Hochschulen mit 966 Mio. € und den Generationenfonds mit 873 Mio. €. Der Generationenfonds verwendet die Mittel vorrangig vermögenserhaltend für Geldanlagen zur Finanzierung künftiger Versorgungsansprüche der Ruhestandsbeamten des Landes und nicht für eigene laufende Ausgaben.
- 14 Die nach Umfang der erhaltenen Mittel zweitgrößte Empfängergruppe bilden die Staatsbetriebe. Die Zuschüsse zu ihrer Finanzierung beliefen sich auf insgesamt 497 Mio. €.

5 Entwicklung der Zuschüsse und Zuführungen

- 15 Der Finanzbedarf der Nebenhaushalte bemisst sich grundsätzlich nach den Aufgaben, welche die wirtschafts- und rechnungsführenden Einrichtungen für den Staat wahrnehmen. Ein Teil von ihnen ist gesetzlich ermächtigt, Einnahmen zu erheben und benötigt regelmäßig keine Zuschüsse. Dies trifft insbesondere auf die mit Beitrags- hoheit ausgestatteten berufsständischen Kammern oder den zur Gebührenerhebung berechtigten MDR zu, die in der nachfolgenden Abbildung nicht erfasst sind. Andere Einrichtungen, wie die meisten Staatsbetriebe, sind wiederum fast ausschließlich auf die Unterstützung des Landes angewiesen.

- 16 In der nachstehenden Abbildung ist die Entwicklung der Ausgaben des Freistaates zur Finanzierung der Nebenhaushalte aus dem Kernhaushalt gegliedert nach Organisationsformen dargestellt.

Abbildung 5: Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte aus dem Kernhaushalt (Mio. €)



Quelle: HR 2013 bis 2022.

- 17 Die Zuweisungen und Zuschüsse des Freistaates aus dem Kernhaushalt an die Nebenhaushalte zeigten im 10-Jahreszeitraum große Schwankungen. Die Werte reichen von 2.274 Mio. € im Hj. 2017 bis 3.746 Mio. € im Hj. 2018.
- 18 Die jährlichen Unterschiede waren insbesondere von den Zuführungen an die Sondervermögen verursacht. Diese bewegten sich im betrachteten Zeitraum in einem Rahmen von 93 Mio. € bis 1.735 Mio. €. Der niedrigste Wert wurde im Hj. 2022 erreicht. Die Zuführungen an die Sondervermögen betragen erstmals im 10-Jahreszeitraum seit 2013 weniger als 100 Mio. €. Die aus der Abbildung erkennbaren Spitzen waren auf Zuführungen zum „Breitbandfonds Sachsen“ und an den „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ im Hj. 2018 sowie auf Zuführungen zum „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ im Hj. 2020 zurückzuführen.
- 19 Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts erhielten mit Ausnahme des Hj. 2018 durchgehend den größten Teil an den Zuweisungen. Diese Entwicklung hat sich im betrachteten Zeitraum verstärkt. Der prozentuale Anteil der Zuweisungen und Zuschüsse an diese Empfänger ist von 56 % im Hj. 2013 auf 73 % im Hj. 2022 gestiegen. Hochschulen und Generationenfonds weisen mit insgesamt 94 % im Hj. 2022 den Hauptanteil der Zuweisungen an die juristischen Personen aus.
- 20 Mit der Verlagerung von Einnahmen und Ausgaben in Nebenhaushalte verliert das Parlament wichtige Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrumente, welche die Veranschlagung im Kernhaushalt bietet. Mit einem Anteil von zuletzt 11,5 % an den Gesamtausgaben stellen die Zuführungen an Nebenhaushalte eine finanziell bedeutsame Größe jenseits des Staatshaushaltes dar.
- 21 Der SRH begrüßt, dass die Zuweisungen aus dem Kernhaushalt an Sondervermögen erstmalig im 10-Jahreszeitraum seit 2013 unter der Grenze von 100 Mio. € blieben.

6 Ausblick

- ²² An Neuerrichtungen und Weiterführungen von Sondervermögen als budgetflüchtige Einrichtungen ist ein restriktiver Maßstab anzulegen. Die Finanzierung von Kernaufgaben des Freistaates hat aus dem Kernhaushalt zu erfolgen. Die Aufgabenerfüllung ist in der Haushaltsrechnung im Ist abzubilden.
- ²³ Der SRH verweist wiederholt auf seine Bedenken² betreffend Sondervermögen im Jahresbericht 2022. Bei dieser Gelegenheit erinnert der Rechnungshof zudem an die Unverbindlichkeit der Wirtschaftspläne für die Sondervermögen und der dort ausgebrachten Titel. Diese sind lediglich informatorisch als Anlage dem Haushaltsplan beigefügt. Insofern lässt sich dadurch nicht ausschließen, dass ursprünglich investive Zuführungen aus dem Kernhaushalt letztendlich im Sondervermögen für beliebige konsumtive Zwecke ausgegeben werden.
- ²⁴ Solange Sondervermögen außerhalb des Kernhaushaltes geführt werden, ist seitens der Sächsischen Staatsregierung gegenüber dem Parlament und der Finanzkontrolle eine größtmögliche Transparenz über die damit verbundenen Finanzvorgänge zu gewährleisten.
- ²⁵ Der SRH regte dazu im Jahresbericht 2023 an, künftig in den Gesamtplan eine vollständige Übersicht über die geplanten Zuführungen an und geplanten Entnahmen aus allen Sondervermögen sowie über deren aktuelle Bestände aufzunehmen.³ Ferner schlug der Rechnungshof dem SMF vor, im Gesamtbericht und Anlagen zur HR zusätzlich zu den Ist-Werten die Soll-Werte bei Einnahmen und Ausgaben von Sondervermögen einzubinden. Das Ergebnis der Bewirtschaftung von Staatsmitteln in Sondervermögen gem. § 85 Abs. 1 Nr. 2 SäHO soll titelgenau nach Einnahmen und Ausgaben und damit spiegelbildlich zu den Wirtschaftsplänen dargestellt werden.

² [Jahresbericht 2022 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 25](#), Pkt. 4.1, Tz. 30 ff.

³ [Jahresbericht 2023 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 21](#), Pkt. 4, Tz. 27 ff.

