



–

LANDTAG VON SACHSEN-ANHALT | 39094 Magdeburg

Herrn Abgeordneten
Olaf Meister

im Hause

Ihr Zeichen/
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen:

Bearbeitet von:
Tel.:

Datum: 27.09.2023

Rechtmäßigkeit der im Entwurf des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 vorgesehenen globalen Minderausgabe

Sehr geehrter Herr Abgeordneter,

Sie baten den Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) per E-Mail um Prüfung der zulässigen Höhe einer globalen Minderausgabe im Landeshaushalt des Landes Sachsen-Anhalt. In Ihrer E-Mail bezogen Sie sich auf einen Artikel aus der Volksstimme¹, aus dem entnommen werden kann, dass der Finanzminister für das Haushaltsjahr 2024 eine globale Minderausgabe von 3 % des Gesamtetats einplane. Insbesondere im Hinblick auf diese Ankündigung des Finanzministers baten Sie um eine Bewertung durch den GBD.

Zu Ihrem Prüfauftrag nimmt der GBD wie folgt Stellung:

A. Globale Minderausgabe im Landeshaushalt

Wie sich aus dem mittlerweile in den Landtag von Sachsen-Anhalt eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2024 (im Folgenden: Entwurf des Haushaltsgesetzes 2024) in der Drucksache 8/3037 ergibt, soll der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2024 in Einnahmen und Ausgaben auf 14 269 658 400 Euro festgestellt werden.

¹ Siehe <https://www.volksstimme.de/sachsen-anhalt/landespolitik/millionen-loch-finanzminister-von-sachsen-anhalt-greift-in-die-trickkiste-3645878>.

Informationen zur Verarbeitung Ihrer Daten (Art. 13, 14 DSGVO) in der Landtagsverwaltung und Ihrer diesbezüglichen Rechte erhalten Sie bei Ihrer Bearbeiterin / Ihrem Bearbeiter oder im Internet unter <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/datenschutz/>.

In dem eingebrachten Entwurf des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024, Einzelplan 13, Allgemeine Finanzverwaltung, ist in Kapitel 13 02, Titel 972 01 eine globale Minderausgabe für das Haushaltsjahr 2024 in Höhe von 432 234 200 Euro vorgesehen. Ausgehend von diesen Beträgen beläuft sich die globale Minderausgabe somit auf einen Betrag von 3,03 %² der geplanten Ausgaben im Haushaltsjahr 2024.

Das Instrument der globalen Minderausgabe wird im Haushaltsplan des Landes Sachsen-Anhalt seit dem Haushaltsjahr 2017 genutzt.³ Wie sich der Darstellung des Landesrechnungshofes des Landes Sachsen-Anhalt im Grundsatzstatement seines Präsidenten vom 7. September 2023 entnehmen lässt, lag der Anteil der globalen Minderausgabe an den Gesamtausgaben in den Haushaltsjahren 2017 bis 2023 in einem Bereich von 1,43 % bis 1,88 %.

Der Anteil der globalen Minderausgabe an den Gesamtausgaben belief sich für die einzelnen Haushaltsjahre auf folgende Höhe: Haushaltsjahr 2017: 1,43 %, Haushaltsjahr 2018: 1,44 %, Haushaltsjahr 2019: 1,88 %, Haushaltsjahr 2020: 1,8 %, Haushaltsjahr 2021: 1,69 %, Haushaltsjahr 2022: 1,8 % und Haushaltsjahr 2023: 1,7 %.⁴ Diesen Werten ist zu entnehmen, dass der Anteil der globalen Minderausgabe an den Gesamtausgaben in der Vergangenheit in Sachsen-Anhalt immer unterhalb von 2 % lag und somit der für das Haushaltsjahr 2024 vorgesehene Anteil von ca. 3 % von den bisherigen Werten erheblich abweicht.

B. Vorgaben für die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe

Um die Zulässigkeit der im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2024 vorgesehenen globalen Minderausgabe bewerten zu können, ist im Folgenden zu ermitteln, welche Vorgaben es für die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe im Haushaltsplan im Allgemeinen und im Konkreten für die Höhe der globalen Minderausgabe gibt.

1. Rechtliche Vorgaben zur Veranschlagung

Sofern es um rechtliche Vorgaben geht, ist zu prüfen, ob sich solche Vorgaben aus höherrangigem Recht ableiten lassen. Da die globale Minderausgabe im Haushaltsplan veranschlagt wird, der gemäß Artikel 93 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (LV LSA) wiederum durch Landeshaushaltsgesetz festgestellt wird, kommen als (höherrangige) Beurteilungsmaßstäbe das europäische Gemeinschaftsrecht, das Bundesrecht sowie das Landesverfassungsrecht in Betracht. Aus dem europäischen Gemeinschaftsrecht lassen sich keine Vorgaben für die konkrete Ausgestaltung der nationalen Haushaltspläne und die Veranschlagung von

² Nach der Berechnungsmethode der Landesregierung sind es 2,93 % (siehe Ausführungen des Finanzministers Richter, Stenografischer Bericht 8/47 der Sitzung des Landtages am 7. September 2023, Tagesordnungspunkt 2, Erste Beratung des Entwurfes des Haushaltsgesetzes 2024, S. 40, 42).

³ Siehe Vorlage 5 zur Drs. 8/3037, S. 1 des Schreibens des Landesrechnungshofes des Landes Sachsen-Anhalt vom 7. September 2023 und siehe den Jahresbericht des Landesrechnungshofes des Landes Sachsen-Anhalt 2022 - Teil 2, Drs. 8/2879 vom 5. Juli 2023, S. 9, Fußnote 6.

⁴ Siehe Vorlage 5 zur Drs. 8/3037, Anlage 3 des Schreibens des Landesrechnungshofes des Landes Sachsen-Anhalt vom 7. September 2023.

globalen Minderausgaben entnehmen. Daher ist entscheidender Beurteilungsmaßstab das nationale Haushaltsrecht. Der alles überragende Beurteilungsmaßstab ist hier das in der Verfassung verankerte parlamentarische Budgetrecht. Es steht im Zentrum aller verfassungsrechtlichen Überlegungen zur Ordnung der Haushaltswirtschaft.⁵ Haushaltsgrundsätze wiederum dienen der Konkretisierung des parlamentarischen Budgetrechts. An ihnen muss sich die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe messen lassen, um festzustellen, ob diese verfassungsrechtlich zulässig ist.⁶

Hinsichtlich des parlamentarischen Budgetrechts gilt Folgendes: Gemäß Artikel 41 Abs. 1 Satz 2 LV LSA beschließt der Landtag über den Landeshaushalt. Nach Artikel 93 Abs. 2 Satz 1 LV LSA wird der Haushaltsplan, der nach Artikel 93 Abs. 1 LV LSA Auskunft auch über alle Ausgaben des Landes geben muss, durch Landesgesetz festgestellt. Ein solches Gesetz kann nach den allgemeinen Bestimmungen über das Gesetzgebungsverfahren und den Sonderbestimmungen für die Haushaltsgesetzgebung nur der Landtag beschließen, siehe Artikel 77 Abs. 1 und Artikel 81 Abs. 1 Satz 3 LV LSA. Hieraus ist nach einem Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 28. November 2006 abzuleiten, dass dem Landtag im Grundsatz das alleinige Entscheidungsrecht über das Budget des Landes zusteht, soweit die Landesverfassung nicht selbst Ausnahmen vorsieht.⁷ Ähnlich sieht es das Bundesverfassungsgericht, welches in seinem Urteil vom 28. Februar 2012 zum Budgetrecht des Deutschen Bundestages folgende sehr ausdifferenzierte Feststellungen getroffen hat: Der Deutsche Bundestage nehme sein Budgetrecht und seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung grundsätzlich durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum wahr. Dem Deutschen Bundestag komme hinsichtlich der Feststellung des Haushaltsplans im Verhältnis zu den anderen beteiligten Verfassungsorganen eine hervorgehobene verfassungsrechtliche Stellung zu. Mit der Entscheidung über den Haushaltsplan treffe er eine wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für zentrale Bereiche der Politik und entscheide über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand in Verantwortung gegenüber dem Volk. Der Deutsche Bundestag müsse bei Ausübung des Budgetrechts und Wahrnehmung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen.⁸

2. Vorgaben aus gerichtlichen Entscheidungen

Gerichtliche Entscheidungen, die sich mit Fragen der Veranschlagung einer globalen Minderausgabe und deren Höhe auseinandersetzen, sind soweit ersichtlich nur in geringem Umfang vorhanden. Ausdrücklich offengelassen wurde eine Prüfung der globalen Minderausgabe vom Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in einem Urteil vom 7. Juli 2005.⁹

⁵ Siehe hierzu die Ausführungen im Gutachten von Gröpl, Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, KBI Schrift, No. 98, 2005, S. 13 ff.

⁶ Siehe hierzu die Ausführungen im Gutachten von Gröpl, Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, KBI Schrift, No. 98, 2005, S. 16 ff.

⁷ Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 28. November 2006, AZ: LVG 1/06, Rn. 46.

⁸ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 28. Februar 2012, AZ: 2 BvE 8/11, erster Leitsatz sowie Rn. 100 ff., insbesondere Rn. 105 und 110 - zitiert nach juris.

⁹ Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 7. Juli 2005, AZ: 8/04, Rn. 84 - zitiert nach juris.

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hat in einem Beschluss vom 22. November 1993 zu einem Organstreitverfahren im Rahmen der Prüfung der Antragsbefugnis der antragstellenden Fraktion hinsichtlich der streitgegenständlichen Höhe der zu prüfenden pauschalen Minderausgabe festgestellt, dass von einer weitgehenden Aushöhlung des Budgetrechts des Parlaments und damit von einer Einschränkung des Mitwirkungsrechts der antragstellenden Fraktion bei dem Erlass des Haushaltsgesetzes jedenfalls bei einer pauschalen Minderausgabe von rund 2,29 % der Gesamtausgaben nicht ausgegangen werden könne und somit der Sachvortrag der antragstellenden Fraktion nicht für die Behauptung der Verletzung eigener Rechte ausreichend sei.¹⁰ Unter Bezugnahme auf die vorgenannte Entscheidung stellte der Staatsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg in einem Urteil vom 20. November 1996¹¹ zu einem Organstreitverfahren fest, die Ausbringung einer globalen Minderausgabe von ca. 1 % der Gesamtausgaben führe nicht zu einer so weitgehenden tatsächlichen Aushöhlung des Budgetrechts des Landtages, dass die parlamentarischen Rechte der antragstellenden Fraktion hierdurch verletzt oder unmittelbar gefährdet worden wären. Als weiteres Argument stützte sich der Staatsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg darauf, dass sich die Höhe der globalen Minderausgabe im Rahmen dessen befände, wie er seit den siebziger Jahren in Baden-Württemberg, in verschiedenen anderen Ländern und im Bund des Öfteren erreicht wurde. Zudem würden Haushaltsgesetze für ein oder mehrere Rechnungsjahre regelmäßig neu erlassen, so dass die parlamentarischen Mitwirkungsrechte der antragstellenden Fraktion in diesen Abständen jeweils ungeschmälert aufs Neue wahrgenommen werden könnten. Hinsichtlich dieser Entscheidung ist jedoch zu beachten, dass der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg in einem Urteil vom 19. Juli 2023¹² festgestellt hat, dass er an der früheren Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes nicht mehr festhalte und zukünftig im Rahmen eines Organstreitverfahrens einen anderen Prüfungsmaßstab anlegen werde. Im Ergebnis können die vorgenannten gerichtlichen Entscheidungen daher nur sehr eingeschränkt zur Beantwortung des Prüfauftrages herangezogen werden.

3. Meinungsstand in der Literatur

Von der Literatur wird die Frage nach der Zulässigkeit einer veranschlagten globalen Minderausgabe, insbesondere die Frage nach der zulässigen Höhe einer veranschlagten globalen Minderausgabe, sehr unterschiedlich beantwortet. Einerseits wird die Ansicht vertreten, dass die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe grundsätzlich unzulässig sei.¹³

¹⁰ Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 22. November 1993, AZ: 18/93, Rn. 17 ff. - zitiert nach juris.

¹¹ Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 20. November 1996, AZ: GR 2/95, Ausführungen unter Nummer 3 Buchst. a - zitiert nach beck-online.

¹² Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 19. Juli 2023, AZ: 1 GR 4/22, Rn. 19 ff. - zitiert nach juris.

¹³ Gröpl: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Ordner 21, Artikel 108-110, Stand: September 2015, Art. 110 Rn. 195 f. - wobei Gröpl in seinem Gutachten aus dem Jahr 2005 und in der Kommentierung zur Bundeshaushaltsordnung und zu den Landeshaushaltsordnungen eine andere Ansicht vertritt: siehe Gröpl, Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, KBI Schrift, No. 98, 2005, S. 65 ff. und siehe Gröpl, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung und zu den Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 11 Anh. Rn. 12; Dittrich, Loseblattkommentar zur Bundeshaushaltsordnung, Stand: Juli 2022, § 11 BHO Rn. 8 ff., insbesondere Rn. 8.10; Siekmann, Gutachten zur Verfassungsgemäßheit einer globalen Minderausgabe im Thüringer Landeshaushalt, eine Publikation von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Landtagsfraktion Thüringen, 2022, S. 65 ff.

Diese Ansicht beruft sich darauf, dass die Einstellung einer globalen Minderausgabe die einzelnen Ausgabeansätze verfälsche. Da die Minderausgabe global ausgebracht werde, ließe sich nicht nachvollziehen, auf welchen Betrag sich der tatsächlich verfügbare Ansatz des jeweiligen Titels belaufe. Damit gehe die Aussagekraft des Haushaltsplanes verloren. Die Haushaltsgrundsätze der Haushaltsklarheit, Haushaltswahrheit und Bestimmtheit würden verletzt.¹⁴ Demgegenüber wird andererseits die Ansicht vertreten, dass Bedenken gegen die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe jedenfalls dann bestünden, wenn sie so bemessen werde, dass sie den erfahrungsgemäß verbleibenden Bodensatz überschreite.¹⁵ Unter dem Begriff Bodensatz wird hierbei üblicherweise jener Betrag verstanden, der am Jahresende unweigerlich deswegen verbleibe, weil niemals alle Projekte realisiert und alle Haushaltsermächtigungen wirklich vollständig ausgeschöpft werden könnten. Soweit globale Minderausgaben nur jene regelmäßig auftretenden Ausgabereste abschöpften, würden sie die in den Einzeltiteln ausgebrachten Strukturentscheidungen des Haushaltsgesetzgebers in keiner Weise infrage stellen, sondern ausschließlich einem Prognoserisiko Rechnung tragen. Eine Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts erfolge somit nicht.¹⁶

Neben den oben dargestellten zwei Ansichten gibt es innerhalb der Literatur noch eine Vielzahl von weiteren Ansichten. Hinsichtlich der Einzelheiten zu den weiteren Ansichten wird auf die sehr ausführlichen Darstellungen in den drei Gutachten verwiesen, die bisher soweit ersichtlich zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Veranschlagung von globalen Minderausgaben erstellt wurden. Das ist zum einen das Gutachten von Gröpl, Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, KBI Schrift, No. 98, 2005, zum anderen das Gutachten von Iwers - Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, 2021 sowie das Gutachten von Siekmann, Gutachten zur Verfassungsgemäßheit einer globalen Minderausgabe im Thüringer Landeshaushalt, eine Publikation von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Landtagsfraktion Thüringen, 2022. Da die weiteren vertretenen Ansichten für die Stellungnahme des GBD im Rahmen dieses Prüfauftrages jedoch nicht von Relevanz sind, wird auf eine vertiefte Auseinandersetzung mit diesen im weiteren Verlauf der Prüfung verzichtet.

C. Zulässigkeit der im Haushaltsjahr 2024 vorgesehenen globalen Minderausgabe

1. Begründung für die Veranschlagung der vorgesehenen globalen Minderausgabe

Das Ministerium der Finanzen hat zur Veranschlagung der globalen Minderausgabe im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2024 im Rahmen der Beantwortung einer Kleinen Anfrage am

¹⁴ Gröpl in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Ordner 21, Artikel 108-110, Stand: September 2015, Art. 110 Rn. 196.

¹⁵ Kube in: Dürig/Herzog/Scholz, Loseblattkommentar zum Grundgesetz, Band VII, Artikel 107 bis 146 und Sachverzeichnis, Stand: Dezember 2013, Art. 110 Rn. 116; Dolde/Porsch, Die globale Minderausgabe zwischen Budgethoheit des Parlaments, Haushaltsgrundsätzen und flexiblem Haushaltsvollzug, DÖV 2002, S. 232 ff., insbesondere S. 235 f.; Möstl, Globale Minderausgaben in Zeiten angespannter öffentlicher Haushalte, ZG 2005, S. 144 ff. m. w. N.; Iwers - Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, 2021 - wobei Iwers globale Minderausgaben sowohl zur Abschöpfung des Bodensatzes als auch zur Abschöpfung von Effizienzreserven des Haushaltes als zulässig ansieht.

¹⁶ Siehe Möstl, Globale Minderausgaben in Zeiten angespannter öffentlicher Haushalte, ZG 2005, S. 147.

11. September 2023 ausgeführt, dass die Veranschlagung der globalen Minderausgabe auf der anerkannten Bodensatztheorie basiere. Dem Haushaltsplan seien Unsicherheiten immanent. Die Ansätze basierten notwendigerweise auf Planungen, Prognosen und gegebenenfalls Schätzungen. In der Praxis des Haushaltsvollzuges würden diese Ausgabeermächtigungen oft nicht vollständig ausgeschöpft. Was an nicht ausgeschöpfter Ausgabeermächtigung übrig bliebe, werde allgemein bildlich als Bodensatz bezeichnet. Die globale Minderausgabe antizipiere diese erfahrungsgemäß übrig bleibenden Mittel, ohne dass zum Haushaltsplanungszeitpunkt bestimmbar wäre, wo sich tatsächlich Minderausgaben im Vollzug realisierten. Die Landesregierung schätze den Bodensatz für das Haushaltsjahr 2024 auf die veranschlagte Höhe. Es sei ihr nicht möglich zu benennen, wo und wie die globale Minderausgabe erwirtschaftet werde, weil sich der Bodensatz erst im Ergebnis des Haushaltsvollzuges bestimmen lasse.¹⁷

Da die Landesregierung bei der Veranschlagung der globalen Minderausgabe im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2024 somit auf die im Haushalt erfahrungsgemäß übrig bleibenden Mittel und damit auf den sogenannten Bodensatz abstellt, ist im Rahmen dieser Stellungnahme zu prüfen, ob der oben dargestellten Ansicht in der Literatur gefolgt werden kann, die die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe in Höhe des Bodensatzes als verfassungsrechtlich und haushaltsrechtlich zulässig ansieht. Zudem ist zu prüfen, in welcher Höhe eine solche Veranschlagung zulässig wäre und wie die Höhe des Bodensatzes zu ermitteln wäre.

2. Vereinbarkeit mit den Vorgaben zur Veranschlagung einer globalen Minderausgabe

Gegen die Ansicht, die die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe in Höhe des Bodensatzes als zulässig ansieht, wird vorgebracht, dass eine solche Veranschlagung die Haushaltsgrundsätze der Haushaltsklarheit, Haushaltwahrheit und Bestimmtheit und dadurch letztlich das parlamentarische Budgetrecht verletzen würde. Eine Verletzung des Budgetrechts des Landtages würde ausgehend von der oben dargestellten Rechtsprechung dann erfolgen, wenn durch die Veranschlagung der globalen Minderausgabe das Budgetrecht des Landtages ausgehöhlt würde und dieser nicht mehr die wesentlichen Haushaltsentscheidungen selbst träge.

Aus Sicht des GBD tritt eine Aushöhlung des Budgetrechts des Landtages bei Veranschlagung einer globalen Minderausgabe in Höhe des Bodensatzes dann nicht ein, wenn die Haushaltsansätze nach haushälterischen Grundsätzen ordnungsgemäß ermittelt wurden und der Bodensatz aus auf Statistiken beruhenden Erfahrungswerten ermittelt wurde, aus denen sich ergibt, dass ein bestimmter Prozentsatz der veranschlagten Haushaltsmittel voraussichtlich nicht in Anspruch genommen wird. In dieser Frage sieht der GBD somit die Rechtsposition in der Literatur als vorzugswürdig an, die die Veranschlagung des sogenannten Bodensatzes als globale Minderausgabe unter bestimmten Voraussetzungen als zulässig ansieht. Die Vertreter dieser Ansicht verneinen eine Verletzung des Budgetrechts des Parlaments sowie eine Verletzung der Haushaltsgrundsätze, da die Ungenauigkeit von Veranschlagungen im Haushaltsplan notwendigerweise aus dessen Prognosecharakter folgt.

¹⁷ Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung, Drs. 8/3134 vom 11. September 2023.

Soweit bei der Auf- und Feststellung des Haushaltsplans angemessene Mühe darauf verwendet werde, die Differenz zwischen den veranschlagten Soll- und den späteren Ist-Werten zu minimieren, kann der Haushaltsplan nicht als unwahr qualifiziert werden. Seinen Wahrheitsgehalt verlöre er nur dann, wenn Verwaltung und Parlament bewusst oder fahrlässig von dem Gebot der Schätzgenauigkeit abrückten. Ausgehend davon verletze auch eine globale Minderausgabe, die den nach statistisch erhärteten Erfahrungswerten unvermeidlichen Bodensatz abschöpfe, nicht die Grundsätze der Wahrheit und Genauigkeit des Haushaltsplans. Sie diene vielmehr der Korrektur unvermeidlicher Schätzfehler, die sich beim einzelnen Haushaltstitel nicht bestimmen ließen, auf der Ebene des Gesamthaushalts jedoch quantifizierbar werden. Eine Verletzung des Budgetrechts des Parlaments und der Haushaltsgrundsätze komme im Hinblick auf diese Erwägungen nicht in Betracht.¹⁸

3. Prüfung der Höhe der vorgesehenen globalen Minderausgabe

Hinsichtlich der zulässigen Höhe der zur Abschöpfung des Bodensatzes veranschlagten globalen Minderausgabe wird von der Literatur ein Betrag in Höhe von 1 bis 2 % des Haushaltsvolumens als noch hinnehmbar betrachtet.¹⁹ Demgegenüber lassen sich nach der Ansicht von Gröpl prozentuale Grenzen für die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe nicht aufstellen. Vielmehr sei mit Blick auf die Haushalte der Vorjahre zu prüfen, ob die Ausgabeansätze unvoreingenommen und wirklichkeitsnah geschätzt wurden. Die Veranschlagung hochdotierter globaler Minderausgaben sei keine Bedingung für eine funktionierende Haushaltspraxis.²⁰ Ähnlich scheint dies auch Iwers zu sehen, der ebenso wie Möstl neben der Höhe der globalen Minderausgabe auf das zur Veranschlagung der globalen Minderausgabe gewählte Verfahren abstellt. So sei zu prüfen, ob die globale Minderausgabe eine Unterdeckung des Haushaltes verschleierte und gerade so bemessen werde, dass die Erstellung des Haushaltsausgleichs ermöglicht werde. Eine unzulässige globale Minderausgabe könne zudem vorliegen, wenn die Exekutive vom Haushaltsgesetzgeber angehalten werde, über die Umsetzung der globalen Minderausgabe auf Einzelansätze bereits zu einem frühen Zeitpunkt Bericht zu erstatten und nicht der übliche Nachweis der Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe zum Haushaltsabschluss ausreichend sei.²¹

¹⁸ Siehe hierzu Gröpl, Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, KBI Schrift, No. 98, 2005, S. 16 ff., insbesondere S. 16 f. und S. 23 f.; Iwers - Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, 2021, S. 19 f.; Kube in: Dürig/Herzog/Scholz, Loseblattkommentar zum Grundgesetz, Band VII, Artikel 107 bis 146 und Sachverzeichnis, Stand: Dezember 2013, Art. 110 Rn. 116; Dolde/Porsch, Die globale Minderausgabe zwischen Budgethoheit des Parlaments, Haushaltsgrundsätzen und flexiblem Haushaltsvollzug, DÖV 2002, S. 235 f.; Möstl, Globale Minderausgaben in Zeiten angespannter öffentlicher Haushalte, ZG 2005, S. 147 f.

¹⁹ Siehe Nebel in: Piduch, Loseblattkommentar zum Bundeshaushaltsrecht, Stand: Mai 2020, Art. 110 Rn. 26; Dolde/Porsch, Die globale Minderausgabe zwischen Budgethoheit des Parlaments, Haushaltsgrundsätzen und flexiblem Haushaltsvollzug, DÖV 2002, S. 239; Möstl, Globale Minderausgaben in Zeiten angespannter öffentlicher Haushalte, ZG 2005, S. 148.

²⁰ Siehe hierzu Gröpl, Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, KBI Schrift, No. 98, 2005, S. 24 ff.

²¹ Siehe Iwers - Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, 2021, S. 21 ff.; Möstl, Globale Minderausgaben in Zeiten angespannter öffentlicher Haushalte, ZG 2005, S. 151 f.

Derartige Verfahrensumstände, die für die Unzulässigkeit der im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2024 in Sachsen-Anhalt veranschlagten globalen Minderausgabe sprechen könnten, sind für den GBD bisher nicht ersichtlich. Allerdings weicht die Höhe der vorgesehenen globalen Minderausgabe mit ca. 3 % der im Haushaltsjahr 2024 geplanten Gesamtausgaben, wie bereits dargelegt, erheblich von den bisher in Sachsen-Anhalt veranschlagten Werten ab. Dies gilt soweit ersichtlich auch hinsichtlich der in anderen Ländern und beim Bund üblicherweise veranschlagten globalen Minderausgaben. Dort dürfte nach den dem GBD vorliegenden Unterlagen die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe in Höhe von maximal ca. 2 % der Gesamtausgaben als üblich anzusehen sein.²² Nach eigenen Recherchen des GBD dürfte dies auch für die von den Ländern und dem Bund im Haushaltsjahr 2023 vorgesehenen globalen Minderausgaben gelten. Auch diese belaufen sich soweit ersichtlich üblicherweise auf maximal ca. 2 % der Gesamtausgaben. Einzig in Hamburg ist eine globale Minderausgabe von 3 % vorgesehen.²³ Auch der Landesrechnungshof des Landes Sachsen-Anhalt hat in der Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 14. September 2023 im Rahmen des Tagesordnungspunktes 1 zur Einbringung des Entwurfes des Haushaltsgesetzes 2024 zum Ausdruck gebracht, dass er eine globale Minderausgabe in Höhe von maximal 2 % der Gesamtausgaben des Landeshaushaltes als vertretbar ansehe.

Es stellt sich somit die Frage, wie damit umzugehen ist, dass der Entwurf des Haushaltsgesetzes 2024 eine globale Minderausgabe in Höhe von ca. 3 % der im Haushaltsjahr 2024 geplanten Gesamtausgaben vorsieht und somit die von der Literatur und vom Landesrechnungshof des Landes Sachsen-Anhalt als vertretbar angesehene Grenze von 2 % überschreitet. Eine solche erhebliche Überschreitung der als vertretbar angesehenen Grenze sieht der GBD als höchst bedenklich an. Ausgehend von den in der Literatur vertretenen Ansichten dürfte es nach Ansicht des GBD jedenfalls bei einer Überschreitung der 2 %-Grenze erforderlich sein, im Rahmen der Begründung des Gesetzentwurfes, spätestens jedoch im Gesetzgebungsverfahren, die für die Ermittlung der geplanten globalen Minderausgabe herangezogenen Berechnungsgrundlagen darzulegen. Eine solche Darlegung ist soweit ersichtlich bisher nicht erfolgt. Die Landesregierung hat im Rahmen der Einbringungsrede zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2024 am 7. September 2023 im Landtag zwar dargelegt, dass aufgrund der schwierigen Umstände und aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit eine globale Minderausgabe in dieser Höhe ausgebracht werden könne.²⁴ Allerdings wurden von der Landesregierung soweit ersichtlich die für die Ermittlung der geplanten globalen Minderausgabe herangezogenen Berechnungsgrundlagen bisher nicht dargelegt.

²² Siehe die Übersichten bei Iwers - Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, 2021, S. 24; Gröpl, Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, KBI Schrift, No. 98, 2005, S. 6 f.; Siekmann, Gutachten zur Verfassungsgemäßheit einer globalen Minderausgabe im Thüringer Landeshaushalt, eine Publikation von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Landtagsfraktion Thüringen, 2022, S. 60 ff.; Dittrich, Loseblattkommentar zur Bundshaushaltsordnung, Stand: Juli 2022, § 11 BHO Rn. 8.5.

²³ Siehe Finanzbericht 2023/2024 der Freien und Hansestadt Hamburg zum Haushaltsplan 2023/2024, Allgemeiner Vorbericht zum Haushaltsplan-Entwurf 2023/2024, Mittelfristiger Finanzplan 2022-2026, Stand: Juli 2022, S. 44.

²⁴ Siehe den Stenografischen Bericht 8/47 der Sitzung des Landtages am 7. September 2023, Tagesordnungspunkt 2, Erste Beratung des Entwurfes des Haushaltsgesetzes 2024, S. 40 bis 42.

Es fehlt im Konkreten an der Darlegung von Statistiken, aus denen sich die von der Landesregierung zur Begründung herangezogenen Erfahrungswerte ableiten lassen. Ohne diese dürfte aus Sicht des GBD die geplante Höhe der globalen Minderausgabe und damit deren Zulässigkeit für den Landtag als Haushaltsgesetzgeber nicht nachvollziehbar sein. Sofern es folglich bei der Veranschlagung der globalen Minderausgabe in Höhe von ca. 3 % der Gesamtausgaben bleibt, dürfte es aus Sicht des GBD im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens erforderlich sein, zur Prüfung der Zulässigkeit dieser globalen Minderausgabe die zur Berechnung der globalen Minderausgabe herangezogenen Statistiken oder anderweitigen Berechnungsgrundlagen darzulegen.

Es wird abschließend ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich mangels Vorliegen von heranziehbar gerichtlichen Entscheidungen zu dieser Rechtsfrage nicht abschätzen lässt, welche Anforderungen ein Gericht bei der Prüfung der Zulässigkeit der veranschlagten globalen Minderausgabe aufstellen würde, insbesondere ob ein Gericht auch bei Einhaltung der als vertretbar angesehenen 2 %-Grenze eine Begründung zur Ermittlung der globalen Minderausgabe verlangen würde und welche Anforderungen ein Gericht an eine Begründung der veranschlagten globalen Minderausgabe stellen würde.

Für weitere Fragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen