

Staatsschulden

Die statistische Pro-Kopf-Verschuldung liegt weit unter der tatsächlichen Verschuldung des Freistaates Sachsen. Sie spiegelt nicht die haushalterische Verschuldungsquote wider.

Die Auswirkungen der Niedrigzinsphase werden für den Freistaat Sachsen zunehmend spürbar.

1 Vorbemerkungen

- 1 Das Statistische Bundesamt verkündete mit Pressemitteilung vom 07.04.2017 für das Hj. 2016 in der Abgrenzung der Finanzstatistiken für den öffentlichen Gesamthaushalt einen Finanzierungsüberschuss i. H. v. 25,8 Mrd. €. Der Finanzierungsüberschuss fiel damit um 3,4 Mrd. € geringer als im Vorjahr aus.
- 2 Die Schulden von Bund, Ländern und Gemeinden sind im Jahr 2016 erneut von 2.022 Mrd. € im Hj. 2015 auf 2.006 Mrd. € gesunken. Die Defizitquote der Stabilitätskriterien des Maastricht-Vertrages wurde auch 2016 eingehalten. Die zulässige Obergrenze von 60 % des BIP für die Staatsverschuldung wurde mit 68,3 % (im Vorjahr: 71,2 %) jedoch weiterhin überschritten. Der Stabilitätsrat hat in seiner 14. Sitzung im Dezember 2016 mitgeteilt, dass die Maastrichtgrenze von 60 % des BIP voraussichtlich bis zum Jahr 2020 erreicht werden kann.

- 3 Die Europäische Zentralbank hält trotz gegenteiliger Entwicklung in den USA an ihrer Niedrigzinspolitik fest. Die Auswirkungen der Negativzinsen sind auch im Freistaat Sachsen immer deutlicher zu spüren.

Europäische Zentralbank hält an Niedrigzinspolitik fest

2 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahme

- 4 Die Aufnahme von Krediten sowie jede Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Jahren führen können, bedürfen gem. Art. 95 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen einer Ermächtigung durch Gesetz.
- 5 Für das Hj. 2015 betrug die Kreditermächtigung des SMF 0,00 € gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 2015/2016. Neben der Ermächtigung zur Aufnahme von Nettokrediten enthält das HG weitere Sonderkreditermächtigungen gem. § 2 Abs. 4 und 6 HG 2015/2016, die aber nicht in Anspruch genommen wurden.
- 6 Seit 01.01.2014 sieht die Verfassung des Freistaates Sachsen vor, dass der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Bei einer von den durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen 4 Jahre (Normallage) um mindestens 3 % abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann davon gem. Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen abgewichen werden.
- 7 Die Normallage für das jeweilige Haushaltsjahr wird im HG festgesetzt (§ 18 Abs. 3 SÄHO). Dies erfolgte erstmalig mit dem HG 2015/2016. Die Normallage betrug für das Hj. 2015 11,360 Mrd. € und für 2016 11,741 Mrd. € (§ 2 Abs. 2 HG). Mit dem HG 2017/2018 wurde für 2017 eine Normallage i. H. v. 12,411 Mrd. € und für 2018 i. H. v. 12,883 Mrd. € festgesetzt. Bei jeweils rd. 1,7 Mrd. weniger Steuereinnahmen als geplant, würde für die Hj. 2017 und 2018 eine Kreditaufnahme möglich sein.

Kreditaufnahme bei rd. 1,7 Mrd. € weniger Steuereinnahmen als geplant möglich

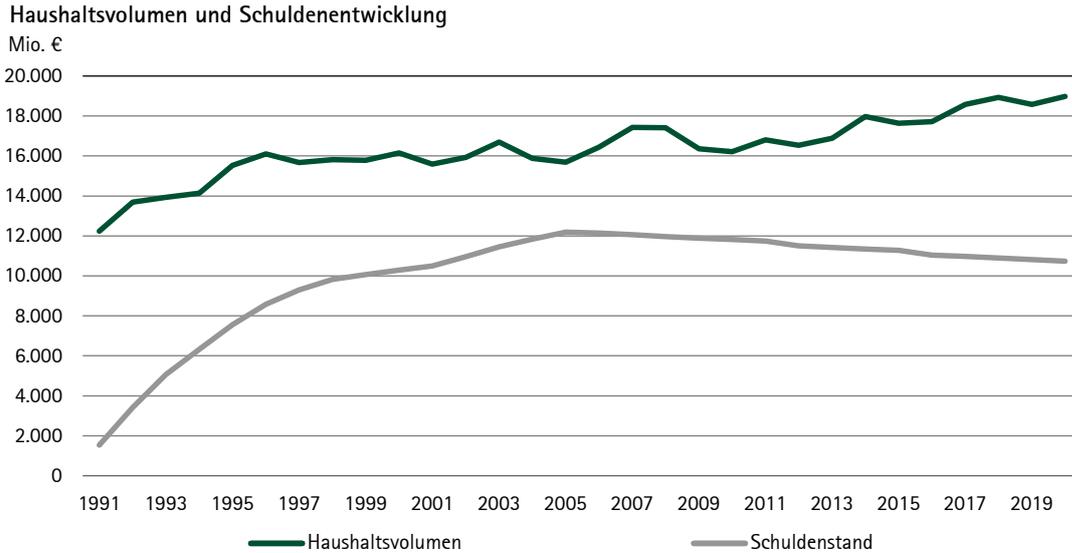
- 8 In der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2015 bis 2019 hat das SMF das Ermittlungsverfahren für die Normallage beschrieben. Auf Anregung des SRH hat das SMF mit der Haushaltsaufstellung zum Doppelhaushalt 2017/2018 einen Bericht zur Ermittlung der Normallage an den HFA zur Kenntnis gegeben.
- 9 Gemäß § 18 Abs. 4 SÄHO ist aus dem Staatshaushalt eine angemessene Rücklage zu bilden. In der Begründung zum Gesetzentwurf heißt es, zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Staates ergibt sich für Staatsregierung und Gesetzgeber ein aktives Handlungsgebot zur angemessenen Rücklagenbildung. Dadurch können konjunkturelle Schwankungen vor einer Kreditaufnahme geglättet werden.
- 10 Mit dem HG 2015/2016 wurde trotz erwarteter Rekordsteuereinnahmen statt einer angemessenen Rücklagenbildung eine Entnahme aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage veranschlagt (171,1 Mio. € im Hj. 2015 und 234,2 Mio. € im Hj. 2016). Aufgrund von Steuermehreinnahmen konnte im Hj. 2015 und im Hj. 2016 auf eine Entnahme aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage verzichtet werden.
- 11 In seinem Jahresbericht 2015 Band I, Beitrag Nr. 4, Pkt. 2, Tz. 10 bis 16 hat sich der SRH kritisch mit diesem Sachverhalt auseinandergesetzt. Vor dem Hintergrund prognostizierter Rekordsteuereinnahmen ließen die geplanten Entnahmen aus der Rücklage für den Haushaltsausgleich eine symmetrische Berücksichtigung der Konjunktur gem. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG nicht erkennen.
- 12 Gemäß StHpl. 2017/2018 sowie der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2016 bis 2020 sind bis zum Jahr 2020 keine Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage geplant.
- 13 Der SRH hält an seiner Forderung, eine planmäßige Entnahme aus der Rücklage im konjunkturellen Aufschwung generell für unzulässig zu erklären, fest. Weiterführende gesetzliche Regelungen zu § 18 Abs. 4 SÄHO sieht er zur Wahrung der notwendigen Haushaltsdisziplin für zukünftige Doppelhaushalte und zur Einhaltung der Verschuldungsregel über das Hj. 2020 hinaus als erforderlich an.
- 3 Schuldenstand und Schuldendienst**
- 14 Für das Hj. 2015 weist die HR eine haushaltsmäßige Verschuldung i. H. v. 11,282 Mrd. € aus. Der haushaltsmäßige Schuldenstand ist gegenüber dem Jahr 2014 um 75 Mio. € gesunken.

Verzicht auf Rücklagenentnahmen
aufgrund Steuermehreinnahmen

Keine symmetrische Berücksichtigung
der Konjunktur

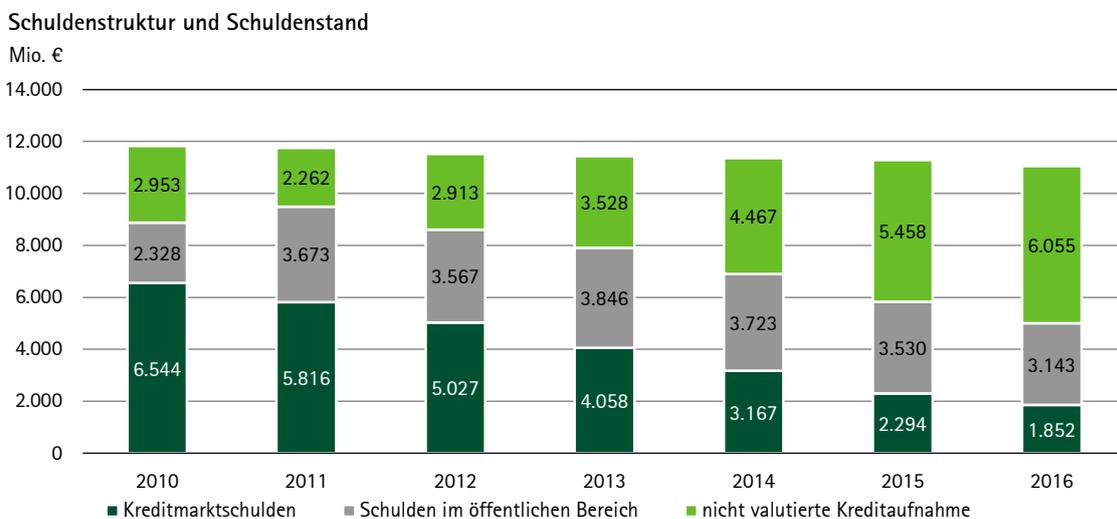
SRH fordert Verbot der Rücklagenentnahme im konjunkturellen
Aufschwung

- 15 Nachfolgende Grafik verdeutlicht die Größenordnung der Schulden gemäß HR im Verhältnis zum Haushaltsvolumen des Freistaates.



Quellen: 1991 bis 2015 HR, 2016 Kassen-Ist, 2017 und 2018 StHpl., 2019 und 2020 Mittelfristige Finanzplanung.

- 16 **Der Freistaat Sachsen verzichtet seit 2006 auf eine Nettokreditaufnahme. Darüber hinaus tilgt er Schulden mit dem Ziel, die Pro-Kopf-Verschuldung konstant zu halten.** Zur Erreichung dieses Ziels sollen auch weiterhin jährlich 75 Mio. € an Schulden getilgt werden. Aufgrund von Mehreinnahmen erfolgte im Juni 2017 rückwirkend für das Hj. 2016 gemäß Vermerk zu Kap. 1510, Tit. 325 01 eine Reduzierung der Schuldenaufnahme i. H. v. 156.652.253,00 €. Damit ergibt sich für das Hj. 2016 eine Nettokreditaufnahme i. H. v. -231.652.253,00 €. Unter Berücksichtigung dieser Sondertilgung ergibt sich für den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung bei Fortführung der jährlichen Tilgung i. H. v. 75 Mio. € im Hj. 2020 rechnerisch ein Schuldenstand i. H. v. 10,750 Mrd. €. Konstante Pro-Kopf-Verschuldung durch jährliche Schuldentilgung
- 17 Die haushaltsmäßige Verschuldung setzt sich zusammen aus 2,294 Mrd. € Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, 3,530 Mrd. € Schuldenaufnahmen bei öffentlichen Haushalten und 5,458 Mrd. € noch nicht valutierte (bis auf Weiteres aufgeschobene) Kreditaufnahme gem. § 2 Abs. 5 Satz 2 HG 2015/2016.



Quelle: SMF.

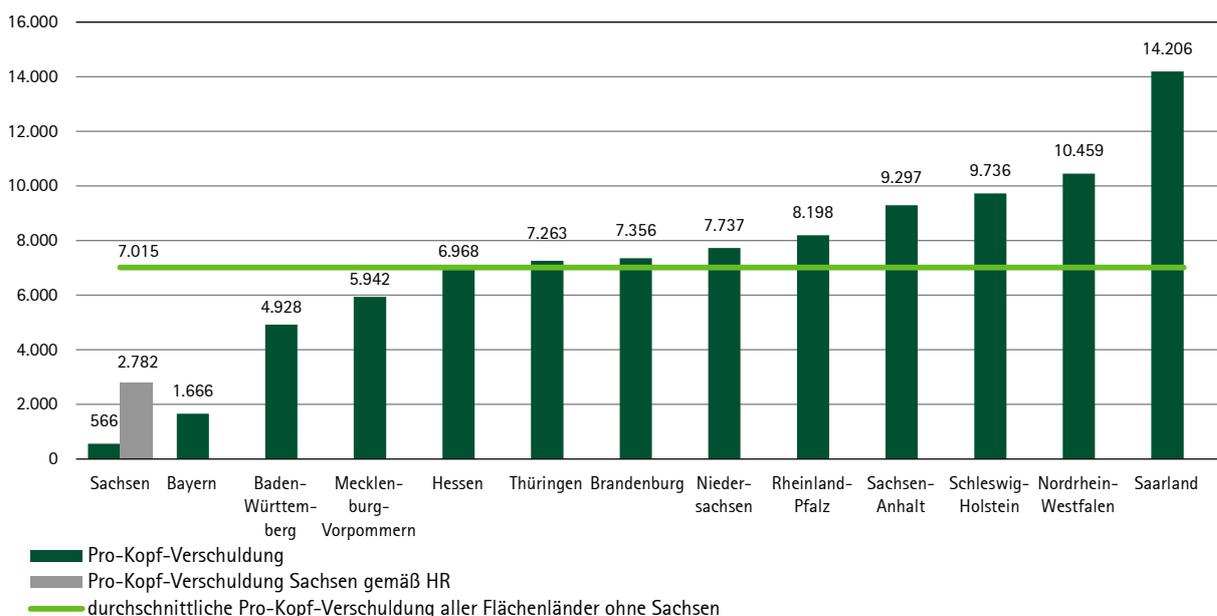
- Neuer Höchststand der nicht valuierten Kreditaufnahme
- 18 Die nicht valuierte Kreditaufnahme hat im Hj. 2016 einen neuen Höchststand erreicht. Dies ist Ausdruck der hohen Liquidität des Freistaates Sachsen und der Nachwirkungen der Finanzkrise im Sinne fehlender Anlagestrategien im Niedrigzinsumfeld. Die liquiden Mittel des Freistaates sind zweckgebunden und stehen nur im Rahmen des Liquiditätsmanagements zur Verfügung. Ein Rückgang der liquiden Mittel (z. B. durch Rücklagenentnahmen) würde zwangsläufig zu einer Verschiebung der Schuldenstruktur führen, indem die nicht valuierte Kreditaufnahme zurückgeführt werden würde.
- SRH fordert Darstellung der weiteren Entwicklung der Schuldenstruktur in der Mittelfristigen Finanzplanung
- 19 **Die Auswirkungen einer solchen Verschiebung sollten in der Mittelfristigen Finanzplanung vom SMF dargestellt werden, ebenso die planmäßige Entwicklung der Schuldenstruktur.**
- 20 Zu den Schulden des Freistaates gehören nicht nur die Kreditmarktschulden, sondern auch die sog. impliziten Schulden, zu denen u. a. die Pensionsverpflichtungen und Beihilfen, Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG, Rückstellungen für Altersteilzeit, Verpflichtungen aus Instandhaltungs- und Investitionsrückstau sowie die Schulden und Zahlungsverpflichtungen aus Nebenhaushalten zählen (vgl. Beitrag Nr. 5). Die impliziten Schulden werden auch als verdeckte Schulden bezeichnet, da sie nicht aus dem Haushaltsplan oder der HR ersichtlich sind.
- 21 Der Freistaat Sachsen weist in der Vermögensrechnung neben dem Schuldenstand aus der Kreditaufnahme am Kreditmarkt und bei Sondervermögen (OGr. 31 und 32) auch implizite Schulden aus.
- 22 Zwischen der in der HR ausgewiesenen Verschuldung und den Kapitalmarktschulden der Vermögensrechnung ergibt sich eine Differenz aufgrund der noch nicht valuierten Kreditaufnahme i. H. v. 5,458 Mrd. € (vgl. Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2015, S. 44 und 45).
- 23 Der Freistaat Sachsen hat zwischen 2005 und 2015 auch bei seinen Sondervermögen¹ und bei Einrichtungen, bei denen er Eigentümer, Miteigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt², Kredite aufgenommen. Sie fallen unter die Rubrik „Schulden beim öffentlichen Bereich“ und werden, mit Ausnahme der Kreditaufnahme bei der SAB, bei der statistischen Ermittlung der Nettokreditaufnahme und des Schuldenstandes pro EW nicht berücksichtigt.
- 24 Die Statistik suggeriert, dass Kreditaufnahmen und Zinszahlungen bei öffentlichen Einrichtungen nicht bedient werden müssen, obwohl reale Zahlungen auch hier fließen. Dies führt dazu, dass die statistische Pro-Kopf-Verschuldung für das Hj. 2015 mit 566 €/EW eine wesentlich geringere ist als die haushalterisch ermittelte Pro-Kopf-Verschuldung mit 2.782 €/EW. Da die statistische Pro-Kopf-Verschuldung für Ländervergleiche genutzt wird, ist die Differenz i. H. v. 2.216 €/EW im Hj. 2015 umso bedeutsamer.
- Pro-Kopf-Verschuldung durch Statistische Ermittlung um 2.216 €/EW geringer

¹ Kreditaufnahme und -tilgung veranschlagt in der OGr. 31. Kreditaufnahmen erfolgten insbesondere bei dem „Garantiefonds“, „Aufbauhilfefonds“ und der „Versorgungsrücklage“.

² Kreditaufnahme und -tilgung veranschlagt in der OGr. 32. Kreditaufnahmen erfolgten bspw. bei Stiftungen wie der Kulturstiftung des Freistaates sowie beim „Generationenfonds“ als Anstalt des öffentlichen Rechts oder der SAB.

Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer 2015

€/EW



Quellen: Eigene Berechnungen nach Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder.

- 25 Der Freistaat Sachsen hat im statistischen Ländervergleich (nur Kreditmarktschulden) die niedrigste Pro-Kopf-Verschuldung. Bei der Betrachtung der haushalterischen Pro-Kopf-Verschuldung steigt diese fast auf das 5-fache an. Danach hat Sachsen nach Bayern die zweitniedrigste Pro-Kopf-Verschuldung. Ohne die erforderlichen Erläuterungen ergibt sich aus oben beschriebener Vorgehensweise eine deutlich zu positive Darstellung der Verschuldung des Freistaates. Haushalterische Pro-Kopf-Verschuldung auf das 5-fache höher als statistischer Ausweis
- 26 Diese Verzerrungen spiegeln sich auch in den für Ländervergleiche berechneten haushaltswirtschaftlichen Quoten wider (vgl. Pkt. 4 und 5).
- 27 Zudem wird seit dem Jahr 2010 die transparente Darstellung der Pro-Kopf-Verschuldung durch Änderungen bei der statistischen Erfassung erschwert. Der Ländervergleich erfordert zunehmend Erläuterungen. Für das Hj. 2015 ermittelt die ZDL aus den Daten der Kassenstatistik eine Nettokreditaufnahme i. H. v. 118 Mio. €³, obwohl sich aus der HR 2015 eine Tilgung i. H. v. 75 Mio. €⁴ ergibt. Statistik weist Nettokreditaufnahme statt Tilgung aus
- 28 Auch die bereinigten Ausgaben, die in der Statistik mit 18.192,9 Mio. € ausgewiesen werden, weichen aufgrund der statistischen Berechnungsmethoden von den bereinigten Ausgaben gemäß HR (17.403,3 Mio. €) erheblich ab. Dies führt ebenfalls dazu, dass Ländervergleiche, die regelmäßig auf statistischen Daten basieren, in der Öffentlichkeit ein realitätsfremdes Bild wiedergeben.
- 29 Mit dem Doppelhaushalt 2017/2018 wurde eine weitere Differenzierung der Schuldenaufnahmen und Tilgungen sowie der entsprechenden Zinsausgaben gemäß VwV-HS vorgenommen. Neu aufgenommen wurden die Titel Schuldenaufnahme/Tilgungen von Schuldenaufnahmen und Zinsausgaben für Haushaltskredite bei öffentlichen Unternehmen und Einrichtungen (Kap. 1510, Tit. 321 01/321 02 und 571 01) sowie bei Sparkassen, Förder- und Landesbanken (Kap. 1510, Tit. 321 03/321 04 und Neue Schulden-, Tilgungs- und Zinstitel im StHpl. 2017/2018

³ Schuldentilgung am Kreditmarkt: 873,5 Mio. €, Schuldenaufnahme am Kreditmarkt: 991,5 Mio. €, Nettokreditaufnahme: 118 Mio. €.

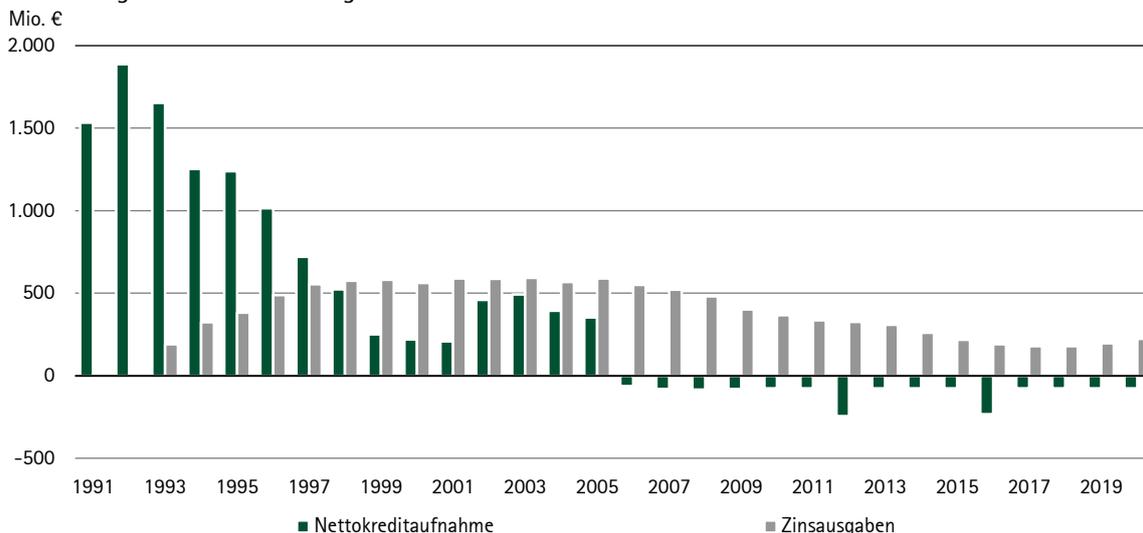
⁴ Schuldentilgung am Kreditmarkt: 878,5 Mio. €, Schuldenaufnahme am Kreditmarkt: 991,5 Mio. €, Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt: 113 Mio. €; Schuldentilgung bei Sondervermögen: 795 Mio. €; Schuldenaufnahme bei Sondervermögen: 607 Mio. €, Nettokreditaufnahme bei Sondervermögen: -188 Mio. €; Nettokreditaufnahme gesamt: -75 Mio. €.

571 02). Mit dieser Unterteilung wird der statistischen Zuordnung besser entsprochen.

4 Zinsbelastung

- 30 Mit jeder Kreditaufnahme verpflichtet sich der Freistaat langfristig zur Zahlung von Zinsen. Dadurch werden Haushaltsmittel in nicht unerheblicher Höhe über Jahre gebunden. Die nachstehende Grafik zeigt, wie die Kreditaufnahmen insbesondere in den Anfangsjahren nach der Wiedervereinigung auf die gegenwärtigen und zukünftigen Zinsbelastungen nachwirken.

Entwicklung der Kreditfinanzierung und der Zinslast



Quellen: 1991 bis 2015 HR, 2016 Kassen-Ist, 2017 und 2018 StHpl., 2019 und 2020 Mittelfristige Finanzplanung.

Zinsausgaben weiter gesunken

- 31 Die Zinsausgaben des Freistaates Sachsen sind im Hj. 2016 erneut auf einen Tiefstand von 190,2 Mio. € gesunken. Gegenüber dem Vorjahr sind das 28,8 Mio. € weniger.
- 32 Die gesunkenen Zinszahlungen beruhen hauptsächlich auf dem sehr niedrigen Zinsniveau infolge der andauernden Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise und dem Schuldenmanagement des SMF. Die jährlichen Tilgungen des Freistaates fallen bei der Höhe der Zinszahlungen kaum ins Gewicht.
- 33 Die Europäische Zentralbank hat mit Beschluss vom 10.03.2016 erstmalig die Nullzinspolitik eingeführt, indem sie den Leitzins von 0,05 % auf 0,00 % senkte. Der Negativzins auf Einlagen verharret seitdem auf 0,40 %. Eine Änderung der aktuellen Nullzinspolitik der Europäischen Zentralbank wurde bisher nicht in Aussicht gestellt.
- 34 Während die niedrigen Zinsen auf Kredite die Zinslasten des Freistaates stetig senken, führen dagegen die Negativzinsen auf Einlagen für den Freistaat Sachsen zu niedrigeren Einnahmen auf Anlagen. Diese werden als negative Zinseinnahme (Rotabsetzung) in OGr. 16 gebucht und stellen damit Ausgaben dar.
- 35 Im Rahmen des Liquiditätsmanagements nimmt das SMF Kassenkredite am Kapitalmarkt auf und erhält dafür Zinsen vom Kreditgeber aufgrund der Negativzinsen auf Einlagen der Europäischen Zentralbank. Diese werden als Rotabsetzungen von den Zinsausgaben in OGr. 57 gebucht und stellen Einnahmen dar. Sie wirken sich ausgabenmindernd aus. Mit den Zinseinnahmen auf Kassenkredite versucht das SMF, die Ausgaben für Negativzinsen bei den Anlagen weitestgehend auszugleichen.

36 Die Negativzinsen und die Zinseinnahmen aus Kreditaufnahme haben sich in den letzten 3 Jahren wie folgt entwickelt:

	2014	2015	2016
OGr. 16 - Negativzinsen auf Geldanlagen	-17.781,29 €	-129.881,02 €	-1.035.742,53 €
OGr. 57 - Zinseinnahmen auf Kassenkredite	3.875,29 €	227.826,04 €	643.941,63 €
Differenz	-13.906,00 €	97.945,02 €	-391.800,90 €

37 Die vom Freistaat Sachsen zu zahlenden Negativzinsen auf Geldanlagen sind gegenüber 2015 sprunghaft angestiegen. Die durch die Aufnahme von Kassenkrediten erzielten Zinseinnahmen konnten die Negativzinsen nicht mehr ausgleichen. Der Zinseinnahmetitel im Kap. 1510 ist im Hj. 2016 erstmalig negativ.

Zahlung von Negativzinsen gestiegen

38 Für den Doppelhaushalt 2015/2016 hat der SRH kritisiert (Jahresbericht 2016 des SRH Band I, Beitrag Nr. 4, Pkt. 4, Tz. 36), dass die Buchung dieser Zinseinnahmen in dem Ausgabentitel 575 01 „Zinsausgaben für Kassenverstärkungskredite“ gegen das Bruttoprinzip des § 15 Abs. 1 SÄHO, wonach Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen sind, verstößt. Mit dem StHpl. 2017/2018 wurde ein entsprechender Vermerk zu Tit. 575 01 ausgebracht, der die Ausnahme vom Bruttoprinzip ermöglicht.

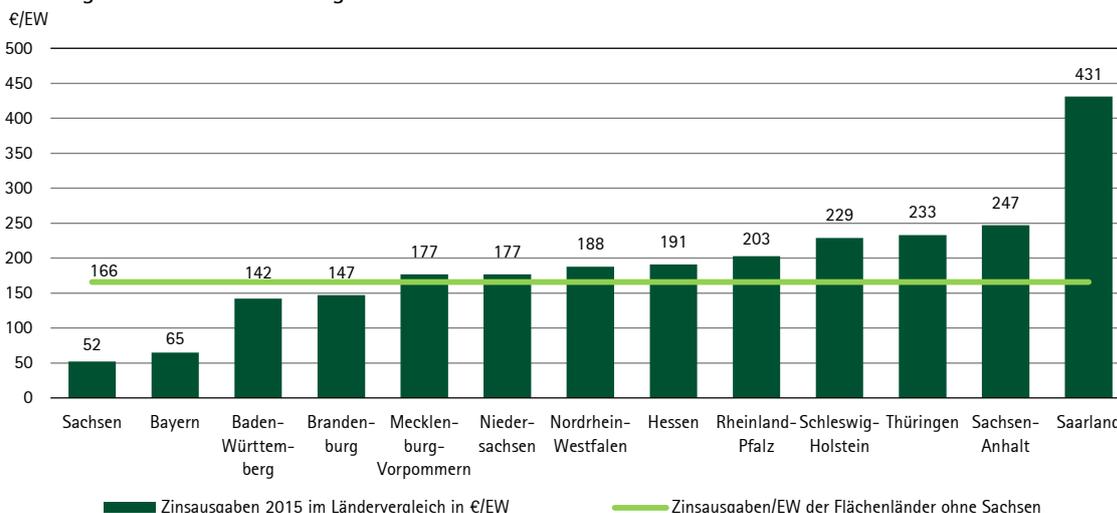
39 Das SMF hat das Anliegen zur Abbildung der „Zinsausgaben (Negativzins) für Kassenverstärkungskredite“ für eine Erörterung in der 10. Sitzung des Gremiums nach § 49a HGrG auf Empfehlung des SRH vorgeschlagen. Die Länder haben sich jedoch aufgrund unterschiedlicher Herangehensweisen nicht auf eine einheitliche Verfahrensweise geeinigt.

Länder haben sich nicht auf einheitliche Verfahrensweise für Buchung der Negativzinsen geeinigt

40 Das niedrige Zinsniveau bewirkt auch niedrigere Zinseinnahmen bei den Sondervermögen und Rücklagen, insbesondere für den Generationenfonds. Die erforderliche Verzinsung von 4,5 % für die geplante Vollfinanzierung künftiger Pensionen und die damit verbundene Generationengerechtigkeit ist nicht mehr gewährleistet. Die Auswirkungen auf den Generationenfonds zeigten sich bereits in der Festlegung höherer Zuführungssätze.⁵

41 Die Zinsausgaben pro EW im Ländervergleich sind nachfolgend dargestellt.

Zinsausgaben 2015 im Ländervergleich



Quellen: Eigene Berechnungen nach Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. EW zum Stand 30.06.2015.

⁵ Erste Verordnung des SMF zur Änderung der Generationenfonds-Zuführungsverordnung vom 27.10.2015.

Sachsen hat niedrigste Zinsausgaben pro EW

42 Seit 2006 haben sich die Zinsausgaben pro EW trotz sinkender Bevölkerungszahlen jährlich reduziert. Im Vergleichsjahr 2015 hat Sachsen mit 52 €/EW (54 €/EW gemäß HR) die niedrigsten Zinszahlungen pro EW im Ländervergleich. Sachsen liegt damit weit unter dem Durchschnitt der Flächenländer von 166 €/EW. Im Hj. 2016 erreicht Sachsen mit 47 €/EW einen neuen Tiefstwert.

43 Seit 2011 werden die Zinsausgaben an Sondervermögen für Haushaltskredite (OGr. 56) getrennt von den Zinsausgaben für Kredite am Kapitalmarkt (OGr. 57) ausgewiesen. Bei der statistischen Erfassung der Zinsausgaben wird die OGr. 56 analog der Kreditaufnahmen bei Sondervermögen (OGr. 31) nicht erfasst. Im Hj. 2015 sind somit rd. 6,4 Mio. € statistisch nicht erfasst. Die Zinslastquote und die Zinssteuerquote weichen dadurch um 0,1 % ab (vgl. Pkt. 5).

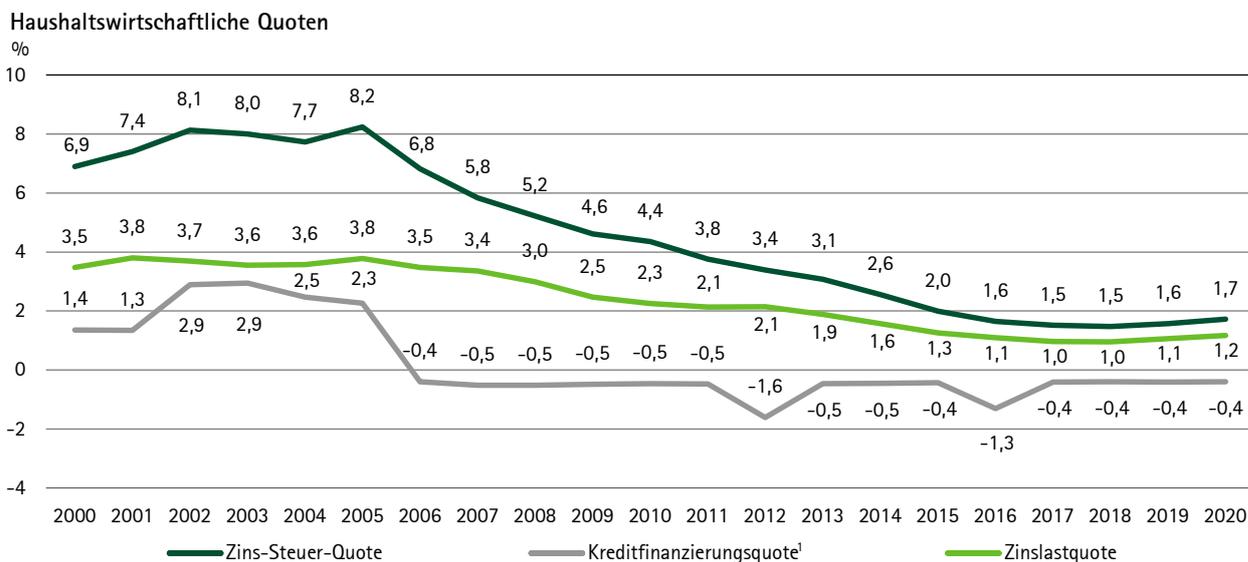
44 Das SMF rechnet in der Mittelfristigen Finanzplanung 2016 bis 2020 mit einem Anstieg der Zinsen. Dabei unterstellt das SMF ein tendenziell steigendes Zinsniveau und eine verstärkte Inanspruchnahme der bewilligten, aber aufgeschobenen Kreditaufnahmen. Im Doppelhaushaltsplan 2017/2018 und in seiner Mittelfristigen Finanzplanung 2016 bis 2020 hat das SMF die Zinsausgaben mit 179 Mio. € für das Hj. 2017 und mit 223 Mio. € für das Hj. 2020 veranschlagt.

Finanzieller Spielraum durch Niedrigzins

45 Das durch die Finanz- und Wirtschaftskrise andauernde niedrige Zinsniveau verschafft dem Freistaat Sachsen einen finanziellen Spielraum. Aufgrund der geringen Verschuldung des Freistaates Sachsen würden sich wieder steigende Zinsen am Kapitalmarkt im Vergleich zu Bundesländern mit hoher Verschuldung nicht wesentlich auf den Haushalt des Freistaates Sachsen auswirken. Anders sieht es aus, wenn sich die Schuldenstruktur zulasten der nicht valuierten Kreditaufnahme (bewilligte, aber aufgeschobene Kreditaufnahme gem. § 2 HG 2015/2016) verschiebt. Dies würde zu einem Ansteigen der Zinsen führen, unabhängig davon, ob die Kreditaufnahme bei Sondervermögen oder am Kapitalmarkt erfolgt.

5 Haushaltswirtschaftliche Quoten

46 Die anhaltende Niedrigzinsphase am Kapitalmarkt spiegelt sich auch in der stetig sinkenden Zinssteuerquote (Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben entfallenden Steuereinnahmen) und Zinslastquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben) wider. Die Kreditfinanzierungsquote als Anteil der durch Nettokreditaufnahme finanzierten bereinigten Ausgaben und die Zinssteuerquote gehören zu den Kennziffern, die dem Stabilitätsrat jährlich zur Bestimmung von Haushaltsnotlagen zu melden sind.



¹ Die besonders niedrige Kreditfinanzierungsquote von -1,6 % im Hj. 2012 ergibt sich aus einer Sondertilgung zum Erhalt der Pro-Kopf-Verschuldung nach Bekanntgabe der Ergebnisse des Zensus 2011.

Quellen: 2000 bis 2015 HR, 2016 Kassen-Ist, 2017 und 2018 StHpl., 2019 und 2020 Mittelfristige Finanzplanung.

47 Für Ländervergleiche wird die Vierteljahresstatistik über die Einnahmen und Ausgaben der staatlichen Haushalte für das Vergleichsjahr 2015 verwendet. Diese statistischen Daten stellen allerdings nicht das endgültige Ergebnis dar. Es fehlen die Auslaufperiode und die Schlussbuchungen. Dies führte im Hj. 2015 zu einer Nichtberücksichtigung von 10 Mio. € Zuführungen an den Fusionsfonds.

48 Der Freistaat Sachsen tilgt seit 2006 Kredite und weist im Hj. 2015 eine negative Kreditfinanzierungsquote von -0,4 % aus. Die aus der Statistik für das Hj. 2015 ermittelte Kreditfinanzierungsquote ergibt dagegen einen Wert von 0,6 % und somit eine Kreditaufnahme. Im Vergleich der Flächenländer liegt die Quote des Freistaates, aufgrund der Ermittlungsmethode (nur Kreditaufnahmen beim nicht öffentlichen Bereich-Kapitalmarkt), erstmalig über der durchschnittlichen Kreditfinanzierungsquote der Flächenländer von 0,3 % (vgl. Pkt. 3). Für den Freistaat Sachsen ist die Kreditfinanzierungsquote ohne Einbeziehung der Schuldenaufnahmen beim öffentlichen Bereich nicht aussagefähig.

Kreditfinanzierungsquote ohne Einbeziehung Schuldenaufnahme im öffentlichen Bereich nicht aussagefähig

49 Sachsen schneidet aufgrund seiner restriktiven Verschuldungspolitik im Ländervergleich bei der Zinssteuerquote und der Zinslastquote überdurchschnittlich gut ab. Während die Flächenländer in 2015 durchschnittlich 5,4 % ihrer Steuereinnahmen für Zinsausgaben (Zinssteuerquote) aufwenden mussten, waren es in Sachsen nur 1,9 % (2 % gemäß HR). Der Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben (Zinslastquote) betrug 2015 bei den Flächenländern 4 %, während Sachsen auch hier den niedrigsten Wert von nur 1,2 % (1,3 % gemäß HR) aufweist.

Sachsen schneidet im Ländervergleich überdurchschnittlich gut ab

6 Stabilitätsbericht

50 Der von Bund und Ländern gebildete Stabilitätsrat überwacht regelmäßig die Haushalte des Bundes und der Länder sowie die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Abs. 2 des HGrG. Dazu berät er jährlich über die Haushaltslage des Bundes und jedes einzelnen Landes auf der Grundlage von Berichten der jeweiligen Gebietskörperschaft.

51 Die sog. Stabilitätsberichte sollen die Darstellung bestimmter Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung, die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen enthalten. Der Stabilitätsrat hat 4 allgemein geltende Kennziffern

zur regelmäßigen Haushaltsüberwachung beschlossen, die in hohem Maße geeignet seien, ein umfassendes Bild über die Haushaltslage des Bundes und der Länder abzugeben: der strukturelle Finanzierungssaldo, der Schuldenstand, die Kreditfinanzierungsquote und die Zinssteuerquote.⁶

Stabilitätsbericht zeigt keine Auffälligkeiten

52 Der Freistaat Sachsen hat gem. § 3 Abs. 2 Stabilitätsratsgesetz im Herbst 2016 seinen jährlichen Stabilitätsbericht vorgelegt. Der Bericht zeigt keine Auffälligkeiten zur Beurteilung der aktuellen Haushaltslage. Die Bewertung der Haushaltslage durch den Stabilitätsrat ergab, dass dem Freistaat Sachsen keine Haushaltsnotlage droht.

53 Hinsichtlich der Kritik an den Vorgaben des Stabilitätsrats für die Erstellung der Stabilitätsberichte verweisen wir auf den Jahresbericht 2016 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 6.

Eigene Projektion ermittelt wesentlich geringere Ausgabenwachstumsrate

54 Der Freistaat Sachsen ermittelt aufgrund der Schwächen der Standardprojektion zusätzlich eine eigene Projektion der Haushaltsentwicklung, mit der eine bessere Einschätzung der mittelfristigen Haushaltsentwicklung erzielt werden soll. Dabei wird ermittelt, welches jahresdurchschnittliche Ausgabenwachstum bei realistischeren Einnahmeerwartungen und unter Einhaltung der verfassungsmäßigen Schuldenregeln möglich wäre.⁷ Im Ergebnis könnte der Freistaat seine Ausgaben durchschnittlich um 2,3 % pro Jahr erhöhen, ohne im Jahr 2023 gegen die Verschuldungsregel zu verstoßen. Die so ermittelte maximale Ausgabenwachstumsrate ist wesentlich geringer als die der Standardprojektion.

Um langfristige Tragfähigkeit der Haushalte zu ermitteln, muss Betrachtungszeitraum verlängert werden

55 Der SRH hält eine systematische Verlängerung des Betrachtungszeitraumes über das Hj. 2023 hinaus und eine Berücksichtigung von Risiken bei der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben für erforderlich, um die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte ohne Nettokreditaufnahmen zu ermitteln und Handlungsspielräume aufzuzeigen.

56 Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben auf ihrer Konferenz im Mai 2017 beschlossen, dem Stabilitätsrat und den Finanzministerien des Bundes und der Länder ein Arbeitspapier „Stabilitätsrat“ zuzuleiten. Das Arbeitspapier zeigt die deutlichen Schwachstellen des aktuell vom Stabilitätsrat genutzten Systems zur Haushaltsüberwachung auf. Aus Sicht der Rechnungshöfe besteht eine Vielzahl von systematischen oder methodischen Problemen, die dazu führen, dass im derzeitigen System eine verlässliche Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat nicht gewährleistet ist.

57 Nach Auffassung der Rechnungshöfe ist es daher angezeigt, das bisher verwendete System der Haushaltsüberwachung grundsätzlich zu überarbeiten und fortzuentwickeln. Es sollten ergänzende bzw. alternative Kennziffern berücksichtigt und weitere Sanktionsmaßnahmen vorgesehen werden.

58 Mit Beschlussfassung des Stabilitätsrats in seiner 15. Sitzung am 22.06.2017 wurde der Arbeitskreis Stabilitätsrat beauftragt, ein Analysesystem zur Überwachung und Einhaltung der Schuldenbremse für die Zeit ab dem Jahr 2020 zu entwickeln.

59 In diesem Zusammenhang soll auch das aktuelle Analysesystem der jährlichen Haushaltsüberwachung zur Vermeidung drohender Haushaltsnotlagen – bestehend aus Kennziffern und einer modellgestützten Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung – überprüft und ggf. Änderungen vorgeschlagen werden.

60 Die Ergebnisse sollen dem Stabilitätsrat spätestens zu seiner letzten Sitzung im Jahr 2018 zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

⁶ Vgl. Pressemitteilung zur konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrates am 28.04.2010.

⁷ Stabilitätsbericht des Freistaates Sachsen für das Jahr 2016, S. 7.