

## Haushaltswirtschaft des Freistaates

Die dynamische Entwicklung einiger Ausgabenbereiche wie Personal und Bildung zehren die prognostizierten Steuermehreinnahmen auf.

Die Personalausgaben steigen stärker als der Gesamthaushalt und stellen das größte strukturelle Haushaltsrisiko dar.

Der SRH sieht auch deshalb die Flexibilität und Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts in Gefahr, zumal die Einnahmenprognose einen weiteren anhaltenden Konjunkturaufschwung unterstellt.

### 1 Vorbemerkung

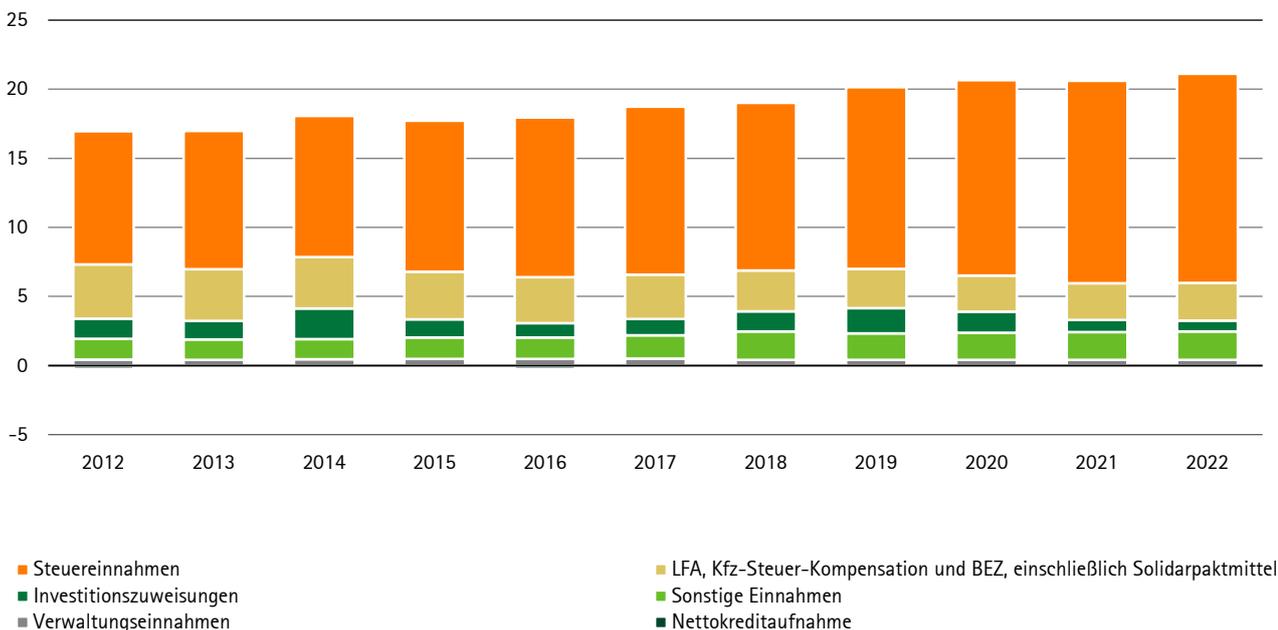
- 1 Die guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, hohe Beschäftigung und wachsende Einkommen lassen die Steuereinnahmen in Deutschland weiterhin steigen. Die Bundesregierung erwartet für dieses Jahr ein Wirtschaftswachstum von 2,3 und 2,1 % für 2019. Gegenüber der November-Steuerschätzung rechnet der Arbeitskreis Steuerschätzungen im Mai 2018 für das laufende Jahr mit 3,5 Mrd. € Steuermehreinnahmen für die Länder. Weiterhin hervorragende wirtschaftliche Rahmenbedingungen
- 2 Die angepassten Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung lassen für den Freistaat Sachsen für 2018 Mehreinnahmen i. H. v. 141 Mio. € und für 2019 und 2020 Mehreinnahmen i. H. v. 482 Mio. € und 434 Mio. € gegenüber der November-Steuerschätzung erwarten. Damit profitiert der Freistaat Sachsen voraussichtlich auch in den Folgejahren von Rekordsteuereinnahmen.
- 3 Im Januar 2018 wurde im SLT das neue Regierungsprogramm der Staatsregierung „Unser Plan für Sachsen: Zusammenhalt festigen, Bildung sichern, neue Wege gehen“ vorgestellt. Darin erfolgten u. a. die Schwerpunktsetzungen im Bildungsbereich, in der Kommunalförderung, bei der Infrastruktur (Digitalisierung, Straßenbau und Bahnverkehr), innere Sicherheit, Feuerwehr sowie Gesundheit und Pflege. Das Regierungsprogramm erfordert erhebliche zusätzliche Ausgaben.
- 4 Die Regierung beschloss insbesondere ein Handlungsprogramm zur Lehrgewinnung (Lehrerpaket). Sachsen schuf damit die Möglichkeit der Verbeamtung der Lehrer. Zudem sieht der Beschluss die Höhergruppierung insbesondere der Grundschullehrer vor. Das Paket wird in den nächsten 5 Jahren 1,7 Mrd. € binden.
- 5 Die Ausgaben des Freistaates Sachsen für Asyl und Integration sind 2015 und 2016 stark gestiegen. Obwohl der Bund sich an den Kosten der Integration beteiligt, deckten diese Mittel in 2017 nur 38 % dieser Ausgaben. Die gesellschaftliche Integration der Flüchtlinge stellt eine langfristige Aufgabe für Bund, Länder und Kommunen dar und wird die Haushalte auch in Zukunft erheblich belasten. Integration der Flüchtlinge stellt erhebliche Belastung für die Haushalte dar
- 6 Die folgenden Punkte befassen sich mit der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Freistaat und stellen die Risiken und Probleme dar.

## 2 Einnahmenstruktur

- 7 Die Übersicht zeigt die Einnahmenstruktur des sächsischen Haushalts von 2012 bis 2022.

### Einnahmenstruktur

Mrd. €



Quellen: 2012 bis 2016 HR, 2017 Kassen-Ist, 2018 StHpl., 2019 und 2020 Entwurf StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

- 8 Die Steuereinnahmen i. H. v. 12,17 Mrd. € stellen mit 65,2 % in 2017 den größten Anteil an den sächsischen Einnahmen dar. Sie sind seit 2011 stetig steigend. Für den mittelfristigen Zeitraum wird ebenfalls mit steigenden Steuereinnahmen gerechnet.
- 9 Den zweitgrößten Einnahmenblock i. H. v. 3,2 Mrd. € bilden mit 17,1 % die Einnahmen aus dem LFA, Kfz-Steuer-Kompensation und Bedarfszuweisungen des Bundes einschließlich Solidarpaketmittel (Sonderbedarfs-BEZ). Aufgrund rückläufiger Solidarpaketmittel und reduzierter Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ wird der Einnahmenblock geringer. Während die Sonderbedarfs-BEZ (Solidarpaketmittel - Korb I) in 2017 noch rd. 0,93 Mrd. € betragen, werden diese durch die schrittweise Rückführung ab 2020 vollständig entfallen.
- 10 Zu den sonstigen Einnahmen i. H. v. 1,69 Mrd. € zählen insbesondere nichtinvestive Zuschüsse von Bund und EU und Erstattungen Dritter. Ihr Anteil an den Einnahmen betrug 2017 rd. 9,1 %.
- 11 Die investiven Zuweisungen i. H. v. 1,18 Mrd. €, insbesondere EU- und Bundesfördermittel, entsprechen 6,3 % der Einnahmen im Hj. 2017. Die investiven Zuweisungen sind aufgrund von Sondereffekten der Höhe nach sehr schwankend. Hier spiegeln sich Entnahmen aus Sondervermögen und Rücklagen wider und Zuweisungen des Bundes, z. B. für die Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen.

### 2.1 Entwicklung der Einnahmen

- 12 Perspektivisch werden die investiven Zuweisungen für Sachsen stark rückläufig sein. Für die aktuelle EU-Förderperiode von 2014 bis 2020 stehen nur noch zwei Drittel des vorherigen Fördervolumens zur Verfügung. Wie sich der Austritt des Vereinigten Königreiches aus der EU auf Sachsen bez. weiterer Fördermittel in der nächsten Förderperiode aus-

wirken wird, ist derzeit noch nicht absehbar. Sachsen kann zwar ab 2021 mit weiteren Fördermitteln der EU rechnen, deren Höhe wird aber erst in 2019 festgelegt. Sie dürfte wiederum geringer als bisher ausfallen.

- 13 Ab 2020 erhält Sachsen auch keine Entflechtungsmittel des Bundes für den Wegfall von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen u. a. im Bereich Verkehr und sozialer Wohnungsbau mehr. Damit entfallen im Vergleich zum Hj. 2017 nochmals rd. 288 Mio. € Zuweisungen des Bundes. Diese werden über den LFA neu geregelt. Eine investive Zweckbindung entfällt damit. Insgesamt gehen die Investitionszuweisungen mittelfristig um rd. ein Drittel zurück. Rückgang der Einnahmen aus investiven Zuweisungen um ein Drittel
- 14 Mit der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 ändert sich auch die Struktur der Einnahmen. Während Solidarpaktmittel und Entflechtungsmittel ab 2020 entfallen, erfolgt eine Kompensation über Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen.
- 15 Einnahmeverluste ergeben sich auch im neuen LFA durch die relative Bevölkerungsveränderung<sup>1</sup>. Zwar wurde in 2014 bis 2016 erstmalig ein geringer, absoluter Bevölkerungszuwachs aufgrund der höheren Geburtenraten und der Asylbewerber verzeichnet, dennoch sind die EW-Zahlen in 2017 schon wieder rückläufig.
- 16 Nach der 6. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung wird die sächsische Bevölkerung bis 2030 unter 4 Mio. EW sinken. Mit jedem EW weniger rechnet das SMF mit Mindereinnahmen von jährlich rd. 4.000 € bis 2019. Ab 2020 erhöht sich dieser Einnahmenverlust sogar auf 5.000 € pro EW (vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022, Pkt. 3.6). Sinkende sächsische Bevölkerung wirkt negativ auf Einnahmen aus dem LFA
- 17 Die Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022 enthält bereits die finanziellen Auswirkungen des neuen LFA ab dem Jahr 2020.
- 18 Der SRH hat sich in seinem Vorjahresbericht ausführlich mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen befasst (vgl. Jahresbericht 2017 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.2).
- 19 Im Zuge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurden Maßnahmen zur Änderung der Aufgabenzuständigkeit im Bundesstaat zwischen den Ländern und dem Bund vereinbart. Derzeit laufen noch die Abstimmungen zwischen Bund und Ländern und Anpassungen gesetzlicher Vorschriften (z. B. die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes).
- 20 Der Freistaat Sachsen ist im Ergebnis der Neuregelung stärker als bisher von der Umsatzsteuer und Bundesmitteln abhängig. Das SMF verweist unter Pkt. 4.1 der Mittelfristigen Finanzplanung 2018 bis 2022 auf einen Anstieg des konjunkturabhängigen Anteils der Einnahmen von 54 % im Jahr 2005 auf 84 % im Jahr 2022. Insofern wirken sich Rückgänge im Umsatzsteueraufkommen und eine rückläufige relative Bevölkerung ab 2020 stärker als bisher auf die Einnahmen aus. Sachsens Abhängigkeit von Umsatzsteuer und Bundesmitteln steigt
- 21 Auch Konjunkturinbrüche werden künftig spürbarer sein. Geringere Steuereinnahmen können wegen des verfassungsrechtlich gesicherten Verschuldungsverbots nicht zwangsläufig durch Nettokreditaufnahmen ausgeglichen werden. Derzeit bedürfte es Mindereinnahmen von 1,7 Mrd. € für eine Kreditaufnahme. Zum Ausgleich von rückläufigen Steuereinnahmen kommt einer angemessenen Rücklagenbildung als Vorsorgemaßnahme zunehmend mehr Bedeutung zu (vgl. Beitrag Nr. 4).

<sup>1</sup> Die Bevölkerung Sachsens wächst langsamer oder sinkt schneller als die Bevölkerung Gesamtdeutschlands. Quelle: ZDL Bevölkerung, Stand zum 30.06. des jeweiligen Jahres.

- 22 Seit 2010 entwickeln sich die Steuereinnahmen in Deutschland positiv. Ein Anstieg der Steuereinnahmen wird auch für die nächsten Jahre prognostiziert. Gleichzeitig steigen aber auch die Risiken für die Konjunktur weltweit. Ein weiteres Risiko für die Einnahmen ergibt sich aus dem demografischen Wandel (vgl. Jahresbericht 2017 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.1). Für Sachsen sollten daher mögliche Auswirkungen von Konjunkturerinbrüchen auf die Einnahmen in der Mittelfristigen Finanzplanung dargestellt werden. Rückgänge müssen auch den gebundenen Ausgaben (vgl. Pkt. 3.4) gegenüber gestellt werden, um mögliche Handlungsspielräume aufzuzeigen.
- 23 Der SRH fordert wiederholt, die Mittelfristige Finanzplanung als Instrument für den Landtag zur Berücksichtigung seiner finanz- und haushaltspolitischen Entscheidungen weiter auszubauen und um langfristige Einnahmen- und Ausgabeprognozen sowie Sensitivitätsrechnungen zu ergänzen. Die gute Einnahmeerwartung der nächsten Jahre muss genutzt werden, um den Haushalt langfristig mit ausreichend Flexibilität gestalten zu können.
- 24 Die weiterhin prognostizierten hohen Steuereinnahmen gehen einher mit planerisch wachsenden Ausgaben. Die Notwendigkeit einer strukturellen Anpassung des sächsischen Haushalts über den mittelfristigen Planungszeitraum hinaus wird kaum reflektiert. Der SRH sieht die Gefahr, dass langfristige Haushaltsrisiken und erforderliche Vorsorgemaßnahmen ausgeblendet werden (vgl. Pkt. 5).

Hohe Steuereinnahmen lassen  
Notwendigkeit struktureller  
Haushaltsanpassungen vermissen

## 2.2 Höhe der Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen

- 25 Die Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09) und steuerinduzierten Einnahmen (Einnahmen aus dem LFA, Allgemeine-BEZ sowie Kompensation aus der Lkw-Maut und Kfz-Steuerkompensation) stellen mit 76,3 % im Hj. 2017 (im Vorjahr 76,1 %) den größten Anteil an den Gesamteinnahmen dar.

### Soll-Ist-Vergleich Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen

in Mio. €	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Soll gemäß StHpl.	8.679,0	8.976,0	9.605,3	9.731,3	10.347,6	10.230,6	9.712,9	10.216,9	11.324,9	11.523,9	12.279,0	12.619,0	13.779,0
Ist gemäß HR und Kassen-Ist	8.481,7	9.554,0	10.571,6	10.875,5	10.248,9	9.975,5	10.553,4	11.427,2	11.788,9	12.140,1	12.786,0	13.493,2	14.245,5
Differenz Ist – Soll	-197,3	578,0	966,3	1.144,2	-98,7	-255,1	840,4	1.210,3	464,0	616,1	507,0	874,2	466,5

- 26 Mit rd. 14,2 Mrd. € Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen im Hj. 2017 wurde ein neuer Höchstwert erzielt. Das entspricht einer Steigerung um 5,6 % (752 Mio. €) gegenüber dem Vorjahr.
- 27 Im Hj. 2017 lagen die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen mit 466,5 Mio. € über den im StHpl. veranschlagten Einnahmen. Damit übertrafen die Einnahmen das 7. Jahr in Folge die Planungen.

Weiterhin gesamtstaatlich steigende  
Steuereinnahmen prognostiziert

- 28 Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ hat in seiner Sitzung vom Mai 2018 für Bund, Länder und Gemeinden erneut gesamtstaatlich steigende Steuereinnahmen bis 2022 prognostiziert. Der Arbeitskreis rechnet gegenüber der Prognose vom November 2017 mit zusätzlichen Steuereinnahmen im Hj. 2018 von 7,8 Mrd. €. Für die Länder bedeutet das Mehreinnahmen von 3,5 Mrd. €. Auf die Gemeinden entfallen Mehreinnahmen i. H. v. 0,6 Mrd. €.

29 Die Mehreinnahmen spiegeln die weiterhin robuste wirtschaftliche Entwicklung wider. Entsprechend den guten Rahmenbedingungen setzt sich das Wirtschaftswachstum fort. Die Beschäftigung ist auf Rekordniveau und die Löhne und Gehälter steigen weiter.

30 Der Freistaat Sachsen erhält auf der Grundlage des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 20.10.2015 zur Entlastung für Asylausgaben vom Bund einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer. Mit dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 01.12.2016 erhält der Freistaat Sachsen weitere zusätzliche Anteile an der Umsatzsteuer. Darunter fällt u. a. die Integrationspauschale von 99 Mio. € für die Jahre 2016 bis 2018 und die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Verfahren im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (als Abschlagszahlung und Spitzabrechnung).

Freistaat Sachsen erhält zusätzliche Anteile an der Umsatzsteuer

31 Der Anteil dieser Entlastung ist in den Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen enthalten und stellt sich wie folgt dar:

Entlastung Bund für Asylausgaben als Anteil an der Umsatzsteuer in Mio. €

2015	2016	2017	2018	2019	2020
99,9	390,5	173,9	170,9	127,0	127,0

Quelle: SMF.

32 Das SMF passt auf Basis der regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzung die Einnahmeerwartungen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen für den Freistaat Sachsen an, indem Korrekturbeträge aus Steuerrechtsänderungsrisiken, Demografie, Konjunkturabschlägen, Zensusauswirkungen und Überschwappeffekten aus dem LFA abgezogen oder aufgeschlagen werden. Die Korrekturab- und -aufschläge werden auch für die Ermittlung der Normallage herangezogen (vgl. Beitrag Nr. 4, Pkt. 2).

33 **Insbesondere die zunehmende Abhängigkeit des sächsischen Haushalts von den Steuereinnahmen und damit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung macht eine vorsichtige Bewertung der Steuerschätzung erforderlich.**

Zunehmende Abhängigkeit des sächsischen Haushalts von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

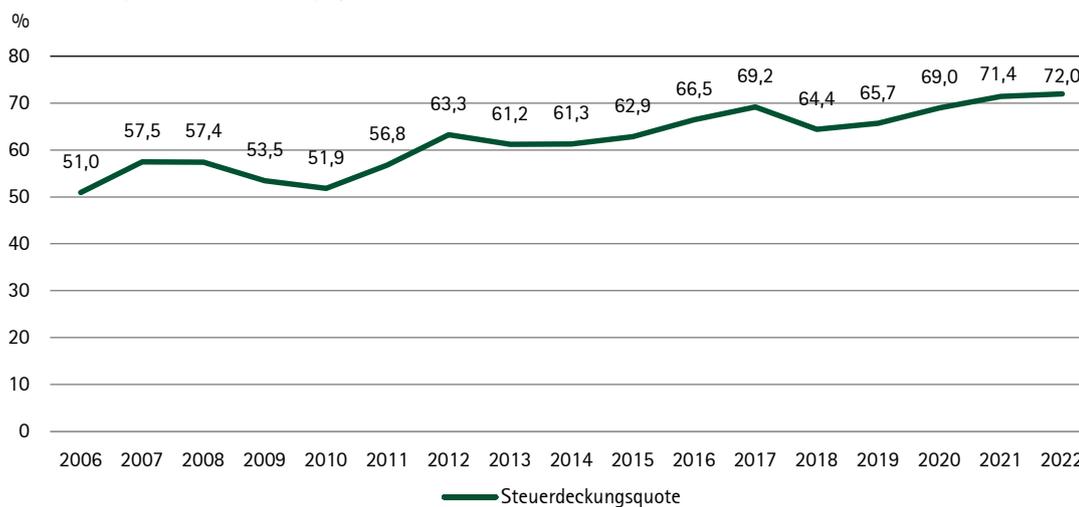
34 Für das Hj. 2018 rechnet das SMF im Ergebnis der Mai-Steuerschätzung 2018 mit Steuermehreinnahmen i. H. v. 453 Mio. € gegenüber dem Haushaltsansatz. Für die Hj. 2019 und 2020 werden gegenüber der November-Steuerschätzung 2017 Mehreinnahmen i. H. v. 482 Mio. € und 434 Mio. € erwartet.

35 Für die sächsischen Gemeinden verbleiben die Steuereinnahmen auf dem Niveau der Novemberschätzung. Über das SächsFAG werden die Gemeinden von den steigenden Steuereinnahmen des Freistaates profitieren.

36 Die prognostizierten höheren Steuereinnahmen wirken sich auch erhöhend auf die Steuerdeckungsquote aus. Sie stellt den Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Ausgaben<sup>2</sup> dar.

<sup>2</sup> Bereinigte Ausgaben zusätzlich um haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98) bereinigt.

## Entwicklung der Steuerdeckungsquote



Quellen: 2006 bis 2016 HR, 2017 Kassen-Ist, 2018 StHpl., 2019 und 2020 Entwurf StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

Steuerdeckungsquote tendenziell steigend 37 Im Hj. 2017 ist die Steuerdeckungsquote um 2,7 Prozentpunkte auf 69,2 % gestiegen. Das SMF rechnet mittelfristig mit einem Anstieg der Steuerdeckungsquote auf 72 %.

Abstand zu westdeutschen Flächenländern unverändert groß 38 Im Vergleich zu den FLW, deren Steuerdeckungsquote im Hj. 2016 durchschnittlich bei 79,5 % lag, erreichten die FLO im Durchschnitt nur 64,8 % (Sachsen: 66,5 %). Der Abstand zu den FLW bleibt damit unverändert groß. Die geringere Steuerdeckungsquote ist nicht nur Ausdruck einer geringeren Wirtschaftskraft, sondern auch der größeren Abhängigkeit von Drittmitteln bei der Finanzierung der Ausgaben.

### 2.3 Steuereinnahmen im Einzelnen

39 Die Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen fließen in Kap. 1501 ein. Bestandteil dieser Einnahmen sind der jeweilige Landesanteil am örtlichen Aufkommen der Gemeinschaftsteuern einschließlich der Zerlegungsanteile und die Landessteuern.

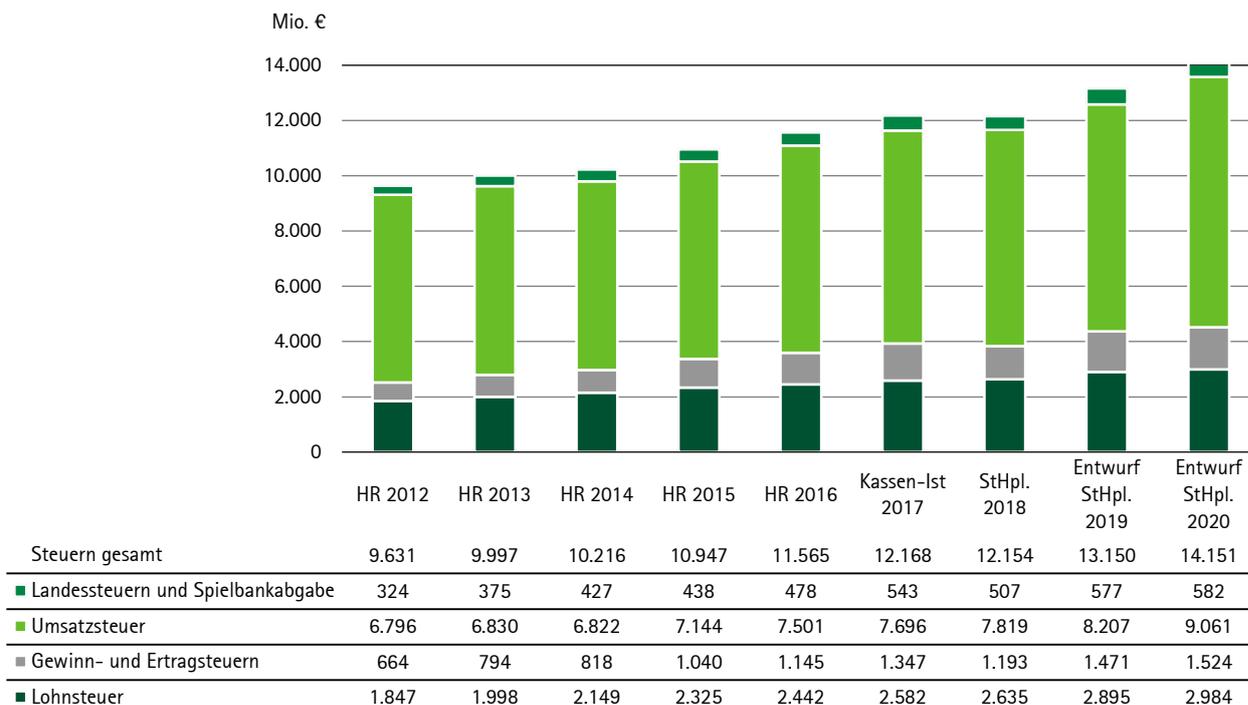
40 Steuern, deren Aufkommen dem Bund, den Ländern und teilweise auch den Gemeinden zusteht, sind Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) sowie die Gewerbesteuerumlage.

41 Landessteuern umfassen die ausschließlich den Ländern zustehenden Steuern. Hierzu zählen die Erbschaftsteuer, die Grunderwerbsteuer, die Biersteuer, die Lotteriesteuer und weitere Landessteuern mit geringerem Aufkommen. Die ebenfalls in Kap. 1501 veranschlagte Spielbankabgabe steht ebenso den Ländern zu. Einen Anteil der vom Freistaat Sachsen vereinnahmten Spielbankabgabe erhalten die Gemeinden, in denen die Spielbank betrieben wird.

42 Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind die Steuerarten in Gruppen zusammengefasst dargestellt. In der Gruppe „Gewinn- und Ertragsteuern“ sind die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Abgeltungssteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuerumlage zusammengefasst. Die Landessteuern und die Spielbankabgabe sind als Summe dargestellt.

43 Aufgrund dieser Maßgaben stellt sich die Entwicklung der veranschlagten und tatsächlich erzielten Steuereinnahmen und der Spielbankabgabe für die Hj. 2012 bis 2020 im Einzelnen wie folgt dar:

## Entwicklung der Steuereinnahmen



44 Die Umsatzsteuer stellt durchgängig die einnahmestärkste Steuerart dar. Im Hj. 2017 betrug ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen 63 %. Im Betrachtungszeitraum 2012 bis 2020 steigt die Umsatzsteuer um 33,3 % (rd. 2,3 Mrd. €). Die Lohnsteuer steigt um rd. 1,1 Mrd. €, was einer Steigerung von rd. 61,6 % entspricht. Im gleichen Zeitraum steigen die Gewinn- und Ertragsteuern um rd. 0,86 Mrd. € und haben sich damit mehr als verdoppelt.

Umsatzsteuer und Lohnsteuer besonders stark gestiegen

### 2.4 Solidarpaktmittel und Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“

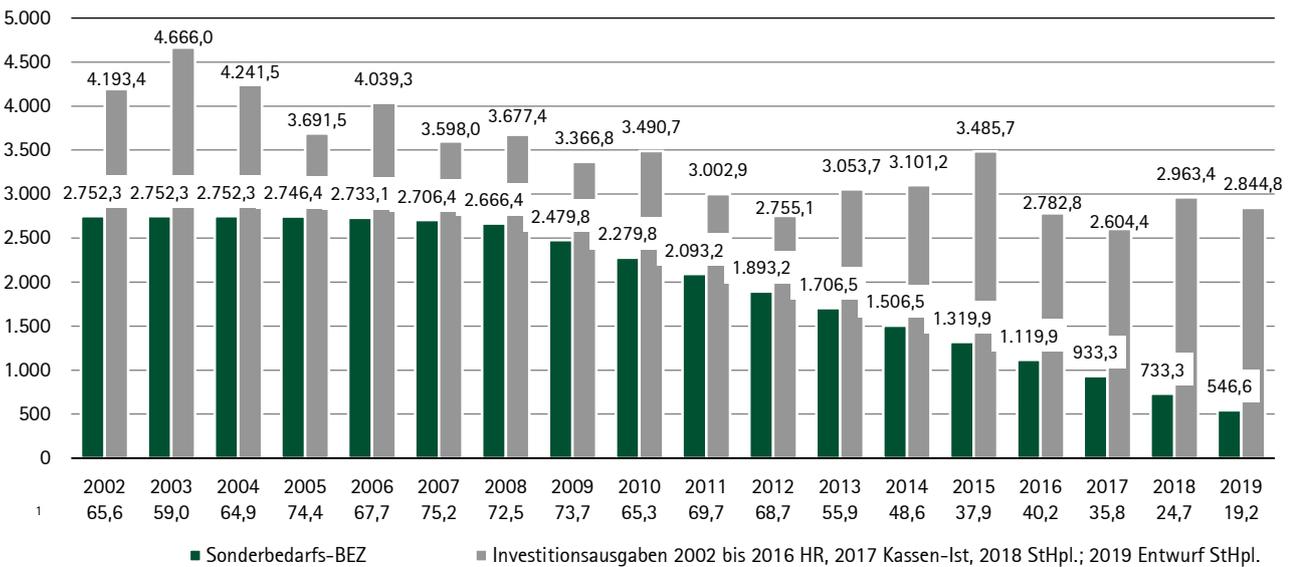
45 Die neuen Länder und Berlin erhalten zusätzlich nach dem Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG – Solidarpakt II) Sonderbedarfs-BEZ zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (§ 11 Abs. 3 FAG). Diese Mittel sind genau auf die Länder verteilt, degressiv gestaffelt und laufen 2019 aus. Sie werden als Korb I bezeichnet.

46 Weitere Solidarpaktmittel weist der Bund den neuen Ländern und Berlin aus dem Korb II mit einem Gesamtvolumen von 51 Mrd. € zu. Diese Mittel sind ebenfalls bis 2019 degressiv gestaffelt. Die Verteilung erfolgt in Abhängigkeit von der Aufstellung des Bundeshaushalts. Im Gegensatz zu den feststehenden Korb-I-Mitteln gibt es hier keine Planungssicherheit über die jährliche Höhe der Mittel.

47 Der Rückgang der Solidarpaktmittel „Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten“ für den Freistaat von 2002 bis 2019 ist nachfolgend dargestellt. Sie wurden den Investitionsausgaben gegenübergestellt.

## Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten im Verhältnis zu den Investitionsausgaben

Mio. €



<sup>1</sup> Anteil der Sonderbedarfs-BEZ an den Investitionsausgaben in %

48 Die Grafik zeigt deutlich, dass die Investitionen des Freistaates bis zum Jahr 2013 zum überwiegenden Teil durch die Sonderbedarfs-BEZ finanziert wurden. Im Hj. 2014 sank der Anteil der mit Sonderbedarfs-BEZ finanzierten Investitionen unter die 50 Prozentmarke auf 48,6 %. Der Freistaat Sachsen muss den Anteil an eigenfinanzierten Investitionen weiter erhöhen, wenn er die Investitionsausgaben auf hohem Niveau halten will. Der Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ um jährlich rd. 200 Mio. €, die Reduzierung der Korb-II-Mittel und die Rückführung der EU-Fördermittel müssten dauerhaft in gleichem Maße durch Steuermehreinnahmen oder Einsparungen an anderer Stelle ausgeglichen werden, um das Investitionsniveau zu halten.

Struktureller Aufholprozess muss bis 2020 abgeschlossen sein

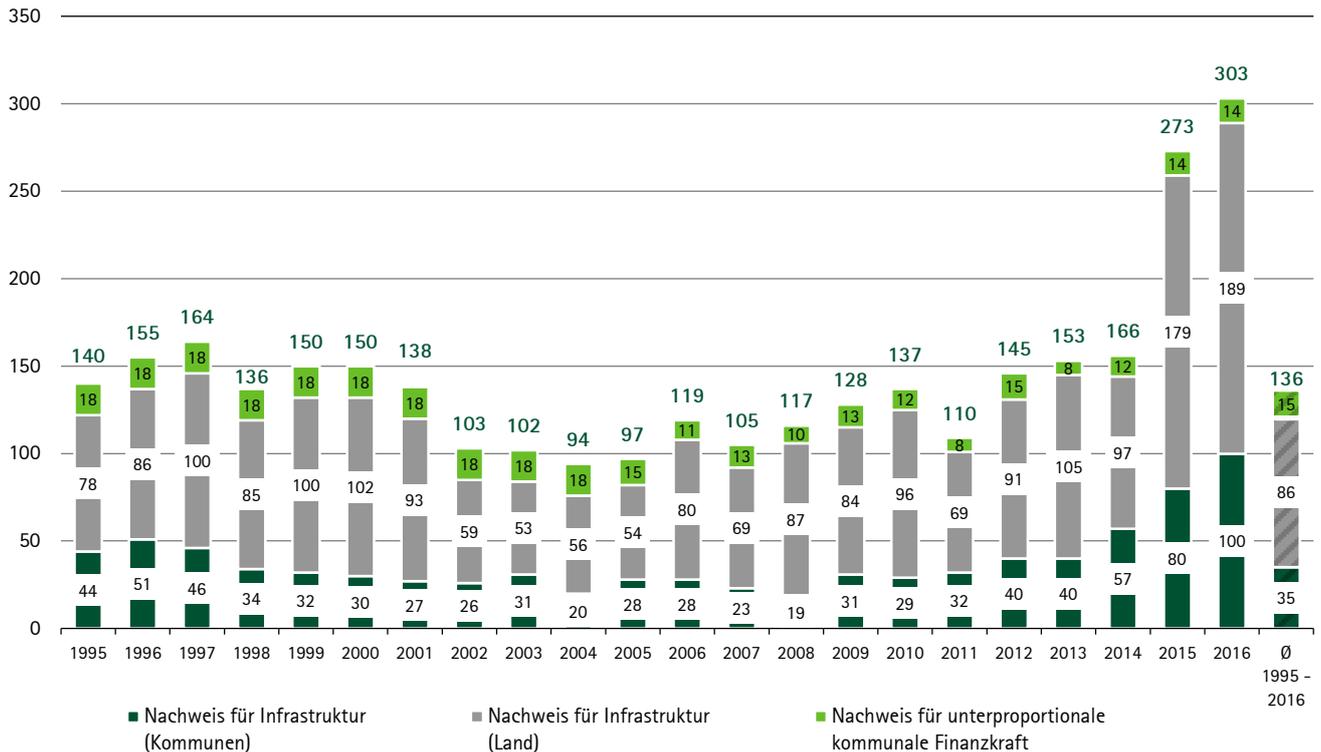
49 Im Jahr 2018 betragen die Solidarpaktmittel nur noch rd. 733,3 Mio. €. Letztmalig werden 2019 rd. 547 Mio. € gezahlt. Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erfolgt eine Kompensation der Solidarpaktmittel in dieser Höhe, jedoch entfällt eine entsprechende Zweckbindung. Somit muss der Freistaat bis 2020 den strukturellen Aufholprozess abgeschlossen haben oder die entsprechenden Investitionen müssen eigenfinanziert werden.

50 Die neuen Länder und Berlin berichten gem. § 11 Abs. 3 FAG dem Stabilitätsrat jährlich im Rahmen von Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ über ihre jeweiligen Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke und die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten.

51 Für den Freistaat ergibt sich folgende Entwicklung bei der Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ:

## Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ in Sachsen

in %



Quelle: Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für die Jahre 2002, 2009 und 2016. Differenzen sind rundungsbedingt.

52 Für das Hj. 2016 ergibt sich für den Freistaat Sachsen nach dem einheitlichen Berechnungsschema für die Infrastrukturinvestitionen (Land und Kommunen) und die Beträge zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft rechnerisch eine Verwendungsquote von insgesamt 303 % (im Vorjahr 273 %). Der Freistaat hat somit auch für das Hj. 2016 eine vollständig sachgerechte Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ nachgewiesen. Der erneut starke Anstieg der Nachweisquote gegenüber dem Vorjahr beruht auch auf finanzstatistischen Effekten.<sup>3</sup>

Verwendungsquote auf rechnerisch 303 % gestiegen

53 Für den sog. Korb II haben die Länder die ZDL beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Bund eine Regionalisierung der Mittel vorzunehmen. Angaben zur Mittelverteilung wurden in den Fortschrittsbericht aufgenommen. Danach entfallen im Zeitraum 2005 bis 2015 insgesamt rd. 14,1 Mrd. € auf den Freistaat. Die Maßnahmen verteilen sich wie folgt auf die vereinbarten Politikfelder:

### Korb-II-Mittelverwendung nach Politikfeldern

Politikfeld	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2005 - 2015
	in Mio. €						
Wirtschaft	318	318	365	264	253	160	3.618
Verkehr	202	94	153	161	101	51	1.604
EU-Strukturfonds	544	489	490	492	0	0	4.871
Wohnungs- und Städtebau	140	130	135	119	86	87	1.702
Innovation, FuE, Bildung	209	241	232	232	261	291	2.225
Beseitigung ökologischer Altlasten, Standortsanierung	6	12	8	12	9	9	93
Sport	1	1	2	0	1	0	18
Korb II gesamt	1.421	1.284	1.386	1.280	709	598	14.131

Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2016, S. 33. Differenzen sind rundungsbedingt.

<sup>3</sup> Vgl. Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2016, S. 14 bis 16 und 18.

54 Für das Hj. 2016 standen den ostdeutschen Ländern rd. 2 Mrd. € aus dem Korb II zur Verfügung, im Zeitraum von 2005 bis 2016 insgesamt rd. 51 Mrd. €.⁴ Damit sind bereits rd. 99 % der Leistungen aus dem Korb II erbracht.

### 3 Entwicklung der Ausgaben

Bereinigte Ausgaben tendenziell steigend

55 Die Entwicklung der bereinigten Ausgaben⁵ folgte in der Vergangenheit keinem konstanten Trend. Schwankungen im Bereich von 1 Mrd. € waren nicht ungewöhnlich. Für den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung weisen sie eine steigende Tendenz aus.

56 Nachfolgend sind die bereinigten Einnahmen⁶ und Ausgaben gegenübergestellt.

#### Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben

in Mio. €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
bereinigte Einnahmen	16.401,4	17.336,3	17.319,6	17.233,2	17.244,5	18.252,7	18.032,0	19.231,9	19.845,3	20.472,6	21.002,8
bereinigte Ausgaben	15.085,7	16.010,1	16.583,9	17.334,1	17.333,2	17.541,4	18.804,4	19.966,7	20.470,4	20.500,5	21.010,1
Differenz	1.315,7	1.326,2	735,7	-100,9	-88,7	711,3	-772,4	-734,8	-625,1	-27,9	-7,3

Quellen: Eigene Berechnungen aus der HR 2012 bis 2016, Kassen-Ist 2017, 2018 StHpl., 2019 und 2020 Entwurf StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

Ausgaben folgen nicht mehr den Einnahmen

57 Die Gegenüberstellung verdeutlicht, dass die bereinigten Ausgaben ab 2015 nicht mehr den bereinigten Einnahmen folgen. Ausnahme bildet das Hj. 2017. Steuermehreinnahmen ermöglichten die Deckung der Ausgaben. Für den Doppelhaushalt 2019/2020 zeigen bereits die Entwürfe, dass die Ausgabewünsche der Ressorts nicht von den zu erwartenden Einnahmen gedeckt werden können. Diese liegen für das Hj. 2019 mit 734,8 Mio. € und für das Hj. 2020 mit 625,1 Mio. € weit über dem Ausgaberaumen. Der Haushaltsausgleich soll über Entnahmen aus Rücklagen erfolgen.

Rücklagenentnahmen ermöglichen Haushaltsausgleich der Haushaltspläne

58 Ein weiteres Indiz für ein Haushaltsstrukturproblem sieht der SRH auch darin, dass der Gesetzgeber seit dem Hj. 2015 die Haushaltspläne nur durch Rücklagenentnahmen ausgeglichen verabschieden konnte.

59 Der sächsische Haushalt steht ausgabenseitig vor erheblichen Herausforderungen aufgrund von beträchtlichen Ausgabensteigerungen. Die Ursachen des Ausgabenanstiegs sind vielfältig und reichen von gestiegenen Asylausgaben über steigende Ausgaben im Bereich der Schulen in freier Trägerschaft, in der Förderung der Kinderbetreuung und der Zahlungen nach AAÜG bis zu steigenden Personalausgaben.

60 Allein für das sog. Lehrerpaket mit dem Kernpunkt der vorgesehenen Lehrerverbeamtung rechnet der Freistaat Sachsen mit zusätzlichen Personalausgaben von 1,7 Mrd. € in den nächsten 5 Jahren. Hinzu kommen zusätzliche Stellen im Bildungs-, Polizei- und Justizbereich. Steigende Personalausgaben ergeben sich ebenso durch Tarifanpassungen.

⁴ Quelle: Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen - Berichtsjahr 2016, S. 19.

⁵ Bereinigte Ausgaben zusätzlich um haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98) und flutbedingte Ausgaben (Funktionskennziffer 861) bereinigt.

⁶ Bereinigte Einnahmen zusätzlich um haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 38) und flutbedingte Einnahmen (Funktionskennziffer 861) bereinigt.

61 Der SRH sieht die Gefahr, dass steigende Steuereinnahmen durch steigende Personalausgaben und steigende gesetzliche Leistungen mehr als aufgezehrt werden. Aufgrund des hohen Rechtsbindungsgrades (vgl. Pkt. 3.4) könnte zukünftigen Haushalten die nötige Flexibilität bei der Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen fehlen. Die Folgen wären die weitere Rückführung von Investitionen und die Reduzierung von Landesleistungen.

Steigende Personalausgaben und gesetzliche Leistungen zehren steigende Steuereinnahmen auf

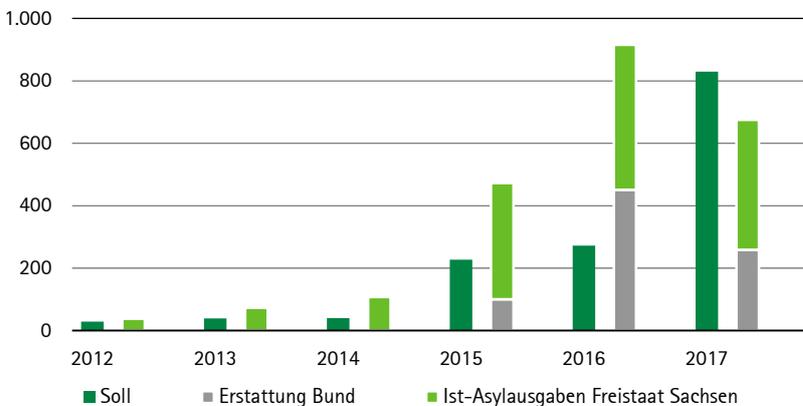
62 Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die Durchgriffsmöglichkeiten für Konsolidierungsmaßnahmen in den Nebenhaushalten stark eingeschränkt sind. Dies betrifft z. B. den Hochschulbereich mit seiner Hochschulfinanzierungsvereinbarung bis 2024.

63 Als zusätzliche Dauerbelastung müssen auch die Ausgaben für Asyl und Integration langfristig von den Einnahmen gedeckt werden. Die Ausgaben hierfür umfassten im Hj. 2015 472,5 Mio. €, im Hj. 2016 915,5 Mio. € und im Hj. 2017 674,5 Mio. €. Für die Ausgaben für Asyl und Integration ergibt sich für die Hj. 2016 und 2017 eine Deckung durch Einnahmen vom Bund von 49 und 38 %. Darin enthalten sind eine Kostenbeteiligung des Bundes für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern sowie unbegleiteten Minderjährigen als auch an den Integrationskosten der Länder. Die Zahlung erfolgt über eine Erhöhung der Umsatzsteueranteile der Länder. Darüber hinaus sind die im Zusammenhang mit dem Thema Asyl vom Bund zusätzlich gezahlten Entflechtungsmittel II für den sozialen Wohnungsbau in diese Betrachtung mit einbezogen. Über die Hälfte der Ausgaben muss der Freistaat Sachsen damit aus eigenen Mitteln decken. Die zukünftigen Auswirkungen der Integration auf die Haushalte sind derzeit noch nicht absehbar.

Ausgaben für Integration sind zusätzliche Dauerbelastungen für den Haushalt

#### Asylausgaben

Mio. €



Quellen: SMF und eigene Berechnungen.

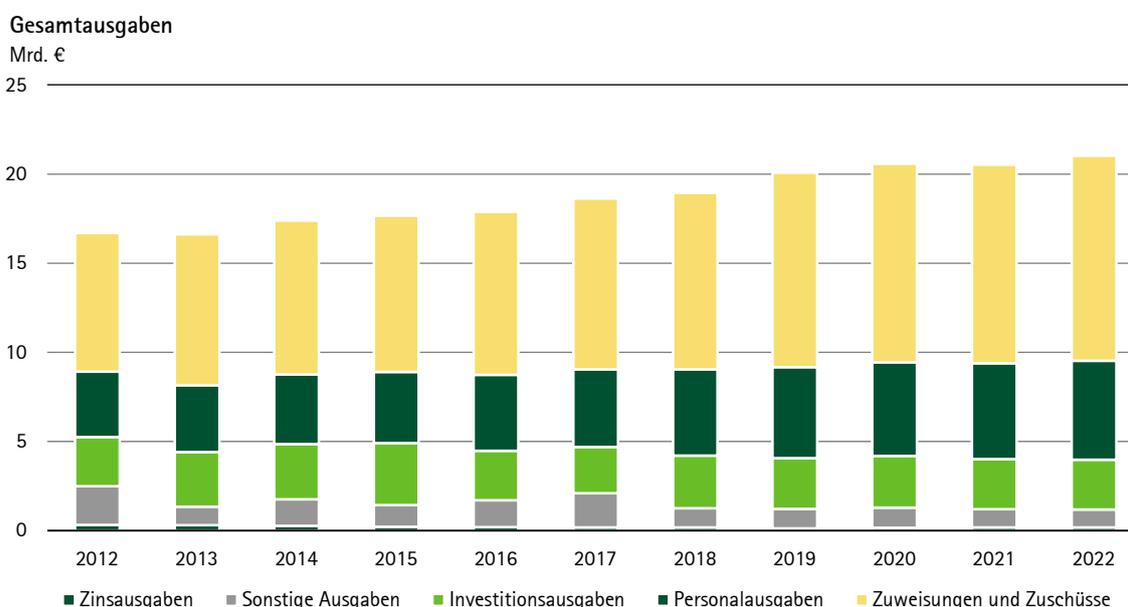
64 Angesichts der Entwicklung auf der Ausgabenseite sieht der SRH die mögliche Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen sowohl langfristig als auch kurzfristig kritisch. Die Mai-Steuerschätzung prognostiziert weiterhin steigende Steuereinnahmen für den Freistaat Sachsen bis 2021. Ob diese ausreichen, den künftigen Ausgabendruck aufzufangen, ist jedoch fraglich. Die grundsätzlich dynamisch wachsenden Ausgaben für Personal, Versorgung und gesetzliche Leistungen (vgl. Pkt. 3.4) verursachen dauerhafte Mehrausgaben, die bei konjunktureller Abkühlung nicht mehr durch Einnahmesteigerungen aufgefangen werden können.

65 Der SRH sieht die langfristige Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts aufgrund des Ausgabenanstiegs in Gefahr.

Ausgabenanstieg und -dynamik gefährden langfristige Tragfähigkeit des Haushalts

### 3.1 Ausgabenstruktur

- 66 Im Hj. 2017 stellten die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse der HGr. 6 i. H. v. 9,58 Mrd. € mit 51,4 % den größten Ausgabenblock des Freistaates dar. Den Zuweisungen werden u. a. Ausgaben im Rahmen des SächsFAG, EU-Fördermittel und sonstige Bundes- und Landesförderungen zugerechnet. Sie enthalten außerdem die Zuschüsse zum laufenden Betrieb der Staatsbetriebe, der Hochschulen und ähnlicher Einrichtungen (vgl. Beitrag Nr. 3) und den Mehrbelastungsausgleich an die Kommunen im Zuge der Verwaltungs- und Funktionalreform, die Zahlungen gemäß AAÜG und die Zuführungen an den Generationenfonds.
- 67 Zweitgrößter Ausgabenblock sind die Personalausgaben i. H. v. 4,36 Mrd. € mit 23,4 % (vgl. Pkt. 4) gefolgt von den Investitionsausgaben i. H. v. 2,60 Mrd. € mit 14 % der Ausgaben. Zu den sonstigen Ausgaben mit 10,3 % Anteil an den Ausgaben des Freistaates gehören neben den sächlichen Verwaltungsausgaben der HGr. 5 i. H. v. 875 Mio. € mit 4,7 % (ohne Zinsausgaben) auch die „Besonderen Finanzierungsausgaben“ der HGr. 9 i. H. v. 1,04 Mrd. € mit 5,6 %, z. B. Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen sowie haushaltstechnische Verrechnungen. Den kleinsten Ausgabenblock stellen die Zinsausgaben i. H. v. 174 Mio. € mit 0,9 % an den Ausgaben dar.



Quellen: 2012 bis 2016 HR, 2017 Kassen-Ist, 2018 StHpl., 2019 und 2020 Entwurf StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

Zuweisungen an Kommunen und im Bildungsbereich stark steigend

- 68 Die Zuweisungen und Zuschüsse sind die sich am dynamischsten entwickelnde Ausgabengruppe. Im Betrachtungszeitraum stiegen diese um 3,7 Mrd. €. Das entspricht einer Erhöhung um rd. 48 %. Der überwiegende Teil der Steigerung entfällt dabei auf die Zuweisungen an Kommunen (vgl. Pkt. 3.2). Außerdem nahmen die Landeszuschüsse wegen der Anhebung des Personalschlüssels in frühkindlichen Bildungseinrichtungen und der Förderung der Schulen in freier Trägerschaft zu. Des Weiteren steigen auch die Zahlungen nach dem AAÜG (vgl. Pkt. 3.4) und die Zuführungen an den Generationenfonds. Im Bereich der Hochschulen und der Staatsbetriebe sind ebenfalls Ausgabensteigerungen zu verzeichnen (vgl. Beitrag Nr. 3).

Personalausgaben von 2012 bis 2022 um rd. 1,86 Mrd. € steigend

- 69 Die Ausgaben für Personal (HGr. 4) nehmen im Betrachtungszeitraum um rd. 1,86 Mrd. € und damit um rd. 50,5 % zu. Eine leicht sinkende Tendenz weisen nur die Zinsausgaben und die Investitionsausgaben aus. Die sonstigen Ausgaben unterliegen starken Schwankungen bedingt durch die besonderen Finanzierungsausgaben (HGr. 9). Deren Höhe richtet sich

nach der finanziellen Lage des Freistaates Sachsen. Die entstehenden Mehreinnahmen und Minderausgaben bestimmen, ob Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen erfolgen können (vgl. Jahresbericht 2017 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 3.1, Tz. 92 bis 94).

### 3.2 Zuweisungen an den kommunalen Bereich

70 Die Zuweisungen des Freistaates Sachsen an den kommunalen Bereich stellen sich wie folgt dar:

Zuweisungen an den kommunalen Bereich	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
laufende Zuweisungen	3.982,5	4.387,7	4.695,2	4.718,9	5.010,6	5.148,6	5.333,6	5.895,5	6.093,4	6.170,3	6.292,9
Investitionszuweisungen	929,6	999,0	1.032,4	944,7	826,2	829,8	1.023,2	891,3	1.002,9	1.005,9	976,6
Zuweisungen insgesamt <sup>1</sup>	4.912,1	5.386,7	5.727,7	5.663,6	5.836,7	5.978,4	6.356,8	6.786,7	7.096,3	7.176,2	7.269,5
darunter:											
Zuweisungen im Rahmen des FAG	2.410,1	2.862,7	3.172,6	3.082,9	2.915,5	3.186,5	3.312,4	3.408,5	3.685,6		
<i>Anteil der Zuweisungen insgesamt an den bereinigten Ausgaben in %</i>	32,3	33,0	34,4	32,5	33,6	34,0	35,3	33,9	34,6	35,0	34,6

<sup>1</sup> Gesamtsummen ohne HGr. 5 und HGr. 9 sowie ohne Zuführungen an das Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“. Durch Rundungen können die Summen der Einzelbeträge von den angegebenen Summen geringfügig abweichen.

Quellen: 2012 bis 2016 HR, 2017 Kassen-Ist, 2018 StHpl., 2019 und 2020 Entwurf StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

71 Bedingt durch den gesetzlich verankerten Gleichmäßigkeitssatz erhöhen sich die Zuweisungen im Rahmen des SächsFAG in Abhängigkeit von den steigenden Steuereinnahmen.<sup>7</sup> Im Betrachtungszeitraum sind die Zuweisungen insgesamt steigend. Ab 2020 steigen infolge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen die Zuweisungen aus dem SächsFAG deutlich an.

72 Die investiven Zuweisungen an Kommunen fallen mit 826,2 Mio. € in 2016 und 829,8 Mio. € in 2017 in der aufgeführten Zeitreihe bisher am niedrigsten aus. Mittelfristig rechnet das SMF wieder mit einem Anstieg auf 976,6 Mio. € im Jahr 2022.

73 Die bis 2017 überwiegend rückläufigen Investitionszuweisungen spiegeln die auslaufenden Solidarpaktmittel wider.

74 Sowohl vom Bund als auch vom Freistaat Sachsen erhalten die Kommunen weitere finanzielle Unterstützung insbesondere für Investitionen. Mit dem vom Bund am 14.08.2017 geänderten Kommunalinvestitionsförderungsgesetz werden den Ländern insgesamt 3,5 Mrd. € zur Verbesserung der Schulinfrastruktur allgemein- und berufsbildender Schulen und zur Förderung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Gemeinden zur Verfügung gestellt. Davon entfallen rd. 177,9 Mio. € auf den Freistaat Sachsen.

75 Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Änderungen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (Kommunalinvestitionsförderungsumsetzungsgesetz – KomInvFördUmG) vom 11.05.2018 stellt der Freistaat Sachsen zusätzlich zu den Bundesmitteln rd. 17,8 Mio. € zur Verfügung. Weitere 5 Mio. € gibt der Freistaat zur Abdeckung der Fördervollzugskosten dazu. Die Ausreichung der Mittel erfolgt über das Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“. Die Zuführung der Mittel des Freistaates Sachsen erfolgt rückwirkend für das Hj. 2017.

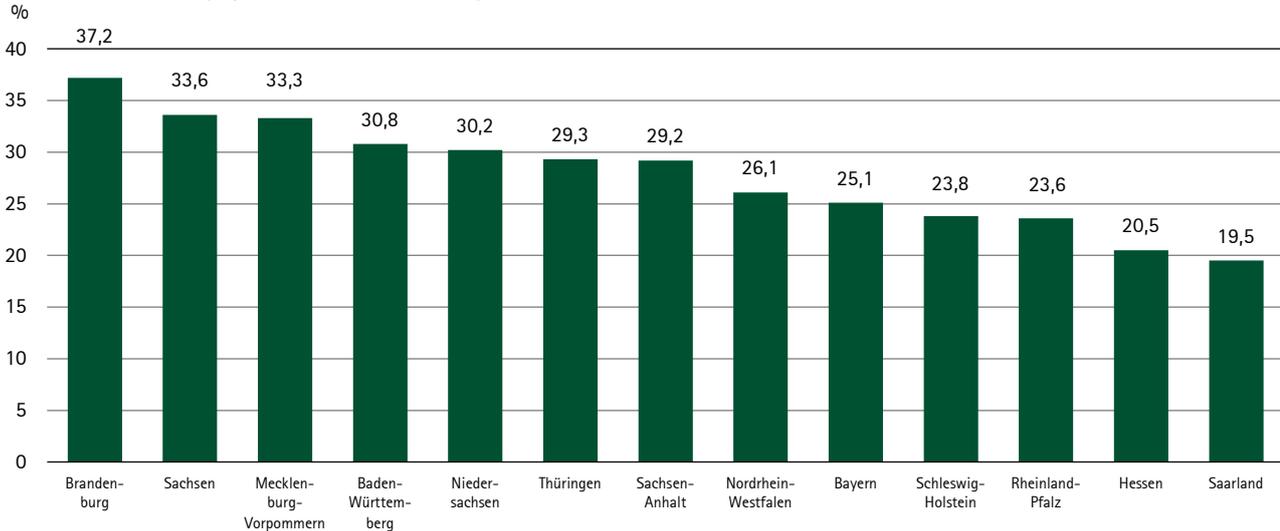
<sup>7</sup> Höhe der Zuweisungen abhängig von der relativen Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes und der Kommunen.

76 Der Freistaat Sachsen stellt weitere insgesamt rd. 90 Mio. € mit dem Gesetz über die Gewährung pauschaler Zuweisungen zur Stärkung des ländlichen Raumes vom 29.06.2018 den kreisangehörigen Gemeinden in den Jahren 2018 bis 2020 zur Stärkung der Finanzkraft (maximal 70.000 € pro Gemeinde und Jahr) zur freien Verfügung.

Sachsen mit zweithöchster Kommunalzuweisungsquote im Ländervergleich

77 Im Vergleich mit den anderen Flächenländern weist der Freistaat Sachsen die zweithöchste Kommunalzuweisungsquote (Anteil der Kommunalzuweisungen an den bereinigten Ausgaben) aus.

Kommunalzuweisungsquote 2016 im Ländervergleich



■ Kommunalzuweisungsquote in 2016 im Ländervergleich

Quelle: SFK-3-Statistik.

78 Der Freistaat Sachsen bewegt sich auch bei den Kommunalzuweisungen pro EW mit 1.431,13 €/EW nach Brandenburg (1.639 €/EW) und Mecklenburg-Vorpommern (1.602 €/EW) im Spitzenfeld.

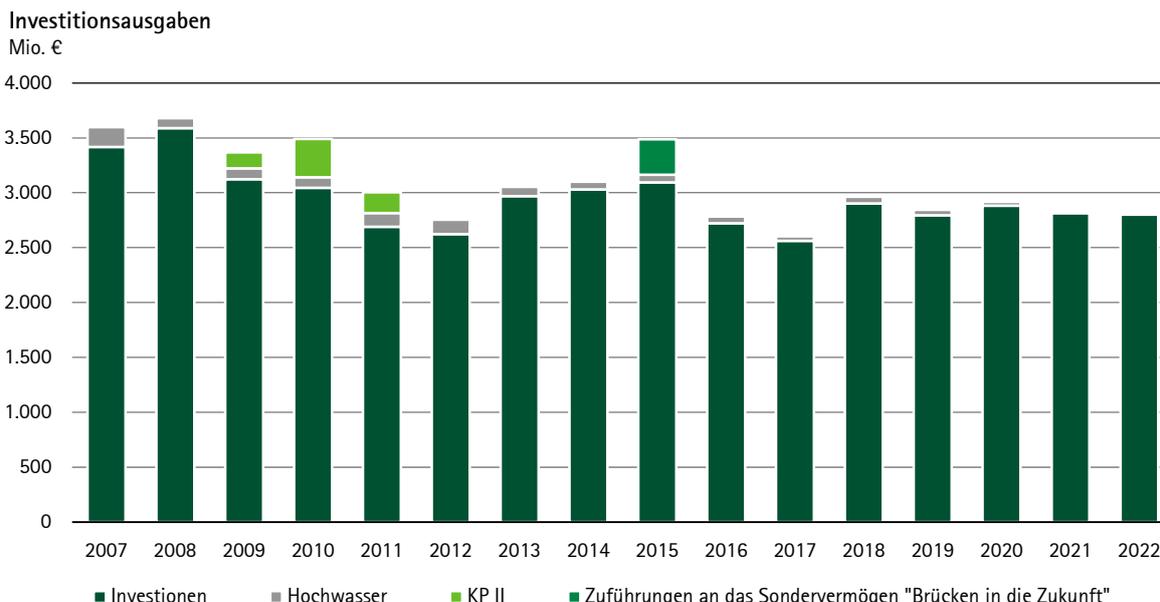
79 Die FLO schneiden im Ländervergleich bedingt durch die Weitergabe von Solidarpaktmitteln und EU-Fördermitteln im Durchschnitt mit einer höheren Kommunalzuweisungsquote ab (32,7 %) als die FLW (26,1 %). Die Entwicklung der Kommunalzuweisungsquote ab 2020 nach dem Wegfall der Solidarpaktmittel und bei rückläufigen EU-Fördermitteln bleibt abzuwarten.

80 Im Ländervergleich erhalten die sächsischen Kommunen vom Freistaat eine sehr gute finanzielle Ausstattung. Ein gutes Drittel der Ausgaben des Landes fließt an die Kommunen. Daneben sind für staatliches Personal bereits 38 % der Ausgaben gebunden (personalinduzierte Ausgaben vgl. Pkt. 4.1). Somit verbleibt weniger als ein Drittel (28,4 %) der Ausgaben für die Erfüllung sonstiger bundes- und landesgesetzlicher Leistungen, Förderprogramme, landeseigener Investitionen und der eigenen sonstigen Verwaltungsausgaben. Für die Aufstellung des Doppelhaushalts gab es bereits Kürzungsvorgaben für die sonstigen Ausgaben – „Budget“ von 3 und 5 % (vgl. Pkt. 3.4).

### 3.3 Investitionsausgaben

81 Zu den Investitionsausgaben zählen die Bauausgaben (HGr. 7), eigene Sachinvestitionen des Freistaates (OGr. 81 und 82) und die Investitionsfördermaßnahmen (OGr. 83 bis 89).

82 Die Entwicklung der Investitionsausgaben des Freistaates Sachsen stellt sich wie folgt dar:



Quellen: 2007 bis 2016 HR, 2017 Kassen-Ist, 2018 StHpl., 2019 und 2020 Entwürfe StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

83 In den Jahren 2009 bis 2011 sind die aus KP-II-Mitteln finanzierten Investitionen ausgewiesen. Seit 2002 wird ein Teil der Investitionen aus Fluthilfemitteln finanziert.

84 Nachdem die Wirtschafts- und Finanzkrise in den Hj. 2011 und 2012 für den starken Rückgang der Investitionen ursächlich war, sind im Hj. 2015 die Investitionen stark gestiegen. Die Steuermehreinnahmen ermöglichten zusätzliche Ausgaben in Form der Zuführungen an das Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“ i. H. v. 322 und 145 Mio. € (Gesetz zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft vom 16.12.2015). Weitere 70 Mio. € wurden dem Sondervermögen „Garantiefonds“ zusätzlich zugeführt.

Steuermehreinnahmen ermöglichten 2015 zusätzliche Investitionsausgaben

85 In den Hj. 2016 und 2017 blieben die Investitionsausgaben trotz hoher Steuermehreinnahmen unter den Haushaltsansätzen.

Investitionen bleiben unter den Haushaltsansätzen

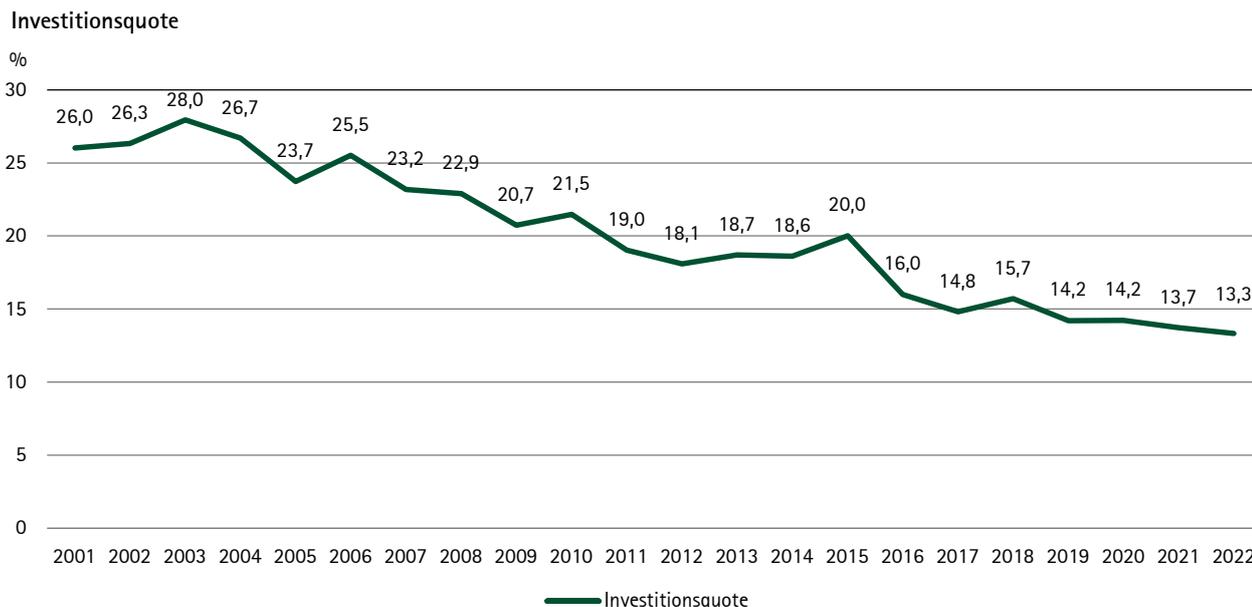
in Mio. €	2016	2017
Soll gemäß StHpl.	2.917,4	2.904,5
Ist gemäß HR und Kassen-Ist	2.782,8	2.604,4
Differenz Soll - Ist	-134,6	-300,1

86 Tendenziell werden die Investitionsausgaben aufgrund entfallender Entflechtungsmittel sowie zurückgehender EU- und Solidarpaktmittel auf dem aktuellen Niveau verharren oder weiter sinken. Im Hj. 2017 wurden mit 2.604,4 Mio. € die bisher niedrigsten Investitionsausgaben getätigt. Sie lagen mit 300,1 Mio. € unter dem Haushaltsansatz. Die Investitionen verbleiben mittelfristig mit geplanten 2.800,9 Mio. € dank prognostizierter hoher Steuereinnahmen trotzdem auf vergleichsweise hohem Niveau.

Tendenziell sinkende Investitionsausgaben

87 Mit 77,1 % (2.008,4 Mio. €) stellen die Investitionsfördermaßnahmen im Hj. 2017 den Hauptanteil an den Gesamtinvestitionen dar. Auf Bauausgaben entfielen 472,8 Mio. €. Das entspricht einem Anteil von 18,2 %. 4,7 % (123,3 Mio. €) investiert der Freistaat in seine eigene Verwaltung.

88 Die Investitionsquote als Anteil der Investitionen an den bereinigten Ausgaben verdeutlicht den tendenziellen Rückgang der Investitionen.



Quellen: 2001 bis 2016 HR, 2017 Kassen-Ist, 2018 StHpl., 2019 und 2020 Entwurf StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

89 Seit dem Jahr 2001 hat sich die Investitionsquote von 26 % auf 13,3 % fast halbiert. Damit spiegelt sie die Notwendigkeit der Anpassung der Ausgaben an die rückläufigen Osttransfermittel wider. Sinkende EU- und Bundesfördermittel tragen ebenfalls zur Absenkung des Investitionsvolumens bei. Im Zusammenhang mit dem Fortschritt beim Aufbau Ost (vgl. Pkt. 2.4) ergibt sich ein Rückgang des Bedarfs an Investitionen. Demgegenüber steht aber die Vernachlässigung des Bauunterhalts. Dies führte 2016 zu einem Sanierungsstau i. H. v. 3,1 Mrd. € am staatlichen Grundvermögen; vgl. Beratende Äußerung des SRH „Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen (Grundvermögen)“ vom Dezember 2017.

Investitionsquote trotz Sanierungsstaus von 3,1 Mrd. € stark rückläufig

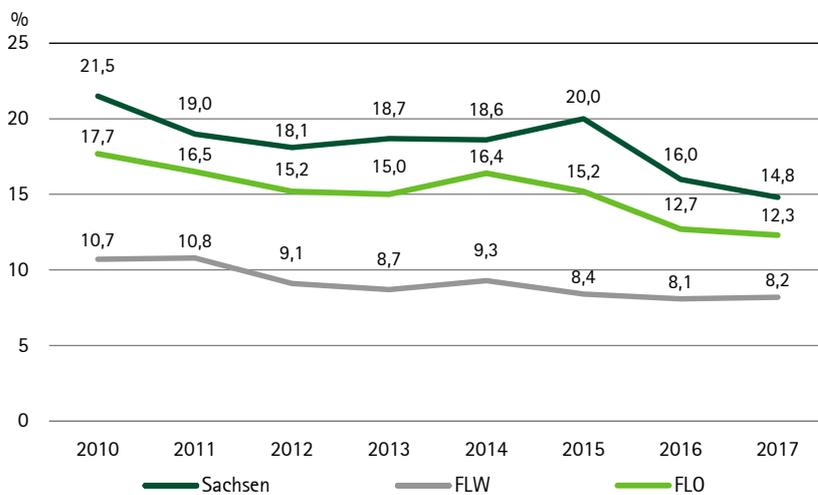
90 Mit dem vom Bund am 24.06.2015 verabschiedeten Kommunalinvestitionsfördergesetz erhält der Freistaat Sachsen rd. 155,7 Mio. € (vgl. Jahresbericht 2015 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 3.2, Tz. 91). Hierfür wurde im StHpl. 2015/2016 des Freistaates Sachsen ein neues Kap. 1507 eingerichtet. Für das Hj. 2015 war ein Volumen von rd. 5,75 Mio. € vorgesehen und für 2016 ein Volumen von 50 Mio. €. Mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft vom 16.12.2015 wurde die haushaltstechnische Abwicklung dem Kernhaushalt (Kap. 1507) entzogen und über Zuführungen an das neu errichtete Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“ verlagert. Mit der Errichtung des Sondervermögens gemäß Gesetz über die Errichtung des Sondervermögens „Brücken in die Zukunft“ erfolgten weitere Zuführungen i. H. v. insgesamt 487 Mio. € im Hj. 2015. Für die Jahre 2017 bis 2019 sind gemäß Gesetz jeweils Zuführungen i. H. v. jährlich 59 Mio. € aus dem kommunalen Finanzausgleich vorgesehen. Erstmals wurden aus diesem Sondervermögen im Hj. 2016 Investitionen i. H. v. rd. 7 Mio. € finanziert.

Verlagerung von Investitionen aus dem Kernhaushalt

91 Mit der Finanzierung von Investitionen über Sondervermögen erfolgt eine Verlagerung der Investitionstätigkeit aus dem Kernhaushalt in die Nebenhaushalte. Während in dem Jahr der Zuführung an das Sondervermögen die Investitionsausgaben des Kernhaushalts steigen, sind die Investitionsausgaben in den Folgejahren im Kernhaushalt um diese Summe niedriger, da die Investitionsförderung jetzt zeitlich versetzt erfolgt.

92 Anhand der Kassen-Statistik hat Sachsen im statistischen Ländervergleich die höchste Investitionsquote (16 %) im Vergleichsjahr 2016. Der Durchschnitt der FLO lag - gestützt durch Solidarpaktmittel und EU-Fördermittel - bei 12,7 %. Die FLW erreichten dagegen trotz hoher Steuereinnahmen und niedriger Zinsen im Durchschnitt nur eine Investitionsquote von 8,1 %.

Investitionsquote im Ländervergleich



Quellen: HR und Kassen-Ist für Sachsen, BMF: Entwicklung der Länderhaushalte, ZDL und SFK-3-Statistik für FLW und FLO.

93 Der Ländervergleich zeigt deutlich, dass die Investitionsquote trotz steigender Steuereinnahmen insbesondere bei den FLO tendenziell weiter sinkt. Die FLW behielten das niedrige Niveau bei.

Trotz steigender Steuereinnahmen sinkende Investitionsquoten

94 Mit 14,8 % im Hj. 2017 hat der Freistaat Sachsen sein bisher niedrigstes Investitionsniveau erreicht. Er nähert sich damit den Altbundesländern an. Die konsumtiven Ausgaben müssen zurückgeführt werden, wenn die Investitionen ab 2020 aus eigenen Mitteln zu finanzieren sind und das Niveau nicht weiter absinken soll.

### 3.4 Haushaltsstruktur nach Ausgabenkategorien

95 Das SMF hat mit dem Hj. 2017 die Strukturierung nach Rechtsbindungsgraden gemäß Nr. 3 Haushaltsaufstellungsgrundschriften 2017/2018 geändert und auf Ausgabenkategorien gemäß Nr. 3 Haushaltsaufstellungsgrundschriften 2019/2020 umgestellt. Die Ressorts wurden im Rahmen der Haushaltsaufstellung zum Doppelhaushalt 2017/2018 in den Umstellungsprozess einbezogen.

96 Die Ausgaben gliedern sich in folgende Kategorien:

- stellenplangebundene Personalausgaben,
- Versorgungsausgaben,
- gesetzliche Leistungen,
- Bundesprogramme,
- EU-Programme,
- Zukunftssicherungsfonds,
- Zuschüsse Staatsbetriebe, Hochschulbudget, Berufsakademien, medizinische Fakultäten und
- sonstige Ausgaben (Budget).

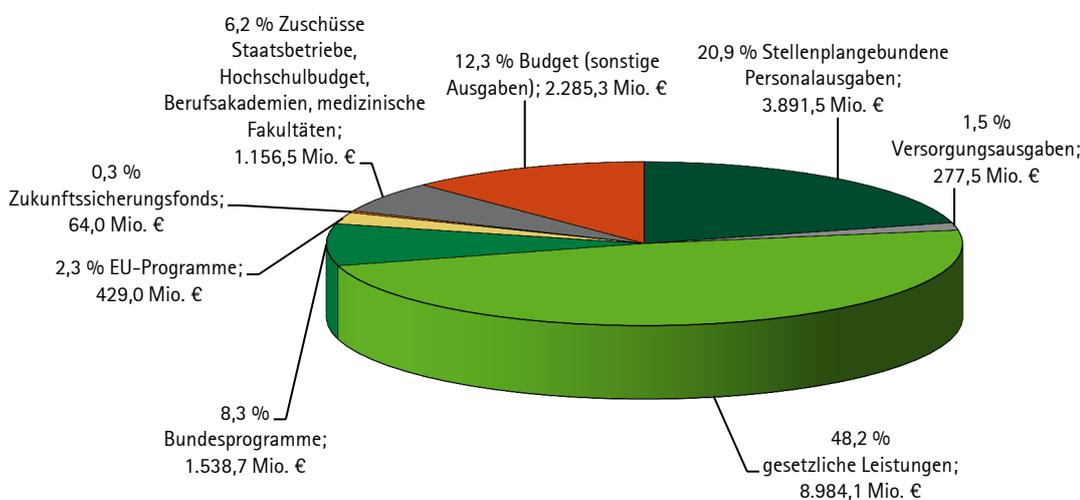
97 Bei den Kategorien Versorgungsausgaben, gesetzliche Leistungen, Bundes- und EU-Programme besteht eine hohe Rechtsgebundenheit. Für die Ressorts besteht hier nur eine geringe Gestaltungsmöglichkeit und beschränkte Ausgabenflexibilität. In den Kategorien stellenplangebundene

Geringe finanzpolitische Handlungsspielräume durch hohen Rechtsbindungsgrad

Personalausgaben und Zuschüsse Staatsbetriebe, Hochschulbudget, Berufsakademien, medizinische Fakultäten ist die Höhe der Ausgaben durch die Anzahl des beschäftigten Personals bestimmt. In diesen Kategorien ist aber zumindest im mittelfristigen Bereich die Höhe der Ausgaben gestaltbar.

98 Die sonstigen Ausgaben sind mit dem ehemaligen Rechtsbindungsgrad 6 – disponible Landesmittel – vergleichbar. Hier bestehen für die Ressorts auch kurzfristig Möglichkeiten zur Ausgabensteuerung und Schwerpunktsetzung. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass auch kleinere gesetzliche Leistungen, Bundes- und EU-Programme sowie Teile der Personalausgaben (HGr. 4), die Sachausgaben (HGr. 5) und Ausgaben für Investitionen (HGr. 7 und 8) enthalten sind. Das zeigt sich auch daran, dass sich das Volumen dieser Kategorie in 2017 auf 2.285,3 Mio. € beläuft, während die disponiblen Landesmittel – Rechtsbindungsgrad 6 – im Jahr 2016 nur Mittel i. H. v. 1.205,8 Mio. € umfassten.

Anteile der Ausgaben nach Ausgabenkategorien an den Gesamtausgaben 2017 (Kassen-Ist 18.626,6 Mio. €)



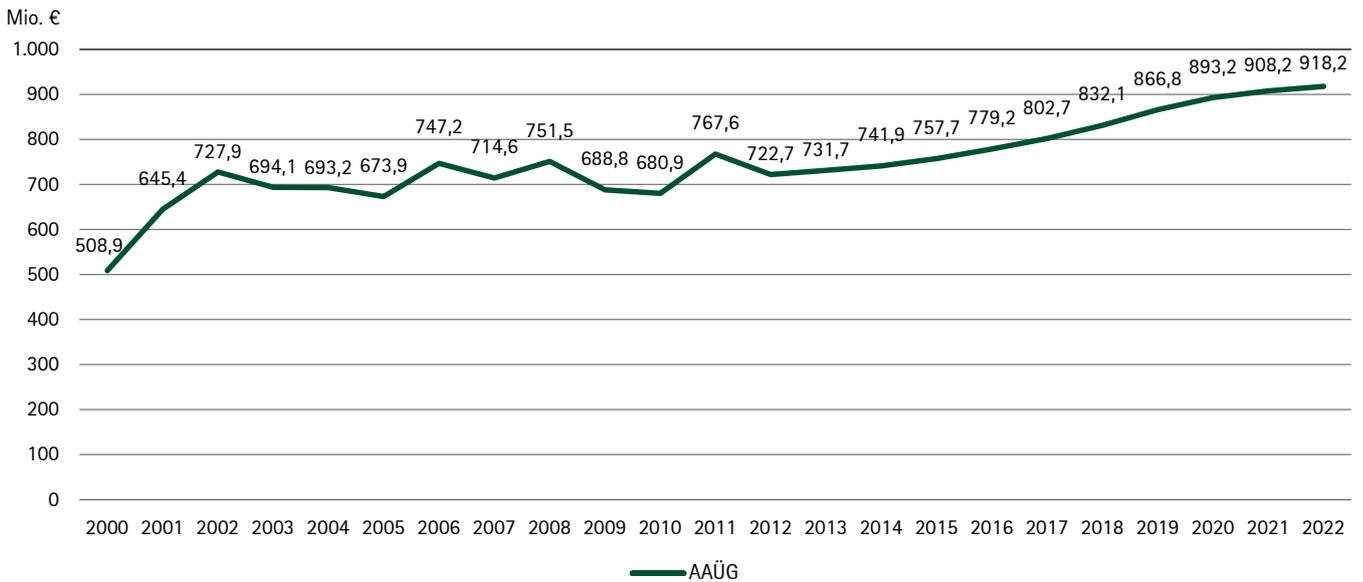
Quelle: SMF.

Fast die Hälfte der Ausgaben durch gesetzliche Leistungen gebunden

99 Mit 48,2 % ist fast die Hälfte der Ausgaben durch gesetzliche Leistungen gebunden. Dies betrifft sowohl bundes- als auch landesgesetzliche Leistungen. Die Spielräume für Einsparungen sind aufgrund gesetzlicher Leistungsverpflichtungen gering. Es bedarf regelmäßig einer gesetzlichen Änderung. In den Bundestag können die Bundesregierung oder der Bundesrat Gesetzesvorlagen einbringen oder sie können aus der Mitte des Bundestages kommen (Art. 76 Abs. 1 GG).

100 Den größten Anteil haben im Bereich der gesetzlichen Leistungen die Zahlungen nach dem SächsFAG (3,2 Mrd. €, 18 % der Gesamtausgaben). Mit 802,7 Mio. € nehmen die Zahlungen nach dem AAÜG den zweitgrößten Anteil ein. Gegenüber dem Vorjahr stiegen diese um 3 % an.

## Erstattung von Versorgungsleistungen infolge der Überführung von Leistungen aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der DDR



Quellen: 2000 bis 2016 HR, 2017 Kassen-Ist, 2018 StHpl., 2019 und 2020 Entwurf StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

- 101 Die AAÜG-Verpflichtungen binden 4,4 % der Gesamtausgaben. Aufgrund von Rentenanpassungen sind sie weiter steigend. Ab 2021 rechnet das SMF sogar mit Zahlungen über 900 Mio. €. Von einer Reduzierung der Zahlungen ist erst auszugehen, wenn die Anzahl der Empfänger zurückgeht und dieser Rückgang stärker ausfällt als die Rentenanpassungen. Die Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen weist hierzu Zahlungsverpflichtungen i. H. v. 13,2 Mrd. € zum Stand 31.12.2016 aus.<sup>8</sup> Der Koalitionsvertrag zwischen den Regierungsparteien des Bundes (19. Legislaturperiode) sieht unter Pkt. VII, 1. Rente eine schrittweise Entlastung der ostdeutschen Länder bei den Zahlungen nach AAÜG vor. Wann und wie eine mögliche Umsetzung erfolgt, bleibt jedoch abzuwarten. Zahlungen nach AAÜG weiter steigend
- 102 Zu den gesetzlichen Leistungen gehören u. a. mit 569,1 Mio. € die Zuführungen an den Generationenfonds (3,1 % der Gesamtausgaben), BAföG (203,9 Mio. €) und Kosten der Unterkunft und Heizung oder Zahlungen für Asyl und Integration. Weiterhin zählen die Zahlungen nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (343,5 Mio. €) sowie Zahlungen nach dem Gesetz für Kindertageseinrichtungen (553,8 Mio. €) dazu. Diese Zahlungen steigen seit Jahren stetig an. Anstieg insbesondere von landesgesetzlichen Rechtsverpflichtungen
- 103 Dieser Ausgabenkategorie werden auch die Zuführungen an Sondervermögen „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ und „Brücken in die Zukunft“ zugerechnet, da sie auf gesetzlicher Grundlage beruhen. Daneben werden Zinszahlungen des Freistaates Sachsen und Zuführungen an die Rücklagen (vorher Ausgaben der Verwaltung) als den gesetzlichen Leistungen gleichgestellt betrachtet.
- 104 Den zweitgrößten Ausgabenblock bilden die stellige gebundenen Personalausgaben mit rd. 3,9 Mrd. € (20,9 % der Ausgaben). Die dazugehörigen Versorgungsausgaben einschließlich der Beihilfe für die Versorgungsempfänger bilden mit 277,5 Mio. € eine eigene Kategorie Versorgungsausgaben und binden 1,5 % der Ausgaben.
- 105 Die Verwendung der Mittel des Zukunftssicherungsfonds (84,2 Mio. €) wird ebenfalls als eigene Kategorie dargestellt.

<sup>8</sup> Vgl. Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2016, Pkt. 3.3 und 3.3.2.

- 106 Unverändert werden die EU-Programme in einer Kategorie zusammengefasst. Mit 429,0 Mio. € binden sie 2,3 % der Ausgaben und werden mit der nächsten Förderperiode tendenziell weiter sinken.
- 107 Auf Bundesprogramme (1,5 Mrd. €) entfallen rd. 8,3 % der Ausgaben. Zu den umfangreichsten Posten gehören mit 693,5 Mio. € die Regionalisierungsmittel, die Forschungsförderung mit 253,1 Mio. € oder die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ mit 188,5 Mio. €.
- 108 Bundes- und EU-Programme sind vom Freistaat Sachsen komplementär mitzufinanzieren.
- 109 Der Anteil der Kategorie Zuschüsse an Staatsbetriebe, Hochschulbudget, Berufsakademien, medizinische Fakultäten umfasst mit 1.156,5 Mio. € einen Anteil von 6,2 % an den Ausgaben. Die Ausgaben dieser Kategorie sind tendenziell steigend (vgl. Beitrag Nr. 3). Steigende Personalausgaben erfordern steigende Zuschüsse. Einsparmaßnahmen lassen sich in diesem Bereich nur dann durchsetzen, wenn man Strukturentscheidungen zu den geförderten Einrichtungen zu treffen bereit ist.
- 110 Die sonstigen Ausgaben sind mit 2.285,3 Mio. € (12,3 %) die drittgrößte Ausgabenkategorie. Sie stellt die Gruppe mit den meisten Einzelpositionen dar. Hierunter fallen die Bewirtschaftung von Grundstücken, Baumaßnahmen einschließlich Staatsstraßen und Mittel für den kommunalen Straßenbau, Hochschulmedizin, die sächlichen Verwaltungsausgaben, alle IT-Ausgaben der Tit.Gr. 99, das Zusatzbudget Hochschulen, Zuschüsse an Kommunen außerhalb des SächsFAG, kleinere EU- und Landesförderprogramme, Ausgaben im Lehrerbereich, sonstige Personalausgaben und vieles mehr.
- 111 Gegenüber dem Soll 2018 sind die sonstigen Ausgaben in den Planvorgaben für den Doppelhaushalt 2019/2020 um 3 % und um 5 % rückläufig. Kürzungen in diesem Bereich gingen erfahrungsgemäß zulasten der Bauinvestitionen des Landes.
- 112 Für den Haushaltsgesetzgeber bedarf es einer genaueren Analyse, welche Ausgaben Kürzungspotenzial bieten. Diese werden im Bereich der landesgesetzlichen Leistungen gesehen. Hier sollten Zweck und Höhe der Leistungen hinterfragt werden. Die Zusagen von Leistungserhöhungen in Zeiten hoher Steuereinnahmen lassen sich später nur über Leistungskürzungen wieder an ungünstigere Einnahmensituationen anpassen.
- 113 Sollten die stellenplanbezogenen Personalausgaben und die Versorgungsausgaben sowie einige Gesetzliche Leistungen (z. B. Ausgaben für Asyl- und Bildungsbereich) schneller wachsen als die Einnahmen, müssen zwangsläufig Einsparungen durch Leistungskürzungen und Personalabbau vorgenommen werden. **Dieser Ausgabenbereich hat bereits jetzt die Steuermehreinnahmen aufgezehrt, die somit nicht mehr zur freien Verfügung stehen.**
- 114 Die Erhöhung der Einnahmen durch Auflösung von Rücklagen und Sondervermögen kommt nur bedingt infrage. Der überwiegende Teil dieser Mittel ist zweckgebunden. Einige Rücklagen und Sondervermögen wurden bereits aufgelöst oder sollen aufgelöst werden. Zudem zielen solche Auflösungen nur auf Einmaleffekte und nicht auf eine strukturelle Lösung.

Durch die Dynamisierung der Ausgaben im Personal- und Bildungsbereich werden Steuermehreinnahmen aufgezehrt

- 115 Die Ausgabenkategorien sind zwar nicht mit den Rechtsbindungsgraden vergleichbar, insbesondere da die Darstellung andere Ziele verfolgt. Aber ähnlich den Rechtsbindungsgraden kann das Ausmaß der Steuerbarkeit die möglichen Handlungsspielräume für die Finanzpolitik aufzeigen. Nachhaltige Lösungen mit struktureller und dauerhafter Wirkung für den sächsischen Haushalt bestehen vorrangig in den Bereichen Personal und landesrechtliche Leistungsgesetze. Diese setzen nur bedingt im Bereich Sonstige Ausgaben (Budget) an.
- 116 Die Einordnung der Ausgaben in Ausgabenkategorien zeigt, wie hoch der sächsische Haushalt an gesetzliche Leistungsverpflichtungen gebunden ist. Dies muss bei künftigen Leistungsversprechen beachtet werden, da diese die Flexibilität des Haushalts weiter einschränken werden.

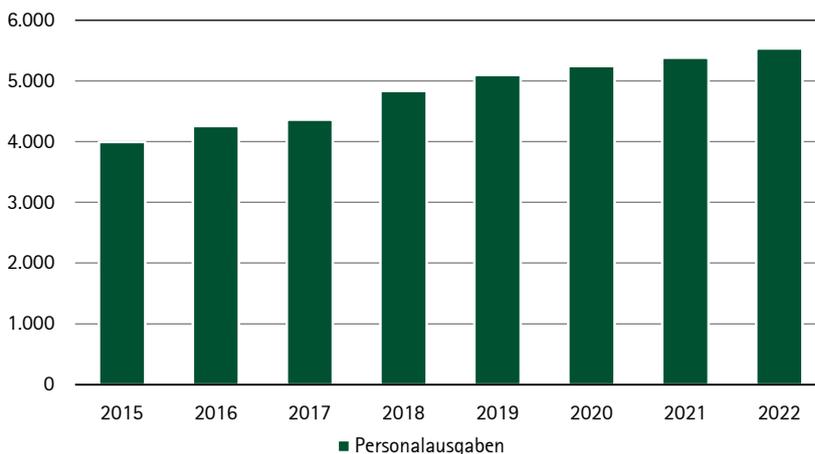
## 4 Personalhaushalt

### 4.1 Ausgaben

- 117 Die Personalausgaben im Kernhaushalt (HGr. 4) betragen im Hj. 2016 insgesamt 4.257,2 Mio. €, 258,4 Mio. € (rd. 6 %) mehr als im Hj. 2015. Dies ist der stärkste Anstieg seit 7 Jahren<sup>9</sup>. Wesentliche Ursache dafür sind die Nachzahlungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG)<sup>10</sup> vom 17.11.2015 in Höhe von 136,4 Mio. €<sup>11</sup>. Dank anderweitiger Personalminderausgaben und mittels Inanspruchnahme von Personalverstärkungsmitteln<sup>12</sup> konnte der Haushaltsanschlag 2016 von 4.260,2 Mio. € mit 3 Mio. € unterschritten werden. Im Hj. 2017 betragen die Istaussgaben für Personal 4.356,1 Mio. €. Sie lagen um 98,9 Mio. € (rd. 2 %) über dem Vorjahr. Der Planansatz von 4.642,3 Mio. € wurde i. H. v. 286,2 Mio. € (rd. 6 %) nicht in Anspruch genommen.
- 118 Die Personalausgaben sind neben den Zuweisungen und Zuschüssen der größte Ausgabenblock im Staatshaushalt.

Stärkster Anstieg der Personalausgaben seit 7 Jahren

Entwicklung der Personalausgaben  
Mio. €



Quellen: 2015 bis 2016 HR, 2017 Kassen-Ist, 2018 StHpl., 2019 bis 2020 Entwurf StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

<sup>9</sup> Vgl. Jahresbericht 2017 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.1.

<sup>10</sup> BVerfG, Beschluss vom 17.11.2015 - 2 BvL 19/09.

<sup>11</sup> Zuarbeit des SMF vom 24.04.2018.

<sup>12</sup> 40,9 Mio. € Verstärkungsmittel aus Kap. 1503 Tit. 461 02; HR 2016, Epl. 15 Anlage V/1.

Personalausgaben steigen bis 2022 um 30 %	119	Der aktuelle Doppelhaushalt sieht für das Hj. 2018 Personalausgaben von 4.837,3 Mio. € vor. Für die Hj. 2019/2020 sind Personalausgaben im Umfang von 5.102,1 Mio. € bzw. 5.249 Mio. € geplant. In der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022 sind 5.538,9 Mio. € für das Hj. 2022 veranschlagt. Im Vergleich zu den Istausgaben des Hj. 2016 sind das 1.281,7 Mio. € (rd. 30 %) mehr.
1,2 Mrd. € Personalausgaben in den Nebenhaushalten	120	Nach der VwV-HS Sachsen enthält die HGr. 4 ausschließlich die Ausgaben für Personal im Kernhaushalt. Der Personalaufwand für Nebenhaushalte (Staatsbetriebe, Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform und Stiftungen) wird in der HGr. 6 ausgebracht. Im Hj. 2016 betrug der Aufwand hierfür 1.224,1 Mio. € <sup>13</sup> . Die Zuführungen an den Generationenfonds im Hj. 2016 von 611,4 Mio. € und die Erstattungen für Leistungen der Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der ehemaligen DDR <sup>14</sup> von 779,2 Mio. € werden ebenfalls aus dieser Hauptgruppe finanziert. Die personalinduzierten Ausgaben aus dieser Hauptgruppe betragen insgesamt 2.614,7 Mio. €, 100,7 Mio. € (rd. 4 %) mehr als im Hj. 2015 <sup>15</sup> .
Anstieg der personalinduzierten Ausgaben auf 42 % im Jahr 2022	121	Bei Gesamtbetrachtung der Ausgaben für Personal aus der HGr. 4 und HGr. 6 wurden im Hj. 2016 für Personal insgesamt 6,9 Mrd. € verausgabt. Davon entfielen 4,3 Mrd. € (rd. 60 %) auf die HGr. 4 - Kernhaushalt - und 2,6 Mrd. € (rd. 40 %) auf die HGr. 6. Bezogen auf den Gesamthaushalt i. H. v. 17,9 Mrd. € betrug der Anteil der Ausgaben in diesem Jahr 38 %. Im Hj. 2014 waren es 36 %.
Anstieg der personalinduzierten Ausgaben auf 42 % im Jahr 2022	122	Für das Hj. 2018 sieht der StHpl. Personalausgaben (HGr. 4 und 6) von insgesamt 7.530,8 Mio. € vor. <sup>16</sup> Nach der Mittelfristigen Finanzplanung 2018 bis 2022 werden es 8.734,9 Mio. € im Hj. 2022 sein. <sup>17</sup> Die Gesamtausgaben im Haushalt erhöhen sich demnach in diesem Zeitraum von 18.945,9 Mio. € auf 21.032,8 Mio. €. Der Anteil der geplanten Ausgaben für Personal am Gesamthaushalt von rd. 40 % im Hj. 2018 wird auf rd. 42 % im Hj. 2022 ansteigen.
Personalausgaben steigen stärker als der Gesamthaushalt	123	Die Personalausgaben im Hj. 2014 beliefen sich auf insgesamt 6,3 Mrd. €. Im Hj. 2016 waren es 6,7 Mrd. € (rd. 6 % mehr) ohne den Sondereffekt infolge der Umsetzung des BVerfG-Beschlusses zur Beamtenbesoldung vom 17.11.2015. Die Gesamtausgaben des Staatshaushaltes erhöhten sich im gleichen Zeitraum von 17,4 Mrd. € auf 17,7 Mrd. € (rd. 2 % mehr) ebenfalls ohne den Sondereffekt.
Personalausgaben steigen stärker als der Gesamthaushalt	124	<b>Die Personalausgaben stiegen innerhalb von 2 Jahren deutlicher stärker als der Gesamthaushalt.</b>

<sup>13</sup> Personalausgaben nach Angaben der Ressorts, ohne Universitätsklinik.

<sup>14</sup> Nach einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den neuen Ländern werden diese Ausgaben ab 2001 nicht mehr in der HGr. 4, sondern in der HGr. 6 ausgewiesen.

<sup>15</sup> Personalinduzierte Ausgaben aus der HGr. 6 im Hj. 2015: 2.514 Mio. €.

<sup>16</sup> Der Berechnung wurden die Personalausgaben der HGr. 4, die Ausgaben für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme und die Zuführungen zum Generationenfonds aus dem StHpl. 2018 und der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022 zugrunde gelegt. Der Personalaufwand für die Nebenhaushalte wurde auf Basis der Istaussgaben des Hj. 2016 von 1.224,1 Mio. € mit einer Steigerung von 1,5 % pro Jahr hochgerechnet.

<sup>17</sup> Ebenda.

125 Wesentliche Ausgabepositionen der HGr. 4 sind:

	2015 Ist	2016 Ist	2017 Ist <sup>1</sup>	Veränderungen gegenüber Vorjahr			
				in Mio. €		in %	
				2016	2017	2016	2017
Personalausgaben gesamt in Mio. €	3.998,8	4.257,2	4.356,1	258,4	98,9	6,5	2,3
darunter:							
Beamte, Richter	1.198,1	1.330,4	1.279,5	132,3	-50,9	11,0	-3,8
Entgelte für Arbeitnehmer	2.429,7	2.519,5	2.658,4	89,8	138,9	3,7	5,5
Versorgungsbezüge und dgl.	184,5	235,0	237,7	50,5	2,7	27,4	1,1
Beihilfen, Unterstützungen und dgl.	95,6	101,2	107,6	5,6	6,4	5,9	6,3

<sup>1</sup> Kassen-Ist 2017.

126 Der Anstieg bei den Personalausgaben im Hj. 2016 im Vergleich zum Vorjahr, ist neben den Tarif-, Besoldungs- und Versorgungserhöhungen von 2,3 % ab 01.03.2016 vor allem auf die Leistungen aufgrund des Beschlusses des BVerfG zurückzuführen. Für die Umsetzung waren im Hj. 2016 aufzuwenden:

- 117,8 Mio. € Nachzahlungen für 2011 bis 06/2016,
- 18,6 Mio. € lineare Erhöhung für 07/2016 bis 12/2016.

127 Zu den insgesamt 136,4 Mio. € kamen weitere 66,9 Mio. € aus der HGr. 6 u. a. für Personal in den Nebenhaushalten hinzu. Ohne die Nachzahlung i. H. v. 117,8 Mio. € betragen die Personalausgaben der HGr. 4 im Hj. 2016 insgesamt 4.139,4 Mio. €.

128 Neben den Tarif-, Besoldungs- und Versorgungserhöhungen von 2 % ab 01.01.2017 wirkte im Hj. 2017 der Aufwuchs von 1.281 Stellen ausgabeerhöhend.<sup>18</sup>

129 Die Ausgaben für die Versorgung betragen 269,9 Mio. € im Hj. 2016, davon 235 Mio. € für Versorgungsbezüge<sup>19</sup> und 34,9 Mio. € für Beihilfen der Versorgungsempfänger. Mit 55,1 Mio. € (rd. 26 %) gegenüber dem Vorjahr ist es der höchste Anstieg seit dem Jahr 2010. Wesentliche Ursache ist auch hier die Nachzahlung der Versorgungsbezüge aufgrund des Urteils des BVerfG. Im Hj. 2017 betragen die Gesamtausgaben für die Versorgung 277,5 Mio. €, davon 237,7 Mio. € für Versorgungsbezüge und 39,8 Mio. € für Beihilfen. Die Zahl der Versorgungsempfänger<sup>20</sup> hat sich im Hj. 2016 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 10 % (+824) und im Hj. 2017 um rd. 9 % (+802) erhöht. In den Jahren 2013 bis 2015 lag der Anstieg bei rd. 12 %.

130 Für die Versorgung der Beamten waren im Hj. 2010 insgesamt 113,3 Mio. € aufzuwenden. Im Hj. 2017 waren es 277,5 Mio. €. Innerhalb von 7 Jahren sind diese Ausgaben um fast das 2,5-fache angestiegen. Für das Jahr 2022 werden 485,6 Mio. € prognostiziert.<sup>21</sup>

Versorgungsausgaben stark steigend

131 Der Anteil der Versorgungsausgaben an den Personalausgaben des Kernhaushaltes betrug im Hj. 2016 rd. 6 %. Im Hj. 2022 werden es über rd. 9 % sein.<sup>22</sup>

132 Die Beamtenversorgung beansprucht künftig einen zunehmend größer werdenden Anteil an den Personalausgaben des Kernhaushaltes.

<sup>18</sup> Personalsoll A+B+C: 84.753 im StHpl. 2016 und 86.034 im StHpl. 2017.

<sup>19</sup> Versorgungsausgaben (OGr. 43).

<sup>20</sup> 8.329 Versorgungsempfänger zum Stand 31.12.2015, 9.153 Stand 31.12.2016 und 9.955 zum Stand 31.12.2017.

<sup>21</sup> Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022, S. 30.

<sup>22</sup> Ebenda.

## 4.2 Beschäftigungsvolumen und Stellen

- 133 Am 30.06.2016 verfügte der Freistaat Sachsen über ein Beschäftigungsvolumen von 74.959 VZÄ (ohne Personal an Hochschulen<sup>23</sup>), darunter 66.215 VZÄ im Kernhaushalt. Von 84.753 Stellen des Personalsolls A, B und C waren 82.239 zum Stand 01.07.2016 besetzt. Dies sind rd. 97 %. Zum 01.07.2017 waren das Soll 86.034 und das Ist 81.873. Der Besetzungsgrad betrug rd. 95 %.
- 134 Den höchsten Anteil unbesetzter Stellen zum Stand 01.07.2017 hatte mit 8 % das Ressort des SMF (682 Stellen). Auch in der SK lag der Anteil bei 8 % (17 Stellen).
- 135 **Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels wird es offensichtlich immer schwieriger, freie Stellen nachzubesetzen.**

Jahr	Beschäftigte Freistaat insgesamt <sup>1</sup> in VZÄ	Beschäftigte im Kernhaushalt <sup>1, 2</sup> in VZÄ	Personalsoll A+B <sup>3</sup>	Personalsoll C <sup>3</sup>	Personalsoll D <sup>4</sup>	Personalsoll A+B+C+D <sup>3, 4</sup>	Istbesetzung zum Stichtag <sup>5</sup>
2014	75.422	66.416	68.070	17.473		85.543	82.039
2015	74.772	65.898	67.608	17.635		85.243	81.709
2016	74.959	66.215	67.288	17.465		84.753	82.239
2017	76.011	67.352	68.836	17.198		86.034	81.873
2018			69.395	17.169		86.564	
2019			73.479	17.186	537	91.202	
2020			74.083	17.197	576	91.856	

- <sup>1</sup> Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen; Stand 30.06. des jeweiligen Haushaltsjahres, ohne Personal an Hochschulen.
- <sup>2</sup> Im Kernhaushalt sind die Beschäftigten der Einrichtungen, Unternehmen und Krankenhäuser mit Sonderrechnung und der Hochschulen nicht erfasst.
- <sup>3</sup> Stellen lt. StHpl. für die Jahre 2014 bis 2018; für die Jahre 2019 bis 2020 lt. Entwurf StHpl.
- <sup>4</sup> Personalsoll D - Projektstellen - neu eingeführt mit Entwurf StHpl. 2019/2020, vgl. § 6 Abs. 5 Entwurf HG 2019/2020.
- <sup>5</sup> Quelle: Erhebung des SMF zum 01.07. des jeweiligen Haushaltsjahres.

- 136 Im Doppelhaushalt 2017/2018 stieg die Gesamtstellenzahl in der Staatsverwaltung - 2017 um 1.281 und 2018 um weitere 530 Stellen - auf insgesamt 86.564 Stellen. Darüber hinaus wurde Beschäftigungsvolumen außerhalb des Stellenplanes zur Verfügung gestellt, insbesondere durch zusätzliche 2.264 VZÄ, darunter 2.177 VZÄ im Lehrerbereich und rd. 500 Beschäftigungsverhältnisse aus Projektmitteln.<sup>24</sup>

- 137 Bereits mit dem HG 2015/2016 und den Vermerken zu den Schulkapiteln wurden dem SMK über den Stellenplan hinaus - im Rahmen der verfügbaren Personalausgabemittel - weitreichende Möglichkeiten eingeräumt, befristete oder unbefristete Verträge mit Lehrkräften abzuschließen. Mit dem HG 2017/2018 und den Vermerken zu den Schulkapiteln weiteten sich diese Möglichkeiten nochmals deutlich aus. Nach § 6 Abs. 3 HG 2015/2016 konnte Personal im Umfang bis zu 500 VZÄ eingestellt werden, im § 7f Abs. 1 Nr. 1 und 2 HG 2017/2018 wurde die Befugnis auf bis 2.177 VZÄ<sup>25</sup> ausgeweitet. Die Zahl der unbefristeten Einstellungen nach den Kapitelvermerken erhöhte sich von 500 VZÄ auf 700 VZÄ.

SMK erhält Befugnis, den Stellenplan bis zu 2.177 VZÄ auszuweiten

Zusätzliches Beschäftigungsvolumen bisher nicht im Stellenplan abgebildet

- 138 **Das nicht unerhebliche zusätzliche Beschäftigungsvolumen spiegelt sich bisher im Stellenplan nicht wider.**

<sup>23</sup> Nach Mitteilung SMWK waren zum Stand 31.12.2016 9.334,5 VZÄ und zum Stand 31.12.2017 9.260,5 VZÄ beschäftigt.

<sup>24</sup> Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2017 bis 2021, S. 18.

<sup>25</sup> Bis zu 1.717 VZÄ zur Absicherung des Generationenwechsels und der Unterrichtsversorgung und bis zu 460 VZÄ zur Absicherung des zusätzlichen Personalbedarfes für schulische Integration von Migrantinnen.

- 139 Mit dem Entwurf zum Doppelhaushalt 2019/2020 sind sowohl das bisher außerhalb des Stellenplans geführte Beschäftigungsvolumen von jeweils 2.262 VZÄ für die Hj. 2019 und Hj. 2020 als auch die aus Projektmitteln finanzierten Beschäftigungsverhältnisse (Personalsoll D) von 537 Stellen im Hj. 2019 und 576 im Hj. 2020 in den Stellenplan überführt worden.<sup>26</sup> Damit wird die Transparenz des Stellenplans zweifellos erhöht.
- 140 Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass damit diese Stellen eine nachhaltige Wirkung auf die Personalausgaben in den nächsten Jahren haben werden, weil sie nunmehr dauerhaft zu finanzieren sind.
- 141 Zudem soll auch im Entwurf zum StHpl. 2019/2020 das SMK im Kapitelmerk zu den Schulkapiteln ermächtigt werden, im Rahmen der zur Verfügung stehenden Personalausgabemittel bis zu 700 VZÄ über den Stellenplan hinaus unbefristet einzustellen.
- 142 Weitere Stellenmehrungen sieht der Entwurf zum StHpl. 2019/2020 vor allem in den Schwerpunktbereichen wie Innere Sicherheit und Bildung vor. Im Hj. 2019 sind dies insgesamt 1.276 und weitere 447 im Hj. 2020. Für die Ausbildung wurden 810 bzw. 978 Ausbildungsstellen im Personalsoll B und C geschaffen. Insgesamt erhöht sich das Gesamtstellensoll nach dem Entwurf zum StHpl. auf 91.202 im Hj. 2019 und 91.856 im Hj. 2020.<sup>27</sup>
- 143 Im Ergebnis der Eckwerteklausur zum Doppelhaushalt 2019/2020 erklärte die Staatsregierung: „Es wird angestrebt, den Anteil der Personalausgaben im Verhältnis zu den Gesamtausgaben nicht anwachsen zu lassen. Dabei ist zu beachten, dass der Personalkörper im Freistaat Sachsen nicht größer als im Jahr 2018 wird und eine auch im Ländervergleich effiziente und moderne Aufgabenerledigung gewährleistet ist. Ausnahmen können zugunsten der Schwerpunktbereiche wie u. a. Bildung, innere Sicherheit und Personalpool ‚Demografie‘ ermöglicht werden.“<sup>28</sup>
- 144 Der Staatsverwaltung fehlt weiterhin eine konkrete Zielgröße für die künftige Personalausstattung. Somit bestehen erhebliche Risiken bei der mittel- bis langfristigen Planung der Personalausgaben sowie einer bedarfsgerechten Nachbesetzung freier Stellen.

Fehlende Zielgröße für Personalausstattung der Staatsverwaltung

### 4.3 Personalhaushalt Epl. 05 – Sächsisches Staatsministerium für Kultus

#### 4.3.1 Maßnahmenpaket „Zukunftsfähige Schule Sachsen“

- 145 Die Sächsische Staatsregierung hat im Oktober 2016 ein Maßnahmenpaket verabschiedet, um den Lehrerberuf in Sachsen attraktiver zu machen, die Lehrerversorgung zu verbessern, Lehrer zu entlasten und finanziell besserzustellen. Dafür wurden im Doppelhaushalt 2017/2018 rd. 213 Mio. € bereitgestellt. Nochmals rd. 170 Mio. € sollen es für die Folgejahre<sup>29</sup> sein.
- 146 Das Paket sieht für tarifbeschäftigte Lehrer u. a. höhere Einstiegsgehälter und Höhergruppierungen, eine Reduzierung des Regelstundenmaßes für ältere Beschäftigte, die Zahlung von Gewinnungs- bzw. Bindungszulagen, Zulagen für den ländlichen Raum, eine übertarifliche Zulage bei freiwilliger Erhöhung des Beschäftigungsumfanges und die Reduzierung der Unterrichtsverpflichtung für Grundschullehrer von 28 auf 27 Wochenstunden vor. Lehramtsanwärter und Studienreferendare, die sich ver-

<sup>26</sup> Präsentation Kabinettskonferenz vom 22.06.2018: [https://www.finanzen.sachsen.de/download/Regierungsentwurf\\_DHH\\_2019-2020.pdf](https://www.finanzen.sachsen.de/download/Regierungsentwurf_DHH_2019-2020.pdf)

<sup>27</sup> Präsentation Kabinettskonferenz vom 22.06.2018: [https://www.finanzen.sachsen.de/download/Regierungsentwurf\\_DHH\\_2019-2020.pdf](https://www.finanzen.sachsen.de/download/Regierungsentwurf_DHH_2019-2020.pdf)

<sup>28</sup> Medieninformation des SMF vom 12.03.2018.

<sup>29</sup> Vgl. Freie Presse vom 27.10.2016 „Sachsen: Lehrerpaket für 383 Mio. € geschnürt“.

pflichten, nach erfolgreichem Abschluss des Vorbereitungsdienstes mindestens 4 Jahre in Sachsen als Lehrer tätig zu sein, erhalten eine Zulage.

- 147 Daneben soll Mehrarbeit besser vergütet werden. Im November 2017 erließ das SMK daraufhin eine neue Verwaltungsvorschrift über die Erteilung von Mehrarbeitsunterricht an öffentlichen Schulen im Freistaat Sachsen. Danach wird Mehrarbeitsunterricht ab der ersten Mehrarbeitsstunde vergütet, sofern ein Freizeitausgleich durch ausgefallene Unterrichtsstunden innerhalb desselben Kalendermonates nicht möglich ist. In der VwV des SMK zur Erteilung von Mehrarbeitsunterrichtsstunden vom 27.01.1992 betrug der Ausgleichszeitraum für Mehrarbeitsstunden 3 weitere Kalendermonate. Sofern abzusehen war, dass nach Ablauf der Dreimonatsfrist im anschließenden 4. Kalendermonat Unterrichtsstunden ausfallen, waren diese in die Verrechnung mit einzubeziehen.
- 148 Für Beamte gelten restriktivere Regelungen. Nach der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Regelung von Erschwerniszulagen sowie einer Vergütung für geleistete Mehrarbeit vom 16.09.2014 erhalten Beamte Mehrarbeit vergütet, wenn die sich aus der regelmäßigen Arbeitszeit ergebende jeweilige monatliche Arbeitszeit um 5 Stunden im Kalendermonat überschritten wird und aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht durch Dienstbefreiung innerhalb eines Jahres ausgeglichen werden kann. Für verbeamtete Lehrer gelten anstelle der 5 Stunden 3 Unterrichtsstunden. Im Hj. 2017 wurden rd. 143.690 Mehrarbeitsstunden an 16.307 Lehrer vergütet.<sup>30</sup> Die Ausgaben betrugen rd. 4,4 Mio. €. Im Hj. 2016 waren es mit rd. 0,6 Mio. € noch deutlich weniger. Im Entwurf zum StHpl. 2019/2020 sind für die Vergütung von Mehrarbeit für Beschäftigte im Hj. 2019 insgesamt 4,7 Mio. € und 5,1 Mio. € im Hj. 2020 veranschlagt.

Großzügige Vergütung der Mehrarbeit von Lehrern

- 149 **Mehrarbeit von angestellten Lehrern wird vergleichsweise großzügig vergütet.**
- 150 Nach Zuarbeit des SMK vom 19.03.2018 stellen sich die Inanspruchnahme und die Ausgaben zum Stand 31.12.2017 für ausgewählte Maßnahmen des Lehrerpaketes wie folgt dar:

Maßnahme <sup>1</sup>	Anzahl in Personen	Ausgaben in Mio. €
vollzogene Höhergruppierungen von Lehrern und Fachberatern (bis zu 460 €/Monat) <sup>2</sup>	1.875	13,0
Zahlung von Zulagen:	2.127	11,0
- Zulagen für Mangelfächer, ländlicher Raum und Rückkehrer (bis zu 600 €/Monat)	509	4,3
- Rückkehrer Zulage (bis zu 2 Stufen höheres Gehalt)	14	0,2
- Bindungszulage für ältere Lehrer (von 700 € bis zu 800 €/Monat)	607	3,1
- Zulage für Lehramtsanwärter (von 390 €/Monat)	997	3,4
Zulage für freiwillige Erhöhung des Beschäftigungsumfanges von Lehrkräften:	714	keine Ausgaben im
- Grundschule	436	Paket veranschlagt
- Oberschule	125	
- Gymnasium	87	
- berufsbildende Schulen	36	
- Förderschulen	30	
Maßnahme <sup>1</sup>	Stunden	Ausgaben in Mio. €
Umbau der Altersterräbigung durch Änderung der Lehrkräftearbeitszeitverordnung (7.876 Stunden) <sup>3</sup>	8.471 (281 VZÄ)	7,8

<sup>1</sup> Angaben zu Monatsbeträgen lt. Internetauftritt des SMK; <https://www.bildung.sachsen.de/blog/index.php/2017/10/26/ein-Jahr-maßnahmenpaketwirkung-voll-entfaltet/> zuletzt aufgerufen am 07.02.2018, 14:706 Uhr.

<sup>2</sup> Oberschullehrer und Lehrer an Förderschulen erhalten mit Beginn der Tätigkeit E13, Bestandslehrer werden höhergruppiert, Hebung der Stellen von Fachberaterstellen an Oberschulen und Förderschulen nach E14 bzw. an Grundschulen nach E13.

<sup>3</sup> Zum Ausgleich der Absenkung des Regelstundenmaßes der Lehrkräfte an Grundschulen von 28 auf 27 Wochenstunden wurden die Ansätze bei 0535/428 01 um 7,7 Mio. € erhöht.

<sup>30</sup> Zuarbeit des SMK vom 19.03.2018.

151 Die vom SMK mitgeteilten Ausgaben beliefen sich bereits im Hj. 2017 auf über 31,8 Mio. €. Seit Inkrafttreten des Maßnahmenpaketes wurden bis zum 31.12.2017 insgesamt 1.875 Lehrer höhergruppiert. 2.127 Lehrer erhielten Zulagen aus dem Maßnahmenpaket. Mindestens 997 Lehramtsanwärter werden für 4 Jahre im Freistaat Sachsen als Lehrer arbeiten. 607 ältere Lehrer haben bei Vorliegen von dringendem Personalbedarf ihren ab dem 63. Lebensjahr möglichen Renteneintritt verschoben. 714 Lehrkräfte haben freiwillig den Beschäftigungsumfang erhöht, davon mit 436 mehr als 60 % der Grundschullehrer.

152 Die Anreize aus dem Maßnahmenpaket wurden umfangreich in Anspruch genommen. Ob die Staatsregierung die gewünschten Wirkungen erreicht hat, ist in Anbetracht des neuen Handlungsprogramms aus 2018 mit weiteren Stellenhebungen und Verbeamtungen fraglich.

153 Zudem ist zu befürchten, dass infolge des demografischen Wandels und dessen Wirkung auf die Nachbesetzung freier Stellen in der Staatsverwaltung dieses Paket nur der Anfang einer Reihe von Sondermaßnahmen ist. Insbesondere bei der Personalgewinnung und -haltung in den Bereichen, in denen der Freistaat Sachsen im direkten Wettbewerb mit anderen Ländern oder der freien Wirtschaft steht.

#### 4.3.2 Entwicklung Stellen

154 Im Entwurf zum Doppelhaushalt 2019/2020 sind im Epl. 05 insgesamt 2.402 neue Stellen ausgebracht, das entspricht einem Zuwachs von 7,8 %.

Weiterer Stellenzuwachs für den Doppelhaushalt 2019/2020 im Epl. 05 vorgesehen

155 Der Schulbereich (Kap. 0535 bis 0539) soll 2019 mit 30.276 Stellen und mit 30.376 Stellen in 2020 ausgestattet werden. Es entfällt auf die Schulkapitel ein Personalmehrbedarf von 2.289 Stellen im Hj. 2019 und ein weiterer Stellenaufwuchs im Hj. 2020 von 100 Stellen.

156 Unter den gegebenen Bedingungen des anhaltenden Lehrkräftemangels ist es unklar, wie die zusätzlichen Stellen in diesem Umfang, neben der Nachbesetzung der Bestandsstellen, besetzt werden sollen.

#### 4.3.3 Entwicklung Personalausgaben

157 Die im Entwurf StHpl. 2019/2020 geplanten Personalausgaben des Epl. 05 werden im Jahr 2020 insgesamt 2,6 Mrd. € betragen. Dies ist ein Anstieg gegenüber 2018 um 5,5 %.

158 Der Ausgabenanstieg wird maßgeblich durch den erheblichen Stellenaufwuchs und den zur Lehrgewinnung und -bindung dienenden Maßnahmenpaketen bestimmt. Dabei verursachen neben einer Vielzahl an über- und außertariflichen Zulagen (vgl. Pkt. 4.3.1), insbesondere die Verbeamtung der Lehrer und die Hebung von mehr als 10.800 Planstellen/Stellen, dauerhaft Mehrausgaben im Personalbereich. Zudem werden sich die Beihilfeausgaben für aktive Beamte sowie die Höhe der Zuführungen an den Generationenfonds aufgrund des Umfangs der zu verbeamtenden Lehrer dynamisch entwickeln.

159 Der Anstieg der Personalausgaben im Ressort des SMK ist erheblich. Er wird über den geplanten Doppelhaushalt hinaus zukünftige Haushalte nachhaltig belasten.

Anstieg Personalausgaben im Epl. 05 belastet künftige Haushalte nachhaltig

160 Nach § 5 Abs. 2 Generationenfondsgesetz sind die versicherungsmathematischen Berechnungen zur Höhe der Zuführungen bei sich ändernden Verhältnissen entsprechend anzupassen.

- 161 Nach den oben dargestellten Rahmenbedingungen für die Verbeamtung im Lehrerbereich ändern sich die Verhältnisse für die Rücklage wesentlich.
- 162 Insofern sollte durch ein neues versicherungsmathematisches Gutachten überprüft werden, ob die gegenwärtigen Zuführungssätze – auch im Umfeld der weiter andauernden Niedrigzinsphase und der gegebenen Anlagerichtlinie – für die Finanzierung der künftigen Ausgaben, die sich aus § 1 Abs. 1 Generationenfondsgesetz (u. a. für Versorgung, Beihilfe) ergeben, noch ausreichend sind.
- 163 Das SMF hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass die kraft Gesetzes vorgesehene Überprüfung der Zuführungssätze derzeit vorbereitet werde.

## 5 Risiken und Herausforderungen für den Haushalt sowie Vorsorgemaßnahmen

### 5.1 Strukturelles Haushaltsrisiko

- 164 Die seit Jahren gestiegenen Steuereinnahmen und prognostizierte weitere positive Einnahmenentwicklung bergen das Risiko, dass damit steigende gesetzliche Leistungen und steigende Ausgaben für Personal und Versorgungsausgaben finanziert werden, die den Zuwachs an Steuereinnahmen aber dauerhaft mehr als aufzehren. Der Wunsch nach Mehrausgaben steht über der Notwendigkeit der Vorsorge für Zeiten des konjunkturellen Abschwungs und der Notwendigkeit, gesetzliche Leistungen und Personal auch über Jahrzehnte finanzieren zu müssen.
- Ausgaben übersteigen Einnahmeerwartungen 165 Anhand der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022 wurde deutlich, dass die Ausgaben die Einnahmen bei Weitem überschreiten (vgl. Pkt. 3).
- 166 Unter Pkt. 5.1 der Mittelfristigen Finanzplanung stellt das SMF fest, dass trotz des dynamischen Anstiegs der Einnahmen die Ausgaben einen stärkeren Zuwachs ausweisen.
- Globale Minderausgaben in 2021 und 2022 ausgebracht 167 Für 2021 und 2022 sind globale Minderausgaben i. H. v. –89,6 Mio. € und –104,6 Mio. € ausgebracht, da für den Haushaltsausgleich weitere Mittel aus Rücklagen und Sondervermögen – mit Ausnahme des Zukunftssicherungsfonds – nicht mehr zur Verfügung stehen.<sup>31</sup> Die globalen Minderausgaben zeigen die Herausforderung auf, die Ausgaben in Einklang mit den Einnahmen zu bringen.<sup>32</sup>
- 168 Mit den steigenden Ausgaben schränkt sich die Verwaltung hinsichtlich ihrer Flexibilität zukünftiger Haushalte ein.
- 169 Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats hat in seiner 8. Stellungnahme vom 11.12.2017 darauf hingewiesen, dass mit Blick auf die Finanzierungssalden von Ländern und Kommunen Unsicherheiten im Bereich der Ausgaben bestehen. Bei den Investitionen sieht der Beirat angesichts gut ausgelasteter Kapazitäten das Risiko deutlich steigender Baupreise. Im Bereich der Personalausgaben befürchtet er einen stärker ausfallenden Zuwachs als bisher angenommen. Ursache hierfür sind Personalausweitungen in Politikschwerpunkten wie Kinderbetreuung, Bildung und innere Sicherheit. Zudem könnten Tarifabschlüsse und Besoldungsanpassungen im öffentlichen Dienst vor dem Hintergrund der sehr günstigen Haushaltslage, der stärkeren Nachfrage nach qualifizierten Personal und des angespannten Arbeitsmarktes merklich höher ausfallen als in der jüngsten Vergangenheit.
- Anstieg der Personalausgaben könnte höher ausfallen als geplant

<sup>31</sup> Vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022, Pkt. 6, S. 39.

<sup>32</sup> Vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022, Pkt. 3.1, S. 4.

- 170 Der Rat der EU hat mit dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Bestimmungen der haushaltspolitischen Verantwortung und der mittelfristigen Ausrichtung der Haushalte in den Mitgliedsstaaten den Vorstoß unternommen, den EU-Mitgliedern einen Ausgabenpfad mittelfristig vorzugeben. Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 23.03.2018 (LT-DS 747/17) den Vorschlag des Rates abgelehnt.
- 171 Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass die EU solche Vorhaben weiter verfolgen wird. Insbesondere scheint der Rat die entsprechende Notwendigkeit zur Einschränkung des Ausgabenwachstums innerhalb der EU zu sehen. Dies würde sich entsprechend auch auf die Länderhaushalte auswirken.
- 172 Am 31.01.2018 wurde im SLT das neue Regierungsprogramm der Staatsregierung „Unser Plan für Sachsen: Zusammenhalt festigen, Bildung sichern, neue Wege gehen“ vorgestellt. Im Ergebnis des Programms soll das Lehrerpaket den Haushalt mit Mehrausgaben i. H. v. 1,7 Mrd. € in den nächsten 5 Jahren belasten. Hinzu sollen weitere zusätzliche Ausgaben kommen. Stellvertretend sind hier auszugsweise 90 Mio. € zusätzliche Investitionsmittel für die Gemeinden, 100 Mio. € für Staats- und Kommunalstraßen, Ausbildung 1.000 zusätzlicher Polizisten, mehr Personal in der Justiz, 200 Mio. € innerhalb von 5 Jahren für die Feuerwehren, genannt.
- 173 Während einige dieser Punkte einmalige Ausgaben mit Programmcharakter sind, die kurz- bis mittelfristig finanziert werden müssen, stellen andere Punkte dauerhafte Ausgaben dar, die auch langfristig in die Haushalte einzuplanen sind. Entsprechende Einnahmen müssen dafür zur Verfügung stehen oder es müssen Ausgabenkürzungen an anderer Stelle erfolgen. Anderenfalls steigt das strukturelle Haushaltsrisiko.
- 5.2 Demografischer Wandel**
- 174 Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen gehören zu den größten Langfristrisiken des Freistaates Sachsen. Dabei sind die FLO von der Alterung der Bevölkerung in stärkerem Maße betroffen als die FLW.
- 175 Der Freistaat Sachsen konnte in den Jahren 2014 bis 2016 zwar einen leichten Anstieg der Einwohnerzahlen durch Zuwanderung und Geburtensteigerung verzeichnen, aber 2017 sind diese Zahlen schon wieder leicht rückläufig.
- 176 Eine rückläufige relative Bevölkerung wirkt sich entsprechend negativ auf die Einnahmen aus dem LFA aus.
- 177 Mit dem Rückgang und der Alterung der Bevölkerung nimmt auch der Anteil der erwerbsfähigen Personen ab. Ausgehend von der 6. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung werden bis 2030 im Vergleich zu 2014 je nach Berechnungsvariante 12,5 oder 16,4 % weniger Menschen im erwerbsfähigen Alter dem Arbeitsmarkt in Sachsen zur Verfügung stehen. Für die sächsische Verwaltung bedeutet der demografische Wandel einen Wettbewerb um Arbeitskräfte mit der freien Wirtschaft. In den nächsten 10 Jahren werden im Freistaat Sachsen rd. 600.000 Menschen in Rente gehen und nur rd. 300.000 neue Arbeitskräfte hinzukommen. Eine Nachbesetzung aller offenen und benötigten Stellen wird unter erschwerten Bedingungen erfolgen. Bereits jetzt ist ein Anstieg der unbesetzten Stellen im Staatsdienst des Landes zu verzeichnen (vgl. Pkt. 4.2).
- 178 Das ifo Institut Dresden hat im Auftrag des SMF die Studie „Personalbedarfe im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen bis 2030 und Konkurrenzsituation zur Privatwirtschaft“ im Jahr 2018 veröffentlicht. Aus-
- Rat der EU sieht Notwendigkeit zur Einschränkung des Ausgabenwachstums
- „Plan für Sachsen“ zieht umfangreiche Zusatzausgaben nach sich
- Demografischer Wandel ist Langfristrisiko
- Geringere Einnahmen aus LFA
- Zahl der erwerbsfähigen Personen verringert sich
- Risiko Personalmangel

gehend vom Beschäftigungsstand 2015 ermittelt das ifo Institut Dresden, dass bis 2030 voraussichtlich 46 % (88.000 Beschäftigte im Landesbereich, Kommunalbereich und den Sozialversicherungsträgern unter Landesaufsicht) der gegenwärtigen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes des Freistaates Sachsen in den Ruhestand gehen werden. Im Ergebnis der Studie, unter der Annahme, dass keine Anpassungsmaßnahmen erfolgen, könnte jede dritte Stelle im öffentlichen Dienst nicht wiederbesetzt werden. Insbesondere bei Akademikern und in den Lehr- und Verwaltungsberufen wird der Ersatzbedarf das ermittelte Nachbesetzungsangebot übersteigen.

179 Nach Auffassung des SRH kann der Freistaat nur mit einer permanenten Aufgabenkritik, effizienten Verwaltungsstrukturen, Bürokratieabbau und Nutzung der Digitalisierung dieser Entwicklung entgegenwirken.

180 Ein Konzept zum Umgang mit dem demografischen Wandel und den Auswirkungen auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen des Freistaates Sachsen gibt es bisher nicht. Ob die eingeleiteten Maßnahmen wie Ausbildungsoffensive und Lehrerverbeamtung die gewünschte Wirkung haben werden, wird sich zeigen müssen.

### 5.3 Mittelfristige Finanzplanung und langfristige Strategien und Konzepte

SMF hat 2017 keine Mittelfristige Finanzplanung vorgelegt

181 Das SMF hat im Hj. 2017 keine Mittelfristige Finanzplanung vorgelegt. Diese wurde erst im März 2018 dem Landtag zur Verfügung gestellt. Gemäß § 9 Abs. 3 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft ist der Finanzplan jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen. Das erste Planungsjahr ist dabei das laufende Haushaltsjahr (§ 31 Abs. 1 Satz 1 SÄHO i. V. m. § 50 Abs. 2 HGrG). Die Aufstellung eines Doppelhaushaltes entbindet das SMF nicht von dieser Pflicht.

182 Dem Landtag fehlte im Hj. 2017 ein wesentliches Instrument für seine finanz- und haushaltspolitischen Entscheidungen.

183 In der Mittelfristigen Finanzplanung werden auch die mittelfristigen Haushaltsrisiken dargestellt. Hierzu zählt das SMF im Wesentlichen die konjunkturellen Risiken, Kosten für Flüchtlinge und Asylbewerber, die weitere Verringerung der EU-Fördermittel in der nächsten EU-Förderperiode 2021 bis 2027, eine weitere Absenkung der Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ aufgrund sinkender Arbeitslosigkeit, steigende Personalausgaben durch Tarifabschlüsse und Stellenentwicklung, ein Zinsanstieg und die mögliche Zahlungsverpflichtung nach der Auflösung des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) i. H. v. maximal 344 Mio. €.

Konjunkturabschwächung und Personalausgaben sind größtes Risiko für den Haushalt

184 Das SMF hat in der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2017 bis 2021 erstmals eine Bewertungsmatrix der mittelfristigen Haushaltsrisiken vorgestellt. Dabei schätzte das Ministerium die Eintrittswahrscheinlichkeit der Risiken ab und spiegelte dies mit den erwarteten Auswirkungen auf die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen. Im Ergebnis stufte es die konjunkturellen Risiken und die Personalausgaben als besonders hohes Risiko für die Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts ein.

Langfristige Prognosen erforderlich

185 Über den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung hinaus gibt es im Freistaat Sachsen keine langfristigen Prognosen. Entsprechend fehlen auch langfristige Perspektiven und Strategien. Für die Einschätzung der langfristigen Tragfähigkeit des Haushalts sollten Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Einnahmen und Ausgaben, Erhöhun-

gen der Stellenpläne und deren Auswirkungen auf die Personalausgaben der Zukunft dargestellt werden.

186 Die Personalausgaben sind einer der größten Ausgabenblöcke des Freistaates und dynamisch wachsend. Berücksichtigung müssen dabei auch die Personalausgaben in den Nebenhaushalten finden, da sich Tarifabschlüsse in den Zuschüssen z. B. an Staatsbetriebe und im Hochschulbudget wiederfinden. Langfristig muss Sachsen mit einer Annäherung seiner Personalausgabenquote an die der FLW (2016: 36,2 %) rechnen.

187 Weiterhin fehlen Sensitivitätsanalysen, die aufzeigen, wie sich die Steuereinnahmen des Landes verändern, wenn das gesamtdeutsche Wirtschaftswachstum nachlässt. Dies wäre besonders zum Aufzeigen des Vorsorgebedarfs unter Berücksichtigung der dauerhaften Einhaltung der Schuldenbremse unerlässlich.

188 Der SRH hält den Freistaat Sachsen im Fall eines Konjunktur einbruchs für nicht ausreichend vorbereitet. Mit dem Bestand der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage können Einnahmeausfälle nur kurzfristig ausgeglichen werden. Die Ausgabenseite ist aufgrund stetig wachsender rechtsgebundener Ausgaben (vgl. Pkt. 3.4) nicht flexibel genug, um bei Einnahmeausfällen reagieren zu können.

Freistaat Sachsen auf langfristige Entwicklung nicht ausreichend vorbereitet

189 Der SRH hält an seiner Forderung zum weiteren Ausbau der Vorsorge fest. Für die Sicherung eines langfristig tragfähigen Haushalts bedarf es dringend der Erstellung und Entwicklung einer Leitlinie für die Personalentwicklung<sup>33</sup>, einer Investitions- und Instandhaltungsplanung<sup>34</sup> sowie von Strategien zur Risikoabwehr und -folgenabmilderung.

Strategische Konzepte sind erforderlich

---

<sup>33</sup> Vgl. Sonderbericht des SRH „Personalwirtschaftliche Konzepte in der sächsischen Staatsverwaltung“ vom März 2014.

<sup>34</sup> Vgl. Beratende Äußerung des SRH „Erhaltung der staatlichen Straßeninfrastruktur“ vom März 2016.