

## Staatsschulden

Steuermehrereinnahmen ermöglichten im Hj. 2016 eine Sondertilgung i. H. v. 156,7 Mio. € zusätzlich zur planmäßigen jährlichen Tilgung i. H. v. 75 Mio. €.

Die statistische Verschuldung bildet nicht die tatsächliche Verschuldung des Freistaates Sachsen ab.

Planmäßige Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage sollten im konjunkturellen Aufschwung gesetzlich unzulässig sein.

### 1 Vorbemerkungen

- 1 Das Statistische Bundesamt verkündete mit Pressemitteilung vom 11.04.2018 für das Hj. 2017 für die Kern- und Extrahaushalte des öffentlichen Gesamthaushalts zum vierten Mal in Folge einen Finanzierungsüberschuss (2017 i. H. v. 61,9 Mrd. €) in der Abgrenzung der Finanzstatistiken. Dies stellt einen vorläufigen neuen Spitzenwert dar, der um 36,1 Mrd. € über dem Vorjahr liegt.
- 2 Die Schulden von Bund, Ländern und Gemeinden sind im Jahr 2017 erneut von 2.006 Mrd. € im Hj. 2016 auf 1.965,5 Mrd. € gesunken. Deutschland hielt die Defizitquote der Stabilitätskriterien des Maastricht-Vertrages auch 2017 ein. Die Staatsverschuldung lag mit rd. 64,1 % (im Vorjahr: 68,1 %) über der zulässigen Obergrenze von 60 % des BIP. Das BMF geht in seiner Projektion im aktualisierten Stabilitätsprogramm 2018 davon aus, dass diese voraussichtlich im Jahr 2019 unterschritten wird.
- 3 Die Europäische Zentralbank (EZB) hat keine baldige Änderung ihrer Niedrigzinspolitik in Aussicht gestellt. Die Auswirkungen der Negativzinsen sind auch im Freistaat Sachsen immer deutlicher zu spüren.

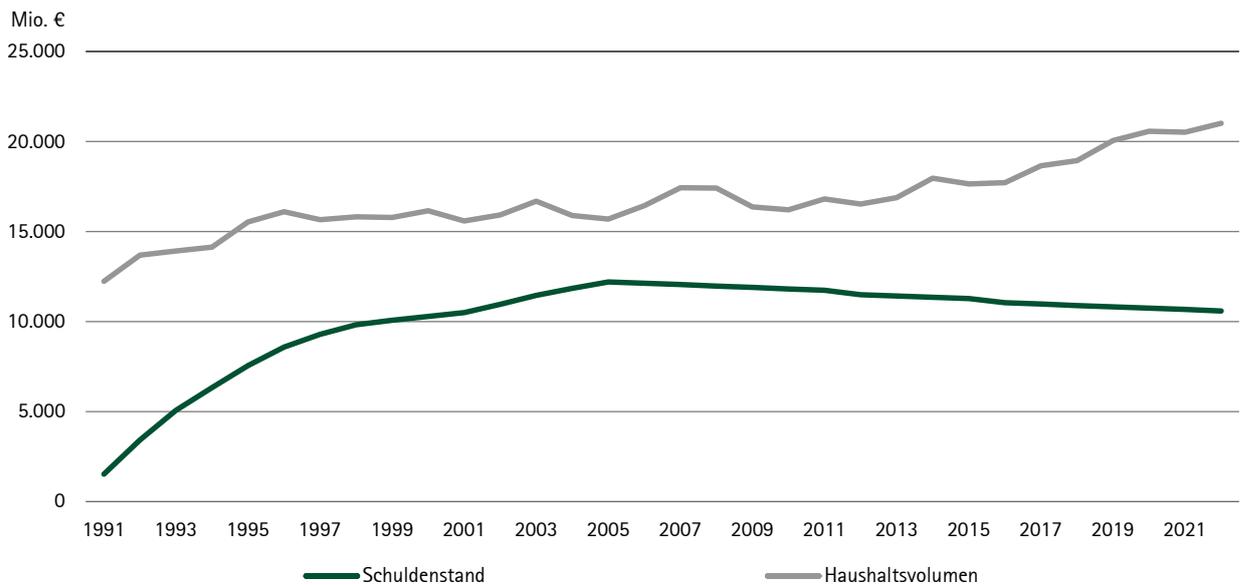
Europäische Zentralbank hält an Niedrigzinspolitik fest

### 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. 2016 betrug die Kreditermächtigung des SMF 0,00 € gem. § 2 Abs. 1 Nr. 2 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. Eine Neuverschuldung ist nur noch bei Naturkatastrophen und Notsituationen sowie konjunkturbedingten starken Einnahmerückgängen zulässig. Dies gilt gem. Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen, wenn die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen eines Haushaltsjahres um mindestens 3 % unterhalb des Durchschnitts der vorangegangenen 4 Jahre (Normallage) liegen.

- Kreditaufnahme bei rd. 1,7 Mrd. € weniger Steuereinnahmen als geplant möglich
- Verzicht auf Rücklagenentnahmen aufgrund Steuermehreinnahmen
- SRH fordert Verbot der Rücklagenentnahme im konjunkturellen Aufschwung
- Keine symmetrische Berücksichtigung der Konjunktur
- 7 Die Normallage für das jeweilige Haushaltsjahr wird im HG festgesetzt (§ 18 Abs. 3 SÄHO). Dies erfolgte erstmalig mit HG 2015/2016. Die Normallage betrug für das Hj. 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. Erst bei jeweils rd. 1,7 Mrd. € weniger Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen als geplant, wäre eine Kreditaufnahme möglich. Sowohl für das Hj. 2016 als auch 2017 lagen die Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen mit 13,5 Mrd. € und 14,2 Mrd. € weit über der ermittelten Normallage.
  - 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 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 in beiden Haushaltsjahren auf eine Entnahme verzichtet werden.
  - 10 Gemäß StHpl. 2017/2018 sind hinsichtlich der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage keine Entnahmen und keine Zuführungen geplant. Der Entwurf des StHpl. 2019/2020 sieht für beide Haushaltsjahre wieder Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage vor.
  - 11 Gemäß § 18 Abs. 4 SÄHO ist aus dem Staatshaushalt eine angemessene Rücklage zu bilden. In der Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung der Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen (LT-DS 5/13803) 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.
  - 12 Vor dem Hintergrund weiterhin hoher Steuereinnahmen hält der SRH an seiner Forderung, eine planmäßige Entnahme aus der Rücklage im konjunkturellen Aufschwung gesetzlich für unzulässig zu erklären, fest. Mit einer angemessenen Zuführung von Steuermehreinnahmen an die Rücklage könnte der sächsische Haushalt langfristig tragfähiger gestaltet werden. Damit würde auch einer symmetrischen Berücksichtigung der Konjunktur gem. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG entsprochen.
  - 13 Der SRH hat sich bereits in seinem Jahresbericht 2015, Band I, Beitrag Nr. 4, Pkt. 2, Tz. 10 bis 16 mit diesem Sachverhalt auseinandergesetzt.
- ### 3 Schuldenstand und Schuldendienst
- 14 Für das Hj. 2016 weist die HR eine haushaltmäßige Verschuldung i. H. v. 11,050 Mrd. € aus. Der haushaltmäßige Schuldenstand ist gegenüber dem Jahr 2015 um rd. 231,7 Mio. € gesunken.
  - 15 Nachfolgende Grafik verdeutlicht die Größenordnung der Schulden gemäß HR im Verhältnis zum Haushaltsvolumen des Freistaates.

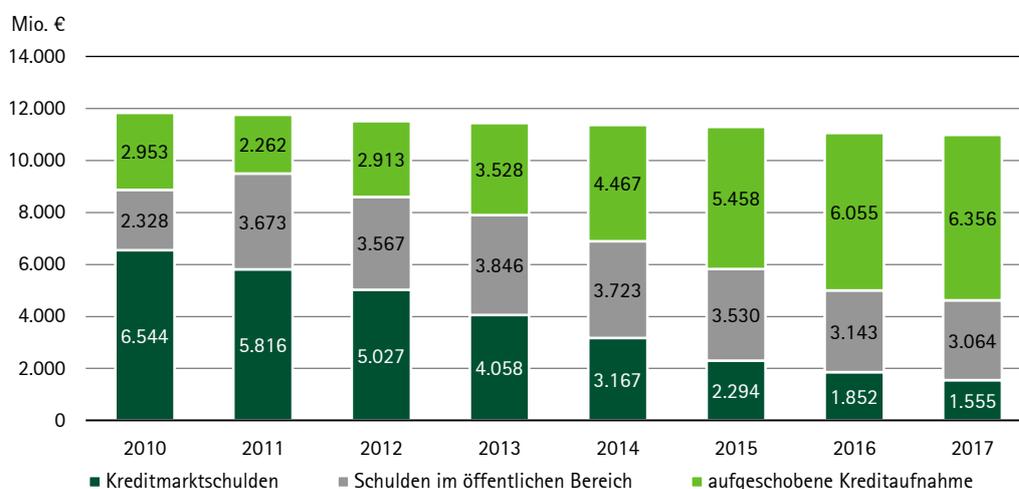
## Haushaltsvolumen und Schuldenentwicklung



Quellen: 1991 bis 2016 HR, 2017 Kassen-Ist, 2018 StHpl., 2019 und 2020 Entwurf StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

- 16 **Der Freistaat Sachsen verzichtet seit 2006 auf eine Nettokreditaufnahme. Darüber hinaus tilgt er Schulden mit dem Ziel, die Pro-Kopf-Verschuldung mindestens 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 €. Damit ergibt sich für das Hj. 2016 eine Nettokreditaufnahme i. H. v. -231.652.253 €. Für den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung ergibt sich unter Berücksichtigung der Sondertilgung bei Fortführung der jährlichen Tilgung i. H. v. 75 Mio. € im Hj. 2022 rechnerisch ein Schuldenstand i. H. v. 10,600 Mrd. €.
- Konstante Pro-Kopf-Verschuldung durch jährliche Schuldentilgung
- 156,7 Mio. € im Hj. 2016 zusätzlich getilgt
- 17 Die haushaltmäßige Verschuldung setzt sich für das Hj. 2016 zusammen aus 1,852 Mrd. € Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, 3,143 Mrd. € Schuldenaufnahmen bei öffentlichen Haushalten und 6,055 Mrd. € noch nicht valutierte (bewilligte, aber bis auf Weiteres aufgeschobene) Kreditaufnahme gem. § 2 Abs. 5 Satz 2 HG 2015/2016.

## Schuldenstruktur und Schuldenstand



Quelle: SMF.

- 18 In den letzten Jahren kam es innerhalb der Verschuldung zu erheblichen Strukturverschiebungen. Während im Vergleichszeitraum die Schulden am Kreditmarkt von rd. 6,5 Mrd. € (55 % an den Gesamtschulden) auf rd. 1,6 Mrd. € (14 % an den Gesamtschulden) gesunken sind, stieg die aufgeschobene Kreditaufnahme von rd. 3 Mrd. € (25 % an den Gesamtschulden) auf rd. 6,4 Mrd. € (58 % an den Gesamtschulden).
- Aufgeschobene Kreditaufnahme weiter gestiegen
- 19 Die Schuldscheindarlehen des Freistaates Sachsen beim Generationenfonds werden in den nächsten Jahren auslaufen. Dies führt zu einer Änderung der Schuldenstruktur. Die Schulden beim öffentlichen Bereich reduzieren sich bei gleichzeitigem Anstieg der Kreditmarktschulden.
- Rückgang der aufgeschobenen Kreditaufnahme erwartet
- 20 Die aufgeschobene Kreditaufnahme hat im Hj. 2017 einen neuen Höchststand erreicht. Dies ist Ausdruck der hohen Liquidität des Freistaates Sachsen. Das SMF geht in seiner Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022 tendenziell von einem Rückgang der aufgeschobenen Kreditaufnahme aus aufgrund verstärkter Entnahmen aus Rücklagen und Inanspruchnahme von Sondervermögen (z. B. „Zukunftssicherungsfonds“ und „Brücken in die Zukunft“).
- 21 Zur transparenteren Darstellung der aufgeschobenen Kreditaufnahme hat das SMF im Kap. 1510 mit dem Hj. 2017 einen apl. Tit. 325 03 „Veränderung der aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ eingerichtet. Auf diesem Titel werden keine echten Einnahmen verbucht. Er dient der buchungsseitigen Verrechnung.
- 22 Zwischen der in der HR ausgewiesenen Verschuldung und den Kapitalmarktschulden der Vermögensrechnung ergibt sich eine Differenz aufgrund der aufgeschobenen Kreditaufnahme i. H. v. 6,055 Mrd. € (vgl. Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2016, S. 44 und 45). Bei einer Kreditaufnahme würden sich die Kapitalmarktschulden bis zu diesem Betrag erhöhen.
- 23 Auf ihrer Frühjahrskonferenz im April 2018 haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder eine gemeinsame Erklärung zum Schuldenabbau verabschiedet. Darin fordern sie einen verstärkten Schuldenabbau und die Sicherstellung der notwendigen Investitionen.
- 4 Statistischer Schuldenbegriff**
- 24 Für das Hj. 2016 ermittelt die ZDL aus den Daten der Kassenstatistik eine Nettokreditaufnahme des Freistaates Sachsen i. H. v. 312 Mio. €<sup>1</sup>, obwohl sich aus der HR 2016 eine Tilgung i. H. v. 231,7 Mio. € ergibt.
- Statistik weist Nettokreditaufnahme statt Tilgung aus
- 25 Für statistische Datenerhebungen und Ländervergleiche wurden bis einschließlich 2016 andere Kriterien für die Schuldenstatistik herangezogen, als die der HR entsprechend der Haushaltssystematik.
- 26 So werden „Schulden beim öffentlichen Bereich“, mit Ausnahme der Kreditaufnahme bei der SAB, bei der statistischen Ermittlung der Nettokreditaufnahme und des Schuldenstandes pro EW nicht berücksichtigt. Darunter fallen umfangreiche Kredite des Freistaates Sachsen zwischen 2005 und 2015, die er bei seinen Sondervermögen<sup>2</sup> und bei Einrichtungen, bei denen er Eigentümer, Miteigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt<sup>3</sup>, aufgenommen hat.

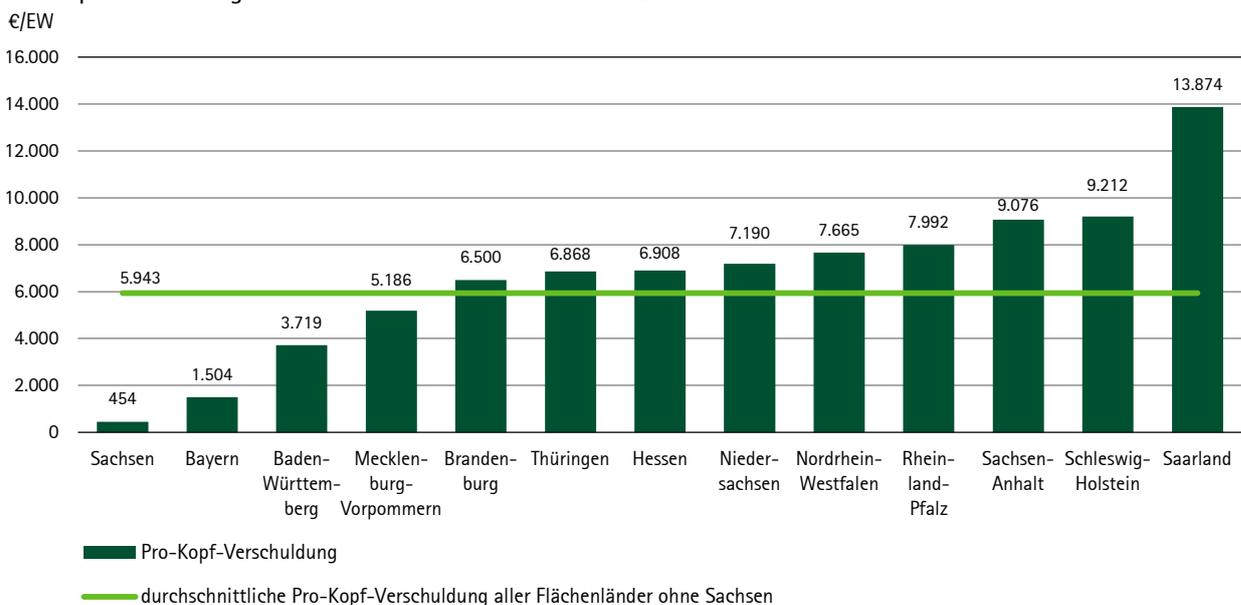
<sup>1</sup> Kreditaufnahme am Kreditmarkt OGr. 32: 0 €, Tilgungen am Kreditmarkt: -448 Mio. €, zzgl. nicht angerechneter Tilgungen bei Stiftungen und Generationenfonds: +6 Mio. € und zzgl. nicht valutierte Kreditaufnahme: +754 Mio. €, ergibt Nettokreditaufnahme: 312 Mio. €.

<sup>2</sup> Kreditaufnahme und -tilgung sind veranschlagt in der OGr. 31. Kreditaufnahmen erfolgten insbesondere bei dem „Garantiefonds“, „Aufbauhilfefonds“ und der „Versorgungsrücklage“.

<sup>3</sup> 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.

27 Betrachtet man nur die Kreditmarktdarlehen, ergibt sich folgendes Bild:

Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer Kreditmarktschulden 2016



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

28 Kredite bei öffentlichen Einrichtungen sind ebenfalls zu bedienen, da Zahlungen auch hier fließen. Ohne die Darlehen des öffentlichen Bereichs ist die statistische Pro-Kopf-Verschuldung für das Hj. 2016 mit 454 €/EW eine wesentlich geringere ist als die haushalterisch ermittelte Pro-Kopf-Verschuldung mit 2.709 €/EW. Die Differenz beträgt 2.255 €/EW.

Pro-Kopf-Verschuldung nach statistischer Ermittlung um 2.255 €/EW geringer

29 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 6-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 6-fache höher als statistischer Ausweis

30 Diese Verzerrungen spiegeln sich auch in den für Ländervergleiche berechneten haushaltswirtschaftlichen Quoten und Pro-Kopf-Kennziffern wider (vgl. Pkt. 6 und 7). Hinzu kommt, dass auch die bereinigten Ausgaben, die für die Berechnung von haushaltswirtschaftlichen Kennziffern erforderlich sind, aufgrund der statistischen Berechnungsmethoden abweichen. Die Statistik weist um rd. 387 Mio. € höhere bereinigte Ausgaben aus.

31 Für eine aussagefähige und vergleichbare Verschuldung müssen alle 3 Komponenten der Verschuldung gemäß Schuldenstruktur betrachtet werden. Statistische Daten werden stichtagsbezogen und nach anderen Kriterien als die HR ermittelt. Ihnen fehlen die Auslaufperiode und entscheidende Schuldenkomponenten und die Schulden werden nur nach bestimmten Kapitalmarktgläubigern erfasst, was in der Öffentlichkeit ein realitätsfremdes Bild wiedergibt.

Änderung der Erfassung von  
Schuldenaufnahme und -tilgung  
bei Sondervermögen ab 2017

Realistischere Abbildung der  
tatsächlichen Haushaltslage des  
Freistaates Sachsen in der  
Statistik erwartet

32 Mit dem Vollzug des Haushaltsplanes 2017 bucht das SMF nach Abstimmung mit Bund und Ländern die Schuldenaufnahmen und die Tilgungen von Schuldenaufnahmen bei Sondervermögen statt in Kap. 1510, Tit. 314 01 und Tit. 314 02 in der OGr. 32 (Tit. 321 01 und 321 02). Die Titel der OGr. 31 entfallen. Damit wird die Kreditaufnahme und Kredittilgung nicht mehr in Abhängigkeit vom Gläubiger erfasst, sondern nach dem Zweck hinsichtlich der allgemeinen Haushaltsfinanzierung. Mit dieser grundsätzlichen Änderung wird eine realistischere statistische Abbildung der tatsächlichen Haushaltslage des Freistaates Sachsen erwartet.

### 5 Verdeckte Schulden

33 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. Die impliziten Schulden werden auch als verdeckte Schulden bezeichnet, da sie nicht aus dem Haushaltsplan oder der HR ersichtlich sind.

34 Die impliziten Schulden weist der Freistaat Sachsen in der Vermögensrechnung aus. Die Vermögensrechnung enthält die wesentlichen Positionen, erhebt jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Neben dem Schuldenstand aus der Kreditaufnahme am Kreditmarkt und bei Sondervermögen (OGr. 31 und 32) zählen die Pensionsverpflichtungen mit 13,9 Mrd. € und die Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG mit 13,2 Mrd. € zum Stand 31.12.2016 zu den bedeutendsten impliziten Schulden.

35 **Mit insgesamt 27,1 Mrd. € übertreffen diese Schuldenpositionen die haushaltsmäßige Verschuldung fast um das 1,5-fache.**

Deckungslücke zwischen Pen-  
sionsverpflichtungen und  
Ansparungen

36 Während der Freistaat Sachsen für die Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG keine Vorsorge trifft (Zahlungen von rd. 800 Mio. € jährlich erfolgen aus dem laufenden Haushalt<sup>4</sup>), sorgt er für die Pensionsverpflichtungen aufgrund der verfassungsrechtlich geschützten Zahlungen in den Generationenfonds vor. Mit den Zuführungen an die Versorgungsrücklage wurde bis einschließlich 2017 eine weitere Ansparung zur Deckung der Pensionslasten in der Zukunft getätigt. Mit der planmäßigen Auflösung der Versorgungsrücklage im Hj. 2018 und der Vereinnahmung im laufenden Haushalt wird die Deckungslücke zwischen Versorgungslasten und finanzieller Deckung um rd. 186 Mio. € (gem. StHpl. 2017/2018, Kap. 1540, Tit. 234 01) wieder größer werden. Dies wäre vermieden worden, wenn er die Mittel – wie die meisten anderen Bundesländer – dem Generationenfonds zugeführt hätte.

37 Das SMF teilte mit, dass die Versorgungsrücklage gesetzeskonform für die Finanzierung der Versorgungskosten verwandt werde. Der Charakter und die Rechtsform der Versorgungsrücklage habe eine Überführung in den Generationenfonds erheblich erschwert. Die Auflösung führe somit vielmehr zu einer Verwaltungsvereinfachung. Ein Vergleich mit anderen Ländern sei nicht zielführend, da kein Bundesland vom Umfang her ein Versorgungssystem wie Sachsen habe.

38 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung. Auch mit der Grundsatzentscheidung zur Verbeamtung von Lehrern wird der Generationenfonds in Zukunft noch bedeutsamer.

<sup>4</sup> Vgl. Beitrag Nr. 2, Pkt. 3.4.

39 Aus der Vermögensrechnung 2016 ergibt sich aus der Gegenüberstellung von Pensionsverpflichtungen und den entsprechenden Ansparungen im Generationenfonds und der Versorgungsrücklage eine Deckungslücke i. H. v. rd. 7,8 Mrd. €. Zukünftige Pensionsverpflichtungen sind damit nur zu rd. 44 % durch entsprechende Ansparungen gedeckt.

Künftige Pensionsverpflichtungen nur zu rd. 44 % durch Ansparungen gedeckt

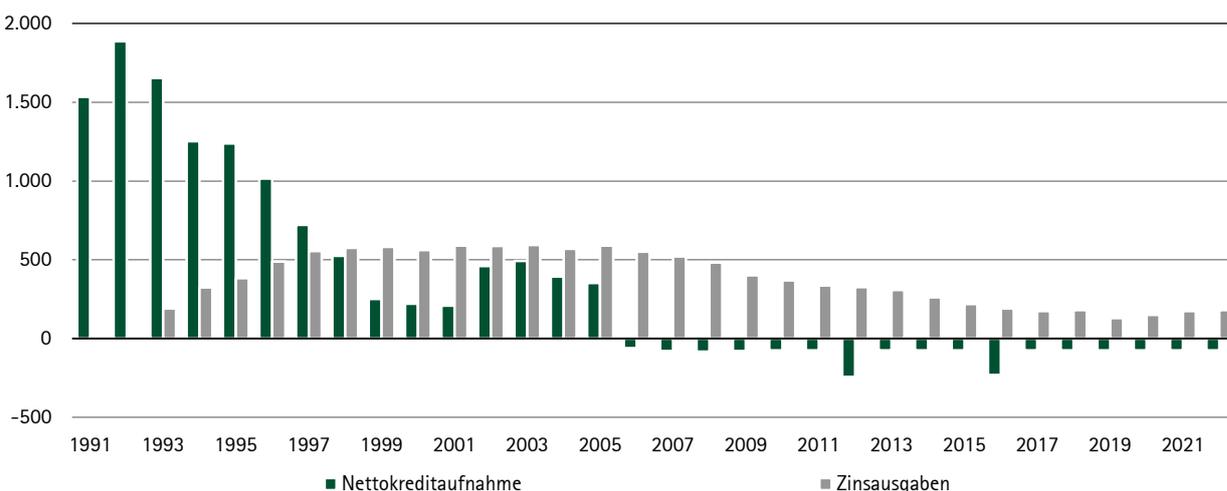
40 Nach Auffassung des SMF sei die Deckungsquote von 44 % ein deutschlandweit hervorragender Wert und stelle ein positives Alleinstellungsmerkmal Sachsens dar. Die Quote werde im Zeitverlauf automatisch anwachsen, da die teilfinanzierten Beamten im Zeitverlauf aus dem System ausscheiden und vollfinanzierte Beamte nachrücken. Angesichts der Entwicklung des Generationenfonds habe die Verwendung der Versorgungsrücklage keinen signifikanten Einfluss bzw. Bedeutung für die sächsische Vorsorgepolitik.

## 6 Zinsbelastung

41 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

Mio. €



Quellen: 1991 bis 2016 HR, 2017 Kassen-Ist, 2018 StHpl., 2019 und 2020 Entwurf StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

42 Die Zinsausgaben des Freistaates Sachsen sind um 16,3 Mio. € im Hj. 2017 und damit erneut auf einen Tiefstand von 174 Mio. € gesunken. Dies beruht hauptsächlich auf dem sehr niedrigen Zinsniveau infolge der andauernden Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise und dem Schuldenmanagement des SMF. Die jährlichen Tilgungen des Freistaates tragen ebenfalls zur Reduzierung der Zinszahlungen bei.

Zinsausgaben weiter gesunken

43 Die EZB 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 verharrt seitdem auf 0,40 %. Der EZB-Rat geht davon aus, dass die EZB-Leitzinsen für längere Zeit auf diesem Niveau bleiben werden.

44 Während die niedrigen Zinsen für Kredite die Zinslasten des Freistaates stetig senken, führen dagegen die Negativzinsen auf Einlagen für den Freistaat Sachsen zu niedrigeren Einnahmen aus Anlagen. Diese werden als negative Zinseinnahme (Rotabsetzung) in OGr. 16 gebucht und stellen damit Ausgaben dar.

- 45 Im Rahmen des Liquiditätsmanagements hat das SMF für die Hj. 2015 und 2016 Kassenkredite am Kapitalmarkt aufgenommen und erhielt dafür Zinsen vom Kreditgeber aufgrund der Negativzinsen auf Einlagen der EZB. 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 konnte das SMF die Ausgaben für Negativzinsen bei den Anlagen abfedern.
- 46 Die Negativzinsen und die Zinseinnahmen aus Kreditaufnahme haben sich in den letzten 4 Jahren wie folgt entwickelt:

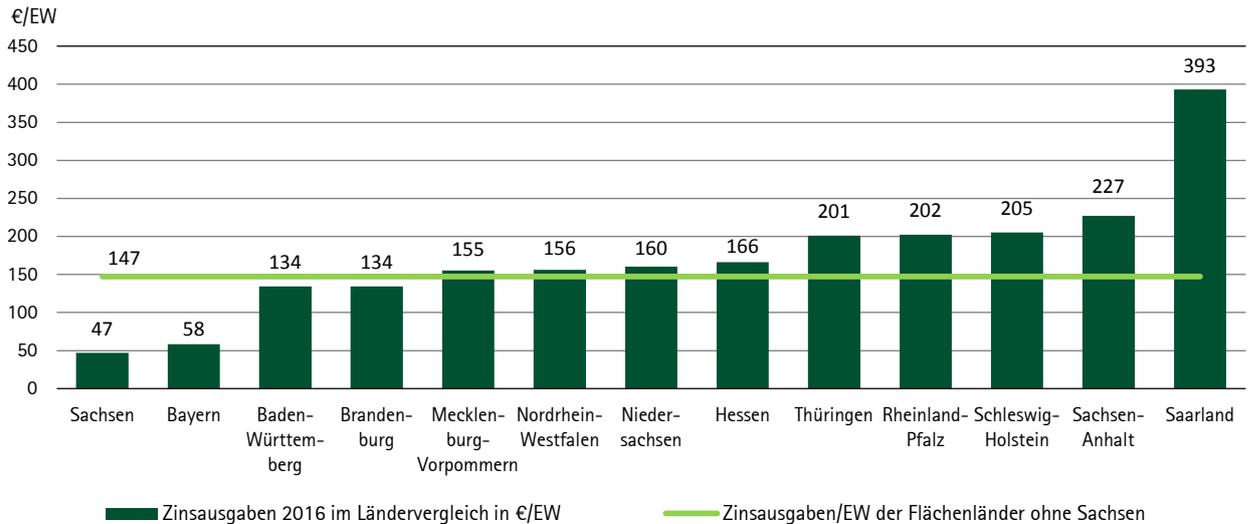
	2014	2015	2016	2017
OGr. 16 - Negativzinsen aus Geldanlagen	-17.781,29 €	-129.881,02 €	-1.035.742,53 €	-5.658.657,10 €
OGr. 57 - Zinseinnahmen aus Kassenkrediten	3.875,29 €	227.826,04 €	643.941,63 €	616,55 €
Differenz	-13.906,00 €	97.945,02 €	-391.800,90 €	-5.658.040,55 €

- Zahlung von Negativzinsen auf 5,7 Mio. € gestiegen
- 47 Die vom Freistaat Sachsen zu zahlenden Negativzinsen auf Geldanlagen sind seit 2016 erheblich gestiegen. Zinseinnahmen werden kaum noch erzielt. Der Zinseinnahmetitel im Kap. 1510 ist seit dem Hj. 2016 entsprechend negativ.
- 48 Es wird zunehmend schwieriger, angemessene Anlagestrategien zu entwickeln.
- Geldanlagen des Generationenfonds zunehmend auf Deutsche Bundesbank übertragen
- 49 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 ist nicht mehr gewährleistet. Die Auswirkungen auf den Generationenfonds zeigten sich bereits in der Festlegung höherer Zuführungssätze.<sup>5</sup>
- 50 Das SMF wies darauf hin, dass das Zinsniveau über die Zuführungssätze und deren regelmäßige Überprüfung durch ein externes Gutachten berücksichtigt wird.

<sup>5</sup> Erste Verordnung des SMF zur Änderung der Generationenfonds-Zuführungsverordnung vom 27.10.2015.

51 Die Zinsausgaben pro EW im Ländervergleich sind nachfolgend dargestellt.

Zinsausgaben 2016 im Ländervergleich



Quellen: Eigene Berechnungen nach Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. EW zum Stand 30.06.2016.

52 Seit 2006 haben sich die Zinsausgaben pro EW trotz sinkender Bevölkerungszahlen jährlich reduziert. Im Vergleichsjahr 2016 hat Sachsen mit 47 €/EW die niedrigsten Zinszahlungen pro EW im Ländervergleich. Sachsen liegt damit weit unter dem Durchschnitt der Flächenländer von 147 €/EW. Im Hj. 2017 erreicht Sachsen mit 43 €/EW einen neuen Tiefstwert.

Sachsen hat niedrigste Zinsausgaben pro EW

53 Das SMF rechnet mittelfristig nicht mit einem weiteren Absinken der Zinsausgaben. Bei einer absehbaren verstärkten Inanspruchnahme der aufgeschobenen Kreditaufnahmen (vgl. Pkt. 3, Tz. 20), wird tendenziell mit einem Anstieg der Zinszahlungen gerechnet. In seiner Mittelfristigen Finanzplanung 2018 bis 2022 hat das SMF die Zinsausgaben mit 180,1 Mio. € für das Hj. 2022 veranschlagt.

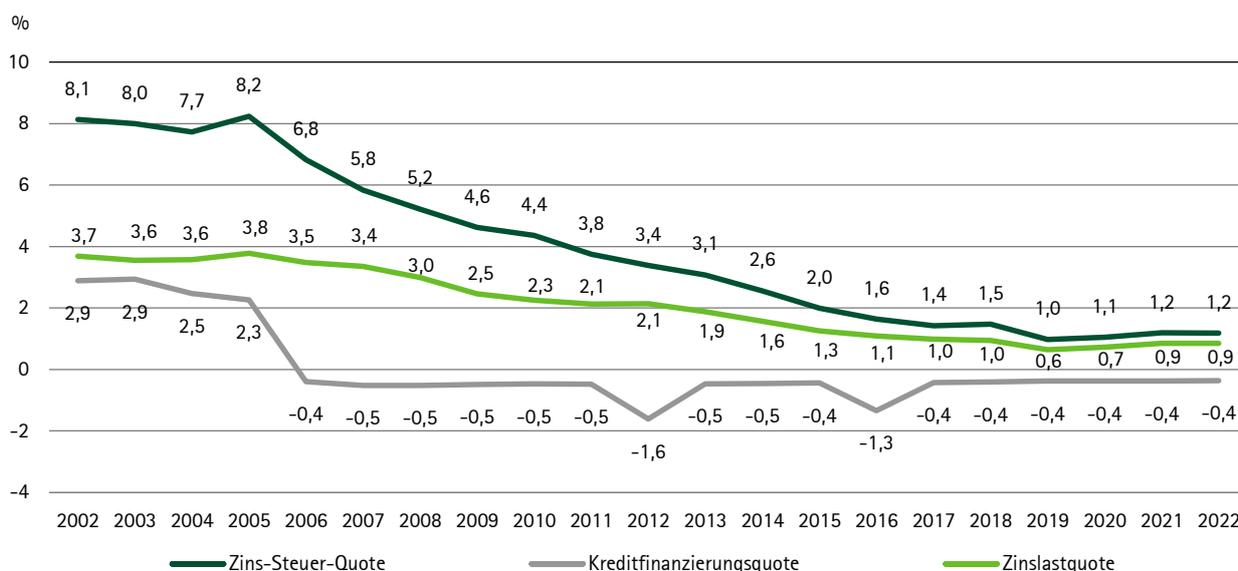
54 Das andauernde niedrige Zinsniveau verschafft dem Freistaat Sachsen einen finanziellen Spielraum. Die Zinersparnis ist immer noch wesentlich umfangreicher als die zu zahlenden Negativzinsen auf Geldanlagen. Aufgrund der geringen Verschuldung des Freistaates Sachsen würden sich wieder steigende Zinsen am Kapitalmarkt im Vergleich zu Ländern mit hoher Verschuldung nicht wesentlich auf den Haushalt des Freistaates Sachsen auswirken.

Finanzieller Spielraum durch Niedrigzins

### 7 Haushaltswirtschaftliche Quoten

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

## Haushaltswirtschaftliche Quoten



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. Im Hj. 2016 erfolgte eine weitere Sondertilgung.

Quellen: 2002 bis 2016 HR, 2017 Kassen-Ist, 2018 StHpl., 2019 und 2020 Entwurf StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

- 56 Für Ländervergleiche wird die Vierteljahresstatistik über die Einnahmen und Ausgaben der staatlichen Haushalte für das Vergleichsjahr 2016 verwendet. Diese statistischen Daten stellen allerdings nicht das endgültige Ergebnis dar. Es fehlen die Auslaufperiode und die Schlussbuchungen. Dies führte im Hj. 2016 zur Nichtberücksichtigung einer Sondertilgung i. H. v. 156,7 Mio. €.
- Kreditfinanzierungsquote ohne Einbeziehung Schuldenaufnahme im öffentlichen Bereich und aufgeschobener Kreditaufnahme nicht aussagefähig
- 57 Der Freistaat Sachsen tilgt seit 2006 Kredite und weist im Hj. 2016 eine negative Kreditfinanzierungsquote von -1,3 % aus. Die aus der Statistik für das Hj. 2016 ermittelte Kreditfinanzierungsquote ergibt dagegen einen Wert von 1,8 % bei einer Kreditaufnahme i. H. v. 312 Mio. €<sup>6</sup> statt einer Tilgung i. H. v. 231,7 Mio. €<sup>7</sup>. Im Vergleich der Flächenländer liegt die Quote des Freistaates, aufgrund der Ermittlungsmethode (nur Kreditaufnahmen beim nicht öffentlichen Bereich), über der durchschnittlichen Kreditfinanzierungsquote der Flächenländer von -1,1 %. Für den Freistaat Sachsen ist die Kreditfinanzierungsquote ohne Einbeziehung der Schuldenaufnahmen beim öffentlichen Bereich und der aufgeschobenen Kreditaufnahme nicht aussagefähig (vgl. Pkt. 4).
- Sachsen schneidet im Ländervergleich überdurchschnittlich gut ab
- 58 Sachsen schneidet aufgrund seiner zurückhaltenden Verschuldungspolitik im Ländervergleich bei der Zins-Steuer-Quote und der Zinslastquote überdurchschnittlich gut ab. Während die Flächenländer in 2016 durchschnittlich 4,5 % ihrer Steuereinnahmen für Zinsausgaben (Zins-Steuer-Quote) aufwenden mussten, waren es in Sachsen nur 1,6 %. Der Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben (Zinslastquote) betrug 2016 bei den Flächenländern 3,5 %, während Sachsen auch hier den niedrigsten Wert von nur 1,1 % aufweist.
- ### 8 Stabilitätsbericht
- 59 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 HGrG. Dazu berät er jährlich über die Haushaltslage des Bundes und jedes einzelnen Landes auf der Grundlage von Berichten der jeweiligen Gebietskörperschaft.

<sup>6</sup> Vgl. Pkt. 3, Tz. 24.

<sup>7</sup> OGr. 31 und 32 einschließlich Auslaufperiode und Schlussbuchung.

- 60 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 Zins-Steuer-Quote.<sup>8</sup>
- 61 Der Freistaat Sachsen hat gem. § 3 Abs. 2 Stabilitätsratsgesetz im Herbst 2017 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. Stabilitätsbericht zeigt keine Auffälligkeiten
- 62 Der Stabilitätsrat weist in seiner Pressemitteilung zur 16. Sitzung am 11.12.2017 darauf hin, dass sich aus der aktuell guten Finanzlage nur begrenzt Spielräume für neue haushaltspolitische Maßnahmen ergeben. Die gute Haushaltslage werde in erheblichem Umfang durch die konjunkturell bedingte Zunahme der öffentlichen Einnahmen und das anhaltende Niedrigzinsumfeld getragen. Er empfiehlt, die günstige Lage zu nutzen, um Vorsorge für künftige Jahre zu treffen. Damit werde die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte abgesichert, und Bund, Länder und Gemeinden blieben auch in späteren konjunkturellen Schwächephasen handlungsfähig. Stabilitätsrat empfiehlt Vorsorge für künftige Jahre zu treffen
- 63 Zur Auffassung von SMF und SRH zu den Vorgaben des Stabilitätsrats für die Erstellung der Stabilitätsberichte verweisen wir auf den Jahresbericht 2016 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 6.
- 64 In seinen Stabilitätsberichten hat der Freistaat Sachsen regelmäßig dargestellt, warum er die Zahlenbasis und die unterstellten Annahmen für nicht sachgerecht hält. Durch die vom Stabilitätsrat vorgegebene Berechnungsmethode, welche die Anrechnung der positiven Salden von Generationenfonds und Versorgungsrücklage bedingt, werden die Kennziffern Finanzierungssaldo und Kreditfinanzierungsquote zu positiv ausgewiesen.
- 65 Nach der Methode des Stabilitätsrates ermittelt sich für das Hj. 2016 ein Finanzierungssaldo (Ist) i. H. v. 304 €/EW (vgl. Stabilitätsbericht des Freistaates Sachsen für das Jahr 2017, Tabelle 1, S. 2). Aus der HR 2016 ergibt sich gem. § 82 Nr. 2 Buchst. c) SÄHO dagegen ein negativer Finanzierungssaldo von -29 €/EW. Im Stabilitätsbericht wird eine Kreditfinanzierungsquote von -6,8 % ausgewiesen. Aus der HR ermittelt sich eine Quote von nur -1,3 %.
- 66 Der Bundesrechnungshof hat in seinem Bericht nach § 99 BHO über die Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes - Herausforderungen und Handlungsoptionen für die 19. Wahlperiode - vom Oktober 2017 Verbesserungsmöglichkeiten durch den Stabilitätsrat benannt (vgl. Bericht des Bundesrechnungshofs, Pkt. 10.4, S. 105). Hierzu gehören nach Auffassung des Bundesrechnungshofs die Einbeziehung ergänzender oder alternativer Kennziffern, aktuellere Datengrundlagen, eine Ausweitung der bisherigen Veröffentlichungspraxis in Bezug auf das für die Berechnungen verwendete Datenmaterial sowie eine stärkere Gewichtung der aktuellen Haushaltssituation. Zudem bedauere der Bundesrechnungshof, dass es nicht gelungen sei, dem Stabilitätsrat die Kompe-

<sup>8</sup> Vgl. Pressemitteilung zur konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrates am 28.04.2010.

tenz einzuräumen, zur besseren Durchsetzbarkeit seiner Empfehlungen Fehlverhalten zu sanktionieren.

67 Der zur Unterstützung des Stabilitätsrates gem. § 7 Abs. 1 Stabilitätsratsgesetz eingerichtete unabhängige Beirat fordert in seiner 8. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Abs. 2 HGrG vom 11.12.2017 unter Pkt. 5 a) eine Darlegung der Länderfinanzministerien zu den Unterschieden bei finanziellen Transaktionen, Zahlungen zwischen den staatlichen Ebenen oder Finanzbeziehungen zu Extrahaushalten für die Bewertung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos. Zudem wären auch Angaben zum Umfang vorhandener Rücklagen und erwarteter Rücklagenbewegungen wünschenswert.

Eigene Projektion ermittelt wesentlich geringere Ausgabenwachstumsrate

68 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.<sup>9</sup> Im Ergebnis könnte der Freistaat seine Ausgaben - ausgehend vom Sollansatz der Ausgaben des Jahres 2017 - durchschnittlich um 1,5 % pro Jahr erhöhen, ohne im Jahr 2024 gegen die Verschuldungsregel zu verstoßen. Die so ermittelte maximale Ausgabenwachstumsrate ist wesentlich geringer als die der Standardprojektion mit 5 %.

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

69 Der SRH hält eine systematische Verlängerung des Betrachtungszeitraumes 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.

70 Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben dem Stabilitätsrat und den Finanzministerien des Bundes und der Länder ein Arbeitspapier „Stabilitätsrat“ in 2017 zugeleitet. Darin fordern sie, das bisher verwendete System der Haushaltsüberwachung grundsätzlich zu überarbeiten und fortzuentwickeln. Es sollten ergänzende bzw. alternative Kennziffern berücksichtigt und weitere Sanktionsmaßnahmen vorgesehen werden.

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

72 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.

73 Die Ergebnisse sollen dem Stabilitätsrat spätestens zu seiner letzten Sitzung im Jahr 2018 zur Beschlussfassung vorliegen. Zum Redaktionsschluss lagen noch keine Ergebnisse vor.

<sup>9</sup> Stabilitätsbericht des Freistaates Sachsen für das Jahr 2017, S. 7.