

Haushaltswirtschaft des Freistaates

Der beträchtliche Ausgabenanstieg in den Bereichen Personal und Bildung kann langfristig die Tragfähigkeit und das hohe Investitionsniveau des Sächsischen Haushalts gefährden.

Der Bestand der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage wird nicht reichen, um die erwarteten Steuermindereinnahmen auszugleichen.

Die Nachhaltigkeitsstrategie des Freistaates Sachsen sollte um weitere Indikatoren für nachhaltige öffentliche Finanzen ergänzt werden.

1 Vorbemerkung

- 1 Die Konjunkturaussichten für Deutschland haben sich mit zunehmenden Handelsrisiken trotz hoher Beschäftigung und wachsender Einkommen verschlechtert. Die Bundesregierung hat ihre Erwartungen für das Wirtschaftswachstum für 2019 auf nur noch 0,5 % nach unten korrigiert. Zur weiteren Wahrung der Solidität der öffentlichen Haushalte hält der Stabilitätsrat es für unerlässlich, Ausgaben noch stärker zu priorisieren und an der Ausgabendisziplin festzuhalten (vgl. Pressemitteilung des Stabilitätsrates vom 18.06.2019).
- 2 Ungeachtet getrübler Konjunkturerwartungen sind die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen immer noch gut. Die sächsische Wirtschaft konnte in den letzten Jahren ein steigendes BIP vorweisen. Die Wirtschaftskraft wird jedoch aufgrund der Strukturschwäche auch in den nächsten Jahren unter der Wirtschaftskraft vergleichbarer FLW bleiben. Die Anzahl der Erwerbstätigen ist auch in 2018 gestiegen und die Anzahl der Arbeitslosen weiter gesunken.
- 3 Aufgrund der demografischen Entwicklung zeichnet sich ein weiterer Rückgang der Arbeitslosigkeit in Sachsen ab. Dies wird jedoch mit einem zunehmenden Fachkräftemangel einhergehen.
- 4 Die Landesregierung steht in den nächsten Jahren vor großen Herausforderungen, den Freistaat Sachsen nachhaltig und zukunftsfähig im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten zu gestalten. Die größten Herausforderungen stellen dabei u. a. das Gelingen des Generationenwechsels in der Verwaltung, die Digitalisierung sowie die Finanzierung des Bildungsbereichs und der öffentlichen Investitionen dar. Das gleiche gilt für die Förderung von Forschung und Entwicklung zur Steigerung der Innovationsfähigkeit und die Bewältigung der Folgen des Kohleausstiegs.
- 5 Die folgenden Punkte befassen sich mit der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Freistaat und stellen die Risiken und Probleme dar.

Wirtschaftswachstum stark nach unten korrigiert

2 Einnahmen

2.1 Überblick

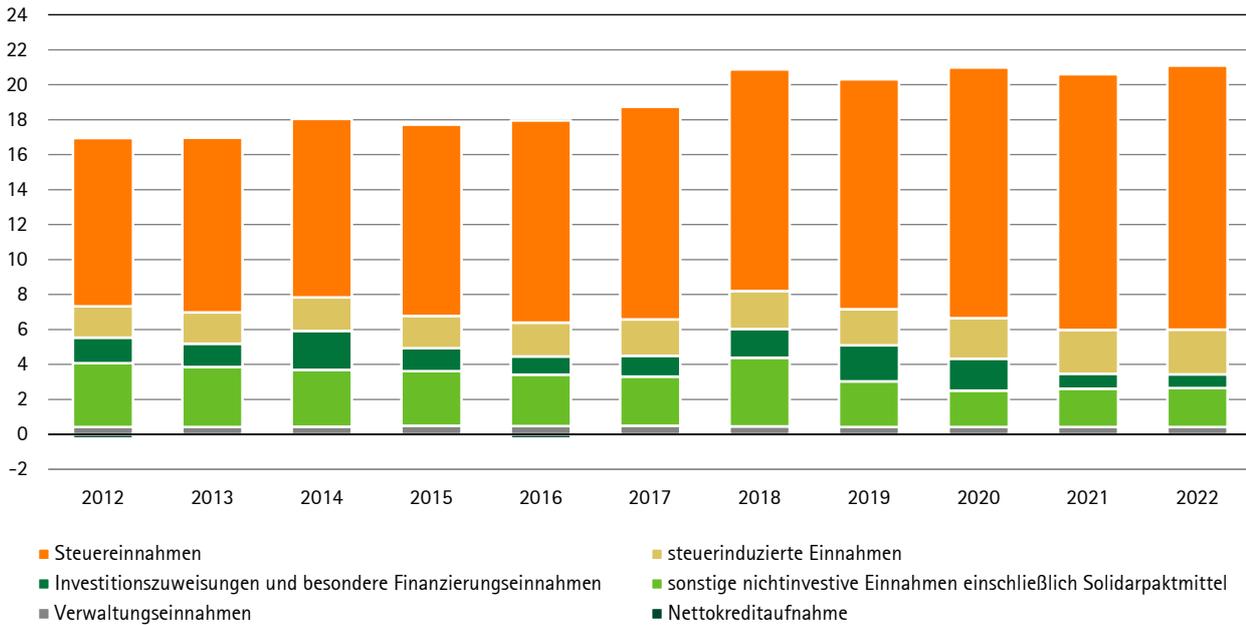
- 6 Nachstehend ist die Entwicklung des Staatshaushalts im Zehn-Jahres-Zeitraum dargestellt. Anschließend erfolgt für das Hj. 2018 eine Betrachtung anhand von Einnahmekategorien.

2.1.1 Zusammensetzung und Entwicklung

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

Einnahmenstruktur

Mrd. €



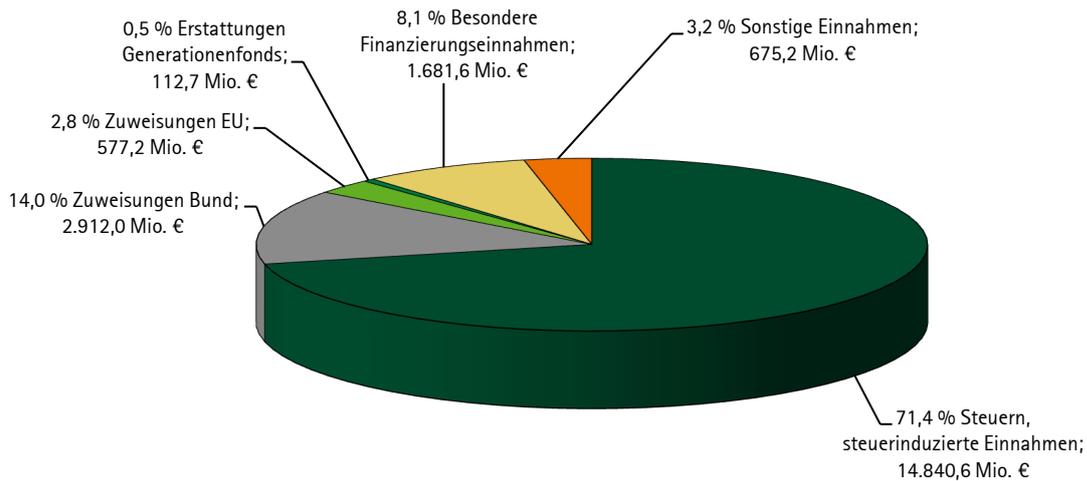
Quellen: 2012 bis 2017 HR, 2018 Kassen-Ist, 2019 und 2020 StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

- 8 Die Steuereinnahmen i. H. v. 12,67 Mrd. € stellen mit 60,9 % in 2018 den größten Anteil an den sächsischen Einnahmen dar. Sie sind seit 2012 stetig steigend.
- 9 Den zweitgrößten Einnahmenblock i. H. v. 3,93 Mrd. € bilden mit 18,9 % die sonstigen nichtinvestiven Einnahmen. Diese umfassen u. a. die Bedarfswweisungen des Bundes einschließlich Solidarpaktmittel (Sonderbedarfs-BEZ), Zuschüsse von Bund und EU und Erstattungen Dritter. Die oben abgebildete Abnahme beruht auf rückläufigen Solidarpaktmitteln (näher erläutert unten in Pkt. 2.2.4) und Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ.
- 10 Die investiven Zuweisungen und besonderen Finanzierungseinnahmen i. H. v. 1,65 Mrd. €, insbesondere EU- und Bundesfördermittel, entsprechen 7,9 % der Einnahmen im Hj. 2018. Die besonderen Finanzierungseinnahmen sind aufgrund von Sondereffekten der Höhe nach sehr schwankend. Hier spiegeln sich Entnahmen aus Sondervermögen und Rücklagen wider. Mittelfristig werden nur noch 785 Mio. € investive Zuweisungen erwartet. Dies entspricht einem Rückgang von mehr als der Hälfte der Mittel.
- 11 Die Verwaltungseinnahmen stellen mit 2,2 % (rd. 460 Mio. € im Hj. 2018) den kleinsten Anteil an den Isteinnahmen dar.

2.1.2 Zusammensetzung nach Kategorien

- 12 Seit 2017 werden die Einnahmen im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung 6 Einnahmenkategorien zugeordnet. Diese stellen sich wie folgt dar:

Anteile der Einnahmen nach Einnahmenkategorien an den Gesamteinnahmen 2018 (Kassen-Ist 20.799,3 Mio. €)



Quelle: Angaben des SMF.

- 13 Die rd. 3 Mrd. € Zuweisungen des Bundes werden ab 2020 mit dem Wegfall der Solidarpaktmittel und der Entflechtungsmittel u. a. zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und zur Wohnraumförderung im Vergleich zu 2018 um rd. 1 Mrd. € zurückgehen. In dieser Kategorie sind wesentliche Einnahmepositionen die Regionalisierungsmittel (rd. 600 Mio. €), Kosten der Unterkunft (rd. 267 Mio. €), Hartz IV-Sonderbedarfs-BEZ (rd. 161 Mio. €) und BAföG (rd. 186 Mio. €).
- 14 Die Besonderen Finanzierungseinnahmen enthalten u. a. die Entnahmen aus Rücklagen und Sondervermögen. Sie fielen im Hj. 2018 mit 8,1 % (rd. 1,7 Mrd. €) Anteil an den Einnahmen sehr hoch aus. Dabei handelte es sich überwiegend um einmalige Sondereffekte. Die Mittel entstammten dem Garantiefonds i. H. v. 965 Mio. €, dem Sondervermögen „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ i. H. v. rd. 383 Mio. € und aus der Auflösung der Versorgungsrücklage i. H. v. rd. 187 Mio. €.
- 15 Die Zuweisungen der EU betragen im Hj. 2018 rd. 577 Mio. €. Für die aktuelle EU-Förderperiode von 2014 bis 2020 stehen nur noch zwei Drittel des vorherigen Fördervolumens zur Verfügung. Sachsen kann zwar ab 2021 mit weiteren Fördermitteln der EU rechnen, deren Höhe wird aber erst in 2019 bzw. in 2020 festgelegt. Sie dürften geringer als bisher ausfallen.

2.2 Anmerkungen zu ausgewählten Einnahmearten und -gruppen

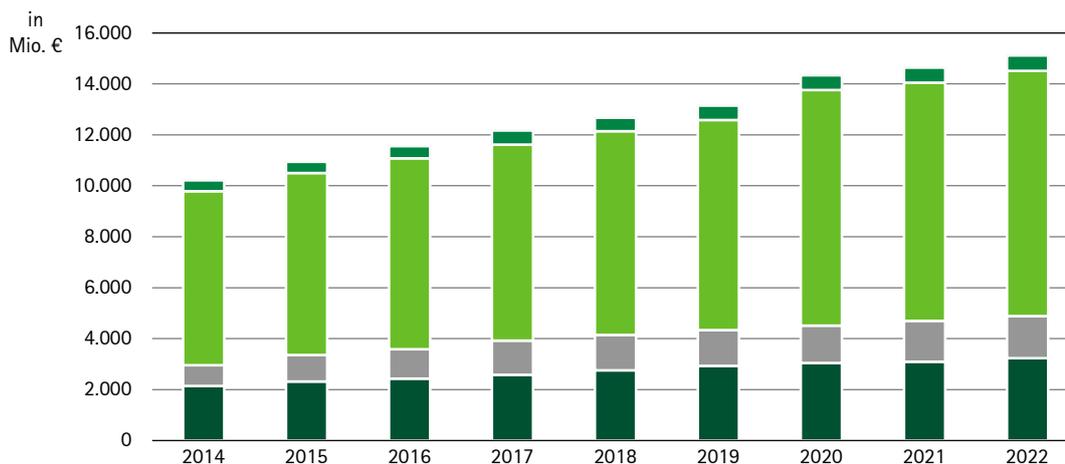
2.2.1 Steuern

- 16 Die Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen sind in Kap. 1501 enthalten. Bestandteile dieser Einnahmen sind grundsätzlich der jeweilige Landesanteil am örtlichen Aufkommen der Gemeinschaftsteuern und die Landessteuern.
- 17 Steuern, deren Aufkommen dem Bund, den Ländern und teilweise auch den Gemeinden zustehen, sind gem. Art. 106 GG → **Gemeinschaftsteuern** (Einkommensteuer einschließlich Lohn- und Kapitalertragsteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer) sowie die Gewerbesteuerumlage.
- 18 → **Landessteuern** umfassen die ausschließlich den Ländern zustehenden Steuern. Hierzu zählen die Erbschaft- und Schenkungsteuer, 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 Spielbanken betrieben werden.

- 19 Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind die Steuerarten in Gruppen zusammengefasst in der folgenden Abbildung dargestellt. Die Gruppe „Gewinn- und Ertragsteuern“ enthält die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Abgeltungsteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuerumlage. Die Landessteuern und die Spielbankabgabe werden als Summe dargestellt.
- 20 Aufgrund dieser Maßgaben stellt sich die Entwicklung der veranschlagten und tatsächlich erzielten Steuereinnahmen und der Spielbankabgabe für die Hj. 2014 bis 2022 im Einzelnen wie folgt dar:

Entwicklung der Steuereinnahmen



Steuern gesamt	10.216	10.947	11.565	12.168	12.675	13.149	14.339	14.641	15.121
Landessteuern und Spielbankabgabe	427	438	478	543	531	557	568	590	601
Umsatzsteuer	6.822	7.144	7.501	7.696	7.992	8.246	9.260	9.349	9.624
Gewinn- und Ertragsteuern	818	1.040	1.145	1.347	1.384	1.411	1.460	1.601	1.660
Lohnsteuer	2.149	2.325	2.442	2.582	2.767	2.935	3.051	3.101	3.236

Quellen: 2014 bis 2017 HR, 2018 Kassen-Ist, 2019 und 2020 StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

Umsatzsteuer und Lohnsteuer besonders stark gestiegen 21 Die Umsatzsteuer stellt durchgängig die einnahmestärkste Steuerart dar. Im Hj. 2018 betrug ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen 63 %. Da die Umsatzsteuer eine konjunkturabhängige Steuer ist, hängt ihr Aufkommen maßgeblich von der weiteren konjunkturellen Entwicklung ab.

Lohnsteuereinnahmen stabil 22 Die Einnahmen aus Lohnsteuer steigen kontinuierlich an. Angesichts der positiven Gesamtsituation am Arbeitsmarkt erscheint die zweithöchste Einnahmeart damit stabil. Ihr Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen beträgt 22 %.

23 Des Weiteren ist zu beachten, dass die Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen der Mai-Steuerschätzung 2019 voranging und deren Ergebnisse daher nicht berücksichtigt.

2.2.2 Steuerschätzungen und Steuerdeckungsquote

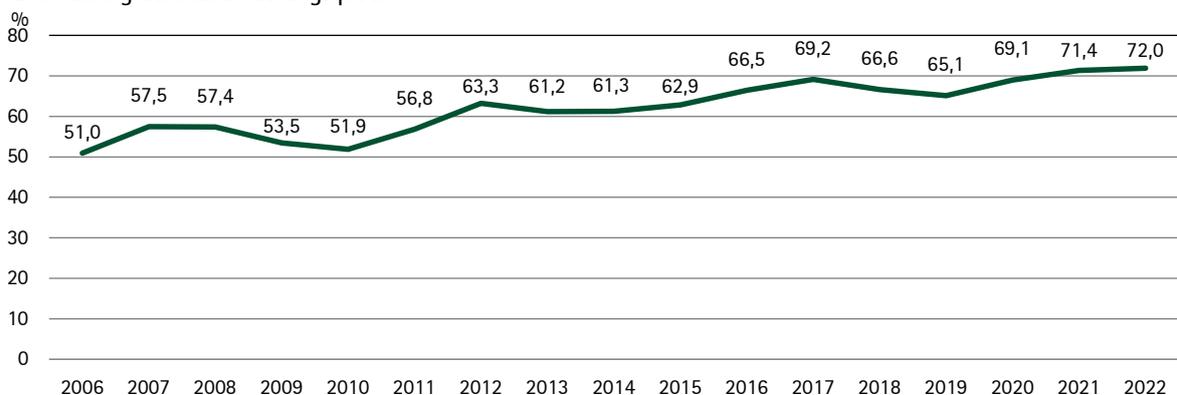
24 Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ hat in seiner Sitzung vom Mai 2019 für Bund, Länder und Gemeinden erneut gesamtstaatlich steigende Steuereinnahmen bis 2023 prognostiziert. Der Arbeitskreis rechnet jedoch mit einer wesentlich geringeren Zunahme gegenüber der Prognose vom Oktober 2018. Länder und Gemeinden müssen sich auf deutlich geringere Steuereinnahmen einstellen.

- 25 Der Anstieg der Steuereinnahmen ist Ausdruck der insgesamt guten wirtschaftlichen Lage in Deutschland. Der Arbeitsmarkt ist weiterhin robust und von Lohn- und Gehaltszuwächsen geprägt. Zu den Konjunkturaussichten der Bundesregierung ist auf die Ausführungen in den Vorbemerkungen (oben Pkt. 1) zu verweisen.
- 26 Das verlangsamte wirtschaftliche Wachstum ist u. a. Folge der Unsicherheit im Welthandel wegen schwelender Handelskonflikte und dem angestrebten Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU. Zum anderen führen von der Bundesregierung beschlossene Gesetze (z. B. Starke-Familien-Gesetz) und Steuerrechtsänderung zum Abbau der kalten Progression zu geringeren Einnahmen.
- 27 Das SMF passt auf Basis der regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzung die Einnahmeerwartungen für den Freistaat Sachsen an, indem es Korrekturbeträge aus Steuerrechtsänderungsrisiken, Demografie, Konjunkturabschlägen und Überschwappeffekten aus dem LFA abzieht oder aufschlägt.
- 28 Für die Hj. 2019 und 2020 rechnet das SMF im Ergebnis der Mai-Steuerschätzung 2019 mit geringeren Steuereinnahmen i. H. v. 20 Mio. € und 296 Mio. € gegenüber dem Haushaltsansatz. Für die Hj. 2021 und 2022 werden gegenüber der Oktober-Steuerschätzung 2018 Mindereinnahmen i. H. v. 456 Mio. € und 501 Mio. € erwartet. Für das Hj. 2023 reduziert sich die Einnahmeerwartung um 549 Mio. €. Insgesamt rechnet das SMF bis 2023 mit einem Rückgang an Steuereinnahmen von geschätzt 1,8 Mrd. € gegenüber den bisherigen Erwartungen.
- 29 Der SRH hat in seinen Berichten wiederholt darauf hingewiesen, dass der Freistaat Sachsen sich auf größere jährliche Schwankungen der Einnahmen einstellen und die nötigen Vorsorgemaßnahmen ergreifen muss.
- 30 **Aufgrund der zunehmenden Abhängigkeit des sächsischen Haushalts von den Steuereinnahmen und damit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist eine vorsichtige Bewertung der Steuerschätzung zu begrüßen.**
- 31 Die prognostizierten Steuereinnahmen wirken sich auch auf die Höhe der → **Steuerdeckungsquote** aus. Sie stellt den Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Ausgaben dar.

Schwankungen bei den Einnahmen werden größer

Zunehmende Abhängigkeit des sächsischen Haushalts von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Entwicklung der Steuerdeckungsquote



Quellen: 2006 bis 2017 HR, 2018 Kassen-Ist, 2019 und 2020 StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.
Hinweis: Bereinigte Ausgaben zusätzlich um haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98) bereinigt

Steuerdeckungsquote tendenziell steigend 32 Im Hj. 2018 ist die Steuerdeckungsquote um 2,6 Prozentpunkte auf 66,6 % gefallen. Zwar stiegen die Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09) auch im Hj. 2018 gegenüber dem Vorjahr um rd. 506 Mio. €, jedoch lagen die bereinigten Ausgaben wesentlich höher als im Vorjahr bedingt durch einmalige Sondereffekte (vgl. oben Pkt. 2.1.2). Das SMF rechnet mittelfristig mit einem Anstieg der Steuerdeckungsquote auf 72 %.

Abstand zu westdeutschen Flächenländern unverändert groß 33 Im Vergleich zu den FLW, deren Steuerdeckungsquote im Vergleichsjahr 2017 durchschnittlich bei 79,0 % lag, erreichten die FLO im Durchschnitt nur 67,3 % (Sachsen: 69,2 %). 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.

2.2.3 Steuern und steuerinduzierte Einnahmen

34 Die → steuerinduzierten Einnahmen sind - mit Ausnahme der Kfz-Steuerkompensation - wie Steuern konjunkturbedingt schwankungsfähig. Zu ihnen zählen die Mittel des LFA, die Allgemeinen-BEZ, die Kfz-Steuer-Kompensation und ab 2020 die Gemeindefinanzkraft-BEZ.

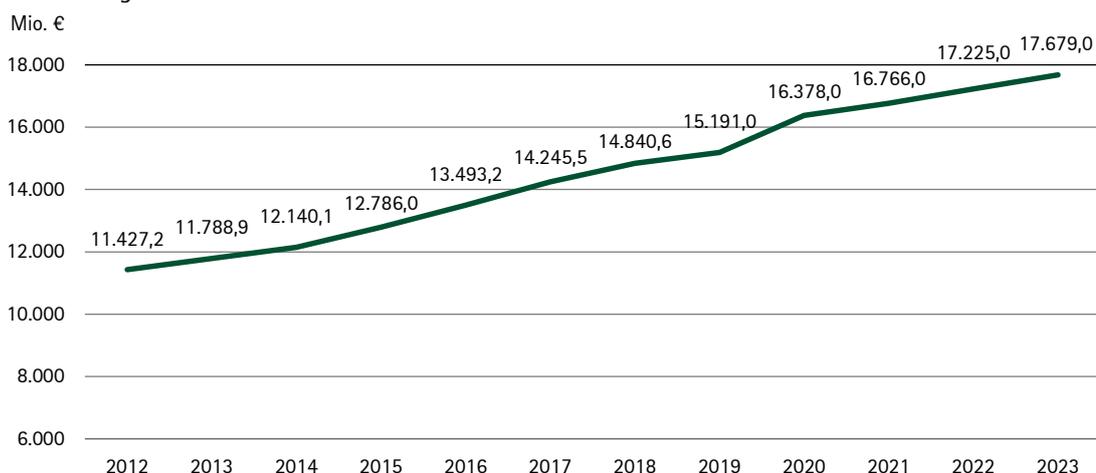
35 Mit rd. 14,8 Mrd. € Steuern und steuerinduzierter Einnahmen im Hj. 2018 wies das Land einen neuen Höchstwert aus. Das entspricht einer Steigerung um 4,2 % (595 Mio. €) gegenüber dem Vorjahr.

Soll-Ist-Vergleich Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen

in Mio. €	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Soll gemäß StHpl.	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	14.177,0
Ist gemäß HR und Kassen-Ist	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	14.840,6
Differenz Ist - Soll	1.144,2	-98,7	-255,1	840,4	1.210,3	464,0	616,1	507,0	874,2	466,5	663,6

36 Im Hj. 2018 lagen die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen um 663,6 Mio. € über den Ansätzen im StHpl. Damit übertrafen die Einnahmen das 8. Jahr in Folge die Planungen.

Entwicklung Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen



Quellen: 2012 bis 2017 HR, 2018 Kassen-Ist, 2019 bis 2023 Mai-Steuerschätzung 2019.

Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen stark gestiegen 37 Im Betrachtungszeitraum (2012 bis 2023) erhöhen sich die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen um rd. 6 Mrd. €.

38 Mit der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 steigen die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen sprunghaft an. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer erhöht sich zulasten des Bundes. Die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich entfallen. Dafür steigen die Allgemeinen-BEZ. Der Wegfall der Solidarpaktmittel und Entflechtungsmittel ab 2020 wird im Rahmen der Neuordnung durch höhere Steuern und steuerinduzierte Einnahmen kompensiert. Neu eingeführt werden die Gemeindesteuerkraft-BEZ.

39 Der SRH hat sich in seinem Jahresbericht 2017, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.2 ausführlich mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen befasst.

40 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. Gemäß dem Gesetz zur festgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ beträgt die Integrationspauschale für 2019 rd. 116,6 Mio. €. Dieser Betrag ist in den Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen enthalten und stellt sich wie folgt dar:

Freistaat Sachsen erhält zusätzliche Anteile an der Umsatzsteuer

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

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
99,9	390,5	173,9	194,6	156,5	135,7	126,1	116,5

Quelle: Angaben des SMF.

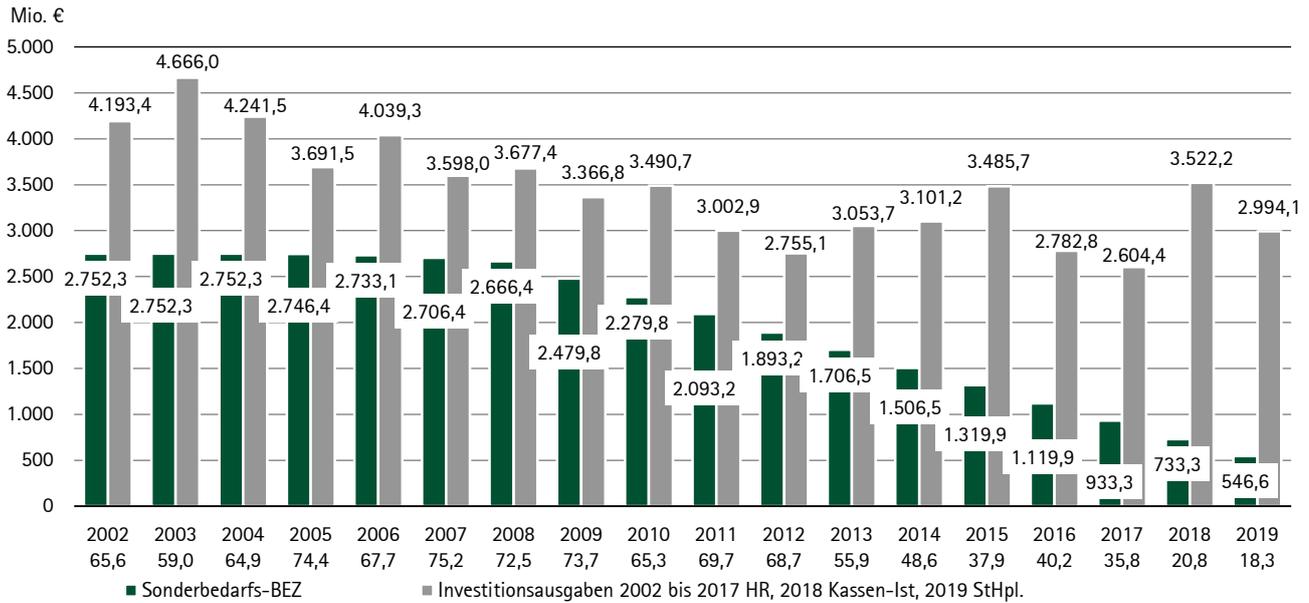
2.2.4 Solidarpaktmittel und Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“

41 Im Jahr 2019 erhalten die neuen Länder und Berlin letztmalig Solidarpaktmittel nach dem Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG – Solidarpakt II). Dies betrifft sowohl die Korb I- als auch die Korb II-Mittel.

42 ➔ **Korb I** umfasst die gesetzlich fixierten Sonderbedarfs-BEZ gem. § 11 Abs. 3 FAG, die im Rahmen der Bund-Länder-Finanzausbeziehungen gewährt werden und ➔ **Korb II** beinhaltet überproportionale investive Zweckzuweisungen des Bundes und der EU.

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

Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten im Verhältnis zu den Investitionsausgaben
Anteile in Prozent



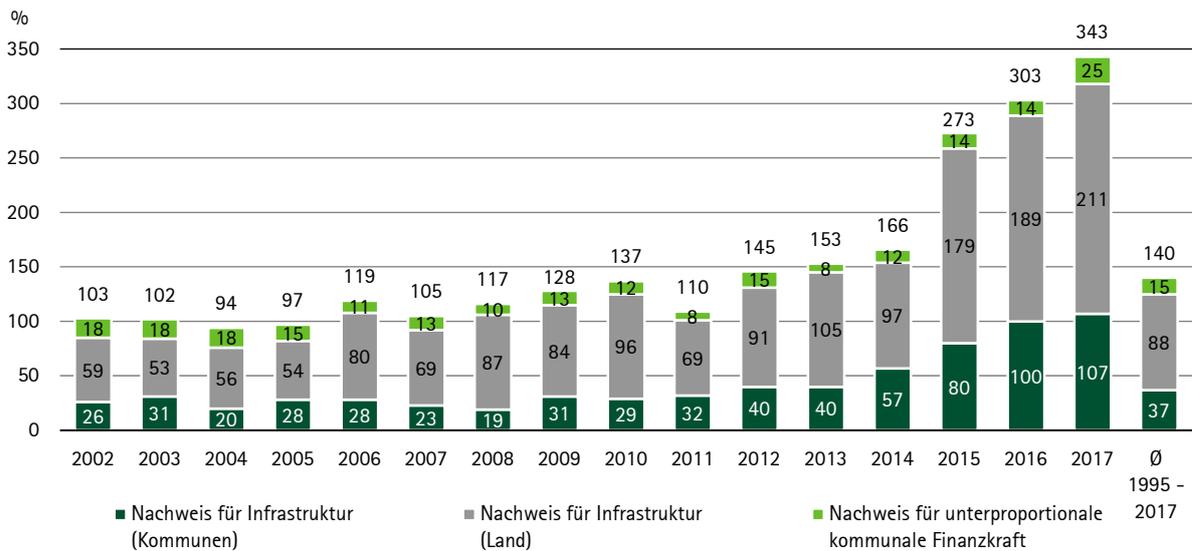
Quellen: 2002 bis 2017 HR, 2018 Kassen-Ist, 2019 StHpl.

Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ durch gestiegene Steuereinnahmen kompensiert

- 44 Das Verhältnis von Sonderbedarfs-BEZ zu den Investitionen des Freistaates lag bis zum Jahr 2013 über 50 %. Im Hj. 2014 sank der Finanzierungsanteil auf 48,6 %. Der Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ führte nicht zu einem Gleichlauf bei den Investitionsausgaben im Freistaat Sachsen. Letztmalig zahlt der Bund 2019 rd. 547 Mio. €. Aufgrund der gestiegenen Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen (siehe oben Pkt. 2.2.3) und aufgrund der Prioritätensetzung der Staatsregierung bleibt das Investitionsniveau mit geplanten 3,1 Mrd. € im Hj. 2020 sehr hoch.
- 45 Die neuen Länder und Berlin berichten gem. § 11 Abs. 3 FAG dem von Bund und Ländern gebildeten Stabilitätsrat jährlich im Rahmen von Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ über ihre jeweiligen Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke, die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten und über die Verwendung der Korb II-Mittel.¹
- 46 Im Hj. 2017 übertrafen im Freistaat Sachsen die Infrastrukturinvestitionen (Land und Kommunen) und die Ausgaben zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft die empfangenen Sonderbedarfs-BEZ um mehr als das Dreifache. Rechnerisch bedeutet dies eine Verwendungsquote von insgesamt 343 %. Der Freistaat hat somit auch für das Hj. 2017 eine vollständig sachgerechte Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ nachgewiesen.

¹ Vgl. Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2017 vom August 2018, S. 15 ff.

Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ in Sachsen



Quelle: Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für die Jahre 2002, 2009 und 2017.
Hinweis: Differenzen sind rundungsbedingt.

47 Aus den Zuwendungen des Bundes im Korb II entfielen im Zeitraum 2005 bis 2016 insgesamt rd. 14,7 Mrd. € auf den Freistaat. Die Maßnahmen verteilen sich u. a. auf die vereinbarten Politikfelder Wirtschaft, Förderung von Innovationen, Forschung und Entwicklung und EU-Strukturfonds.

48 Im Hj. 2016 erhielt der Freistaat Sachsen 576 Mio. € aus insgesamt rd. 2 Mrd. € Korb II-Mitteln. Damit entfiel mehr als ein Viertel der Mittel auf Sachsen. Mit 285 Mio. € wurde rd. die Hälfte für den Bereich Innovationen, Forschung und Entwicklung, Bildung verwendet.

Verwendungsquote auf rechnerisch 343 % gestiegen

49 Für das Hj. 2017 standen den ostdeutschen Ländern rd. 1,8 Mrd. € aus dem Korb II zur Verfügung, im Zeitraum von 2005 bis 2017 insgesamt rd. 52,6 Mrd. €.² Damit hat der Bund seine Leistungen aus dem Korb II erbracht.

50 Die Bundesregierung bescheinigt in ihrer Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten „Aufbau-Ost“ der neuen Länder und Berlin vom Oktober 2018, dass sie ihrer Verantwortung im Rahmen des Solidarpakts II in vollem Umfang gerecht geworden sind.

3 Ausgaben

3.1 Überblick

51 Der folgende Abschnitt befasst sich mit der langfristigen Sicht auf die ausgabenseitige Entwicklung des Staatshaushalts. Anschließend soll entsprechend den Einnahmekategorien (oben Pkt. 2.1) für 2018 ebenfalls eine Betrachtung der Ausgabenkategorien erfolgen.

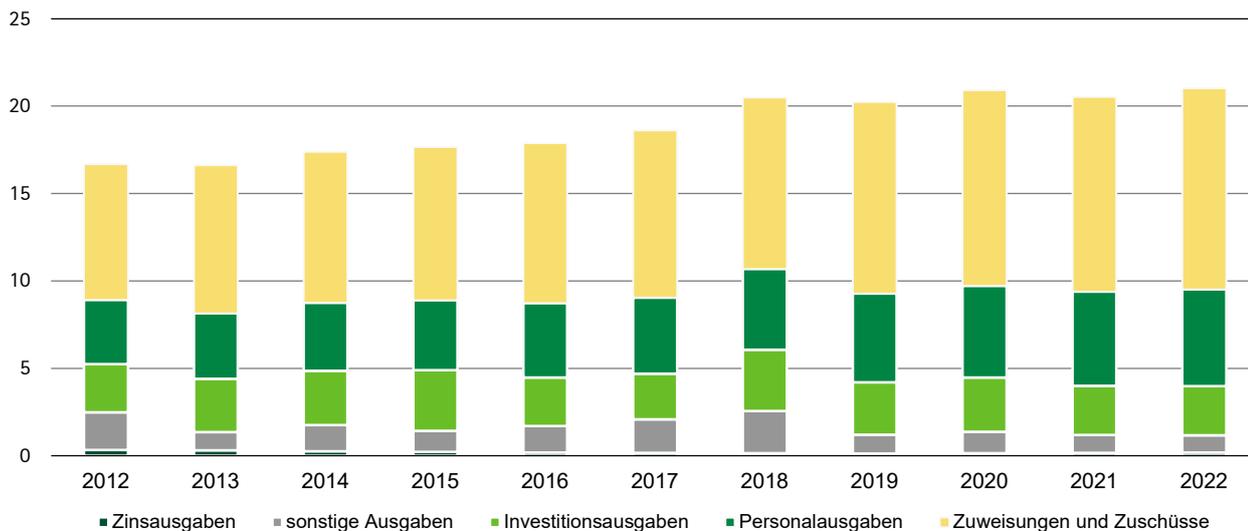
3.1.1 Zusammensetzung und Entwicklung

52 Nachstehend ist die Ausgabenstruktur des sächsischen Haushalts von 2012 bis 2022 abgebildet.

² Quelle: Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen - Berichtsjahr 2017, S. 16.

Ausgaben

Mrd. €



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

53 Im Hj. 2018 stellten die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse der HGr. 6 i. H. v. 9,81 Mrd. € mit 47,4 % den größten Ausgabenblock des Freistaates dar und die sich am dynamischsten entwickelnde Ausgaben-gruppe. Im Betrachtungszeitraum steigen diese um 3,7 Mrd. €. Das entspricht einer Erhöhung um rd. 48 %.

Zuweisungen an Kommunen und im Bildungsbereich stark steigend

54 Der überwiegende Teil der Steigerung entfällt dabei auf die Zuweisungen an Kommunen (näher erläutert unten in Pkt. 3.2.1). Außerdem nehmen die Landeszuschüsse wegen der Anhebung des Personalschlüssels in frühkindlichen Bildungseinrichtungen und im Bereich der Förderung der Schulen in freier Trägerschaft zu. Des Weiteren steigen auch die Zahlungen nach dem AAÜG (vgl. Pkt. 3.1.2) 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 50 % gestiegen

55 Die Ausgaben für Personal (HGr. 4) nehmen im o. g. Zeitraum um rd. 1,86 Mrd. € und damit um rd. 50,5 % zu. Eine Gesamtbetrachtung des Personalaushalts folgt unten in Pkt. 4.

56 Eine leicht sinkende Tendenz weist der mit 159 Mio. € oder 0,8 % kleinste Ausgabenblock, die Zinsausgaben (OGr. 56 und 57), auf. Das gleiche gilt für die Investitionsausgaben (HGr. 7 und 8). Letztere umfassen mit 3,52 Mrd. € rd. 17,0 % der Ausgaben (vgl. Pkt. 3.2.2).

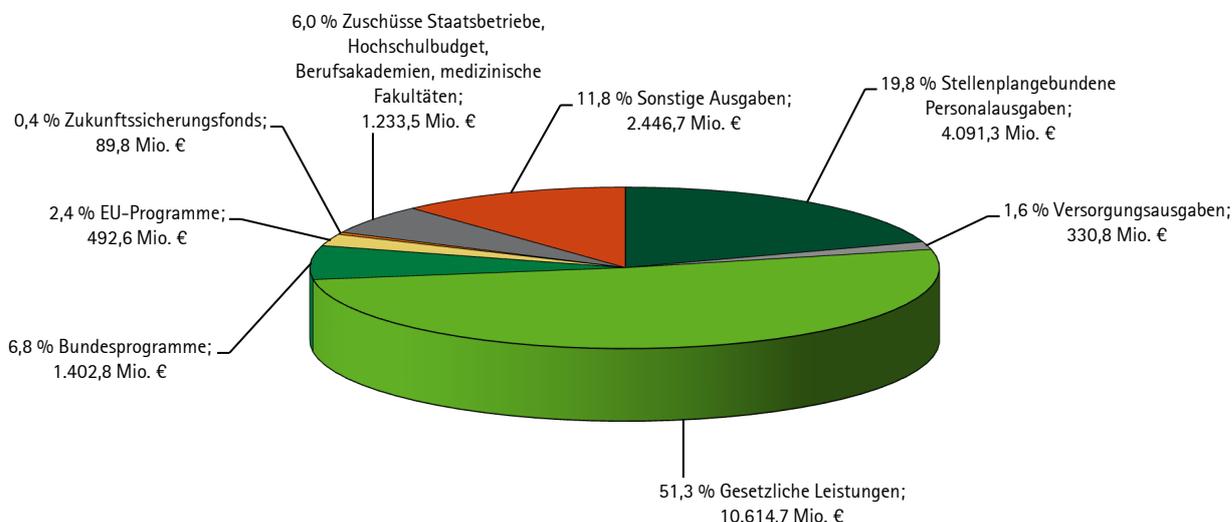
57 Zu den sonstigen Ausgaben mit 12,6 % Anteil an den Ausgaben des Freistaates gehören neben den sächlichen Verwaltungsausgaben der HGr. 5 (OGr. 51 bis 54) i. H. v. 919 Mio. € mit 4,4 % auch die „Besonderen Finanzierungsausgaben“ der HGr. 9 i. H. v. 1,69 Mrd. € mit 8,1 %. Sie unterliegen starken Schwankungen, da sich deren Ausmaß nach der finanziellen Lage des Freistaates Sachsen richtet. Die entstehenden Mehreinnahmen und Minderausgaben bestimmen, ob zusätzliche Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen erfolgen können (vgl. Jahresbericht 2017 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 3.1, Tz. 92 bis 94). Im Hj. 2018 waren insbesondere Zuführungen i. H. v. 816 Mio. € (planmäßige Zuführungen i. H. v. 10 Mio. € und Zuführungen i. H. v. 806 Mio. € gem. Art. 3 HBG 2019/2020) an das Sondervermögen „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“, Zuführungen i. H. v. 477,4 Mio. € an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage, Zuführungen an die Personalausgabenrücklage i. H. v. 180 Mio. € und Zuführungen i. H. v.

121,8 Mio. € an die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen nach § 2 Abs. 3 SächsFAG zu verzeichnen.

3.1.2 Zusammensetzung nach Kategorien

58 Den oben (Pkt. 2.1.2) geschilderten Einnahmenkategorien stehen 8 Ausgabenkategorien gegenüber.

Anteile der Ausgaben nach Ausgabenkategorien an den Gesamtausgaben 2018 (Kassen-Ist 20.702,2 Mio. €)

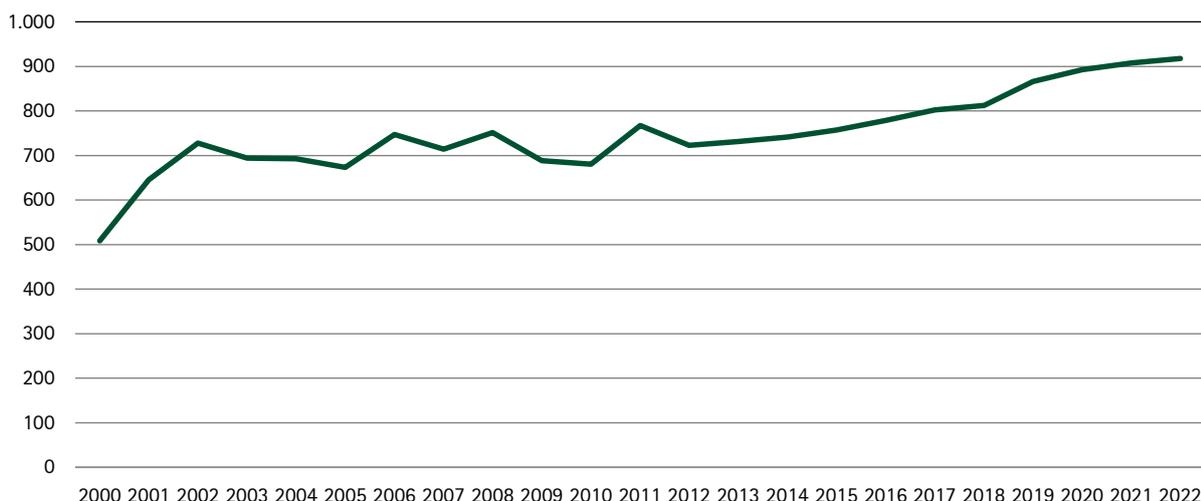


Quelle: Angaben des SMF.

- 59 Mit 51,3 % ist die Hälfte der Ausgaben durch gesetzliche Leistungen gebunden. Dies betrifft sowohl bundes- als auch landesgesetzliche Leistungen. Den größten Anteil haben im Bereich der gesetzlichen Leistungen die Zahlungen nach dem SächsFAG (3,4 Mrd. €, 16,3 % der Gesamtausgaben). Die Hälfte der Ausgaben durch gesetzliche Leistungen gebunden
- 60 Einen erheblichen Umfang innerhalb der gesetzlichen Leistungen nehmen insbesondere Ausgaben des Sozial- und Bildungsbereichs ein. Darunter fallen bspw. die Förderung nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (367 Mio. €) sowie die Zuweisungen nach dem Gesetz über Kindertageseinrichtungen (603 Mio. €). Diese Zahlungen steigen seit Jahren stetig an. Allein in diesen beiden Bildungsbereichen sind bis 2020 rd. 300 Mio. € Ausgabensteigerungen vorgesehen. Diese ergeben sich aus der Übertragung der gestiegenen Lehrerbezahlung vom Landesbereich auf die Finanzierung der Schulen in freier Trägerschaft und der Verbesserung des Personalschlüssels in Kindertageseinrichtungen. Anstieg von landesgesetzlichen Rechtsverpflichtungen insbesondere im Sozial- und Bildungsbereich
- 61 Bis 2022 werden auch die Zahlungen nach dem AAÜG weiter steigen.

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

Mio. €



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

Zahlungen nach AAÜG weiter steigend

62 Die AAÜG-Verpflichtungen binden mit 812,8 Mio. € rd. 3,9 % der Gesamtausgaben. Gegenüber dem Vorjahr stiegen diese um 1,3 %. Aufgrund von Rentenanpassungen sind sie weiter steigend. Ab 2021 rechnet das SMF sogar mit Zahlungen über 900 Mio. €. Risiken für einen weiteren Anstieg bestehen durch anhängige Gerichtsverfahren. 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. 15,2 Mrd. € zum Stand 31.12.2017 aus.³ Gegenüber dem Vorjahr sind diese um 2 Mrd. € gestiegen (vgl. Beitrag Nr. 5, Pkt. 7). 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.

63 Der Ausgabenkategorie der gesetzlichen Leistungen werden auch die Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen zugerechnet, da sie auf gesetzlichen Grundlagen beruhen. Hierunter zählen die Zuführungen an den Generationenfonds mit 579,6 Mio. € (2,8 % der Gesamtausgaben), die Zuführungen an die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen nach dem SächsFAG (121,8 Mio. €) und Zuführungen an die Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV (27,9 Mio. €).

64 In der Kategorie der gesetzlichen Leistungen sind auch Zuführungen an Rücklagen und Sondervermögen enthalten. Hierunter fallen die Zuführungen i. H. v. 477,4 Mio. € an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage, die Zuführungen i. H. v. 700 Mio. € an das gem. Art. 2 HBG 2019/2020 neu errichtete Sondervermögen „Breitbandfonds Sachsen“ und Zuführungen i. H. v. 806 Mio. € an das Sondervermögen „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ gem. Art. 3 HBG 2019/2020. Diese wurden erst aufgrund der guten Kassenlage im Freistaat Sachsen nachträglich ermöglicht.

Geringe finanzpolitische Handlungsspielräume durch hohe Rechtsbindung

65 Die Spielräume für Einsparungen sind bei den gesetzlichen Leistungsverpflichtungen gering und Änderungen von Gesetzen unterliegen z. T. langwierigen Verfahren auf der Bundes- oder Landesebene.

³ Vgl. Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2017, Pkt. 3.3 und 3.3.2.

- 66 Den zweitgrößten Ausgabenblock bilden die stellenplangebundenen Personalausgaben mit rd. 4,1 Mrd. € (19,8 % der Ausgaben). Die dazugehörigen Versorgungsausgaben einschließlich der Beihilfe für die Versorgungsempfänger bilden mit 330,8 Mio. € eine eigene Kategorie Versorgungsausgaben und binden 1,6 % der Ausgaben.
- 67 Die sonstigen Ausgaben sind mit 2.446,7 Mio. € (11,8 %) 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 und vieles mehr. Dem Kürzungspotenzial sind jedoch auch hier Grenzen gesetzt. Einsparungen in diesem Bereich lassen sich zwar am ehesten durchsetzen, gehen aber erfahrungsgemäß zulasten der Bauinvestitionen des Landes.
- 68 Auf Bundesprogramme (1,4 Mrd. €) entfallen rd. 6,8 % der Ausgaben. Zu den umfangreichsten Posten gehören mit 603,8 Mio. € die Regionalisierungsmittel für den ÖPNV, die Forschungsförderung mit 246,1 Mio. € und die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ mit 183,5 Mio. € oder die Städtebauförderung mit 143,5 Mio. €.
- 69 Die EU-Programme binden mit 492,6 Mio. € 2,4 % der Ausgaben und die Zuweisungen werden mit der nächsten Förderperiode tendenziell weiter sinken.
- 70 Bundes- und EU-Programme sind vom Freistaat Sachsen komplementär mitzufinanzieren.
- 71 Der Anteil der Kategorie Zuschüsse an Staatsbetriebe, Hochschulbudget, Berufsakademien, medizinische Fakultäten umfasst mit 1.233,5 Mio. € einen Anteil von 6,0 % an den Ausgaben. Die Ausgaben dieser Kategorie sind tendenziell steigend (vgl. Beitrag Nr. 3). Insbesondere erfordern steigende Personalausgaben entsprechend höhere Zuschüsse. Einsparmaßnahmen lassen sich in diesem Bereich nur dann durchsetzen, wenn man bereit ist, Strukturentscheidungen zur Änderung oder Aufhebung von Einrichtungen zu treffen.
- 72 Die Verwendung der Mittel des Zukunftssicherungsfonds (89,8 Mio. €) wird ebenfalls als eigene Kategorie dargestellt.

3.2 Anmerkungen zu ausgewählten Ausgabenarten und -gruppen

3.2.1 Zuweisungen an den kommunalen Bereich

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

Zuweisungen an den kommunalen Bereich

in Mio. €	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	5.340,6	5.904,7	6.119,4	6.170,3	6.292,9
Investitionszuweisungen	929,6	999,0	1.032,4	944,7	826,2	829,8	983,8	965,3	1.108,4	1.005,9	976,6
Zuweisungen insgesamt	4.912,1	5.386,7	5.727,7	5.663,6	5.836,7	5.978,4	6.324,5	6.870,0	7.227,7	7.176,1	7.269,5
darunter:											
Zuweisungen im Rahmen des FAG	2.410,1	2.862,7	3.172,6	2.937,9	2.915,5	3.186,5	3.309,2	3.407,6	3.702,6		
<i>Anteil der Zuweisungen insgesamt an den bereinigten Ausgaben in %</i>	32,3	33,0	34,4	32,5	33,6	34,0	33,3	34,3	34,8	35,0	34,6

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

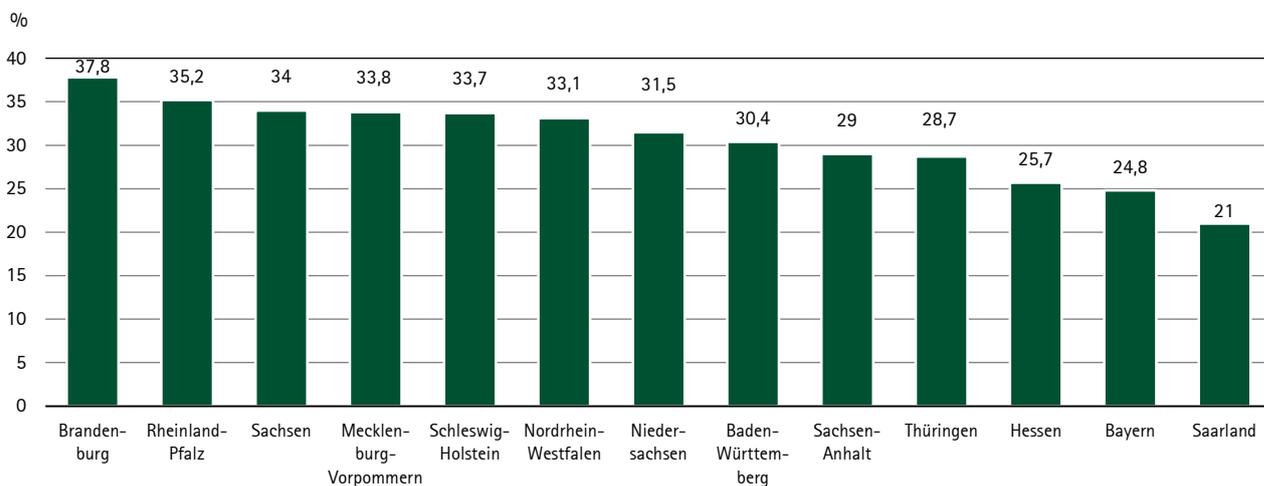
- 74 Bedingt durch den gesetzlich verankerten Gleichmäßigkeitsgrundsatz erhöhen sich die Zuweisungen im Rahmen des SächsFAG in Abhängigkeit von der relativen Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes und der Kommunen. Ab 2020 steigen sie infolge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen deutlich an. Im Betrachtungszeitraum nehmen die Zuweisungen einschließlich Zuweisungen im Rahmen des SächsFAG insgesamt um 2,36 Mrd. € zu.
- 75 Die investiven Zuweisungen an Kommunen sind im Hj. 2018 mit 983,8 Mio. € um 154 Mio. € höher als im Vorjahr ausgefallen. Mittelfristig rechnet das SMF mit rd. 1 Mrd. € pro Jahr.
- 76 Die bis 2017 überwiegend rückläufigen Investitionszuweisungen spiegeln die auslaufenden Solidarpaktmittel wider.
- 77 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.
- 78 Über das 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. € im Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“ zur Verfügung. Weitere 5 Mio. € gibt der Freistaat zur Abdeckung der Fördervollzugskosten dazu. Die Zuführung der Mittel des Freistaates Sachsen erfolgte rückwirkend für das Hj. 2017.
- Pauschale Zuweisungen zur Stärkung des ländlichen Raumes 79 Der Freistaat Sachsen stellt 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 pro Jahr 30 Mio. € zur freien Verfügung. Die Förderung ist begrenzt auf höchstens 70.000 € pro Gemeinde und Jahr.
- Freistaat Sachsen stellt mit dem Sondervermögen „Breitbandfonds Sachsen“ 700 Mio. € für die Digitalisierung bereit 80 Das HBG 2019/2020 umfasst weitere umfangreiche Regelungen zugunsten der Kommunen. Mit dem Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Breitbandfonds Sachsen“ (Art. 2 HBG 2019/2020) soll die nachhaltige Erschließung mit zukunfts- und hochleistungsfähigen Breitbandnetzen in unterversorgten Gebieten erfolgen. Darüber hinaus kann der Fonds Mittel zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse zur Finanzierung von Bedarfszuweisungen gem. § 22 b Nr. 4 Buchstabe c) SächsFAG zur Schaffung digitaler Infrastruktur und Digitalisierung bereitstellen. Dem Fonds wurden 700 Mio. € aus dem Hj. 2018 zugeführt.
- 81 Weitere Verbesserungen für den kommunalen Bereich im HBG 2019/2020 beziehen sich auf die Finanzierung des Ausbildungsverkehrs im ÖPNV, die Erstattungspauschale für die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen, die Unterstützung für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung und die Vergütung mittelbarer pädagogischer Tätigkeiten der Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung.

82 Von der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen profitieren auch die Kommunen ab 2020 infolge der erhöhten Umsatzsteueranteile der Länder. Das SMF errechnet ein strukturelles Plus i. H. v. 183 Mio. € (vgl. LT-Drs. 6/13902).

83 Im Vergleich mit den anderen Flächenländern weist der Freistaat Sachsen die dritthöchste → **Kommunalzuweisungsquote** (Anteil der Kommunalzuweisungen an den bereinigten Ausgaben) aus.

Sachsen mit dritthöchster Kommunalzuweisungsquote im Ländervergleich

Kommunalzuweisungsquote in 2017 im Ländervergleich



Quelle: SFK-3-Statistik (Vierteljahresstatistik des Statistischen Bundesamtes), eigene Berechnung.

84 Der Freistaat Sachsen bewegt sich auch bei den Kommunalzuweisungen pro EW mit 1.466 €/EW nach Brandenburg (1.684 €/EW) und nach Mecklenburg-Vorpommern (1.548 €/EW) im Spitzenfeld.

85 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 (27,3 %). Die Entwicklung der Kommunalzuweisungsquote ab 2020 nach dem Wegfall der Solidarpaktmittel und bei rückläufigen EU-Fördermitteln bleibt abzuwarten.

Ein Drittel der Ausgaben aus dem sächsischen Haushalt fließt an die kommunale Ebene

86 Ein gutes Drittel der Ausgaben des Landes fließt an die Kommunen. Mit Art. 4 des Zweiten Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vom 14.12.2018 wurde das Sondervermögen „Kommunaler Strukturfonds“ errichtet. Der Fonds erhält im Hj. 2020 Zuführungen aus der Finanzausgleichsmasse i. H. v. 116,5 Mio. €. Dieses kommunale Vermögen dient dem Ausgleich der Finanzkraftverschiebungen zwischen den einzelnen Kommunen infolge von Strukturanpassungen des SächsFAG ab dem Jahr 2021. Ende 2022 ist der Fonds wieder aufzulösen.

Sondervermögen „Kommunaler Strukturfonds“ gegründet

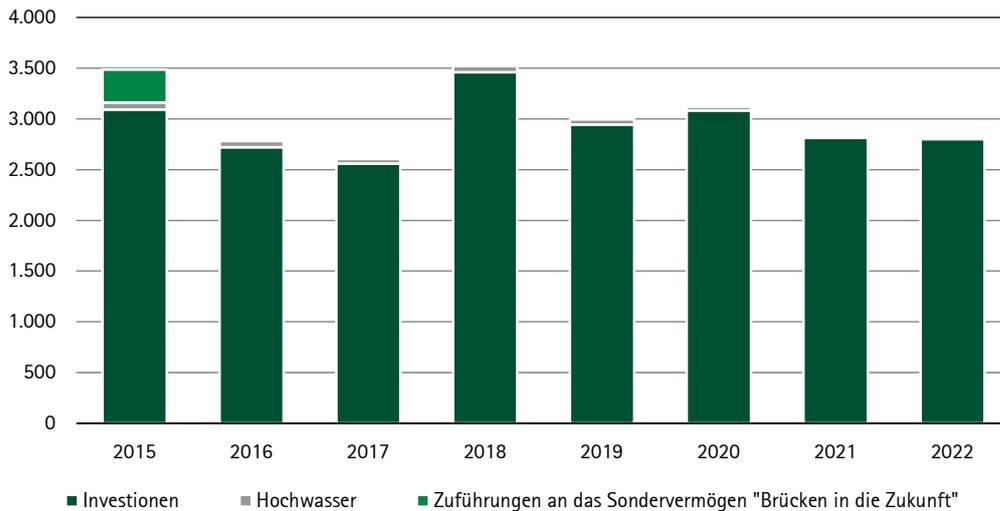
3.2.2 Investitionsausgaben

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

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

Investitionsausgaben

Mio. €



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

Steuermehreinnahmen ermöglichen 2015 zusätzliche Investitionsausgaben

89 Die Steuermehreinnahmen ermöglichten 2015 zusätzliche Ausgaben in Form der Zuführungen i. H. v. 70 Mio. € an das Sondervermögen „Garantiefonds“ und an das Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“ i. H. v. 322 und 145 Mio. € (Gesetz zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft vom 16.12.2015).

90 Für die Jahre 2017 bis 2019 sind gemäß Gesetz jeweils Zuführungen i. H. v. jährlich 59 Mio. € aus dem kommunalen Finanzausgleich vorgesehen. Aus diesem Sondervermögen wurden im Hj. 2017 Investitionen i. H. v. rd. 76,8 Mio. € finanziert.

Investitionen bleiben unter den Haushaltsansätzen

91 In den Hj. 2016 und 2017 blieben die Investitionsausgaben trotz hoher Steuermehreinnahmen unter den Haushaltsansätzen. Im Hj. 2017 veranschlagte das Land mit 2.604,4 Mio. € den bisher niedrigsten Betrag an Haushaltsmitteln für Investitionen. Sie lagen um 300,1 Mio. € unter dem Haushaltsansatz.

Sondereffekt bedingt durch Entnahmen aus dem Garantiefonds ermöglicht 2018 überplanmäßige Investitionen

92 Der sprunghafte Anstieg im Hj. 2018 geht insbesondere auf einen einmaligen Sondereffekt durch die Zuführung an das neu gegründete Sondervermögen „Breitbandfonds Sachsen“ i. H. v. 700 Mio. € zurück. Die Investitionen lagen mit 558,8 Mio. € über dem Soll-Ansatz. Ohne diesen Sondereffekt (bedingt durch die nicht mehr benötigten Mittel des Garantiefonds) wären die Investitionsausgaben auch 2018 hinter dem Haushaltsansatz geblieben.

Soll-Ist-Vergleich Investitionsausgaben

in Mio. €	2016	2017	2018
Soll gemäß StHpl.	2.917,4	2.904,5	2.963,4
Ist gemäß HR und Kassen-Ist	2.782,8	2.604,4	3.522,2
Differenz Ist – Soll	-134,6	-300,1	558,8

Hohes Investitionsniveau durch sinkende Einnahmeerwartungen in Gefahr

93 Tendenziell werden die Investitionsausgaben aufgrund entfallender Entflechtungs- und Solidarpaktmittel sowie zurückgehender EU-Mittel auf dem mittelfristigen Niveau verharren oder weiter sinken. Der SRH sieht durch die gesunkenen Einnahmeerwartungen das mittelfristig geplante Investitionsvolumen i. H. v. 2.800,9 Mio. € in Gefahr.

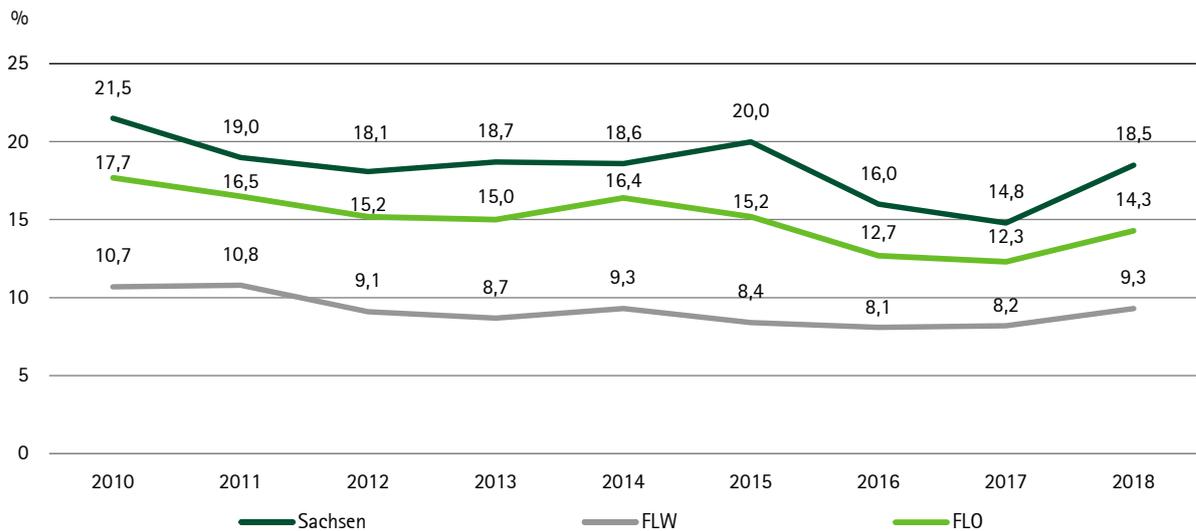
- 94 Mit der Finanzierung von Investitionen über Sondervermögen erfolgt eine Zuordnung der Investitionstätigkeit aus dem Kernhaushalt in die Nebenhaushalte. Während in dem Jahr der Zuführung an das Sondervermögen die Investitionsausgaben des Kernhaushalts steigen, sind sie dort in den Folgejahren umso niedriger. Die eigentliche Investitionsförderung erfolgt dann zeitlich versetzt. Zuordnung von Investitionen aus dem Kernhaushalt
- 95 Mit 81,6 % (2.875,1 Mio. €) stellen die Investitionsfördermaßnahmen im Hj. 2018 den Hauptanteil an den Gesamtinvestitionen dar. Auf Bauausgaben entfielen 524,6 Mio. €. Das entspricht einem Anteil von 14,9 %. 3,5 % (122,6 Mio. €) investiert der Freistaat in seine eigene Verwaltung.
- 96 Die → Investitionsquote als Anteil der Investitionen an den bereinigten Ausgaben verdeutlicht den tendenziellen Rückgang der Investitionen.



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

- 97 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. 2.2.4) ergibt sich ein Rückgang des Bedarfs an Investitionen.
- 98 Anhand der Kassen-Statistik hat Sachsen im statistischen Ländervergleich die höchste Investitionsquote (14,8 %) im Vergleichsjahr 2017. Der Durchschnitt der FLO lag – gestützt durch Solidarpaktmittel und EU-Fördermittel – bei 12,3 %. Die FLW erreichten dagegen trotz hoher Steuereinnahmen und niedriger Zinsen im Durchschnitt nur eine Investitionsquote von 8,2 %.

Investitionsquote im Ländervergleich



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

Trotz steigender Steuereinnahmen sinkende Investitionsquoten

99 Der Ländervergleich zeigt deutlich eine Annäherung an das Niveau der FLW und dass sich steigende Steuereinnahmen nicht zwingend in einer entsprechend steigenden Investitionsquote widerspiegeln. Die erhöhten Quoten im Hj. 2018 beruhen sowohl bei den FLO als auch bei den FLW auf einmaligen Sondereffekten (Zuführungen an das Sondervermögen „Breitbandfonds Sachsen“ und Kapitalerhöhung für den Verkauf der HSH-Nordbank).

4 Personalhaushalt

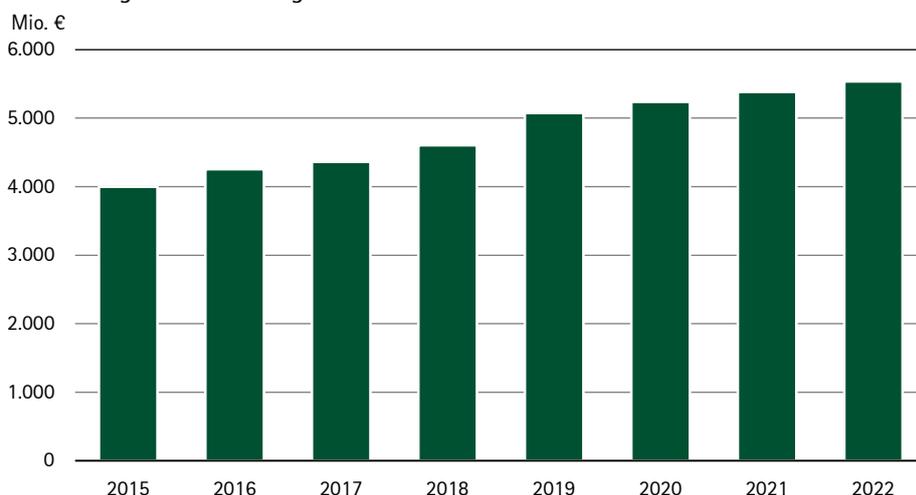
4.1 Ausgaben für Personal

100 Die Personalausgaben sind ausweislich der HR im Hj. 2017 gegenüber dem Vorjahr um 98,9 Mio. € (rd. 2 %) auf insgesamt 4.356,1 Mio. € gestiegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Hj. 2016 Nachzahlungen i. H. v. 136,4 Mio. € in Umsetzung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) vom 17.11.2015 erfolgten (vgl. Jahresbericht 2018 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.1). Im Hj. 2018 betragen die Ausgaben für Personal 4.607,2 Mio. €, das sind 251,1 Mio. € (rd. 6 %) mehr als im Hj. 2017. Auch in diesem Haushaltsjahr erfolgten einmalige Zahlungen an Beamte, Richter und Versorgungsempfänger aufgrund eines Beschlusses des BVerfG.⁴ Dieses hatte die verzögerte Ost-West-Angleichung der Besoldung und Versorgung in den Jahren 2008 und 2009 sowie die nach Besoldungsgruppen gestaffelte Umsetzung des Tarifergebnisses aus dem Jahr 2008 für verfassungswidrig erklärt. Nach Angaben aus einer Zuarbeit des SMF vom 15.03.2019 beliefen sich die zusätzlichen Ausgaben auf 75,1 Mio. €. Ohne diese Ausgaben läge der Anstieg bei 176,0 Mio. € (rd. 4 %).

101 Der Planansatz war in beiden Haushaltsjahren des laufenden Doppelhaushalts 2017/2018 nicht ausgeschöpft. Im Hj. 2017 betrug die Minderausgabe 286,2 Mio. € (rd. 6 %) und im Hj. 2018 waren es 230,1 Mio. € (rd. 5 %).

⁴ Beschluss des BVerfG vom 23.05.2017, Az.: 2 BvR 883/14 und 2 BvR 905/14.

Entwicklung der Personalausgaben



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

- 102 Im Doppelhaushalt 2019/2020 überschreiten die geplanten Personalausgaben erstmals die Grenze von 5 Mrd. €. Für Personal sind 5.076,7 Mio. € im Hj. 2019 und 5.239,2 Mio. € im Hj. 2020 veranschlagt. Die geplanten Ausgaben liegen um 469,5 Mio. € (+10 %) im Hj. 2019 sowie 632,0 Mio. € (+14 %) im Hj. 2020 deutlich über den Istaussgaben des Hj. 2018. Erstmals Grenze von 5 Mrd. € Personalausgaben überschritten
- 103 Die vorangegangenen Doppelhaushalte sahen im Plan für das Hj. 2018 insgesamt 4.837,3 Mio. € und 4.260,2 Mio. € für das Hj. 2016 vor. Verglichen mit dem Hj. 2020 sind dies 401,9 Mio. € (8 %) sowie 979,1 Mio. € (23 %) weniger.
- 104 Der Planansatz für Personal wurde innerhalb von 4 Jahren um nahezu 1 Mrd. € erhöht.
- 105 Für das Jahr 2022 werden Personalausgaben i. H. v. 5.538,9 Mio. € prognostiziert.
- 106 Die wesentlichen Ausgabepositionen der HGr. 4 sind in der folgenden Übersicht dargestellt. Zur besseren Vergleichbarkeit wurden die Personalausgaben - gesamt - für das Hj. 2016 und das Hj. 2018 zudem ohne den Sondereffekt der Nachzahlungen aufgrund der Beschlüsse des BVerfG ausgewiesen.

Wesentliche Ausgabepositionen der HGr. 4

	2016	2017	2018	Veränderungen gegenüber Vorjahr			
				in Mio. €		in %	
				2017	2018	2017	2018
Personalausgaben gesamt in Mio. €	4.257,2	4.356,1	4.607,2	98,9	251,1	2,3	5,8
- ohne Nachzahlung-	4.120,8	4.356,1	4.532,1	235,3	176,0	5,7	4,0
darunter:							
Beamte, Richter	1.330,4	1.279,5	1.370,2	-50,9	90,7	-3,8	7,1
Entgelte für Arbeitnehmer	2.519,5	2.658,4	2.769,8	138,9	111,4	5,5	4,2
Versorgungsbezüge und dgl.	235,0	237,7	287,7	2,7	50,0	1,1	21,0
Beihilfen, Unterstützungen und dgl.	101,2	107,6	111,3	6,4	3,7	6,3	3,4

Quellen: 2016 und 2017 HR, Kassen-Ist 2018.

Hinweis: Angaben bis 2017 einschließlich der Zuführungen zur Versorgungsrücklage (Gruppe 424 und Gruppe 434) von 13,1 Mio. € im Hj. 2016 und 13,2 Mio. € im Hj. 2017. Die Zuführungen an das Sondervermögen der Versorgungsrücklage endeten nach § 20 SächsBesG im Jahr 2017. Mit dem Doppelhaushalt 2017/2018 wurde die Auflösung der Rücklage beschlossen. Die angesparten Mittel sollen im Hj. 2018 für die Finanzierung der in diesem Jahr anfallenden Versorgungsleistungen sowie auf die Versorgungsempfänger entfallenden Beihilfeleistungen genutzt werden.

- 107 Der Anstieg bei den Personalausgaben ohne Nachzahlung im Hj. 2017 gegenüber dem Vorjahr ist u. a. auf die Tarif-, Besoldungs- und Versorgungserhöhungen von 2 % zum 01.01.2017, den Stellenaufwuchs und die Umsetzung des Maßnahmenpakets „Zukunftsfähige Schule Sachsen“ (vgl. Jahresbericht des SRH 2018, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4) zurückzuführen. Im Hj. 2018 wirkte neben den Tarif-, Besoldungs- und Versorgungserhöhungen von 2,35 % zum 01.01.2018 und dem bereits genannten Maßnahmenpaket für den Schulbereich u. a. auch die Nachzahlungen aufgrund des BVerfG-Beschlusses ausgabeerhöhend.
- 108 Die Gesamtausgaben für die Beamtenversorgung betragen im Hj. 2017 insgesamt 277,5 Mio. €, davon 237,7 Mio. € für Versorgungsbezüge (OGr. 43) und 39,8 Mio. € für Beihilfen der Versorgungsempfänger. Im Hj. 2018 musste das Land hierfür 330,8 Mio. €, davon 287,6 Mio. € für Versorgungsbezüge und 43,2 Mio. € für Beihilfen aufwenden. Die Nachzahlungen an die Versorgungsempfänger in Umsetzung der Beschlüsse des BVerfG wirkten sich auch auf die Versorgungsausgaben in den Hj. 2016 und Hj. 2018 aus. Nach Angaben des SMF beliefen sich die Zahlungen im Hj. 2016 auf insgesamt 27,5 Mio. € und auf 25,9 Mio. € im Hj. 2018.
- 109 Die Zahl der Versorgungsempfänger belief sich jeweils zum 31.12. der Jahre 2016 bis 2018 auf 9.153, 9.955 und 10.755. Die Personengruppe hat sich im Hj. 2017 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 9 % (802) und im Hj. 2018 um rd. 8 % (800) vergrößert. In den Jahren 2010 bis 2015 lag der Anstieg bei durchschnittlich rd. 12 %.
- Versorgungsausgaben innerhalb von 5 Jahren fast verdoppelt 110 Für die Versorgung der Beamten wendete das Land im Hj. 2013 insgesamt 160,5 Mio. € auf. Im Hj. 2018 waren es 330,8 Mio. €, davon 304,9 Mio. € ohne Nachzahlung. Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der Versorgungsempfänger von 6.689 auf 10.755. Innerhalb von 5 Jahren haben sich die Versorgungsausgaben fast verdoppelt. Für das Jahr 2022 werden 485,6 Mio. € prognostiziert.
- 111 Die Versorgungsausgaben sind weiterhin die dynamischste Position bei den Personalausgaben.
- 112 Im Hj. 2017 betragen die Erstattungen an den Freistaat Sachsen aus dem Generationenfonds 20,7 Mio. €. Ab dem Jahr 2018 kommt der Fonds auch für die Zahlungen an die sog. teilfinanzierten Jahrgänge auf (vgl. § 6 Abs. 2 Generationenfondsgesetz). Für das Hj. 2020 sind insgesamt 131,1 Mio. € und für das Jahr 2022 rd. 175 Mio. € vorgesehen.⁵ Es zeigen sich damit bereits erste Effekte zur Reduzierung der Nettobelastung der Haushalte. Zur Deckungslücke bei den Pensionsverpflichtungen siehe Beitrag Nr. 5, Pkt. 9.
- Generationenfonds reduziert Nettobelastung für Pensionszahlungen 113 Der Generationenfonds trägt zunehmend zur Reduzierung der Nettobelastung des Haushaltes bei.
- 4.2 Personalinduzierte Gesamtausgaben**
- 114 Haushaltssystematisch sind in der HGr. 4 ausschließlich die Ausgaben für Personal im Kernhaushalt ausgebracht und in der HR nachgewiesen. Als → Kernhaushalt bezeichnet man das Finanzwesen für die Kernverwaltung einer öffentlichen Gebietskörperschaft, ohne die ausgelagerten Organisationseinheiten.
- 115 Der Personalaufwand für Einrichtungen außerhalb des Kernhaushaltes wie Staatsbetriebe, juristische Personen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform und Stiftungen wird aus der HGr. 6 bezuschusst. Im Hj. 2017 betrug der Aufwand nach Angaben der Ressorts, ohne Uniklinika,

⁵ Vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022, S. 26.

1.237,6 Mio. €. Aus dieser Hauptgruppe wurden auch die Zuführungen an den Generationenfonds (rd. 602,5 Mio. €) und die Zahlungen nach dem AAÜG (802,6 Mio. €) finanziert. Diese Positionen sind ebenfalls in die Betrachtung der Ausgaben für Personal einzubeziehen (vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022, Pkt. 5.2). Damit ergeben sich 2.642,7 Mio. € Gesamtausgaben für Personal aus der HGr. 6 bzw. 1.840,1 Mio. € ohne Zahlungen nach AAÜG. Im Hj. 2017 entfielen mehr als 30 % auf diese Ausgabebeziehung (vgl. Pkt. 3.1.2), die vom Freistaat Sachsen in der Höhe nicht beeinflusst werden kann.

116 **Im Hj. 2017 betragen die personalinduzierten Ausgaben einschließlich AAÜG aus der HGr. 6 insgesamt 2.642,7 Mio. € und waren damit 1 % höher als im Vorjahr.** Personalinduzierte Ausgaben auf 2.642,7 Mio. € gestiegen

117 Die Gesamtausgaben für Personal aus der HGr. 4 und der HGr. 6 sind im Hj. 2017 gegenüber dem Hj. 2016 um 126,9 Mio. € (2 %) auf 6.998,8 Mio. € gestiegen. Die bereinigten Ausgaben nahmen im gleichen Zeitraum um 189,4 Mio. € (1 %) zu.

118 **Die Gesamtausgaben für Personal stiegen im Hj. 2017 stärker als der Gesamthaushalt.**

119 Im Verhältnis zu den bereinigten Ausgaben werden sich die Gesamtpersonalausgaben folgendermaßen entwickeln:

Verhältnis Gesamtpersonalausgaben zu den bereinigten Ausgaben

in Mio. €	2018	2022	Veränderung
bereinigte Ausgaben	19.016,2	21.010,1	1.993,9
Personalausgaben HGr. 4	4.607,2	5.538,9	
Personalausgaben HGr. 6	1.256,2	1333,2	
Zuführungen an den Generationenfonds	607,4	939,4	
Zahlungen nach dem AAÜG	812,8	918,2	
personalinduzierte Ausgaben	7.283,6	8.729,7	1.446,1
Anteil Veränderung personalinduzierter Ausgaben an der Veränderung der bereinigten Ausgaben in %			72,5

120 **Am Ende des mittelfristigen Betrachtungszeitraumes entfallen auf den Anstieg bei den bereinigten Ausgaben im Hj. 2022 fast 73 % auf Personalausgaben und personalinduzierte Ausgaben.**

121 Im Hj. 2017 nahmen die personalinduzierten Ausgaben insgesamt einen Anteil von 40 % an den bereinigten Ausgaben ein. Im Hj. 2022 soll der Anteil bei rd. 42 % (vgl. Jahresbericht des SRH 2018, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.1) liegen. Personalinduzierte Ausgaben auf 40 % gestiegen

4.3 Beschäftigungsvolumen und Stellen

122 Der Stellenplan unterscheidet grundsätzlich zwischen Personalsoll A, B und C. Mit dem Doppelhaushalt 2019/2020 trat das Personalsoll D hinzu.

123 Das ➔ **Personalsoll A** erfasst Planstellen und andere Stellen für Beamte und Beschäftigte ohne Auszubildende. Das ➔ **Personalsoll B** bezieht sich auf andere Stellen für Auszubildende und Anwärter. Das ➔ **Personalsoll C** bildet Planstellen und andere Stellen in Staatsbetrieben, Hochschulen, Anstalten und dgl. ab. Im ➔ **Personalsoll D** werden Beschäftigte zur Absicherung eines zusätzlichen Personalbedarfes bei der Durchführung einmaliger und zeitlich begrenzter Vorhaben - Projekte - ausgewiesen.

124 In nachfolgender Übersicht sind die Personalstellen und deren Besetzung dargestellt. Zur besseren Vergleichbarkeit in den vergangenen Haushaltsjahren hat der SRH ein fiktives Personalsoll gesamt für die Hj. 2015

bis 2018 ermittelt. Es enthält neben den Stellen lt. StHpl. auch die bisher im Stellenplan in diesen Jahren nicht ausgewiesenen Projektmittelstellen und VZÄ.

Anzahl Beschäftigte und Personalsoll

Jahr	Beschäftigte in der Landesverwaltung in VZÄ	Personalsoll A+B	Personalsoll C	Personalsoll D	Personalsoll gesamt	Personalsoll fiktiv gesamt	Istbesetzung zum Stichtag
2015	65.898	67.608	17.635		85.243	86.220	81.709
2016	66.215	67.288	17.465		84.753	85.798	82.239
2017	67.352	68.836	17.198		86.034	88.874	81.873
2018	68.855	69.395	17.169		86.564	89.380	82.488
2019		73.498	17.187	556	91.241		
2020		74.142	17.198	595	91.935		

Quellen: Statistisches Landesamt, Personalstandstatistik, Stand 30.06. des jeweiligen Jahres, ohne Personal an Hochschulen; 2015 bis 2020 StHPL, Personalsoll; Stellenentwicklungsbericht zum StHpl. 2019/2020, eigene Berechnung fiktives Personalsoll; Erhebung des SMF der Ist-Besetzung zum 01.07. des jeweiligen Haushaltsjahres.

125 Am 30.06.2017 war Personal im Umfang von 67.352 VZÄ in der Kernverwaltung des Freistaates Sachsen beschäftigt.

126 Der Stellenaufwuchs im Personalsoll gesamt um 1.281 im Hj. 2017 und um weitere 530 im Hj. 2018 ging insbesondere aus den Schwerpunktbereichen Innere Sicherheit und Bildung hervor. Darüber hinaus stand lt. HG 2017/2018 außerhalb des Stellenplans ein zusätzliches Beschäftigungsvolumen im Umfang von 2.266 VZÄ im Hj. 2017 und von 2.264 VZÄ im Hj. 2018, darunter jeweils 2.177 VZÄ im Lehrerbereich zur Verfügung.

Erhöhung Stellenbestand ist Haushaltsrisiko

127 Im Doppelhaushalt 2019/2020 sind für das Hj. 2019 insgesamt 91.241 Stellen und 91.935 für das Hj. 2020 ausgebracht. Im Vergleich zum Hj. 2018 ist dies ein Stellenaufwuchs um 5.371 Stellen. Darin enthalten sind das bisher nach § 7f Abs. 1 Nr. 1, 2 und 6 bis 8 HG 2017/2018 zusätzlich ausgebrachte Beschäftigungspotenzial von 2.264 VZÄ sowie 552 bisher aus Projektmitteln finanzierte Beschäftigungsverhältnisse (Personalsoll D). Dieses Beschäftigungsvolumen wurde in den Stellenplan überführt, Entgelt- oder Besoldungsgruppen zugeordnet und jeweils in einer Stelle versteigt.

128 Damit wird einerseits die Transparenz des Stellenplanes zweifellos erhöht, andererseits bringt dies aber Ausgabeermächtigungen unter Umständen für die nächsten 40 Jahre mit sich.

Fast jede 20. Stelle nicht besetzt

129 Zum Stichtag 01.07.2017 waren von den 86.034 Stellen des Personalsolls gesamt 81.873 und zum Stand 01.07.2018 von 86.564 Stellen insgesamt 82.488 besetzt. Die Istbesetzung lag im Mittelwert somit bei rd. 95 %. Damit war nahezu jede 20. Stelle (4.161 Stellen im Hj. 2017 und 4.076 im Hj. 2018) zum Stichtag unbesetzt. In den Hj. 2013 bis 2016 war in der Staatsverwaltung mit jeweils rd. 4 % nur nahezu jede 25. Stelle nicht besetzt. Den höchsten prozentualen Anteil an unbesetzten Stellen zum Stand 01.07.2018 hatten die SK mit 10 % (20 Stellen), das Ressort des SMWA mit 8 % (97 Stellen) und das Ressort des SMF mit 7 % (584 Stellen). Im Geschäftsbereich des SMK waren zum Stichtag 01.07.2017 von 30.703 Stellen insgesamt 29.996 Stellen besetzt. Zum Stichtag 01.07.2018 waren es 30.249 von 30.965 Stellen.

130 Damit hatte das SMK, wie bereits im Doppelhaushalt 2015/2016, weiterhin mit rd. 2 % den niedrigsten Anteil an freien Stellen.

- 131 Die dem SMK im HG 2017/2018 und in den Vermerken zu den Schulkapiteln eingeräumten zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten sind in diesen Angaben noch nicht enthalten (vgl. Jahresbericht 2018 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.2). So waren zum 01.09.2017 Arbeitsverträge im Umfang von 2.403 VZÄ nach den im HG 2017/2018 und in den Kapitelvermerken zu den Schulkapiteln eingeräumten Sonderbedingungen geschlossen und zum Stand 01.07.2018 waren es 2.267 VZÄ.⁶ Unter Hinzurechnung dieses Beschäftigungsvolumens zu den Stellen lt. Stellenplan gliche die Inanspruchnahme einer theoretischen Istbesetzung von 32.399 Stellen zum 01.07.2017 und von 32.516 zum Stand 01.07.2018.
- 132 **Im Geschäftsbereich des SMK ist die Nachbesetzung von freien Stellen offensichtlich schneller möglich als in der übrigen Landesverwaltung.**
- 133 Für das mit dem StHpl. 2019/2020 neu eingeführte Personalsoll D sind für das Hj. 2019 insgesamt 556 Stellen und 595 für das Hj. 2020 ausgebracht. Zum übrigen Personalsoll grenzen sich diese Stellen durch den notwendigen Projektbezug und einen auf das Projektende bezogenen kw-Vermerk ab. Die ausgebrachten Projektstellen haben z. T. eine Laufzeit von bis zu 10 Jahren, im Einzelfall bis zu 12 Jahren. Damit sind Ausgabeermächtigungen über mehrere Doppelhaushalte, im Einzelfall bis zum Jahr 2030 erteilt. Zudem kann das Personal auch unbefristet eingestellt werden, sofern sichergestellt ist, dass bei Wegfall der Stelle eine Weiterbeschäftigung auf einer Stelle im Personalsoll A oder C möglich ist. Das bedeutet, dass bereits im Besetzungsverfahren für die Projektstelle die Eignung/Qualifikation für eine u. U. später zuzuweisende Tätigkeit in der jeweiligen Behörde geprüft werden müsste.
- 134 **Mit dieser Ermächtigung wird dem im Rahmen der Stellenbesetzung erforderlichen Auswahlverfahren vorgegriffen.**
- 135 Angesichts der Dynamik aus Stellenaufwuchs und Verstetigung von Beschäftigungsverhältnissen ist eine kritische Überprüfung des Stellenbestandes sowie aller kw-Vermerke unerlässlich und sollte höchste Priorität besitzen.
- 136 **Eine weitere Erhöhung des Stellenbestandes würde Zusatzbelastungen zur Folge haben. Stellenaufwüchse sollten immer im Lichte der langfristigen Einnahmesituation betrachtet werden**
- 137 Weiterhin wird die demographische Entwicklung den Personalhaushalt des Freistaates beeinflussen. Absehbare altersbedingte Abgänge und zunehmend fehlendes Fachpersonal werden die Staatsverwaltung zwingen, Strategien zu entwickeln, um die öffentlichen Aufgaben unter Umständen mit weniger Personal in gleichbleibender Qualität erfüllen zu können.
- 138 Eine im Auftrag der Staatsregierung Ende 2018 eingesetzte Personalkommission (sog. Personalkommission II), soll zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs wichtige Grundlagenarbeit für eine langfristige Personalstrategie leisten. Geplant ist, Ende des Jahres 2019 einen Bericht mit Ergebnissen vorzulegen.
- 139 **Mit Blick auf die Haushaltsplanung 2021/2022 sollte jede, über den verabschiedeten Doppelhaushalt 2019/2020 hinausgehende Stellenplanveränderung – analog der Entscheidung, die im StHpl. 2017/2018 für die Jahre ab 2019 ausgebrachten kw-Vermerke im neuen Doppelhaushalt zunächst nicht zu vollziehen – bis nach Vorlage der Ergebnisse der Personalkommission II zurückgestellt werden.**

⁶ Angaben lt. Meldung zu Nr. 3.1.3 VwV-HWiF 2017/2018.

4.4 Personal des schulischen Bildungsdienstes

4.4.1 Entwicklung Beschäftigungsvolumen

140 Gemäß StHpl. soll die Personalausstattung im Schulbereich des Epl. 05 im Schuljahr 2018/2019 insgesamt 30.188 Stellen, 30.300 Stellen im Schuljahr 2019/2020 und 30.400 Stellen in 2020/2021 betragen.

141 Nach den Vermerken zu den Schulkapiteln kann die Schulverwaltung im Rahmen der verfügbaren Personalausgabenmittel bis zu 700 VZÄ unbefristet einstellen. Sofern verfügbare Personalausgabemittel vorhanden, können zur Unterrichtsabsicherung befristete Arbeitsverträge bis zum Ende des jeweiligen Schuljahres geschlossen werden. Zur Unterstützung des Unterrichts und anderer schulbezogener Landesaufgaben ist der Abschluss von befristeten Arbeitsverträgen bis Ende 2023 möglich.

Zusätzliches Beschäftigungsvolumen außerhalb des Stellenplans des SMK möglich

142 Dem SMK wird weiterhin die Möglichkeit eröffnet, Beschäftigungsvolumen außerhalb des Stellenplans einzustellen.

4.4.2 Maßnahmenpaket „Zukunftsfähige Schule Sachsen“

143 Im Doppelhaushalt 2017/2018 sind für das Maßnahmenpaket „Zukunftsfähige Schulen Sachsen“ rd. 213 Mio. € bereitgestellt. Der SRH hatte bereits in seinem Jahresbericht 2018, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.3 deren Inanspruchnahme zum 31.12.2017 dargestellt. Nach einer Zuarbeit des SMK vom 01.04.2019 ergibt sich zum 31.12.2018 folgender Stand:

Maßnahmenpaket „Zukunftsfähige Schule Sachsen“

Maßnahme	Anzahl in Personen		Ausgaben in Mio. €	
	Stand 12/17	Stand 12/18	Stand 12/17	Stand 12/18
vollzogene Höhergruppierungen von Lehrern und Fachberatern (bis zu 460 €/Monat)	1.875	1.945	13,0	13,8
Zahlung von Zulagen	2.127	3.347	11,0	23,5
- davon Zulagen für Mangelfächer, ländlicher Raum und Rückkehrer (bis zu 595 €/Monat)	509	740	4,3	2,4
- davon Rückkehrerzulage (bis zu 2 Stufen höheres Gehalt)	14	14	0,2	0,2
- davon Bindungszulage für ältere Lehrer (von 700 € bis zu 800 €/Monat)	607	1.053	3,1	12,3
- davon Zuschläge für Lehramtsanwärter (von 390 €/Monat)	997	1.540	3,4	8,6
Zulage für Freiwillige Erhöhung des Beschäftigungsumfanges von Lehrkräften	714	1.128		
- Grundschule	436	507		
- Oberschule	125	260	Keine Ausgaben veranschlagt	
- Gymnasium	87	183		
- Berufsbildende Schulen	36	100		
- Förderschulen	30	78		
Umbau der Altersermäßigung durch Änderung der Lehrkräftearbeitszeitverordnung (7.876 Stunden zum Stand 12/2017 und 7.939 Stunden zu Stand 12/2018)	8.471 281 VZÄ	8.585 294 VZÄ	7,8	20,1

Quelle: Angabe zu Monatsbeträgen lt. Internetauftritt des SMK, <https://www.bildung.sachsen.de/blog/index.php/2017/10/26/ein-jahr-massnahmenpaket-wirkung-voll-entfaltet>, letzter Aufruf: 13.05.2019.

Hinweis zur Altersermäßigung: Zum Ausgleich der Absenkung des Regelstundenmaßes der Lehrkräfte an Grundschulen von 28 auf 27 Wochenstunden wurden die Ansätze bei 05 35/428 01 zum Stand 31.12.2017 um 7,7 Mio. € und zum Stand 31.12.2018 um 18,8 Mio. € erhöht.

144 Für die Maßnahmen des Paketes hat das SMK bis zum 31.12.2018 insgesamt 57,4 Mio. € verausgabt, 25,4 Mio. € (80 %) mehr als im Vorjahr. Seit Inkrafttreten des Maßnahmenpaketes wurden bis zu diesem Zeitpunkt 1.945 Lehrer und Fachberater höhergruppiert, 3.347 erhielten eine Zulage.

145 Die größte Position bei den Zulagen ist mit 12,3 Mio. € die Bindungszulage für ältere Lehrer. Diese Zulage kann die Schulverwaltung gewähren, sofern

- die Lehrkraft das 63. Lebensjahr vollendet hat,
- die Nachbesetzung ihrer Stelle besonders schwierig ist und
- diese die Absicht hat, das Arbeitsverhältnis vor Erreichen der Regelaltersgrenze zu beenden.

- 146 Als Nachweis hierfür ist auch ein Personalgespräch ausreichend, in dem die Bereitschaft des Lehrers dokumentiert wird, für den Fall der Zulagen-gewährung den Schuldienst nicht vorzeitig zu beenden.⁷ Diese Zulage soll bis mindestens zum 31.12.2023 beibehalten werden.
- 147 Zum Stand 31.12.2018 hatten 1.053 Lehrer, das sind 446 mehr als zum Vorjahr, die Bindungszulage erhalten.
- 148 **Mit den vorgegebenen Kriterien zur Gewährung der Bindungszulage und deren Nachweis sind Mitnahmeeffekte (700 bis 800 €/Monat und Beschäftigten) nicht auszuschließen.**
- 149 Seit dem Jahr 2017 vergütet das Land an öffentlichen Schulen in Sach-sen Mehrarbeitsunterricht bei Lehrkräften ab der ersten Mehrarbeitsstunde, sofern nicht ein Freizeitausgleich durch ausgefallene Unterrichtsstunden innerhalb desselben Kalendermonates möglich ist (vgl. Jahresbericht 2018 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.3). Zuvor betrug der Ausgleichszeit-raum drei weitere Kalendermonate.
- 150 Nach Angaben des SMK hat der Freistaat im Hj. 2017 insgesamt 143.690 Mehrarbeitsstunden und 188.200 im Hj. 2018 vergütet. Die Ausgaben dafür betragen im Hj. 2017 rd. 4,4 Mio. € und im Hj. 2018 rd. 7,0 Mio. €. Dies sind 2,6 Mio. € (rd. 60 %) mehr im Vergleich zum Vorjahr. Vor der Neuregelung der Vergütung von Mehrarbeitsunterricht im Hj. 2016 wa-ren es lediglich rd. 0,6 Mio. €. Mehrarbeitsvergütung mehr als verzehn-facht
- 151 Diese Form der Vergütung von Mehrarbeitsunterricht im Tarifbereich wird auch verbeamteten Lehrkräften gewährt (§ 95 Abs. 3 Sächsisches Beamtengesetz). Die Regelung ist bis zum 31.01.2021 befristet.
- 152 Andere Beamtengruppen (u. a. Polizeivollzugsbeamte oder Beamte im Justizvollzugsdienst) sind entsprechend den beamtenrechtlichen Rege-lungen (§ 95 Abs. 3 Sächsisches Beamtengesetz) grundsätzlich verpflich-tet, ohne Vergütung über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus Dienst zu tun, sofern zwingende dienstliche Gründe dies erfordern. Darüber hin-ausgehende angeordnete Mehrarbeit wird erst vergütet, wenn diese die monatliche Arbeitszeit um 5 Stunden überschreitet und innerhalb des Kalenderjahres nicht ausgeglichen werden kann.
- 153 Nach Kenntnis des SRH gibt es vergleichbare Regelungen in anderen Bundesländern für verbeamtete Lehrkräfte nicht.
- 154 **Bei der Vergütung von Mehrarbeit sind verbeamtete Lehrkräfte deut-lich besser gestellt als die anderen Beamtengruppen.** Besserstellung verbeamteter Lehrer ge-genüber anderen Beamten
- 4.4.3 Handlungsprogramm „Nachhaltige Sicherung der Bildungs-qualität im Freistaat Sachsen“**
- 155 Zusätzlich zum Maßnahmenpaket „Zukunftsfähige Schule Sachsen“ hat die Staatsregierung im Jahr 2018 mit dem Handlungsprogramm „Nach-haltige Sicherung der Bildungsqualität im Freistaat Sachsen“ ein Ge-samtkonzept mit dem Ziel erarbeitet, die Attraktivität des Lehrerberufs in Sachsen zu steigern.
- 156 Zu dem Paket gehören haushaltswirksame Maßnahmen wie die Verbe-amtung von Lehrkräften und Referendaren, die Hebung der Vergütung der Grundschullehrkräfte auf A13/E13 oder die Einrichtung von Beförde-rungsstellen und Zulagen für Lehrkräfte im Angestelltenverhältnis. Wei-terhin sind auch strukturelle Maßnahmen zur Entlastung der Lehrer sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung geplant.

⁷ Vgl. <https://www.bildung.sachsen.de/blog/index.php/2017/06/21/richtigstellung-keine-neue-buschzulage>, letzter Aufruf 10.05.2019.

Hierzu zählen u. a. das Programm „Schulassistenz“, die Überarbeitung der Lehrpläne und Stundentafeln oder die Budgetierung von nicht besetzten Lehrerarbeitsvermögen, aber auch eine Prüfung der Auswirkung der Maßnahmen auf die freien Schulen.

- 157 Zur Umsetzung des Handlungsprogramms hat der SLT am 11.12.2018 das Gesetz zur Änderung beamten-, besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften zur Umsetzung der Verbeamtung von Lehrkräften im Freistaat Sachsen beschlossen.
- 1,7 Mrd. € für das Handlungsprogramm zur Lehrgewinnung bis 2023
- 158 Für den Vollzug des Handlungsprogramms sind bis zum Jahr 2023 rd. 1,7 Mrd. € vorgesehen.⁸
- 159 Allein für die Hj. 2019 bis 2021 sollen sich Ausgaben für die Umsetzung des Handlungsprogrammes auf rd. 837,4 Mio. € belaufen, darunter 409,4 Mio. € im Hj. 2019.⁹
- 160 Im Zuge der absehbaren demografischen Entwicklung, die zur Entstehung freier Stellen wegen altersbedingter Abgänge führt, wird es künftig nicht nur im Lehrerbereich zu akuten Problemen bei der Deckung des erforderlichen Personalbedarfs kommen.
- 161 Der SRH befürchtet, dass die Staatsregierung zur Personalgewinnung zu weiteren finanziellen Anreizen greifen wird. Dies wird sich wiederum in überproportional steigenden Personalausgaben und damit in einer noch höheren Personalausgabenquote niederschlagen.

5 Ausblick und Herausforderungen für den Haushalt

5.1 Stabilitätsbericht

5.1.1 Haushaltsüberwachung

- 162 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.
- 163 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.
- Stabilitätsbericht zeigt keine Auffälligkeiten
- 164 Der Freistaat Sachsen hat gem. § 3 Abs. 2 Stabilitätsratsgesetz im Herbst 2018 seinen jährlichen Stabilitätsbericht vorgelegt. Der Bericht zeigt keine Auffälligkeiten. Die Bewertung durch den Stabilitätsrat ergab, dass dem Freistaat Sachsen keine Haushaltsnotlage droht.
- 165 Dieses Ergebnis steht jedoch unter der Einschränkung, dass eine Weiterentwicklung des gemeinsamen Haushaltsüberwachungssystems nötig ist.

⁸ Vgl. <https://www.bildung.sachsen.de/blog/index.php/2018/03/09/handlungsprogramm>, letzter Aufruf: 14.05.2019.

⁹ Kostenblatt zur Vorlage des Entwurfes eines Gesetzes zur Umsetzung des Handlungsprogrammes der Sächsischen Staatsregierung zur nachhaltigen Bildungsqualität im Freistaat Sachsen, LT-Drs. 6/14443.

- 166 In seinen Stabilitätsberichten hat der Freistaat Sachsen regelmäßig dargestellt, warum er die Zahlenbasis und die unterstellten Annahmen für nicht sachgerecht hält.
- 167 Der Freistaat Sachsen ermittelt aufgrund der Schwächen der vom Stabilitätsrat vorgegebenen Standardprojektion zusätzlich eine eigene Projektion der Haushaltsentwicklung, mit der eine bessere Einschätzung der mittelfristigen Haushaltsentwicklung erzielt werden soll.
- 168 Der SRH hat bereits in seinen letzten Jahresberichten das Thema Stabilitätsbericht aufgegriffen. Zudem haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder dem Stabilitätsrat und den Finanzministerien des Bundes und der Länder in 2017 ein Arbeitspapier „Stabilitätsrat“ 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.** Zu ergänzenden Forderungen des BRH ist auf den Jahresbericht 2018 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 4, Pkt. 8, Tz. 66, zu verweisen.
- 169 Arbeiten zur Überprüfung des Analysesystems wurden im Juni 2017 beschlossen. Die Erneuerung des Haushaltsüberwachungskonzepts soll Ende 2019 vorgelegt werden.

5.1.2 Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse

- 170 Für die Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse für die Zeit ab dem Jahr 2020 durch den Bund und die Länder nach Art. 109a Abs. 2 S. 1 GG hat der Stabilitätsrat ein Kompendium beschlossen. Das verfassungsgemäße Verschuldungsverbot des Freistaates Sachsen bleibt davon unberührt.
- 171 Der SRH begrüßt die weitgehende Harmonisierung der **→ Konjunkturbereinigungsverfahren** (im Rahmen der Schuldenregeln der Länder konkretisierte Methoden zur Berücksichtigung der Konjunkturlinien). Durch die Wahlmöglichkeiten beim Konjunkturbereinigungsverfahren und die optionale Veröffentlichung der Ergebnisse werde die gewünschte Transparenz und Einheitlichkeit allerdings nicht erreicht.
- 172 Die Deutsche Bundesbank hat sich in ihrem Monatsbericht April 2019 ebenfalls mit der Überwachung der Schuldenbremse durch den Stabilitätsrat auseinandergesetzt. Auch sie kommt zu dem Schluss, dass das in dem Kompendium vereinbarte Prüfschema keine transparente und aussagekräftige Haushaltsüberwachung gewährleistet.
- 173 Insbesondere werden die unterschiedlichen Landesregelungen zur Schuldenbremse, Wahlmöglichkeiten für die Konjunkturbereinigung, fehlende Aktualisierungen von Planzahlen, Nichtbenennung von größeren Einmalwirkungen, Ausblendung wichtiger Extrahaushalte und Nichteinbeziehen der Gemeindeentwicklung kritisiert. Zudem ist der Stabilitätsrat keine unabhängige Instanz und die Veröffentlichung der Ermittlungen kann abgelehnt werden.
- 174 Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats weist in seiner Stellungnahme vom 18.06.2019 darauf hin, dass schon aus Gründen der Transparenz der Haushaltspolitik es angezeigt sei, die nach diesem System ermittelten Werte stets für alle Länder öffentlich auszuweisen. Dass die Überwachung der Schuldenbremse durch den Stabilitätsrat weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgen kann, entspricht nicht der im Fiskalvertrag vorgesehenen Stärkung der nationalen Haushaltsüberwachung.

175 Insofern bleibt die Umsetzung des Kompendiums ab 2020 in der Praxis abzuwarten.

5.2 Risiken und Herausforderungen für den Haushalt

176 In der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022 werden unter Pkt. 10 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, einen 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

177 In einer Bewertungsmatrix 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.

Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage nicht ausreichend aufgestockt

5.2.1 Verhaltene Steuermehreinnahmen

178 Mit der Mai-Steuerschätzung 2019 wurde bereits deutlich, dass die Einnahmen weit unter den Erwartungen bleiben werden (siehe oben Pkt. 2.2.2). Für den Zeitraum der Steuerschätzung wurden rd. 1,8 Mrd. € weniger Steuereinnahmen prognostiziert als zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Doppelhaushalts 2019/2020 angenommen. Dem stehen Mittel aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage i. H. v. nur 1,3 Mrd. € gegenüber. Hinzu kommt, dass der Haushaltsgesetzgeber die letzten Haushaltspläne nur durch Rücklagenentnahmen ausglich und das SMF es im Vollzug versäumte, die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage regelmäßig durch Steuermehreinnahmen aufzustocken.

179 Seit 2011 liegen die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen durchschnittlich rd. 700 Mio. € über den Planansätzen (Pkt. 2.2.3). Die letzte Zuführung an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage erfolgte 2013 über nur rd. 8 Mio. € bei 464 Mio. € Steuermehreinnahmen. Erst im Haushaltsvollzug 2018 stockte das SMF den Sockelbetrag aus Steuermehreinnahmen um rd. 31 Mio. € und aus Mitteln des Garantiefonds um 300 Mio. € bei Steuermehreinnahmen von 663,6 Mio. € auf 1,313 Mrd. € auf.

180 Bestandserhöhungen erfolgten zwar in 2017 i. H. v. 547.411,9 T€ und 2018 i. H. v. 146.468,0 T€. Die Zuführungen von insgesamt 693.879,9 T€ dienen aber besonderen einmaligen Finanzierungsbedarfen (Maßnahmen des „Zukunftspakts Sachsen“ und Sonderzuführungen zum Generationenfonds infolge der Verbeamtung von Lehrkräften ab 2019). Die planmäßige Entnahme dieser Mittel soll 2019 und 2020 gemäß Kap. 1510, Tit. 359 01 erfolgen.

181 Nach Auffassung des SRH ist eine derartige Nutzung der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage nicht bestimmungsgemäß. Zudem leidet die Transparenz bei einer solchen Verfahrensweise.

182 Trotz konjunkturell bedingter Rekordeinnahmen waren regelmäßige Zuführungen in Größenordnung an die Rücklage nicht vorgesehen. Auf die Konjunkturabhängigkeit des sächsischen Haushalts und damit der höheren Schwankungsanfälligkeit hat der SRH regelmäßig hingewiesen (oben Pkt. 2.2.4). Auch weiterhin gilt, dass eine Aufstockung der Kassenver-

stärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage dringend erforderlich ist, da der Bestand nur kurzfristige aber nicht mittel- bis langfristige Einnahmeausfälle ausgleichen kann.

5.2.2 Personalausgaben

183 Das Land hat den Personalbestand in jüngster Zeit deutlich aufgestockt und somit Zusatzbelastungen bewirkt sowie Ausgaben verstetigt. Vor dem Hintergrund der weiteren Entwicklung von Personal- und personal-induzierten Ausgaben (vgl. Pkt. 4.2) ist dies für die Tragfähigkeit zukünftiger Haushalte problematisch. Zudem könnten Tarifsteigerungen künftig höher als geplant ausfallen, wenn sich der Kampf um Fachkräfte auf dem Markt verschärft. Der Freistaat schränkt sich im Hinblick auf die Flexibilität künftiger Haushalte selbst ein.

Anstieg der Personalausgaben könnte höher ausfallen als geplant

184 Lösungsansätze können hier nur in der Effizienzsteigerung beim Personaleinsatz und einer permanenter Aufgabenkritik gesehen werden. Dies schließt die Hinterfragung von gesetzlichen Leistungen hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und Höhe mit ein. Hierzu gehört auch eine realistische Personalplanung, da bereits jetzt absehbar ist, dass nicht jede durch Altersabgänge freiwerdende Stelle nachbesetzt werden kann (vgl. Pkt. 4.3).

185 Altersbedingte Pensionierungen in den kommenden Jahren werden die Ausgaben des Freistaates Sachsen für Versorgungsausgaben weiter erheblich steigen lassen.

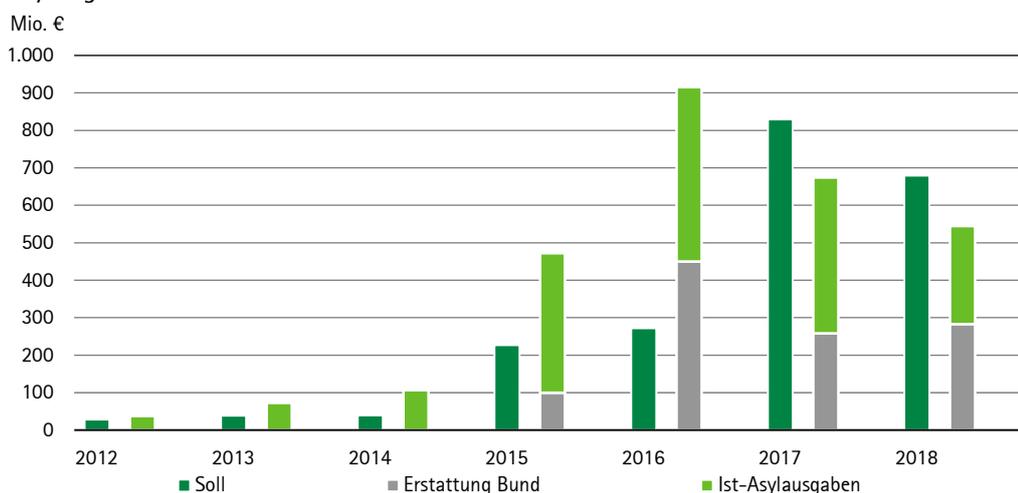
5.2.3 Ausgaben für Asyl

186 Neben den steigenden Personalausgaben werden die Einnahmen langfristig auch die Ausgaben für Asyl und Integration als zusätzliche Dauerbelastung decken müssen. Die Mittelbereitstellung des Bundes in Form der erhöhten Anteile des Landes an der Umsatzsteuer ist oben in Pkt. 2.2.3 dargestellt.

Ausgaben für Integration sind zusätzliche Dauerbelastungen für den Haushalt

187 Die Deckung der Ausgaben durch die Einnahmen vom Bund betrug im Hj. 2018 nur rd. 52 %. 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. Fast die Hälfte der Ausgaben muss der Freistaat Sachsen damit aus eigenen Mitteln decken.

Asylausgaben



Quellen: Angaben des SMF und eigene Berechnungen.

- 188 Die Ausgaben sind im Hj. 2018 mit 545 Mio. € gegenüber dem bisherigen Spitzenwert im Hj. 2016 mit 915,5 Mio. € zwar gesunken. Die zukünftigen Auswirkungen der Integration auf die Haushalte sind derzeit noch nicht absehbar.

5.2.4 Weitere Risiken für die Tragfähigkeit

- 189 Neben den seit 2015 als Dauerbelastung für den Haushalt anzusehenden Asylausgaben wurden unter Pkt. 3.1.2 bereits zudem steigende Ausgaben aufgrund gesetzlicher Leistungsverpflichtungen beschrieben.
- 190 Weitere Risiken für den Haushalt ergeben sich durch steigende Baupreise. Neuerrichtung und Erhaltung von Gegenständen der Infrastruktur erfordern einen stärkeren Mitteleinsatz in Abhängigkeit von der Höhe des allgemeinen Preisniveaus auf dem Bausektor.
- 191 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 % und wurde mit EZB-Beschluss vom 12.09.2019 auf -0,50 % weiter gesenkt. Der EZB-Rat geht davon aus, dass die EZB-Leitzinsen mindestens über die erste Hälfte des Jahres 2020 und in jedem Fall so lange wie erforderlich auf ihrem aktuellen Niveau bleiben werden.
- 192 Der Negativzins auf Einlagen trifft auch den Freistaat Sachsen. Ein Teil seiner Gelder wirft keine Erträge ab, sondern belastet den Haushaltshalt mit Ausgaben für „Strafzinsen“ auf Bankguthaben.
- 193 Im Rahmen des Liquiditätsmanagements hat das SMF für die Hj. 2015 und 2016 Kassenkredite am Kreditmarkt aufgenommen und erhielt dafür Zinsen vom Kreditgeber. Diese Zinsen stellen Einnahmen für das Land dar, mit denen das SMF die Ausgaben für Negativzinsen bei den Anlagen abfedern konnte.

Zahlung von Negativzinsen im Hj. 2018 i. H. v. 5,4 Mio. €

- 194 Die Negativzinsen und die Zinseinnahmen aus Kreditaufnahme haben sich in den letzten 5 Jahren wie folgt entwickelt:

Entwicklung Negativzinsen und Zinseinnahmen

	2014	2015	2016	2017	2018
OGr. 16 - Negativzinsen aus Geldanlagen	-17.781,29 €	-129.881,02 €	-1.035.742,53 €	-5.658.657,10 €	-5.437.837,26 €
OGr. 57 - Zinseinnahmen aus Kassenkrediten	3.875,29 €	227.826,04 €	643.941,63 €	616,55 €	0,00 €
Differenz	-13.906,00 €	97.945,02 €	-391.800,90 €	-5.658.034,55 €	-5.437.837,26 €

195 Im Hj. 2018 verblieben die Negativzinsen in etwa auf dem Niveau des Vorjahres. Zinseinnahmen aus Kassenkrediten wurden nicht mehr erzielt. Die dauerhaften Niedrigzinsen haben niedrigere Zinseinnahmen bei den Sondervermögen und Rücklagen zur Folge, insbesondere für den Generationenfonds. Die erforderliche Verzinsung von 4,5 % für die geplante Vollfinanzierung künftiger Pensionen ist nicht mehr gewährleistet. Es wird zunehmend schwieriger, angemessene Anlagestrategien zu entwickeln. So legte das Land 2015 bereits höhere Zuführungssätze für den Generationenfonds fest.¹⁰ Zudem überträgt das SMF die Geldanlagen des Generationenfonds zunehmend auf die Deutsche Bundesbank bei entsprechender kontinuierlicher Überprüfung und Anpassung der Anlage-richtlinie. Im Mai 2019 wurde ein Anlagebeirat des Generationenfonds als beratendes Expertengremium errichtet. Seine Aufgabe besteht darin, den Generationenfonds und das SMF bei der konzeptionellen Erarbeitung und Umsetzung der Anlagerichtlinie beratend zu unterstützen sowie Anregungen und Hinweise für die weitere Entwicklung der Anlagestrategie zu geben.

5.3 Strukturelles Haushaltsrisiko

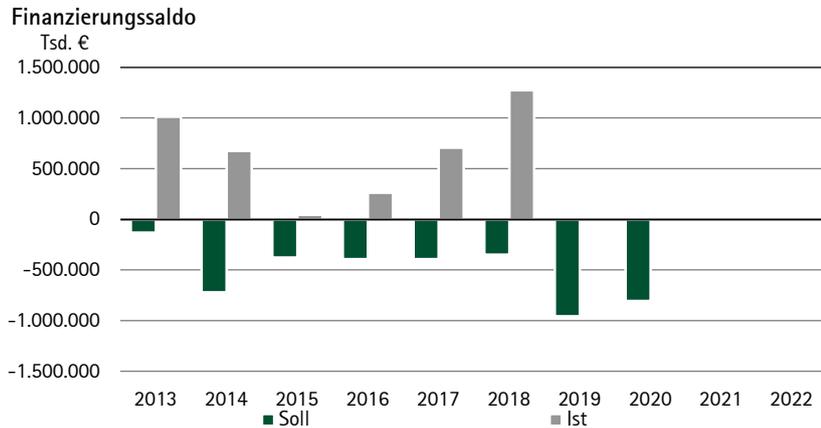
196 Der Finanzierungssaldo als Differenz der bereinigten Einnahmen und Ausgaben (vgl. Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.2) ist ein wesentlicher Indikator zur Beurteilung der Haushaltslage. Ein positiver Finanzierungssaldo stellt einen Überschuss dar, der für Schuldentilgung oder Zuführungen an Rücklagen und Sondervermögen verwendet werden kann. Ein negativer Finanzierungssaldo stellt einen Fehlbetrag dar, der auf eine strukturelle Deckungslücke hinweist, die entweder durch eine Nettokreditaufnahme oder durch Entnahmen aus Rücklagen oder Sondervermögen gedeckt werden muss.

197 Der Freistaat Sachsen hat die Doppelhaushalte seit 2007/2008 mit einem negativen Finanzierungssaldo beschlossen. Damit folgten die bereinigten Ausgaben nicht den bereinigten Einnahmen. Der Ausgleich sollte regelmäßig über Entnahmen aus Rücklagen (z. B. Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage) oder Sondervermögen (z. B. Versorgungsrücklage) erfolgen. Die Doppelhaushalte des Freistaates Sachsen weisen somit eine strukturelle Deckungslücke aus.

Doppelhaushalte weisen strukturelle Deckungslücke aus

198 Aufgrund der guten Wirtschaftslage konnte das SMF in den vergangenen Jahren dank erheblicher Steuermehreinnahmen die Haushalte mit einem positiven Finanzierungssaldo abschließen und Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage vermeiden. Andere Rücklagen oder Sondervermögen wie die Bürgschaftssicherungsrücklage und das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ hat das Land dagegen aufgelöst und die Mittel im Haushalt vereinnahmt. Den Vermögensbestand des aufgelösten Garantiefonds i. H. v. insgesamt 965 Mio. € führte das SMF im Hj. 2018 dem Sondervermögen „Breitbandfonds Sachsen“ (300 Mio. €), der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage (300 Mio. €) und dem Sondervermögen „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ (365 Mio. €) zu.

¹⁰ Erste Verordnung des SMF zur Änderung der Generationenfonds-Zuführungsverordnung vom 27.10.2015.



Quellen: 2013 bis 2020 StHpl., 2013 bis 2017 HR, 2018 Kassen-Ist, 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

Hinweis: Für die Hj. 2015 und 2016 wurde die OGr. 31 in die Berechnung des Finanzierungssaldos zur besseren Vergleichbarkeit und Systematik einbezogen.

Globale Minderausgaben in 2021 und 2022 ausgebracht

199 Unter Pkt. 5.1 der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022 stellt das SMF fest, dass trotz des dynamischen Anstiegs der Einnahmen die Ausgaben einen stärkeren Zuwachs aufweisen. Entsprechend wurden für die Jahre 2021 und 2022 globale Minderausgaben i. H. v. -89, Mio. € und -104,6 Mio. € ausgebracht. Die globalen Minderausgaben zeigen die Herausforderung auf, die Ausgaben in Einklang mit den Einnahmen zu bringen.¹¹ Zusätzlich ergibt sich für beide Jahre ein negativer Finanzierungssaldo, der sich bei der nächsten Haushaltsplanung entsprechend der Mai-Steuerschätzung 2019 noch erheblich vergrößern könnte.

Weniger als ein Viertel der Ausgaben verbleiben dem Freistaat Sachsen zur Erfüllung eigener Aufgaben

200 In seiner Mittelfristigen Finanzplanung geht das SMF für das Hj. 2022 von einem Anteil der Zuweisungen an den kommunalen Bereich i. H. v. 34,6 % aus. Weitere rd. 42 % der Ausgaben werden für staatliches Personal gebunden sein (personalinduzierte Ausgaben vgl. Pkt. 4.2). Somit verbleibt **weniger als ein Viertel (23,4 %)** der Mittel für die Erfüllung sonstiger bundes- und landesgesetzlicher Leistungen, Umsetzung von Förderprogrammen, Durchführung landeseigener Investitionen und die eigenen sonstigen Verwaltungsausgaben.

201 Die finanziellen Ressourcen sind begrenzt und es sind erhebliche Risiken für den Haushalt zu verorten. Zudem gibt es auch von Seiten der EU Bestrebungen, den EU-Mitgliedern einen Ausgabenpfad mittelfristig vorzugeben (vgl. Jahresbericht 2018 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 5.1, Tz. 170 und 171).

202 Die prognostizierte Entwicklung der Personalausgaben (vgl. Pkt. 4) und der gesetzlichen Leistungen (vgl. Pkt. 3.1.1) sowie das gedämpfte Wachstum der Steuereinnahmen erfordern auf mittlere und insbesondere auf lange Sicht ein Umdenken aller am Haushaltsprozess beteiligten Stellen.

5.4 Nachhaltigkeit

203 „Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.“¹² Die Vereinten Nationen haben im September 2015 die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung mit 17 Zielen verabschiedet.¹³ Diese ist für alle Staaten verpflichtend. Die Ziele sollen bis 2030 umgesetzt sein.

¹¹ Vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022, Pkt. 3.1, S. 4.

¹² Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, 1987.

¹³ Die 17 Ziele sind u. a. beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ausführlich beschrieben.

204 Die Nachhaltigkeitsstrategie für den Freistaat Sachsen 2018 befasst sich ausführlich mit der Umsetzung der Agenda 2030. Der Bericht setzt sich aus 9 Handlungsfeldern

1. Bildung und Wissenschaft
2. Öffentliche Finanzen
3. Energie und Klima
4. Natürliche Lebensgrundlagen und Ressourcenschutz
5. Städte und Ländlicher Raum
6. Wirtschaft, Innovation, Fachkräfte
7. Gesundheit und Lebensqualität
8. Kulturelle Vielfalt, gesellschaftlicher Zusammenhalt und Chancengerechtigkeit
9. Internationale Beziehungen und Entwicklungszusammenarbeit

und einem Einleitungskapitel zusammen. Dieses befasst sich u. a. mit den handlungsfeldübergreifenden Herausforderungen des demografischen Wandels, der Globalisierung und Digitalisierung sowie der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe Bildung für nachhaltige Entwicklung und der Nachhaltigkeit in der sächsischen Landesverwaltung.

5.4.1 Demografischer Wandel

205 Der demografische Wandel gehört mit zu den größten Herausforderungen, vor denen der Freistaat Sachsen steht. Die FLO sind dabei in stärkerem Maße von einem Rückgang und der Alterung der Bevölkerung betroffen als die FLW.

206 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. 4.3).

207 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. Im Ergebnis der Studie könnte – unter der Annahme, dass keine Anpassungsmaßnahmen erfolgen – jede dritte nachzubesetzende Stelle im öffentlichen Dienst nicht wiederbesetzt werden (vgl. Jahresbericht 2018 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 5.2).

208 Zum einen muss der Freistaat Sachsen auch in Zukunft eine handlungsfähige Verwaltung garantieren und den Generationenwechsel möglichst nahtlos gestalten. Dabei darf es nicht nur um Konzepte zur Personalbedarfsdeckung gehen sondern auch um Fragen, wie eine leistungsstarke Verwaltung in einer zunehmend digitaler Welt mit weniger Personal funktionieren kann.

209 Dies kann nur mit einer permanenten Aufgabenkritik, effizienten Verwaltungsstrukturen, Bürokratieabbau und Nutzung der Digitalisierung gelingen. Hierfür bedarf es Strategien und langfristiger Konzeptionen. Der Freistaat Sachsen hat Maßnahmen wie Ausbildungsoffensive und Lehrerverbeamtung recht spät eingeleitet, obwohl sich ernsthafte Engpässe im Bildungssystem seit Jahren abgezeichnet haben. Eine Personalkommission soll bis Ende 2019 Ergebnisse zum weiteren Personalbedarf im Freistaat Sachsen vorlegen. Die Kommission zur Vereinfachung von Förderverfahren hat bereits ihre Ergebnisse vorgelegt. Weiterhin wurde eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe „Wertschätzung“ eingerichtet.

- 210 Die Ergebnisse daraus abgeleiteter Maßnahmen sollten regelmäßig evaluiert werden. Langfristige finanzielle Auswirkungen, die zu einer Änderung der Haushaltsstruktur führen oder zusätzliche Personalstellen erfordern, dürfen nicht außer Acht gelassen werden.
- 211 Der demografische Wandel hat auch erhebliche Auswirkungen auf die Finanzen des Freistaates Sachsen, sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitig.
- 212 Einnahmeverluste ergeben sich im neuen LFA durch die relative Bevölkerungsveränderung¹⁴. Zwar wurde in 2014 bis 2016 erstmalig ein geringer, absoluter Bevölkerungszuwachs aufgrund der höheren Geburtenraten und der Asylbewerber verzeichnet, dennoch sind die EW-Zahlen seit 2017 schon wieder rückläufig.
- 213 Nach der 6. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes 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).
- 214 Auf der Ausgabenseite muss sich der Freistaat Sachsen aufgrund der schrumpfenden und alternden Bevölkerung auf eine Anpassung der Infrastrukturen und höhere Ausgaben im Sozialbereich für z. B. Pflege oder zur Vermeidung von Altersarmut einstellen. Sich verstärkende regionale Unterschiede, sinkende Bevölkerungsdichte in grenznahen Gebieten und steigende Bevölkerungsdichte in Großstädten erfordern langfristige finanzierbare Konzeptionen bspw. beim sozialen Wohnungsbau und altersgerechten Wohnungsumbau. Für seine Verwaltung muss der Freistaat Sachsen sich auch auf steigende Versorgungsausgaben einschließlich Beihilfen einstellen; vgl. Pkt. 4.1.

Sinkende sächsische Bevölkerung wirkt negativ auf Einnahmen aus dem LFA

5.4.2 Nachhaltigkeitsstrategie und Nachhaltigkeitsindikatoren für die öffentlichen Finanzen

- 215 Die Nachhaltigkeitsstrategie des Freistaates Sachsen beschreibt die Finanzpolitik als zentralen Ansatzpunkt staatlichen Handelns. Öffentliche Einnahmen ermöglichen Politikgestaltung und begrenzen diese zugleich. Eine nachhaltige Entwicklung des Landes kann nur im Rahmen der verfügbaren Finanzen erfolgen. Dabei ist der Freistaat Sachsen aufgrund seiner unterdurchschnittlichen Wirtschaftskraft auf Drittmittel angewiesen.
- 216 Das Handlungsfeld Öffentliche Finanzen umfasst 4 Schwerpunkte:
- solide Finanzpolitik erhalten,
 - verdeckte Staatsverschuldung (insbesondere Pensionsverpflichtungen) senken,
 - öffentliche Investitionstätigkeit (Land und Kommunen) bedarfsgerecht fortführen und
 - kommunale Finanzen weiter solide gestalten.
- 217 Indikatoren für das Handlungsfeld Öffentliche Finanzen sind:
- der staatliche und der kommunale Schuldenstand jeweils in €/EW,
 - die Deckung der impliziten Verpflichtungen (Pensionen) durch den Generationenfonds in % und
 - die öffentlichen Investitionen von Freistaat und Kommunen in €/EW.

¹⁴ Die Bevölkerung Sachsens wächst langsamer oder sinkt schneller als die Bevölkerung Gesamtdeutschlands. Quelle: ZDL Bevölkerung, Stand zum 30.06. des jeweiligen Jahres.

- 218 Der Freistaat Sachsen hebt sich im Ländervergleich hinsichtlich einer nachhaltigen Finanzpolitik deutlich von anderen Bundesländern durch seinen geringen Schuldenstand, die seit 2006 erfolgten jährlichen Schuldentilgungen, die hohe Investitionsquote und die verfassungsrechtlich verankerten Zuführungen an den Generationenfonds ab. Das Land hat auch über Rücklagenbildung und Errichtung von Sondervermögen versucht Vorsorge zu treffen; vgl. oben Pkt. 5.3 und Beitrag Nr. 5, Pkt. 5.2 und 5.3.
- 219 Die genannten Indikatoren sind nicht mit Werten unterlegt. Es werden auch keine Zielgrößen und Zeitschienen benannt. Zudem decken die Indikatoren nur einen kleinen Bereich der Finanzwirtschaft ab. Eine nachhaltige Finanzpolitik muss zusätzlich den Investitions- und Instandhaltungsstau betrachten. Die Ausgabenentwicklung muss langfristig mit der Einnahmenentwicklung konform gehen. Insbesondere der Personalaufwuchs und die Personalausgaben dürfen nicht zum Haushaltsrisiko werden. Die Versorgungsausgaben müssen im Blick behalten werden. Zudem müssen konkrete Risiken für den Haushalt benannt werden, die die Nachhaltigkeit beeinträchtigen könnten. Dabei müssen auch die Risiken aus Nebenhaushalten in die Betrachtung einfließen.
- 220 Der SRH empfiehlt die Nachhaltigkeitsstrategie um weitere Indikatoren für nachhaltige öffentliche Finanzen zu ergänzen. Zur Beurteilung der Haushaltslage gehört der Finanzierungssaldo. Ein weiterer Indikator wäre die Entwicklung der Personalausgaben/EW.
- 221 Im Sinne einer transparenten Darstellung und klaren Trennung der Verantwortlichkeiten wäre auch der separate Ausweis von Landes- und Kommunalentwicklung zu empfehlen. Für nachhaltige Finanzen sollte das Land auch die Sicherung der Flexibilität durch langfristige Vorsorge über den Generationenfonds hinaus nicht vernachlässigen. Während die sehr gute Einnahmensituation der letzten Jahre zur Bildung von Sondervermögen mit überwiegend mittelfristiger Vorsorge geführt hat, fordert der SRH Regelungen für die Zuführungen und Entnahmen der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage im Sinne eines langfristigen Vorsorgeinstruments.
- 5.4.3 Bonner Erklärung zur Nachhaltigkeit**
- 222 Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat sich im Oktober 2018 mit dem Thema Nachhaltigkeit befasst und die Bonner Erklärung zur Nachhaltigkeit veröffentlicht. Darin unterstreichen sie u. a. den Zusammenhang zwischen Zielen für Nachhaltige Entwicklung und guter Regierungsführung sowie guter Verwaltung. Sie weisen darauf hin, dass langfristig tragfähige Haushalte der Schlüssel zu nachhaltigen Staatsfinanzen sind.
- 223 Mit Verweis auf ihre im Frühjahr 2018 in Weimar abgegebenen Erklärung (Jahresbericht 2018 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 4, Pkt. 3, Tz. 23) wiederholen sie, dass Schuldenabbau – neben dem zum Erhalt des öffentlichen Infrastrukturvermögens erforderlichen Investitionen – wesentlich zu einer gegenüber den künftigen Generationen gerechten Haushaltspolitik beiträgt.

Nachhaltigkeitsindikatoren nicht mit Zielgrößen unterlegt

SRH fordert weitere Indikatoren

Nachhaltige Staatsfinanzen sind Schlüssel für langfristig tragfähige Haushalte