

## Staatsschulden

Der Freistaat Sachsen hat seit 2006 rd. 1,2 Mrd. € und damit rd. 10 % seiner Schulden abgebaut.

Der SRH fordert Regelungen zum Umgang mit Entnahmen und Zuführungen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage in Zeiten des Konjunkturaufschwungs.

### 1 Vorbemerkungen

- 1 Das Statistische Bundesamt verkündete mit Pressemitteilung vom 05.04.2019 für das Hj. 2018 für die Kern- und Extrahaushalte des öffentlichen Gesamthaushalts zum fünften Mal in Folge einen Finanzierungsüberschuss. Er betrug 53,6 Mrd. € (in der Abgrenzung der Finanzstatistik) und lag um 8,3 Mrd. € unter dem des Vorjahres.
- 2 Die Schulden von Bund, Ländern und Gemeinden sind im Jahr 2018 weiter von 1.969,1 Mrd. € im Hj. 2017 auf 1.916,6 Mrd. € gesunken. Deutschland hielt die Defizitquote der Stabilitätskriterien des Maastricht-Vertrages auch 2018 ein. Die Staatsverschuldung lag mit rd. 60,9 % (im Vorjahr 64,5 %) knapp über der zulässigen Obergrenze von 60 % des BIP. Das BMF geht in seiner Projektion im aktualisierten Stabilitätsprogramm 2019 davon aus, dass in diesem Jahr die Obergrenze unterschritten wird.
- 3 Die Europäische Zentralbank (EZB) hat keine baldige Änderung ihrer Niedrigzinspolitik in Aussicht gestellt. Die Auswirkungen der Negativzinsen sind auch im Freistaat Sachsen immer deutlicher zu spüren.
- 4 Mit Pressemitteilung vom 02.04.2019 gab das SMF bekannt, dass die internationale Ratingagentur Standard & Poor's den Freistaat Sachsen mit der bestmöglichen Ratingnote ausgezeichnet hat. Besonders hervorgehoben wurde dabei der Aufbau der Rücklagen für die Zukunftsvorsorge und die Fortsetzung des Schuldenabbaus.

Europäische Zentralbank hält an Niedrigzinspolitik fest

### 2 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahme

- 5 Die Aufnahme von Krediten sowie jede Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Jahren führen können, bedürfen gem. Art. 95 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen einer Ermächtigung durch Gesetz.
- 6 Für das Hj. 2017 enthielt das HG 2017/2018 gem. § 2 Abs. 1 keine Ermächtigung zur Aufnahme von Nettokrediten zur Deckung von Ausgaben. Eine Sonderkreditermächtigung aus § 2 Abs. 4 HG 2017/2018 hat das SMF nicht in Anspruch genommen.
- 7 Seit 01.01.2014 sieht die Verfassung des Freistaates Sachsen vor, dass der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Eine Neuverschuldung ist nur noch bei Naturkatastrophen und Notsituationen sowie konjunkturbedingten starken Einnahmerückgängen zulässig. Dies gilt gem. Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen, wenn die Steuereinnahmen eines Haushalts die Normallage um mindestens 3 % unterschreiten.
- 8 Die → **Normallage** sind die durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen 4 Jahre.

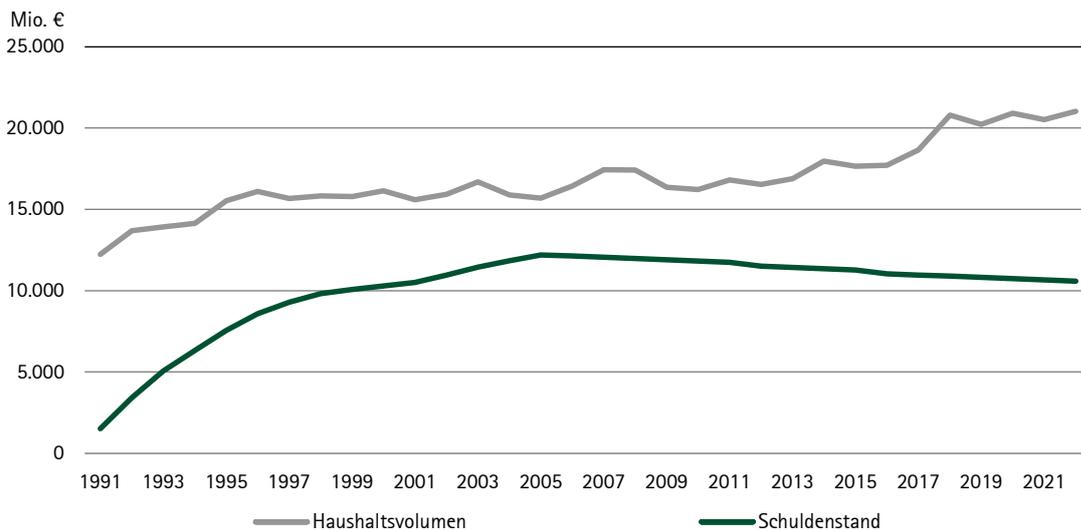
- 9 Die Normallage für das jeweilige Haushaltsjahr wird im HG festgesetzt (§ 18 Abs. 3 SÄHO). Dies erfolgte erstmalig mit HG 2015/2016.
- 10 Die Normallage betrug 12,411 Mrd. € für das Hj. 2017 (§ 2 Abs. 2 HG 2017/2018). Für 2018 galt eine Normallage i. H. v. 12,883 Mrd. €.
- 11 Die Kreditaufnahmeermächtigung wird ferner nur wirksam, wenn die Normallage um mindestens 3 % unterschritten wird. Bei den Normallagen für 2017 und 2018 ergeben sich damit Grenzwerte von 12,039 Mrd. € und 12,497 Mrd. €.
- 12 Sowohl für das Hj. 2017 als auch 2018 lagen die Steuer- und steuerinduzierten Einnahmen im Ist mit 14,2 Mrd. € und 14,8 Mrd. € weit über den Grenzwerten. Die Einnahmen hätten um 2,2 Mrd. € sowie 2,3 Mrd. € geringer ausfallen müssen, um eine Kreditaufnahme zu erlauben.
- 13 Für die Hj. 2019 und 2020 legte § 2 Abs. 2 HG 2019/2020 eine Normallage von 13,7 Mrd. € und 15,0 Mrd. € fest, womit sich Grenzwerte von 13,3 Mrd. € und 14,6 Mrd. € errechnen. Eine Nettokreditaufnahme wäre dann erst bei Steuermindereinnahmen gegenüber der Planung i. H. v. 1,9 Mrd. € sowie 2,1 Mrd. € möglich.
- 14 In der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2015 bis 2019 hat das SMF das Ermittlungsverfahren für die Normallage beschrieben. Auf Anregung des SRH hat das SMF mit der Haushaltsaufstellung zum Doppelhaushalt 2017/2018 einen Bericht über die Ermittlung der Normallage an den HFA zur Kenntnis gegeben. Zur Normallage für den Doppelhaushalt 2019/2020 erhielten HFA sowie SLT keine Berechnungsunterlagen zur Verfügung gestellt.

### 3 Schuldenstand und Schuldendienst

- 15 Für das Hj. 2017 weist die HR eine haushaltsmäßige Verschuldung i. H. v. 10,975 Mrd. € aus.
- 16 Die haushaltsmäßige Verschuldung umfasst die Schulden am Kreditmarkt sowie Darlehensverpflichtungen gegenüber anderen öffentlichen Rechtsträgern und die sog. bewilligte und aufgeschobene Anschlussfinanzierung. Es handelt sich dabei um interne Kassenkredite. Bei Mittelbedarf werden diese getilgt und die Refinanzierung erfolgt über den Kreditmarkt.
- 17 Der haushaltsmäßige Schuldenstand ist gegenüber dem Jahr 2016 um 75 Mio. € gesunken.
- 18 Nachfolgende Grafik verdeutlicht die Größenordnung der Schulden gemäß HR im Verhältnis zum Haushaltsvolumen des Freistaates.

Planmäßige Schuldentilgung  
i. H. v. 75 Mio. € im Hj. 2017

## Haushaltsvolumen und Schuldenentwicklung

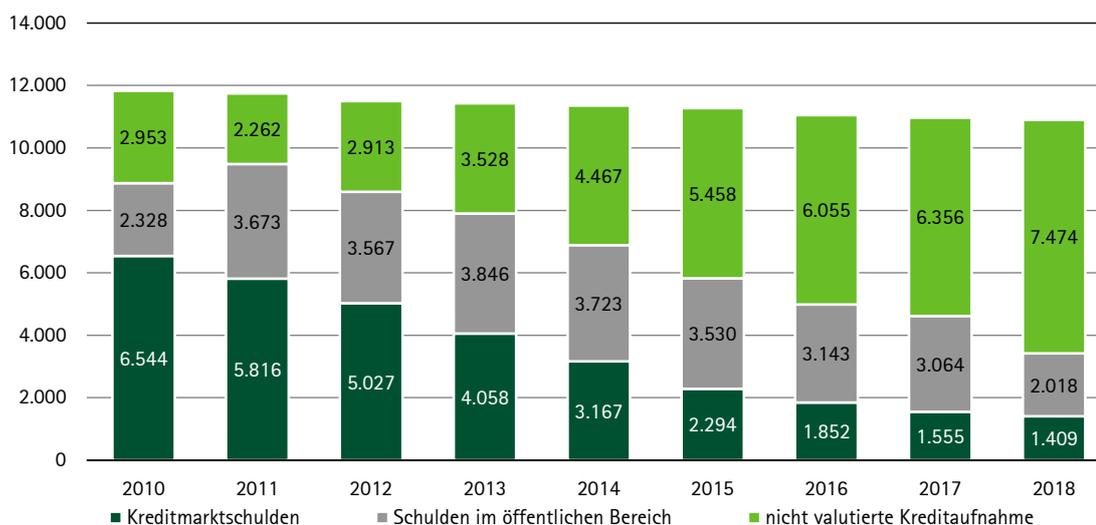


Quellen: 1991 bis 2017 HR, 2018 Kassen-Ist, 2019 und 2020 StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

- 19 **Der Freistaat Sachsen verzichtet seit 2006 auf eine Nettokreditaufnahme, welche den Schuldenstand erhöhen würde.**
- 20 Die → **Nettokreditaufnahme** bezeichnet einen für eine Abrechnungsperiode berechneten Saldo. Er errechnet sich über die Summe der zugeflossenen finanziellen Mittel aus der Aufnahme neuer Kredite abzüglich der gesamten Kredittilgungen.
- 21 **Zudem tilgt das Land Schulden mit dem Ziel, die Pro-Kopf-Verschuldung mindestens konstant zu halten.** Zur Erreichung dieses Ziels sollen auch weiterhin jährlich 75 Mio. € an Schulden abgebaut werden. Nachdem im Hj. 2005 der Höchststand der Verschuldung mit rd. 12,2 Mrd. € erreicht war, hat der Freistaat Sachsen bis 2017 rd. 1,2 Mrd. € und damit rd. 10 % der Schulden abgebaut. Für den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung ergibt sich bei Fortführung der jährlichen Tilgung i. H. v. 75 Mio. € im Hj. 2022 rechnerisch ein Schuldenstand i. H. v. 10,6 Mrd. €.
- Konstante Pro-Kopf-Verschuldung durch jährliche Schuldentilgung
- Bereits 10 % der Schulden abgebaut
- 22 Die haushaltmäßige Verschuldung i. H. v. 10,975 Mrd. € setzt sich für das Hj. 2017 zusammen aus 1,555 Mrd. € Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, 3,064 Mrd. € Schuldenaufnahmen bei öffentlichen Haushalten und 6,356 Mrd. € nicht valutierte (bewilligte, aber bis auf Weiteres aufgeschobene) Kreditaufnahme gem. § 2 Abs. 5 Satz 2 HG 2017/2018.
- 23 Die Pro-Kopf-Verschuldung beträgt für das Hj. 2017 am Kreditmarkt 1.133 €/EW und die haushalterisch ermittelte Pro-Kopf-Verschuldung einschließlich der aufgeschobenen Kreditaufnahme 2.692 €/EW.

## Schuldenstruktur und Schuldenstand

Mio. €



Quelle: SMF.

- Aufgeschobene Kreditaufnahme auf 7,5 Mrd. € gestiegen
- Rückgang der aufgeschobenen Kreditaufnahme erwartet
- 24 In den letzten Jahren kam es innerhalb der Verschuldung zu erheblichen Strukturverschiebungen. Während im Vergleichszeitraum die Schulden am Kreditmarkt von rd. 6,5 Mrd. € (55 % an den Gesamtschulden) auf rd. 1,4 Mrd. € (13 % an den Gesamtschulden) gesunken sind, stieg die aufgeschobene Kreditaufnahme von rd. 3 Mrd. € (25 % an den Gesamtschulden) auf rd. 7,5 Mrd. € (69 % an den Gesamtschulden).
  - 25 Die Schuldscheindarlehen des Freistaates Sachsen beim Generationenfonds werden in den nächsten Jahren auslaufen. Das SMF erwartet eine Änderung der Schuldenstruktur des Freistaates Sachsen.
  - 26 Die aufgeschobene Kreditaufnahme hat im Hj. 2018 einen erneuten Höchststand erreicht. Sie ist im Vergleich zum Vorjahr um rd. 1,1 Mrd. € gestiegen. Das SMF geht in der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022 von einem künftigen Rückgang der aufgeschobenen Kreditaufnahme aus, aufgrund verstärkter Entnahmen aus Rücklagen und Inanspruchnahmen von Sondervermögen (z. B. „Zukunftssicherungsfonds“ und „Brücken in die Zukunft“).
  - 27 Zur transparenteren Darstellung der aufgeschobenen Kreditaufnahme hat das SMF im Kap. 1510 mit dem Hj. 2017 einen apl. Tit. 325 03 „Veränderung der aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ eingerichtet. Auf diesem Titel sind keine echten Einnahmen verbucht.
  - 28 Zwischen der in der HR ausgewiesenen Verschuldung und den Kapitalmarktschulden der Vermögensrechnung ergibt sich eine Differenz aufgrund der aufgeschobenen Kreditaufnahme i. H. v. 6,356 Mrd. € (vgl. Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2017, S. 44 und 45). Sofern sich die aufgeschobene Kreditaufnahme durch erforderliche Anschlussfinanzierungen reduziert, würden sich die Kreditmarktschulden bis zu diesem Betrag erhöhen.
  - 29 Auf ihrer Frühjahrskonferenz im April 2018 haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder eine gemeinsame Erklärung zum Schuldenabbau verabschiedet. Darin fordern sie einen verstärkten Schuldenabbau und die Sicherstellung der notwendigen Investitionen.

30 Aus Sicht des SRH kann die Schuldenbremse nicht für geringe öffentliche Investitionstätigkeit verantwortlich gemacht werden. Sachsen hat trotz verfassungsmäßiger Schuldenbremse und jährlicher Schuldentilgung die höchste Investitionsquote der Länder. Von Einfluss auf die Investitionen sind bspw. Planungsverzögerungen, hohe Auslastung der Baukapazitäten und nicht zuletzt die politische Entscheidung zur Verwendung der Einnahmen für konsumtive Zwecke.

Kritik an der Schuldenbremse nicht gerechtfertigt

#### 4 Verdeckte Verschuldung

31 Zu den Schulden des Freistaates gehören nicht nur die Kreditmarktschulden, sondern auch die sog. impliziten Schulden u. a. aus Pensionsverpflichtungen und Beihilfen. Weiterhin sind hier die Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG, Rückstellungen für Altersteilzeit, Verpflichtungen aus Instandhaltungs- und Investitionsrückstau sowie die Schulden und Zahlungsverpflichtungen aus Nebenhaushalten zu nennen. Die impliziten Schulden werden auch als verdeckte Schulden bezeichnet, da sie nicht aus dem Haushaltsplan oder der HR ersichtlich sind.

32 Die impliziten Schulden weist der Freistaat Sachsen in der Vermögensrechnung aus. Die Vermögensrechnung enthält die wesentlichen Positionen, erhebt jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Pensionsverpflichtungen umfassen danach 14,5 Mrd. € und die Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG 15,2 Mrd. € zum Stand 31.12.2017 (vgl. Beitrag Nr. 5).

33 Mit insgesamt 29,7 Mrd. € übertreffen diese Schuldenpositionen die haushaltsmäßige Verschuldung etwa um das 1,7-Fache (Vorjahr 1,5-fach) und sind steigend.

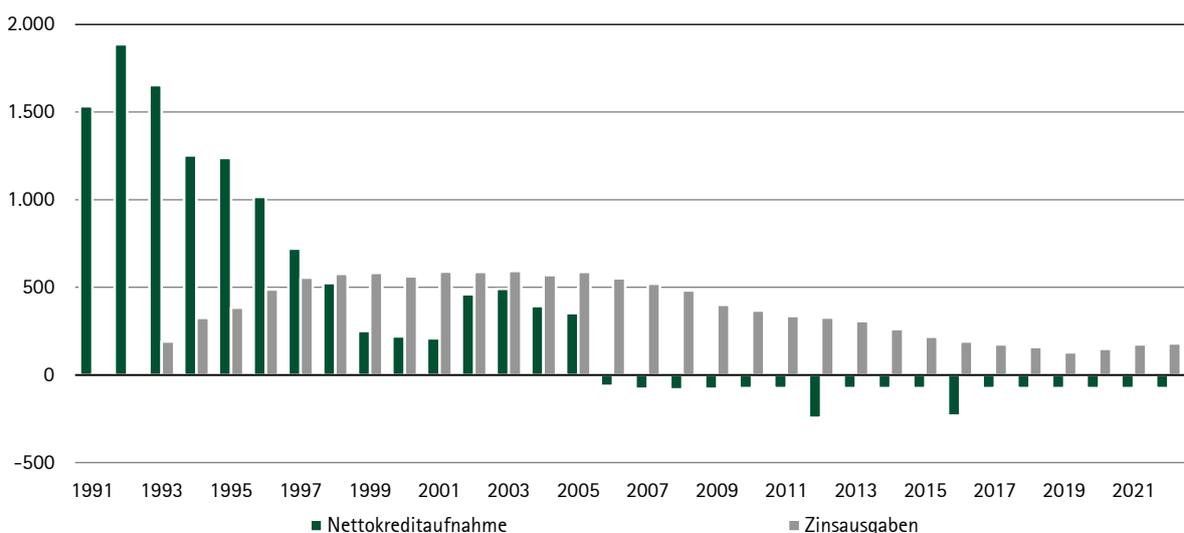
Implizite Verschuldung steigend

#### 5 Zinsbelastung

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

Entwicklung der Kreditfinanzierung und der Zinslast

Mio. €



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

35 Die Zinsausgaben des Freistaates Sachsen sind um 15,0 Mio. € im Hj. 2018 und damit erneut auf einen Tiefstand von 159 Mio. € gesunken.

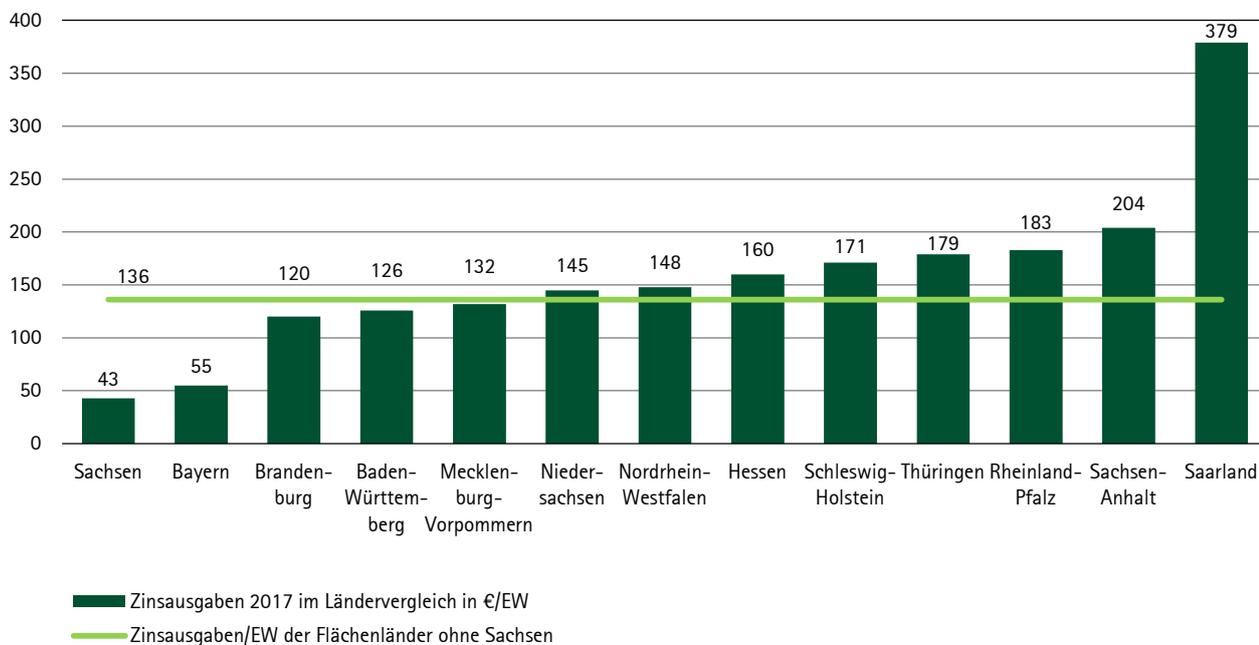
Zinsausgaben weiter gesunken

36 Dies beruht hauptsächlich auf dem sehr niedrigen Zinsniveau infolge der andauernden Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise und dem Schuldenmanagement des SMF. Die jährlichen Tilgungen des Freistaates tragen ebenfalls zur Reduzierung der Zinszahlungen bei.

37 Die Zinsausgaben je EW im Ländervergleich sind nachfolgend dargestellt.

#### Zinsausgaben 2017 im Ländervergleich

€/EW



Quellen: Eigene Berechnungen nach Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. EW zum Stand 30.06.2017.

Sachsen hat niedrigste Zinsausgaben pro EW

38 Seit 2006 haben sich die Zinsausgaben pro EW trotz sinkender Bevölkerungszahlen jährlich reduziert. Das andauernde niedrige Zinsniveau verschaffte dem Freistaat Sachsen einen finanziellen Spielraum.

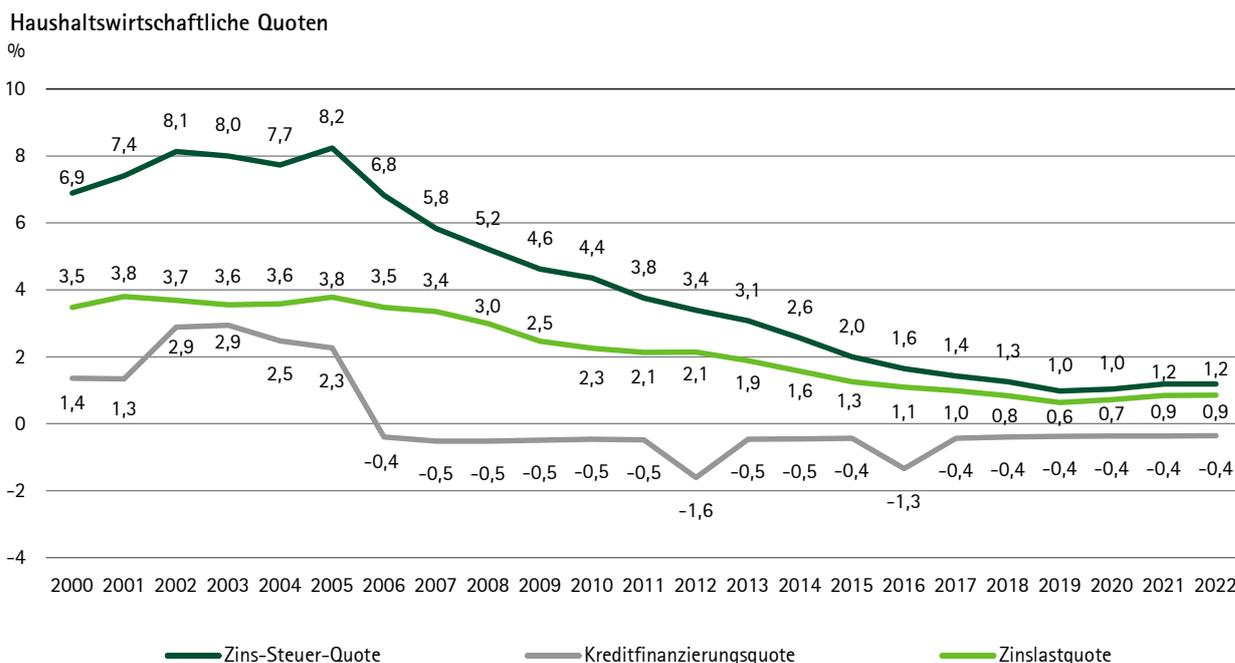
39 Im Vergleichsjahr 2017 hat Sachsen mit 43 €/EW die niedrigsten Zinszahlungen pro EW im Ländervergleich. Sachsen liegt damit weit unter dem Durchschnitt der Flächenländer von 136 €/EW. Im Hj. 2018 erreicht Sachsen mit 39 €/EW einen neuen Tiefstwert.

40 Im Doppelhaushalt 2019/2020 ist nur für das Hj. 2019 ein weiteres Absinken der Zinsausgaben veranschlagt. Ab 2020 wird wieder mit einem Anstieg gerechnet. In seiner Mittelfristigen Finanzplanung 2018 bis 2022 hat das SMF Zinsausgaben i. H. v. 180,1 Mio. € für das Hj. 2022 vorgesehen. Ursachen für den mittelfristigen Anstieg der Zinsausgaben sind neben einer möglichen Anhebung des Zinsniveaus durch die EZB insbesondere die absehbar verstärkte Inanspruchnahme der aufgeschobenen Kreditaufnahmen (vgl. Pkt. 3, Tz. 11).

#### 6 Haushaltswirtschaftliche Quoten mit Bezug zur Verschuldung

41 Die anhaltende Niedrigzinsphase am Kapitalmarkt spiegelt sich auch in der stetig sinkenden **Zins-Steuer-Quote** (Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben entfallenden Steuereinnahmen) und der **Zinslastquote** (Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben) wider. Die **Kreditfinanzierungsquote** (Anteil der durch Nettokreditaufnahme finanzierten bereinigten Ausgaben) und die Zins-Steuer-Quote gehören neben dem Finanzierungssaldo und dem Schuldenstand je EW zu den Kennziffern, die dem Stabilitätsrat – allerdings in teilweise abweichender

Datenabgrenzung – jährlich zur Bestimmung von Haushaltsnotlagen zu melden sind.



Die besonders niedrige Kreditfinanzierungsquote von -1,6% im Hj. 2012 ergibt sich aus einer Sondertilgung zum Erhalt der Pro-Kopf-Verschuldung nach Bekanntgabe der Ergebnisse des Zensus 2011. Im Hj. 2016 erfolgte eine weitere Sondertilgung.

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

42 Der Freistaat Sachsen tilgt seit 2006 Kredite und weist im Hj. 2017 eine negative Kreditfinanzierungsquote von -0,4 % aus. Im Vergleich der Flächenländer (Quelle: ZDL-Statistik) liegt die Quote des Freistaates über der durchschnittlichen Kreditfinanzierungsquote der Flächenländer von -1,1 %. Diese haben dank guter Steuereinnahmen – und ausgehend von einem höheren Schuldenstand – Kredite verstärkt getilgt.

43 Sachsen schneidet aufgrund seiner zurückhaltenden Verschuldungspolitik im Ländervergleich bei der Zins-Steuer-Quote und der Zinslastquote überdurchschnittlich gut ab. Während die Flächenländer in 2017 durchschnittlich 4,0 % als Zins-Steuer-Quote aufwiesen, waren es in Sachsen nur 1,4 %. Die Zinslastquote betrug 2017 bei den Flächenländern 3,1 %, während Sachsen auch hier den niedrigsten Wert von nur 1,0 % aufweist.

Sachsen schneidet im Ländervergleich überdurchschnittlich gut ab

### 7 Vorsorge zur Schuldenvermeidung

44 Die Doppelhaushaltspläne der vergangenen Jahre enthielten bis einschließlich 2015/2016, obwohl die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen stark anstiegen, Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage zum Zwecke des Haushaltsausgleichs. Erstmalig waren im Doppelhaushalt 2017/2018 keine Entnahmen veranschlagt. Bezüglich der geplanten Entnahmen im Doppelhaushalt 2019/2020 wird auf Beitrag Nr. 2, Pkt. 5.2.1 verwiesen.

45 Der SRH bekräftigt seine Forderung, eine planmäßige Entnahme aus der Rücklage im konjunkturellen Aufschwung gesetzlich für unzulässig zu erklären.

SRH fordert Verbot der Rücklagenentnahme im konjunkturellen Aufschwung

46 Gemäß § 18 Abs. 4 SÄHO ist aus dem Staatshaushalt eine angemessene Rücklage zu bilden. In der Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung der Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen (LT-Drs. 5/13803) heißt es, zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Staates ergibt sich für

Staatsregierung und Gesetzgeber ein aktives Handlungsgebot zur angemessenen Rücklagenbildung. Dadurch können konjunkturelle Schwankungen vor einer Kreditaufnahme geglättet werden.

- 47 Im Haushaltsvollzug 2018 hat das SMF entsprechend seiner Ermächtigung im Kap. 1510 Tit. 919 01 wieder eine in der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage verbleibende Zuführung i. H. v. 331 Mio. € getätigt (vgl. Beitrag Nr. 2, Pkt. 5.2.1). Die letzte Zuführung i. H. v. rd. 8 Mio. € war im Hj. 2013 erfolgt.
- Erstmalig symmetrische Berücksichtigung der Konjunktur 48 Seit Einführung der verfassungsgemäßen Schuldenbremse wurde damit erstmalig der symmetrischen Berücksichtigung der Konjunktur gem. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG entsprochen.
- Regelungen zur Rücklagenbildung erforderlich 49 Der SRH begrüßt die Entscheidung, die Mittel zur Haushaltsvorsorge zu verwenden. Eine entsprechende Regelung zur „Angemessenheit“ der Zuführung und unter welchen Bedingungen sie zu erfolgen hat, ist im Sinne einer transparenten Haushaltsführung erforderlich.
- 50 Der SRH hat sich bereits in seinem Jahresbericht 2015, Band I, Beitrag Nr. 4, Pkt. 2, Tz. 10 bis 16 mit diesem Sachverhalt auseinandergesetzt.