

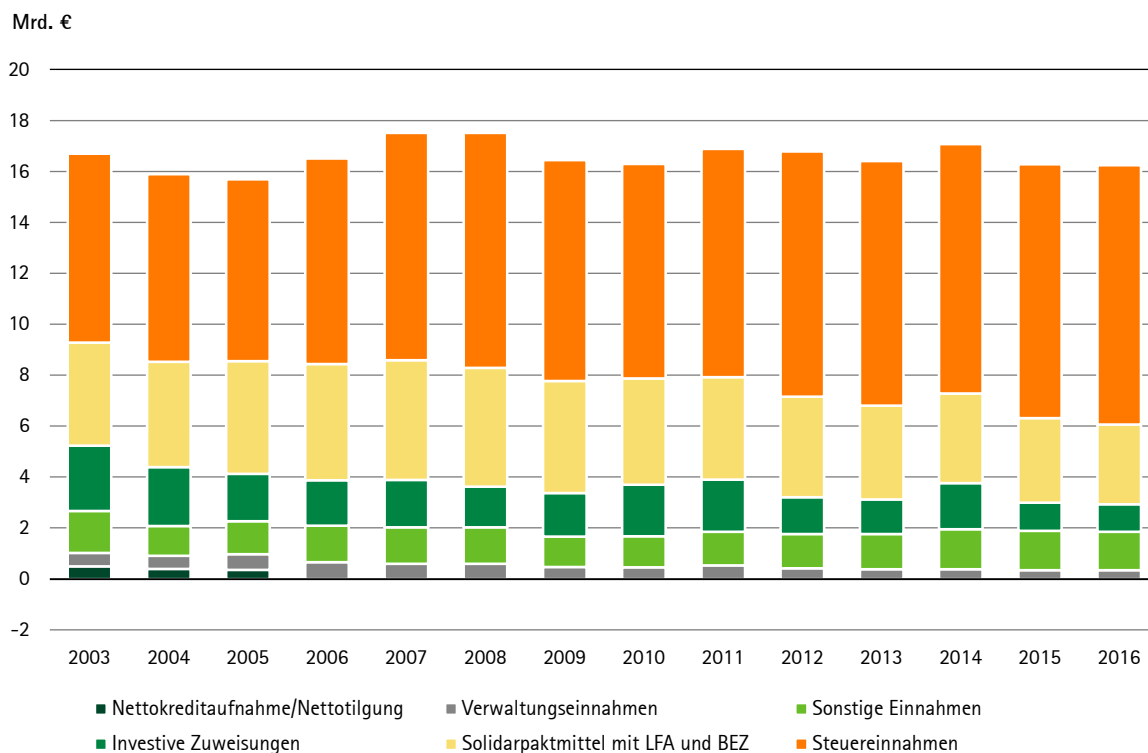
Haushaltswirtschaft des Freistaates

1 Vorbemerkung

- 1 Der Freistaat Sachsen hat 2012 die höchsten Einnahmen an Steuern und steuerinduzierten Einnahmen seit 1990 erzielt. Dies ist das Ergebnis der guten gesamtdeutschen Wirtschaftsentwicklung und eines stabilen Arbeitsmarktes. Auch wenn die Wirtschaft nicht mehr so rasant wächst wie in 2010 und 2011, hat der Arbeitskreis Steuerschätzungen für die nächsten Jahre weiterhin ansteigende Steuereinnahmen prognostiziert.
- 2 Trotz der hervorragenden Einnahmesituation hat der Freistaat Sachsen für 2013 und 2014 einen Doppelhaushalt verabschiedet, der nur über die Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage ausgeglichen werden kann. Der Freistaat setzt damit das Signal, der Haushalt sei nur mit außerordentlichen Einnahmen auszugleichen. Er verlässt damit das Postulat, dass laufende Ausgaben aus laufenden Einnahmen zu bestreiten sind. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass der Freistaat seinem Markenzeichen einer hohen Investitionsquote bei niedriger Verschuldung treu geblieben ist.
- 3 Dies wiegt umso schwerer, als die sächsische Haushaltswirtschaft in den kommenden Jahren vor folgenden großen Herausforderungen steht:
 - Rückgang der Osttransfermittel, insbesondere der Solidarpaktmittel aus Korb I und II,
 - Rückgang der ordentlichen Einnahmen infolge des anhaltenden Bevölkerungsrückgangs,
 - Ausgabenverlagerungen infolge der Überalterung der Bevölkerung und regional unterschiedliche Entwicklungsabläufe,
 - Rückgang der EU-Fördermittel durch geänderte Förderbedingungen ab 2014,
 - Neugestaltung Länderfinanzausgleich ab 2020,
 - Deckungslücke Pensionslasten.
- 4 Durch den Rückgang der Osttransfermittel und der EU-Mittel wird der sächsische Haushalt zunehmend abhängiger von den Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen. Um auf die sich daraus ergebende Volatilität des Haushaltsvolumens auf der Ausgabenseite reagieren zu können, ist langfristig eine strategische Ausgabenplanung erforderlich. Zudem muss Einnahmeschwankungen mittels Rücklagenbildung gesteuert werden, um die Schuldenbremse dauerhaft einhalten zu können.
- 5 Der folgende Beitrag befasst sich mit der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Freistaat und stellt schwerpunktmäßig Risiken und Probleme dar.

Steigende Abhängigkeit des sächsischen Haushalts von gesamtdeutscher Wirtschaftsentwicklung

2 Einnahmenstruktur



Quelle: 2003 bis 2011 HR, 2012 vorläufiges Kassen-Ist, 2013 bis 2014 StHpl., 2015 bis 2016 mittelfristige Finanzplanung.

- 6 Die Struktur der Einnahmen unterliegt permanenten Veränderungen. Während bis 2005 die Nettokreditaufnahme Bestandteil der Einnahmen war, tilgt der Freistaat seit 2006 Schulden.
- 7 In den Jahren 2003 und 2004 machten Fluthilfemittel um jeweils über 1 Mrd. € höhere Einnahmen bei den Investitionszuweisungen aus. Auch die Folgejahre sind dadurch geprägt.
- 8 Durch die Überlappung zweier Förderperioden war der Anteil der EU-Fördermittel in 2007 und 2008 erhöht. Diese Mittel werden mit der neuen Förderperiode ab 2014 für Sachsen stark rückläufig sein. Die Jahre 2009 bis 2011 sind durch zusätzliche Einnahmen vom Bund in Höhe von insgesamt 596,75 Mio. € aus dem Konjunkturpaket II geprägt. Die investiven Zuweisungen enthalten auch Mittel aus dem Korb II des Bundes, die in den nächsten Jahren degressiv abgebaut werden.
- 9 Mit der Ausgliederung der Hochschulen aus dem Staatshaushalt sind seit 2009 rd. 167,6 Mio. € sonstige Einnahmen weniger im Haushalt enthalten.
- 10 In den nächsten Jahren wird sich besonders der Abbau der Solidaripaktmittel bemerkbar machen. Während die Rückführung bis 2008 nur in geringem Umfang erfolgte, sind es seit 2009 jährlich rd. 200 Mio. € weniger. Der Länderfinanzausgleich läuft zum 31.12.2019 in seiner jetzigen Form aus und muss zwischen Bund und Ländern neu verhandelt werden. Von einer Verlängerung der Sonderbedarfs-BEZ ist nicht auszugehen.
- 11 Seit 2005 gibt es die Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich der Hartz IV-Sonderlasten aus der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Diese werden von den Länderfinanzministern in dreijährigem Turnus geprüft. Aufgrund der guten Situation am Arbeitsmarkt werden diese Zuweisungen von ehemals 319 Mio. € ab 2014 auf 247,9 Mio. € sinken.

12 Zusätzlich bewirkt die rückläufige Bevölkerungsentwicklung einen Rückgang der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich. Mit jedem Bürger weniger rechnet das SMF mit jährlichen Mindereinnahmen von 2.700 bis 3.450 € (vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2012 bis 2016). Nach Variante 1 der 5. regionalisierten Bevölkerungsprognose wird es bis 2025 nur noch 3,8 Mio. Sachsen geben. Mit Stand 30.06.2012 hat Sachsen noch 4,046 Mio. EW.

13 Die Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen stellen mit rd. 64,4 % in den letzten 5 Jahren den größten Anteil an den sächsischen Einnahmen. Sie unterliegen in Abhängigkeit von der gesamtdeutschen Wirtschaftsleistung und der Steuergesetzgebung erheblichen Schwankungen (vgl. Pkt. 2.2). In seiner Prognose vom Mai 2013 geht der Arbeitskreis Steuerschätzungen von steigenden Steuereinnahmen für Bund, Länder und Gemeinden in den nächsten Jahren aus.

2.1 Entwicklung der Einnahmen

14 Im Juni 2012 hat das ifo Institut Dresden die Zusammenfassung der Ergebnisse des Forschungsvorhabens „Aktualisierung der Langfristprojektion der Einnahmeentwicklung des Freistaates Sachsen“ dem SMF vorgelegt. In der Studie hält das ifo Institut Dresden trotz gegenwärtig guter konjunktureller Situation an dem Ergebnis seiner bisherigen Prognosen für den Freistaat Sachsen fest. So werden die Einnahmen unabhängig von der guten gesamtdeutschen Wirtschaftsentwicklung real weiter sinken. Steigende Steuereinnahmen können den Rückgang der Solidarpaktmittel (Sonderbedarfs-BEZ zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten und Korb-II-Mitteln), der EU-Fördermittel und Einnahmeverluste im Länderfinanzausgleich durch den Bevölkerungsrückgang nicht ausgleichen, allenfalls teilweise kompensieren. In seinem Vorjahresgutachten vom Oktober 2011 geht das Institut von weiteren Einnahmerückgängen durch rückläufige Hartz IV-BEZ und der Einstellung der BEZ für politische Führung aus (vgl. Jahresbericht 2012 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 5.2). In der Aktualisierung der Einnahmeprojektion für den Freistaat Sachsen von Anfang dieses Jahres ermittelt das ifo Institut für das Jahr 2025 Einnahmen in Höhe von real 13,5 Mrd. € und damit nur noch 80 % der gegenwärtigen Einnahmen.

Steigende Steuereinnahmen können Rückgang der Solidarpaktmittel nicht ausgleichen

15 Mit der Rückführung der ostspezifischen Aufbauhilfemittel wird der sächsische Haushalt zunehmend von den gesamtdeutschen Steuereinnahmen abhängig. Schwankungen des Wirtschaftswachstums und Auswirkungen von Änderungen im Steuerrecht werden stärker als bisher die Gesamteinnahmen beeinflussen (vgl. Pkt. 2.2). Zudem sind die aufbaubedingten Zahlungen seit Jahren hinsichtlich Höhe und Zeitpunkt des Auslaufens bekannt, sodass in der langfristigen Ausgabenplanung gegengesteuert werden kann und muss. Die eingangs erwähnte Rücklagenentnahme in einer Hochkonjunkturphase weckt allerdings Zweifel am Konsolidierungswillen.

16 Der SRH geht davon aus, dass der Freistaat Sachsen bis 2020 den Aufbauprozess abgeschlossen hat und sich das Förder- und Investitionsvolumen auf dem Stand eines vergleichbaren Flächenlandes West befindet.

2.2 Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen

17 Die Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09) und steuerinduzierten Einnahmen (Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, allgemeine BEZ und Kompensation aus der Lkw-Maut und Kfz-Steuerkompensation) sind von der gesamtdeutschen Entwicklung abhängig und unterliegen damit regelmäßigen Schwankungen zwischen Soll und Ist.

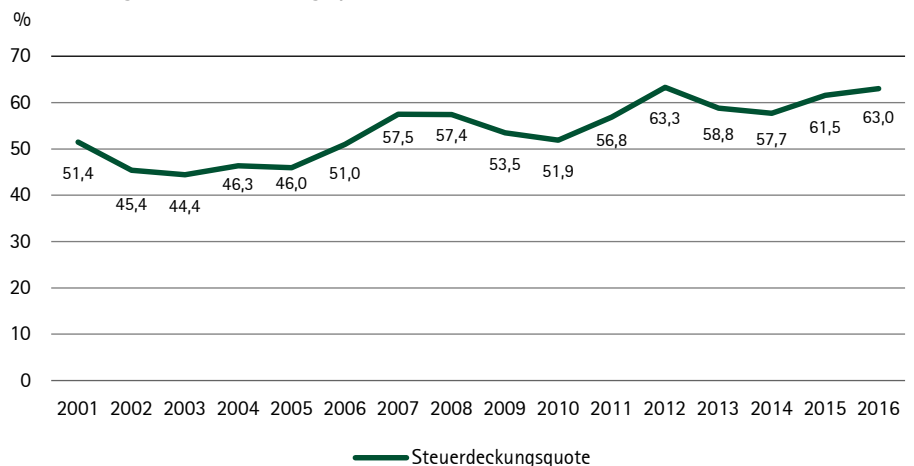
Regelmäßige Soll-Ist-Abweichungen

in Mio. €	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Soll gemäß StHpl.	9.872,0	9.099,0	9.362,6	8.679,0	8.976,0	9.605,3	9.731,3	10.347,6	10.230,6	9.712,9	10.216,9
Ist gemäß HR und Kassen-Ist	8.608,5	8.708,9	8.745,5	8.481,7	9.554,0	10.571,6	10.875,5	10.248,9	9.975,5	10.553,4	11.427,2
Differenz Ist – Soll	-1.263,5	-390,1	-617,1	-197,3	578,0	966,3	1.144,2	-98,7	-255,1	840,4	1.210,3

In 2012 Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierte Einnahmen mit 1,2 Mrd. € über dem Haushaltsansatz

- 18 Nachdem die Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen durch die Finanz- und Wirtschaftskrise in 2009 und 2010 hinter den Erwartungen zurückblieben, lagen sie in 2011 und 2012 weit über den Planwerten. Im Hj. 2012 lagen die Isteinnahmen mit 1,2 Mrd. € über den im StHpl. veranschlagten Einnahmen. Die Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen in Höhe von 11,4 Mrd. € im Hj. 2012 stellen Rekordeinnahmen für den Freistaat Sachsen dar.
- 19 Der Arbeitskreis Steuerschätzungen hat in seiner Sitzung vom Mai dieses Jahres seine Prognose gegenüber der Oktobersteuerschätzung 2012 leicht nach unten korrigiert. Ursache hierfür sind neben einem geringeren Anstieg des Wirtschaftswachstums insbesondere beschlossene Steuerrechtsänderungen. Trotzdem können Bund, Länder und Kommunen mit weiterhin steigenden Einnahmen rechnen, da trotz etwas schwächerer Konjunktur der robuste Arbeitsmarkt durch steigende Beschäftigung und steigende Einkommen zu Steuermehreinnahmen führt.
- 20 Das SMF passt auf Basis der regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzung die Einnahmeerwartungen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen für den Freistaat Sachsen an, indem Korrekturbeträge u. a. aus nicht schon in der Steuerschätzung berücksichtigten Steuerrechtsänderungsrisiken, Demografie, Konjunkturabschlägen und Zensusauswirkungen abgezogen werden. Für das Hj. 2013 ergeben sich nach der so korrigierten Steuerschätzung Mehreinnahmen gegenüber dem Planansatz in Höhe von 35 Mio. €. Für 2014 rechnet das SMF mit 97 Mio. € Mehreinnahmen. Darüber hinaus werden die Steuereinnahmen bis 2017 jährlich rd. 150 Mio. € über dem Ergebnis der vorherigen Steuerschätzung liegen. Auch die sächsischen Kommunen können mit leicht steigenden Steuereinnahmen rechnen, sodass im Rahmen des SächsFAG in den Jahren 2013 und 2014 mit Abrechnungsbeträgen in Höhe von rd. 12 Mio. € zulasten der Kommunen zu rechnen ist.
- 21 Die prognostizierten höheren Steuereinnahmen wirken sich auch auf die Steuerdeckungsquote aus. Sie stellt den Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Ausgaben dar.

Entwicklung der Steuerdeckungsquote

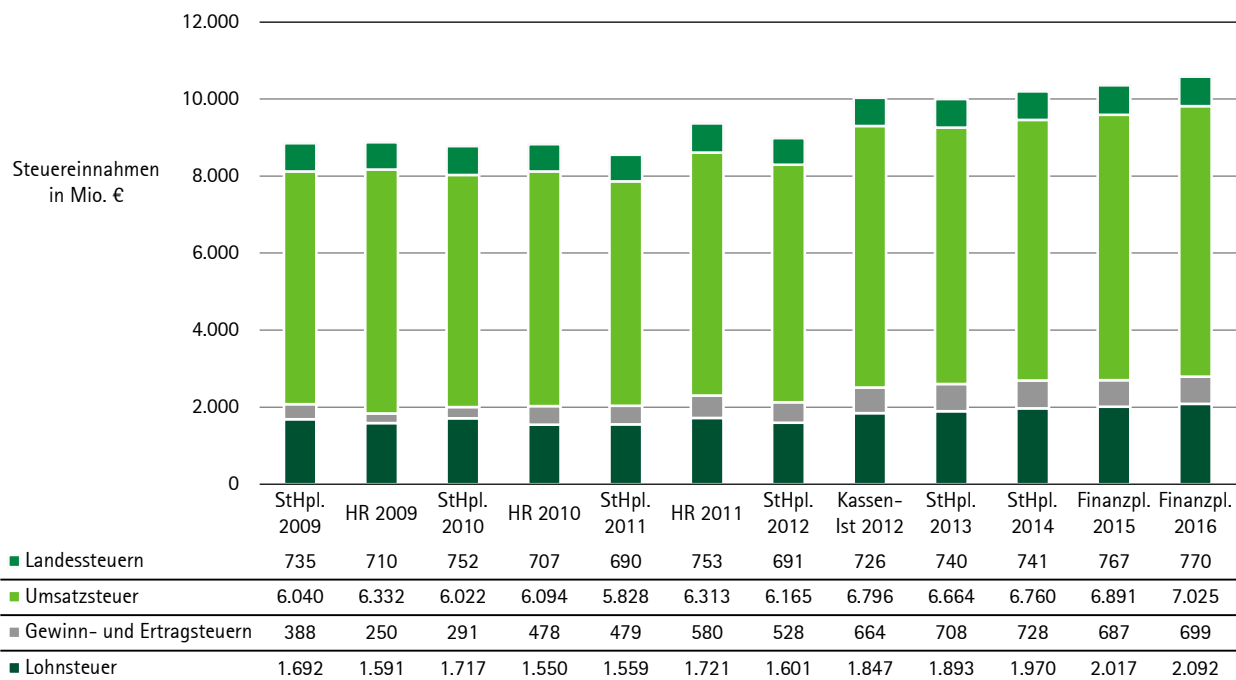


Quelle: 2001 bis 2011 HR, 2012 vorläufiges Kassen-Ist, 2013 und 2014 StHpl. 2015 bis 2016 mittelfristige Finanzplanung.

- 22 Die Entwicklung der Steuerdeckungsquote unterliegt erheblichen Schwankungen. In der Entwicklung zeichnet sich eine tendenzielle Steigerung ab. Mittelfristig rechnet das SMF mit einem Anstieg der Steuerdeckungsquote auf 63 %. Das ifo Institut geht unter Einbeziehung der steuerinduzierten Einnahmen langfristig von einem Anstieg auf rd. 82 % im Jahr 2025 aus. Der Anstieg beruht zum einen auf steigenden Steuereinnahmen und zum anderen wird das sinkende Haushaltsvolumen durch die Rückführung der spezifischen Ostförderung (Sonderbedarfs-BEZ, Hartz IV-BEZ, Pol-BEZ, Rückführung EU-Fördermittel und des Bundes) die Quote steigen lassen.
- 23 Während der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer 2011 gemäß ZDL bei 71,5 % lag, erreichte die Steuerdeckungsquote in Sachsen nur 55,5 %. Sachsen liegt damit nur knapp über dem Durchschnitt der Ostländer von 53,3 %, aber mit 16,0 Prozentpunkten noch weit entfernt von den Westländern. Gegenüber dem Vorjahr hat sich dieser Abstand um 1,1 Prozentpunkte verringert. Im Vergleich der Flächenländer bei den Steuereinnahmen pro EW belegt Sachsen nur den vorletzten Platz. Steuerdeckungsquote weit unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer
- 24 Der wirtschaftliche Aufholprozess ist seit Mitte bis Ende der 90er Jahre weitestgehend zum Erliegen gekommen. Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern zum wirtschaftlichen Stand und Perspektiven für Ostdeutschland vom Mai 2011¹ bestätigt diese Entwicklung (vgl. Jahresbericht 2012 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.3).
- 25 Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind die Steuerarten in Gruppen zusammengefasst dargestellt. In der Gruppe „Gewinn- und Ertragssteuern“ sind die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Abgeltungssteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuerumlage zusammengefasst. Die Landessteuern sind als Summe dargestellt.
- 26 Aufgrund dieser Maßgaben stellt sich die Entwicklung der veranschlagten und tatsächlichen Steuereinnahmen für die Hj. 2009 bis 2016 im Einzelnen wie folgt dar:

¹ Quelle: „Wirtschaftlicher Stand und Perspektiven für Ostdeutschland“, Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Halle (Saale), 23.05.2011, Auftragnehmerkonsortium: Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Institut für Hochschulforschung Wittenberg, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Entwicklung der Steuereinnahmen



27 Mit einem durchschnittlichen Anteil von rd. 68 % stellt die Umsatzsteuer mit erheblichem Abstand die einnahmestärkste Steuerart dar. Die Lohnsteuer hat einen Anteil von rd. 19 %. Die Gewinn- und Ertragssteuern sowie die Landessteuern haben mit einem durchschnittlichen Anteil von rd. 13 % dagegen eine untergeordnete Bedeutung.

28 Die Umsatzsteuer ist eine schwankungsärmere Steuerart, da der private umsatzsteuerbelastete Konsum in der Regel weniger stark von konjunkturellen Schwankungen betroffen ist. Dies resultiert aus dem Umstand, dass wegfallende Gewinne und Arbeitseinkommen zunächst durch Lohnersatz- bzw. Sozialleistungen sowie dem Verbrauch von Ersparnissen kompensiert werden.

29 Die Landessteuern knüpfen größtenteils an die Übertragung von Gütern (z. B. Grunderwerbsteuer und Erbschaftsteuer) bzw. an den privaten Konsum (z. B. Lotteriesteuer und Biersteuer) an und sind deshalb ebenfalls weniger stark von konjunkturellen Schwankungen betroffen.

30 Die Lohnsteuer sowie die Gewinn- und Ertragssteuern sind demgegenüber wegen ihrer Anknüpfung an die Löhne und Gehälter der abhängig Beschäftigten bzw. die Gewinne der Unternehmen außerordentlich konjunkturabhängig und damit schwankungsanfällig.

2.3 Solidarpaktmittel und Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“

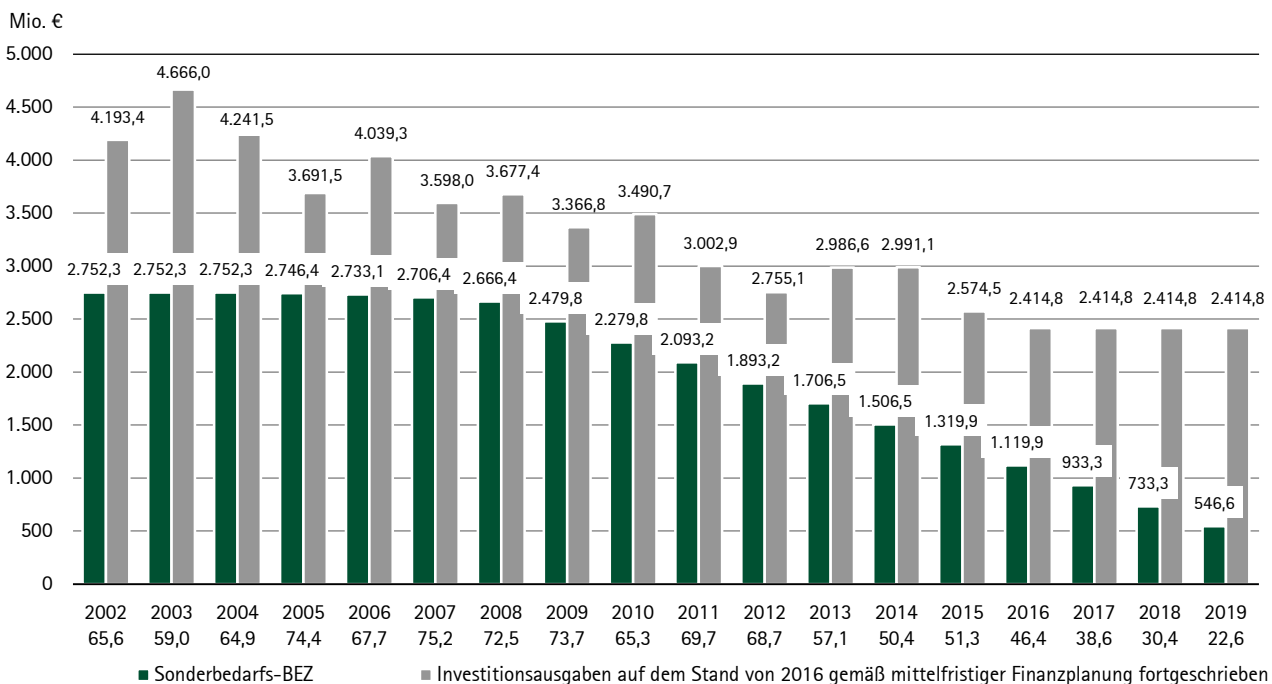
31 Die neuen Länder und Berlin erhalten nach dem Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG – Solidarpakt II) Sonderbedarfs-BEZ zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (§ 11 Abs. 3 FAG). Diese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

32 Weitere Solidarpaktmittel werden aus dem Korb II in Form erhöhter Fördermittel mit einem Gesamtvolumen von 51 Mrd. € an die neuen Länder und Berlin verteilt. Diese Mittel sind ebenfalls bis 2019 degressiv gestaffelt. Die Verteilung dieser Mittel erfolgt in Abhängigkeit von der

Aufstellung des Bundeshaushalts. Im Gegensatz zu den feststehenden Korb-I-Mitteln gibt es hier keine Planungssicherheit über die jährliche Höhe der Mittel.

- 33 Der Rückgang der Solidarpaktmittel „Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten“ für den Freistaat von 2002 bis 2019 ist nachfolgend dargestellt. Sie wurden den Investitionsausgaben gegenübergestellt, die auf dem Niveau des Jahres 2016 der mittelfristigen Finanzplanung fortgeschrieben wurden. Dies setzt eine nachhaltige Erhöhung der eigenfinanzierten Investitionen voraus.

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

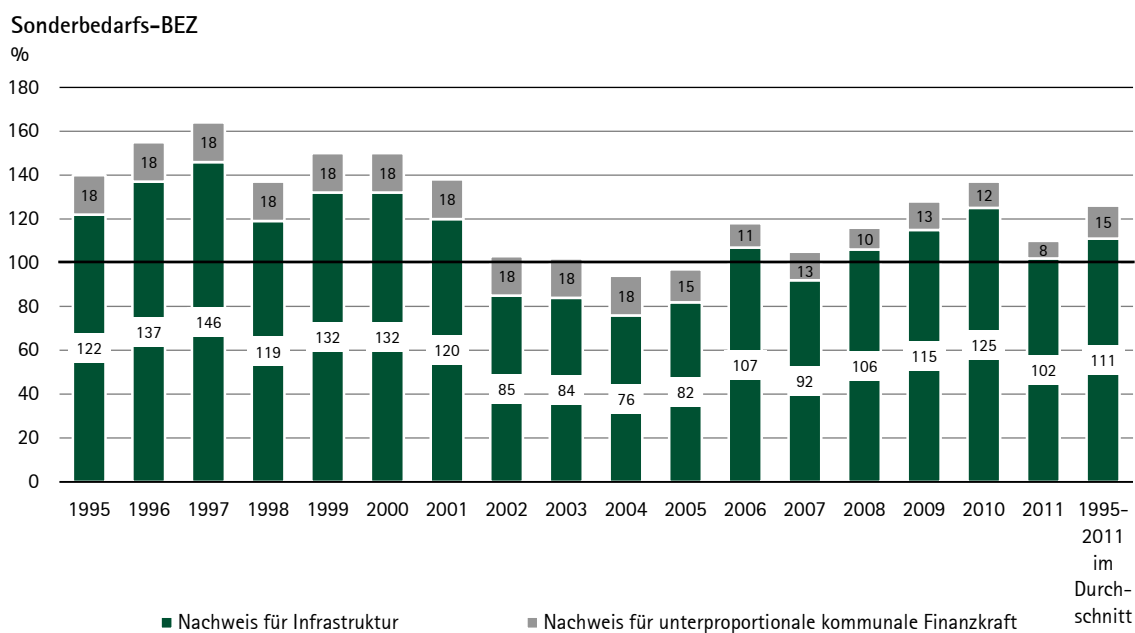


1) Anteil der Sonderbedarfs-BEZ an den Investitionsausgaben

- 34 Die Grafik zeigt deutlich, dass die Investitionen bisher zum überwiegenden Teil durch die Sonderbedarfs-BEZ sowie durch investive Zweckzuweisungen des Bundes und der EU finanziert wurden. Im Hj. 2012 wurden 68,7 % der Investitionen aus Sonderbedarfs-BEZ finanziert.
- 35 Im Jahr 2013 betragen die Solidarpaktmittel noch rd. 1,7 Mrd. €. In den darauffolgenden 6 Jahren werden diese um jährlich rd. 200 Mio. € auf Null reduziert. Somit muss der Freistaat bis 2020 den strukturellen Aufholprozess abgeschlossen haben. Eine Bezuschussung der finanz- und strukturschwachen neuen Länder und Berlin über 2020 hinaus ist nicht zu erwarten.
- 36 In den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ legen die neuen Länder jährlich Rechenschaft ab über die aufbaugerechte Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ und die Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke.

Investitionen vorwiegend durch Solidarpaktmittel finanziert

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



Vollständige sachgerechte Verwendung der Solidarpaketmittel

- 38 Für das Hj. 2011 ergibt sich für den Freistaat Sachsen nach dem einheitlichen Berechnungsschema für die Infrastrukturinvestitionen (Land und Kommunen) und die Beträge zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft eine Verwendungsquote von insgesamt 110 %. Der Freistaat hat somit auch für das Hj. 2011 eine vollständig sachgerechte Verwendung der Solidarmittel nachgewiesen. Der Rückgang der Verwendungsquote gegenüber dem Vorjahr ist vorrangig auf die gesunkenen Infrastrukturinvestitionen auf Landesebene (von 96 % in 2010 auf 69 % in 2011) zurückzuführen.

- 39 Für den sogenannten Korb II haben die Länder die ZDL beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Bund eine Regionalisierung der Mittel vorzunehmen. Angaben zur Mittelverteilung wurden in den Fortschrittsbericht aufgenommen. Danach entfallen im Zeitraum 2005 bis 2010 insgesamt rd. 9,1 Mrd. € auf den Freistaat. Die Maßnahmen verteilen sich wie folgt auf die vereinbarten Politikfelder:

Politikfeld	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mio. €					
Wirtschaft	416	375	389	412	373	318
Verkehr	123	169	156	210	187	202
EU-Strukturfonds	687	722	536	540	543	544
Wohnungs- und Städtebau	296	177	208	157	165	140
Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung	134	123	137	192	163	209
Beseitigung ökologischer Altlasten, Standortsanierung	10	8	6	8	5	7
Sport	2	4	4	3	2	1
Korb II gesamt	1.667	1.578	1.437	1.521	1.438	1.421

Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2011.

40 Für das Hj. 2011 standen den neuen Ländern und Berlin rd. 4,7 Mrd. € aus dem Korb II zur Verfügung, im Zeitraum 2005 bis 2011 insgesamt rd. 35,7 Mrd. €. Damit sind bereits rd. 70 % der Leistungen aus dem Korb II erbracht.

41 Trotz aufbaugerechter Mittelverwendung blieb die Wirtschaftskraft bisher auf unverändert niedrigem Niveau im Vergleich zu den alten Ländern. Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern zum Stand und Perspektiven für Ostdeutschland vom Mai 2011, durchgeführt von einem Konsortium führender deutscher Wirtschaftsinstitute, kommt zu dem Ergebnis, dass die öffentliche Infrastruktur in weiten Teilen an den westdeutschen Standard angeglichen ist und in einigen Bereichen das Versorgungsniveau sogar besser ist.

42 Trotz der umfangreichen spezifischen Ostförderung sind noch erhebliche Strukturdefizite vorhanden. Die Studie zählt hierzu u. a. das höhere Erwerbslosigkeitsniveau, fehlende leistungsfähige Großunternehmen, eine geringere Forschungs- und Entwicklungsintensität als im Westen, Fachkräftemangel durch starke Abwanderung der Bevölkerung und andere Eigentumsstrukturen beim kommunalen Wohnungsbestand und damit verbundene finanzielle Probleme (vgl. Jahresbericht 2012 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.3).

Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern stellt erhebliche Strukturdefizite fest

43 Die Studie empfiehlt zukünftig keine spezifisch regional begrenzte Ostförderung mehr, sondern eine Förderung für alle strukturschwachen Regionen Deutschlands mit Schwerpunktsetzungen bei den Förderthemen.

44 Vor diesem Hintergrund sollte der im März dieses Jahres vorgelegte Bericht der vom SLT eingesetzten Enquete-Kommission „Strategien für eine zukunftsorientierte Technologie- und Innovationspolitik im Freistaat Sachsen“ als weitere Entscheidungshilfe zur Setzung von Förderschwerpunkten dienen. Die im Bericht genannten 7 Handlungsfelder mit Vorschlägen für eine zukunftsorientierte Technologie- und Innovationspolitik sind:

- Impulse für ein innovationsfreundliches Sachsen,
- Innovations- und Gründergeschehen,
- Fachkräftebedarfsdeckung,
- Weiterentwicklung des Forschungs- und Hochschulstandortes sowie der Berufsakademie Sachsen,
- Beförderung des Wissens- und Technologietransfers,
- imagebildende Maßnahmen und internationale Technologie- und Innovationspolitik und
- Förderung und Finanzierung.

45 **Der Freistaat sollte seine Förderstrukturen an die in der Studie und im Bericht aufgezeigten Erfordernisse anpassen.** Insbesondere muss für die verbleibenden Jahre analysiert werden, wie die Mittel des Solidarpakts und die spezifischen Aufbaumittel Ost von EU und Bund schwerpunktmäßig verwendet werden. Hierzu sind schnellstmöglich die noch bestehenden Lücken des Aufbaus Ost aufzudecken.

Festlegung schwerpunktmäßiger Verwendung von Fördermitteln notwendig

3 Ausgabenstruktur

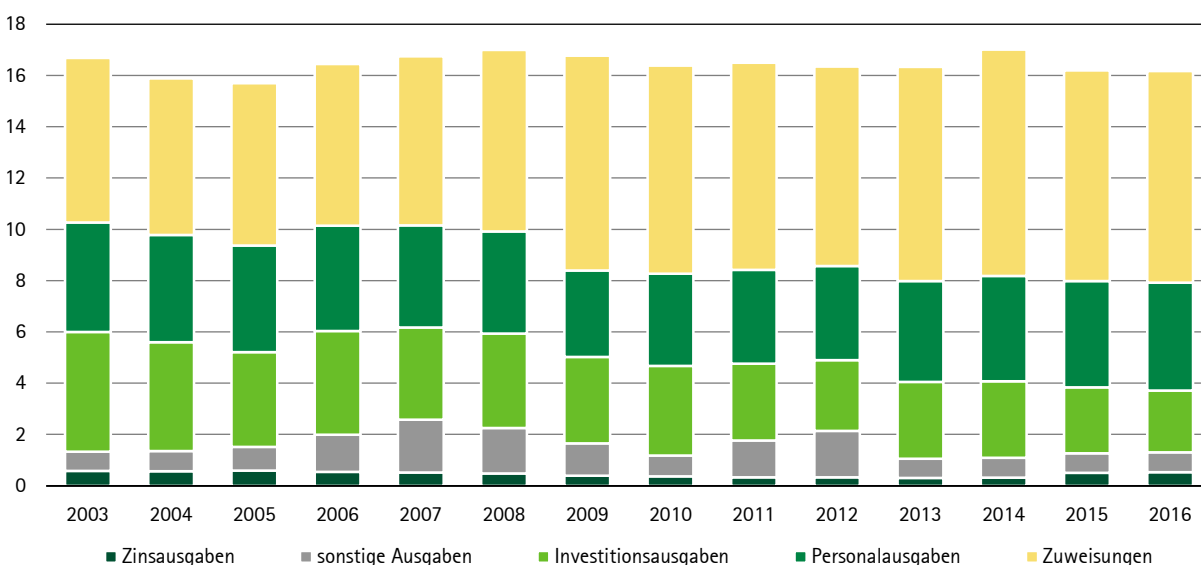
46 Im Hj. 2012 stellten die Zuweisungen der HGr. 6 mit 47,5 % den größten Ausgabenblock des Freistaates dar. Den Zuweisungen werden u. a. Ausgaben im Rahmen des SächsFAG, EU-Fördermittel und sonstige Bundes- und Landesförderungen zugerechnet. Sie enthalten außerdem die Zuschüsse zum laufenden Betrieb der Staatsbetriebe, der Hochschulen und ähnlicher Einrichtungen (vgl. Beitrag Nr. 3) und den Mehrbelastungsaus-

gleich an die Kommunen im Zuge der Verwaltungs- und Funktionalreform. Mit 722,7 Mio. € fallen auch Zahlungen gemäß AAÜG und Zuführungen an den Generationenfonds (478,4 Mio. €) darunter (vgl. Pkt. 5).

- 47 Zweitgrößter Ausgabenblock sind die Personalausgaben mit 22,5 % gefolgt von den Investitionsausgaben mit 16,9 % der Ausgaben. Zu den sonstigen Ausgaben mit 11,1 % Anteil an den Ausgaben des Freistaates gehören neben den Verwaltungsausgaben der HGr. 5 (4,2 %) (ohne Zinsausgaben) auch die „Besonderen Finanzierungsausgaben“ der HGr. 9 (6,9 %), z. B. Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, globale Mehr- und Minderausgaben und haushaltstechnische Verrechnungen. Den kleinsten Ausgabenblock stellen die Zinsausgaben mit 2 % an den Ausgaben dar.

Ausgaben

Mrd. €



Quelle: 2003 bis 2011 HR, 2012 vorläufiges Kassen-Ist, 2013 bis 2014 StHpl., 2015 bis 2016 mittelfristige Finanzplanung.

- 48 Seit 2002 sind Fluthilfemittel Bestandteil der Ausgaben. Insbesondere in den Hj. 2003 und 2004 war der Anteil mit rd. 1,5 Mrd. € und rd. 1,1 Mrd. € besonders hoch. Derzeit ist aufgrund des geringen Umfangs ein separater Ausweis nicht mehr erforderlich.

681,3 Mio. € KP-II-Mittel für Investitionen

- 49 In den Jahren 2009 bis 2011 sind die Investitionsausgaben durch insgesamt 681,3 Mio. € KP-II-Mittel erhöht. Die Überlappung zweier EU-Förderperioden hatte in den Hj. 2007 und 2008 eine Erhöhung des Ausgabevolumens zur Folge.

Veränderung der Haushaltsstruktur durch Zunahme von Ausgliederungen

- 50 Durch umfangreiche Ausgliederungen in den letzten Jahren (vgl. Beitrag Nr. 3) hat sich die Haushaltsstruktur verändert. Da die Finanzierung über Zuschüsse erfolgt, ist die HGr. 6 im dargestellten Entwicklungszeitraum stark angestiegen. Dagegen haben sich die Personalausgaben und die Verwaltungsausgaben (HGr. 4 und 5) u. a. durch die Ausgliederungen rückläufig entwickelt.

3.1 Entwicklung der Ausgaben

- 51 Zu einer bis 2009 rückläufigen Entwicklung der Personalausgaben haben die Ausgliederungen in Nebenhaushalte, der Personalabbau, Streichung von Urlaubs- und Weihnachtsgeld sowie Aufgabenverlagerungen im Rahmen der Funktional- und Verwaltungsreform beigetragen. Der Wiederanstieg der Personalausgaben seit 2010 ist durch Tarifierhöhungen und Besoldungsanpassungen begründet.

- 52 Die Investitionsausgaben sind seit Jahren rückläufig. Dies ist insbesondere durch die Rückführung der Solidarpaktmittel und anderer ostspezifischer Fördermittel geschuldet (vgl. Pkt. 3.2). Die Konsolidierungsmaßnahmen in den laufenden Haushalten reichen nicht aus, um die Ausgaben für Investitionen trotz des Rückgangs dieser Finanzierungsquelle zu stabilisieren.
- 53 Die in den sonstigen Ausgaben enthaltenen besonderen Finanzierungsausgaben sind in hohem Maße von der Haushaltssituation abhängig, da sie die Zuführungen an die Rücklagen enthalten. Im Hj. 2012 entfielen 1,1 Mrd. € und damit 395 Mio. € mehr als im Vorjahr auf die besonderen Finanzierungsausgaben (vgl. Pkt. 5). Unter anderem erhielt mit 411,1 Mio. € das Sondervermögen „Garantiefonds“ die höchste Zuführung, 334,1 Mio. € wurden nach § 11 Abs. 10 HG 2011/2012 den Rückstellungen für Istabrechnung vorangegangener Ausgleichsjahre gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG zugeführt. Mit dem HBG 2013/2014 wurde rückwirkend für das Hj. 2012 die Zuführung von 140 Mio. € in den neu gegründeten „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ beschlossen. Auch der mit HBG 2013/2014 neu gegründete „Braunkohlesanierungsfonds Sachsen“ erhielt rückwirkend Zuführungen aus dem Haushalt 2012 in Höhe von 67 Mio. €. Der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage wurden dagegen nur 64 Mio. € zugeführt.
- 54 Im dargestellten Zeitraum sind die Zinszahlungen leicht gesunken aufgrund des niedrigen Zinsniveaus und der Tilgungsleistungen des Freistaates (vgl. Beitrag Nr. 4, Pkt. 5).
- 55 Die laufenden Zuweisungen und die Investitionsausgaben enthalten in erheblichem Umfang Zuweisungen an den kommunalen Bereich. Sie umfassen rd. ein Drittel der bereinigten Ausgaben des Freistaates. Darin enthalten sind auch die Zuweisungen im Rahmen des SächsFAG.
- 56 Da auch die Zuweisungen an Kommunen abhängig von den Einnahmen des Freistaates sind, müssen sich die Kommunen ebenfalls auf sinkende Zuweisungen einstellen. Beispielsweise betrifft dies die Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich der Sonderlasten Hartz IV oder Solidarpaktmittel für die unterproportionale Finanzkraft der Kommunen. Der investive Bereich wird besonders von dem Einnahmerückgang betroffen sein (vgl. Pkt. 2). Während die Kommunen einschließlich ihrer Zweckverbände im Hj. 2010 noch rd. 1,4 Mrd. € an investiven Zuweisungen erhielten, sind im aktuellen Haushalt jeweils nur rd. 1 Mrd. € eingestellt. Die mittelfristige Finanzplanung sieht bis 2016 nur noch knapp 0,9 Mrd. € und damit mehr als ein Drittel weniger vor.
- 57 Für eine nachhaltige zukunftsfähige Haushaltswirtschaft führt kein Weg an der Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen vorbei. In der landeseigenen Projektion im Stabilitätsbericht für das Jahr 2012 geht das SMF von einer durchschnittlichen Rückführung der Ausgaben von 0,9 % pro Jahr aus, um bis 2020 die Schuldenregelung weiterhin einhalten zu können. Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen notwendig
- 58 Bisher ist eine Rückführung der Ausgaben des Freistaates Sachsen nicht gelungen. Der aktuelle Doppelhaushalt 2013/2014 sieht sogar eine weitere Ausgabensteigerung vor. Zum Vergleichsjahr 2011 (HR) sollen bis 2014 die Personalausgaben um rd. 454 Mio. €, die Verwaltungsausgaben um rd. 44 Mio. € und die Zuweisungen ohne Investitionen um rd. 732 Mio. € steigen. Nur die Investitionen (HGr. 7 und 8) sollen geringfügig um 11,8 Mio. € sinken.
- 59 In seinem Rundschreiben zum Doppelhaushalt 2013/2014 und der mittelfristigen Finanzplanung 2012 bis 2016 wurde vom SMF die Zielset-

zung vorgegeben, keine Ausgabensteigerungen gegenüber dem Doppelhaushalt 2011/2012 vorzunehmen. Im Einzelfall erforderliche Ausgabensteigerungen sollten durch zusätzliche Einsparungen im jeweiligen Einzelplan erfolgen. Zur anteiligen Kompensation der Personalausgabensteigerungen sollten Einsparungen bei konsumtiven Ausgaben im Bereich der freiwilligen Landesmittel einschließlich der institutionellen Förderung (ohne zuschussfinanzierter Personalausgaben) erfolgen. Zusätzlich sollten die sächlichen Verwaltungsausgaben um 5 % gegenüber dem Soll 2012 gekürzt werden.

60 Im Ergebnis der Haushaltsverhandlungen wurde ein Doppelhaushalt verabschiedet, der in 2014 eine Ausgabensteigerung gegenüber 2011 in Höhe von rd. 1,2 Mrd. € vorsieht.

SRH vermisst Konsolidierungsstrategie des Freistaates Sachsen

61 Ein Haushalt, der bei geplanten Rekorderlösen nur durch Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage (2013: 110,8 Mio. € und 2014: 188,2 Mio. €) ausgeglichen werden kann, ist kein zukunftsweisender Haushalt, bei dem die laufenden Ausgaben den laufenden Einnahmen folgen. Die Rückführung der Ausgaben kann nur über eine permanente Aufgabenkritik erfolgen. Der SRH vermisst eine Konsolidierungsstrategie des Freistaates Sachsen, wie die Ausgaben den rückläufigen Einnahmen angepasst werden sollen.

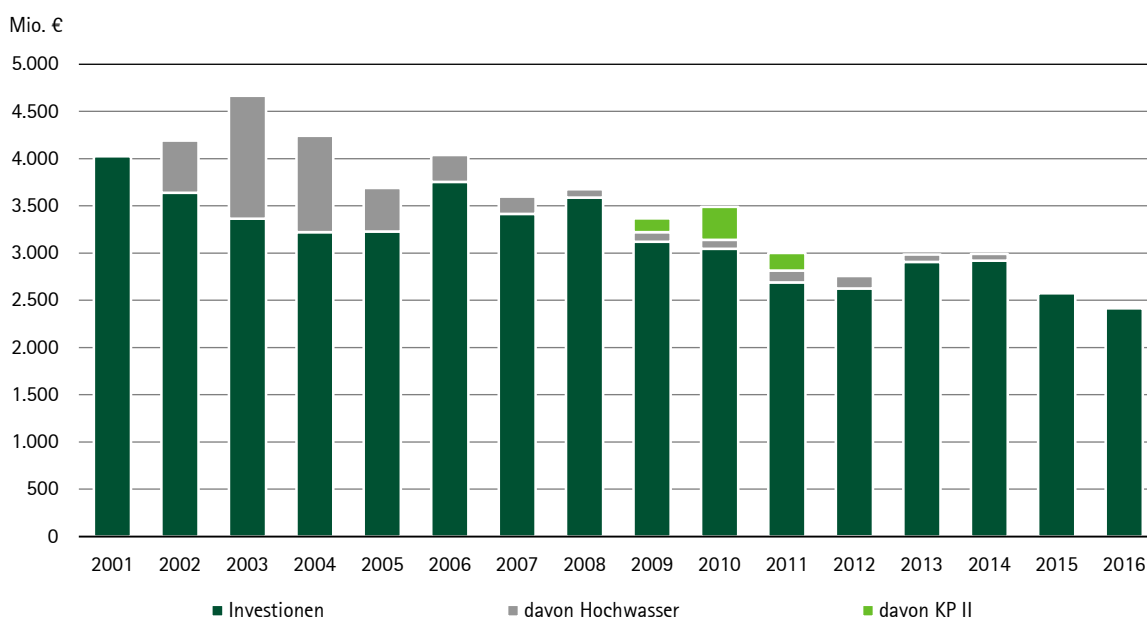
62 Die Möglichkeiten, die Ausgaben den Einnahmen kurzfristig anzupassen, sind begrenzt. Sie beschränken sich im Wesentlichen auf die Rückführung der Investitionen (vgl. Pkt. 5). Für eine nachhaltige Konsolidierung bedarf es langfristig angelegter Strategien und Konzepte, insbesondere für den Personalbereich (inklusive der ausgelagerten Bereiche) und die Rückführung gesetzlicher Leistungen.

3.2 Investitionsausgaben

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

64 Die Entwicklung der Investitionsausgaben im Freistaat Sachsen stellt sich wie folgt dar:

Investitionsausgaben in Mio. €

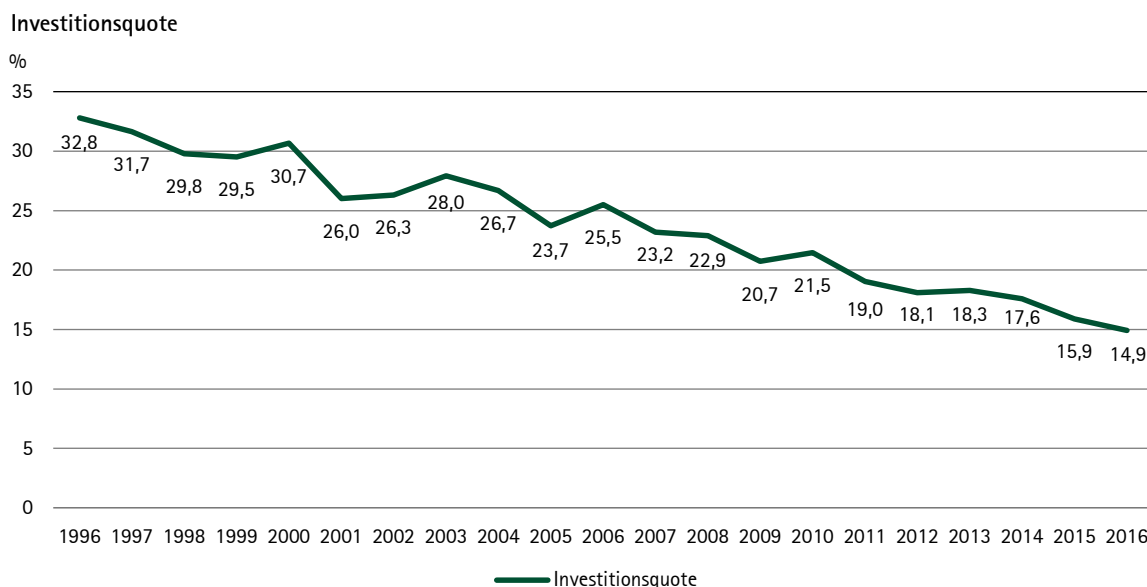


Quelle: 2001 bis 2011 HR, 2012 vorläufiges Kassen-Ist, 2013 bis 2014 StHpl., 2015 bis 2016 mittelfristige Finanzplanung.

- 65 Die Investitionen sind teilweise mit zusätzlichen Bundesmitteln für die Fluthilfe (2002 bis 2013) und im Rahmen des KP II (2009 bis 2011) finanziert.
- 66 Die Investitionen sind von 2010 bis 2014 um rd. 500 Mio. € gesunken. Die Investitionen werden in den nächsten Jahren verstärkt zurückgehen. Ursache dafür ist nicht nur die systematische Rückführung der Solidarpaktmittel. Auch die Rückführung von EU- und Bundesfördermitteln sowie geringere Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich durch rückläufige Bevölkerungszahlen tragen zur Rückführung des Investitionsvolumens bei. Der Umstand, dass die Investitionen stärker gesunken sind als die Summe der sie finanzierenden Einnahmen aus HG 3 und der Solidarpaktmittel, zeigt auf, dass die Konsolidierungsmaßnahmen der Staatsregierung nicht ausreichen, um den Anteil der eigenfinanzierten Investitionen nachhaltig zu erhöhen. Die Konsolidierungsanstrengungen im nicht investiven Bereich sind deutlich zu erhöhen. Rückgang Fördermittel für Investitionen
- 67 Mit 73 % (2.006,8 Mio. €) stellen die Investitionsfördermaßnahmen auch im Hj. 2012 den Hauptanteil an den Gesamtinvestitionen. Auf Bauausgaben entfielen 663,7 Mio. €. Das entspricht einem Anteil von 24 %. 3 % (84,6 Mio. €) investiert der Freistaat für den Erwerb beweglicher und unbeweglicher Sachen (OGr. 81 und 82).
- 68 Gemäß § 3 Abs. 2 Pkt. 3 Sächsisches Garantiefondsgesetz sind ab 2013 jährlich mindestens 100 Mio. € dem Sondervermögen „Garantiefonds“ zuzuführen. Diese Zuführungen wurden im Kap. 1510 Tit. 884 01 Zuführungen an das Sondervermögen Garantiefonds als Investitionen veranschlagt. Die bisherigen Zuführungen an das Sondervermögen wurden in 2011 und 2012 im Kap. 1510 Tit. 916 01 gebucht.
- 69 Das SMF führt hierzu aus, dass zur homogenen Anwendung der „sonstigen Zuweisungen an Sondervermögen“, der „Zuweisungen für Investitionen an Sondervermögen“ und der „Zuweisungen an Fonds und Stöcke“ einheitliche Grundsätze zur Veranschlagung der Zuführungen an Sondervermögen mit dem Haushaltsaufstellungsgrundschriften 2013/2014 bekannt gegeben worden seien. Dies sei wegen gestiegener statistischer Anforderungen des Bundes (Einführung Schalenkonzept) erforderlich gewesen. Deshalb sei die Veranschlagung im Entwurf zum Doppelhaushalt 2013/2014 angepasst worden. Die Verpflichtungen aus dem Notverkauf der Sachsen LB wären wie jede andere Verpflichtung aus Bürgschaften auch der Gr. 870 „Inanspruchnahme aus Gewährleistungen“ zuzuordnen. Diese Zahlungsleistung habe für die Garantiezahlungen im Zusammenhang mit dem Notverkauf der Sachsen LB nun der Sächsische Garantiefonds übernommen, der die Zahlungen entsprechend dem Gruppierungsplan ebenfalls in der Gr. 870 nachweise. Es finde im Kernhaushalt somit lediglich ein zeitliches Vorziehen der investiven Garantiezahlung (Gr. 870) mit der Zuführung an den Sächsischen Garantiefonds (Gr. 884) statt. Die erteilten Gewährleistungen für die Ausfälle der Sachsen LB seien Instrumente der Wirtschaftsförderung, die zum Erhalt volkswirtschaftlicher Produktionsmittel beitragen würden und somit als Investitionen einzuordnen seien.
- 70 Der SRH sieht die Umsetzung von HGr. 9 nach HGr. 8 kritisch. Zwar lässt die Haushaltssystematik eine Veranschlagung von Garantiezahlungen in der Gr. 884 formell zu. Dem liegt aber der Gedanke zugrunde, dass mit Garantien der gleiche Subventionszweck erreicht werden soll wie mit Investitionszuschüssen. Gemäß Nr. 3.6 der Allgemeinen Hinweise zum Sächsischen Gruppierungsplan und zum Sächsischen Funktionsplan (Teil A der VwV-HS Sachsen) sind Ausgaben für Investitionen Ausgaben, die bei makroökonomischer Betrachtung die Produktionsmittel der Volkswirtschaft erhalten, vergrößern oder verbessern. Hieran fehlt es bei

den Garantiezahlungen für die sächsische Landesbank, da diese Garantien letztlich nur zur Schadensregulierung für die „Bad Bank“ der Landesbank ohne eingeständigen Subventionszweck ausgereicht wurden. Hinzu kommt, dass mit Zuführung der Mittel an den Garantiefonds der Garantiebegünstigte noch keine Zahlung erhält. Diese fließt ihm erst nach Ziehung der Garantie zu. Der SRH erwartet, dass die Zahlungen an den Garantiefonds künftig wieder in der HGr. 9 veranschlagt werden.

71 Die Investitionsquote spiegelt als Anteil der Investitionen an den bereinigten Ausgaben besonders den Anpassungsbedarf der Ausgaben an die Einnahmen wider.



Investitionsquote weiter sinkend

72 Bis zum Auslaufen der Solidarpaktmittel bis 2020 wird die Investitionsquote weiter sinken. Das SMF rechnet mittelfristig bis 2016 nur noch mit 14,9 % im Vergleich zu 18,1 % im Hj. 2012. Für den aktuellen Doppelhaushalt plant das SMF mit einer Investitionsquote von 18,3 % im Hj. 2013 und 17,6 % im Hj. 2014.

73 Die Entwicklung der Investitionsquote kann auch als Ausdruck des Rückgangs des Bedarfs an Investitionen im Zusammenhang mit dem Fortschritt beim Aufbau Ost (vgl. Pkt. 2.3) gesehen werden.

74 Trotz rückläufiger Investitionsquote liegt Sachsen im Ländervergleich immer noch vorn. Ab 2020 wird sich Sachsen auf eine wesentlich niedrigere Investitionsquote einstellen müssen. Diese könnte wie bei vergleichbaren finanzschwachen alten Bundesländern bei unter 10 % liegen. Das SMF sollte untersuchen, mit welcher langfristigen Investitionsquote einem Vermögensverzehr entgegen gewirkt werden kann.

4 Personalhaushalt

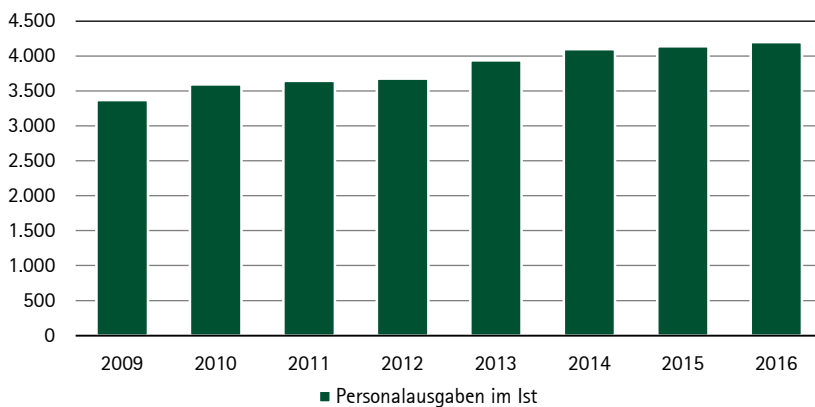
4.1 Ausgaben

22 % der Ausgaben für Personal im Kernhaushalt

75 Im Hj. 2011 betragen die Ausgaben für Personal 3.648,5 Mio. € (Soll 2011: 3.661,3 Mio. €). Mit rd. 22 % sind sie nach den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6) der zweitgrößte Ausgabenblock im Staatshaushalt. Im Vergleich zum Vorjahr (Hj. 2010) sind die Personalausgaben um 52,3 Mio. € (1,5 %) geringfügig angestiegen.

Entwicklung der Personalausgaben

Mio. €



Quelle: 2009 bis 2011 HR, 2012 vorläufiges Kassen-Ist, 2013 und 2014 StHpl. 2015 bis 2016 mittelfristige Finanzplanung.

76 Im aktuellen Doppelhaushalt betragen die veranschlagten Personalausgaben 3.940,7 Mio. € für das Hj. 2013 und 4.102,3 Mio. € für das Hj. 2014. Der Ansatz im Hj. 2013 liegt damit 245,9 Mio. € (6,7 %) über dem des Vorjahres. Davon entfällt mit 202,8 Mio. € der größte Teil auf die Mittelansätze der Ressorts. Auffällig hoch ist die Steigerung der veranschlagten Personalausgaben in den Allgemeinen Bewilligungen (Kap. 1503) im Epl. 15. Mit 89,9 Mio. € ist der Ansatz 73 % höher als der im Hj. 2012. Die Steigerung resultiert vor allem aus dem Wegfall der dort im letzten Doppelhaushalt veranschlagten globalen Minderausgaben (23 Mio. €) aus dem Wegfall der Sonderzahlung für Beamte und Richter. Ab dem Hj. 2013 sind diese Minderausgaben in den Personalausgaben der Ressorts enthalten.

77 Die HGr. 4 enthält nur die Ausgaben für das Personal des Kernhaushaltes. Der Aufwand für Personal an Hochschulen, in Staatsbetrieben bzw. Einrichtungen, die wie diese geführt werden, in Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechtes sowie Stiftungen, bei denen der Freistaat Sachsen Eigentümer bzw. Miteigentümer ist, werden über Zuschüsse aus der HGr. 6 finanziert. Im Hj. 2011 betragen diese Ausgaben 1.387,4 Mio. €. Zu den personalinduzierten Ausgaben sind weiterhin die Zuführungen zum Generationenfonds (Pensionsfonds) hinzuzurechnen. Im Hj. 2011 betragen diese 462,4 Mio. €². Die Zuführungen an den Generationenfonds werden ebenfalls aus der HGr. 6 finanziert.

78 Bei Berücksichtigung dieser Ausgaben sind im Hj. 2011 rd. 5,5 Mrd. € für Personal aufgewendet worden. Das ist rd. ein Drittel der Gesamtausgaben des Haushaltes.

Tatsächliche Personalausgabenquote bei rd. 33 %

79 Die geplanten Personalausgaben der HGr. 4 von 3.661,3 Mio. €³ wurden im Hj. 2011 mit 12,8 Mio. € (Hj. 2012: 14,9 Mio. €) unterschritten. Die Minderausgaben sind u. a. auf nicht durchgängig oder unterwertig besetzte Stellen zurückzuführen. Außer im Epl. 05 (SMK) wurden in allen anderen Einzelplänen die geplanten Personalausgaben nicht in Anspruch genommen. Im Epl. 05, in dem über die Hälfte (51 %) aller Personalausgaben veranschlagt sind, ist der Planansatz 2011 in Höhe von 1.862,4 Mio. € mit 32,9 Mio. € überschritten worden. Im Jahr zuvor waren es 30,6 Mio. € und 38,6 Mio. € im Hj. 2012. Hauptursache dafür sind die hohen Ausgaben für die Altersteilzeit. Die Deckung der Mehrausgaben erfolgte im Hj. 2011 überwiegend aus dem Gesamthaushalt.

² Laut Jahresabschluss AöR Generationenfonds (Voll- und Teilfinanzierung).

³ Soll lt. Haushaltsplan.

- 80 Seit 3 Jahren hat das SMK die geplanten Personalausgaben jährlich mit mindestens 30 Mio. € überschritten.
- 81 Die wesentlichsten Positionen der Personalausgaben der HGr. 4 sind die Entgelte der Arbeitnehmer, die Bezüge der Beamten, die Versorgungsbezüge und die Beihilfen, Heilfürsorge und dergleichen. Für die Hj. 2010 bis 2012 stellt sich deren Entwicklung wie folgt dar:

	2010 Ist	2011 Ist	2012 Ist	Veränderungen gegenüber Vorjahr			
				absolut in Mio. €		in Prozent	
				2011	2012	2011	2012
Personalausgaben gesamt in Mio. €	3.596,2	3.648,5	3.679,8	52,3	31,3	1,5	0,9
darunter:							
Beamte, Richter	1.088,7	1.082,8	1.106,8	-5,9	24,0	-0,5	2,2
Entgelte für Arbeitnehmer	2.274,3	2.317,0	2.306,2	42,7	-10,8	1,9	-0,5
Versorgung	97,7	109,1	122,6	11,4	13,5	11,7	12,4
Beihilfen, Unterstützungen und dergleichen	73,0	77,8	80,6	4,8	2,8	6,6	3,6

- 82 Der Anstieg der Personalausgaben im Hj. 2011 ist vor allem der Tarif- und Besoldungserhöhung zum 01.04.2011 (1,5 %) und der Einmalzahlung in Höhe von 360 € an die Beschäftigten geschuldet.
- 83 Die Ausgaben für die Bezüge der Beamten sind im Hj. 2011 im Vergleich zum Vorjahr trotz Besoldungserhöhung um 5,9 Mio. € zurückgegangen. Dies ist insbesondere auf den Wegfall der Jahressonderzahlung (Weihnachtsgeld) zurückzuführen. Die Minderung wirkt nur einmalig. Entsprechend sind die Ausgaben im Hj. 2012 wieder um 24 Mio. € (2,2 %) gestiegen.
- 84 Im Hj. 2011 betragen die Versorgungsbezüge der Beamten 109,1 Mio. € und die gezahlten Beihilfen an die Versorgungsempfänger 17,9 Mio. €. Die Gesamtausgaben für die Versorgung beliefen sich damit im Hj. 2011 auf 127 Mio. €. Im Hj. 2012 waren es bereits 142,2 Mio. €, ein Anstieg um rd.12 %. Die Anzahl der Versorgungsempfänger hat sich von 5.387 zum Stand 31.12.2011 auf 5.972 (rd. 11 %) zum Stand 31.12.2012 erhöht. Die Ausgaben für die Versorgung stiegen im gleichen Zeitraum um rd. 12 %. Die „Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2012 bis 2016“ prognostiziert für die Versorgung im Jahr 2016 Ausgaben in Höhe von 283,6 Mio. €. ⁴ Das sind 156,6 Mio. € mehr als im Hj. 2011.
- 85 Die Ausgaben für die Versorgung sind die dynamischste Position bei den Personalausgaben. Sie werden sich bis 2016 verdoppeln.
- 86 Um sich in Zukunft – trotz weiter wachsender Versorgungsausgaben – einen hinreichend großen Gestaltungsspielraum beim Haushaltsvollzug zu erhalten, hat der Freistaat Sachsen im Jahr 2005 eine Vorsorge in Form des Generationenfonds getroffen.
- 4.2 Beschäftigungsvolumen und Stellen**
- 87 Am 30.06.2011 waren im Freistaat Sachsen – ohne Personal an Hochschulen – 77.612 VZÄ beschäftigt, davon 66.228 VZÄ im Kernhaushalt. Von den 86.603 Stellen des Personalsolls A, B und C waren 83.211 zum Stand 01.07.2011 besetzt, das entspricht rd. 96 %. Im Jahr 2010 betrug die Besetzungsquote 97 %. Den höchsten Anteil der unbesetzten Stellen hatte das Ressort des SMJus. Dort waren 540⁵ Stellen (6 %) zum Stichtag 01.07.2011 nicht besetzt.

⁴ Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen für 2012 bis 2016.
⁵ Erhebungen des SMF zum 01.07. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Jahr	Beschäftigte Freistaat insgesamt ¹ in VZÄ ⁵	Beschäftigte im Kernhaushalt ^{1, 2} in VZÄ ⁵	Personalsoll A + B ³	Personalsoll C ³	Personalsoll A + B + C ³	Istbesetzung zum Stichtag ⁴ A + B + C ³	Ausgaben Ist HGr. 4 lt. HR in Mio. € ⁵
2007	95.930	85.893	88.822			85.129	3.983,3
2008	95.241	84.630	87.205		93.934 ⁶	81.408	3.986,7
2009	78.295	67.227	79.664	8.888	88.552	84.827	3.374,1
2010	77.032	65.878	78.085	8.840	86.925	84.345	3.596,2
2011	77.612	66.228	68.489	18.114	86.603	83.211	3.648,5
2012	78.610	66.976	67.491	18.051	85.542	83.509	3.679,8
2013			68.035	17.575	85.610		3.940,7 ⁷
2014			68.070	17.473	85.543		4.102,3 ⁷

¹ Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen; Stand 30.06. des jeweiligen Jahres.

² Im Kernhaushalt sind die Beschäftigten der Einrichtungen, Unternehmen und Krankenhäuser mit Sonderrechnung nicht erfasst.

³ Stellen lt. Haushaltplan; mit dem Stellenplan zum Doppelhaushalt 2009/2010 wurde das Personalsoll C eingeführt.

⁴ Quelle: Erhebung des SMF zum 01.10. des jeweiligen Hj. bzw. ab dem Hj. 2009 zum 01.07.

⁵ Ohne Personal an Hochschulen ab dem Hj. 2009.

⁶ Rechnerisch ermittelt, Quelle: Stellenabbaubericht der sächsischen Staatsregierung 2011/2012.

⁷ Angaben (Soll) lt. Haushaltsplan.

- 88 Im Stellenplan für den Doppelhaushalt 2013/2014 ist im Vergleich zu 2011/2012 u. a. die Kapazität für die Lehrerausbildung im Geschäftsbereich des SMWK erweitert worden.
- 89 Im Bereich der Schulen und der Referendarausbildung wurde die Anzahl der Stellen erhöht und im Lehrerbereich bis zum Schuljahr 2014/2015 die Planungen zum Vollzug von kw-Vermerken modifiziert.
- 90 Ab dem Schuljahr 2012/2013 ist die Stellenplanbindung für Lehrkräfte in der Ruhephase des Altersteilzeit-Blockmodells aufgehoben worden. Die dadurch frei werdenden Stellen können wieder besetzt werden. Dies entspricht einem faktischen Stellenaufwuchs. Für die Zahlungen an Personal mit auslaufender Beschäftigung (Ruhephase der Altersteilzeit) sind im aktuellen Doppelhaushalt 56 Mio. € für das Jahr 2013 und 36 Mio. € für das 2014 eingestellt worden.
- 91 Der Haushaltplan 2013 weist im Personalsoll A 714 Stellen mehr aus als im Jahr 2012. Im Jahr 2014 kommen weitere 108 Stellen hinzu. Der Stellenabgang durch den Vollzug von 766 kw-Vermerken im Hj. 2012 führte zu keiner Stellenrückführung im Hj. 2013, da gleichzeitig 1.404 neue Stellen ausgebracht wurden, darunter 1.299 für das Bildungspaket und 55 Stellen für die Oberschule.
- 92 **Der Stellenabbau ist im Betrachtungszeitraum einem Stellenaufbau gewichen.** Stellenaufwuchs statt Stellenabbau
- 93 Die Zugeständnisse beim Stellenabbau werden die zukünftigen Haushalte erheblich belasten. Weil kein personalwirtschaftliches Konzept für die Staatsverwaltung existiert, bleiben die damit verbundenen Risiken ebenso unbeachtet wie mögliche Handlungsalternativen zur Kompensation. Angesichts der sich abzeichnenden Einnahmeentwicklung gibt es zu einem weiteren Stellenabbau in der Staatsverwaltung keine Alternative. Stellenabbau alternativlos
- 94 Im Personalsoll C sind im Hj. 2013 gegenüber dem Vorjahr 476 Stellen weniger ausgebracht. Tatsächlich entfallen aber nur 77 Stellen auf kw-Vollzug und 18 Stellen wurden im Bereich der Hochschulen abgebaut. Infolge des Rechtsformwechsels der Staatsbetriebe „Landesbühnen Sachsen“ (ab 01.08.2012 Rechtsform GmbH) und „Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen“ (ab 01.01.2013 als gemeinnützige GmbH fortgeführt) weist das Personal C 500 Stellen weniger aus. Beide Einrich-

tungen erhalten weiterhin, - wie in der Vergangenheit als Staatsbetrieb - Zuschüsse aus dem Staatshaushalt für ihren Personalaufwand.

Rechtsformwechsel kein Stellenabbau im materiellen Sinne

95 Mit dem Rechtsformwechsel ist kein Stellenabbau im materiellen Sinne verbunden, der zu adäquaten Einsparungen im Haushalt des Freistaates führt.

4.3 Beschäftigungsverhältnisse aus Projektmitteln

96 Nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen ist es zulässig, als Ausnahme vom Prinzip der Stellenplanbindung, Beschäftigte aus Projektmitteln, d. h. ohne Stelle, zu finanzieren. Dies sind „...Beschäftigte, die im Rahmen von einmaligen und zeitlich begrenzten Vorhaben (Projekte) aus Projektmitteln finanziert werden, soweit diese in den Erläuterungen der jeweiligen Haushaltsstellen der Einzelpläne nach Inhalt und Dauer sowie nach Anzahl und Wertigkeit ausgewiesen werden...“⁶.

97 Die Stellenabbauberichte der sächsischen Staatsregierung zu den StHpl. 2009/2010 und 2011/2012 sowie der Stellenentwicklungsbericht der sächsischen Staatsregierung zum Haushaltsplan 2013/2014 weisen folgende Stellen und Ausgaben für Beschäftigungsverhältnisse aus Projektmitteln aus:

Hj.	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Stellen (gerundet)	336	353	413	352	305	278
Ausgaben (in T€)	keine Angaben	keine Angaben	12.309,7	9.812,7	9.668,2	8.659,1

98 Darin nicht enthalten sind projektmittelfinanzierte Ausgaben und Stellen, die bei den Projektkosten der Titelgruppe veranschlagt werden.

99 Der SRH hat im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung die Istaussgaben und die Iststellen der Ressorts für Beschäftigungsverhältnisse aus Projektmitteln, einschließlich der, die aus Titelgruppen finanziert wurden, bei den Ressorts erhoben.

Hj.	2009	2010	2011	2012
Stellen	236	255	370	355
Ausgaben (in T€)	8.473,9	11.822,1	14.303,3	14.525,9

100 Danach sind allein im Hj. 2012 für die Finanzierung von Personal aus Projektmitteln (355 Stellen) rd. 14,53 Mio. € aufgewendet worden. Im Stellenabbaubericht zum Doppelhaushalt 2011/2012 waren für das Hj. 2012 rd. 9,81 Mio. € angegeben.

Tatsächliche Personalausgaben höher als im Stellenabbaubericht

101 Die tatsächlichen Ausgaben für Personal aus Projektmitteln lagen im Hj. 2012 um etwa die Hälfte höher als im Stellenabbaubericht 2011/2012 ausgewiesen.

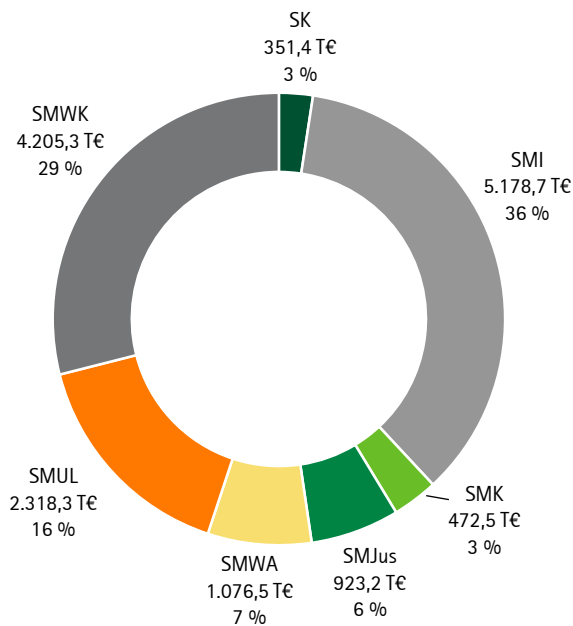
102 Die Ausgaben für Beschäftigungsverhältnisse aus Projektmitteln haben sich im Hj. 2012 im Vergleich zum Hj. 2009 um rd. 6,1 Mio. € erhöht. Dies entspricht einem Anstieg um rd. 71 %. Innerhalb von 4 Jahren sind die Ausgaben für projektmittelfinanziertes Personal um mehr als zwei Drittel gestiegen.

Tendenziell zunehmend Personal außerhalb des Stellenplans

103 Dieser rasante Anstieg der Ausgaben für projektmittelfinanziertes Personal zeigt, dass tendenziell zunehmend Personal außerhalb des Stellenplans aus Projektmitteln finanziert wird.

⁶ § 8 Abs. 5 Nr. 5 HG 2011/2012.

Ausgaben für Beschäftigungsverhältnisse aus Projektmitteln im Hj. 2012 nach Ressorts:



Quelle: Angaben der Ressorts.

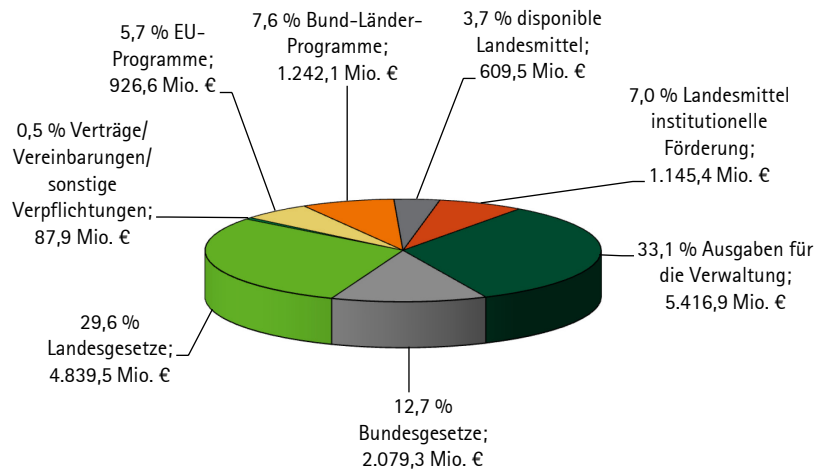
- 104 Auf die Geschäftsbereiche des SMI und des SMWK entfielen mit 5,18 Mio. € bzw. 4,21 Mio. € rd. 65 % der Gesamtausgaben des Hj. 2012. Im SMI wurden allein 3,38 Mio. € für das Projekt „Zensus 2011“ aufgewendet. Das Projekt läuft seit 2008 und soll im Jahr 2015 enden. Für das Projekt „Hochwasser 2002“ wird Personal aus Projektmitteln in mehreren Ressorts finanziert (SMI, SMWA und SMUL). Die längste Laufzeit hat ein EDV-Projekt zur Aufbereitung und Vernetzung der Denkmalsliste des Landesamtes für Denkmalspflege. Es ist mit 10 Jahren (2005 bis 2015) veranschlagt.

5 Haushaltsstruktur nach Bindungsgrad

- 105 Die Rechtsbindungsstruktur der Mittel zeigt den hohen Bindungsgrad der Mittel im sächsischen Haushalt auf. Die Analyse der Rechtsbindung der Mittel hilft Einsparpotenziale aufzuzeigen. Sie zeigt aber auch, wie gering die kurzfristigen finanzpolitischen Handlungsspielräume im Freistaat Sachsen durch rechtliche Verpflichtungen von Bundes- und Landesgesetzen, Verträge oder Bürgschaftsinanspruchnahmen sowie EU-Förderprogramme und den Ausgaben zur Aufrechterhaltung der Verwaltung, insbesondere durch Personalausgaben und Zinsausgaben, sind.

Geringe finanzpolitische Handlungsspielräume durch Rechtsbindungsstruktur

Anteile der Ausgaben nach der Rechtsbindungsstruktur an den Gesamtausgaben 2012 (vorläufiges Ist 16.347,2 Mio. €)



- | | | |
|--|-----|---|
| Begrenzter Spielraum bei Bundesgesetzen | 106 | Bei den bundesgesetzlichen Rechtsverpflichtungen hat der Freistaat geringen Spielraum für kurzfristige Einsparungen. Im Hj. 2012 betrug ihr Anteil an den Gesamtausgaben insgesamt rd. 2,1 Mrd. €. Den größten Anteil haben in diesem Bereich die Zahlungen nach dem AAÜG (722,7 Mio. €). Weiterhin zählen u. a. die Ausgaben für das BAFöG (254,3 Mio. €), Verpflichtungen nach dem Regionalisierungsgesetz (Bahnstrukturreform: 432,8 Mio. €) oder Zahlungen nach § 46 Abs. 6 SGB II (Unterkunft und Heizung aus Mitteln des Bundes: 281,9 Mio. €) dazu. |
| Höhe der Zahlungen aus Landesgesetzen hinterfragen | 107 | Die überwiegenden Landesgesetze stehen dem Grunde nach zwar nicht zur Disposition, dennoch sollte in einigen Bereichen zumindest die Höhe der Zahlungsverpflichtungen infrage gestellt werden. Zu den landesgesetzlichen Rechtsverpflichtungen gehören mit 2,4 Mrd. € die Zahlungen nach dem SächsFAG, die Zuführungen an den Garantiefonds (ab 2013) (411,1 Mio. €) und Generationenfonds (478,4 Mio. €), Zahlungen nach dem Gesetz über Kindertageseinrichtungen (400,5 Mio. €) oder Zahlungen nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (216,6 Mio. €). Für nicht zielführend hält der SRH Kürzungen im Bereich der Vorsorgemaßnahmen (vgl. Pkt. 6). |
| | 108 | Förderprogramme der EU und Bund-Länder-Programme haben im Hj. 2012 Mittel in Höhe von 2,2 Mrd. € gebunden und damit einen Anteil von 13,3 % an den Gesamtausgaben. Sie sind vom Freistaat komplementär mitzufinanzieren. Bei den EU-Programmen lagen die Schwerpunkte bei der Förderung aus EFRE-Mitteln und im Bereich Wissenschaft, Forschung und Technologie. Die umfangreichsten Bund-Länder-Förderprogramme sind die Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur (264,3 Mio. €), die Forschungsförderung (206,4 Mio. €) und der Städtebau (210,9 Mio. €). |
| Abruf aller Fördermittel ist zu überprüfen | 109 | Das erklärte Ziel des Freistaates ist die Bereitstellung der erforderlichen Komplementärmittel zur Abnahme aller Fördermittel. Auch diese Praxis sollte überprüft werden, insbesondere Förderungen um jeden Preis (vgl. Jahresbericht 2012 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 5.3.4). |
| | 110 | Die freiwilligen Landesmittel in Höhe von 1,75 Mrd. € umfassten 10,7 % der Ausgaben. Sie werden in die Bereiche disponible Mittel und institutionelle Förderung unterteilt. |

- 111 Zur institutionellen Förderung zählen neben den Zuschüssen an Staatsbetriebe und Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, auch andere Einrichtungen in Landesträgerschaft wie Hochschulen, Unikliniken und medizinische Fakultäten oder Berufsakademien.
- 112 Dem Bereich der disponiblen Mittel werden neben dem mit 143,6 Mio. € größten Ausgabenblock Landesbau auch die Mittel für Betriebe und Beteiligungen und die reinen Landesförderprogramme (u. a. Jugendhilfe, Sportförderung, ÖPNV/SPNV, Schulhausbau) zugerechnet. Dieser Bereich bietet hinsichtlich Kürzung und Streichung von Maßnahmen einen großen Gestaltungsspielraum, ist aber volumenmäßig begrenzt.
- 113 Die laufenden Ausgaben stellen mit einer Bindung von 33,1 % den größten Ausgabenblock dar. Zu ihm gehören die Personalausgaben mit 22,5 %, die sächlichen Verwaltungsausgaben einschließlich Zinszahlungen, Sachinvestitionen und die besonderen Finanzierungsausgaben der HGr. 9 (vgl. Pkt. 3.1).
- 114 Die Analyse der Rechtsbindungsstruktur zeigt deutlich, dass die Reagibilität in den einzelnen Rechtsbindungen unterschiedlich ist. Dennoch sind Einsparmaßnahmen in allen Bereichen erforderlich. Um auf Einnahmeschwankungen reagieren zu können, ist eine entsprechende Risikoversorge, wie sie der Freistaat in den letzten Jahren durch Rücklagenbildung, insbesondere aus Mehreinnahmen betrieben hat, unumgänglich, zumal eine Kreditaufnahme wegen der Schuldengrenze nur noch sehr eingeschränkt möglich ist.

6 Risiken für den Haushalt und Vorsorgemaßnahmen

- 115 Seit 2011 stellt das SMF in der mittelfristigen Finanzplanung auch mittelfristige Haushaltsrisiken dar. Als Elementarrisiko für den sächsischen Haushalt wird die Staatsschuldenkrise im Euro-Raum gesehen. Darunter fallen auch die bisher ergriffenen Rettungs- und Stabilisierungsmaßnahmen. Bei Inanspruchnahme der anteiligen Haftungsübernahme Deutschlands muss der Freistaat Sachsen auch mit Folgebelastrungen für seinen Haushalt rechnen. Darunter fallen mögliche Rückführungen von Transferleistungen des Bundes an die Länder, Beteiligung der Länder an den Folgekosten von Rettungsmaßnahmen sowie ein Bonitätsrisiko mit höheren Zinsbelastungen.
- 116 Das SMF führt als Haushaltsrisiko die Beteiligung der Länder an einem Verlust des SoFFin (Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung) auf. Zum Stand 31.12.2011 betrug der Verlust des SoFFin 22 Mrd. €. Davon müsste Sachsen 344 Mio. € tragen. Die genaue Höhe wird aber erst nach Auflösung des Sonderfonds ermittelt und fällig. Mit dem 3. Finanzmarktstabilisierungsgesetz wurde zum 01.01.2013 eine erneute Verlängerung der Fondslaufzeit bis Ende 2014 beschlossen.
- 117 Weitere Einnahmerisiken sind die Rückführung der EU-Fördermittel, das Ergebnis der Überprüfung der Regionalisierungsmittel für die Jahre ab 2015, weitere Absenkungen der Bedarfszuweisungen des Bundes nach Überprüfung für Hartz IV-Sonderbedarfs-BEZ und Pol-BEZ.
- 118 Ein Risiko für die Einnahmen des Freistaates aus dem Länderfinanzausgleich birgt die Neuverhandlung für die Zeit ab 2020, insbesondere da Hessen und Bayern in diesem Jahr Klage gegen den bestehenden Länderfinanzausgleich eingereicht haben. Rückläufige EW-Zahlen werden sich auch negativ auf die Neuverteilung der Entflechtungsmittel des Bundes auswirken.

- 119 Aus Sicht des SRH müssen diese Risiken um weitere einnahme- und ausgabeseitige Risiken ergänzt werden. Darunter zählt der SRH auch das Risiko von Kreditaufnahmen zur Zahlung von Garantieverpflichtungen aus dem Verkauf der Sachsen LB. Implizite Schulden, wie die bisher aufgelaufenen Pensionsansprüche oder Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG, stellen zukünftige Haushalte ebenso vor Herausforderungen. Für Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG wird bisher keine Haushaltsvorsorge getroffen. Mit der Versorgungsrücklage und dem Generationenfonds trifft der Freistaat schon heute Vorkehrungen für später fällige Zahlungen. Trotzdem ist die Deckungslücke zwischen Ansparungen und Zahlungsverpflichtungen auf 6,84 Mrd. € gestiegen. Allein diese Größenordnung macht die Notwendigkeit einer Vollfinanzierung auch für die gesamten bisherigen aufgelaufenen Pensionsansprüche deutlich. **Der SRH fordert daher, mögliche Mehreinnahmen auch für den Aufbau einer systematischen Vollfinanzierung zu verwenden.**
- 120 Mit der Rückführung der ostspezifischen Transfermittel wird der sächsische Haushalt abhängiger von der gesamtdeutschen Wirtschaftsentwicklung. Schwankungen des Wirtschaftswachstums werden sich zukünftig viel stärker auf die Einnahmen des Freistaates auswirken. Die Entwicklungsprognose der Steuerdeckungsquote auf über 80 % nach 2020 macht diese Abhängigkeit deutlich. Ein Ausgleich bei Ausfällen von Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen durch eine Nettokreditaufnahme ist aufgrund der neuen Verschuldungsregel nur in geringen Grenzen möglich bei gleichzeitiger Tilgungsverpflichtung (vgl. Beitrag Nr. 4). Wie groß die Schwankungen sein können, wurde in Pkt. 2.2 dargestellt.
- 121 Die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise in 2009 und 2010 haben gezeigt, dass der Freistaat die Ausgaben trotz Bewirtschaftungsmaßnahmen nicht im ausreichenden Maß an die gesunkenen Einnahmen anpassen konnte. Der Haushaltsausgleich war nur durch Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage möglich.
- 122 Für eine nachhaltige Haushaltswirtschaft sind die Bildung von Rücklagen und anderen Instrumenten der Risikovorsorge unabdingbar. Mit Stand 31.12.2012 hatte der Freistaat einen Bestand an Rücklagen in Höhe von 1,7 Mrd. €. Die wichtigsten Rücklagen sind die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage, die Rückstellungen gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG, die Bürgschaftssicherungsrücklage und die Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV.
- 123 Andere Instrumente der Vorsorge sind die Einrichtung des Garantiefonds, des Generationenfonds und der Versorgungsrücklage. Mit diesen Instrumenten werden zukünftige Zahlungsansprüche an den Freistaat bereits heute teilweise abgesichert. Mit der Aufnahme der Zweckbindung des Generationenfonds in die Sächsische Verfassung gewährleistet der Freistaat mehr Generationengerechtigkeit.
- 124 Ein weiterer wichtiger Aspekt der Risikovorsorge sind die Risikoabschlüsse des SMF auf die regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzungen (vgl. Pkt. 2.2). Dieses Verfahren hat sich aus Sicht des SRH bewährt.
- 125 Nur durch ausreichende Vorsorgemaßnahmen kann eine zukünftig benötigte Flexibilität des Haushalts gewährleistet werden. In einnahmestarken Jahren muss zwingend Vorsorge für einnahmeschwache Jahre erfolgen. Zwar wurden in den einnahmestarken Jahren 2011 und 2012 bereits umfangreiche Zuführungen an Rücklagen zur Vorsorge vorgenommen, dennoch sieht der aktuelle Doppelhaushalt trotz prognostizierter Rekordeinnahmen einen Zugriff auf diese Vorsorgemittel vor.

- 126 Der geplante Anstieg der bereinigten Ausgaben in den nächsten Jahren läuft dem vom SMF in seinem Stabilitätsbericht ermittelten jährlichen Abbau der Ausgaben in Höhe von 0,9 % entgegen.
- 127 Der Freistaat muss von der mittelfristigen Finanzplanung zu einer strategischen langfristigen Planung übergehen, unter Einbeziehung der Nebenhaushalte und über das Jahr 2020 hinaus. Dies erfolgt zwar schon einnahmeseitig durch das ifo Institut, aber nicht ausgabeseitig. Hier vermisst der SRH Analysen und Strategien verbunden mit entsprechenden konkreten Handlungsempfehlungen. SRH fordert strategische Ausgabenplanung
- 7 Fazit**
- 128 Von seinem Ziel, einen langfristig tragfähigen Haushalt zu schaffen, indem die Ausgaben den sinkenden Einnahmen angepasst werden, hat sich der Freistaat Sachsen ein Stück weit entfernt.
- 129 Statt einer Rückführung der Ausgaben von 0,9 % pro Jahr sollen die bereinigten Ausgaben in 2013 um 7,2 % gegenüber dem Kassen-Ist von 2012 gesteigert werden. Der Freistaat lässt ein tragfähiges Personalkonzept, um steigenden Personalausgaben und Versorgungslasten entgegen zu wirken, weiterhin vermissen. Eine strategische Planung mit langfristigen Handlungsspielräumen bei Rückgang der Einnahmen mit einem Risikomanagement fehlt. Zwar werden vom Freistaat Einnahmeprogno- sen regelmäßig langfristig fortgeschrieben und auch schon Vorsorge- maßnahmen durch den Generationen- und Garantiefonds sowie einigen Rücklagen getroffen, aber dies reicht nicht aus. Ausgabenseitig fehlen Szenarien, Analysen und Strategien für die Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen bei Wahrung einer erforderlichen Haushaltsflexibilität.
- 130 Der SRH begrüßt ausdrücklich die Verankerung des Verschuldungsverbo- tes und die Zweckbindung des Generationenfonds in der Verfassung. Verschuldungsverbot und die Zweckbin- dung des Generationenfonds in der Ver- fassung verankert
- 131 Trotzdem betrachtet der SRH mit Sorge die Entwicklung, dass die aktuell sehr gute Einnahmensituation nicht in höherem Maße zur Risikovorsorge und damit zur Generationengerechtigkeit verwendet wird. Die Vergan- genheit hat immer wieder gezeigt, wie schnell die Steuereinnahmen wegbrechen können, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise in Europa noch lange nicht überwunden ist. Die Verwendung der Steuermehreinnahmen zur Finanzierung von Mehraus- gaben oder neuen dauerhaften Aufgaben führt nicht zu ausgeglichenen Haushalten bis 2020 und darüber hinaus.
- 132 Der SRH hält eine langfristige Konsolidierungsstrategie und die Pflicht zur Rücklagenbildung aus Steuermehreinnahmen für Jahre mit Steuer- mindereinnahmen und zum Ausgleich von Haushaltsrisiken für unab- dingbar.