

Haushaltssituation des Freistaates

Der SRH begrüßt grundsätzlich die Maßnahmen des SLT und der Sächsischen Staatsregierung zur Beherrschung der Auswirkungen der Pandemiekrise, weist aber auf die gebotene Einhaltung verfassungsrechtlicher und haushaltsrechtlicher Normen auch in Ausnahmesituationen hin.

Das neu geschaffene Sondervermögen mit einem Volumen von 7 Mrd. € wird außerhalb des Kernhaushaltes 2020 von 21,4 Mrd. € geführt.

Die Übertragung einer Befugnis zur Bewilligung von Ausgaben und Kreditaufnahmen auf den HFA durchbricht den Gewaltenteilungsgrundsatz. Darüber hinaus verlagert das Parlament einen wesentlichen Teil seines Budgetrechts und seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung auf den HFA und beraubt sich seiner fach- und finanzpolitischen Steuerungsmöglichkeit.

Die Kreditermächtigung deckt der Höhe nach nicht nur den Finanzbedarf zur Beseitigung der zur Bewältigung und Überwindung der Notsituation resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen, sondern soll Steuermindereinnahmen über die Normallage des Art. 95 Abs. 4 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen hinaus sowohl für das laufende als auch für das Hj. 2021 ausgleichen.

Es fehlt an einer plausiblen Herleitung der Bedarfe, aus der sich die Kreditermächtigung ableiten lässt.

Die Kreditermächtigung eröffnet die Möglichkeit zu Ausgaben, die unter Normallage nicht hätten getätigt werden können.

Die Corona-Schulden könnten bei Ausschöpfen der Kreditermächtigung die Finanzschulden des Landes mehr als verdreifachen.

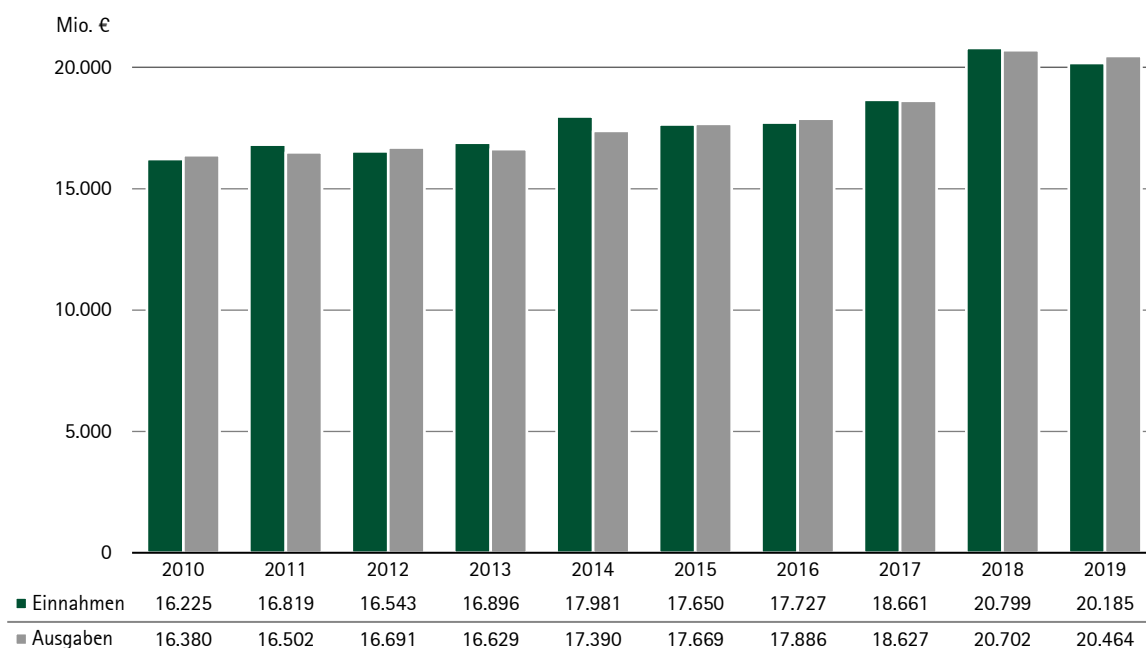
1 Einnahmen und Ausgaben

- 1 Gegenstand dieses Beitrages ist eine Darstellung der Haushaltssituation des Freistaates Sachsen. Der erste Teil bietet einen Überblick über wichtige Einnahme- und Ausgabearten.
- 2 Auf der Innenseite des Einbandes dieses Jahresberichtes sind zudem alle Kennziffern des Haushaltes des Freistaates Sachsen für das Hj. 2018 zusammengefasst. Das Kennzahlenset enthält neben Einwohnerwerten v. a. die haushaltswirtschaftlichen Quoten. Das sind Kennzahlen, bei denen Haushaltsdaten ins Verhältnis zueinander gesetzt werden. Anhand der haushaltswirtschaftlichen Quoten lässt sich die Struktur eines öffentlichen Haushaltes untersuchen und sie ermöglichen die Haushalte der Länder miteinander zu vergleichen.
- 3 Im zweiten Teil dieses Beitrages beleuchtet der SRH ausgewählte Haushaltsbereiche unter dem Blickwinkel der Risikovorsorge.

1.1 Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben

- 4 In der Abbildung 1 sind die Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Landeshaushalts für die Hj. 2010 bis 2019 dargestellt.

Abbildung 1: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben



Quelle: 2010 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

5 Die Gesamteinnahmen des Freistaates stiegen von 16.225 Mio. € im Hj. 2010 um 24,4 % auf 20.185 Mio. € im Hj. 2019 an und die Gesamtausgaben des Freistaates von 16.380 Mio. € im Hj. 2010 um rd. 24,9 % auf 20.464 Mio. € im Hj. 2019.

6 Der Freistaat hat im o. g. Zeitraum insgesamt 179,5 Mrd. € eingenommen und 178,94 Mrd. € ausgegeben.

1.2 Haushaltsstruktur nach Hauptgruppen 2018 und 2019

Kameralistische Hauptgruppen

7 Betrachtet man die Arten von Einnahmen und Ausgaben im Staatshaushalt, so lassen sich diese zu Gruppen zusammenfassen. Dies ist außerdem auf verschiedenen Ebenen möglich. Von der → Hauptgruppe spricht man als der obersten Gliederungsebene der Einnahmen- und Ausgabenarten. Jeder Hauptgruppe ist eine einstellige Ziffer zugeordnet.

Übersicht 1: Haushaltsstruktur nach Hauptgruppen 2018 und 2019

HGr./OGr.	Einnahmen/Ausgaben	2018	2019		Veränderung gegenüber dem Vorjahr	
		Mio. €	Mio. €	€/EW	%	
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	12.695	13.385	3.286,6	5,4	
1	Verwaltungseinnahmen	460	458	112,4	-0,4	
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	6.071	4.598	1.128,9	-24,3	
3	Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.573	1.744	428,2	10,9	
	Gesamteinnahmen	20.799	20.185	4.956,1	-3,0	
	<u>abzüglich</u>					
32	Nettokreditaufnahme	-75	-75	-18,4	0,0	
35	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	577	865	212,3	49,8	
36	Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre	0	0	0,0		
	Einnahmen zur Berechnung des Finanzierungssaldos	20.297	19.395	4.762,3	-4,4	
	<u>abzüglich</u>					
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	28	5	1,3	-80,9	
	Bereinigte Einnahmen	20.269	19.390	4.760,9	-4,3	
4	Personalausgaben	4.607	4.761	1.169,1	3,3	
5	Sächliche Verwaltungs- und Schuldendienstausgaben	1.078	1.087	267,0	0,9	
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen	9.809	10.699	2.626,9	9,1	
7	Baumaßnahmen	525	523	128,4	-0,3	
8	Sonstige Sachinvestitionen und Investitionsfördermaßnahmen	2.998	2.366	581,0	-21,1	
9	Besondere Finanzierungsausgaben	1.686	1.028	252,4	-39,0	
	Gesamtausgaben	20.702	20.464	5.024,7	-1,2	
	<u>abzüglich</u>					
91	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	1.681	1.023	251,2	-39,1	
	Ausgaben zur Berechnung des Finanzierungssaldos	19.022	19.441	4.773,5	2,2	
	<u>abzüglich</u>					
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	5	5	1,3	2,2	
	Bereinigte Ausgaben	19.016	19.436	4.772,3	2,2	
	Finanzierungssaldo	1.275	-46	-11,3	-103,6	
	Kassenmäßiger Saldo (Überschuss)	97	-279	-68,6	-387,8	

Quelle: 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

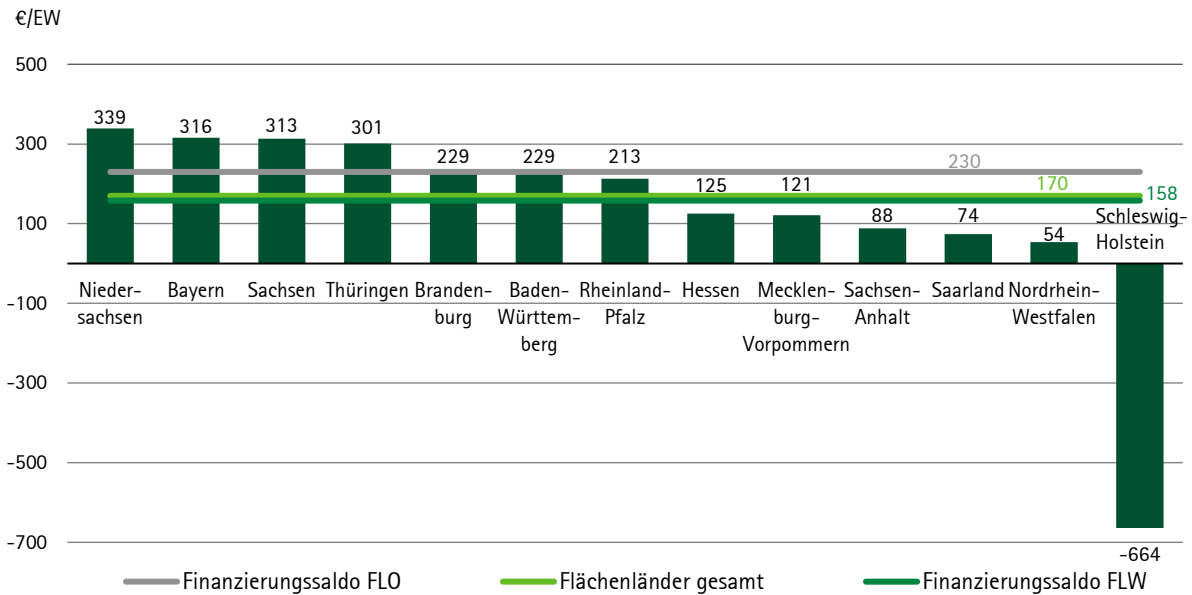
Hinweis: Einwohnerzahl zum 30.06.2019 – 4.072.660

- 8 Die Steuereinnahmen der HGr. 0, die in der HGr. 4 sich abbildenden Personalausgaben, die Landesinvestitionsausgaben der HGr. 7 und 8 und weiterhin die Zinsausgaben sowie die Schuldenstände und jeweils deren Entwicklung im Zehnjahreszeitraum sind in den nachfolgenden Abschnitten erläutert.
- 9 Die Personalwirtschaft des Landes einschließlich Stellenhaushalt und Personalbestand ist in Beitrag Nr. 3 Personalhaushalt in diesem Jahresbericht ausführlich behandelt.

1.3 Ländervergleich der Finanzierungssalden im Jahr 2018

- 10 Der → **Finanzierungssaldo** als Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben des Staates ist ein wesentlicher Indikator zur Beurteilung der Haushaltslage; vgl. Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.2, Tz. 12. Bei einem positiven Finanzierungssaldo ist ein Überschuss zu verzeichnen, der für Schuldentilgung oder Zuführungen an Rücklagen und Sondervermögen verwendet werden kann. Ein negativer Finanzierungssaldo stellt einen Fehlbetrag dar, der auf eine strukturelle Deckungslücke hinweisen kann.

Abbildung 2: Finanzierungssalden der Kernhaushalte der Länder 2018



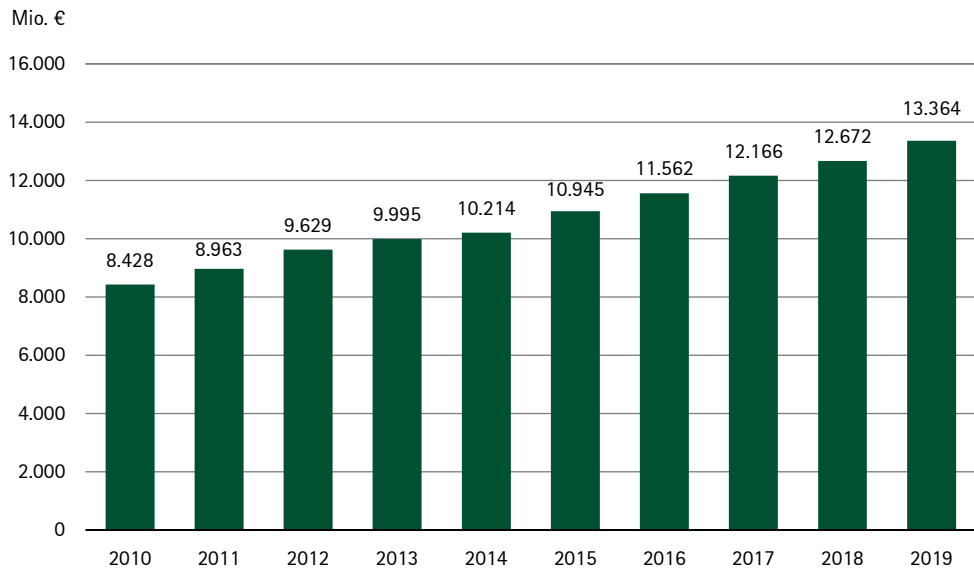
Quelle: ZDL, Vierteljahreskassenstatistik (SKF 3), Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte).

Finanzstarke Länder 11 Im Hj. 2018 wiesen die Länderhaushalte überwiegend positive Finanzierungssalden aus. Die Ländergesamtheit erzielte erhebliche Haushaltsüberschüsse. Dies ließ ein hohes Maß an Haushaltsstabilität erkennen. Der Freistaat Sachsen zählte zu den Ländern mit deutlich überdurchschnittlichem positivem Finanzierungssaldo.

2 Steuereinnahmen

12 Die Steuereinnahmen (OGr. 01, 05, 06) des Freistaates Sachsen stiegen in den letzten Jahren aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung erheblich an.

Abbildung 3: Entwicklung der Steuereinnahmen



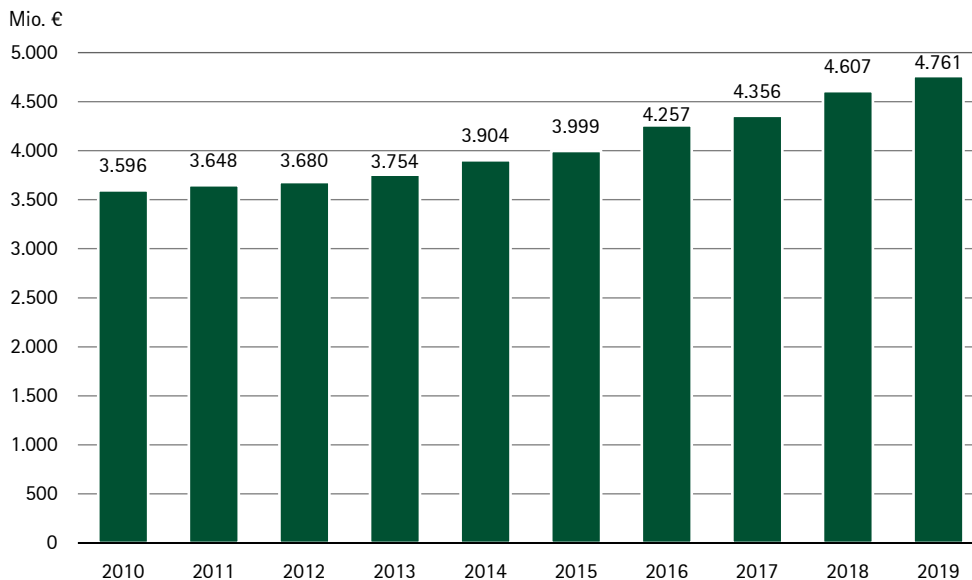
Quelle: 2010 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

- 13 Die Steuereinnahmen, ihre Aufgliederung und die sich abzeichnende Entwicklung bei den Einnahmen der HGr. 0 einschließlich der steuerinduzierten Einnahmen sind unten in Pkt. 7.2.1, Tz. 60 ff. ausführlich dargestellt.

3 Personalausgaben

- 14 Wie der folgenden Abbildung zu entnehmen ist, entwickelten sich die Personalausgaben im Zeitraum 2010 bis 2019 ähnlich wie die Steuereinnahmen.

Abbildung 4: Entwicklung der Personalausgaben



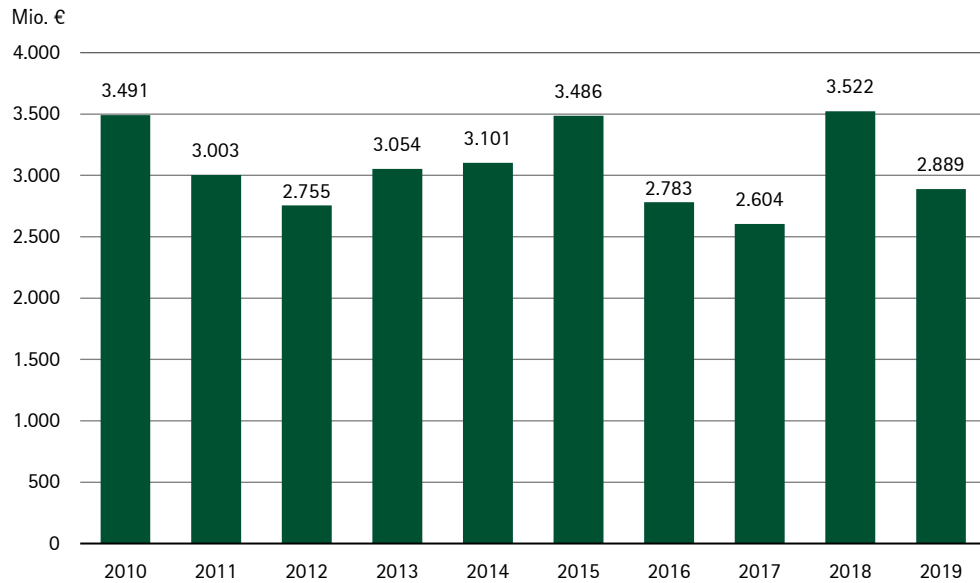
Quellen: 2010 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

- 15 Die Entwicklung der Personalausgabenquoten und der Einwohnerwerte im Zehnjahreszeitraum findet sich im Beitrag Nr. 3, Pkt.1.1, Tz. 2 ff.

4 Landesinvestitionen

- 16 Zu den → **Investitionsausgaben** zählen die Bauausgaben (HGr. 7), eigene Sachinvestitionen des Freistaates (OGr. 81 und 82) und die Investitionsfördermaßnahmen (OGr. 83 bis 89).
- 17 Die Entwicklung der Investitionsausgaben des Freistaates Sachsen stellt sich wie folgt dar:

Abbildung 5: Entwicklung der Investitionsausgaben



Quelle: 2010 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

18 Mit rd. 3,5 Mrd. € erreichten die Investitionsausgaben in den Hj. 2010, 2015 und 2018 die Höchstwerte des Betrachtungszeitraums.

19 Für das Ergebnis im Hj. 2010 waren u. a. die Finanzhilfen des Bundes aus dem Konjunkturprogramm II ursächlich. Die Steuer Mehreinnahmen ermöglichten wiederum im Hj. 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).

20 In den Hj. 2016 und 2017 blieben die Investitionsausgaben trotz hoher Steuer Mehreinnahmen 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

21 Der sprunghafte Anstieg im Hj. 2018 geht insbesondere auf den 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.

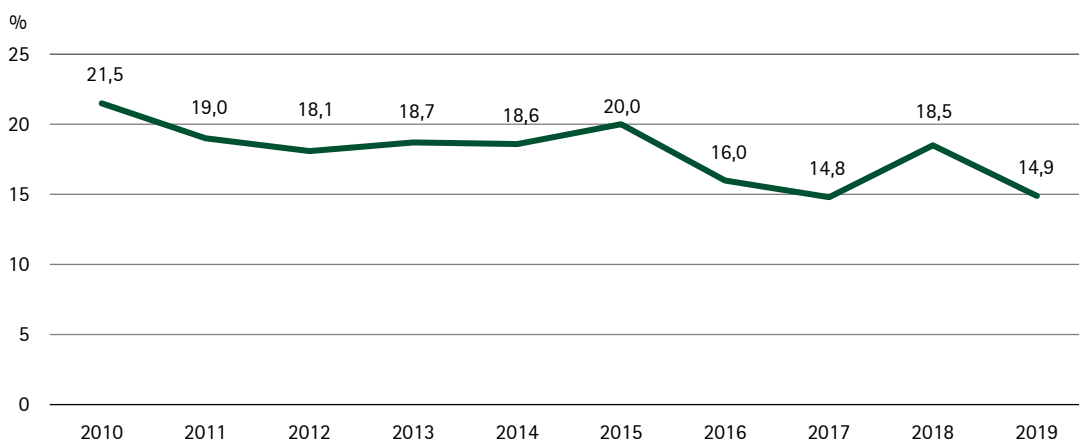
Ausgliederung von Investitionen aus dem Kernhaushalt

22 Mit der Finanzierung von Investitionen über Sondervermögen erfolgt eine Zuordnung der Investitionstätigkeit in die Nebenhaushalte. Die Zuführungen an die Sondervermögen sind zwar als Investitionsausgaben gebucht. Die investive Wirkung entfaltet sich aber erst, wenn das Land kassenwirksam Ausgaben leistet. Der SRH setzt sich in diesem Jahresbericht an mehreren Stellen intensiv mit den Fragen rund um Nebenhaushalte in Gestalt der zahlreichen Sondervermögen auseinander und verweist im Zusammenhang insbesondere auf Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.7.2, Tz. 72 ff., unten Pkt. 8.3, Tz. 136 ff., sowie auf Beitrag Nr. 4, Pkt. 2.1, Tz. 8.

- 23 Das Volumen an Investitionsausgaben sank im Hj. 2019 im Vergleich zum Vorjahr um 633 Mio. € und lag um 105 Mio. € unter dem Soll 2019.
- 24 Mit dem Nachtragshaushalt 2020 (siehe unten Pkt. 10.1.1, Tz. 171 ff.) war keine Veränderung bei den Investitionsausgaben verbunden. Sie sind für das Hj. 2020 weiterhin wie im StHpl. 2019/2020 mit 3.119,0 Mio. € angesetzt.
- 25 Die o. g. Entwicklung der Investitionsausgaben bildet sich über die Jahre hinweg auch in der Investitionsquote ab. Die → **Investitionsquote** als Anteil der Investitionen an den bereinigten Ausgaben verdeutlicht insgesamt den Rückgang der Investitionen.

Nachtrag ändert Investitionsvolumen nicht

Abbildung 6: Investitionsquote Sachsen



Quelle: 2010 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

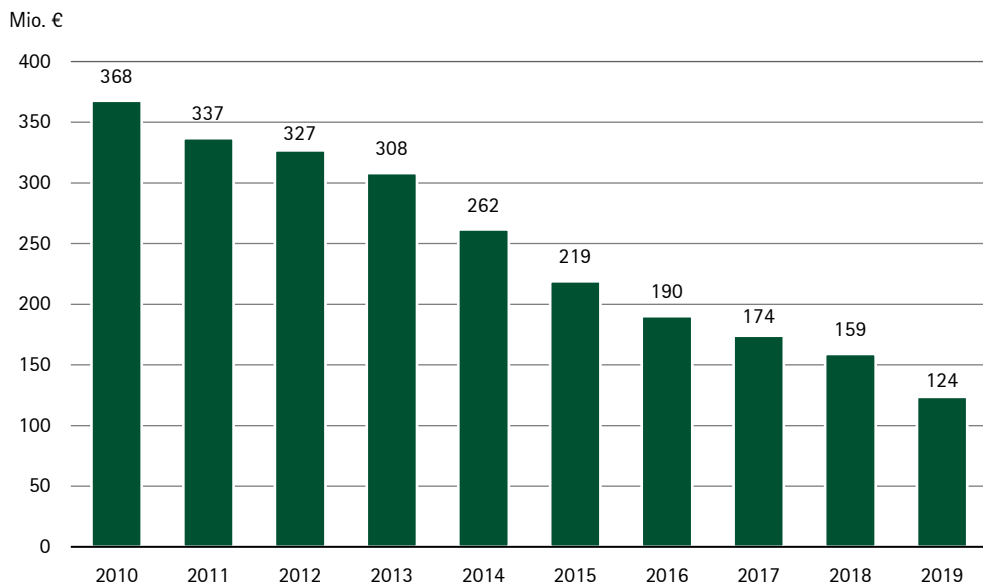
- 26 Im Hj. 2010 betrug die Investitionsquote im Freistaat 21,5 %, im Hj. 2018 lag sie bei 18,5 %. Für das Hj. 2019 ergibt sich die Investitionsquote von 14,9 %. Dies entspricht fast dem Wert von 2017 (14,8 %). Seit dem Jahr 2010 ist die Investitionsquote um 6,6 Prozentpunkte gesunken.
- 27 Der SRH gibt zu bedenken, dass die Investitionsausgaben 2020 rechnerisch kreditfinanziert sind, soweit die Steuermindereinnahmen über den Nachtragshaushalt mit Mitteln des Corona-Bewältigungsfonds ausgeglichen werden. Wie unten in Pkt. 10.1.2, Tz.177, dargestellt ist, soll der Ausgabenumfang des StHpl. auf diese Weise vollständig erhalten bleiben.

Investitionsquote im Hj. 2019 bei 14,9 %

5 Zinsausgaben

- 28 Die Zinsausgaben des Freistaates Sachsen (OGr. 56, 57) sind im Hj. 2018 auf 159 Mio. € gesunken. Im Hj. 2019 erreichten sie den Tiefstand von 124 Mio. €. Das bedeutet einen Rückgang der Zinsausgaben seit 2010 um 244 Mio. €.

Abbildung 7: Entwicklung der Zinsausgaben



Quelle: 2010 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

- 29 Diese Entwicklung geht hauptsächlich auf das anhaltende sehr niedrige Zinsniveau und das Schuldenmanagement des SMF zurück. Die jährlichen Kredittilgungen des Freistaates trugen ebenfalls zur Absenkung der Zinszahlungen bei.
- 30 Dementsprechend reduzierten sich – trotz sinkender Bevölkerungszahlen im Freistaat – die jährlichen Zinsausgaben je EW. Während die Zinsbelastung im Freistaat im Hj. 2010 noch 88,5 € je EW betrug, lag sie im Hj. 2019 bei 30 € je EW.
- 31 Im StHpl. 2020 bildet sich ein leichter Anstieg der Zinsausgaben auf 149,6 Mio. € ab.

6 Schuldenstand

Finanzschulden als Teil der
Schulden der Vermögens-
rechnung

- 32 Der SRH betrachtet in diesem Abschnitt den Bestand der **Finanzschulden** des Staates.¹ Darunter versteht man die Beschaffung von Geldmitteln, die zurückgegeben werden müssen, durch die Aufnahme von Krediten i. S. v. Art. 95 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen. Die Finanzschulden umfassen Kreditaufnahmen beim nicht-öffentlichen Bereich, hierzu zählen insbesondere die Banken, und beim öffentlichen Bereich, wozu die juristischen Personen des öffentlichen Rechts gehören.
- 33 Nicht zu den Finanzschulden gehören die Zahlungsverpflichtungen aus Pensionsverpflichtungen und Beihilfen sowie aus dem AAÜG (siehe unten Pkt. 7.3.1, Tz. 88 ff.), Rückstellungen für Altersteilzeit sowie die Verpflichtungen aus Instandhaltungs- und Investitionsrückstau. Zu den in der Vermögensrechnung ausgewiesenen gesamten Schulden des Freistaates siehe Beitrag Nr. 5, Pkt. 7, Tz. 36 ff.

Die **→ haushaltsmäßige Verschuldung** umfasst die Finanzschulden und die aufgeschobenen Kreditaufnahmen.

¹ Zum Begriff siehe BT-Drs. 5/3040, Erläuterung zu Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG, Seite 49 (Tz. 129); aus BT-Drs. 16/12410 keine Änderung in der Begriffsverwendung ersichtlich.

6.1 Stand der Finanzschulden

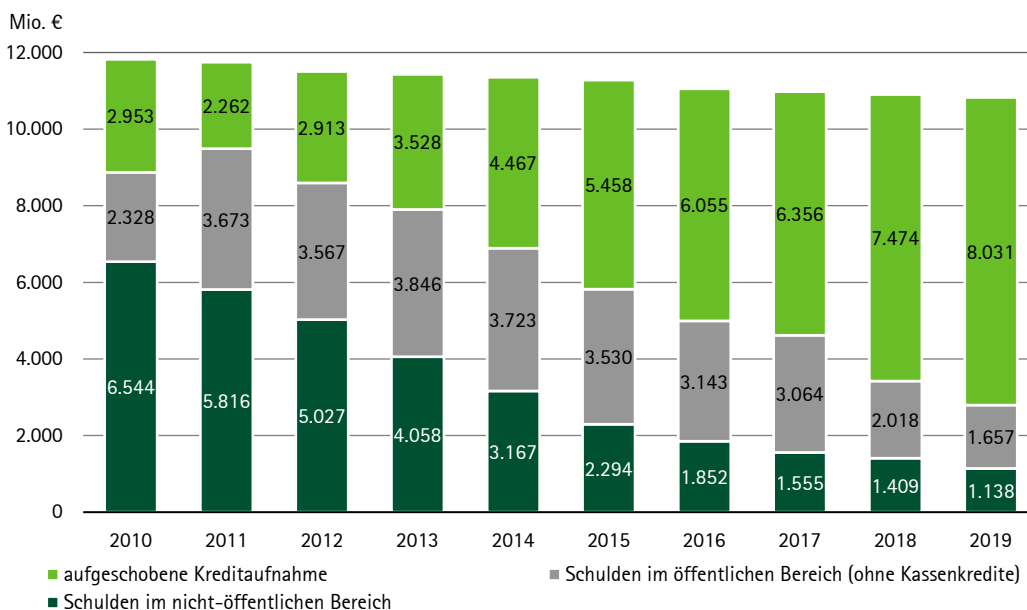
34 Ende 2010 betragen die Finanzschulden des Freistaates 8.872 Mio. €. Diese sanken bis Ende 2019 um 6.077 Mio. € auf insgesamt 2.795 Mio. €.

Abbau der Finanzschulden von 2010 bis 2019 um 6,1 Mrd. €

35 Hierzu hat der Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme seit 2006 beigetragen, welche den Schuldenstand sonst erhöhen würde. Die → **Nettokreditaufnahme** bezeichnet einen für eine Abrechnungsperiode berechneten Saldo. Er ergibt sich über die Summe der zugeflossenen finanziellen Mittel aus der Aufnahme neuer Kredite abzüglich der gesamten Kredittilgungen.

36 Die Entwicklung und Aufteilung der haushaltsmäßigen Verschuldung im Zeitraum 2010 bis 2019 kann der folgenden Abbildung entnommen werden.

Abbildung 8: Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung



Quelle: 2010 bis 2018 HR, 2019 Destatis.

37 Der Abbau der Finanzschulden war in der Vergangenheit von relativ starken Steuereinnahmen begünstigt.

Schuldenabbau dank guter Konjunktur

38 Die Finanzschulden je EW betragen für das Hj. 2018 rd. 841 € und für das Hj. 2019 rd. 686 €. Im öffentlichen Bereich bestehen die Schulden hauptsächlich beim Generationenfonds und werden bis Ende 2022 nahezu komplett auslaufen.

39 Das Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ vom 09.04.2020 ermächtigt das SMF, zur Deckung der Fondsausgaben Kredite im Umfang von bis zu 6,0 Mrd. € spätestens im Jahr 2022 aufzunehmen. Der von Art. 95 Abs. 6 Satz 3 Verfassung des Freistaates Sachsen geforderte Tilgungsplan, verankert im Coronabewältigungsfondsgesetz, sieht eine Rückzahlung der Geldmittel innerhalb von 8 Jahren i. H. v. jeweils bis zu 1,0 Mrd. € beginnend ab 2023 vor. Sollte das SMF die Kreditermächtigung vollständig in Anspruch nehmen, erhöhten sich die Finanzschulden des Landes auf mehr als das Dreifache. Die Kreditaufnahmen des Corona-Bewältigungsfonds sind dem Land vollständig zuzurechnen.

40 Neben dieser Kreditermächtigung verfügt das SMF über weitere Kreditermächtigungen im Umfang von rd. 8,0 Mrd. € zum 31.12.2019 (zum 31.12.2018 rd. 7,5 Mrd. €; vgl. Beitrag Nr. 1, Pkt. 5, Tz. 99 ff.). Diese ermöglichen dem SMF die Beschaffung von Liquidität. Die Kreditermäch-

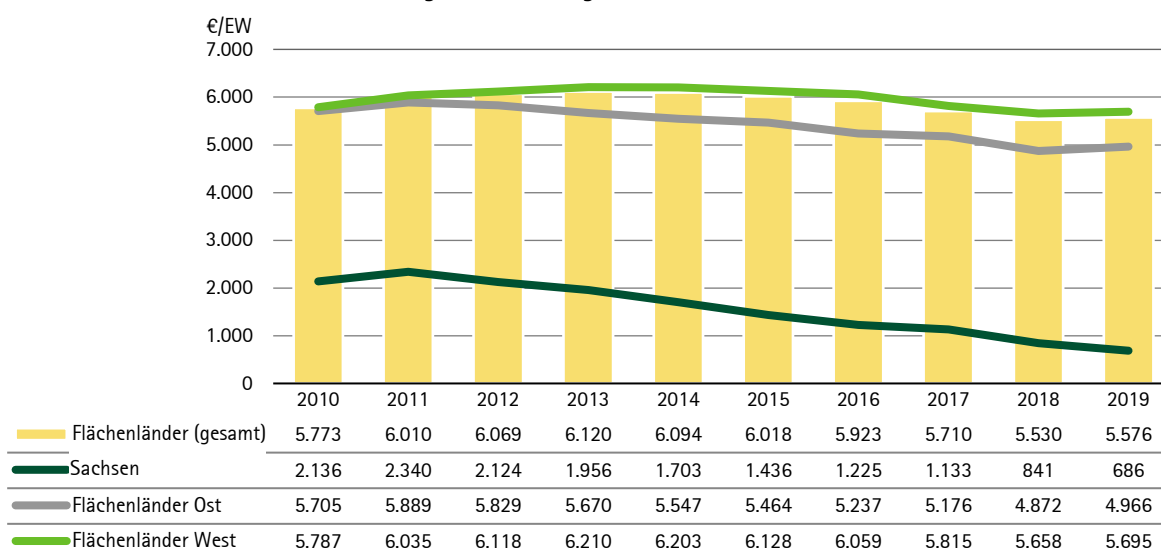
tigungen bucht das SMF auf Kap. 15 10 Tit. 325 03 (→ gebuchte Kreditermächtigung).

- 41 Die gebuchten Kreditermächtigungen entstammen früheren Haushaltsgesetzen. Nach Rückzahlung vormals aufgenommener Kredite bedurfte es einer erneuten Inanspruchnahme zur Anschlussfinanzierung wegen der guten Kassenlage nicht. Das SMF bezeichnet dies als aufgeschobene Kreditaufnahme. Zum 31.12.2019 ist die Summe aus Finanzschulden und gebuchten Kreditermächtigungen auf 10,825 Mrd. € angewachsen.
- 42 Der Freistaat hat die gebuchten Kreditermächtigungen trotz starker Steuereinnahmen seit 2010 regelmäßig nur um 75 Mio. € jährlich zurückgeführt – Ausnahmen waren 2012 mit 244 Mio. € und 2016 mit 232 Mio. €.
- 43 Die Finanzschulden zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie sind aufgrund verfassungsmäßiger Regeln einer strengen Tilgungsverpflichtung unterworfen. Bei den gebuchten Kreditermächtigungen ist dies nicht der Fall.
- 44 Wenn aus Liquiditätsgründen die nicht valutierte und aufgeschobene Kreditermächtigungen von rd. 8 Mrd. € in Anspruch genommen werden müssen, greifen also die verfassungsmäßigen Regeln zur Tilgung der Neuverschuldung nicht. Damit ist das Entstehen von „Ewigkeitsschulden“ nicht ausgeschlossen. Der SRH sieht daher Regelungsbedarf zur Wahrung der Grundsätze der Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit.
- 45 Der SRH und das SMF vertreten hierzu unterschiedliche Standpunkte. Der Diskussionsstand ist in Pkt. 11.2, Tz. 209 ff. dargestellt.

6.2 Verschuldung im Ländervergleich

- 46 Die Finanzschulden der Staatshaushalte aller Flächenländer erreichten im Zeitraum 2010 bis 2019 den höchsten Wert zum Jahresende 2013 mit 457,7 Mrd. €. Bis Ende 2019 verringerten sie sich auf 428,7 Mrd. €. In Sachsen erreichte die tatsächliche Verschuldung im Vergleichszeitraum ihren Höchstwert im Hj. 2011 mit 9,5 Mrd. € und ging bis 2019 auf 2,8 Mrd. € zurück.
- 47 Dies zeichnet sich anhand der folgenden Abbildung zum Ländervergleich entsprechend ab.

Abbildung 9: Entwicklung der Schulden der Kernhaushalte der Flächenländer



Quelle: 2010 bis 2018 ZDL, Schulden der öffentlichen Haushalte; 2019 Statistisches Bundesamt, Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts.

- 48 Während der Linienverlauf bei den FLW zwischen 2011 bis 2016 mehr oder weniger stagnierte, bauten die FLO einschließlich Sachsen ihre Finanzschulden kontinuierlich ab. Je EW betrachtet verringern sich diese in den FLO zwischen 2010 bis 2019 um 739 €. Bei den FLW gingen sie im Vergleichszeitraum lediglich um 92 € zurück.
- 49 Im Ländervergleich für das Hj. 2018 hat der Freistaat weiterhin die niedrigsten Finanzschulden in € je EW. Die Kreditfinanzierungsquoten und die Nettokreditaufnahmen in € je EW sind auf der Innenseite des Einbandes abgebildet.

7 Haushaltsvorsorge

7.1 Rahmenbedingungen, Wirtschafts- und Steuerkraft

7.1.1 Bevölkerung

- 50 Einwohnerzahl und Durchschnittsalter sind für die öffentlichen Finanzen wichtige Ausgangsgrößen. Sie bestimmen zum einen die Wirtschafts- und damit die Steuerkraft und zum anderen sind sie Maßzahlen für verschiedene Verteilsysteme zwischen den staatlichen Ebenen.

- 51 Der Freistaat Sachsen hatte seit 1990 einen enormen Bevölkerungsrückgang hinzunehmen. Am 30.06.2019 lebten im Staatsgebiet noch 4.072.660 Personen. Die Bevölkerungsentwicklung verlief in den Jahren 2018 und 2019 regional unterschiedlich. Den größten Bevölkerungsverlust verzeichneten der Erzgebirgskreis sowie die Landkreise Mittelsachsen, Görlitz und Zwickau. Die größten Bevölkerungsgewinne stellte das StaLa in der Stadt Leipzig fest. Zunahmen waren auch bei der Stadt Dresden sowie den Landkreisen Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, Leipzig und Nordsachsen zu verzeichnen.

Entwicklung regional unterschiedlich

- 52 Das StaLa sieht in seiner 7. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung² die sächsische Bevölkerung bis 2035 um jährlich durchschnittlich 0,2 bis 0,4 % zurückgehen. In der günstigeren Variante wohnen in 15 Jahren noch 3,95 Mio. Menschen in Sachsen. Bei weniger vorteilhaften Annahmen sind es nur 3,81 Mio.

Weiter leichter Bevölkerungsrückgang

7.1.2 Konjunktorentwicklung 2020 für Deutschland und für Sachsen

- 53 Die COVID-19-Pandemie beeinflusst die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und in Sachsen sehr stark. Das Bundeswirtschaftsministerium erwartete für Deutschland im Frühjahr 2020 einen Rückgang des Bruttoinlandsproduktes um 6,3 % und damit den stärksten Einbruch seit Bestehen der Bundesrepublik.³ Anfang September veröffentlichte das Ministerium eine neue Schätzung, wonach von einem Abschwung der Wirtschaft im ersten Halbjahr von 5,8 % auszugehen ist. Es hätten sich seit Mai deutliche Erholungstendenzen gezeigt.⁴ Auch wenn der wirtschaftliche Einbruch in Sachsen aufgrund des gegenüber der Bundesrepublik weniger stark vertretenen verarbeitenden Gewerbes etwas schwächer ausfallen wird⁵, zeichnen sich wegen der bundesweiten Steuereintrübe und deren Wirkungen auf den Finanzausgleich zwischen den Ländern bereits massive Steuerausfälle auch in Sachsen ab.

Rezession ist eingetreten

² StaLa; www.bevoelkerungsmonitor.sachsen.de, Medieninformation 60/2020, Bevölkerungsvorausberechnung für Sachsen 2035: weiter leichter Rückgang der Bevölkerung.

³ Frühjahrsprojektion 2020 der Bundesregierung vom 29.04.2020; [www.bmwi.de/Redaktion/DE/ Artikel/ Projektionen-der-Bundesregierung/projektionen-der-Bundesregierung-fruehjahr-2020.html](http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Projektionen-der-Bundesregierung/projektionen-der-Bundesregierung-fruehjahr-2020.html).

⁴ Interimsprojektion der Bundesregierung vom 01.09.2020; www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/09/20200901-interimsprojektion-der-bundesregierung.html.

⁵ IWH - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Pressemitteilung 6/2020.

- 54 Eine wichtige Grundlage für die Aufstellung und die Ausführung des Staatshaushaltes sind die Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“. Dies ist ein Beirat beim Bundesfinanzministerium, der sich in der Regel zu 2 Sitzungen im Jahr zusammenfindet.
- 55 Das SMF passt auf Grundlage der auf Länderebene regionalisierten Ergebnisse die Einnahmeerwartungen für den Freistaat Sachsen an. Es berücksichtigt Konjunkturabschläge, Korrekturen aufgrund der Bevölkerungsentwicklung und von Steuerrechtsänderungsrisiken sowie sog. Überschwappeffekte aus dem LFA zugunsten oder zulasten der Steuereinnahmen.
- 56 Bereits die Oktober-Steuerschätzung 2019 sah eine weniger starke Zunahme der Steuereinnahmen als bei der Aufstellung des Doppelhaushaltes 2019/2020 eingeplant war. In die Steuerschätzung von Mai 2020 sind nun die Aussichten auf die Konjunkturentwicklung unter Einfluss der Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Infektionsgefahr eingeflossen. Der Beirat führte im September 2020 eine zusätzliche Schätzung aufgrund der erheblichen Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Corona-Krise durch. Die nachstehenden Abschnitte stellen Einzelheiten zu den zu erwartenden Steuereinnahmen und zum Grad der Konjunkturabhängigkeit der Landesfinanzen dar.
- 57 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.
- 58 Eine vorsichtige Steuerschätzung entspricht dem Anliegen der Haushaltsvorsorge.

7.2 Konjunkturabhängigkeit des Haushaltes

- 59 Zu den von der gesamtwirtschaftlichen Leistung abhängigen Teilen des Haushaltes zählen vor allen die Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen. Sie sind in Kap. 15 01 der HR ausgewiesen. Die Entwicklung im 10-Jahreszeitraum ist oben in Pkt. 2, Tz. 12 ff. dargestellt.

7.2.1 Steuerabhängigkeit

Einteilung in Gemeinschaftsteuern und Landessteuern

- 60 Bestandteile der Steuereinnahmen sind grundsätzlich der jeweilige Landesanteil am örtlichen Aufkommen der Gemeinschaftsteuern und die Landessteuern.
- 61 Steuern, deren Aufkommen dem Bund, den Ländern und teilweise auch den Gemeinden zustehen, sind gem. Art. 106 GG → **Gemeinschaftsteuern**. Hierzu zählen die Einkommensteuer einschließlich Lohn- und Kapitalertragsteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer sowie die Gewerbesteuerumlage.
- 62 Die → **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 Spielbankabgabe steht ebenfalls den Ländern zu. Im Sächsischen Staatshaushalt sind die Einnahmen in Kap. 15 01 veranschlagt. Einen Anteil der vom Freistaat Sachsen vereinnahmten Spielbankabgabe erhalten die Gemeinden, in denen die Spielbanken betrieben werden.
- 63 In der folgenden Übersicht sind aus Gründen der Übersichtlichkeit die Einnahmen in Steuergruppen zusammengefasst 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 sind als Summe angegeben.

Übersicht 2: Steuereinnahmen nach Gruppen

Mio. €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Umsatzsteuer	6.093,7	6.313,3	6.796,0	6.830,5	6.822,2	7.143,8	7.501,0	7.695,8	7.992,3	8.348,0
Lohnsteuer	1.550,4	1.720,8	1.846,7	1.997,6	2.149,1	2.325,0	2.441,5	2.581,5	2.767,4	2.954,2
Gewinn- und Ertragssteuer	477,9	579,6	663,7	794,2	818,4	1.040,2	1.144,7	1.347,3	1.383,9	1.461,3
Landessteuern und Spielbankenabgabe	305,1	351,0	324,2	374,5	426,8	438,0	477,7	543,0	531,0	604,1
gesamt	8.427,1	8.964,6	9.630,6	9.996,8	10.216,5	10.947,0	11.564,9	12.167,7	12.674,7	13.367,5

Quelle: 2010 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

- 64 Die Umsatzsteuer stellt die einnahmestärkste Steuerart dar. Ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen betrug 62,5 % im Hj. 2019. Einnahmebasis Umsatzsteuer
- 65 In den Einnahmen aus der Umsatzsteuer sind Sonderanteile enthalten, die der Bund dem Land aus dem Aufkommen überträgt, um dieses bei bestimmten Aufgaben zu entlasten.
- 66 Im Hj. 2015 vereinnahmte der Freistaat Sachsen einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer auf der Grundlage des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 20.10.2015. Mit dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 01.12.2016 sowie Folgeregelungen überträgt der Bund ebenfalls zusätzliche Anteile an der Umsatzsteuer.

Übersicht 3: Entlastung für Asylausgaben über die Umsatzsteuerverteilung

Mio. €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
in der Umsatzsteuer enthalten	99,9	390,5	173,9	194,6	168,4	57,5	47,9	47,9	47,9

Quelle: Angaben des SMF.

- 67 Die Mittel bemessen sich anteilig nach den gesamtstaatlichen Kosten, die in Abhängigkeit von der Zahl der Aufnahme der Asylbewerber und Flüchtlinge entstehen. Über die Entlastung der Länder entscheidet der Bundesgesetzgeber nach gemeinsamen Beschlüssen der Regierungen von Bund und Ländern. Die geltende Regelung im FAG sieht eine Verlängerung bis 2021 vor. Das SMF rechnet auch für spätere Jahre mit Entlastungen über die Umsatzsteuerverteilung. Es weist darauf hin, dass die Jahre 2020 und 2021 noch nicht abschließend geregelt sind und eine Spitzabrechnung noch Veränderungen bewirken wird.
- 68 Von besonders übertragenen Steuermitteln abgesehen, ist die Konjunkturabhängigkeit ein prägendes Merkmal der Umsatzsteuer. Aufgrund ihres Umfangs bestimmt sie außerdem zu einem ganz wesentlichen Teil den finanziellen Spielraum des Landes.
- 69 Zusammen mit den anderen Steuern handelt es sich bei den Einnahmen aus der Umsatzsteuer um allgemeine Deckungsmittel für die Ausgaben des Landes. Die Steuerdeckungsquote des Landeshaushalts ist in der Gesamtübersicht auf der Rückseite des Einbandes abgebildet. Sie beträgt 66,6 % im Hj. 2018. Der Freistaat Sachsen liegt bei der Steuerdeckungsquote auch weiterhin unter dem Durchschnitt der FLW. Der Abstand beläuft sich auf 14,1 Prozentpunkte und bleibt damit unverändert groß.
- 70 Im StHpl. waren zunächst für 2020 Steuereinnahmen von 14.339,3 Mio. € ausgewiesen. Mit dem Nachtragshaushalt 2020 vom 09.04.2020 erfolgten Anpassungen an die herrschenden Bedingungen.
- 71 Basierend auf der damals letzten vorliegenden Steuerschätzung vom Oktober 2019 und der Berücksichtigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Wirtschaft vermindern sich die erwarteten Steuereinnahmen um 2.065,0 Mio. € auf 12.274,3 Mio. €. Dieser Wert ist ver-

gleichbar mit dem Stand aus dem Hj. 2017. Die Kürzungen erfolgten hierbei nicht titelweise bei den Ansätzen für die Steuerarten, sondern in 2 sog. Globalansätzen mit Minus-Einnahmen.

Befristete Senkung der Umsatzsteuersätze

72 Die Große Koalition im Bund hat sich am 03.06.2020 im Rahmen eines Konjunkturpakets auf eine befristete Senkung der Umsatzsteuersätze geeinigt. Danach verminderte sich bereits zum 01.07.2020 der Regelsteuersatz von 19 % auf 16 %, der ermäßigte Steuersatz von 7 % auf 5 %. Die Maßnahme soll bis 31.12.2020 befristet sein. Gemäß der Änderung des Finanzausgleichgesetzes durch das Zweite Corona-Steuerhilfegesetz vom 29.06.2020 soll der Bund die auf die Länder und Gemeinden entfallenden Anteile an den für das Jahr 2020 geschätzten Ausfällen aus der verminderten Umsatzsteuer zum größten Teil übernehmen. Letztendlich bleibt die Spitzabrechnung hierzu abzuwarten. Diese wird sich im Haushaltsergebnis entsprechend abbilden.

Einnahmekategorie Steuern und steuerinduzierte Einnahmen

7.2.2 Steuerinduzierte Einnahmen

73 Neben den Steuern sind noch weitere Teile der Einnahmeseite des Haushaltes konjunkturbedingt schwankungsanfällig. Man fasst diese Positionen in der Haushaltsaufstellung zu den → steuerinduzierten Einnahmen zusammen. Zu ihnen zählen die

- Zuweisungen aus dem Finanzausgleich unter den Ländern
- Allgemeine BEZ
- Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich weggefallener Einnahmen aus der Kfz-Steuer und der LKW-Maut
- BEZ zum Ausgleich besonders geringer kommunaler Steuerkraft (ab 2020).

74 Die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen nehmen 2019 im Ist den ganz überwiegenden Anteil von 76,4 % an den Gesamteinnahmen ein.

75 Mit 15.417,7 Mio. € Steuern und steuerinduzierter Einnahmen im Hj. 2019 erreichte das Land einen neuen Höchstwert. Gegenüber dem Vorjahr beträgt die Steigerung 3,9 %.

Übersicht 4: Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen

Mio. €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Soll-Einnahmen	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	15.210,0
Ist-Einnahmen	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	15.417,7
Unterschied Ist-Soll	-246,5	840,5	1.210,3	464,0	616,2	507,0	874,2	466,5	663,6	207,7

Quelle: 2010 bis 2019 StHpl., 2010 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

76 Im Hj. 2019 lagen die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen um 207,7 Mio. € über den Ansätzen im StHpl. Damit übertrafen die Einnahmen das 9. Jahr in Folge die Planungen.

Zunehmende Konjunkturabhängigkeit der Landesfinanzen

77 Zum 01.01.2020 traten wesentliche Änderungen in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen in Kraft, die sich auf die konjunkturabhängigen Bestandteile des sächsischen Haushaltes auswirken.

Übersicht 5: Konjunkturabhängige Haushaltskomponenten 2020 zu 2019 vor Nachtragshaushalt 2020

Haushaltsansatz in Mio. €	StHpl. 2019	StHpl. 2020	Differenz
Umsatzsteuer	8.246	9.260	1.014
Allgemeine BEZ	493	1.405	912
BEZ zum Ausgleich besonders geringer kommunaler Steuerkraft (GSK BEZ)	0	530	530
Zuweisungen aus dem LFA	1.168	0	-1.168
gesamt			1.288

Quelle: 2019 und 2020 StHpl.

78 Ab 2020 fallen des Weiteren die Solidarpakt- und Entflechtungsmittel weg. Wesentlicher Bestandteil der Solidarpaktmittel waren die Sonderbedarfs-BEZ. Sie wiesen fest planbare und damit die Konjunkturabhängigkeit abfedernde Beträge auf. Die Zahlungen waren über die gesetzliche Laufzeit fallend. 2019 vereinnahmte das Land letztmalig 546,6 Mio. €.

79 Der Freistaat Sachsen hat die Mittel, die der Bund zur Deckung teilungsbedingter Sonderbelastungen zahlte, seit 2002 konsequent für den „Aufbau-Ost“ eingesetzt; vgl. Jahresbericht 2019, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.2.4, Tz. 41. Das SMF legte die Verwendung der Einnahmen zur Schließung der Infrastrukturlücke in jährlichen Fortschrittsberichten an den Bund dar.

Ende der Zuschüsse für den Aufbau-Ost

80 Die Steuerschätzung vom Mai 2020 ging davon aus, dass sich die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen bis 2023 mittelfristig folgendermaßen entwickeln:

Steuerschätzungen im Vergleich

Übersicht 6: Steuern und steuerinduzierte Einnahmen, Veränderung der Schätzwerte

Mio. €	Mai 2019	Mai 2020	Differenz
2020	16.378	14.374	-2.004
2021	16.766	16.002	-764
2022	17.225	16.433	-792
2023	17.679	17.015	-664

Quelle: Schreiben des SMF an den HFA vom 14.05.2019 und vom 19.05.2020.

81 Der Vergleich über die Jahresdistanzen zeigt die drastisch veränderte Einnahmeerwartung für den mittelfristigen Betrachtungszeitraum. Die ergänzende Steuerschätzung vom September 2020 hob das Ergebnis der Mai-Schätzung für 2020 leicht um 332 Mio. € an. Für den Doppelhaushalt 2021/2022 sollen die Steuereinnahmen 15,5 Mrd. € und 16,2 Mrd. € betragen.

82 Mit dem Übergang von 2019 zu 2020 trat ein deutlicher Wandel in der Einnahmenbasis für den Staatshaushalt des Freistaates Sachsen ein. Die zunehmenden Konjunkturflektungen verändern erkennbar die Rahmenbedingungen für die Finanzierung der Ausgaben des Landes.

83 Den Freistaat Sachsen trifft dies in einem Haushaltsjahr, das geprägt ist von den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Wirtschaft und damit auf die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen.

7.3 Bindung des Haushalts durch gesetzliche Leistungen

84 Die Ausgaben des Staates können durch gesetzliche Rechtsverpflichtungen bestimmt sein. Den Haushalt des Freistaates Sachsen binden sowohl bundes- als auch landesgesetzliche Leistungen.

Ausgabenkategorie landesgesetzliche Leistungen

- 85 Mit 47,8 % ist 2019 nahezu die Hälfte der Gesamtausgaben der Kategorie der gesetzlichen Leistungen zuzuordnen. Einen ähnlich starken Bindungsgrad weisen die stellenplangebundenen Personalausgaben auf, die 2019 einen Anteil von 20,6 % einnehmen. In den Förderbereichen binden Bundes- und EU-Programme weitere 10,2 %.
- 86 Innerhalb der gesetzgebundenen Ausgaben sind insbesondere die des Sozial- und Bildungsbereichs von Bedeutung. Darunter fallen (Istausgaben 2019)
- die Förderung nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft mit 414,8 Mio. € und
 - die Zuweisungen nach dem Gesetz über Kindertageseinrichtungen mit 719,9 Mio. €.
- 87 Weitere gesetzliche Leistungen mit erheblichem Ausgabenumfang sind nachfolgend näher dargestellt.

7.3.1 Altersversorgung ehemaliger DDR-Beschäftigter

- 88 Die DDR hatte für die Altersvorsorge bestimmter Beschäftigtengruppen wie Ärzte, Tierärzte, Apotheker, Pädagogen, künstlerisch tätige Personen und Angestellte der Parteien eine Reihe von Zusatzversorgungssystemen als Bestandteil der gesetzlichen Rentenversicherung eingerichtet. Ähnliches galt zugunsten von u. a. den Angehörigen von Streitkräften und Polizei, für die es Sonderversorgungssysteme gab.
- Gesetzlicher Anwartschaften-übergang 89 Das AAÜG bewirkte 1991 den Übergang der Anwartschaften aus diesen Systemen auf die gesetzliche Rentenversicherung des vereinten Deutschlands. Der Bund erstattet dem Rentenversicherungsträger seither die Aufwendungen einschließlich der Verwaltungskosten für die Durchführung des Gesetzes und erhält dafür Zahlungen von den Ländern im Beitrittsgebiet.

Übersicht 7: Erstattungen des Freistaates Sachsen nach AAÜG an den Bund

Mio. €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sonderversorgung	226,2	240,5	233,4	233,6	235,4	238,6	243,6	249,3	252,7	260,7
Zusatzversorgung	454,7	527,1	489,3	498,1	506,6	519,2	535,6	553,3	560,1	574,6
gesamt	680,9	767,6	722,7	731,7	741,9	757,7	779,2	802,7	812,8	835,3

Quelle: 2010 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

- 90 Die AAÜG-Zahlungen nahmen über den Zehnjahreszeitraum um 22,7 % zu.
- Belastungen steigen weiter 91 Mittelfristig ist mit weiteren deutlichen Anstiegen zu rechnen. Der Ansatz im StHpl. für 2020 beläuft sich auf 893,2 Mio. €. Die vorliegende Finanzplanung für 2023 sieht Erstattungen an den Bund von 920,2 Mio. € vor. Darin ist die finanzielle Auswirkung der in Aussicht gestellten Anhebung der Bundesbeteiligung (siehe Tz. 97) nicht berücksichtigt.
- 92 Die Ausgabenlast entwickelt sich gleichlaufend zu den Rentenanpassungen und verstärkt sich mit der Zahl der Renteneintritte. Von einer Trendwende ist erst auszugehen, wenn die Anzahl der Empfänger zurückgeht und dieser Rückgang stärker ausfällt als die Rentenanpassungen.
- 93 Gerichtsverfahren, die zugunsten von Leistungsempfängern aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen ausgehen, können den Anstieg weiter verstärken. Das SMF geht vom Erreichen der Höchstlast in den Hj. 2024 und 2025 aus.

- 94 Die Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen weist künftige Zahlungsverpflichtungen i. H. v. 14.509,0 Mio. € zum Stand 31.12.2018 aus.
- 95 Der Koalitionsvertrag zwischen den Regierungsparteien des Bundes für die 19. Legislaturperiode sieht unter Pkt. VII, Nr. 1. mit der Überschrift „Rente“ eine schrittweise Entlastung der ostdeutschen Länder bei den AAÜG-Verpflichtungen vor.
- 96 Der Bundesrat erinnerte in seiner Stellungnahme vom Oktober 2019 zum Entwurf des HG 2020 des Bundes an dessen Zusage und forderte ihn auf – wie ursprünglich angekündigt – eine erste signifikante Erhöhung des Bundesanteils mit dem Bundeshaushalt 2020 umzusetzen und die entsprechende Gesetzesänderung einzuleiten. Der Bund verwies hierzu auf die geltenden Regelungen des AAÜG und die haushaltspolitischen Festlegungen des Koalitionsvertrages.⁶
- 97 Ein Bestandteil des Anfang Juni 2020 von der Regierungskoalition auf Bundesebene beschlossenen Konjunktur- und Krisenbewältigungspaketes ist die ab 2021 auf 50 % steigende Bundesbeteiligung an den Kosten der Zusatzversorgungssysteme.
- 98 Der Bundesrat hat am 18.09.2020 dem Gesetzesentwurf zugestimmt, wonach der Bund seinen Anteil an den Kosten der Zusatzversorgungssysteme der DDR (AAÜG) von derzeit 40 % ab dem 01.01.2021 auf 50 % aufstocken soll. Dies bedeute für den Freistaat Sachsen lt. Meldung der SK vom gleichen Tag eine Entlastung von rd. 101 Mio. € im Hj. 2021.

Künftige Erleichterung in Sicht

7.3.2 Kommunalen Finanzausgleich

- 99 Den größten Anteil haben im Bereich der gesetzlichen Leistungen die Zahlungen auf der Grundlage des SächsFAG. Sie umfassen in 2019 mit 3.401,4 Mio. € zugleich einen erheblichen Teil der Gesamtausgaben des Haushaltes.

Übersicht 8: Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen des SächsFAG

Mio. €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
laufende Zuweisungen	2.508,2	2.399,0	2.249,0	2.531,4	2.767,2	2.496,1	2.507,9	2.770,8	2.869,0	3.118,3
Investive Zuweisungen	444,1	190,9	161,1	331,3	405,4	441,8	407,5	415,7	440,3	283,1
gesamt	2.952,3	2.589,8	2.410,1	2.862,7	3.172,6	2.937,9	2.915,5	3.186,5	3.309,2	3.401,4
Anteil an den bereinigten Ausgaben in %	18,2	16,4	15,8	17,5	19,0	16,9	16,8	18,1	17,4	17,5

Quelle: 2010 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

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.

- 100 Bedingt durch den gesetzlich verankerten Gleichmäßigkeitsgrundsatz verändern sich die Zuweisungen im Rahmen des SächsFAG in Abhängigkeit von der relativen Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes und der Kommunen. Ab 2020 werden sie infolge der Neuordnung der Bundesländer-Finanzbeziehungen voraussichtlich deutlich ansteigen.
- 101 Im Hj. 2020 belaufen sich die für den kommunalen Finanzausgleich angesetzten laufenden und investiven Zuweisungen auf 3.702,6 Mio. €.
- 102 Das SMF hat im Mai 2020 den Landtag über die geplanten Maßnahmen zur Stabilisierung der kommunalen Finanzausstattung vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie informiert. Der kommunale Finanzausgleich für das Jahr 2020 sei abgesichert. Sofern die gesetzlich festgesetzte Finanzausgleichsmasse für das Hj. 2020 nicht mehr aus den Steuereinnahmen des Landes gedeckt werden könne, stelle der Freistaat deren Finanzierung aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ sicher.

Krisenhilfe für die Kommunen

Auffüllung der Finanzausgleichsmasse mit Staatsschulden

⁶ BT-Drs. 19/11802, Seite 2 f.

- Mehr Bedarfszuweisungen 103 Nach dem Gesetz zur Unterstützung der Kommunen des Freistaates Sachsen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie vom 15.07.2020 sollen Hilfen des Landes für die Gemeinden und Landkreise über zusätzliche Bedarfszuweisungen auf der Grundlage des SächsFAG gewährt werden.⁷ Diese dienen der Sicherung der Liquidität angesichts ausfallender Steuereinnahmen und Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung sowie dem Ausgleich von pandemiebedingten Mehrausgaben der Landkreise und Kreisfreien Städte. Der Gesetzestext spricht von einer Aufstockung der Finanzausgleichsmasse um 621,4 Mio. €.
- 104 Ein wichtiger Baustein für die Überwindung der Krise stellt die Stabilisierung der Kommunalfinanzen und die Abstützung gegenüber den Risiken für die Steuereinnahmen dar. Die finanziellen Maßnahmen des Landes sind bislang auf das Hj. 2020 fixiert. Das Land bindet sich insoweit dem Grunde und der Höhe nach über gesetzliche Leistungen, die für die Folgezeiträume anhand der Finanzkraftentwicklung zu überprüfen sind.
- 7.4 Zuweisungen an den kommunalen Bereich**
- 105 Die Zahlungen an kommunale Körperschaften beschränken sich nicht auf die durch das SächsFAG bedingten Leistungen. Der Freistaat erbringt weitere, zweckgebundene Zuweisungen, die mit dem Finanzausgleich zu den Zuweisungen an den kommunalen Bereich zusammengefasst werden können.

Übersicht 9: Kommunalzuweisungen

Mio. €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
laufende Zuweisungen	4.310,8	4.240,2	3.982,5	4.387,7	4.695,2	4.718,9	5.010,6	5.148,6	5.340,6	5.760,3
Investive Zuweisungen	1.430,4	1.035,0	929,6	999,0	1.024,2	944,7	826,2	829,8	983,8	944,5
gesamt	5.741,2	5.275,2	4.912,1	5.386,7	5.719,5	5.663,6	5.836,7	5.978,4	6.324,5	6.704,8

Quelle: 2010 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

Hinweis: Durch Rundungen können die Summen der Einzelbeträge von den angegebenen Summen geringfügig abweichen.

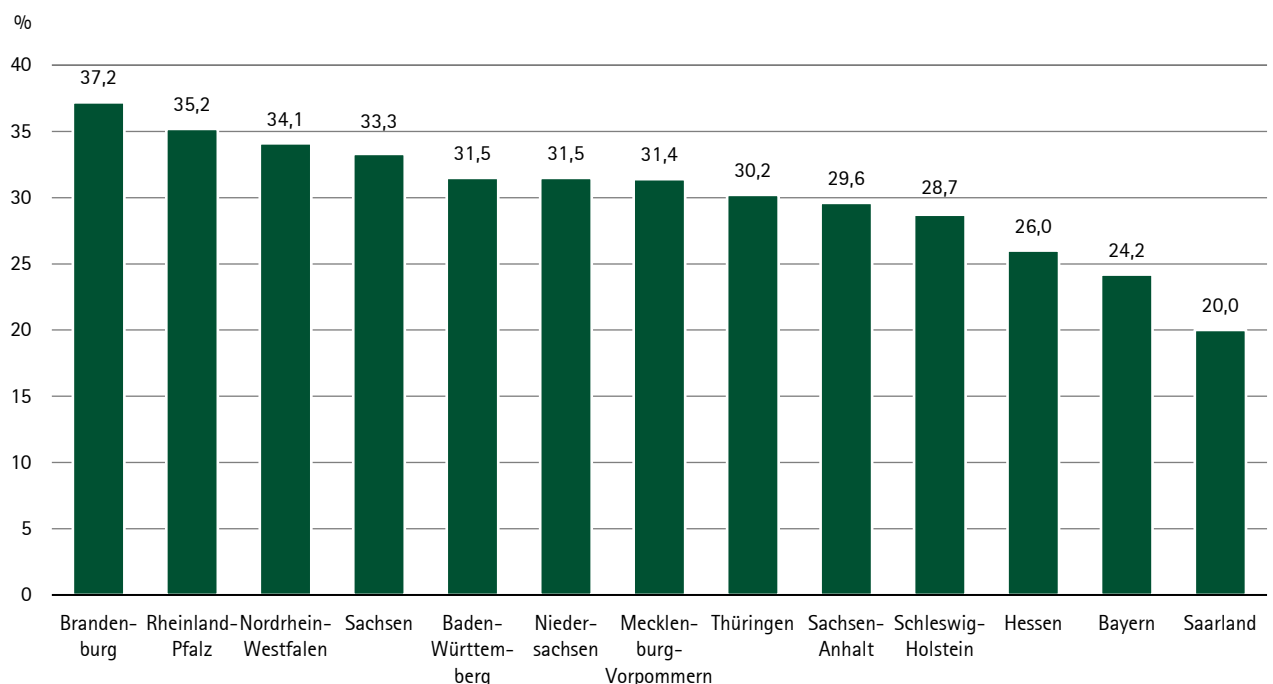
- 106 Rund ein Drittel der Staatsausgaben geht an die Körperschaften der kommunalen Ebene. Im Betrachtungszeitraum nehmen die Zuweisungen insgesamt um 963,6 Mio. € zu. Dies entspricht einer Steigerung um 16,8 %.
- 107 Die Entwicklung im Bereich der Kommunalzuweisungen ist seit einigen Jahren u. a. durch neue Kompetenzen des Bundes im Finanzwesen bedingt.
- Kommunalfinanzierung durch den Bund 108 Der Bund kann finanzschwachen Kommunen mittelbar eine Unterstützung zukommen lassen. Dies erfolgt über die Landeshaushalte in Form von Finanzhilfen
- für ein Infrastrukturprogramm nach Art. 104b GG zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet mittels Investitionen z. B. in Krankenhäuser, Städtebau, Informationstechnologie und frühkindliche Bildungseinrichtungen;
 - für ein Schulsanierungsprogramm nach Art. 104c GG zur Verbesserung der Schulinfrastruktur.
- 109 Die Grundlagen für die Bewilligung der Finanzhilfen sind im Gesetz über die Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG) verankert. Die Bundesmittel umfassen ein Volumen von 7 Mrd. €. Davon entfallen rd. 333,7 Mio. € auf den Freistaat Sachsen, die sich auf das Infrastruktur- mit 155,8 Mio. € und auf das Schulsanierungsprogramm mit 177,9 Mio. € aufteilen.

⁷ LT-Drs. 7/2513, Seite 2.

- 110 Die Finanzhilfen des Bundes bilden sich im Sächsischen Investitionskraftstärkungsgesetz (SächsInvStärkG) in einem „Budget Bund“ und einem „Budget Schulinfrastruktur“ ab. Diese umschließen jeweils die dem Freistaat Sachsen in den Jahren 2015 bis 2020 nach dem KInvFG zufließenden Mittel sowie weitere 33,4 Mio. € des Landes.
- 111 Die beim Bund abgerufenen Gelder vereinnahmt das SMF im Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“. Sie beliefen sich in 2017 auf 14,4 Mio. € und in 2018 auf 40,9 Mio. €.
- 112 Der Bund hat in 2020 zur Entlastung der Kommunen die Förderzeiträume und die Umsetzungsfristen des KInvFG um ein Jahr verlängert. Die Auswirkungen dieser Änderung hat das Land zeitnah beim SächsInvStärkG und beim Sondervermögen „Brücken für die Zukunft“ nachvollzogen.⁸
- 113 Aufgrund der Abwicklung dieser Finanzhilfen über ein Sondervermögen findet sich die Förderung der Kommunen im Rahmen des KInvFG nicht in den oben aufgezeigten Kommunalzuweisungen wieder. Mögliche Sonderfinanzierungen aus Nebenhaushalten – wie auch eine in den Ländern unterschiedliche Aufgabenverteilung zwischen staatlicher und kommunaler Ebene – sind bei dem nachstehenden Vergleich zu beachten.
- 114 Die → **Kommunalzuweisungsquote** errechnet sich als Anteil der Kommunalzuweisungen an den bereinigten Ausgaben. Die sächsische Quote ist gegenüber dem Vorjahr leicht gesunken. Im Vergleich mit den anderen Flächenländern liegt sie in 2018 an vierter Stelle.

Sonderfinanzierungen beeinträchtigen Vergleichbarkeit

Abbildung 10: Kommunalzuweisungsquoten 2018



Quelle: ZDL, Vierteljahreskassenstatistik (SKF 3), Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte)

- 115 Die FLO schnitten im Ländervergleich bedingt durch die Weitergabe von Bundes- und EU-Fördermitteln im Durchschnitt mit einer höheren Kommunalzuweisungsquote ab (32,6 %) als die FLW (30,0 %).

⁸ LT-Drs. 7/2513, Seite 2.

- 116 Der Freistaat Sachsen befindet sich bei den Kommunalzuweisungen je EW mit 1.552 € an dritter Stelle im Ländervergleich hinter Brandenburg (1.715 € je EW) und Mecklenburg-Vorpommern (1.587 € je EW).
- 117 Die Entwicklung der Kommunalzuweisungsquoten und Einwohnerwerte nach dem Wegfall der Solidarpaktmittel ab 2020, den EU-Fördermitteln ab 2021 und den Sonderzuweisungen zur Bewältigung der Folgen der Pandemiebekämpfung bleibt abzuwarten.

8 Haushaltsvorsorge und Geldvermögen

8.1 Einführung Fonds

2 Fonds im Vergleich

- 118 Unter dem Gesichtspunkt der Haushaltsvorsorge hat der SRH 2 Fonds, den Generationenfonds und den Zukunftssicherungsfonds Sachsen hinsichtlich des rechtlichen Grundgerüsts, der Funktionsweise im Zusammenwirken mit dem Haushalt, der Vermögensbildung sowie der Fähigkeit zur Abwehr oder Abmilderung der Folgen sich verwirklichender Haushaltsrisiken näher betrachtet.

8.2 Generationenfonds

Finanzierung der Beamtenpensionen

- 119 Der Generationenfonds ist entstanden durch Gesetz vom 22.04.2005 und erhielt zunächst den Namen Finanzierungsfonds.
- 120 Gegenstand des Gesetzes ist die Finanzierung der Versorgung und Beihilfen für die künftigen Versorgungsempfänger des Freistaates Sachsen. Der Generationenfonds enthält Mittel für die Altersversorgung der Beamten in Abhängigkeit vom Zeitpunkt des Diensteintrittes entweder als Voll- oder Teilfinanzierung.
- 121 Der Generationenfonds ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Vermögensträger ist eine juristische Person mit eigener, vom Staat getrennter Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Übersicht 10: Zuweisungen an den Generationenfonds und Erstattungen an den Staatshaushalt

in €	Zuweisungen	Erstattungen
2005	1.637.804,72	0
2006	320.691.771,85	0
2007	237.801.224,52	0
2008	537.167.674,80	0
2009	482.013.481,87	0
2010	501.048.298,28	37.264,46
2011	462.439.614,84	12.906.258,75
2012	478.448.278,16	7.215.470,06
2013	488.001.327,58	8.576.127,82
2014	510.018.672,98	9.947.062,50
2015	554.449.113,86	11.026.618,79
2016	611.402.966,85	16.150.997,70
2017	602.457.740,47	20.660.825,32
2018	607.438.740,80	119.714.654,70
2019	894.170.304,10	125.699.958,60

Quelle: 2005 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

- 122 Bei den Zuweisungen zeigt sich in 2019 ein Sondereffekt aufgrund der Verbeamtung der Lehrkräfte. Die Erstattungen des Generationenfonds dienen der Deckung von Ausgaben des Staatshaushaltes an die Versorgungsempfänger.

- 123 Der Endbestand des Vermögens der Anstalt des öffentlichen Rechts beläuft sich nach der Jahresrechnung des Fonds zum 31.12.2019 auf 7.991.435.886,02 €.
- 124 Der Generationenfonds legt Mittel unter Wahrung der Anlagegrundsätze Sicherheit, Liquidität und Rendite an. Die Erträge aus den Geldanlagen fließen dem Bestand zu. Seit 2012 ist die Deutsche Bundesbank mit der Anlage und Verwaltung eines Teiles der Gelder beauftragt. Anlagestrategie des Generationenfonds
- 125 Die Deutsche Bundesbank führt zu diesem Zweck Wertpapierdepots. Inhaberin ist die Anstalt des öffentlichen Rechts. Die Depots bestehen überwiegend aus Staatsanleihen von Bund und Ländern, weiterhin aus Schuldverschreibungen anderer Staaten des EU-Wirtschaftsraums, Anleihen von Förderbanken und ähnlichen Wertpapieren.
- 126 Bei den Geldanlagen handelt es sich um festverzinsliche Anleihen. Der Gläubiger erhält bei Fälligkeit das angelegte Geld zurück und hat Anspruch auf Zahlung vereinbarter Zinsen.
- 127 Zum 31.12.2018 belief sich der Kurswert der Anleihen lt. den Depotauszügen auf 5.285.825.378,23 €. Den Marktwert beziffert die Deutsche Bundesbank mit 5.318.844.630,00 €. Dies berücksichtigt Marktzins- und entsprechende Kursänderungen.
- 128 Die Erträge dieser Wertpapiere sind abhängig von den allgemeinen Ertragsaussichten auf dem Finanzmarkt. Die Zinsen für 2018 abzüglich Bankgebühren gibt die Deutsche Bundesbank mit 55.404.637,00 € an. Vor dem Hintergrund der andauernden Niedrigzinsphase errechnet sie eine Rendite für die Teilfinanzierung von 0,78 % und für die Vollfinanzierung von 0,75 %.
- 129 Das SMF hat 2019 einen Anlagebeirat einberufen, der über eine Neuausrichtung der Anlagerichtlinien befinden sollte. Der Beirat empfiehlt im Ergebnis seiner Überlegungen
- eine ansteigende Beimischung von Aktien im Umfang von bis zu 30 % des Wertpapierbestandes
 - die Direktanlage in Aktien oder hilfsweise den Kauf von börsengehandelten Fonds.
- Aktienkauf zur Beimischung
- 130 Das Haushaltsrecht regelt die Bedingungen für Geldanlagen des Staates in § 43 Abs. 2 SÄHO. Die Mittel sind so anzulegen, dass bei Bedarf über sie verfügt werden kann. Das Errichtungsgesetz verlangt darüber hinaus die Einhaltung der Anlagegrundsätze Sicherheit, Liquidität und Rendite.
- 131 Weiterhin hat die Nutzung eines kapitalgedeckten, langlebigen Vorsorgeinstrumentes für künftige Versorgungslasten wie alle haushaltsrelevanten Vorgänge dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz zu genügen. Dies gilt für sämtliche den Aufbau der Kapitaldeckung tragenden Entscheidungen.
- 132 Der Generationenfonds stellt ein werthaltiges, mit staatlichem Geldvermögen ausgestattetes Vorsorgeinstrument dar. Er ist mit den genutzten Anlageinstrumenten auf einen langfristigen Wertaufbau gerichtet.
- 133 Die aktuell diskutierte Beimischung der Aktien stellt eine teilweise Neuausrichtung der Richtlinien dar und eine Abkehr von der bisherigen, streng auf Sicherheit bedachten Instrumentenauswahl.
- 134 Mit einer Begrenzung des Aktienteilportfolios auf 30 % überwiegt auch künftig der Sicherheits- den Renditebaustein deutlich. Zugleich ermöglicht das Anlagevolumen von über 2 Mrd. €, die gebotene Streuung im Aktienbe- Begrenzung des Aktienteilportfolios

sitz grundsätzlich auch beim Direktkauf zu gewährleisten. Es wird darauf zu achten sein, dieses Ziel in angemessener Zeit mit anstehenden Neu- und Wiederanlagen zu erreichen. Außerdem muss das Anlagecontrolling dann anhand vorgegebener Eckpunkte insbesondere auch hierüber wachen.

- 135 § 4 Abs. 2 Satz 2 Generationenfondsgesetz verpflichtet zur Wahrung der Anlagerundsätze Sicherheit, Liquidität und Rendite. Der SRH empfiehlt, die Vorschrift zu ergänzen und eine Bildung der Rücklage aus einem Sicherheits- und einem Renditebaustein zu gestatten. Zudem sollte die Regelung vorschreiben, dass die Anlagenbestandteile im Gesamtwertpapierbestand in einem angemessenen Verhältnis zueinander zu stehen haben und die Anteile beziffern.

8.3 Zukunftssicherungsfonds Sachsen

- 136 Der Fonds ist entstanden durch das Gesetz über die Errichtung eines „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ vom 13.12.2012. Anders als der Generationenfonds handelt es sich beim Zukunftssicherungsfonds um ein unselbstständiges Sondervermögen i. S. v. § 113 Abs. 1 SÄHO ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

- 137 Sondervermögen sind ausgegliederte Teile des staatlichen Haushaltswesens. Die Regelungen des Haushaltsrechts finden auf diese grundsätzlich Anwendung, soweit insbesondere das Errichtungsgesetz keine Abweichungen vorsieht. Die Einnahmen und Ausgaben eines Sondervermögens sind nicht in den Staatshaushaltsplan und die HR aufgenommen. Die Fonds unterliegen einer getrennten Planung und Abrechnung.

Finanzierung der Investitionen

- 138 Zweck des Sondervermögens ist die Verstetigung von wichtigen Investitionsvorhaben des Landes. Die Verwaltung des Zukunftssicherungsfonds ist dem SMF übertragen.

Übersicht 11: Zuführungen an den Zukunftssicherungsfonds und Ablieferungen an den Staatshaushalt

in €		Zuführungen	Ablieferungen
2012	apl.	140.000.000,00	--
2013	apl.	40.000.000,00	0,00
2014	apl.	432.000.000,00	0,00
2015		0,00	86.000.000,00
2016		330.000.000,00	86.000.000,00
2017		158.361.100,00	120.790.148,25
2018		816.000.000,00	383.025.975,34
2019		0,00	124.548.017,56

Quelle: 2012 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

- 139 Das Errichtungsgesetz bestimmt den Betrag der Zuführungen sowie welche Anteile hieraus den einzelnen Finanzierungsbereichen zugedacht sind. Die Zuführungen waren in den Hj. 2017 und 2018 höher als die im Errichtungsgesetz angegebenen.

- 140 Die Ablieferungen an den Staatshaushalt dienen der Finanzierung von Investitionsvorhaben in 10 Bereichen, die das Errichtungsgesetz enumerativ benennt. Die Mittel des Fonds werden über den Staatshaushalt ausgereicht.

Keine Einzelansätze mit Zweckbestimmungen

- 141 Der Zukunftssicherungsfonds verfügt seinerseits hingegen über keinen nach Zwecken und Titeln aufgegliederten Wirtschaftspl. Die Einzelansätze bestehen nur aus einem Einnahmetitel (Zuführungen des Freistaates Sachsen) und einem Ausgabebetitel (Ablieferungen an den Freistaat Sachsen).

- Der Wirtschaftsplan bildet die gesetzliche Einnahmestruktur nicht ab. Es fehlt somit auch ein rechnungsmäßiger Nachweis darüber, in welcher Höhe das Sondervermögen insgesamt Mittel für die einzelnen Zwecke nach § 2 Zukunftssicherungsfondsgesetz vom Kernhaushalt vereinnahmt hat.
- Es gibt keine Übersicht darüber, welche Mittel das SMF für die einzelnen Zwecke bereits an den Kernhaushalt verausgabt hat, sodass auch nicht ersichtlich ist, in welcher Höhe Mittel noch für die Zukunft zur Verfügung stehen.

142 Für Sondervermögen gelten grundsätzlich dieselben Regelungen wie für den Staatshaushalt. Demnach finden u. a. die Regelungen zum Gruppierungsplan (§ 13 SäHO), zur Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen (§ 16 SäHO) und zur Einzelveranschlagung (§ 17 SäHO) Anwendung. Die Rechnungslegung hat gemäß § 81 SäHO titelbezogen nach der Ordnung des Wirtschaftsplanes zu erfolgen.

143 Ausnahmen von diesen Regelungen sind zwar haushaltsrechtlich möglich, im Errichtungsgesetz jedoch nicht verankert. Da sie im Falle des Zukunftssicherungsfonds unbeachtet bleiben, ergeben sich Defizite im Nachweis und der Rechnungslegung.

Ausnahmeregelungen nicht ersichtlich

144 Wie im Zeitverlauf an den jeweiligen Änderungsgesetzen ablesbar ist, hat der Gesetzgeber die Einsatzbereiche mehrmals angepasst und geändert. Ein nachvollziehbares Konzept oder eine Strategie zur Lenkung bestimmter in der Zukunft besonders notwendiger Investitionen liegt dem Sondervermögen nicht zu Grunde. Im Ergebnis bildet es keine besonderen Aufgaben und Mittelbedarfe anhand von Ausgaben ab, die eine organisatorische und finanzielle Trennung vom Kernhaushalt begründen.

Konzept und Strategie nicht ersichtlich

145 Der SRH hat das SMF um eine Übersicht gebeten, in der die Istaussgaben angegeben sind, soweit eine Deckung aus dem Zukunftssicherungsfonds erfolgte.

Übersicht 12: Verwendung der Mittel des Zukunftssicherungsfonds für Investitionsbereiche im Staatshaushalt

Nr.	Investitionsbereich	kumuliertes Ist in €
1	Schulhausbau und Bau von Kindertageseinrichtungen	90.791.249,48
2	Krankenhausbau einschließlich Telemedizin / Digitalisierung	27.993.965,78
3	Straßenbau	75.023.521,29
4	ÖPNV, Schieneninfrastruktur	55.175.970,00
5	Stärkung Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort	18.927.145,99
6	bauliche Maßnahmen Hochschulmedizin	1.881.500,00
7	bauliche Maßnahmen Polizeibereich	22.452.264,48
8	staatlicher Hochbau	3.100.000,00
9	Wohnungsbau	0,00
10	Förderung ländlicher Raum	2.095.634,03

Quelle: Angaben des SMF, Istaussgaben 2017-2019.

146 Das SMF gibt in einem Schreiben an den HFA vom 28.02.2020 den Endbestand zum 31.12.2019 mit 1.115.997,0 T€ an.

147 Nach § 4 Abs. 2 des Errichtungsgesetzes verbleibt das Fondsvermögen unverzinst im Liquiditätsmanagement des Freistaates Sachsen.

148 Strebt ein Staatsministerium eine Deckung aus Fondsmitteln zugunsten einer in die 10 Investitionsbereiche fallenden Haushaltsstelle an, beantragt es beim SMF die Einholung einer Einwilligung des HFA. Dieser Antrag bezieht sich auf die Bindung von Mitteln des Fonds für die investiven Ausgaben des Staatshaushaltes.

- 149 Erteilt der HFA die Einwilligung, stellt das SMF die dann nötigen Kassennittel bereit. Die Ablieferung aus dem Sondervermögen ist lediglich ein Buchungsvorgang, der die Kassenlage nicht verändert. Das gleiche gilt für die Zuführung. Auch insoweit erfolgt nur eine Erhöhung des Buchbestandes. Die Geldwirtschaft ist davon nicht berührt.
- 150 Der Zukunftssicherungsfonds trägt aufgrund seiner Abhängigkeit von der Einnahmenentwicklung nicht wirksam zur Haushaltsstabilisierung bei.
- 151 Entsteht eine Notlage wie die im Frühjahr 2020 in Folge der weltweiten COVID-19-Infektionsgefahr, hängen die mit dem Fonds zu gewährleistenden Investitionsvorhaben des Landes, wie alle anderen geplanten Ausgaben des Haushaltes von der Kassenlage ab. Der Zukunftssicherungsfonds ist keine „Spardose“, die in einer Haushaltskrise fehlende Gelder ersetzen könnte.
- 152 Die Finanzierungsabläufe sind nicht transparent. Schwerwiegend ist, dass im Rahmen der Rechnungslegung keine Rechenschaft bezüglich der Verwendung der Fondsmittel gewährleistet ist. Somit ist nicht nachprüfbar, ob eine Verstetigung bei den Investitionen erzielt wird.
- 153 Der SRH empfiehlt, den Zukunftssicherungsfonds, sofern dieser künftig entgegen den Bedenken des SRH weiter Bestand haben soll, wirkungsvoll auszugestalten und an einer schlüssigen Investitionsstrategie auszurichten.

9 Zuführungen an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage

- 154 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.**
- 155 Der Bestand der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage lag zum 31.12.2010 bei 812 Mio. € und stieg bis zum Abschluss des Hj. 2019 auf 2.482 Mio. € an. Der Zuwachs von rd. 1,67 Mrd. € fällt im Vergleich zu den vom Freistaat im Vergleichszeitraum verbuchten Mehreinnahmen von rd. 6,6 Mrd. € eher gering aus.
- 156 Die Zuführung an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage im Hj. 2013 betrug rd. 8 Mio. € bei 464 Mio. € Steuerermehreinnahmen. Erhebliche Bestandserhöhungen erfolgten zwar in 2017 i. H. v. 547,4 Mio. € und 2018 i. H. v. 477,4 Mio. €. Sie dienen aber besonderen einmaligen Finanzierungsbedarfen (Maßnahmen des „Zukunftspakts Sachsen“ und Sonderzuführungen zum Generationenfonds infolge der Verbeamtung von Lehrkräften ab 2019).
- 157 In den Vermögensrechnungen für die Hj. 2017 und 2018 wies das SMF unter Pkt. 2.2.5 darauf hin, dass der sog. Sockelbestand der Rücklage der Abfederung der Mindereinnahmen bei Steuern und steuerinduzierten Einnahmen aufgrund von Konjunkturerinbrüchen dient. Im Haushaltsvollzug 2018 erhöhte das SMF den Sockelbetrag auf 1,313 Mrd. €. Bei Steuerermehreinnahmen von insgesamt 663,6 Mio. € entfielen nur rd. 31 Mio. € auf die Zuführung an die Rücklage, aus dem Garantiefonds stammten rd. 300 Mio. €.

- 158 Die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage verfügte zum 31.12.2019 über einen Sockelbestand von 1.313 Mio. € sowie darüber hinaus über eine vorübergehende Bestandserhöhung von 282 Mio. €. Insgesamt sind das 1.595 Mio. €. Zum Ende des Hj. 2019 stieg der Gesamtbestand im Ergebnis weiterer Zuführungen i. H. v. 887,3 Mio. € auf 2.482 Mio. €.
- 159 Die Mittel aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage i. H. v. 650 Mio. € führte das SMF nach dem Beschluss des Nachtrags Haushaltes für das Hj. 2020 dem Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ zu. Mittelübertragung an den Corona-Bewältigungsfonds
- 160 Die Vorbereitung auf konjunkturell schwierige Zeiten war in den vergangenen Jahren für die sächsische Staatsregierung von nachrangiger Bedeutung. Der SRH hat in seinen Jahresberichten regelmäßig auf die Notwendigkeit der Vorsorge für konjunkturell schlechte Zeiten hingewiesen und empfohlen, Mehreinnahmen zur wirkungsvollen Haushaltsvorsorge zu nutzen.
- 161 Um auf Konjunkturerinbrüche besser vorbereitet zu sein, sollte eine gesetzliche Regelung in § 25 SÄHO die Zuführung eines gewissen Anteiles an Mehreinnahmen zur Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage vorschreiben.
- 10 Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit**
- 162 Der SRH teilt in diesem Abschnitt seine Gesamteinschätzung zur Stabilität des Staatshaushaltes mit. Gegenüber den Berichten der früheren Jahre hat sich der Tragboden für die öffentlichen Finanzen im Land durchgreifend verändert. Veränderte Rahmenbedingungen
- 163 Für die Zukunft werden die Entscheidungen von Staatsregierung und Parlament über die Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Krise die staatliche Haushaltswirtschaft des Landes maßgeblich beeinflussen.
- 164 Der SLT hat am 09.04.2020 das Vorliegen einer außergewöhnlichen Not-situation gem. Art. 95 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen aufgrund der COVID-19-Pandemie festgestellt.
- 165 Die weltweit auftretenden Infektionen mit dem neuartigen Virus SARS-CoV-2 und die hiermit verbundenen Erkrankungen an COVID-19 gefährdeten Gesundheit und Leben der Bevölkerung und drohten das Gesundheitssystem zu überlasten.
- 166 Das Auftreten der Krankheit entzog sich der staatlichen Kontrolle. Es handelte sich um eine Pandemie mit einer länger andauernden, starken Häufung von Erkrankungen und einer ansteigenden Zahl von Todesfällen. Pandemie außerhalb staatlicher Kontrolle
- 167 Ab Mitte März 2020 erließ das SMS eine Reihe von Allgemeinverfügungen und Corona-Schutz-Verordnungen. Darin waren neben Ausgangs- und Kontaktverboten für die Bürgerinnen und Bürger eine Vielzahl von Bereichen des öffentlichen Lebens und Einrichtungen der sächsischen Wirtschaft angesprochen, deren Betrieb einzustellen oder einzuschränken war. Shutdown in Sachsen
- 168 In den anderen Ländern gab es ähnliche Anordnungen. Der Stillstand eines erheblichen Teils der Volkswirtschaft in Deutschland blieb nicht ohne Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte.
- 169 Der SLT ging davon aus, dass die Wirtschaftsleistung im Gesamtjahr 2020 trotz der umfangreichen staatlichen Gegenmaßnahmen drastisch zurückgehen werde und eine Rezession unvermeidbar sei. Zum einen

fürten die Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie zu zusätzlichen Ausgaben. Zum anderen sei absehbar gewesen, dass die Steuereinnahmen des Freistaates infolge des drastischen Wirtschaftseinbruchs und verschiedener Hilfsangebote zur Verminderung der Steuerlast gegenüber der ursprünglichen Planung erheblich sinken werden.

Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot

170 Am 09.04.2020 beschloss der SLT einen Nachtragshaushalt 2020 und die Errichtung eines Sondervermögens „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“. Der SRH hatte am 07.04.2020 gegenüber SLT und Staatsregierung zu den Gesetzesentwürfen⁹ umfassend Stellung bezogen und auf die gebotene Einhaltung verfassungs- und haushaltsrechtlicher Bestimmungen hingewiesen.

10.1 Nachtragshaushaltsgesetz 2020

10.1.1 Grundlagen für die Haushaltsaufstellung

Gesetzesbegründung unzulänglich

171 In der Begründung zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020 ging die Staatsregierung davon aus, dass Einsparungen nicht möglich und nachteilig im Hinblick auf das Ziel des Nachtrages wären. Die für das Land zu erwartenden Mehrausgaben begründete sie mit dem Bedarf an Mitteln für die Bekämpfung der Pandemiefolgen von 2 bis 2,5 Mrd. € ohne belastbare Bedarfsermittlungen. Die zusätzlichen Pandemieausgaben sollten aus dem neugeschaffenen Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ gedeckt werden; siehe hierzu näher auch Beitrag Nr. 4, Tz. 8 ff.

172 In der Begründung zum Nachtragshaushaltsgesetz waren die Angaben zu den finanziellen Folgen für das Land als „erste grobe Abschätzung“ bezeichnet. Eine nachvollziehbare Herleitung der Steuermindereinnahmen sowie der Mehrbedarfe lag nicht vor.

Erhebliche Beeinträchtigung der Staatsfinanzen erforderlich

173 Demgegenüber verlangt Art. 95 Abs. 5 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen, dass die Notsituation die Finanzlage des Staates erheblich beeinträchtigt und eröffnet dem Wortlaut nach diesbezüglich keinen Beurteilungsspielraum.

174 Es wird insoweit von wesentlicher Bedeutung sein, dass die finanzielle Abwicklung der Hilfsmaßnahmen transparent ist und eine zweifelsfreie Nachschau und Überprüfung auf Verfassungsmäßigkeit möglich ist. Nur dann dürften die Unschärfen, die bei Erlass des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 wegen der erkennbaren Grenzen für die Bedarfsermittlung nicht ausgeräumt werden konnten, im Hinblick auf das Neuverschuldungsverbot hinnehmbar sein.

10.1.2 Verfassungsmäßigkeit des Nachtrages

175 Die Verfassung des Freistaates Sachsen sieht Kreditaufnahmemöglichkeiten sowohl

Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot

- für Steuermindereinnahmen aufgrund von der Normallage abweichender konjunktureller Entwicklung (Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen) als auch bei
- Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen (Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen)

vor.

⁹ LT-Drs. 7/2097, Entwurf des Gesetzes zur Änderung des HG 2019/2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2019/2020) und LT-Drs. 7/2098, Entwurf des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens "Stabilisierungsfonds Sachsen" (Sächsisches Stabilisierungsfondsgesetz - SächsStabFG).

- 176 Das Nachtragshaushaltsgesetz 2020 stellt zwar auf das Vorliegen einer Notsituation ab und beruft sich insoweit ausdrücklich auf den Beschluss des SLT vom 09.04.2020, begründet die Höhe der Kreditermächtigung aber zum überwiegenden Teil von bis zu 4,5 Mrd. € mit zu erwartenden und ausgleichenden Steuermindereinnahmen. Damit erfolgte eine Vermischung der verfassungsrechtlich eingeräumten Kreditaufnahmemöglichkeiten.
- 177 Der Freistaat darf aufgrund des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 Kredite aufnehmen, um sowohl das bisherige Ausgabenniveau zu halten und pandemiebedingte Mehrausgaben zu leisten als auch einer erwarteten negativen konjunkturellen Entwicklung zu begegnen. Ausgaben im Staatshaushalt unverändert
- 178 Die Begründung zum Entwurf des Gesetzes zur Neufassung des Art. 95 Verfassung des Freistaates Sachsen vom 30.04.2013 enthält folgende Sätze: „Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen. Gleiches gilt zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation.“¹⁰
- 179 Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen sieht mithin eine Kreditaufnahmemöglichkeit zur Deckung des zur Bewältigung einer Krise entstandenen Mittelbedarfes vor. Vom gesetzgeberischen Motiv nicht umfasst ist die Abfederung von Steuermindereinnahmen, um die bisher geplanten „normalen“ Haushaltsausgaben auch künftig tätigen zu können. Dazu ergingen in Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen Spezialregelungen. Anhand des Nachtragshaushaltes 2020 war jedoch nicht festzustellen, dass die Voraussetzungen erfüllt waren. Die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen unterschritten die verfassungsmäßigen Grenzwerte nicht. Keine Steuerkompensation durch Notlagenkredite

Übersicht 13: Kreditaufnahmeermächtigung zum Konjunkturausgleich

Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen
in €

Normallage für Hj. 2020 nach § 2 Abs. 2 HG 2019/2020	15.016.000.000,00
Grenzwert für Hj. 2020 nach Abzug von 3 %	14.565.520.000,00
Steuereinnahmen für 2020 nach Nachtragshaushalt ohne Spielbankabgabe	12.272.065.000,00
steuerinduzierte Einnahmen 2020	2.336.900.000,00
Einnahmen konjunkturelle Entwicklung	14.608.965.000,00

Quelle: 2020 StHpl. und Nachtragshaushalt, Mittelfristige Finanzplanung 2019-2023.

- 180 Nach der Steuerschätzung vom Mai 2020 sollen die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen 2020 auf 14.374 Mio. € zurückgehen; oben Pkt. 7.2.2, Übersicht 6. Der Grenzwert für eine Kreditaufnahme zum Konjunkturausgleich wäre damit unterschritten.
- 181 Dem SRH erschließt sich nicht, weshalb die Staatsregierung die Steuerschätzung nicht abwartete und das Nachtragshaushaltsgesetz 2020 auf eine sichere verfassungsrechtliche Grundlage stellte.

10.1.3 Umfang und Begrenzung der Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot

- 182 Die Höhe der geschätzten Steuermindereinnahmen hatte die Staatsregierung an keiner Stelle der Begründung zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020 nachvollziehbar hergeleitet. Auch wenn dies bei Aufstellung des Nachtragshaushaltes 2020 nicht möglich gewesen sein sollte, stellt sich

¹⁰ LT-Drs. 5/11838, Seite 14, Erläuterungen zu Art. 95 Abs. 5 Entwurf des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen vom 30.04.2013.

die Frage, ob die grobe Abschätzung des Mittelbedarfs, die mit bis zu 4,5 Mrd. € für rd. 2/3 der Kreditaufnahmemöglichkeit als Begründung herangezogen wird, tragfähig war.

Zusätzlicher finanzieller Spielraum

183 Der SRH gibt zu bedenken, dass es letztlich nach Verabschiedung des Nachtragshaushaltsgesetzes auf die vom SMF geschätzten Steuerrückgänge nicht mehr ankommt. Fallen diese weniger drastisch aus, vermindert dies nicht zugleich die Kreditermächtigung.

184 Im Zusammenhang mit der Bewältigung der finanziellen Folgen der Krise ist kein Einsparbeitrag zu den bisher vorgesehenen Ausgaben zu erbringen. Stattdessen sollen die Folgen fast ausschließlich kreditfinanziert bewältigt werden. Damit erhöht sich der aus der Notsituation ergebende haushaltswirtschaftliche Spielraum deutlich gegenüber einer Kreditaufnahme zur verfassungsrechtlich eingeräumten Kompensierung von unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen.

185 Auch aus diesem Gesichtspunkt heraus war es aus Sicht des SRH unabdingbar, nach den in Frage kommenden verfassungsrechtlichen Grundlagen zu differenzieren.

10.2 Gesetz zur Errichtung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

10.2.1 Grundlagen für die Sonderfinanzierung

Fondsplanung auf Grundlage von groben Schätzungen

186 Ebenso wie in der Begründung zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020 enthielt auch bereits der Entwurf des Errichtungsgesetzes für den Corona-Bewältigungsfonds die „grob geschätzten“ Ausgangszahlen; siehe oben Pkt. 10.1.1, Tz. 171 ff. Die Zahlen waren auch hier nicht mit Annahmen für den Ausgabenbedarf und einer Herleitung untersetzt.

187 Das SMF wird als Fondsverwalter ermächtigt, für das Sondervermögen Kredite i. H. v. insgesamt 6 Mrd. € aufzunehmen und dem Staatshaushalt Mittel zum Ausgleich von Steuermindereinnahmen zuzuführen.

188 Das Fondsvermögen bleibt unverzinst im Liquiditätsmanagement des Freistaates Sachsen; siehe hierzu auch den Vergleich von Generationenfonds und Zukunftssicherungsfonds in den Pkt. 8.1 bis 8.3, Tz. 118 ff.

189 Der Zweck des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ ist die Beseitigung der Folgen und die Vorbeugung weiterer Schäden der im Jahre 2020 ausgebrochenen COVID-19-Pandemie.

Zweckbestimmung der Fondsausgaben sehr weit gefasst

190 Die Regelung zur Verwendung der Fondsmittel ist mit Ausnahme der genannten Leistungen nach dem Infektionsschutzgesetz nur ganz allgemein, sodass die Staatsregierung über einen äußerst weiten Spielraum für den Mitteleinsatz verfügt. Auch insoweit wird es im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit der Finanzierung auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Istergebnisse ankommen.

191 Das Errichtungsgesetz sieht als Verwendungszwecke u. a. „Maßnahmen zur zielgerichteten Stärkung von Wissenschaft“ oder „zur Unterstützung der Zivilgesellschaft und des Ehrenamtes“ vor. Bei Zweckbestimmungen wie diesen ist fraglich, ob Maßnahmen ohne eindeutigen Schadensbezug noch verfassungsrechtlich als notwendig zur Notlagenbewältigung anzusehen sind.

192 Der SRH hatte in seiner Stellungnahme empfohlen, den Verwendungszweck der Fondsmittel zu präzisieren. Die Finanzierung von Ausgaben, die nicht die Bewältigung der Notsituation zum Ziel haben, mit Corona-Schulden ist auszuschließen.

10.2.2 Kompensation von Steuermindereinnahmen

193 Im Errichtungsgesetz ist die Kompensation von Steuermindereinnahmen verankert. Das SMF ist ermächtigt, tatsächlich erzielte Mindereinnahmen gegenüber einem Betrag von 16.409.000.000 € im Hj. 2020 und 16.784.000.000 € im Hj. 2021 durch Kreditmittel zu ersetzen. Für 2021 war bei In-Kraft-Treten des Errichtungsgesetzes kein Haushaltsgesetz verabschiedet.

194 Der „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ soll danach in den Ausgleich eines künftigen Staatshaushaltes eingeschaltet werden. Zwar können Sondervermögen grundsätzlich Haushaltsjahre übergreifend geplant und bewirtschaftet werden. Für die Aufstellung des Staatshaushaltes und seine Bewirtschaftung gilt aber eine zeitliche Bindung.

Coronaschulden auch zur Finanzierung der Staatsausgaben 2021

195 Der im Errichtungsgesetz vorgesehene Ausgleich der Mindereinnahmen bei den Steuern nimmt eine Etatentscheidung vorweg, obwohl die Grundlagen für die Schätzung in keinster Weise ausreichend waren. Dies ist verfassungsrechtlich problematisch und fördert entgegen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ein ausgaben-treibendes Verhalten.

10.2.3 Beteiligung des HFA

196 Das Errichtungsgesetz schreibt vor, dass die vorgesehenen Ausgaben für Maßnahmen der Einwilligung des HFA bedürfen, sofern diese im Hinblick auf die Dringlichkeit und Eilbedürftigkeit rechtzeitig erreicht werden kann. Zwar soll für bestimmte Bereiche und Ausgaben bis zu einer bestimmten Höhe die Einwilligung pauschal erteilt werden können und in Ausnahmefällen eine nachträgliche Unterrichtung genügen. Im Ergebnis wird aber ein vollumfänglicher Bewilligungsvorbehalt des HFA für den Vollzug des Gesetzes hergestellt.

HFA muss allen Ausgaben und Krediten zustimmen

197 Ob eine solche Zuordnung an den Ausschuss verfassungsrechtlich überhaupt möglich ist, da der HFA kein Verfassungsorgan und auch in der Verfassung des Freistaates Sachsen nicht genannt ist, und welche Folgen daraus im Verhältnis zum Landtag erwachsen, ist fraglich. Jedenfalls begegnet die Kopplung jeglicher Ausgabentätigung an eine Einwilligung des HFA grundlegenden Bedenken auch mit Blick auf den Haushaltsvollzug.

198 Da Bezugspunkt stets die Einzelausgabe ist, übernimmt der HFA letztlich die Funktion einer Bewilligungsstelle. Dies stellt eine Aufgabe der Exekutive dar.

Keine verfassungsrechtliche Legitimation für Durchbrechung des Gewaltenteilungsgrundsatzes

199 Zu berücksichtigen dabei ist aber nicht nur, dass der HFA in die entsprechenden Anträge einwilligen muss. Ebenso sind Aufwand und Zeitbedarf zu berücksichtigen, die in der Staatregierung mit der Vorbereitung verbunden sind.

200 Die das Errichtungsgesetz kennzeichnende unzureichende Herleitung der Bedarfe und die in Teilen zu wenig auf die Bewältigung der Notlage zugeschnittenen Zweckbestimmungen sollten offenbar vermittels der Beteiligung des HFA kompensiert werden. Auch wenn aus parlamentarischer Sicht eine straffe Kontrolle des exekutiven Ausgabeverhaltens wünschenswert ist, widerspricht die vorgelegte Konstruktion aber der verfassungsmäßigen Aufgabenzuteilung.

201 Der SRH empfiehlt, die operative Beteiligung des HFA im Errichtungsgesetz zu überdenken. Das Errichtungsgesetz sieht bereits jetzt schon umfassende Berichtspflichten des Fondsverwalters vor, die eine Kontrolle der Verwaltung zur Einhaltung der gesetzlichen Budgetvorgaben durch den Landtag ermöglichen.

10.3 Zusammenfassung und Ausblick

- 202 Die Gesetze zur Bewältigung der Corona-Krise in Sachsen begegnen in weiten Teilen verfassungsrechtlichen Bedenken und die Auswirkungen auf die Staatsfinanzen sind tiefgreifend. Dem SRH ist dabei bewusst, dass eine Soforthilfe, wie die zur Abwendung der Schäden einer Pandemie, Ausnahmen von den Grundsätzen der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit bedingt.
- Verschuldung im Sondervermögen darf nicht aus dem Blick geraten
- 203 Die Schuldenaufnahme im Sondervermögen verzerrt die realen finanziellen Verhältnisse des Staates.
- 204 Die Präsidentenkonferenz der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat in der Erklärung vom 21.09.2020 darauf hingewiesen, dass von den Ausnahmen des Neuverschuldungsverbots restriktiv Gebrauch zu machen sei. Es gelte, eine unzulässige Inanspruchnahme der Ausnahmetatbestände und damit eine Umgehung des Verschuldungsverbots zu vermeiden. Die notwendigen Maßnahmen zur Bewältigung der Krise sollten vorrangig im Kernhaushalt abgebildet und nicht in Sondervermögen ausgelagert werden.¹¹
- 205 Der Freistaat sollte baldmöglichst mit der Konsolidierung des Gesamthaushaltes beginnen. Dazu gehört insbesondere die Einhaltung der verfassungsmäßigen Tilgungsverpflichtung.
- 206 Neben einer kritischen Überprüfung der Verwendungszwecke ist die Staatsregierung zu einer genauen Beobachtung des künftigen Mittelbedarfs verpflichtet und hat einen rechtzeitigen Stopp der Finanzhilfen bei Erholung oder Eintritt von Selbstheilungskräften in den einzelnen Verwendungsbereichen einzuleiten.
- 207 Bei Darlehensförderung ist für eine konsequente Erhebung der Tilgungszahlungen zu sorgen. Die Mittel sind zur Rückzahlung der aufgenommenen Staatskredite zu verwenden.

11 Stellungnahmen des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen

11.1 Vorbemerkung des SRH

- 208 Das SMF hat im Zuge der Anhörung nach § 96 Abs. 1 Satz 1 SÄHO keine geschlossene Stellungnahme zu den Beitragsentwürfen des SRH abgegeben. Die referatsweise erstellten Kurzstellungnahmen bezogen sich überschneidend auf die Themen des vorstehenden Beitrages und teilweise auch der anderen. Der SRH hat die Texte redaktionell zusammengefasst.

11.2 Zur Darstellung der Finanzschulden und der Kreditemächtigungen, Pkt. 6, Tz. 32 ff.

11.2.1 Stellungnahme des SMF

- 209 Das SMF weist darauf hin, dass in den Jahresberichten 2018 und 2019 die gesamte haushaltsmäßige Verschuldung (als Summe der Finanzschulden und der aufgeschobenen Kreditaufnahme) dargestellt worden sei. Die nun vorgenommene Verengung auf die Finanzschulden erschwere die Nachvollziehbarkeit der Argumentation und Begrifflichkeiten, verschiedene Sachverhalte aus Liquiditäts- und Haushaltssicht seien vermengt.
- 210 Bei den aufgeschobenen Krediten handele es sich aus Sicht des SMF bestenfalls um „Ermächtigungen“ zur Wiederbeschaffung von Liquidität zur kassenmäßigen Umsetzung bereits in vorherigen Haushaltsjahren

¹¹ https://www.rechnungshof.sachsen.de/files/Gemeinsame_Erklaerung_Praesidentenkonferenz_Hildesheim_Neuverschuldung_Covid-19-Pandemie_vom_21-09-2020.pdf

beschlossener und gebuchter Ausgaben (deren kassenmäßiger Mittelabfluss nachgelagert ist), denen zum damaligen Zeitpunkt auch echte Einnahmen gegenüberstünden. Da diese Mittel jedoch vor ihrer vorgesehenen Verwendung aus Wirtschaftlichkeitsgründen zunächst als Liquiditätsquelle zur Rückzahlung vormals aufgenommener Kredite gedient haben, werde die Anschlussfinanzierung dieser alten Kredite verschoben auf den Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Ausgabereste und Vorsorgevermögen.

- 211 Im Hinblick auf Tz. 40 führt das SMF aus, dass die Kreditermächtigungen in Vorjahren in Anspruch genommen worden seien. Es erfolge keine erneute Inanspruchnahme im haushalterischen Sinne im Falle der (zeitlich verzögerten) Anschlussfinanzierung. Die vorübergehend nicht am Markt aufgenommenen Kredite bezeichne das SMF als „aufgeschobene Kreditaufnahmen“. Die „haushaltsmäßige Verschuldung“ hingegen sei der Gesamtbestand der tatsächlich (am Markt) aufgenommenen Kredite zzgl. aufgeschobene Kreditaufnahmen. Auch resultierende Tilgungsverpflichtungen beziehen sich daher auf diesen Gesamtbestand (Pkt. 6.1, Tz. 43).
- 212 Die Begründung für die Empfehlung des SRH (vgl. Pkt. 6.1, Tz. 43 f.) überzeuge aus Sicht des SMF nicht. Dies gelte letztlich auch für die vor 2020 entstandenen Finanzschulden. Aus haushalterischer Sicht bestehe kein qualitativer Unterschied zwischen beiden Schuldenbestandteilen.

11.2.2 Schlussbemerkungen des SRH

- 213 Dem SRH kommt es darauf an herauszustellen, welche künftigen Verpflichtungen aus Krediten bestehen, insbesondere um die Gesamtbelastung in Zusammenschau mit den Corona-Schulden künftig zu beleuchten.
- 214 Die aufgeschobenen Kreditaufnahmen entfalten keine Rechtsverpflichtungen gegenüber Dritten. Es handelt sich um eine gesetzliche Kreditermächtigung, die erst nach deren erneuter Inanspruchnahme für Kreditgeschäfte zu künftigen Verpflichtungen führt. Deshalb sind die aufgeschobenen Kreditaufnahmen in diesem Beitrag sowie im Beitrag Nr. 1 Pkt. 5, Tz. 99 ff. als gebuchte Kreditermächtigung behandelt. Der SRH hatte das SMF um Auskunft gebeten, welche Kreditermächtigungen zum 31.12.2018 bestanden. Das SMF hat mitgeteilt, dass u. a. eine Kreditermächtigung in besagter Höhe der aufgeschobenen Kredite gegeben ist.
- 215 Es ist zutreffend, dass es sich bei den aufgeschobenen Kreditaufnahmen um Ermächtigungen zur Wiederbeschaffung von Liquidität handelt. Rechtsinhalt der Ermächtigung ist die Beschaffung von Liquidität im Wege von Krediten auf dem Kapitalmarkt.
- 216 Die Verwendung der Kasseneinnahmen zur Tilgung von Finanzschulden in der Vergangenheit ist sehr zu begrüßen, da dies die Belastung des Haushalts mit Rückzahlungsverpflichtungen verminderte.
- 217 Entgegen der Darstellung des SMF erfolgt die Rückzahlung von Krediten nicht aus „Wirtschaftlichkeitsgründen“, sondern weil gegenüber Gläubigern fällige Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind. Daher waren insoweit Einnahmen des jeweiligen Haushaltsjahres für die Schuldentilgung einzustellen und zu verwenden.
- 218 Das SMF kündigt weiterhin an, die Anschlussfinanzierung dieser alten Kredite auf den Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Ausgabereste und Vorsorgevermögen zu verschieben.
- 219 Die beabsichtigte Finanzierung von Sondervermögen mit den Kreditmitteln stellt diese als Vorsorgeinstrumente in Frage. Der SRH hält an seinen Bedenken in Pkt. 6.1, Tz. 43 f. fest. Er empfiehlt eine kritische

Bestandsaufnahme der Sondervermögen im Hinblick auf künftig finanzierbare, zwingend notwendige Bedarfe und die Wiedereingliederung von Nebenhaushalten in den Staatshaushalt. Die Mittelfristige Finanzplanung sollte hierfür die gebotenen Lösungswege aufzeigen.

11.3 Zum Zukunftssicherungsfonds Sachsen, Pkt. 8.3, Tz. 136 ff.

11.3.1 Stellungnahme des SMF

220 Aus Sicht des SMF bestehen in Bezug auf Pkt. 8.3, Tz. 136 ff. keine Defizite in Planung und Nachweisführung des Zukunftssicherungsfonds Sachsen.

221 Der Fonds werde in Planung und Rechnungslegung als Anlage zum Epl. 15 mit seinem Wirtschaftsplan abgebildet. Dieser beinhalte lediglich Zuführungen vom und die Ablieferungen an den Freistaat. Dies genüge den Bestimmungen der Nr. 2 der VwV zu § 26 SäHO i. V. m. Nr. 1 der VwV zu § 113 SäHO. Die Zweckausgaben seien in den Einzelplänen geplant und nachgewiesen, nicht im Sondervermögen. Die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Rechnungslegung sei folglich bedient. Zur Erhöhung der Transparenz im Nachweis der Mittelverwendung und der Rechnungslegung werde das SMF gleichwohl beginnend mit der HR 2019 den darzustellenden Fondsbestand und die Entnahmen ergänzend auf die einzelnen Investitionsbereiche aufgliedern.

222 Das SMF und die Ressorts führten verschiedene Übersichten und Nachweise über die Mittelverwendung des Zukunftssicherungsfonds und seien auskunftsfähig über Bestands- und Flussgrößen des Sondervermögens. Die Übersichten und Nachweise seien jedoch nicht Bestandteil der Haushaltsplanung und Rechnungslegung.

11.3.2 Schlussbemerkung des SRH

223 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass der Zukunftssicherungsfonds Sachsen erheblichen Einschränkungen hinsichtlich der Transparenz auf Planungs- und Abrechnungsebene unterliegt. Daher begrüßt der Rechnungshof grundsätzlich die Bereitschaft des Fondsverwalters die Rechnungslegung in diesem Nebenhaushalt ab 2019 ausführlicher zu gestalten. Die Verwendung der Mittel im Kernhaushalt bleibt bestehen. Die Wirksamkeit des Fonds zur Verstetigung der Investitionsausgaben bildet sich auch weiterhin nicht ab.

224 Der SRH weist darauf hin, dass der Bestand des Zukunftssicherungsfonds Sachsen in den vergangenen Haushaltsjahren kontinuierlich angestiegen ist. Der Endbestand zum 31.12.2019 betrug 1,1 Mrd. €¹². Der SRH erinnert daran, dass die Fondsmittel für die Investitionsvorhaben in gesetzlich vorgegebenen Bereichen zu verwenden sind; vgl. § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“.

225 Der SRH hält an seiner Folgerung nach wirkungsvoller Ausstattung und schlüssiger Investitionsstrategie für den Fonds fest und empfiehlt die strategische Zielrichtung des Fonds sowie seine Mittelausstattung im Hinblick auf die Umsetzung seiner gesetzlichen Ziele zeitnah zu überprüfen oder über dessen Fortbestand zu befinden.

¹² LT-Drs. 7/3290.

11.4 Zur Verfassungsmäßigkeit des Nachtragshaushalts 2020, Pkt. 10.1.2, Tz. 175 ff.

11.4.1 Stellungnahme des SMF

226 Die im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie festgestellte Notlage und die konjunkturelle Entwicklung mit daraus folgenden steuerlichen Minderausgaben seien aus Sicht des SMF ursächlich miteinander verbunden und dadurch gleichzeitig erfüllt. Nach Einschätzung des SMF könne die weiterreichende Kompetenznorm des Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen vorrangig und demnach auch zum Zwecke der Kompensation von Steuermindereinnahmen herangezogen werden. Sie sei dann jedoch insgesamt der Höhe nach auf den Betrag begrenzt, der ohne das schädigende Ereignis hätte erzielt werden können.

11.4.2 Schlussbemerkung des SRH

227 Das SMF geht auf die Anmerkungen des SRH zum gebotenen Abwarten auf die Steuerschätzung vom Mai 2020 nicht ein.

228 Der SRH hält an seiner Auffassung fest, dass eine saubere Anwendung der Ausnahmeregelungen zur Schuldenbremse in der Sächsischen Verfassung unter den gegebenen Umständen erforderlich war.

11.5 Kreditermächtigung im Coronabewältigungsfonds Sachsen zum Ausgleich von Steuermindereinnahmen, Pkt. 10.1.3, Tz. 182 f.

11.5.1 Stellungnahme des SMF

229 Die geschätzten Steuermindereinnahmen bezögen sich auf die Jahre 2020 bis 2022, soweit im Ergebnis des Haushaltsvollzugs 2022 der im Fonds vorgesehene Gesamtbetrag nicht benötigt werde, verfälle durch die Begrenzung der Kreditaufnahmen auf die Jahre bis 2022 die nicht benötigte Kreditermächtigung automatisch. Die „Auffüllgrenze“ der Steuereinnahmen sei aus Sicht des SMF verfassungsrechtlich auf die Einnamenschätzung vor der COVID-19-Pandemie, d. h. auf die Werte der Oktober-Steuerschätzung 2019, beschränkt.

11.5.2 Schlussbemerkung des SRH

230 Der SRH stellt hierzu richtig, dass die Kreditaufnahmeermächtigung gesetzlich begründet ist und deshalb nicht einfach verfällt. Im Haushaltsvollzug darf sie der Fondsverwalter aber zur Aufnahme von Finanzschulden nur soweit in Anspruch nehmen, wie dies zum Ausgleich von Steuermindereinnahmen und zur Finanzierung des Corona-bedingten Mittelbedarfes nach den Bestimmungen des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes notwendig ist.