

Die Schulden des Freistaates Sachsen steigen infolge der Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise von 2,8 Mrd. € auf 5,5 Mrd. € in 2020.

Mit den Einnahmen des Landes sind vorrangig die landeseigenen Gebäude und Straßen sowie weitere Vermögensgegenstände zu erhalten und der Bestand auszubauen. Die sich im Haushalt abzeichnende verstärkte Entwicklung zur Ausdehnung der konsumtiven Ausgaben nimmt ihm zunehmend Raum für den Einsatz finanzieller Ressourcen im investiven Aufgabenbereich.

Rund ein Drittel der Staatsausgaben geht an die Körperschaften der kommunalen Ebene. In den vergangenen 10 Jahren nahmen die Zuweisungen insgesamt um 2.450,6 Mio. € zu. Dies entspricht einer Steigerung um 46,5 %.

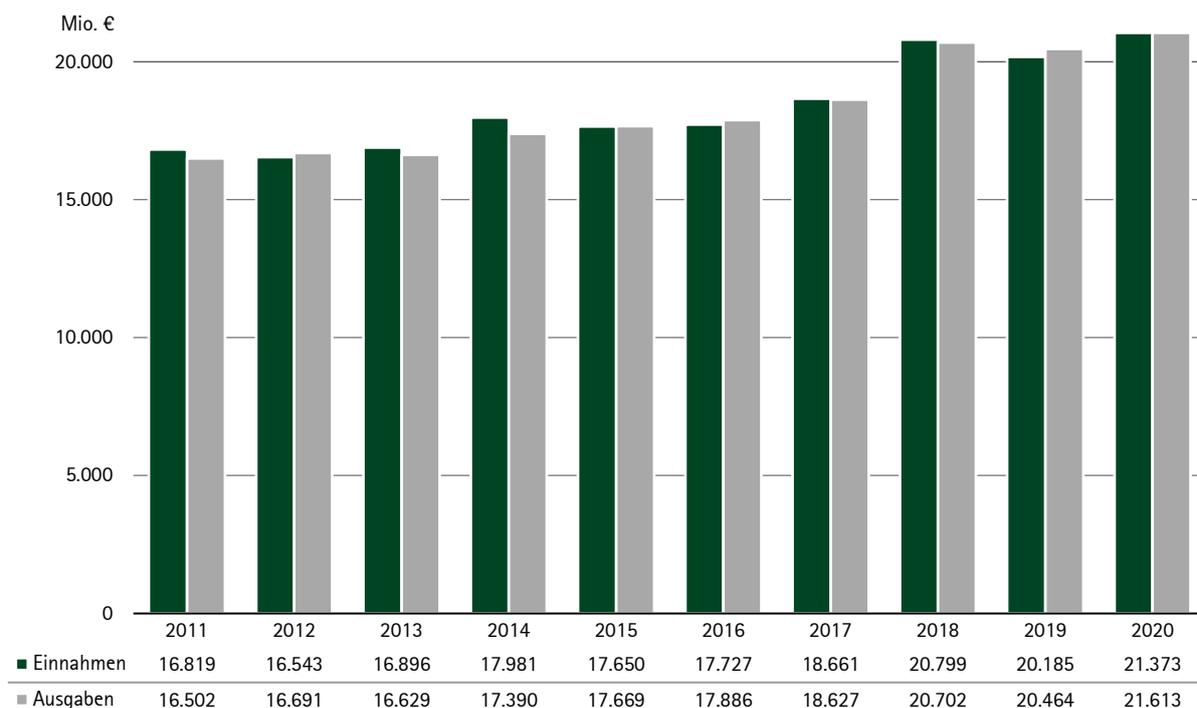
1 Einnahmen und Ausgaben

- ¹ Gegenstand dieses Beitrages ist eine Darstellung der Haushaltssituation des Freistaates Sachsen. Der 1. Teil bietet einen Überblick über die Entwicklung der wichtigsten Einnahme- und Ausgabearten zwischen 2011 und 2020.
- ² In der Kennzahlenübersicht auf der S. 33 sind Kenndaten des Haushaltes des Freistaates Sachsen für die Hj. 2018 und 2019 zusammengefasst. Das Kenndatenset 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. Zu diesem Zweck sind in dieser Übersicht die Durchschnittswerte der Flächenländer Ost und der Flächenländer West aufgenommen.
- ³ Im 2. Teil dieses Beitrages beleuchtet der SRH ausgewählte Gegenstände des Finanzwesens, wie Abhängigkeiten und Bindungen des sächsischen Haushaltes sowie Zahlungen des Freistaates an Kommunen.

1.1 Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben

- ⁴ In der Abbildung Nr. 1 sind die Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Landeshaushaltes für die Hj. 2011 bis 2020 dargestellt.

Abbildung 1: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben



Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.

- ⁵ Die Gesamteinnahmen des Freistaates stiegen vom Hj. 2011 zum Hj. 2020 um jährlich durchschnittlich 2,7 % auf 21.373 Mio. €. Die Gesamtausgaben wuchsen vom Hj. 2011 zum Hj. 2020 um jährlich durchschnittlich 3 % auf 21.613 Mio. €.
- ⁶ Auch in der Corona-Pandemie hielt die vorbeschriebene Entwicklung an. Die Finanzierung von gestiegenen Ausgaben war im Hj. 2020 insbesondere aufgrund von kreditfinanzierten Entnahmen aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ möglich.

1.2 Haushaltsstruktur nach Hauptgruppen 2019 und 2020

- ⁷ Betrachtet man die Arten von Einnahmen und Ausgaben im Staatshaushalt, so sind diese in Gruppen unterteilt. Der Gruppierungsplan unterscheidet zwischen Hauptgruppen, Obergruppen und Gruppen. Von der → **Hauptgruppe** (HGr.) spricht man als der obersten Gliederungsebene der Einnahmen- und Ausgabenarten. Jeder Hauptgruppe ist eine einstellige, jeder Obergruppe (OGr.) eine zweistellige Ziffer zugeordnet.

Übersicht 1: Haushaltsstruktur nach Hauptgruppen 2019 und 2020

HGr./OGr.	Einnahmen/Ausgaben	2019	2020		Veränderung gegenüber dem Vorjahr	
		Mio. €	Mio. €	€/EW	%	
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	13.385	12.999	3.199,0	-2,9	
1	Verwaltungseinnahmen	458	465	114,4	1,5	
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	4.598	5.763	1.418,1	25,3	
3	Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.744	2.147	528,3	23,1	
	Gesamteinnahmen	20.185	21.373	5.259,8	5,9	
	<u>abzüglich</u>					
32	Nettokreditaufnahme	-75	0	0,0	-100,0	
35	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	865	1.402	345,0	62,1	
	Einnahmen zur Berechnung des Finanzierungssaldos	19.395	19.971	4.914,8	3,0	
	<u>abzüglich</u>					
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	5	5	1,3	-5,1	
	Bereinigte Einnahmen	19.390	19.966	4.913,6	3,0	
4	Personalausgaben	4.761	4.951	1.218,3	4,0	
5	Sächliche Verwaltungs- und Schuldendienstausgaben	1.087	1.087	267,6	0,0	
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen	10.699	12.122	2.983,3	13,3	
7	Baumaßnahmen	523	557	137,1	6,5	
8	Sonstige Sachinvestitionen und Investitionsfördermaßnahmen	2.366	2.733	672,7	15,5	
9	Besondere Finanzierungsausgaben	1.028	162	40,0	-84,2	
	Gesamtausgaben	20.464	21.613	5.318,9	5,6	
	<u>abzüglich</u>					
91	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	1.023	157	38,7	-84,6	
	Ausgaben zur Berechnung des Finanzierungssaldos	19.441	21.456	5.280,2	10,4	
	<u>abzüglich</u>					
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	5	5	1,3	-5,1	
	Bereinigte Ausgaben	19.436	21.450	5.278,9	10,4	
	Finanzierungssaldo gem. SäHO	-46	-1.485	-365,4	3.102,1	>100%
	Kassenmäßiger Saldo (Überschuss/Fehlbetrag)	-279	-240	-59,1	-14,1	

Quelle: 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.

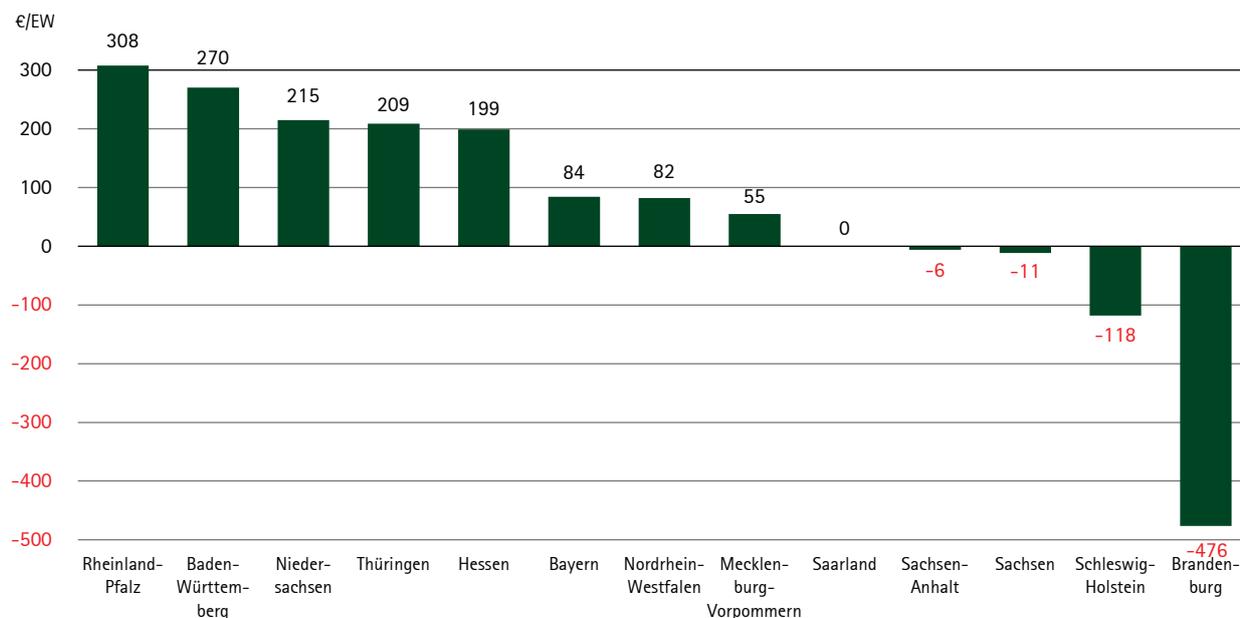
Hinweis: Die Einwohnerzahl zum 30.06.2020 beträgt 4.063.400.

- ⁸ Die Steuereinnahmen der HGr. 0, die sich in der HGr. 4 abbildenden Personalausgaben, die Landesinvestitionsausgaben der HGr. 7 und 8 und weiterhin die Zinsausgaben sowie die Schuldenstände, einschließlich jeweils deren Entwicklung im 10-Jahres-Zeitraum, sind in den nachfolgenden Abschnitten erläutert. Der SRH bedient sich hierbei auch Ländervergleichen zu Finanzierungssalden und Verschuldung.
- ⁹ Die Personalwirtschaft des Landes und seiner Nebenhaushalte einschließlich Stellenhaushalt und Personalbestand ist in Beitrag Nr. 3 mit dem Titel Personalhaushalt in diesem Jahresbericht ausführlich behandelt.

1.3 Ländervergleich der Finanzierungssalden im Jahr 2019

- 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 Minderung des Kreditbedarfs oder zur Schuldentilgung oder für Zuführungen an Rücklagen verwendet werden kann; vgl. § 25 Abs. 2 SÄHO. Ein negativer Finanzierungssaldo stellt einen Fehlbetrag dar, der auf eine strukturelle Deckungslücke schließen lässt.
- 11 Im Hj. 2019 wiesen die Länderhaushalte überwiegend positive Finanzierungssalden je EW aus, was der folgenden Abbildung zu entnehmen ist.

Abbildung 2: Finanzierungssalden der Kernhaushalte der Flächenländer 2019



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

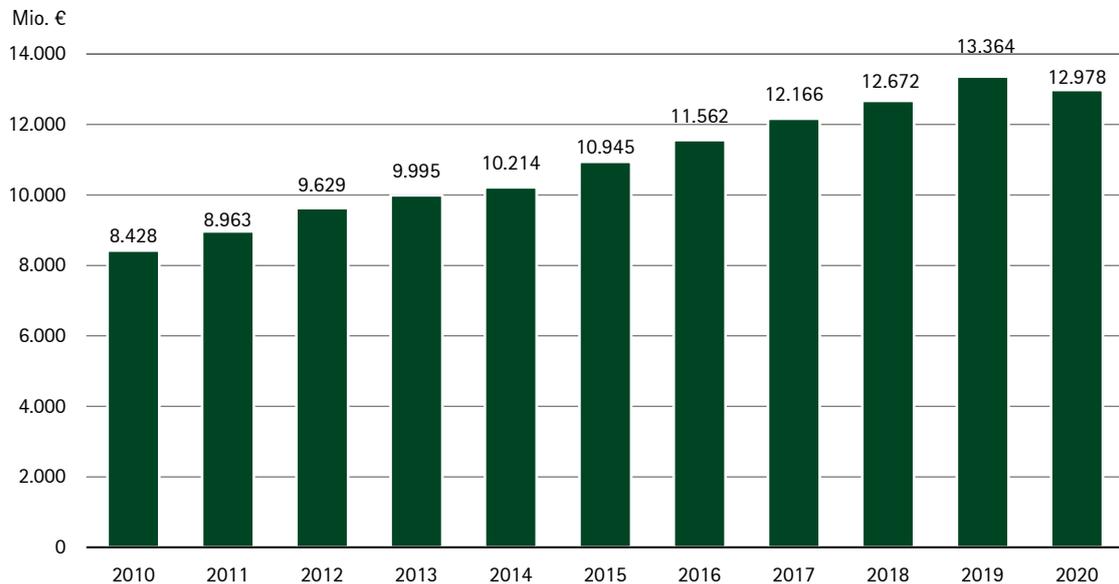
- 12 Die Ländergesamtheit kennzeichnete auch 2019 ein hohes Maß an Haushaltsstabilität, obgleich Verschlechterungen absehbar waren. So blieb die Kennzahl Finanzierungssaldo der Flächenländer je EW mit 113 € um ein Drittel unter dem Vorjahreswert.
- 13 Ein bemerkenswerter Rückgang ergab sich beim Durchschnittswert der Flächenländer Ost. Deren Finanzierungssaldo 2019 ist ins Negative (-58 €/EW) gefallen, nachdem er im Vorjahr noch 230 €/EW betrug. Der Hauptgrund ist eine starke Veränderung in Brandenburg, welche vorrangig auf den Nachtragshaushalt 2019 mit 1 Mrd. € Nettoneuverschuldung¹ zurückzuführen ist. Das Land hat diese Mittel vollständig verwendet für Zuweisungen an das Sondervermögen „Zukunftsinvestitionsfonds des Landes Brandenburg“.
- 14 Aber auch der Freistaat Sachsen verliert seine noch im Hj. 2018 überdurchschnittliche Position (drittbesten Platz) und findet sich nunmehr mit negativem Saldo an drittletzter Stelle im Flächenländervergleich wieder. Der sächsische Saldo wird sich im Hj. 2020 noch weiter verschlechtern. Wie der Übersicht 1 oben in Pkt. 1.2, Tz. 7 ff. zu entnehmen ist, gleitet der Finanzierungssaldo im Freistaat von -46 Mio. € im Hj. 2019 auf -1.485 Mio. € im Hj. 2020 ab. Ursachen hierfür sind u. a. der Rückgang der Steuereinnahmen (HGr. 0), der Anstieg von Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6) und investive Maßnahmen (HGr. 7 und 8).

¹ Landtag Brandenburg, Drs. 7/123, Nachtragshaushaltsgesetz 2019 vom 13.12.2019 (GVBl. Teil I 2019, Nr. 57).

2 Steuereinnahmen

- ¹⁵ Die Steuereinnahmen (OGr. 01, 05, 06) des Freistaates Sachsen stiegen bis zum Jahr 2019 aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung erheblich an. Gegenüber 2011 betrug dieser Zuwachs fast 50 %. Im Hj. 2020 sind bereits deutliche Zeichen der Corona-Krise zu erkennen. Die sächsischen Steuereinnahmen gehen im Vergleich zum Hj. 2019 um 2,9 % zurück.

Abbildung 3: Entwicklung der Steuereinnahmen



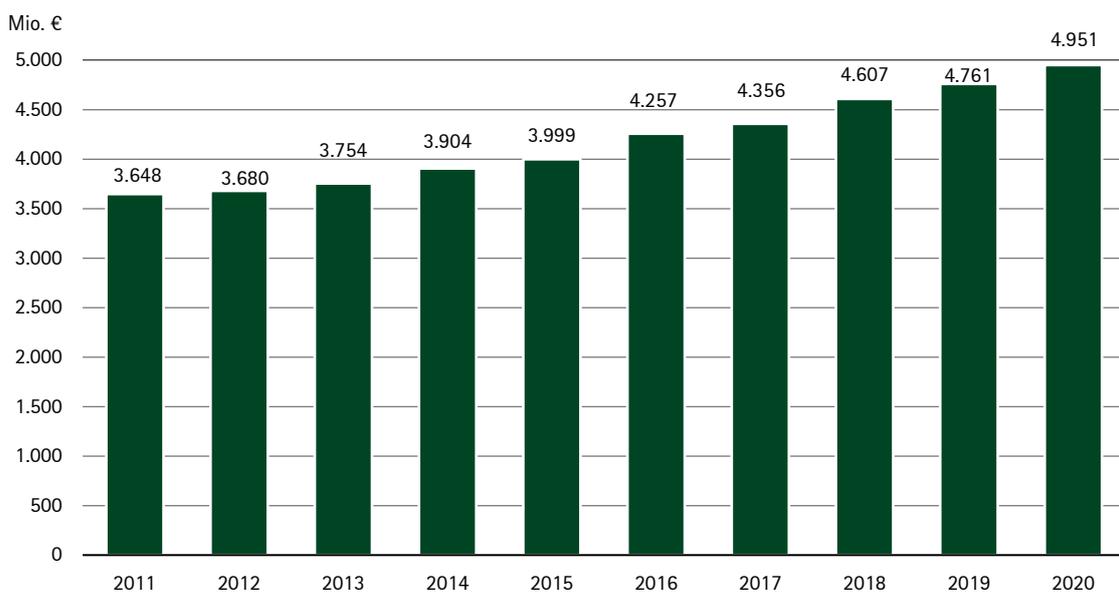
Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.
Hinweis: Steuerähnliche Abgaben (OGr. 09) sind nicht berücksichtigt.

- ¹⁶ 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. 71 ff. und Pkt. 7.2.2, Tz. 86 ff. ausführlich dargestellt.

3 Personalausgaben

- ¹⁷ Wie der folgenden Abbildung zu entnehmen ist, steigen die Personalausgaben im Zeitraum 2011 bis 2020 ungebremst weiter an.

Abbildung 4: Entwicklung der Personalausgaben



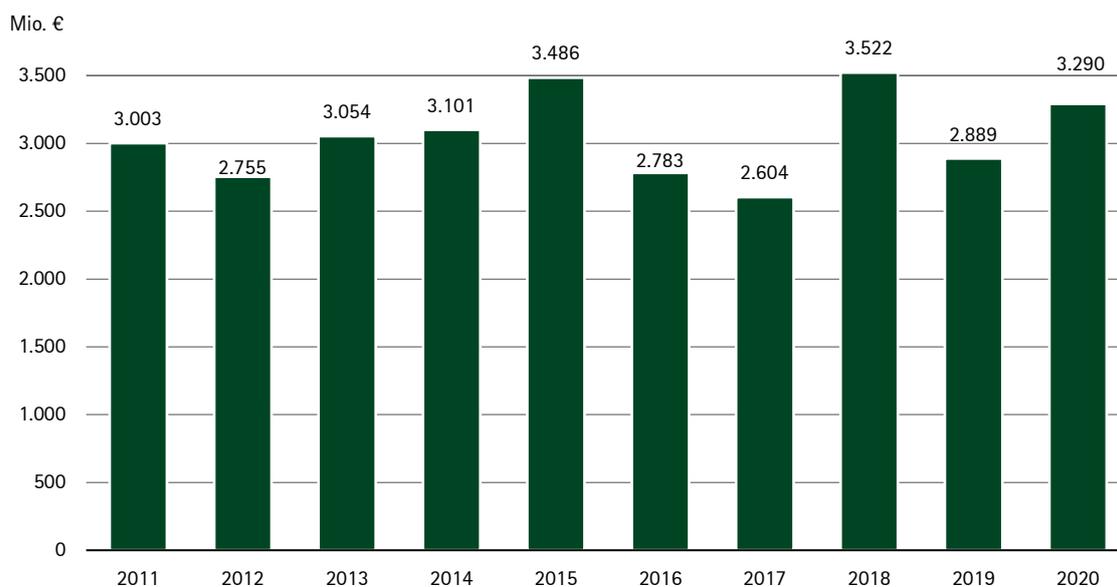
Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.

- 18 Die Ursachen für diesen Aufwärtstrend, die Entwicklung der Personalausgabenquoten und der Einwohnerwerte im 10-Jahres-Zeitraum sind beschrieben im Beitrag Nr. 3.

4 Landesinvestitionen

- 19 Zu den → **Investitionsausgaben** zählen die Bauausgaben (HGr. 7), eigene Sachinvestitionen des Freistaates (OGr. 81 und 82) und die Investitionsfördermaßnahmen (OGr. 83 bis 89).
- 20 Die Entwicklung der Investitionsausgaben des Freistaates Sachsen im Zeitraum 2011 bis 2020 stellt sich wie folgt dar:

Abbildung 5: Entwicklung der Investitionsausgaben



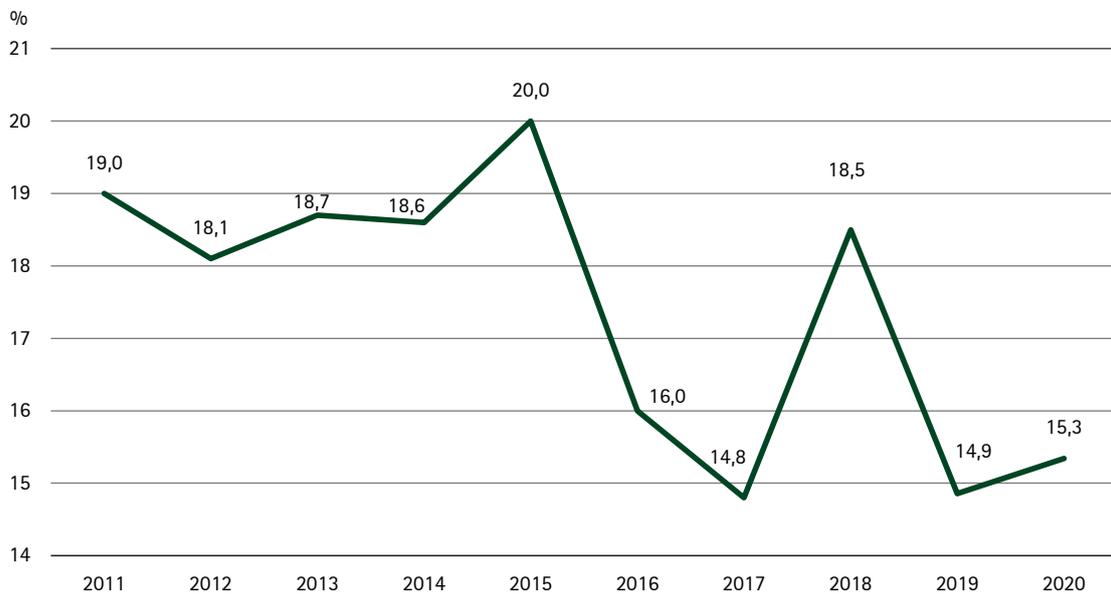
Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.

- 21 Die rd. 3,5 Mrd. € hohen Investitionsausgaben der Hj. 2015 und 2018 bleiben weiterhin unerreicht.
- 22 Begründet waren diese Höchstwerte allerdings durch Zuführungen an Sondervermögen. So wurden im Hj. 2015 Zuführungen an das Sondervermögen „Garantiefonds“ i. H. v. 70 Mio. € und an das Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“ i. H. v. 322 Mio. € und 145 Mio. € getätigt.
- 23 Zuführungen an Sondervermögen sind als investive Ausgaben angesetzt, wenn im Wirtschaftsplan des Sondervermögens seinerseits Investitionen veranschlagt sind. Ist das nicht der Fall, sind die Zuführungen als besondere Finanzierungsausgaben eingestuft. Eine investive Wirkung entfaltet sich bei den anfangs genannten Sondervermögen jedoch erst dann, wenn das Sondervermögen investive Ausgaben leistet.
- 24 So erfolgte zwar im Hj. 2018 als Investitionsausgabe eine Zuführung i. H. v. 700 Mio. € an das neu gegründete Sondervermögen „Breitbandfonds Sachsen“. Aus diesem Fonds hat der Freistaat bis Ende 2020 aber weniger als 10 % der Mittel für Investitionen kassenwirksam verwendet.
- 25 Das Volumen an Investitionsausgaben sank im Hj. 2019 im Vergleich zum Vorjahr um 633 Mio. € und lag um 105 Mio. € unter dem Soll 2019. Bei Investitionsfördermaßnahmen waren u. a. nachfolgende Minderausgaben zu verzeichnen:

- -65 Mio. € Zuschüsse für das Bildungsinfrastrukturprogramm,
- -42 Mio. € Zuschüsse für Investitionen der stationären Versorgung nach § 10 sowie §§ 12 bis 16 SächsKHG,
- -38 Mio. € Zuschüsse für den sozialen Wohnungsbau.

- 26 Mit dem Nachtragshaushalt 2020 war keine Veränderung der Planansätze für Investitionsausgaben verbunden. Im Hj. 2020 stiegen diese gegenüber dem Vorjahr um 13,9 % (401 Mio. €). Im Ist waren die Planansätze trotz Corona-Krise um 171 Mio. € überschritten.
- 27 Die o. g. Entwicklung der Investitionsausgaben bildet sich über die Jahre hinweg auch in der Investitionsquote ab. Die → **Investitionsquote** wird als Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben errechnet.

Abbildung 6: Investitionsquote Sachsen



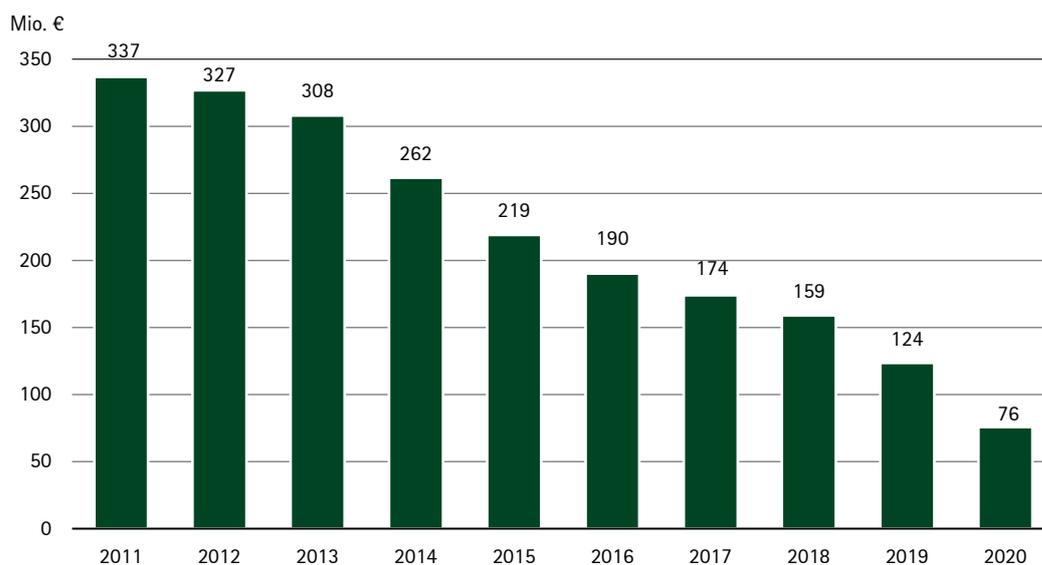
Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.

- 28 Im Hj. 2015 war im betrachteten Zeitraum mit 20 % ein Höchststand zu verzeichnen. Des Weiteren hob sich das Hj. 2018 positiv ab. Die Gründe sind oben in Tz. 22 und 24 erläutert. In den Hj. 2019/2020 fällt die Investitionsquote auf das Niveau der Hj. 2016/2017. Im Hj. 2020 liegt die Quote 3,7 Prozentpunkte unter der Quote des Hj. 2011.
- 29 Die Abbildung verdeutlicht insgesamt den Rückgang der Investitionsquote.
- 30 Die im StHpl. 2021/2022 veranschlagten Planansätze für Investitionsausgaben erreichen nicht mehr das Niveau von 2020. Sie liegen im Hj. 2022 mit 3.136 Mio. € sogar um 4,7 % tiefer (-154 Mio. €).
- 31 Der SRH sieht es als vorrangig an, mit den Einnahmen des Landes die landeseigenen Gebäude und Straßen sowie weiteren Vermögensgegenstände zu erhalten und den Bestand auszubauen. Der sich im StHpl. 2021/2022 abzeichnende verstärkte Trend zur Ausdehnung der konsumtiven Ausgaben nimmt dem Haushalt zunehmend Raum für den Einsatz finanzieller Ressourcen im investiven Aufgabenbereich.

5 Zinsausgaben

- 32 Nachdem sie im Hj. 2019 mit 124 Mio. € einen vorläufigen Tiefstand erreicht haben, sinken im Hj. 2020 die Zinsausgaben des Freistaates Sachsen (OGr. 57) weiter ab. Die Zinsverpflichtungen fallen mit 76 Mio. € erstmals in den zweistelligen Millionenbereich. Gegenüber dem Hj. 2011 bedeutet das einen Rückgang auf weniger als ein Viertel der damaligen Zinslast.

Abbildung 7: Entwicklung der Zinsausgaben



Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.

- ³³ Die jährlichen Zinsausgaben je EW reduzierten sich – trotz sinkender Bevölkerungszahlen – von 30,33 € im Hj. 2019 auf 18,63 € im Hj. 2020.
- ³⁴ Diese Entwicklung geht hauptsächlich auf das anhaltend sehr niedrige Zinsniveau, das Schuldenmanagement des SMF sowie bis 2019 die jährlichen Kredittilgungen des Freistaates zurück. Auch mussten die Kreditgeber im Hj. 2020, bedingt durch die Marktzinssituation, bei der Aufnahme der Kapitalmarktschulden durch den Freistaat von 3,51 Mrd. € per Landesschatzanweisungen ein Agio akzeptieren. Das → **Agio** oder Aufgeld ist der Preis eines Wertpapiers über dem Nennwert. Es führte im Jahr der Emission zu zusätzlichen Einnahmen des Freistaates im Kernhaushalt und im Corona-Bewältigungsfonds von insgesamt 61,7 Mio. €. Diese Einnahmen werden als negative Kreditbeschaffungskosten verbucht und reduzieren innerhalb der OGr. 57 die Zinsausgaben.²
- ³⁵ Im StHpl. 2021/2022 sind die Zinsausgaben mit 78,8 Mio. € und 70,8 Mio. € angesetzt.

6 Schuldenstand

- ³⁶ Der SRH betrachtet in diesem Abschnitt vorrangig den Bestand der → **Finanzschulden** des Staates.³ Darunter versteht man die Beschaffung von rückzahlbaren Geldmitteln 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, etwa vermittels Darlehensverträgen mit anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts.
- ³⁷ Nicht zu den Finanzschulden gehören die Verbindlichkeiten aus Pensionsverpflichtungen und Beihilfen sowie aus dem Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sondersversorgungssystemen des Beitrittsgebietes (AAÜG); siehe unten Pkt. 7.3.1, Tz. 101 ff. Das Gleiche gilt für die Rückstellungen für Altersteilzeit sowie die Verpflichtungen aus Instandhaltungs- und Investitionsrückstau.

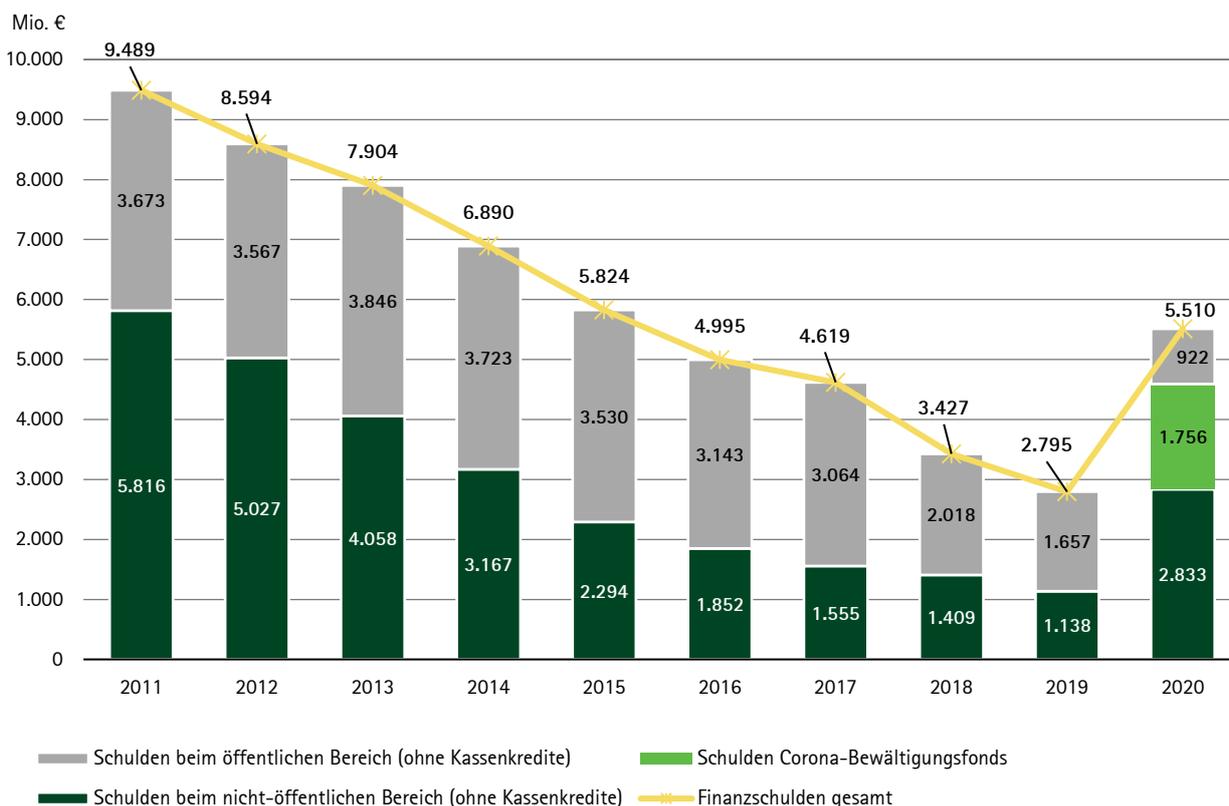
6.1 Stand der Finanzschulden

- ³⁸ Ende 2011 betragen die Finanzschulden des Freistaates 9.489 Mio. €. Diese sanken bis Ende 2019 um 6.694 Mio. € (–70,5 %) auf insgesamt 2.795 Mio. € ab.
- ³⁹ Zu dieser Entwicklung hat der Verzicht auf Neuaufnahme von Finanzschulden seit 2006 beigetragen, welche den Schuldenstand sonst entsprechend erhöht hätten.

² Quellen: Schreiben des SMF an den HFA vom 09.02.2021; Bericht des SMF über den Vollzug des Coronabewältigungsgesetzes zum 31.12.2020 (Jahresabschluss), Kassen-Ist 2020.

³ Zum Begriff siehe BT-Drs. 5/3040, Erläuterung zu Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG, S. 47 (Tz. 129); aus BT-Drs. 16/12410 keine Änderung in der Begriffsverwendung ersichtlich.

Abbildung 8: Entwicklung der Finanzschulden des Freistaates in Kernhaushalt und des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“



Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Statistisches Bundesamt (vorläufiger) Schuldenstand IV. Quartal; Bericht des SMF über Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31.12.2020 (Jahresabschluss), LT-Drs. 7/6840.

- 40 Der Abbau der Finanzschulden war bis 2019 von starken Steuereinnahmen begünstigt. Die Finanzschulden je EW erreichten im Hj. 2019 mit 686 € einen Tiefststand. Im öffentlichen Bereich bestehen die Schulden hauptsächlich beim Generationenfonds und werden bis Ende 2022 nahezu komplett auslaufen.
- 41 Das Hj. 2020 läutet eine Trendwende bei der Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland ein. Bedingt durch zurückgehende Steuereinnahmen und zusätzlichen Finanzbedarf aufgrund von Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie sah sich auch der Freistaat Sachsen gezwungen, zusätzliche Liquidität über Kreditaufnahmen beim nicht-öffentlichen Bereich zu beschaffen. Insgesamt stiegen in Sachsen im Hj. 2020 die Finanzschulden je EW gegenüber dem Vorjahr um über 97 % auf 1.356 € an. Ohne Berücksichtigung der Finanzschulden des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ beträgt der Wert je EW 924 €.
- 42 Beim „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ handelt es sich um ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Freistaates. Deswegen sind seine Kreditaufnahmen dem Land vollständig zuzurechnen. Sie fließen mit Stand vom 31.12.2020 (Jahresabschluss) in die o. g. Berechnung der Finanzschulden pro EW mit ein.
- 43 Das Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ vom 09.04.2020 ermächtigt das SMF, zur Deckung der Fondsausgaben im Zeitraum 2020 bis 2022 Kredite von bis zu 6 Mrd. € einzugehen. Im Hj. 2020 hat das SMF dementsprechend Kapitalmarktschulden im Umfang von 1,756 Mrd. € aufgenommen. Der Wirtschaftsplan des Sondervermögens in der Anlage zu Kap. 15 10, Tit. 325 01 im StHpl. 2021/2022 geht mit 91 % des Betrages der Kreditermächtigung von einer nahezu vollständigen Inanspruchnahme bis Ende 2022 aus. Die Finanzschulden des Landes werden somit aller Voraussicht nach gegenüber 2019 auf mehr als das 3-Fache steigen. Die Einzelheiten zur Bewirtschaftung und Verschuldung des Fonds sind im Beitrag Nr. 4 enthalten.
- 44 Eine gute Kassenlage in den vergangenen Jahren ermöglichte es dem SMF, die Anschlussfinanzierung fällig werdender vormals aufgenommener Kredite zu unterlassen. Das SMF bezeichnet dies als aufgeschobene Kreditaufnahme; vgl. hierzu auch Beitrag Nr. 1, Pkt. 5, Tz. 137. Seit 2017 weist das Land die Veränderung der aufgeschobenen Kreditaufnahmen bei Kap. 15 10 Tit. 325 03 nach.

- 45 Die aufgeschobenen Kreditaufnahmen sollen neben den Finanzschulden einen festen Bestandteil der sog. → **haushaltsmäßigen Verschuldung** des Freistaates bilden. In der Sache handelt es sich um Kreditermächtigungen.
- 46 Die Entwicklung und Aufteilung der einzelnen Bestandteile der haushaltsmäßigen Verschuldung im Zeitraum 2011 bis 2020 kann der folgenden Übersicht entnommen werden.

Übersicht 2: Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung

Mio. €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Schulden beim öffentlichen Bereich (ohne Kassenkredite)	3.673	3.567	3.846	3.723	3.530	3.143	3.064	2.018	1.657	922
Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (ohne Kassenkredite)	5.816	5.027	4.058	3.167	2.294	1.852	1.555	1.409	1.138	2.833
Schulden Corona-Bewältigungsfonds	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.756
aufgeschobene Kreditaufnahme	2.262	2.913	3.528	4.467	5.458	6.055	6.356	7.474	8.031	7.071
Gesamt	11.751	11.507	11.432	11.357	11.282	11.050	10.975	10.901	10.825	12.581

Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Statistisches Bundesamt (vorläufiger) Schuldenstand IV. Quartal; Bericht des SMF über Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31.12.2020 (Jahresabschluss), LT-Drs. 7/6840.

- 47 Der Freistaat führte die haushaltsmäßige Verschuldung trotz starker Steuereinnahmen seit 2010 regelmäßig nur um 75 Mio. € jährlich zurück – Ausnahmen waren 2012 mit 244 Mio. € und 2016 mit 232 Mio. €. Ab dem Hj. 2020 sind Abschmelzungen vorerst ganz ausgesetzt.
- 48 Im Hj. 2020 ging parallel zum beschriebenen Anstieg der Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich erstmals seit mehreren Jahren der Umfang der aufgeschobenen Kreditaufnahmen zurück. Zum Jahresende 2020 betragen die verbliebenen Kreditermächtigungen noch rd. 7 Mrd. €.

6.2 Kreditermächtigung in der haushaltslosen Zeit

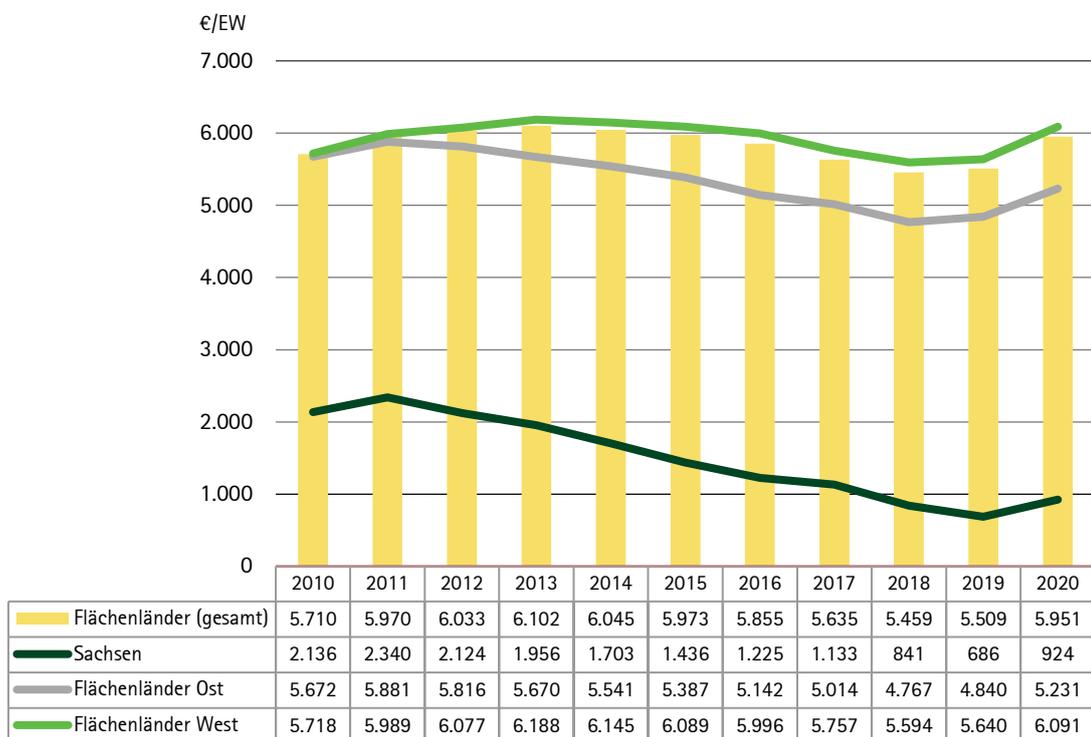
- 49 Wegen des verspäteten Beschlusses des HG 2021/2022 am 20.05.2021 begann das Hj. 2021 mit einer vorläufigen Haushaltsführung. Diese war nach Art. 98 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen mit einer Kreditaufnahmeermächtigung verbunden, soweit die auf besonderem Gesetz beruhenden Einnahmen aus Steuern, Abgaben und sonstigen Quellen oder die Betriebsmittelrücklage die Ausgaben der haushaltslosen Zeit nicht decken. Der Ermächtigungsrahmen für die Kreditaufnahme reichte bis zu einem Viertel der Endsumme des letzten Haushaltsplanes und damit unter Berücksichtigung des Nachtragshaushaltes 2020 bis zu 5.345.499.400 €.
- 50 Bei der Aufstellung des StHpl. ist das Verbot der Schuldenaufnahme nach Art. 95 Verfassung des Freistaates Sachsen zu beachten. Der Haushalt ist ohne Kredite auszugleichen, es sei denn, es liegt eine der Ausnahmen des Art. 95 Abs. 4 oder Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen vor.
- 51 Das HG trat in Bezug auf den Doppelhaushalt 2021/2022 rückwirkend in Kraft und damit überlagerte das Neuverschuldungsverbot die Kreditaufnahmeermächtigung aus Art. 98 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen. Dies findet sich in den geltenden Verfassungsbestimmungen nicht wieder. Das SMF hat hierzu mitgeteilt, im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung die Auslegung des Neuverschuldungsverbotes höher gewichtet und entsprechend einer Selbstbindung keinen Gebrauch von der Kreditermächtigung des Art. 98 Verfassung des Freistaates Sachsen im Sinne haushaltsmäßig neuer Schulden gemacht zu haben.
- 52 Der SRH empfiehlt, die Aufrechterhaltung der Regelung im Hinblick auf das Neuverschuldungsverbot zu überprüfen.

6.3 Verschuldung im Ländervergleich

- 53 Für einen Ländervergleich ist auf die Finanzschulden abzustellen, da diese grundsätzlich eine geeignete Vergleichsgrundlage darstellen. Selbst dies ist ab dem Hj. 2020 aber mit zunehmenden Unschärfen verbunden, da die Länder die Kreditaufnahmen im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Krise unterschiedlich innerhalb oder außerhalb der Kernhaushalte planen und rechnermäßig abbilden.

- 54 Die Finanzschulden der Staatshaushalte aller Flächenländer erreichten im Zeitraum 2011 bis 2020 mit 424,4 Mrd. € den niedrigsten Wert zum Jahresende 2018. Mit diesem Jahr ging der moderate Schuldenabbau – vorerst auf nicht absehbare Zeit – zu Ende. Bereits im Hj. 2019 wuchs der Schuldenstand wieder um 1 % an. Die Corona-Krise führte im Verlauf des Hj. 2020 zu einer massiven Neuverschuldung. Mit 457,8 Mrd. € überstieg der Schuldenstand in der betrachteten Dekade den bisherigen Höchstwert des Jahres 2013. Damals lag er bei 456,4 Mrd. €.
- 55 In Sachsen erreichten die Finanzschulden im Betrachtungszeitraum ihren Höchstwert im Hj. 2011 mit 9,5 Mrd. € und gingen bis 2019 auf 2,8 Mrd. € zurück. Durch die Kreditaufnahmen allein im Kernhaushalt wuchs der Schuldenstand im Hj. 2020 gegenüber dem Vorjahr um 34 % auf 3,8 Mrd. € an.
- 56 Die Entwicklung der Schulden je EW zeichnet sich anhand der folgenden Abbildung zum Ländervergleich entsprechend ab.

Abbildung 9: Entwicklung der Schulden der Kernhaushalte der Flächenländer



Quelle: 2011 bis 2019 ZDL, Schulden der öffentlichen Haushalte; 2020 Statistisches Bundesamt, vorläufiger Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushaltes.

Hinweis: Die Darstellung der Verschuldung beim öffentlichen und beim nicht-öffentlichen Bereich erfolgt ohne Kassenkredite.
 FLW: Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein.
 FLO: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

- 57 Während der Linienverlauf bei den Flächenländern West (FLW) ab 2014 und insbesondere in den Jahren 2017 und 2018 einen moderaten Abbau der Verschuldung widerspiegelt, können die Flächenländer Ost (FLO) bis 2018 ihre Verbindlichkeiten stark zurückführen. Für Sachsen trifft dies auch noch für das Hj. 2019 zu. Ab 2019 und ganz deutlich mit dem Hj. 2020 nehmen in allen Flächenländern die Schulden zu. Der Zeitraum der Entschuldung endet abrupt.
- 58 Die FLW erreichen bei der absoluten Verschuldung in der betrachteten Dekade wieder einen Schuldenhöchststand. Die FLO fallen mit den Schuldenabbauemühungen wieder zurück und stehen auf dem Niveau von 2016.
- 59 Im Ländervergleich für das Hj. 2020 hat der Freistaat mit 924 € weiterhin die niedrigsten Finanzschulden je EW.
- 60 Die Kenndaten im Ländervergleich für das Hj. 2018 und 2019 zu Finanzschulden und Nettokreditaufnahmen in € je EW sowie die Kreditfinanzierungsquoten sind in der Übersicht auf der S. 33 abgebildet.

7 Abhängigkeiten und Bindungen des Haushaltes

7.1 Rahmenbedingungen, Wirtschafts- und Steuerkraft

7.1.1 Bevölkerung

- ⁶¹ Am 30.06.2020 lebten im Staatsgebiet noch 4.063.400 Personen. Die Bevölkerungsentwicklung verlief in den Jahren 2019 und 2020 regional unterschiedlich. Den größten Bevölkerungsverlust verzeichneten der Erzgebirgs-kreis sowie die Landkreise Zwickau, Vogtlandkreis, Mittelsachsen, Görlitz und Bautzen. Zu Rückgängen kam es ebenfalls in der Stadt Chemnitz.
- ⁶² Die größten Bevölkerungsgewinne stellte das StaLa in der Stadt Leipzig fest. Zunahmen waren auch bei der Stadt Dresden sowie leichte Anstiege bei den Landkreisen Leipzig und Nordsachsen zu verzeichnen.
- ⁶³ Das StaLa sieht in seiner 7. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung⁴ die sächsische Bevölkerung bis 2035 um jährlich durchschnittlich 0,2 bis 0,4 % zurückgehen. In der günstigeren Variante leben in 15 Jahren noch 3,95 Mio. Menschen in Sachsen. Bei weniger vorteilhaften Annahmen sind es nur 3,81 Mio.

7.1.2 Konjunktorentwicklung 2020 für Deutschland und für Sachsen

- ⁶⁴ Die COVID-19-Pandemie beeinflusst die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und in Sachsen weiterhin sehr stark. Der Industriestandort Deutschland hat sich in Krisenzeiten aber als robust erwiesen.
- ⁶⁵ Der Sachverständigenrat rechnet für 2021 in Deutschland mit einem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 3,1 %. Im kommenden Jahr dürfte sich nach seiner Einschätzung die wirtschaftliche Erholung nicht zuletzt gestützt durch den Abbau der aufgestauten privaten Ersparnisse und der weltweit steigenden Nachfrage mit hohem Tempo fortsetzen. 2022 soll der Anstieg des BIP 4,0 % betragen.⁵
- ⁶⁶ Die Bundesregierung ist in ihrer Frühjahrsprognose vom 27.04.2021 noch optimistischer als der Sachverständigenrat. Sie rechnet für das Jahr 2021 mit dem Anstieg des BIP um 3,5 % (preisbereinigt). Für das Hj. 2022 erwartet sie den Zuwachs von 3,6 %. Sie geht von weiteren Lockerungen und anschließender Erholung der Binnenwirtschaft und der privaten Konsumausgaben aus. Das ifo Institut Dresden bescheinigt Ostdeutschland und Sachsen in seiner Konjunkturprognose für Sommer 2021 eine leicht gedämpfte Wachstumsprognose, anders als noch im Dezember 2020 erwartet.⁶ Für das kommende Jahr 2022 prognostiziert es eine Zunahme der wirtschaftlichen Leistung in Sachsen um 3,9 % und für Deutschland sogar um 4,3 %. Die weitere wirtschaftliche Erholung soll von den Fortschritten bei der Eindämmung der Pandemie und den Möglichkeiten zu Lockerungen abhängen, die eine Rückkehr zu einer höheren Wertschöpfung eröffnen.
- ⁶⁷ Die Wiedererlangung früherer Stärke setzt damit eine hohe Geschwindigkeit bei der Immunisierung voraus sowie die ausreichende Verfügbarkeit von Impfstoff. Sinkt die Infektionsgefahr wie geplant, sollte sich insgesamt wieder mehr wirtschaftliche Aktivität abzeichnen.
- ⁶⁸ Die verstärkte wirtschaftliche Betätigung wird unabdingbar sein zur Bewältigung von erheblichen Herausforderungen des Bundes und der Länder, auf die der Beirat beim Stabilitätsrat in seiner Stellungnahme⁷ hinweist. Neben dem Klimaschutz benennt er u. a. eine nicht auszuschließende künftige Zinswende und hohe Belastungen aus den bestehenden Tilgungsverpflichtungen. Er appelliert an den Bund und die Länder, die fiskalischen Gesamtherausforderungen im Blick zu behalten.

⁴ StaLa, Bevölkerungsmonitor, Bevölkerungsvorausberechnung, Ergebnisse für Sachsen, <https://www.bevoelkerungsmonitor.sachsen.de/7-regionalisierte-bevoelkerungsvorausberechnung.html>.

⁵ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Konjunkturprognose März 2021, Deutsche Wirtschaft trotz längerem Shutdown robust - im Sommer weitere Erholung zu erwarten, <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/konjunkturprognose-2021.html>.

⁶ ifo Dresden, ifo Konjunkturprognose für Ostdeutschland und Sachsen Sommer 2021 vom 23.06.2021, <https://www.ifo.de/sites/default/files/secure/prognosen/2021-06-ifoKonjunkturprognose-Ostdeutschland-Sachsen.pdf>.

⁷ Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats vom 11.06.2021; https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beirat/Dokumente/Dokumente_node.html.

69 Der SRH hat im Jahresbericht 2020, Beitrag Nr. 2, Pkt. 7.2, Tz. 59 ff. herausgearbeitet, wie die Steuer- und damit die Konjunkturabhängigkeit im Haushalt des Landes infolge der Umstellung des Bund-Länder-Finanzausgleichs zugenommen hat. In den nachfolgenden Abschnitten ist die Entwicklung der Steuer- und steuerinduzierten Einnahmen bis in das COVID-19-Krisenjahr 2020 hinein fortgeschrieben.

7.2 Konjunkturabhängigkeit des Haushaltes

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

7.2.1 Steuerabhängigkeit

71 Bestandteile der Steuereinnahmen sind grundsätzlich der jeweilige Landesanteil am Aufkommen der Gemeinschaftsteuern und die Landessteuern.

72 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.

73 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. Einen Anteil der vom Freistaat Sachsen vereinnahmten Spielbankabgabe erhalten die Gemeinden, in denen die Spielbanken betrieben werden. Im Sächsischen Staatshaushalt sind die Einnahmen in Kap. 15 01 veranschlagt.

74 In der folgenden Darstellung sind aus Gründen der Übersichtlichkeit die Einnahmen in Steuergruppen zusammengefasst. Die Gruppe „Gewinn- und Ertragsteuern“ enthält die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Abgeltungsteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuerumlage. Die Landessteuern sind ohne die Einnahmen aus der Spielbankabgabe als Summe angegeben.

Übersicht 3: Steuereinnahmen nach Gruppen

Mio. €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Umsatzsteuer	6.313	6.796	6.830	6.822	7.144	7.501	7.696	7.992	8.348	8.230
Lohnsteuer	1.721	1.847	1.998	2.149	2.325	2.442	2.582	2.767	2.954	2.806
Gewinn- und Ertragsteuern	579	664	794	818	1.040	1.144	1.347	1.384	1.461	1.311
Landessteuern	350	322	373	425	436	475	541	529	601	632
Gesamt	8.963	9.629	9.995	10.214	10.945	11.562	12.166	12.672	13.364	12.978

Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.

75 Die Umsatzsteuer stellt die einnahmestärkste Steuerart dar. Ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen betrug 63,4 % im Hj. 2020.

76 Das Aufkommen der Umsatzsteuer wird nach festen Schlüsseln auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt. Die Anteile der einzelnen Ebenen werden durch Festbeträge verändert, die im Rahmen gesetzlicher Regelungen vereinbart wurden. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird hiernach zunächst nach der Einwohnerzahl der Länder berechnet.

77 Nach § 1 Abs. 1 und 2 FAG stehen den Ländern ab 2020 vom Aufkommen der Umsatzsteuer rd. 45,19 % sowie zusätzlich ein Festbetrag zu. Im Weiteren werden die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern durch finanzkraftabhängige Zu- und Abschläge auf die einwohnerbezogenen Länderanteile der Umsatzsteuer ausgeglichen. Aufgrund der Neuregelung des Finanzausgleiches zwischen Bund und Ländern wird der Finanzausgleich ab 2020 in verstärktem Maße über die Umsatzsteuer abgewickelt. Damit gewinnt diese Steuer ab 2020 nochmals an finanzieller Bedeutung.

- 78 Ein prägendes Merkmal der Umsatzsteuer ist die Konjunkturabhängigkeit. Aufgrund ihres Umfangs bestimmt sie außerdem zu einem ganz wesentlichen Teil den finanziellen Spielraum des Landes. Zusammen mit den anderen Steuern handelt es sich bei den Einnahmen aus der Umsatzsteuer um allgemeine Deckungsmittel.
- 79 Die **→ Steuerdeckungsquote** bezeichnet den Anteil der bereinigten Ausgaben, der durch Steuern gedeckt ist. Sie betrug im Freistaat 68,8 % im Hj. 2019; siehe auch die Angaben in der Übersicht auf der S. 33. Der Freistaat Sachsen liegt bei der Steuerdeckungsquote auch weiterhin unter dem Durchschnitt der FLW. Der Abstand beläuft sich auf 11,8 Prozentpunkte. Er hat sich damit im Vergleich zum Hj. 2018 zwar um mehr als 2 Prozentpunkte verringert, war im Hj. 2019 aber noch immer erheblich.
- 80 Im StHpl. waren zunächst für 2020 – ohne Einnahmen aus der Spielbankabgabe – Steuereinnahmen von 14.337 Mio. € ausgewiesen. Mit dem Nachtragshaushalt 2020 vom 09.04.2020 erfolgten unter Berücksichtigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie Anpassungen an die herrschenden Bedingungen. Dies ergab ein Soll von 12.272 Mio. €. Die Isteinnahmen 2020 beliefen sich auf 12.978 Mio. € und lagen damit 1.359 Mio. € unter den ursprünglichen Erwartungen. Davon entfällt allein auf die Umsatzsteuer ein Anteil von 1.030 Mio. €.
- 81 Die Steuerdeckungsquote fällt im Hj. 2020 im Vergleich zum Vorjahr um 8,3 Prozentpunkte auf 60,5 %.
- 82 Nach Angaben im StHpl. wird im Hj. 2021 mit Steuereinnahmen i. H. v. 13.436 Mio. € gerechnet. Dies ist mit dem Einnahmenniveau aus dem Hj. 2019 vergleichbar.
- 83 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 war bis 31.12.2020 befristet.
- 84 Aufgrund der Änderung des FAG durch das Zweite Corona-Steuerhilfegesetz vom 29.06.2020 übernimmt der Bund die auf die Länder und Gemeinden entfallenden Anteile an den für das Jahr 2020 geschätzten Ausfällen aus der verminderten Umsatzsteuer. Der Umfang des Anteils für das Jahr 2021 ist noch nicht bekannt. Es bleibt letztlich die endgültige Spitzabrechnung abzuwarten.
- 85 Nach Art. 3 des Dritten Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Drittes Corona-Steuerhilfegesetz) vom 10.03.2021 gilt bis Ende 2022 für Speisen in Cafés und Restaurants der Steuersatz von 7 % weiterhin als eine Ausnahme. Die entstehenden Mindereinnahmen der Länder ersetzt der Bund nicht.

7.2.2 Steuerinduzierte Einnahmen

- 86 Neben den Steuern erhält Sachsen weitere **→ steuerinduzierte Einnahmen**.
- 87 Im Hj. 2020 bilden sie sich aus den
- Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) für finanzschwache Länder,
 - Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich weggefallener Einnahmen aus der Kfz-Steuer und der Lkw-Maut und
 - BEZ zum Ausgleich besonders geringer kommunaler Steuerkraft (GSK BEZ).
- 88 Wie die Steuern stellen auch die BEZ konjunkturbedingt schwankungsanfällige Einnahmen des Haushaltes dar.
- 89 Die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen umfassen 2020 im Ist den ganz überwiegenden Anteil von 70,2 % der Gesamteinnahmen des Landes. Mit 15.006 Mio. € erreichte der Freistaat den Höchstwert aus 2019 nicht mehr. Gegenüber dem Vorjahr beträgt der Rückgang 412 Mio. €. Dies entspricht -2,7 %.

Übersicht 4: Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen

Mio. €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Solleinnahmen	9.713	10.217	11.325	11.524	12.279	12.619	13.779	14.177	15.210	14.609
Isteinnahmen	10.553	11.427	11.789	12.140	12.786	13.493	14.246	14.841	15.418	15.006
Differenzbetrag	841	1.210	464	616	507	874	467	664	208	397

Quelle: 2011 bis 2019 StHpl., 2020 Nachtragshaushalt, 2011 bis 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.

- 90 Die Steuerschätzung vom Mai 2021 sieht nun mit 15.909 Mio. € für 2021 und 16.535 Mio. € für 2022 etwas bessere Einnahmen voraus als noch im November 2020. Jenseits der Talsohle kann sich im sächsischen Haushalt danach verhalten eine konjunkturelle Erholung abbilden.
- 91 Im Hj. 2020 lagen die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen um 396,5 Mio. € über den Ansätzen im StHpl. Damit übertrafen die Einnahmen auch im 10. Jahr infolge die Planungen. Allerdings war im Soll für 2020 über den Nachtragshaushalt ein Abschlag bei den Steuereinnahmen wegen der eingetrübten Konjunkturaussichten und der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Wirtschaft erfolgt.
- 92 Zum 01.01.2020 traten wesentliche Änderungen in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen in Kraft, die sich auf die konjunkturabhängigen Bestandteile des sächsischen Haushaltes auswirken. Es entfielen die zu den steuerinduzierten Einnahmen zählenden Zuweisungen aus dem Finanzausgleich unter den Ländern (LFA).
- 93 Nach den neuen Regelungen wird der LFA über die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer durch Hinzurechnung von Zu- und Abschlägen zu/von der Finanzkraft herbeigeführt. Im Landeshaushalt ist der LFA grundsätzlich nicht mehr gesondert ausgewiesen.
- 94 Die zunehmenden Konjunkturabhängigkeiten verändern nach Angaben des SMF die Rahmenbedingungen für die Finanzierung des Staates:

„Aus der Neuregelung ab dem Jahr 2020 resultieren für den sächsischen Staatshaushalt weder Minder- noch Mehreinnahmen. Allerdings sind die Einnahmen des Freistaates stärker als bisher vom bundesweiten Umsatzsteueraufkommen und damit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig“ – Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2020 bis 2024, S. 7.

- 95 Bei der Aufstellung ihrer Haushalte für 2019 hatten Bund und Länder bereits vorsichtig mit einer Verringerung der Wirtschaftsleistung in Deutschland gerechnet. Dies allein hätte sich schon spürbar auf die konjunkturabhängigen Einnahmekomponenten im Haushalt Sachsens ausgewirkt. Wie sich die erhöhte Abhängigkeit in einem normalen Konjunkturzyklus darstellt, lässt sich derzeit am Haushalt nicht ablesen. Die gesamtwirtschaftlichen Folgen der Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie mit einem Stillstand in weiten Teilen der Volkswirtschaft im Frühjahr 2020 und erneut im Herbst und Winter 2020 bis zum Anfang des Sommers 2021 überlagerten die Entwicklung.
- 96 2020 sind neben den bereits erwähnten Zuweisungen des LFA auch Solidarpakt- und Entflechtungsmittel weggefallen. 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. €.

7.3 Bindung des Haushaltes durch gesetzliche Leistungen

- 97 Die Ausgaben des Staates können auf Gesetzen beruhen, die zu einer Geldleistung verpflichten oder die Verwaltung zur Gewährung einer solchen unter bestimmten Voraussetzungen berechtigen. Den Haushalt des Freistaates Sachsen binden sowohl bundes- als auch landesgesetzliche Leistungen.
- 98 Mit 48 % ist 2020 nahezu die Hälfte der Gesamtausgaben der Kategorie der gesetzlichen Leistungen zuzuordnen. Einen starken Bindungsgrad weisen auch die stellenplangebundenen Personalausgaben auf, die einen Anteil von 20,1 % einnehmen. In den Förderbereichen binden Bundes- und EU-Programme weitere 10,1 %.
- 99 Innerhalb der gesetzgebundenen Ausgaben sind insbesondere die des Sozial- und Bildungsbereiches einschließlich der Vorsorge für die Altersversorgung der Beamten von Bedeutung. Die Mittel für die Ausstattung des Sondervermögens zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie rechnet das SMF ebenfalls zu den gesetzlichen Leistungen. Die Istausgaben 2020 belaufen sich für die

- Zuweisungen für die Kinderbetreuung auf 810,5 Mio. €,
- Zuführungen an den Generationenfonds auf 755,2 Mio. €,
- Zuführungen an den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ auf 725 Mio. € und die
- Förderung nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft auf 447,5 Mio. €.

100 Weitere gesetzliche Leistungen mit erheblichem Ausgabenumfang sind nachfolgend näher dargestellt.

7.3.1 Altersversorgung ehemaliger DDR-Beschäftigter

101 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.

102 Das AAÜG, hierzu vgl. oben Pkt. 6, Tz. 37, 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 der Länder im Beitrittsgebiet.

Übersicht 5: Erstattungen des Freistaates Sachsen nach AAÜG an den Bund

Mio. €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Erstattungen Sonderversorgung	241	233	234	235	239	244	249	253	261	267
Erstattungen Zusatzversorgung	527	489	498	507	519	536	553	560	575	579
Erstattungen gesamt	768	723	732	742	758	779	803	813	835	846

Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.

103 Die Ausgabenlast entwickelt sich in Abhängigkeit von der Zahl der Empfänger, der durchschnittlichen individuellen Rentenansprüche und der Rentenwerte. Von einer Trendwende ist unter sonst gleichen gesetzlichen Bedingungen nur auszugehen, wenn der Rückgang bei der Anzahl der Empfänger und der durchschnittlichen individuellen Rentenansprüche stärker ausfällt als die Rentenanpassungen.

104 Mittelfristig zeichnet sich eine deutlich flachere Ausgabenentwicklung ab. Im StHpl. 2021/2022 sind für 2021 Ausgaben von 774,5 Mio. € und für 2022 von 787,5 Mio. € eingeplant. In der vorliegenden Finanzplanung geht das SMF von 800 Mio. € in 2023 und 808 Mio. € in 2024 aus. Danach ist die Höchstlast im Hj. 2020 erreicht.

105 Die Abflachung beruht auf dem stetigen Absinken der Zahl der Anspruchsberechtigten und der durchschnittlichen individuellen Rentenansprüche gut 30 Jahre nach dem Ende der DDR. Darüber hinaus nehmen die Ausgaben dank jährlich rd. 100 Mio. € geringeren voraussichtlichen Zahlungen für die Zusatzversorgung ab. Dies geht auf eine Erhöhung der Bundesbeteiligung beim AAÜG zurück.

106 Im Zuge des im Frühjahr 2020 von der Regierungskoalition im Bund beschlossenen Konjunkturprogrammes hat dieser verschiedene gesetzliche Maßnahmen zur Entlastung von Kommunen und der neuen Länder ergriffen. Als eine Maßnahme erhöht der Bund seinen Anteil an den Erstattungen für die Aufwendungen der Rentenversicherung aus dem AAÜG für die Zusatzversorgung um 10 Prozentpunkte auf 50 %. Damit sollen die Haushalte der neuen Länder ab 2021 deutlich um rd. 340 Mio. € jährlich entlastet werden. In den neuen Ländern sollen so finanzielle Spielräume zur Stärkung der kommunalen Investitionen entstehen.⁸ Das Gesetz trat zum 01.01.2021 in Kraft.

107 Ausgehend von niedrigeren Sockelbeträgen muss der Freistaat Sachsen jedoch bis 2025 weiter mit steigenden Ausgaben rechnen, da sich in den AAÜG-Zahlungen künftige Rentenanpassungen niederschlagen.

108 Die neuen Länder und Berlin haben in den vergangenen Jahren wiederholt die vollständige Übernahme der Lasten aus dem AAÜG durch den Bund gefordert. Mit der oben dargestellten Erhöhung des Bundesanteils bleibt der Bund hinter den Vereinbarungen im Koalitionsvertrag⁹ vom 12.03.2018 zwischen CDU, CSU und SPD für die

⁸ BMF, Pressemitteilung, Maßnahmen zur Entlastung von Kommunen und der neuen Länder beschlossen, Scholz: Wir stärken die Kommunen!, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2020/06/2020-06-24-Kommunen.html> (letzter Aufruf 31.03.2021); s. a. Art. 4 Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 06.10.2020, BGBl. I, S. 2072.

⁹ Ein neuer Aufbruch für Europa - Eine neue Dynamik für Deutschland - Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode; <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf>.

19. Legislaturperiode (ab Zeile 4315) zurück. Die Sächsische Staatsregierung spricht sich vor dem Hintergrund der enormen Herausforderungen zur Bewältigung der Corona-Pandemie für einen Stufenplan zu weiteren Entlastungsschritten aus.

7.3.2 Kommunalen Finanzausgleich

109 Im Bereich der gesetzlichen Leistungen sind weiterhin die Zahlungen auf der Grundlage des SächsFAG von Bedeutung. Sie umfassen in 2020 mit 4.115,2 Mio. € zugleich einen erheblichen Teil der Gesamtausgaben des Haushaltes.

Übersicht 6: Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen des SächsFAG

Mio. €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
laufende Zuweisungen	2.399	2.249	2.531	2.767	2.496	2.508	2.771	2.869	3.118	3.649
investive Zuweisungen	191	161	331	405	442	408	416	440	283	467
Gesamt	2.590	2.410	2.863	3.173	2.938	2.915	3.186	3.309	3.401	4.115
Anteil an den bereinigten Ausgaben in %	16,4	15,8	17,5	19,0	16,9	16,8	18,1	17,4	17,5	19,2

Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.

110 Im Hj. 2020 erreichten die Ausgaben für die Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleiches mit Gemeinden und Landkreisen 19,2 % der bereinigten Ausgaben des Staatshaushaltes des Freistaates Sachsen. 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 war im Steuerverbund wegen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eigentlich mit einem Anstieg zu rechnen. In der Corona-Krise kam es jedoch zu Rückgängen bei den Steuereinnahmen des Landes, die es jedoch nicht auf den kommunalen Finanzausgleich übertrug.

111 Das Nachtragshaushaltsgesetz vom April 2020 sah vielmehr trotz der gewandelten Finanzsituation für das Land keine Änderungen an den für den kommunalen Finanzausgleich bewilligten Haushaltsmitteln vor. Damit stand zunächst für den Haushaltsvollzug eine von den Einflüssen der COVID-19-Pandemie losgelöste Verteilungsmasse zur Ausreichung an die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Verfügung.

112 Zum Ausgleich erwarteter Gewerbesteuermindereinnahmen hat der SLT im Juli 2020 und im Dezember 2020 Gesetze zur Änderung der Finanzausgleichsmasse erlassen. Mit dem ersten Gesetz erhöhte er diese für das Hj. 2020 von 3.824.165.000 € auf 4.445.515.000 €. Das zweite Gesetz bewirkte eine Verringerung auf 4.219.265.000 €.

113 Im selben Zug verminderte sich die vorgesehene Ablieferung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ an den Kommunalen Finanzausgleich im Staatshaushalt um 226.250.000 € von 621.350.000 € auf 395.100.000 €.

114 Neben der Erhöhung des Niveaus der zu verteilenden Mittel hat der Gesetzgeber auch deren Verwendung an die Herausforderungen der Pandemiebekämpfung angepasst. Er schuf dazu einen neuen Leistungstatbestand innerhalb der Gruppe der Zuweisungen zum Ausgleich besonderer Bedarfe. Die Mittel des neuen § 22c SächsFAG sind bestimmt für

- den Ersatz von Mindereinnahmen der Gemeinden bei der Gewerbe- und Einkommensteuer sowie bei weiteren Steuern,
- den Ausgleich pandemiebedingter Mehrausgaben, insbesondere der Gesundheits- und Ordnungsämter, sowie im pflichtigen Aufgabenbereich der Sozialgesetzbücher und
- den Ausgleich von nicht erhobenen oder erstatteten Elternbeiträgen für die Kindertagesbetreuung.

115 Für die Jahre 2021 und 2022 sollen die sächsischen Kommunen einen weiteren Ersatz für Einnahmerückgänge bekommen. Zur Stabilisierung ihrer eigenen Steuereinnahmen und damit der allgemeinen Deckungsmittel sind Ablieferungen an den kommunalen Finanzausgleich im Haushalt des Landes aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ von 59,7 Mio. € in 2021 und 103,5 Mio. € in 2022 eingestellt. Die Mittel fließen den Bedarfszuweisungen und von dort den Gemeinden zu.

- 116 Der SLT hat im März 2021 über Neuregelungen zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen entschieden.
- 117 Die Änderungen betrafen hauptsächlich die Verteilung der Zuweisungen zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften. Die Grundstruktur des Ausgleichsmechanismus bleibt danach aber erhalten. Die gesetzlich vorgeschriebene regelmäßige Überprüfung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes ergab keinen eindeutigen Anpassungsbedarf zugunsten einer Seite.

7.3.3 Zuweisungen an den kommunalen Bereich

- 118 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 7: Kommunalzuweisungen

Mio. €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
laufende Zuweisungen	4.240	3.983	4.388	4.695	4.719	5.011	5.149	5.341	5.760	6.414
investive Zuweisungen	1.035	930	999	1.024	945	826	830	984	944	1.312
Zuweisungen gesamt	5.275	4.912	5.387	5.719	5.664	5.837	5.978	6.324	6.705	7.726
Anteil an den bereinigten Ausgaben in %	33,4	32,3	33,0	34,3	32,5	33,6	34,0	33,3	34,5	36,0

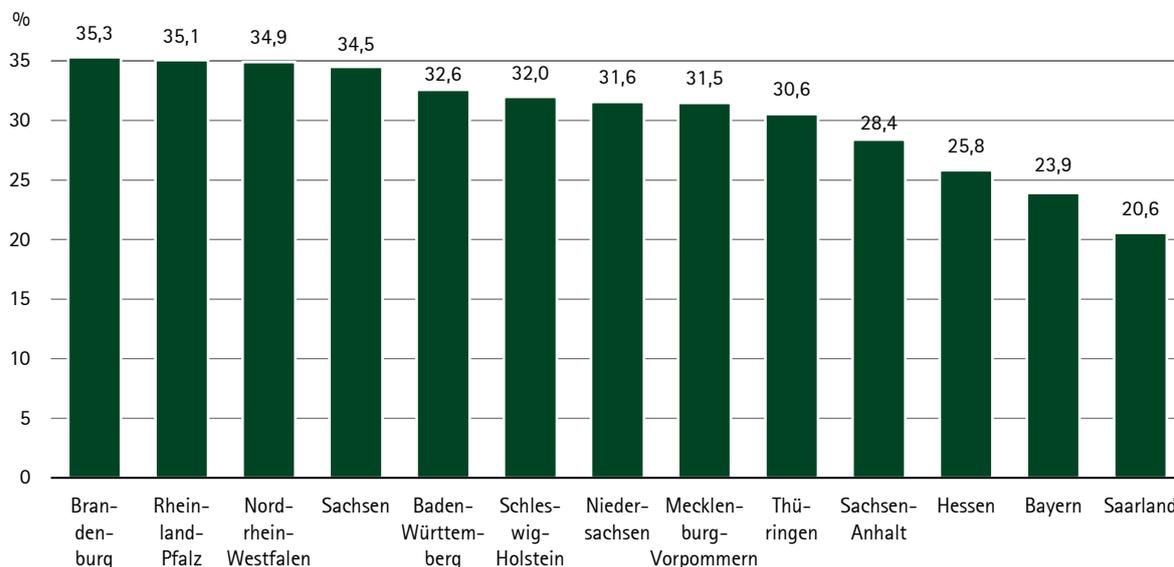
Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.

- 119 Rund ein Drittel der Staatsausgaben geht an die Körperschaften der kommunalen Ebene. Im Betrachtungszeitraum nehmen die Zuweisungen insgesamt um 2.450,6 Mio. € zu. Dies entspricht einer Steigerung um 46,5 %.
- 120 Die Entwicklung im Bereich der Kommunalzuweisungen ist seit einigen Jahren u. a. von neuen Kompetenzen des Bundes im Finanzwesen beeinflusst.
- 121 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.
- 122 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. Der Bund hat im April 2020 zur Entlastung der Kommunen die Förderzeiträume des KInvFG um 1 Jahr verlängert, bis Ende 2022 für das Infrastruktur- und bis Ende 2023 für das Schulsanierungsprogramm.
- 123 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 zum Ende des Förderzeitraums nach dem KInvFG zufließenden Mittel sowie weitere 33,4 Mio. € des Landes.
- 124 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. €. 2019 erhielt das Sondervermögen 57,2 Mio. €. Die Mittel reicht der Fonds direkt an die Empfänger aus.
- 125 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. Bei dem nachstehenden Vergleich der Ausgaben der Länder ist daher stets zu bedenken, dass Sonderfinanzierungen aus Nebenhaushalten

bestehen können. Zudem ist eine in den Ländern unterschiedliche Aufgabenverteilung zwischen staatlicher und kommunaler Ebene auf die Höhe der staatlichen Förderung von Einfluss.

- 126 Die → **Kommunalzuweisungsquote** errechnet sich als Anteil der Kommunalzuweisungen an den bereinigten Ausgaben. Die sächsische Quote ist gegenüber dem Vorjahr leicht angestiegen. Im Vergleich mit den anderen Flächenländern liegt sie in 2019 an vierter Stelle.

Abbildung 10: Kommunalzuweisungsquoten der Flächenländer 2019



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

- 127 Die FLO schnitten im Ländervergleich – bedingt durch die Weitergabe von Bundes- und EU-Fördermitteln – im Durchschnitt mit einer höheren Kommunalzuweisungsquote ab (32,5 %) als die FLW (30,4 %).
- 128 Die Entwicklung der Kommunalzuweisungsquoten und Einwohnerwerte nach dem Wegfall der Solidarpaktmittel ab 2020 und den Sonderzuweisungen zur Bewältigung der Folgen der Pandemiebekämpfung bleibt abzuwarten.

7.4 Fördermittel der Europäischen Union für Sachsen ab 2021

- 129 Zum Jahresende 2020 lief die EU-Förderperiode 2014 bis 2020 ab. Gleichzeitig hat die neue EU-Förderperiode 2021 bis 2027 begonnen. Für die Abrechnung der Mittel aus der abgelaufenen Förderperiode besteht Zeit bis zum Ende des Jahres 2023.
- 130 Der Rat der EU hat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments am 17.12.2020 die Verordnung zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021 bis 2027 i. H. v. insgesamt 1.074,3 Mrd. € angenommen. Der Umfang der vorgesehenen Finanzierung seitens der EU im Rahmen der Kohäsionspolitik für den Freistaat Sachsen steht inzwischen fest. Die inhaltlichen Grundlagen in Form von operationellen Programmen sind noch nicht aufgestellt und von der EU genehmigt.
- 131 Wie auch bisher wird der Freistaat Sachsen eine Förderung aus dem
- Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE),
 - Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+),
 - Europäischen Landwirtschaftsfonds für die ländliche Entwicklung (ELER),
 - Programm für die Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ) und aus dem
 - Europäischen Fischereifonds (EMFAF)

erhalten.

132 Darüber hinaus kommen EU-Mittel

- für Sachsen als Region der Braunkohle und des Strukturwandels aus dem neu errichteten Fonds für einen gerechten Übergang (Just Transition Fund; abgekürzt JTF) sowie aus der
- Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe; REACT-EU) zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie

hinzu.

133 Nach Mitteilung des SMF vom 25.03.2021 rechnet der Freistaat derzeit in der Förderperiode 2021 bis 2027 mit insgesamt 4,3 Mrd. € an EU-Fördermitteln. Davon stammen 3,72 Mrd. € aus dem MFR und 562 Mio. € aus dem Wiederaufbauinstrument. Die Mittel aus dem REACT-EU i. H. v. 147 Mio. € vereinnahmt der „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“.

134 Die Einzelheiten der Finanzierung lassen sich der folgenden Übersicht entnehmen:

Übersicht 8: Voraussichtliche EU-Mittelausstattung für den Freistaat Sachsen

EU-Förderperiode 2021 bis 2027

	EU-Mittel in Mio. €
A. Mehrjähriger Finanzrahmen (2021 bis 2027)	
EFRE	1.950
ESF+	588
ELER (Übergangsverordnung 2021 bis 2022)	252
ELER (2023 bis 2027)	501
ETZ/INTERREG	131
EMFAF	22
JTF	272
Zwischensumme A.	3.716
B. Wiederaufbauinstrument Next Generation EU (2021 bis 2023)	
JTF	351
ELER	64
REACT-EU	147
Zwischensumme B.	562
Gesamt A. und B.	4.278

Quelle, SMF, Stand: 25.03.2021.

135 Die Regionen Chemnitz und Dresden sollen – genauso wie in der abgelaufenen Förderperiode – den Übergangsregionen zugeordnet werden. Die Wirtschaftsleistung, gemessen am BIP je EW, ist dort größer als 75 %, aber geringer als 100 % des EU-Durchschnitts. Die Region Leipzig bleibt als stärker entwickelte Region mit überdurchschnittlicher Wirtschaftskraft von mehr als 100 % erhalten.

136 Nach Planungen der EU sollen die Fördersätze sinken. Diese werden im Rahmen von EFRE und ESF+ für die Regionen Chemnitz und Dresden von 80 auf 60 % und in der Region Leipzig auf 50 % herabgesetzt. Für die Abnahme aller EU-Mittel durch den Freistaat wird der Bedarf an Landesmitteln zur Kofinanzierung von rd. 580 Mio. € im Förderzeitraum 2014 bis 2020 voraussichtlich auf weit über 1 Mrd. € im Förderzeitraum 2021 bis 2027 steigen.

137 Das Aufbringen der Kofinanzierungsmittel bedeutet eine außerordentliche zusätzliche Belastung für den sächsischen Haushalt bis 2027. Um die Abfinanzierung sicherzustellen, empfiehlt der SRH die EU-Fördermittel künftig verstärkt in Form von Darlehen auszureichen und die Möglichkeiten für Stundung, Niederschlagung oder Erlass der Rückforderungen mit Bedacht einzusetzen.

8 Ausblick

- ¹³⁸ Was seine Möglichkeiten zur Finanzierung der staatlichen Aufgaben anbetrifft, hat sich der Freistaat auf verstärkte Konjunkturabhängigkeit einzustellen. Die gesamtwirtschaftliche Erholung hat zwar begonnen, die Rückkehr zu früherer Stärke ist aber noch nicht sicher.
- ¹³⁹ Der Anstieg der Finanzschulden in der Corona-Krise ist verbunden mit einer Vorbelastung künftiger Haushalte in Form der Tilgungsverpflichtungen im Umfang der beschafften Kreditmarktmittel.