

imreg-Standpunkt

Doppelhaushalt 2015/2016 - Konsolidierungskurs fortsetzen

Kontakt: Jana Licht, Tel. 0351 25593-602, Jana.Licht@imreg.de

imreg GmbH · Bautzner Straße 17 · 01099 Dresden

Dresden, Februar 2015

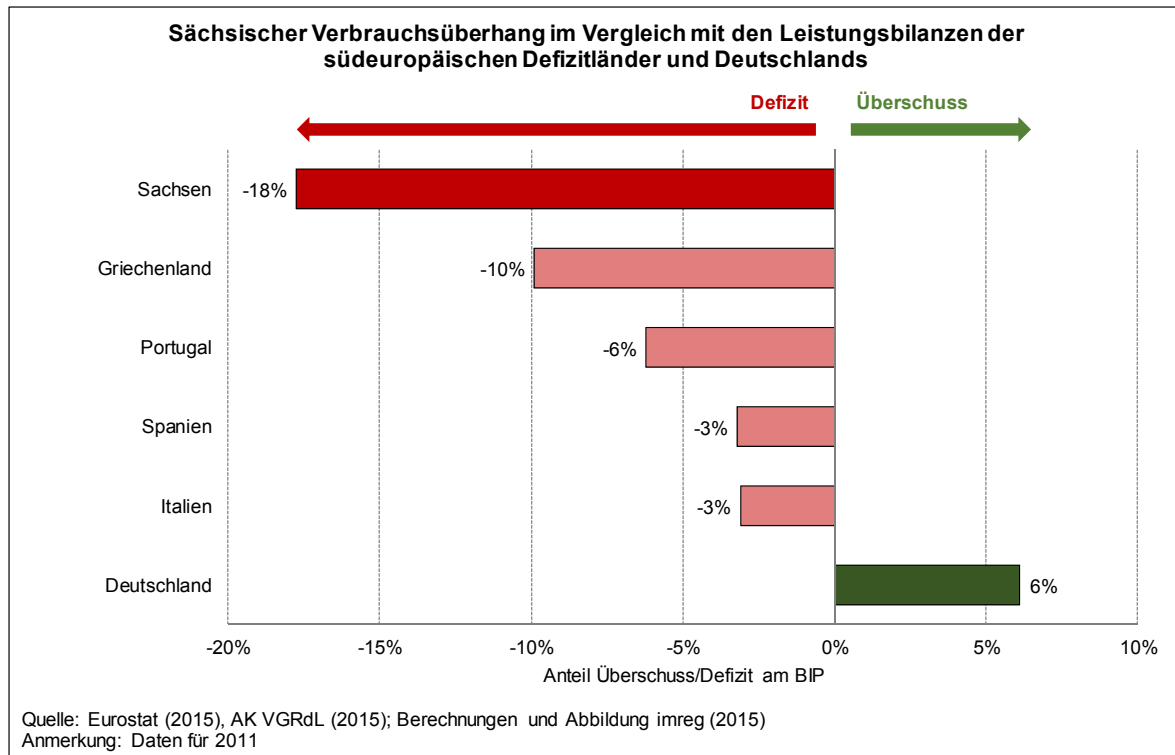
Die positive wirtschaftliche Entwicklung und die gestiegenen Steuereinnahmen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass Sachsen noch vor großen Herausforderungen steht. Der Abstand zur Wirtschaftskraft der alten Bundesländer besteht weiterhin, es wird deutlich mehr verbraucht als vor Ort erwirtschaftet wird und der Freistaat finanziert mehr als die Hälfte seiner Ausgaben mithilfe Dritter. Letzteres wird sich langfristig zwangsläufig ändern, denn die Zuweisungen werden u. a. aufgrund des Auslaufens des Solidarpakts II und des Rückgangs von EU-Mitteln absehbar deutlich sinken. Die sächsische Haushaltspolitik sollte daher vor allem den Fokus darauf legen, dass der Freistaat auch zukünftig handlungsfähig bleibt und investieren kann. Stattdessen sollen laut Entwurf zum Doppelhaushalt 2015/2016 die Handlungsspielräume durch steigende Personalkosten, Entnahmen aus den Rücklagen und ein Anwachsen der Verpflichtungsermächtigungen erheblich eingeschränkt werden. So richtig und wichtig einzelne geplante Mehrausgaben sein mögen, wenn diese nicht durch Ausgabensenkungen an anderen konsumtiven Stellen kompensiert werden, verspielt der Freistaat langfristig seine Spielräume für investive Maßnahmen und gefährdet damit die Grundlagen für das weitere Wachstum von Wirtschaft und Beschäftigung. Der erfolgreiche Konsolidierungskurs muss stattdessen konsequent fortgesetzt werden.

Die sächsische Staatsregierung hat im Januar den Entwurf für den Doppelhaushalt 2015/2016 vorgelegt, der die Grundlage für die Haushaltsberatungen im Landtag ist.¹ Das 2013 in der Verfassung verankerte Neuverschuldungsverbot setzt den Rahmen für die Fiskalpolitik des Freistaates, die „solide, generationengerecht und zukunftsicher“² sein soll. Dass Sachsen seit 2006 keine neuen Schulden mehr aufnimmt, sich in der zurückliegenden Dekade wirtschaftlich positiv entwickelt hat und die Steuereinnahmen seit 2010 wieder ansteigen, wird als Begründung dafür angeführt, dass es große Handlungs- und Gestaltungsspielräume in der sächsischen Ausgabenpolitik gibt.³

Tatsächlich hat sich die Wirtschaft Sachsens in den letzten Jahren positiv entwickelt. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) stieg zwischen 2005 und 2013 preisbereinigt um 8 Prozent.⁴ Motor dessen war das Verarbeitende Gewerbe, dessen Bruttowertschöpfung zwischen 2005 und 2013 um 13 Prozent zunahm.⁵ Im gleichen Zeitraum wuchs die Anzahl der Industriebeschäftigten sogar um

19 Prozent.⁶ Diese positive Entwicklung hat wesentlich zum Rückgang der Arbeitslosigkeit sowie zu den steigenden Steuereinnahmen, die inzwischen ihren höchsten Stand seit 1991 erreicht haben, im Freistaat beigetragen.

Allerdings darf trotz dieses positiven Trends nicht verkannt werden, dass der Angleichungsprozess Sachsens bei weitem noch nicht abgeschlossen ist. Besonders deutlich wird dies im nach wie vor bestehenden Verbrauchsüberhang – also dem Wert der in Sachsen erzeugten Güter und Dienstleistungen (= BIP) abzüglich der Summe aus den privaten und staatlichen Konsumausgaben und Investitionen. 2011, das letzte Jahr, für das Daten verfügbar waren, übertrafen die Ausgaben in Sachsen die eigene Wertschöpfung um 17 Mrd. EUR. Dies entsprach 18 Prozent des sächsischen BIP und damit der Höhe des gesamten Haushaltsvolumens des Freistaats. Sachsens Verbrauchsüberhang war damit weit größer als die vergleichbaren Leistungsbilanzdefizite der südeuropäischen

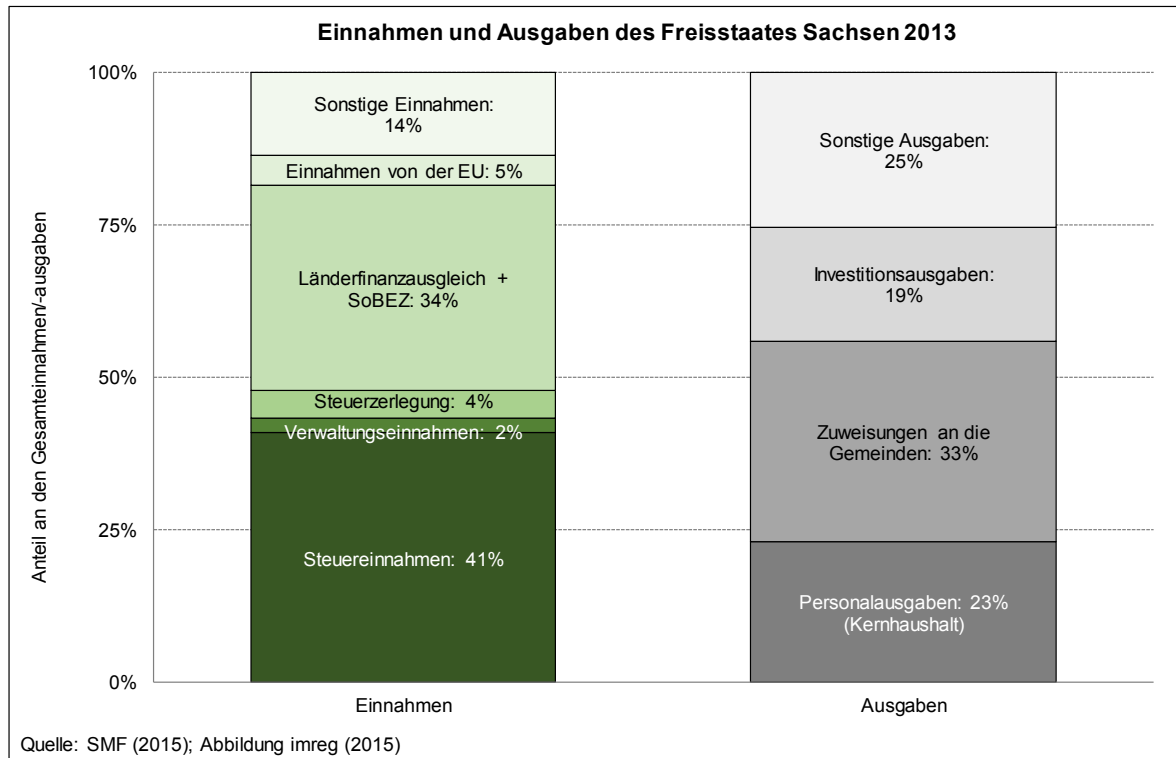


Defizitländer, deren Ausmaße die Euro-Krise maßgeblich beförderten und diese Länder momentan zu wirtschaftlich und politisch sehr schmerzhaften Einsparungen zwingen. Zum Vergleich: Deutschland insgesamt erwirtschaftete im gleichen Jahr einen Überschuss von rund sechs Prozent des BIP (siehe Abbildung).⁷

Von 69 Prozent im Jahr 1991 verbesserte sich der sächsische Verbrauchsüberhang im Zuge der Reindustrialisierung im Freistaat auf 14 Prozent im Jahr 2008.⁸ Seitdem ist dieser allerdings wieder angestiegen. Ursache ist der trotz positiver Entwicklung immer noch bestehende wirtschaftliche Rückstand Sachsens. Die Wirtschaftsleistung beträgt nur 73 Prozent des Bundesdurchschnitts.⁹ Der Angleichungsprozess an die westdeutschen Bundesländer hat sich deutlich abgeschwächt. Als wesentlicher Grund dafür gelten die aus einer kleinteiligeren Unternehmensstruktur resultierenden geringeren Skaleneffekte bei Produktion, Einkauf und Vertrieb sowie hiermit einhergehende Defizite bei Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie die Internationalisierung.¹⁰

Zuzüglich zu Pendlereffekten wird der sächsische Verbrauchsüberhang – wie in allen neuen Bundesländern – hauptsächlich aus öffentlichen Mitteln finanziert. Neben Sozialtransfers zählen hierzu insbesondere staatliche Zuweisungen, was sich kohärent im sächsischen Haushalt widerspiegelt: Nur 43 Prozent der Ausgaben des Freistaates i. H. v. 16,9 Mrd. EUR waren 2013 durch „eigene“ Einnahmen – also Steuern vor Verteilung der Gemeinschaftssteuern und Verwaltungseinnahmen – gedeckt. Mehr als die Hälfte des Haushalts wurde dagegen mithilfe von EU- und Bundesmitteln sowie des Länderfinanzausgleichs (LFA) finanziert. Davon entfielen 2,3 Mrd. EUR auf den Umsatzsteuervorwegausgleich (1. Stufe des LFA), 1,0 Mrd. EUR auf Zuweisungen von anderen Ländern (2. Stufe des LFA) und 2,0 Mrd. EUR auf die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (SoBEZ), also vor allem Mittel aus dem Solidarpakt II (siehe Abbildung).¹¹

Diese Zuweisungen erlauben dem Freistaat bislang Ausgaben, die über dem Niveau aller westdeutschen Flächenländer liegen (siehe Abbildung).¹² Das überdurchschnittliche Niveau resultiert vor allem aus höheren und

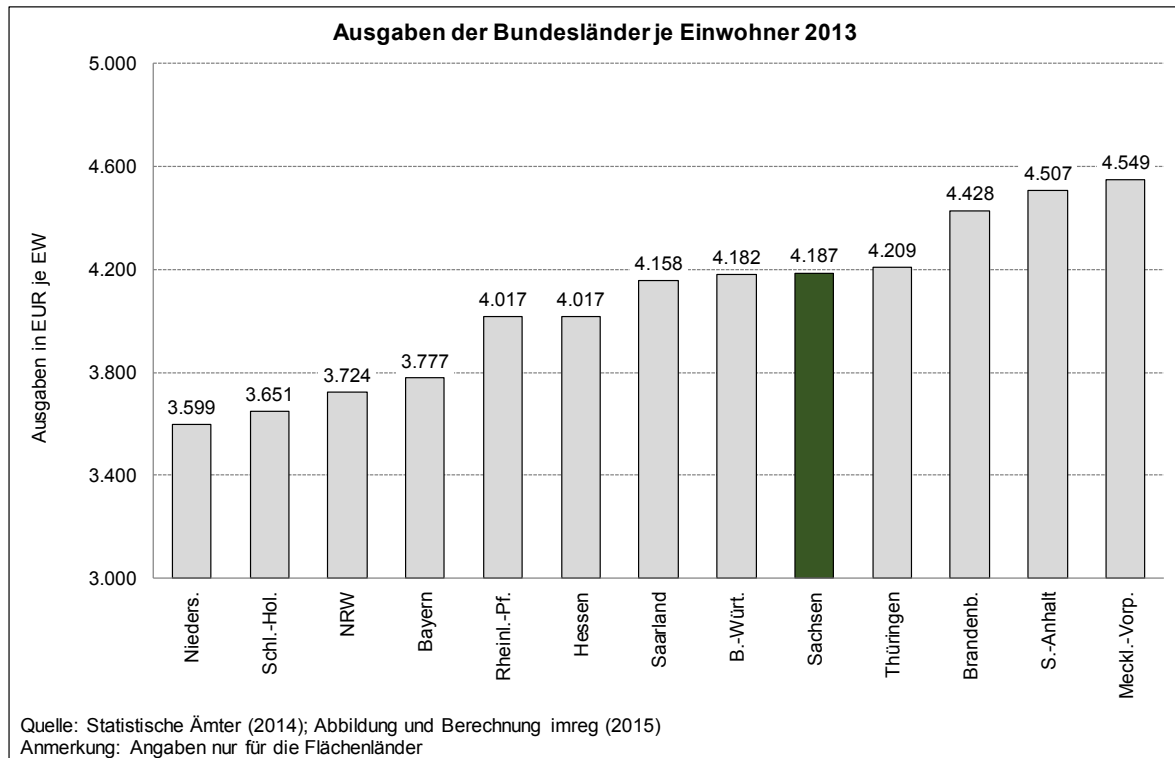


in den letzten Jahren weiter gestiegenen Personalausgaben. Diese lagen 2013 – nur im Kernhaushalt, ohne ausgegliederte Einheiten wie z. B. die Hochschulen – mit 3,8 Mrd. EUR 15 Prozent über dem Niveau von 2009. Die Personalkosten im Freistaat wurden zwar zwischen 2003 und 2009 reduziert und ein weiterer Personalabbau ist vorgesehen, allerdings hätten selbst die Pläne der Vorgängerregierung nicht ausgereicht, den Personalbestand des Freistaats bis 2020 auf den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer zu bringen.¹³

Sachsen, das nach Berlin die zweithöchsten Zuweisungen aus dem LFA und die höchsten Bundesergänzungszuweisungen¹⁴ erhält, leistet sich somit vergleichbar hohe öffentliche Ausgaben pro Einwohner wie Baden-Württemberg, der zweitgrößte Nettzahler im LFA. Bei oberflächlicher Betrachtung ließe es die mittelfristige Einnahmenprojektion zu, das überdurchschnittliche Ausgabenniveau beizubehalten. So sollen die dem Freistaat nach dem LFA zustehenden Steuereinnahmen laut mittelfristiger Finanzplanung von 2013 bis 2018 von 11,8 Mrd. EUR auf 13,3 Mrd. EUR p. a. steigen.¹⁵

Allerdings ist es angesichts der Abhängigkeit von Zuschüssen Dritter absehbar, dass sich die Einnahmen des Freistaates langfristig deutlich reduzieren werden. Erstens werden die EU-Mittel sowie die Regionalisierungs- und Entflechtungsmittel vom Bund im erwarteten Umfang zurückgehen.¹⁶ Zweitens werden die SoBEZ-Mittel für Sachsen gesetzlich geregelt Ende 2019 auslaufen.¹⁷ Das Wegfallen der Korb-I- und Korb-II-Mittel durch Auslaufen des Solidarpakts II wird laut ifo-Einnahmenprojektion zu jährlich rund 2,5 Mrd. EUR geringeren Einnahmen führen. Drittens wird der demografische Wandel – durch die Pro-Kopf-Orientierung der Zuweisungen im LFA – ebenfalls geringere Einnahmen (circa 0,9 Mrd. EUR p. a.) bewirken.¹⁸ Darüber hinaus wird die Ausgestaltung des LFA nach 2019 neu verhandelt, da die bestehenden Regelungen auslaufen, woraus zusätzliche Einnahmerückgänge für den Freistaat resultieren können.¹⁹

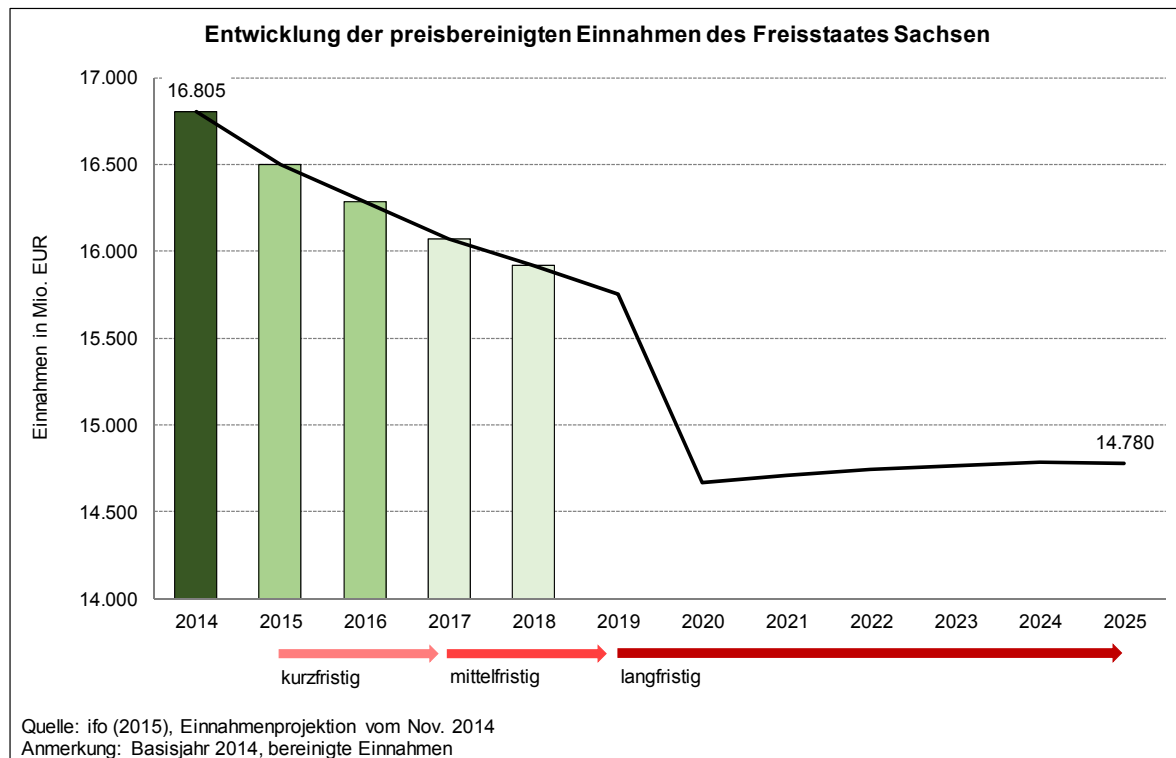
Diese Rückgänge können absehbar auch nicht durch die erhofften Steuerzuwächse kompensiert werden. In der Folge werden sich die Einnahmen im sächsischen Landeshaushalt bis zum Ende des Projektions-



zeitraumes der ifo-Einnahmen-Projektion 2025 preisbereinigt um rund zwölf Prozent bzw. 2 Mrd. EUR pro Jahr gegenüber 2014 verringern.²⁰ Insgesamt rechnet das ifo Institut mit jährlichen ordentlichen Einnahmen des Freistaates 2020 bis 2025 von rund 14,8 Mrd. EUR (in Preisen von 2014 gerechnet).²¹ Auch nominal – d. h. ohne Preisbereinigung – sollen die Einnahmen des Freistaates 2020 rund 1 Mrd. EUR unter dem aktuellen Niveau liegen.²²

Die zukünftigen ausgabenseitigen Handlungsspielräume sind folglich bereits jetzt absehbar eingeschränkt. Spielräume für zusätzliche Ausgaben werden in erheblichem Maße davon abhängen, ob die positive Entwicklung der Wirtschaft und damit auch der Steuereinnahmen weiter anhält.²³ So geht die o. g. Projektion von einem stabilen Wirtschaftswachstum aus²⁴, was angesichts der weiterhin schwelenden Euro-Krise, den anhaltenden Spannungen in der Ukraine mit noch nicht absehbaren Folgen der europäischen Sanktionspolitik gegenüber Russland sowie der schwächeren Konjunktur Chinas²⁵ als dem größten sächsischen Exportmarkt eher optimistisch ist.²⁶

Der Entwurf des Sächsischen Doppelhaushalts 2015/2016 muss folglich dahingehend bewertet werden, wie Sachsen unter den aufgezeigten Rahmenbedingungen fiskalpolitisch handlungsfähig bleibt. Dabei ist festzustellen, dass laut aktuellem Entwurf insbesondere konsumtive Ausgaben und hier vor allem Personal- und Beratungsaufwendungen steigen sollen. Bis 2022 sind über 3.300 mehr Stellen im gesamten Staatsbetrieb geplant als in der Personalplanung von 2013/2014 vorgesehen.²⁷ Allein bis 2018 werden infolgedessen die jährlichen Personalkosten des Freistaates – inklusive Personalausgaben der Staatsbetriebe/Hochschulen, Versorgungsausgaben und Zuführungen an den Generationenfonds – gegenüber 2013 um 1,0 Mrd. EUR auf 6,8 Mrd. EUR steigen.²⁸ Die Personalausgaben wären dann nahezu so hoch wie die momentanen eigenen Steuereinnahmen des Freistaates (2013: 6,9 Mrd. EUR). Im Wirtschaftsministerium fallen die wachsenden Ausgaben für Beiräte und Sachverständige²⁹ sowie die geplante aber inhaltlich jeweils noch nicht untersetzte Schaffung eines Fusionsfonds und eines Softwareforschungsinstituts³⁰ mit für 2015 und 2016 zusammen rund 30 Mio. EUR auf.



Zudem sollen die Verpflichtungsermächtigungen, mit denen die Regierung ermächtigt wird, finanzielle Verpflichtungen über das aktuelle Haushaltsjahr hinaus einzugehen, bereits 2015 gegenüber 2014 um 588 Mio. EUR ansteigen. Damit sind bereits große Ausgabenposten zukünftiger Haushaltspläne festgelegt. Neben dem Vertrauen auf weiter wachsende Steuereinnahmen sind, um die vorgesehenen Mehrausgaben gegenzufinanzieren, umfangreiche Entnahmen aus der Haushaltsausgleichsrücklage geplant. In der Konsequenz wird diese, aktuell bei 980 Mio. EUR liegende Rücklage, die eigentlich als Ausgleich von Phasen mit zurückgehenden Einnahmen vorgesehen ist, zusammenschrumpfen. 2015 und 2016 sind Entnahmen von insgesamt 410 Mio. EUR bereits geplant. Damit ist der sächsische Haushaltsentwurf strukturell nicht ausgeglichen. Wenn, wie in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehen, die *erheblichen* Entnahmen fortgesetzt werden, sinkt die Rücklage bis Ende 2018 auf schätzungsweise nur noch 160 Mio. EUR.³¹ Konjunkturell bedingte Einbrüche sind damit künftig deutlich schwerer auszugleichen.

Damit zeichnet sich im Haushaltsentwurf 2015/2016 insgesamt ein Grundsatzwandel in der sächsischen Haushaltspolitik ab, bei dem sich die Ausgabenpolitik stark an der aktuellen Einnahmensituation orientiert und sowohl bestehende konjunkturelle Risiken als auch langfristige Einnahmetrends wenig berücksichtigt. Im Haushaltsplan 2013/2014 standen dagegen die Haushaltskonsolidierung und die Kürzung konsumtiver Ausgaben im Vordergrund.³² Mit dem Plan von 2015/2016 werden die strukturellen Belastungen des Freistaates stattdessen ausgeweitet. Dies schränkt die zukünftigen fiskalpolitischen Handlungsspielräume im Freistaat ein, was wiederum die Möglichkeiten für Investitionen deutlich verringern wird. Die noch überdurchschnittliche Investitionsquote des Freistaates, die 2013/2014 bei 18,7 bzw. 17,6 Prozent lag, wird bereits am Ende der Haushaltsperiode 2015/2016 auf 16,5 Prozent gesunken sein³³ und danach eingedenk der sinkenden Zuweisungen weiter zurückgehen.

So richtig und wichtig einzelne, politisch gewünschte Mehrausgaben sein mögen, wenn diese nicht durch Ausgabenkürzungen an anderen konsumtiven Stellen kompensiert

werden, verspielt der Freistaat – vor dem Hintergrund der ab 2019 deutlich zurückgehenden Einnahmen – langfristig seine Spielräume für investive Maßnahmen. Denn durch den geplanten Anstieg konsumtiver Ausgaben vor allem im Personalbereich sind in zukünftigen, durch das Neuverschuldungsverbot gedeckelten Haushaltsplänen bereits große Ausgabenposten festgelegt. Vor allem bei Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung sowie

in die Daten- und Verkehrsinfrastruktur drohen mittel- und langfristig zwangsläufig Kürzungen. Damit gefährdet Sachsen aber die Grundlagen für das weitere Wachstum von Wirtschaft und Beschäftigung, wodurch die künftigen fiskalische Handlungsspielräume im Land insgesamt eher kleiner als größer werden dürften. Der Konsolidierungskurs sollte daher auch im Haushalt 2015/2016 konsequent fortgesetzt werden.

¹ Vgl. <http://finanzen.sachsen.de/12536.html>.

² Rede des Staatsministers der Finanzen Prof. Dr. Georg Unland zur Einbringung des Doppelhaushalts 2015/2016 in der 8. Sitzung des Sächsischen Landtags am 05.02.2015.

³ Zum Beispiel Georg Unland, a. a. O.

⁴ Vgl. AK VGRdL (2014).

⁵ Vgl. AK VGRdL (2014).

⁶ Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes mit mehr als 20 Mitarbeitern, Vgl. Statistisches Landesamt (2014).

⁷ Vgl. Eurostat (2015), AK VGRdL (2015).

⁸ Vgl. AK VGRdL (2015).

⁹ BIP je Einwohner 2013 für Sachsen: 24.226 EUR, für Deutschland: 33.355 EUR; vgl. AK VGRdL (2015).

¹⁰ Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer (2014), Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2014, Berlin: BMWi; Kroemer, Lars (2012), Produktivitätsabstand der sächsischen Wirtschaft, imreg-Standpunkt.

¹¹ Vgl. SMF (2015).

¹² Vgl. Statistische Ämter (2014); ähnlich auch Die Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer (2014), a. a. O.

¹³ Vgl. SMF (2015).

¹⁴ 2013: 2,4 Mrd. EUR (= Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen/3. Stufe des Länderfinanzausgleichs und SoBEZ); vgl. Statistisches Bundesamt (2015), BMF (2014).

¹⁵ Vgl. SMF (2015).

¹⁶ Vgl. SMF (2015); ähnlich Die Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer (2014), a. a. O.

¹⁷ Vgl. § 11 III FAG (Finanzausgleichsgesetz).

¹⁸ Vgl. Eck, Alexander/Fritzsche, Carolin/Steinbrecher, Johannes (2015), Die Projektion der Einnahmen für den Freistaat Sachsen – Langfristig keine Veränderung trotz gegenwärtiger Mehreinnahmen, ifo Dresden berichtet, 1/2015.

¹⁹ Vgl. z. B. Deutscher Bundestag (2015), http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/48187044_kw09_grundgesetz_107/214144.

²⁰ Vgl. Eck, Alexander/Fritzsche, Carolin/Steinbrecher, Johannes (2015), a. a. O.

²¹ Vgl. ebd. Ähnlich auch Wolff, Sascha/Köller, Mareike (2015), Sonderbedarfe der Bundesländer – Eine Simulation, KfW, Fokus Volkswirtschaft Nr. 83.

²² Vgl. Eck, Alexander/Fritzsche, Carolin/Steinbrecher, Johannes (2015), a. a. O.

²³ Ähnlich ebd.

²⁴ Vgl. ebd.

²⁵ Vgl. IMF (2014), World Economic Outlook.

²⁶ Ähnlich auch Georg Unland, a. a. O.

²⁷ Vgl. SMF (2015).

²⁸ Vgl. ebd.

²⁹ Titel 07 01/526 02 (1 Mio. EUR p. a.) und Titel 07 07/526 07 (0,625 Mio. EUR p. a.).

³⁰ Fusionsfonds: 10 Mio. EUR p. a.; Softwareforschungsinstitut: 1 Mio. EUR 2015, 5 Mio. EUR 2016.

³¹ Vgl. SMF (2015), Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2014 – 2018, Dresden.

³² Vgl. SMF (2013).

³³ 2014: 17,6 Prozent; 2015: 17,3 Prozent; 2016: 16,5 Prozent; vgl. SMF (2015).