

Analyse des Regierungsentwurfs zum neuen sächsischen Doppelhaushalt 2021/2022 im Spiegel der Bewertung durch den Rechnungshof

Regionalwirtschaftliche Analyse, März 2021

Kontakt: Dr. Cornelius Plaul
Tel. 0351 25593-604 . cornelius.plaul@imreg.de

Abstract

Der Freistaat Sachsen plant trotz der Corona-Krise für 2021/22 mit einem Rekordhaushalt von insgesamt 43 Mrd. EUR. Der Sächsische Rechnungshof bewertet den vorliegenden Regierungsentwurf allerdings als nicht beschlussfähig. Die Kritik konzentriert sich dabei sowohl auf den Umfang des Haushaltsvolumens als auch die nochmalige Ausweitung der Personalausgaben trotz des bestehenden Investitions- und absehbaren Konsolidierungsbedarfs.

Die vorliegende Analyse zeigt, dass der Freistaat Sachsen seine Ausgaben bereits in der vergangenen Dekade vor allem für Personal überdurchschnittlich erhöht hat und trotz der Corona-bedingten Rückgänge höhere Einnahmen erwartet, als dies mittelfristig prognostiziert wurde. Allerdings wurde dem Kostenaufwuchs in den Schwerpunktbereichen Bildung und Innere Sicherheit nicht durch Einsparungen an anderen Stellen begegnet, wobei Freistaat und Kommunen – bei hohen externen Zuweisungen – deutlich mehr Personal als andere Bundesländer beschäftigen. Folge ist, dass die seit 2010 bereits von 20% auf 14% gesunkene Investitionsquote mit Blick auf den ab 2023 anstehenden Konsolidierungsbedarf von jährlich rund 2 Mrd. EUR mittelfristig einzubrechen droht.

Trotzdem soll der Weg zu höheren Personalaufwendungen – über Bildung und Innere Sicherheit hinaus – im neuen Doppelhaushalt nicht nur fortgesetzt, sondern weiter intensiviert werden. Gleichzeitig werden Projekte angeschoben, deren sozioökonomische Effekte unklar und teils redundant zu bestehenden Institutionen sind. Dabei deckt der zu Beginn der Corona-Krise gesicherte Kreditrahmen von 6 Mrd. EUR überwiegend geplante Ausgaben ab. Er ermöglicht also auch die Fortsetzung falscher Weichenstellungen, was den Konsolidierungsbedarf ab 2023 zusätzlich verschärft.

Notwendig sind daher eine umfassende Ausgabenkritik sowie eine Repriorisierung des Haushaltes in Richtung Investitionen, Innovationen und Wertschöpfung. Für Konjunkturpolitik fehlen Sachsen die Ausgangsbedingungen. Aufgabe einer aktiven regionalen Wirtschaftspolitik muss vielmehr sein, faire Standort- und Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, um die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise und die beschleunigten Strukturwandelprozesse bewältigen zu können.

1. Sachsens Rechnungshofpräsident lehnt Regierungsentwurf ab

„Der Doppelhaushalt 2021/2022 ist nach unserer Auffassung in dieser Form noch nicht beschlussfähig.“¹

Mit dieser Einschätzung brachte Prof. Dr. Karl-Heinz Binus, Präsident des Sächsischen Rechnungshofes, seine Kritik am vorliegenden Regierungsentwurf (RegE) für den Haushaltsplan in diesem und nächsten Jahr zur Anhörung durch den Haushalts- und Finanzausschuss im Sächsischen Landtag am 25.01.2021 auf den Punkt. Die Kritik bezieht sich dabei vor allem auf folgende Punkte:

- Trotz bereits deutlich und überproportional gestiegener Personalaufwendungen plant der Freistaat einen weiteren Zuwachs von 2.105 Stellen bis 2022. Dabei fehlt ein Stellenentwicklungsbericht zum Haushaltsentwurf. Gleichzeitig sollen die eigentlich künftig wegfallenden Stellen („kw-Vermerke“) im Personalsoll A, B und C (Umfang 2.358) undifferenziert fortgeführt werden, womit der Freistaat auf eine dauerhafte Entlastung des Personalhaushaltes i. H. v. 178 Mio. EUR pro Jahr verzichte.
- Eine sachliche Begründung für den höheren Personalbedarf existiere nicht. Es fehle eine fundierte Personalbedarfsplanung. Gleichzeitig lägen Aufgabenüberschneidungen vor. Beispielhaft genannt werden der Braunkohlestrukturwandel (mit SK, SMR, SMWA, SMF, Strukturentwicklungsgesellschaft, SAB und Regionalbüros würden sich sieben Organisationseinheiten mit einem Thema beschäftigen, gleichzeitig würde Beratung durch Externe eingekauft), die Demokratieförderung (SMS, SMJusDEG, SMI) sowie die Förderung der Künstlichen Intelligenz (SK, SMWA, SMWKT). Auch ein ständiger Zuwachs an Förderrichtlinien sowie das Stellen-Paket zur Regierungsneubildung zögen Personalaufwüchse nach sich.
- Auf der anderen Seite stünden teils deutlich zu geringe Investitionsausgaben bspw. für Krankenhäuser sowie den allgemeinen Bauunterhalt und Straßen im Speziellen.
- Die Kreditaufnahme zur Bewältigung der Corona-Pandemie i. H. v. 6 Mrd. EUR ist nicht ausreichend begründet. Sie hätte zudem deutlich geringer ausfallen können, wenn der Freistaat die Rücklage nach § 18 SächsHO im Jahr 2019 nicht bei lediglich 2,5 Mrd. EUR belassen hätte, obwohl er im gleichen Zeitraum 6,6 Mrd. EUR mehr Steuern einnahm. Zudem hätte eine Entnahme aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage vorgenommen werden können, die sich Ende 2020 auf 1,3 Mrd. EUR belief.
- Mit Blick auf den sich bereits verkleinernden Raum für freiwillige Ausgaben und die notwendige Reduzierung der in Folge von Corona aufgenommenen Kredite seien laut Sächsischem Rechnungshof die künftigen Herausforderungen nur bei einer rechtzeitigen Weichenstellung lösbar, was aber im aktuellen RegE nicht ersichtlich sei.

Im Folgenden soll anhand einer fiskalpolitischen Analyse aufgezeigt werden, wie berechtigt die Kritik des Sächsischen Rechnungshofes, insbesondere vor dem Hintergrund der Corona-Krise, ist. Dazu

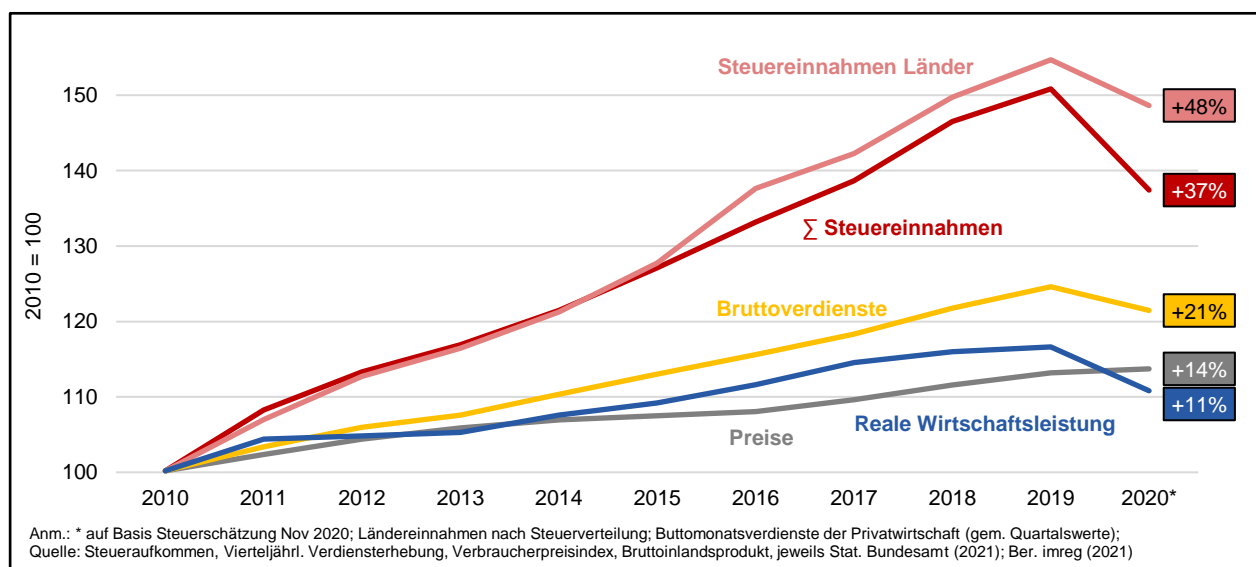
wird einerseits die langfristige Finanzentwicklung Sachsens dargestellt, um strukturelle Verschiebungen insbesondere im Hinblick auf die zunehmenden Personal- und Verwaltungsausgaben zu verdeutlichen. Andererseits wird der Regierungsentwurf zum Doppelhaushalt 2021/2022 vom Dezember 2020 im Vergleich zu den vorangegangenen Haushalten beleuchtet.

Die Analyse basiert im Wesentlichen auf Zeitreihendaten aus den Haushaltsrechnungen (bis 2019), den Soll-Ausgabeplänen für den Doppelhaushalt 2019/20, dem Nachtragshaushalt 2020 und dem Regierungsentwurf zum Haushaltsplan 2021/22 vom Dezember 2020 (RegE) sowie den Mittelfristigen Finanzplanungen (MFP) des Sächsischen Finanzministeriums (SMF).

2. Freistaat Sachsen trotz Corona mit guter Einnahmeseite

Im Zuge der Corona-Pandemie erlebte die deutsche Wirtschaft den schwersten Wirtschaftseinbruch seit der Finanzkrise. Die Wirtschaftsleistung schrumpfte um 5% bzw. 120 Mrd. EUR. Auch die Steuereinnahmen sanken allein zwischen März und Dezember 2020 um 109 Mrd. EUR gegenüber dem Vorjahreszeitraum². Ungeachtet dessen sind die Einnahmen des Staates in der langfristigen Betrachtung seit 2010 erheblich stärker gestiegen als die reale Wirtschaftsleistung, Bruttoverdienste und Preisniveau. Trotz einem deutlichen Rückgang aufgrund der Corona-Krise lagen die Steuereinnahmen 2020 immer noch um 37% (Gesamt) bzw. 48% (nur Länder) über dem Niveau von 2010, während die Bruttoverdienste im gleichen Zeitraum um 21% und die Wirtschaftsleistung um 11% gestiegen sind³.

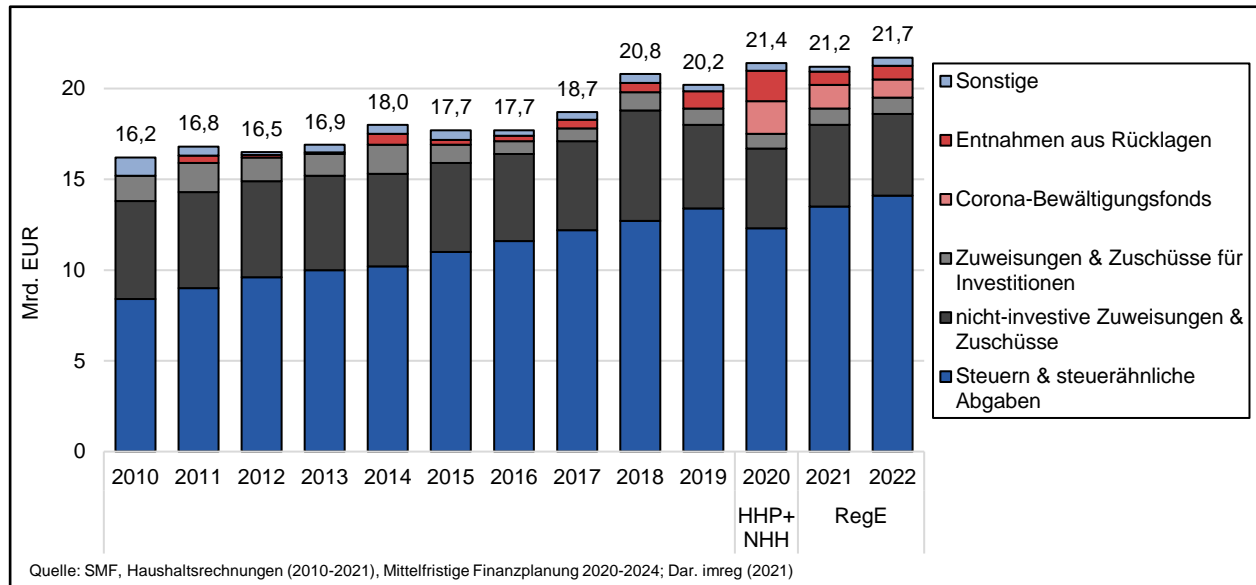
Entwicklung der ausgewählte Kennziffern Bund



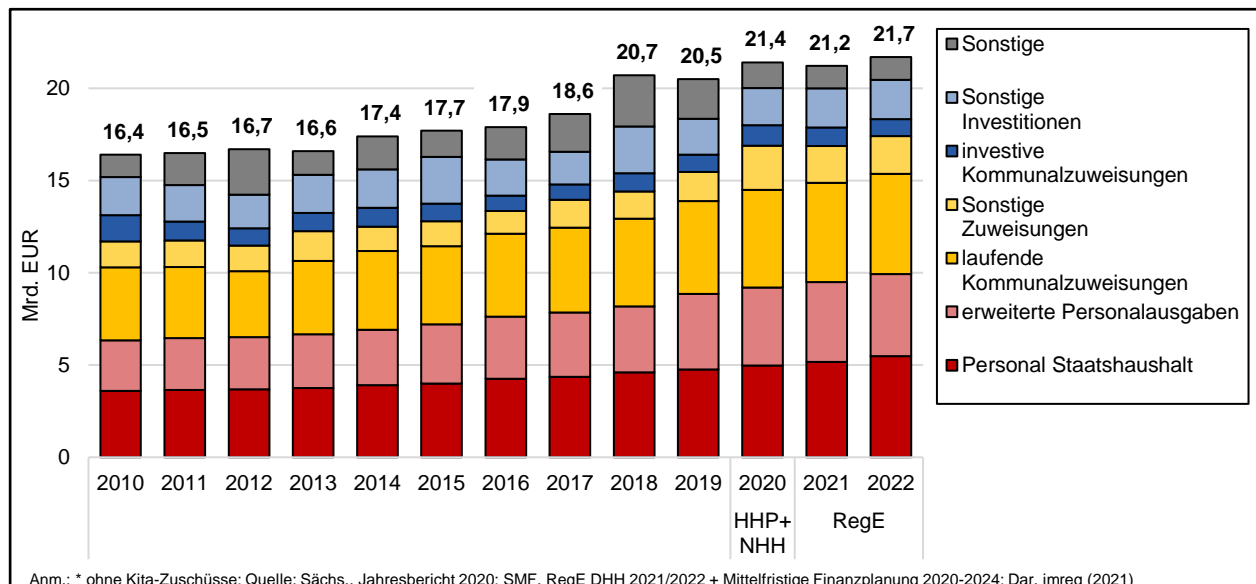
Damit war der Staat durch die (kalte) Progression und die EZB-Niedrigzinspolitik Hauptprofiteur der guten Konjunktur. Die Steuereinnahmen sind der Wirtschaftsleistung und den Einkommen in den

vergangenen zehn Jahren davongeeilt. In der Folge erreichte die Abgabenquote 2019 mit 41,3% das höchste Niveau seit 2000 und lag die Steuerquote mit 24,0% so hoch wie noch nie seit der Erfassung 1960⁴.

Entwicklung der Einnahmen des Freistaates Sachsen



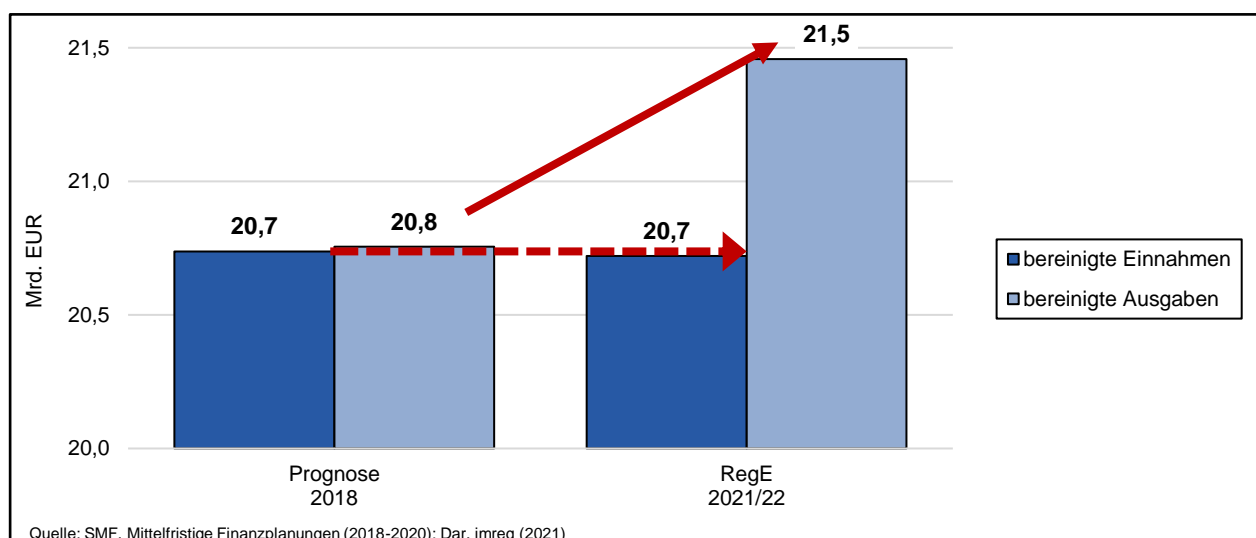
Entwicklung der Ausgaben des Freistaates Sachsen



Auch der Freistaat Sachsen erwartet 2021/22 bereinigte Gesamteinnahmen von jährlich 20,7 Mrd. EUR⁵. Gegenüber 2010 beträgt der Zuwachs damit 5,5 Mrd. EUR bzw. 36%. Allein aus Steuern, Abgaben und Zuweisungen plant der Freistaat mit Einnahmen von 20,3 Mrd. EUR, womit das Niveau

von 2010 (14,7 Mrd. EUR) um 38% und jenes von 2017 (18,2 Mrd. EUR) immer noch um 11% übertroffen wäre. Damit sind die Einnahmen trotz Corona-Krise deutlich höher als noch in der vergangenen Dekade prognostiziert: In der Mittelfristigen Finanzplanung (MFP) 2017-2021 rechnete das SMF für 2021 mit bereinigten Einnahmen in Höhe von 19,8 Mrd. EUR statt der in der aktuellen MFP 2020-2024 für dieses Jahr veranschlagten 20,5 Mrd. EUR. In der MFP 2018-2022 erwartete das SMF für 2021/22 Einnahmen in Höhe von 20,7 Mrd. EUR. Trotz Corona-Krise hat diese Prognose damit auch in der aktuellen MFP 2020-2024 noch Bestand. Es wird erwartet, dass Steuern und Zuweisungen fast wieder das Rekordniveau des Jahres 2018 erreichen.

Durchschnittliche jährliche Haushaltsvolumen 2021/22: Prognose MFP 2018 vs. Regierungsentwurf



Die bereinigten Ausgaben stagnierten in den Jahren 2010 bis 2013 bei Werten zwischen 15,1 und 16,1 Mrd. EUR. In den nachfolgenden Jahren sind diese bis 2017 stetig und 2018 sprunghaft angewachsen. Seither wurden immer neue Rekordausgaben beschlossen. Auch im aktuellen RegE wird erneut mit einem Rekordniveau an Haushaltsausgaben im Umfang von 21,2 Mrd. EUR für 2021 und 21,7 Mrd. EUR für 2022 geplant, wobei Verschuldung und Entnahmen den Spielraum noch weiter vergrößern. Gegenüber 2010 ist dies ein Zuwachs von durchschnittlich 5,3 Mrd. EUR bzw. 33%. Allein 3,9 Mrd. EUR bzw. 22%-Punkte dieses Anstieges entfallen auf den Zeitraum ab 2017, obwohl die Zinsausgaben allein gegenüber diesem Basisjahr bis 2021/22 um 99 Mio. EUR bzw. zurückgingen⁶.

Sachsen wies dabei 2019 mit rund 5.000 EUR je Einwohner ein Haushaltsvolumen auf, das 7% über dem Durchschnitt der Flächenländer (rund 4.700 EUR) lag. Verglichen mit dem bezüglich der Einwohnerzahl in etwa gleich großen⁷ Rheinland-Pfalz (4.400 EUR) fiel der Unterschied mit 13% höheren Ausgaben in Sachsen sogar noch deutlicher aus.⁸

3. Fast die Hälfte aller Ausgaben für Personal

Ursächlich für die überproportional steigenden Ausgaben waren vor allem zunehmende Personalkosten. Hierzu gehörte einerseits das 2018 beschlossene sogenannte Lehrerpaket, mit dem insbesondere durch die Verbeamtung junger Lehrer, die allgemeine Anhebung der Vergütung für Grundschullehrer sowie der Aufstockung des Lehrpersonals den zunehmenden Lehrerengpässen an Sachsens Schulen entgegengewirkt werden sollte⁹. Hinzu kam ein erhöhter Bedarf bei Polizei und Justiz.¹⁰

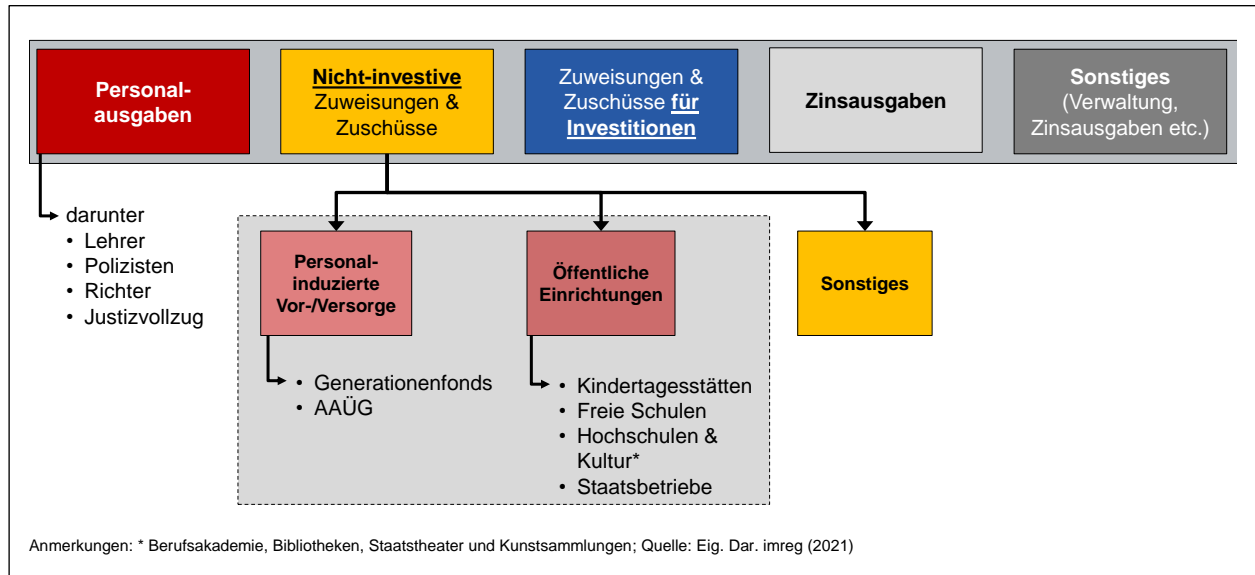
Im Doppelhaushalt 2019/2020 verfolgte die Staatsregierung entsprechend das Ziel, *die Stellenaussstattung gezielt in den prioritären Bereichen Bildung, Innere Sicherheit und Justizvollzug, Ausbilder im Rahmen der Ausbildungsoffensive und Personalpool „Demografie“ zu stärken*.¹¹ Darüber hinaus kam es aber zu einem weiteren Personalaufbau von über 200 Stellen, um neben den sogenannten Schwerpunktbereichen weitere dringende Bedarfe abzudecken¹².

Im RegE 2021/2022 betragen die Personalausgaben (Titelgruppe 4) insgesamt 10,7 Mrd. EUR, was 25% des gesamten Landeshaushaltes entspricht. Doch tatsächlich bildet dieser Posten nur diejenigen Ausgaben ab, die für unmittelbar beim Land tätige Beamte und Beschäftigte anfallen (sog. genannter Kernhaushalt). Darüber hinaus existieren jedoch weitere Ausgabepositionen, die als nicht-investive Zuweisungen und Zuschüsse (Titelgruppe 6) verbucht werden, die aber überwiegend personalinduziert sind.

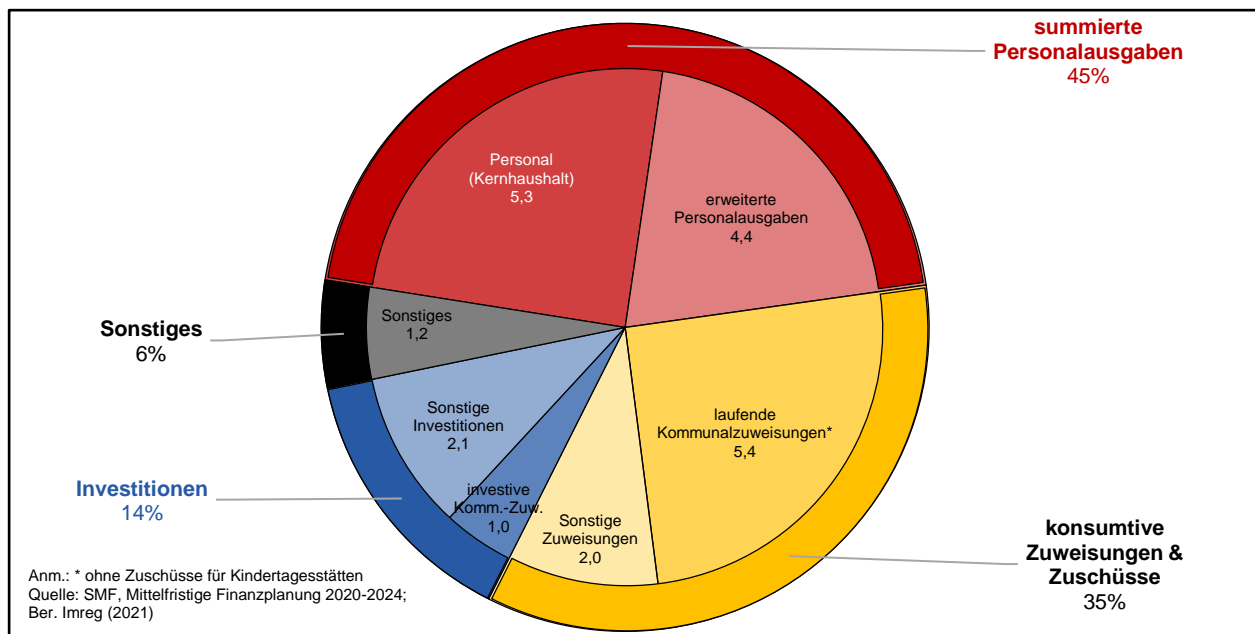
Eng mit dem Personalaufbau verbunden sind beispielsweise steigende Pensionsansprüche. Hierfür wurde von der Sächsischen Staatsregierung 2005 der sogenannte Generationenfonds angelegt. Zielstellung ist, dass die Lasten zur Erfüllung von Pensionsansprüchen ehemaliger Landesbeamter nicht allein künftigen Generationen auferlegt, sondern bereits in der Gegenwart durch entsprechende Rückstellungen finanziert werden. Trotz der im Generationenfonds angesparten Mittel i. H. v. 8 Mrd. EUR besteht weiterhin eine ebenso große Deckungslücke, was vom Sächsischen Rechnungshof kritisch bewertet wird.¹³

Berücksichtigt man auch die erweiterten Personalausgaben¹⁴, liegen die summierten Personalausgaben im RegE bei über 19 Mrd. EUR, womit sich die Personalausgabenquote für die Jahre 2021/2022 auf rund 45% – also fast die Hälfte der Gesamtausgaben – erhöht. Hierbei handelt es sich um Aufwendungen, die nicht mehr leicht zurückgefahren werden können und damit zu einer dauerhaften Belastung für die öffentlichen Finanzen werden.

Schematische Darstellung der erweiterten Personalausgaben



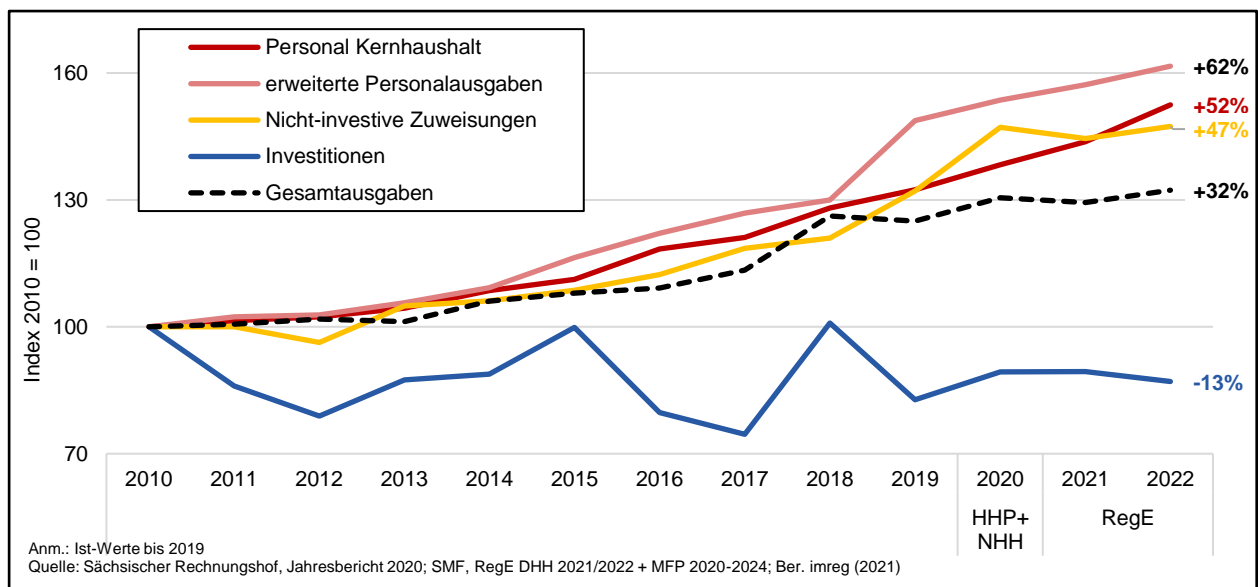
Struktur der Ausgaben des Freistaates Sachsen 2021/22



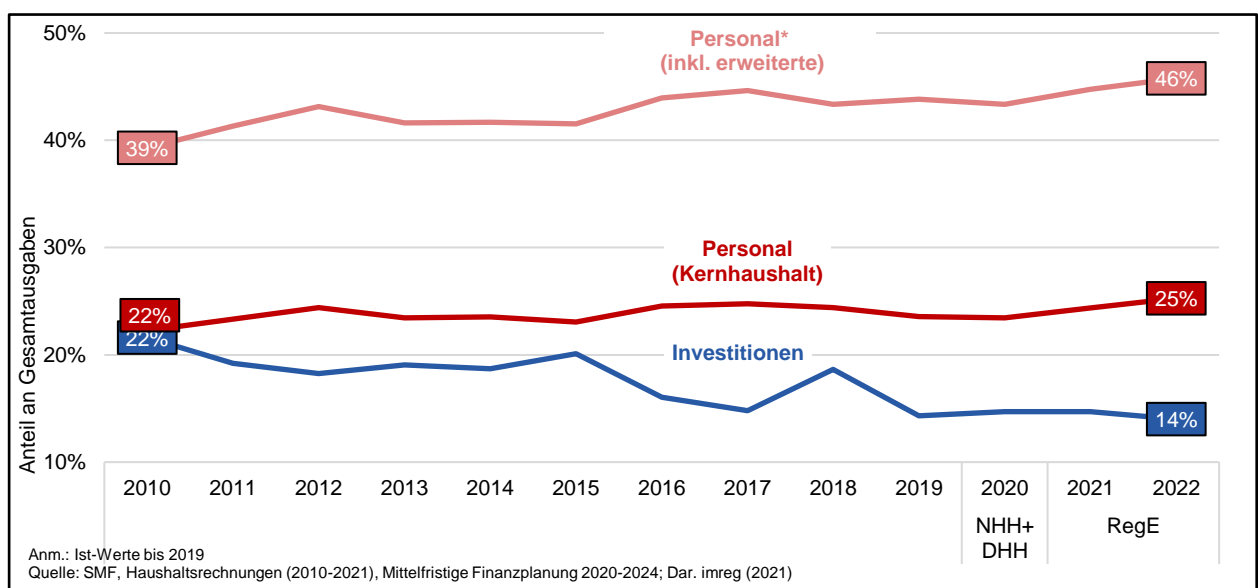
4. Steigende Personalkosten trotz Konsolidierungsbedarf

Seit 2010 sind die summierten Personalausgaben¹⁵ fast durchgehend überdurchschnittlich gestiegen. Bei einer Umsetzung des RegE werden sich diese gegenüber 2010 mehr als verdoppelt haben. Die erweiterten Personalausgaben wuchsen dabei sogar noch stärker als jene im Kernhaushalt. Entsprechend wird sich der summierte Personalausgabenanteil am Haushaltsvolumen von einst 39% auf 46% erhöhen.

Entwicklung ausgewählter Ausgaben



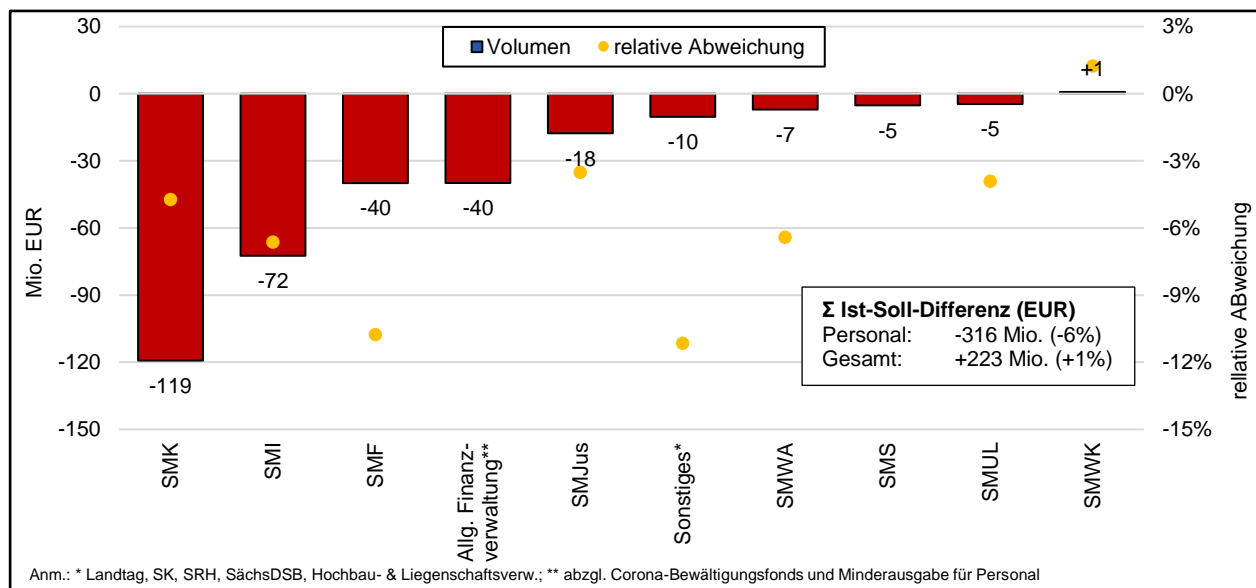
Entwicklung Personal- und Investitionsquote



Wichtigste Treiber dieser Entwicklung sind die Bereiche Schulen und Polizei, die als sogenannte Schwerpunktbereiche definiert wurden¹⁶. Bis 2022 soll sich die Zahl der Stellen im Bereich Schulen um rund 4.300 (+15%) und im Bereich Polizei um rund 800 (+6%) erhöhen. Im Bereich der Justiz (SMJus) lag der Zuwachs dagegen nur bei rund 200 (+2%) und im Bereich Hochschulen (SMWK) ist sogar ein Rückgang von rund 300 (-2%) zu verzeichnen. In allen übrigen Bereichen wurden dagegen rund 2.500 neue Stellen geschaffen, was zu einem starken relativen Anstieg von 11% gegenüber dem Niveau von 2010 führte.

Bei der Entwicklung der Personalausgaben ist zu berücksichtigen, dass es zu teils deutlichen Soll-Ist-Abweichungen kommen kann, wenn nicht alle Stellen wie vorgesehen besetzt werden können. Im Jahr 2019 lagen die Ist-Ausgaben für Personal im Kernhaushalt insgesamt 316 Mio. EUR bzw. 6% unter den Soll-Ausgaben. Im SMK (Lehrer) mit 119 Mio. EUR (-5%) und SMI (Polizei) mit 72 Mio. EUR (-7%) war die Differenz der Ist- gegenüber den Soll-Ausgaben dabei mit Abstand am größten¹⁷. Im Nachtragshaushalt 2020 wurde die Ist-Soll-Differenz de-facto durch die Einstellung einer globalen Minderausgabe für Personal in Höhe 265 Mio. EUR pro Jahr eingespeist. Auch für 2021 und 2022 sind globale Minderausgaben für Personal in ähnlicher Höhe geplant.

Ist-Soll-Abweichung der Personalausgaben 2019



Berücksichtigt man, dass der überwiegende Teil der Ausgaben insbesondere für Personal sowie Zuweisungen und Zuschüsse (an Kommunen), aber auch für Sächliche Verwaltungsausstattung und Zinsen gesetzlich gebunden ist bzw. der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben dient, fällt der Anteil der Ausgaben, die überwiegend freiwillig und daher steuerbar sind, entsprechend klein aus¹⁸. Dabei ist Letzterer in der Tendenz immer weiter geschrumpft, was den politischen Handlungsspielraum verringert. Dies geht dabei in erster Linie zulasten der Investitionen, deren Anteil im Haushalt sich bereits

kontinuierlich verringert hat. Laut RegE soll die Investitionsquote 2021 und 2022 weiter auf 14% sinken, was einen Rückgang um 6%-Punkte gegenüber 2010 bedeutet. Nominal werden die Investitionsausgaben damit um rund 13% unter dem Niveau von 2010 liegen, wodurch diese in zentralen Bereichen unter dem Investitionsbedarf liegen¹⁹. Im aktuellen RegE sind erneut deutliche Kürzungen der Soll-Ansätze im Straßenbau²⁰ sowie bei betrieblichen Investitionen²¹ vorgesehen, was gerade mit Blick auf die wirtschaftsstrukturellen Herausforderungen Sachsens kritisch zu werten ist (siehe unten).

Der Trend zu höheren Personalkosten verstärkt den ohnehin hohen Konsolidierungsbedarf für die kommenden Jahre. So entfallen ab dem Jahr 2023 einerseits die Einnahmen zur Steuerkompensation aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ (diese betragen im RegE des DHH 2021/22 noch jeweils über 1 Mrd. EUR jährlich). Andererseits muss dann mit der Tilgung der zu diesem Zwecke aufgenommenen Schulden begonnen werden (siehe unten Ziffer 8). In der MFP sind hierfür 375 Mio. EUR für 2023 und 705 Mio. EUR für 2024 an Tilgungen eingeplant. In Verbindung mit weiter drohenden steigenden Ausgaben im Bereich sonstiger gesetzlicher Leistungen und einer bereits in der MFP 2019-2023 ausgewiesenen globalen Minderausgabe kalkuliert das SMF für die Jahre 2023/24 mit einer globalen Minderausgabe von 2,2 Mrd. EUR pro Jahr²². Da das Gros der Ausgaben des Freistaates personalseitig und gesetzlich gebunden ist (siehe oben), droht künftig ein weiterer massiver Einschnitt bei den überwiegend freiwilligen Ausgaben für Investitionen und Wirtschaftsförderung.

5. Freistaat trotz überdurchschnittlicher Personalausstattung und unzureichenden Stellenbeschreibungen mit weiterem Personalaufbau

Der Stellenaufwuchs der vergangenen Jahre geschah trotz einer im Bundesvergleich bereits überdurchschnittlichen Personalausstattung. Zwar können Ländervergleiche aufgrund unterschiedlicher Strukturen und Aufgabenteilungen zwischen Land und Kommunen auf der einen sowie öffentlichen und privatwirtschaftlichen (Versorgungs-)Unternehmen auf der anderen Seite nur mit Einschränkungen vorgenommen werden, doch lassen die Zahlen des Statistischen Bundesamtes auf aggregierter Ebene Aussagen zum Gesamtumfang des Personals im Öffentlichen Dienst im Ländervergleich zu²³.

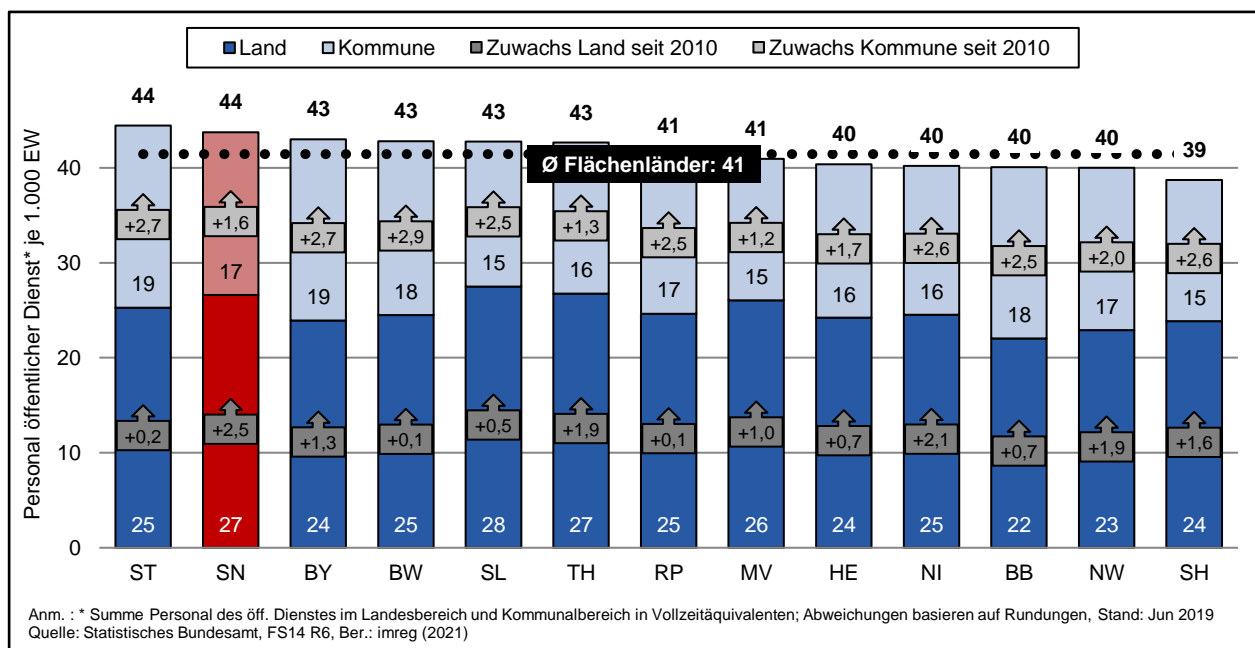
2020 lag die Anzahl an Beschäftigten von Freistaat und Kommunen in Vollzeitäquivalenten bei 44 Personen je 1.000 Einwohner und damit 6% über dem Durchschnitt aller Flächenländer²⁴. Obwohl über ein Drittel des Haushaltes fremdfinanziert ist, wird damit mehr Personal als in fast allen anderen Bundesländern beschäftigt. Im Flächenländervergleich erreicht der Freistaat den zweithöchsten Wert nach Sachsen-Anhalt. Auffällig ist dabei der überdurchschnittliche Personalbesatz des Öffentlichen Dienstes im Landesbereich, der mit 27 VZÄ-Beschäftigten je 1.000 Einwohner rund 10% über

dem Mittel aller Flächenländer liegt, während der Personalbesatz im kommunalen Bereich mit 17 Beschäftigten je 1.000 Einwohner genau dem Durchschnittsniveau entspricht.

Zudem war die Entwicklung des Personalstocks im öffentlichen Dienst zwischen 2010 und 2019 in Sachsen überdurchschnittlich. Nur in Niedersachsen und Schleswig-Holstein nahm das Personal im öffentlichen Dienst je Einwohner seit 2010 stärker als in Sachsen zu. Auch hier sticht der Freistaat gegenüber den Kommunen mit einer überdurchschnittlichen Entwicklung heraus²⁵.

Trotzdem soll diese Entwicklung laut RegE im neuen Doppelhaushalt noch einmal intensiviert werden. Mit offiziell rund 94.000 Stellen steuert der Freistaat im RegE auf den höchsten Personalstand seit 17 Jahren zu. Zwar ist die demografische Entwicklung in Sachsen besser als ursprünglich prognostiziert²⁶, der Zuwachs an Personalstellen des Freistaates ist im Vergleich zur Bevölkerungsentwicklung allerdings überdurchschnittlich. Mit den geplanten Neueinstellungen wird das Verhältnis Planstellen je Einwohner des Freistaates bis 2022 um 10% über dem Verhältnis von 2010 liegen.

Bundesländervergleich des Personals im öffentlichen Dienst



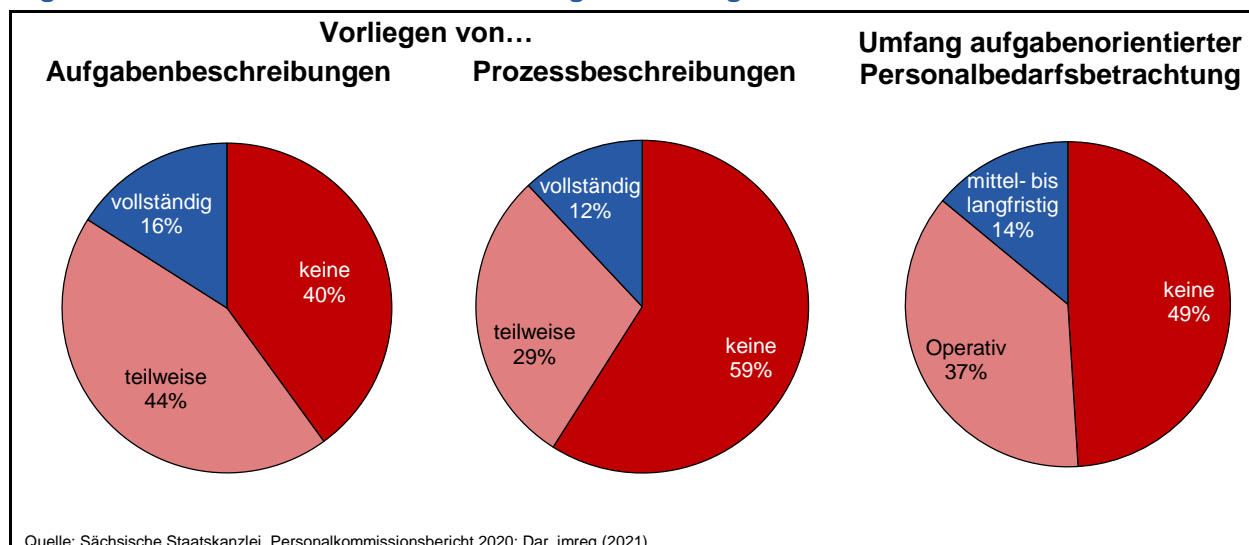
Der weitere Stellenaufbau ist allein vor dem Hintergrund der mittelfristigen fiskalischen Herausforderungen des Freistaates mit Risiken behaftet. Hinzu kommen die demografischen und wirtschaftsstrukturellen Rahmenbedingungen Sachsens, die eher eine Reduzierung des öffentlichen Dienstes postulieren.

So stellte das SMF im Stellenentwicklungsbericht zum Haushaltsplan 2019/2020 noch fest:

„Angesichts eines sich bereits abzeichnenden Fachkräftemangels ist das mit dem Doppelhaushalt 2019/2020 erreichte Stellenniveau nicht dauerhaft realistisch. Zu lösen sein wird künftig die Aufgabe, mit weniger Personal eine moderne und leistungsfähige Verwaltung zu erreichen, die in der Lage ist, ihre Kernaufgaben – ein leistungsfähiges Bildungssystem, eine konsequente Sicherheitspolitik sowie eine funktionsfähige und zukunftsfeste Infrastruktur – zu erfüllen. Dazu müssen auch bestehende Verwaltungsstrukturen auf den Prüfstand.“²⁷

Der Freistaat Sachsen hatte auch vor diesem Hintergrund bereits Mitte der vergangenen Dekade eine „Kommission zur umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal- und Sachausstattung“ (Personalkommission I) beauftragt. Deren Ergebnisse von 2016 wurden durch die „Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs“ (Personalkommission II), die den künftigen, aufgabenorientierten Personalbedarf unter Beachtung länderübergreifender Vergleichsdaten ermitteln sollte und ihren Abschlussbericht 2020 vorlegte, ergänzt.

Ergebnisse der Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs 2020

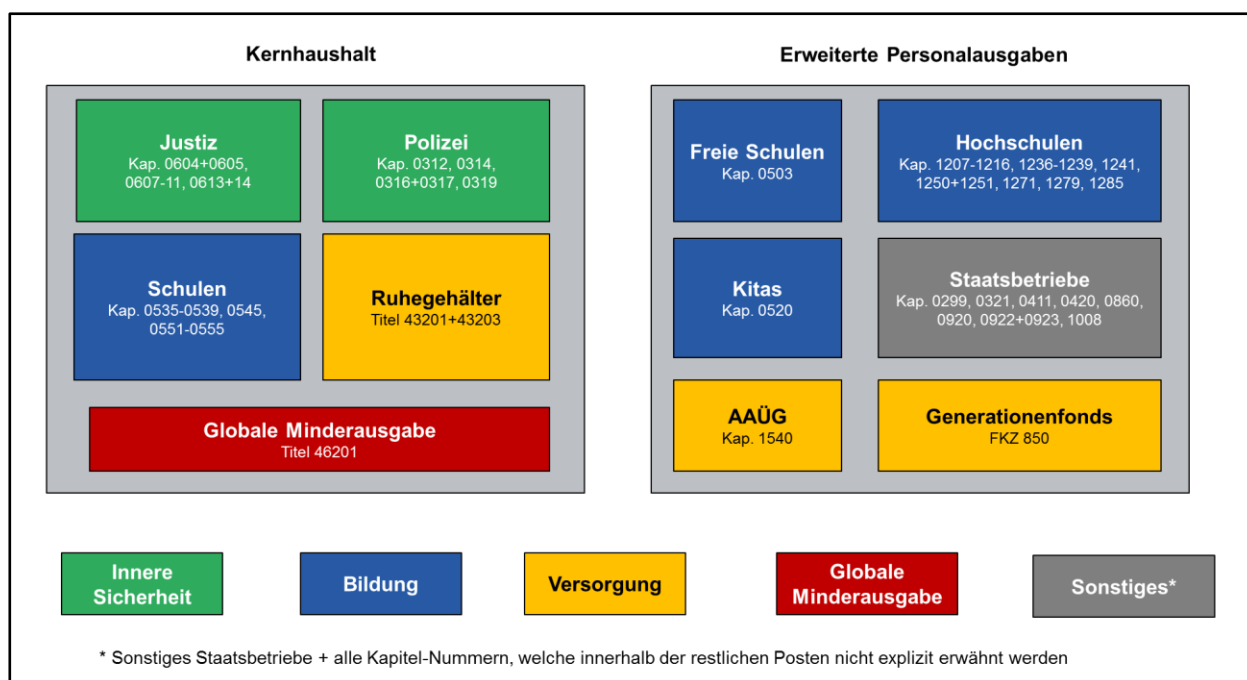


Dabei musste festgestellt werden, dass nur für 14% der staatlichen Aufgaben bereits mittel- und langfristige Personalbedarfe ermittelt worden sind. Dies steht im Zusammenhang mit weitgehend fehlenden Stellenbeschreibungen. So liegen lediglich für 16% der Stellen vollständige Aufgaben- und nur für 12% vollständige Prozessbeschreibungen vor²⁸. Die Personalkommission II sprach an dieser Stelle von einem „erheblichen Nachholbedarf bei Aufgabendokumentation, Prozessorientierung und Personalbedarfsbetrachtung.“²⁹

6. Kostenzuwächse im Verwaltungsbereich und bei politischen Maßnahmen

Trotz des überdurchschnittlichen Personalbesatzes, der offensichtlich unklaren Bedarfslage sowie des enormen mittelfristigen Konsolidierungsbedarfs wird der Weg hin zu einem immer größeren Personalbestand und damit weiter steigenden Personalausgaben im aktuellen RegE nicht korrigiert, sondern noch einmal intensiviert. Nachfolgend wird dazu anhand der schematischen Abbildung zunächst gezeigt, welche personalbezogenen Haushaltspositionen identifiziert und welchen Bereichen diese zugeordnet wurden. Alle Personalausgaben des Kernbereichs, die nicht separat aufgeführt sind, werden unter Sonstiges subsumiert. Dies umfasst insbesondere die Ministeriumsleitungen. Hinzu kommen die nicht-investiven Zuweisungen und Zuschüsse für Staatsbetriebe.

Schematische Darstellung der personalbezogenen Haushaltspositionen

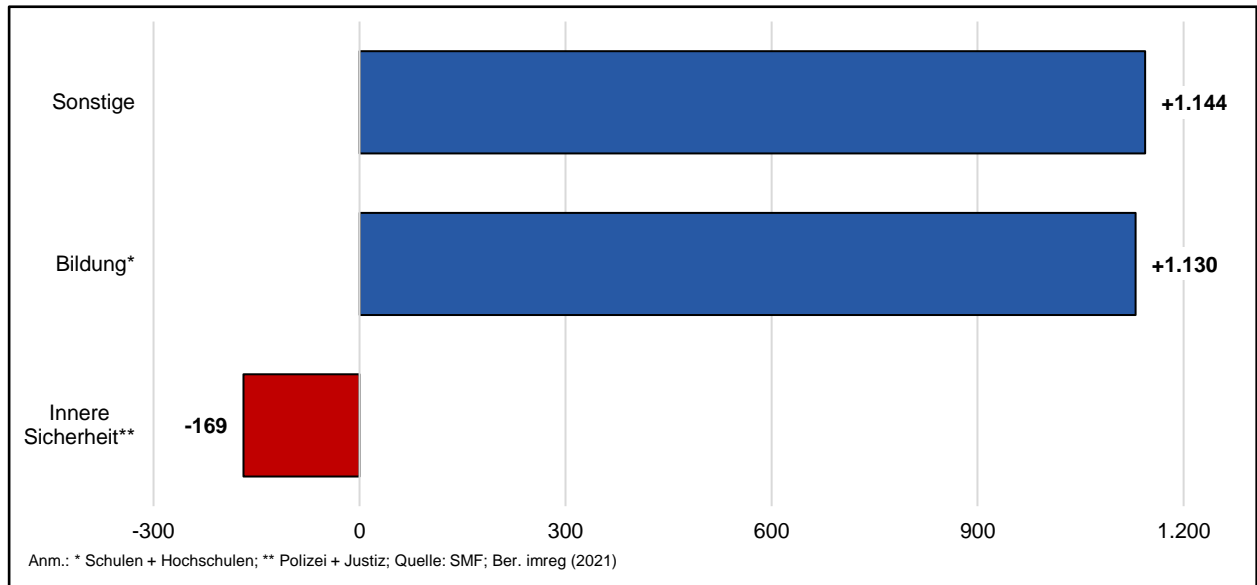


Schwerpunkt ist erneut der Bildungsbereich, wo bis 2022 600 neue Stellen für Lehrer geschaffen werden sollen. Im Bereich Innere Sicherheit ist dagegen ein Rückgang um 169 Stellen geplant, da für die Polizei 474 weniger Stellen vorgesehen sind, wohingegen ein Aufbau im Bereich der Justiz (+305) geplant ist. Für alle sonstigen Bereiche soll die Zahl der Stellen um zusammen 1.144 und damit stärker als für alle anderen Bereiche zunehmen, wovon ein erheblicher Anteil (469 neue Stellen) auf das SMF u.a. zur Umsetzung der Grundsteuerreform entfällt.

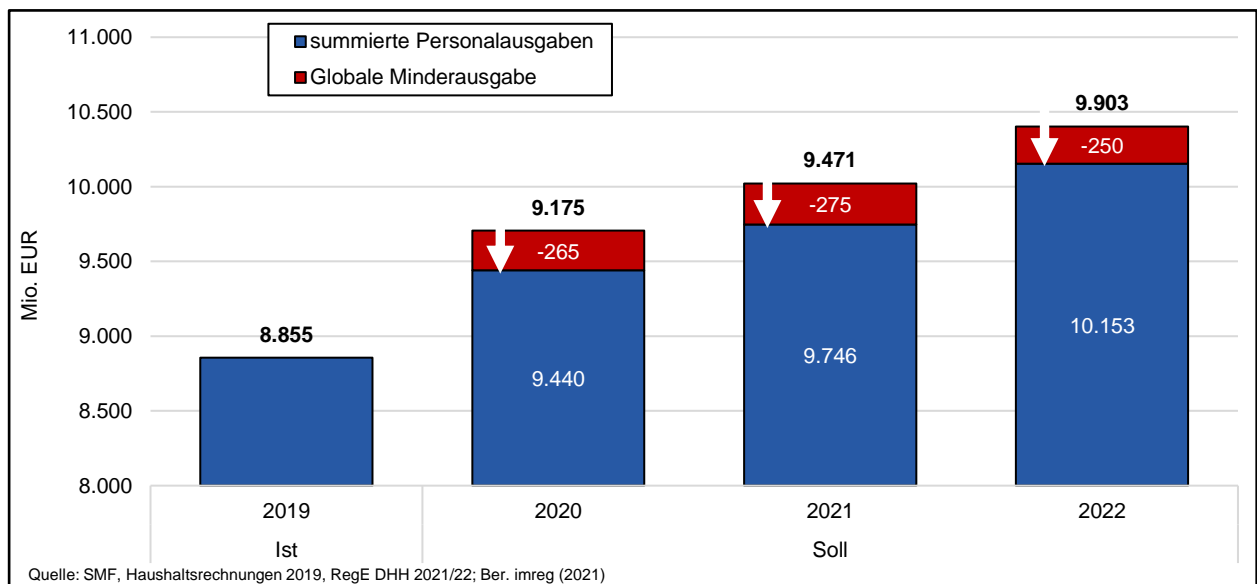
Gleichzeitig sollen 2.358 Stellen, die bislang befristet und daher gem. § 21 SächsHO als künftig wegfallend (kw) bezeichnet wurden, im DHH 2021/22 gestrichen werden³⁰. Neben den Ministerien

des Schwerpunktes Innere Sicherheit (SMI: 507 und SMJus: 468), betrifft dies vor allem die allgemeine Verwaltung, von der das SMF (398), das SMUL (396) und das SMWA (149) die größten Positionen aufweisen.³¹

Personalstellen nach Bereichen 2022/2020



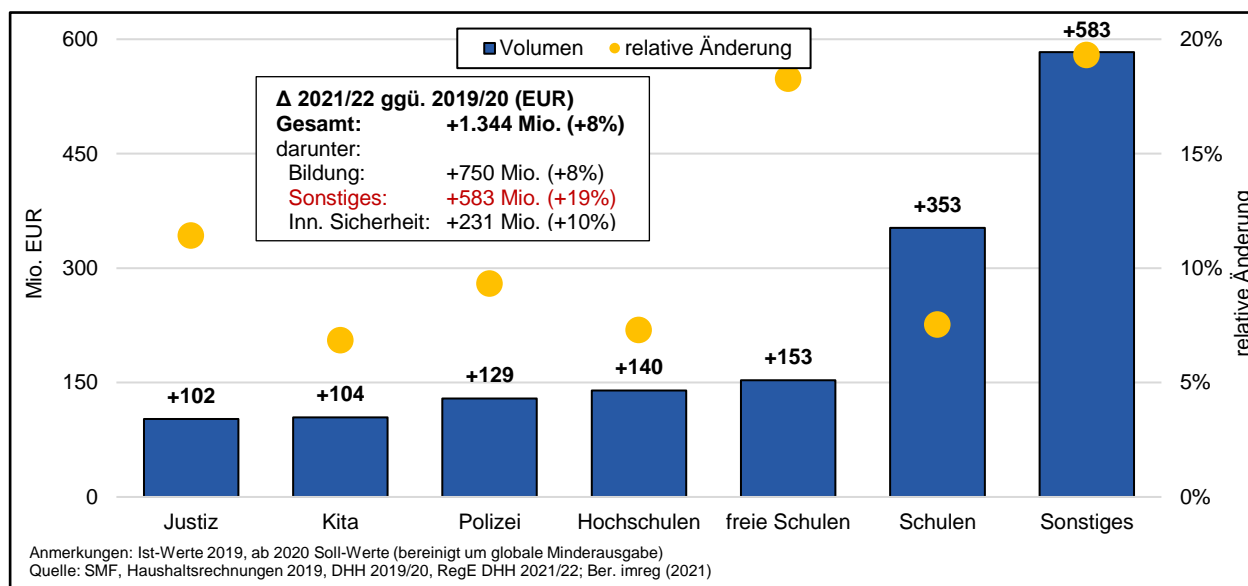
Entwicklung der summierten Personalausgaben unter Berücksichtigung der Globalen Minderausgabe (ab 2020)



In Verbindung mit steigenden Gehältern und Beamtenvergütungen sollen die summierten Personalausgaben in den Jahren 2021/22 um weitere 1,3 Mrd. EUR bzw. 7,5% gegenüber dem bereits hohen Niveau von 2019/20 zunehmen³². Dabei ist neben einem Zuwachs von rund 900 Mio. EUR bzw. 9,4% im Kernhaushalt eine Zunahme der erweiterten Personalausgaben von rund 400 Mio. EUR bzw. 5,1% geplant.

Wie der Vergleich zwischen den durchschnittlichen summierten Personalausgaben 2021/22 und 2019/20 zeigt, soll der Bereich Bildung (+750 Mio. EUR bzw. +8%) absolut am stärksten anwachsen. Beim anderen Kernbereich Innere Sicherheit liegt der Zuwachs bei 231 Mio. EUR bzw. 10%. Die Ausgaben für Versorgung (nicht abgebildet) steigen aufgrund sinkender Ausgaben aus dem AAÜG nur leicht (+40 Mio. EUR bzw. +1%).

Veränderung der summierten Personalausgaben 2021/22 gegenüber 2019/20 nach Bereichen

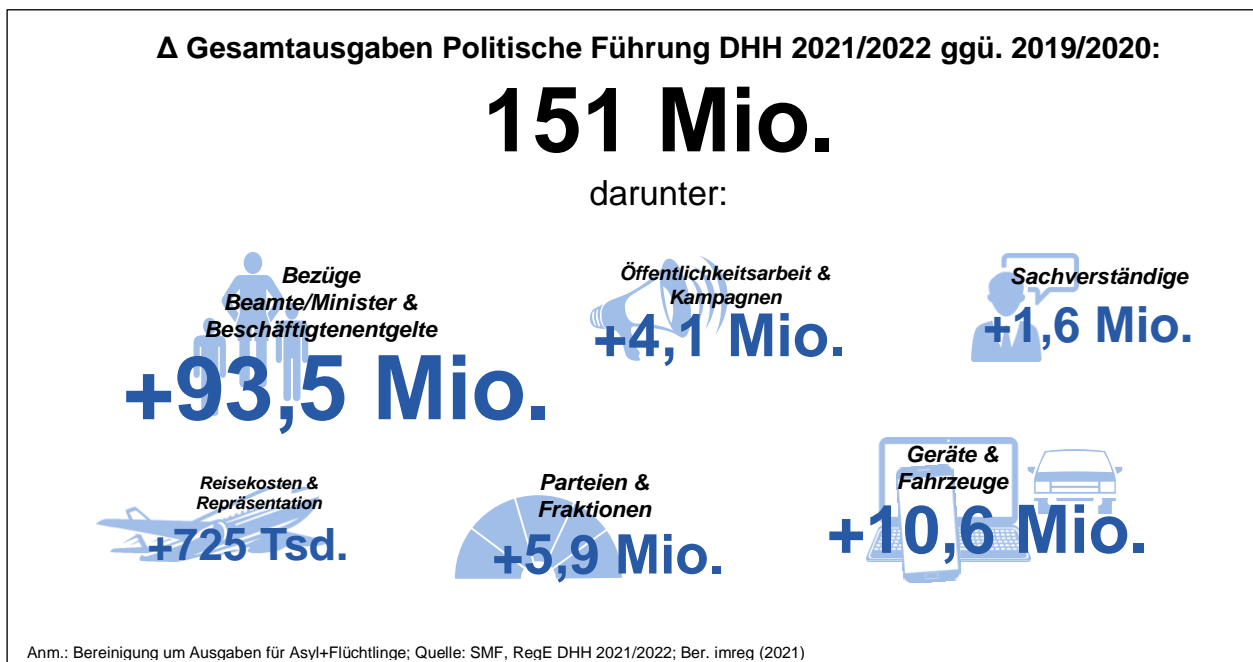


Dagegen sollen die sonstigen Personalausgaben (insbesondere für Staatsbetriebe und die allgemeine Verwaltung) um 19% (+583 Mio. EUR) und damit sogar noch stärker als für die beiden Kernaufgaben des Landes steigen. Das tatsächliche Ausgabenwachstum in den Bereichen Bildung und Innere Sicherheit wird voraussichtlich noch geringer ausfallen, wenn sich die für die Haushaltsjahre ab 2020 eingeplante globale Minderausgabe für Personal aufgrund von Rekrutierungsschwierigkeiten wieder hauptsächlich in ebendiesen Bereichen niederschlägt.

Ein Funktionsbereich, der durch besonders hohe Ausgabenzuwächse auffällt, ist die „Politische Führung“. Dieser stand im DHH 2019/20 für Ausgaben in Höhe von 1,4 Mrd. EUR. Dies waren bereits über 700 Mio. EUR mehr als noch in den Jahren 2017/18. Zwar liegt dies zum Teil daran, dass hier sachfremd³³ die im Nachgang der Flüchtlingskrise entstandenen Ausgaben für Asyl und Migration einbezogen wurden. Aber auch bereinigt um die Ausgaben im Kontext Asyl³⁴ stiegen die Ausgaben

für diesen Funktionsbereich um 56 Mio. EUR bzw. 8%. Laut RegE soll diese Position in den Jahren 2021/22 nochmals erheblich um 176 Mio. EUR bzw. 23% (Angaben ebenfalls bereinigt um Kosten im Kontext Asyl) anwachsen. Die höchsten Kostenzuwächse sind dabei für Bezüge von Beamten und Ministern sowie Beschäftigtenentgelte (+93,5 Mio. EUR bzw. +21%) vorgesehen. Hinzukommen aber auch steigende Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit, Geräte und Fahrzeuge, Parteien und Fraktionen sowie Sachverständige und Reisen.

Veränderung ausgewählter Ausgabenblöcke der Politischen Führung (EUR)



Gleichzeitig wurden und werden weitere Projekte angeschoben, deren sozioökonomische Effekte unklar und die teils redundant zu bestehenden Institutionen sind, den fiskalpolitischen Handlungsspielraum des Freistaates aber weiter einschränken.

Im Januar 2020 zog sich die Staatsregierung zu einer Klausurtagung zurück, auf der das Sofortprogramm „Start 2020“ verabschiedet wurde³⁵. Dieses beinhaltet eine Liste mit 138 Einzelvorhaben mit einem veranschlagten Ausgabevolumen von 220 Mio. EUR. Dabei wurde während der Vereinbarung des Sofortprogramms die bereits vor Corona einsetzende konjunkturelle Eintrübung infolge des Strukturwandels in der Automobilindustrie und der weltweiten Handelsstreitigkeiten sowie die damit verbundenen rückläufigen Steuerschätzungen³⁶ schon nicht ausreichend berücksichtigt. Trotz des inzwischen deutlich eingeschränkteren Handlungsspielraums sollen immerhin 55 Vorhaben mit etwa 77 Mio. EUR im neuen DHH umgesetzt werden.

Überschneidungen arbeitsmarktbezogener Aktivitäten zwischen bestehenden Institutionen und dem geplanten „Zentrum für Fachkräftesicherung und Gute Arbeit“ (ZEFAS)

	Bestehende Institutionen				geplant
	BA & IAB	BABS	AMS	JubaS	ZEFAS
Beratungen und Dienstleistungen für Unternehmen (Fachkräftesicherung, Personalarbeit etc.)	✓				✓
Beratungen zu Aus- und Weiterbildung (Angebote, Förderung etc.)	✓				✓
Beratungen und Dienstleistungen zum Thema ausländische Fachkräfte	✓	✓	✓		✓
Beratungen und Dienstleistungen für Jugendliche	✓	✓		✓	✓
Arbeitsmarktanalyse und Berufsforschung	✓				(✓)
Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung zu Personalthemen	✓				✓

Anmerkung: BABS: Beratungsstelle für ausländische Beschäftigte in Sachsen, AMS: Arbeitsmarktmentoren Sachsen, JubaS: Jugendberufsagentur Sachsen

Quelle: SGB III, Sofortprogramm „Start 2020“, SMWA: Konzeptionsschreiben Zentrum für Fachkräftesicherung und Gute Arbeit vom 18.02.2021, Dar. imreg (2021)

Hinzu kommen im RegE arbeitsmarktbezogene Vorhaben im Umfang von 33 Mio. EUR, die teils redundant zu Aufgaben sind, welche die Bundesagentur für Arbeit bzw. die Regionaldirektion Sachsen übernimmt. Laut SGB III sind dies insbesondere die Berufsberatung, Berufsorientierung, Arbeitsmarktberatung sowie Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen. Dabei soll in Zusammenarbeit mit den Landesregierungen die Leistungen der Arbeitsförderung mit der Arbeitsmarkt-, Struktur- und Wirtschaftspolitik der Länder abgestimmt werden.³⁷ Dabei sind in der Regionaldirektion Sachsen, die in elf Arbeitsagenturen und acht gemeinsamen Jobcentern aktiv und insbesondere für die „Koordination und Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik im Freistaat verantwortlich“ ist, bereits etwa 100 Beschäftigte³⁸ tätig. Dagegen plant der Freistaat jetzt ein eigenes „Zentrum für Fachkräftesicherung und Gute Arbeit“ (ZEFAS), welches sogar mehr als zehnmal so viele Mittel wie im Sofortprogramm „Start 2020“ (5,5 Mio. EUR) erhalten soll.

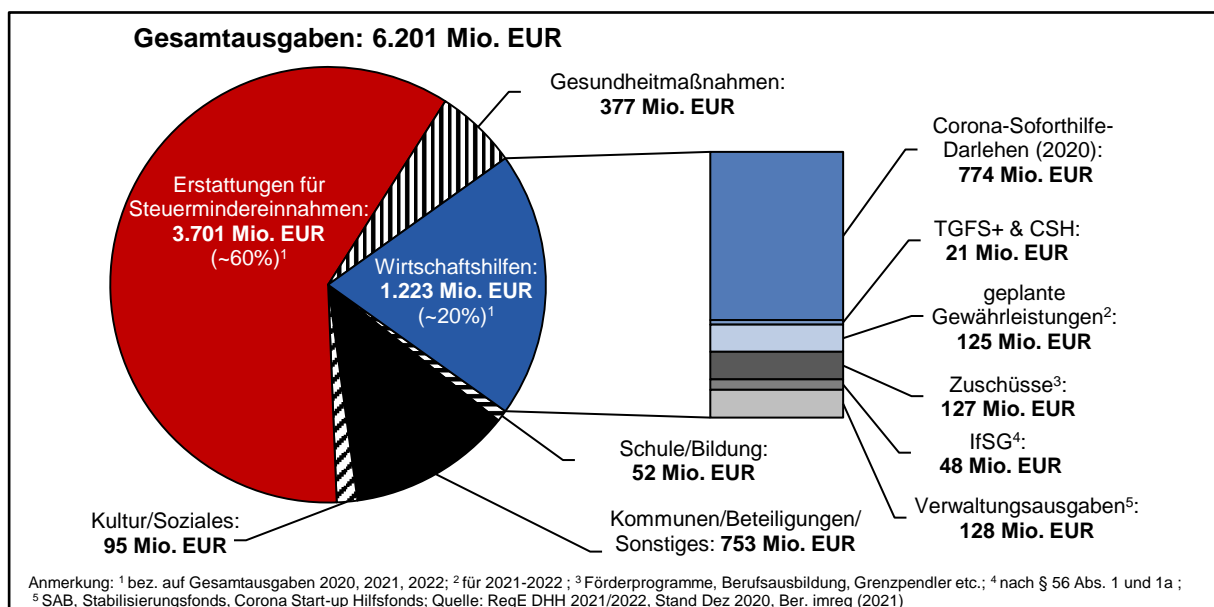
7. Corona-Bewältigungsfonds finanziert überwiegend geplante Ausgaben

Den erneuten Stellenaufwuchs sowie die weiteren überwiegend konsumtiven Ausgabensteigerungen kann sich der Freistaat aktuell allein aufgrund der Kreditermächtigungen leisten, die zu Beginn der Corona-Krise vom Sächsischen Landtag im Umfang von 6 Mrd. EUR gewährt wurden. Mit rund 1.500 EUR je Einwohner war der vom Freistaat gesicherte Kreditumfang im Bundesländervergleich überdurchschnittlich (im Mittel wurden 1.350 EUR aufgenommen)³⁹. Vordergründige Zielstellung der

Kreditermächtigungen war, „Firmen und Jobs“ zu retten, die infolge des historischen und globalen Wirtschaftseinbruchs in Breite bedroht waren⁴⁰.

Die Kredite aus den Corona-Kreditermächtigungen werden zusammen mit externen Zuweisungen des Bundes sowie Entnahmen aus Rücklagen in einem separaten Wirtschaftsplan „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ in Ergänzung des Haushaltsplanes verbucht⁴¹. Laut RegE stehen hier Mittel im Umfang von 7 Mrd. EUR für den Zeitraum 2020 bis 2022 zur Verfügung. Abzüglich der zweckgebundenen externen Zuweisungen sind 6,2 Mrd. EUR davon Landesmittel.

Mittelverwendung des Corona-Bewältigungsfonds (ohne externe Zuweisungen)



Wirtschaftshilfen nehmen mit 20% der Landesmittel den zweithöchsten Anteil im Wirtschaftsplan ein. Hierbei handelt es sich zum Großteil um Darlehen, Bürgschaften und Beteiligungen, die von den sächsischen Firmen überwiegend an den Freistaat zurückgezahlt werden müssen und teils mit Gebühren verbunden sind. Einen weiteren großen Ausgabenblock stellen Verwaltungsausgaben für die Auszahlung und Kontrolle von Corona-Hilfen dar. Zuschüsse für Investitionen, Kinos und Rundfunkanbieter sowie die anteiligen Entgelterstattungen für Arbeitnehmer, die aufgrund von Quarantäne sowie Kita- und Schulschließungen nicht arbeiten konnten, nehmen einen vergleichsweise geringen Umfang ein. Gleiches gilt für andere, pandemiebedingte Zusatzkosten durch gesundheits- und bildungspolitische Maßnahmen. Allerdings wird deutlich, dass diese zusätzlichen Ausgaben überwiegend aus Rücklagen bzw. mit einem deutlich geringeren Kreditrahmen finanziert hätten werden können, insbesondere wenn die steuerlichen Mehreinnahmen zur wirkungsvollen Haushaltsvorsorge genutzt worden wären⁴².

Den mit Abstand größten Anteil nehmen mit einem Umfang von 3,7 Mrd. EUR – also fast zwei Drittel der Landesmittel im Corona-Bewältigungsfonds – dagegen Erstattungen von Steuermindereinnahmen und damit die Finanzierung laufender Haushaltsausgaben ein. Ohne diese Mittel wären die o.g. Pläne im RegE mit anderen Worten nicht finanzierbar. Hinzu kommen noch Erstattungen und Zuschüsse für Kommunen und Firmen, an denen der Freistaat selbst beteiligt ist, im Umfang von rund 750 Mio. EUR.

8. Weitere Verschuldung und Tilgungsstreckungen nötig?

Ungeachtet dieser offensichtlich überwiegend konsumtiven Verwendung der Corona-Kredite existieren politische Forderungen einerseits nach einer weiteren Verschuldung über zweckgebundene Fonds⁴³ und andererseits nach einer Streckung der verfassungsseitig gebotenen Tilgung⁴⁴. Gemäß der bestehenden Rechtslage ist der Freistaat verpflichtet, die Corona-Kredite innerhalb von acht Jahren nach Kreditaufnahme zurückzuzahlen⁴⁵. Ab 2023 müsste der Freistaat damit zusätzlich zu den Einnahmeverlusten aus dem Corona-Wirtschaftsplan eine weitere Milliarde Euro zur Tilgung des Kreditvolumens einsparen, woraus sich der oben beschriebene Konsolidierungsbedarf von rund 2 Mrd. EUR ergibt⁴⁶. Angesichts der oben dargestellten Mittelbindung für Personal und gesetzliche Aufgaben würde dies zu einem entsprechenden Kürzungsbedarf von freiwilligen Ausgaben insbesondere für Investitionen und Wirtschaftshilfen führen, der umso größer wäre, wenn die Pläne zum Personalaufbau im aktuellen DHH realisiert würden.

Begründet werden die o.g. Forderungen erstens mit den Regelungen in anderen Bundesländern, die in 12 von 16 Fällen einen teils deutlich längeren Tilgungszeitraum als in Sachsen vorsehen⁴⁷. Allerdings wird in vorliegenden Analysen der Hinweis versäumt, dass die Spielräume in den anderen Bundesländern durch einen tendenziell höheren Anteil an Personalausgaben und Pensionsverpflichtungen sowie laufender Tilgungen für Altkredite deutlich kleiner als in Sachsen sind, weshalb die unterschiedlichen Zeithorizonte eher etwas über die ungleichen Potentiale als über die Sinnhaftigkeit längerer Tilgungsfristen aussagen dürften.

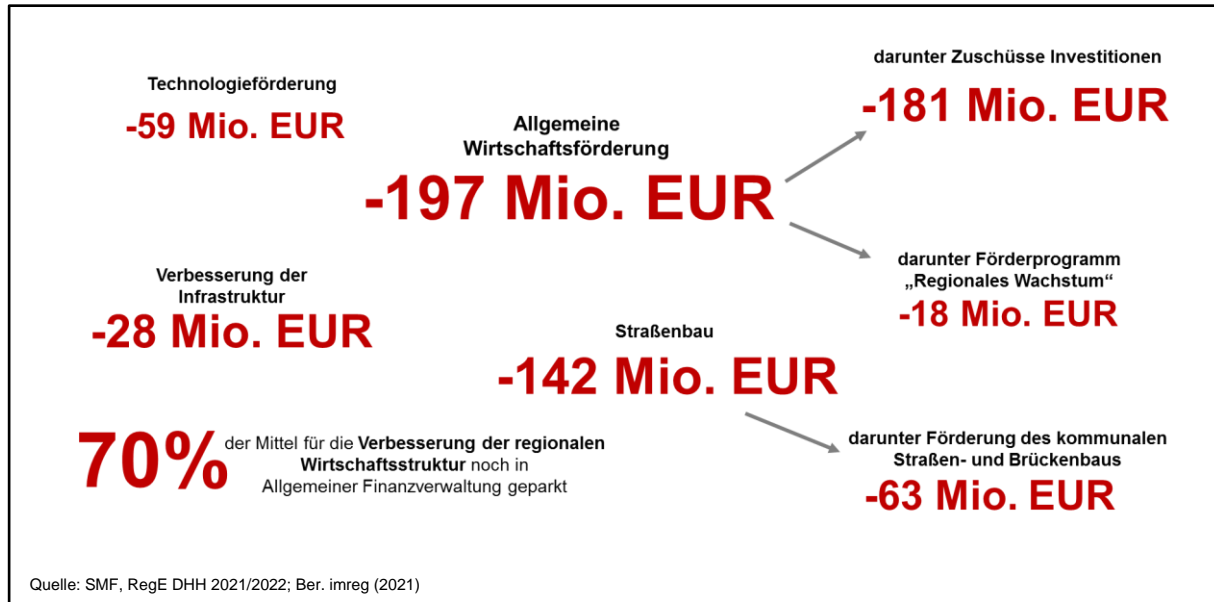
Zweitens wird angesichts der momentanen Wirtschaftskrise auf die konjunkturstabilisierende Wirkung von Staatsausgaben verwiesen. Hier ist allerdings einzuwenden, dass angesichts des Rekordhaushaltes zunächst die Spielräume für Investitionen im vorliegenden RegE geprüft und durch Kürzungen an anderen Stellen vergrößert werden sollten, bevor zusätzliche Schulden in Betracht gezogen werden. Zwar sind Freistaat und Kommunen wichtige Auftraggeber für die regionale Wirtschaft, trotzdem sind sie auch gemäß keynesianischer Modelle nicht prädestiniert, Konjunkturpolitik zu betreiben, da die Multiplikatoreffekte einer regionalen Nachfragesteigerung umso geringer sind, je kleiner die regionale Differenz aus Konsum- und Einfuhrquote ist. Wenn ein größerer Anteil des Nachfrageanstiegs in Einfuhren statt in regionale Ausgaben fließt, funktioniert keynesianische Wirtschaftspolitik auch bei unterausgelasteten Kapazitäten nicht⁴⁸. Konjunkturpolitik von Ländern und

Kommunen verpufft mit anderen Worten in der Regel, da öffentliche Nachfragesteigerungen überwiegend außerhalb der Region ausgabenwirksam werden. Ein Fokus auf staatliche und kommunale Baumaßnahmen hätte zwar eine direktere Nachfragewirkung vor Ort, er träge allerdings auf eine weiterhin hohe Auslastung und von steigenden Preisen geprägte Situation im Ausbaugewerbe⁴⁹. Folge dessen könnten daher eher Verdrängungseffekte zulasten privater und unternehmerischer Investitionen sein.

Nachhaltige regionale Nachfrageeffekte hängen stattdessen stärker vom Grad der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Standortbedingungen ab, weshalb für den Freistaat eher eine strukturfördernde Wirtschaftspolitik notwendig wäre. Diese wird aber im aktuellen RegE nur unzureichend verfolgt, obwohl gerade hier in Folge der Lockdown-Politik und der politisch forcierten Strukturwandelprozesse große Herausforderungen bestehen⁵⁰. Gerade bei potentiell wachstumsfördernden Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen sowie bei der Unterstützung betrieblicher Investitionen und Innovationsmaßnahmen werden die Mittel gekürzt. Ob im Bereich der Wirtschaftsförderung in den nächsten Jahren noch ausreichend Mittel verfügbar sind, hängt damit im Wesentlichen von der Ausgestaltung der EU-Strukturfondsperiode 2021 bis 2027 ab.

Vor dem Hintergrund wird drittens auf den bestehenden Investitionsbedarf verwiesen, der sich in Folge des Strukturwandels noch weiter erhöhen würde⁵¹. Dies ist eng verbunden mit dem Verweis auf das aktuelle negative Zinsniveau für deutsche Staatsanleihen⁵², so dass eine weitere Verschuldung keine zusätzlichen Kosten nach sich zöge. Diese Annahme beruht wiederum auf den Erfahrungswerten der letzten Dekade, die von niedrigen Inflationsraten geprägt war, was der EZB wiederum eine expansive Geldpolitik mit einem Leitzinsniveau bei Null ermöglichte. Zur Bewältigung der Corona-Krise ist die Geldpolitik der EZB und vieler anderer Zentralbanken nochmals deutlich ausgeweitet worden, was die derzeitige Rekordverschuldung öffentlicher Haushalte in Europa erlaubt. Dies spiegelt sich aktuell in einer Expansion der Geldmenge in der Euro-Zone wider, welche zum Jahreswechsel den höchsten Stand seit Bestehen der EZB erreichte.

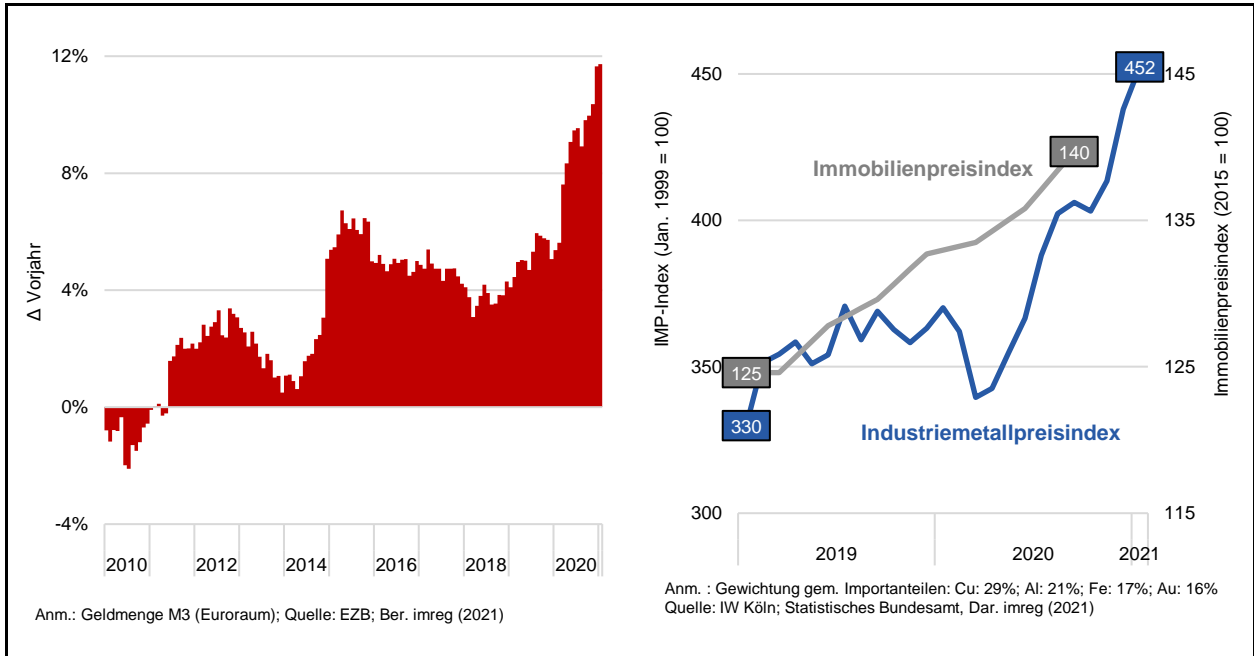
Änderungen im Bereich Wirtschaftsförderung und Infrastruktur, 2021/22 gegenüber 2019/20



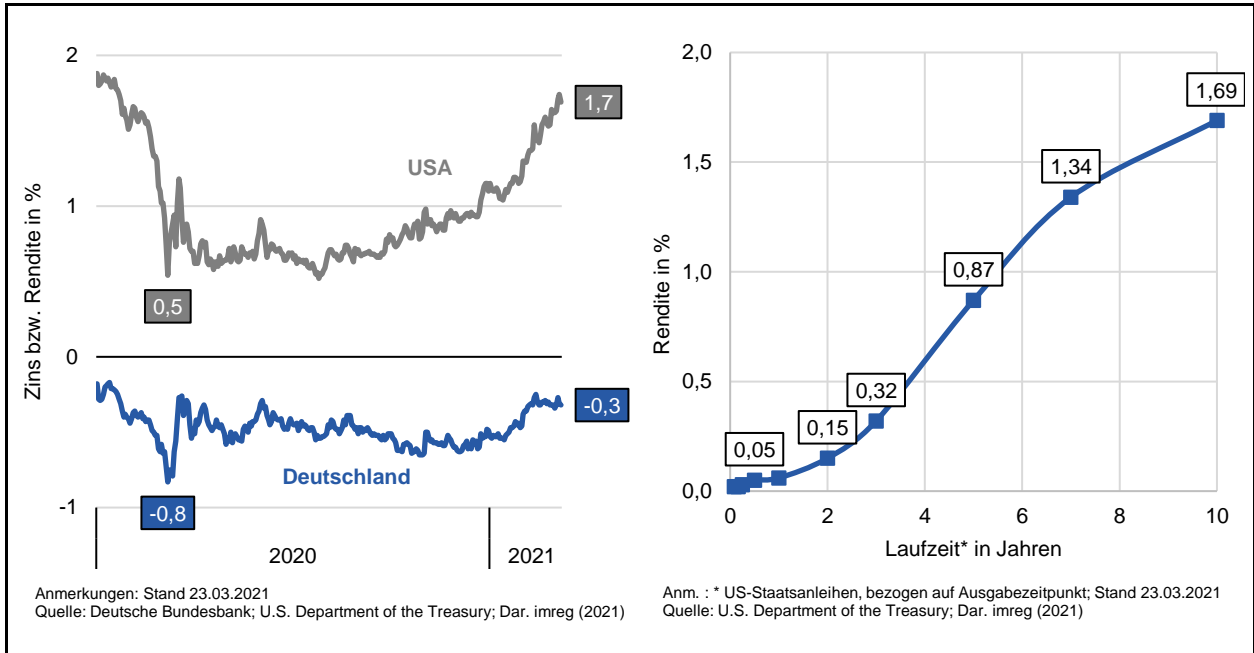
In Verbindung mit steigenden Rohstoff- und Energiepreisen hat die Inflationsrate deutlich angezogen⁵³. Für Deutschland erwartet die Bundesbank Preissteigerungen von über 3% in der zweiten Jahreshälfte⁵⁴. Hinzu kommt ein weiterer Preisauftrieb bei Vermögenswerten, wie insbesondere Immobilien⁵⁵, der sich mittel- bis langfristig auch auf Verbraucherpreise auswirkt. In den USA liegen in Folge der deutlich gestiegenen Inflationserwartungen die längerfristigen Zinsen für Staatsanleihen bereits über dem Vorkrisenniveau mit weiter steigender Tendenz⁵⁶.

Langfristig dürfte sich zudem die negative Entwicklung der Erwerbsfähigen in weiten Teil der industrialisierten Welt in Folge des global fast kongruenten Austritts der „Babyboomer“ aus dem Erwerbsleben preissteigernd auswirken. Neben Europa werden Teile Asiens – und hier vor allem China – in den kommenden Dekaden einen Rückgang im erwerbsfähigen Alter aufweisen⁵⁷. Hierdurch sind sowohl Effekte im Sparverhalten als auch im Produktionspotential zu erwarten. Das aktuelle Zinsniveau auch für die nächsten 10 bis 30 Jahre zu extrapolieren, wie es die Begründungen schuldenfinanzierter Fonds teilweise machen⁵⁸, erscheint daher als sehr risikoreich, zumal Schulden gerade auch in Sachsen von einer künftig immer kleiner werdenden Zahl an erwerbsfähigen Personen erwirtschaftet werden müssten⁵⁹. Darüber hinaus sprechen ordnungspolitische und demokratietheoretische Erwägungen gegen höhere Schulden.⁶⁰

Entwicklung Geldmenge M3 (links) und Preise für Immobilien und Industriemetalle (rechts)



Umlaufrendite 10-jährige Staatsanleihen (links) und Zinsstrukturkurve USA (rechts)



9. Fazit: Ausgabenkritik und Repriorisierung nötig

Mit dem RegE setzt der Freistaat seine Abkehr vom früheren finanzpolitischen Konsens einer hohen Investitionsquote bei gleichzeitig niedriger Verschuldung und konsolidierter Sach- und Personalhaushalte nicht nur fort, sondern intensiviert diesen. Die Kreditermächtigungen, die im Zusammenhang mit der Corona-Krise aufgenommen wurden und eigentlich zur Bewältigung damit einhergehender Sonderaufwendungen gedacht waren, erlauben eine zusätzliche und teils dauerhafte Ausweitung der Personalaufwendungen weit über die Schwerpunktbereiche Bildung und Innere Sicherheit hinaus, womit aber – sobald der Konsolidierungsbedarf haushaltswirksam wird – der Spielraum für Investitionen in den kommenden Jahren absehbar noch geringer ausfallen wird.

Forderungen nach verlängerten Tilgungsfristen, höheren Schulden oder einer Reduzierung des Generationenfonds, die diese Entwicklung im Blick haben, verkennen allerdings, dass alle diese Vorschläge mit einer stärkeren Belastung künftiger Generationen einhergehen. Diese würde umso höher ausfallen, je schneller sich in den kommenden Jahren die Preise und Zinsen wieder normalisieren und je schwieriger die Rückkehr zum Wirtschaftswachstum der letzten Dekade wird. Ersteres ist angesichts der wiedererwachten Inflation und der Trends in den USA bereits realer als gemeinhin wahrgenommen. Und auch Letzteres ist mit Blick auf die beschleunigten Strukturwandelprozesse, die ungelösten weltweiten Handelskonflikte sowie den enormen Eigenkapitalverlust im Mittelstand durch die Corona-Krise mit vielen Fragezeichen versehen.

Anstelle schuldenfinanzierter Investitionsfonds oder einer Streckung der gesetzlich vorgesehenen Tilgung bedarf es daher zuerst einer konsequenten Ausgabenkritik und einer Repriorisierung der Ausgaben im aktuellen DHH 2021/2022 in Richtung Investitionen und wachstumsfördernder Maßnahmen. Ziel muss sein, über strukturpolitische Maßnahmen faire Rahmenbedingungen für die notwendige Erholung nach der Corona-Krise und die Bewältigung der beschleunigten Technologie- und Strukturwandelprozesse zu schaffen. Die ausgerechnet hier geplanten Kürzungen müssen rückgängig gemacht werden. Anstelle dessen sollten die erneuten Mittelaufwüchse im Funktionsbereich Politische Führung gestoppt werden. Würden die Mittel in diesem Bereich – analog zu den rückläufigen Steuern – auf das bereits hohe Niveau des DHH 2017/18 zurückgeführt, könnten rund 230 Mio. EUR für Investitionen in Innovationen und den Strukturwandel gewonnen werden, selbst wenn man die höheren Ausgaben für Asyl unangetastet ließe.

Insgesamt müssen alle Optionen geprüft werden, um einen weiteren Anstieg der Personalaufwendungen zu verhindern. Von einem im Saldo nochmaligen Stellenaufwuchs muss der Freistaat angesichts der langfristig damit verbundenen fiskalischen Einschränkungen sowohl im Kernhaushalt als auch bei Staatsbetrieben und Nebenhaushalten (Personalsoll C) dringend absehen. Gleiches gilt für die sogenannten Wegfallvermerke (kw/künftig wegfallend-Vermerke), deren pauschale Streichung die finanziellen Belastungen weiter erhöhen würde, ohne dass der tatsächliche Bedarf bekannt ist.

Stattdessen benötigt der Freistaat mit Blick auf die gravierenden Defizite, welche die Personalkommission II eruierte, eine fundierte Personalbedarfsanalyse mit vollständigen Aufgaben- und Prozessbeschreibungen. Nur so können die Einsparpotentiale durch digitale und arbeitsteilige Prozesse identifiziert werden, die für eine Gegenfinanzierung des Aufbaus in den politischen Schwerpunktbereichen Bildung und Innere Sicherheit benötigt werden.

Zudem sind redundante Aufgaben, die vor allem im Bereich Arbeitsmarktpolitik festzustellen sind, selektive Subventionen ohne nachgewiesene Wachstums- und Wertschöpfungseffekte und Ausgabensteigerungen bei Staatsbetrieben und Beteiligungen außerhalb staatlicher Pflichtaufgaben kritisch zu überprüfen und zu reduzieren. Die verbliebenen Haushaltsspielräume sind stattdessen – wie insbesondere auch die künftigen EU-Förderprogramme – auf Investitionen in wachstumsfördernde Infrastrukturmaßnahmen sowie in Innovationen und Wertschöpfung zu konzentrieren. Zielstellung sollte dabei sein, die Investitionsquote kurzfristig wieder zu steigern und mittelfristig auf dem aktuellen Niveau zu stabilisieren. Allerdings sind auch die Investitionen konsequent hinsichtlich ihrer wachstums- und wertschöpfungsfördernden Effekte zu priorisieren. Nachrangige Vorhaben sollten zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden.

Primat müssen stattdessen die Bewältigung der Corona-Krise sowie die Stabilisierung und Belebung der wirtschaftlichen Aktivitäten haben. Dies führt letztlich auch wieder zu steigenden Steuereinnahmen, die einen Abbau der Corona-Kredite im verfassungsgemäßen Rahmen ermöglichen und perspektivisch auch wieder Spielräume für konsumtive Ausgaben schaffen.

Dresden, März 2021

-
- ¹ Prof. Dr. Karl-Heinz Binus zur Anhörung durch den Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtags, 25.01.2021.
- ² Vgl. Statistisches Bundesamt. Wenn keine nähere Quellenangabe gemacht wird, bezieht sich die Quelle nachfolgend stets auf die Datenbank GENESIS-Online.
- ³ Ebd.
- ⁴ Vgl. IW Köln: Deutschland in Zahlen, Ausgabe 2020, S. 72.
- ⁵ Einnahmen abzüglich Schuldenaufnahme (OG 32), Entnahme aus Rücklagen (OG 35), Überschüssen aus Vorjahren (OG 36) und haushaltsrechnerische Verrechnungen (OG 38) und Bereinigung um OG 31. Vgl. . Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020): Mittelfristige Finanzplanung 2020-2024, S. 12.
- Nachfolgend werden bei Zeitreihendaten bis 2019 Ist-Einnahmen/-Ausgaben gem. Haushaltsrechnungen und für die Folgejahre Soll-Werte gem. Regierungsentwurf zum DHH 2021/22 bzw. der Mittelfristigen Finanzplanung 2020-2024 betrachtet. Für die Veränderungsraten von Einzelpositionen (Kapitel, Funktionen) werden die Soll-Werte des RegE DHH 2021/22 denen des beschlossenen DHH 2019/20 (inkl. Nachtragshaushalt) gegenübergestellt.
- ⁶ Gegenüber dem Niveau von 2010 (368 Mio. EUR) haben sich die Zinsausgaben bis 2020 um 218 Mio. EUR auf 150 Mio. EUR verringert. Berücksichtigt man die im RegE für 2021/2022 angesetzten Ausgaben für Zinsen, beträgt die Summe der seit 2010 entstandenen Zinsersparnis rd. 2 Mrd. EUR.
- ⁷ Zum Stichtag 31.12.2019 hatte Sachsen 4,07 Mio. Einwohner, Rheinland-Pfalz 4.09 Mio. Vgl. Statistisches Bundesamt.
- ⁸ Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Entwicklung der Landeshaushalte, Stand Jan 2020; Statistisches Bundesamt: Fortschreibung des Bevölkerungsstandes; Ber. imreg (2021).
- ⁹ Siehe Gesetz zur Änderung beamten-, besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften zur Umsetzung der Verbeamtung von Lehrkräften im Freistaat Sachsen vom 11. Dezember 2018 in Verbindung mit den Veröffentlichungen des SMK zum Handlungsprogramm „Nachhaltige Sicherung der Bildungsqualität im Freistaat Sachsen“ in 2018.
- ¹⁰ U.a. infolge eines „wachsenden Demonstrationsgeschehens“ und der „Gewährleistung der Sicherheit von Flüchtlingen in Erstaufnahmeeinrichtungen“. Vgl. Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.): Abschlussbericht der Kommission zur umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal- und Sachausstattung vom 22.04.2026.
- ¹¹ Vgl. SMF (Jan. 2019): Stellenentwicklungsbericht zum Haushaltsplan 2019/2020.
- ¹² Ebd.
- ¹³ Vgl. Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2020, S. 11.
- ¹⁴ Unter erweiterten Personalausgaben wird die Summe der Ausgaben verstanden für:
- Zuweisungen an den Generationenfonds (Altersrückstellungen für Landesbeamte),
 - Aufwendungen, die sich aus dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG, Sonder- und Zusatzversorgung ehemaliger DDR-Staatsbediensteter) ergeben,
 - Zuschüsse für Kindertagesstätten,
 - Zuweisungen für freie Schulen,
 - Zuweisungen für Hochschulen & Kultur (inkl. Berufsakademie, Bibliotheken, Staatstheater und Kunstsammlungen) sowie
 - Zuschüsse für Staatsbetriebe (z. B. Sachsenforst, Staatliche Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH, Mitteldeutsche Flughafen AG und Sächsische Staatsbäder GmbH).

-
- ¹⁵ Nachfolgend wird unter den gesamten Personalausgaben stets die Summe aus Personalausgaben (Titelgruppe 4) sowie den erweiterten Personalausgaben (ausgewählte Positionen Titelgruppe 6) verstanden.
- ¹⁶ Vgl. Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.): Ergebnisbericht der Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs (Personalkommission II) vom 09.06.2020.
- ¹⁷ Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, Haushaltsrechnung 2019, Band 1.
- ¹⁸ Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020): Mittelfristige Finanzplanung 2020-2024, S. 19.
- ¹⁹ Dies trifft bspw. auf den Bereich der Krankenhäuser zu, für die das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz (SMS) einen jährlichen Investitionsbedarf von rd. 200 Mio. EUR ermittelt hat (andere Quellen gehen sogar darüber noch weit hinaus), die tatsächlichen Ausgaben jedoch nur für die Hälfte bis zwei Drittel des Bedarfes lt. SMS betragen. Vgl. Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2020, S. 160.
- ²⁰ Der Rückgang der Ausgaben für den Straßenbau (Kap. 07 06) im RegE DHH 2021/22 gegenüber dem DHH 2019/20 beläuft sich auf 142 Mio. EUR (-20%).
- ²¹ Der Rückgang der Ausgaben für Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen (Kap. 07 03, Titel 89721) im RegE DHH 2021/22 gegenüber dem DHH 2019/20 beläuft sich auf 181 Mio. EUR (-54%).
- ²² Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020): Mittelfristige Finanzplanung 2020-2024, S. 19 f.
- ²³ Vgl. Bauer, D.; Ragnitz, J.; Sonnenburg, J. (2017): Möglichkeiten und Grenzen des aufgabenbezogenen Benchmarkings von Personalbeständen auf Landesebene, Gutachten im Auftrag der Sächsischen Staatskanzlei, S. 24 sowie Bauer, D.; Ragnitz, J. (2018): Hat Sachsen zu viel öffentliches Personal? Warum ein Vergleich mit anderen Bundesländern in die Irre führen kann, ifo Dresden berichtet 4/2018, S. 5.
- ²⁴ Eigene Berechnungen auf Basis Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 6.
- ²⁵ Vgl. ebd.
- ²⁶ Vgl. Sächsisches Staatsministerium des Innern (2016): Bevölkerungsentwicklung für Sachsen bis 2030 neu berechnet, Pressemitteilung vom 19.04.2016; Statistisches Landesamt Sachsen (2020): 7. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen 2019 bis 2035, Kamenz.
- ²⁷ Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, Stellenentwicklungsbericht zum Haushaltsplan 2019/2020, S. 6
- ²⁸ Vgl. Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.): Ergebnisbericht der Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs (Personalkommission II) vom 09.06.2020, S. 51 ff.
- ²⁹ Ebd.
- ³⁰ Vgl. Folie 5 der Begleitpräsentation von Prof. Dr. Karl-Heinz Binus zur Anhörung durch den Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtags, 25.01.2021.
- ³¹ Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, Stellenentwicklungsbericht zum Haushaltsplan 2019/2020, S. 14.
- ³² Berechnungen auf Grundlage der Ist-Werte 2019 und der Soll-Werte ab 2020. Die Personalausgaben wurden hierfür um die globalen Minderausgaben (ab 2020) bereinigt.
- ³³ Sachfremd ist diese Zuordnung, da es ist nicht unmittelbar ersichtlich ist, wieso diese Ausgaben nicht anderen Funktionsbereichen zugeordnet wurden, z.B. den „Sonstigen sozialen Angelegenheiten“.
- ³⁴ Hierunter sind folgende Zweckbestimmungen zusammengefasst:
- Leistungen während des Aufenthalts in den Landkreisen und kreisfreien Städten
 - Personengebundene Geldleistungen während des Aufenthalts in Aufnahmeeinrichtungen
 - Beförderungskosten von Asylbewerbern und anderen ausländischen Flüchtlingen
 - Aufwendungen für den Betrieb der Erstaufnahmeeinrichtung und der Einrichtung des Ausreisegewahrsams sowie der Abschiebungshaft

- Aufwendungen für den Betrieb der Erstaufnahmeeinrichtung, für die Einrichtung des Ausreisegewahrsams sowie der Abschiebungshaft und für die Abwicklung staatlicher Zuwendungen
- Rückführungshilfen

- ³⁵ Vgl. Sächsische Staatsregierung: „Kabinettsbeschluss Sofortprogramm »Start 2020« für den Freistaat“, Pressemitteilung vom 25.01.2020.
- ³⁶ Vgl. SMF, Steuerschätzung (2018-2020). Die zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Sofortprogramms aktuellste Steuerschätzung vom Oktober 2020 sah für 2021/22 Einnahmen von durchschnittlich 20,8 Mrd. EUR vor, was bereits 600 Mio. EUR weniger waren als in der Steuerschätzung des Vorjahresmonats.
- ³⁷ Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) vom 24. März 1997 (BGBl. I S. 594), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen für ein fokussiertes, proaktives und digitales Wettbewerbsrecht 4.0 und anderer Bestimmungen (GWB-Digitalisierungsgesetz) vom 18. Januar 2021 (BGBl. I S. 2), insbes. §§ 29-34, § 48, §§ 81-87 und §§ 367-368 SGB III.
- ³⁸ Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Sachsen: <https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/rd-sachsen/ueberuns>, Zugriff am 24.03.2021 um 14:52 Uhr
- ³⁹ Stand Kreditemächtigung: März 2021; Stand Einwohner: Ende 2019; Quelle: Stat. Bundesamt, VGR, Gesetzestexte der Bundesländer
- ⁴⁰ Ministerpräsident Kretschmer in „Coronakrise: Sächsische Regierung schlägt Landtag Milliarden-Kredit vor“, Dresdner Neueste Nachrichten vom 02.04.2020.
- ⁴¹ Sächsisches Coronabewältigungsfondsgesetz vom 9. April 2020 (SächsGVBl. S. 166).
- ⁴² Vgl. Endnote 6.
- ⁴³ Beschluss der SPD-Fraktion im Sächsischen Landtag zum Umgang mit Zukunftsinvestitionen im Rahmen der bevorstehenden Verhandlungen zum Doppelhaushalt 2021/22 vom 15. Oktober 2020 und Pressemitteilung der Fraktion Bündnis 90 die Grünen des Sächsischen Landtags zur Einrichtung eines Klimafonds für Sachsen: <https://www.gruene-fraktion-sachsen.de/presse/presse-mitteilung-en/2021/ein-klima-fonds-fuer-sachsen-buendnisgruene-wollen-vorsorge-treffen-fuer-oekologie-und-oekonomie/>; Zugriff: 24.03.2021, 15:30 Uhr
- ⁴⁴ Vgl. Doppelhaushalt 2021/2022: Streitthema öffentliche Investitionen, Beitrag des MDR: „Bei der digitalen Veranstaltung fordert dann auch erwartungsgemäß Sachsens SPD-Chef und Wirtschaftsminister Martin Dulig, die Tilgung des Corona-Bewältigungsfonds auf mindestens 20 Jahre zu strecken.“ vom 22. März 2021, Zugriff am 24.03.2021, 11:34 Uhr: <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/politik/diskussion-doppelhaushalt-ebert-stiftung-100.html>
- ⁴⁵ Vgl. Endnote **Fehler! Textmarke nicht definiert.** und Verfassung des Freistaates Sachsen Art. 95 (6), Stand 1. Januar 2014.
- ⁴⁶ Siehe Kap. 4, letzter Absatz und Endnote 45.
- ⁴⁷ Gründler et. al. (2020): Rekordverschuldung nach Corona –wie steht es um die Belastung der Länderhaushalte?, ifo Schnelldienst 11/2020.
- ⁴⁸ Vgl. Helmedag, F. (2003): Leitlinien der Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland, in Manfred Moldasch/Friedrichen Thießen (Hg.): Neue Ökonomie der Arbeit, Metropolis-Verlag, Marburg 2003
- ⁴⁹ Das Umsatzwachstum des deutschen Ausbaugewerbes 2020/2019 lag bei 6,2%, im vierten Quartal 2020 nahmen die Umsätze um 13,3% gegenüber dem Vorjahreszeitraum zu (Statistisches Bundesamt (Destatis), 12.03.2021). Gleichzeitig stiegen die Preise für Ausbaurbeiten in Sachsen für Wohn-, Büro- bzw. gewerbliche Betriebsgebäude im Jahresdurchschnitt für 2020 zwischen 2,6 und 2,8% gegenüber dem Vorjahr (Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Stand Januar 2021).
- ⁵⁰ Die sächsische Wirtschaft schrumpfte 2020 um 4,4% gegenüber dem Vorjahr. Der Industrieumsatz schrumpfte 2020 um 4,2 Mrd. EUR, die Bruttowertschöpfung sank preisbereinigt sogar um 9%. Sowohl die Arbeitseinkommen als auch die Unternehmens- und Vermögenseinkommen waren rückläufig. Dies wirkte sich auch auf den

sächsischen Arbeitsmarkt aus: Während die Arbeitslosenquote um rund 1%-Punkt stieg, reduzierte sich die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten um 15.800 bzw. 1,1%. Überdurchschnittlich stark waren Minijobs betroffen, die um 19.800 unter dem Vorjahresniveau lagen. Für über 700 Tsd. Personen (mehr als zwei Fünftel aller Beschäftigten) wurde 2020 Kurzarbeit angezeitigt, womit das bisherige Spitzenniveau der Finanzkrise um mehr als das Dreifache überschritten wurde.

Die Zahl der Die gesamtwirtschaftliche Erholung in 2021 ist vom Umfang der weiter notwendigen Pandemie-Maßnahmen abhängig. Im Winter waren in Folge der Einschränkungen für private Dienstleistungen, das Gastgewerbe und den stationären Einzelhandel außerhalb Lebensmittel schätzungsweise rund 25% der Firmen mit rund 14% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Sachsen direkt vom Lockdown betroffen. Aufgrund der Dauer der Einschränkungen in Deutschland werden die Prognosen zur Erholung der Wirtschaft derzeit sukzessive nach unten korrigiert.

- ⁵¹ Vgl. Endnote 43 und Pressemitteilung der Fraktion Bündnis 90 die Grünen des Sächsischen Landtags zur Einrichtung eines Klimafonds für Sachsen: <https://www.gruene-fraktion-sachsen.de/presse/pressemitteilung-en/2021/ein-klimafonds-fuer-sachsen-buendnisgruene-wollen-vorsorge-treffen-fuer-oekologie-und-oekonomie/>; Zugriff: 24.03.2021, 15:30 Uhr
- ⁵² Die Umlaufrendite für 10-jährige deutsche Staatsanleihen sank bis auf ein Rekordtief von -0,83% am 09.03.2020. Vgl. Deutsche Bundesbank, Rendite der jeweils jüngsten Bundesanleihe mit einer vereinbarten Laufzeit von 10 Jahren, zuletzt abgerufen unter <https://www.bundesbank.de/dynamic/action/de/statistiken/zeitreihen-datenbanken/zeitreihen-datenbank/723452/723452?tsId=BBK01.WT1010&statisticType=BBK ITS&tsTab=0> am 26.03.2021.
- ⁵³ Aktuell (Stand Feb 2021) liegen die Verbraucherpreise in Sachsen 1,3% über dem Vorjahresmonat. Banken und führende Wirtschaftsforschungsinstitute erwarten für Deutschland im Durchschnitt eine Inflation von 2,0% für das laufende Jahr (vgl. ConsensusForecast, Mrz 2021, S. 8), womit der EZB-Zielwert („unter, aber nahe 2%“) überschritten wäre.
- ⁵⁴ Vgl. Deutsche Bundesbank Monatsbericht Februar 2021, 73. Jahrgang Nr. 2 vom 19. Februar 2021
- ⁵⁵ Vgl. Statistisches Landesamt Sachsen: Sächsische Bauleistungspreise: Jahresrückblick 2020, Medieninformation 7/2021 vom 27.01.2021.
- ⁵⁶ Die Umlaufrendite für 10-jährige Staatsanleihen hat sich im Laufe der letzten 12 Monate in den USA auf derzeit rd. 1,7% mehr als verdreifacht. Gleiches gilt für Deutschland, auch wenn die Umlaufrendite mit rd. -0,3% noch im negativen Bereich ist.
- ⁵⁷ Vgl. UNO, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019), World Population Prospects 2019.
- ⁵⁸ Vgl. Endnote 43.
- ⁵⁹ Vgl. Statistisches Landesamt Sachsen, Sonderheft 7. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen 2019 bis 2035
- ⁶⁰ Vgl. Blankart, C. E. (2012): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 8. Auflage, Vahlen, München, S. 469 ff.