

Weiterhin rückläufige Landeseinnahmen im Freistaat Sachsen: Die Ergebnisse der Projektion der sächsischen Landeseinnahmen bis zum Jahr 2030

David Bauer, Carolin Fritzsche und Johannes Steinbrecher*

Einleitung

Zur Unterstützung der Landespolitik bei der Planung zukünftiger Ausgaben erstellt das IFO INSTITUT im Auftrag des SÄCHSISCHEN STAATSMINISTERIUMS DER FINANZEN (SMF) in regelmäßigen Abständen eine Projektionsrechnung für die langfristige Entwicklung der sächsischen Landeseinnahmen. Die Bereinigten Einnahmen (berechnet aus den Ordentlichen Einnahmen abzüglich der Zuführungen aus der Auflösung von Rücklagen) fallen im Vergleich zur Vorjahresprojektion höher aus. Dennoch ist bis zum Jahr 2025 mit einem erheblichen Einnahmerückgang im Vergleich zum Basisjahr 2015 zu rechnen. Bedingt ist dieser Rückgang vorwiegend durch das Auslaufen der Transfers von Bund und EU sowie durch den demographischen Wandel. Eine Ausdehnung des Projektionszeitraums auf das Jahr 2030 liefert ein ähnliches Ergebnis: Bis zu diesem Zeitpunkt ist von einer Verringerung der realen Einnahmen um rd. 6 % auszugehen.

Methodische Erläuterungen

Im Vergleich zu den Vorjahresprojektionen wurden in der aktuellen Projektionsrechnung einige Anpassungen durchgeführt. In Box 1 werden diese näher erläutert, insbesondere im Hinblick auf die Ausdehnung des Projektionszeitraums auf das Jahr 2030 und die Verwendung der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.

Box 1: Änderungen in der Projektion sowie ihre Auswirkungen im Vergleich zum Vorjahr

Im Vergleich zur Vorjahresprojektion wird die aktuelle Projektion in einigen Punkten angepasst. Einerseits wird der Projektionszeitraum vom Jahr 2025 auf das Jahr 2030 erweitert. Zudem erfolgt eine Anpassung der Erwerbsbeteiligung nach Altersgruppen und Geschlecht, die für sich genommen zu einer leichten Abschwächung des Potenzialwachstums führt. Andererseits wird die Entwicklung der Erwerbstätigenzahl nun nach der Bevölkerungsentwicklung gemäß der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Variante

G1-L1-W1) auf Bundesebene ausgerichtet. Gleiches gilt auch für die Entwicklung der Einwohnerzahl zur Berechnung der Verteilung der Einnahmen über die Länder im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Die bisherige Projektionsrechnung basierte auf einer Fortschreibung der Bevölkerungszahlen auf Grundlage der 5. regionalisierten Bevölkerungsprognose des STATISTISCHEN LANDESAMTES DES FREISTAATES SACHSEN (2012). Die Anpassung bezüglich der Erwerbstätigenzahlen hat im Besonderen Auswirkungen auf die Entwicklung des Produktionspotenzials. Aufgrund der optimistischeren Annahmen bezüglich der jährlichen Nettozuwanderung bis zum Jahr 2021 nach der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung wird im Durchschnitt ein höherer Wachstumspfad als in der Vorjahresprojektion projiziert. In diesem Zusammenhang wird weiterhin eine Neuschätzung der Steuerelastizitäten als sinnvoll erachtet. Verglichen zum Vorjahr liegen die Ergebnisse wertmäßig unterhalb der bisher angesetzten Elastizitätswerte. Zu begründen ist dies durch die inverse Beziehung zwischen Steuerelastizität und Wirtschaftswachstum. So führt das höhere Wachstum des Produktionspotenzials bei gleichem Steuereinnahmewachstum zu geringeren Elastizitäten. Trotz ihrer Verringerung bewegen sich die Steuerelastizitäten durchschnittlich um den Wert Eins. Des Weiteren findet in der aktuellen Projektion die am 20.10.2015 in Kraft getretene Änderung des § 1 Satz 5 FAG Berücksichtigung. Demnach haben die Länder ab dem Jahr 2015 350 Mill. € weniger von ihrem Anteil am Umsatzsteueraufkommen an den Bund abzuführen. Für den bundesstaatlichen Finanzausgleich wurde ein grundsätzliches Fortbestehen der geltenden Regeln auch über das Jahr 2019 hinaus angenommen. Nicht berücksichtigt werden außerdem die Auswirkungen der aktuellen Flüchtlingsmigration auf die langfristige Entwicklung der sächsischen Landeseinnahmen. Dies rührt daher, dass gegenwärtig nicht

* David Bauer und Carolin Fritzsche sind Doktoranden, Dr. Johannes Steinbrecher war wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Niederlassung Dresden des Ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

für jedes Bundesland eine Bevölkerungsprognose vorliegt, die den Einfluss dieser Migration auf die zukünftige Bevölkerungsentwicklung einbezieht. So gibt es derzeit zu wenige Informationen darüber, wie viele Flüchtlinge nach Deutschland kommen werden. Unklar ist weiterhin, wie viele von ihnen in Deutschland, speziell in Sachsen, bleiben werden und zu welchem Zeitpunkt diese als Asylbewerber anerkannt werden, sodass sie Bestandteil des bundesstaatlichen Finanzausgleichs werden.

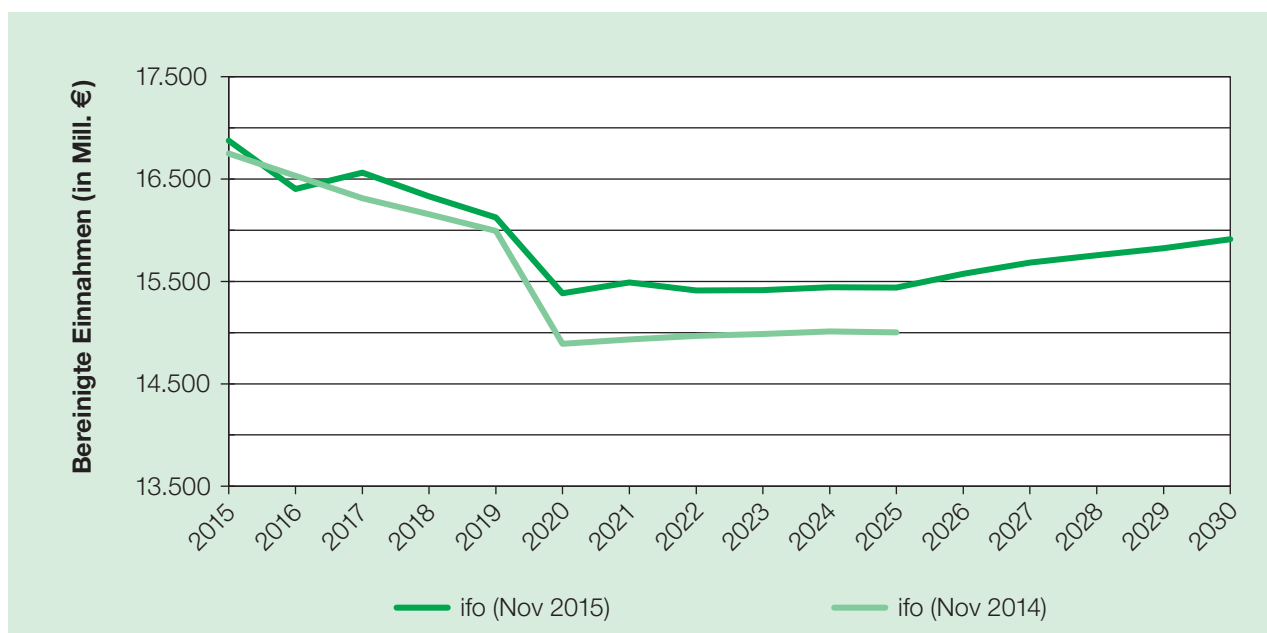
Projektionsergebnisse

Für die Projektion der Einnahmen werden die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung (November 2015) des Freistaates Sachsen [SMF (2015)] für den Zeitraum vom Jahr 2015 bis zum Jahr 2020 übernommen. Für die Jahre von 2021 bis 2030 beruht die projizierte langfristige Einnahmeentwicklung des Landes auf eigenen Schätzungen zur wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands. Gerade diese Schätzungen sind im Hinblick auf die Nivellierung der Landeseinnahmen im bundesstaatlichen Finanzausgleich von grundlegender Bedeutung. Das Wachstum des deutschen Bruttoinlandsprodukts (BIP) wird anhand eines produktionstheoretischen Modells projiziert.¹ Dieses Modell sagt ein reales Wirtschaftswachstum bis zum Jahr 2030 von rd. 1,0% p. a. voraus. Die im November 2015 berechneten Einnahmen für das

Jahr 2025 fallen dadurch etwas höher aus als die Ergebnisse der vorangegangenen Projektion (Basis: Steuerschätzung November 2014) [vgl. hierzu Eck et al. (2015)]. In Abbildung 1 ist die Entwicklung der Bereinigten Einnahmen im Projektionszeitraum auf Grundlage der Steuerschätzungen vom November 2014 und vom November 2015 dargestellt.

Bis zum Jahr 2019 liegen im Vergleich zum Vorjahr relativ moderate Unterschiede vor; zwischen den Jahren 2020 und 2025 zeigt sich jedoch eine klare Differenz: Bis zum Jahr 2019 verlaufen die Werte ähnlich.² So sind im Durchschnitt höhere Einnahmen von rd. 170 Mill. € zu erwarten. Zu begründen ist dieser Unterschied anhand der besseren wirtschaftlichen Entwicklung für Gesamtdeutschland im Jahr 2014. Daraus resultiert ein höheres Ausgangsniveau für die sächsischen Landeseinnahmen. Ab dem Jahr 2020 nimmt der Unterschied sogar zu, sodass die Einnahmen bis zum Jahr 2025 rd. 440 Mill. € über denen der Vorjahresprojektion liegen werden. Zum kleineren Teil kann diese Differenz auf den eben beschriebenen Niveauunterschied in Bezug auf die gesamtdeutsche Entwicklung zurückgeführt werden. Wesentlich getrieben wird dieser Unterschied jedoch von der Erwerbstätigenzahl, die im Jahr 2015 mit rd. 43 Mill. um etwa 700.000 Erwerbstätige höher lag als sie für die Vorjahresprojektion angenommen wurde. Dadurch liegt ein größeres Arbeitsvolumen als Basis für die Potenzialschätzung vor, womit das Produktionspotenzial bis zum Jahr 2030 wesentlich höher geschätzt wird als in der Vorjahresprojektion. Infolgedessen werden langfristig höhere Einnahmen im sächsischen Landeshaushalt projiziert.

Abbildung 1: Projektion der Bereinigten Einnahmen des Freistaates Sachsen (preisbereinigt, Basisjahr 2015)



Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

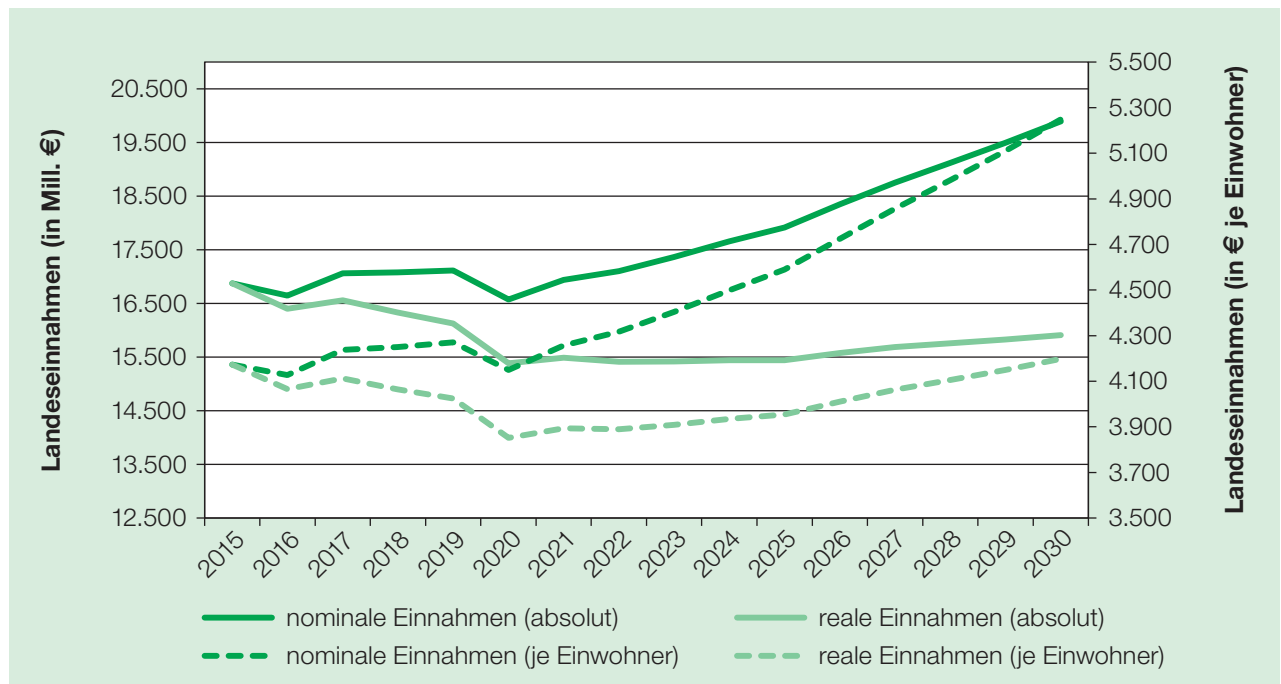
Die Einnahmeentwicklung bis zum Jahr 2020 wird vornehmlich durch die Degression der Korb-I- und Korb-II-Mittel bestimmt. So reichen die Steuermehreinnahmen im Zuge des Wirtschaftswachstums nicht aus, um den Rückgang der ostspezifischen Transfers abzufangen. Sobald diese Mittel vollständig entfallen, kommt den Steuereinnahmen ab dem Jahr 2020 eine herausragende Bedeutung zu. Von dort an nehmen die Bereinigten Einnahmen bis zum Jahr 2025 leicht zu. Eine Ausnahme bildet hierbei das Jahr 2022, bei dem ein leichter Rückgang in den Landeseinnahmen zu verzeichnen ist. Verantwortlich für den Rückgang ist lediglich die für dieses Jahr geschätzte Steuerelastizität, die statistisch bedingt einen geringeren Wert als eins aufweist.

Ab dem Jahr 2025 kommt es sogar zum Wachstum der Bereinigten Einnahmen, welches bis zum Jahr 2030 anhält. Für diesen Einnahmezuwachs ist das positive Bevölkerungswachstum der 40- bis 50-Jährigen sowie der 60- bis 65-Jährigen nach der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung ab dem Jahr 2026 ursächlich. Aufgrund der demographischen Entwicklung wird insbesondere für die letztgenannte Gruppe ein deutlicher Anstieg des Bevölkerungsbestandes erwartet. Wenngleich die Erwerbstätigenquote bei den 60- bis 65-Jährigen relativ moderat ausfällt, so führt der Bevölkerungszuwachs in dieser Altersgruppe dazu, dass die Zahl der Erwerbstätigen schwächer zurückgeht oder sogar steigt. Geringfügig gefördert wird die Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen durch das erwartete Bevölkerungswachstum der

40- bis 50-Jährigen, die eine vergleichsweise hohe Erwerbstätigenquote aufweisen. Infolgedessen werden ab dem Jahr 2025 ein stärkerer Wachstumspfad und folglich steigende Landeseinnahmen projiziert. Dennoch ist bei gegenwärtiger Betrachtung bis zum Ende des Projektionszeitraums mit einer Abnahme der realen Einnahmen im sächsischen Landeshaushalt zu rechnen: Ausgehend von etwa 16,9 Mrd. € im Jahr 2015 werden die Bereinigten Einnahmen bis zum Jahr 2030 auf rd. 15,9 Mrd. € bzw. um knapp 6 % sinken.

Zur Vergleichbarkeit der Einnahmen über die Jahre hinweg wurden die vorangestellten Ergebnisse als reale Größen ausgewiesen, d. h. zu den Preisen des Basisjahres 2015. Im Finanzausgleichsgesetz (FAG) sind jedoch einige Einnahmekomponenten bezüglich ihres nominalen Ausmaßes festgelegt; ein Beispiel hierfür bilden die in § 11 FAG statuierten Bundesergänzungszuweisungen. Insofern hat die Inflation einen Einfluss auf die reale Einnahmeentwicklung; in Abbildung 2 wird dieser Einfluss aufgezeigt. Dazu werden die realen Einnahmen mit ihren zugehörigen Nominalwerten, d. h. mit Werten zu Preisen des Berichtsjahres, gegenübergestellt. Es wird hierbei von einer Inflationsrate von 1,5 % ausgegangen. Die Entwicklung der nominalen Einnahmen fällt im Vergleich zur realen Einnahmeentwicklung deutlich positiver aus: Während verglichen mit dem Jahr 2015 ein Rückgang der realen Einnahmen bis zum Jahr 2030 von etwa 6 % projiziert wird, resultiert nominal ein Einnahmezuwachs um rd. 18 %. Des Weiteren erfolgt in Abbildung 2 eine Gegenüberstel-

Abbildung 2: Entwicklung der sächsischen Landeseinnahmen in realen (Basisjahr 2015) und nominalen Werten



Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

lung des absoluten Ausmaßes der realen und nominalen Einnahmen mit ihren zugehörigen Größen je Einwohner.

Die eben genannten Differenzen zwischen den realen und nominalen Einnahmen werden auch in den Werten je Einwohner ersichtlich. Im Vergleich zu den absoluten Einnahmen weisen diese Größen einen höheren Anstieg auf, sodass sie real sogar um rd. 0,1 % bis zum Jahr 2030 anwachsen. Grund hierfür ist das Potenzialwachstum bis zum Ende des Projektionszeitraums, das der starken Einwohnerorientierung im bundesstaatlichen Finanzausgleich entgegenwirkt. Dadurch sind die realen Landeseinnahmen – trotz der abnehmenden Bevölkerung im Freistaat Sachsen – ab dem Jahr 2020 konstant bis zunehmend, sodass sie auch je Einwohner stetig wachsen. Ferner können bis Ende des Betrachtungszeitraums steigende nominale Einnahmen erwartet werden – dies gilt sowohl absolut als auch je Einwohner.

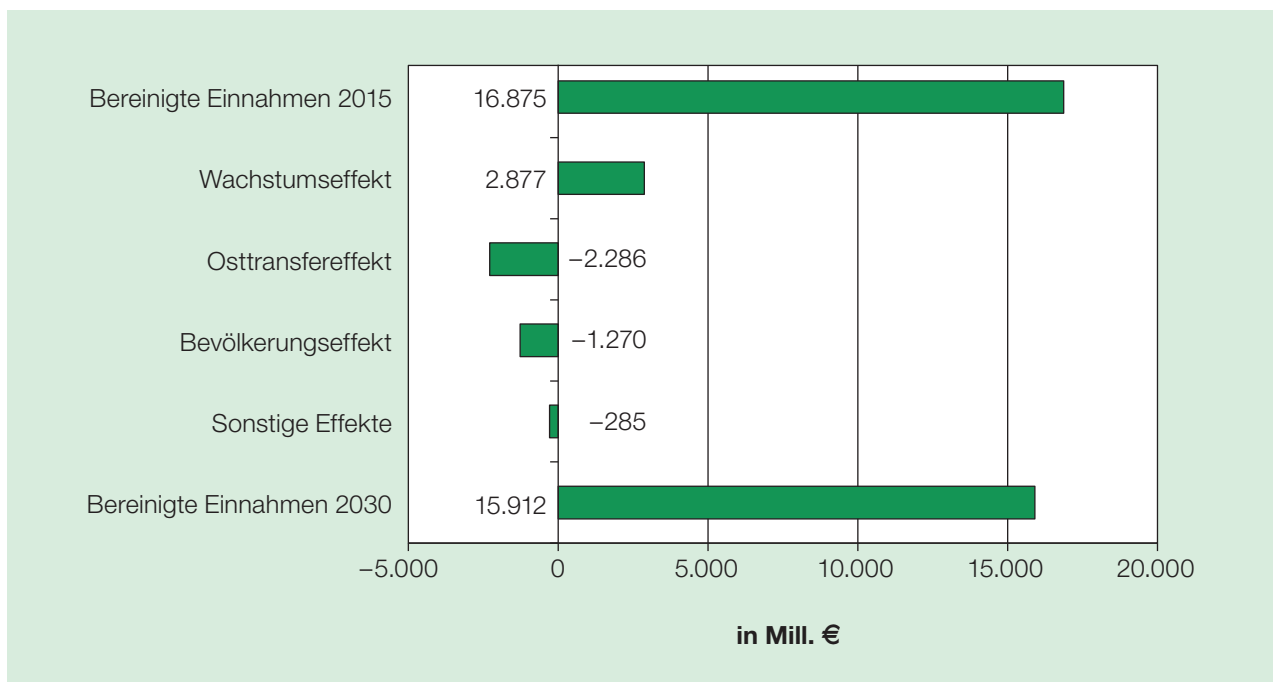
Einflussfaktoren der Einnahmeentwicklung

Die langfristige Einnahmeentwicklung wird durch drei zentrale Faktoren beeinflusst, die in Abbildung 3 aufgezeigt werden: Der Wachstumseffekt, der Osttransfereffekt und der Bevölkerungseffekt. Den einzigen positiven Einfluss auf die Landeseinnahmen hat der Wachstumseffekt. Er liegt darin begründet, dass mit dem gesamtdeutschen Wirtschaftswachstum höhere Steuern einhergehen. So steigen die Bereinigten Einnahmen zum Pro-

jektionsende um rd. 2,9 Mrd. € durch diesen Effekt an. Im Vergleich zu früheren Projektionen ist dieser Betrag deutlich höher. Grund hierfür ist die Ausdehnung des Projektionszeitraums auf das Jahr 2030. Damit liegt bei einem fortwährend positiven Anstieg des Wachstumspfad ein größeres Produktionspotenzial zum Projektionsende vor.

Trotz seines positiven Einflusses reicht der Wachstumseffekt nicht aus, um die Bereinigten Einnahmen bis zum Jahr 2030 konstant zu halten oder gar zu steigern. Insgesamt kommt es zu einem Rückgang der Bereinigten Einnahmen bis zu diesem Jahr um rd. 1 Mrd. €. Wesentlich getrieben wird dieses Ergebnis durch den Osttransfereffekt, der nach wie vor einen negativen Einfluss auf die Bereinigten Einnahmen des Freistaates ausübt. Bedingt ist dieser durch die jährliche Degression und das vollständige Auslaufen der ostspezifischen Transfers bis zum Jahr 2020. So fehlen dem sächsischen Landeshaushalt bis zum Jahr 2030 rd. 2,3 Mrd. €. Wegen des fortwährenden Rückgangs der Zuweisungen über die Zeit hat dieser Effekt im Vergleich zum Vorjahr deutlich abgenommen. Ferner bringt der Bevölkerungseffekt negative Auswirkungen auf die Einnahmen des Freistaates bis zum Ende des Projektionszeitraums mit sich. Hervorgehoben wird er durch die Nivellierung der Landeseinnahmen im bundesstaatlichen Finanzausgleich: Durch die überdurchschnittlich abnehmende Bevölkerung stehen dem Freistaat weniger Mittel zur Verfügung, sodass sich der Einnahmerückgang des Landes bis zum Jahr 2030 auf rd. 1,3 Mrd. € beläuft. Im Vergleich zu früheren Pro-

Abbildung 3: Einflussfaktoren der Einnahmeentwicklung (preisbereinigt, Basisjahr 2015)



Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

jektionen fällt dieser wesentlich größer aus. Grund hierfür ist die Ausdehnung des Projektionszeitraums bei weiterhin abnehmender Bevölkerung bis zum Jahr 2030. Des Weiteren wirkt sich die Inflationsbereinigung nominal fixierter Beträge negativ auf die Landeseinnahmen aus; sie bedingt überwiegend die in Abbildung 3 wiedergegebenen sonstigen Effekte. Bis zum Jahr 2030 führen diese zu Rückgängen der Landeseinnahmen um rd. 300 Mill. €. Auch dieser Effekt ist wegen der Erweiterung des Projektionszeitraums leicht größer als in den Vorjahren, da im Jahr 2030 eine stärkere Preisbereinigung notwendig ist.

Fazit

Trotz der besseren wirtschaftlichen Entwicklung zeichnet sich in der aktuellen Projektion ein ähnliches Bild wie im Vorjahr ab: Der Freistaat Sachsen muss bis zum Jahr 2030 mit einer Verringerung der Einnahmen im Landeshaushalt rechnen. So ist nach der aktuellen Projektionsrechnung von einem Rückgang der realen Einnahmen von rd. 6 % auszugehen. Dieser Rückgang fällt niedriger aus als in den bisherigen Projektionen [vgl. hierzu ECK und STEINBRECHER (2014) sowie ECK et al. (2013, 2015)], was zum einen auf die Verlängerung des Projektionszeitraums auf das Jahr 2030 zurückzuführen ist. Zum anderen führt die Anwendung der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wegen optimistischerer Annahmen zur jährlichen Nettozuwanderung zu einem höheren Wachstumspfad. Die Fortschreibung der Landeseinnahmen wird zudem durch ein höheres Ausgangsniveau der Erwerbstätigenzahl im Jahr 2015 begünstigt. Die sinkenden Einnahmen sind insbesondere die Folge der auslaufenden Transferzahlungen für Ostdeutschland sowie der nachteiligen Bevölkerungsentwicklung im Freistaat. Selbst ein fortwährend positives Wachstum ist nicht ausreichend, um dem Einnahmerückgang bis zum Projektionsende entgegenzuwirken.

Referenzen

- ECK, A.; FRITZSCHE, C. und J. STEINBRECHER (2015): Die Projektion der Einnahmen für den Freistaat Sachsen – Langfristig keine Veränderung trotz gegenwärtiger Mehreinnahmen, ifo Dresden berichtet 22 (01), S. 33–39.
- ECK, A. und J. STEINBRECHER (2014): Aktualisierung der Einnahmeprojektion für den Freistaat Sachsen – Erneut höhere Einnahmen im Ausgangsjahr, ifo Dresden berichtet 21 (01), S. 33–35.
- ECK, A.; STEINBRECHER, J. und C. THATER (2013): Aktualisierung der Einnahmeprojektion für den Freistaat Sachsen – Höhere Steuereinnahmen entlasten nur kurzfristig, ifo Dresden berichtet 20 (01), S. 47–49.
- SMF – SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.) (2015): Ergebnisse der Steuerschätzung November 2015 des Freistaates Sachsen, mimeo.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2015a): Bevölkerung in den Bundesländern bis 2060 – Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2015b): Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland, Fachserie 1 Reihe 2.1.1, Mikrozensus, Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2016): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen des Bundes, Generische Tabelle auf www.destatis.de, abgerufen am 20.01.2016.
- STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (Hrsg.) (2012): 5. Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2025, Kamenz.

¹ Das Wachstum des BIP wird auf Basis der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Variante G1-L1-W1) [STATISTISCHES BUNDESAMT (2015a)], der Erwerbstätigenquoten [STATISTISCHES BUNDESAMT (2015b)] und der durchschnittlich geleisteten Jahresarbeitsstunden [STATISTISCHES BUNDESAMT (2016)] ermittelt.

² Allein im Jahr 2016 ergibt sich eine leichte Abweichung, da die Ergebnisse der Steuerschätzung im November 2015 für dieses Jahr niedriger ausgefallen sind als im November 2014.