

Die Projektion der Einnahmen für den Freistaat Sachsen – Langfristig keine Veränderung trotz gegenwärtiger Mehreinnahmen

Alexander Eck, Carolin Fritzsche und Johannes Steinbrecher*

Einleitung

Seit dem 1. Januar 2014 gilt laut sächsischer Verfassung das Neuverschuldungsverbot. Da die Handlungsspielräume auf der Einnahmeseite der Länder sehr beschränkt sind, müssen deshalb zukünftige Ausgaben vorausschauend geplant und Prioritäten gesetzt werden. Um die Landespolitik hierbei zu unterstützen, erstellt das IFO INSTITUT im Auftrag des SÄCHSISCHEN STAATSMINISTERIUMS DER FINANZEN regelmäßig eine Projektionsrechnung für die langfristige Einnahmeentwicklung im Freistaat Sachsen. Die Ordentlichen Einnahmen abzüglich der Zuführungen aus der Auflösung von Rücklagen (Bereinigte Einnahmen) bewegen sich in der aktuellen Projektion im Bereich der Projektionsrechnung vom Mai 2014. Bis zum Jahr 2025 muss von einem Einnahmerückgang gegenüber dem Basisjahr 2014 um rd. 12 % ausgegangen werden, insbesondere aufgrund des Auslaufens der Transfers von Bund und EU und der ungünstigen demographischen Entwicklung.

Projektionsergebnisse des Basisszenarios

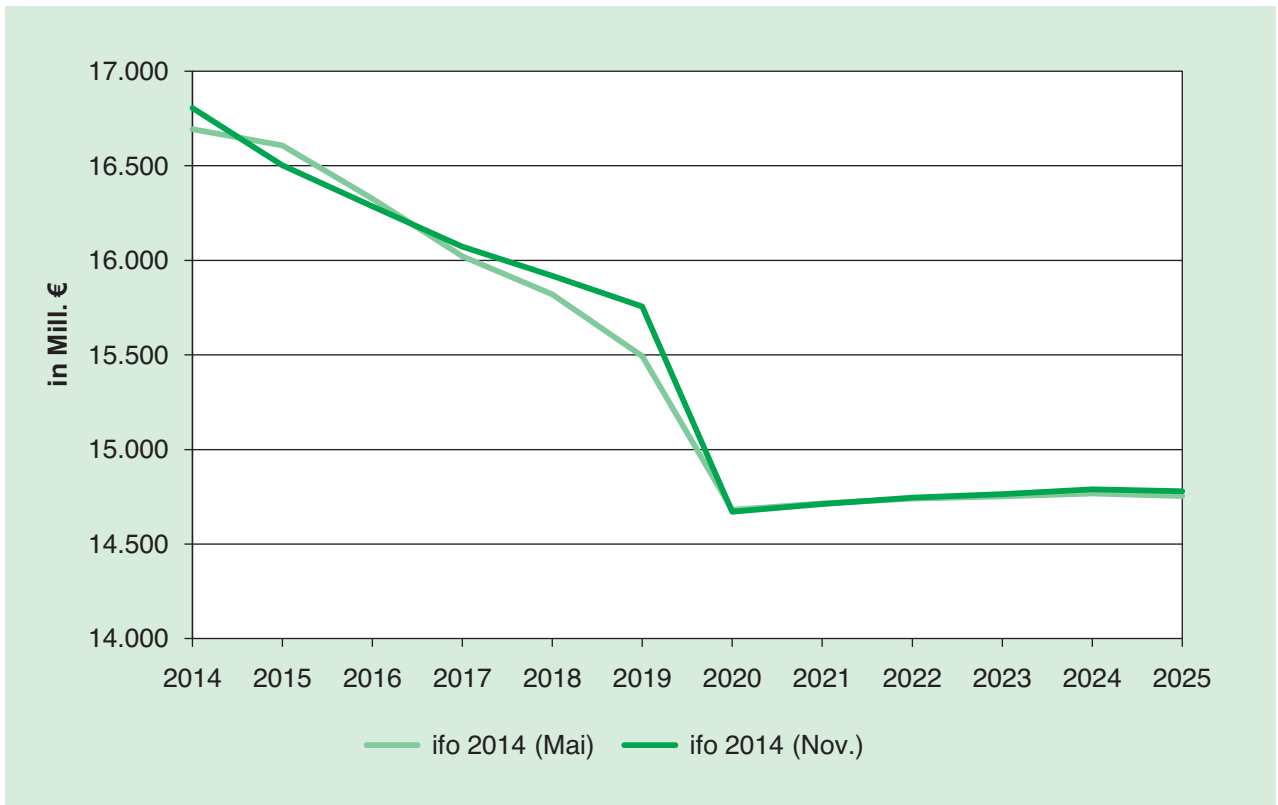
Im Basisszenario werden vom Jahr 2014 bis zum Jahr 2019 die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung (November 2014) des Freistaates Sachsen [SMF (2014)] für die Projektion der Einnahmen übernommen. Die langfristige Entwicklung der Landeseinnahmen bis zum Jahr 2025 basiert auf eigenen Abschätzungen zur wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands mithilfe eines produktionstheoretischen Modells.¹ Diese ist für die Fortschreibung der Einnahmen aufgrund der Ausgleichsmechanismen im bundesstaatlichen Finanzausgleich von besonderer Relevanz. Daraus ergibt sich ein durchschnittliches, reales Wirtschaftswachstum von rd. 1,0 % p. a. bis zum Jahr 2025. Die im November berechneten Einnahmen für das Jahr 2014 fielen etwas höher aus als die Ergebnisse der vorangegangenen Projektion (auf Basis der Steuerschätzung im Mai). Die Entwicklung der Bereinigten Einnahmen im Projektionszeitraum wird basierend auf den Steuerschätzungen vom Mai 2014 und vom November 2014 in Abbildung 1 dargestellt.

Während sich bis zum Jahr 2019 leichte Unterschiede in den beiden Projektionsrechnungen ergeben, haben die Kurven zum Ende des Projektionszeitraums einen ähnlichen Verlauf: Die Einnahmen werden nach der aktuellen Projektionsrechnung im Jahr 2025 lediglich rd. 30 Mill. € über den Werten der Mai-Projektion liegen. Der Wachstumspfad, auf dem die langfristigen Einnahmen ab dem Jahr 2020 basieren, bleibt trotz einer leicht optimistischeren Abschätzung der gesamtdeutschen Wirtschaftsentwicklung durch die Revision der Erwerbstätigenzahlen unverändert. Bis zum Jahr 2020 dominiert die Degression der Korb-I- und Korb-II-Mittel die Einnahmeentwicklung. Mit dem vollständigen Entfallen dieser Mittel gewinnt der Einfluss der Steuereinnahmen spürbar an Bedeutung. Durch die mit dem Wirtschaftswachstum einhergehenden Steuer Mehreinnahmen steigen die Bereinigten Einnahmen ab dem Jahr 2020 wieder leicht an. Es muss jedoch auch weiterhin von einem deutlichen Rückgang der realen Einnahmen des Freistaates Sachsen bis zum Ende des Projektionszeitraums ausgegangen werden. Bis zum Jahr 2025 werden die Bereinigten Einnahmen, ausgehend von 16,8 Mrd. € im Jahr 2014, auf 14,8 Mrd. € zurückgehen. Somit werden sich die Einnahmen im sächsischen Landeshaushalt bis zum Ende des Projektionszeitraumes (preisbereinigt) um rd. 12 % verringern.

Die vorgestellten Ergebnisse wurden in preisbereinigten, d. h. realen, Größen angegeben, um die Einnahmen verschiedener Jahre miteinander vergleichbar zu machen. Allerdings stehen einige Einnahmekomponenten ihrer nominalen Höhe nach für die kommenden Jahre bereits fest (z. B. Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 FAG). Um den Einfluss der Inflation auf die Entwicklung der realen Einnahmen darzustellen, werden daher im folgenden Abschnitt die nominalen Werte, d. h. zu Preisen des jeweiligen Jahres, ausgewiesen.² Dadurch fällt die Entwicklung der Einnahmen bis zum Jahr 2025 positiver als in realen Größen aus (vgl. Abb. 2). Im Gegensatz zu den realen Werten, bei denen bis zum Jahr 2025 ein Rückgang um rd. 12 % projiziert wird, er-

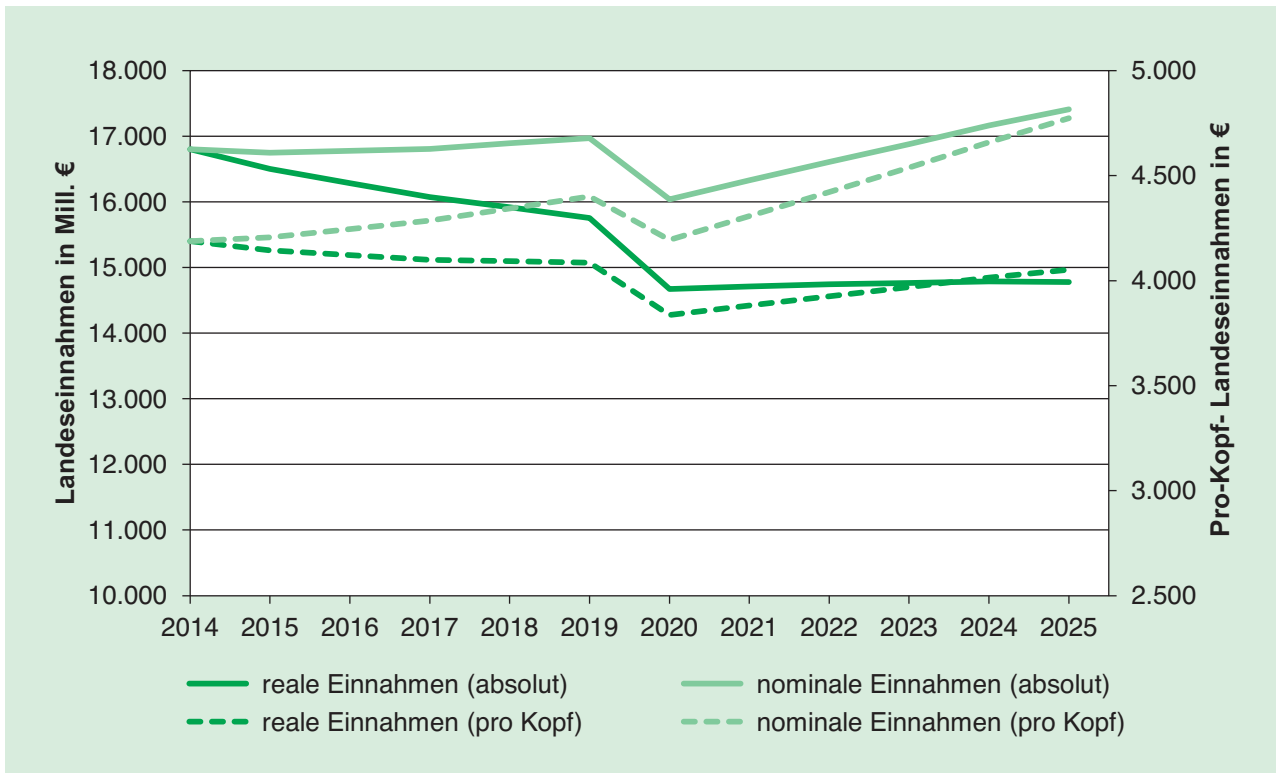
* Alexander Eck, Carolin Fritzsche und Johannes Steinbrecher sind Doktoranden der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Abbildung 1: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen des Freistaates Sachsen (preisbereinigt, Basisjahr 2014)



Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 2: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen des Freistaates Sachsen in realen und nominalen Werten (Basisjahr 2014)



Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

gibt sich für die nominalen Einnahmen sogar eine Erhöhung um 4%. Zudem werden die realen und nominalen absoluten Gesamteinnahmen den Pro-Kopf-Größen gegenübergestellt.³ Die Unterschiede sind auch in den Pro-Kopf-Werten zu erkennen. In Bezug auf die realen Größen wird ein leichter Rückgang der Pro-Kopf-Einnahmen bis zum Jahr 2025 projiziert. Durch die enge Pro-Kopf-Orientierung der Zuweisungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich sowie die sinkende Einwohnerzahl im Freistaat Sachsen fällt dieser Rückgang geringer aus als in absoluten Zahlen. Aus den nominalen Gesamteinnahmen lassen sich sowohl steigende absolute als auch Pro-Kopf-Einnahmen bis zum Ende des Projektionszeitraums ableiten.

Einflussfaktoren der Einnahmeentwicklung

Die wesentlichen Einflussfaktoren auf die langfristige Entwicklung der Landeseinnahmen werden in Abbildung 3 dargestellt.

Für den Rückgang der Bereinigten Einnahmen um rd. 1,8 Mrd. € ist vornehmlich der negative Osttransfereffekt verantwortlich. Die ostspezifischen Transfers unterliegen einer starken Degression und laufen bis zum Jahr 2020

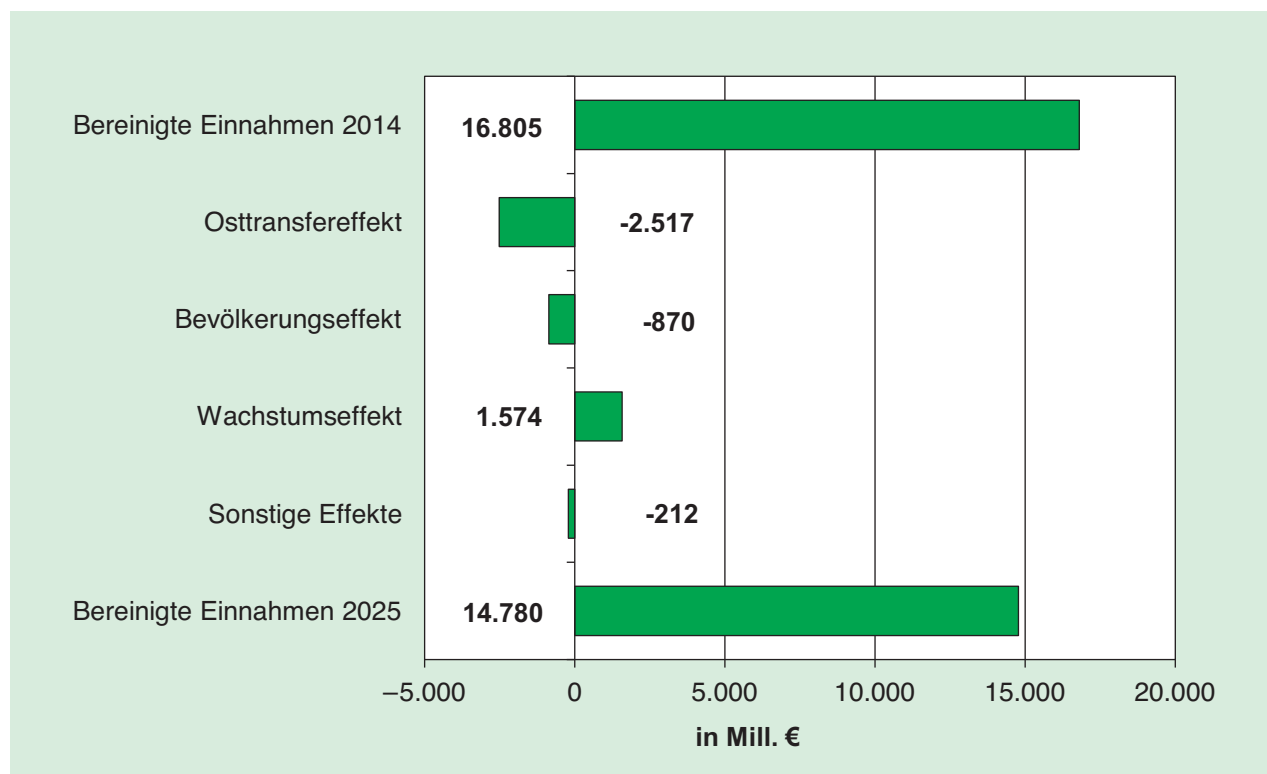
vollständig aus. Damit fehlt für den Landeshaushalt im Jahr 2025 deren gesamtes gegenwärtiges Volumen von rd. 2,5 Mrd. €. Außerdem wirkt sich der Bevölkerungseffekt negativ auf die Einnahmen bis zum Ende des Projektionszeitraumes aus: Die Pro-Kopf-Nivellierung der Landeseinnahmen im bundesstaatlichen Finanzausgleich führt dazu, dass die Mittel des Freistaats bis zum Jahr 2025 durch den überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang um rd. 870 Mill. € zurückgehen. Die sonstigen Effekte, welche überwiegend aus der realen Entwertung (Kaufkraftbereinigung infolge der Inflation) nominal fixierter Zahlungsströme resultieren, führen zu weiteren geringfügigen Rückgängen bei den Landeseinnahmen.

Diesen Entwicklungen wirkt der positive Effekt durch das gesamtdeutsche Wirtschaftswachstum mit den damit einhergehenden steigenden Steuereinnahmen entgegen (Wachstumseffekt). Der Wachstumseffekt trägt bis zum Jahr 2025 mit rd. 1,6 Mrd. € zu den Einnahmen bei.

Sensitivitätsanalyse

Die vorgestellten Ergebnisse sind im hohen Maße von den getroffenen Annahmen zur wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung abhängig. Zudem können Maß-

Abbildung 3: Einflussfaktoren der Einnahmeentwicklung (preisbereinigt, Basisjahr 2014)



Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

nahmen der politischen Entscheidungsträger das Wirtschaftswachstum oder die Verteilung der Finanzmittel beeinflussen. Um diesen Unsicherheiten Rechnung zu tragen, wird im Folgenden die Robustheit der Ergebnisse anhand verschiedener Szenarien untersucht.

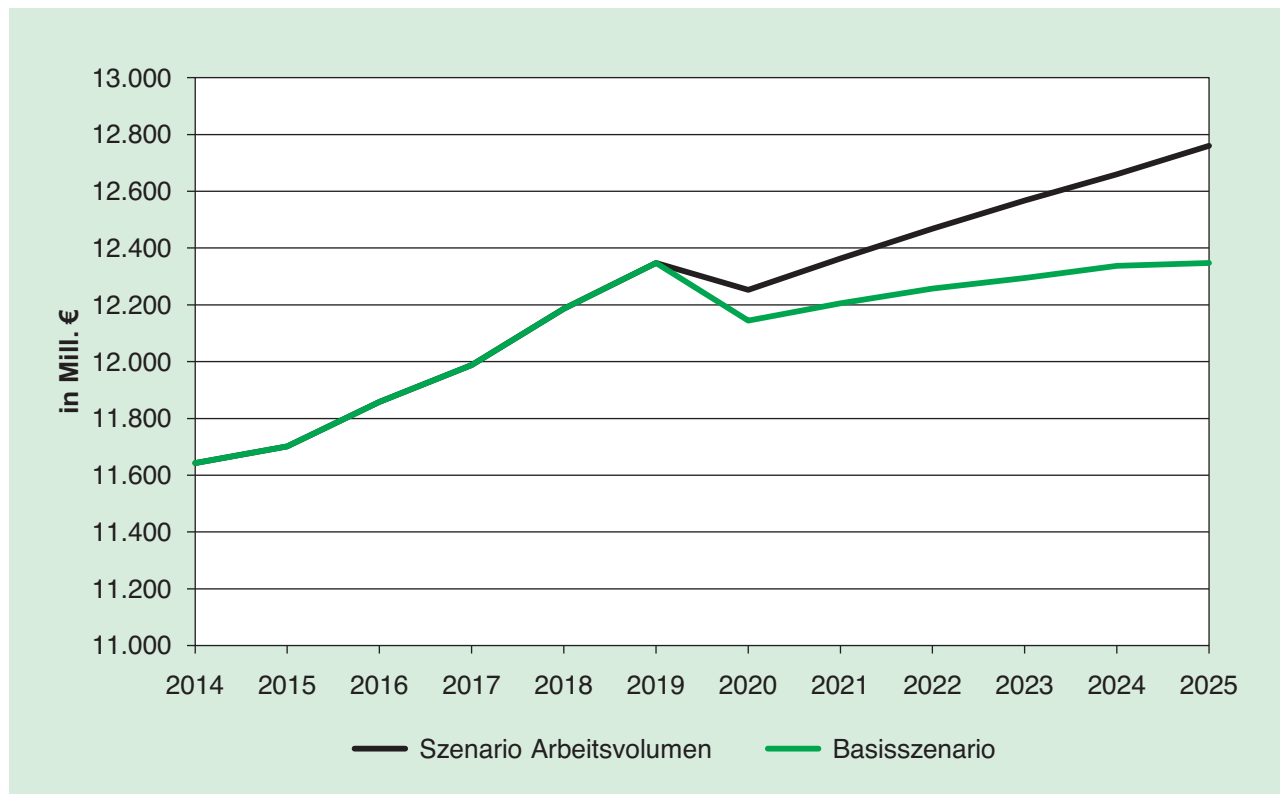
In einem ersten Szenario werden die Annahmen zur Entwicklung des bundesdeutschen Arbeitsvolumens verändert. Für das Basisszenario wurde ein Rückgang des Arbeitsvolumens projiziert, der langfristig im Vergleich zum Jahr 2014 zu niedrigerem Wachstum und damit zu geringeren Steuereinnahmen führt. Dies ist nur der Fall, wenn es keine anderen als die unterstellten politischen Maßnahmen oder Verhaltensänderungen der Wirtschaftsteilnehmer geben wird (z. B. die Erhöhung der Erwerbstätigenquote älterer und jüngerer Menschen oder die Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre bis zum Jahr 2029), die das Arbeitsvolumen potenziell beeinflussen können. Dem gegenüber ist auch eine höhere Zuwanderung von Arbeitskräften oder eine noch höhere Erwerbstätigenquote von älteren Arbeitnehmern oder Frauen denkbar. Um nachzuvollziehen, inwiefern das Arbeitsvolumen über das Wirtschaftswachstum auf die Einnahmen wirkt, wird nun ein stabiles Arbeitsvolumen bis zum Jahr 2025 angenommen, was sich unmittelbar

positiv auf das bundesdeutsche Wirtschaftswachstum auswirkt: Das Produktionspotenzial würde mit den neuen Annahmen jährlich um 1,3 % wachsen (im Gegensatz zu durchschnittlich 1,0 % im Basisszenario). Die Auswirkungen, die sich für das erweiterte Steueraufkommen und für die Bereinigten Einnahmen ergeben, werden in Abbildung 4 und Abbildung 5 dargestellt. Die Werte für die Jahre bis 2019 werden wiederum der Steuerschätzung des Freistaates Sachsen von November 2014 entnommen.

Das erweiterte Steueraufkommen entwickelt sich unter den geänderten Annahmen im Projektionszeitraum deutlich positiver als im Basisszenario. Das höhere Potenzialwachstum führt dazu, dass der Bevölkerungsrückgang und die reale Entwertung überkompensiert werden können. Die realen Bereinigten Einnahmen bleiben im Gegensatz zum Basisszenario ab dem Jahr 2020 nicht in etwa konstant, sondern steigen bis zum Ende des Projektionszeitraums. In Pro-Kopf-Größen würden die Bereinigten Einnahmen im Jahr 2025 sogar ungefähr auf dem Niveau des Jahres 2014 liegen.

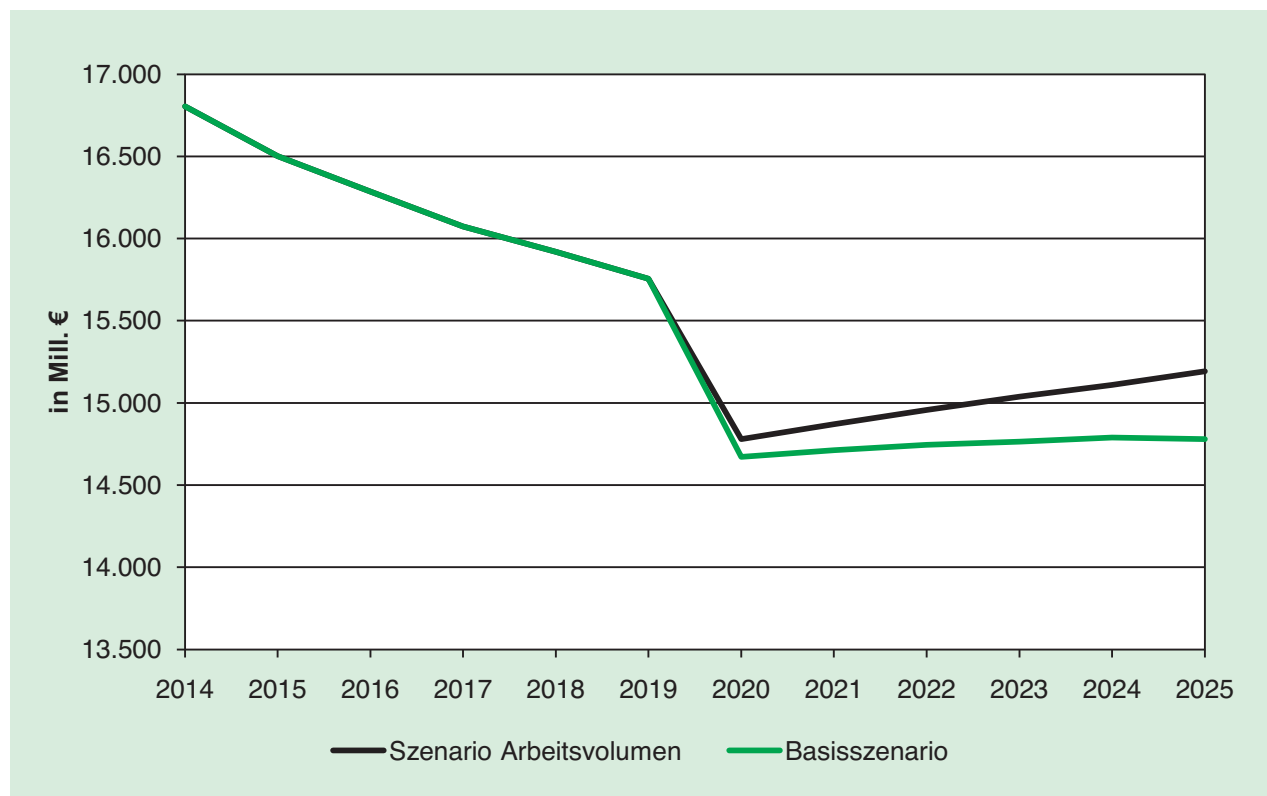
Im zweiten Szenario wird die Unsicherheit bezüglich der weiteren Bevölkerungsentwicklung in Sachsen betrachtet und damit die Auswirkung der Pro-Kopf-Orientierung der Zuweisungen aus dem bundesstaatlichen

Abbildung 4: Entwicklung des erweiterten Steueraufkommens im Freistaat Sachsen im Basisszenario und im Szenario mit stabilem Arbeitsvolumen (preisbereinigt, Basisjahr 2014)



Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 5: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen im Freistaat Sachsen im Basisszenario und im Szenario mit stabilem Arbeitsvolumen (preisbereinigt, Basisjahr 2014)



Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Finanzausgleich verdeutlicht. Zwar wird auch in diesem Szenario ein Rückgang der Bevölkerungszahl unterstellt, jedoch auf unterschiedlichen Niveaus: Es wird zum einen davon ausgegangen, dass ab dem Jahr 2014 die Einwohnerzahl um 5.000 Einwohner pro Jahr weniger absinkt als im Basisszenario. Zum anderen wird angenommen, dass noch mehr Einwohner aus Sachsen abwandern bzw. weniger zuwandern, wodurch Sachsen 5.000 Einwohner pro Jahr mehr verliert als im Basisszenario. Die Konsequenzen dieser veränderten Annahmen zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung auf das erweiterte Steueraufkommen und auf die Bereinigten Einnahmen sind in Abbildung 6 und Abbildung 7 dargestellt.

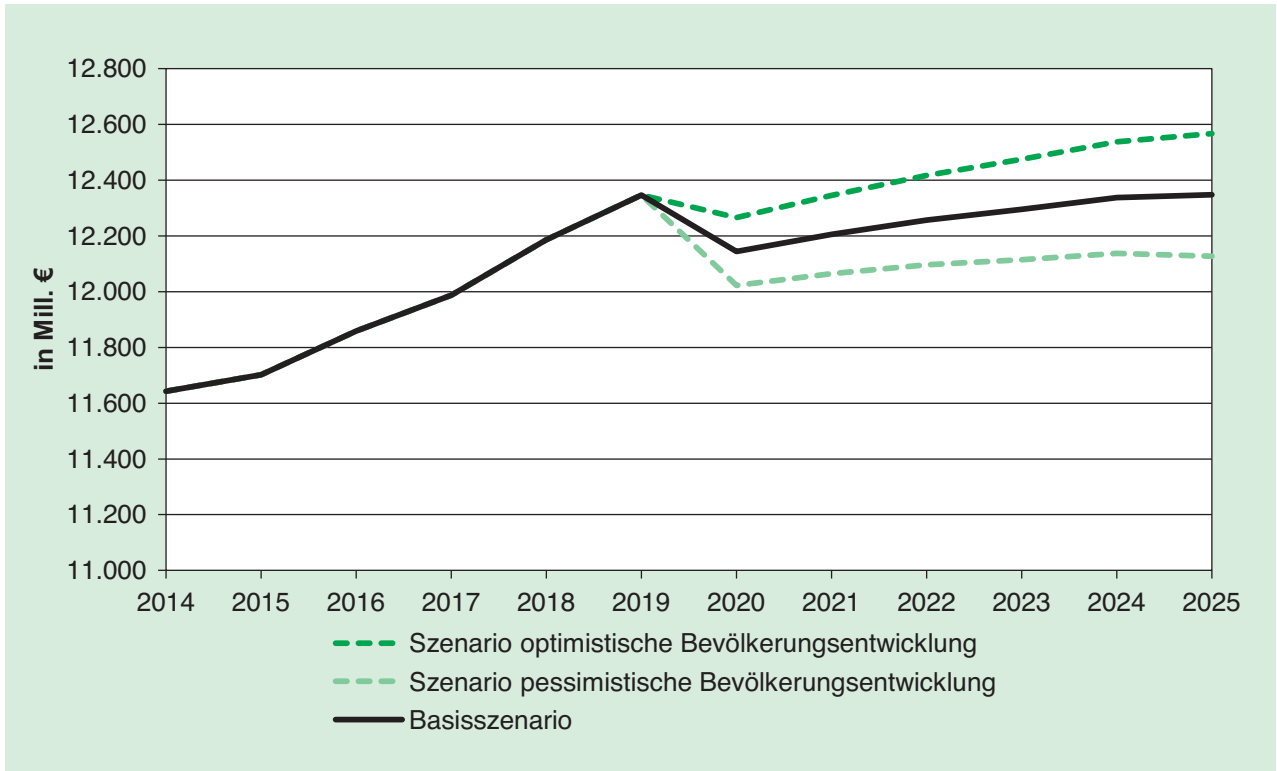
Im Falle einer optimistischeren Bevölkerungsentwicklung könnten sich bis zum Ende des Projektionszeitraums Mehreinnahmen gegenüber dem Basisszenario i. H. v. 220 Mill. € ergeben. Bei pessimistischeren Annahmen verläuft die Entwicklung spiegelbildlich: Das erweiterte Steueraufkommen würde am Ende des Projektionszeitraums rd. 220 Mill. € unter dem Wert des Basisszenarios liegen. Der geringere bzw. höhere Bevölkerungsrückgang führt zu erhöhten bzw. niedrigeren Zuweisungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich.

Bei einer optimistischeren Bevölkerungsentwicklung würden die Bereinigten Einnahmen nach dem Jahr 2020 stetig anwachsen. Hingegen ist bei einem stärkeren Bevölkerungsrückgang ab dem Jahr 2024 mit leicht sinkenden Bereinigten Einnahmen zu rechnen. Nichtsdestoweniger hat der Einnahmerückgang infolge des Auslaufens verschiedener Transfers vom Bund über den gesamten Projektionszeitraum den größeren Einfluss.

Fazit

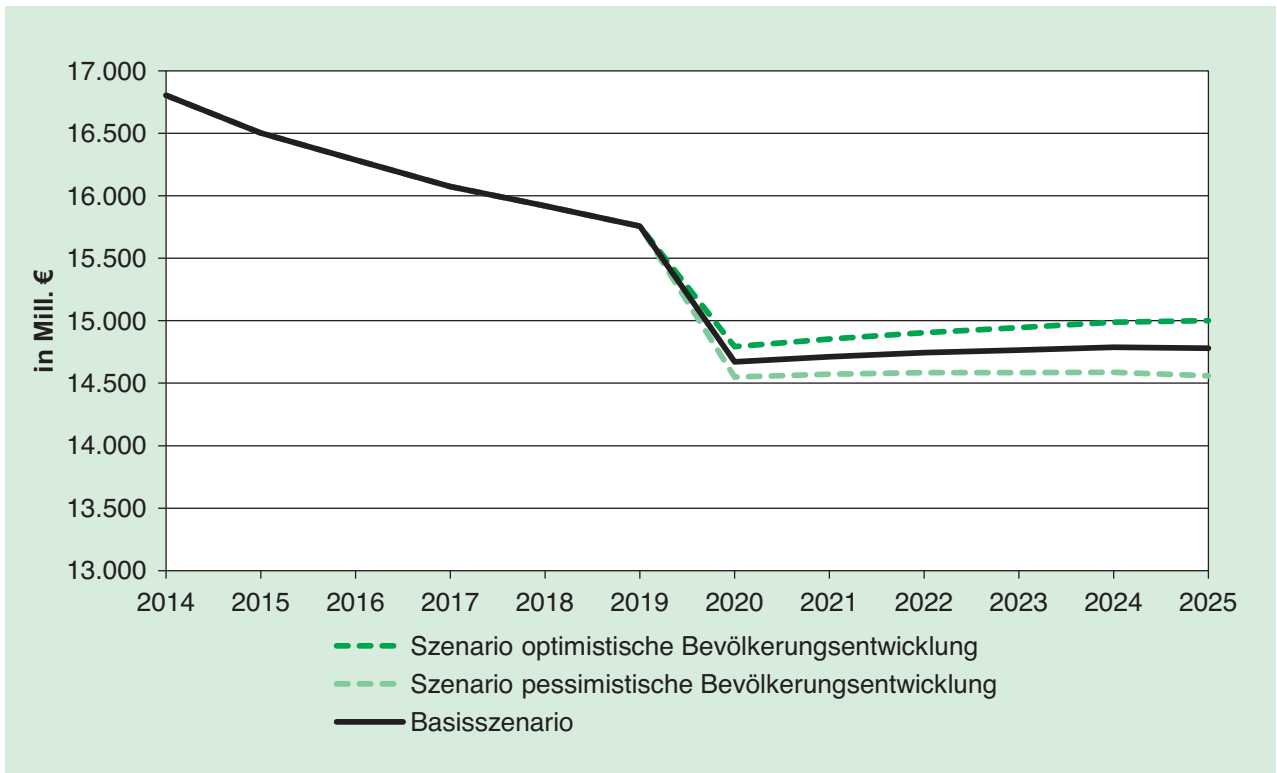
Auch nach der aktuellen Projektion ändert sich der allgemeine Trend nicht: Sachsen muss sich auf deutliche Einnahmerückgänge bis zum Jahr 2025 einstellen. Die aktuelle Projektionsrechnung geht von einer Verringerung des sächsischen Landeshaushalts um real rd. 12 % bis zum Jahr 2025 aus. Insbesondere das Auslaufen der (ostspezifischen) Transferzahlungen und der demographische Wandel führen zu sinkenden Einnahmen. Auch unter optimistischeren Annahmen können absolut gesehen die Einnahmerückgänge bis zum Ende des Projektionszeitraums nicht vollständig kompensiert werden.

Abbildung 6: Entwicklung des erweiterten Steueraufkommens im Freistaat Sachsen im Basisszenario und in Szenarien mit alternativer Bevölkerungsentwicklung (preisbereinigt, Basisjahr 2014)



Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 7: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen im Freistaat Sachsen im Basisszenario und in Szenarien mit alternativer Bevölkerungsentwicklung (preisbereinigt, Basisjahr 2014)



Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Referenzen

SMF – SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.) (2014): Ergebnisse der Steuerschätzung November 2014 des Freistaates Sachsen, mimeo.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2010): 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2014a): Fachserie 1 Reihe 2.1.1, Mikrozensus, abgerufen am 19.12.2014.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2014b): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen des Bundes, Generische Tabelle auf www.destatis.de, abgerufen am 19.12.2014.

STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (Hrsg.) (2014): 5. Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2025, Kamenz.

¹ Das Wachstum des Produktionspotenzials wird auf Basis der 12. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Variante 1) [STATISTISCHES BUNDESAMT (2010)], der Erwerbstätigenquoten [STATISTISCHES BUNDESAMT (2014a)] und der durchschnittlich geleisteten Jahresarbeitsstunden [STATISTISCHES BUNDESAMT (2014b)] ermittelt.

² Es wird eine Inflationsrate von 1,5% angenommen.

³ Die Berechnung basiert auf der 5. Regionalisierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen (Variante 2) [STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (2014)].