

Joachim Ragnitz*

Haushaltsaufstellung in Sachsen unter dem Eindruck der Corona-Pandemie¹

Der sächsische Staatshaushalt lässt sich in den kommenden beiden Jahren nur durch den Rückgriff auf den Corona-Bewältigungsfonds ausgleichen, der durch Kredite in Höhe von maximal 6 Mrd. Euro gespeist wird. Ab dem Jahr 2023 ist dies nicht mehr möglich, so dass in den Folgejahren ein erheblicher und perspektivisch steigender Fehlbetrag droht, der unter den gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Bedingungen nur durch Ausgabenkürzungen gedeckt werden kann. Um die damit drohenden negativen Wachstumswirkungen zu vermeiden, schlägt das ifo Institut eine Neuformulierung der in der Sächsischen Verfassung verankerten Schuldenbremse bei konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen vor.

Nach dem vorliegenden Entwurf des Doppelhaushalts 2021/2022 (LT-Drs. 7/4900) belaufen sich die veranschlagten Ausgaben in diesem und dem nächsten Jahr auf 21,2 bzw. 21,7 Mrd. Euro, bei regulären Einnahmen (ohne Entnahmen aus Rücklagen, aber einschließlich der Zuführungen aus dem Corona-Bewältigungsfonds) in Höhe von 20,5 bzw. 21,0 Mrd. Euro. Der Finanzierungssaldo beträgt damit jeweils rund 0,7 Mrd. Euro in beiden Jahren, der durch weitere Rücklagenentnahmen finanziert werden soll. Da die originär durch die Coronakrise verursachten Mehrausgaben nicht im Landeshaushalt verbucht sind, ist der Ausgabenanstieg gegenüber dem Doppelhaushalt 2019/2020 nicht auf die pandemiebedingte Ausnahmesituation zurückzuführen. Ein Grund hierfür ist wohl, dass in 2019/2020 veranschlagte rücklagenfinanzierte Mehrausgaben auch im aktuellen Doppelhaushalt fortgesetzt werden; wichtiger aber ist noch, dass die Stellenausstattung in der Staatsverwaltung trotz der ohnehin schon bestehenden (und perspektivisch zunehmenden) Personalüberhänge² weiter (um rund 2 100 Stellen) angehoben wird. Die stellenplangebundenen Personalausgaben steigen nicht zuletzt deshalb in den kommenden beiden Jahren deutlich stärker als die Einnahmen und reduzieren damit in der Tendenz die Handlungsspielräume bei anderen öffentlichen Aufgaben.

Der Stellenaufwuchs reflektiert zum einen veränderte politische Prioritätensetzungen nach der Landtagswahl 2019, zum anderen aber wohl auch veränderte Bedarfseinschätzungen. Dies ist nicht grundsätzlich zu kritisieren, zumal ein Teil der zusätzlichen Stellen (Stellenaufwuchs im Personalsoll B und D) auch nicht unbedingt dauerhafte Mehrausgaben impliziert. Ein befristeter Stellenaufwuchs mit dem Ziel eines friktionslosen Generationenwechsels ist zwar begründbar; für die weitere Planung ist aber auf die demografische Entwicklung zu achten. Mittelfristig ist es unumgänglich, die Tragfähigkeit des Stellenplans sicherzustellen.

Das Haushaltsgesetz sieht für die Jahre 2021 bzw. 2022 eine Entnahme aus dem Corona-Bewältigungsfonds Sachsen in Höhe von 1,3 Mrd. Euro bzw. 1,0 Mrd. Euro (15 10/ 234 02) zur Deckung von pandemiebedingten Mindereinnahmen bei Steuern und steuerinduzierten Einnahmen vor. Eine höhere Zuführung von Mitteln aus dem Fonds ist möglich, wenn der

Einnahmeausfall stärker ist als nach der November-Steuerschätzung 2020 veranschlagt. Für den Fall, dass der Einnahmeverlust geringer ausfällt, sind die Entnahmen aus dem Corona-Bewältigungsfonds auf den Differenzbetrag zwischen Steuerschätzung und tatsächlichen Einnahmen begrenzt (§ 2 Abs. 2 Sächsisches Coronabewältigungsfondsgesetz; § 2 Abs. 1a Haushaltsgesetz 2021/2022). Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass Mittelentnahmen aus dem Fonds nicht zum Aufbau versteckter Reserven oder zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben des Landes genutzt werden. Dies ist aus Sicht des ifo Instituts positiv zu bewerten.

Auch wenn es in diesem Beitrag primär um eine Bewertung der Haushaltspolitik in Sachsen in den Jahren 2021/2022 geht, darf man die mittelfristige Perspektive nicht aus den Augen verlieren. Die geplanten Ausgaben im Doppelhaushalt 2021/2022 werden zu einem erheblichen Teil durch die Entnahmen aus dem Corona-Bewältigungsfonds finanziert, die ab dem Haushaltsjahr 2023 nicht mehr zur Verfügung stehen. Ausweislich der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaats Sachsen 2020-2024 (S. 20) reichen die Einnahmen dann nicht mehr aus, die voraussichtlichen Ausgaben zu decken; der sich hieraus ergebende Finanzierungssaldo beläuft sich auf 2,2 Mrd. Euro jährlich. Dieser Fehlbetrag wird sich dann auch nicht mehr aus Rücklagenentnahmen ausgleichen lassen, da die hierfür vorgesehene Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage (aktuell 1,3 Mrd. Euro regulärer Bestand zuzüglich 0,5 Mrd. Euro „temporäre Bestandserhöhung“, vgl. 15 10/359 01) bis dahin auf schätzungsweise 1,3 Mrd. Euro abgeschmolzen sein wird und in ihrer Höhe zur Kompensation des Fehlbetrags nicht ausreicht. Die Finanzplanung sieht deshalb globale Minderausgaben ab 2023 in dieser Höhe vor, die sich jedoch nur realisieren lassen, wenn bereits frühzeitig reagiert wird. Gerade wegen der kurzfristig nur geringen Flexibilität bei den quantitativ bedeutsamsten Ausgabenblöcken (Personalausgaben und gesetzlich fixierte Leistungen) erscheint es problematisch, dass diese in den kommenden beiden Jahren nahezu ungebremst

* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

weiter steigen werden. Es ist aus dem aktuellen Haushaltsplanentwurf jedenfalls nicht ersichtlich, wie der Freistaat auf die absehbare Deckungslücke reagieren will, eine Dämpfung der Ausgabendynamik, wie eigentlich erforderlich, ist nicht festzustellen. Der im Jahr 2023 eintretende abrupte Konsolidierungsbedarf kann auf der Ausgabenseite dann nur durch Verzicht auf Wiederbesetzung frei werdender Stellen oder durch Einschränkung kurzfristig disponibler Ausgaben (insbesondere Investitionen) erreicht werden. Im ersten Fall ist eine den Bedarfen entsprechende rationale Personalpolitik nicht gewährleistet, im zweiten Fall könnte die wirtschaftliche Entwicklung im Freistaat negativ beeinflusst werden.

Der ab dem Jahr 2023 offen zu Tage tretende Konsolidierungsbedarf im sächsischen Staatshaushalt ist nur zu einem geringen Teil durch die dann einsetzenden Schuldendienstleistungen für den Corona-Bewältigungsfonds verursacht, da diese sich in den beiden betrachteten Jahren erst allmählich aufsummieren (0,4 Mrd. Euro in 2023, 0,7 Mrd. Euro in 2024). Auch eine Verlängerung der Tilgungsfristen der coronabedingten Notlagenkredite auf 20 bis 30 Jahre, wie derzeit diskutiert, wird deswegen an der Notwendigkeit zu Ausgabeneinsparungen in der mittleren Frist nichts Wesentliches ändern. Das ifo Institut spricht sich dennoch für eine Verlängerung der Tilgungsfristen für die im Zuge der Corona-Pandemie aufgenommenen Notlagenkredite aus. Nach derzeitigem Stand würden die Schuldendienstleistungen im Jahr 2025 ihre volle Höhe (bei Vollausschöpfung des Kreditrahmens des Corona-Bewältigungsfonds: 1 Mrd. Euro jährlich) erreichen und den Konsolidierungsbedarf im sächsischen Staatshaushalt dann nochmals erhöhen.

Eine Verlängerung der Tilgungsfristen für die aufgenommenen Notlagenkredite in der Corona-Pandemie würde zwar dazu führen, dass der Schuldenstand des Vorkrisenjahres 2019 (gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP)) erst später wieder erreicht werden wird: Bei einer Tilgungsfrist von 20 Jahren, wie sie in vielen anderen Ländern vereinbart wurde, würde der Relation von Schuldenstand und BIP erst im Jahr 2040 das Vorkrisenniveau unterschreiten. Ein Problem ist dies aber nicht, da Sachsen schon vor der Pandemie die niedrigste Schuldenstandsquote aller Bundesländer aufwies, so dass die notlagenbedingte Kreditaufnahme in Sachsen gemessen am ursprünglichen Stand der Verschuldung höher ausfiel als anderswo. Der Weg zur Rückkehr auf den Vorkrisenschuldenstand ist deswegen weiter als in den anderen Ländern; die Schuldenstandsquote gemessen am BIP wird aber auch bei langsamerer Tilgung deutlich niedriger liegen als in den übrigen Ländern.³ Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bleibt also auch bei einer Verlängerung der Tilgungsfristen der Corona-Schulden gewahrt.

Zwar ist die weiterhin hohe Dynamik der Ausgaben ein Grund für die im Jahr 2023 zu erwartende Unterdeckung des Haushalts; eine weitere Ursache liegt aber auch darin, dass die Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Zuweisungen dann immer noch um mehr als 0,9 Mrd. Euro unter der Steuerschätzung 2019 liegen werden, die die Basis für die mittelfristige Finanzplanung des Freistaats darstellt.⁴ Dies liegt daran, dass der pandemiebedingte Einbruch des Steueraufkommens in 2020 auch in den Folgejahren noch nicht vollständig ausgeglichen wird. Es stellt sich daher die Frage, wie eine weitere Kompensation dieses Einnahmeausfalls erreicht

werden kann. Mangels eigener steuerpolitischer Kompetenzen des Freistaats ist dies gleichbedeutend mit der Frage, inwieweit eine weitere Verschuldung in Erwägung gezogen werden sollte.

Da aus heutiger Sicht die Möglichkeit zur Aufnahme weiterer Notlagenkredite nach Art. 95 Abs. 5 nicht mehr besteht (und auch einen Verstoß gegen Geist und Wortlaut der grundgesetzlichen Schuldenbremse darstellen würde), käme höchstens eine Finanzierung durch konjunkturbedingte Kredite nach Art. 95 Abs. 4 SächsVerf in Frage. Allerdings hat der Gesetzgeber hierfür strenge Vorgaben beschlossen, die auch unabhängig von der aktuellen Situation einer Überprüfung bedürfen, da sie die Möglichkeit einer konjunkturbedingten Verschuldung in der Praxis nahezu gänzlich ausschließen.

So ist in Art. 95 Abs. 4 SächsVerf bzw. § 18 SÄHO definiert, dass die Aufnahme von konjunkturell begründeten Krediten erst möglich ist, wenn die relevanten Einnahmen um 3% unter der „Normallage“ (definiert als Steuern und steuerinduzierte Einnahmen im Durchschnitt des vorangehenden Vierjahreszeitraums) liegen. Die der Normallage entsprechenden Einnahmen werden im Haushaltsgesetz mit 14,6 Mrd. Euro für das Jahr 2021 angegeben. Der durch § 18 SÄHO definierte Grenzwert (97%) beläuft sich also auf 14,2 Mrd. Euro – während die tatsächlich um Steuerrechtsänderungen (insbesondere Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs) bereinigten Einnahmen (Steuern und steuerinduzierte Einnahmen) sich im Jahr 2021 noch auf 15,5 Mrd. Euro belaufen (vgl. auch SMF 2020, S. 8). Im Jahr 2023 dürften sich nach aktueller Finanzplanung (S. 14) die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen auf 16,8 Mrd. Euro belaufen, während die Normallage nach Art. 95 Abs. 4 SächsVerf dann nur 15,2 Mrd. Euro beträgt. Eine konjunkturbedingte Verschuldung ist daher auch im Finanzplanungszeitraum nicht möglich.

Die verfassungsrechtliche Vorgabe des Art. 95 Abs. 4 SächsVerf erscheint schon von ihrer Konstruktion her zu restriktiv und sollte deswegen überprüft werden: Bei einer durchschnittlichen Veränderung des Aufkommens aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen von rund 4% pro Jahr (Durchschnitt der Jahre 2012-2019) müssten der Einbruch der Steuereinnahmen in einem einzelnen Jahr rund 12% betragen, bevor eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme (in Höhe von zwei Dritteln des Einnahmeausfalls) überhaupt möglich ist. Alle Erfahrung mit bisherigen konjunkturellen Krisen spricht dagegen, dass dieser Fall überhaupt niemals eintreten könnte. Dann aber bedeutet das, das schon leichte konjunkturelle Abschwächungen (sofern eine Rücklagenentnahme nicht möglich ist) unmittelbar auf die Ausgaben durchschlagen müssten. Es sollte deswegen die Möglichkeit eingeräumt werden, die Einnahmen im Falle konjunktureller Schwankungen (und hierzu gehört wohl auch der pandemiebedingte Einbruch der Steuereinnahmen) über den Konjunkturzyklus hinweg stärker zu glätten als dies durch die derzeitige Schuldenregel im Freistaat möglich ist.

Eine Reform der Vorgabe des Art. 95 Abs. 4 SächsVerf könnte sich bspw. an der Vorgehensweise des Bundes orientieren (Konjunkturbereinigung der Steuereinnahmen⁵); auch die meisten anderen Bundesländer wenden dieses Verfahren an.⁶ Wichtig dabei ist dann allerdings, auch eine symmetrische Vorgabe zur Verwendung von konjunkturbedingten Steuer Mehreinnahmen zu machen. Diese sollten, nach Rückzahlung

konjunkturbedingter Schulden, zu noch zu definierenden Anteilen für Tilgungsleistungen bzw. für die Aufstockung der Haushaltsausgleichsrücklage verwendet werden. Die ohnehin im Zusammenhang mit der Anpassung der Tilgungsfristen im Falle von Notlagenkrediten geplante Änderung der Verfassung könnte dazu genutzt werden, auch diese Vorschrift zu reformieren.

LITERATUR

Nitzsche, R. (2021), „Die Bürde der Corona-Schulden – Welche Belastungen erwarten die Länderhaushalte in den nächsten Jahren?“, ifo Dresden berichtet 28 (01), S. 3-9.

Ragnitz, J. (2020), „Die Ergebnisse der sächsischen „Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs“ – Eine Bewertung“, ifo Dresden berichtet 27 (01), S. 21-23.

SMF – Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2020), Mittelfristige Finanzplanung des Freistaats Sachsen 2020-2024, Dresden.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (Hrsg.) (2019), Umsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern, WD 4 - 3000 - 092/19, Berlin, Download unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/654168/cc4e18e68753c49fb8e31c20dee16988/WD-4-092-19-pdf-data.pdf>

- 1 Überarbeitete Fassung der Stellungnahme des ifo Instituts zum Entwurf der Sächsischen Staatsregierung zum „Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für die Haushaltsjahre 2021 und 2022“ (LT-Drs. 7/4900) vor dem Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtags, 25. Januar 2021.
- 2 Vgl. Ragnitz (2020).
- 3 Vgl. Nitzsche (2021), in diesem Heft S.3ff.
- 4 Vgl. SMF (2020), S. 14. Da die Steuerschätzung auf der gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung vom 30. Oktober 2020 beruht, die von einer vergleichsweise optimistischen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (und damit der Steuereinnahmen) in den Jahren 2021-2023 ausgeht, könnte die Einnahmen auch noch niedriger ausfallen als im Haushaltsgesetz bzw. der Mittelfristigen Finanzplanung unterstellt.
- 5 Vgl. zur genauen Vorgehensweise Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz) sowie die methodischen Ausführungen im BMF Monatsbericht 2/2011, Die Ermittlung der Konjunkturkomponente des Bundes im Rahmen der neuen Schuldenregel.
- 6 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2019).