

Berücksichtigung qualitativer Aspekte bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Sachsen

Joachim Ragnitz*

Angesichts der absehbaren Entwicklung der öffentlichen Einnahmen in Sachsen ist es offenkundig, dass der Freistaat in den kommenden Jahren erhebliche Ausgabeneinsparungen durchsetzen muss. Einer aktuellen Studie des IFO INSTITUTS in Dresden zufolge werden die preisbereinigten Einnahmen schon bis zum Jahr 2011 um rund 1,7 Mrd. €, gegenüber dem Stand des Jahres 2009, zurückgehen [vgl. STEINBRECHER, THATER (2010)]. Grund hierfür ist vor allem die Wirtschafts- und Finanzkrise, die in ganz Deutschland massive Steuerausfälle verursacht hat und die über die Nivellierungswirkungen des Länderfinanzausgleichs auch in Sachsen zu deutlichen Einnahmeverlusten führt. Auch wenn die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland inzwischen wieder aufwärts gerichtet ist, wird es voraussichtlich bis zum Jahr 2013 dauern, bis das Bruttoinlandsprodukt wieder den Stand des Jahres 2008 erreicht. Dementsprechend ist auch nicht mit einem raschen Wiederanstieg der Steuereinnahmen auf das Niveau vor dem jüngsten Konjunkturunbruch zu rechnen. Insoweit handelt es sich bei den aktuellen Einnahmeausfällen keineswegs um ein temporäres Phänomen, das durch eine zeitweise erhöhte Kreditaufnahme „überbrückt“ werden könnte.

Ganz im Gegenteil, auch nach 2011 wird sich der Einnahmerückgang in Sachsen infolge der Degression des Solidarpakts II und der demographisch bedingt sinkenden Zuweisungen im Länderfinanzausgleich weiter fortsetzen, wenn auch mit abgeschwächtem Tempo. Hinzu kommt – voraussichtlich ab dem Jahr 2014 – der dauerhafte Verlust von EU-Mitteln infolge der Neuordnung der Fördergebiete. Erst ab 2020 ist wieder mit real steigenden Ausgabenspielräumen in Sachsen zu rechnen, dann allerdings auf einem gegenüber dem Jahr 2009 um mehr als 5,8 Mrd. € reduzierten Niveau. Insgesamt entspricht dies einem Rückgang der öffentlichen Einnahmen auf der Landesebene um ungefähr ein Drittel. Auch wenn ein Teil des zu erwartenden Einnahmerückgangs vom Freistaat auf die Kommunen abgewälzt werden dürfte, ist unverkennbar, dass sich der finanzielle Rahmen für die Landespolitik in den kommenden Jahren deutlich verengen wird.

Da der Weg in eine erhöhte Schuldenfinanzierung verbaut ist – die Landesregierung verfolgt die Strategie, den Schuldenstand (je Einwohner) zu stabilisieren, um eine weitere Einschränkung der finanzpolitischen Handlungsspielräume durch steigende Zinslasten zu verhindern – müssen die Ausgaben dauerhaft an das verrin-

gerte Einnahmenniveau zurückgeführt werden. Kritisch ist dabei insbesondere das Jahr 2011, weil in diesem Jahr der größte Einsparbetrag erbracht werden muss. So plant die Staatsregierung ausweislich der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung, die (nominalen) Ausgaben allein von diesem auf das kommende Jahr um 1,7 Mrd. € (10,2%) zurückzuführen. In den Jahren 2012 und 2013 sind demgegenüber im Aggregat zunächst keine weiteren Ausgabenkürzungen geplant.

Die Frage ist, welche Aufgabebereiche in Zukunft in welchem Maße zu den notwendigen Einsparungen beitragen sollen und können. Auch bei enger werdenden Budgetspielräumen muss die Politik inhaltliche Prioritäten setzen, die sich dann im jeweiligen Haushaltsplan widerspiegeln müssen. Nicht zu verkennen ist allerdings auch, dass eine Reihe von Ausgaben auf gesetzlichen Festlegungen beruhen (insbesondere die Sozialausgaben) und dass in vielen Bereichen (insbesondere beim Personal) aufgrund arbeitsrechtlicher Bedingungen eine Ausgabenkürzung faktisch nur in längeren Zeiträumen möglich ist. Die notwendige Konsolidierung muss insoweit auch dazu genutzt werden, die künftigen Schwerpunkte der Landespolitik festzulegen.

Unbestritten ist, dass nicht alle Ausgaben des Freistaats tatsächlich durch die Landespolitik selber gestaltbar sind. So beruht ein Teil der öffentlichen Leistungen auf Verpflichtungen, die vom Bund oder von der EU vorgegeben sind; hier sind Mitteleinsparungen bestenfalls über eine effizientere Leistungserstellung möglich. Allerdings wird der Anteil der Ausgaben der Bundesländer, der ausschließlich durch Bundesgesetzgebung determiniert ist, zumeist auch überschätzt; vorliegende Rechnungen zeigen, dass in Ostdeutschland lediglich etwa ein Sechstel aller Landesausgaben der Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben dient [vgl. SEITZ (2008)]. Betroffen hiervon ist vor allem der Sozialbereich (einschließlich der Ausbildungsförderung) sowie das Verkehrswesen.

Darüber hinaus werden Mittel des Landes dazu verwendet, zweckgebundene Zuweisungen des Bundes (bzw. der Europäischen Union) aufzustocken; im Regelfall ist die Kofinanzierung in den entsprechenden Vergaberichtlinien festgeschrieben, um damit die Effizienz der Mittelverwendung bei den Empfängern zu erhöhen. Nach den bereits zitierten Berechnungen entfallen in den

* Dr. Joachim Ragnitz ist Stellvertretender Geschäftsführer der IFO NIEDERLASSUNG DRESDEN.

ostdeutschen Ländern rund 15 % der Gesamtausgaben auf derartige Programme, wobei insbesondere die Aufgabebereiche Wissenschaft, Städtebau/Wohnungswesen sowie allgemeine Wirtschaftsförderung stark betroffen sind [SEITZ (2008)].

Eine Verpflichtung zur Inanspruchnahme dieser Leistungen des Bundes bzw. der EU besteht nicht, sodass ein Verzicht prinzipiell möglich ist; der unmittelbare Einsparbetrag für das Land beschränkt sich dann allerdings auf den jeweiligen Kofinanzierungsbeitrag. Der Freistaat weist der Inanspruchnahme, der von Bund und EU zur Verfügung gestellten Fördermittel, bislang eine hohe Priorität zu, um sich nicht dem Vorwurf aussetzen zu müssen „Geld zu verschenken“. Angesichts der Höhe der notwendigen Ausgabenkürzungen sollten aber auch diese Bereiche einer kritischen Überprüfung unterzogen werden. Wenn es alternative Verwendungen von Landesmitteln gibt, die einen höheren Nutzen für das Land generieren, so sollte auf die Inanspruchnahme von extern bereitgestellten Fördermitteln verzichtet werden.

Weitere öffentliche Ausgaben dienen der Bereitstellung öffentlicher Leistungen für die Bürger. Diese sind prinzipiell flexibel gestaltbar, dienen aber in einer Demokratie naturgemäß auch der Umsetzung des Wählerwillens, sodass Einsparungen hier gewissen Grenzen gesetzt sind. Allerdings sollte der Freistaat angesichts der zunehmenden finanzpolitischen Restriktionen eine strenge Aufgabenkritik vornehmen und danach fragen, welche öffentlichen Aufgaben auch künftig noch durch den Staat erfüllt werden sollen und wo gegebenenfalls Einsparungen (sei es durch Verzicht auf Leistungen, sei es durch Übertragung der Leistungserstellung an Private) möglich sind. Aufgrund zu erwartender Widerstände besteht die Chance hierfür freilich realistischerweise nur zu Beginn einer Legislaturperiode, sodass die Staatsregierung die anstehenden Entscheidungen über den nächsten Doppelhaushalt auch dazu nutzen sollte, diese Aufgabenkritik vorzunehmen.

Schließlich sollte auch geprüft werden, inwieweit im Landeshaushalt noch Effizienzreserven vorhanden sind, denn letzten Endes ist nicht relevant, wie viele Mittel zur Verfügung gestellt werden, sondern wie gut vorgegebene Ziele der Landespolitik tatsächlich erreicht werden („performance budgeting“) [vgl. OECD 2007]. Da dies allerdings eine Abkehr von bisherigen Prinzipien der Budgetaufstellung bedeuten würde, ist eine kurzfristige Realisierung von Einsparpotentialen hierdurch nicht zu erwarten.

Alles in allem lässt sich festhalten, dass durchaus erhebliche Handlungsspielräume der Staatsregierung mit Blick auf die Anpassung der Ausgaben an die sich verschlechternde Einnahmesituation bestehen, auch wenn diese infolge vertraglicher Bindungen nicht in jedem Fall auch kurzfristig genutzt werden können. Vor diesem Hin-

tergrund sollte sich die Staatsregierung zuerst über ihre Prioritätenliste für die nächsten Jahre verständigen, um Kürzungen nach der „Rasenmähermethode“ zu vermeiden. Nimmt man den Koalitionsvertrag zwischen CDU und FDP zur Grundlage, so steht das Ziel im Vordergrund, vor allem die Wirtschaftskraft Sachsens zu stärken und so die Voraussetzung für ein langfristig hohes Wohlstandsniveau aus eigener Kraft zu schaffen [vgl. Präambel des Koalitionsvertrags zwischen CDU und FDP (2009)]. Dies bedeutet, dass bei anstehenden Ausgabenkürzungen insbesondere die zu erwartenden Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung im Freistaat berücksichtigt werden sollten.

Bislang ist es zwar nicht gelungen, den (potentiellen) Wachstumsbeitrag sämtlicher öffentlicher Ausgaben mit ausreichender Genauigkeit zu bestimmen; dennoch gibt es in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur inzwischen eine Reihe von durchaus differenzierten Einschätzungen über die Wachstumsrelevanz einzelner Ausgabenkategorien [vgl. z. B. THÖNE (2005)]. Diese orientiert sich dabei nicht an der traditionellen finanzstatistischen Einteilung von „laufenden“ und „investiven“ Ausgaben, denn es gibt durchaus auch investive Leistungen, deren längerfristiger Beitrag zum künftigen Wirtschaftswachstum eher gering sein dürfte (zum Beispiel Straßenbaumaßnahmen in Regionen mit geringem Verkehrsaufkommen), während manche als „konsumtiv“ klassifizierte Ausgaben (beispielsweise für Forschung und Entwicklung, mit Einschränkungen auch für das Bildungssystem) hohe wachstumssteigernde Impulse auslösen können. Strenggenommen müssten bei einer solchen Betrachtung dann zwar auch die (negativen) Wachstumseffekte der Finanzierung öffentlicher Ausgaben berücksichtigt werden (was gemeinhin nicht geschieht); auf der Ebene der Bundesländer ist dies allerdings ohnehin nachrangig, da die steuerlichen Rahmenbedingungen für ein Land exogen vorgegeben sind.

Wenn es gelingt, durch eine Beibehaltung eines hohen Niveaus wachstumsrelevanter Ausgaben die wirtschaftliche Dynamik in Sachsen zu erhöhen, hat dies unmittelbare Auswirkungen auch auf die künftige Einnahmeentwicklung im Freistaat. Makroökonomische Untersuchungen zu den Wachstumseffekten der Strukturfondsmittel der EU (diese umfassen sowohl Investitionen in die Infrastruktur als auch Ausgaben für die Wirtschaftsförderung) deuten darauf hin, dass die Förderung in der Periode 2000–2006 zu einer dauerhaften Steigerung des Bruttoinlandsprodukts in Ostdeutschland um rund 6 % beigetragen hat; die zusätzlichen Steuereinnahmen der neuen Länder (vor Länderfinanzausgleich) dürften angesichts annähernder Proportionalität zwischen Bruttoinlandsprodukt und Steueraufkommen in ähnlicher Größenordnung liegen [EU-KOMMISSION (2010)]. Auch wenn diese Wirkungskoeffizienten nicht unbedingt

in die Zukunft extrapoliert werden können, sind diese Ergebnisse ein Argument dafür, bei der notwendigen Konsolidierung auch die genannten qualitativen Aspekte zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass nach verbreiteter Auffassung die wirtschaftliche Situation in den neuen Ländern noch nicht so gefestigt ist, dass von einer „selbsttragenden“ Entwicklung ausgegangen werden kann; eine übereilte Verringerung staatlicher Ausgaben kann daher auch Rückschläge im wirtschaftlichen Aufholprozess verursachen. Fördereinschränkungen sollten daher zumindest zeitlich gestaffelt vorgenommen werden.

Einschränkend muss angemerkt werden, dass zusätzliche Steuereinnahmen in einem einzelnen Bundesland dessen Ausgabenpielräume nur in äußerst geringem Umfang erhöhen, da infolge der Nivellierungswirkungen des Länderfinanzausgleichs nur rund 5–7 % der Mehreinnahmen tatsächlich im Land verbleiben. Hinzu kommt, dass in einer Nettobetrachtung der öffentlichen Haushalte die dämpfenden Effekte der Finanzierung der Hilfen auf das gesamtdeutsche Steueraufkommen gegenzurechnen sind. Die darüber hinaus gehenden positiven Wirkungen höheren Wachstums (Zunahme der verfügbaren Einkommen der Bürger, bessere Beschäftigungschancen, gegebenenfalls erhöhte Zuwanderung, gesteigerte Stabilität der vorhandenen Unternehmen usw.) rechtfertigen es aber gleichwohl, dem Ziel eines hohen Wirtschaftswachstums Priorität für die Landespolitik einzuräumen.

Allein schon aus quantitativen Gründen müssen Ausgabenkürzungen vor allem bei den „laufenden“ Ausgaben vorgenommen werden; diese umfassen rund 77 % der gesamten Ausgaben auf der Landesebene. Zu den laufenden Ausgaben zählen nach finanzstatistischer Sichtweise dabei alle Ausgaben, denen kein Sachvermögenszuwachs gegenübersteht (unabhängig von ihrem inhaltlichen Verwendungszweck), weshalb sie gemeinhin mit den „konsumtiven“ Ausgaben gleichgesetzt werden. Beispiele hierfür sind die Personalausgaben, Zuwendungen an Dritte oder Zinszahlungen. Die meisten dieser laufenden Ausgaben beruhen auf vertraglichen Bindungen, sodass einerseits ihre Kürzung kurzfristig zwar schwieriger zu bewerkstelligen ist, andererseits aber damit auch dauerhafte Einsparungen erzielt werden können. Kürzungen bei den laufenden Ausgaben führen insoweit nicht nur zu einmaligen Konsolidierungsbeiträgen, sondern entlasten im Regelfall auch künftige Budgets.

Unter den laufenden Ausgaben kommt, von ihrem Umfang her, den Ausgaben für aktives Personal die größte Bedeutung zu (31 % der laufenden Ausgaben), was insbesondere auf fortbestehende Personalüberhänge im öffentlichen Dienst zurückzuführen ist. Dies bedeutet, dass hier Mittel gebunden werden, die für eine angemessene

Aufgabenerfüllung nicht erforderlich sind. Verstärkt wird dies noch dadurch, dass der absehbare Rückgang der Bevölkerung den Personalbedarf weiter reduziert, sodass ein weiterer Personalabbau auch ohne Verschlechterung von Qualität und Quantität des öffentlichen Leistungsangebots möglich (und nötig) ist [vgl. SEITZ, RAGNITZ]. Tatsächlich sollen nach derzeitigem Planungsstand die Ausgaben im Personalbereich im Jahr 2011 um rund ein Sechstel gegenüber dem Vorjahr gekürzt werden. Selbst unter verstärkter Nutzung von Teilzeitarbeit und vorzeitiger Verrentung scheint aus heutiger Sicht jedoch fraglich, ob der in der mittelfristigen Finanzplanung eingestellte Einsparbetrag im Personalbereich tatsächlich erbracht werden kann.

Ein erheblicher Teil der laufenden Ausgaben des Freistaats entfällt darüber hinaus auf die Zuweisungen an die Gemeinden (knapp 30 %). Da diese Gelder der Kompensation geringer Steuereinnahmen auf der Gemeindeebene dienen, scheinen Kürzungen auf den ersten Blick kaum möglich; tatsächlich sollen die Zuweisungen an Dritte ausweislich der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung des Landes im Jahr 2011 nur um rund 1,6 % gekürzt werden. Angesichts der Tatsache, dass Land und Kommunen in einer „Konsolidierungsgemeinschaft“ miteinander stehen, muss allerdings geprüft werden, inwieweit die Kommunen noch stärker an den notwendigen Ausgabenkürzungen beteiligt werden können. Dies scheint auch deswegen möglich, weil in Teilbereichen auf der kommunalen Ebene durchaus noch Effizienzsteigerungen bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen zu bestehen scheinen [MONTÉN (2009)]. Hinzu kommt, dass auch die Schrumpfung der Bevölkerung in den Kommunen mittelfristig erhebliche Einsparmöglichkeiten eröffnen dürfte [THATER (2009)].

In den „Zuweisungen an Dritte“ sind in einem geringen Umfang (knapp 7 % der laufenden Ausgaben insgesamt) auch Maßnahmen der Wirtschaftsförderung enthalten. Hierbei handelt es sich vor allem um die Ausgaben für die Forschungs- und Technologieförderung. Entgegen ihrer Klassifizierung als laufende Ausgaben (was gemeinhin mit „konsumtiv“ gleichgesetzt wird) handelt es sich dabei um Maßnahmen, die mit Blick auf die künftigen Wachstumsperspektiven des Landes als bedeutsam eingeschätzt werden können. Ungeachtet möglicher Effizienzsteigerungen in der Forschungsförderung sollten Kürzungen in diesem Bereich daher nur nach sorgfältiger Prüfung vorgenommen werden.

Kürzungen bei übrigen Haushaltsposten in der laufenden Rechnung – z. B. Sachaufwand oder Zinszahlungen – sind entweder aufgrund kurzfristig nicht zu lösender vertraglicher bzw. gesetzlicher Bindungen oder aufgrund geringer Volumina kaum dazu geeignet, das Einsparziel der Staatsregierung zu realisieren. Insoweit

wird es wohl auch nötig werden, bei den sogenannten „investiven“ Ausgaben nach Einsparmöglichkeiten zu suchen. Diese machen immerhin rund 22 % der Gesamtausgaben des Freistaats aus.

Dies erscheint auf den ersten Blick nicht unproblematisch, handelt es sich hierbei doch um Ausgaben, die nach gängiger Meinung eine „Rendite“ in Form höheren Wirtschaftswachstums und/oder verbesserter Beschäftigung erzielen. Angesichts des fortbestehenden Rückstands Sachsens in der Wirtschaftskraft gegenüber den westdeutschen Bundesländern scheint es also kontraproduktiv, hier überproportional starke Einsparungen vorzusehen. Tatsächlich aber sind nicht alle investiven Ausgaben gleichermaßen als wachstumsrelevant anzusehen.

Zu den investiven Ausgaben zählen nach der Abgrenzung der Finanzstatistik zum einen eigene Investitionen des Staates, beispielsweise in die Verkehrsinfrastruktur oder den Hochbau, zum anderen aber auch Investitionszuweisungen an Dritte (insbesondere Gemeinden und Unternehmen) sowie vergebene Darlehen. Während diese Ausgaben im Jahr 2008 noch bei 3,7 Mrd. € lagen, sollen sie bis zum Jahr 2011 auf 2,7 Mrd. € sinken (eine Einbeziehung der Haushaltsjahre 2010 und 2011 ist wegen der Verzerrung durch die Konjunkturpakete des Bundes nicht sinnvoll). Immerhin: Es ist auch nicht zu verkennen, dass die Investitionsquote Sachsens selbst nach den vorgesehenen Kürzungen mit 18 % auch weiterhin deutlich über dem Niveau vergleichbarer Länder liegen dürfte.

Allerdings finanziert Sachsen (Land und Kommunen) seine Investitionen derzeit nahezu ausschließlich aus Mitteln, die von außerhalb zur Verfügung gestellt werden. Dies sind neben den (zweckgebundenen) Zuweisungen des Bundes und der EU insbesondere die Mittel aus dem Solidarpaket II, die entsprechend den Vereinbarungen zwischen Bund und ostdeutschen Ländern nur für investive Zwecke ausgegeben werden dürfen. Da diese Zahlungen in den nächsten Jahren zurückgehen werden (Degression des Solidarpaketes II, Sparbeschlüsse auf Bundesebene), sind die Einsparungen, die der Freistaat im investiven Bereich vornehmen will, lediglich Reflex der Entwicklung externer Mittelzuflüsse. Es stellt sich daher zum einen die Frage, inwieweit eine Kompensation durch eigene Mittel sinnvoll ist, zum anderen aber auch die Frage, ob innerhalb des Blocks der investiven Ausgaben Umstrukturierungen vorgenommen werden sollten; letzteres betrifft insbesondere die Verwendung der Solidarpaketmittel, da deren Verwendung allein in der Verantwortung der Staatsregierung steht.

Innerhalb der investiven Ausgaben spielen Infrastrukturinvestitionen (insbesondere Verkehrsinfrastruktur, Städtebau u. ä.) in Sachsen bislang mit 25 % der gesamten in-

vestiven Ausgaben eine bedeutsame Rolle. Hinzu kommen die Infrastrukturinvestitionen der Kommunen, die faktisch vollständig durch den Freistaat finanziert werden und rund die Hälfte aller vom Land vergebenen Investitionszuweisungen ausmachen; insgesamt werden damit rund zwei Drittel aller investiven Ausgaben des Freistaats für Infrastrukturinvestitionen verwendet.

Empirische Analysen deuten darauf hin, dass der Wachstumsbeitrag öffentlicher Infrastrukturinvestitionen zumindest dann gering ist, wenn der Ausbauzustand der Infrastruktur bereits hoch ist [BERTENRATH; THÖNE; WALTHER (2006)]. Hinzu kommt, dass es starke Komplementaritäten zwischen der Infrastruktur und anderen Produktionsfaktoren gibt; wenn beispielsweise die Bevölkerung stark schrumpft, kann dies durch eine verbesserte Infrastruktur nicht ausgeglichen werden. Auch wenn aktuelle Untersuchungen hierüber für Sachsen nicht vorliegen, ist es angesichts der erheblichen Investitionen in der Vergangenheit fraglich, ob mit weiteren Neu- und Ausbauten von Infrastrukturen auf der Landes- und Gemeindeebene noch starke Wachstumsimpulse ausgelöst werden können. Hinzu kommt, dass angesichts schrumpfender Bevölkerungszahlen die künftige Auslastung zusätzlicher Infrastruktureinrichtungen nicht gesichert ist. Vielmehr besteht die Gefahr, dass hier der Grundstein für künftig steigende Kostenbelastungen (durch Unterhalt und Instandhaltung) gelegt wird. Die Anpassung überdimensionierter Infrastruktureinrichtungen an den demographischen Wandel bleibt davon unberührt.

Die voranstehenden Überlegungen sprechen für eine wenigstens partielle Verschiebung der investiven Ausgaben von den Infrastrukturinvestitionen zu Maßnahmen wirksamer Unternehmensförderung (was für differenzierte Kürzungen spricht, nicht aber zwangsläufig für eine Aufstockung der zur Verfügung gestellten Mittel). Nicht alle Maßnahmen der Wirtschaftsförderung sind jedoch gut begründet, sodass auch hier eine kritische Bestandsaufnahme vorgenommen werden sollte.

Im Freistaat Sachsen wird Unternehmen derzeit ein breites Bündel unterschiedlicher Förderprogramme angeboten. Es ist wenig darüber bekannt, wie wirksam die einzelnen Instrumente tatsächlich sind; wissenschaftliche Evaluationsuntersuchungen (im Sinne einer echten, auf Kontrollgruppenanalyse beruhende mikroökonomischen oder einer auf Basis eines gesamtwirtschaftlichen Modells durchgeführten makroökonomischen Wirkungsanalyse) liegen bislang nicht vor. Lediglich für die Investitionsförderung und die Innovationsförderung (in beiden Fällen aber nur für Ostdeutschland insgesamt) gibt es fundierte (mikroökonomische) Wirkungsanalysen, die jedoch nicht nach einzelnen Instrumenten differenzieren. Diese führen zu dem Ergebnis, dass die Investitionsförderung zwar zu zusätzlichen Investitionen in den ge-

förderten Unternehmen beigetragen hat, diese jedoch primär zu einer Erhöhung der Kapitalintensität und nicht zu einer Verbesserung der Beschäftigungssituation geführt haben [vgl. GEFRA/IAB (2010)]. Auch die Innovationsförderung hat demnach positive Effekte; eine nennenswerte Verdrängung privater Innovationsaufwendungen ist nicht festzustellen [vgl. GEFRA/IAB (2010)]. Allerdings gibt es Anzeichen dafür, dass der Innovationserfolg bei geförderten Vorhaben nicht unbedingt höher ist als bei ungeförderten Vorhaben, was für eher schwache Wachstumsimpulse spricht. Schon angesichts dieser Ergebnisse sollten alle Maßnahmen der Wirtschaftsförderung darauf hin geprüft werden, ob die damit intendierten (übergeordneten) Ziele tatsächlich erreicht werden.

Alles in allem sind aus Sicht des IFO INSTITUTS bei einer Bewertung der Maßnahmen der Wirtschaftsförderung zumindest die folgenden Überlegungen zu beachten:

- Es gibt eine Reihe von allokativen Rechtfertigungsgründen für öffentliche Hilfen an Unternehmen, die auf diverse Marktversagenstatbestände zurückgeführt werden können (u. a. externe Effekte, Charakter eines öffentlichen Gutes, Behebung von Informationsasymmetrien zwischen Kreditgebern und Kreditnehmern). Fördermaßnahmen, die diese Kriterien erfüllen – hierzu zählen zum Beispiel Innovationsförderprogramme oder Finanzierungshilfen für kleine und mittlere Unternehmen – sollten grundsätzlich beibehalten werden. Es ist allerdings im Detail zu prüfen, inwieweit die jeweiligen Förderkonditionen tatsächlich angemessen sind.
- Maßnahmen der Wirtschaftsförderung werden zu meist damit begründet, dass auf diese Weise die wirtschaftliche Dynamik in Sachsen bzw. seinen Regionen erhöht werden kann. Unabhängig davon, dass entsprechende Evaluierungsergebnisse oftmals nicht beigebracht werden können, muss die Frage gestellt werden, inwieweit alternative Verwendungen der bereitgestellten Mittel gegebenenfalls noch höhere Wachstumswirkungen haben könnten. Insoweit stehen auch regionalwirtschaftliche Fördermaßnahmen unter einem besonderen Begründungszwang. Hinzu kommt, dass nicht immer klar ist, ob durch die Förderung tatsächlich zusätzliche Effekte erreicht werden oder lediglich Mitnahmeeffekte entstehen.
- Auf den Prüfstand sollten insbesondere solche landeseigenen Förderprogramme gestellt werden, die primär redistributiven Zwecken dienen. Beispiele hierfür finden sich in der Förderung des ländlichen Raums oder auch bei einzelnen Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung. Angesichts geringer räumlicher Entfernungen im Freistaat muss hier die Frage gestellt werden, ob aus gesamtstaatlicher Sicht der regionale (Einkommens-)Ausgleich nicht besser über Pendelbewegungen aus der Peripherie in die Zentren anstatt durch derartige Fördermaßnahmen bewerkstelligt werden sollte.
- Programme, die nicht ausgeschöpft werden, deuten auf einen geringen Bedarf der potentiell Förderberechtigten hin. Dies spricht dafür, dass diese Förderprogramme ganz gestrichen, zumindest aber auf das Niveau der tatsächlichen Inanspruchnahme (zuzüglich einer geringen Unsicherheitsmarge) reduziert werden können.
- Programme, die in verschiedenen Ressorts angesiedelt sind, sollten zusammengefasst werden, um auf diese Weise administrative Kosten einzusparen und eine einheitliche Behandlung von Förderanträgen zu gewährleisten.
- Auch Programme, bei denen der Freistaat lediglich eine Kofinanzierung leistet, müssen überprüft werden, da hier – je nach Kofinanzierungsquote – ebenfalls Landesmittel in teilweise nicht unbeträchtlichem Umfang eingesetzt werden. Das Argument, dass bei einer Kürzung „Geld verschenkt“ würde, kann nicht überzeugen, solange nicht klar ist, wie hoch die „Rendite“ dieser Programme (mit Bezug auf die eingesetzten Landesmittel) tatsächlich ist.
- Es ist zu prüfen, wo anstelle von Zuschussprogrammen „revolvierende Fonds“ genutzt werden können. Diese können dazu dienen, Förderungen über die Zeit zu strecken und damit in die Zukunft hinein zu verlängern; dies führt zu Effizienzsteigerungen gegenüber jährlich budgetierten Programmen. [LEBMANN et al. (2008)]
- Da Sachsen mit anderen Standorten auch in einem „Förderwettbewerb“ steht, sind bei Entscheidungen über etwaige Kürzungen die Fördermöglichkeiten in anderen Ländern mit ansonsten ähnlichen Standortbedingungen zu berücksichtigen. Besser noch wäre ein koordiniertes Handeln zumindest der ostdeutschen Bundesländer beim Abbau von Subventionen.
- Im Interesse der Planungssicherheit seitens der potentiellen Leistungsempfänger sollten Förderprogramme, deren Nichtfortführung geplant ist, für eine Übergangszeit degressiv ausgestaltet werden.

Die beiden wichtigsten Säulen der Wirtschaftsförderung in Sachsen sind die allgemeine Unternehmensförderung (mit dem Schwerpunkt Investitionsförderung) und die Innovations- und Technologieförderung. Auf beide Bereiche soll abschließend etwas näher eingegangen werden.

Im Mittelpunkt der Wirtschaftsförderung in Sachsen steht nach wie vor die Investitionsförderung. Diese erfolgt überwiegend über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), die in Sachsen ein Volumen von rund 400 Mill. € auf-

weist, ergänzt um die bundesseitig festgelegte Investitionszulage (derzeit befristet bis zum Jahr 2013). Vieles spricht dafür, dass die GRW ein geeignetes Instrument ist, die Investitionstätigkeit in den förderfähigen Regionen anzuregen [GEFRA/IAB (2010)]. Zum einen können damit bestehende Standortnachteile kompensiert werden, zum anderen Finanzierungsrestriktionen insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen ausgeglichen werden. Vorteilhaft zu werten ist darüber hinaus die Möglichkeit, mittels Einzelfallentscheidungen solche Vorhaben besonders zu begünstigen, denen ein hoher Effekt für die Regionalentwicklung zugeschrieben wird oder die im internationalen Standortwettbewerb stehen; dies zeichnet die GRW-Investitionszuschüsse insbesondere gegenüber den ähnlichen Investitionszulagen für die neuen Länder aus.

Es ist davon auszugehen, dass insbesondere größere Neuansiedlungsvorhaben in Sachsen immer entsprechend den rechtlichen Möglichkeiten der GRW gefördert werden – schon allein weil potentielle Investoren im Zweifelsfall damit drohen können, ohne die Förderung einen Standort in anderen ostdeutschen Bundesländern vorzuziehen. Dieser „Förderwettbewerb“ führt dazu, dass ein isoliertes Handeln Sachsens bei der Ausgestaltung der Förderkonditionen ohnehin kaum möglich ist. Solange die Förderbedingungen an konkurrierenden Standorten unverändert bleiben, würden somit Alleingänge Sachsens mit Blick auf die Förderkonditionen die Position des Freistaats im überregionalen Standortwettbewerb verschlechtern. Insoweit verbieten sich isolierte Einschränkungen der Fördermöglichkeiten im Freistaat. Dies schließt instrumentelle Änderungen zur Erhöhung der Effizienz der Förderung – beispielsweise eine Beschränkung der Förderung auf arbeitsplatzschaffende Investitionen (also die Rücknahme der im Zuge der aktuellen Wirtschaftskrise eingeführten Lockerungen der Anspruchsvoraussetzungen ab dem kommenden Jahr) – nicht aus.

Untersuchungen des IFO INSTITUTS [vgl. RAGNITZ et al.] zeigen, dass sich Maßnahmen der Investitionsförderung aus Landessicht schon nach wenigen Jahren „amortisieren“ können, wenn es gelingt, mittels Förderung zusätzliche Unternehmensansiedlungen zu induzieren. Zwar verringern die dadurch induzierten Steuermehreinnahmen auch die Zuweisungen im Länderfinanzausgleich; dennoch liegt die steuerliche „Rendite“ (bezogen auf die eingesetzte Fördersumme) bei einem typischen Investitionsvorhaben je nach Unternehmensgröße dabei zwischen 5 % und 6 % jährlich. Die zu erwartenden Steuermehreinnahmen fallen noch höher aus, wenn infolge des Investitionsvorhabens regionale Wertschöpfungsketten induziert werden oder es zu einer erhöhten Zuwanderung nach Sachsen kommt.

Mit Blick auf die Abschmelzung der EU-Strukturfondsmittel ab dem Jahr 2014 wird voraussichtlich auch die GRW-Förderung zurückgeführt werden, denn zum einen wird diese zum Teil durch EU-Mittel finanziert, zum anderen bedarf auch die Festlegung der Regionalfördergebiete (und die dort anwendbaren Förderhöchstsätze) der beihilferechtlichen Genehmigung durch die EU-Kommission. Da nach heutigem Wissenstand davon ausgegangen werden muss, dass in ganz Sachsen infolge der inzwischen erreichten Wirtschaftskraft die Förderung nicht im bisherigem Umfang fortgeführt werden kann (zumal auch die Investitionszulagenregelungen bis 2013 befristet sind), müssen sich die Unternehmen auf Kürzungen einstellen. Vorfristige Veränderungen der Fördermöglichkeiten sollten aus Gründen einer stärkeren Wachstumsorientierung der Ausgabenpolitik des Freistaats aber vermieden werden. Dies hätte zudem auch den Vorteil, dass möglicherweise temporäre Vorzieheffekte von Investitionen erzielt werden können.

Da die Inanspruchnahme von GRW-Fördermitteln primär „nachfrageinduziert“ ist, ist ohnehin keineswegs ausgemacht, dass die im Haushalt zur Verfügung stehenden Mittel tatsächlich vollständig ausgereicht werden. Insoweit könnten im Haushaltsvollzug hier durchaus Einsparungen erreicht werden, ohne dass diese auch bereits in der Planung vorweggenommen werden müssten. Manches spricht allerdings dafür, nicht verausgabte Mittel – soweit die Festlegungen des GRW-Koordinierungsrahmens dies erlauben – zur Speisung revolvierender Fonds zu verwenden, um auf diese Weise eine Verlängerung der Fördermöglichkeiten über das Jahr 2013 hinaus zu erreichen.

Neben der GRW stellt der Freistaat Investitionszuschüsse aus eigenen Mitteln auch für kleine Unternehmen in strukturschwachen Räumen zur Verfügung, die aufgrund eines nur regionalen Absatzradius nicht GRW-förderfähig sind. Da bei diesen Investitionen ein überregionaler Standortwettbewerb typischerweise nicht besteht, sollte dieses Programm nicht weiter fortgeführt werden. Die daraus resultierenden Einsparpotentiale sind allerdings mit maximal 5 Mill. € nur gering.

Mit dem Ziel, die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen in Sachsen zu erhöhen, bietet das Land zudem ein Mittelstandsprogramm an. Förderfähig sind hier eine Vielzahl verschiedener unternehmerischer Aktivitäten (z.B. Markteinführung innovativer Produkte, Produktdesignförderung, Schaffung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten u. ä.). Die Mittel werden als Zuschuss gewährt; im Haushaltsjahr 2009 standen hierfür zusammengenommen rund 40 Mill. € zur Verfügung, die allerdings nicht vollständig abgerufen wurden. Inwieweit die Förderziele tatsächlich erreicht wurden, ist nicht bekannt; die niedrige Aus-

schöpfungsquote der Mittel deutet aber darauf hin, dass der Bedarf der Unternehmen an entsprechender Förderung gering ist. Außerdem handelt es sich weitgehend um Aktivitäten, die – wenn sinnvoll – die Unternehmen ohnehin selbst durchgeführt hätten. Insoweit sollten hier Einsparpotentiale bestehen.

Neben den genannten Zuschussprogrammen gewährt der Freistaat Sachsen auch zinsverbilligte Darlehen an Unternehmen, so z. B. in Form temporärer Liquiditäts- und Umstrukturierungshilfen oder zur Gründungs- und Wachstumsfinanzierung. Grundsätzlich ist es Aufgabe des Bankensystems, die Unternehmensfinanzierung sicherzustellen. Wenn die Banken aufgrund einer ungünstigen Risikobewertung einen Kredit verweigern, ist nicht ohne weiteres einzusehen, warum der Steuerzahler diese Risiken finanzieren sollte. Lediglich wenn die Kreditvergabe aufgrund von Marktfehlern (Kreditrationierung) unterbleibt, ist es unter bestimmten Voraussetzungen gerechtfertigt, dass die öffentlichen Förderbanken als Kreditgeber einspringen. Insoweit sollten diese Programme daraufhin überprüft werden, ob der Förderzweck – die Verbesserung der Kapitalausstattung der Kreditnehmer – überhaupt gerechtfertigt ist. Dementsprechend bestehen hier tendenziell ebenfalls Einsparmöglichkeiten.

Der zweite Schwerpunkt der Förderpolitik in Sachsen ist die Innovationsförderung. In Anbetracht der Tatsache, dass die FuE-Aktivitäten der Wirtschaft in Sachsen noch relativ niedrig sind und gleichzeitig Innovationen als der wesentliche Erfolgsfaktor für unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit gelten können, ist dieser Teil der Wirtschaftsförderung mit Blick auf die künftige wirtschaftliche Entwicklung als besonders bedeutsam anzusehen. Hinzu kommt, dass FuE-Vorhaben häufig auch Impulse für die technologische Entwicklung insgesamt auslösen können, also positive externe Effekte aufweisen.

Die Förderung des Landes konzentriert sich dabei auf Forschungsprojekte gewerblicher Unternehmen in zukunftsorientierten Technologiefeldern, die der Entwicklung neuer Produkte und Verfahren dienen und die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Unternehmen erhöhen sollen. Diese können als einzelbetriebliche Vorhaben oder als Kooperationsvorhaben ausgestaltet sein. Darüber hinaus werden die Beschäftigung von Innovationsassistenten (aus ESF-Mitteln) und der Technologietransfer von Hochschulen und Forschungseinrichtungen in Unternehmen unterstützt. Die zur Verfügung stehenden Mittel werden allerdings teilweise nur in äußerst geringem Maße auch ausgeschöpft, was für Einsparpotentiale spricht.

Da auch hier die Förderung überwiegend „nachfrageorientiert“ erfolgt, können auch im Haushaltsvollzug noch Einsparungen erzielt werden, wenn sich zeigt, dass för-

derwürdige Projekte (bewertet zum Beispiel anhand der vermuteten Wachstumswirkungen oder etwaiger positiver externer Effekte) nicht in ausreichender Zahl vorhanden sind. Aus Landessicht wäre es auch sinnvoll, die Förderkonditionen stets etwas ungünstiger als bei konkurrierenden Bundesprogrammen auszugestalten, um zu erreichen, dass durch die Unternehmen vorrangig Bundesmittel in Anspruch genommen werden.

Evaluationsuntersuchungen des IWH zur Innovationsförderung des Landes kommen zu einem eher positiven Ergebnis der Förderung. Allerdings besteht angesichts teilweise sehr hoher Fördersätze das Risiko, dass mit hohem Mitteleinsatz nur geringe Innovationseffekte erzielt werden. Eine höhere Eigenbeteiligung der Zahlungsempfänger, gegebenenfalls auch eine degressive Ausgestaltung der Förderung und eine stärkere Ausrichtung an Outputindikatoren des Innovationsprozesses, erscheint daher sinnvoll.

Die voranstehenden Ausführungen lassen sich in folgenden Schlussfolgerungen zusammenfassen:

- 1) Angesichts der absehbaren Einnahmeausfälle im Sächsischen Landeshaushalt sind Kürzungen der Ausgaben unvermeidbar. Diese sollten aber so vorgenommen werden, dass negative Wachstumseffekte minimiert werden. Dies spricht dafür, insbesondere die als „konsumtiv“ klassifizierbaren Ausgaben zurückzuführen. Eine Stärkung der wirtschaftlichen Dynamik in Sachsen kann über einnahmesteigernde Effekte den Konsolidierungsdruck abmildern, wenn auch nicht vollständig auffangen.
- 2) Die Höhe der notwendigen Einsparungen wird allerdings auch bei den investiven Ausgaben Kürzungen erzwingen. Angesichts eines vergleichsweise guten Ausbauszustands bei den vorhandenen öffentlichen Infrastrukturen sollten notwendige Kürzungen eher bei den eigenen Investitionen des Freistaats als bei der direkten Unternehmensförderung vorgenommen werden.
- 3) Kernstück der Wirtschaftsförderung sind die Investitionszuschüsse aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Diese haben sich als probates Mittel zur Stärkung der Investitionstätigkeit erwiesen. Kürzungen hier könnten die wirtschaftliche Entwicklung in Sachsen beeinträchtigen. Hingegen scheint es in anderen Förderbereichen größere Einsparpotentiale zu geben.

Literatur:

BERTENRATH, R.; THÖNE, M.; WALTHER, C. (2006): Wachstumswirksamkeit von Verkehrsinvestitionen in Deutschland. FiFo-Berichte Nr. 7, Köln.

- EU-KOMMISSION (2010) (Hrsg.): Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions. Brüssel.
- GEFRA/IAB (2010): Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2000 – 2006 financed by the European Regional Development Fund: Enterprise Support – an exploratory study using Counterfactual methods on available data from Germany. Unveröffentlichtes Manuskript, Münster.
- LEßMANN, C. et al. (2008): Revolvierende Fonds als Instrument zur Neuausrichtung der Förderpolitik. ifo Dresden Studie Nr. 44, München/Dresden 2008.
- OECD (2007): Performance Budgeting in OECD Countries. Paris.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU und FDP für die 5. Legislaturperiode. Dresden. 22.9.2009.
- MONTÉN, A. (2009): Effizienzanalyse kommunaler Ausgaben im Freistaat Sachsen. In: ifo Dresden berichtet, Heft 6/2009; S. 3–12.
- RAGNITZ, J. et al.: Wirtschaftspolitischer Dialog Sachsen-Anhalt. Erscheint demnächst als ifo Dresden Studie.
- SEITZ, H. (2008): Die Bundesbestimmtheit der Länderausgaben, in: Wirtschaftsdienst, Heft 5/2008, S. 340–348
- SEITZ, H.; Ragnitz, J.: Demographiesensitivität öffentlicher Einnahmen und Ausgaben am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns. Erscheint demnächst als ifo Dresden Studie.
- STEINBRECHER, J.; THATER, C. (2008): Langfristige Projektion der Einnahmeentwicklung für den Landeshaushalt des Freistaates Sachsen bis zum Jahr 2025. In: ifo Dresden berichtet 1/2010.
- THATER, C. (2009): Auswirkungen des demographischen Wandels auf die kommunalen Ausgaben im Freistaat Sachsen. In: ifo Dresden berichtet, Heft 5/2009; S. 13–20.
- THÖNE, M. (2005): Wachstums- und nachhaltigkeitsorientierte öffentliche Ausgaben („WNA“), FiFo-Berichte Nr. 2, Köln.

¹ Da der Freistaat im Regelfall Doppelhaushalte für zwei Jahre aufstellt, wäre es denkbar, bei insgesamt gleichbleibendem Kürzungsvolumen (3,5 Mrd. € im Vergleich zum Jahr 2010) notwendige Kürzungen auf die Jahre 2011 und 2012 zu verteilen. Dies würde bedeuten, dass im Jahr 2011 weniger, im Jahr 2012 hingegen mehr eingespart werden müsste. Will man dauerhafte Mehrausgaben für Zinsen vermeiden, würde dies jedoch zu Diskontinuitäten im Ausgabenpfad führen, was neuerliche Probleme aufwirft.

² Diese würde über vermehrte Zuweisungen im Länderfinanzausgleich wiederum zusätzliche Einnahmen induzieren.

³ Nach derzeitigem Stand werden die Direktionsbezirke Dresden und Leipzig ab 2014 vollständig aus der EU-Förderung herausfallen, für den Direktionsbezirk Chemnitz sind Übergangsregelungen zu erwarten. Allerdings ist die Wirtschaftskraft innerhalb der drei Direktionsbezirke nicht gleichförmig verteilt; es gibt auch in den Regionen Dresden und Leipzig äußerst strukturschwache Regionen, die möglicherweise den festgelegten Schwellenwert (derzeit 75 % des EU-Durchschnitts des BIP/Einwohner) nicht erreichen. Die Staatsregierung sollte prüfen, inwieweit für diese Gebiete verlängerte Übergangsfristen eingeführt werden können.