ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Ragnitz, Joachim

Article

"Haushalte werden in guten Zeiten verdorben ..." – Ein Kommentar zum Entwurf des Doppelhaushaltes 2019/2020 des Freistaates Sachsen

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Ragnitz, Joachim (2018) : "Haushalte werden in guten Zeiten verdorben ..." – Ein Kommentar zum Entwurf des Doppelhaushaltes 2019/2020 des Freistaates Sachsen, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 25, Iss. 05, pp. 3-4

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/198611

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

*Joachim Ragnitz**

„Haushalte werden in guten Zeiten verdorben …“ – Ein Kommentar zum Entwurf des Doppelhaushaltes 2019/2020 des Freistaats Sachsen

Der Regierungsentwurf zum Doppelhaushalt 2019/20 des Freistaats Sachsen sieht erhebliche Mehrausgaben vor. Zwar ist die Situation der öffentlichen Einnahmen derzeit so gut wie nie; es mehren sich aber die Risiken für einen konjunkturellen Abschwung, der mit rückläufigen Einnahmen verbunden wäre. Zudem gelingt der Haushaltsausgleich nur durch den Rückgriff auf in der Vergangenheit angesammelte Rücklagen. Dies ist nicht unproblematisch.

Der Freistaat zeigt sich spendabel und will in den kommenden beiden Jahren seine Ausgaben deutlich ausweiten. Natürlich ist es letzten Endes Sache der Politik, wo ausgabenseitig die Prioritäten gesetzt werden, sodass sich eine Bewertung der strukturellen Zusammensetzung des geplanten Doppelhaushalts verbietet. Die Ausgaben müssen aber zu den Einnahmen passen, ansonsten drohen zumindest auf mittlere Sicht Finanzierungsrisiken. Der Finanzminister hat dies in seiner Einbringungsrede treffend ausgedrückt: „Haushalte werden in guten Zeiten verdorben… Dauerhafte Ausgaben müssen auch weiterhin durch dauerhafte Einnahmen gedeckt sein.“[1] Die Frage ist also, ob diese Grundregel solider Finanzpolitik im vorliegenden Haushaltsentwurf ausreichend beachtet wird.

Der Gesetzentwurf der Staatsregierung zum Doppelhaushalt 2019/2020 sieht Ausgaben in Höhe von 20 077 Mill. Euro (ohne Zuführungen zu Rücklagen, Schuldentilgung und Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen) im Jahr 2019 bzw. 20 549 Mill. Euro im Jahr 2020 vor.[2] Dem stehen Einnahmen (ohne Kreditaufnahme, Entnahmen aus Rücklagen und Überschüssen) in Höhe von 19 314 Mill. Euro in 2019 bzw. 19 907 Mill. Euro in 2020 gegenüber. Hieraus ergibt sich ein nicht unbeträchtlicher Finanzierungssaldo in Höhe von 763 bzw. 642 Mill. Euro. Das sind also Ausgaben, die nicht durch reguläre Einnahmen gedeckt sind, sondern durch Auflösung von Rücklagen finanziert werden sollen: Insgesamt belaufen sich die Entnahmen aus den Rücklagen auf 1 555 Mill. Euro in beiden Haushaltsjahren zusammen.[3]

Hier liegt das entscheidende Problem des geplanten Doppelhaushalts: Es werden aktuelle Ausgaben mit „Ersparnissen“ aus der Vergangenheit finanziert. Dass damit frühere Landtagsbeschlüsse zur Verwendung dieser Reserven aufgehoben werden, ist wahrscheinlich noch hinnehmbar; Prioritäten können sich ja verschieben. Aber unproblematisch ist eine Auflösung von Rücklagen eben auch nur dann, wenn damit lediglich einmalig anfallende Ausgaben finanziert werden; nicht aber, wenn hiermit Ausgaben finanziert werden, die dauerhaft anfallen oder zumindest eine längerfristige Bindungswirkung entfalten. Bei den zusätzlichen Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage zur Finanzierung der Zuführungen an den Generationenfonds infolge der Lehrerverbeamtung handelt es sich sicherlich um einmalige Ausgaben. Bei den zumindest teilweise durch die Auflösung von Rücklagen finanzierten Ausgaben des Zukunftspakts Sachsen kann man sich da hingegen nicht ganz so sicher sein. Der Zukunftspakt Sachsen beinhaltet – neben allerlei Modellprojekten, die man auch wieder aufgeben kann – auch überjährig anfallende Ausgaben, wie den Stellenaufbau bei der Polizei und den Schulen oder die Übernahme des kommunalen Eigenanteils beim Breitbandaufbau. Das Sächsische Staatsministerium der Finanzen (SMF) weist darauf hin, dass diese Mehrausgaben für die Dauer der mittelfristigen Finanzplanung (also bis 2022) „ausfinanziert“ sind – was in den Jahren danach geschieht, ist allerdings völlig offen. Hier werden somit womöglich Strukturen aufgebaut, die sich mittelfristig verfestigen könnten.

Ganz abgesehen davon: Da die vorhandenen Rücklagen in der Vergangenheit in erheblichem Umfang als Folge von unerwarteten konjunkturbedingten Mehreinnahmen aufgebaut wurden, wäre es angemessen, diese auch für mögliche konjunkturbedingte Mindereinnahmen aufzusparen, anstatt diese für (wenn auch einmalige) zusätzliche Ausgaben zu verwenden. Der Finanzminister hat in seiner Einbringungsrede deshalb zu Recht darauf hingewiesen, dass das Volumen der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage mit 1,3 Mrd. Euro eigentlich zu gering bemessen sei, um die Risiken eines konjunkturellen Rückgangs der Steuereinnahmen ausreichend abzufedern. Dies gilt umso mehr, als mit steigender Steuerdeckungsquote infolge des Ersatzes von „fixen“ Einnahmen (z. B. aus dem Solidarpakt II) durch einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer auch die Anfälligkeit gegenüber konjunkturbedingten Einnahmeschwankungen steigt. Die Verringerung der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage um immerhin 544 Mill. Euro ist insoweit nicht ganz unproblematisch.

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

Zwar ist derzeit nicht erkennbar, dass es in Deutschland in absehbarer Zeit zu einem so dramatischen konjunkturellen Einbruch kommen könnte, dass dieser mit stark sinkenden Steuereinnahmen auch in Sachsen verbunden wäre. Auszuschließen ist das angesichts wachsender globaler Risiken aber auch nicht. Die dem Doppelhaushalt zugrundeliegende Steuereinnahmeschätzung ist überdies als eher optimistisch anzusehen. Führende Wirtschaftsforschungsinstitute rechnen zumindest für 2018 und 2019 mit deutlich niedrigeren Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) als die Bundesregierung, deren Prognosen der aktuellen Steuerschätzung zugrunde liegen. Auch das Risiko von Steuerrechtsänderungen (z. B. durch Einführung von Steuerermäßigungen zur Förderung von Forschung und Entwicklung, von Wohnungsbau oder der stärkeren Verbreitung der E-Mobilität), wie sie derzeit auf Bundesebene diskutiert werden, ist nicht ausreichend berücksichtigt, da die Steuerschätzung grundsätzlich von der geltenden Rechtslage ausgeht. Gleiches gilt für eine eventuelle Verringerung der sogenannten Hartz-IV-SoBEZ bzw. der PolBEZ (die aufgrund der planmäßigen Überprüfung im Jahr 2019 ab 2020 wirksam werden könnte), da hier im Entwurf des Doppelhaushalts Konstanz der Mittel unterstellt ist. Nimmt man zusätzlich das Risiko steigender Zinsen hinzu, selbst wenn sich dies erst zeitverzögert in steigenden Zinsausgaben niederschlagen dürfte, so ist erkennbar, dass der Entwurf des Doppelhaushalts kaum Vorsorge für künftige Einnahmerisiken trifft.

Der Haushaltsentwurf ist darüber hinaus vor dem Hintergrund der Mittelfristigen Finanzplanung zu sehen, die derzeit bis zum Jahr 2022 reicht: Es ist erkennbar, dass der Freistaat vor allem im Jahr 2019 seine Ausgaben erheblich ausweiten will (+6,1 %). Die Koinzidenz zur bevorstehenden Landtagswahl ist dabei sicherlich rein zufällig; auffällig ist aber, dass die dynamische Entwicklung sich schon im Jahr 2020 nicht weiter fortsetzt und dann im Jahr 2021 vollends abbricht (Stagnation der bereinigten Ausgaben gegenüber dem Vorjahr), weil die bestehenden Rücklagen bis zu diesem Zeitpunkt weitgehend aufgebraucht sein werden. Zudem ist selbst unter den Annahmen der Mittelfristigen Finanzplanung ein Haushaltsausgleich in 2021 und 2022 nach derzeitiger Planung nur durch den Ausweis einer globalen Minderausgabe (in Höhe von 90 Mill. Euro bzw. 105 Mill. Euro) möglich. Man kann es deswegen auch so sagen: Ab dem Jahr 2021 basiert die Haushaltsplanung auf der Hoffnung, dass der gegenwärtige Konjunkturaufschwung weitergeht, was aber mit zunehmender Dauer der positiven Wirtschaftsentwicklung immer unwahrscheinlicher wird. Zudem könnten sich möglicherweise auch die zugrundeliegenden Annahmen über die künftigen Zuweisungen der EU als zu optimistisch erweisen. Der Konsolidierungsdruck könnte deshalb ab 2021 noch höher ausfallen als in der Finanzplanung unterstellt. Nicht ohne Grund wird deshalb in der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaats von einer „strukturellen Verfestigung der Ausgaben“ gesprochen, die „die Anpassungsfähigkeit des Haushalts bei zukünftigen Krisen“ schwächt. Mit anderen Worten: All das, was jetzt an Ausgaben mit möglicherweise längerfristiger Bindungswirkung beschlossen wird, erhöht die Risiken für die nachfolgenden Haushaltsjahre.

Zu den wichtigsten Ausgaben mit einer solch langfristigen Bindungswirkung zählen die Personalausgaben: Unbefristet eingestelltes Personal bleibt ja in der Regel 45 Jahre im öffentlichen Dienst tätig, sodass Anpassungen nur sehr langfristig im Rahmen der natürlichen Fluktuation möglich sind. Vor diesem Hintergrund muss es als problematisch angesehen werden, dass die Staatsregierung mit ihrem Haushaltsentwurf gegenüber dem derzeitigen Stand rund 2 500 zusätzliche Stellen ausbringt, obwohl absehbar ist, dass der Personalbedarf zumindest im Aggregat auf mittlere Sicht sinken wird und die Personalausstattung im Vergleich zu anderen Ländern mit ähnlicher Aufgabenbelastung auch weiterhin verhältnismäßig gut ist. Auch wenn ein derartiges Personal-Benchmarking mit schwerwiegenden methodischen Problemen behaftet ist,[4] muss die Personalausstattung zumindest zu den längerfristig verfügbaren Einnahmen passen, und es ist fraglich, ob dieser Grundsatz in ausreichendem Maße berücksichtigt wird: Nach Angaben der mittelfristigen Finanzplanung, die zudem nur von „moderaten“ Lohnsteigerungen ausgeht, wird der Anteil der Personalausgaben (im Kernhaushalt und in den ausgelagerten Einrichtungen) von derzeit rund 38 % auf rund 40 % im Jahr 2022 steigen. Das bedeutet, dass die hier gebundenen Mittel für andere Zwecke (insbesondere für Investitionen) nicht zur Verfügung stehen. Effizienzsteigerungen beim Personaleinsatz, aber auch eine grundlegende „Aufgabenkritik“ bleiben daher nach wie vor eine wesentliche Aufgabe für die Landespolitik. Es ist zwar zu begrüßen, dass die Staatsregierung bis zum Jahr 2019 den künftigen „aufgabenorientierten Personalbedarf“ feststellen will; man fragt sich aber, warum dies nicht längst geschehen ist. In diesem Zusammenhang muss man wohl auch noch einmal daran erinnern, dass Personal, das der Freistaat zusätzlich einstellt, für die private Wirtschaft nicht mehr zur Verfügung steht und hier möglicherweise Fachkräfteknappheiten verschärft.[5]

Positiv hervorzuheben ist indes, dass der vorliegende Entwurf des Haushaltsplans von dem Bemühen um mehr Transparenz gezeichnet ist und dass die Risiken für künftige Haushaltsjahre offen benannt werden. Problematisch ist aber, dass die starke Ausweitung der Ausgaben im Jahr 2019 (+6,1 %; Anstieg von 15,5 % auf 15,9 % des BIP) nicht durch laufende Einnahmen gedeckt ist und in den Folgejahren nicht oder nur ansatzweise zurückgenommen wird. Man kann das machen – muss sich dann aber darüber im Klaren sein, dass dies in seinem Kern eine Abkehr von der soliden Haushaltspolitik der Vorjahre darstellt und deshalb eine Vorbelastung für künftige Haushalte darstellt.

LITERATUR

Bauer, D. und J. Ragnitz (2018), „Hat Sachsen zu viel öffentliches Personal? Warum ein Vergleich mit anderen Bundesländern in die Irre führen kann“ ifo Dresden berichtet 25 (04), S. 3–10.

Bauer, D.; Ragnitz, J.; Sonnenburg, J. und M. Weber (2018), Personalbedarfe im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen bis 2030 und Konkurrenzsituation zur Privatwirtschaft , ifo Dresden Studie 81, ifo Institut, München/Dresden.

1 Vgl. https://www.finanzen.sachsen.de/download/Einbringungsrede.pdf, S. 1
2 Vgl. LT.-Drs. 6/13900.
3 Laufende Finanzierungssalden zuzüglich Schuldentilgung in Höhe von 75 Mill. Euro pro Jahr.
4 Vgl. Bauer und Ragnitz (2018).
5 Vgl. Bauer et al. (2018).