

Bauer, David; Ragnitz, Joachim; Sonnenburg, Julia

**Research Report**

## Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts - Eine Projektionsrechnung bis zum Jahr 2030

ifo Dresden Studien, No. 85

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Bauer, David; Ragnitz, Joachim; Sonnenburg, Julia (2020) : Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts - Eine Projektionsrechnung bis zum Jahr 2030, ifo Dresden Studien, No. 85, ISBN 978-3-95942-083-9, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/225001>

**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.*

## Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts – Eine Projektionsrechnung bis zum Jahr 2030

*David Bauer, Joachim Ragnitz, Julia Sonnenburg*



**ifo Dresden Studie**

**85**

**Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts –  
Eine Projektionsrechnung bis zum Jahr 2030**

**Gutachten im Auftrag des  
Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen**

Bauer, David

Ragnitz, Joachim

Sonnenburg, Julia

**ifo** INSTITUT  
Niederlassung Dresden

Dresden, 2020

## **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliografie;  
detaillierte bibliografische Daten im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar

(ifo Dresden Studien; 85)

ISBN 13 978-3-95942-083-9

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten.  
Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet,  
dieses Buch oder Teile daraus auf fotomechanischem Wege  
(Fotokopie, Mikrokopie) oder auf andere Art zu vervielfältigen.

© ifo Institut, München 2020

Druck: ifo Institut, München

ifo Institut im Internet:

<http://www.ifo.de>

## Executive Summary

- Im Rahmen dieser Studie untersuchen wir die Tragfähigkeit des sächsischen Haushaltes bis zum Jahr 2030 sowie die daraus ableitbaren haushalterischen Spielräume Sachsens.
- Angesichts der sich abzeichnenden Einnahmeentwicklung ergibt sich für das Jahr 2030 einen Konsolidierungsbedarf im Landeshaushalt in Höhe von 1,0 Mrd. Euro. Hohe Ausgabensteigerungen sind insbesondere bei den Personal- und Versorgungsausgaben, aber auch bei den gesetzlichen Leistungen zu erwarten.
- Einsparpotenziale auf der Ausgabenseite sind vor allem bei den Personalausgaben zu sehen. Kürzungen bei den Investitionsausgaben oder den Ausgaben für Förderung entlasten den Haushalt kaum, da diese bislang zu einem erheblichen Anteil drittmittelfinanziert sind. Eine durch den Abbau von Personalstellen verursachte Verschlechterung des Angebots öffentlicher Leistungen kann vermieden werden, wenn bestehende Überausstattungen im Personalbereich abgebaut und Effizienzsteigerungen, beispielsweise durch Ausschöpfung von Digitalisierungspotenzialen, umgesetzt werden.
- Das in Zukunft abnehmende Erwerbspotenzial beschränkt die Möglichkeiten, freiwerdende Stellen zu besetzen. Eine unverändert hohe Nachfrage des öffentlichen Dienstes nach Personal würde den Fachkräftemangel in der Privatwirtschaft verstärken und ist insoweit auch mit Blick auf die weitere wirtschaftliche Entwicklung Sachsens kontraproduktiv.

## EXECUTIVE SUMMARY

## Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Abbildungsverzeichnis.....	III
Tabellenverzeichnis .....	IV
Abkürzungsverzeichnis.....	V
<b>1 Einführung.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Methodische Grundlagen .....</b>	<b>3</b>
<b>3 Fortschreibung der Einzelposten .....</b>	<b>7</b>
3.1 Fortschreibung der Einnahmen im sächsischen Haushalt.....	7
<i>Steuern und Steuerinduzierte Einnahmen .....</i>	<i>7</i>
<i>Einnahmen aus Bundesprogrammen .....</i>	<i>10</i>
<i>Fördermittel der EU .....</i>	<i>11</i>
<i>Besondere Finanzierungseinnahmen .....</i>	<i>12</i>
<i>Sonstige Einnahmen .....</i>	<i>13</i>
3.2 Fortschreibung der Ausgaben im sächsischen Haushalt .....	13
<i>Allgemeine Anmerkungen.....</i>	<i>13</i>
<i>Personalausgaben .....</i>	<i>14</i>
<i>Ausgaben für Bundes- und EU-Programme .....</i>	<i>14</i>
<i>Ausgaben für gesetzliche Leistungen .....</i>	<i>15</i>
<i>Sonstige Ausgaben.....</i>	<i>18</i>
3.3 Versorgungsausgaben und Erstattungen aus dem Generationenfonds .....	18
<b>4 Projizierte Einnahmen und Ausgaben bis 2030.....</b>	<b>21</b>
4.1 Ergebnisse des Basisszenarios .....	21
4.2 Ergebnisse der Alternativszenarien .....	28

<b>5</b>	<b>Handlungsoptionen im sächsischen Landeshaushalt .....</b>	<b>31</b>
5.1	Mögliche Einsparpotenziale im Haushalt.....	31
5.2	Personalbestände Sachsens im Ländervergleich .....	32
5.3	Die Rolle der Investitionsausgaben bei der Reduzierung des Haushaltsdefizits.....	37
<b>6</b>	<b>Fazit und Schlussfolgerungen .....</b>	<b>41</b>
	<b>Literatur.....</b>	<b>43</b>
	<b>Daten .....</b>	<b>45</b>
	<b>Anhang .....</b>	<b>51</b>
A.1	Zuordnung der Einnahmenposten zu den verwendeten Einnahmenkategorien .....	51
A.2	Zuordnung der Ausgabenposten zu den verwendeten Ausgabenkategorien .....	54

## Abbildungsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Abbildung 1: Projizierte Einnahmenentwicklung und -verteilung bis zum Jahr 2030 (in Mrd. Euro).....	22
Abbildung 2: Projizierte Ausgabenentwicklung und -verteilung bis zum Jahr 2030 (in Mrd. Euro).....	24
Abbildung 3: Projizierte Entwicklung und Verteilung der Ausgaben für gesetzliche Leistungen bis zum Jahr 2030 (in Mrd. Euro) .....	25
Abbildung 4: Projiziertes Haushaltsergebnis bis zum Jahr 2030 im Basisszenario (in Mrd. Euro) .....	27
Abbildung 5: Projiziertes Haushaltsdefizit bei unterschiedlicher Tariflohnsteigerung (in Mrd. Euro) .....	29

## Tabellenverzeichnis

	<u>Seite</u>
Tabelle 1: Modell zur Berechnung des Haushaltsergebnisses.....	3
Tabelle 2: Personalmehrbesatz Sachsens gegenüber den westdeutschen Flächenländern auf Landesebene (in Vollzeitäquivalenten) .....	35
Tabelle 3: Investitionsausgaben (Kern- und Extrahaushalte) als Anteil an den gesamten bereinigten Ausgaben 2018 (in %) .....	38
Tabelle 4: Investitionsausgaben 2018 (in Euro je Einwohner) .....	39

## Abkürzungsverzeichnis

AAÜG	Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz
Abb.	Abbildung
Art.	Artikel
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
bspw.	beispielsweise
BVA	Bundesversicherungsamt
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DDR	Deutsche Demokratische Republik
EAE	Erstaufnahme-Einrichtungen
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESI	Europäischer Struktur- und Investitionsfonds
ESTG	Einkommensteuergesetz
et al.	et alii (und andere)
ETZ	Europäische Territoriale Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein
EZB	Europäische Zentralbank
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FlüAG	Flüchtlingsaufnahmegesetz
FZR	Förderzeitraum
GAK	Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"
GG	Grundgesetz
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

GWK	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz
HHP	Haushaltsplan
HG	Hauptgruppe
Hrsg.	Herausgeber
HVPI	Harmonisierter Verbraucherpreisindex
i. e. S.	im engeren Sinne
JVA	Justizvollzugsanstalt
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
Kfz	Kraftfahrzeug
KKP	Kaufkraftparitäten
KMK	Kultusministerkonferenz
KSV	Kommunaler Sozialverband Sachsen
LFA	Bund-Länder-Finanzausgleich
Mill.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Pol-BEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich der Kosten politischer Führung
SächsFAG	Sächsisches Finanzausgleichsgesetz
SächsGFG	Sächsisches Generationenfondsgesetz
SächsKitaG	Sächsisches Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen
SächsFrTrSchulG	Sächsisches Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft
SBF	Sächsischer Beteiligungsfonds
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft, Kultur und Tourismus
s. o.	siehe oben
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
StrRehaG	Strafrechtliches Rehabilitierungsgesetz
Tab.	Tabelle
u. a.	unter anderem/n
USt	Umsatzsteuer
UVG	Unterhaltsvorschussgesetz
VA	Verwaltungsabkommen
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
VZÄ	Vollzeitäquivalent
z. B.	zum Beispiel

## 1 Einführung

Die Folgen des demographischen Wandels stellen für die öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren eine besondere Herausforderung dar. Aufgrund der zusehends alternden, aber auch rückläufigen Bevölkerung steht mit dem sinkenden Erwerbspotenzial die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit unter massivem Druck. Noch dazu entzieht die öffentliche Nachfrage nach Personal der privaten Wirtschaft potenzielle Fachkräfte, wodurch sich der Druck auf die wirtschaftliche Dynamik zusätzlich verstärkt. Beides führt zu einem schwächeren Wachstum der öffentlichen Einnahmen sowohl auf der Landes- als auch der kommunalen Ebene. Auf der anderen Seite nehmen die Ausgaben aller Voraussicht nach mit wenig veränderter Dynamik zu. Da eine Schuldenaufnahme in den Länderhaushalten verfassungsrechtlich ausgeschlossen ist, müssen die Ausgaben an die Einnahmen angepasst werden.

Vor diesem Hintergrund hat das Sächsische Staatsministerium der Finanzen (SMF) das ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V., Niederlassung Dresden, beauftragt, Rahmenbedingungen zur Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts bis zum Jahr 2030 vertieft zu untersuchen. Im Mittelpunkt der Analysen steht dabei die Fragestellung, welche finanziellen Möglichkeiten sich dem Freistaat bis zum Jahr 2030 bieten, um die zukünftigen Ausgaben zu finanzieren, und welche Ableitungen für die einzelnen Ausgabenbereiche hieraus zu ziehen sind. Zur Beantwortung dieser Fragen projizieren wir die Einnahmen und Ausgaben des Freistaates getrennt nach wesentlichen Haushaltsposten anhand gesamtwirtschaftlicher und regionaler Entwicklungen bis zum Jahr 2030. Anschließend ergibt sich das Haushaltsergebnis durch die Gegenüberstellung beider Größen als abhängige Variable.

Von Interesse sind hierbei insbesondere die Ausgaben für Personal, die einen der größten Ausgabenblöcke für den sächsischen Haushalt darstellen und deswegen am ehesten geeignet scheinen, notwendige Einsparungen vorzunehmen. Zudem ist zu erwarten, dass sich aufgrund des altersbedingten Ausscheidens eines großen Teils der Bediensteten Handlungsspielräume zur Gestaltung der Personalausstattung für den Freistaat ergeben werden. Der Freistaat sieht sich dabei der Aufgabe gegenüber, den Personalkörper so zu bemessen, dass einerseits die erforderlichen Leistungen in weiterhin hoher Qualität erbracht werden können. Andererseits dürfen auch keine Überkapazitäten aufgebaut werden, die vor dem Hintergrund zukünftiger Einnahmen nicht

mehr finanzierbar sind. Dies wird dadurch erleichtert, dass mit sinkender Einwohnerzahl auch der objektiv bestehende Personalbedarf sinken dürfte. Um sicherzustellen, dass auch bei beschränkten Finanzierungsmöglichkeiten die Aufgaben des Landes in angemessenem Umfang erledigt werden können, berechnen wir nachfolgend etwaige Einsparpotenziale beim Personal und plausibilisieren unsere Ergebnisse mittels eines Länderbenchmarkings, das einen Vergleich der Personalausstattung mit den westdeutschen Flächenländern umfasst.

Die Ergebnisse zeigen auf, dass sich der Freistaat bis 2030 einem Haushaltsdefizit von rund 1,0 Mrd. Euro gegenüber sieht. Zwar könnten die Gesamteinnahmen um mehr als 16 % gegenüber den Sollvorgaben des sächsischen Haushaltsplanes für das Jahr 2020 anwachsen, jedoch werden die Ausgaben ausgehend vom heutigen Niveau noch stärker steigen. Zurückzuführen ist dieses Ergebnis vornehmlich auf die fehlende Möglichkeit der Rücklagenentnahme ab 2021, ohne die das Leistungsniveau von 2020 nicht dauerhaft aufrechterhalten werden kann. Für ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis steht der Freistaat somit künftig vor der Herausforderung, fiskalische Einsparpotenziale zu identifizieren und diese auch politisch durchzusetzen. Eine Möglichkeit stellt hierbei die Reduktion der Personalausstattung dar.

Die Untersuchung gliedert sich in fünf Kapitel. Zunächst erläutern wir die methodischen Grundlagen für die Berechnung des zukünftigen Haushaltsdefizites (Kapitel 2). Daran anknüpfend beschreiben wir in Kapitel 3 die Fortschreibung der einzelnen Einnahmen- und Ausgabeposten im Detail. Kapitel 4 stellt die wichtigsten unserer Ergebnisse vor. Auf deren Grundlage zieht Kapitel 5 Schlussfolgerungen hinsichtlich der bestehenden Einsparpotenziale des Freistaates.

## 2 Methodische Grundlagen

Um auf die haushalterischen Spielräume des Freistaates Sachsen bis zum Jahr 2030 zu schließen, projizieren wir sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben bis zu diesem Jahr. Die Gegenüberstellung beider Positionen gibt das Haushaltsergebnis als residuale Größe wieder. Übersteigen die Ausgaben die Einnahmen, liegt ein Haushaltsdefizit vor. Ein Haushaltsüberschuss folgt hingegen bei gegenüber den Ausgaben höheren Einnahmen.

Den Ausgangspunkt unserer Analyse bildet der zum 14. Dezember 2018 beschlossene sächsische Doppelhaushalt für die Haushaltsjahre 2019 und 2020. Wir beziehen unsere Fortschreibung auf die Planwerte für das Haushaltsjahr 2020. Für die Berechnung der künftigen Einnahmen und Ausgaben ordnen wir die im Haushaltsplan aufgeführten Einzeltitel übergeordneten Einnahmen- und Ausgabeposten zu. Unsere Fortschreibung erfolgt auf dieser Einteilung basierend für jeden Posten gesondert. In Abstimmung mit dem Auftraggeber aggregieren wir die einzelnen Posten anschließend aus Gründen der Übersichtlichkeit noch einmal zu größeren Einnahmen- und Ausgabenblöcken. Insgesamt unterscheiden wir so sechs verschiedene Einnahmen- bzw. Ausgabenkategorien, welche Tabelle 1 zusammenfasst. Eine Übersicht, welche Posten zu welchen Einnahmen- und Ausgabenblöcken zugeordnet sind, findet sich in den Anhängen A.1 und A.2.

**Tab. 1**

**Modell zur Berechnung des Haushaltsergebnisses**

EINNAHMEN		AUSGABEN	
A.	Steuern und steuerinduzierte Einnahmen	A.	Personalausgaben
B.	Zuweisungen vom Bund	B.	Ausgaben für Bundesprogramme
C.	Fördermittel der EU	C.	Ausgaben für EU-Programme
D.	Erstattungen aus dem Generationsfonds	D.	Versorgungsausgaben
E.	Besondere Finanzierungseinnahmen	E.	Ausgaben für gesetzliche Leistungen
F.	Sonstige Einnahmen	F.	Sonstige Ausgaben
G.	<b>Haushaltsdefizit?</b>	G.	<b>Haushaltsüberschuss?</b>
<b>SUMME</b>		<b>SUMME</b>	

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Auf der Einnahmenseite betrachten wir Finanzierungsmittel, die dem Freistaat durch **Steuern und steuerinduzierte Einnahmen, Zuweisungen durch den Bund, Fördermittel der EU, Erstattungen des Generationenfonds** sowie aus **besonderen und sonstigen Finanzierungseinnahmen** zur Verfügung stehen. Zu den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen zählen dabei neben den eigenen Einnahmen des Freistaats Sachsen aus Landes- und Gemeinschaftsteuern auch die empfangenen Leistungen aus dem bundestaatlichen Finanzausgleich. Die Kategorie **Zuweisungen durch den Bund** fasst alle Einnahmentitel zusammen, die der Freistaat bspw. für gemeinsame Bund-Länder-Programme (u. a. Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b GG) sowie Finanzhilfen nach Art. 104b-d GG (z. B. Städtebauförderung) tätigt. **Fördermittel der EU** umfassen zur Verfügung gestellte Mittel aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, wie dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung oder dem Europäischen Sozialfonds. Zu den **Besonderen Finanzierungsmaßnahmen** zählen wir vornehmlich Entnahmen aus Fonds und Rücklagen. **Sonstige Einnahmen** fassen Einnahmen aus Gebühren und Abgaben zusammen. Eine detaillierte Auflistung der Unterkategorien je Einnahmenposten kann Anhang A.1 entnommen werden.

Auf der Ausgabenseite unterscheiden wir ebenfalls sechs verschiedene Kategorien. Eine der relevanten Posten dürften dabei die Ausgaben für Personal darstellen. Unter den **Personalausgaben** fassen wir einerseits Ausgaben zusammen, die der Freistaat laut aktuellem Stellenplan für Personal tätigt. Andererseits zählen wir zu den Personalausgaben auch personalnahe Aufwendungen, wie insbesondere die Zuschüsse zu den Staatsbetrieben, das Hochschulbudget oder die Zuführungen zum Generationenfonds.

Einen weiteren bedeutenden Ausgabenposten bilden die **gesetzlichen Leistungen**. Diese umfassen vornehmlich die sogenannten „Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen“. Zu den größten Ausgabenposten innerhalb dieser Kategorie zählen die Ausgaben im Sinne des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes (AAÜG), Zahlungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (KFA) sowie Landeszuschüsse zu den Kindertageseinrichtungen und den Schulen in freier Trägerschaft. Aufgrund ihres hohen Stellenwertes schreiben wir die Ausgabenposten in Absprache mit dem SMF ebenfalls gesondert fort. Eine detaillierte Beschreibung der Berechnungsschritte folgt in Kapitel 3.

**Versorgungsausgaben** enthalten neben den eigentlichen Ausgaben für Versorgungsleistungen auch Beihilfen für die Versorgungsempfänger. Die Kategorie **Sonstige Ausgaben** fasst alle „übrigen“ Ausgabentitel zusammen. Neben den Ausgaben für landesfinanzierte Förderprogramme umfassen diese im Wesentlichen Investitionsausgaben, deren Höhe vom Freistaat frei festgelegt wird. Eine Auflistung der Unterkategorien aller Ausgabenblöcke ist wiederum in Anhang A.2 zu finden.

Wie bereits erwähnt, bestimmen wir das Haushaltsergebnis durch die Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben. Dazu berücksichtigen wir, dass ein großer Teil der Einnahmen dem Freistaat nicht vollkommen zweckungebunden zur Verfügung steht. Sogenannte „durchlaufende“ Einnahmen, für deren Mitteleinsatz ein Rechtsbindungsgrad besteht, werden vom Freistaat lediglich an die entsprechenden Empfängerkreise „weitergegeben“. In diesen Fällen entspricht die Höhe der betroffenen Einnahmenposten denen der entsprechenden Ausgabenunterkategorie. Durchlaufende Einnahmenposten stellen im Wesentlichen Einnahmen für EU- oder Bundesprogramme sowie Zuweisungen des Bundes, wie z. B. für die Zahlungen nach dem BAföG, dar.

Des Weiteren treffen wir für die Fortschreibung zwei Annahmen, die gleichermaßen für die Fortschreibung aller Unterkategorien gelten. Erstens unterstellen wir für die Berechnungen, dass die Beschäftigtenzahl im öffentlichen Dienst in den kommenden Jahren gleichbleibt. Neben den Personalkosten i. e. S. betrifft diese Annahme indirekt auch Ausgabenposten, die vornehmlich der Bereitstellung öffentlicher Güter (z. B. den Kinderbetreuungsplätzen) dienen und gleichzeitig einen hohen Personalkostenanteil aufweisen. In diesen Fällen unterstellen wir, dass aktuelle Ausgabensätze auch zukünftig gelten und schreiben diese mittels der unterstellten Tariflohnsteigerungen fort (vgl. hierzu Abschnitt 3.2).

Zweitens definieren wir im Folgenden unterschiedliche Szenarien, die sich hinsichtlich der Annahmen zur Tariflohnsteigerung im öffentlichen Dienst bis 2030 unterscheiden. Angesichts der hohen Bedeutung der Personalausgaben für den Freistaat ist anzunehmen, dass diese einen wesentlichen Einfluss auf das Haushaltsergebnis bis 2030 nehmen werden. Daher definieren wir für die Berechnungen drei verschiedenen Szenarien, die den möglichen Ergebniskorridor für den sächsischen Haushalt wiedergeben. Im Basisszenario unterstellen wir, dass die Löhne im öffentlichen Dienst in den kommenden Jahren mit der durchschnittlichen Änderungsrate der Tariflöhne der

## 2. METHODISCHE GRUNDLAGEN

letzten zehn Jahre anwachsen werden. Dies entspricht einem Wachstum von 2,5% pro Jahr (vgl. Öffentlicher Dienst.Info 2019). Im Vergleich dazu gehen wir im unteren Szenario von einer abgeschwächten Tariflohnentwicklung in Höhe von 2,25% aus. Das obere Szenario unterstellt eine Steigerungsrate von 2,75%.

Darüber hinaus treffen wir eine Reihe von Annahmen für die Fortschreibung der einzelnen Einnahmen- bzw. Ausgabenposten. Eine detaillierte Beschreibung hierzu folgt in dem nächsten Kapitel.

### 3 Fortschreibung der Einzelposten

Für die Projektion der Einnahmen wie auch der Ausgaben greifen wir auf die in Tabelle 1 definierten Einnahmen- und Ausgabenblöcke zurück. Letztlich führen wir diese Blöcke zusammen und ermitteln so das Ergebnis im Haushalt des Freistaates Sachsen. Zunächst beschreiben wir in den folgenden beiden Abschnitten die Annahmen, mithilfe derer wir die Fortschreibung von Einnahmen und Ausgaben durchführen. In Kapitel 4 stellen wir schließlich die Ergebnisse unserer Projektionsrechnung vor.

#### 3.1 Fortschreibung der Einnahmen im sächsischen Haushalt

##### STEUERN UND STEUERINDUZIERT EINNahmen

Zur Abschätzung des künftigen Steueraufkommens definieren wir Einnahmenaggregate, die wir gesondert für alle Bundesländer fortschreiben. Wir fassen hierbei alle Gemeinschaftsteuern mit Ausnahme der Umsatzsteuer und die Ländersteuern zusammen. Die Umsatzsteuer schreiben wir somit gesondert fort. Zusätzlich werden wegen der Relevanz für den bundesstaatlichen Finanzausgleich bzw. die kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder auch die kommunalen Realsteuern berücksichtigt. Die Daten zu den einzelnen Steuern entnehmen wir aus den Abrechnungen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF 2019) zum Bund-Länder-Finanzausgleich (LFA). Ergänzend ziehen wir Daten des Statistischen Bundesamtes (2019d, e, f, g) zu den kommunalen Realsteuern heran. Bei Fortschreibungen mithilfe einer Regressions-schätzung verwenden wir Daten für den Stützzeitraum zwischen 2002 und 2016.<sup>1</sup> Den Großteil der Einnahmenkomponenten schreiben wir mithilfe des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) bzw. dessen Wachstumsrate fort. Zur Bestimmung des BIP berechnen wir die realen Wachstumsraten basierend auf der Potenzialschätzung von Gillmann et al. (2019) für die einzelnen Bundesländer. Abweichend von Gillmann et al. (2019) nutzen wir aktualisierte Datenreihen zur Bevölkerungsvorausberechnung (vgl. Statistisches Bundesamt 2019c) sowie relevante Größen aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) der Länder (2019a, b, c, d). Einkommensunabhängige

---

<sup>1</sup> Die untere Grenze des Zeitraums folgt aus der Einführung des Euro im selben Jahr. Da die uns vorliegenden Abrechnungen des BMF (2019) für die Jahre 2017 und 2018 vorläufig sind, schließen wir diese zur Vermeidung einer verzerrten Schätzung aus.

### 3. FORTSETZUNG DER EINZELPOSTEN

Einnahmenkomponenten schreiben wir mit der Inflationsrate fort. Hierfür unterstellen wir eine Inflationsrate für Gesamtdeutschland von 1,9% bis zum Jahr 2023 (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2019). Ab dem Jahr 2024 nehmen wir an, dass die mittlere Preissteigerung dem Inflationsziel der Europäischen Zentralbank (EZB) in Höhe von 2% entspricht.

Zur Fortschreibung der Gemeinschaftsteuern (ohne Umsatzsteuer) und Ländersteuern führen wir eine Fixed-Effects-Schätzung durch. Als abhängige Variable fungiert das logarithmierte Aufkommen aus den Gemeinschaftsteuern der Bundesländer einschließlich der Zerlegungsanteile. Das Aufkommen erklären wir mithilfe des logarithmierten nominalen BIP der einzelnen Bundesländer zum betrachteten Jahr und zum Vorjahr. Durch die Verwendung der Vorjahreswerte berücksichtigen wir, dass Steuerzahlungen eines Jahres aus wirtschaftlichen Aktivitäten des Vorjahres erwachsen können. Zusätzlich kontrollieren wir über Dummy-Variablen auf regionale Spezifika der einzelnen Bundesländer. Mögliche Einflüsse der Finanzkrise greifen wir über einen Jahresdummy für den Zeitraum zwischen 2008 und 2010 ab. Aus der Schätzung leiten wir über das voraussichtliche nominale BIP bis zum Jahr 2030 das Gemeinschaftsteueraufkommen ab.

Fast analog schreiben wir das Umsatzsteueraufkommen fort. Für diesen Ansatz ziehen wir jedoch nur das logarithmierte BIP des aktuellen Jahres heran. Auf Basis dieser Schätzung ermitteln wir das künftig zu erwartende Umsatzsteueraufkommen bis zum Jahr 2030.

Bei den Realsteuern weicht unser Regressionsansatz von den bisherigen Modellen ebenfalls geringfügig ab. Einerseits führen wir für die Grundsteuer A und B und die Gewerbesteuer jeweils eine eigene Schätzung durch. Dabei erklären wir das Aufkommen der betrachteten Realsteuer durch das nominale BIP unter Berücksichtigung der Finanzkrise und der Hebesatzanpassungen. Andererseits berücksichtigen wir die strukturellen Unterschiede zwischen den Bundesländern derart, dass wir jede erklärende Variable mit den Länderdummies interagieren. Dadurch kontrollieren wir auf unterschiedliche Einflüsse der Besteuerung und Unternehmensstruktur zwischen den Ländern. Darüber hinaus dürfte die Krise die Steuerkraft der Gemeinden in unterschiedlichem Maße tangiert haben. Wie in den vorigen Modellen führen uns diese Schätzungen zum Realsteueraufkommen bis zum Jahr 2030.

Mit den Realsteuern verbunden schreiben wir ferner ihre Grundbeträge bis ins Jahr 2030 fort. Innerhalb des LFA sind diese Beträge relevant für die Berechnung der Realsteuerkraft der Gemeinden. Wir schätzen hierbei für jedes Bundesland gesondert den mittleren Anstieg der Grundbeträge. Diesen Anstieg setzen wir auf die am aktuellen Rand vorliegenden Grundbeträge nach und nach bis zum Jahr 2030 an.

Für die Grunderwerbsteuer und die Förderabgabe greifen wir vereinfachend auf die uns zur Verfügung stehenden Wachstumsraten zum BIP und zum Preisniveau zurück. Während das Aufkommen der Grunderwerbsteuer dem Wachstum des nominalen BIP bis ins Jahr 2030 folgt, steigt die Förderabgabe mit dem Preisniveau.

Neben dem den Ländern zustehenden Aufkommen aus eigenen Steuern (Ländersteuern, Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage) leiten wir durch Anwendung der ab dem Jahr 2020<sup>2</sup> geltenden Bestimmungen zum Bund-Länder-Finanzausgleich die Höhe der steuerinduzierten Einnahmen ab. Zusätzlich werden auch die aktuellen gesetzlichen Regelungen berücksichtigt, die sich bspw. auf die zukünftige Verteilung der Umsatzsteuer zwischen den Ebenen auswirken.<sup>3</sup> Andererseits können neue Gesetze, aber auch Gesetzesänderungen, Steuerarten betreffen, die innerhalb wie auch außerhalb des LFA die Einnahmesituation der Länder berühren. Diese können wir naturgemäß nicht berücksichtigen, da sie zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Studie noch nicht bekannt sind.

Besonders verteilungsrelevant sind hierbei die Kindergeldzahlungen der Bundesagentur für Arbeit (BA). Wir schreiben diese unter Berücksichtigung des Familienlastungsgesetzes bis zum Jahr 2030 gesondert fort. Demnach erhöhen sich neben den Kindergeldsätzen<sup>4</sup> auch die Kinderfreibeträge sowohl bei der Lohn- als auch bei der Einkommensteuer ab dem 01. Juli 2019. Beides berücksichtigen wir in unserer Fortschreibung. Da die Kindergeldsätze in der Vergangenheit mehrfach anstiegen, nehmen wir auch eine künftige Steigerung des Kindergeldes an. Dazu schreiben wir den Kindergeldsatz für das erste Kind mit der Inflationsrate fort. Hieraus leiten wir die jährliche absolute Steigerung für alle bestehenden Kindergeldsätze ab. Ferner bestimmen

---

<sup>2</sup> Zu den wesentlichen Veränderungen zwischen dem im Jahr 2019 noch bestehenden und dem ab 2020 geltendem LFA siehe Bauer et al. (2017).

<sup>3</sup> Darunter fallen insbesondere das Asylbeschleunigungsgesetz, das Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur Entlastung von Ländern und Kommunen sowie das Gute-Kita-Gesetz.

<sup>4</sup> Zum 1. Juli 2019 erhöhen sich die Kindergeldsätze um 10 Euro je Kind.

wir mithilfe der Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019) den mittleren Kindergeldsatz am aktuellen Rand. Bis zum Jahr 2030 lassen wir diesen Satz um die zuvor ermittelte absolute Steigerung Jahr für Jahr wachsen. Anschließend schätzen wir die Zahl der Kinder mit etwaigem Kindergeldanspruch, indem wir die Zahl der Kinder gemäß der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019) fortschreiben. Für die Veränderung der Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder unterstellen wir das Bevölkerungswachstum der 0- bis 25-Jährigen gemäß der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2019c). Bewerten wir nun die geschätzte Kinderzahl mit dem mittleren Kindergeldsatz, lässt sich aus dem Ergebnis ein Wachstumspfad ableiten, mit dem wir die für den LFA relevanten Kindergeldzahlungen der Bundesagentur für Arbeit fortschreiben.<sup>5</sup>

Unsere Ergebnisse bilden letztlich die Grundlage für die Anwendung der Ausgleichsregelungen des LFA. Für jedes Bundesland ermitteln wir den jeweiligen Umsatzsteueranteil. Ferner bestimmen wir die Höhe der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) und der Sonderbedarfs-BEZ (SoBEZ) zum Ausgleich der unterproportionalen Gemeindefinanzkraft. Zusammen mit der den Ländern zukommenden Kfz-Steuerkompensation stellen diese Größen die steuerinduzierten Einnahmen dar. Darüber hinaus erhält der Freistaat Sachsen noch SoBEZ zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und die daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige sowie SoBEZ zum Ausgleich von Sonderlasten wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung.<sup>6</sup>

#### **EINNAHMEN AUS BUNDESPROGRAMMEN**

Etwa 10% der Einnahmen im sächsischen Haushalt sind auf Mittelzuflüsse im Rahmen von Bundesprogrammen zurückzuführen. Diese Mittel sind zweckgebunden, sodass der Freistaat keinen Spielraum zur anderweitigen Verwendung der Einnahmen hat.

---

<sup>5</sup> Für das Aufkommen des BZSt für Mini-Jobs, die Erstattungen des BZSt sowie die Aufkommen nach §§ 50, 50a EStG des BZSt unterstellen wir, dass sie sich mit der Wachstumsrate unseres (geschätzten) Aufkommens aus den Gemeinschaftsteuern verändern. Die Fortschreibung erfolgt für jedes Bundesland gesondert.

<sup>6</sup> SoBEZ für die Forschungsförderung kommen dem Freistaat Sachsen wegen der über dem Durchschnitt aller Bundesländer liegenden Nettozuflüsse je Einwohner nicht zu.

Wir unterstellen für den Großteil der Bundesprogramme einerseits einen Fortbestand bis zum Jahr 2030. Andererseits gehen wir von einem bis dahin stattfindenden Inflationsausgleich aus. Folglich schreiben wir fast alle Bundeszuweisungen mit der Inflationsrate fort. Es bestehen jedoch wenige Ausnahmen. So unterstellen wir, dass die Erstattungen aus dem Aufbauhilfefonds 2002 sowie die Zuweisungen nach der Gesundheitsstrukturgesetz nach 2020 nicht mehr fortbestehen. Mit Blick auf die Zuweisungen zur Forschungsförderung berücksichtigen wir, dass diese mit dem mittleren Zuwachs der Wirtschaftsleistung von etwa 3% steigen. Ferner berücksichtigen wir die Nachfolgeregelungen zum Hochschulpakt 2020 ab dem Jahr 2021 und unterstellen auch hier einen Fortbestand bis zum Jahr 2030.<sup>7</sup>

#### FÖRDERMITTEL DER EU

Zur Ermittlung der künftig zu erwartenden EU-Fördermittel differenzieren wir das für Sachsen verfügbare Volumen aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI) und übrige Mittel von der EU. Hierbei setzen sich die ESI-Fonds aus den Mitteln aus dem Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und Europäische Sozialfonds (ESF) zusammen. Die übrigen Fördermittel der EU umfassen den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), Mittel für die Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ) sowie den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF). Relevant sind insbesondere die Mittel, die der Freistaat Sachsen in der neuen Förderperiode ab dem Jahr 2021 erwarten kann.

Die ESI-Mittel schreiben wir basierend auf der Simulationsrechnung von Bauer et al. (2018a) fort. Basierend auf den geltenden EU-Richtlinien zur Bestimmung der Höhe und Verteilung der ESI-Fonds schätzen wir selbige auf Grundlage der hierfür heranzuziehenden Daten ab. Darüber hinaus berücksichtigen wir die Auswirkungen des Brexits auf die Höhe der im EU-Haushalt vorliegenden Mittel und folglich der bereitgestellten EU-Fördermittel. Zwar liegt der Entwurf einer Dachverordnung zur künftigen Ausgestaltung der Europäischen Strukturförderung in der Förderperiode 2021 bis 2027 vor (Europäische Kommission 2018). Da der Diskussionsprozess dazu jedoch

---

<sup>7</sup> Der Bund stellt hierbei zwischen 2021 und 2023 Mittel in Höhe von jährlich 1,88 Mrd. Euro bereit, ab 2024 sind es dann 2,05 Mrd. Euro pro Jahr. Wir unterstellen, dass dem Freistaat Sachsen bis zum Jahr 2030 jährlich der gleiche Anteil an den Zuweisungen zukommt. Dafür verwenden wir den Anteil des Jahres 2020 mit ca. 3,45%.

noch nicht abgeschlossen ist, unterstellen wir für die neue Förderperiode die gleichen Regeln für die Berechnung und Verteilung der Mittel aus EFRE und ESF, die für die Förderperiode 2014 bis 2020 gelten. Wir stützen uns damit auf die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur gemeinsamen Bestimmung über die ESI-Fonds. Wir verwenden für die Simulationsrechnung die verfügbaren Daten von Eurostat<sup>8</sup>, sodass wir die Ergebnisse von Bauer et al. (2018a) aktualisieren. Im Ergebnis erhalten wir die ESI-Mittel für die Förderperiode zwischen 2021 und 2027. Den pro Jahr fließenden Betrag innerhalb dieses Zeitraums nehmen wir bis zum Jahr 2030 als konstant an.

Für die übrigen EU-Mittel unterstellen wir eine Anhebung der gegenwärtigen Zuweisungen an den Freistaat Sachsen um die Preisniveausteigerung bis zum Jahr 2018.<sup>9</sup> In der Vergangenheit war im Mittelvolumen aus ELER, EMFF und ETZ wenig Variation zu verzeichnen. Ein Anspruch auf diese Mittel dürfte auch künftig abzusehen sein, sodass sich an den Zuweisungen aus diesen EU-Fonds eher kaum Änderungen ergeben dürften.

#### **BESONDERE FINANZIERUNGSEINNAHMEN**

Die besonderen Finanzierungseinnahmen sind im aktuellen Doppelhaushalt des Freistaats Sachsen von erheblicher Bedeutung. Dies dürfte sich jedoch nach dem Jahr 2020 nicht aufrechterhalten lassen, da die entsprechenden Fonds und Rücklagen eine dauerhafte Entnahme in dieser Höhe nicht abdecken können. Wir setzen diese daher bis zum Jahr 2030 auf den Wert Null. Ebenso dürfte die Beteiligung der Kommunen an Digitalisierungsmaßnahmen (BOS-Digitalfunk, E-Government) über das Jahr 2020 hinweg nicht mehr stattfinden. Zusätzliche Einnahmen hieraus entfallen damit ebenfalls. Lediglich die Einnahmen zur Zwischenfinanzierung der Bundesfernstraßen dürften erhalten bleiben. Für diese unterstellen wir – analog zum Großteil der Zuweisungen des Bundes –, dass diese in Höhe der Inflationsrate wachsen. Buchhalterisch wird

---

<sup>8</sup> Aus Gründen der Übersicht verzichten wir auf eine explizite Angabe der Quellen. Alle im Literatur- und Quellenverzeichnis genannten Einträge zu Eurostat finden in der Simulationsrechnung Verwendung.

<sup>9</sup> Das Fördermittelvolumen der gegenwärtigen Förderperiode 2014 bis 2020 errechnet sich aus Preisen des Jahres 2011. Die künftige Förderperiode 2021 bis 2027 dürfte daher auf Preise des Jahres 2018 zurückgreifen, sodass eine Korrektur der EU-Mittel um den Preisniveaustieg bis zu diesem Jahr erfolgen dürfte.

schließlich als besondere Finanzierungsleistung die Nettoschuldentilgung des Freistaates Sachsen in Höhe von 75 Mill. Euro berücksichtigt. Dieser Betrag stellt eine negative Größe dar, deren Wert wir bis zum Jahr 2030 konstant halten.

#### SONSTIGE EINNAHMEN

Die Sonstigen Einnahmen beinhalten vornehmlich Einnahmenposten, die sich sowohl an der sächsischen Einwohnerzahl als auch am Preisniveau im Freistaat Sachsen ausrichten. Darunter fallen neben den Justizgebühren auch Geldstrafen und Auslagen. Weiterhin sind die Abwasser- wie auch die Abwasserentnahmeabgabe wesentlicher Bestandteil dieser Einnahmenposition. Entsprechend der Eigenschaften der Einnahmenkomponenten unterstellen wir, dass diese der Bevölkerungsentwicklung folgen. Gleichzeitig wachsen die Einnahmen um die von uns angenommene Inflationsrate für den Zeitraum 2020 bis 2030. In der Folge können die sonstigen Einnahmen trotz einer abnehmenden Bevölkerung im Freistaat aufgrund eines zunehmenden Preisniveaus konstant bleiben oder gar steigen.

### 3.2 Fortschreibung der Ausgaben im sächsischen Haushalt

#### ALLGEMEINE ANMERKUNGEN

Die Fortschreibung der Ausgaben erfolgt analog zur Einnahmenprojektion separat mittels der zuvor definierten Unterkategorien basierend auf den bestehenden Haushaltstiteln des Freistaates (vgl. Anhang A.2). Für alle Ausgabenblöcke unterscheiden wir hierzu in einem ersten Schritt, welche der jeweiligen Ausgabenunterkategorien einen investiven bzw. laufenden Charakter aufweisen. Für die Fortschreibung von investiven Ausgaben nehmen wir an, dass der im Jahr 2020 vorliegende Anteil der investiven Ausgaben an den gesamten Einnahmen im Haushalt in den folgenden Jahren aufrecht erhalten bleiben soll. Basierend auf dieser Vorgabe bestimmen wir für jede Unterkategorie den Anteil der investiven Ausgaben des Jahres 2020 an den gesamten Einnahmen<sup>10</sup> und multiplizieren diesen Wert mit den von uns projizierten Gesamteinnahmen der Folgejahre.

---

<sup>10</sup> Aus Konsistenzgründen bereinigen wir die gesamten Einnahmen des Jahres 2020 um jene Rücklagenentnahmen, die ausschließlich freiwillige investive Leistungen des Freistaates decken könnten.

Die laufenden Ausgabenposten umfassen zum einen Ausgaben, die von der Landesgesetzgebung bis zum Jahr 2020 veranlasst wurden. Hierbei unterstellen wir, dass diese weiterhin Bestand haben und schreiben diese mit der gesamtdeutschen Inflationsrate fort (vgl. Kapitel 2). Zum anderen berechnen wir die zukünftige Ausgabenhöhe für Unterkategorien, für die es einer gesonderten Fortschreibung bedarf. Sonderfälle umfassen Ausgabenposten, die allgemein hin einen besonders hohen Stellenwert für das Haushaltsergebnis einnehmen, die personalgebunden sind oder für die ein hoher Rechtsbindungsgrad besteht. Für jeden Ausgabenblock gehen wir im Folgenden auf diese Sonderfälle ein.

#### **PERSONALAUSGABEN**

Für die Fortschreibung der Personalausgaben definieren wir drei verschiedene Szenarien, die sich hinsichtlich der Tariflohnentwicklung im öffentlichen Dienst unterscheiden. Im Basisszenario nehmen wir eine durchschnittliche Tarifsteigerung von 2,5% pro Jahr an. Dies entspricht dem Durchschnitt der Tariflohnanpassungen der letzten zehn Jahre. Im unteren Szenario korrigieren wir die Steigerungsrate nach unten, auf 2,25% und im oberen Szenario nach oben auf 2,75% (vgl. hierzu Kapitel 2). Weiterhin unterstellen wir, dass das geplante Beschäftigungsniveau von 2020 auch in den kommenden Jahren aufrechterhalten bleibt. Die Qualifikationsstruktur der Bediensteten wird als konstant angenommen.

#### **AUSGABEN FÜR BUNDES- UND EU-PROGRAMME**

Bundes- und EU-Programme werden entweder vollständig oder zumindest teilweise durch den Staat oder die EU finanziert. Die zur Verfügung gestellten Mittel finden in unserer einnahmeseitigen Berechnung bereits Berücksichtigung (vgl. Abschnitt 3.1). In gleicher Höhe fallen diese Mittel auch ausgabenseitig an. Bei einer erforderlichen Kofinanzierung durch den Freistaat Sachsen unterstellen wir einen konstanten Landesanteil an den Ausgaben.

## AUSGABEN FÜR GESETZLICHE LEISTUNGEN

Der Ausgabenblock der gesetzlichen Leistung enthält eine Vielzahl an unterschiedlichen Ausgabenposten, die vom Freistaat durch die Landesgesetzgebung veranlasst bzw. vom Bund vorgegeben sind. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um laufende oder investive Ausgabenposten, die wir dem oben beschriebenen Vorgehen entsprechend fortschreiben. Anzumerken ist, dass die Gruppe der gesetzlichen Leistungen ebenfalls die Zinsausgaben des Freistaates umschließt. Diese nehmen wir in der Fortschreibung als konstant an.<sup>11</sup>

Darüber hinaus projizieren wir die Ausgaben für die vier größten Ausgabenunterkategorien unter Berücksichtigung weiterer Rahmenbedingungen. Hierzu zählen neben der künftigen Bevölkerungsentwicklung in den relevanten Altersgruppen auch geänderte rechtliche Vorgaben.

### Ausgaben für die Kinderbetreuung

Dieser Posten umfasst Zuschüsse, die der Freistaat für Kindertageseinrichtungen und Förderschulheime tätigt. Die jährlichen Ausgaben für die Kinderbetreuung berechnen wir aus dem Produkt aus dem Ausgabensatz je betreutem Kind und der Anzahl an betreuten Kindern. Die Sächsische Kindertageseinrichtungen-Finanzierungsverordnung sieht hierfür einen Landeszuschuss von 3 033 Euro je Kind vor (§ 18 SächsKitaG).<sup>12</sup> Für die Fortschreibung unterstellen wir, dass dieser lediglich durch die zu erwartenden Tariflohnsteigerungen im öffentlichen Dienst angepasst wird. Je nach betrachtetem Szenario betragen die Lohnanpassungen zwischen 2,25% und 2,75%. Die Anzahl an betreuten Kindern wird mit der Wachstumsrate der Bevölkerungskohorte der 0- bis 14-Jährigen fortgeschrieben.

---

<sup>11</sup> Zwar ist anzunehmen, dass aufgrund des Neuverschuldungsverbotes die Zinsausgaben in den kommenden Jahren sinken dürften. Allerdings sind Zinssteigerungen nicht gänzlich auszuschließen, so dass im Mittel die Zinsausgaben konstant bleiben dürften.

<sup>12</sup> Für Hortkinder veranschlagt der Freistaat Sachsen laut Gesetz einen niedrigeren Ausgabensatz. Aufgrund der deutlich geringeren Fallzahl verzichten wir jedoch auf eine getrennte Fortschreibung für Hortkinder und Kinder in Kindertageseinrichtungen. Damit überzeichnen wir die Ausgaben in diesem Bereich geringfügig.

#### **Ausgaben für Schulen in freier Trägerschaft**

Laut Sächsischer Verfassung (Art. 102) haben Schulen in freier Trägerschaft – sofern sie die Aufgaben einer öffentlichen Schule wahrnehmen – ebenfalls einen Anspruch auf staatliche Finanzmittel. Für das Jahr 2020 kalkuliert der Freistaat Ausgaben von rund 420 Mill. Euro für diesen Ausgabenposten. Wir berechnen die zukünftigen Ausgaben für Schulen in freier Trägerschaft, indem wir die Ausgaben für allgemein- und berufsbildende Schulen separat fortschreiben, begründet durch die unterschiedlich hohen Schülerausgabensätze für beide Schulformen. Die Gesamtausgaben pro Jahr ergeben sich dann aus dem Produkt aus dem Schülerausgabensatz und der entsprechenden Schüleranzahl je Schulform.

Die zukünftige Schüleranzahl bestimmen wir auf Basis der Schüler- und Absolventenprognose 2018 des Statistischen Landesamtes für allgemein- und berufsbildende Schulen (vgl. Statistisches Landesamt Sachsen 2019c, d), die sich an der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2015) orientiert. Für die Ausgabenberechnung greifen wir zusätzlich auf die Ergebnisse der bereits vorliegenden 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zurück, um die Schülerprognose des Statistischen Landesamtes (2019c, d) um den Unterschied zwischen den Vorausberechnungen zu korrigieren.

Da die Prognose keine Informationen hinsichtlich der Trägerschaft enthält, bestimmen wir zunächst für beide Schulformen den Anteil an Schülern, der eine Schule in freier Trägerschaft besucht. Auf Basis der vergangenen Entwicklung nehmen wir hierfür einen abnehmenden Anteil an Schülern an allgemeinbildenden Schulen in freier Trägerschaft an (vgl. Statistisches Landesamt Sachsen 2019a, b). An berufsbildenden Schulen dürfte dieser hingegen weitgehend konstant bleiben. Die ermittelten Anteile wenden wir anschließend auf die Schülerzahlen der Prognose an.

Die zukünftigen Schülerausgabensätze berechnen wir auf Basis der Schülerausgabensätze nach § 14 SächsFrTrSchulG für das Schuljahr 2018/2019 getrennt nach Personal- und Sachausgaben (vgl. SMK 2019). Den Ausgabenanteil für Personal schreiben wir je nach betrachtetem Szenario mit einer Tariflohnsteigerung von jährlich 2,25%, 2,5% oder 2,75% fort. Die Sachausgaben projizieren wir mit Hilfe der gesamtdeutschen Inflationsrate.

### Zahllasten nach dem AAÜG

Die Zahllasten nach dem AAÜG sind mit gut 4% an den gesamten Ausgaben im Freistaat ein bedeutsamer Ausgabenblock. Auch künftig dürfte sich der Freistaat mit hohen Zahlungsverpflichtungen konfrontiert sehen.

Um das Ausmaß der bevorstehenden Zahlungsverpflichtungen abzuschätzen, aktualisieren wir die Projektionsrechnung nach Seitz (2008). In unserer Berechnung beziehen wir die über die Zeit gestiegene Lebenserwartung mit ein. Hierzu greifen wir auf die bis heute verfügbaren Sterbetafeln für Ostdeutschland vom Statistischen Bundesamt (2018a) zurück und schreiben damit den Rentenbestand fort. Ferner modifizieren wir die Projektionsrechnung von Seitz (2008) um realistischere Annahmen zum Renteneintritt der Bevölkerung in der DDR sowie zur Entwicklung des Rentenniveaus. Grundlage hierfür bilden Daten des BMAS (2019) und des Statistischen Bundesamtes (2019a). Berücksichtigung finden überdies die strukturellen Unterschiede zwischen den einzelnen Versorgungssystemen in der DDR untereinander. Hieraus leiten wir den Potenzialpfad für die künftigen AAÜG-Zahllasten für die ostdeutschen Länder bzw. den Freistaat Sachsen ab. Basierend auf den Daten des BVA (2019a, b) schreiben wir letztlich die tatsächlichen Erstattungen nach dem AAÜG am aktuellen Rand mit dem von uns ermittelten Wachstumspfad fort.

### Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs

Im Zuge des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) beteiligt der Freistaat Sachsen seine Gemeinden an den Landeseinnahmen aus Steuern sowie den Zuweisungen aus dem LFA.<sup>13</sup> Die bereitgestellten Mittel definieren die Finanzausgleichsmasse. Ihre Höhe folgt hierbei dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz, wonach die Landesfinanzen mit den Kommunalfinanzen im gleichen Verhältnis stehen. Veränderungen in den Steuereinnahmen des Landes verändern damit bei unveränderter Einnahmesituation der

---

<sup>13</sup> Dies beinhaltet neben den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen die Zuweisungen für eine unterproportionale Gemeindefinanzkraft. Darüber hinaus erhalten Gemeinden Anteile aus den Bundeszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit sowie aus der Kfz-Steuer-Kompensation. Von der Beteiligung ausgenommen sind hingegen die Umsatzsteueranteile, die die Kinderförderung und -betreuung, die Eingliederungshilfe sowie die Eingliederung und Integration von Flüchtlingen betreffen.

Gemeinden den Anspruch der Gemeinden auf Leistungen im KFA in die gleiche Richtung. Dadurch bleibt das Finanzmassenverhältnis zwischen dem Land und seinen Gemeinden konstant. Gut 15% bis 20% der gesamten Landesausgaben stellen Zahlungen des Landes an die Kommunen im Rahmen des KFA dar.

Folgend dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz schreiben wir die Zahlungen Sachsens an die Kommunen im Rahmen des KFA mithilfe unserer Steuerfortschreibung fort. Aus dieser ergeben sich neben den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen des Landes auch die Gemeindeeinnahmen.<sup>14</sup> Die Zahlungen an die Kommunen im Rahmen des KFA ergeben sich als residuale Größe, welche aus dem Verhältnis zwischen den Landes- und Gemeindefinanzen nach Anwendung der Regelungen des KFA hervorgeht. Wir unterstellen hierbei, dass das vom Freistaat Sachsen für das Haushaltsjahr 2020 angesetzte Finanzmassenverhältnis von ca. 36,8% bis zum Jahr 2030 gilt.

#### **SONSTIGE AUSGABEN**

Die zu den sonstigen Ausgaben zusammengefassten Unterkategorien schreiben wir für laufende Ausgabenposten mittels der Inflationsrate fort. Investive Ausgaben berechnen wir auf Basis einer konstanten Investitionsquote (s. o.).

#### **3.3 Versorgungsausgaben und Erstattungen aus dem Generationenfonds**

Zwischen den Versorgungsausgaben und den Erstattungen aus dem Generationenfonds besteht eine enge Verzahnung. Nach § 6 SächsGFG erstattet der Generationenfonds dem Freistaat die in § 1 SächsGFG genannten Ausgaben. Dies trifft vornehmlich auf die Versorgungsausgaben im Rahmen einer Vollfinanzierung zu, welche in ihrer Gänze erstattungsfähig sind. Fallen hingegen Versorgungsausgaben im Rahmen einer Teilfinanzierung an, ist nur ein bestimmter Prozentsatz erstattungsfähig. Die konkrete Höhe der möglichen Erstattungen richtet sich nach dem Verhältnis der in der Teilfinanzierung vorhandenen Mittel zum Teilwert der Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen. Der Unterschied zwischen Voll- und Teilfinanzierung liegt im Beginn des Dienstverhältnisses des öffentlichen Personals. So fällt eine Vollfinanzierung für jene

---

<sup>14</sup> Für die Gemeindefinanzen berücksichtigen wir überdies, dass die Kommunen von ihrem Umsatzsteueranteil Ausgaben zur Eingliederungshilfe zu leisten haben. Dies reduziert die vorhandenen Gemeindeeinnahmen.

an, deren Dienstverhältnis frühestens zum 1. Januar 1997 begann. Bei früher begründeten Dienstverhältnissen im öffentlichen Dienst erfolgt eine Teilfinanzierung aus dem Generationenfonds.

In einem ersten Schritt benötigen wir die künftig zu erwartenden Versorgungsausgaben, um im zweiten Schritt auf die Erstattungen aus dem Generationenfonds zu schließen.<sup>15</sup> Hierzu schreiben wir die Versorgungsausgaben und damit einhergehenden Erstattungen mithilfe der Ergebnisse zu den künftigen Zahlungen in den Generationenfonds fort. Wir beziehen uns auf das finanzmathematische Gutachten von Heubeck (2015), welches im Auftrag des SMF durchgeführt wurde. Das SMF stellte uns die Ergebnisse bis zum Jahr 2073 zur Verfügung.

Zunächst schreiben wir die im Haushaltsjahr 2020 geplanten Versorgungsausgaben mithilfe der zu erwartenden Veränderungsrate dieser Ausgaben nach Heubeck (2015) fort. Hierbei berücksichtigen wir die Diskrepanz zwischen den von Heubeck (2015) ermittelten Versorgungsausgaben gegenüber den tatsächlichen bzw. geplanten Ausgaben im Jahr 2020. Im Vergleich zu den von Heubeck (2015) ausgewiesenen Ergebnissen belasten die tatsächlichen Ausgaben den sächsischen Landeshaushalt deutlich stärker. Ursächlich für diese Abweichungen dürfte die von Heubeck (2015) angenommene Tariflohnentwicklung sein, die jahresdurchschnittlich 2% beträgt. Hingegen sind die Löhne in der Vergangenheit wesentlich stärker gestiegen. Entsprechend korrigieren wir die Veränderungsraten der Versorgungsausgaben nach Heubeck (2015) zusätzlich um unsere Annahme über die mittlere Tariflohnsteigerung in den verschiedenen Szenarien. Die Ergebnisse der fortgeschriebenen Versorgungsausgaben bilden wiederum die Grundlage zur Berechnung der Erstattungen aus dem Generationenfonds. Dabei differenzieren wir zwischen den erstattungsfähigen Beträgen im Rahmen der Vollfinanzierung und denen der Teilfinanzierung. Die errechneten Ausgaben nach Heubeck (2015) geben Auskunft über die voraussichtliche Verteilung beider Ausgabepositionen. Wir wenden die hieraus hervorgehenden Anteile auf die gesamten Versorgungsausgaben aus unserer Fortschreibung an und bestimmen die Erstattungen aus dem Generationenfonds. Wie oben erwähnt gehen die im Rahmen einer Vollfinanzierung getätigten Versorgungsausgaben vollständig in die Erstattungen über. Dadurch

---

<sup>15</sup> Für die Zuführungen an den Generationenfonds unterstellen wir einen fixen Anteil an den Personalausgaben für Beamte, Richter und Professoren in Höhe von 25%. Wir rechnen die sich hierbei ergebenden Ausgaben den Personalausgaben zu.

### 3. FORTSETZUNG DER EINZELPOSTEN

beschreiben die von uns bestimmten Versorgungsausgaben im Rahmen der Vollfinanzierung den ersten Teil der voraussichtlichen Erstattungen. Für Ausgaben im Rahmen der Teilfinanzierung weist Heubeck (2015) die zugehörigen Anteile bzw. Deckungsgrade der erstattungsfähigen Ausgaben aus. Diese Deckungsgrade wenden wir auf unsere berechneten Versorgungsausgaben im Rahmen der Teilfinanzierung an. Für das daraus hervorgehende Ergebnis unterstellen wir, dass dieses den zweiten Teil der künftigen Erstattungen aus dem Generationenfonds beschreibt.

## 4 Projizierte Einnahmen und Ausgaben bis 2030

Im Folgenden beschreiben wir unsere Projektionsergebnisse für die zukünftigen Einnahmen und Ausgaben des Freistaates sowie das daraus resultierende Haushaltsergebnis. Wir unterscheiden drei verschiedene Szenarien, die sich hinsichtlich der Annahme zur künftigen Tariflohnsteigerung im öffentlichen Dienst unterscheiden. Aufgrund der hohen Bedeutung der Personalausgaben ist davon auszugehen, dass diese einen wesentlichen Einfluss auf das zukünftige Haushaltsergebnis nehmen werden (vgl. Kapitel 2). Zunächst beschreiben wir die Kernergebnisse des Basisszenarios. Anschließend beziehen wir uns auf die unterschiedlichen Möglichkeiten der Tariflohnsteigerung. Hieraus leiten wir den Korridor ab, in welchem sich das Haushaltsergebnis bewegen kann.

### 4.1 Ergebnisse des Basisszenarios

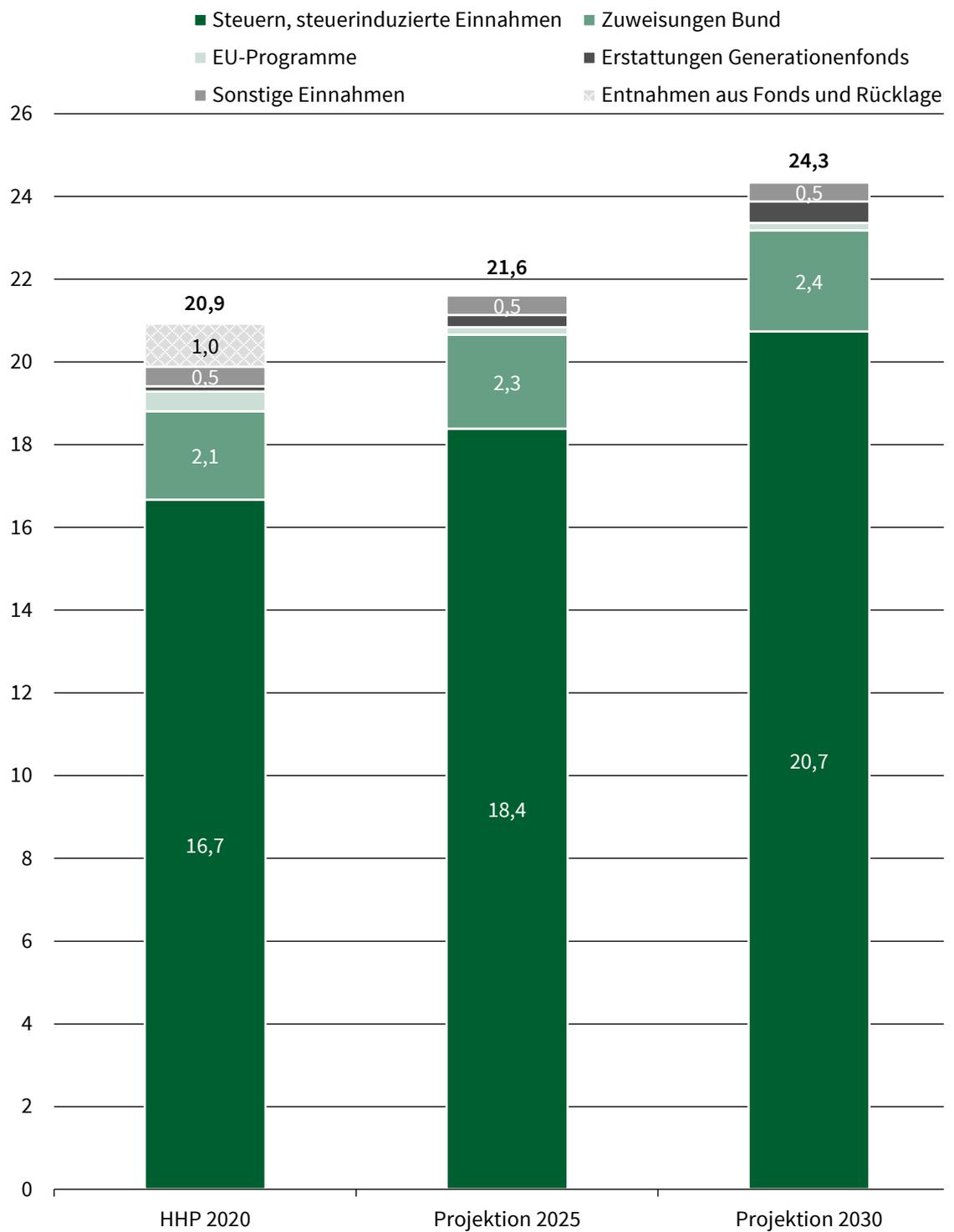
Im Basisszenario unterstellen wir ab dem Jahr 2020 eine mittlere Steigerung der Tariflöhne um jährlich 2,5% (vgl. Kapitel 2). Dies entspricht der durchschnittlichen Tariflohnsteigerung seit 2008 (vgl. Öffentlicher Dienst.Info 2019). Die Angaben für das Jahr 2020 entsprechen den erwarteten Einnahmen bzw. Ausgaben des beschlossenen Doppelhaushaltes 2019/2020.

Laut sächsischem Haushaltplan erwartet der Freistaat für das Jahr 2020 Einnahmen von ca. 20,9 Mrd. Euro (vgl. Abb. 1). Gut 80% der Einnahmen stammen dabei aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen (16,7 Mrd. Euro). Die Zuweisungen durch den Bund stehen mit ca. 10% der gesamten Einnahmen an zweiter Stelle (2,1 Mrd. Euro), gefolgt von den Entnahmen aus Fonds und Rücklagen. Für das Jahr 2020 plant der Freistaat, Ausgaben in Höhe von etwa 1,0 Mrd. Euro durch Entnahmen aus Fonds und Rücklagen zu finanzieren. In den folgenden Jahren ist eine Rücklagenentnahme in dieser Höhe jedoch nicht mehr möglich.

Gegenüber den Planeinnahmen im Jahr 2020 erhöhen sich die projizierten Einnahmen bis zum Jahr 2030 trotz fehlender Rücklagenentnahme deutlich. Bis zum Jahr 2025 dürften die Einnahmen um 3,3% zunehmen. Bis zum Jahr 2030 könnten die Einnahmen gegeben unserer Annahmen sogar deutlich stärker wachsen, nämlich auf rund 24,3 Mrd. Euro.

Abb. 1

Projizierte Einnahmenentwicklung und -verteilung bis zum Jahr 2030 (in Mrd. Euro)



Anmerkungen: Die Besonderen Finanzierungseinnahmen sind in den Sonstigen Einnahmen enthalten.  
 Quelle: Alle im Datenverzeichnis aufgeführten Quellen, Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.  
 © ifo Institut

Einen maßgeblichen Grund für diese Entwicklung bildet der Anstieg der Steuern und steuerinduzierten Einnahmen. Gegenüber den Planeinnahmen des Jahres 2020 könnten sie sich um rund 4 Mrd. Euro auf 20,7 Mrd. Euro im Jahr 2030 erhöhen. Eine wesentliche Ursache für den starken Anstieg stellt die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland dar. Trotz sinkender Erwerbsbevölkerung ist damit zu rechnen, dass das reale BIP in Deutschland bis 2030 jahresdurchschnittlich um 0,8% steigt (Gillmann et al. 2019, eigene Berechnungen).

Insgesamt zeichnet sich in den kommenden Jahren eine veränderte Einnahmestruktur des Freistaates ab. Während die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen steigen, nehmen die Zuweisungen insbesondere der EU mit der neuen EU-Förderperiode ab dem Jahr 2021 rapide ab (vgl. Bauer et al. 2018a). Hinzu kommt der Wegfall von Rücklagenentnahmen.

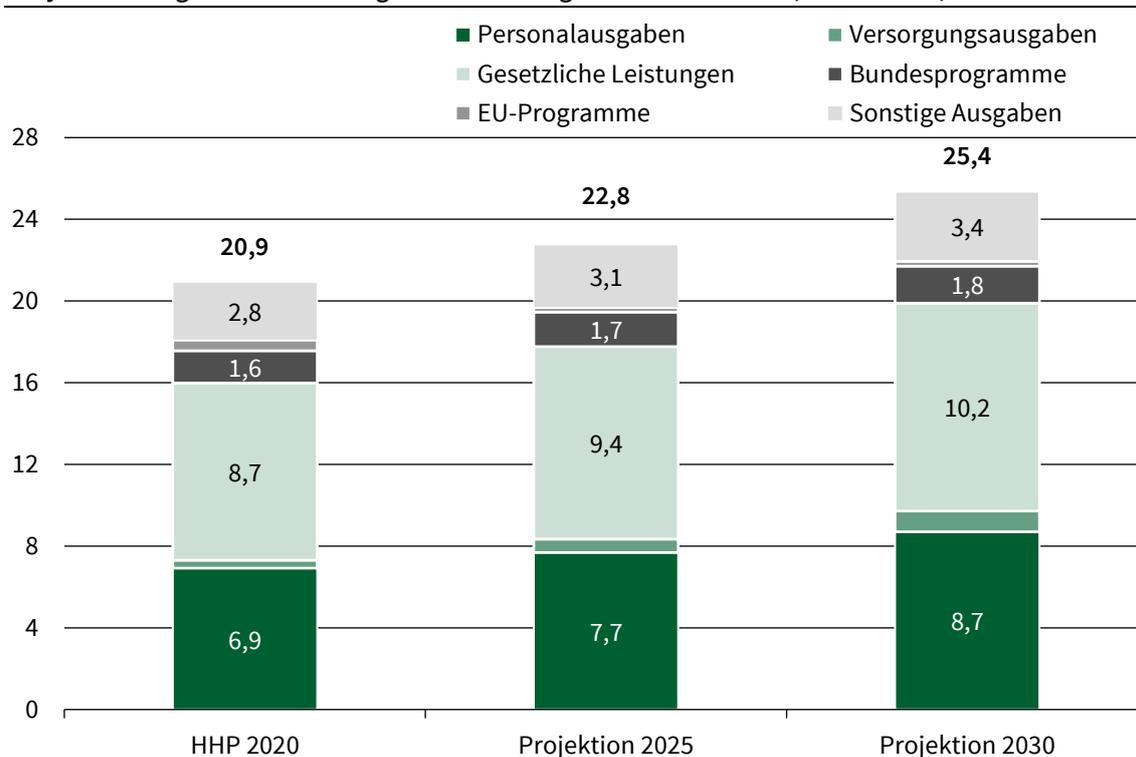
Außerdem projizieren wir die Ausgaben des Freistaates bis zum Jahr 2030. Analog zur Einnahmenseite entsprechen die Ausgaben für das Jahr 2020 den Plansätzen im Doppelhaushalt 2019/2020. Für die Jahre ab 2021 erfolgt eine Fortschreibung auf Basis der von uns getroffenen Annahmen. Dabei spiegelt die Entwicklung der Drittmittelprogramme und gesetzlichen Leistungen grundsätzlich den heutigen Rechtsstand wider.

Abbildung 2 fasst die Ergebnisse für die einzelnen Ausgabenkategorien zusammen. Wegen des verfassungsrechtlichen Neuverschuldungsverbots entsprechen die Ausgaben des Haushaltsplanes für 2020 den geplanten Einnahmen in Höhe von rund 20,9 Mrd. Euro. Wir unterstellen, dass der Freistaat sein gegenwärtiges Angebot öffentlicher Leistungen auch über das Jahr 2020 hinaus aufrechterhalten möchte. Bei steigenden Preisen und Tariflöhnen würde dies jedoch zu zunehmenden Ausgaben führen, was die Haushaltspolitik des Freistaats vor erhebliche Herausforderungen stellen wird. Nach unseren Projektionsergebnissen dürfte sich das Ausgabenniveau von 2020 bis 2025 um ca. 9% auf etwa 22,8 Mrd. Euro erhöhen. Bis zum Jahr 2030 könnten die Gesamtausgaben nochmals um ca. 11% auf rund 25,4 Mrd. Euro ansteigen. Diese Entwicklung ist vor allem eine Folge höherer Ausgaben für Personal und gesetzliche Leistungen. Laut Haushaltsplan 2020 wendet der Freistaat rund 7 Mrd. Euro für Personal (Kernhaushalt und personalgebundene Zuführungen an die Extrahaushalte) auf. Dies entspricht ca. 33% des Haushaltsvolumens. Bis 2025 werden die Personalausgaben aufgrund der unterstellten Tariflohnentwicklung im Vergleich zu 2020 um ca. 11% steigen, wenn die Zahl der Stellen im Jahr 2020 unverändert

bleibt. Im Zeitraum von 2025 bis 2030 ist mit einem Anstieg um weitere 13% auf insgesamt 8,7 Mrd. Euro zu rechnen.

**Abb. 2**

**Projizierte Ausgabenentwicklung und -verteilung bis zum Jahr 2030 (in Mrd. Euro)**



Quelle: Alle im Datenverzeichnis aufgeführten Quellen, Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.  
© ifo Institut

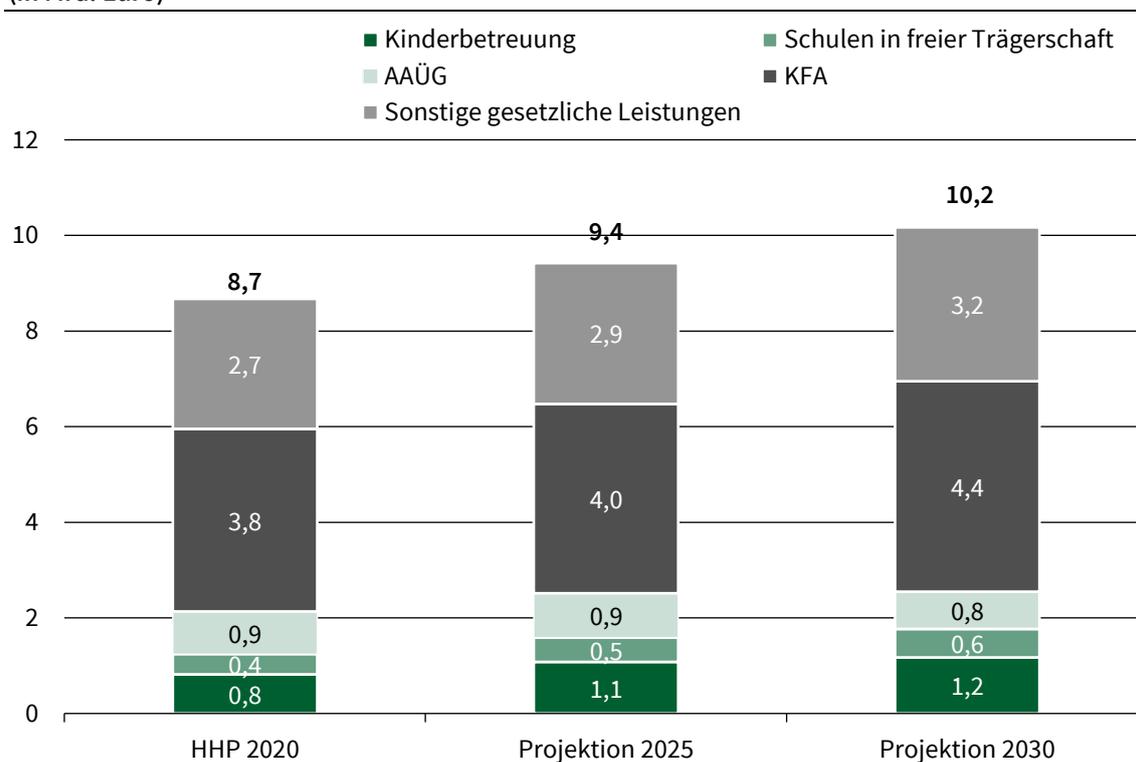
Die größte Ausgabenposition stellen die gesetzlichen Leistungen dar, die nicht ohne weiteres disponibel sind. Im Jahr 2020 plant der Freistaat, hierfür rund 8,7 Mrd. Euro seiner Einnahmen auszugeben. Ausgaben für gesetzliche Leistungen sind hauptsächlich in den sogenannten „Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen“ (HG 6 des Gruppierungsplans) enthalten.<sup>16</sup> Die Ausgaben für gesetzliche Leistungen steigen bis 2030 gegenüber 2020 um rund 1,5 Mrd. Euro an. Ursächlich für diese Entwicklung sind insbesondere die steigenden Zahlungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs sowie höhere Zuschüsse in

<sup>16</sup> Ausgaben, welche inhaltlich den Ausgaben für Personal zuzuordnen sind, wie laufende Zuschüsse an die Hochschulen oder Zuführungen an den Generationsfonds, zählen wir in diesem Gutachten nicht zu den gesetzlichen Leistungen. Diese sind der Kategorie Personalausgaben zugeordnet (vgl. Kapitel 3).

bestimmen Bereichen. Hierunter fallen bspw. Leistungen zur Umsetzung des Gute-Kita-Gesetzes, aber auch die Eingliederungshilfe. Eine detaillierte Aufschlüsselung der gesetzlichen Leistungen nach den vier relevantesten Unterkategorien findet sich in Abbildung 3. Hervorzuheben sind dabei die deutlichen Ausgabenanstiege für die Kinderbetreuung sowie für die Schulen in freier Trägerschaft. Für beide Unterkategorien dürften die Ausgaben bis zum 2025 um ca. 28% wachsen. Diese Entwicklung ist einerseits auf die Annahme zurückzuführen, dass die jeweiligen Bedarfssätze künftig mit den Tariflöhnen ansteigen. Andererseits wirkt sich die Entwicklung der entsprechenden Alterskohorten positiv auf die Ausgaben aus.

**Abb. 3**

**Projizierte Entwicklung und Verteilung der Ausgaben für gesetzliche Leistungen bis zum Jahr 2030, (in Mrd. Euro)**



Quelle: Alle im Datenverzeichnis aufgeführten Quellen, Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.  
© ifo Institut

Die Zahllasten nach dem AAÜG haben innerhalb der gesetzlichen Leistungen eine ebenso bedeutsame Tragweite – bis zum Jahr 2030 dürfte sich daran kaum etwas ändern. Gemessen an den gesamten gesetzlichen Ausgaben machen diese mit knapp 0,9 Mrd. Euro etwas mehr als 10% im Jahr 2020 aus. Bis zum Jahr 2025 steigen die

Zahllasten auf etwas mehr als 0,9 Mrd. Euro, erreichen aber schon im Jahr 2024 ihr Maximum und sind damit bereits vor dem Jahr 2030 rückläufig. In der Folge sinkt neben der absoluten Höhe der Zahllasten auch ihr Anteil an den (gesamten) Ausgaben des Freistaates Sachsen bis zum Jahr 2030. Im Jahr 2030 dürften die Zahllasten rund 0,8 Mrd. Euro betragen. Die bereits in 2030 bestehende rückläufige Entwicklung der AAÜG-Zahllasten ist bis dahin demnach kaum spürbar, sondern erst nach dem Jahr 2030. Ursächlich für diese Entwicklung sind insbesondere die abnehmenden Entgeltansprüche der AAÜG-Rentner. Darüber hinaus nimmt die Zahl der Anspruchsberechtigten nach und nach ab. Die beiden Effekte beschleunigen die Abnahme der Zahllasten. Stärkere Rentenanpassungen und daran gekoppelt steilere Tariflohnanstiege könnten die rückläufige Entwicklung letztlich abfedern. Diese müssten aber unverhältnismäßig hoch ausfallen, um den Abwärtstrend bis über das Jahr 2030 hinaus zu verzögern.

Weiterhin ist ein Anstieg der sonstigen gesetzlichen Leistungen zu verzeichnen. In dieser Unterkategorie sind kleinere Ausgabenposten zusammengefasst, für deren Fortschreibung wir ebenfalls Annahmen getroffen haben, die letztlich einen ansteigenden Ausgabenverlauf begründen. Zum einen schreiben wir konsumtive Bestandteile<sup>17</sup> der sonstigen gesetzlichen Leistungen wiederum mit der Inflationsrate fort. Zum anderen unterstellen wir für die investiven Ausgaben eine konstante Investitionsquote, die wir an unseren projizierten Einnahmen messen (vgl. Abschnitt 3.2).

Im letzten Schritt stellen wir Einnahmen und Ausgaben gegenüber. Die Einnahmen können trotz ihres deutlichen Anstiegs die Ausgaben nach 2020 nicht kompensieren (vgl. Abb. 4). Durch wegfallende Rücklagenentnahmen ab dem Jahr 2021 gehen die Einnahmen des Freistaates Sachsen zunächst zurück und wachsen bis zum Jahr 2025 unterproportional. Die im Jahr 2020 rücklagenfinanzierten Ausgaben bestehen bzw. wachsen auch nach dem Jahr 2020 stetig weiter. In der Folge induziert der Wegfall der Rücklagenentnahmen ein Haushaltsdefizit, das bei einem konstanten Leistungsumfang auch trotz eines stärkeren Wachstums der Einnahmen gegenüber den Ausgaben bis zum Jahr 2030 nicht aufzufangen ist. Der Abstand zwischen Einnahmen und Ausgaben vergrößert sich darüber hinaus durch den merklichen Rückgang der EU-Mittel ab dem Jahr 2021. Zwar sinken die damit verbundenen Ausgaben auch. Wegen der

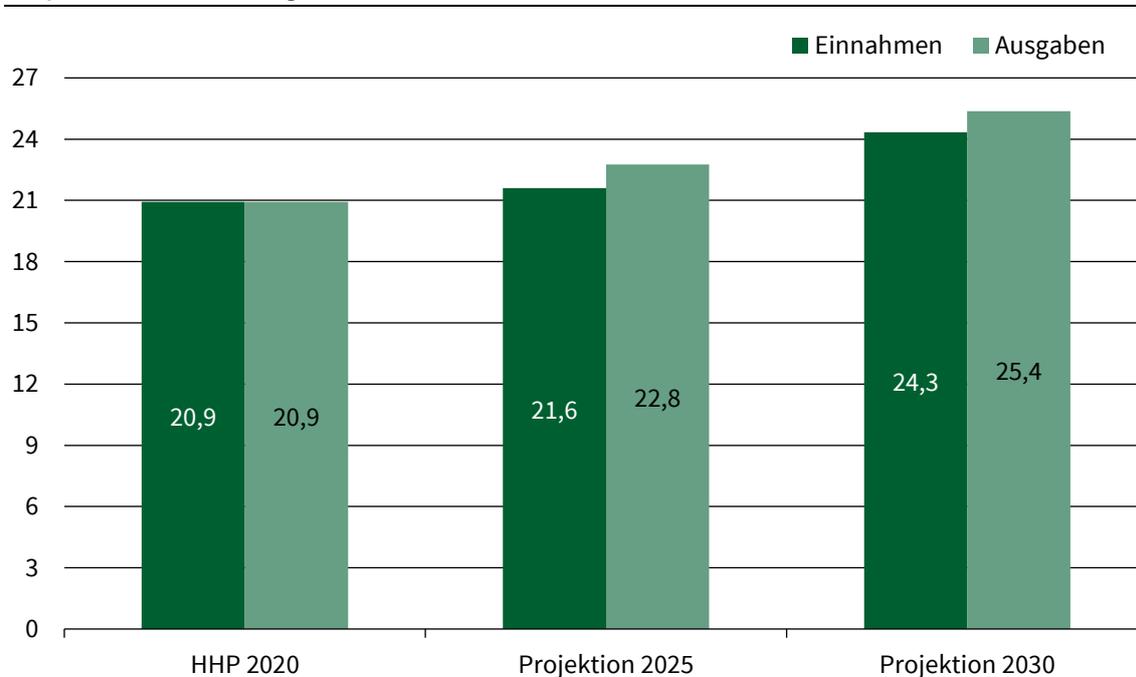
---

<sup>17</sup> Dies betrifft die übrigen Ausgaben der Hauptgruppen 5 und 6 des Gruppierungsplans.

erforderlichen Kofinanzierung mancher EU-Förderprogramme fallen die Ausgaben jedoch schwächer als die Einnahmen. So dürften die Ausgaben im Jahr 2025 die Einnahmen um etwa 1,1 Mrd. Euro übersteigen. Bis zum Jahr 2030 steigen die Einnahmen stärker als die Ausgaben. Dennoch verbleibt im Jahr 2030 ein Defizit von rund 1,0 Mrd. Euro. Da eine weitere Rücklagenentnahme in der wie im Doppelhaushalt 2019/2020 veranschlagten Höhe nicht dauerhaft möglich ist, steht der Freistaat in den kommenden Jahren vor der Herausforderung, Einsparpotenziale zu definieren und umzusetzen. Aufgrund des verhältnismäßig großen Anteils an gesetzlichen Leistungen bieten sich dafür auf der Ausgabenseite jedoch nur begrenzt Anknüpfungspunkte. Einerseits umfassen gesetzliche Leistungen oftmals durchlaufende Posten, bei denen den Ausgaben Einnahmen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Eine Entlastung des Haushalts kann insofern nicht erfolgen. Gleiches gilt für zugewiesene Mittel durch den Bund oder EU-Programme. Andererseits sind die auf Landesgesetzen beruhenden Leistungen nur disponibel, wenn der Landtag entsprechenden Gesetzesänderungen zustimmt. Damit ergeben sich Einsparpotenziale vornehmlich bei Förderprogrammen des Landes, Personalausgaben sowie bei investiven Ausgaben, die wir in Kapitel 5 ausführlich thematisieren.

**Abb. 4**

**Projiziertes Haushaltsergebnis bis zum Jahr 2030 im Basisszenario (in Mrd. Euro)**



Quelle: Alle im Datenverzeichnis aufgeführten Quellen, Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.  
© ifo Institut

### 4.2 Ergebnisse der Alternativszenarien

Die bisherigen Berechnungen zeigen das Haushaltsdefizit auf, das sich für den Freistaat Sachsen unter plausiblen Annahmen künftig einstellen dürfte. Allerdings beruhen diese Berechnungen im Wesentlichen auf der getroffenen Annahme zur Tariflohnsteigerung im öffentlichen Dienst. Wie in Abschnitt 4.1 ersichtlich war, stellen die Personalausgaben einen wesentlichen Ausgabenblock im sächsischen Haushalt dar. Für die kommenden Jahre ist anzunehmen, dass diese einen deutlichen Einfluss auf die Höhe des möglichen Defizits nehmen werden. Aufgrund dieser starken Abhängigkeit untersuchen wir im Folgenden zwei Alternativszenarien. Im ersten Alternativszenario unterstellen wir eine schwächere Steigerung der Tariflöhne im öffentlichen Dienst von jahresdurchschnittlichen 2,25%. Angesichts einer Verknappung des Faktors Arbeit erscheint die Annahme auf den ersten Blick wenig plausibel. Das Lohnwachstum könnte dennoch aufgrund einer schwächeren Wachstumsdynamik in den kommenden Jahren etwas geringer ausfallen als in der Vergangenheit. Im Gegensatz dazu greifen wir im zweiten Alternativszenario auf eine höhere Lohnsteigerungsrate in Höhe von 2,75% zurück. Durch diese Annahme ergibt sich unsere obere Grenze für die Ausgabenentwicklung.

Abbildung 5 fasst die Ergebnisse zusammen. Im Vergleich zum Basisszenario zeigt sich, dass im unteren Szenario mit 2,25% Tariflohnsteigerung das Haushaltsdefizit mittelfristig um gut 10% niedriger ausfallen könnte. Demnach könnte sich die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2025 um rund 0,1 Mrd. Euro auf 1,0 Mrd. Euro reduzieren. Langfristig fallen die Einsparpotenziale im Vergleich zum Basisszenario nochmals größer aus. Im unteren Szenario würden dann ca. 0,7 Mrd. Euro zur Deckung aller Ausgaben im Jahr 2030 fehlen.

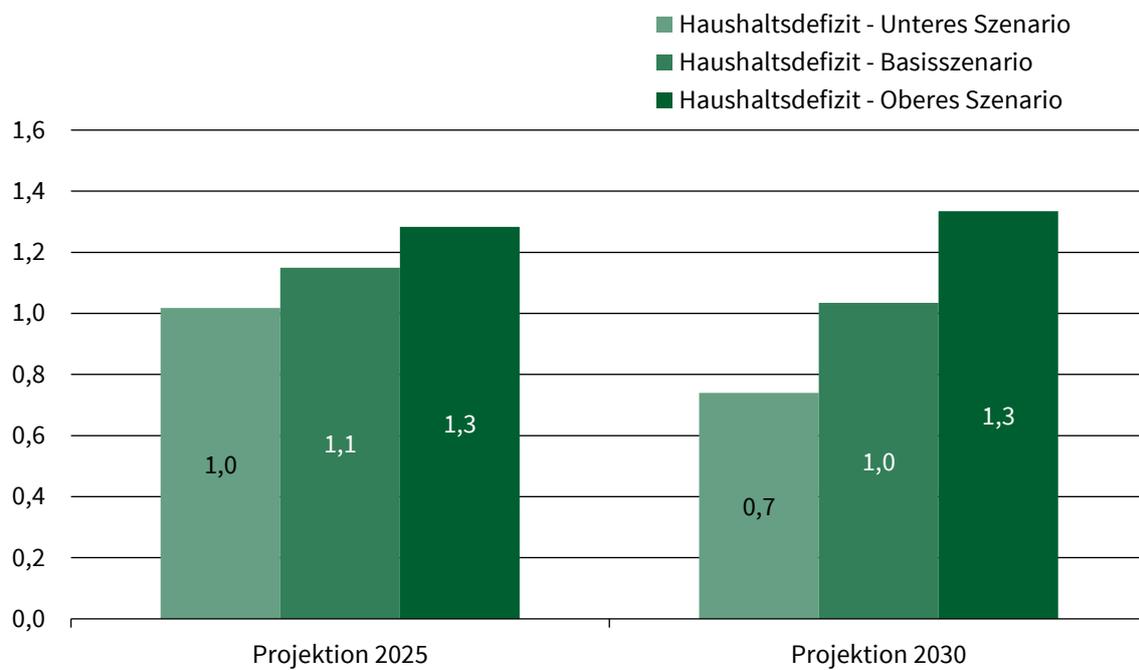
Liegt die tatsächliche Tariflohnsteigerung in den kommenden Jahren hingegen bei jährlich 2,75%, dürfte das Haushaltsdefizit deutlich höher ausfallen. Im Jahr 2025 könnte das Haushaltsdefizit aufgrund der gestiegenen Personalausgaben auf etwa 1,3 Mrd. Euro anwachsen. Im Jahr 2030 könnten diese 1,3 Mrd. Euro auch weiterhin zur Deckung aller Ausgaben fehlen.

Die Ergebnisse legen nahe, dass auch bei veränderten Annahmen zur Tariflohnentwicklung im öffentlichen Dienst die künftigen Ausgaben die Einnahmen deutlich übersteigen dürften. Bei beinahe vollständig fehlenden Kompetenzen zur Gestaltung der

eigenen Einnahmen steht der Freistaat somit vor der Herausforderung, künftig Ausgaben einzusparen. Möglichkeiten hierzu diskutieren wir im folgenden Kapitel.

**Abb. 5**

**Projiziertes Haushaltsdefizit bei unterschiedlicher Tariflohnsteigerung (in Mrd. Euro)**



Quelle: Alle im Datenverzeichnis aufgeführten Quellen, Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.  
© ifo Institut

#### 4. PROJIZIERTE EINNAHMEN UND AUSGABEN BIS 2030

## 5 Handlungsoptionen im sächsischen Landeshaushalt

### 5.1 Mögliche Einsparpotenziale im Haushalt

Die Ergebnisse legen nahe, dass die Einnahmen künftig nicht ausreichen werden, um die zu erwartenden Ausgaben vollständig decken zu können. Der Freistaat steht folglich vor der Aufgabe, in den kommenden Jahren Einsparpotenziale zu identifizieren und umzusetzen. Mit Blick auf die zuvor definierten Ausgabenkategorien bieten sich dem Freistaat Möglichkeiten zur Ausgabenreduktion vornehmlich in den beiden Gruppen **Personalausgaben** und **Sonstige Ausgaben**. In den übrigen Kategorien ist eine Reduktion der Ausgaben aufgrund des zumeist zweckgebundenen Mitteleinsatzes der zugrundeliegenden Einnahmen bzw. aufgrund geltender gesetzlicher Vorschriften nicht zu realisieren (vgl. auch Abschnitt 5.3 zur Rolle der Investitionsausgaben bei der Reduzierung des Haushaltsdefizits).

Um das Ausmaß einer Reduktion der **Personalausgaben** genauer abschätzen zu können, bestimmen wir zunächst die erforderliche Stellenzahl, die der Freistaat für ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis im Jahr 2030 einsparen müsste. Hierfür berechnen wir den mittleren Ausgabensatz je Stelle auf Basis des Stellenentwicklungsplanes für das Jahr 2020. Den mittleren Ausgabensatz schreiben wir entsprechend der unterstellten Tariflohnsteigerung bis zum Jahr 2030 fort. Wir unterstellen hierbei die jährliche Tariflohnsteigerung des Basisszenarios in Höhe von 2,5 %.

Im Ergebnis zeigt sich, dass der Freistaat rund 10 800 Stellen einsparen müsste, um das ausgewiesene Defizit in Abschnitt 4.2 im Jahr 2030 zu vermeiden. Dies entspricht etwa einem Neuntel aller für das Jahr 2020 eingeplanten Stellen. Vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden demographischen Entwicklung und den damit einhergehenden Nachbesetzungsschwierigkeiten im öffentlichen Dienst, könnte eine zielgerichtete Stellenreduktion das Haushaltsdefizit zumindest abschwächen. Eine Einschränkung des öffentlichen Leistungsangebots in gleichem Umfang muss damit nicht zwangsläufig verbunden sein. Denn wie unsere Ausführungen in Abschnitt 5.2 zeigen, beläuft sich der rechnerische Mehrbesatz an Personal im Jahr 2030 auf ca. 10 600 Vollzeitäquivalente (VZÄ).<sup>18</sup> Hinzu kommt, dass das benötigte Personal am Markt ohnehin nur schwer zu gewinnen sein wird: Laut Schätzung der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts dürfte sich die Anzahl an nichtbesetzbaren Stellen im öffentlichen Dienst

---

<sup>18</sup> Vorausgesetzt, der Einwohner fungiert ausschließlich als „Bedarfsträger“.

(Landesebene) im Jahr 2030 auf 18 000 Stellen belaufen (vgl. Bauer et al. 2018b). Alle drei genannten Faktoren lassen nur die Schlussfolgerung zu, dass die Landespolitik Wege finden muss, mit weniger Personal auszukommen. Hier ist an eine weitergehende Digitalisierung in der staatlichen Verwaltung und bei öffentlichen Leistungsangeboten zu denken, aber auch an Effizienzsteigerungen im Personaleinsatz. Zudem bedarf es weiterhin einer Überprüfung, inwieweit der Staat Aufgaben in gleichem Umfang wie in der Vergangenheit übernehmen muss oder ob hier noch Einsparpotenziale bestehen („Aufgabenkritik“). In Abschnitt 5.2 stellen wir die Personalbestände Sachsens den westdeutschen Flächenländern gegenüber.

Neben den Personalausgaben könnte der Freistaat ebenfalls eine Reduktion der **Sonstigen Ausgaben** in Betracht ziehen. Möglichkeiten innerhalb dieser Ausgabenkategorie bieten sich ihm hierzu zum einen durch die Einschränkung von Förderprogrammen oder der Verringerung von investiven Ausgaben. Angesichts der ungewissen Entwicklung des wirtschaftlichen Wachstums ist ersteres zwar nicht uneingeschränkt zu empfehlen; allerdings zeigen die Ergebnisse der „Kommission zur Verbesserung und Vereinfachung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen“ auch, dass hier durchaus noch Effizienzpotenziale existieren (SMF 2019). So könnten beispielsweise Programme gestrichen werden, die keine klare Zielrichtung verfolgen oder deren Wirkung unsicher ist; zudem können Programme, die sich auf ähnliche Ziele richten, integriert und damit kostengünstiger fortgeführt werden. Allerdings handelt es sich bei den hierfür in Frage kommenden Fördermaßnahmen zumeist nur um Programme mit einem geringen Mittelvolumen, sodass die Möglichkeiten zur Ausgabeneinsparung beschränkt sein dürften. Eine mögliche Verringerung der investiven Ausgaben wird im Rahmen eines Ländervergleichs in Abschnitt 5.3 diskutiert.

### 5.2 Personalbestände Sachsens im Ländervergleich

Ergänzend zur Analyse der für Personalausgaben zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel führen wir einen Vergleich des Personals im öffentlichen Dienst des Freistaates mit anderen Bundesländern durch. Der Fokus liegt dabei auf dem Personal auf Landesebene. Basis der Untersuchung ist die Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes (2018b) zum 30. Juni 2017.<sup>19</sup> Diese Statistik unterteilt das Personal nach

---

<sup>19</sup> Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Studie lagen uns keine aktuelleren Angaben vor.

Kernhaushalten und Extrahaushalten (Sonderrechnungen und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform). Da jedoch die Ausgliederung in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich weit fortgeschritten ist, sollten für einen Ländervergleich zunächst Angaben für Kern- und Extrahaushalte zusammengenommen ausgewertet werden. Relevant ist dies vor allem deshalb, weil ein unmittelbarer Abgleich mit den Stellenplänen des Freistaates Sachsen nicht möglich ist. Wir betrachten das Personal im öffentlichen Dienst ausschließlich in Vollzeitäquivalenten (VZÄ).

Danach weist Sachsen zum 30. Juni 2017 einen Personalbestand in VZÄ in Höhe von 104 505 Personen auf. Davon sind im Kernhaushalt 67 350 Personen, in ausgelagerten Einheiten<sup>20</sup> 37 155 Personen verortet. Dies ist deutlich mehr, als der Stellenentwicklungsbericht 2019/2020 für das Jahr 2017 an Stellen bzw. Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb des Stellenplans<sup>21</sup> ausweist. Die Differenz dürfte sich aus drittmittelfinanziertem Personal in den Bereichen Hochschulen/Hochschulkliniken sowie Landeskrankenhäuser ergeben, das den Landeshaushalt nicht belastet.<sup>22</sup> Da sich die Höhe des drittmittelfinanzierten Personals jedoch nicht präzise ermitteln lässt, sollten die genannten Bereiche bei einem Benchmarking-Vergleich unberücksichtigt bleiben.<sup>23</sup> Wir differenzieren nicht nach Aufgabenbereichen, da hier erhebliche methodische Bedenken bestehen (vgl. Bauer und Ragnitz 2018).

Als Vergleichsmaßstab für ein Personalbenchmarking werden die westdeutschen Flächenländer herangezogen. Die Normierung erfolgt dabei zunächst anhand der Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2017 (Fall 1). Andere Normierungsmaßstäbe wären zwar denkbar, aber mit einer gewissen Willkür behaftet, da in vielen Aufgabenbereichen keine allgemein anerkannten Bedarfsindikatoren existieren. Hinzu kommt, dass auch die Einnahmen Sachsens über den bundesstaatlichen Finanzausgleich von der

---

<sup>20</sup> Explizite Angaben erhalten wir hier nur für die Hochschulen/Hochschulkliniken, Krankenhäuser und Heilstätten wie auch für den Bereich Verkehr.

<sup>21</sup> Neben den 86 034 Stellen im Personalsoll A-C stand im Jahr 2017 außerhalb des Stellenplans ein „sonstiges Beschäftigungsvolumen“ in Höhe von 2 266 VZÄ außerhalb des Stellenplans und 574 sog. Projektmittelstellen für Drittmittelbeschäftigte außerhalb des Bereichs Hochschulen, Landeskrankenhäuser und Heime in Trägerschaft des Freistaats Sachsen zur Verfügung.

<sup>22</sup> So gibt es laut Stellenentwicklungsbericht im Geschäftsbereich des SMWK lediglich 13 391 Stellen, während die Zahl der VZÄ im Bereich Hochschulen/Hochschulkliniken und Kulturelle Angelegenheiten nach Statistischem Bundesamt (2018b) bei 26 915 liegt.

<sup>23</sup> Die Hochschulstatistik lässt zwar eine Differenzierung nach drittmittelfinanziertem und stellenplanfinanziertem Personal bei den Hochschulen zu. Es liegen jedoch keine Angaben in VZÄ vor. Eine Vergleichbarkeit mit den Angaben der Personalstandstatistik ist daher nicht gegeben.

Einwohnerzahl abhängig sind. Dieser bewirkt eine weitgehende Nivellierung der Pro-Kopf-Einnahmen, sodass unterschiedliche Bedarfe einzelner Länder durch Umschichtungen innerhalb eines gegebenen Budgets berücksichtigt werden müssen.

Lediglich im Schulbereich hat sich die Zahl der Schüler als relevante Bezugsgruppe etabliert. Daher betrachten wir die Ergebnisse des Personalbenchmarkings ergänzend auch unter Heranziehung der Schülerzahlen als Bedarfsträger bei den Schulen (Fall 2).<sup>24</sup>

Im Ergebnis der Berechnungen zeigt es sich, dass der Freistaat im ersten Fall (ausschließliche Verwendung der Einwohnerzahl als Normierungsmaßstab) auf der Landesebene einen rechnerischen Personalmehrbesatz von 8 903 VZÄ aufweist (vgl. Tab. 2, Fall 1.a).<sup>25</sup> Der hohe (rechnerische) Personalbesatz in Sachsen ist jedoch zu einem erheblichen Teil auf die teilweise drittmittelfinanzierten Bereiche Hochschulen inkl. Hochschulkliniken und Krankenhäuser zurückzuführen. Lassen wir diese beiden Aufgabenbereiche außer Betracht, verbleibt nur noch ein rechnerischer Mehrbesatz auf der Landesebene von 1 766 VZÄ gegenüber den Flächenländern West.

Diese Angaben sind allerdings dadurch nach unten verzerrt, dass für den Schulbereich nicht die Schülerzahl, sondern pauschal die Einwohnerzahl herangezogen wurde. So weist Sachsen bezogen auf die Einwohnerzahl knapp 4 200 VZÄ weniger im Schulbereich auf als die Vergleichsländer. Verwenden wir hingegen die Schülerzahl als Bezugsgröße, zeigt sich, dass im Schulbereich rund 900 VZÄ mehr eingesetzt werden als in den westdeutschen Flächenländern. Entsprechend dieser Ergebnisse wenden wir im zweiten Teil unserer Berechnungen für den Schulbereich die Schülerzahl als Bezugsgröße an. Die übrigen Ausgabenbereiche normieren wir weiterhin mit der Einwohnerzahl. Hieraus ergibt sich (ohne Hochschulen, Hochschulkliniken und Krankenhäuser gerechnet) ein Personalmehrbesatz gegenüber den Flächenländern West von

---

<sup>24</sup> In ähnlicher Weise ließe sich argumentieren, dass im Bereich der Hochschulen statt der Einwohnerzahlen eher die Zahl der Studierenden als Normierungsgröße herangezogen werden sollte; allerdings haben die Hochschulen neben der Lehre auch einen Forschungsauftrag. Da der Hochschulbereich wegen der angesprochenen Drittmittelproblematik ohnehin besser nicht berücksichtigt werden sollte, wird von dieser Relativierung hier abgesehen.

<sup>25</sup> Bei Land und Kommunen zusammengenommen beträgt der rechnerische Personalmehrbesatz gegenüber den westdeutschen Flächenländern demgegenüber nur 8 636 VZÄ, da auf der kommunalen Ebene weniger Personal eingesetzt wird als in den Vergleichsländern.

7 102 VZÄ<sup>26</sup> (vgl. Tab. 2, Fall 2.a). Dies ist deutlich mehr als bei ausschließlicher Berücksichtigung der Einwohnerzahl.

**Tab. 2**

**Personalmehrbesatz Sachsens gegenüber den westdeutschen Flächenländern auf Landesebene (in Vollzeitäquivalenten)**

<b>(1.a) Personalmehrbesatz 2017 mit der Einwohnerzahl als Bedarfsindikator</b>	
Insgesamt	8 903
ohne Hochschulen und Krankenhäuser	1 766
<b>(1.b) Personalmehrbesatz 2030 mit der künftigen Einwohnerzahl als Bedarfsindikator</b>	
Insgesamt	12 409
ohne Hochschulen und Krankenhäuser	4 461
<b>(2.a) Personalmehrbesatz 2017 mit der Einwohnerzahl und Schülerzahl als Bedarfsindikator<sup>1</sup></b>	
Insgesamt	14 239
ohne Hochschulen und Krankenhäuser	7 102
<b>(2.b) Personalmehrbesatz 2030 mit der künftigen Einwohnerzahl und Schülerzahl als Bedarfsindikator<sup>1</sup></b>	
Insgesamt	18 537
ohne Hochschulen und Krankenhäuser	10 590

Anmerkung: Personal auf der Landesebene in den Kern- und Extrahaushalten.

a) Für den Schulbereich verwenden wir die Schülerzahl als Bedarfsindikator. Sonstige Ausgabenbereiche werden mit der Einwohnerzahl normiert.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2018b, 2019c), KMK (2018); Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

Die Betrachtung bedarf allerdings in mehrerlei Hinsicht einer Relativierung. So ist zu beachten, dass die künftige Einwohnerentwicklung den Personalbedarf in Sachsen stark verringern dürfte: Bis zum Jahr 2030 wird die Einwohnerzahl in Sachsen um schätzungsweise 2,5% zurückgehen, während sie in den westdeutschen Flächenländern um 1,2% zulegen dürfte. Bei Nachbesetzung aller freiwerdenden Stellen im öffentlichen Dienst (Landesebene) würde der rechnerische Mehrbesatz, gemessen ausschließlich an der Einwohnerzahl, daher auf 12 409 VZÄ (in Relation zu den westdeutschen Flächenländern) steigen (vgl. Tab. 2, Fall 1.b); ohne die weitgehend drittmittel-finanzierten Bereiche Hochschulen und Krankenhäuser wären es immerhin noch 4 461 VZÄ.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Werte ohne Einbezug des Hochschul- und Krankenhauspersonals.

<sup>27</sup> Auch auf der kommunalen Ebene bestünde ein erheblicher Überbesatz an Personal (2 213 VZÄ insgesamt bzw. 3 895 VZÄ ohne Krankenhäuser).

Zieht man zur Normierung des Personalbestands im Schulbereich die voraussichtliche Schülerzahl<sup>28</sup> im Jahr 2030 heran, so beläuft sich der rechnerische Personalmehrbesatz auf der Landesebene (ohne Hochschulen und Krankenhäuser) sogar auf knapp 10 600 VZÄ (vgl. Fall 2.b in Tab. 2).

Weiterhin sollte beachtet werden, dass in Sachsen ein größerer Anteil des gesamten öffentlichen Personals (Land und Kommunen) auf der Landesebene beschäftigt ist als im Vergleich zu anderen Flächenländern. Der am Personaleinsatz gemessene Kommunalisierungsgrad beträgt in Sachsen über alle Aufgabenbereiche 39,2%. In den Flächenländern West beläuft sich dieser auf 41,2%. Dies könnte für Sachsen eine geringere Aufgabenverlagerung auf die Kommunen widerspiegeln oder Ausdruck einer im Vergleich zu anderen Ländern höheren Effizienz des Personaleinsatzes auf kommunaler Ebene sein. Was hiervon zutrifft, lässt sich anhand der vorliegenden Zahlen nicht klären. Die Unterschiede im Kommunalisierungsgrad sprechen jedoch dafür, einen möglichen Personalmehreinsatz auf der Landesebene in Sachsen um Unterschiede in der Aufgabenteilung zwischen Land und Kommunen zu bereinigen.

Unter der Annahme, dass Sachsen in den relevanten Aufgabenbereichen in gleichem Umfang wie die Flächenländer West Aufgaben (und damit Personal) auf die Kommunen verlagern würde, könnten aktuell rund 2 870 VZÄ von der Landesebene auf die kommunale Ebene verschoben werden (ohne Krankenhäuser gerechnet, wären es immerhin noch knapp 1 250 VZÄ). Da der Gesamtpersonaleinsatz von Land und Kommunen sich hierdurch jedoch nicht ändern würde, bedeutet dies nicht notwendigerweise eine Einsparung für den Landeshaushalt, da dann der Steuerverbund zwischen Land und Kommunen entsprechend angepasst werden müsste. Durch Kommunalisierung von Aufgaben kann insoweit die zu erwartende Deckungslücke im Landeshaushalt nicht geschlossen werden.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren: Nur wenn der Personalbestand ausschließlich auf die Einwohnerzahlen bezogen wird, kann der Personalbesatz in Sachsen gegenüber den Vergleichsländern derzeit als gering angesehen werden. Sachgerechter wäre indes eine Einbeziehung der Schülerzahlen als Bedarfsträger. Dies führt

---

<sup>28</sup> Die Prognose der Schülerzahlen beruht auf der offiziellen Schätzung der Kultusministerkonferenz aus dem Jahr 2018 (KMK 2018), wurde jedoch um die Effekte der Veränderung der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung bereinigt. Dies führt zu einer deutlichen Aufwärtskorrektur der prognostizierten Schülerzahlen für das Jahr 2030.

im Ergebnis zu der Feststellung eines erheblichen Personalmehrbesatzes in Sachsen gegenüber den Vergleichsländern. Angesichts rückläufiger Einwohner- und Schülerzahlen würde sich der rechnerische Personalmehrbesatz überdies zusätzlich deutlich erhöhen, wenn tatsächlich alle derzeit vorhandenen Stellen auch wiederbesetzt würden. Somit deutet auch das Personalbenchmarking auf erhebliche Einsparpotenziale, aber auch -notwendigkeiten im Personalbereich des Freistaats Sachsen hin. Diese lassen sich realisieren, ohne dass damit Quantität oder Qualität der Aufgabenerfüllung unter das Niveau der westdeutschen Bundesländer fallen müsste.

### **5.3 Die Rolle der Investitionsausgaben bei der Reduzierung des Haushaltsdefizits**

Die öffentlichen Investitionen sind einer der wenigen Bereiche, in denen die Länder zumindest begrenzte eigene Gestaltungsspielräume besitzen. In der Vergangenheit war es das Ziel der sächsischen Landespolitik, mittels einer überdurchschnittlich hohen Investitionsquote im Staatshaushalt die wirtschaftliche Entwicklung des Freistaats zu stärken. In unserer Projektionsrechnung unterstellen wir, dass die Investitionsquote auch in Zukunft auf dem heutigen Niveau verbleiben soll. Eine Abweichung von dieser Zielstellung könnte die in Kapitel 4 festgestellte Lücke zwischen prognostizierten Einnahmen und Ausgaben auch dadurch abbauen, dass der Freistaat seine Investitionstätigkeit einschränkt. Ganz frei ist die Landespolitik aber auch hierbei nicht: Zum einen sind staatliche Investitionen notwendig, um die Qualität eines Landes als Wohn- und Gewerbestandort zu sichern. Zum anderen umfasst ein nicht unbeträchtlicher Teil der öffentlichen Investitionen auf der Landesebene Zuweisungen Dritter. Diese sind insbesondere durch den Bund bzw. die EU finanziert, werden jedoch über den Landeshaushalt abgerechnet. Ein Konsolidierungsbeitrag für den Landeshaushalt ist hier also lediglich in Höhe einer etwaigen Kofinanzierung dieser drittmittelfinanzierten Investitionen zu erreichen.

Der folgende Ländervergleich der öffentlichen Investitionen fußt auf der Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts.<sup>29</sup> Danach belaufen sich die Ausgaben der Kapitalrechnung in Sachsen im Jahr 2018 (ohne Auslaufperiode) auf 13,1% der bereinigten Ausgaben insgesamt (Landesebene; vgl. Tab. 3). Dies ist deutlich mehr als in den Flächenländern West (10,3%). Der Unterschied fällt allerdings weniger stark aus, wenn man Länder und Gemeinden zusammen betrachtet. Denn ein nicht unbeträchtlicher Anteil der in der Kapitalrechnung verbuchten Ausgaben des Landes entfällt auf Investitionszuweisungen an die Kommunen: Die konsolidierte Investitionsquote im Freistaat liegt mit 13,7% der bereinigten Ausgaben insgesamt nur um gut einen Prozentpunkt höher als in den Vergleichsländern (12,5%).

**Tab. 3**

**Investitionsausgaben (Kern- und Extrahaushalte) als Anteil an den gesamten bereinigten Ausgaben 2018 (in %)**

	<b>Ebene</b>	<b>Sachsen</b>	<b>Flächenländer West</b>
<b>Ausgaben der Kapitalrechnung</b>	Zusammen	13,7	12,5
	Land	13,1	10,3
	Gemeinden	15,5	13,8
<b>darunter: Sachinvestitionen</b>	Zusammen	10,4	7,9
	Land	5,7	2,7
	Gemeinden	11,8	11,6

Quelle: Statistisches Bundesamt (2019h); Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut.

Als Ausgaben der Kapitalrechnung zählen allerdings auch Vermögenszuweisungen an Empfänger außerhalb des öffentlichen Sektors, in erster Linie Investitionszuschüsse im Rahmen der Wirtschaftsförderung. Betrachtet man lediglich die eigenen Sachinvestitionsausgaben der öffentlichen Hand (also ohne Investitionszuweisungen gerechnet), so belaufen sich diese auf der Landesebene auf 5,7% im Vergleich zu 2,7% in

<sup>29</sup> Die Kassenstatistik beruht auf den tatsächlichen Zahlungsströmen im Haushaltsvollzug und kann daher von den im Haushaltsplan ausgewiesenen Werten abweichen. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass hier Kern- und Extrahaushalte gemeinsam betrachtet werden. Ein Vergleich mit den im Haushaltsplan aufgeführten Ausgabenansätzen ist dadurch erschwert. Die Kassenstatistik ist jedoch die einzige Datenquelle, anhand derer Ländervergleiche der Investitionsausgaben möglich sind.

den Flächenländern West. Land und Kommunen zusammen weisen eine konsolidierte Sachinvestitionsquote von 10,4% auf (Vergleichsländer: 7,9%).

Auch je Einwohner gerechnet weist der Freistaat Sachsen gegenüber den Vergleichsländern hohe Investitionen auf (vgl. Tab. 4). Im Jahr 2018 lagen die Ausgaben des Landes in der Kapitalrechnung pro Kopf bei knapp 590 Euro und damit um beinahe 40% über dem Niveau der Flächenländer West. Der Unterschied beruht allerdings nahezu ausschließlich auf hohen Investitionszuweisungen an die Kommunen: Fasst man Länder und Kommunen zusammen, so liegen die Ausgaben der Kapitalrechnung je Einwohner mit 828 Euro nur noch um knapp 5% über dem Niveau der Vergleichsländer.

Die Sachinvestitionen des Freistaats (Landesebene) liegen sogar bei mehr als dem Doppelten des Niveaus der Flächenländer West. Fasst man Land und Kommunen zusammen, betragen sie immerhin noch rund 120%.

**Tab. 4**  
Investitionsausgaben 2018 (in Euro je Einwohner)

		Sachsen	Flächenländer West
<b>Ausgaben der Kapitalrechnung</b>	Zusammen	828	790
	Land	590	426
	Gemeinden	488	477
darunter:	Zusammen	630	526
<b>Sachinvestitionen</b>	Land	257	123
	Gemeinden	373	403

Quelle: Statistisches Bundesamt (2019h); Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

Auf den ersten Blick deuten diese Befunde darauf hin, dass der Freistaat seine Konsolidierungserfordernisse auch durch Einsparungen bei den Investitionsausgaben erfüllen könnte, ohne hinter das Niveau der westdeutschen Länder zurückzufallen. Allerdings ist dabei nicht berücksichtigt, dass ein ganz erheblicher Teil der Investitionen des Staates derzeit Investitionszuweisungen des Bundes bzw. der EU darstellen. Der Anteil der „eigenfinanzierten“ Investitionen des Landes lag im Jahr 2018 nur bei rund 16% der Investitionsausgaben. In den Flächenländern West sind es hingegen mehr als 70%. Hierbei ist noch nicht einmal berücksichtigt, dass der Freistaat im Berichtsjahr Mittel aus dem Solidarpakt II erhielt, die im Rahmen der Haushaltssystematik als lau-

fende Einnahmen klassifiziert, aber überwiegend investiv eingesetzt werden. Perspektivisch ist davon auszugehen, dass der Eigenfinanzierungsanteil des Landes an den öffentlichen Investitionen sich zumindest dem Niveau der Vergleichsländer annähert. Solange man am politischen Ziel festhält, die wirtschaftliche Entwicklung durch hohe Investitionen zu stärken, erfordert die Schließung der zu erwartenden Deckungslücke also Einsparungen bei anderen Ausgabepositionen.

## 6 Fazit und Schlussfolgerungen

Die sächsische Haushaltspolitik ist aktuell stark expansiv ausgerichtet; im Jahr 2020 werden durch Auflösung von Rücklagen Ausgaben finanziert, die um rund 1,0 Mrd. Euro über den regulären Einnahmen liegen. Da diese Einnahmenquelle in den kommenden Jahren nicht mehr im selben Maße zur Verfügung steht, werden die Ausgaben deutlich zurückgeführt werden müssen.

Angesichts dieser Problemlage hat das Sächsische Staatsministerium der Finanzen das ifo Institut (Niederlassung Dresden) mit der Erstellung einer Einnahmen- und Ausgabenprojektion bis zum Jahr 2030 beauftragt. Ziel ist es, eine mögliche Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben zu identifizieren und Wege aufzuzeigen, wie eine solche Deckungslücke geschlossen werden kann. Dabei sollte insbesondere auf die Personalausgaben eingegangen werden, da es sich hierbei um einen der größten Ausgabenblöcke handelt (vgl. Abb. 2). Zudem scheint wegen des altersbedingten Ausscheidens eines großen Teils des Personalkörpers auch eine Anpassung der Personalbestände über den Projektionszeitraum hinweg möglich.

Methodisch wurde hierbei so vorgegangen, dass die Entwicklung wesentlicher Einnahmen- und Ausgabenpositionen getrennt voneinander fortgeschrieben wurde: Auf der Einnahmenseite die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen (unter Berücksichtigung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs), die zweckgebundenen Zuweisungen seitens des Bundes und der EU sowie die sonstigen Einnahmen des Landes; auf der Ausgabenseite die Personalausgaben, die durch Bundes- und EU-Mittel mitfinanzierten Ausgaben, die gesetzlich vorgeschriebenen Ausgaben sowie die freiwilligen Ausgaben des Landes (insbesondere Investitionsausgaben und Fördermittelausgaben). Grundlage der Berechnungen ist dabei ein ökonometrisches Projektionsmodell für die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland und den einzelnen Bundesländern bis zum Jahr 2030. Dieses wurde ergänzt um plausibel erscheinende Annahmen zur Inflationsrate sowie zu den Tariflohnsteigerungen in den kommenden zehn Jahren.

Unter der Prämisse, dass die heute geleisteten Ausgaben dem Inhalt nach auch in Zukunft anfallen werden und der derzeitige Personalbestand auch in Zukunft aufrechterhalten wird, erhöhen sich die Ausgaben im Basisszenario vom heutigen Niveau (20,9 Mrd. Euro) bis zum Jahr 2030 auf 25,4 Mrd. Euro. Diese Entwicklung ist vor allem eine Folge höherer Ausgaben für Personal und gesetzliche Leistungen. Die Einnahmen

werden demgegenüber nur auf 24,3 Mrd. Euro steigen. Es verbleibt also im Endjahr unserer Projektion eine Finanzierungslücke von rund 1,0 Mrd. Euro.

Da ein erheblicher Teil der Ausgaben des Freistaats gesetzlich gebunden ist, kommen für die Schließung dieser Deckungslücke nur die Personalausgaben bzw. die freiwilligen Ausgaben für Investitionen und Förderung in Frage. Kürzungen bei Letzteren widersprechen allerdings dem politischen Ziel, mithilfe hoher Investitionen die wirtschaftliche Entwicklung im Freistaat zu stärken. Zudem könnten Ausgabeneinsparungen zu einer Beeinträchtigung der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung führen. Dies spricht dafür, insbesondere die Personalkosten in den Blick zu nehmen: Die ermittelte Deckungslücke entspricht unter den getroffenen Annahmen zur Tariflohnentwicklung einer Gesamtzahl von rund 10 800 Stellen. Dies entspricht etwa einem Neuntel des heutigen Stellenbestands. Ein Stellenabbau in dieser Größenordnung lässt sich im Zuge altersbedingter Personalabgänge problemlos erreichen, bedarf aber politischer Durchsetzungskraft. Eine Einschränkung des öffentlichen Leistungsangebots muss damit allerdings nicht zwangsläufig verbunden sein, da der Freistaat ohnehin einen (rechnerischen) Personalmehrbesatz gegenüber den westdeutschen Flächenländern aufweist, der sich im Jahr 2030 auf ungefähr 10 600 Stellen beläuft. Möglichkeiten der Personaleinsparung lassen sich überdies wohl auch durch verstärkte Digitalisierung von Verwaltungsprozessen schaffen. Hinzu kommt schließlich, dass das benötigte Personal am Markt ohnehin nur schwer zu gewinnen sein wird: Laut Schätzung der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts dürfte sich die Anzahl an nichtbesetzbaren Stellen im öffentlichen Dienst im Jahr 2030 auf 18 000 Stellen belaufen (vgl. Bauer et al. 2018b).

Alles in allem zeigt unsere Analyse dringenden Handlungsbedarf auf. Um auch künftig fiskalisch solide zu wirtschaften, lässt sich das aktuell durch Rücklagenentnahmen aufgeblähte Haushaltsvolumen nicht aufrechterhalten. Auch wenn politischer Widerstand zu erwarten ist, müssen insbesondere die Personalplanungen in den Blick genommen werden, um Einnahmen- und Ausgabenentwicklung wieder ins Lot zu bringen. Es ist nicht davon auszugehen, dass hiervon negative Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit von Staat und Verwaltung ausgehen werden.

## Literatur

Bauer, D., Ragnitz J. und F. Rösel (2017), Zur Neuregelung des Finanzausgleichs: Ein Beitrag zum Abbau regionaler Ungleichheit?, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs 17/2017, Bonn.

Bauer, D., Ochsner, C. und J. Ragnitz (2018a), Strategien für die bestmögliche Ausstattung mit und Nutzung von Fördermitteln nach 2020, ifo Dresden Studien 82, ifo Institut, München/Dresden.

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

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.

Europäische Kommission (Hrsg.) (2018), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa, COM(2018) 375 final, Vorschlag vom 29. Mai 2018, Straßburg.

Gillmann, N., Lehmann, R., Nauerth, J. A., Ponattu, D., Ragnitz, J., Sonnenburg, J. und M. Weber (2019), Wachstum und Produktivität 2035: Innovations- und Produktivitätslücken auf Ebene der Bundesländer, Produktivität für Inklusives Wachstum 03, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Heubeck AG (Hrsg.) (2015), Versicherungsmathematisches Gutachten zum Generationenfonds Sachsen, Köln.

Öffentlicher Dienst.Info (2019), Tariflohnentwicklung im Öffentlichen Dienst im Vergleich, <https://oeffentlicher-dienst.info/vergleich/entwicklung1/>, zuletzt abgerufen am 24. Juni 2019.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (Hrsg.) (2019), Konjunktur deutlich abgekühlt - Politische Risiken hoch, ifo Schnelldienst, (72) 07.

Seitz, H. (2008), Fortschreibung der Projektion über die Zahlungsverpflichtungen des Freistaates Sachsen und der anderen ostdeutschen Länder aus dem AAÜG, Eine Studie im Auftrag des Freistaates Sachsen, Dresden.

SMF – Sächsisches Ministerium (Hrsg.) (2018), Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 – 2022, Beschluss der Sächsischen Staatsregierung vom 21. Juni 2018, Dresden.

SMF – Sächsisches Ministerium der Finanzen (Hrsg.) (2019), Bericht der „Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen“, Abschlussbericht Mai 2019, Dresden.

SMK – Sächsisches Ministerium für Kultus (Hrsg.) (2019), Aktualisierte vorläufige Schülerausgabensätze im Schuljahr 2018/2019.

## Daten

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2019), Rentenversicherungsbericht 2018, Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2019), Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2018, [sowie Vorveröffentlichungen], Berlin.

BVA – Bundesversicherungsamt (Hrsg.) (2019a), Abrechnung zu den Leistungen und Erstattungsvorschüssen des Bundes aufgrund des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes (AAÜG), Jahresdaten, [sowie Vorveröffentlichungen], Bonn.

BVA – Bundesversicherungsamt (Hrsg.) (2019b), Bundeerstattungen nach dem AAÜG in Deutschland, Gesamt-Renten einschl. Abfindungen, Sonderauswertung der Monatsdaten, [sowie Vorveröffentlichungen], Bonn.

Eurostat (Hrsg.) (2019a), Arbeitslosigkeit nach Geschlecht, Alter und NUTS-2-Regionen (1 000), Datenreihe: lfst\_r\_lfu3pers, zuletzt aktualisiert am 29. April 2019, abgerufen am 10. Mai 2019, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2019b), Beschäftigung nach Geschlecht, Alter und NUTS-2-Regionen (1 000), Datenreihe: lfst\_r\_lfe2emp, zuletzt aktualisiert am 29. April 2019, abgerufen am 10. Mai 2019, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2019c), Bevölkerung am 1. Januar nach Alter, Geschlecht und NUTS-2-Regionen, Datenreihe: demo\_r\_d2jan, zuletzt aktualisiert am 10. Mai 2019, abgerufen am 10. Mai 2019, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2019d), Bevölkerung im Alter von 15 Jahren und mehr nach Geschlecht, Alter und NUTS-2-Regionen (1 000), Datenreihe: lfst\_r\_lfsd2pop, zuletzt aktualisiert am 29. April 2019, abgerufen am 10. Mai 2019, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2019e), Bevölkerung im Alter von 30-34 nach Bildungsabschluss, Geschlecht und NUTS-2-Regionen (%), Datenreihe: edat\_lfse\_12, zuletzt aktualisiert am 26. Februar 2019, abgerufen am 10. Mai 2019, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2019f), Bevölkerung im Jahresdurchschnitt zur Berechnung des BIP (Tausend Personen), nach NUTS-3-Regionen, Datenreihe: nama\_10r\_3popgdp, zuletzt aktualisiert am 26. Februar 2019, abgerufen am 10. Mai 2019, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2019g), Bevölkerung nach breite Altersgruppe, Geschlecht und NUTS-3-Regionen, Datenreihe: demo\_r\_pjanaggr3, zuletzt aktualisiert am 10. Mai 2019, abgerufen am 10. Mai 2019, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2019h), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit - ausgewählte internationale Jahresdaten, Datenreihe: naida\_10\_pe, zuletzt aktualisiert am 3. Mai 2019, abgerufen am 10. Mai 2019, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2019i), BIP und Hauptkomponenten - ausgewählte internationale Jahresdaten, Datenreihe: naida\_10\_gdp, zuletzt aktualisiert am 9. Mai 2019, abgerufen am 10. Mai 2019, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2019j), Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu laufenden Marktpreisen nach NUTS-3-Regionen, Datenreihe: nama\_10r\_3gdp, zuletzt aktualisiert am 26. Februar 2019, abgerufen am 10. Mai 2019, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2019k), Erwerbspersonen nach Geschlecht, Alter und NUTS-2-Regionen (1 000), Datenreihe: lfst\_r\_lfp2act, zuletzt aktualisiert am 29. April 2019, abgerufen am 10. Mai 2019, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2019l), Fläche nach NUTS-3-Regionen, Datenreihe: demo\_r\_d3area, zuletzt aktualisiert am 10. Mai 2019, abgerufen am 10. Mai 2019, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2019m), Frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger nach Geschlecht und NUTS-2-Regionen, Datenreihe: edat\_lfse\_16, zuletzt aktualisiert am 29. April 2019, abgerufen am 10. Mai 2019, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2019n), HVPI (2015 = 100) – Jährliche Daten (Durchschnittsindex und Veränderungsrate), Datenreihe: prc\_hicp\_aind, zuletzt aktualisiert am 17. April 2019, abgerufen am 10. Mai 2019, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2019o), Kaufkraftparitäten (KKP) und vergleichende Preisniveauindizes für die Aggregate des ESVG 2010, Datenreihe: prc\_ppp\_ind, zuletzt aktualisiert am 23. April 2019, abgerufen am 10. Mai 2019, Luxemburg.

GWK – Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (Hrsg.) (2018), Gemeinsame Förderung von Wissenschaft und Forschung durch Bund und Länder – Finanzströme im Jahr 2016, Heft 61, [sowie Vorveröffentlichungen], Bonn.

KMK – Kulturministerkonferenz (Hrsg.) (2018), Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2016 bis 2030, Berlin.

SMF – Sächsisches Ministerium (Hrsg.) (2018), Einzelpläne des Doppelhaushaltes 2019/2020, online verfügbar unter <https://www.finanzen.sachsen.de/doppelhaushalt-2019-2020-3973.html>, abgerufen am 10. Mai 2018, Dresden.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2019a), Betreute Kinder nach Art der Kindertagesbetreuung - Stichtage - regionale Ebenen - bis 2010 -, Datenreihe: 22543-01-01-4-B, abgerufen am 8. April 2019, Stuttgart.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder(Hrsg.) (2019b), Betreute Kinder nach Art der Kindertagesbetreuung - Stichtage - regionale Ebenen - ab 2011 -, Datenreihe: 22543-01-02-4-B, abgerufen am 8. April 2019, Stuttgart.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2019c), Betreute Kinder nach Art der Kindertagesbetreuung - Stichtage - regionale Ebenen - bis 2010 -, Datenreihe: 22543-01-01-4-B, abgerufen am 8. April 2019, Stuttgart.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2019), Kindergeld und Kinderzuschlag – Deutschland und Länder (Jahreszahlen der Familienkasse der BA), Jahreszahlen 2018, [sowie Vorveröffentlichungen], Nürnberg.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2015), Bevölkerungsentwicklung bis 2060, Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, erschienen am 28. April 2015, [Sonderauswertung], Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2017), Bevölkerungsentwicklung bis 2060, Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Aktualisierte Rechnung auf Basis 2015, erschienen am 27. März 2017, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2018a), Ergebnisse aus der laufenden Berechnung von Periodensterbetafeln für Deutschland und die Bundesländer, erschienen am 18. Oktober 2018, Seite 18 aktualisiert am 8. Januar 2019, [sowie Vorgängerveröffentlichungen], Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2018b), Steuern und Finanzen – Personal des öffentlichen Dienstes, Jahr 2017, Fachserie 11, Reihe 4.1, erschienen am 31. August 2018, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2019a), Bevölkerung: Bundesländer, Stichtag, Geschlecht, Altersjahre, Datenreihe: 12411-0013, abgerufen am 26. Juni 2019, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2019b), Bevölkerung: Bundesländer, Stichtag zum Quartalsende, Geschlecht, Datenreihe: 12411-0021, abgerufen am 26. Juni 2019, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2019c), Bevölkerungsentwicklung bis 2060, Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung – Variante 2 nach Ländern, erschienen am 27. Juni 2019, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2019d), Durchschnittshebesätze der Realsteuern: Bundesländer, Jahre, Realsteuerart, Datenreihe: 71231-0004, abgerufen am 26. März 2019, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2019e), Durchschnittshebesätze der Realsteuern: Deutschland, Jahre, Realsteuerart, Datenreihe: 71231-0002, abgerufen am 26. März 2019, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2019f), Realsteuern, Gewerbesteuerumlage, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Gemeindliche Steuerkraft: Bundesländer, Jahre, Datenreihe: 71231-0003, abgerufen am 26. März 2019, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2019g), Realsteuern, Gewerbesteuerumlage, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Gemeindliche Steuerkraft: Deutschland, Jahre, Datenreihe: 71231-0001, abgerufen am 26. März 2019, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2019h), Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2019a), Bildungsmonitoring: Schüler (allgemeinb.), Schulart, Trägerschaft, Geschlecht, Migrationshintergrund - Kreise (GS ab 01.08.08) – Schuljahre, Datenreihe: 21119-071, abgerufen am 13. April 2019, Kamenz.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2019b), Bildungsmonitoring: Schüler (berufsbildend), Teilbereiche Berufsbildungssystem, Trägerschaft, Geschlecht - Kreise (GS ab 01.08.08) - SJ, Datenreihe: 21129-072, abgerufen am 13. April 2019, Kamenz.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2019c), Schüler- u. Absolventenprogn.: Schüler an allgem.bild. Schulen u. Schulen des 2.BW, Schularten – SN - Schuljahre, abgerufen am 13. April 2019, Kamenz.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2019d), Schüler- u. Absolventenprogn.: Schüler an berufsbildenden Schulen - SN - Schuljahre, Datenreihe: 21191-002Z, abgerufen am 13. April 2019, Kamenz.

VGR der Länder – Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (Hrsg.) (2019a): Anlagevermögen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2016, Reihe 1, Länderergebnisse Band 4, erschienen im Juni 2019, Stuttgart.

VGR der Länder – Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (Hrsg.) (2019b): Arbeitnehmerentgelt, Bruttolöhne und -gehälter in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2018, Reihe 1, Länderergebnisse Band 2, erschienen im März 2019, Stuttgart.

VGR der Länder – Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (Hrsg.) (2019c), Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 und 2018, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, erschienen im März 2019, Stuttgart.

VGR der Länder – Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (Hrsg.) (2018d): Entstehung, Verteilung und Verwendung des Bruttoinlandsprodukts in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2018, Reihe 5, Länderergebnisse Band 2, erschienen im Juni 2019, Stuttgart.



## Anhang

### A.1 Zuordnung der Einnahmenposten zu den verwendeten Einnahmenkategorien

Kategorie	Unterkategorie
Steuern und steuerinduzierte Einnahmen	Steuern
	Steuerinduzierte Einnahmen
Zuweisungen vom Bund	Bundesprogramm Sportförderung
	Erstattungen Bundestagswahl, Europawahl
	Sozialer Wohnungsbau
	Städtebauförderung
	Wohngeld
	Berufliche Orientierung
	Bundesprogramm Kita
	Digitalpakt
	Kita Qualität
	StrRehaG
	Bundesmittel Planung Bundesfernstraßenbau
	Erstattungen Unterhalt Bundesautobahn
	GRW
	GVFG-Bundesprogramm
	Meister-BAföG
	Regionalisierungsmittel inklusive Rückerstattungen
	Eingliederungshilfe
	Grundsicherung im Alter
	Kosten der Unterkunft
	Zuweisung aus Krankenhausstrukturfonds
	Zuweisungen nach Gesundheitsstrukturgesetz
	Erstattungen aus Aufbauhilfefonds 2002
	GAK
	Sonder-GAK Hochwasserschutz
	Sonder-GAK Ländliche Entwicklung
	BAföG
	Einnahmen aus digitaler Dividende II
Forschungsbauten Art. 91b GG	
Forschungsförderung	
Hochschulpakt	
Entflechtungsmittel	
HARTZ IV SoBEZ	

Kategorie	Unterkategorie
<i>(Fortsetzung)</i>	Pol-BEZ Teilungsbedingte SoBEZ
<b>Fördermittel der EU</b>	EFRE 2014-2020 ELER 2014-2020 EMFF 2014-2020 ESF 2014-2020 ETZ Tschechien 2014-2020 FZR 1994-1999, 2000-2006 und 2007-2013 FZR 2021-2027
<b>Erstattungen Generationenfonds</b>	Erstattungen Generationenfonds
<b>Besondere Finanzierungsmaßnahmen</b>	SächsFAG – E-Government-Beteiligung SächsFAG – BOS-Beteiligung Entnahme Braunkohlesanierungsfonds Entnahme Fonds Krisenbewältigung und Neustart Entnahme Fusionsfonds Entnahme Mikrodarlehensfonds Entnahme Nachrangdarlehensfonds Zwischenfinanzierung Bundesfernstraßenbau Selbstbewirtschaftungsmittel Forschung Entnahme Asyl- und Flüchtlingshilfefonds Entnahme Aufbauhilfefonds 2002 Zinsen Entnahme Aufbauhilfefonds 2013 Entnahme Bürgschaftssicherungsrücklage Entnahme FAG-Rücklage Entnahme Fonds zur Rettung von Unternehmen Entnahme Garantiefonds Entnahme Grundstock Entnahme Haushaltsausgleichsrücklage Entnahme LFA-Rücklage Entnahme Personalrücklage Entnahme SBF-Fonds Entnahme Schuldendienstrücklage Entnahme Versorgungsrücklage Entnahme Wohngeld-Rücklage Entnahme Zukunftssicherungsfonds Entnahmen aus dem Sondervermögen Breitbandfonds Nettokreditaufnahme SächsFAG - Breitbandanbindung Schulen

Kategorie	Unterkategorie
<i>(Fortsetzung)</i>	Justizgebühren, Geldstrafen und Auslagen
<b>Sonstige Einnahmen</b>	JVA Südwestsachsen
	GRW-Rückflüsse (Bundesanteil)
	Erstattungen KSV für Landesblindengeld
<b>Sonstige Einnahmen</b>	Rückerstattungen UVG
	Abwasserabgabe
	Wasserentnahmeabgabe
	Beteiligung Thüringen JVA Zwickau
	Erstattungen Versorgungslastenteilung, Versorgungszuschläge
	Lotto
	Sonstiges

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

**A.2 Zuordnung der Ausgabeposten zu den verwendeten Ausgabenkategorien**

<b>Kategorie</b>	<b>Unterkategorie</b>
<b>Personalausgaben</b>	Stellenplangebundene Personalausgaben Zuschüsse Staatsbetriebe (lfd.), Hochschulbudget, Berufsakademien, medizinische Fakultäten Heilfürsorge Beihilfe aktive Beamte Gesetzliche Unfallversicherung Zuführungen Generationenfonds
<b>Ausgaben für Bundesprogramme</b>	Sozialer Wohnungsbau Berufliche Orientierung Bundesprogramm Kita Digitalpakt GVFG-Bundesprogramm Planung Bundesfernstraßenbau Regionalisierungsmittel Krankenhausförderung - Krankenhausstrukturfonds Hochschulpakt Aufbauhilfefonds 2002 Sonderprogramm BKM-Denkmalpflege Sportförderung Städtebauförderung GRW GAK Sonder-GAK Hochwasserschutz Sonder-GAK Ländliche Entwicklung Forschungsförderung Forschungsbauten Art. 91b GG Forschungsgroßgeräte Art. 91b GG
<b>Ausgaben für Bundesprogramme</b>	Exzellenzinitiative
<b>Ausgaben für EU-Programme</b>	EFRE 2014-2020 ELER 2014-2020 EMFF 2014-2020 ESF 2014-2020 ETZ Tschechien 2014-2020
<b>Versorgungsausgaben</b>	Beihilfe (für Versorgungsempfänger) Versorgung
<b>Ausgaben für gesetzliche Leistungen</b>	Erstattungen Bundestagswahl, Europawahl Personalausgaben für Unterhalt an Bundesautobahnen

Kategorie	Unterkategorie
<i>(Fortsetzung)</i>	Zwischenfinanzierung Bundesfernstraßenbau
	Eingliederungshilfe
	Grundsicherung im Alter
	Kosten der Unterkunft
	Verwendung Abwasserabgabe
	Verwendung Wasserentnahmeabgabe
	BAföG
	Wohngeld
	Entschädigungen nach dem Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz
	Meister BAföG
	HARTZ-BEZ-Weiterleitung
	Abgeordnetenbezüge
	Fraktionszuschüsse
	Sächsisches Verwaltungsnetz
	Betrieb EAE
	BOS
	Erstattungen Landtagswahl
	FlüAG-Pauschale
	VA Konsens
	Erstattungen Religionsunterricht
	Kinderbetreuung (Kitazuschüsse und Förderschulheime)
	Leistungen an Kirchen
	Schulen in freier Trägerschaft
	Schulgesetz
	Entschädigungen für Vollstreckungsbeamte
	Justizvollzug
	Ausbildungsverkehr (Aufstockung aus Regionalisierungsmitteln)
	Erstattungen Beförderung schw. Menschen im Nahverkehr
<b>Ausgaben für gesetzliche Leistungen</b>	VA Braunkohlesanierung/Wismut
	Ausbildungsfonds Pflegeberufe
	Erstattung Forensik
	Krankenhauspauschalförderung
	Landesblindengeld/Nachteilsausgleich
	Landeserziehungsgeld
	Leistungen an Impfgeschädigte
	Opfer von Gewalttaten

Kategorie	Unterkategorie
<i>(Fortsetzung)</i>	Schwangerschaftskonfliktberatung UMA Unterhaltsvorschussgesetz weiterer Nachteilsausgleich Weiterleitung USt-Anteil für Eingliederungshilfe Gewässerlastenausgleich Erstattungen Studentenwerke Kulturraumgesetz Zuschüsse an Stiftung Sorbisches Volk AAÜG Ergänzungs-/Investitionspauschale an Kommunen Kommunaler Finanzausgleich Versorgungslastenteilung, Versorgungszuschläge Wohngeldentlastungswertergabe Zinsen Verstärkungsmittel Gerichtssachverständige, Entschädigungen (HG 5)
<b>Sonstige Ausgaben</b>	HG 4 HG 5 HG 6 HG 7 HG 8

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut