

Achim Truger

Risiken einer unveränderten Schuldenbremse für den sächsischen Landeshaushalt und die wirtschaftliche und soziale Lage in Sachsen

Schriftliche Stellungnahme

zur Anhörung im Haushalt- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtags zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung des „Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 (Haushaltsgesetz 2023/2024 - HG 2023/2024)“ (Drs 7/10575)

**Risiken einer unveränderten Schuldenbremse
für den sächsischen Landeshaushalt
und die wirtschaftliche und soziale Lage in Sachsen**

**Schriftliche Stellungnahme
zur Anhörung im Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtags
zum
Gesetzentwurf der Staatsregierung des
„Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für die
Haushaltsjahre 2023 und 2024 (Haushaltsgesetz 2023/2024 - HG 2023/2024)“
(Drs 7/10575)¹**

von

Prof. Dr. Achim Truger

Professur für Sozioökonomie

mit Schwerpunkt Staatstätigkeit und Staatsfinanzen, Institut für Sozioökonomie,

Universität Duisburg-Essen

und Mitglied des Sachverständigenrates

zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung²

1. Die Landesregierung beabsichtigt für den Doppelhaushalt 2023/24 die Einhaltung der Regelobergrenze der Schuldenbremse ohne Aktivierung der Ausnahmeklausel. Trotz einer zwischenzeitlichen Reformdiskussion werden keine Änderungen der Landesverfassung zur Reform der Schuldenbremse vorgesehen. Damit bleiben sowohl die engen Tilgungsvorschriften als auch die extrem restriktive Konjunkturbereinigung bestehen. Vor dem Hintergrund einer besseren Steuereinnahmenentwicklung mag dies zunächst unproblematisch erscheinen. Dennoch ist die vorgesehene Anhebung der Grunderwerbsteuer offenbar notwendig, um den Haushaltsausgleich herzustellen. Auch wenn eine höhere Grunderwerbsteuer in anderen Bundesländern durchaus üblich ist, ist der Zeitpunkt der Anhebung kritisch zu beurteilen: Er belastet die privaten Haushalte mitten in einer konjunkturell fragilen Phase.
2. Zudem bestehen erhebliche einnahmeseitige Risiken für den Doppelhaushalt. Erstens werden die Konjunkturprognosen aktuell stark abwärts revidiert. Mittlerweile wird in

¹ Die Stellungnahme wurde gegenüber der am 19.09.2022 beim Finanzausschuss eingereichten Fassung aktualisiert und überarbeitet.

² Der Autor vertritt seine persönliche Meinung, die nicht notwendigerweise derjenigen des Sachverständigenrates entsprechen muss.

fast allen Prognosen mit einer Rezession in Deutschland und negativen BIP-Wachstumsraten im Jahr 2023 gerechnet. Die Abwärtsrevision gegenüber den Frühjahrsprognosen liegt im Verlauf Ende des Jahres 2023 durchaus bei fünf Prozentpunkten. Daher ist damit zu rechnen, dass die Steuereinnahmen sich schlechter als erwartet entwickeln werden. Hinzu kommen die finanziellen Auswirkungen des dritten Entlastungspakets, das den Freistaat voraussichtlich mit bis zu 1 Mrd. Euro pro Jahr belasten wird. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten es gibt, den Haushalt für die Risiken zu wappnen.

3. Problematisch ist zunächst, dass die sächsische Landesverfassung sehr restriktive Vorschriften bezüglich der Tilgung von auf die Anwendung der Ausnahmeregel zurückgehenden Schulden enthält. Der Tilgungszeitraum ist mit nur 6 Jahren im Bundesländervergleich außerordentlich gering, für die Coronaschulden liegt er mehrheitlich über 20 Jahren. Erschwerend kommt hinzu, dass die zu tilgenden Schulden im Ländervergleich relativ hoch sind, so dass die resultierende Haushaltsbelastung besonders hoch ist. Eine Streckung der Tilgungszeiträume in Richtung auf das in anderen Bundesländern üblich Maß wäre in der Lage den Konsolidierungsdruck im sächsischen Landeshaushalt in den kommenden Jahren erheblich zu vermindern.
4. Besonders problematisch ist überdies die aktuelle Konjunkturbereinigung mittels des Steuerniveauverfahrens in der sächsischen Verfassung. Denn eigentlich handelt es sich dabei gar nicht um eine wirkliche Konjunkturbereinigung, in dem Sinne, dass sie das Atmen des Haushalts mit der Konjunktur und damit symmetrisch konjunkturbedingte Defizite ermöglichte und entsprechende Überschüsse erzwänge. Es handelt sich vielmehr eigentlich um eine zweite Ausnahmeregel. Denn sie kann eigentlich nur bei extremen Konjunkturkrisen aktiviert werden, wenn die Steuereinnahmen entsprechend extrem einbrechen. Wie extrem die Einbrüche sein müssen, zeigt sich daran, dass selbst in den Jahren der Coronakrise 2020 und 2021 die relevante Normallage nicht unterschritten wurde, weshalb selbst in einer solchen Extremsituation keine konjunkturbedingte Verschuldung möglich gewesen wäre.

Aus der Projektion der Finanzplanung bis 2025 lässt sich ableiten, dass in den nächsten Jahren Steuereinbrüche in der Dimension von gut 2 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr auftreten müssten, um überhaupt eine konjunkturelle Nettokreditaufnahme (NKA) zu rechtfertigen. Selbst wenn eine NKA wegen der Stärke des Einbruchs möglich wäre, könnte sie allenfalls etwa 400 Mio. Euro und damit nur ca. 1/5 der dramatischen

Einnahmeverluste ausgleichen. Um in wirklich relevantem Ausmaß kompensieren zu können, bedürfte es also – genau wie bei der Ausnahmeregel – einer 2/3-Mehrheit.

5. Die sächsische Konjunkturbereinigung ist im Ländervergleich damit die absolut restriktivste. Zehn Bundesländer und der Bund stützen sich im Gegensatz dazu auf das Konjunkturbereinigungsverfahren des Bundes. Zwei Bundesländer verwenden ein Steuertrendverfahren. Neben Sachsen verwenden Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern ein Steuerniveauverfahren. In Thüringen werden allerdings nur die letzten drei und nicht vier Jahre einbezogen, zudem muss das aktuelle Niveau der Steuereinnahmen nicht 97% des Durchschnitts der einbezogenen Vorjahre unterschreiten, sondern 100%. In Mecklenburg-Vorpommern werden die Steuereinnahmen der Vorjahre inflationsbereinigt, was ebenfalls deutlich weniger restriktiv ist. Bayern hat als einziges Land bislang keine Konjunkturbereinigung eingeführt, könnte dies, falls notwendig, aber einfachgesetzlich jederzeit nachholen.
6. Das sächsische Verfahren kann ohne massive Probleme nur funktionieren, wenn die Konjunktur über einen längeren Zeitraum gut läuft und es gelingt, sehr große Überschüsse in die Ausgleichrücklage zu überführen. Andernfalls drohen drastische Kürzungen von – wie erläutert – bis zu 2 Mrd. Euro von einem Jahr zum nächsten. Solche Kürzungen würden zu schmerzhaften Einschränkungen bei der Versorgung der Wählerinnen und Wähler mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sowie Sozialleistungen führen. Sie wären mit bis zu 1,5% des sächsischen BIP auch makroökonomisch relevant, indem sie die sächsische Wirtschaft in einer ohnehin schon schwachen wirtschaftlichen Lage noch weiter destabilisieren würden. Nach gängigen Wirkungsschätzungen wäre sicherlich mit einer zusätzlichen Abschwächung des Wachstums um 1 bis 2 Prozentpunkte zu rechnen.
Die dadurch verursachten ökonomischen und sozialen Probleme würden zudem die Gefahr öffentlicher Proteste und Demonstrationen und damit einer politischen Destabilisierung bergen, die von der Opposition geschürt werden könnte. Vermeiden ließen sich diese nur durch die Aktivierung der Ausnahmeklausel oder eine konjunkturbedingte NKA über 99% der Normallage hinaus. Für beides wäre eine verfassungsändernde 2/3-Mehrheit im Landtag notwendig. Je nach den Mehrheitsverhältnissen wäre die Regierung daher unter Umständen von der Opposition erpressbar.
7. Gerade in den nächsten Jahren birgt das sächsische Konjunkturbereinigungsverfahren daher große Risiken: Die konjunkturelle Lage ist von großer Unsicherheit geprägt, so

dass Rückschläge mit entsprechenden Steuermindereinnahmen nicht ausgeschlossen werden können. Zudem wird in den Jahren ab 2023 die Ausgleichsrücklage kaum noch in der Lage sein, relevante Einbrüche abzufedern.

Auf Basis einer Simulation von Anfang des Jahre 2022 lässt sich verdeutlichen, wie eine Konjunkturabschwächung wirken könnte: Würde es auf dieser Basis 2022 zu einer Abschwächung der Konjunktur kommen, die bis zum Jahr 2024 insgesamt das nominale BIP in Deutschland um 3% gegenüber der Herbstprojektion der Bundesregierung schwächt, würde das für Sachsen voraussichtlich mit Einnahmeminderungen von in der Spitze (2024) fast 1 Mrd. Euro gegenüber der aktuellen Finanzplanung einhergehen. Diese müssten angesichts der nur noch geringen Rücklage schon bald ungemindert in entsprechende Kürzungen mit den unter 3. beschriebenen potenziellen Folgen übersetzt werden. Ob sich die Ausnahmeregel aktivieren ließe, könnte politisch strittig sein; auf jeden Fall bliebe die Regierung möglicherweise durch die Oppositionsparteien politisch erpressbar.

8. Um solchen Problemen vorzubeugen, erscheint zum Wohle Sachsens eine Änderung der Konjunkturbereinigung in der sächsischen Verfassung sinnvoll. Die Festlegung einer konkreten echten Methode der Konjunkturbereinigung ist komplex und müsste möglicherweise in einem ersten Schritt auch gar nicht getroffen werden.

Als ersten Schritt könnte man beispielsweise die sächsische Verfassung analog etwa der hessischen Landesverfassung ändern. Damit wäre die im Grundgesetz vorgesehene Möglichkeit der symmetrischen Berücksichtigung der Konjunkturlage jederzeit mit der einfachen Landtagsmehrheit gegeben, während die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder im sächsischen Landtag (absolute Mehrheit) erforderte. Damit wäre in schwierigen Situationen, die zu einer problematischen ökonomischen, sozialen und politischen Destabilisierung führen könnten, maximal die absolute Mehrheit erforderlich und die Erpressungsmöglichkeit durch die Opposition entfielen.

9. In einem zweiten Schritt könnte dann einfachgesetzlich die konkrete Methode der Konjunkturbereinigung beschlossen werden. Hier kämen grundsätzlich sowohl das Steuertrendverfahren als auch eine Variante des Bundesverfahrens in Frage. Letztlich sollte die Entscheidung auf Basis ausführlicher Simulationsrechnungen getroffen werden.

10. Entschiede man sich für die Übernahme des Bundesverfahrens, so sind zwei Dinge bemerkenswert: Erstens würde dieses retrospektiv und nach der Herbstprojektion 2021

keinesfalls immer mit einer konjunkturellen NKA einhergehen. Aufgrund der symmetrischen Ausgestaltung hätte das Verfahren beispielsweise 2016-2019 sogar jährliche Haushaltsüberschüsse von bis zu 400 Mio. Euro erfordert. Umgekehrt wären in der extrem starken Coronakrise immerhin konjunkturbedingte Defizite von bis zu 1 Mrd. Euro erlaubt gewesen. Nach Herbstprojektion müssten von 2023 bis 2025 wieder leichte Überschüsse gefahren werden. Insofern steht die finanzpolitische Solidität des Verfahrens außer Frage (Abbildung 1).

Zweitens könnten in dem gedachten Szenario aus 4. die Einnahmefälle von bis zu 1 Mrd. Euro im Jahr 2024 über normale konjunkturbedingte NKA größtenteils ausgeglichen werden (Abbildung 2 und 3). Letztlich würde man mit Umstellung im Wesentlichen die Nettokreditaufnahme im Durchschnitt auf Null setzen und nicht wie aktuell auf große Überschüsse durch Rücklagenbildung setzen. Dennoch wäre eine Überschussbildung durch eine im Umfang geringere Ausgleichsrücklage sinnvoll, um einer unvollkommenen Konjunkturbereinigung durch das Bundesverfahren vorzubeugen.

- 11. Fazit:** Aus den genannten Gründen erscheint ein Ende des sächsischen Sonderwegs einer extrem restriktiven Schuldenbremse angezeigt. Hierfür ist eine Änderung der Landesverfassung sinnvoll, die den Tilgungszeitraum in Richtung auf die in den meisten anderen Bundesländern übliche Anzahl von 20 Jahren und mehr verändert. Vor allem aber sollte das Konjunkturbereinigungsverfahren angepasst werden, so dass konjunkturbedingte Schulden auch ohne verfassungsändernde Mehrheit im Landtag möglich werden. Beispielsweise könnte Sachsen sich an der Schuldenbremse des Landes Hessen orientieren, das sich relativ eng an den Verfahren des Bundes orientiert.

Abbildung 1: Erlaubte konjunkturbedingte Nettokreditaufnahme

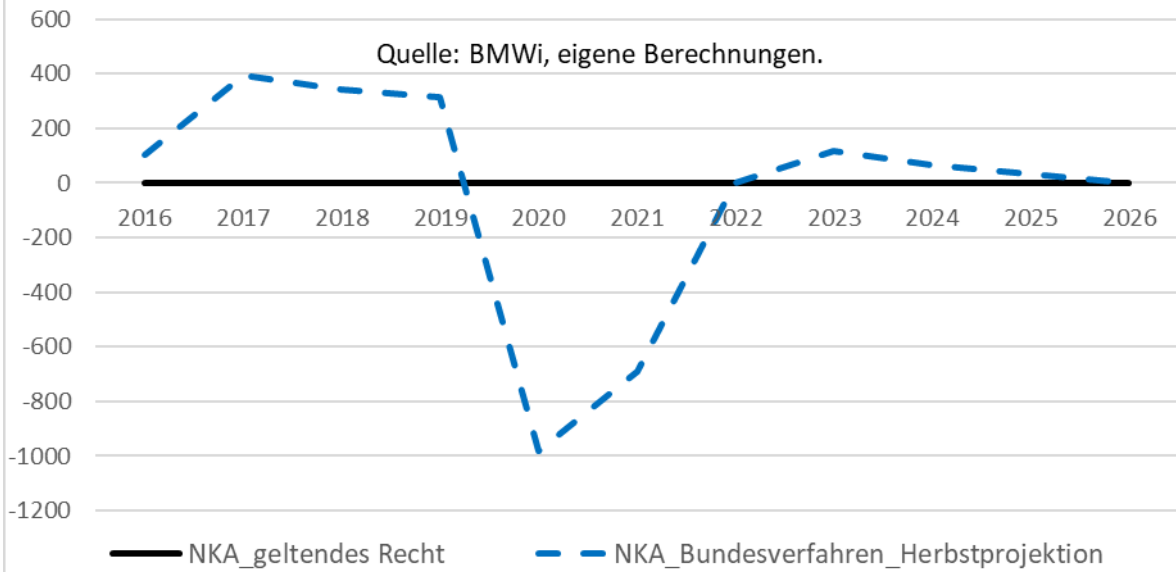


Abbildung 2: Nominales BIP-Wachstum 2019-2030 in %, Deutschland

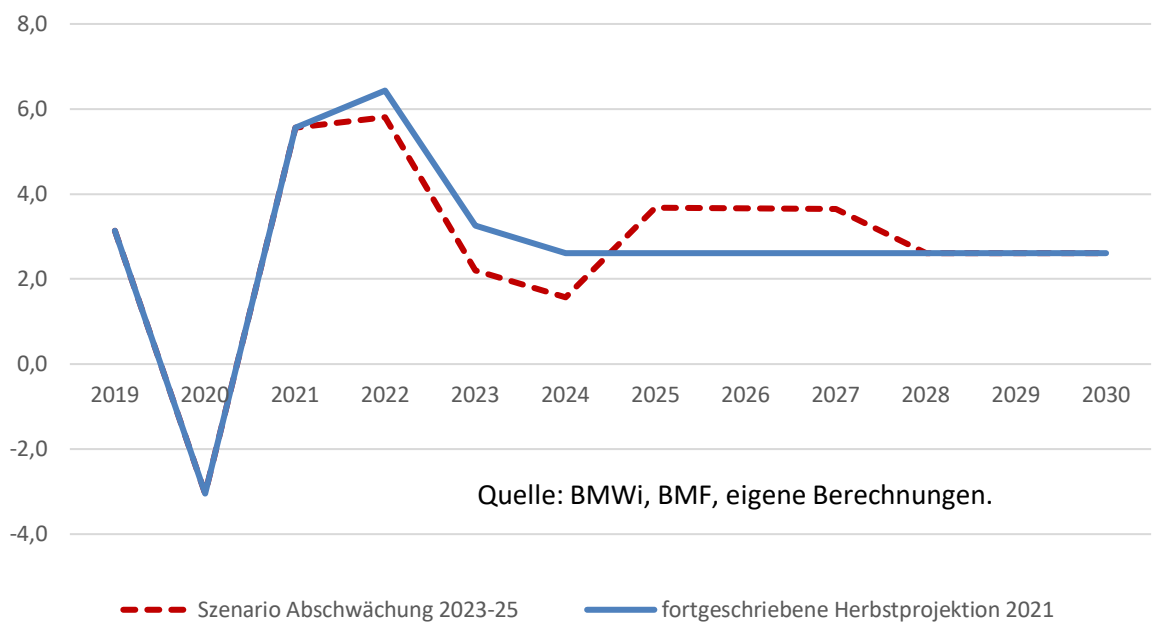
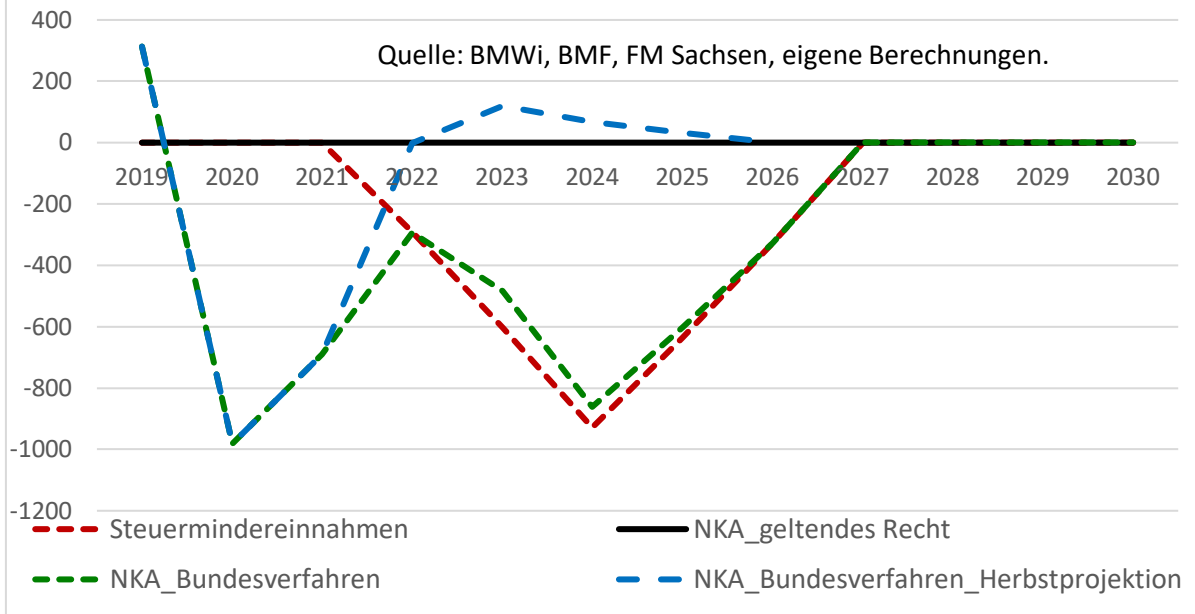


Abbildung 3: Geschätzte Steuermindereinnahmen und erlaubte konjunkturbedingte Nettokreditaufnahme



Anmerkungen zu den Berechnungen: Grundlage für den BIP-Verlauf ist die Herbstprojektion 2021 der Bundesregierung, die ab 2027 mit 2,6% fortgeschrieben wurde.

Die erlaubte konjunkturbedingte Nettokreditaufnahme im Bundesverfahren errechnet sich aus der in der Projektion angegebenen Produktionslücke, die mit der Budgetsemielastizität der Bundesländer von 0,134 und dem Anteil Sachsens an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit von knapp 4,9% multipliziert wurde.

Die Steuermindereinnahmen des angenommenen negativen BIP-Schocks wurden errechnet, indem die Differenz des BIP zur Herbstprojektion mit der Budgetsemielastizität Sachsens wie im vorherigen Absatz beschrieben multipliziert wurde.



ifso expertise

ifso expertise is a series consisting of economic and social policy expertise emerging at and around the Institute for Socio-Economics at the University of Duisburg-Essen.

ifso expertise ist eine Publikationsreihe wirtschafts- und sozialpolitischer Expertisen, die am oder im Umfeld des Instituts für Sozioökonomie an der Universität Duisburg-Essen entstanden sind.

All issues of **ifso expertise** at uni-due.de/soziooekonomie/expertise
Alle Ausgaben von *ifso expertise*

ISSN 2699-8688

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken



Institut für Sozioökonomie
Universität Duisburg-Essen

Lotharstr. 65
47057 Duisburg

uni-due.de/soziooekonomie
expertise.ifso@uni-due.de



This work is licensed under a
Creative Commons Attribution
4.0 International License