



NACHRICHTEN AUS DEM MF

AUSGABE 18 / JUNI 2009



UNSER THEMA HEUTE:

■ STRATEGIEPAPIER ZUR FINANZPOLITIK IN SACHSEN-ANHALT

Liebe Leserinnen und Leser,

die Finanzkrise wird die Haushaltssituation des Bundes und der Länder in den kommenden Jahren

erheblich belasten. Das gilt auch für Sachsen-Anhalt. Die Landesregierung wird bei der Aufstellung des Doppelhaushaltes 2010/11 am zentralen Ziel ihrer Politik festhalten: Wir werden weiter konsolidieren, investieren, vorsorgen.

Aber die Schwerpunktsetzung wird sich verschieben. Wir müssen aktiv gegen die Krise angehen und gleichzeitig die strukturellen Defizite aufarbeiten. Im Oktober wird der Haushalt in den Landtag eingebracht. Er sollte diese doppelte Aufgabenstellung berücksichtigen.

Zur Vorbereitung der Diskussion habe ich eine umfangliche Analyse erstellt und detaillierte Vorschläge für die kommende Haushaltsdiskussion vorgelegt.

Sie finden diese auf den nächsten Seiten.

Ihr Jens Bullerjahn

Finanzminister



SACHSEN-ANHALT
Ministerium der Finanzen

Inhaltsverzeichnis

- 1. Strukturell konsolidieren und konjunkturpolitisch handeln – eine Zusammenfassung**
- 2. Die Krise in der Europäischen Union**
- 3. Bundespolitik**
 - 3.1 Die derzeitige wirtschaftliche Lage**
 - 3.2 Der Bundeshaushalt und seine (kritischen Neuausrichtungen)**
- 4. Die Länder im gesamtdeutschen Kontext**
 - 4.1 Unterschiedliche Situation der Länderhaushalte**
 - 4.2 Föderalismusreform II: Verschuldungsverbot, Konsolidierungshilfen und Umsetzung**
- 5. Sachsen-Anhalt**
 - 5.1 Derzeitige wirtschaftliche Lage**
 - 5.2 Perspektiven der Wirtschaftsentwicklung**
 - 5.3 Finanzen**
 - 5.3.1 Ausgangslage 2008**
 - 5.3.2 Die Entwicklung im Haushaltsjahr 2009**
 - 5.3.2.1 Der Doppelhaushalt 2008/2009 und der Nachtrag 2009**
 - 5.3.2.2 Die Steuerschätzung Mai 2009 und deren Auswirkungen auch auf das Konjunkturprogramm**
 - 5.3.3 Die Aufstellung des Doppelhaushalts 2010/2011**
 - 5.3.3.1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen**
 - 5.3.3.2 Strategie zur Haushaltsplanaufstellung**
 - 5.4 Ausblick und Langfristprojektion auf dem Weg der Konsolidierung**

1. Strukturell konsolidieren und gleichzeitig konjunkturpolitisch handeln!

- Eine Zusammenfassung -

Die Landesregierung hat in den vergangenen Jahren viel erreicht. In den Bereichen Wirtschaft und Arbeit, Infrastruktur und Bildung, Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsreformen sind erhebliche Anstrengungen unternommen worden, das Land weiter zukunftsfest zu machen. Wir wollen bis zum Auslaufen des Solidarpaktes im Jahre 2019 auf eigenen Füßen stehen. Unter dem Motto Konsolidieren – Investieren – Vorsorgen wurde die Neuverschuldung gestoppt, in Schwerpunkte investiert und durch zahlreiche Vorsorgeelemente (Rücklagen, Zukunftsstiftung, Steuerschwankungsreserve) versucht, die finanziellen Planungen „wetterfest“ zu machen.

Das schlechte Wetter kam dann schneller als gedacht – und es kam mit enormer Wucht. Für die Zukunft des Landes ist es jedoch gerade in der Krise von großer Bedeutung, weiter Kurs zu halten. Die Krise bringt aber eine Veränderung der Schwerpunktsetzung mit sich.

Die Landesregierung wird jedoch ihren Gestaltungswillen auch in schwierigen Zeiten nicht aufgeben. Zur Erhaltung unserer Handlungsfähigkeit werden wir zur Aufnahme neuer Kredite gezwungen sein. Zur Fortsetzung des grundsätzlichen Kurses jedoch gibt es aus meiner Sicht keine Alternative.

Wir müssen aktiv gegen die Krise angehen und wie geplant investieren. Aber es darf nicht nachgelassen werden, die strukturellen Defizite aufzuarbeiten. Wir müssen deshalb konsolidieren und gleichzeitig konjunkturpolitisch handeln!

Bis weit in das Jahr 2008 wurde von allen Experten erwartet, dass die Finanzkrise begrenzt bleibt und sich nicht (dramatisch) auf die reale Wirtschaft auswirkt. Doch spätestens seit der Jahreswende ist klar, dass dies eine Fehleinschätzung war. Im vierten Quartal 2008 ist das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) erstmals seit 2003 zurückgegangen und zwar um 2,2 % gegenüber dem Vorquartal. Deutschland steht mit dieser Entwicklung nicht allein, auch die anderen Länder der Währungsunion

haben mit zurückgehenden Wirtschaftsleistungen zu kämpfen. Wegen seiner Exportstärke ist Deutschland jedoch von der Krise stärker betroffen.

Im ersten Quartal 2009 lag der Rückgang bei 3,8 %. Für das Jahr 2009 wird nach den neuesten Prognosen ein realer Rückgang von rund 6 % vorausgesagt, trotz der beiden auf den Weg gebrachten Konjunkturpakete.

Diese Annahme lag auch der **aktuellen Steuerschätzung (12. - 14. Mai 2009)** zugrunde, nach der für Sachsen-Anhalt ein weiterer drastischer Einbruch der Steuereinnahmen zu erwarten ist; bereits im Nachtragshaushalt 2009 war ein Rückgang von 390 Mio. € veranschlagt worden.

Bei den Steuereinnahmen im weiteren Sinne, also Steuern, Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, wird für das **Jahr 2010 ein Rückgang von 1.022 Mio. €** gegenüber der Steuerschätzung Mai 2008 vorhergesagt; für das **Jahr 2011** ergibt sich demnach ein **Rückgang von 1.180 Mio. €**

Hierbei schon herausgerechnet ist der Wegfall der Kraftfahrzeugsteuer, deren Aufkommen ab dem 1. Juli 2009 dem Bund zusteht. Die als Ausgleich an die Länder zu leistenden Kompensationszahlungen (231 Mio. € pro Jahr) werden haushaltssystematisch nicht den Steuern zugerechnet. Der für die Jahre 2012 und 2013 prognostizierte Rückgang liegt bei 1.174 Mio. € und 1.113 Mio. €

Dieser zu erwartende Rückgang der Steuereinnahmen in den kommenden Jahren wird gravierende Folgen für den Doppelhaushalt 2010/2011 und die Mittelfristige Finanzplanung 2009 bis 2013 haben. 4,5 Mrd. € werden fehlen. Da die Einnahmeseite im Wesentlichen nicht beeinflusst werden kann, muss das Ausgabeverhalten in bisher nicht gekannter Weise auf den Prüfstand gestellt werden.

Mit dem vorliegenden Strategiepapier werden die Rahmenbedingungen dargestellt, mit denen die Finanzpolitik der nächsten Zeit zurechtkommen muss. Es wird aufgezeigt, welche Möglichkeiten hier gesehen werden, um die strukturelle Konsolidierung voranzutreiben, aber gleichzeitig den Erfordernissen der gegenwärtigen Konjunkturlage Rechnung zu tragen, und welche Konsequenzen sich daraus für die Aufstellung des Doppelhaushalts 2010/2011 und die Mittelfristige Finanzplanung bis 2013 ergeben.

In einem Stufen-Modell wurden Einsparmöglichkeiten entwickelt. In einer ersten Stufe wurden die Mittelanmeldungen der Ressorts für den Doppelhaushalt 2010/2011 auf das Ist des Jahres 2008 begrenzt, ausnahmsweise auch des Jahres 2009. In einem weiteren Schritt wurden alle Ausgaben, die nicht aus Rechtsverpflichtungen resultieren, gestrichen, sofern kein Drittmittelverzicht eintritt (Bundesmittel müssen häufig mit Landesmitteln kofinanziert werden). Bei der folgenden Stufe wurde auch ein Drittmittelverzicht in Kauf genommen. In der vierten Stufe sind Einsparmöglichkeiten enthalten, die allerdings der Änderung von Rechtsvorschriften bedürfen. Die im Stufen-Modell enthaltenen und eventuell auch weitere Einsparvorschläge werden bei den kommenden Haushaltsverhandlungen zu diskutieren sein.

Mit weiteren **Einsparungen im Personalbereich**, der Ausbringung einer jährlichen globalen Minderausgabe von 120 Mio. €, der Entnahme von 100 Mio. € aus der Steuerschwankungsreserve im Jahr 2010, der für das Jahr 2011 möglichen Konsolidierungshilfe (Föderalismusreform II) von 53,3 Mio. € sowie einer 10%igen Kürzung bei Leistungsgesetzen des Landes im Volumen von 37 bzw. 39 Mio. € lassen sich die absehbaren Deckungslücken mehr als halbieren: Die nach den Ergebnissen der Steuerschätzung Mai 2009 und den Ressortanmeldungen für den Doppelhaushalt 2010/2011 **im Jahr 2010 bestehende Deckungslücke von 1,55 Mrd. € lässt sich demnach auf 665 Mio. € reduzieren (Reduzierung um 57 %), diejenige des Jahres 2011 von 1,43 Mrd. € auf 480 Mio. €, also um zwei Drittel.**

Sofern nicht die Steuerschätzung im November 2009 ein Wiederansteigen der Steuereinnahmen gegenüber der Steuerschätzung Mai 2009 ergibt, wird zur Schließung der Deckungslücken eine **Kreditaufnahme** in dieser Größenordnung **nicht zu vermeiden** sein. Diese konjunkturbedingten Kreditaufnahmen müssen aber nach einem **festen Tilgungsplan** ab dem Jahr 2013 getilgt werden.

Für die Jahre 2012/13 (Mittelfristige Finanzplanung) muss derzeit davon ausgegangen werden, dass selbst bei Realisierung aller Einsparvorschläge eine Deckungslücke von jährlich 600 - 700 Mio. Euro bestehen wird. Für die Langfristprojektion habe ich drei Szenarien entwickelt. Im günstigsten Fall wäre danach ein ausgeglichener Haushalt im Jahre 2014 möglich.

Die MiPIa und die Langfristprojektion werden für die Beratung im Oktober/ November auf Grundlage der Beratungen und Beschlüsse des Kabinetts überarbeitet.

Mit dem vorliegenden Strategiepapier versuche ich, den „Preis der Krise“ zu beziffern. Es enthält Wege, wie wir diesen Preis bezahlen können, ohne unseren Kurs zu verlassen. Die kommenden Diskussionen werden alle an diesem Prozess Beteiligten und deren Verantwortung fordern. Wir müssen weiter die Ausgaben begrenzen, Schulden im Griff halten und die Vorsorge stärken, um von einer nächsten Krise nicht erneut überrascht zu werden.

Mehr denn je bedarf es einer soliden und nachhaltigen Finanzpolitik. Sie ist die Querschnittsaufgabe einer Regierung schlechthin; sie vernetzt die einzelnen Fachpolitiken schon allein durch die Notwendigkeit, dass alle zusammen mit den bestehenden Einnahmen auskommen müssen. Sie hat Erfolgsaussichten nur dann, wenn sie von allen Mitgliedern der Regierung und einer Mehrheit des Parlaments mitgetragen wird.

Ich weiß, dass das politische Wahlsystem einer soliden Finanzpolitik nicht von vornherein einen Bonus gewährt. Es liegt im politischen Prozess, mehr Mittel verteilen zu wollen, als die Einnahmen es zulassen. Die Gesellschaft insgesamt und Teile der Politik hegen zu hohe Erwartungen an die finanziellen Möglichkeiten. Ich habe den „Preis der Krise“ auf den folgenden Seiten offen benannt. Er ist hoch genug und wird den Landeshaushalt auf Jahre hin belasten.

In den folgenden Monaten sind alle am politischen Prozess Beteiligten dazu aufgerufen, sich dieser Diskussion zu stellen! Dies betrifft auch die unvoreingenommene Befassung mit den vorgelegten Überlegungen!

2. Die Krise in der Europäischen Union

Die Welt erlebt eine Wirtschafts- und Finanzkrise bisher ungeahnten Ausmaßes, die die Zukunft auf Jahre hinaus bestimmt. Bereits zu Beginn der Krise hat die Europäische Kommission auf die Notwendigkeit hingewiesen, gemeinsame Strategien zu entwickeln, mit denen die europäischen Grundsätze gestärkt und langfristige Ziele ins Auge gefasst werden. Sie hat sich entschieden dafür eingesetzt, dass sich die Länder untereinander abstimmen - nicht nur auf europäischer, sondern auch auf internationaler Ebene.

In ihrem Konjunkturprogramm, das sich auf den Gemeinsamen Markt stützt, wird betont, wie wichtig es sei, die Positionen der EU und der Mitgliedstaaten aufeinander abzustimmen, um mehr Gewicht zu erhalten. Die Grundüberlegung dabei ist, dass geschlossen gehandelt werden muss, um der Wirtschaft sofort einen Impuls zu geben, und zwar durch Investitionen, die den europäischen Binnenmarkt kurzfristig fördert, aber langfristige Ziele nicht aus den Augen verliert.

Im April 2009 verständigten sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission auf die Bereitstellung weiterer 5 Mrd. € für die Finanzierung europäischer Großprojekte in den Bereichen Energie und Breitbandinfrastrukturen. Damit soll auf die neuen Herausforderungen reagiert werden, denen sich die ländlichen Gebiete aufgrund des „GAP-Gesundheitschecks“ gegenüber sehen. Nach der ersten Tranche in Höhe von 2,6 Mrd. € im Jahr 2009 werden im Haushalt 2010 weitere 2,4 Mrd. € bereitgestellt, wobei erst im weiteren Haushaltsverfahren 2010 über die Herkunft der Mittel entschieden wird.

Die Haushaltswirtschaft der EU-Länder ist durch die Krise massiv ins Ungleichgewicht geraten. **Laut Informationen der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose werden 2009 alle Mitglieder der Währungsunion defizitäre Haushalte aufweisen.** Dies gilt besonders für Großbritannien, das bereits 2008 ein Defizit von 4,4 % des BIP auswies. Für den Euroraum wird ein durchschnittliches Defizit von 4,9 % des BIP im Jahr 2009 und von 6,4 % im Jahr 2010 erwartet.

Hier einige Beispiele für nationale Konjunkturprogramme in den Mitgliedstaaten:

Konjunkturprogramm in Großbritannien:

Großbritannien will mit Steuersenkungen das Wirtschaftswachstum beleben. Für 13 Monate senkt die Regierung den Mehrwertsteuersatz von 17,5 auf 15 Prozent. Dieser Schritt allein kostet den Staat rund 14,7 Mrd. €. Weitere 3,5 Mrd. € entfallen auf vorgezogene Investitionen in Straßen, den Wohnungsbau und Schulen. Hinzu kommen Hilfen für kleine und mittelständische Unternehmen. Das gesamte Konjunkturpaket wird den britischen Staat umgerechnet rund 23,6 Mrd. € kosten.

Konjunkturprogramm in Spanien:

Mit insgesamt 38 Mrd. € kämpft Spanien gegen den Wirtschaftsabschwung. Schon im April 2008 startete die Regierung ein Programm, das 2008 Konjunkturimpulse von 10 Mrd. € vorsah. 2009 fließen weitere 7,8 Mrd. € in die Wirtschaft. 6 Mrd. € kostet allein die Rückerstattung von bis zu 400 € an jeden Steuerzahler. Die Vermögenssteuer wird 2009 abgeschafft. Vorgesehen sind daneben Investitionen in die Infrastruktur. Im August 2008 folgte ein zweites Konjunkturpaket, das für 2009 und 2010 insgesamt Ausgaben von 20 Mrd. € beinhaltet. Das Geld soll in den Wohnungsbau fließen sowie kleinen und mittelständischen Unternehmen aus Liquiditätsengpässen helfen.

Konjunkturpaket in Frankreich:

Frankreich hat mehrere Pakete zur Unterstützung der Wirtschaft angestoßen. 22 Mrd. € stellt die Regierung Banken für Mittelstandskredite zur Verfügung. 10 Mrd. € sollen in den Ausbau des Glasfasernetzes für schnelle Internetverbindungen fließen, 400 Mio. € werden für die Entwicklung abgasarmer Autos bereitgestellt. Zudem sind Prämien für Bürger geplant, die einen schadstoffarmen Wagen kaufen. Zusätzlich will der Staat Tausende Wohnungsbauprojekte übernehmen, für die infolge der Finanzmarktkrise private Investoren fehlen. Als weiteres Instrument richtet Frankreich einen Staatsfonds mit 20 Mrd. € ein. Dieser soll durch

Staatsbeteiligungen wichtige Unternehmen mit frischem Geld versorgen und zugleich vor der Übernahme durch internationale Staatsfonds schützen.

Konjunkturprogramm in Italien:

Italien hat Mitte November 2008 angekündigt, 80 Mrd. € in den nächsten zwei Jahren zur Wiederbelebung der Konjunktur bereitzustellen. Etwa die Hälfte der Mittel wird nach Angaben des Wirtschaftsministeriums aus Förderprogrammen der EU stammen. 16 Mrd. € sollen in den Ausbau der Infrastruktur fließen, unter anderem in den Autobahnbau. 4 Mrd. € kommen laut den Plänen direkt beim Bürger an, und zwar in Form von Bonuszahlungen von bis zu 900 € für Rentner und kinderreiche Familien. Offenbar sollen Geringverdiener auch eine Sozialkarte im Wert von 120 € erhalten, um Rechnungen bezahlen zu können. Firmen profitieren voraussichtlich von besseren steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten. Die Details will die Regierung in Kürze vorstellen.

Quelle: Ministerium der Finanzen/ Germany Trade & Invest, Stand: 20. April 2009

Nach der EU-Wahl wird die neue Kommission sicherlich die bisherigen Maßnahmen bewerten.

3. Bundespolitik

3.1 Die derzeitige wirtschaftliche Lage

Die Frühjahrsprojektion 2008 der Bundesregierung ging von einem nominalen Wirtschaftswachstum im Jahr 2009 in Höhe von 2,7 % sowie in den Jahren 2010 und 2011 in Höhe von 3,1 % aus. Diese Annahmen lagen auch der Steuerschätzung Mai 2008 zugrunde.

Entgegen den anfänglichen Erwartungen hat sich die Finanzkrise nun doch massiv auf die reale Wirtschaft ausgewirkt. Die exportorientierte deutsche Industrie bekommt dies besonders zu spüren. Sie hat teilweise dramatische Auftragsrückgänge zu verkraften.

In ihrem am **21. Januar 2009** vorgestellten **Jahreswirtschaftsbericht 2009** ist die Bundesregierung noch von einem **Rückgang des Bruttoinlandsprodukts** im Jahr 2009 von „nur“ **2,25 %** ausgegangen.

Jetzt, **ein Vierteljahr später**, wird ein noch **stärkerer Rückgang** der bundesweiten Wirtschaftsleistung im Jahr 2009 erwartet. Die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, der neben anderen Wirtschaftsforschungsinstituten auch das Institut für Wirtschaftsforschung Halle angehört, hat am 23. April 2009 in einem Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie einen realen Rückgang für das Jahr **2009 von 6 %** und auch für 2010 noch 0,5 % vorhergesagt. Auch die **Bundesregierung** geht in ihrer **Frühjahrsprognose vom 29. April 2009** von einem **Rückgang der Wirtschaftsleistung von 6 % im Jahr 2009** aus, hält aber 2010 ein leichtes Wachstum von 0,5 % für möglich. Ähnlich auch das Frühjahrsgutachten der EU vom 4. Mai 2009: Hier wird für 2009 ein Rückgang von 5,4 % prognostiziert und 2010 ein Wachstum von 0,3 %.

Demnach wird im Wesentlichen übereinstimmend im Jahr 2009 von einem starken Einbruch ausgegangen sowie für 2010 eine Stabilisierung/Stagnation vorausgesagt.

Nach den am 28. Mai 2009 bekanntgegebenen Arbeitslosenzahlen ging im Mai die **Arbeitslosigkeit** um 0,4 Prozentpunkte auf 8,2 % zurück. Demnach waren 3,458 Mio. Arbeitslose registriert, 175.000 mehr als im Mai 2008. Die Bundesagentur für Arbeit erklärte den Rückgang mit dem verspäteten Einsetzen der Frühjahrsbelebung. Eine Trendwende wird darin allerdings nicht gesehen. Vor allem ist eine massive Ausweitung der Kurzarbeit festzustellen: Im März bezogen 1,1 Mio. Arbeitnehmer aus konjunkturellen Gründen Kurzarbeitergeld; das sind eine Million mehr als im Vorjahr.

3.2 Der Bundeshaushalt und seine (kritischen) Neuausrichtungen

Die aktuelle Steuerschätzung (12. - 14. Mai 2009) hat bundesweit ein voraussichtliches Minus von 316 Mrd. € für den Zeitraum 2009-2012 ergeben. Allein der Bund muss in diesem Jahr und den nächsten beiden Jahren Mindereinnahmen von rd. 107 Mrd. € verkraften. Von diesem Minus sind rd. 36 Mrd. € steuerrechtsbedingt. Die größten Positionen sind insoweit die erhöhte Absetzbarkeit von Krankenversicherungsbeiträgen ab 2010 mit 8.471 Mio. €, das Konjunkturpaket II mit 8.375 Mio. €, das Konjunkturpaket I mit 5.425 Mio. €, die Wiedereinführung der alten Pendlerpauschale mit 5.019 Mio. € und das Familienleistungsgesetz mit 3.896 Mio. €.

Bereits 2008 hat der Bund mit einem Defizit von 11,8 Mrd. € abgeschlossen. Der Maastricht-Saldo des Gesamtstaates war aber aufgrund der Überschüsse auf Gemeindeebene nahezu ausgeglichen.

Nachdem der Entwurf des Bundeshaushalts 2009 (Sommer 2008) eine Neuverschuldung von 10,5 Mrd. € vorsah – 2011 sollte keine Neuverschuldung mehr erfolgen – , stieg in der Überarbeitung vom November 2008 die Neuverschuldung auf 18,5 Mrd. €; das Ziel, ab 2011 ohne neue Schulden auszukommen, wurde aufgegeben. Im (ersten) Nachtragshaushalt 2009 erhöhte sich die Neuverschuldung auf 36,9 Mrd. €.

Der **Entwurf eines zweiten Nachtrags für 2009** nach der Steuerschätzung (Kabinettsentscheidung vom 27. Mai 2009) sieht eine Nettokreditaufnahme von 47,6 Mrd. € vor (10,7 Mrd. € mehr gegenüber dem ersten Nachtrag). Daneben nimmt der Bund noch Kredite auf im Sondervermögen Finanzmarktstabilisierung – die gesetzliche Kreditermächtigung beläuft sich insoweit auf bis zu 100 Mrd. € - und im Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds in Höhe von rund 25 Mrd. €.

Die schon erwähnten **Steuerrechtsänderungen** der letzten 12 Monate wie z. B. die erhöhte Absetzbarkeit der Krankenversicherungsbeiträge von der Einkommensteuer, der Erhöhung des Grundfreibetrags und der Tarifverschiebung, die Wiedereinführung der Entfernungspauschale ab dem ersten Kilometer, der Wiedereinführung der degressiven AfA und die Erbschaftsteuerreform verringern allein in den Jahren 2010 und 2011 das Gesamtsteueraufkommen um 60 Mrd. €. Für Sachsen-Anhalt ergeben sich daraus Einnahmeverluste von insgesamt rd. 660 Mio. € in diesen beiden Jahren.

Ein weiterer Spielraum für zusätzliche Steuersenkungen wird nicht gesehen. Die Handlungsmöglichkeiten des Staates sind jetzt schon erheblich eingeschränkt. Das Ziel ausgeglichener Haushalte ist derzeit schwer bzw. gar nicht zu erreichen.

Von den Befürwortern weiterer Steuersenkungen wird oft vorgetragen, dass die Selbstfinanzierungseffekte einer Steuersenkung sehr hoch seien. Der Zusammenhang zwischen einem dynamischen Wirtschaftswachstum mit steigenden Steuereinnahmen und einer erfolgreichen Haushaltskonsolidierung ist zweifelsohne vorhanden. Selbstverständlich erhöhen die Nettoeinkünfte von Unternehmern und Arbeitnehmern die Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen. Auch die Angebotsbedingungen der Unternehmen verbessern sich durch geringere Steuerbelastungen. Eine Selbstfinanzierung von Steuersenkungen wird dadurch aber nicht erreicht, wenn auch manchmal versucht wird, das Gegenteil empirisch zu belegen.

Zur Wirkung von Konjunkturprogrammen

Der Staat kann durch haushaltswirksame Entscheidungen auf der Einnahmenseite und auf der Ausgabenseite konjunkturstabilisierend handeln. Außerdem gibt es die eingebauten Stabilisatoren, die ohne fallweise Entscheidungen von Regierung und Parlament wirken. Zu nennen sind hier insbesondere die erhöhten Sozialausgaben.

Der Gesetzgeber hat in den Jahren 2008 und 2009 bereits Steuersenkungen im Volumen von über 100 Mrd. € für den mittelfristigen Zeitraum beschlossen. Das verfügbare Einkommen von Privathaushalten und Unternehmen wird dadurch massiv erhöht. Ihre konjunkturelle Wirksamkeit hängt vom tatsächlichen Verhalten der Wirtschaftsakteure ab. Werden die zusätzlichen Netto-Einkommen gespart oder für die Auslandsnachfrage genutzt, wird die Konjunkturwirksamkeit in Deutschland entsprechend geschmälert. Insbesondere kurzfristig neigen Privathaushalte dazu, Einkommenssteigerungen in eine erhöhte Ersparnis umzusetzen. Mittel- und langfristig passen sie allerdings häufig ihre Konsummuster dem verfügbaren Einkommen an.

Die erhöhte Nach-Steuerrendite bei Privatunternehmen soll die Investitionstätigkeit von Unternehmen erhöhen. Auch hier stellt sich die Frage, ob bei der gegenwärtigen Absatzkrise zusätzliche Investitionen durch geringere Steuerbelastungen angereizt werden können.

Eine Erhöhung der Staatsausgaben führt unmittelbar zur Erhöhung der effektiven Nachfrage, da es definitionsbedingt keine Ersparnisbildung gibt. Die zusätzlichen Sickerverluste aufgrund von Importen dürften je nach Maßnahmenbereich ebenfalls gering sein.

Nachteilig ist die im Regelfall branchenspezifische Einengung der Mehrausgaben. Es werden vor allen Dingen Bauaufträge ausgelöst und teilweise Beschaffungen (Informationstechnologien) vorgenommen. Die Hauptkrise spielt sich jedoch im Maschinenbau, in der Chemie und vor allem im Automobilbau ab. Diese Branchen werden durch die höheren Staatsausgaben direkt nicht erreicht. Zwar wird durch die staatliche „Abwrackprämie“ für private Käufer der Neuwagenmarkt belebt, aber es

muss davon ausgegangen werden, dass es sich hier in erheblichem Maße um einen Vorzieheffekt handelt.

Von den Wirtschaftsforschungsinstituten wird die konjunkturelle Wirksamkeit von Steuersenkungen im Vergleich zur Erhöhung staatlicher Ausgaben als geringer eingeschätzt. Konjunkturell motivierte Variationen der öffentlichen Haushalte sollten daher primär auf der Ausgabenseite ansetzen.

Unabhängig von der Stoßrichtung der Konjunkturprogramme ist den kreditfinanzierten Maßnahmen eine Erhöhung der Schuldenstandsquote und der Zinsausgabenquote immanent. Einer Abfinanzierung der erhöhten Kreditaufnahme im Aufschwung und Boom standen bisher unüberwindbare Hindernisse gegenüber, wie ein Blick in die Geschichte der Staatsverschuldung seit 1974 zeigt. 2008 konnten z. B. die meisten Länder und der Bund keinen ausgeglichenen Haushalt erreichen, obwohl das Steueraufkommen einen Höchstwert erreicht hatte.

Quelle: Ministerium der Finanzen

4. Die Länder im gesamtdeutschen Kontext

4.1 Unterschiedliche Situation der Länderhaushalte

Die Länderhaushalte Ost konnten 2008 alle mit einem Überschuss abschließen (vorläufiges Ergebnis), allerdings in unterschiedlicher Größenordnung (Sachsen rund 1,2 Mrd. €, Sachsen-Anhalt 52 Mio. €, das ist der geringste Wert der neuen Flächenländer). Auch für 2009 beabsichtigen derzeit alle Flächenländer Ost einen ausgeglichenen Abschluss zu erreichen.

Die Länderhaushalte West haben 2008 insgesamt defizitär abgeschlossen (vorläufig). Nur Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen konnten 2008 positiv abschließen (BW rund 1,4 Mrd. €, NRW rund 80 Mio. €). Alle übrigen alten Flächenländer haben mit teils deutlichen Defiziten abgeschlossen.

Im Ergebnis der **Steuerschätzung**, die für die Länderebene Mindereinnahmen von 16,5 Mrd. € (2009) bzw. von über 33 Mrd. € (2010) ergeben hat, und der verhaltenen Wachstumsschätzung 2010 ist von einem Ansteigen der Defizite 2010 auszugehen. Für das Jahr 2011 hat die Steuerschätzung ein Minus von rd. 38 Mrd. € für die Ländergesamtheit erbracht. Ungefähr ein Drittel der **Schätzkorrektur** ist aufgrund von **Steuerrechtsänderungen** notwendig geworden. Wie beim Bund sind für die Länder die größten Positionen, die für die Mindereinnahmen verantwortlich sind, die erhöhte Absetzbarkeit von Krankenversicherungsbeiträgen ab 2010 (7.500 Mio. €), das Konjunkturpaket II (5.826 Mio. €), das Konjunkturpaket I (4.648 Mio. €), die Wiedereinführung der Pendlerpauschale (4.443 Mio. €) und das Familienleistungsgesetz (1.935 Mio. €).

4.2 Föderalismusreform II: Verschuldungsverbot, Konsolidierungshilfen und Umsetzung

Die Föderalismuskommission II hat am 5. März 2009 ihre Arbeit abgeschlossen. Die im Ergebnis vorgelegten Vorschläge befinden sich zur Zeit im Gesetzgebungsverfahren. Das Gesetzgebungsverfahren wird mit der Bundesratssitzung am 12. Juni 2009 enden. Die Verkündung im Bundesgesetzblatt wird voraussichtlich ca. 6-8 Wochen danach erfolgen. Entsprechend der vorgesehenen Änderung des Grundgesetzes wird es gemäß Art. 109a GG **ab 2020 ein generelles Schuldenverbot für die Länder** geben. **Ausnahmen sind aufgrund konjunktureller Einbrüche sowie zur Finanzierung von Hilfsmaßnahmen in Notsituationen zugelassen.** Damit erfolgt eine Abkehr vom überholten Investitionsbegriff, der bisher die zulässige Grenze der Kreditaufnahme bestimmte. Auch soll durch die Einführung eines „Frühwarnsystems“ Haushaltsnotlagen frühzeitig begegnet werden. Dafür wird ein Stabilitätsrat, dem Vertreter von Bund und Ländern angehören, eingerichtet.

Für die Ausgestaltung künftiger Haushalte nach 2010 ergeben sich weitergehende Restriktionen aus den in Art. 143d Abs. 2 GG vorgesehenen **Konsolidierungshilfen**, die Sachsen-Anhalt erhalten kann. Diese resultieren insbesondere aus den in Art. 143d Abs. 2 und 3 GG festgelegten Bedingungen für die Inanspruchnahme der

Konsolidierungshilfen. Auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung soll hier ausgehend vom strukturellen Defizit 2010 ein Rückführungspfad bis 2019 festgelegt werden. Die Überwachung der Einhaltung der Kriterien obliegt dem Stabilitätsrat. Darüber hinaus ist eine konjunkturell bedingte Kreditaufnahme ab 2011 weiterhin zulässig, allerdings lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht endgültig sagen, wie deren Höhe zu ermitteln ist. Die Ausgestaltung des Bundes zu Art. 115 GG und die mit den Ländern zu schließende Verwaltungsvereinbarung zu Art. 143d GG bleibt daher abzuwarten.

Im Gegensatz zu Art. 109 GG spielen für die Konsolidierungshilfen nicht die Kreditaufnahme, sondern der **bereinigte Finanzierungssaldo** die entscheidende Rolle. Der Finanzierungssaldo ist zunächst die Differenz der Einnahmen ohne Kredite, Entnahmen aus Rücklagen etc. sowie haushaltstechnische Verrechnungen¹ einerseits und den Ausgaben ohne Tilgung, Zuführung an Rücklagen und haushaltstechnische Verrechnungen andererseits.

Fünf Bundesländer mit besonders schwieriger Haushaltssituation, unter ihnen Sachsen-Anhalt, können unter bestimmten Voraussetzungen für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Bundeshaushalt erhalten. Für **Sachsen-Anhalt** sind im Jahr 2011 53,3 Mio. € als **Konsolidierungshilfe** möglich, ab 2012 dann 80 Mio. € bis 2019 und noch 26,7 Mio. € im Jahr 2020, **insgesamt 720 Mio. €**. Wesentliche inhaltliche Bedingung ist der kontinuierliche Abbau (jährlich ein Zehntel) des im Jahr 2010 vorhandenen strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2019. Das **strukturelle Defizit** ist die bei einer konjunkturellen Normallage bestehende Überlastung des Haushalts mit nicht finanzierten Aufgaben. Der relevante strukturelle Finanzierungssaldo ergibt sich aus dem Finanzierungssaldo laut Haushalt, der um finanzielle Transaktionen und die Konsolidierungshilfen sowie die Konjunkturkomponente bereinigt wird. Genaueres hierzu wird in der erwähnten Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern geregelt.

Das im (Haushalts-) Jahr 2010 vorhandene strukturelle Defizit wird somit den Ausgangswert für den vorgeschriebenen Abbau darstellen. Es ist allerdings in zeitlicher Hinsicht zweifelhaft, ob die Bedingungen schon soweit konkretisiert sein werden, dass aus ihnen Erkenntnisse für die Aufstellung des

¹ Verrechnungen zwischen Kapiteln, durchlaufende Posten etc.

Doppelhaushalts 2010/2011 abgeleitet werden können. Die folgenden Haushalte werden unter den Maßgaben für die Konsolidierungshilfen aufzustellen sein.

Zur Berechnung siehe den folgenden Kasten:

Finanzierungssaldo lt. Haushalt (s. Vorbericht HP)
(Einnahmen ohne OGr. 32, 35, 36, 38 – Ausgaben ohne OGrn. 59, 91, 96, 98)
1. Bereinigung um sog. finanzielle Transaktionen
(Erwerb/ Veräußerung von Beteiligungen, Vergabe/ Rückfluss von Darlehen; Schuldenaufnahme und Tilgung von/ an öffentl. Bereich = Grn. 133, 134, OGrn. 14, 17, 18, 31 – OGrn. 58, 83, 85, 86, 87)
2. Bereinigung um Konsolidierungshilfen
bereinigter Finanzierungssaldo
Bereinigung um Konjunkturkomponente
struktureller Finanzierungssaldo

Es war und ist das politische Ziel der Koalition, die Schulden des Landes zu tilgen. Dazu hatte das Kabinett am 18. März 2008 im Rahmen der Strategiedebatte beschlossen, in die Mittelfristige Finanzplanung und die Langfristprojektion einen Tilgungsplan aufzunehmen. Demnach sollten – ausgehend von 25 Mio. € im Jahr 2009, 100 Mio. € im Jahr 2010 und 150 Mio. € im Jahr 2011 – ab dem Jahr 2012 die Landesschulden mit 200 Mio. € jährlich getilgt werden. Ab dem Jahr 2014 sollten die infolge der vorangegangenen Tilgungen ersparten Zinsen die Tilgungsraten zusätzlich erhöhen. Auf diese Weise hätte sich für das Jahr 2025 als Ende des Projektionszeitraums eine Tilgung von 359 Mio. € ergeben. Aufgrund der akuten Wirtschafts- und Finanzkrise ist kurzfristig ein Festhalten an dem ursprünglichen

Zeitplan nicht möglich. **Gleichwohl bleibt die inhaltliche politische Zielsetzung bestehen.** An anderer Stelle dann mehr.

Die Koalitionsparteien haben vereinbart, eine einfachgesetzliche Regelung für ein Neuverschuldungsverbot zu treffen. Ob eine Änderung der Landesverfassung in Folge der Grundgesetzänderung zwingend erforderlich ist, wird nach Verabschiedung der Grundgesetzänderung zu entscheiden sein.

Als Landesregelung soll es eine **Änderung des § 18 der Landeshaushaltsordnung (LHO)** geben. Mit der Neuregelung sind folgende Eckpunkte festzulegen:

- Der Haushaltsplan ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen
- Bei Neuverschuldung aus gesamtwirtschaftlichen Gründen darf die Nettokreditaufnahme nicht höher als die eigenfinanzierten Investitionen sein
- bei Naturkatastrophen oder vergleichbar schwerwiegenden Situationen ist eine Nettokreditaufnahme zulässig
- Die vorübergehende Nettokreditaufnahme ist mittelfristig zu tilgen. Es ist ein verbindlicher Tilgungsplan aufzustellen

Die LHO-Regelung zum Tilgungsplan sollte auch festlegen, über welchen Zeitraum eine Gesamttilgung der neuen Kredite vorzunehmen ist. Damit soll der Weg aufgezeigt werden, um den Schuldenstand des Jahre 2009 wieder zu unterschreiten. **Entscheidungen dazu sind bis zur Beschlussfassung des Doppelhaushalts 2010/2011 zu treffen und umzusetzen.**

5. Sachsen-Anhalt

5.1 Derzeitige wirtschaftliche Lage

Im Winterhalbjahr 2008/ 2009 hat die globale Rezession Deutschland voll erfasst und den über 3 Jahre andauernden wirtschaftlichen Aufschwung abrupt beendet. Auch

die sachsen-anhaltische Wirtschaft hat sich dem Konjunkturunbruch nicht entziehen können, wobei die Einbußen derzeit weniger tief sind als in Westdeutschland.

Berechnungen des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) zur Quartalsentwicklung des Bruttoinlandsprodukts in Sachsen-Anhalt, zeigen die konjunkturelle Trendumkehr zum Jahresende 2008:

- Zwischen Oktober und Dezember 2008 ist die sachsen-anhaltische Wirtschaft um 0,4 % gegenüber dem Vorjahresquartal geschrumpft - und das nach deutlichen Zuwächsen von 1,5 % bzw. 2,5 % im zweiten und dritten Quartal 2008.
- Betroffen ist – vorerst – allein die Industrie. Ihre Bruttowertschöpfung ist im IV. Quartal 2008 um 5,4 % gesunken.
- Abgefangen wurden diese Einbußen von deutlichen, zum Jahresende 2008 hin noch stabilen Wachstumsbeiträgen des Baugewerbes (+ 4,9 % im IV. Quartal 2008). Dessen jahrelange Strukturanpassung scheint nun weitgehend bewältigt zu sein. Inwieweit der Bau aber dem Konjunkturabschwung standhalten kann, lässt sich nicht sagen. Generell ist aber davon auszugehen, dass der Bau überproportional von den zusätzlichen Investitionen aufgrund des Konjunkturpakets II profitiert, die ein Nachgeben der gewerblichen bzw. privaten Baunachfrage abfedern würden.
- Der Dienstleistungsbereich war leicht rückläufig, lag aber mit einem Wertschöpfungszuwachs von 0,7 % weiter leicht im Plus.

Gemessen an der bundesdeutschen Entwicklung erweist sich die **sachsen-anhaltische Wirtschaft** bisher als **vergleichsweise robust**. Bundesweit ist das Bruttoinlandsprodukt im IV. Quartal 2008 um 1,7 % gegenüber dem Vorjahr eingebrochen (Sachsen-Anhalt: - 0,4 %, Ostdeutschland: - 0,4 %). Nur aufgrund des Wachstums in den beiden ersten Quartalen 2008 (bundesweit 2,9 % und 2 %) wurde über das ganze Jahr betrachtet noch eine positive Wachstumsrate von 1,3 % in Deutschland erzielt (neue Länder 1,1 %, Sachsen-Anhalt 1,8 %).

Zum Jahresbeginn 2009 sind allerdings die Umsätze der sachsen-anhaltischen Industrie erheblich zurückgegangen. Im Vorjahresvergleich sanken sie im Januar

2009 um 25,6 %, im Februar um 21,5 % und im März um 14,7 %. Besonders betroffen waren die Automobilzulieferindustrie, die Metallerzeugung und -bearbeitung, der Maschinenbau und die Chemische Industrie. Am aktuellen Rand hat sich das Tempo des Umsatzrückgangs in der Industrie etwas verringert. Im Februar und März haben die Umsätze im Vergleich zum Januar 2009 wieder leicht zugenommen. Diese Daten reichen aber allein nicht aus, um schon eine Stabilisierung der wirtschaftlichen Lage in Sachsen-Anhalt zu konstatieren; aber sie können darauf hindeuten, dass auf Produktionsseite die stärksten Einbrüche überstanden sein könnten.

Die Bauleistungen haben im ersten Vierteljahr 2009 nachgegeben, dies aber vor allem witterungsbedingt. Auch greift der Abschwung seit Jahresbeginn auf die unternehmensnahen Dienstleister über (z. B. Verkehrsgewerbe).

Die globale Konjunkturkrise trifft durchaus nicht alle Wirtschaftsbereiche gleichmäßig. Die Wirkungen haben die deutsche Wirtschaft von außen durch breitflächige Exporteinbußen erreicht. Das wirkt sich in Bundesländern und Regionen mit einer exportstarken, international aufgestellten Industrie deutlich stärker aus als in einer klein- und mittelbetrieblich geprägten Unternehmenslandschaft, wie sie für die neuen Länder typisch ist. Das bisherige Muster des Konjunkturabschwungs spricht insofern dafür, dass Sachsen-Anhalt und die neuen Länder bisher insgesamt glimpflicher durch die Krise gekommen sind als manche starken Wirtschaftsregionen in Westdeutschland, die von Einbrüchen im Export oder im Finanzsektor hart getroffen werden.

Das ist vor allem auf die weiterhin bestehenden Strukturunterschiede zurückzuführen, die sich nur allmählich über einen längeren Zeitraum abbauen lassen. Selbst im verarbeitenden Gewerbe ist die ostdeutsche Wirtschaft immer noch relativ stark auf den Binnenmarkt orientiert, auch wenn zahlreiche mittelständische Industriebetriebe in den zurückliegenden Jahren kontinuierliche Umsatzzuwächse im Auslandsgeschäft realisieren konnten. In den internationalen Wertschöpfungsketten nehmen sie dennoch zumeist die Rolle von Zulieferern ein.

Lediglich die bekannten strukturellen Schwächen der ostdeutschen Wirtschaft,

- die kleinbetriebliche Wirtschaftsstruktur,
- die vergleichsweise geringe Exportbasis und hohe Binnenlastigkeit,
- die geringe Zahl größerer, international verflochtener Unternehmen und
- die Dominanz „traditioneller“ Branchen, mit allgemein moderaten Wachstumsperspektiven,

verhinderten bisher einen stärkeren Absturz. Beim nächsten Konjunkturaufschwung werden diese Schwächen aber wieder als solche zu Tage treten.

Trotz der zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten ist die **Beschäftigungslage in Sachsen-Anhalt noch stabil**; bis Ende 2008 haben die Beschäftigtenzahlen noch zugenommen. Aber die übliche Frühjahrsbelebung am Arbeitsmarkt ist in diesem Jahr wie in ganz Deutschland ausgeblieben.

Die **Arbeitslosenquote für Sachsen-Anhalt lag im Mai mit 14,0 % unter dem Niveau der Vormonate** (April 14,5 %, März 14,8 %) und weiterhin leicht über dem ostdeutschen Durchschnitt von 13,3 % (April 13,9 %). Die Kurzarbeiterzahlen sind seit Jahresbeginn stark gestiegen: Im April waren rund 13.000 Arbeitnehmer in Sachsen-Anhalt in Kurzarbeit beschäftigt, in ganz Ostdeutschland waren 68.000 Kurzarbeiter gemeldet. Damit spielt dieses Instrument im Osten eine deutlich geringere Rolle als Westen. Der Anteil Ostdeutschlands an der Kurzarbeit liegt bei lediglich 15 %.

5.2 Perspektiven der Wirtschaftsentwicklung

Auf Bundesebene ist die Wirtschaft im ersten Quartal 2009 noch stärker geschrumpft als im schon schlechten letzten Quartal 2008. Die Wirtschaftsleistung ging preisbereinigt um 6,7 % zurück.

Die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute erwarten in ihrem jüngsten Frühjahrgutachten ein Nachlassen der Abwärtsdynamik im Verlauf des Jahres;

Aussicht auf Stabilisierung sehen sie erst für 2010 – wenn sich die internationalen Finanzmärkte langsam erholen.

Die Wachstumserwartungen für Deutschland liegen unter dieser Voraussetzung bei - 6 % im Jahr 2009 und - 0,5 % im Jahr 2010 (Ostdeutschland: -5 % im Jahr 2009 bzw. - 1 % im Jahr 2010) bei hoher Prognoseunsicherheit. Deutliche Abweichungen in beide Richtungen sind im Prinzip jederzeit möglich. Im Einzelnen werden folgende Trends erwartet:

- Der Rückgang der Wirtschaftsleistung schwächt sich ab: Der Abschwung setzt sich zwar fort, aber einiges deutet darauf hin, dass die größten Produktionseinbrüche überstanden sind.
- Der Arbeitsmarkt und die öffentlichen Kassen bekommen die Folgen des massiven Produktionseinbruchs erst jetzt und 2010 mit Verzögerung zu spüren.
- Die wirtschaftliche Erholung geht nur langsam voran. Erst 2010 soll die Wirtschaft allmählich wieder Tritt fassen. Die Wirtschaftsleistung geht nochmals leicht zurück (- 0,5 %). Die Forscher erwarten, dass die Wirtschaft erst im Jahr 2013 wieder das Leistungsniveau von 2008 erreicht.
- Die zentrale Annahme für alle prognostizierten Entwicklungen und Daten ist die langsame Überwindung der Risiken und Labilitäten im Finanzsektor. Mit anderen Worten: Rückschläge am Finanzmarkt können die konjunkturelle Lage erneut verschärfen; eine schnellere Gesundung des Finanzsystems kann die wirtschaftliche Erholung deutlich beschleunigen.

Wie lange die Krise wirklich dauert, wie schnell die Erholung stattfindet und mit welchen Strukturveränderungen sie einhergeht, kann derzeit aber niemand sicher voraussagen.

5.3 Finanzpolitische Situation in Sachsen-Anhalt

5.3.1 Ausgangslage 2008

Für Sachsen-Anhalt wurde laut der **Steuerschätzung Mai 2008** für den Finanzplanungszeitraum bis 2012 ein stetiger Anstieg der Steuereinnahmen im weiteren Sinne vorhergesagt: Bei den Gemeinschaft- und Landessteuern, den Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen konnte gegenüber den erwarteten – gemessen am Haushaltsplan 2009 allerdings reduzierten – Einnahmen 2009 im Jahr 2010 von einem nominalen Anstieg von 3,9 %, im Jahr 2011 von 4,3 % und im Jahr 2012 von 3,8 % ausgegangen werden.

Im Projektionszeitraum wurden in Auswertung eines Gutachtens von Dr. Vesper aus dem Sommer 2007 ein jährliches nominales Wachstum von 3 % sowie eine leicht steigende Steuerquote unterstellt. Unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung – hier wurde mit der Prognose des Statistischen Landesamtes eines durchschnittlichen Bevölkerungsrückgangs von 1 % pro Jahr gearbeitet – ergab sich insoweit ein zu erwartender Anstieg der Steuereinnahmen von 2,2 % jährlich.

Aufgrund dieser Annahmen sowie konkreter Einsparvorschläge gab es Deckungslücken im Finanzplanungszeitraum in Höhe von 185 Mio. € im Jahr 2010, von 131 Mio. € im Jahr 2011 und von 22 Mio. € im Jahr 2012. Hierbei war es durchaus realistisch, diese durch Einsparungen zu schließen.

Das bedeutet, dass sich der eingeschlagene Konsolidierungspfad, soweit er eine Nettokreditaufnahme ausschließen sollte, hätte konsequent fortsetzen lassen. Für das Jahr 2008 wurde erstmals keine Neuverschuldung geplant. Bereits im Jahr davor konnte im Vollzug auf neue Schulden verzichtet werden. Die erzielten Überschüsse 2007 (26,4 Mio. €) und 2008 (46,6 Mio. €) wurden der Steuerschwankungsreserve des Landes zugeführt, in die vom Grundsatz her Zuführungen bis zu einem Bestand von 500 Mio. € zu leisten sind.

5.3.2 Die Entwicklung im Haushaltsjahr 2009

5.3.2.1 Der Doppelhaushalt 2008/2009 und der Nachtrag 2009

Für das Jahr 2009 war mit einem Betrag von 25 Mio. € der Einstieg in die Schuldentilgung vorgesehen.

Darüber hinaus wurde Vorsorge getroffen. 2009 soll die erste im Haushalt beziffert veranschlagte Zuführung von 25 Mio. € an die Steuerschwankungsreserve erfolgen. Durch die Zuführungen an den Pensionsfonds des Landes werden zukünftige Haushalte von Personalkosten entlastet: Neben den regulären Zuführungen sollten auch im Jahr 2009 wie bereits in den Jahren 2006 bis 2008 gemäß der Regelung im Pensionsfondsgesetz Zahlungen in Höhe der Minderausgaben bei den Erstattungen an den Bund gemäß dem AAÜG für die Zusatz- und Sonderversorgungssysteme vorgenommen werden.

Trotz dieser Konsolidierung wurden die Investitionen nicht vernachlässigt. Dennoch war insgesamt eine sinkende Investitionsquote zu verzeichnen (Nachtragshaushalt 2007: 19 %, Haushalt 2008: 18,5 %, Haushalt 2009: 15,9 %); eine Anpassung an die finanzschwachen westlichen Flächenländer und somit an die „Normalität“.

Die Entscheidung der Landesregierung, die Mittel des Zukunftsinvestitionsgesetzes (**Konjunkturpaket II**) nicht über § 42 der Landeshaushaltsordnung (LHO) bereitzustellen, führte zu der Notwendigkeit eines **Nachtragshaushalts 2009**. Die Finanzhilfen des Bundes im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes sind im Jahr 2009 mit rund 45 Mio. € kofinanzieren. Hierin enthalten ist nicht nur die Kofinanzierung für Landesprojekte, sondern auch die beschlossene Übernahme der hälftigen Kofinanzierung bei kommunalen Projekten, einschließlich des Kreditprogramms und der Verwaltungskosten. Zu berücksichtigen waren auch die finanziellen Auswirkungen des Konjunkturpakets I. Die erforderliche Kofinanzierung des Landes beläuft sich rund 10 Mio. €.

Daneben waren auch die erwarteten **Einbußen bei den Steuereinnahmen** zu veranschlagen. Ausgehend von der Steuerschätzung im November 2008 wurden

Steuermindereinnahmen im weiteren Sinne von 390 Mio. € berücksichtigt. Hierbei wurden Rückgänge aufgrund der konjunkturellen Entwicklung sowie Steuerrechtsänderungen wie die Erbschaftsteuerreform und die Absetzbarkeit der Kosten der Fahrten zum Arbeitsplatz eingerechnet.

Um diese Mindereinnahmen und Mehrausgaben zu finanzieren, wurde die für 2009 geplante erstmalige Kredittilgung von 25 Mio. € aufgeschoben. Ebenso wurde die Zuführung an den Pensionsfonds des Landes in Höhe der Minderausgaben für die Zusatz- und Sonderversorgungssysteme ausgesetzt.

Unangetastet blieb bei Aufstellung des Nachtragshaushalts 2009 allerdings die mit dem Doppelhaushalt 2008/2009 beschlossene Zuführung an die Steuerschwankungsreserve in Höhe von 25 Mio. €.

Trotz dieser Belastungen und der Berücksichtigung der gegenüber MiPla erhöhten Tarif- und Besoldungsanpassung konnte der **Nachtragshaushalt ohne Neuverschuldung** aufgestellt werden.

Um dem in der Vergangenheit teilweise schleppenden Abfluss der Investitionsausgaben Rechnung zu tragen sowie als Reaktion auf die Wirtschaftskrise wurde im März die im Haushaltsführungserlass 2009 verfügte Bewirtschaftungsbeschränkung bei den investiven Haushaltsmitteln (HGr. 7 und 8) aufgehoben.

Das **Steueraufkommen im weiteren Sinne** ist im **Mai 2009** im Vergleich zum Vorjahresmonat um 52,3 Mio. € oder 12,2 % auf 375,9 Mio. € zurückgegangen. Auch das Aufkommen von Januar bis Mai 2009 hat im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 18,7 Mio. € oder 0,8 % auf 2.395,2 Mio. € abgenommen.

Wenn die prozentuale Erfüllung des Haushaltssolls Steuern/Abgaben (HGr. 0) zum 31. Mai 2009 betrachtet wird, gibt es – bei allen Vorbehalten, die eine Bewertung zu diesem Zeitpunkt betreffen – keine gravierenden Unterschiede zwischen 2008 und 2009 (Nachtragshaushalt): Im letzten Jahr waren es zum genannten Stichtag 39,7 % (Ist 2,09 Mrd. €/Soll 5,27 Mrd. €), in diesem Jahr sind es 40,9 % (Ist 2,09 Mrd. €/Soll 5,1 Mrd. €).

Diese Zahlen spiegeln somit die Krise (noch) nicht im vollen Umfang wider. Das Ministerium der Finanzen wird die Landesregierung und den Landtag im Juli, wenn die Zahlen des ersten Halbjahres vorliegen, die auch Auskunft über den Spitzausgleich im Bund-Länder-Finanzausgleich geben, ausführlich informieren.

5.3.2.2 Die Steuerschätzung Mai 2009 und deren Auswirkungen auch auf das Konjunkturprogramm

Die folgende Übersicht, die auch das Ergebnis der aktuellen Steuerschätzung enthält, verdeutlicht die Entwicklung der für die Jahre **2009/2010/2011** erwarteten Steuereinnahmen. Hierbei handelt es sich um die Steuern im weiteren Sinne, also die Steuern, die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen.

Übersicht 1

in Mio. €

	2008	2009	2010	2011
Steuerschätzung Mai 2007 (MiPla 2007-2011)	6.152 (auch HPE)	6.356 (auch HPE)	6.572	6.746
Doppelhaushalt 2008/2009 (Gesetz vom 17.1.2008)	6.152	6.356		
Steuerschätzung Mai 2008 (z. T. MiPla 2008-2012)	6.106	6.209	6.450	6.729
Ist	6.118			
Nachtragshaushalt 2009		5.966		
Steuerschätzung Mai 2009		5.653	5.197	5.318
Netto-Abweichung *		195	1.022	1.180
<u>Nachrichtlich</u>				
Kfz-Steuerkompensation		118	231	231

*Schätzabweichung zum Nachtragshaushalt (2009) bzw. zur Steuerschätzung 2008 unter Herausrechnung des Wegfalls der Kfz-Steuer

Hinzuweisen ist darauf, dass der Steuereinnahmenvergleich durch die **Änderung der Ertragskompetenz für die Kfz-Steuer** verzerrt wird. Ab dem 1. Juli 2009 steht das Aufkommen der Kfz-Steuer nicht mehr den Ländern, sondern dem Bund zu. Der

Bund gewährt als Kompensation den Ländern Zuweisungen, die haushaltssystematisch nicht den Steuereinnahmen, sondern den allgemeinen Zuweisungen zugeordnet werden. Bei einem Vergleich der Schätzergebnisse ist diese Reform zu berücksichtigen.

Für den Zeitraum der **Mittelfristigen Finanzplanung 2009-2013** ergibt sich, dass im Jahr **2012** statt der bisher erwarteten Steuereinnahmen von 6.985 Mio. € nur noch mit 5.580 Mio. €, somit 1.405 Mio. € weniger, gerechnet werden kann; unter Berücksichtigung der Kompensationszahlung von 231 Mio. € für die Kfz-Steuer bleibt ein **Minus von 1.174 Mio. €**. Für das Jahr **2013** werden Steuereinnahmen von 5.803 Mio. € erwartet. In der Langfristprojektion war insoweit von 7.147 Mio. € und damit von 1.344 Mio. € mehr ausgegangen worden. Nach Bereinigung um die Kfz-Steuer-Kompensation von 231 Mio. € verbleibt ein **Minus von 1.113 Mio. €**

Dazu kommt für den Zeitraum 2009 bis 2011 ein Erfordernis, das sich aus dem Konjunkturpaket II – genauer gesagt: aus dem **Zukunftsinvestitionsgesetz** des Bundes – ergibt. **Es verlangt nicht nur, dass das einzelne geförderte Vorhaben zusätzlich ist. Es werden außerdem auch nur die Investitionen des Förderzeitraums 2009 bis 2011 als zusätzlich anerkannt, die über dem Referenzwert (2006 bis 2008) liegen.** Was den bis Ende Juli 2009 von Bund und Ländern einvernehmlich festzulegenden Referenzwert der Jahre 2006 bis 2008 angeht, gibt es Bereinigsmöglichkeiten. Es darf der Rückgang bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und bei anderen Drittmitteln wie z. B. EU-Mitteln berücksichtigt werden. Auch dürfen die Investitionen in dem Maße zurückgehen, wie die Steuereinnahmen – gemessen am Jahr 2008 – abnehmen. Ferner wird zur Abgeltung landesspezifischer Sondereffekte noch ein pauschaler Abschlag von 5 % gewährt. Dennoch besteht im Hinblick auf das kommunale Investitionsverhalten ein Risiko, die Investitionen zurückzufahren. Denn bei der Abrechnung wird das Land einschließlich seiner Kommunen betrachtet, und das Land wird sich dann mit etwaigen Rückforderungen des Bundes auseinandersetzen müssen.

Berechnung der Zusätzlichkeit der Investitionen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz gemäß der zwischen Bund und Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarung:

Übersicht 2	in Mio. €
Tatsächliche Investitionsausgaben 2006-2008	4.817
Abzgl. Drittmittelrückgang (einschl. anteiliger SoBEZ)	- 251
Abzgl. pauschaler Abschlag für Sondereffekte (5 %)	- 228
Abzgl. Steuereinnahmerückgang (6,78 %)	- 294
= Referenzwert für den Zeitraum 2006-2008	4.044
Zu vergleichen mit Investitionsausgaben 2009-2011*	5.023
„Zusätzlichkeit“ i. S. d. Verwaltungsvereinbarung	979

Verglichen werden die Zeiträume 2006-2008 mit 2009-2011, keine Jahresscheiben;
*Nachtragshaushalt 2009 sowie Anmeldungen der Ressorts zum Doppelhaushalt (ohne KII)

Nach derzeitiger Datenlage kann die Zusätzlichkeit nachgewiesen werden, vorausgesetzt der Bund akzeptiert die Rechenmethode des Ministeriums der Finanzen. Hinsichtlich der kommunalen Ebene können keine abschließenden Berechnungen vorgenommen werden, da die tatsächlichen Investitionsausgaben der Kommunen nicht prognostiziert werden können. Das Ergebnis der Steuerschätzung ermöglicht eine Reduzierung des Referenzwertes um gut 10 %, da das Steueraufkommen im Vergleich zu 2008 deutlich zurückgehen soll. Es ist jedoch zu erwarten, dass die Kommunen aufgrund der sinkenden Einnahmen und der steigenden Drittmittel tatsächlich auch weniger investieren werden.

Bei all den konjunkturpolitisch gebotenen Maßnahmen darf die strukturelle Konsolidierung nicht aus den Augen verloren werden.

Das bedeutet zunächst, dass das Land weiterhin das Ziel verfolgen muss, den größten Ausgabenblock im Landeshaushalt, die Personalausgaben, zu verringern. Hierzu wird das Personalentwicklungskonzept aktualisiert und konsequent umgesetzt. Die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes wird dabei nicht in Frage gestellt.

Ein weiterer großer Ausgabenblock sind die Zinsausgaben. Aufgrund der Zinsentwicklung an den Kapitalmärkten konnte der Ansatz im Nachtragshaushalt 2009 um knapp 110 Mio. € auf 883 Mio. € abgesenkt werden (Saldo aus Zinsausgaben und –einnahmen). Von einem weiteren Rückgang des Zinsniveaus kann aber derzeit nicht ausgegangen werden, so dass in diesem Bereich kein weiteres Einsparpotential besteht.

5.3.3 Die Aufstellung des Doppelhaushalts 2010/2011

5.3.3.1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

Die Mittelanmeldung durch die Ressorts bis 6. April 2009 ergab für das Jahr 2010 eine Unterdeckung von rund 970 Mio. € und für das Jahr 2011 von rund 740 Mio. €. Eingeplant wurde hierbei bereits eine Entnahme aus der Steuerschwankungsreserve von jeweils 50 Mio. € in 2010 und 2011 sowie der Verzicht auf weitere Zuführungen. Ebenfalls wurde auf die geplante Kredittilgung und die Sockelzuführung zum Pensionsfonds verzichtet.

Berücksichtigt wurden bei den Eingaben in HAMISSA für die Mittelanmeldung 2010/2011 bis zum 6. April 2009 bereits Steuermindereinnahmen im Vergleich zur Steuerschätzung 2008. Die Steuereinnahmen einschließlich Länderfinanzausgleich für 2010 wurden um 550 Mio. € und für 2011 um 570 Mio. € gegenüber der Mittelfristigen Finanzplanung 2008-2012 reduziert. Diese Beträge ergaben sich durch einen Abschlag auf die Werte der Steuerschätzung Mai 2008.

Die aktuelle Steuerschätzung hat eine Erhöhung des Korrekturbedarfs notwendig gemacht (plus 464 bzw. 600 Mio. €). **Unter Einbeziehung des Schätzergebnisses weist der Haushalt eine Deckungslücke (negativer Finanzierungssaldo) von 1,56 Mrd. € für 2010 und 1,43 Mrd. € für 2011 aus. Außerdem wurde die Entnahme aus der Steuerschwankungsreserve für das Jahr 2010 auf 100 Mio. € erhöht und für 2011 auf Null abgesenkt.** Gegengerechnet wurden hierbei die Kompensationszahlungen aus der Änderung der Ertragskompetenz im Bereich der Kfz-Steuer.

Die FAG-Zuweisungen an Kommunen wurden entsprechend dem Entwurf der FAG-Novelle kalkuliert. Nach der geplanten FAG-Reform werden die Zuweisungen an die Kommunen nicht mehr vom Steueraufkommen des Landes abhängen, sondern vom allgemeinen kommunalen Finanzbedarf unter Berücksichtigung der eigenen Einnahmekraft der Kommunen. Steigen die Steuereinnahmen des Landes, so hat dies keinen Einfluss auf die Zuweisungshöhe. Umgekehrt sind konjunkturbedingte Mindereinnahmen des Landes ebenfalls irrelevant für die Zuweisungshöhe an die Kommunen. Ab 2012 werden die kommunalen Ausgaben bei effizienter Aufgabenerfüllung Zuweisungsmaßstab sein. In 2010/2011 sind einmalig die Durchschnittsausgaben der Jahre 2005-2007 zugrunde gelegt worden. Zukünftig muss ebenfalls der **Rückgang bei den SoBEZ (teilungsbedingte Lasten)** berücksichtigt werden.

Nachfolgende Übersicht zeigt den Rückgang:

Übersicht 3 in Mio. €

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
1.496	1.376	1.263	1.142	1.030	909	796	676	563	442	330	0

Der im Vergleich zum Nachtragshaushalt 2009 deutlich verschlechterte Finanzierungssaldo bedarf der Erklärung: Zum einen ist zu sehen, dass es sich zunächst um Mittelanmeldungen der Ressorts handelt und noch nicht um den Haushaltsplanentwurf. Zum anderen muss in Erinnerung gerufen werden, dass der Nachtragshaushalt durch Einmaleffekte – EU-Erstattungen für Ausgaben der Jahre 2007/2008, weitere Vorschüsse der EU, Einnahmen aus dem PMO-Vermögen – und durch eine extrem günstige Entwicklung des Zinsniveaus infolge der Finanzkrise sowie durch Einsparungen bei den Personalausgaben aufgefangen werden konnte. Durch die weiteren Steuereinträge in 2009 wird der Vollzug erheblich erschwert. In 2010/2011 sind dagegen keine weiteren Entlastungen in diesen Bereichen zu erwarten. Aufgrund der Ost-West-Angleichung von Gehältern und Besoldung ist vielmehr eine Personalausgabenerhöhung im Vergleich zu 2009 einzuplanen. Die Zinsausgaben werden leicht gegenüber dem Niveau 2009 steigen.

Überblick der wichtigsten Einflussfaktoren auf den neuen **Saldo der Anmeldungen (2010/2011) im Vergleich zum Haushalt 2009 (einschließlich Nachtrag)**:

Übersicht 4

in Mio. €

	NHH 2009	Anmeldung 2010	Abweichung	Anmeldung 2011	Abweichung
Steuern	5.966,0	5.197,0	- 769,0	5.318,0	- 648,0
Personal	2.336,9	2.500,6	+ 163,7	2.550,5	+ 213,6
FAG-Masse	1.714,3	1.618,4	- 95,9	1.624,7	- 89,6
Zinsen	888,8	918,5	+ 29,7	929,5	+ 40,7
Überörtliche Sozialhilfe	477,0	501,4	+ 24,4	522,1	+ 45,1
AAÜG	395,0	389,9	- 5,1	392,7	- 2,3
Summe			- 885,8		- 855,5

FAG-Masse laut Doppelhaushalt 2008/2009, keine Änderung durch Nachtragshaushalt 2009

Neben dem drastischen Rückgang der Steuereinnahmen spielen die höheren Investitionsanmeldungen, zusätzliche Ausgaben für der HGr. 6 und die höheren Personalausgaben die Hauptrolle in der Erklärung der Deckungslücke. In diesen Übersichten ist bisher die mögliche Ausbringung einer globalen Minderausgabe unberücksichtigt geblieben.

Überblick der wichtigsten Einflussfaktoren auf den neuen **Saldo der Anmeldungen (2010/2011) im Vergleich zur alten MiPla 2008-2012:**

Übersicht 5

in Mio. €

	2010			2011		
	MiPla 2008-12	An- meldung	Ab- weichung	MiPla 2008-12	An- meldung	Ab- weichung
Steuern	6.450,0	5.197,0	- 1.253,0	6.729,0	5.318,0	- 1.411,0
Personal	2.400,0	2.500,6	+ 100,6	2.402,0	2.550,5	+ 148,5
FAG-Masse	1.747,0	1.618,4	- 128,6	1.755,0	1.624,7	- 130,3
Zinsen	963,0	918,5	- 44,5	946,0	929,5	- 16,5
Überörtliche Sozialhilfe	445,0	501,4	+ 56,4	445,0	522,1	+ 77,1
AAÜG	409,0	389,9	- 19,1	409,0	392,7	- 16,3
Summe			- 1.217,8			- 1.473,5

FAG-Masse gemäß der zum 1. Januar 2010 geplanten FAG-Novelle

5.3.3.2 Strategie zur Haushaltsplanaufstellung

Die Deckungslücke von 1,56 Mrd. € für 2010 und 1,43 Mrd. € für 2011 aus den Anmeldungen der Ressorts unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Steuerschätzung kann und muss durch Ausgabenverzichte verringert werden.

Im Vergleich zur Mittelfristigen Finanzplanung 2008-2012 steigen die Investitionsausgaben im Zusammenhang mit dem Konjunkturprogramm K II im nächsten Jahr um 192 Mio. € und in 2011 um 15,8 Mio. €. Diese Mehrausgaben, einschließlich der Kofinanzierung durch das Land, sind politisch gewünscht und sachgerecht. Insofern wird hier kein Handlungsbedarf gesehen.

Ebenso sind die Erhöhung der EU-finanzierten Ausgaben (378,4 Mio. € bzw. 346,6 Mio. €) notwendig, um den bisher schleppenden Abfluss der EU-Mittel

teilweise aufzuholen. Insgesamt sind die EU-Mittel aufgrund ihrer geringen Kofinanzierungspflicht von im Regelfall 25 % haushalterisch gut abzubilden. Da sowohl kommunale als auch Bundesmittel sowie teilweise die Mittel der Investitionsbank zur Kofinanzierung herangezogen werden können, liegt der Bedarf an reinen Landesmitteln bei unter 20 % des gesamten Ausgabevolumens. Hinsichtlich des Multiplikatoreffekts ist dies eine optimale Ausgestaltung. Daher sollten die EU-Mittel vordringlich kofinanziert und zu 100 % verausgabt werden.

Die Bund-Länder-Programme beinhalten ebenfalls einen Multiplikatoreffekt. Allerdings sind die Kofinanzierungsverhältnisse nicht so günstig wie im EU-Bereich. Es muss deshalb im Einzelfall abgewogen werden, ob eine Reduzierung dieser Programme zugunsten von reinen Landesmaßnahmen, die sonst noch deutlicher reduziert werden müssten, vorgenommen werden soll.

Zur Abschätzung der Konsolidierungsmöglichkeiten wurden die Ausgaben in einem mehrstufigen Verfahren geprüft und die Auswirkungen auf die Deckungslücke ermittelt. Die Stufen des Modells sind wie folgt definiert:

Übersicht 6

Stufe 1	Die Ausgaben werden grundsätzlich auf das Niveau des Ist 2008, teils auch 2009, begrenzt, es sei denn, die Rechtsverpflichtungen sind höher. Bei dieser Begrenzung ist es möglich, dass ein Drittmittelverzicht eintritt. Tarifsteigerungen bei Landesbetrieben sind berücksichtigt.
Stufe 2	Es werden weitere Kürzungen vorgenommen, soweit Rechtsverpflichtungen dem nicht entgegenstehen. Von der Kürzung wird aber abgesehen, wenn damit ein Drittmittelverzicht verbunden wäre.
Stufe 3	Es erfolgen weitere Kürzungen, auch wenn damit ein Drittmittelverzicht verbunden ist. Im Ergebnis werden nur noch Rechtsverpflichtungen veranschlagt.
Stufe 4	Hier sind mögliche Kürzungen dargestellt, die aber die Änderung von Rechtsvorschriften, Verträgen oder Kabinettsbeschlüssen erfordern.

Dieses Stufen-Modell soll als Diskussionsgrundlage dienen und kann und muss noch weiterentwickelt werden. In den kommenden Wochen sollen Bewertungen durch die anderen Ressorts erfolgen und auch weitere Einsparvorschläge unterbreitet werden. Sollten sich Vorschläge des Ministeriums der Finanzen als politisch nicht umsetzbar darstellen, muss das Ressort eigene Vorschläge vorlegen.

Die Kategorisierung der Ausgaben, die dem beschriebenen Stufen-Modell zugrunde liegt, beruht den dem **Haushaltsaufstellungserlass** für die Aufstellung des Doppelhaushalts 2010/2011 beigefügten **Haushaltstechnischen Richtlinien** (HTR-LSA). Die Zuordnung der Ausgaben zu den Kategorien RV, D, P1 und P2 ist von den Ressorts bei der Mittelanmeldung vorzunehmen. Was sich hinter diesen Abkürzungen verbirgt, wird in der folgenden Übersicht erläutert:

Übersicht 7

RV	Rechtsverpflichtungen, bei denen die Ausgaben dem Grunde <u>und</u> der Höhe nach feststehen. Sie ergeben sich aus Gesetz, Verordnung, Vertrag, Zuwendungsbescheid sowie aus in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen der Vorjahre
D	RV, die dem Grunde nach, aber nicht der Höhe nach feststehen und Ausgaben zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs sowie für die Weiterführung von Baumaßnahmen und investiven Beschaffungen, für die in einem Vorjahr bereits Mittel ausgegeben wurden
P1	Ausgaben für politische Programme, die sich aus der Bindung von Drittmitteln ergeben und soweit sie nicht in RV oder D enthalten sind
P2	Ausgaben, die sich nicht aus Rechtsverpflichtungen oder der Bindung von Drittmitteln ergeben, z. B. neue Baumaßnahmen und Beschaffungen, neue Projekt- und institutionelle Förderungen

Diese Ausgabenzuordnung findet sich in den folgenden Stufen wieder.

Stufe 1

Die Anmeldungen der Ressorts für die Jahre 2010/2011 wurden nach Aufgabenschwerpunkten analysiert und in Relation zu den Ist-Ausgaben des Jahres 2008 gesetzt. Bei den Anmeldungen, die über den Ist-Werten des Jahres 2008 liegen, wurde der Differenzbetrag ermittelt. Dieser Betrag ergibt das Konsolidierungsvolumen der ersten Stufe. Unter Berücksichtigung des Verzichts auf Drittmittel ergibt sich die Nettoersparnis. In jenen Bereichen, in denen die Rechtsverpflichtungen über den Ist-Ausgaben liegen, z. B. bei Personalausgaben, überörtliche Sozialhilfe, KiFöG, Ersatzschulfinanzierung, Staatskirchenverträge usw., wurden die rechtlich notwendigen Mittel berücksichtigt. Das Konsolidierungsvolumen liegt entsprechend niedriger.

Ausgehend vom Ergebnis der Steuerschätzung würden sich bei Umsetzung der Maßnahmen in Stufe 1 eine Reduzierung der Deckungslücke um 318,6 Mio. € bzw. 363,8 Mio. € auf 1.237 Mio. € bzw. 1.067 Mio. € in den Jahren 2010 und 2011 ergeben.

Übersicht 8

in Mio. €

	2010	2011
Deckungslücke nach Steuerschätzung	1.555,8	1.430,2
Einsparmöglichkeiten (Stufe 1)	318,6	363,8
Neue Deckungslücke	1.237,2	1.066,5
Nachr. Drittmittelverzicht (ohne EU-Mittel)	19,8	35,6

Die **größten Anmeldekorrekturen** ergaben sich für folgende Ausgabenschwerpunkte bzw. Maßnahmen:

Übersicht 9 Ausgewählte Vorschläge

in Mio. €

ASP/Kurzbeschreibung/Maßnahmen	2010 alt	2010 neu	Korrektur	2011 alt	2011 Neu	Korrektur	Bemerkung
Teilentschuldung Kommunen	74,5	4,5	- 70,0	77,0	7,0	-70,0	Beibehaltung, aber Vorfinanzierung durch die IB
Raumordnung, Stadtentwicklung und Wohnen	110,6	104,9	brutto - 5,7 netto - 2,9	116,2	79,5	brutto - 36,7 netto -18,4	Keine neuen Bund-Länder- Programme im Städte- und Stadtumbau in den Jahren 2010/2011, alte laufen weiter
Ressortbau	94,2	60,0	- 34,2	90,1	60,0	- 30,1	Ausgangswert 2008
Hochschulen	316,1	293,4	- 22,7	324,1	294,1	-30,0	Überrollung Budgets 2009, ohne Tarif- und Personalkostensteigerung
Landesstraßenbau	99,0	82,5	- 16,5	100,7	76,0	- 24,7	Kürzung bis auf den Zuschuss von 70 Mio. €
Zinsen	918,5	898,5	- 20,0	930,0	930,0	0,0	Anpassung an das aktuelle Zinsniveau
Medizinische Fakultäten	113,3	103,5	- 9,8	123,8	103,8	-20,0	Überrollung Budgets 2009, ohne Personalkostensteigerung
IT-Mittel	59,8	52,5	- 7,3	71,5	52,5	- 18,9	Verschiebung ITN-XT auf 2012
Gesundheitswesen/ Krankenhausförderung	78,1	66,8	-11,3	86,5	66,7	brutto - 19,7 netto - 16,7	Streichung, sofern keine Rechtsverpflichtung, Kürzung der HGr. 8 auf 40 Mio. €
Landespolizei	101,5	94,0	-7,5	109,5	94,1	- 15,4	Kürzung auf das Niveau 2009

Es ist nochmals darauf hinzuweisen, dass es sich nicht um tatsächliche Kürzungen handelt, sondern um eine Anmeldekorrektur auf das Ausgabenniveau des Jahres 2008, teilweise 2009 (z. B. bei den Hochschulen). In jedem Fall wurde die Ausfinanzierung von Rechtsverpflichtungen (RV und D, sofern nicht steuerbar) sichergestellt, dazu wurden ggf. höhere Ausgaben als in 2008 berücksichtigt. RV steht für Rechtsverpflichtungen, die dem Grunde und der Höhe nach bestimmt sind; D steht für Rechtsverpflichtungen, die dem Grunde, aber nicht der Höhe nach feststehen. Es bestehen gewisse Handlungsspielräume.

Mit der Umsetzung der Stufe 1 würde nur ein Zustand hergestellt, der es dem Land erlaubte, sein um ca. 40 % höheres Ausgabenniveau im Vergleich zu den finanzschwachen westdeutschen Flächenländern aufrechtzuerhalten. Eine Anpassung an das Niveau dieser Vergleichsländer wäre damit noch nicht erreichbar.

Die Verringerung einzelner Programme wird durch Mehrausgaben an anderer Stelle überkompensiert. Die Stufe 1 beinhaltet keine tatsächlichen Kürzungen und stellt damit aufgrund der finanziellen Rahmenbedingungen die Mindestkorrekturnotwendigkeit dar. Dabei sind Umschichtungen im Detail möglich.

Stufe 2

In einer weiteren Stufe wurden die Anmeldungen hinsichtlich ihrer rechtlichen Notwendigkeit geprüft. Orientierungsgröße waren nicht die Ausgaben des Jahres 2008, sondern die aus rechtlicher Sicht notwendigen Ausgaben. Hierbei sollten allerdings keine Ansätze reduziert werden, die zu einer Drittmittelbindung notwendig sind. Im Wesentlichen wurden in dieser Stufe die Ausgaben der Kategorie P2 auf Null gesetzt. Unter P 2 fallen solche Ausgaben, die sich nicht durch Rechtsverpflichtungen oder die Bindung von Drittmitteln ergeben.

Übersicht 10

in Mio. €

	2010	2011
Deckungslücke nach Steuerschätzung	1.555,8	1.430,2
Einsparmöglichkeiten (Stufe 1+2)	343,6	405,4
-davon Stufe 1	318,6	363,8
-davon Stufe 2	25,0	41,6
Neue Deckungslücke	1.212,2	1.024,9
Nachr. Drittmittelverzicht in Stufe 2	0,0	0,0
Nachr. Kumulierter Drittmittelverzicht (ohne EU-Mittel)	19,8	35,6

Die **größten Anmeldekorrekturen** ergaben sich für folgende Ausgabenschwerpunkte bzw. Maßnahmen:

Übersicht 11 Ausgewählte Vorschläge

in Mio. €

ASP/Kurzbeschreibung/Maßnahmen	2010 alt	2010 neu	Korrektur	2011 alt	2011 neu	Korrektur	Bemerkung
Kinder, Jugend, Familie *	218,5	213,2	- 5,3	221,8	216,7	- 5,1	Streichung Investitionen Kita, sofern keine RV/keine Drittmittelbindung, Kürzung inst. Förderung auf 90 %
Beratungsangebote*	10,0	8,4	- 1,6	9,9	7,7	- 2,2	Streichung Suchtberatung, Mittel für Ausländerbeauftragte und gegen Rechtsextremismus, Kürzung der institutionellen Förderung auf 90 %
Frauenförderung*	2,3	0,6	- 1,7	2,3	0,5	- 1,8	Streichung Frauenhäuser, -beratung, Kürzung inst. Förderung auf 90 %
Forstverwaltung und Forstwirtschaft*	22,7	22,2	- 0,5	22,5	22,0	- 0,5	Erhöhung Gewinnabführung Landesforstbetrieb
Landesförderprogramme*	16,5	14,8	- 1,7	16,2	14,7	- 1,5	Div. Einzelmaßnahmen wie Waldschutz, Tierzucht, Güteprüfungen, Landfrauen, Marketing
Schulen allgemein*	9,1	7,7	- 1,4	9,4	8,0	- 1,4	Kürzung Einführung kompetenzorientierter Lehrplan an Sekundarschulen

* Bei diesen Positionen ist bei den Anmeldungen „alt“ bereits eine Kürzung aus einer vorherigen Stufe enthalten

Durch die Maßnahmen der Stufe 2 wird eine weitgehende Reduzierung der institutionellen Förderung, sofern keine Bund-Länder-Finanzierung vorliegt, auf 90 % des derzeitigen Niveaus erreicht. Damit wird eine Beteiligung der institutionell geförderten Einrichtungen an den Sparnotwendigkeiten des Landes bewirkt.

Außerdem werden in anderen Bereichen investive und konsumtive Ausgaben auf das Notwendige reduziert.

Stufe 3

In Stufe 3 wurden weitere Kürzungsmöglichkeiten geprüft. Im Unterschied zu Stufe 2 sind Ausgaben zur Drittmittelbindung nicht ausgenommen worden. Stufe 3 spiegelt damit das rechtlich notwendige Mindestbudget wieder, das ohne Änderung von Rechtsvorschriften veranschlagt werden kann.

Übersicht 12

in Mio. €

	2010	2011
Deckungslücke nach Steuerschätzung	1.555,8	1.430,2
Einsparmöglichkeiten (Stufe 1+2+3)	467,9	525,2
-davon Stufe 1	318,6	363,7
-davon Stufe 2	25,0	41,6
-davon Stufe 3	124,3	119,9
Neue Deckungslücke	1.087,9	905,0
Nachr. Drittmittelverzicht in Stufe 3	97,2	95,2
Nachr. Kumulierter Drittmittelverzicht (ohne EU-Mittel)	117,0	130,9

Hierbei sind aufgrund des überjährigen Charakters drohende Verluste von EU-Mitteln nicht berücksichtigt worden. Theoretisch könnten die EU-Mittel auch noch in den Jahren 2012 bis 2015 gebunden werden, sofern nicht gegen die n+2 Regel verstoßen wird. Es ist darauf hinzuweisen, dass in den Jahren 2007 und 2008 –

außerhalb des KMU-Fonds und der Zuführung an die IBG – nur äußerst geringe EU-Mittel abgeflossen sind. Dieser Sachverhalt führte zu einer deutlich höheren Anmeldung für die Jahre 2010 und 2011, in denen ein Teil dieser geringeren Verausgabung nachgeholt werden soll. Wird dies nicht vorgenommen, wäre ein endgültiger Verfall von EU-Mitteln nicht zu vermeiden.

Wegen des hohen Rechenaufwandes und des damit einhergehenden Zeitbedarfs wurde auf eine Ermittlung der finanziellen Konsequenzen verzichtet. Wegen des geringen Kofinanzierungsbedarfs (reine Landesmittel) sollte auf eine Bindung von EU-Mitteln ohnehin nicht verzichtet werden.

Die **größten Anmeldekorrekturen** ergaben sich für folgende Ausgabenschwerpunkte bzw. Maßnahmen:

Übersicht 13 Ausgewählte Vorschläge

in Mio. €

ASP/Kurzbeschreibung/Maßnahmen	2010 alt	2010 neu	Korrektur	2011 alt	2011 neu	Korrektur	Bemerkung
Zuschuss Landesbaubetrieb	88,1	71,5	- 16,6	87,0	72,0	- 15,0	Kürzung, sofern keine RV/keine Drittmittelbindung
Landesstraßenbau *	82,5	67,5	-15,0	76,0	67,4	- 8,7	Kürzung, sofern keine RV/keine Drittmittelbindung
GA regionale Wirtschaftsstruktur*	198,0	173,1	brutto - 24,8 netto -12,4	198,0	170,9	brutto -26,1 netto - 13,2	Weiterer Verzicht auf vollständige Drittmittelbindung sowie auf die GA aus dem K I
Hochwasserschutz*	68,3	50,3	brutto -18,1 netto - 9,0	71,3	49,8	brutto - 21,5 netto - 11,8	Einsparung von zur Drittmittelbindung benötigten Landesmitteln, Verzicht auf Drittmittelbindung
Ressortbau*	60,0	51,8	- 8,2	60,0	51,8	- 8,2	Weitere Kürzung Bauunterhalt auf 5 Mio. € und KNUE auf 10,0 Mio. €
Sonstiger Arbeitsmarkt	20,3	15,5	- 4,8	16,7	10,6	- 6,1	Kürzung von Mitteln zur Unterstützung arbeitsmarktpolitischer Instrumente
Übriges Landesengagement*	19,1	16,8	- 2,4	19,2	16,8	- 2,4	Kürzung Tourismusförderung, Marketingmaßnahmen, Dienstleistungen Außenstehender, Absatzförderung
Hochschulbau*	60,0	58,4	- 1,6	59,4	57,8	- 1,6	Weitere Kürzung Bauunterhalt und KNUE auf jeweils 5 Mio. €
Landesamt für Verbraucherschutz*	32,2	30,9	- 1,3	30,8	29,5	- 1,3	Streichung Investitionen

* Bei diesen Positionen ist bei den Anmeldungen „alt“ bereits eine Kürzung aus einer vorherigen Stufe enthalten

Die bisher unterbreiteten Vorschläge reichen nicht aus, um die Deckungslücke auf unter 1 Mrd. € (2010) zu reduzieren. Im Wege einer Prioritätenentscheidung muss geklärt werden, welche Programme und Projekte zukünftig gefördert werden sollen. Nicht in allen Fällen ist die vollständige Drittmittelbindung sinnvoll, wenn dadurch wichtige Landesprogramme nicht finanziert werden können. Es ist in allen Fällen die Nachhaltigkeit der geförderten Maßnahmen zu bewerten und nach Finanzierungsalternativen zu suchen.

Stufe 4

Zur Mobilisierung von weiteren Einsparmöglichkeiten wären Rechtsänderungen notwendig. Es wurden vom Ministerium der Finanzen nur einzelne Möglichkeiten betrachtet und keine umfassenden Bewertungen der Rechtsverpflichtungen vorgenommen. Die Konsequenzen sind in Stufe 4 monetär abgebildet.

Übersicht 14

in Mio. €

	2010	2011
Deckungslücke nach Steuerschätzung	1.555,8	1.430,2
Einsparmöglichkeiten (Stufe 1+2+3+4)	509,5	580,6
-davon Stufe 1	318,6	363,7
-davon Stufe 2	25,0	41,6
-davon Stufe 3	124,3	119,9
-davon Stufe 4	41,6	55,4
Neue Deckungslücke	1.046,3	849,6
Nachr. Drittmittelverzicht in Stufe 4	0,0	0,0
Nachr. Kumulierter Drittmittelverzicht (ohne EU-Mittel)	117,0	130,9

Die **größten Anmeldekorrekturen** ergaben sich für folgende Ausgabenschwerpunkte bzw. Maßnahmen:

Übersicht 15 Ausgewählte Vorschläge

in Mio. €

ASP/Kurzbeschreibung/Maßnahmen	2010 alt	2010 neu	Korrektur	2011 alt	2011 neu	Korrektur	Bemerkung
Ausgleichsleistungen Verkehr	33,5	18,3	- 15,2	33,5	18,3	- 15,2	Einsatz von Regionalisierungsmitteln für Ausgleichsleistungen
Mitteldeutsche Flughafen AG	9,2	0,0	- 9,2	3,3	0,0	- 3,3	Schieben der Investitionsfinanzierung, aber Verbleib als Gesellschafter
Brandschutz und Katastrophenschutz *	14,2	9,3	- 4,9	12,0	7,1	- 4,9	Änderung des Brandschutzgesetzes: Aufkommen FeuerschutzSt zunächst für eig. Aufwendungen des Landes
Schulen allgemein*	7,8	3,3	- 4,4	8,0	3,6	- 4,4	Aufhebung der Lehrmittelentlastung
Kulturstiftungen	26,3	23,7	- 2,6	26,3	23,7	- 2,6	10%ige Kürzung der inst. Förderung der Kultur mit Finanzierungsvereinb.
Zukunftsstiftung	3,0	0,0	- 3,0	2,0	0,0	- 2,0	Keine Zuführung
Landesförderung				23,9	22,9	- 1,0	Aufhebung Landesgraduiertenförderungsgesetz
Aufnahmegesetz	16,0	15,6	- 0,4	16,0	15,6	- 0,4	Reduzierung der Beratungsstellen
Forstverwaltung und Forstwirtschaft*	22,2	21,8	- 0,4	22,0	21,6	- 0,4	Zuschuss Mehrländerverbund forstliches Versuchswesen; Kündigung/Auflösung von Verträgen

* Bei diesen Positionen ist bei den Anmeldungen „alt“ bereits eine Kürzung aus einer vorherigen Stufe enthalten

Ein Eingriff in Rechtsverpflichtungen und andere Bindungen könnte einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Deckungslücke leisten. In Stufe 4 würde die Existenzfähigkeit keiner Einrichtung berührt, jedoch müsste das Land seine Beteiligung an der Finanzierung von Investitionen der Mitteldeutschen Flughafen AG verschieben und per Gesetz die Entlastung der Eltern bei den Lernmitteln aufheben. Die Zweckbindung der Feuerschutzsteuer müsste aufgehoben werden und die Bezuschussung der Kulturstiftungen auf 90 % des derzeitigen Niveaus reduziert werden. Des Weiteren müsste von der angedachte Zuführung von Mitteln an die Zukunftsstiftung abgesehen werden. Aus Sicht des Bundes kritisch betrachtet würde der Einsatz von Regionalisierungsmitteln für die Ausgleichsleistungen im öffentlichen Verkehr.

Stufen 5a und 5b Personalausgaben (HGr. 4)

In den Stufen 1-4 wurden die Ausgaben der HGr. 4 noch nicht berücksichtigt. Diese wurden einer gesonderten Prüfung unterzogen, da ein methodisch alternatives Vorgehen für die Personalausgaben notwendig ist.

Eine **erste Bewertung der Ressortanmeldungen** für 2010 und 2011 führt zu möglichen Ansatzreduzierungen in Höhe von 11,8 Mio. € in 2010 bzw. 12,1 Mio. € in 2011.

Darüber hinaus ist auch in den Jahren 2009, 2010 und 2011 mit **unplanmäßigen Personalabgängen** zu rechnen. Unterstellt man, dass auch in diesen Jahren die im Rahmen des PEK für 2008 ermittelte Zahl von 314 Bediensteten pro Jahr den Landesdienst unplanmäßig verlässt, ergeben sich folgende Einsparungen:

Übersicht 16

in Mio. €

	2010	2011
Abgänge 2009	11,0	11,0
Abgänge 2010	5,5	11,0
Abgänge 2011	0,0	5,5
Gesamt	16,5	27,5

Diese Übersicht geht aufgrund des Ausscheidens im Jahresverlauf davon aus, dass die zu erwartende maximale Einsparung von 11 Mio. € pro Jahr bei den Abgängen im jeweiligen Haushaltsjahr (nur) rund zur Hälfte realisiert werden kann.

Neben diesen absehbaren Minderausgaben ergeben sich Einsparungsmöglichkeiten bei Einstellungen und Beförderungen. Hierbei müssen aber folgende Aspekte in die Überlegungen einbezogen werden:

Durch den TV-LSA, die Einstellungen der Lehrer und den Polizeivollzug sind über 50 % der Einstellungsmittel gebunden. In den übrigen Bereichen werden Altersabgänge auch bei vollständiger Nutzung des Neueinstellungskorridors nur zu einem geringen Teil durch externe Neueinstellungen ersetzt.

Ein auf die übrigen Bereiche beschränkter Einstellungsstopp würde hier mit großer Wahrscheinlichkeit zu erheblichen Problemen führen und zudem die Bedarfsbereiche gegenüber den Überhangbereichen (Lehrer und Polizei) benachteiligen.

Ein vollständiger Verzicht auf Neueinstellungen und Beförderungen ist daher durchaus problematisch. Die folgende Tabelle zeigt die **Einsparmöglichkeiten bei Beibehaltung von Neueinstellungen und Beförderungen gemäß dem PEK 2008:**

Übersicht 17

in Mio. €

	2010	2011
Deckungslücke nach Steuerschätzung	1.555,8	1.430,2
Einsparmöglichkeiten (Stufen 1+2+3+4) sowie HGr. 4)	537,8	620,2
-davon Stufe 1	318,6	363,7
-davon Stufe 2	25,0	41,6
-davon Stufe 3	124,3	119,9
-davon Stufe 4	41,6	55,4
-davon HGr. 4	28,3	39,6
Neue Deckungslücke	1.018,0	810,0
Nachr. Drittmittelverzicht (ohne EU-Mittel)	117,0	130,9

Mit Neueinstellungen, Beförderungen

Ungeachtet dessen würde ein sofortiger und absoluter **Beförderungsstopp** bis zum Ende des Jahre 2011 würde 2010 5 Mio. € Einsparungen und 2011 10 Mio. € Einsparungen erbringen.

Nach dem Haushaltsführungserlass 2009 sind **befristete Neueinstellungen** im Rahmen der vorhandenen Stellen möglich. Dies ermöglicht eine flexible Personalplanung, ohne dass daraus ein langfristiger Personalaufwuchs folgt. Zusätzliche Mittel werden durch diese Neueinstellungen nicht gebunden, da die Neueinstellungen im Rahmen der Ansätze erfolgen müssen. Gleichwohl wird hier ein Einsparpotential gebunden, das sodann nicht für die Haushaltskonsolidierung zur Verfügung steht.

Durch Verzicht auf befristete Neueinstellung ließen sich bei ca. 100 Neueinstellungen pro Jahr folgende Mittel einsparen.

Verzicht auf befristete Neueinstellungen in 2010 / 2011	2010	2011
ab 2010	1,7 Mio. €	5,2 Mio. €

In den vergangenen Jahren wurde regelmäßig eine **Nachausbildungsoffensive** durchgeführt, die jungen Menschen nach einer Ausbildung in der Landesverwaltung den Berufseinstieg durch den Erwerb von Berufserfahrung ermöglichte.

In 2009 sollen 232 Absolventen befristet weiterbeschäftigt werden. Dies wird voraussichtlich Kosten i. H. v. 5,69 Mio. € verursachen.

Bei einem Verzicht auf diese Maßnahme in 2010 und 2011 ergeben sich folgende Einsparungen:

Verzicht auf eine Nachausbildungsoffensive 2010 / 2011	2010	2011
	2,4 Mio. €	5,6 Mio. €

In der Landesverwaltung werden regelmäßig **Ausbildungsplätze über Bedarf** zur Verfügung gestellt, um jungen Menschen aus Sachsen-Anhalt eine berufliche Perspektive zu eröffnen. Ein Verzicht auf diese Einstellungen in 2010 und 2011 würde folgende geschätzte Einsparungen ermöglichen:

Verzicht auf eine Ausbildungsinitiative 2010 / 2011	2010	2011
Einstellungen 2010	1,8 Mio. €	3,7 Mio. €
Einstellungen 2011		1,8 Mio. €

Aus der Verschiebung der in 2008 nicht genutzten **Neueinstellungskorridore** des PEK ergeben sich folgende Einsparungen:

Neueinstellungskorridore 2008	2010	2011
nicht genutzter Einstellungskorridore 2008 werden nach 2012 verschoben	4,4 Mio. €	4,4 Mio. €

Die folgende Übersicht fasst die genannten Minderausgaben und Einsparmöglichkeiten bei den Personalkosten zusammen:

Übersicht 18 in Mio. €

	2010	2011
Reduzierung der Ansätze in der HGr. 4	11,8	12,1
Unplanmäßige Abgänge	16,5	27,5
Zwischensumme = Stufe 5a	28,3	39,6
Befristete Neueinstellungen	1,7	5,2
Nachausbildungsoffensive	2,4	5,6
Ausbildungsoffensive	1,8	5,5
Nichtnutzung Einstellungskorridor 2008	4,4	4,4
Zwischensumme = Stufe 5b	10,3	20,7
Gesamt	38,6	60,3

Eine Zusammenfassung der Stufen 1 bis 4 sowie die **vollständige Umsetzung der beschriebenen Personalmaßnahmen** führen somit zu folgenden Ergebnissen:

Übersicht 19

in Mio. €

	2010	2011
Deckungslücke nach Steuerschätzung	1.555,8	1.430,2
Einsparmöglichkeiten (Stufe 1+2+3+4)	509,5	580,6
Einsparmöglichkeiten Stufen 5a und 5b	38,6	60,3
Neue Deckungslücke	1.007,7	789,3
Nachr. Drittmittelverzicht (ohne EU-Mittel)	117,0	130,9

Gesamtübersicht über die Deckungslücken

In der folgenden Übersicht werden die Einsparungen gemäß den Stufen 1 bis 4 und die Stufe 5a und 5b im Personalkostenbereich vollständig umgesetzt.

Dazu kommen weitere Maßnahmen zur Schließung der Deckungslücke wie die **Entnahme aus der Steuerschwankungsreserve** (100 Mio. € im Jahr 2010, resultierend aus den Zuführungen 2007-2009) und die **Ausbringung einer globalen Minderausgabe** von 120 Mio. € jährlich. Eine globale Minderausgabe ist eine Negativposition auf der Ausgabenseite, mit der das Ausgabevolumen insgesamt rechnerisch den niedrigeren Einnahmen angepasst wird. In Höhe der globalen Minderausgabe müssen Einsparungen bei den veranschlagten Haushaltsansätzen erbracht werden.

Nach den von der Föderalismuskommission II vorgesehenen Grundgesetzänderungen können hoch verschuldete Länder **Konsolidierungshilfen** erhalten. Der für Sachsen-Anhalt mögliche Betrag von 53,3 Mio. € für 2011 wird ebenfalls berücksichtigt.

Im Hinblick auf die beabsichtigte **Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG)**, das eine aufgaben- und ausgabenbezogene Bemessung der Finanzausgleichsmasse vorsieht, muss ständig geprüft werden, inwieweit die Kommunen zukünftig von Aufgaben entlastet werden können. Hier sollte ein Einsparvolumen von

rund 50 Mio. € realisierbar sein und wird ein entsprechender Betrag berücksichtigt. Des Weiteren hat eine Neuberechnung des Innenministeriums (Kabinettsvorlage vom 3. Juni 2009) ergeben, dass im Vergleich zu dem zur Anhörung freigegebenen Gesetzentwurf mit einer um 35,6 Mio. € (2010) und 47,0 Mio. € (2011) geringeren Finanzausgleichsmasse zu rechnen ist. Diese Beträge werden ebenfalls berücksichtigt.

Schließlich wird ein Einsparpotential bei den **Leistungsgesetzen** des Landes pauschal in Höhe von 10 % des Volumens als durchaus realisierbar angenommen.

Demnach ergibt sich für die Deckungslücken 2010/2011 folgendes Bild:

Übersicht 20

in Mio. €

	2010	2011
Deckungslücke nach Steuerschätzung	1.555,8	1.430,2
Stufe 1 Einsparungen netto	318,6	363,7
Neue Deckungslücke	1.237,2	1.066,5
Stufe 2 Einsparungen netto	25,0	41,6
Neue Deckungslücke	1.212,2	1.024,9
Stufe 3 Einsparungen netto	124,3	119,9
Neue Deckungslücke	1.087,9	905,0
Stufe 4 Einsparungen netto	41,6	55,4
Neue Deckungslücke	1.046,3	849,6
Stufe 5a Neukalkulation Personalkosten	28,3	39,6
Neue Deckungslücke	1.018,0	810,0
Stufe 5b Verzicht auf befristete Einstellungen, Nichtnutzung Einstellungskorridor 2008	10,3	20,7
Neue Deckungslücke	1.007,7	789,3
Stufe 6 Globale Minderausgabe	120,0	120,0
Stufe 7 Entnahme Steuerschwankungsreserve	100,0	0,0
Stufe 8 Konsolidierungshilfen	0,0	53,3
Stufe 9 FAG Aufgabenentlastung Kommunen	50,0	50,0
FAG Novelle (Neuberechn. MI 3.6.09)	35,6	47,0
Stufe 10 Kürzung 10 % bei Leistungsgesetzen	37,0	39,0
Stufe 11 Steuer mehr-/mindereinnahmen nach der Steuerschätzung Anfang November 2009		
Neue Deckungslücke	665,1	480,0
Nachrichtlich: Drittmittelverzicht in den Stufen 1 und 3	117,0	130,9

Nach den Ressortanmeldungen würde das Haushaltsvolumen 2010 10,7 Mrd. € (zum Vergleich: MiPla 2010 10,1 Mrd. €) und 2011 10,6 Mrd. € (zum Vergleich: MiPla 2011 10,0 Mrd. €) betragen. Bei Umsetzung der Vorschläge würde das Haushaltsvolumen 2010 nur noch 10,0 Mrd. € und 2011 nur noch 9,8 Mrd. € betragen.

5.4 Ausblick und Langfristprojektion auf dem Wege der Konsolidierung

Für das Haushaltsjahr **2009** bleibt das Ziel, insbesondere die beiden Konjunkturpakete zügig umzusetzen und dennoch ohne Neuverschuldung auszukommen. Aufgrund der aktuellen Steuerschätzung wurde mit Erlass vom 26. Mai 2009 des Ministeriums der Finanzen eine **Haushaltssperre gemäß § 41 LHO** verhängt. Gleichzeitig wurden die Ressorts aufgefordert, eine Prognose über den voraussichtlichen Mittelabfluss zum Jahresende abzugeben. Inwieweit vor dem Hintergrund des angestrebten Ziels eine Lockerung der Haushaltssperre möglich ist, bleibt abzuwarten und ist regelmäßiger Tagesordnungspunkt der Kabinettsberatungen.

Für den aufzustellenden **Doppelhaushalt 2010/2011** bedeuten die oben angestellten Berechnungen, dass aus heutiger Sicht eine Nettokreditaufnahme nicht zu vermeiden sein wird. Durch die beschriebenen Einsparungsvorschläge werden aber die Deckungslücken mehr als halbiert. Viel wird auch davon abhängen, wie sich die Steuereinnahmen tatsächlich entwickeln. Hier wird die nächste Steuerschätzung Anfang November neue Erkenntnisse bringen.

Über die Vorschläge hinausgehende Einsparungen erscheinen sicherlich schwierig. Es darf aber nicht nachgelassen werden, strukturelle Defizite aufzuarbeiten. Das Motto jetzt muss lauten: **Strukturell konsolidieren und konjunkturpolitisch handeln**. Aus konjunkturpolitischer Sicht wäre es kontraproduktiv, die Investitionen (über einen zu definierenden Betrag hinaus) weiter zurückzufahren. Eine prozyklische Finanzpolitik sollte vermieden werden, da diese der Bewältigung der gegenwärtigen Konjunkturkrise ab einem bestimmten Punkt zuwiderliefe.

Vieles ist in den letzten Jahren schon erreicht worden: Personalabbau auf Grundlage des Personalentwicklungskonzepts, Strukturveränderungen wie die Schließung von Ämtern, sparsame Bewirtschaftung von Betriebskosten, günstiges Zinsmanagement. Weitere Einsparungen beim Personal sind aufgezeigt. Nun sind vor allem der investive Bereich oder die Leistungsgesetze zu betrachten.

Die wiedergegebene Größe für ein Mindesthaushaltsvolumen auf der Ausgaben-
seite bedeutet auch, dass die politisch wünschenswerte Bindung aller Drittmittel nicht
erreicht wird. Bei den EU-Mitteln tritt zwar ein dauerhafter Verzicht nicht ein,
Bundesmittel können teilweise aber endgültig nicht gebunden werden. Die
zusätzliche und dann vollständige Drittmittelbindung, also auch derjenigen Drittmittel,
die nicht bereits durch rechtliche Verpflichtungen gebunden sind, würde für das Land
Mehrausgaben im Jahr 2010 von 51 Mio. € und im Jahr 2011 von 77 Mio. €
bedeuten. Dies würde nach dem Gesagten unmittelbar zu einer höheren Kredit-
aufnahme führen, sofern nicht weitere Einsparpotentiale erschlossen werden.

Neben den konkreten Einsparvorschlägen müssen im Rahmen weiterer Struktur-
reformen kurz-, mittel und langfristig folgende zusätzliche Maßnahmen diskutiert
werden:

Beteiligung privater Anbieter am Ausbau und Betrieb der beiden Universitätsklinika

Zahlreiche Kommunen haben ihre Kliniken in Gesellschaften mit beschränkter
Haftung umgewandelt und eine teilweise oder vollständige Veräußerung an private
Klinikbetreiber vorgenommen. Das Land Hessen hat die Universitätsklinikum
Marburg-Gießen GmbH zu 95 % an einen privaten Klinikbetreiber veräußert.

Auch für Sachsen-Anhalt stellt sich die Frage, inwieweit die Finanzierungs-
bedingungen zur dauerhaften Sicherstellung von Forschung und Krankenversorgung
auf einem qualitativ hochwertigen Niveau durch die Beteiligung Privater verbessert
werden können. Private könnten vertraglich verpflichtet werden, Forschungsmittel für
die medizinische Fakultät bereitzustellen. Gleichzeitig würde die Investitions-
finanzierung für die Universitätskliniken von privater Seite sichergestellt werden.

Landesbankfusionen

Das Land hält eine Beteiligung von 8,25 % am Stammkapital der NordLB. Der
Nominalwert beläuft sich auf 90 Mio. €. Insgesamt hat das Land 248,7 Mio. € für die
Beteiligung an der Nord LB aufgewendet.

Im Bereich der Landesbanken wird es in naher Zukunft zu Neuausrichtungen und Fusionen kommen. In diesem Zusammenhang wird sich auch die Frage einer weiteren Beteiligung des Landes an der NordLB stellen.

Ausbildungsmarkt

Aufgrund der Wirtschaftskrise ist kurzfristig mit einer Verschlechterung der Ausbildungs- und Arbeitsmarktentwicklung zu rechnen. Mittel- und langfristig wird jedoch das überproportionale Wachstum der Wirtschaft in Sachsen-Anhalt und vor allem die demografische Entwicklung einen Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungsmarkt herbeiführen. Es ist sogar wahrscheinlich, dass mehr Ausbildungsplätze angeboten als nachgefragt werden. Dies wird nicht nur zu einer Reduzierung der Abwanderung ausbildungswilliger Jugendlicher führen, sondern auch die Notwendigkeit allgemeiner Programme zur Ausbildungsplatzförderung relativieren. Damit wird zukünftig eine Entlastung des Landeshaushalts erreicht.

Hochschulen

Bei den Hochschulen wird man perspektivisch nicht umhin kommen, das Ausgabeniveau an die tatsächlichen Bedarfe, insbesondere die Studierendenzahlen, anzupassen. Hier wird die zukünftige Entwicklung genau zu beobachten sein und werden die notwendigen Schlussfolgerungen gezogen werden müssen.

Im Zusammenhang mit Bildungsausgaben und deren Darstellung wird auf die Presseerklärung der Jahreskonferenz der Länderfinanzminister vom 28. Mai 2009 hingewiesen.

Zusammenfassend bleibt zu betonen:

Nach wie vor hat also der Dreiklang Konsolidieren – Investieren – Vorsorgen seine Gültigkeit. Was sich aber verschieben wird, das ist die Schwerpunktsetzung. Wie stark diese Verschiebung sein wird, wird das Ergebnis der politischen Entscheidungen sein, die im Sommer dieses Jahres bei der Erstellung des Entwurfs für den Doppelhaushalt 2010/2011 zu treffen sind.

Für die weiteren Jahre des Zeitraums der **Mittelfristigen Finanzplanung**, die Jahre 2012 und 2013, muss derzeit davon ausgegangen werden, dass – die Steuereinnahme-Erwartungen des Bundes unterstellt – selbst bei Realisierung aller Einsparvorschläge eine Deckungslücke von jährlich 600-700 Mio. € bestehen wird. Zu den Steuermindereinnahmen werden Mehrausgaben bei den Zinsen hinzukommen, zum einen, weil das allgemeine Zinsniveau wieder ansteigen wird, und zum anderen, weil die Nettokreditaufnahme der Jahre 2010/2011 finanziert werden muss.

Neben dem **Auslaufen der Solidarpaktmittel bis zum Jahr 2019** werden im gleichen Zeitraum die **Anforderungen für die Konsolidierungshilfen** zu beachten sein, die durch die Grundgesetzänderung infolge der Ergebnisse der Föderalismuskommission II in den Jahren 2011 bis 2020 gewährt werden können. Hier ist Voraussetzung für die Gewährung der Konsolidierungshilfen, dass das für das Jahr 2010 festgestellte strukturelle Defizit in Zehntel-Schritten bis 2019 abgebaut wird.

Darüber hinaus sollen die konjunkturell bedingten Kreditaufnahmen nach einem **festen Tilgungsplan** zurückgeführt werden, der wie folgt aussehen könnte:

Übersicht 20 Beispiel für einen Tilgungsplan in Mio. €

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kreditaufnahme	600	400	200					
Tilgung Neuschulden				0	- 400	- 400	- 400	0
Tilgung Altschulden rd. 20 Mrd. €				0	0	0	0	?
Steuerschwan- kungsreserve	100	0	- 50	- 50	- 50	- 50	- 50	- 50
Pensionsfonds	- 25	- 27	- 48	- 52	- 54	- 56	- 58	- 60

Einnahmen ohne Vorzeichen, Ausgaben (-)

Gleichzeitig müssen neben der Tilgung auch wieder die notwendigen Vorsorgemaßnahmen ergriffen werden: Erwähnt seien hier insbesondere die Zuführungen an die Steuerschwankungsreserve und auch an den Pensionsfonds.

Trotz der schwierigen Haushaltssituation des Landes soll daran festgehalten werden, den Kommunen bei der Konsolidierung zu helfen. Die **Teilentschuldung der Kommunen** soll in einem Volumen von 500 Mio. € bis ca. 2020 erfolgen. Das Programm soll über die Investitionsbank Sachsen-Anhalt (IB) abgewickelt werden. Im Nachtrags-haushalt 2009 ist bereits eine Verpflichtungsermächtigung über 20 Mio. € enthalten. In welchen Jahresscheiben Mittel die Kommunen erforderlich oder sinnvoll sind, befindet sich derzeit in Prüfung. Im Rahmen der Haushaltsverhandlungen zum Doppelhaushalt 2010/2011 wird zu klären sein, ob in diesem Zeitraum Barmittel aus dem Landeshaushalt zur Verfügung gestellt werden sollen oder ob eine Vorfinanzierung durch die IB erfolgen soll.

Die Prioritäten in den Jahren 2009 bis 2015 – vor einer neuen Konjunkturkrise – müssen sein:

- Sparen (um die Nettokreditaufnahme zu begrenzen) und uns gegen zukünftige Wirtschaftskrisen zu wappnen,
- dann die Vermeidung einer Nettokreditaufnahme und der Abbau des strukturellen Defizits unter Berücksichtigung des SoBEZ-Rückgangs,
- Umsetzung des Tilgungsplans und des
- strategischen Maßnahmeplans, um 2019 die Anforderungen der Föderalismusreform II einzuhalten
- gleichzeitig aber Stärkung der Vorsorgeelemente.

Ziel muss sein, das strukturelle Defizit im Landeshaushalt komplett abzubauen. Erst danach kann über neue zusätzliche und dauerhafte Ausgaben nachgedacht werden.

Was muss daher beachtet werden:

Die Mittelfristige Finanzplanung 2009-2013 und die Langfristprojektion werden für die Beratung im Landtag im Oktober/November 2009 auf Grundlage der Beratungen und Beschlüsse des Kabinetts überarbeitet. Im Rahmen einer vorläufigen, groben Langfristprojektion können insbesondere für die **Entwicklung der Steuereinnahmen** verschiedene Szenarien entwickelt werden:

In einem **ersten Szenario** einer Einnahme- und Ausgabeprojektion, das die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2009 schlicht fortschreibt, erscheint langfristig ein Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben nicht möglich.

Diese Projektion baut auf der Projektion vom September 2008 auf. Geändert wurden die Einnahmenerwartungen aufgrund der Steuerschätzung und der Änderung der Ertragskompetenz der Kfz-Steuer. Außerdem wurde auf die Kredittilgung verzichtet.

Auf der Ausgabenseite wurde das neue kommunale Finanzausgleichsgesetz (Entwurf FAG-Novelle) eingerechnet, Vorsorge für die Ausweitung der Zuschüsse für die Schülerbeförderung in Höhe von 7,25 Mio. € p.a. getroffen und die höheren Zinsausgaben aufgrund des Tilgungsverzichts eingeplant.

Weitere Veränderungen wurden für dieses Szenario nicht vorgenommen. Insbesondere wurden keine Fortschreibungen der Haushaltsanmeldungen der Ressorts vorgenommen. Sollten für die kommenden Haushalte signifikante Nettokreditaufnahmen eingeplant werden, wären die Zinsansätze zu erhöhen.

Durch die massiven Steuerausfälle treten hohe Deckungslücken im gesamten Projektionszeitraum auf. Diese sinken allerdings kontinuierlich bis zum Jahr 2019 auf ein Niveau von gut einer halben Mrd. €, um dann mit dem Wegfall der SoBEZ im Jahr 2020 einmalig anzusteigen. Bis 2025 wird – eine dauerhaft restriktive Ausgabenlinie unterstellt – ein Wert von einer viertel Mrd. € erreicht.

In einem **zweiten Szenario** kann eine Berechnung anhand stärker steigender Steuereinnahmen vorgenommen werden. Grundlage für die Steuereinnahmeprojektion ist das Vesper-Gutachten von 2007 einschließlich der Aktualisierung anhand der Steuerschätzungen. In dem Gutachten wurde mit einem nominalen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von etwas über 3 Prozent und einer leicht steigenden Steuerquote gerechnet. Dies ist in Anlehnung an langjährige Entwicklungen geschehen, die eine starke positive Korrelation zwischen der Trendentwicklung des Bruttoinlandsprodukts und der Höhe des Steueraufkommens ausweisen. Für die lange Frist sollte an dieser Berechnung festgehalten werden.

Kurzfristig, dies zeigt die Entwicklung zwischen 2006 und 2008 im positiven Sinne sowie 2009 und 2010 im negativen Sinne, weichen die Veränderungsraten der beiden Kategorien voneinander ab. Deshalb wird in diesem Szenario mit höheren Steuereinnahmen ab 2012 gerechnet. Hierbei wurde unterstellt, dass in 2012 und 2013 die Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich um jeweils 3 Prozent stärker zunehmen als in der Steuerschätzung ausgewiesen. Der kumulierte Erhöhungseffekt wurde dann bis 2025 fortgeschrieben.

Unter Berücksichtigung dieser Mehreinnahmen verringert sich das Defizit um rd. 350 Mio. € p.a. In 2015 würde das Defizit rund 400 Mio. € betragen und in 2020 noch rd. 300 Mio. €. Demnach wäre erst ab 2024 ein ausgeglichener Haushalt zu erwarten.

Ein optimistisches **drittes Szenario** geht davon aus, dass die Einbrüche bei den Steuereinnahmen infolge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2012 aufgeholt werden. Es geht deshalb davon aus, dass die Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich in den Jahren 2012 und 2013 konjunkturbedingt erheblich stärker steigen als in der Steuerschätzung angenommen. Auch hier wird der kumulierte Erhöhungseffekt bis 2017 fortgeschrieben; ab 2017 wird wieder eine Dämpfung der konjunkturellen Entwicklung unterstellt.

Demnach würde sich das jährliche Defizit weiter verringern. Ein Überschuss wäre dann um das Jahr 2014 möglich.

Ein anderer Aspekt, der für die neue Langfristprojektion erheblich sein wird, ist die **demographische Entwicklung**. Bei der bisherigen Projektion wurde ein jährlicher Bevölkerungsrückgang in Sachsen-Anhalt von 1 % unterstellt. Diese Annahme erscheint zu optimistisch. **Im Rahmen einer realistischen Annahme muss für den Zeitraum der Langfristprojektion bis 2025 von einem Bevölkerungsrückgang ausgegangen werden, der bei durchschnittlich 1,3 % jährlich liegt. Diese Entwicklung wird sich sowohl einnahme- als auch ausgabeseitig auswirken und entsprechende Anpassungen erfordern und zwar mehr als geplant.**

Schlussbemerkung

Die Diskussion um den Doppelhaushalt 2010/2011 muss nun auf Grundlage der hier vorgetragenen Gedanken und Berechnungen geführt werden. In den Verhandlungen der kommenden Monate werden sicher noch Veränderungen und Anpassungen vorgenommen werden.

Wir – Landtag und Landesregierung – tragen gemeinsam die Verantwortung dafür, dass Sachsen – Anhalt die nicht einfachen Herausforderungen meistert. Wir müssen aktiv gegen die Krise vorgehen, aber es darf auch nicht nachgelassen werden, die strukturellen Defizite aufzuarbeiten. Es ist unabdingbar, strukturell zu konsolidieren und gleichzeitig konjunkturpolitisch zu handeln.

Dabei gilt es, unseren politischen Gestaltungswillen nicht aufzugeben. Nur eine klar umrissene Mischung von Einsparungen auf der einen und zukunftsichernden Ausgaben auf der anderen Seite werden uns politische Gestaltungsspielräume auch in Zeiten der Krise erlauben.

IMPRESSUM:

HINWEISE, KRITIKEN ABER AUCH THEMENVORSCHLÄGE UND ARTIKEL BITTE JEDERZEIT AN:

HERAUSGEBER: MINISTERIUM DER FINANZEN DES LANDES SACHSEN-ANHALT
[HTTP://WWW.MF.SACHSEN-ANHALT.DE/](http://www.mf.sachsen-anhalt.de/)

REDAKTION: BEREICH PRESSE- UND ÖFFENTLICHKEITSARBEIT
FRANZ STÄNNER, TEL.: 0391/ 567 1105, PRESSE@MF.SACHSEN-ANHALT.DE
ROTRAUD SCHULZE, TEL.: 0391/ 567 1109, SCHULZE-R@MF.SACHSEN-ANHALT.DE

LAYOUT: MANUELA QUENSTEDT, TEL.: 0391/ 567 1433, QUENSTEDT@MF.SACHSEN-ANHALT.DE

AUTOREN: MINISTERIUM DER FINANZEN DES LANDES SACHSEN-ANHALT, HAUSHALTSABTEILUNG

DIE AUSGABEN KÖNNEN SIE UNTER PRESSE@MF.SACHSEN-ANHALT.DE KOSTENLOS BESTELLEN. IM INTERNET FINDEN SIE ALLE BISHERIGEN AUSGABEN ZUM DOWNLOAD UNTER [HTTP://WWW.MF.SACHSEN-ANHALT.DE/](http://www.mf.sachsen-anhalt.de/) „AKTUELLES“. INTERESSENTEN ZUR AUFNAHME IN DEN VERTEILER KÖNNEN SIE UNTER PRESSE@MF.SACHSEN-ANHALT.DE BENENNEN. „NACHRICHTEN AUS DEM MF“ ERSCHEINEN IN LOSER FOLGE.