

INVESTIEREN JETZT!

– für Demokratie, Gerechtigkeit
und Wohlstand in Sachsen

**Studie im Auftrag des DGB Bezirk Sachsen
und der Friedrich-Ebert-Stiftung – Landesbüro Sachsen**
von Dr. Juliane Bielinski, Dr. Arno Brandt und Torsten Windels
Forschungsgruppe für Strukturwandel und Finanzpolitik

SICHERHEIT IM WANDEL!



Lösungen wählen.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	6
2 Standortanalyse Sachsen	8
2.1 Wirtschaftsstruktur und -entwicklung in Sachsen	8
2.2 Demografie und Fachkräftemangel	12
2.3 Innovationspotenzial	14
2.4 Rolle von öffentlichen und privaten Investitionen	16
3 Zentrale Handlungsfelder in Sachsen	22
3.1 Transformation: Klimaschutz in Sachsen	22
3.2 Infrastruktur	27
3.3 Bildung	37
3.4 Gesundheitswirtschaft	42
4 Öffentliche Finanzen in Sachsen	49
4.1 Finanzlage des Landes	49
4.2 Zur Rolle von Haushaltsdefiziten	53
4.3 Die Schuldenbremse in Sachsen	54
4.4 Finanzwirtschaftliche Krisenprogramme in Sachsen	56
4.5 Zur aktuellen Haushaltspolitik in Sachsen	57
4.6 Kommunalfinanzen	59
4.7 Bewertung der sächsischen Finanzpolitik	62
5 Finanzierungsspielräume für öffentliche Investitionen	63
5.1 Handlungsspielräume innerhalb der sächsischen Schuldenbremse	63
5.2 Landesgesellschaften und -beteiligungen	66
5.3 Sächsische Aufbaubank (SAB)	68
6 Bedarf und Finanzierung öffentlicher Investitionen in Sachsen	71
6.1 Bedarf für öffentliche Investitionen in Sachsen	71
6.2 Finanzpolitische Handlungsmöglichkeiten in Sachsen	72
6.3 Ergebnis	75
Literatur	76
Anhang	81
Impressum	87

Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,
liebe Kolleginnen und Kollegen,

für die Zukunft des Freistaates Sachsen werden in diesem Jahr die Weichen gestellt. Bei den Kommunal-, Europa- und Landtagswahlen, aber auch bei grundlegenden politischen Entscheidungen.

In Sachsen wurde in den Jahren nach der Wiedervereinigung viel investiert. Auch im Vergleich der ostdeutschen Bundesländer steht Sachsen deshalb grundsätzlich gut da. Aber nach wie vor ist der Anschluss an die westdeutschen Bundesländer nicht gelungen, obwohl die Voraussetzungen gegeben wären, auch an westdeutschen Flächenländern vorbeizuziehen. Dass Sachsen nicht sein ganzes Potential ausspielt, liegt auch daran, dass in den letzten Jahren weniger investiert wurde, dass viele Bereiche auf Verschleiß gefahren werden und die Substanz schneller verfällt, als sie erneuert wird. Die sächsische Schuldenbremse, bundesweit bekannt als die unflexibelste und strengste Schuldenbremse, hat die Investitionszurückhaltung noch verschärft.

Hinzu kommen immense Herausforderungen in den kommenden Jahren. Wir sind mitten in einem grundlegenden Wandel. Wenn wir auch in Zukunft wirtschaftlich erfolgreich bleiben wollen, muss die Wirtschaft in den nächsten Jahren klimaneutral umgebaut werden. Erneuerbare und dezentrale Energieerzeugung erfordert massive Investitionen. Digitalisierung und Automatisierung werden massiv zunehmen und die Arbeitswelt der Zukunft bestimmen. Dafür brauchen wir gut ausgebildete Menschen – unser Bildungssystem muss diese Aufgabe stemmen.

Aber was ist in den nächsten Jahren eigentlich an Investitionen nötig? Wie hoch wird der Bedarf geschätzt? Kann Sachsen das überhaupt leisten?

Wir wollten es genauer wissen. Die Forschungsgruppe für Strukturwandel und Finanzpolitik hat in unserem Auftrag Zahlen und Studien zusammengetragen und erstmals den Finanzierungsbedarf für die kommenden zehn Jahre in Sachsen summiert. Mit dieser vorliegenden Studie wollen wir seriös und nachvollziehbar darstellen, vor welchen Aufgaben Sachsen steht, aber auch aufzeigen, mit welchen Instrumenten diese Aufgaben gelöst werden können.

Denn auch wenn manche Zahl groß und herausfordernd erscheint, ist es keine Option, die Hände in den Schoß zu legen. Sachsen hat viele Möglichkeiten seine Zukunft zu gestalten und mit Ehrgeiz Ziele zu verwirklichen. Wir wollen ein Sachsen, das in den 2030iger Jahren Anschluss an die westdeutschen Bundesländer gefunden hat. Ein Sachsen, das aktiv den Unterschied zwischen Ost und West in allen Bereichen abbaut. Dafür müssen wir heute klug investieren und Geld ausgeben, damit die Menschen in Sachsen und die nachfolgenden Generationen die Früchte ernten können.

Markus Schlimbach
Vorsitzender DGB Sachsen

Daniela Kolbe
stellv. Vorsitzende DGB Sachsen

Matthias Eisel
Friedrich-Ebert-Stiftung, Leiter des Landesbüros Sachsen

Studie: INVESTIEREN JETZT! – FÜR DEMOKRATIE, GERECHTIGKEIT UND WOHLSTAND IN SACHSEN

Die Studie **Investieren jetzt! – für Demokratie, Gerechtigkeit und Wohlstand in Sachsen** ermittelt die Bedarfe öffentlicher Investitionen im Freistaat Sachsen in den Bereichen Klima, Infrastruktur, Bildung und Gesundheit. Der Bedarf ist, wie man erwarten durfte, groß. Dabei steht sich der Freistaat mit seiner extrem konservativen Finanzpolitik selbst im Wege. Das Land bleibt damit unter seinen Möglichkeiten.

Die Studie zeigt neben den Investitionsbedarfen auch Instrumente auf, um die Investitionen zu finanzieren.

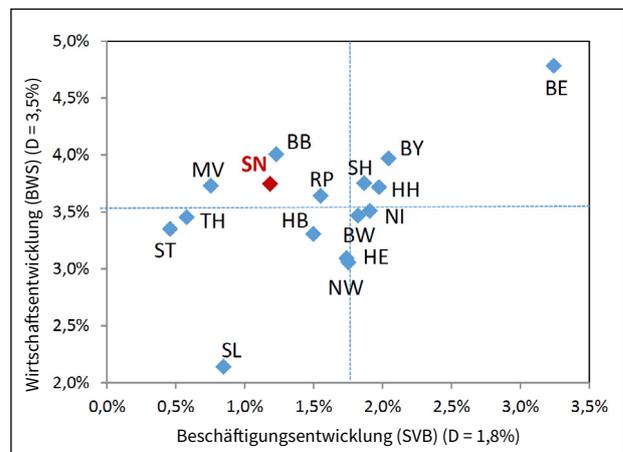
Hier die Ergebnisse in Kürze:

- (01) **Struktur** – Der Freistaat Sachsen ist im Vergleich der ostdeutschen Länder relativ stark, doch bewegen sich die Strukturen (Produktivität, Einkommen, Wachstum, Finanzkraft, Demografie) noch immer im Kontext der Transformationsprozesse in Folge der deutschen Einheit (Abb. A). Der Abstand zu Westdeutschland baut sich sehr langsam weiter ab, bleibt aber immer noch deutlich erkennbar. Zudem sind die Entwicklungen in den Teilräumen Sachsens sehr unterschiedlich.
- (02) **Innovation** – Sachsen steht bei den Innovationsindikatoren stark gegenüber den anderen neuen Bundesländern dar, liegt aber in der Struktur deutlich hinter den alten Bundesländern, mit nur wenigen Ausnahmen.
- (03) **Investitionen** – Die privaten und die öffentlichen Investitionen sind in Sachsen zu gering, um die Abschreibungen zu kompensieren. Die Investitionsquote im Freistaat Sachsen ist zwar relativ hoch, aber in den letzten Jahren gesunken. Öffentliche und private Investitionen ergänzen sich. Eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen stärkt damit auch die privaten Investitionen und damit das Wirtschaftswachstum.
- (04) **Klima** – Der Freistaat Sachsen hat in den Folgejahren der Deutschen Einheit einen modernen volkswirtschaftlichen Kapitalstock aufgebaut. Dieser droht angesichts der öffentlichen Investitionszurückhaltung der jüngeren Vergangenheit aber zu veralten (Abb. B). Die sozial-ökologische Transformation ist mit der großen Chance verbunden, die nach wie vor fossile Kapitalbasis durch einen mo-

deren, klimaneutralen Kapitalstock schrittweise zu ersetzen und damit die Wettbewerbsfähigkeit der sächsischen Wirtschaft nachhaltig zu stärken. Zur Erreichung der Klimaneutralität im Jahr 2045 muss der Freistaat Sachsen in den kommenden 10 Jahren fast 20 Mrd. EUR investieren.

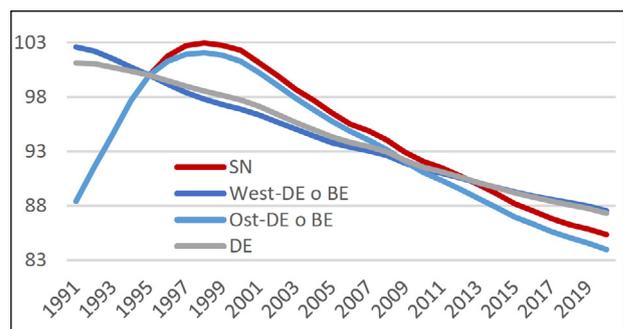
- (05) **Infrastruktur** – Trotz vergleichsweise hoher öffentlicher Investitionen in Sachsen gelingt es nicht den Investitionsstau abzubauen. Der Werteverzehr setzt sich weiter fort und der schwache Zustand der Infrastruktur bremst die wirtschaftliche Entwicklung. Sachsen muss in den kommenden 10 Jahren rd. 8,7 Mrd. EUR öffentlich investieren.

Abbildung A: Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung (jährl. durchschnittl. Wachstumsrate 2010-2022)



Quelle: VGRdL, BA, eigene Berechnungen

Abbildung B: Modernität des Kapitalstocks (1995 = 100)



Quelle: VGRdL

Investitionsbedarfe im Freistaat Sachsen 2024-2033*

Politikfeld	2024-2033 Mrd. EUR	Jährlich Mio. EUR
Klimaschutz	19,62	1.962
Öffentliche Bereiche (Sachsen)	14,52	1.452
Förderung privater Investitionen	5,10	510
Infrastruktur	8,68	1.003
Breitbandausbau ¹	1,35	270 ⁴
Staatsstraßenbau		
- Ausbau	1,33	133
- Erhalt	1,80	180
Kommunale Verkehrsinfrastruktur ²	4,20	420
ÖPNV (Fahrzeuge & Infrastruktur ³)	0	0
Wärmenetze (Ausbau) ³	0	0
Bildung	12,40	1.240
Schulen ²	6,60	660
Kindertagesstätten ²	1,70	170
Hochschulen	2,70	270
Universitätskliniken	1,40	140
Gesundheit	3,31	331
Krankenhäuser (ohne Uni-Kliniken)	2,56-4,06	256-406
Abbau Investitionsstau	0,56	56
Investitionen (SMS & RWI)	2,00-3,50	200-350
Pflegeinfrastruktur (Aufbaubedarf erst ab 2035)	0	0
Summe	44,01	4.536

* Gesamtbedarfe, tw. mit HH-Ansätzen unterlegt. ¹ keine Fortsetzung nach 2026, ² Fortschreibung nach 2026, ³ in Klimaschutz abgebildet

- (06) **Bildung** – Im Bildungsbereich schneidet Sachsen in Vergleichsrangings zumeist sehr gut ab. Trotz hoher Schulbauinvestitionen steigt aber der Bedarf weiter an. Auch in Kitas, Hochschulen und Universitätskliniken muss der Freistaat Sachsen in den kommenden 10 Jahren rd. 12,4 Mrd. EUR öffentlich investieren.
- (07) **Gesundheit** – Die Investitionen des Freistaats Sachsen in die Krankenhäuser decken nicht den Bedarf. Zudem muss der Investitionsstau der letzten Jahre abgebaut werden. Sachsen verfügt heute über ausreichend viele Pflegeplätze. Der Freistaat Sachsen muss in den kommenden 10 Jahren 3,3 Mrd. EUR in das Gesundheitswesen investieren.

(08) **Finanzen** – Sachsen ist finanzschwach und erhält hohe Zuweisungen aus dem Finanzausgleich. Der Freistaat Sachsen hat unter den Bundesländern die niedrigste Staatsverschuldung. Um einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen scheut die Staatsregierung auch nicht vor Steuererhöhungen (Grunderwerbsteuer) zurück. Schuldenvermeidung und Schuldentilgung begrenzen aber die Investitionen des Freistaats unnötig stark. Der Vorteil einer niedrigen Verschuldung (geringere Zinskosten) ist gegenüber dem Nachteil einer unzureichenden Infrastruktur mindestens fragwürdig. So fehlen die Wachstumsimpulse, die sich aus Investitionen in bessere Bildung, Gesundheit, Infrastruktur und Klimaschutz ergeben. Auch müssen die gesparten Zinsen mit den Kostensteigerungen der verschobenen Investitionen ins Verhältnis gesetzt werden. In den letzten Jahren waren die Zinskosten niedriger als die Baukostensteigerungen.

(09) **Schuldenbremse** – Eine Reform der Schuldenbremse wird deutschlandweit vielfach gefordert. Die sächsische Schuldenbremse ist unnötig eng gefasst. Die Konjunkturkomponente gibt kaum Spielraum zur konjunkturellen Stabilisierung und die Tilgungsfristen für die Notlagenkredite (Corona) sind sehr kurz (6 Jahre). Eine Verlängerung der Tilgungsfristen gäbe in den nächsten Jahren Finanzierungsspielräume von bis zu 400 Mio. EUR pro Jahr.

(10) **Möglichkeiten** – Der Freistaat Sachsen bleibt unter seinen Möglichkeiten. Die Vorbereitung einer guten Zukunft beginnt aber jetzt. Und hierzu gibt es Möglichkeiten auch mit der Schuldenbremse. Sachsen muss in den vier hier betrachteten Politikfeldern in den nächsten 10 Jahren rd. 44 Mrd. EUR investieren. Diese sind nur teilweise in der Finanzplanung enthalten. Zur Erweiterung der Finanzierungsmöglichkeiten sind die Ressourcen der Sächsischen Aufbaubank intensiver zu nutzen. Zudem sollte das Land kreditfähige, öffentliche Investitionsgesellschaften gründen und die Investitionen durch Kreditaufnahme stärken.

Fazit: Die Stärkung der öffentlichen Investitionen im Freistaat Sachsen ist keine rechtliche Frage, sondern des politischen Gestaltungswillens sowie vorhandener Planungs- und Baukapazitäten.

1 Einleitung

Die deutsche Wirtschaft befindet sich zurzeit mitten in einer doppelten Transformation. Sowohl die Digitalisierung als auch die sozial-ökologische Transformation führen zu tiefgreifenden Veränderungen der Wirtschaft und unserer Arbeits- und Lebensweise. Zugleich haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen aufgrund von exogenen Schocks, wie zum Beispiel die infolge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine stark gestiegenen Energiepreise, deutlich verschlechtert. Die Vielfachkrisen der jüngeren Vergangenheit haben sehr eindringlich die Modernisierungsdefizite des volkswirtschaftlichen Kapitalstocks, der Fabrikgebäude, Maschinen, Straßen, Netze, Schulen, aber auch geistiges Eigentum eines Landes umfasst, offengelegt. In diesem Zusammenhang ist deutlich geworden, dass die öffentlichen Investitionen den Anforderungen an eine nachhaltige und resiliente Wirtschaftsstruktur nicht gerecht werden. Dies gilt auch für den Freistaat Sachsen, der nach der Deutschen Einheit zwar im Rahmen des Aufbau Ost erhebliche Investitionen realisieren konnte, seither aber nicht im notwendigen Ausmaß seine Infrastruktur modernisiert hat.

Die offenkundigen Modernisierungsdefizite sind auch Ausdruck einer wirtschaftsliberalen Politik, die davon ausging, dass öffentliche Investitionen die private Investitionstätigkeit verdrängen und eine öffentliche Verschuldung die Entwicklungsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft belastet. Demgegenüber setzt sich heute die Erkenntnis durch, dass öffentliche und private Investitionen in einem komplementären Verhältnis zueinanderstehen und die Schuldenbremse ein Hemmschuh der Investitionstätigkeit ist. Der rückläufige Modernitätsgrad des volkswirtschaftlichen Kapitalstocks beeinträchtigt mittlerweile die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und hemmt das Tempo der doppelten Transformation. Immer mehr wird deutlich, dass Deutschland und die Bundesländer bereits seit Jahren von der Substanz leben und mittlerweile vor der Herkulesaufgabe stehen, in einem großen Kraftakt die notwendigen Investitionen aufzubringen, um die öffentliche Infrastruktur zu modernisieren und eine ressourceneffiziente und emissionsarme Wirtschaft auf den Weg zu bringen. Auch der Freistaat Sachsen wird sich dieser Aufgabe nicht entziehen können, wenn er im regionalen Strukturwandel nicht den Anschluss verlieren und die digitale und sozial-ökologische Transformation erfolgreich bewältigen will. Dafür gilt es aber auch die erforderlichen finanziellen Mittel zu mobilisieren und alle Spielräume zu nutzen, um die notwendigen Investitionen zu ermöglichen.

In diesem Sinne befassen wir uns in der vorliegenden Studie mit dem öffentlichen Investitionsbedarf und den Möglichkeiten ihrer Finanzierung. Kapitel 2 gibt einen kurzen Abriss der wesentlichen wirtschaftlichen Strukturen in Sachsen und der Rolle öffentlicher Investitionen. Kapitel 3 schätzt in vier zentralen Handlungsfeldern der Landespolitik die jeweiligen Investitionsbedarfe ab. Kapitel 4 skizziert das System der öffentlichen Finanzen im Freistaat Sachsen. Kapitel 5 zeigt erweiterte Finanzierungswege für die öffentlichen Investitionsbedarfe auf und Kapitel 6 bezieht die Finanzierungsmöglichkeiten auf die vier Handlungsfelder.

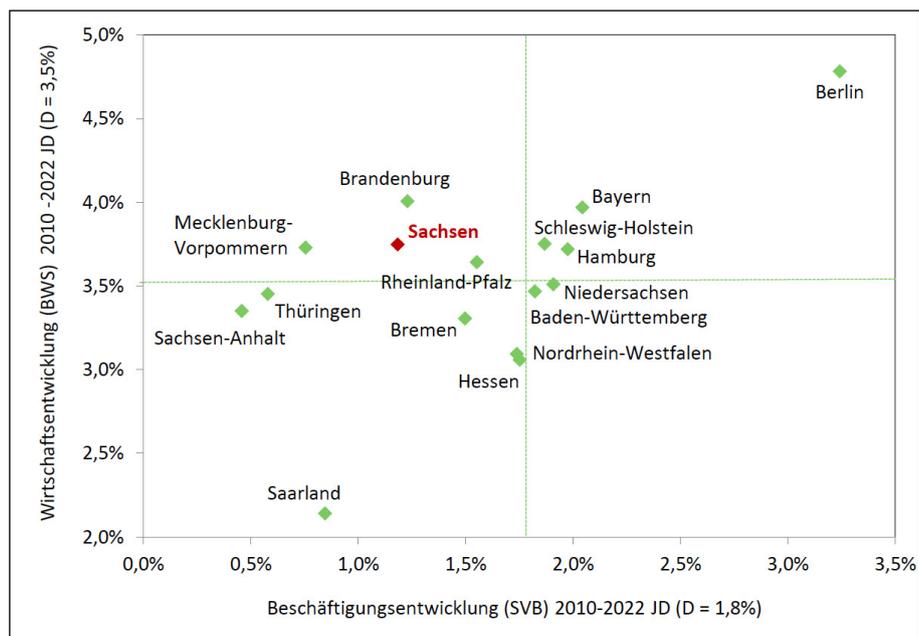
Methodik: Die Studie basiert einerseits auf Forschungsberichten und Analysen von Wirtschaftsforschungsinstituten, Ministerien, Verbänden, Stiftungen sowie einschlägiger Fachliteratur. Andererseits werden themenspezifisch sowohl die öffentliche Statistik (Statistische Bundes- und Landesämter, Hochschulstatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) der Länder) als auch Sonderauswertungen für detaillierte Beschäftigungsstatistiken (BA/IAB) oder spezielle Innovations- und Gründungsdaten (u.a. ZEW, Stifterverband) genutzt und analysiert. Zur Kalkulation der Finanzbedarfe liegen nicht immer hinreichend abgegrenzte Informationen vor. Daher werden, wo nötig, eigene Schätzungen oder Modellierungen vorgenommen. Die Ableitung der Finanzierungsinstrumente basiert auf der aktuellen rechtlichen Einschätzung der zulässigen Spielräume der Schuldenbremse und der Analyse bestehender Landeseinrichtungen.

2 Standortanalyse Sachsen

2.1 Wirtschaftsstruktur und -entwicklung in Sachsen

Die Entwicklung der sächsischen Wirtschaft war im Zeitraum 2010-2022 durch ein Wirtschaftswachstum von 3,75 Prozent p.a. (nominal) gekennzeichnet, während das Beschäftigungswachstum mit 1,18 Prozent p.a. vergleichsweise gering ausfiel (Abbildung 2.1.1). Das nominale Wirtschaftswachstum lag damit oberhalb des bundesdeutschen Durchschnitts mit 3,5 Prozent und damit an zweiter Stelle unter den ostdeutschen Bundesländern hinter Brandenburg, das stark von den Ausstrahlungseffekten der Bundeshauptstadt Berlin profitiert. Das Beschäftigungswachstum war seither maßgeblich auf den Dienstleistungssektor zurückzuführen (1,43 Prozent), während der industrielle Sektor fast stagnierte (0,7 Prozent) (Abbildung 2.1.2).

Abbildung 2.1.1 Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in den Bundesländern 2010-2022 (jährl. durchschn. Wachstumsrate)

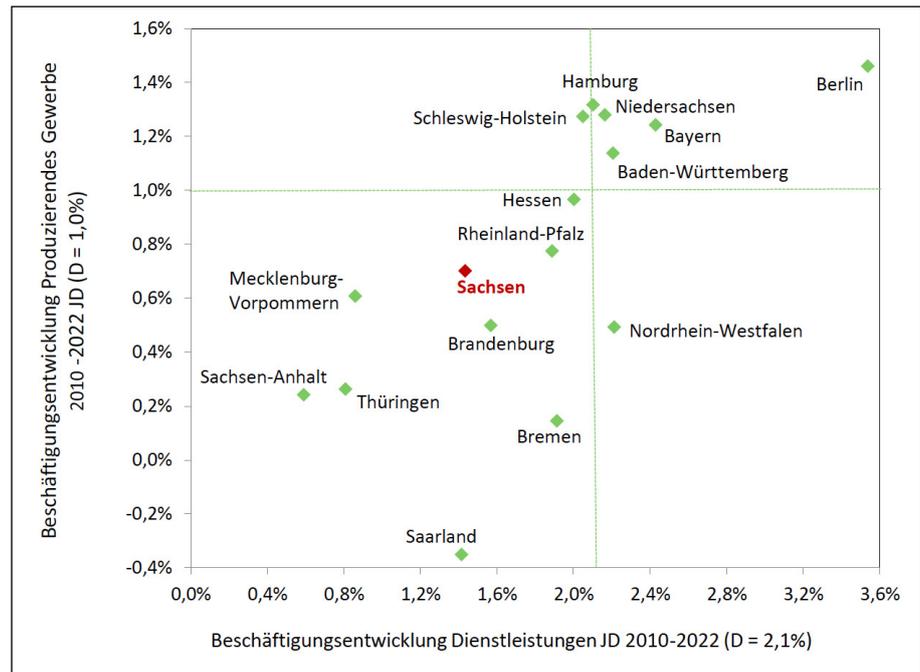


Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Die Wertschöpfung der sächsischen Wirtschaft, wie auch aller anderen ostdeutschen Bundesländer, weist auch nach über 30 Jahren Deutscher Einheit immer noch eine Lücke gegenüber dem Bund aus. Die Differenz der Wirtschaftskraft verweist auf den Entwicklungsrückstand der sächsischen Wirtschaft im Vergleich zum Bundesdurchschnitt. Diese Produktivitätslücke ist aber im Begriff, sich allmählich zu schließen. Trotzdem verbleibt aktuell eine signifikante Produktivitätsdifferenz zum Bundesdurchschnitt (Tabelle 2.1.1).

Die Produktivitätslücke erklärt auch maßgeblich die relativ schlechtere Einkommensposition der privaten Haushalte in Sachsen im Beobachtungszeitraum (87,7 Prozent in 2010 auf 90,6 Prozent in 2020) gegenüber dem Bundesdurchschnitt. Das verfügbare Einkommen nähert sich mittlerweile aber dem durchschnittlichen Niveau des Einkommens in Deutschland an, auch wenn der Abstand immer noch beachtlich ist.

Abbildung 2.1.2: Beschäftigungsentwicklung im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor in den Bundesländern 2010-2022 (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (SVB), jährl. durchschnittl. Wachstumsrate)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen (September 2023)

Die sächsische Wirtschaft hat in den letzten Jahrzehnten seit der Deutschen Einheit deutliche Produktivitätsfortschritte erzielt. Allein im Zeitraum 2010-2021 lag die jahresdurchschnittliche Zuwachsrates der Stundenproduktivität in Sachsen bei 3,7 Prozent (Deutschland 2,9 Prozent). Die nach wie vor bestehende Produktivitätslücke konnte damit deutlich reduziert werden. Während diese Lücke im Jahr 2010 noch 26,3 Prozentpunkte betrug, lag sie im Jahr 2022 bei 17,2 Prozentpunkten.

Tabelle 2.1.1: Entwicklung der Stundenproduktivität 2000-2022

	Deutschland	Sachsen		Ostdeutschland (o. Berlin)		Westdeutschland (o. Berlin)	
	in EUR/Std.	in EUR/Std.	D = 100*	in EUR/Std.	D = 100*	in EUR/Std.	D = 100*
2000	32,46	21,75	67,0	22,04	67,9	34,65	106,8
2010	39,40	29,02	73,7	28,94	73,5	41,47	105,3
2015	45,06	34,94	77,5	34,82	77,3	46,99	104,3
2019	50,38	40,16	79,7	40,32	80,0	52,14	103,5
2022	57,26	47,41	82,8	48,36	84,5	58,78	102,7

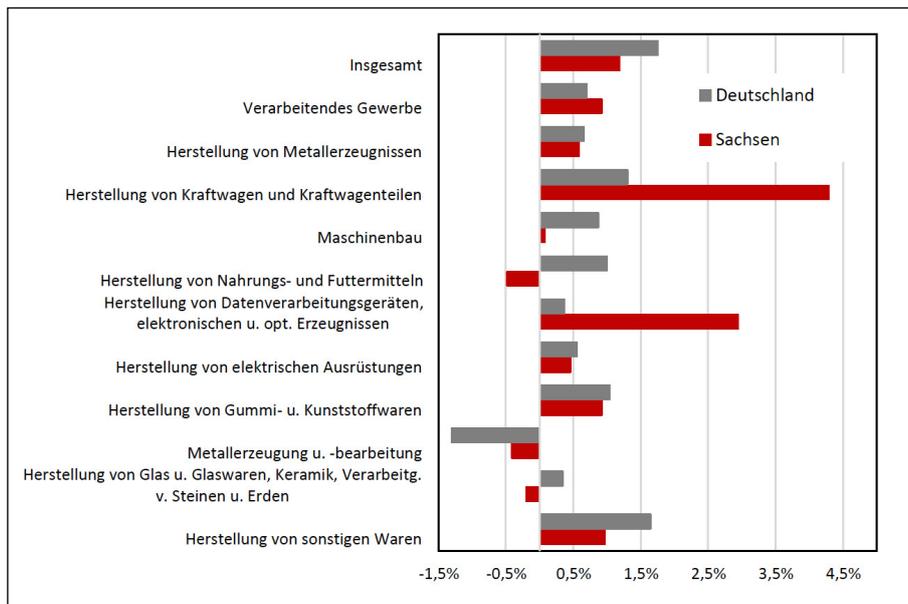
Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen je Arbeitsstunde; *jeweiliger Bundesdurchschnitt = 100

Quelle: VGRdL Band 1

Sachsen ist ein Bundesland mit einer ausgesprochen ungleichen Raumstruktur mit den Wachstumspolen Dresden und Leipzig sowie mit Abstand Chemnitz einerseits und einem weitaus größeren Teil des Landes mit unterschiedlichen strukturschwachen Räumen. Die Defizite dieser strukturschwachen Räume bestehen vornehmlich in einem Mangel an attraktiven Beschäftigungsmöglichkeiten, „was sich unter anderem in sehr unterdurchschnittlichen Gehältern ausdrückt. Bei allen strukturellen Nachteilen konnten einige dieser Regionen jedoch einen bemerkenswerten Aufholprozess verzeichnen. Insbesondere beim Breitbandausbau und der Entwicklung der Gehälter konnten große Fortschritte gemacht werden.“¹

Innerhalb der sächsischen Industrie vollzog sich im Zeitraum 2010-2022 ein erheblicher Strukturwandel, der maßgeblich durch die Schließung der mit dem Braunkohlebergbau verbundenen Industrie geprägt war. Gemessen an den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten waren im Verarbeitenden Gewerbe der Fahrzeugbau, die Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten und elektronischen Erzeugnissen (Halbleitertechnik) besonders erfolgreich (Abbildung 2.1.3).

Abbildung 2.1.3: Beschäftigungsentwicklung in den zehn größten Industriebranchen in Sachsen und Deutschland im Zeitraum 2010–2022 (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (SVB), jährl. durchschnittl. Wachstumsrate)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen (Dezember 2023)

Negativ entwickelte sich die metallverarbeitende Industrie und die Ernährungs-wirtschaft. Positiv hervorzuheben ist vor allem die starke Stellung der sächsischen Wirtschaft im Bereich der Halbleitertechnik, die in den kommenden Jahren u.a. durch die Ansiedlung von Chipfabriken am Standort Dresden weiter ausgebaut werden soll. Demgegenüber ist zu erwarten, dass die Automobilindustrie in absehbarer Zukunft aufgrund von Verschiebungen auf den globalen Märkten eher an Dynamik verlieren wird.

Bei den Dienstleistungen war im Beobachtungszeitraum vor allem ein Beschäftigungswachstum in Luftfahrt, Informationsdienstleistungen, IT-Dienstleistungen, freiberuflichen wissenschaftlichen und technischen Diensten, Unternehmensberatung und Veterinärmedizin zu verzeichnen.

1 Gohla, V., Hennicke, M. (2023), S. 10

Die Wirtschaft des Freistaates Sachsen zeichnet sich durch eine stark ausgeprägte mittelständische Wirtschaftsstruktur aus. Laut IAB ist die Betriebslandschaft Sachsens „weitgehend durch kleine Betriebe geprägt. Es dominieren Kleinbetriebe mit weniger als 10 Beschäftigten; 2022 entfielen auf diese 69 Prozent des gesamten Betriebsbestandes. Darüber hinaus war jeder vierte Betrieb ein Kleinbetrieb, in welchem zwischen 10 bis 49 Personen beschäftigt waren. Mittlere Betriebe (50 bis 99 Beschäftigte) sowie Großbetriebe (ab 100 Beschäftigte) waren demgegenüber mit jeweils 3 Prozent nur in sehr geringem Umfang vertreten“.² In Westdeutschland beträgt der Anteil an Kleinbetrieben 66 Prozent. Fast jeder vierte Beschäftigte (23 Prozent) arbeitet in Sachsen in einem Großbetrieb. In Westdeutschland ist es jeder Dritte.

Angesichts des fortschreitenden Strukturwandels und der sich beschleunigenden Transformationsprozesse kommt der Qualität des Arbeitsangebotes eine hohe Bedeutung zu. Im Zuge der Entwicklung zur wissensintensiven Wirtschaft kommt es für die sächsische Wirtschaft nicht zuletzt auch darauf an, auf der Basis ihrer qualifikatorischen Potenziale komplexe und damit werthaltige Güter und Dienstleistungen zu erstellen und die Herausforderungen des Strukturwandels bzw. der Transformation zu bewältigen. In Sachsen lag im Jahr 2019 der Anteil der Experten an den Gesamtbeschäftigten bei 14,4 Prozent und der Spezialisten bei 13,4 Prozent und damit im Bundestrend (14,4 Prozent bzw. 14,3 Prozent).³ Der Anteil der Fachkräfte lag mit 59,7 Prozent etwas über dem Bundesdurchschnitt (57,8), während der Anteil der Helfer mit 11,6 Prozent unter dem Bundesdurchschnitt (12,8) lag.⁴ Der Anteil der Beschäftigten mit Abitur/Fachabitur liegt im Jahr 2022 mit einem Wert von 30,5 Prozent deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (35,5 Prozent), während der Anteil der Beschäftigten mit Hochschulabschluss bei 19,3 Prozent und dabei leicht über dem Bundesdurchschnitt (18,6) lag. Deutlich höher als im Bundesdurchschnitt ist mit 67,7 Prozent der Anteil der Beschäftigten mit einem Berufsabschluss (Bund 60,2 Prozent), während der Anteil der Beschäftigten ohne Berufsabschluss lediglich bei 7,5 Prozent (Bund 12,6 Prozent) liegt. Insgesamt verfügt die Wirtschaft im Freistaat Sachsen damit über eine günstigere Qualifikationsstruktur als die Gesamtwirtschaft.

Eine relative Stärke der sächsischen Industrie zeigt sich in einer vergleichsweise hohen Exportquote. Exportstarke Unternehmen sind in der Regel eher in der Lage komplexe Güter für spezifische Marktsegmente zu produzieren und zu vermarkten und sind damit wettbewerbsfähiger als binnenmarktorientierte Unternehmen. Im Jahr 2022 lag die Exportquote der sächsischen Wirtschaft bei 36 Prozent (Bund 40,7 Prozent). Die Industrie in Sachsen ist damit aber auch verhältnismäßig stark von den volatilen und sich neu strukturierenden Exportmärkten abhängig. Vor allem in Zeiten weltwirtschaftlicher Schwäche leidet insbesondere die Wirtschaft der Bundesländer, die eine exportorientierte und leistungsfähige Industrie vorweisen.⁵ Diese Probleme verschärfen sich dadurch, dass die sächsische Exportwirtschaft auf wenige Absatzmärkte konzentriert ist.⁶

2 Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2022a), S. 14

3 IAB (2020)

4 Diese Klassifikation beruflicher Tätigkeiten folgt dem Ansatz der Bundesagentur für Arbeit, die nach vier Anforderungsniveaus unterscheidet: Experten, Spezialisten, Fachkräfte, Helfer, Bundesagentur für Arbeit (2023)

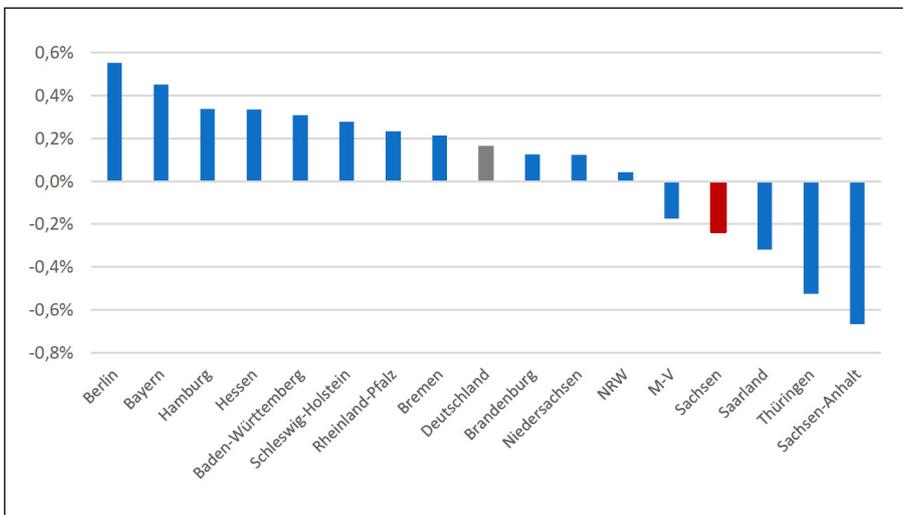
5 Ifo (2019)

6 Ifo (2018)

2.2 Demografie und Fachkräftemangel

Zu den zentralen Faktoren, die Deutschland tiefgreifend verändern werden, zählt nicht zuletzt der demografische Wandel. Aufgrund starker Zuwanderungsgewinne wird die Bevölkerung in Deutschland zwar noch bis 2030 auf 84,1 Mio. zunehmen, aber danach überwiegt der demografische Alterungsprozess, sodass die Bevölkerungszahl bis 2040 wieder auf rund 83,7 Mio. Personen zurückgeht. Vor allem die erwerbsfähige Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 69 Jahren wird von 58,6 Mio. Personen im Jahr 2020 um rund 5,2 Mio. auf rund 53,4 Mio. im Jahr 2040 abnehmen. Das IAB geht davon aus, dass auch bei steigender Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen die Zahl der Erwerbstätigen bis 2040 um ca. 1,5 Mio. zurückgehen wird.⁷

Abbildung 2.2.1: Bevölkerungsentwicklung 2010-2021 (jährl. durchschnittl. Wachstumsrate)



Quelle: Statistisches Bundesamt (November 2023)

Vor diesem Hintergrund zählt der Freistaat Sachsen bereits heute zu den Bundesländern mit der schwächsten demografischen Entwicklung (Abbildung 2.2.1)⁸. Im Zeitraum 2010-2022 hat das Land rd. 63.000 Einwohner verloren⁹, wobei die Bevölkerungsverluste tendenziell abnehmen, aber regional stark differenzieren und in den strukturschwachen Räumen (Erzgebirgskreis, Vogtlandkreis, Zwickau, Mittelsachsen, Bautzen, Görlitz) z.T. besonders drastisch ausfallen. Nach Berechnungen des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen ist davon auszugehen, dass eine Reihe von Landkreisen gegenüber 2021 bis 2040 einen weiteren Bevölkerungsverlust zwischen 10-15 Prozent hinnehmen müssen.¹⁰ Ursache dieser Entwicklung ist, dass ein Großteil der demografischen Probleme des Landes auf Abwanderungen jüngerer Alterskohorten infolge des Strukturwandels seit der Deutschen Einheit zurückzuführen ist, der vor allem in den ländlichen Regionen aufgrund der sich dort einstellenden Arbeitsplatzverluste betraf. Diese Abwanderungsverluste erklären zu weiten Teilen auch den relativ ungünstigen natürlichen Saldo und verfestigen damit das demografische Problem in den strukturschwachen Regionen.

⁷ Weber, E. et al. (2022), S. 6

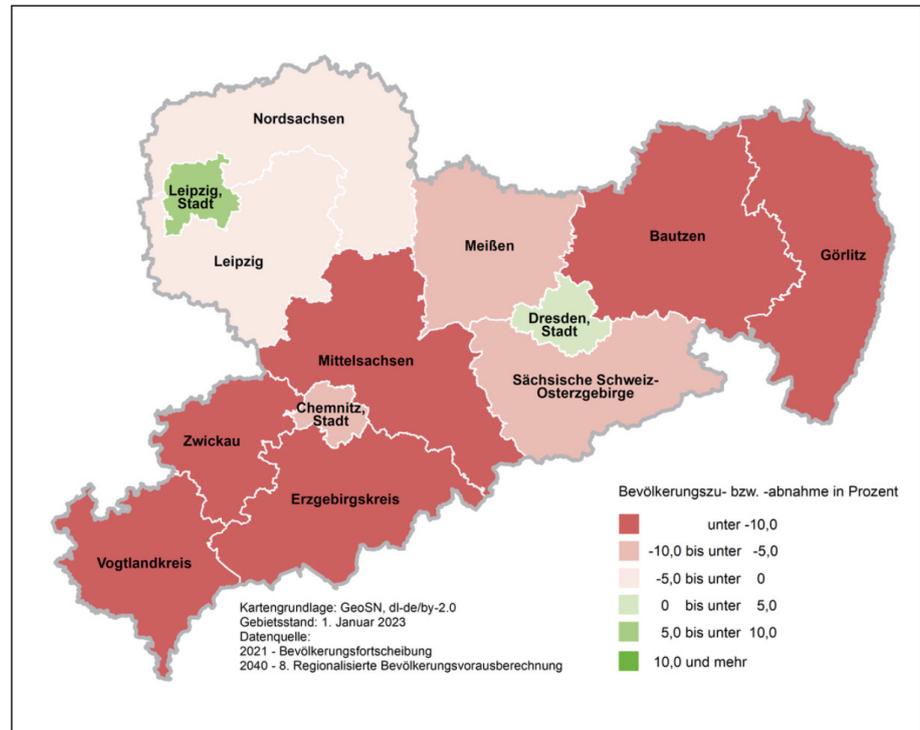
⁸ Differenzierte Analysen zum demografischen Wandel in Sachsen finden sich unter: <https://www.demografie.sachsen.de>.

⁹ Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023, Stand: 17.01.2024

¹⁰ Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2023), S. 7 f.

Für 2040 wird eine Einwohnerzahl von rd. 3,9 Mio. Einwohner prognostiziert. Der Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung (Altersgruppe 15-65) liegt bis dahin in der günstigsten Variante 1 bei rd. 5,8 Prozent. Entsprechend den regional differenzierten Bevölkerungsrückgängen der Vergangenheit werden auch in den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten die Entwicklung der Erwerbspersonen in Zukunft stark voneinander abweichen (Abbildung 2.2.2).¹¹

Abbildung 2.2.2: Bevölkerungsentwicklung 2040 gegenüber 2021 nach Kreisen



Quelle: <https://www.bevoelkerungsmonitor.sachsen.de/kreise.html> (Variante 2)

Entsprechend der schwachen demografischen Entwicklung und insbesondere des Rückgangs der Zahl der Erwerbspersonen hat die sächsische Wirtschaft einen ausgeprägten Fachkräftemangel, der sich in Zukunft – soweit keine Trendumkehr erfolgt - weiter verschärfen wird. Dabei ist es vor allem die mittelständische Wirtschaft, die im Wettbewerb um eine begrenzte Anzahl qualifizierter Arbeitskräfte in ihren Entwicklungsmöglichkeiten gebremst wird, während Großunternehmen aufgrund ihrer personalwirtschaftlichen Ressourcen und Sichtbarkeit über wesentlich bessere Rekrutierungschancen verfügen. Der Fachkräftemangel geht in Sachsen quer durch fast alle Branchen. Besondere Engpasssituationen zeigen sich insbesondere im Handwerk, im Metallbau, der technischen Forschung und Entwicklung, der Konstruktionstechnik, der Ver- und Entsorgung, der Gesundheits- und Pflegeberufe, in den Erziehungs- und Sozialberufen, in den IT-Berufen und im Öffentlichen Dienst.¹²

Die sächsische Staatsregierung hat die Herausforderung des Demografischen Wandels und des damit verbundenen Fachkräftemangels erkannt und in den letzten Jahren versucht, mit einer Vielzahl von Initiativen den Mangel zu lindern¹³. Trotzdem bleibt die Bewältigung des Fachkräftemangels in Sachsen auf der politischen Agenda, weil die strukturellen Ursachen nur im Rahmen einer langfristigen Strategie aufzulösen sind.

11 Ebenda, S. 20

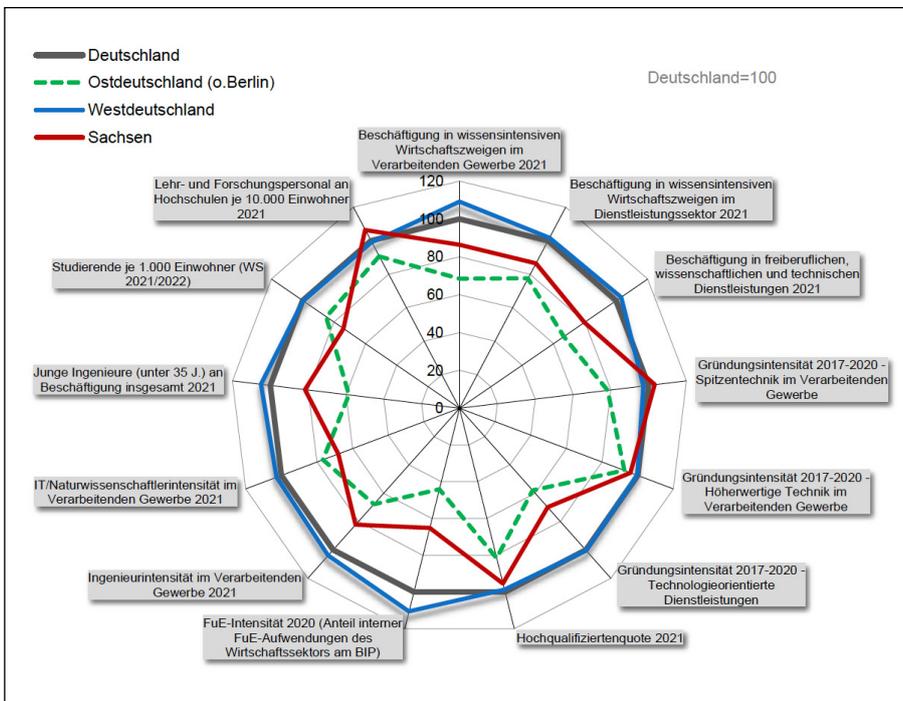
12 Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2019), S. 24

13 Ebenda, S.20 ff.

2.3 Innovationspotenzial

Das innovatorische Potenzial trägt maßgeblich zur Leistungsfähigkeit einer Wirtschaft bei. Dieses Potenzial begründet die Fähigkeit, neue Produkte zu kreieren (Produktinnovationen) und herkömmliche Produkte effizienter zu produzieren (Prozessinnovationen, Organisation, soziale Innovationen (z.B. Gruppenarbeit, KVP)). Regionen mit hoher Innovationskraft und -dynamik sind i.d.R. wirtschaftlich erfolgreich und aufgrund ihrer erhöhten Problemlösungsfähigkeit auch besser in der Lage, die doppelte Transformation (digitale und sozial-ökologisch) erfolgreich zu bewältigen. Zur Quantifizierung des innovatorischen Potenzials eines Wirtschaftsraumes werden im Folgenden spezielle Innovationsindikatoren herangezogen. Bedeutsam sind hierfür eine Reihe von Indikatoren, wie die wissenschaftliche und technologische Ausstattung einer Region, die vorhandenen unternehmerischen F&E-Kapazitäten, Investitionen in F&E, die regionale Humankapitalausstattung und Qualifikationsstruktur sowie auch das Ausmaß innovativer Gründungen. In Abbildung 2.3.1 werden diese Innovationsindikatoren in einem Spinnennetzdiagramm gezeigt, dass die Abweichungen der Indikatorenwerte vom Bundesdurchschnitt als auch von den westdeutschen und ostdeutschen Räumen für Sachsen am aktuellen Rand aufzeigt (Struktur). Abbildung 2.3.2 stellt dagegen dar, wie sich die Indikatorenwerte in der jüngeren Vergangenheit entwickelt haben (Entwicklung).

Abbildung 2.3.1: Struktur des Innovationspotenzials des Landes Sachsen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt und zu Ost- und Westdeutschland (ohne Berlin)

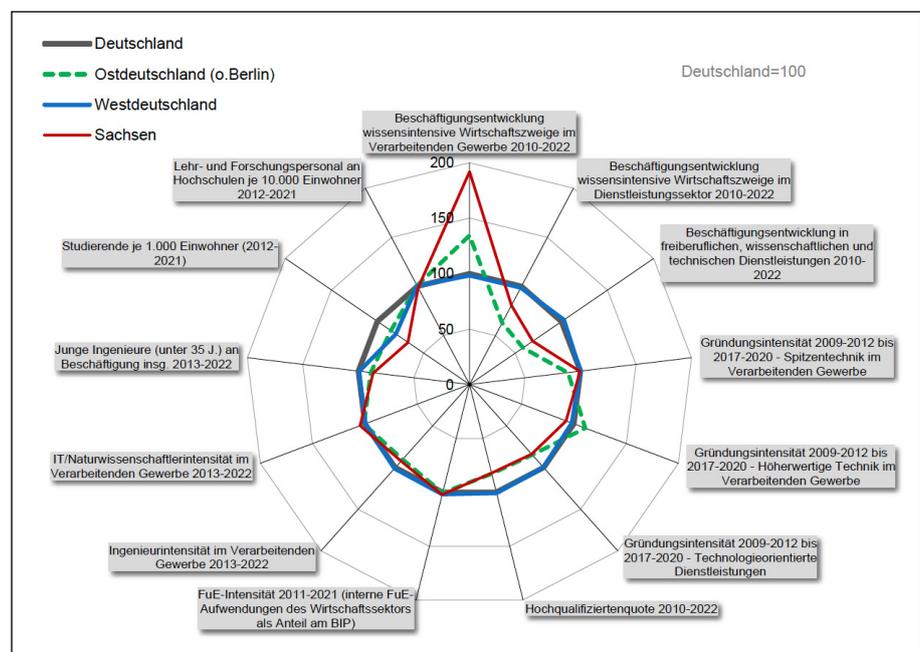


Quelle: Sonderauswertungen der Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt, ZEW Mannheimer Unternehmenspanel, Stifterverband Wissenschaftsstatistik, eigene Berechnungen

Abbildung 2.3.1 zeigt, dass Sachsen bei fast allen Innovationsindikatoren unter dem deutschen Durchschnitt liegt. Nur bei dem Lehr- und Forschungspersonal (je 10.000 Einwohner) und bei der Gründungsintensität im Bereich der Spitzentechnik liegen die Sachsen-Werte leicht über dem deutschen Durchschnitt. Umgekehrt, überragen die sächsischen Werte aber den ostdeutschen Durchschnitt (Ausnahmen: Studierende und IT-/Naturwissenschaftler im Verarbeitenden Gewerbe). Besonders kritisch sind die Werte im Vergleich zum Bundesdurchschnitt bei der FuE-Intensität und der Gründungsintensität im Bereich der technologieorientierten Dienstleistungen. Die geringe FuE-Intensität ist vor allem Ausdruck der industriellen Wirtschaftsstruktur, die relativ wenige Hauptsitze von großen Industrieunternehmen aufweist.

Dagegen verläuft die Entwicklung der Beschäftigung in den wissensintensiven Wirtschaftsbereichen des verarbeitenden Gewerbes außerordentlich positiv (Abbildung 2.3.2). Seit der Finanzmarktkrise hat sich die Beschäftigung in diesen grundsätzlich eher wettbewerbsfähigen Industrien nahezu verdoppelt. Auch wenn Sachsen nicht bei allen Indikatoren zum Bundesdurchschnitt aufschließt, zeigt sich anhand der Entwicklungsdynamik zentraler Innovationsindikatoren doch, dass das Bundesland in Hinblick auf sein Innovationspotenzial allmählich Anschluss an den Bundestrend findet. Dieser Lückenschluss findet hauptsächlich in den wenigen Metropolen des Landes statt, während in weiten Teilen des strukturschwachen ländlichen Raums nur sehr geringe Innovationsfortschritte erzielt werden.

Abbildung 2.3.2: Entwicklung des Innovationspotenzials des Landes Sachsen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt und zu Ost- und Westdeutschland (ohne Berlin)



Quelle: Sonderauswertungen der Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt, ZEW Mannheimer Unternehmenspanel, Stifterverband Wissenschaftsstatistik, eigene Berechnungen

Die prinzipiell positive Einschätzung Innovationspotenzials wird durch das Niveau und die Dynamik der Patentanmeldungen (je 100.000 Einwohnern), die als ein Indikator für den Output von Innovationsaktivitäten zu interpretieren sind, nicht vollständig bestätigt. Zwar liegen die Patentanmeldungen z.T. deutlich über den entsprechenden Werten der anderen ostdeutschen Bundesländer, aber mit einem Durchschnittswert von 21,9 bezogen auf den Zeitraum 2010-2022 liegen die Patentanmeldungen (vgl. Tabelle A2.3.1 im Anhang) deutlich unter dem entsprechenden Wert im Bund (60,3). Zudem war im Beobachtungszeitraum ein deutlicher Rückgang der Patentanmeldungen in Sachsen erkennbar.¹⁴

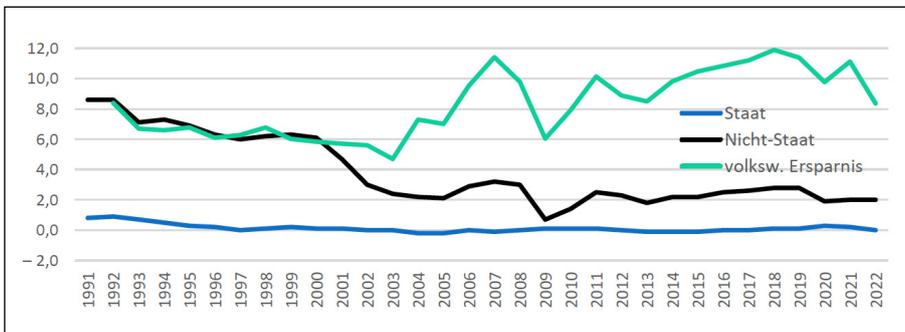
2.4 Rolle von öffentlichen und privaten Investitionen

Investitionen allgemein

Investitionen, d.h. der Erwerb von Gütern zur Produktion von Gütern oder Dienstleistungen, sichern und stärken den Kapitalstock.¹⁵ Der Kapitalstock ist Grundlage für Einkommen von Unternehmen, Haushalten und Staat. Nettoanlageinvestitionen (Bruttoanlageinvestitionen abzüglich Abschreibungen) erweitern den Kapitalstock. Die Bruttoanlageinvestitionen sind als Verwendungskomponente des Bruttoinlandsprodukts ein wesentlicher Träger des Wirtschaftswachstums und transportieren in Form neuer Bauten und Anlagen technologische Neuerungen, die den Kapitalstock modernisieren.

Die Modernität des Kapitalstocks¹⁶ in Deutschland fällt im internationalen Vergleich zurück womit Befürchtungen einhergehen, strukturell an Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren.¹⁷ Schon seit längerem wird neben dem tendenziellen Fall der Wachstumsraten und der Produktivitätsdynamik (Abbildung 2.4.5) eine „säkulare Investitionsschwäche“¹⁸ in den EU-Ländern konstatiert. Im Vergleich mit den weiteren OECD-Staaten wird eine ausgeprägte Investitionsschwäche der EU-Länder in Bildung, Gesundheit und öffentlicher Sektor hervorgehoben (Abbildung 2.4.1).¹⁹ Für Deutschland fällt zudem die Abkopplung der volkswirtschaftlichen Ersparnisbildung von der Nettoinvestitionsquote seit 2001 auf.²⁰

Abbildung 2.4.1: Nettoanlageinvestitionen und volkswirtschaftliche Ersparnis in Deutschland (in Prozent des BIP, in jeweiligen Preisen)



Quelle: Statistisches Bundesamt

14 Diese Diskrepanz kann aber auch auf statistische Effekte bei den Patentanmeldungen zurückzuführen sein, was im Rahmen dieser Studie nicht näher geklärt werden kann.

15 Kapitalstock = Bestand an Sachkapital einer Volkswirtschaft (Gebäude, Maschinen, Infrastruktur, ...). Kapitalgüter mit einer Nutzungsdauer von mehr als einem Jahr sind Anlagevermögen, unter einem Jahr gelten sie als Umlaufvermögen.

16 Modernität des Kapitalstocks = Verhältnis des Nettokapitalstock (Kapitalstock nach Abschreibungen) zum Bruttokapitalstock (Kapitalstock zum Wiederbeschaffungswert). Je höher der Quotient desto moderner ist der Kapitalstock.

17 Michelsen, C. / Junker, S. (2023)

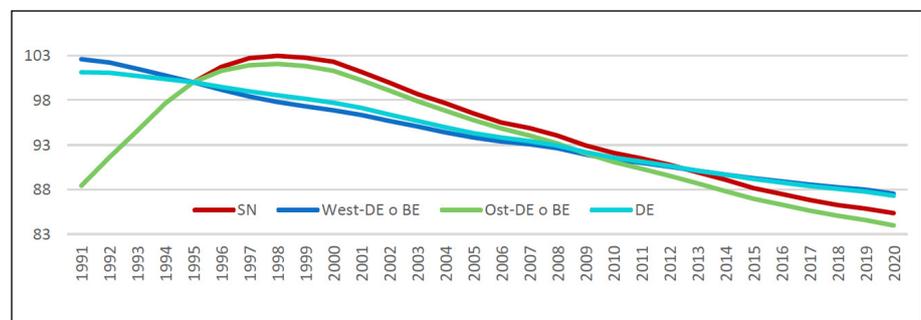
18 Gornig, M. / Schiersch, A. (2014), S. 660.

19 a.a.O., S. 656. Vgl. auch Alm, B. u. Meurers, M. (2015) und Dullien, S. / Schieritz, M. (2011)

20 Um die Produktion einer Volkswirtschaft eines Jahres (=Bruttoinlandsprodukt, BIP) zu verkaufen, muss der nicht-konsumierte Teil des Einkommens (=Ersparnis) in die (Netto-)Investition oder die Exporte (Auslandsnachfrage) gehen. Andernfalls kommt es zu einer Absatzkrise. Gehen diese Produktionsüberschüsse regelmäßig in den Export wird im Inland zwar eine Absatzkrise vermieden, dafür werden aber außenwirtschaftliche Ungleichgewichte geschaffen, die bei Zins- und Wechselkursänderungen zwischen Exportgläubiger und -schuldner zu Finanzkrisen führen können. Eine ausgeglichene Leistungsbilanz ist daher wirtschafts- und finanzpolitisches Ziel (§1 Stabilitätsgesetz, Europäisches Semester). Die Überersparnis oder Unterinvestition in Deutschland wird regelmäßig kritisiert (OECD (2023), S. 37, EU-Kommission (2022), S. 62) (s. Kapitel 4.2)

Die Entwicklung des Kapitalstocks in Sachsen ist geprägt durch die Deutsche Einheit. Die DDR hatte in ihren letzten Jahren wenig investiert und fuhr ihren Produktionsapparat immer stärker auf Verschleiß.²¹ Das Durchschnittsalter des Kapitalstocks lag 1991 in den neuen Bundesländern bei 32,6 Jahren (alte Bundesländer: 20,9 Jahre). Da auch der technologische Rückstand wuchs, war der verbleibende Kapitalstock wirtschaftlich wenig wert.²² Mit der Abwicklung vieler DDR-Unternehmen ging Anfang der 90er Jahre auch deren Kapitalstock unter. Daneben stand die Privatisierung von ehemals ‚volkseigenen Betrieben‘ mit geförderten Neuinvestitionen. Dies führte zu einer geringen Anfangsausstattung mit Kapital, das aber relativ neu war. 1994 hatte sich der Kapitalstock in den neuen Bundesländern bereits auf 25,3 Jahre verjüngt (alte Länder: 21,3 Jahre).²³ Dieser hohe Modernitätsgrad verliert sich ab 1998. 2009 fallen sie sogar wieder unter das westdeutsche Niveau (Abbildung 2.4.2).

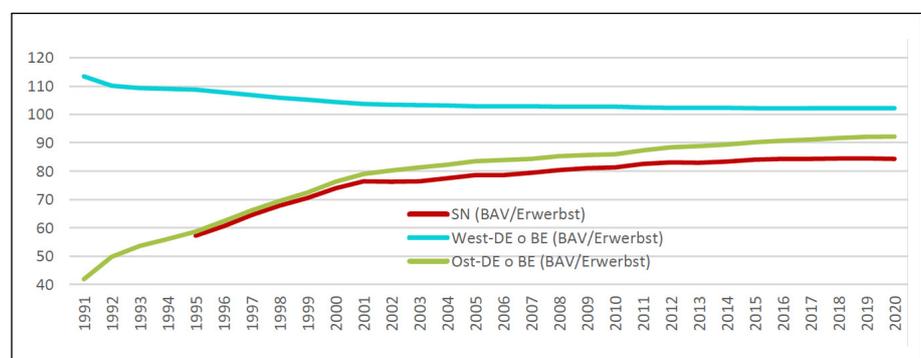
Abbildung 2.4.2 Modernität des Kapitalstocks (1995 = 100)



Quelle: VGRdL, eigene Berechnung. Für einzelne neue Bundesländer liegt die Berechnung erst ab 1995 vor.

In Sachsen entwickelt sich das Bruttoanlagevermögen je Erwerbstätigen seit 2001 langsamer als im Durchschnitt der neuen Bundesländer (ohne Berlin). Seit 2016 stagniert der Aufholprozess (Abbildung 2.4.3). Dies korrespondiert mit der Entwicklung von Arbeitsproduktivität und Stundenlöhnen (s. Kap. 2.1). Es droht eine Verfestigung eines weniger kapitalintensiven Kapitalstocks.

Abbildung 2.4.3 Entwicklung des Bruttoanlagevermögens je Erwerbstätigen (DE = 100)



Quelle: VGRdL, eig. Berechnungen. Kapitalausstattung in Relation zum Durchschnitt in Deutschland.

21 Schürer, G. et al. (1989), S. 4, auch Deutsche Bundesbank (1998), S. 28

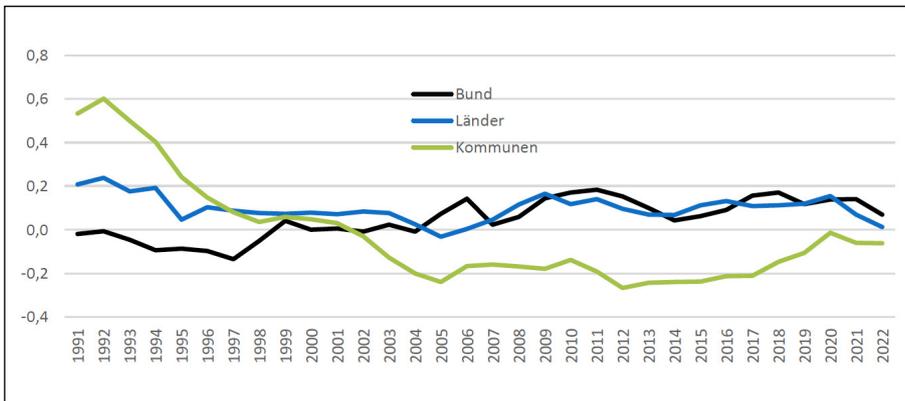
22 Da keine Marktbewertungen vorlagen, gibt es keine vergleichbaren Daten über den Wert des DDR-AltKapitals.

23 Deutsche Bundesbank (1998), S. 36. Nach Gebhardt, F. (1994) waren 1989 50 Prozent der Ausrüstungen älter als 10 Jahre (BRD: 31 Prozent), 21 Prozent sogar älter als 20 Jahre (BRD: 5 Prozent).

Öffentliche Investitionen – Leitbildwechsel

Die Sicht auf die Rolle öffentlicher Investitionen hat sich in den letzten Jahren erheblich verschoben. Bis zur Finanzkrise 2008 dominierte ein neoliberales Dogma sich selbst stabilisierender Märkte und eines bestenfalls wirkungslosen, ineffizienten Staates. In einem globalen Steuersenkungswettbewerb und EU-geführter ‚Öffnungsprozesse‘ öffentlicher oder staatlich regulierter Bereiche sollten neue Wachstumskräfte mobilisiert werden. Arbeitsmärkte wurden ‚flexibilisiert‘, soziale Absicherungen abgebaut (Rentenreform, Hartz IV), Güter- und Dienstleistungsmärkte geöffnet, Finanzmärkte ‚entfesselt‘ und öffentliches Vermögen (Wohnungen, Versorger, Krankenhäuser, ...) privatisiert sowie die öffentlichen Investitionen stark heruntergefahren. Seit fast 30 Jahren liegen die öffentlichen Nettoanlageinvestitionen bei durchschnittlich 0,0 Prozent des BIP (Abbildungen 2.4.1 und 2.4.4). Ein Wachstumsgewinn ist durch die Privatisierung nicht zu erkennen, eine höhere Volatilität im Wachstum hingegen schon (Abbildung 2.4.5).

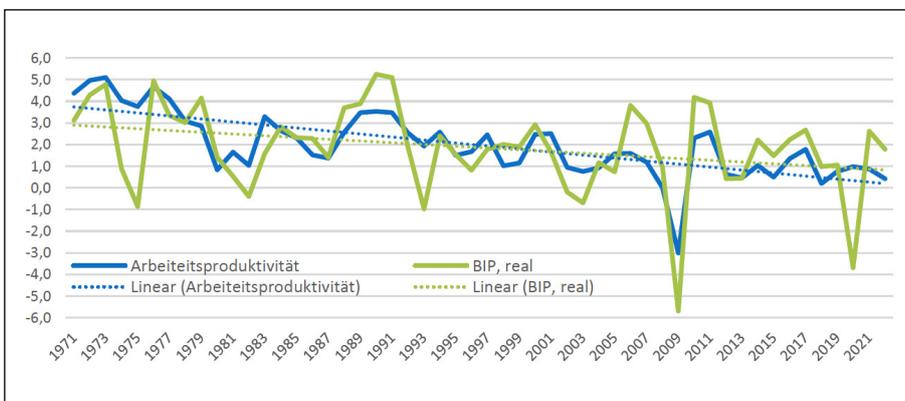
Abbildung 2.4.4: Staatliche Nettoanlageinvestitionen in Deutschland
(in Prozent des BIP (nominal))



Quelle: Statistisches Bundesamt

Abbildung 2.4.5 BIP und Produktivität in Deutschland

(real, BIP/Erwerbstätigenstunde, Veränderung gegen Vorjahr in Prozent, linearer Trend)



Quelle: Statistisches Bundesamt

Die globale Finanzkrise (2008/2009) erschütterte das Marktvertrauen. Die Selbststeuerung von Märkten erwies sich als falsch. Banken und Finanzmärkte mussten vom Staat gerettet werden. Dagegen wurden die Schwächen der Privatisierungen deutlich. Ein Beispiel hierfür ist die unzulängliche öffentliche Infrastruktur (Verkehr, Gesundheit). Diese belastet die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland.

Ausdruck fand diese Infragestellung des ‚Primats des Marktes‘ 2019 in gemeinsamen Forderungen von DGB und BDI nach einem großen, staatlichen Investitionsprogramm.²⁴ Auch die Important Projects of Common European Interest (IPCEI) stehen für eine aktivere Rolle staatlicher Investitionen. Mit dem „EU-Chip-Act“, will die EU die Eigenproduktion von mikroelektronischen Komponenten mit staatlichen Investitionen von 10 auf 20 Prozent verdoppeln, um hierdurch strategische Abhängigkeiten von Drittmärkten zu vermeiden.²⁵ Die hohen Subventionen für die Ansiedelung von Microchipfabriken in Dresden und Magdeburg werden durch diese strategischen Angebotsziele gerechtfertigt.

Mit der Covid-19-Pandemie waren erneut staatliche Schutzmechanismen gefragt.²⁶ Dabei geht es um die Beseitigung der Schwachstellen im Gesundheitswesen, anfällige Lieferketten und Abhängigkeiten von Drittstaaten (Medikamente). Es gibt erhebliche Investitionsrückstände in Krankenhäusern, Gesundheitsämtern, Bildungs- und Forschungseinrichtungen.

Die im Gefolge des Überfalls Russlands auf die Ukraine und die westlichen Sanktionen gegen Russland gestiegenen Energiepreise konnten in ihrer negativen Wirkung auf Haushalte und Unternehmen erneut nur durch staatliche energiepolitische Maßnahmen (z.B. Energiepreisbremsen, Umleitung Gasimporte) deutlich gemildert werden. Eine starke Rezession konnte hierdurch vermieden werden.

Diese staatlichen Investitionen zur Krisenbewältigung stehen mit den drängenden Klimaschutzmaßnahmen in Konflikt in der Verteilung der öffentlichen Mittel. Die Schuldenbremse verhindert eine Kreditfinanzierung der Investitionen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur restriktiveren Verwendung von Kreditermächtigungen aus Notlagenprogrammen²⁷ spitzt aktuell dieses Dilemma noch weiter zu und macht eine Reform der Schuldenbremse drängender.

Verhältnis von öffentlichen und privaten Investitionen

In der Vergangenheit wurde oft angeführt, öffentliche Investitionen verdrängten private Investitionen.²⁸ Die jüngere Debatte hingegen geht von komplementären, also sich ergänzenden Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Investitionen aus.

Öffentliche Investitionen sind oft Voraussetzung für private Investitionen, z.B. bei Infrastrukturen. Für Innovationen sind öffentliche Forschungsinvestitionen grundlegend. Hierbei geht es um die Reduzierung von Risiken und Kosten z.B. in der Grundlagenforschung und in technologischen Frühphasen, die private Investoren oftmals scheuen.²⁹

24 Bardt, H. et al. (2019)

25 Vgl. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act_de (20.05.2023)

26 Risiken konnten durch Maßnahmen von Bund, Ländern und EU erheblich eingedämmt werden. Vgl. OECD (2023), S. 26/27

27 Bundesverfassungsgericht (2023)

28 Vgl. Stichwort „crowding out“ <https://de.wikipedia.org/wiki/Crowding-out>

29 Mazzucato, M. (2014)

Auch das arbeitgebernahe Institut der deutschen Wirtschaft (IW), das bisher ‚die klassische Sicht‘ vertreten hat, betont nun die Komplementarität von öffentlichen und privaten Investitionen:

„Zur Umsetzung der Digitalisierungs- und Nachhaltigkeitsstrategien sind erhebliche Investitionen der Unternehmen, aber auch Investitionen in die Infrastruktur notwendig. Die klassische Sicht, dass die Investitionen des Staates private Investitionen verdrängen, gilt hierbei allerdings nicht mehr. Denn es besteht eine Komplementarität zwischen staatlichen und privaten Investitionen.“³⁰

Weitere Stimmen hierzu:

„Es bedarf „großer öffentlicher Investitionen. Diese steigern die Produktivität des privaten Kapitals und wurden zudem in den vergangenen Jahrzehnten in viel zu geringem Umfang durchgeführt. Die Herausforderung der Energiewende und die Digitalisierung machen darüber hinaus eine Veränderung des existierenden Kapitalstocks notwendig. Ohne diese öffentlichen Vorleistungen werden private Investitionen selten rentabel.“³¹

Das DIW und auch andere quantifizieren diesen Effekt:

„1 EUR öffentlicher Bruttoanlageinvestitionen (Bau, Ausrüstungen, Sonstige) generiert im Durchschnitt 1,5 EUR private Investitionen (preisbereinigt).“³²

Die Bestimmung von Art und Umfang öffentlicher Aufgaben und die Festlegung der Höhe öffentlicher Investitionen sind politische Prozesse.³³ So setzte der Staat bei der Schaffung einer Breitbandinfrastruktur lange auf die Privatwirtschaft. Seit einigen Jahren setzt sich aber die Erkenntnis durch, dass ein flächendeckendes Angebot der Netzinfrastruktur eine öffentliche Aufgabe ist, da sich privatwirtschaftliche Investoren nur auf die profitablen, städtischen Zentren konzentrieren.

Öffentliche Investitionen sind Staatsausgaben.³⁴ Diese sind unmittelbar volkswirtschaftliche Nachfrage. Die Auftragnehmer der staatlichen Aufträge generieren durch die Verausgabung der Einnahmen (Gehälter, Vorleistungen, Gewinn) weitere Nachfrage, die das Wachstum weiter verstärken (Multiplikator). Investitionen wirken aber zudem auf das Wachstumspotential (Akzelerator). Verkehrswege, Datenleitungen, Forschungs- und Bildungsinvestitionen erhöhen neben dem aktuellen vor allem das zukünftige Wachstum durch leistungsfähigere Angebotsfaktoren (kürzere Transportzeiten durch bessere Verkehrswege, qualifiziertere Beschäftigte). Diese Wachstumseffekte (Multiplikator + Akzelerator) sind die volkswirtschaftliche Rendite der öffentlichen Investition.

Krebs/Scheffel (2016) schätzen diese Investitionsrenditen und die Selbstfinanzierungsfristen für öffentliche Investitionen durch höhere, zukünftige Steuereinnahmen (fiskalische Amortisation):

- Ganztagskita und -schulen: 14,3% Rendite, 11 Jahre Amortisation
- Hochschulinvestitionen: 8,7% Rendite, 18 Jahre Amortisation
- Infrastrukturinvestitionen: 7,0% Rendite, 20 Jahre Amortisation.

30 Vgl. Demary, M. / Zdrzalek, J. (2023), S. 27, s. auch Clemens et al. (2019), Windels (2015), ifo (2013), S. 129, Sachverständigenrat (2007), S. 50 ff., insbes. Kasten 4 Produktivitätseffekte öffentlicher Investitionen.

31 Michelsen, C. / Junker, S. (2023), S. 5

32 Belitz, H. et al. (2020), S. 1 f., Schätzungen auch bei Clemens et al. (2019), S. 538. Gechert, S. (2013). Vgl. auch die bei Hüther (2019), S. 317 ff. zitierten Studien zu Multiplikatoren öffentlicher Investitionen.

33 Vgl. Grömling, M. et al. (2019) oder Sachverständigenrat (2019). Daseinsvorsorge, öffentliche Güter oder öffentliche Aufgaben bezeichnen die Bereiche, in denen staatliche Leistungen bereitgestellt werden. Zur einheitlichen Klassifizierung hat die OECD die ‚Classification of the functions of government‘ (COFOG) entwickelt ([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_\(COFOG\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_(COFOG)))

34 Die Abgrenzung öffentlicher Investitionen ist definiert. So ist der Bau einer Schule eine Investition. Die Reparatur von Schultoiletten oder die Gehälter für die Lehrer sind aber Staatsverbrauch.

Die OECD (2023) kommt in einer Modellierung zur Stärkung des Wachstums in Deutschland zu grundsätzlich ähnlichen Ergebnissen wie Krebs/Scheffel (2016) (vgl. Tabelle 2.4.1). Lange Zeit waren von der OECD marktorientierte Politikempfehlungen zu hören. Sie hat heute einen breiteren Blick auf die Bedingungen für wirtschaftliche Prosperität und kommt zu Empfehlungen zur Stärkung des Wirtschaftswachstums, die direkt oder indirekt eine Stärkung öffentlicher Investitionen erfordern.³⁵

Mit der Anerkennung der wichtigen Funktionen öffentlicher Investitionen für Wachstum, Einkommen, Sicherheit und Versorgung muss der Rückstand bei den öffentlichen Investitionen in Deutschland noch sehr viel kritischer als bisher betrachtet werden (s. Kapitel 3). Umso wichtiger ist es, weiteren Abbau öffentlichen Vermögens zu beenden, Rückstände abzubauen und die notwendigen Erweiterungen vorzunehmen. Hierzu sind die Finanzierungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand zu prüfen, zu nutzen oder zu erweitern (s. Kapitel 4).

Tabelle 2.4.1: Zusätzliches jahresdurchschnittliches BIP-Wachstum pro Kopf in Deutschland in den nächsten zehn Jahren (in Prozentpunkten)

Strukturreform	Zusätzl. BIP-Wachstum pro Kopf (in Prozentpkt.)
Steigerung der öffentlichen Investitionen in Infrastruktur und FuE	0,1
Verbesserung der öffentlichen Governance und Bürokratieabbau	0,1
Senkung Steuern/Abgaben auf Arbeit, insbes. bei Gering-/Zweitverdienenden	0,1
Verbesserung des Zugangs zu Kinderbetreuung und frühkindlicher Bildung	0,1
Verbesserung Erwachsenenbildung u. Ausbau aktive Arbeitsmarktpolitik	0,2
Steigerung Bildungsqualität, insbes. für Kinder aus benachteiligten Haushalten	0,1
Insgesamt	0,7

Quelle: OECD (2023), S. 22

³⁵ Details zum Leitbildwechsel in Fricke, T. et al. (2023)

3 Zentrale Handlungsfelder in Sachsen

Im Folgenden werden die öffentlichen Investitionsbedarfe für die technische Infrastruktur in Verkehr, Kommunikation und Energie, für den Klimaschutz sowie für die soziale Infrastruktur in den Bereichen Gesundheit und Bildung betrachtet.

3.1 Transformation: Klimaschutz in Sachsen

Deutschland hat sich auf der Grundlage seiner internationalen Verpflichtungen (Pariser Abkommen) zum Ziel gesetzt, bis 2045 klimaneutral zu sein und damit das Tempo seiner Emissionsreduzierung drastisch zu erhöhen³⁶. In den kommenden Jahren gilt es, das Tempo der Emissionsminderung mehr als zu verdoppeln und dann bis 2030 zu verdreifachen.³⁷ Diese Zielsetzung ergibt sich auch zwingend aufgrund der Tatsache, dass Deutschland zunehmend unter den Folgen des Klimawandels leidet. Die volkswirtschaftlichen Kosten übertreffen bei weitem die der meisten anderen EU-Länder.³⁸

Mit der Verfolgung der Klimaziele zugunsten einer klimaneutralen Wirtschafts- und Lebensweise ist eine tiefgreifende Veränderung der sozio-ökonomischen Strukturen verbunden. „Der ambitionierte Pfad zur Klimaneutralität setzt zunächst erhebliche Investitionen in zusätzliche Kapazitäten erneuerbarer Energien, Netzinfrastrukturen, neue industrielle Verfahrenstechniken, nachhaltige Landnutzung, emissionsfreies Wohnen sowie emissionsfreie Mobilität voraus“.³⁹ Bei der sozial-ökologischen Transformation geht es um die Ablösung eines alten, auf fossilen Energien basierenden Entwicklungspfades durch eine neue solar-energetische Ausrichtung von Produktion und Konsum. Das alte Wirtschaftsmodell hat sich seit der industriellen Revolution in einem über 200 Jahre währenden Prozess herausgebildet und als außerordentlich pfadabhängig erwiesen. Eine einseitige marktwirtschaftliche Politik, die allein auf Preissignale setzt, ist nicht in der Lage, diese Pfadabhängigkeit kurzfristig aufzulösen. Zudem besteht die Gefahr, dass eine Strategie, die weitgehend auf einen kontinuierlich steigenden CO₂-Preis setzt, erhebliche soziale Kosten verursacht und somit das Risiko birgt, auf breiten politischen und sozialen Widerstand zu stoßen.⁴⁰ Die Internalisierung von Umweltkosten in die Märkte kann daher als notwendige, aber nicht als hinreichende Bedingung für einen Pfadwechsel hin zu einem klimaneutralen Wirtschaftssystem angesehen werden.⁴¹ Um einen Pfadwechsel zu ermöglichen, bedarf es daher einer transformativen Industrie-, Innovations- und Investitionspolitik.⁴²

Die Transformation ist mit der großen Chance verbunden, den alten, fossil basierten volkswirtschaftlichen Kapitalstock durch einen modernen klimaneutralen zu ersetzen.⁴³ Dieser Transformationsprozess impliziert einen massiven wirtschaftlichen Strukturwandel, der mit schrumpfenden, aber auch wachsenden bzw. sich neu entwickelnden Wirtschaftsbereichen einhergeht.⁴⁴ Im Grundsatz verfolgt die Bundesregierung in diesem Zusammenhang im Einklang mit der EU eine Strategie der Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Treibhausgasemissionen (Decoupling).⁴⁵

36 Bundesregierung (2022)

37 BMWK (2022a), S. 14

38 OECD (2023), S. 101

39 BMWK (2022), a.a.O., S. 17

40 Bofinger, P. (2021), S. 32ff.; Hübner, K., (2019), S. 3; Südekum, J., (2022), S. 7ff.).

41 Hübner, K. (2019), S. 5.

42 Brandt, A., Krämer, H. (2023)

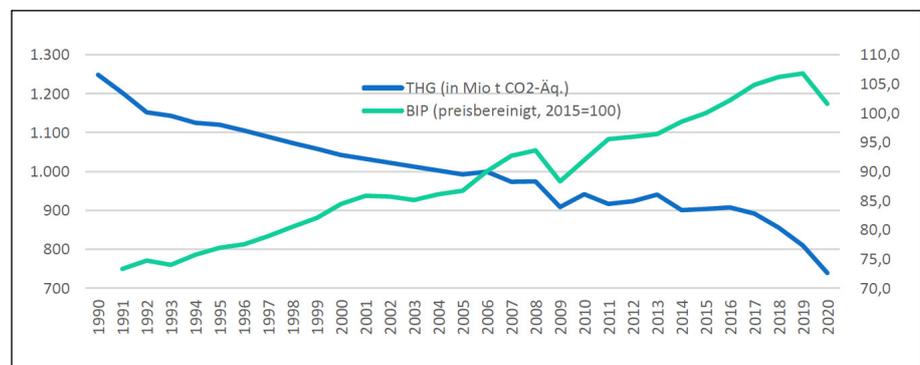
43 Krebs, T. (2023a), S. 15

44 BMWK (2023a), S. 21 ff.

45 BMWK (2022a), S. 17 ff. BMWK (2023b), S. 27 ff.

Abbildung 3.1.1 zeigt, dass diese Entkopplungsstrategie in der Vergangenheit durchaus wirksam war, allerdings nicht in dem Tempo, das zur Erreichung der Klimaziele bis 2045 erforderlich wäre. In ihrem jüngsten Wirtschaftsbericht für Deutschland hält die OECD dazu fest, dass Deutschland bei der Senkung der Treibhausgasemissionen „bemerkenswerte Fortschritte“ erzielt hat⁴⁶, wengleich die Pro-Kopf-Emissionen des Landes nach wie vor zu den höchsten im OECD-Raum zählen. „Zurückzuführen ist dies hauptsächlich auf den hohen Anteil der Industrie am deutschen BIP und den großen Beitrag fossiler Brennstoffe, insbesondere Kohle, zur Strom- und Wärmeproduktion. Zwischen 1990 und 2019 hat Deutschland seine produktionsbasierten Emissionen um 36 Prozent gesenkt und damit größere Fortschritte erzielt als die meisten anderen OECD- und G20-Länder. Gleichzeitig ist sein BIP um 54 Prozent gestiegen. Die Reduktion geht auch nicht auf eine Verlagerung ins Ausland zurück, das zeigt die ähnlich verlaufende Entwicklung unter Einbeziehung der mit Importen verknüpften Treibhausgasemissionen“⁴⁷.

Abbildung 3.1.1: Entwicklung der absoluten Treibhausgas-Emissionen Deutschlands und des realen Bruttoinlandsproduktes⁴⁸



(Quelle: UBA, StatBA)

Nach jüngsten vorläufigen Berechnungen von Agora Energiewende sind die CO2 Emissionen in Deutschland im Jahr 2023 sogar auf den niedrigsten Stand seit 1950 gefallen, wofür einerseits der konjunkturell bedingte Rückgang industrieller Produktion, andererseits aber auch ein starker Rückgang des Kohleverbrauchs verantwortlich gemacht werden.⁴⁹

Durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine und die in der Folge ausgerufenen Zeitenwende, ist der Druck auf die beschleunigte Erzeugung regenerativer Energien noch einmal deutlich gestiegen. Entsprechend wurden die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für den Ausbau der Erneuerbaren seitens des Bundes konsequent angepasst.⁵⁰ Darüber hinaus erhöhen auch die Bestrebungen zu einer größeren ökonomischen und technologischen Souveränität der EU in einer sich von internationalen Spannungen gekennzeichneten Welt den Druck zugunsten einer deutlichen Steigerung der Energie- und Ressourceneffizienz. Diese veränderten Rahmenbedingungen sind mit einer weiteren Dynamisierung der Investitionsanforderungen verbunden.⁵¹

46 OECD (2023), S. 103

47 Ebenda, „Allerdings sind die sinkenden Emissionen nicht nur Politikmaßnahmen, Effizienzsteigerungen oder strukturellen Veränderungen zu verdanken, sondern auch besonderen Umständen nach der Wiedervereinigung. Zwischen 1989 und 1994 ließen die Emissionen in Ostdeutschland um nahezu die Hälfte nach, hauptsächlich wegen geringerer Braunkohleverstromung.“ (OECD 2023, S. 104)

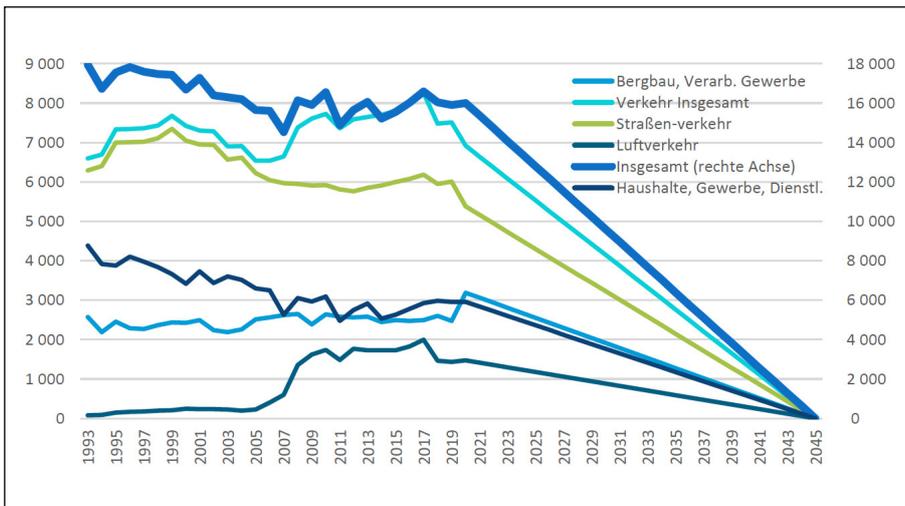
48 BMWK (2022a), S.14

49 Agora Energiewende (2024):

50 Prieb, A. (2022): Schmitz, H., Witzel, J. (2023)

51 Krebs, T. (2023b), S. 16

Abbildung 3.1.2: CO₂-Emissionen im Endverbrauchsbereich nach Emittentensektoren in Sachsen



Quelle: (1.000 t CO₂) Quelle: <https://www.lak-energiebilanzen.de/eingabe-dynamisch/?a=c300>

Klimaschutz in Sachsen

Im Juni 2021 hat der Freistaat Sachsen das Energie- und Klimaprogramm (EKP) beschlossen.⁵² Darin berücksichtigt ist das im Bundes-Klimaschutzgesetz enthaltene verschärfte Klimaschutzziel des Bundes für 2030 (minus 65 Prozent). Langfristig orientiert sich EKP allerdings noch am alten Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2050. Bemerkenswerterweise verfügt der Freistaat damit nicht über ein landesspezifisches Klimaschutzgesetz und über keine verbindliche Festlegung zur Erreichung des Klimazieles bis 2045. Gleichwohl erhebt der Freistaat mit dem EKP den Anspruch, „...eine Grundlage für die Bewertung und die gezielte Verstärkung des sächsischen Engagements geschaffen werden, einen signifikanten Beitrag zum Erreichen des bundesweiten Ziels der Klimaneutralität 2045 zu leisten“.⁵³ Wenn auch die Klimaziele in Sachsen nicht mit dem Verbindlichkeitsgrad anderer Bundesländer, die eigene Klimaschutzgesetze auf den Weg gebracht haben, festgelegt wurden, wird im Weiteren davon ausgegangen, dass der Freistaat seine Beiträge zur Verfolgung der Klimaneutralität leisten und damit auch die zur Zielerreichung erforderlichen Investitionen tätigen will.

Sachsen hat vor allem in den ersten Jahren nach der Deutschen Einheit mit der seinerzeit einsetzenden Transformation der Wirtschaft, die mit massiven Schrumpfungen vor allem der industriellen Basis (insbesondere der mit dem Braunkohleabbau verbundenen Bergbau- und Energieindustrie) verbunden war, drastische Minderungen der CO₂-Emissionen erreicht. Seither hat der Freistaat, wie CO₂-Bilanzen zeigen, nur geringe Fortschritte bei der Senkung von Treibhausgas-Emissionen erreicht (Abbildung 3.1.2). Vor diesem Hintergrund ist der Freistaat gefordert, seine Anstrengungen zur Erreichung der Klimaziele in den kommenden Jahren deutlich zu erhöhen.

52 Freistaat Sachsen (2021)

53 Sachsen.de (2024)

Öffentliche Klimaschutzinvestitionen in Deutschland

Die Selbstverpflichtungen zur Erreichung der Klimaziele erfordern erhebliche Investitionen sowie weitreichende innovatorische Anstrengungen, die Märkte für sich allein nicht zu bewältigen vermögen. Der Ausstieg aus emissionsstarken Industrien kann durch Preissignale zwar forciert werden, bedarf aber einer politischen Gestaltung, die die Erreichung der Klimaziele in den Sektoren Industrie, Verkehrs, Gebäudebestandes und Landwirtschaft bewirkt⁵⁴. Öffentliche Investitionen sind in diesem Zusammenhang eine Grundvoraussetzung für einen erfolgreichen Transformationsprozess.

Grundsätzlich ist erkennbar, dass die Bundesregierung ihre Klimapolitik forciert und auch auf den unteren Ebenen der Gebietskörperschaften große Investitionsanstrengungen geplant werden, um die Klimaziele zu erreichen. Zu diesem Zweck ist eine erhebliche Beschleunigung der klimapolitischen Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Durchsetzung der erneuerbaren Energien erforderlich. Der notwendige Pfadwechsel ist mittlerweile zwar in Angriff genommen, das Tempo der Emissionsminderung muss aber verdreifacht werden, um bis 2045 klimaneutral zu werden.⁵⁵

Krebs (2023) beziffert den jährlichen Bedarf an öffentlichen Klimaschutzinvestitionen in Preisen von 2021 zunächst auf 35 Mrd. EUR für den Zeitraum 2021-2030.⁵⁶ Durch die Berücksichtigung der maßgeblich durch den Energiepreisschock von 2022 verursachten Inflation von insgesamt 13 Prozent in den Jahren 2022/2023 schätzt er einen Anstieg des Investitionsbedarfes auf rd. 40 Mrd. EUR p.a. Nach Krebs resultiert aufgrund der durch den Angriffskrieg Russlands bedingten Energiekrise eine Steigerung der Transformationsgeschwindigkeit mit einer Erhöhung des Investitionsbedarfes um weitere 40 Mrd. EUR p.a.⁵⁷, der sich auf 10 Mrd. EUR für Bundesinvestitionen, 15 Mrd. EUR für die Förderung von privaten Investitionen und weiteren 15 Mrd. EUR für kommunale (bzw. Landes-) Investitionen aufteilt. Insgesamt ergibt sich damit ein jährlicher Investitionsbedarf von 80 Mrd. EUR, der zusätzlich zu finanzieren ist. Übertragen auf den Zeitraum 2024-2033 ergibt sich damit ein Finanzierungsbedarf für öffentliche Klimainvestitionen auf insgesamt 800 Mrd. EUR., dieser Gesamtbedarf entspricht rund 25,8 Prozent des BIP (2022).

Auch wenn die von Krebs erfassten Investitionsbedarfe nicht vollständig und daher eher konservativ geschätzt sind, ergeben sie eine geeignete Übersicht über die wesentlichen Positionen, die sich aus den klimapolitischen Vorgaben des Bundes ableiten lassen: Energiewirtschaft, Industrie, Gebäude, Verkehr, Innovationen, Humankapital. Der Fokus liegt dabei auf Modernisierungsinvestitionen, die den Kapitalstock der deutschen Volkswirtschaft transformieren und klimaneutral gestalten. Reine Ersatzinvestitionen werden nicht berücksichtigt⁵⁸. Bei den Bedarfschätzungen unterscheidet Krebs zwischen Bundesinvestitionen, Investitionen der Länder und Kommunen und Förderung privater Investitionen. Die Notwendigkeit der Förderung privater Investitionen ergibt sich vor dem Hintergrund, dass nicht alle erforderlichen privaten Investitionen, die dem Klimaschutz dienen, kurz- und mittelfristig betriebswirtschaftlich darstellbar sind.

54 Krebs, T. (2021), S.203ff

55 OECD (2023), S. 109

56 Krebs, T. (2023b), S. 15 ff.

57 ebenda, S. 17

58 ebenda, S. 4

Abschätzung des klimapolitischen Investitionsbedarfs in Sachsen

Zur Abschätzung der öffentlichen Investitionsbedarfe für Klimainvestitionen in Sachsen wird ein Top-down-Ansatz gewählt, bei dem auf entsprechende Berechnungen für den Zeitraum 2021-2030 in Deutschland abgestellt und auf den Freistaat Sachsen heruntergebrochen wird.

Für die Abschätzung des öffentlichen Finanzierungsbedarf für klimapolitische Maßnahmen im Zeitraum 2024-2033 in Sachsen werden die von Krebs geschätzten 800 Mrd. EUR für Deutschland herangezogen. Dieser Betrag reduziert sich zunächst um 200 Mrd. EUR, da er der Finanzierung von Klimainvestitionen des Bundes dient. Der verbleibende Betrag ist in Höhe von 300 Mrd. EUR für Landes- bzw. Kommunalinvestitionen und noch einmal von 300 Mrd. EUR für die Förderung privater Investitionen aufzubringen.⁵⁹

Die verbleibenden Klimainvestitionen der Länder und Kommunen sind nach Maßgabe des Bevölkerungsanteils der Bundesländer an der Gesamtbevölkerung Deutschlands aufzuschlüsseln, um den entsprechenden Anteil des Freistaats Sachsen zu bestimmen. Für den Freistaat Sachsen ergibt sich bei einem Bevölkerungsanteil von 4,84 Prozent im Zeitraum 2024-2033 ein Finanzbedarf für öffentliche Klimainvestitionen in Höhe von 14,52 Mrd. EUR und damit ein jährlicher Finanzierungsbedarf von im Durchschnitt 1,452 Mrd. EUR.

Der Förderbedarf privater Investitionen wird mit einem Finanzvolumen in Höhe von weiteren EUR 300 Mrd. geschätzt. Diese Kosten sind auf die Gebietskörperschaften aufzuteilen ist, wobei ihre Aufteilung eine politische Frage ist, die in Bund-Länder Verhandlungen geklärt werden muss und nicht aus ökonomischen Überlegungen abgeleitet werden kann.⁶⁰ Wir unterstellen hier eine Bund-Länder-Aufteilung gem. Art. 109 V von 65 zu 35, d.h. 35 Prozent der Summe tragen die Länder. Dies entspricht 105 Mrd. EUR. Bei einer Aufschlüsselung nach Einwohnerzahl ergibt sich ein verbleibender Förderaufwand für Sachsen in Höhe von 5,08 Mrd. EUR für 10 Jahre, also 508 Mio. EUR p.a., da sich Kommunen gemeinhin an der Förderung privater Investitionen nicht beteiligen.

Zur Umsetzung der Klimaneutralität müsste der Freistaat Sachsen von 2024-2033 jährlich insgesamt 1,96 Mrd. EUR an Investitions- und Fördermitteln bereitstellen (1,452 Mrd. + 0,508 Mrd. EUR). Diese Mittel stellen für den Landeshaushalt zweifelsohne eine enorme Belastung dar. Gemessen am Haushaltsplan 2024 des Freistaats Sachsen entspricht diese Investitionssumme 47,3 Prozent aller geplanten Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen. Dieser Investitionsbedarf ist im laufenden Haushalt nicht abzubilden und erfordert andere Wege der Investitionsfinanzierung (vgl. Kapitel 5). Eine auch nur teilweise Verschiebung dieser Mittel auf die Folgejahre würde den Druck auf den Landeshaushalt in Zukunft nur erhöhen, da spätestens 2045 bzw. 2050 das Ziel der Klimaneutralität realisiert sein muss.

Tabelle 3.1.1: Investitionsbedarfe für Klimaschutz in Sachsen

Politikfeld	Maßnahmen	2024–2033 Mrd. EUR	Jährlich Mio. EUR
Klimaschutz	Insgesamt	19,62	1.962
Darunter	Öffentliche Bereiche (Sachsen)	14,52	1.452
	Förderung privater Investitionen (Länderanteil)	5,10	510

⁵⁹ Diese Aufschlüsselung orientiert sich an Krebs (2023)

⁶⁰ Krebs, T., Steitz, J. (2021), S. 15

3.2 Infrastruktur

„Öffentliche Infrastrukturinvestitionen sind Wachstumstreiber und sichern die Zukunftsfähigkeit einer Volkswirtschaft.“⁶¹

Zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge ist die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur eine wesentliche Aufgabe für die Kommunen und Länder. Denn eine funktionierende und gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur ist als Fundament einer gerechten Gesellschaft ebenso auch von maßgeblicher Relevanz für die Wettbewerbsfähigkeit einer Region. Nachfolgend werden für den Freistaat Sachsen insbesondere der Breitbandausbau, die Verkehrsinfrastruktur sowie die Energienetze (Strom, Gas, Wärme, Wasserstoff) tiefer beleuchtet.

Der Investitionsstau in Deutschland ist erheblich und beläuft sich mittlerweile auf rund 450 Mrd. Euro, ungefähr ein Drittel davon bei den Kommunen.⁶² Die kommunalen Investitionen bleiben seit Jahren unter dem Substanzverlust, was einen Werteverzehr des Anlagevermögens bedeutet. Laut KfW-Kommunalpanel 2023 ist der kommunale Investitionsrückstand trotz steigender Investitionen auf nunmehr 165,5 Mrd. Euro angestiegen, wobei der maßgebliche Anteil des Investitionsstaus auf die Bereiche Schulen (47,4 Mrd. Euro) und Verkehrsinfrastruktur (38,6 Mrd. Euro) zurückgeht.⁶³

Auch in Sachsen weisen die Ergebnisse der letzten Kommunalbefragung 2022⁶⁴ hohe Finanzbedarfe für Investitions- und Erhaltungsmaßnahmen der Kommunen für die öffentliche Infrastruktur aus. Das Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS) erhebt und analysiert mittels einer Kommunalbefragung alle zwei Jahre die kommunalen Investitions- und Instandhaltungsbedarfe im Freistaat Sachsen und weist für die letzte Erhebung folgende Ergebnisse (Abbildung 3.2.1) aus:

„Mit der Analyse zeichnet sich ein kommunaler Investitionsbedarf im Freistaat Sachsen von 9,91 Mrd. Euro bis 2026 ab. Dies ist ein Zuwachs von 22 % gegenüber der vorherigen Befragung aus dem Jahr 2020. Trotz eines seit 2015 zu beobachtenden Anstiegs der Investitionsausgaben, lag die Investitionstätigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsens 2021 erstmals seit 2003 unter dem Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Kommunen. Außerdem liegen die Investitionsausgaben weiterhin unter dem Bundesdurchschnitt. Dabei identifiziert die vorliegende Analyse in Sachsen für die Bereiche Schule und Bildungseinrichtung sowie Verkehrsprojekte und Straßenbau die umfassendsten Investitions- und Instandhaltungsbedarfe. Mit Ausnahme des Schwerpunkts Digitale Infrastruktur/ Breitbandausbau überwiegen dabei in allen Bereichen der Bedarf von Instandhaltung und der Sanierung bestehender Infrastrukturobjekte gegenüber dem Neubau. Folglich kommt zum Investitionsbedarf ein weiterer Erhaltungsbedarf in Höhe von 2,25 Mrd. Euro, sodass bis 2026 Infrastrukturausgaben in Höhe von 12,17 Mrd. Euro in den sächsischen Kommunen erforderlich sind.“⁶⁵

61 Krebs/Scheffel (2017), S. 3

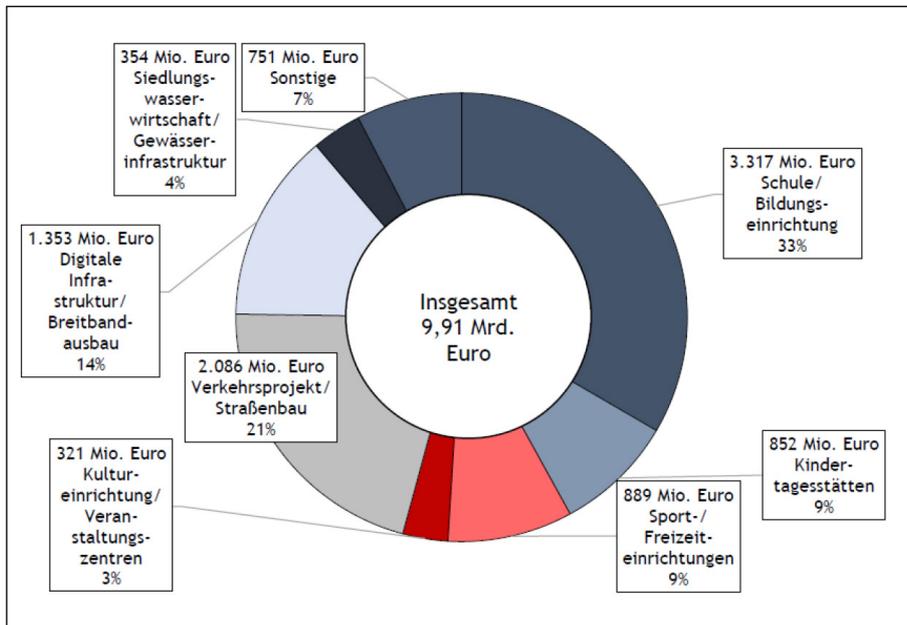
62 Bardt, H. et al. (2019). IMK Report. Nr. 152, November 2019.

63 Kreditanstalt für Wiederaufbau (2023)

64 Sydow, J. et al.

65 Sydow, J. et al. (2022), S. VI.

Abbildung 3.2.1: Kommunaler Investitionsbedarf im Freistaat Sachsen
(2022-2026, n. Aufgaben)



Quelle: Sydow, J. et al. (2022) S. 17

Um als Freistaat und Kommune zielgerichtet Investitionen zu tätigen, ist es notwendig die genauen Bedarfe zu kennen. Die KOMKIS Analyse auf Basis der zweijährlich stattfindenden Kommunalbefragung stellt dabei ein gutes Instrument dar, die öffentlichen Investitionsbedarfe für die kommenden vier Jahre offenzulegen. Als weiteres positives Beispiel soll hier auf den Infrastrukturbericht Schleswig-Holsteins verwiesen werden, den die Landesregierung seit 2014 in regelmäßigen Abständen vorlegt und in dem die Bedarfe der landeseigenen Infrastruktur benannt und finanziell dargestellt werden.⁶⁶

Zu den Investitionsausgaben zählen die Bauausgaben, eigene Sachinvestitionen des Freistaates und die Investitionsfördermaßnahmen. Die Entwicklung der Investitionsausgaben des Freistaates Sachsen im Zeitraum 2012 bis 2022 ist in Abbildung 3.2.2 dargestellt. Das Volumen an Investitionsausgaben im Halbjahr 2021 verringerte sich im Vergleich zum Vorjahr um 12,7 % (417 Mio. EUR) und unterschritt das geplante Ausgabenniveau um 339 Mio. EUR. Im Halbjahr 2022 gingen die Investitionsausgaben gegenüber dem Jahr 2021 weiter leicht um 2,1 % (60 Mio. EUR) auf 2.813 Mio. EUR zurück. Die im Haushaltsplan veranschlagten investiven Ansätze für 2022 wurden im Umfang von 323 Mio. EUR (10,3 %) nicht ausgeschöpft.⁶⁷ Die Entwicklung der Investitionsausgaben spiegelt sich über die Jahre hinweg auch in der Investitionsquote⁶⁸ wider, die im Gesamtverlauf über die Jahre abgenommen hat (Abbildung 3.2.3). Mit dem DHH 2023/2024 ist vorgesehen, die Investitionsausgaben sehr stark anzuheben. Im Jahr 2023 stehen 4.261 Mio. EUR zur Verfügung. Bei vollständiger Ausschöpfung dieses Betrages würden sich die investiven Ausgaben des Freistaates gegenüber dem Halbjahr 2022 um 1.448 Mio. EUR - und damit um über 50 % - erhöhen. Die Investitionsquote würde mit 17,6 % wieder einen Spitzenwert einnehmen.⁶⁹

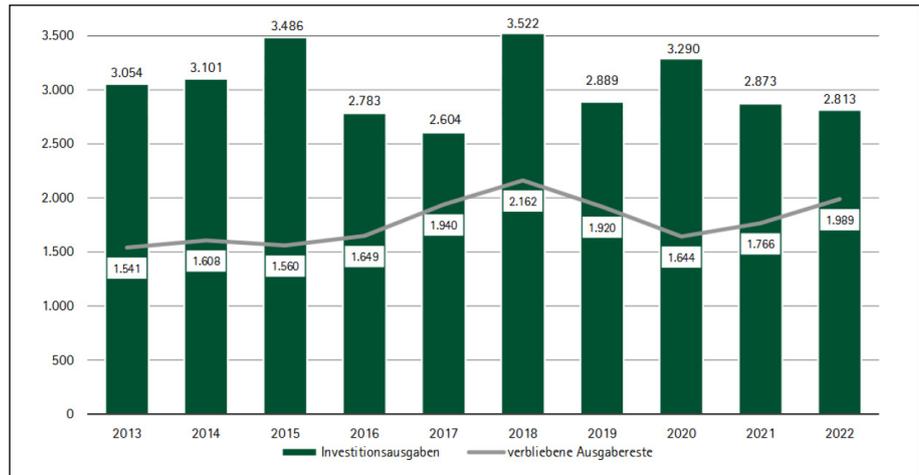
66 Landesregierung Schleswig-Holstein (2022): Infrastrukturbericht 2022.

67 Sächsischer Rechnungshof (2023a), S. 58.

68 Die Investitionsquote entspricht dem Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben.

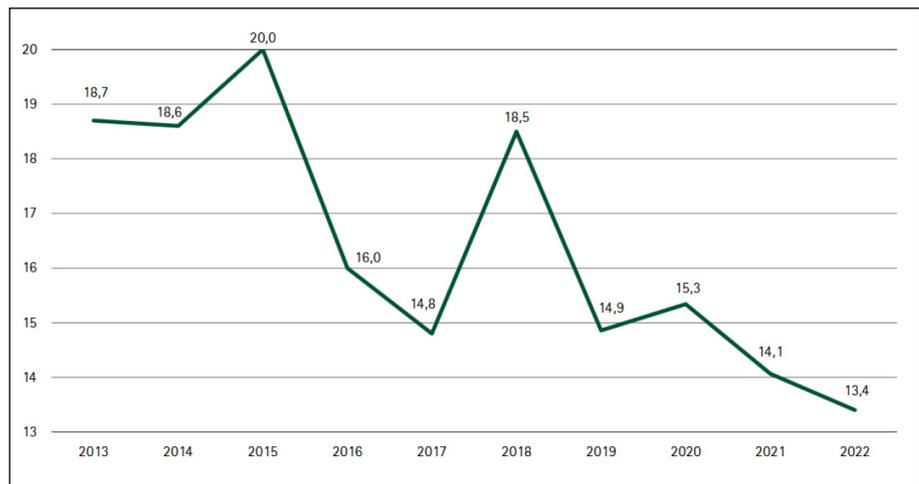
69 Sächsischer Rechnungshof (2023a), S. 58.

Abbildung 3.2.2: Investitionsausgaben und verbliebene Ausgaberrreste bei Investitionsansätzen (Mio. €)



Quelle: Sächsischer Rechnungshof (2023), 57, HR 2013 bis 2021, Kassen-Ist (vorläufig) 2022 und Angaben des SMF für 2022.

Abbildung 3.2.3: Entwicklung der Investitionsquote in Sachsen 2012-2022 in %



Quelle: Jahresbericht 2023 des Sächsischen Rechnungshofs, Band 1, S. 58, HR 2013 bis 2021, Kassen-Ist (vorläufig) 2022.

Breitbandausbau

Zur Umsetzung der digitalen Transformation stellt die Breitbandverfügbarkeit und insbesondere der Gigabitausbau eine zentrale Infrastruktur und wesentlichen Standortfaktor dar. Ein Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt (Tabelle 3.2.1) zeigt, dass der Ausbau im Freistaat vor allem im Gigabitbereich deutlich hinterherhinkt und Sachsen somit auch zu den Schlusslichtern in Deutschland zählt. Während die urbanen Zentren Dresden, Leipzig und Chemnitz und deren Umfeld bereits relativ gut aufgestellt sind, liegt der Ausbau in den ländlichen und halbstädtischen Regionen des Freistaats auf einem noch deutlich niedrigeren Niveau. Hier besteht noch ein erheblicher Ausbaubedarf, denn vor allem in den ländlichen Räumen wie im Erzgebirge gibt es kaum Gigabitverbindungen, was wiederum zu Standortnachteilen führt.⁷⁰

70 Gigabit-Grundbuch der Bundesnetzagentur und des BMVD: Daten zur Breitbandverfügbarkeit in Deutschland aus dem Breitbandatlas (Stand: Ende 2022)

Auch die Ergebnisse der KOMKIS Analyse 2022 verweisen auf deutliche Investitionsrückstände im Breitbandausbau und verzeichnen im Vergleich zu den Vorjahren einen deutlichen Zuwachs der kommunalen Investitionsbedarfe. Lag dieser 2020 noch bei 710 Mio. Euro, so weist die die Hochrechnung der Befragungsergebnisse von 2022 bereits einen fast doppelt so hohen Investitionsbedarf von 1,35 Mrd. Euro für die Jahre 2022-2026 auf. Hinzu kommt ein geschätzter Instandhaltungsbedarf von 83 Mio. Euro für die kommunale Breitbandinfrastruktur im Zeitraum 2022-2026, da die Erhaltungsausgaben in diesem Bereich erst in späteren Lebenszyklusphasen notwendig werden.⁷¹

Tabelle 3.2.1: Vergleich Breitbandverfügbarkeit (Dezember 2022)

	≥ 50 Mbit/s		≥ 1 Gbit/s	
	Sachsen	Deutschland	Sachsen	Deutschland
Haushalte	91,5 %	94,6 %	51,4 %	70,5 %
Unternehmen	90,8 %	94,7 %	46,9 %	67,4 %
Schulen	90,2 %	92,8 %	50,8 %	68,1 %
Krankenhäuser	87,5 %	92,2 %	42,1 %	68,7 %

Quelle: Gigabit-Grundbuch der Bundesnetzagentur und des BMVD (Dezember 2022), eigene Zusammenstellung.

Dem Freistaat stehen von den jährlich drei Mrd. EUR des Bundes 210 Millionen Euro von 2023 bis 2025 fest zu, was eine Kofinanzierung seitens des Landes von jährlich 140 Mio. EUR erfordert. Um den Ausbau abzusichern und noch stärker voranzutreiben, hat sich die sächsische Landesregierung Mitte 2023 darauf geeinigt, für die kommenden fünf Jahre insgesamt 790 Mio. EUR zur Kofinanzierung des „Graue Flecken“-Programm bereitzustellen⁷², also mehr als die benötigten 420 Mio. EUR, für den Fall, dass andere Bundesländer ihren Anteil nicht abrufen. Die 790 Millionen Euro ergänzen die rund 1,5 Mrd. Euro, mit denen der Freistaat insgesamt 194 laufende Projekte zur Beseitigung der „weißen“ und „hellgrauen Flecken“ fördert. Ende 2023 wurde die „Gigabitstrategie für den Freistaat Sachsen“ veröffentlicht, im Rahmen derer zukünftig auch ein regelmäßiger Breitband-Infrastrukturatlas für Sachsen erstellt werden soll.⁷³

Verkehrsinfrastruktur

Straßennetz

Sachsen verfügt über ein 4.799 km langes Landesstraßennetz mit etwa 1.620 Brücken und weiteren Ingenieurbauwerken wie z. B. Tunnel, Stützbauwerke oder Verkehrszeichenbrücken, für das die Baulast beim Freistaat liegt. Der Freistaat Sachsen ist verantwortlich für Bau, Betrieb und Erhaltung der Staatsstraßen einschließlich zugehöriger Radwege, Brücken und sonstiger Anlagenteile. Dieses Netz in Sachsen ist historisch gewachsen und weist unterschiedliche Ausbaustandards hinsichtlich Trassierung, Querschnitt, Fahrbahnaufbau und Tragfähigkeit auf. Nach der Wiedervereinigung wurden insbesondere durch den Neubau in Form von Ortsumgehungen, Netzergänzungen und Lückenschlüssen sowie Ausbaumaßnahmen die Leistungsfähigkeit, Sicherheit und Verkehrsqualität des Straßennetzes erheblich verbessert.

71 Sydow, J. et al. (2022), S. 17ff.

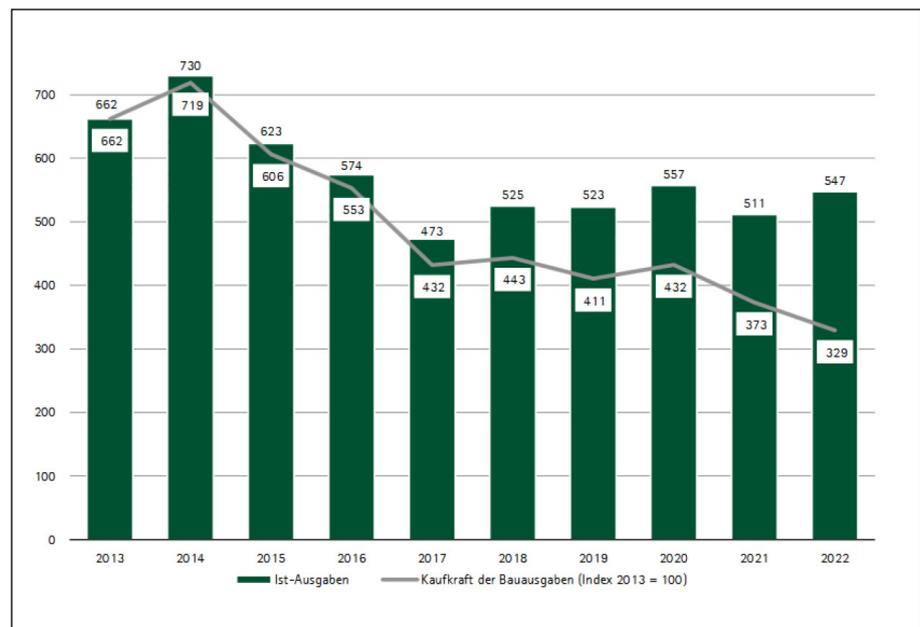
72 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2024), S. 24

73 Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2023)

Die Ausbau- und Erhaltungsstrategie Staatsstraßen 2030 konstatierte bereits 2018 in Bezug auf den Zustand der Staatsstraßen einen dringenden Handlungsbedarf: „Bei rund 45 Prozent des (...) Staatsstraßennetzes sind aufgrund des schlechten Zustandes bauliche oder verkehrsbeschränkende Maßnahmen erforderlich. Weitere rund 20 Prozent des Netzes bedürfen einer intensiven Beobachtung. An diesen ist mittelfristiger Handlungsbedarf angezeigt. Auch für die Ingenieurbauwerke des Staatsstraßennetzes besteht weiter die Notwendigkeit einer Verbesserung des Bauwerkszustandes. Gegenwärtig befinden sich rund 12 % aller Brückenbauwerke in einem nicht ausreichenden bis ungenügenden Zustand.“⁷⁴

Die Ausgaben für Baumaßnahmen bei landeseigenen Gebäuden, Straßen und Wegen sind Teil der investiven Ausgaben des Landes und bewegen sich seit 2016 unter dem Durchschnittswert der betrachteten Dekade (572 Mio. EUR). Aufgrund der Entwicklung der Baupreise sind die Nominalwerte jedoch nur bedingt vergleichbar. In Abbildung 3.2.4 sind daher auch die preisbereinigten Werte ausgewiesen, woraus ersichtlich wird, dass mit dem Mitteleinsatz im Jahr 2022 wertmäßig weniger als die Hälfte der Bauleistungen als im Jahr 2013 erzielt wurde.⁷⁵

Abbildung 3.2.4: Entwicklung der Ausgaben für staatl. Baumaßnahmen in Sachsen 2012-2022 in Mio. EUR



Quelle: Jahresbericht 2023 des Sächsischen Rechnungshofs, Band 1, S. 59

Die ‚Ausbau- und Erhaltungsstrategie Staatsstraßen 2030‘ stellte bereits 2018 für das Staatstraßennetz einen Finanzbedarf für Ausbaumaßnahmen in Höhe von insgesamt 1,332 Mrd. EUR und für bauliche Erhaltungsmaßnahmen in Höhe von 50 Mio. EUR pro Jahr fest. Hinzu kommen jährlich 16,5 Mio. EUR für die Erhaltung der Ingenieurbauwerke, um bis 2030 zu erreichen, dass sich kein Brückenbauwerk im schlechtesten Zustandsbereich befindet. In diesen Summen sind die dafür erforderlichen Planungsmittel noch nicht berücksichtigt, ebenso wie die dynamische Preisentwicklung im Bausektor (hier wird eine Dynamisierung von jährlich 3 Prozent vorgeschlagen). Zusätzlich benötigen die Landkreise jährlich weitere 12 Mio. EUR für die zu erbringenden Leistungen der baulichen Unterhaltung und Instandsetzung.⁷⁶

74 Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Freistaats Sachsen (2018), S. 7.

75 Sächsischer Rechnungshof (2023), S. 59.

76 Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Freistaats Sachsen (2018), S. 70.

„Aus Sicht der Ingenieurkammer Sachsen hat sich der Investitions- bzw. Erhaltungsrückstau von 15-20 Jahren nicht verbessert. Soll dieser Rückstau in den kommenden 10 bis 11 Jahren (bis 2030) aufgeholt und sollen außerdem Neubaumaßnahmen der Dringlichkeitsstufe D1 realisiert werden, sind zwingend zusätzliche Finanzmittel einzuplanen und bereitzustellen. (...) Derzeit stehen Investitionen von rund 90-100 Mio. € Abschreibungen von ca. 180 Mio. € gegenüber. Für die Straßen und Bauwerke bedeutet das, dass sich der Zustand verschlechtern wird.“⁷⁷ Sachsens Staatsstraßennetz erfährt also einen jährlichen Vermögensverzehr in Höhe von rund 80-90 Mio. EUR.⁷⁸ Der Sächsische Städte- und Gemeindetag (SSG) und die Ingenieurkammer Sachsen forderten den Freistaat Sachsen Anfang 2022 auf, mehr in die Straßeninfrastruktur zu investieren.⁷⁹ Im HH-Plan 2023/2024 sind jeweils 143 Mio. EUR für Straßenbaumaßnahmen des Landes (EPL. 07 SMW, Hauptgruppe 7) vorgesehen, die jedoch nicht ausreichen werden, den Werteverzehr aufzuhalten.

Die aktuelle KOMKIS-Analyse 2022 schätzt den Investitionsbedarf für den kommunalen Straßenbau und Verkehrsprojekte in Sachsen mittlerweile auf 2,1 Mrd. EUR und den Instandhaltungsbedarf auf 1,2 Mrd. EUR für den Zeitraum 2022-2026. Während der Investitionsbedarf damit aktuell etwas niedriger ausfällt als noch 2020 (2,3 Mrd. EUR), ist der Instandhaltungsbedarf deutlich angestiegen (2020: 840 Mio. EUR). Der Instandhaltungsbedarf im Bereich des Straßenbaus und der Verkehrsprojekte ist damit sowohl betragsmäßig als auch relativ zum gesamten Instandhaltungsbedarf innerhalb der kommunalen Aufgabenbereiche erheblich gestiegen.⁸⁰

Elektromobilität und Wasserstoffinfrastruktur

Um die ambitionierten Klimaziele im Verkehr zu erreichen, sind neben Maßnahmen zur Verkehrsreduzierung und einer Stärkung des ÖPNV und Radverkehrs auch weitere Investitionen in den Aufbau von Infrastrukturen für alternative Antriebe (Ladeinfrastruktur, Wasserstofftankinfrastruktur) unerlässlich.⁸¹ Aktuell gibt es in Sachsen 3.080 öffentlich zugängliche Normalladepunkte und 833 Schnellladepunkte, die als besonders relevant für den Erfolg der Elektromobilität gelten. Damit liegt Sachsen an der Spitze der ostdeutschen Bundesländer und bundesweit in etwa vergleichbar mit dem Ausbauniveau in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz.⁸² Anders als andere Bundesländer wie zum Beispiel NRW investiert der Freistaat keine eigenen Landesmittel in den Infrastrukturaufbau, beispielweise über spezifische Förderprogramme, sondern überlässt das ausschließlich dem Bund.

Im Bereich der Wasserstoffinfrastruktur verfügt Sachsen derzeit (Stand November 2023) über drei öffentliche Wasserstofftankstellen für Pkw (Dresden, Leipzig, Meeraue/Zwickau) sowie zwei Wasserstofftankstellen für Nutzfahrzeuge in Planung/Realisierung (Dresden, Leipzig).⁸³ Der Freistaat Sachsen fördert das Innovationscluster „Wasserstoffland Sachsen“ aktuell mit 1,2 Mio. EUR.⁸⁴ Mit insgesamt 57,6 Mio. EUR Landesmitteln werden aktuell drei große Investitionsprojekte zur Erzeugung grünen Wasserstoffs und Kerosins im Leipziger Land sowie den Anschluss Sachsens an das nationale Wasserstoffnetz vom Freistaat gemeinsam mit dem Bund gefördert.⁸⁵ Für den Aufbau einer Wasserstoffwirtschaft im Rahmen der Energie- und Verkehrswende werden in den kommenden Jahren erhebliche Investitionen erforderlich sein, die jedoch nicht in alleiniger Landesverantwortung liegen, sondern maßgeblich von der Privatwirtschaft (teilweise auch kommunale Stadtwerke), unterstützt mit Bundes- und Landesfördermitteln, vorgenommen werden.

77 <https://ing-sn.de/stellungnahme-der-ingenieurkammer-zum-landesverkehrsplan-sachsen-2030/>

78 In der Vermögensrechnung Sachsen sinkt das „Straßeninfrastrukturvermögen“ des Landes 2022 um 103 Mio. EUR (von 3,460 Mrd EUR auf 3,357 Mrd EUR) (Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023b), S. 8.)

79 Ingenieurkammer Sachsen, Pressemitteilung vom 04.01.2022: „Schalter umlegen – Investitionsoffensive 2022 in die Straßeninfrastruktur“ <https://ing-sn.de/presse/pressemitteilungen/>

80 Sydow, J. et al. (2022), S. 17ff.

81 Dieses sind zumeist private Investitionen, die jedoch mittels staatlicher Förderprogramme von Bund und Ländern unterstützt werden.

82 Bundesnetzagentur (Stand August 2023) https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/EMobilitaet/Deutschlandkarte1.jpg?__blob=publicationFile&v=42

83 Der aktuelle Ausbaustand der Wasserstofftankstellen ist von H2Mobility live abrufbar unter: <https://h2.live/>

84 <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/1049248>

85 <https://www.tag24.de/nachrichten-regionales/sachsen/gruene-energie-anlage-fuer-700-millionen-euro-sachsen-gibt-gas-bei-der-wasserstoff-wende-2678658>, <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/1058558>

Schienenverkehr

Sachsen verfügt über ein Eisenbahnnetz von etwa 2.600 km Länge und damit über die höchste Schienennetzdichte aller deutschen Bundesländer und gleichzeitig auch eine der höchsten in ganz Europa. Der Schienenverkehr ist traditionell eine der Stärken Sachsens, wobei einen Bedarf sowohl am Ausbau vorhandener Streckenabschnitte als auch der Aktivierung stillgelegter Eisenbahnstrecken gibt. So soll durch die Aktivierung von Schienenstrecken ein positiver Beitrag zur Umwelt- und Klimaverbesserung geleistet sowie die Erreichbarkeit des ländlichen Raumes und der lokalen Zentren verbessert werden. Im Rahmen eines Basisgutachten wurden in Sachsen 21 potentiell zu aktivierende Eisenbahnstrecken identifiziert, von denen für ausgewählte Streckenabschnitte weitere Potenzialanalysen hinsichtlich Infrastrukturkonzeption und Kostenabschätzungen durchgeführt wurden. Diese ermittelten Infrastrukturkosten zwischen 1,0 und 2,2 Mio. EUR pro Streckenkilometer.⁸⁶

Für Investitionen in die Schieneninfrastruktur ist primär der Bund zuständig. In den letzten Jahren wurden die Bundes-Investitionen zwar merklich angehoben, jedoch liegt Deutschland im europäischen Vergleich der Pro-Kopf-Investitionen im unteren Mittelfeld, nur Italien, Spanien und Frankreich investieren weniger.⁸⁷ Während die Verkehrsleistung auf der Schiene in Deutschland innerhalb der letzten 30 Jahre deutlich zugenommen hat (Personenverkehr plus 50 Prozent, Schienengüterverkehr plus 90 Prozent), ist die Netzlänge um knapp 15 Prozent geschrumpft. Seit einigen Jahren investiert der Bund nun stärker in das Schienennetz als in der Vergangenheit, hält sich aber beim Neu- und Ausbau der Schienenwege nach wie vor zurück, so dass der Schrumpfungsprozess zwar gestoppt, aber nicht umgekehrt wurde. Der Elektrifizierungsgrad liegt in Deutschland derzeit bei rund 61 Prozent, bis 2030 sollen es 75 Prozent sein.⁸⁸

Zur Beschleunigung der einzelnen Ausbauprojekte hat sich der Freistaat Sachsen in den vergangenen Jahren dazu entschieden, die Planungsleistungen finanziell zu unterstützen. Und mit jährlich bis zu 2,5 Mio. Euro wurde vom Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (SMWA) das Bauvorhaben zur Wiederanbindung von Chemnitz an den Fernverkehr in Richtung Berlin finanziert.⁸⁹

ÖPNV

Der Aus- und Neubau des öffentlichen Nahverkehrs ist ein wichtiger Baustein für das Gelingen der Verkehrswende und das Erreichen der Klimaziele. Der Freistaat Sachsen fördert neben der Beschaffung von neuen Fahrzeugen für den ÖPNV auch den Ausbau und die Modernisierung des Strecken- und Liniennetzes, der Straßenbahnanlagen, Busbahnhöfe, Wendestellen und barrierefreien Haltestellen sowie auch Fahrgastinformationsanlagen, Leitsysteme, digitale Bezahlsysteme und Verknüpfungsstellen wie Park & Ride und Bike & Ride.⁹⁰ 2024 wird das Land dafür insgesamt 55 Mio. EUR bereitstellen, wobei der Fokus vor allem auf der Beschaffung von emissionsfreien Batterie- und Wasserstoffbussen sowie der notwendigen Lade- und Betankungsinfrastruktur liegt.⁹¹

86 Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2022b)

87 Allianz Pro Schiene: <https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/infrastruktur/investitionen/>

88 Um dieses Ziel zu erreichen wären ab sofort rund 500 km Elektrifizierung pro Jahr notwendig, was eine erhebliche Steigerung der Ausbaugeschwindigkeit voraussetzt, denn zwischen 2010 und 2021 lag der Wert bei nur durchschnittlich 65 km pro Jahr. <https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/infrastruktur/schienennetz/>

89 <https://www.mobilitaet.sachsen.de/schiene-3984.html>

90 <https://www.mobilitaet.sachsen.de/nahmobilitaet-3978.html>

91 Leipziger Zeitung (24.10.2023) <https://www.l-iz.de/melder/wortmelder/2023/10/freistaat-sachsen-foerdert-klimafreundliche-busse-561294>

Eine Studie des VDV (2021) weist die für die Verkehrswende notwendigen jährlichen Investitionsbedarfe in Fahrzeuge und Infrastruktur für Deutschland bis 2029 aus. Laut der Studie sind in Deutschland jährliche Investitionen in Höhe von 5,1 -7,5 Mrd. EUR in Fahrzeuge und 600-750 Mio. EUR in die Infrastruktur notwendig.⁹² In Relation zur Einwohnerzahl⁹³ ergeben sich für Sachsen damit von 2023 bis 2029 kumulierte Investitionsbedarfe in Höhe von 2,4 Mrd. EUR für Fahrzeuge und 260 Mio. EUR für die Infrastruktur (Tabelle 3.2.2).

Tabelle 3.2.2: Investitionsbedarfe für die Verkehrswende in Mio. EUR in Sachsen

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Investitionen in Fahrzeuge	237	247	261	281	319	336	346	363
ÖSPV-Infrastruktur	29	29	31	31	34	34	36	36

Quelle: VDV (2021), S.108, eigene Berechnungen.

Zusätzlich investiert die Deutsche Bahn im Rahmen ihres Investitionsprogramms „Neues Netz für Deutschland“ in 2022 rund 690 Mio. EUR für Netz und Bahnhöfe in Sachsen.⁹⁴ Damit werden rund 110 Kilometer Gleise, 105 Weichen, 16 Brücken sowie 40 Haltepunkte und Bahnhöfe modernisiert und erneuert.⁹⁵

Energienetze

Investitionen in Infrastrukturen zur Energieerzeugung, -übertragung und -speicherung sind vornehmlich als bundesweite Klimainvestitionen zu verstehen (siehe dazu auch Kapitel 3.1). Der Ausbau der Strom- und Gasnetze liegt dabei jedoch maßgeblich bei den Netzbetreibern, die diesen über die Netzentgelte finanzieren, und ist damit keine originäre Landesaufgabe, so dass hier keine Investitionskosten für den Freistaat Sachsen festzuhalten sind.

Stromnetz

Eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Elektrifizierung von Wirtschaft und Gesellschaft ist der Ausbau der Verteiler- und Übertragungsnetzwerke.⁹⁶ Den Investitionsbedarf für Stromnetze an Land bis 2030 schätzt die Bundesnetzagentur deutschlandweit auf bis zu ca. 102 Mrd. Euro, davon 55 Mrd. Euro für das Übertragungsnetz und 47 Mrd. Euro für die Verteilernetze.⁹⁷ Andere Berechnungen ergeben für den Zeitraum 2021 bis 2030 einen geschätzten Investitionsbedarf von mindestens 120 Mrd. Euro für die Übertragungsnetze und von 50 bis 100 Mrd. Euro für die Verteilernetze.⁹⁸ Eine aktuelle Berechnung über die Höhe des Ausbaubedarfs in Sachsen liegt nicht vor, eine Studie der Bertelsmann Stiftung und des BDEW von 2015 wies für den Ausbau des Verteilernetzes für das Bundesland Sachsen einen Investitionsbedarf in Höhe von 1,4 bis 2,1 Mrd. Euro aus.⁹⁹

Gasnetz

Das deutsche Gasleitungsnetz hat eine Länge von rund 442.000 km (2023), davon 41.500 km Fernleitungsnetz und 400.000 km Verteilnetz, wobei auf Sachsen rund 5,8% des Fernleitungsnetzes und 5,3% des Verteilnetzes entfallen.¹⁰⁰

92 VDV (2021), S. 108.

93 In Sachsen leben 4,84 Prozent der Gesamtbevölkerung in Deutschland (2022).

94 2022 soll bundesweit die Rekordsumme von 13,6 Milliarden Euro von DB, Bund und Ländern in die Schieneninfrastruktur fließen – rund 900 Millionen Euro mehr als im Vorjahr.

95 Leipziger Zeitung (15.02.2022): 690 Millionen Euro Investitionen für Sachsen: DB macht Netz und Bahnhöfe fit für die Zukunft (<https://www.l-iz.de/melder/wortmelder/2022/02/690-millionen-euro-investitionen-fuer-sachsen-db-macht-netz-und-bahnhoefe-fit-fuer-die-zukunft-434071>)

96 Ausbau und Betrieb der Übertragungsnetze fallen in den Aufgabenbereich des Bundes und werden von vier privaten Übertragungsnetzbetreibern (ÜNB) übernommen wird, die vom Bund reguliert werden.

97 VDI Nachrichten (2021): <https://www.vdi-nachrichten.com/technik/energie/stromtrassen-sollen-in-hohem-tempo-genehmigt-werden/> (20.5.2021)

98 Krebs, T./Steitz, J. (2021)

99 Lenk, T. et al. (2015)

100 2023 gab es in Deutschland insgesamt 719 Gasnetzbetreiber (Fernleitung- und Verteilnetz), davon 43 in Sachsen, Abfrage beim BDEW im Januar 2024.

Da die Wärmeerzeugung für Gebäude in Zukunft wesentlich durch Fernwärme oder Wärmepumpenheizungen klimaneutral erfolgen soll, ist davon auszugehen, dass Gas als Brennstoff zukünftig an Bedeutung verlieren und der Bedarf an Gasanschlüssen sinken wird. Dennoch haben die Verteilnetzbetreiber 2019 fast 1 Mrd. Euro in ihr Netz investiert und in den kommenden Jahren sind ähnlich hohe Investitionen geplant. Man hofft, die Gasnetze dann in Zukunft mit Wasserstoff weiternutzen zu können. So sieht der finale Netzentwicklungsplan Gas 2020 bis 2030 der Fernleitungsnetzbetreiber (FNB) ein Gesamtinvestitionsvolumen in Höhe von 7,8 Mrd. Euro vor. Bezogen auf die Netzlänge würde das ein Investitionsvolumen von ca. 450 Mio. Euro in Sachsen bedeuten.

Wasserstoffnetz

Für ein öffentliches, bundesweites Wasserstoffnetz sind Investitionen in Höhe von 6 Mrd. Euro für das H2-Netz 2030 und 18 Mrd. Euro für das H2-Netz 2050 erforderlich, jedoch herrscht noch Uneinigkeit darüber, wie das finanziert werden könnte.¹⁰¹ Bei einem kalkulatorischen Anteil von rund 5 Prozent für Sachsen entspräche das Investitionen in Höhe von rund 300 Mio. Euro (H2-Netz 2030) bzw. 900 Mio. Euro (H2-Netz 2050). Zusätzlich zum Transportnetz sind weitere erhebliche Investitionen in Elektrolyseure zur Erzeugung von Wasserstoff, Kavernen zur Speicherung etc. erforderlich, um Wasserstoff zukünftig in großen Mengen im Verkehrssektor, in der Industrie (z.B. Stahl) und in Raffinerien sowie zur Erzeugung von Strom und Fernwärme einsetzen zu können.

Wärmenetze

Die Wärmewende ist ein wesentlicher Baustein zum Erreichen der Klimaziele, denn ungefähr die Hälfte des Energieverbrauchs in Deutschland wird für Raumwärme, Prozesswärme und Warmwasser genutzt. Im Zuge der verstärkten Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmebereich sowie des neuen Gebäudeenergiegesetzes (GEG) spielt der Ausbau von Nahwärmenetzen eine große Rolle. Der Anteil des durch Wärmenetze gedeckten Wärmebedarfs in Deutschland wird von derzeit rund 10 Prozent deutlich ansteigen und kommunale Unternehmen spielen dabei als mögliche Betreiber dieser Wärmenetze eine wichtige Rolle.¹⁰² Aber auch die Bundesländer können den Ausbau erneuerbarer Wärmenetze voranbringen, einerseits durch die Umstellung ihrer der landeseigenen Liegenschaften auf netzgebundene Wärmeversorgung und andererseits durch entsprechende kommunale Förderprogramme. In Sachsen wird derzeit zwischen 10 und 15 % des Endenergieverbrauchs für Wärme von Fernwärme abgedeckt.¹⁰³ Experten veranschlagen in einer Studie von 2019 den Ausbau des Fernwärmenetzes in Deutschland mit 20 Mrd. Euro¹⁰⁴, was bezogen auf die Einwohnerzahl für Sachsen dann Investitionskosten in Höhe von knapp 1 Mrd. Euro bedeutet. Schätzungen des BMWK gehen zudem derzeit außerdem davon aus, dass für die Dekarbonisierung der großen Fernwärmenetze Investitionen von jeweils rund 500 Millionen Euro erforderlich sind.¹⁰⁵ Der BDEW weist für den Freistaat Sachsen Wärmenetze mit einer Trassenlänge von insgesamt 2.530 km aus¹⁰⁶, jedoch keine konkrete Anzahl an Großnetzen. Die konkrete Höhe des Investitionsbedarfs für eine Dekarbonisierung dieser bestehenden Netze ist daher hier nicht exakt quantifizierbar, dürften sich jedoch auf einen höheren einstelligen Milliardenbetrag belaufen.

101 FNB Gas (2021)

102 <https://www.waermewende.de/waermewende/kommunale-waermewende/waermenetze/>

103 Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft (2021)

104 Krebs, T./Steitz, J. (2019)

105 BMWK (2022b)

106 <https://www.bdew.de/energie/karten-der-energiewirtschaft/sachsen/>

Die erforderlichen Investitionen für den Ausbau der Wärmenetze und die Dekarbonisierung bestehender Netze werden vermutlich nur anteilig durch den Bund gedeckt werden, so dass hier dann Investitionsbedarfe bei den Ländern und Kommunen entstehen werden, die sich derzeit aber nicht verlässlich kalkulieren lassen. Im Zuge des aktuell erlassenen GEG werden die Länder seitens des Bundes durch das kommende Wärmeplanungssetz (WPG)¹⁰⁷ verpflichtet, bis spätestens 2028 eine verbindliche (kommunale) Wärmeplanung zu erarbeiten, wie sie ihre Heizinfrastruktur klimaneutral umbauen wollen (delegierbar an die Kommunen). Insbesondere der Ausbau und die Dekarbonisierung der Fernwärmenetze werden hier eine entscheidende Rolle spielen und dadurch sicherlich auch beschleunigt werden, was entsprechende Investitionsbedarfe nach sich ziehen wird.

Zusammenfassung der Investitionsbedarfe in die Infrastruktur für den Freistaat Sachsen

Wie oben dargelegt, besteht in den kommenden Jahren für Bund, Länder und Kommunen ein hoher Investitionsbedarf in die Infrastruktur. Die Ergebnisse der obigen Zusammenstellung geben in Tabelle 3.2.3 einen Anhaltspunkt über die jeweiligen Bedarfe. Die aufgeführten Investitionsbedarfe in den ÖPNV im Rahmen der Verkehrswende (2,1 Mrd. EUR) sowie in den Ausbau der Wärmenetze im Rahmen der Wärmewende (1 Mrd. EUR) sind bereits in den kumulieren Klimaschutzkosten in Kapitel 3.1. enthalten und werden in der Gesamtrechnung in Kapitel 6 nicht zusätzlich addiert.

Um die Entwicklung der Investitionsaufgaben des Freistaats und das Abarbeiten des Investitionsstaus kontinuierlich zu evaluieren, wird ein zweijährlich erscheinender Infrastrukturbericht wie ihn Schleswig-Holstein erstellt, von uns als sehr geeignet erachtet.

Tabelle 3.2.3: Investitionsbedarfe für ausgewählte Bereiche der Infrastruktur in Sachsen

	Gesamtbedarf Mrd. EUR	Bedarf pro Jahr Mio. EUR
Breitbandausbau (2022-2026)	1,35	270
Staatsstraßenbau**		
– Ausbau	1,332	133,2
– Erhalt	1,8	180
Kommunale Verkehrsinfrastruktur des Landes (2022-2026)	2,1	420
ÖPNV (Fahrzeuge und Infrastruktur) (2022-2029)	2,66	332,5
Ausbau der Wärmenetze**	1,0*	100

* zuzüglich der nicht eindeutig quantifizierbaren Kosten für eine Dekarbonisierung der bestehenden Wärmenetze

** bezogen auf einen 10-Jahres-Zeitraum, in dem der Investitionsbedarf abgearbeitet wird

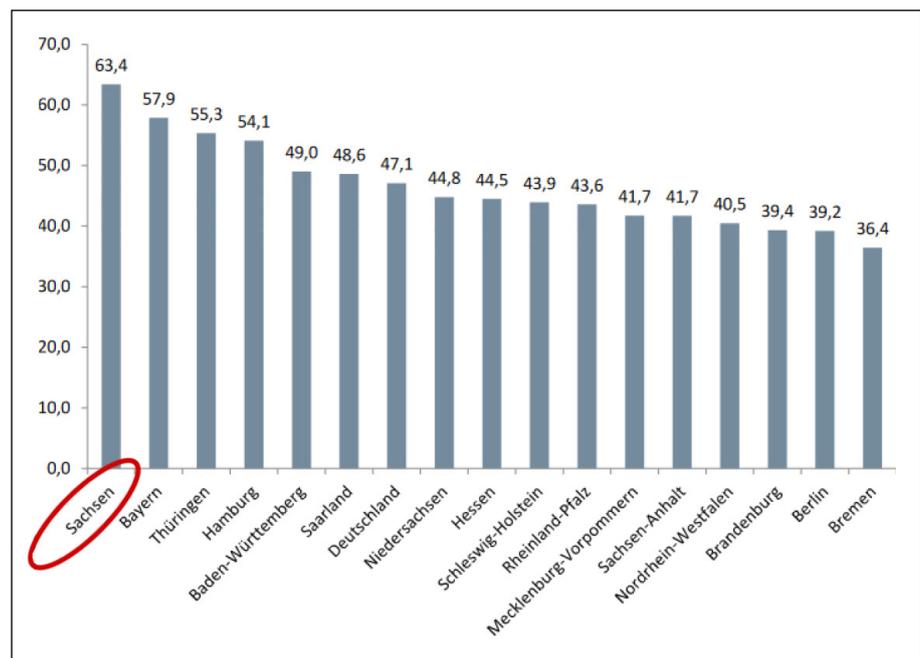
107 <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/Webs/BMWSB/DE/Downloads/referentenentwurfe/gesetz-fuer-die-waermeplanung-und-zur-dekarbonisierung-der-waermenetze.pdf>

3.3 Bildung

Bildung ist originäre Landesaufgabe und gleichsam ein wesentlicher Faktor für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, für die Stärkung der Innovationskraft, für Fachkräftesicherung und zur Bewältigung der Transformationsaufgaben. Für den Einzelnen ist Bildung der Schlüssel für Teilhabe, Aufstieg und Wohlstand. Bildung ist zudem aus Unternehmenssicht über alle Branchen hinweg neben der Digitalisierung eines der prioritären politischen Handlungsfelder¹⁰⁸. Als notwendige Maßnahmen werden dabei von der Wirtschaft vor allem die digitale Ausstattung an Schulen und Universitäten, die Stärkung digitaler Kompetenzen als auch die Erhöhung des allgemeinen Bildungsniveaus und die Förderung der MINT-Fächer gefordert¹⁰⁹.

Laut Bildungsmonitor 2023 steht der Freistaat Sachsen mit seinem Bildungssystem an der Spitze aller Bundesländer in Deutschland. In der jährlichen Erhebung des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln¹¹⁰ belegte Sachsen im vergangenen Jahr in der Gesamtbewertung der 13 Handlungsfelder im Vergleich mit den anderen Bundesländern die Spitzenposition noch vor Bayern (Abbildung 3.3.1).

Abbildung 3.3.1: Gesamtbewertung der Bundesländer im Bildungsmonitor 2023



Quelle: INSM-Bildungsmonitor 2023, S.149.

In den meisten der 13 untersuchten Handlungsfelder schneidet Sachsen sehr gut ab. So weist der Freistaat besondere Stärken bei der Förderinfrastruktur, der Schulqualität, der Forschungsorientierung, der Bildungsarmut (jeweils 1. Platz), der Internationalisierung und der Ausgabenpriorisierung (jeweils 3. Platz) auf. In den Handlungsfeldern Zeiteffizienz (Platz 12), Digitalisierung (Platz 13) und Betreuungsrelation (Platz 15) liegt Sachsen jedoch noch unter dem Bundesdurchschnitt und es besteht Verbesserungsbedarf.¹¹¹

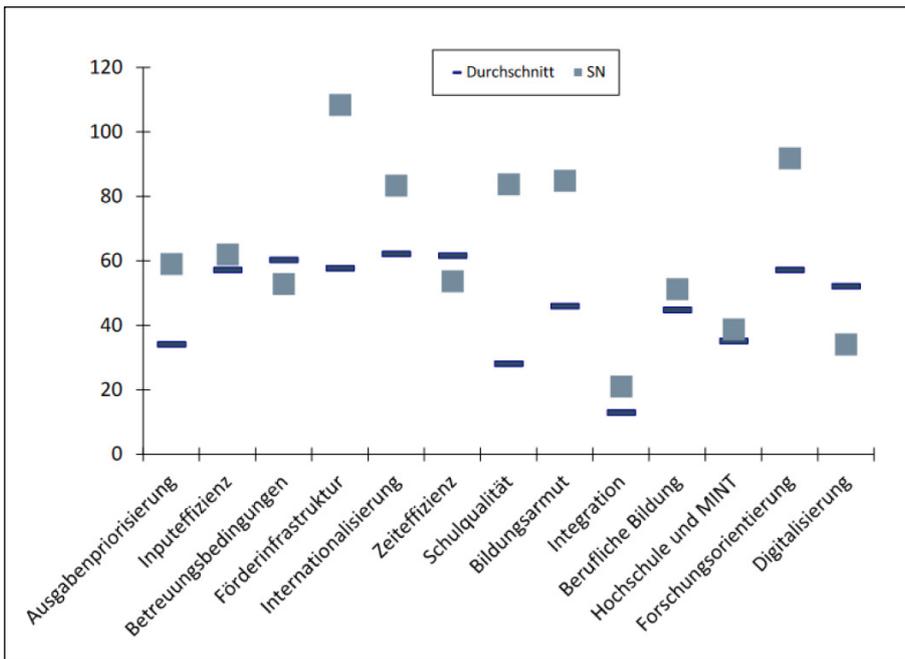
108 IW-Zukunftspanel 12/2020, 37. Befragungswelle; Demary et al., 2021

109 Anger, C. et al. (2023)

110 Im Auftrag der arbeitgebernahen Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)

111 Anger, C. et al. (2023)

Abbildung 3.3.2: Sachsen im Bildungsmonitor 2023



Quelle: INSM-Bildungsmonitor 2023, S.???

Im Freistaat Sachsen gibt es aktuell 1.559 allgemeinbildende Schulen und 3.067 Kindertageseinrichtungen (Stand 2023).¹¹² Die Ergebnisse der letzten Kommunalbefragung 2022¹¹³ durch das Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS) weisen jedoch trotz des obigen positiven Rankings hohe Finanzbedarfe für Investitions- und Erhaltungsmaßnahmen der Kommunen für den Bereich Schule und Bildungseinrichtung aus. So ergab die Analyse einen kommunalen Investitionsbedarf in Sachsen in Höhe von 3,3 Mrd. Euro für die Schulen und 852 Mio. Euro für die Kindertagesstätten für den Zeitraum 2022 bis 2026. „Während der kommunale Investitionsbedarf im Bereich Schule/Bildungseinrichtung im Jahr 2016 noch bei knapp unter einer Milliarde Euro lag, hat sich dieser inzwischen mehr als verdreifacht. Dadurch entfällt inzwischen ein Drittel des kommunalen Gesamtinvestitionsbedarfs im Freistaat Sachsen auf den Bereich der Schulinfrastruktur.“¹¹⁴ Zusätzlich wird ein kommunaler Instandhaltungsbedarf von 390 Mio. Euro für die Schulen und 174 Mio. Euro für die Kindertagesstätten im Zeitraum 2022 bis 2026 abgeschätzt.¹¹⁵ Jedoch muss konstatiert werden, dass Sachsen im Vergleich der Bundesländer auch bei den Schulbauinvestitionen in der vergangenen Dekade überdurchschnittlich gut dasteht (Abbildung 3.3.3). Nur Bayern investierte pro Einwohner mehr. So investierte der Freistaat mit 66 Euro pro Einwohner (in Preisen des Jahres 2015) im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2021 deutlich mehr als die Flächenländer (50 Euro), jedoch auch gut ein Drittel weniger als Bayern (104 Euro pro Einwohner).¹¹⁶ Hinzu kommen noch notwendige Landesinvestitionen in die digitale Infrastruktur der sächsischen Schulen, die aber bisher nicht quantifiziert wurden.

112 Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen

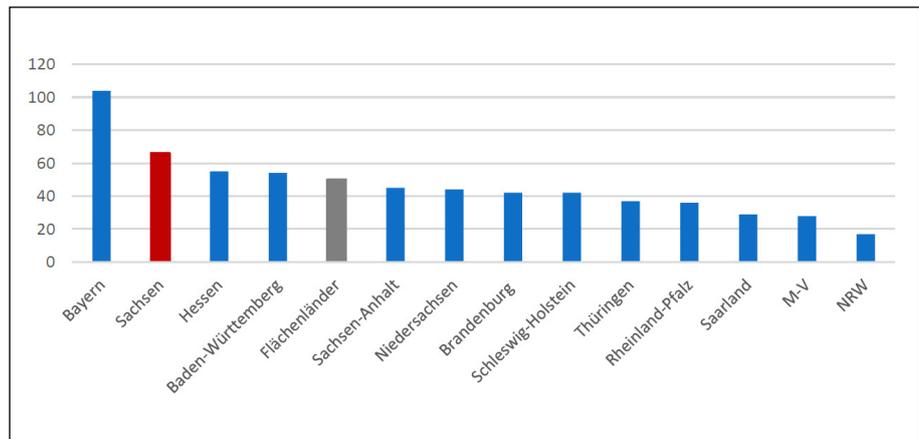
113 Sydow, J. et al. (2022)

114 Sydow, J. et al. (2022), S.18.

115 Sydow, J. et al. (2022), S.20.

116 Nees, M. / Scholz B. (2022), S. 24.

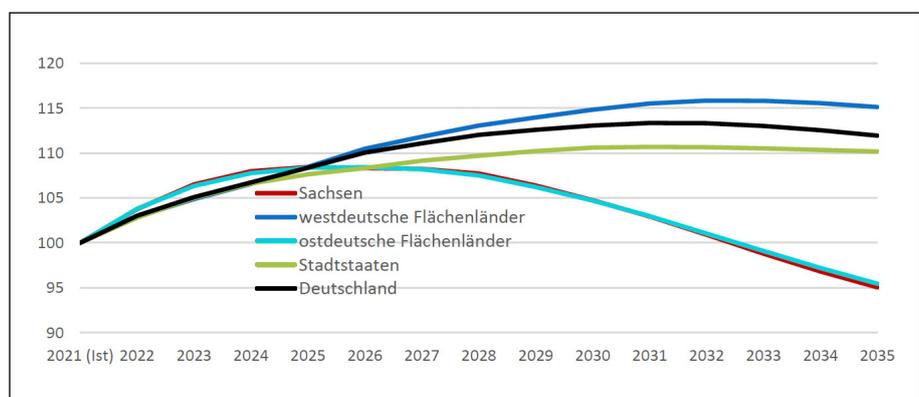
Abbildung 3.3.3: Durchschnittliche Schulbauinvestitionen 2011-2021 pro Einwohner in EUR



Quelle: Nees/Scholz (2022), eigene Darstellung

Weit weniger positiv fallen für Sachsen jedoch die Ergebnisse des ifo Bildungsbarometer 2023 aus.¹¹⁷ Neben den fehlenden finanziellen Mitteln, der Trägheit des Systems und dem baulichen Zustand der Schulen gelten insbesondere der Lehrermangel als hochproblematisch. Nur in Nordrhein-Westfalen bewertet die Bevölkerung die Schulen noch schlechter.¹¹⁸ Auf Basis der ifo-Ergebnisse lässt sich konstatieren, dass der aktuelle Lehrkräftemangel in Sachsen derzeit die größte Herausforderung für die Schulen darstellt. Derzeit sind rund 1.200 Lehrerstellen unbesetzt.¹¹⁹ Der Anteil der ausgefallenen Unterrichtsstunden am Gesamtstundensoll lag im Schuljahr 2022/23 bei 8 Prozent, ein neuer Höchstwert. Die aktuelle Vorausberechnung der Kultusministerkonferenz (2023) zur Entwicklung der Schülerzahlen 2022 bis 2035¹²⁰ zeigt, dass die Anzahl der Schüler und Schülerinnen an allgemeinbildenden Schulen in Sachsen bis 2026 noch weiter ansteigen und dann aber kontinuierlich sinken und 2035 dann rund fünf Prozent unter dem Wert von 2021 liegen wird. Die Entwicklung in Sachsen entspricht damit dem Trend in den ostdeutschen Flächenländern, während die Schülerzahlen in den westdeutschen Flächenländern sowie den Stadtstaaten auch nach 2026 noch weiter ansteigen und um 10 bis 15 Prozent höher als 2021 ausfallen werden (Abbildung 3.3.4).

Abbildung 3.3.4: Prognose der Schülerzahlen an allgemeinbildenden Schulen 2021-2035 (2021=100)



Quelle: Kultusministerkonferenz (2023), eigene Berechnungen und Darstellung

117 <https://www.ifo.de/fakten/2023-08-30/ifo-bildungsbarometer-2023>

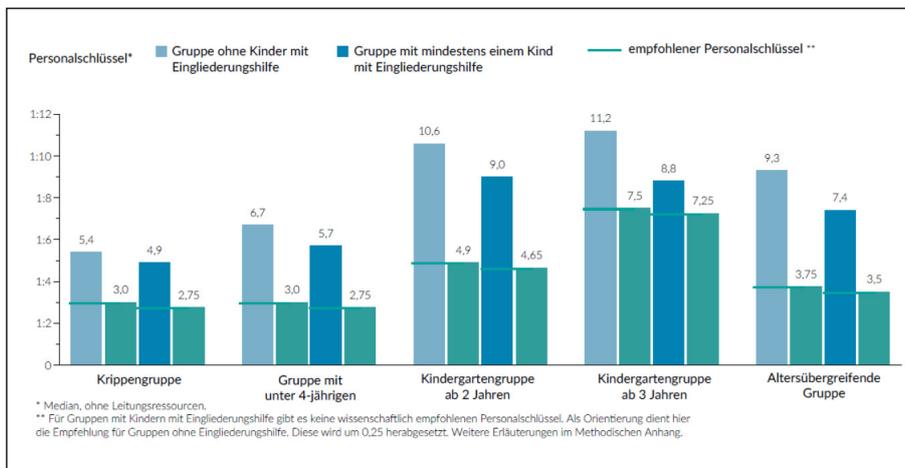
118 Werner, K. et al. (2023)

119 <https://www.lvz.de/mitteldeutschland/lehrermangel-in-sachsen-neuer-rekord-bei-unterrichtsausfall-VJGJ6RTH5VGH5E47Y6567XVUZU.html> (Leipziger Volkszeitung, 19.06.2023). Da Personalkosten definitiv keine Investitionen sind (s. Fn 34) werden sie bei der Ermittlung des Investitionsbedarfs nicht berücksichtigt.

120 https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/Dokumentationen/Dok_237_Vorausberechnung_Schueler_Abs_2022_2035.pdf

Auch in der frühkindlichen Bildung stellt der Fachkräftemangel eine zentrale Herausforderung dar. Der Ländermonitor Frühkindliche Bildung der Bertelsmann Stiftung prognostiziert für Sachsen bis 2030 in verschiedenen Szenarien einen Mangel von bis zu 1.600 Fachkräften in diesem Bereich. Als besonders problematisch ist aktuell der Betreuungsschlüssel (Kinder pro Betreuungskraft) in Sachsen sowohl im U3-Bereich als auch im Ü3-Bereich anzusehen. Er liegt weit entfernt von den wissenschaftlichen Empfehlungen für eine kindgerechte Qualität und auch deutlich über dem westdeutschen Median (Abbildung 3.3.5). Hinsichtlich fehlender Kita-Plätze zeigen die Daten ein Defizit vor allem im U3-Bereich sowie regional konzentriert insbesondere in Chemnitz und im Erzgebirgskreis.¹²¹

Abbildung 3.3.5: Personalschlüssel in Sachsen nach Gruppentypen (2022)



Quelle: Bock-Famulla et al. (2023): *Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule 2023 (SN)* S. 25.

Die Ausgaben der öffentlichen Hand (Freistaat und Kommunen) für Angebote der Kindertagesbetreuung sind jedoch in den vergangenen Jahren schon deutlich gestiegen und betragen 2020 pro Kind unter 6 Jahren in Sachsen durchschnittlich 6.633 Euro (Alle Bundesländer 2020, Minimum: 6.550 Euro, Maximum: 9.469 Euro), das sind rund 2.668 Euro mehr als 2012, was zeigt, wie stark sich die Ausgaben in Sachsen in den letzten Jahren erhöht haben. Im Zeitraum 2012 bis 2021 wurden in Sachsen für die Kindertagesbetreuung öffentliche Investitionsausgaben¹²² in Höhe von rund 985 Mio. Euro getätigt. Dies entspricht etwa 5,8 Prozent der Gesamtausgaben in Deutschland in Höhe von rund 17 Mrd. Euro und ist damit bezogen auf den Bevölkerungsanteil Sachsens von 4,8 Prozent der Bevölkerung in Deutschland sogar überdurchschnittlich hoch¹²³.

Sachsen verfügt über eine breit gefächerte Hochschullandschaft mit insgesamt 4 staatlichen Universitäten (Dresden, Leipzig, Chemnitz und Freiberg) und Hochschulen (5 Kunsthochschulen in Dresden und Leipzig sowie 5 Hochschulen für angewandte Wissenschaften in Dresden, Leipzig, Mittweida, Zwickau und Zittau/Görlitz) sowie der Berufsakademie Sachsen (7 Standorte in Bautzen, Breitenbrunn, Dresden, Glauchau, Plauen, Leipzig und Riesa). In der letzten Dekade haben sich die Studierendenzahlen im Freistaat jedoch konsequent rückläufig entwickelt und liegen zum Wintersemester 2023/24 deutlich unter dem Niveau von 2012 (Abbildung 3.3.6). Eine vergleichbare negative Entwicklung weisen nur Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz auf.

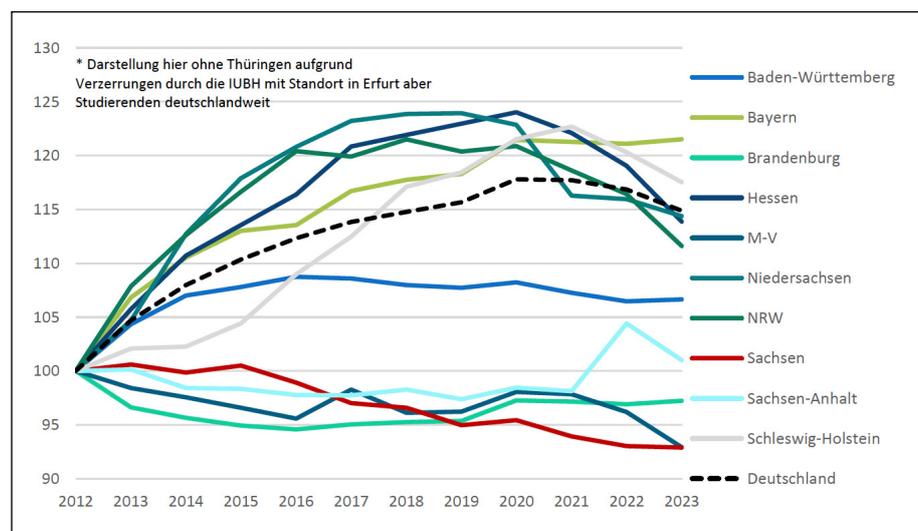
121 Bock-Famulla K. et al. (2023a)

122 hier nur gemeinsam für Bund, Länder und Kommunen ausgewiesen

123 Bock-Famulla, K. et al. (2023b)

Jedoch gehen in Deutschland insgesamt seit 2020 die Studierendenzahlen leicht zurück, liegen aber immer noch auf einem deutlich höheren Niveau als vor zehn Jahren. Die sächsischen Universitäten und Hochschulen zählen aktuell knapp 105.000 Studierende mit 17.652 Studienanfängern in 2022¹²⁴. Demgegenüber haben in 2022 jedoch insgesamt nur 15.000 Personen in Sachsen die Fachhochschul- und Hochschulreife erlangt, was bedeutet, dass es durchaus einen nicht geringen Zuzug von Studierenden gibt, was das Bild der sinkenden Studierendenzahlen nochmals verschärft. Vor dem Hintergrund der ab 2026 zu erwartenden sinkenden Schülerzahlen (siehe oben) ist davon auszugehen, dass die Studierendenzahlen in Sachsen noch weiter zurückgehen werden.

Abbildung 3.3.6: Entwicklung der Studierendenzahlen in ausgewählten Bundesländern seit 2012



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

In der sächsischen Landespolitik gehen die Meinungen bezüglich eines Sanierungstaus an den sächsischen Hochschulen durchaus auseinander¹²⁵ und genaue Zahlen sind kaum verfügbar. Der Sächsische Rechnungshof weist in seinem Jahresbericht 2022 auf den bestehenden Investitionsbedarf für die Universitätsklinika Leipzig und Dresden in Höhe von 1,4 Mrd. Euro hin (Ersatzinvestitionsbedarf inkl. Großgeräte und Investitionsbedarf für Baumaßnahmen), die in starker Diskrepanz zu den Haushaltsansätzen 2021/22 stehen.¹²⁶ „Der Wissenschaftsrat kam in 2017 in seiner Stellungnahme zur „Weiterentwicklung der Universitätsmedizin in Sachsen“ zu der Einschätzung, dass die finanzielle Ausstattung der Universitätsmedizin in Sachsen in den letzten Jahren mit der wissenschaftlichen Entwicklungsdynamik nicht Schritt gehalten hat und den gewachsenen Anforderungen an die Standorte zunehmend nicht mehr gerecht wird. Unter anderem würden die Investitionszuschüsse des Freistaats für die Universitätsmedizin nicht zur Deckung der erheblichen Investitionsbedarfe genügen.“¹²⁷

Ein Positionspapier des Wissenschaftsrats aus dem Frühjahr 2022 beziffert den Sanierungsbedarf an den deutschen Hochschulen mit 60 Mrd. Euro, basierend auf Vorort-Begutachtungen aus dem Zeitraum 2011 bis 2021.¹²⁸ Diese Summe für Sanierungen und Modernisierungen hat sich durch Teuerung und weiteren Verfall der Gebäudesubstanz gemäß neueren Berechnungen mittlerweile auf etwa 74 Mrd. Euro erhöht (Stand Juni 2023).¹²⁹ Setzte man diese Zahl nun ins Verhältnis zu den Studierendenzahlen, ergibt sich für die Hochschulen in Sachsen ein Sanierungsbedarf in Höhe von 2,7 Mrd. Euro.¹³⁰

124 Statistisches Bundesamt 2023

125 <https://kleineanfragen.de/sachsen/6/13151-investitionsstau-an-den-saechsischen-hochschulen.txt>

126 Sächsischer Rechnungshof (2023a), S.167.

127 Sächsischer Rechnungshof (2023a), S.165.

128 Wissenschaftsrat (2022)

129 <https://www.merkur.de/politik/uni-sanierungsstau-hochschulen-studium-veraltet-modernisierung-bauvorhaben-tbl-zr-92328994.html> (07.06.2023)

130 Im Freistaat Sachsen gibt es zum Wintersemester 2023/24 insgesamt 107.704 Studierende, das sind 3,65Prozent aller Studierenden in Deutschland.

Eine kumulierte Übersicht der Investitionsbedarfe für die Schulen, Kindertagesstätten und Hochschulen sowie Universitätskliniken ist in Tabelle 3.3.1 dargestellt.

Tabelle 3.3.1: Übersicht Investitionsbedarfe Bildungsinfrastruktur in Sachsen

	Gesamtbedarf Mrd. EUR	Bedarf pro Jahr Mio. EUR
Schulen (2022-2026)	3,30	660
Kindertagesstätten (2022-2026)	0,85	170,4
Hochschulen	2,70	270*
Universitätsklinika Leipzig und Dresden	1,40	140*

* bezogen auf einen 10-Jahres-Zeitraum, in dem der Investitionsbedarf abgearbeitet wird

3.4 Gesundheitswirtschaft

Neben der Pharmazeutischen Industrie und einigen anderen gesundheitsorientierten Branchen zählen vor allem die Kernbereiche der ambulanten und stationären Gesundheitsversorgung und Pflege zur Gesundheitswirtschaft. Sowohl aus der gesellschaftlichen Versorgungsperspektive als auch in ökonomischer Hinsicht unterscheidet sich das von der Gesundheitswirtschaft „produzierte Gut“ Gesundheit von anderen Marktgütern. Durch die Reduzierung von krankheitsbedingten Ausfallzeiten der Beschäftigten und der Verlängerung der potenziellen Lebensarbeitszeit erhöht es das Humanpotenzial, durch das wiederum eine Steigerung des gesellschaftlichen Wohlstandsniveaus erreicht werden. Gesundheitsausgaben sind damit nicht nur als Kosten, sondern auch als Investitionen in das Humanpotenzial einer Volkswirtschaft zu betrachten.

Der demographische Wandel wirkt sich, vor allem mit der wachsenden Anzahl älterer Menschen, deutlich auf die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen aus. Sowohl in den Krankenhäusern als auch in der stationären und ambulanten Pflege spiegeln sich nicht nur die laufend steigenden Zahlen pflegebedürftiger Personen, sondern auch die zunehmende Nachfrage nach professioneller Versorgung wider, wobei noch immer ein großer Teil der Pflegebedürftigen durch Angehörige versorgt wird.

Die steigende Leistungsnachfrage ist allerdings mit wachsenden Kosten seitens der Sozialversicherungen verbunden, die durch die Beitragszahler aufgebracht werden müssen. Da sich das Gewicht zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern mit den Veränderungen der Bevölkerungsstruktur langfristig verschiebt, wurden in der Vergangenheit diverse Anstrengungen zur Kostendämpfung unternommen. Dabei kam es einerseits zu einem steigenden Kostendruck bei den Leistungserbringern, andererseits zur Einführung von Leistungsbegrenzungen, die einen Teil der Nachfrage in den privaten Bereich verlagern.

Krankenhäuser

Die Krankenhauslandschaft unterliegt einem tiefgreifenden Wandel - überall in Deutschland und auch in Sachsen. Dieser spiegelt sich in der Entwicklung der Krankenhaus- und Bettenzahlen sowie in deren Verteilung auf öffentliche, freigemeinnützige und private Krankenhausträger wider, wobei die Entwicklungen deutschlandweit durchaus heterogen verlaufen. So sind die Anzahl der Krankenhäuser und Krankenhausbetten zwischen 1994 und 2020 im Bundesschnitt, ebenso wie auch in Sachsen, um knapp ein Fünftel gesunken. Sachsen weist jedoch weiterhin eine leicht überdurchschnittliche Bettendichte auf. Dieser generellen Entwicklung steht ein erheblicher Anstieg stationärer Behandlungsfälle gegenüber, der in Sachsen auch noch deutlich (+35,7 Prozent) über dem Bundesdurchschnitt (+25,1 Prozent) lag. Die Verweildauer und Bettelauslastung entspricht in Sachsen ungefähr dem Bundesdurchschnitt (Tabelle 3.4.1).

Tabelle 3.4.1: Struktur und Entwicklung der Krankenhauslandschaft in Sachsen und Deutschland

	Sachsen	Deutschland
Anzahl der Krankenhäuser 2020 (Veränderung 1994-2020)	78 (- 17,9 %)	1.903 (- 18,6 %)
Anzahl der Betten 2020 (Veränderung 1994-2020)	25.151 (- 21,3 %)	487.873 (- 21,1 %)
Bettendichte 2020 (Betten/10.000 EW) (Veränd. 1994-2020)	61,9 (- 11,0 %)	58,7 (- 22,7 %)
Anzahl stationärer Fälle 2019 (Veränderung 1994-2019)	1.006.294 (+ 35,7 %)	19,4 Mio. (+ 25,1 %)
Anzahl stationärer Fälle 2020 (Veränderung zum Vorjahr)	883.498 (- 12,2 %)	16,8 Mio. (- 13,4 %)
Verweildauer 2020 (Veränderung 1994-2020)	7,2 Tage (- 43,2 %)	7,2 Tage (- 40 %)
Bettenauslastung 2019 (Veränderung 1994-2019)	77,1 % (- 3,8 %)	77,2 % (- 6,4 %)
Bettenauslastung 2020 (Veränderung zum Vorjahr)	68,7 % (- 10,8 %)	67,3 % (- 12,8 %)
Trägerschaft bezogen auf aufgestellte Betten 2020:		
- Öffentlich	61,5%	47,6%
- Gemeinnützig	12,2%	32,5%
- Privat	26,3%	19,9%

Quelle: Deutsche Krankenhausgesellschaft (2022), S. 41ff., eigene Zusammenstellung

Aufgrund der speziellen Corona-Situation zeigen die Zahlen für 2020 deutschlandweit einen deutlichen Rückgang der Behandlungsfälle und damit auch der Bettenauslastung gegenüber dem Vorjahr und sind daher hier gesondert ausgewiesen. Die Corona-Pandemie hat einerseits die strukturellen Schwächen offengelegt, andererseits den Strukturanpassungsdruck im Krankenhausbereich weiter erhöht.¹³¹

131 S. die aktuellen Reformvorschläge des Bundesgesundheitsministers und die kontroverse Diskussion hierum, z.B. Redaktionsnetzwerk Deutschland, „Viele Kliniken werden die Lauterbach-Reform gar nicht mehr erleben“, Interview mit Gerald Gaß, Vorsitzender Deutsche Krankenhausgesellschaft, 19.06.2023

Bezüglich der Trägerschaft gibt es in Sachsen einen deutlich höheren Anteil an Betten in öffentlicher und privater Trägerschaft im Vergleich zum Bundesschnitt, während gemeinnützige Träger in der sächsischen Krankenhauslandschaft nur eine untergeordnete Rolle spielen und deren Anteil im Bundesvergleich deutlich geringer ausfällt. Dies ist durchaus eine besondere Situation, denn generell lässt sich in den letzten drei Jahrzehnten eine deutliche Zunahme bei den Anteilen privater Träger und eine Abnahme bei den öffentlichen Trägern beobachten, wobei diese Entwicklung auf Ebene der Anzahl der Krankenhäuser nochmal stärker ausgeprägt ist als bezogen auf die Bettenzahl, da unter den privaten Kliniken sehr viele kleine Spezialkliniken sind, während die Grundversorgung dann oft öffentlicher oder gemeinnütziger Natur ist.¹³²

Die Investitionsförderung für Krankenhäuser stellt eine gesetzliche Aufgabe der Länder dar. Jedoch befindet sich die Investitionsquote deutschlandweit seit Jahren im Sinkflug – von 9,7 Prozent im Jahr 1991 auf mittlerweile nur noch rund 2,7 Prozent im Jahr 2020 und damit nochmal um 0,5 Prozentpunkte niedriger als noch 2019.¹³³ Die volkswirtschaftliche Investitionsquote lag im Jahr 2020 demgegenüber bei 21,9 Prozent und übertraf damit die auf die Kosten aller Krankenhäuser bezogene Investitionsquote nun mittlerweile um das Siebenfache.¹³⁴ Alle maßgeblichen wissenschaftlichen Analysen gehen jedoch von einer erforderlichen Investitionsquote von 7 bis 8 Prozent für Krankenhäuser aus.¹³⁵ Das heißt das in den vergangenen Jahrzehnten ein enormer Sanierungsstau in den Krankenhäusern entstanden ist, der gewaltige Investitionsanstrengungen für die Länder in den kommenden Jahren bedeutet und gleichzeitig fortwährend wächst. Der jährliche förderfähige Investitionsbedarf der Plankrankenhäuser zum Substanzerhalt dürfte sich laut RWI (2023) mittlerweile auf 6,6 Mrd. EUR erhöht haben (inkl. Universitätskliniken)¹³⁶. Zur Verfügung gestellt wurden den Kliniken von den Ländern im Jahr 2021 jedoch nur rund 3,3 Mrd. EUR¹³⁷, wobei die Krankenhaus-Investitionsquoten je nach Bundesland sehr heterogen sind. Die „Krankenhäuser schließen diese investive Lücke nur zum Teil aus eigener Kraft, sodass es zu einem Substanzverzehr kommt, der auch in den Bilanzen deutlich sichtbar wird. Besonders stark war dieser Substanzverzehr bei den ostdeutschen Krankenhäusern, die sich dem niedrigen Niveau der westdeutschen Krankenhäuser immer weiter annähern. Bezogen auf die Erlöse sank das Sachanlagevermögen in Westdeutschland zwischen 2007 und 2021 um fast 15 Prozent, in Ostdeutschland um 40 Prozent.“¹³⁸

Im Jahr 2020 lag Sachsen mit einer Investitionsquote von 2,4 Prozent nur an zwölfter Stelle der Bundesländer, ähnlich wie auch im Vorjahr. Je gefördertem Krankenhausbett wurden im Jahr 2020 im Bundesdurchschnitt 7.751 EUR (Vorjahr: 7.387,96 EUR) an Investitionsfördermitteln von den Bundesländern bereitgestellt. Auch hier lag Sachsen im Jahr 2020 mit 5.616 EUR im Bundesvergleich an drittletzter Stelle. Im Zeitraum von 1991 bis einschließlich 2020 wurden in den Bundesländern insgesamt 96,9 Mrd. EUR zur KHG-Investitionsförderung zur Verfügung gestellt, je Krankenhausbett entspricht das durchschnittlich 222.174 EUR, wobei dieser Betrag im Bundesgebiet variiert und in Sachsen mit 263.712 EUR deutlich überdurchschnittlich ausfällt. Dies ist auf die hohen Investitionen in den ostdeutschen Bundesländern nach der Wiedervereinigung zurückzuführen.¹³⁹

132 Deutsche Krankenhausgesellschaft (2022)

133 Die Investitionsquote beinhaltet die Investitionen in Relation zu den Gesamtkosten der Krankenhäuser.

134 Deutsche Krankenhausgesellschaft (2022), S.89.

135 <https://ku-gesundheitsmanagement.de/2021/07/07/finanzierungsluecke-niedersachsen/>

136 RWI (2023)

137 Deutsche Krankenhausgesellschaft (2022), S.84.

138 <https://www.rwi-essen.de/presse/wissenschaftskommunikation/pressemitteilungen/detail/krankenhaus-rating-report-2023>

139 Deutsche Krankenhausgesellschaft (2022), S.93f.

Sachsen verfügt aufgrund der hohen Investitionen im Rahmen der nach der Wiedervereinigung aufgelegten Sonderförderung bis 2014 über eine in weiten Bereichen erneuerte Krankenhaussubstanz. Seit 2015 wird jedoch der jährliche Investitionsbedarf nicht mehr gedeckt und eine dauerhaft nicht auskömmliche Investitionsfinanzierung wird auch in Sachsen zu einem Vermögensverzehr bei der Krankenhausinfrastruktur führen.¹⁴⁰

Bezüglich des Investitionsbedarfs für die Universitätsklinika Leipzig und Dresden wird an dieser Stelle auf Kapitel 3.3 Bildung verwiesen.

Investitionsbedarf Krankenhäuser

Laut der Deutschen Krankenhausgesellschaft standen die Krankenhäuser in Deutschland Ende 2023 vor einem Gesamtdefizit von knapp zehn Milliarden Euro.¹⁴¹ Die Krankenhausgesellschaft Sachsen weist auf ihrer Defizituhr zum Jahresende 2023 ein Defizit in Höhe von 564 Mio. EUR für alle Krankenhäuser in Sachsen aus.¹⁴²

Viele Bundesländer planen für 2024 ihre Investitionsausgaben merklich zu erhöhen. Jedoch sind in Sachsen keine nennenswerten Erhöhungen, sondern eine Fortführung des Etats mit rund 139 Mio. EUR geplant, zuzüglich der Kofinanzierungsmittel für den Strukturfonds des Bundes in Höhe von 20 Mio. EUR. Im Jahr 2022 wurde noch ein Zuschuss von zusätzlich zehn Mio. EUR zur „digitalen Ertüchtigung der Plankrankenhäuser“ investiert wurde.¹⁴³

Der Sächsische Rechnungshof konstatierte bereits in seinem Jahresbericht 2020: „Die Mittel der Krankenhausinvestitionsfinanzierung genügen nicht zum Erhalt von Substanz und langfristiger Leistungsfähigkeit der sächsischen Krankenhäuser. (...) Die in den Haushaltsplänen des Freistaates Sachsen für die Investitionsfinanzierung der Krankenhäuser bereitgestellten Haushaltsmittel lagen regelmäßig unter den ermittelten Bedarfen, sowohl hinsichtlich der anzustrebenden Leistungsfähigkeit (Soll-Substanz), aber auch bereits hinsichtlich des bloßen Substanzerhalts (Ist-Substanz).“¹⁴⁴

Der jährliche Investitionsbedarf für die sächsischen Krankenhäuser beläuft sich je nach Quelle auf 200 Mio. EUR (Sächsisches Staatsministerium für Soziales) bis fast 350 Mio. EUR (Gutachten des RWI-Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung 2017). Die tatsächlich veranschlagten Haushaltsmittel in Sachsen lagen laut Rechnungshof in den Jahren 2015 bis 2020 zwischen 100 und 130 Mio. EUR.¹⁴⁵ Für 2024 ist eine Fortführung des Etats in Höhe von 139 Mio. EUR geplant, was je nach Kalkulationsgrundlage einen jährlichen Fehlbetrag von rund 61 bis 211 Mio. EUR bedeutet.

Tabelle 3.4.2: Übersicht Investitionsbedarf Krankenhäuser

Kalkulations-Szenario	Gesamtbedarf Mrd. EUR	Bedarf pro Jahr Mio. EUR
Sächsisches Staatsministerium für Soziales	2,00	200
RWI-Leibniz-Institut	3,50	350
Abbau des Defizits aller sächsischen Krankenhäuser in Höhe von 564 Mio. (Stand Ende 2023 lt. DKG)	0,56	56,4

140 Sächsischer Rechnungshof (2020), S.160.

141 Deutsche Krankenhausgesellschaft, Pressemitteilung vom 09.11.2023: <https://www.dkgev.de/dkg/presse/details/weber-10-milliarden-defizit-kliniken-vor-einer-ungewissen-zukunft/>

142 <https://khg-sachsen.de/>

143 <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/146181/Wenige-Bundeslaender-planen-Aufstockung-der-Investitionskostenfinanzierung?rt=76159685768f3eb21ea8aa89462fd7f8>

144 Sächsischer Rechnungshof (2020), S.159.

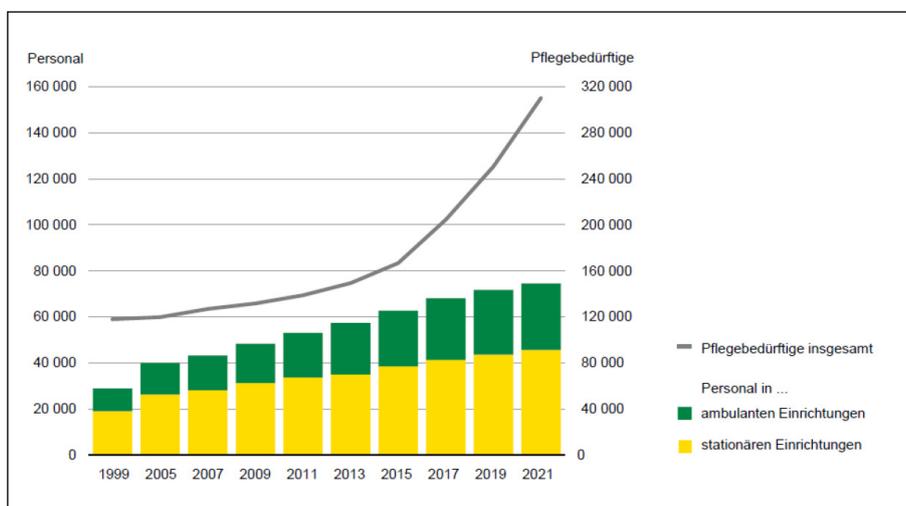
145 Sächsischer Rechnungshof (2020), S.160.

Pflegeinfrastruktur

Mit dem demografischen Wandel wächst in Sachsen auch die Herausforderung, für alle pflegebedürftigen Personen eine menschenwürdige, qualitativ hochwertige und bezahlbare Pflege sicherzustellen. Auf demografische Prognosen gestützte Untersuchungen gehen davon aus, dass der Bedarf nach professionell erbrachter Pflege deutlich steigen wird.¹⁴⁶ Diese Entwicklung wird insbesondere die Kommunen vor große Herausforderungen stellen, da Pflege im Wesentlichen vor Ort stattfindet. Dabei findet die professionelle Pflege keineswegs ausschließlich oder überwiegend in kommunaler Trägerschaft statt. Zudem weichen die Trägerstrukturen in den Bundesländern deutlich voneinander ab. Zu unterscheiden sind in diesem Zusammenhang öffentliche (kommunale) Träger, freigemeinnützige Träger und private Träger. Öffentliche Träger sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, wie Städte oder Gemeinden. Als freigemeinnützige Träger treten vor allem die Wohlfahrtsverbände auf. Bei öffentlichen und freigemeinnützigen Trägern stehen keine Gewinnabsichten im Vordergrund, während privat getragene Pflegeeinrichtungen gewinnorientiert agieren.¹⁴⁷ Pflegerische Versorgung findet stationär, professionell-ambulant oder informell statt.¹⁴⁸ Der Pflegemix – das Verhältnis der drei Träger zueinander – spiegelt die Versorgungsstruktur und Inanspruchnahme pflegerischer Versorgungsleistungen in einer bestimmten Region wider und gestaltet sich in den einzelnen Bundesländern und ihren Landkreisen ausgesprochen heterogen.¹⁴⁹

In Sachsen waren im Dezember 2021 rund 311.000 Menschen der rund 4 Mio. Einwohner und damit 7,7 Prozent der Bevölkerung als pflegebedürftig im Sinne des Pflegeversicherungsgesetzes (elftes Sozialgesetzbuch). Damit hat sich die Zahl der Pflegebedürftigen seit 2015 fast verdoppelt (siehe Abbildung 3.4.1), wobei der Großteil der Pflegebedürftigen durch Angehörige (etwa 50 Prozent) oder ambulant (rund 25 Prozent) versorgt wird. Rund 11,5 Prozent der statistisch erfassten Pflegebedürftigen haben Pflegegrad 1 ohne Leistungen. Insgesamt 48.000 Pflegebedürftige, das entspricht etwa 15,4 Prozent, wurden in Sachsen 2022 vollstationär gepflegt.¹⁵⁰ Und laut der letzten Pflegevorausberechnung des Statistischen Bundesamtes vom März 2023 wird die Zahl der Pflegebedürftigen auch in Sachsen weiter anwachsen: Bis 2035 auf 326.000 (+ 5 Prozent) und bis 2055 auf 343.000 (+11 Prozent) erhöhen. Dieser Anstieg liegt jedoch in Sachsen deutlich unter dem Bundeswert von + 14 Prozent (bis 2035) und + 37 Prozent (bis 2055).¹⁵¹

Abbildung 3.4.1: Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen in Sachsen von 1999–2021



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2023)

146 Heger (2021), S. 152 ff., Bertelsmann/Prognos (2016)

147 Bertelsmann/Prognos (2016), S.33

148 Dabei sind Schnittmengen möglich. Zum Beispiel können pflegende Angehörige (informell) durch einen Pflegedienst (professionell ambulant) bei der Versorgung unterstützt werden oder generell ambulant versorgte Pflegebedürftige werden bei Bedarf kurzzeitig in (teil-)stationären Einrichtungen versorgt

149 Bertelsmann/Prognos (2016), S.11

150 Statistisches Bundesamt: Statistischer Bericht zur Pflegevorausberechnung 2022-2070, erschienen am 30.03.2023

151 Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung Nr. 124 vom 30.03.2023, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_124_12.html

Im Hinblick auf die Investitionsbedarfe im Pflegesektor gilt es hier jedoch zu unterscheiden, wie stark die Zuwächse dann in den jeweiligen Versorgungsarten ausfallen (Tabelle 3.4.3). In der auf Bevölkerungsprognosen beruhenden Pflegevorausberechnung werden vom Statistischen Bundesamt u.a. auch die Bedarfe an vollstationären Pflegeplätzen in den Bundesländern prognostiziert. So wird der Bedarf an stationärer Dauerpflege in Sachsen von 48.000 in 2022 auf 53.000 ab 2030 (+ 5.000 Plätze) und dann auf 61.000 Plätze ab 2050 (+ 8.000 weitere Plätze) anwachsen.¹⁵²

Ende 2021 gab es in Sachsen 1.102 Pflegeheimen mit 54.230 Plätzen in der vollstationären Dauerpflege.¹⁵³ Damit ist Sachsen bei aktuell 48.000 vollstationär Pflegebedürftigen auf das gesamte Bundesland gesehen für die kommenden Jahre ausreichend ausgestattet. Zur regionalen Verteilung der vollstationär Pflegebedürftigen im Abgleich mit den regional verfügbaren Pflegeplätzen kann auf Basis der vorliegenden Daten des statistischen Landes- und Bundesamtes keine Aussage gemacht werden.

Tabelle 3.4.3: Prognose zur Zahl der Pflegebedürftigen in Sachsen von 2022–2070 in 1.000

Jahr	Pflegebedürftige insgesamt	davon nach Versorgungsart			
		Ambulante Dienste	Vollstationär	Pflegegeld – Pflege durch Angehörige	Pflegegrad 1 – ohne Leistungen
2022	312	79	48	149	36
2035	326	83	53	153	37
2050	351	92	61	160	37
2070	347	92	61	158	36

Quelle: Statistisches Bundesamt, Pflegevorausberechnung 2022-2070 (2023)

Gemäß den Modellrechnungen der Pflegevorausberechnung besteht in Sachsen erst ab 2035 ein Investitionsbedarf in zusätzliche vollstationäre Pflegeplätze. So sind zwischen 2035 und 2050 etwa 6.770 vollstationäre Pflegeplätze neu zu schaffen. Allerdings gilt in Sachsen, wie in anderen Bundesländern auch, der Grundsatz „ambulant vor stationär“, so dass ein Teil der prognostizierten zusätzlichen Pflegeplätze durch Maßnahmen der „Ambulantisierung“ ersetzt werden könnte.

Für die Versorgung der Pflegebedürftigen ist jedoch nicht nur das physische Vorhandensein der Plätze in den Pflegeheimen, sondern auch die Verfügbarkeit von qualifiziertem Pflegepersonal entscheidend. Und gerade im Pflegebereich existiert ein besonders ausgeprägter Fachkräftemangel. Dieser Fachkräftemangel ist aber vor allem auch Ausdruck nicht hinreichend attraktiver Arbeitsplätze und unzureichender Ausbildungskapazitäten in der Pflege. Dabei handelt es sich um Defizite, deren Bewältigung nicht zuletzt auch Aufgabe der öffentlichen Hand ist. So zeigen die Prognosen, dass aufgrund der Zunahme der Pflegebedürftigen insgesamt (stationär und ambulant) bis 2035 mindestens 5.000 zusätzliche Arbeitskräfte gegenüber 2021 benötigt werden, wobei bereits die Zahl der in 2021 beschäftigten Personen, die die Basis für die Berechnungen darstellt, sicher nicht den tatsächlichen Pflegekräftebedarf widerspiegelt.¹⁵⁴

152 Statistisches Bundesamt: Statistischer Bericht zur Pflegevorausberechnung 2022-2070, erschienen am 30.03.2023

153 Statistisches Bundesamt: Statistik über stationäre Pflegeeinrichtungen 22412-0010-DLAND (abgerufen am 05.10.2023)

154 Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen: Medieninformation 57/2023 vom 11.05.2023.

Investitionsbedarf Pflege

Die Investitionskosten für Pflegeeinrichtungen sind von den Pflegebedürftigen zu tragen (§ 82 SGB „Finanzierung der Pflegeeinrichtungen“).¹⁵⁵ In der nachfolgenden Abschätzung gehen wir davon aus, dass ein Mehrbedarf von 6.770 Pflegeplätzen ab 2035 besteht. Bei Pflegeplätzen handelt es sich grundsätzlich um Gemeingüter, die im Zweifelsfall von der öffentlichen Hand zu erbringen sind. Die hierfür erforderlichen Investitionen refinanzieren sich allerdings durch die von den Bewohnern der Pflegeeinrichtungen zu erbringenden Umlagen. Die Vorfinanzierung zusätzlicher Pflegeplätze liegt bei den jeweiligen Trägern. D.h. für kommunale Einrichtungen besteht ein entsprechender Investitionsbedarf, der durch die Pflegeversicherung, die Pflegebedürftigen und die Inanspruchnahme von Zuschüssen durch der Sozialkassen refinanziert wird. Für die Landesebene ergibt sich hier kein unmittelbarer Investitionsbedarf.

Nach Schätzungen von Experten sind für den Bau eines Pflegeheims mit 100 Pflegeplätzen etwa 100.000 EUR pro Platz zu kalkulieren, soweit nach der Heimmindestbauverordnung gebaut wird. Aufgrund der aktuellen Baukostenentwicklung ist zusätzlich mit Mehrkosten von rd. 20 Prozent zu rechnen. Damit ergibt sich ab dem Jahr 2035 für die Schaffung von 6.770 Pflegeplätze bis 2050 insgesamt ein Investitionsbedarf von 812,4 Mio. EUR (zzgl. weiterer Kostensteigerungen), bzw. mindestens 81,2 Mio. EUR pro Jahr. Hinzu kommen Modernisierungsinvestitionen im Bestand der Pflegeeinrichtungen, die in dieser Summe noch nicht eingerechnet sind. Ebenfalls sind die Kosten für die Schaffung zusätzlicher Ausbildungskapazitäten in der Pflege nicht berücksichtigt.

Tabelle 3.4.4: Übersicht Investitionsbedarfe Pflegeinfrastruktur

Pflegevorausberechnung	Anzahl der stationären Pflegebedürftigen	Zusätzlich benötigte stationäre Pflegeplätze*	Jährlicher Investitionsbedarf** Mio. EUR	Gesamtinvestitionsbedarf** Mio. EUR
2035	53.000	–	–	–
2050	61.000	6.770	81,2	812,4

* Ende 2021 gab es in Sachsen 54.230 vollstationäre Plätze

** Kalkulationskosten 2022: 120 TEUR/Platz

Die Herausforderung in Sachsen wird also in den kommenden Jahren bis 2035 weniger darin liegen, in neue Pflegeplätze zu investieren, sondern insbesondere vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte ausreichend Pflegefachkräfte – durch Ausbildung, Umschulung, Zuzug – vor Ort zu beschäftigen (siehe dazu auch Kapitel 2).

¹⁵⁵ Soweit Pflegebedürftige aufgrund ihrer Einkommenslage diese Kosten nicht tragen können, haben sie grundsätzlich Anspruch auf Unterstützung des Sozialamtes.

4 Öffentliche Finanzen in Sachsen

4.1 Finanzlage des Landes¹⁵⁶

Die öffentlichen Finanzen stehen in Deutschland unter Druck. So werden „allgemein wachsende staatliche Aufgaben und Anforderungen an die Länderhaushalte, massive Investitionsbedarfe im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Klimawandels, nachlaufende Kosten der Inflation in den Bereichen Zinsausgaben, Bau, Sanierung und Personal und zum Teil auch riesiger Handlungsbedarf zur Vermeidung regionalwirtschaftlicher Krisen aufgrund des Abbaus und der Verlagerung einer erheblichen Anzahl von Industriearbeitsplätzen“¹⁵⁷ erwartet. Zudem konkretisieren verschiedene Verfassungsgerichtsurteile¹⁵⁸ die Bedingungen für eine notlagenbedingte Aussetzung der Schuldenbremse mit überwiegend restriktiveren Handlungsspielräumen von Bund und Ländern. Dies betrifft auch den Freistaat Sachsen.

Durch die sehr unterschiedlichen haushaltstechnischen Abbildungen der Schutzschirme gegen die Folgen der Corona-Pandemie und die Energiepreiskrise im Gefolge des Kriegs Russlands gegen die Ukraine sind die Länderkernhaushalte seit 2020 nur noch schwer miteinander vergleichbar. So hat NRW seinen 25 Mrd. EUR-Rettungsschirm zur Bewältigung der Corona-Pandemie vollständig als Sondervermögen¹⁵⁹ außerhalb des Kernhaushalts abgebildet. Dies verzerrt den Vergleich der Kernhaushalte der Bundesländer erheblich.¹⁶⁰ Abhilfe soll hier die Verlängerung des Beobachtungszeitraums (Durchschnitt 2011-2021) und der Einbezug der Extrahaushalte schaffen. Da zudem die Arbeitsteilung zwischen Ländern und Kommunen unterschiedlich ausgestaltet ist, werden auch die kommunalen Haushalte einbezogen.

156 Aufgrund besonderer Finanzstrukturen in den ostdeutschen Bundesländern wird Sachsen überwiegend mit dem Durchschnitt aller neuen Bundesländer (BB, MV, SN, ST, TH inkl. ihrer Kommunen aber ohne Berlin) sowie der alten Bundesländer (ohne Stadtstaaten) verglichen. Details und weitere Grafiken finden sich im Anhang.

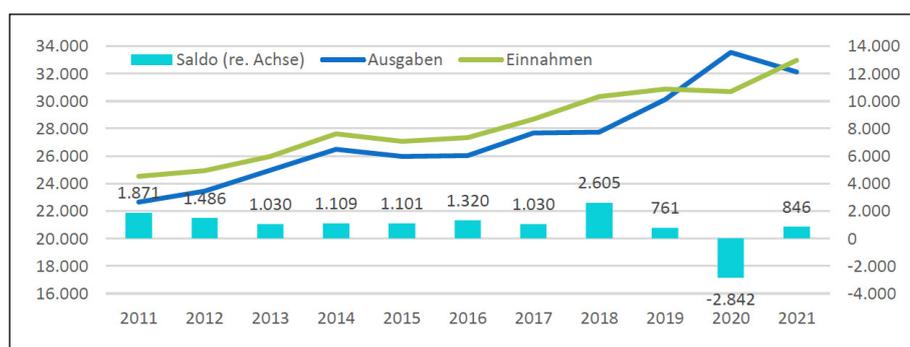
157 Förster, W. (2023), S. 117

158 Urteile: Staatsgerichtshof Hessen 27.10.2021, Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg 20.01.2022, Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz 01.04.2022, Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern 24.11.2022, Bundesverfassungsgericht 15.11.2023. Ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs Sachsen zu einer Klage vom 21.06.2022 in Sachsen steht noch aus.

159 Sondervermögen (SV) werden „eingesetzt, um umfangreiche und mehrjährige Maßnahmen für einen ganz bestimmten Zweck zu finanzieren. Sondervermögen werden per Gesetz errichtet (...). Das Geld stammt aus dem normalen Haushalt oder aus eigenen Einnahmen. Sondervermögen dürfen auch Kredite aufnehmen, wenn das Gesetz es vorsieht.“ BMF <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Video-Textfassungen/Finanzisch/textfassung-sondervermoegen.html> (abgerufen am 11.01.2024)

160 Manig, C. (2021), S. 224/225

Abbildung 4.1.1: Einnahmen, Ausgaben, Finanzierungssaldo in Sachsen
(Land u. Kommunen, Kern- u. ExtraHH, in Mio. EUR)



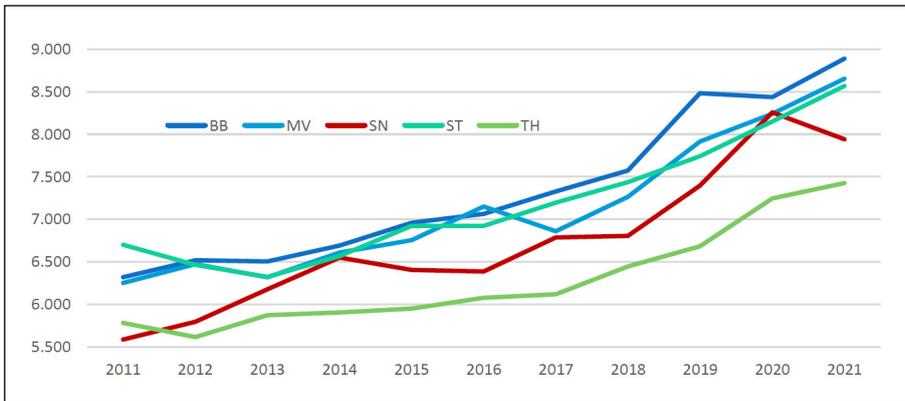
Quelle: BMF (2023a), S. 26 ff

Ausgaben: Die Gesamtausgaben der Kern- und Extrahaushalte des Freistaats und der Kommunen je Einwohner lagen in Sachsen im Durchschnitt der Jahre 2011–2021 um 2,9 Prozent unter dem Mittelwert der ostdeutschen Bundesländer (ohne Berlin, Abbildung 4.1.2, Detailzahlen im Anhang Tabelle A4.1.1) und auf dem westdeutschen Durchschnittswert. Die Personalausgaben des Freistaats (inkl. Kommunen) je Einwohner lagen in diesem Zeitraum über den Ausgaben der neuen Bundesländer (+3,5 Prozent) aber deutlich unter den bundesdeutschen Durchschnittswerten (-9,8 Prozent).

Die Herausforderung der sächsischen Personalpolitik sei:

„langfristig mit weniger Personal auszukommen (...) ohne die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes im Kern zu gefährden.“¹⁶¹
(Hartmut Vorjohann, Sächsischer Finanzminister)

Abbildung 4.1.2: Gesamtausgaben Bundesländer
(je Einwohner, Länder/Kommunen (Kern-/ExtraHH))

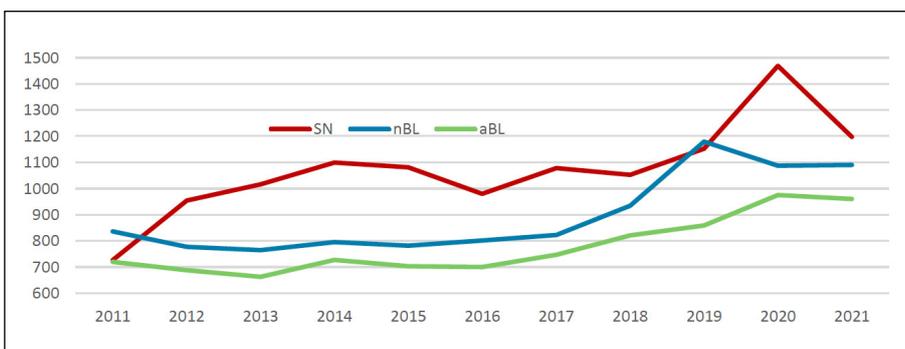


Quelle: BMF (2023a), S. 26

Die Investitionsquote¹⁶² liegt in Sachsen im Betrachtungszeitraum in der Spitzengruppe der Bundesländer. Sie lag 3,0 Prozentpunkte über den Durchschnitt der neuen Bundesländer und 4,3 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der alten Bundesländer. Die Investitionen in EUR je Einwohner (inkl. Kommunen) lagen 20 Prozent über dem ostdeutschen Werten und 38 Prozent höher als im Westen.

Gleichwohl ist ein Trendwechsel zu beobachten. Seit 2014 stagnieren die Investitionsausgaben je Einwohner mit Ausnahme des Corona-Jahres 2020 (Abbildung 4.1.3). 2021/2022 waren die Investitionen in Sachsen gegen den Trend in den anderen Bundesländern rückläufig. Die Haushaltsplanung 2023 sieht zwar einen deutlichen Wiederanstieg vor, der danach aber wieder abfällt. Seit 2016/2017 ist in den anderen Flächenländern in Ost und West eine dynamischere Entwicklung zu sehen, die inzwischen an das sächsische Niveau heranreicht. Zudem steigt der Investitionsbedarf in Sachsen trotz hoher Investitionsquoten weiter an.¹⁶³

Abbildung 4.1.3: Investitionen
(in EUR/Einwohner, inkl. Kommunen (Kern-/ExtraHH))



Quelle: BMF (2023a), S. 31. nBL=neue Bundesländer, aBL=alte Bundesländer. Zahlen für 2022 liegen in dieser Abgrenzung noch nicht vor.

161 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2022a), S. 7. Der Sächsische Rechnungshof kritisiert dagegen eine strategielose Personalpolitik: „Noch immer verfolgt der Freistaat Sachsen keine Personalstrategie. (...) Die wesentliche Ursache für die Mehrausgaben im Personalhaushalt bildet vor allem der enorme Stellenzuwachs innerhalb der letzten 10 Jahre (...) Dieser Stellenbestand war jedoch zu keiner Zeit tatsächlich auch nur annähernd vollständig mit Personal besetzt. Die Besetzungsquote sinkt demografiebedingt seit Jahren. Am 1. Januar 2023 waren nur 92,3 Prozent aller Planstellen/Stellen besetzt; d. h. es gab über 7.300 freie Stellen im Landeshaushalt. (...) Noch drastischer stellt sich die Auslastung der Ausbildungsstellen (Personalsoll B) dar, die durchschnittlich (...) 2022 bei 84,1 Prozent lag.“ Sächsischer Rechnungshof (2023b), S. 8/9

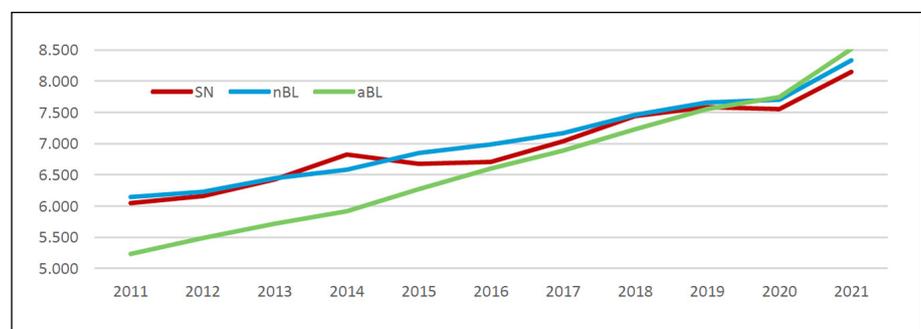
162 Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderung im Verhältnis zu den Gesamtausgaben.

163 Sydow, J. et al. (2022), für die Kommunen s. auch Kapitel 4.6. Der Sächsische Rechnungshof kritisiert zudem: „Die Ausgabermächtigungen für Investitionen schöpft die Staatsregierung seit Jahren nicht aus. (...) Der ‚Sockel‘ an Ausgaberesourcen bei Investitionen liegt seit Jahren bei einem Wert von über 30 Prozent.“ Sächsischer Rechnungshof (2023a), S. 7

Einnahmen: Die Gesamteinnahmen pro Einwohner (Freistaat und Kommunen, Kern- und Extrahaushalte) lagen von 2011-2021 nur leicht unter dem ostdeutschen Niveau (-1,2 Prozent). Gegenüber dem westdeutschen Durchschnitt gab es von 2011 bis 2021 eine strukturelle Verschiebung. 2011 lagen die Gesamteinnahmen je Einwohner in Sachsen noch 15,6 Prozent über dem westdeutschen Niveau (Flächenländer). 2021 lagen sie hingegen 4,7 Prozent darunter. Ursächlich hierfür könnte die „Normalisierung“ der Finanzbeziehungen für die neuen Bundesländer sein (Neuordnung Finanzausgleich seit 2020). Die Steuereinnahmen je Einwohner (Land und Kommunen) liegen in Sachsen (wie in allen neuen Bundesländern) rund 15 Prozent unter dem bundesdeutschen Länderdurchschnitt (s. Tabelle A4.1.1 und Abbildung A4.1.1 im Anhang). Die Steuereinnahmen pro Kopf lagen im ostdeutschen Durchschnitt. Der Abstand zum Bundeswert ging in Sachsen von 2011 (15,8 Prozent) bis 2021 (13,2 Prozent) langsam aber recht stetig zurück.¹⁶⁴

Abbildung 4.1.4 Gesamteinnahmen

(in EUR/Einwohner, inkl. Kommunen (Kern-/ExtraHH))



Quelle: BMF (2023a), S. 36. nBL=neue Bundesländer, aBL=alte Bundesländer.

Finanzausgleich: Sachsen ist strukturelles Nehmerland im Länderfinanzausgleich. Ursächlich ist die anhaltende Strukturschwäche aller neuen Bundesländer, die auch 33 Jahre nach der Deutschen Einheit wirken. Sachsen hat eine niedrige Finanzkraft (2022: Steuereinnahmen des Landes/Einwohner: 59,5 Prozent des Bundesdurchschnitts, Finanzkraft: 75,7 Prozent). Nach der Neuordnung der Bundesländer-Finzen (2017), die 2020 in Kraft trat, entfallen gut 55 Prozent des Länderfinanzausgleichs (LFA) auf die neuen Bundesländer (ohne Berlin, mit Berlin 75 Prozent). 2022 betrug das Umverteilungsvolumen des LFA insgesamt 18,5 Mrd. EUR (2021: 17,1 Mrd. EUR). Auf Sachsen entfielen davon 3,3 Mrd. EUR (18,7 Prozent). Dies ist nach Berlin (19,5 Prozent) die zweithöchste Zuweisung für ein Bundesland. Hinzu kommen 2022 Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) für Sachsen in Höhe von 2,13 Mrd. EUR (allgemeine BEZ: 1,5 Mrd. EUR, Gemeindesteuerkraft-BEZ: 0,5 Mrd. EUR, Sonderbedarfs-BEZ: 132 Mio. EUR).¹⁶⁵ Damit kommen 16,5 Prozent der Einnahmen Sachsens (Land und Kommunen) aus dem Finanzausgleich (Haushalt 2021, ohne anderweitige Zuweisungen des Bundes).

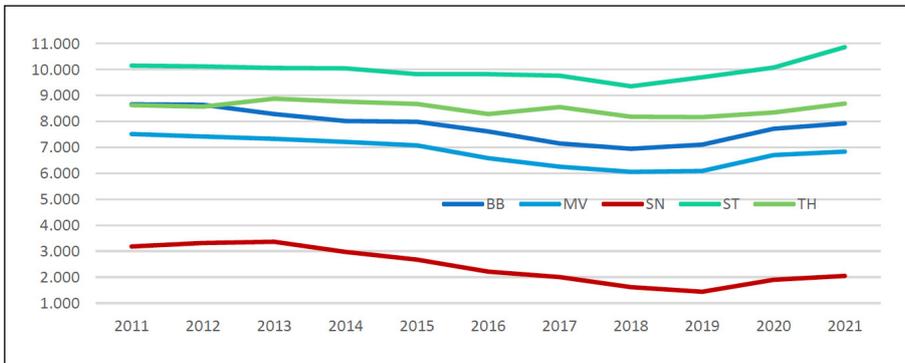
Finanzierungssaldo/Verschuldung: Im Betrachtungszeitraum 2011-2021 waren die öffentlichen Haushalte in Sachsen nur im Corona-Jahr 2020 defizitär. Im Durchschnitt hat Sachsen mit einem Finanzierungssaldo (in Prozent der Gesamtausgaben) von +3,8 Prozent die höchsten strukturellen Überschüsse aller Bundesländer. Auch die staatliche Gesamtverschuldung ist mit 8,3 Mrd. EUR oder 2.046 EUR je Einwohner (Abbildung 4.1.5) und die Zinslast mit 0,3 Prozent der Gesamtausgaben oder 25 EUR pro Kopf auf dem niedrigsten Stand aller Bundesländer.

164 BMF (2023a), S. 39

165 Alle Daten s. BMF (2023c) S. 21/24

Nach den Corona-bedingten Nettokreditaufnahmen 2020-2022 sind im Doppelhaushalt 2023/2024 und in der Finanzplanung bis 2027 corona-bedingte Nettotilgungen vorgesehen (s. Tabelle 4.1.1). Sachsen erfüllt bis 2030 alle Normen des Stabilitätsrates zur Vermeidung eines Haushaltsnotstandes.¹⁶⁶

Abbildung 4.1.5: Schuldenstand je Einwohner
(in EUR, Land u. Kommunen, Kern- u. ExtraHH)



Quelle: BMF (2023a), S. 45

Auch bei der impliziten Staatsverschuldung¹⁶⁷ verfolgt Sachsen einen fiskalisch restriktiven Weg. Sachsen verfügt mit dem ‚Generationenfonds‘ über eine relativ hohe Abdeckung der zukünftigen Versorgungsansprüche seiner Beamten (s. Kasten).¹⁶⁸

Sächsischer Generationenfonds

Der Generationenfonds wurde 2005 gegründet (seit 2011 ‚Generationenfonds‘) und dient der vollständigen Finanzierung der Versorgungsansprüche (Pensionen, Beihilfe) der sächsischen Staatsbeamten, deren Dienstverhältnis seit 1997 besteht (Generationenfonds I). Für zuvor verbeamtete Bedienstete besteht eine Teilfinanzierung (Generationenfonds II). Sachsen ist das einzige Bundesland, das seine Versorgungsfinanzierung in der Verfassung verankert hat (Art. 95 VII LV seit 2013). Damit kann das Fondsvermögen und dessen jährliche Zuführungen nicht ohne weiteres für andere Finanzierungszwecke genutzt werden, wie dies in anderen Bundesländern geschehen ist (z.B. Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, s. SVR (2023), S. 302). Die Unterfinanzierung der Versorgungszusagen muss dort später aus dem laufenden Haushalt finanziert werden bzw. gesetzlich in den Leistungen angepasst werden (Pensionskürzungen). Der Generationenfonds (I+II) hatte Ende 2021 ein Volumen von 9,5 Mrd. EUR. Bis Ende 2024 steigt es planmäßig auf 12,0 Mrd. EUR (Zuwächse (netto, ohne Kapitalertrag), 2021: +681 Mio. EUR, 2022: +722 Mio. EUR, 2023: +802 Mio. EUR, 2024: +848 Mio. EUR).¹⁶⁹

Damit sorgt Sachsen zwar für kommende Aufgaben vor, entzieht aber den laufenden Haushalten Mittel, die in anderen Bundesländern für die Finanzierung der laufenden Aufgaben verwendet werden.¹⁷⁰

166 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023a)

167 „Implizite Schulden bestehen im Kern aus dem Barwert der zukünftigen zusätzlichen Ausgaben der demografischen Alterung unter der Annahme, dass das gegenwärtige Regelungssystem der Altersvorsorge auf lange Sicht beibehalten wird (no policy change).“ Priewe, J. (2023), S. 198

168 Das Land Sachsen betrachtet in seiner Vermögensrechnung die Altersvorsorgeverpflichtungen als (implizite) Schulden. Mit 35,2 Mrd. EUR entfallen 65 Prozent der ‚Schulden‘ auf die ‚Pensionsrückstellungen‘. Hieraus resultiert nach Lesart des Sächsischen Rechnungshofes eine Überschuldung des Landes, da Ende 2022 den Schulden (54,4 Mrd. EUR) nur ein kleineres Vermögen (43,8 Mrd. EUR) gegenüberstand (Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023b), S. 63). „Die Versorgungslasten aus den Beamten- und Richterdienstverhältnissen wachsen sich – trotz Vorsorgemaßnahmen – immer mehr zu einem erheblichen finanziellen Risiko aus.“ (Sächsischer Rechnungshof (2022b), S. 7)

169 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2022b), S. 159-164.

170 Zur Kritik des Konzepts impliziter Schulden als Maßstab für eine gegenwärtige Fiskalpolitik s. Priewe, J. (2023). Holtemöller, O. / Zeddies, G. (2021) kommen zudem für die Beamtenversorgung bis 2080 zu dem Urteil: „Im Ergebnis zeigt sich ein teilweise deutlicher Anstieg der Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften. Im Verhältnis zum erwarteten Zuwachs des Steueraufkommens fällt dieser jedoch beim Bund vergleichsweise moderat und auch bei Ländern und Gemeinden nicht übermäßig hoch aus.“ (S. 30)

4.2 Zur Rolle von Haushaltsdefiziten

Haushaltsdefizite sind in Deutschland eher negativ angesehen („das steckt tief in der DNA der Bundesrepublik“¹⁷¹). Ein Haushalt habe mit dem auszukommen, was er einnehme. Doch diese Sicht ist überholt:

„Die Ökonomik der Defizite hat sich gewandelt.“ „Wirtschaftslehrbücher lehren, dass Staatsdefizite die Zinssätze erhöhen, private Investitionen verdrängen und alle ärmer machen. Ein Abbau der Defizite hingegen senkt die Zinssätze und spornt produktive Investitionen an. (...) Heute (...) sind die langfristigen Realzinsen auf die Staatsverschuldung viel niedriger. (...) Diese niedrigen Zinssätze (...) gingen der Krise voraus und scheinen in einer Reihe von tieferen Kräften zu wurzeln, darunter eine geringere Investitionsnachfrage, höhere Sparquoten und eine zunehmende Ungleichheit. (...) bedeutende Unternehmen halten große Mengen an Bargeld in ihren Bilanzen. Niemand behauptet ernsthaft, dass die Kapitalkosten die Unternehmen davon abhalten, Investitionen zu tätigen. Eine Senkung des Defizits wird also kaum private Investitionen anregen.“¹⁷²

Staatsdefizite sind mehr als nur die negative Differenz aus Einnahmen und Ausgaben.

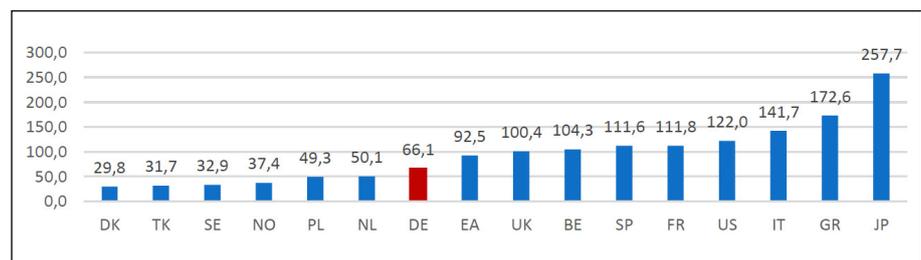
171 Kierkegaard, J.F. (2023). Ausführlicher in: Behringer J. (2024)

172 Furman, J. / Summers, L.H. (2019), S. 94 bzw. 84/85 (eigene Übersetzung). Original: „The economics of deficits have changed.“ „Economic textbooks teach that government deficits raise interest rates, crowd out private investment, and leave everyone poorer. Cutting deficits, on the other hand, reduces interest rates, spurring productive investment. (...) Today (...), long-term real interest rates on government debt have fallen much lower. (...) Those low rates (...) preceded the crisis and appear to be rooted in a set of deeper forces, including lower investment demand, higher savings rates, and widening inequality. (...) major companies hold large amounts of cash on their balance sheets. No one seriously argues that the cost of capital is holding back businesses from investing. Cutting the deficit, then, is unlikely to spur much private investment.“

173 Dies ist eine zentrale Problematik in der Konjunktur. Es ist „eine chronische Tendenz in der Geschichte der Menschheit zu erkennen, dass die Sparneigung größer ist, als die Investitionsbereitschaft. Die Schwäche der Investitionsanreize war zu allen Zeiten der Schlüssel zu den Problemen einer Volkswirtschaft.“ Keynes, J.M. (1936/2016), S. 288

174 Im Euroraum weichen Währungs- und Staatsraum voneinander ab. Die deutsche Bundesanleihe hat diese Benchmark-Rolle aufgrund der Nachkriegshistorie sowie der Größe, Tiefe und Fungibilität als führende ‚Sicherheit‘ übernommen. Ob eine einzelstaatliche Anleihe die Funktion für den Kapitalmarkt des Währungsverbands übernehmen kann (soll/darf), wird im Zusammenhang mit der Forderung nach Eurobonds diskutiert.

Abbildung 4.2.1 Staatsverschuldung (2022, in Prozent des BIP (nominal))



Quelle: Ameco

Konjunkturausgleich. Staatsausgaben haben eine wichtige konjunkturpolitische Stabilisierungsfunktion. Für eine stabile wirtschaftliche Entwicklung sollten Ersparnisse und Nettoinvestitionen ausgeglichen sein (s. Kapitel 2.4). Bei konjunkturellen Nachfrageungleichgewichten ist es nach ganz überwiegendem Verständnis der Ökonomik Aufgabe des Staats, brachliegende Ersparnisse aufzunehmen und durch Verausgabung die Konjunktur wieder zu stabilisieren.¹⁷³ In der Regel erfolgt diese Absorption der Ersparnisse über Staatsverschuldung (deficit spending). Dies ist der Grund für die Konjunkturkomponente in der Schuldenbremse. Den Kritikern der Schuldenbremse ist diese zu klein dimensioniert und zu statisch.

Kapitalmarktstabilisierung. Staatsanleihen sind die jeweils sichersten Anleihen in einem Währungsraum. Diese Sicherheit ist in Banken, Versicherungen und Kapitalanlagegesellschaften zur Steuerung von Risiken und Bilanzen vielfältig gesucht und dient als Maßstab (Benchmark) für ein Risikoranking anderer Schuldner. Eine Unterschreitung der Staatsverschuldung unter ein undefiniertes Mindestmaß verteuert die staatliche Kreditaufnahme, da Anleger fehlende Liquidität fürchten müssen. Ein hinreichend großer, breiter und liquider Staatsanleihemarkt ist ein wichtiger Faktor für die Kapitalmärkte.¹⁷⁴

Leitbild. In der deutschen Öffentlichkeit hat sich für das Haushaltsverhalten des Staates das Leitbild der ‚schwäbischen Hausfrau‘ etabliert. Der Staatshaushalt ist aber nicht vergleichbar mit einem privaten Haushalt.¹⁷⁵ Ein privater Haushalt plant auf seine Lebenszeit (Kreditaufnahme zum Hauskauf, Vorsorgesparen für die Rente, schuldenfrei am Lebensabend). „Staaten sind darauf angelegt, ewig zu leben.“¹⁷⁶ Wenn eine privatwirtschaftliche Analogie bemüht werden muss, dann eher die eines Unternehmens, das auch auf Dauer angelegt ist.¹⁷⁷ Niemand fordert von Unternehmen grundsätzlich eine Null-Verschuldung (Fremdkapitalquote = 0) oder ein Neuverschuldungsverbot (Schuldenbremse).

Zudem ist der Staatshaushalt mit gesamtstaatlichen Ausgaben von 1.918 Mrd. EUR (2022) ungleich größer und beeinflusst durch sein Verhalten (sparen oder verschulden) das Wirtschaftswachstum und damit seine eigenen Grundlagen, die Steuereinnahmen. Im Ergebnis sind Staatsschulden weder gut noch schlecht. Es kommt auf die Bedingungen an und was durch das Haushaltsdefizit bewirkt wird.¹⁷⁸

4.3 Die Schuldenbremse in Sachsen¹⁷⁹

Merkmale

Die sächsische Schuldenbremse ist restriktiver als die Bundesregel und die meisten Landesregeln. Bereits 2009, im Jahr der Verabschiedung der Schuldenbremse auf Bundesebene wurde in Sachsen über die Landeshaushaltsordnung ein Verschuldungsverbot festgelegt, obwohl für die Bundesländer eine Übergangsfrist bis 2020 vorgesehen war. Seit 2014 ist die Schuldenbremse in Sachsen in der Landesverfassung geregelt (Art. 95 LV). Sie wurde von der damaligen CDU-FDP-Koalition sowie von den Oppositionsfraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und einem Teil der Linken beschlossen.

Analog zur Bundesregelung enthält die sächsische Schuldenbremse:

1. die Ausnahmeregelungen vom Verschuldungsverbot im Fall von „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen.“¹⁸⁰

Abweichend von der Bundesregelung enthält die sächsische Schuldenbremse:

1. „*rechtlich unselbstständige Sondervermögen*“ dürfen keine Kredite aufnehmen (Art. 95 II 2 LV).
2. eine Konjunkturkomponente auf Basis des Steuerniveaus. Sollten die Steuereinnahmen konjunkturbedingt um mehr als 3 Prozent unter den jahresdurchschnittlichen Einnahmen der letzten vier Jahre (sog. ‚Normallage‘) liegen, dürfen Kredite bis zur Höhe von 99 Prozent der Normallage aufgenommen werden. Weitere Kredite bedürfen einer 2/3-Mehrheit im Landtag (Art. 95 IV LV). Nach Vergleichsrechnungen bietet das Bundesverfahren erheblich mehr konjunkturellen Spielraum.¹⁸¹
3. Die Notfallkreditaufnahme ist vom Landtag „*mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder*“ zu beschließen (Art. 95 VI 2 LV).
4. Die Tilgungsregel ist in der LV fixiert. Für die ausnahmsweise Kreditaufnahme „*hat eine Tilgung der Kredite spätestens innerhalb von acht Jahren zu erfolgen.*“ (Art. 95 VI 3 LV)
5. Eine Bereinigung des Haushaltssaldos um finanzielle Transaktionen ist in der sächsischen Lösung nicht vorgesehen. Vermögenskäufe (z.B. Beteiligungen) werden daher als Ausgaben angesehen. Vermögensverkäufe erhöhen dagegen den finanziellen Handlungsspielraum des Landes.

175 „Der Hausfrauenvergleich zeugt von ökonomischem Analphabetismus.“ Kierkegaard, J.F. (2023), auch Schuldenbremse. Die schwäbische Hausfrau agiert eiskalt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.11.2023

176 Kierkegaard, J.F. (2023)

177 Zur wichtigen Differenz zwischen Staat und Unternehmen, z.B. in der Insolvenzfähigkeit s. Prieue, J. (2023), S. 201

178 Ortega Guttack et al. (2023)

179 Ausführlich s. Scholz, B. (2021)

180 Art. 95 V LV, zudem Sondervermögen mit Kreditermächtigungen, die vor 2011 bestanden, bleiben von der Schuldenbremse unberührt (Art. 95 II 2 LV). Dies betraf in Sachsen aber nur den 2020 aufgelösten Sächsischen Garantiefonds. Der Garantiefonds finanzierte die Verpflichtungen aus der Übernahme der Landesbank Sachsen AG durch die LBBW.

181 Scholz, B. (2021), S. 84/85. „Es ist fraglich, ob das sächsische Modell das Symmetriegebot des Grundgesetzes erfüllt.“ S. 85

Kritik und Reform der Schuldenbremse in Sachsen

Der DGB Sachsen votierte bereits 2009 gegen die Schuldenbremse:

„Die Schuldenbremse nimmt dem Staat eine wesentliche Möglichkeit, klug die Gegenwart zu gestalten, Innovationen anzustoßen, schnell auf Herausforderungen zu reagieren und infrastrukturell für die Zukunft vorzusorgen.“¹⁸²

Angesichts der Erfahrungen mit der Schuldenbremse in der Corona-Krise werden seit 2020 in Sachsen Anpassungen der Schuldenbremse diskutiert, die die Tilgungsfristen¹⁸³ und die Konjunkturkomponente¹⁸⁴ weniger restriktiv fassen wollen. Ende 2021 startete der DGB Sachsen eine Kampagne zur Reform der Schuldenbremse.¹⁸⁵

Gleichwohl erklärte die sächsische CDU im April 2023 ihre Ablehnung gegenüber einer Reform der Schuldenbremse.

„Die CDU sieht keine Veranlassung einer Verfassungsänderung zum Neuverschuldungsverbot oder zur Änderung der Normallagenregelung. (...) Wir als CDU (...) lehnen Phantastereien der SPD von schuldenbasierten Fonds, wie einen ‚Sachsenfonds 2050‘, klar ab.“¹⁸⁶

Dagegen die SPD:

„Der Beschluss der CDU-Fraktion ist ein Fehler, der Sachsen noch teuer zu stehen kommt. Es wäre jetzt an der Zeit gewesen, die untauglichen Regelungen zu Tilgungsfrist und Normallage anzupassen.“¹⁸⁷

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur restriktiveren Verwendung von Notfallkrediten nach einer Aussetzung der Schuldenbremse¹⁸⁸ wird auch eine grundsätzliche Reform der Schuldenbremsen in Bund und Ländern gefordert. Der DGB Sachsen befürchtet durch das Urteil Sparzwänge in der sächsischen Haushaltspolitik und einen volkswirtschaftlich nachteiligen Stopp vieler öffentlicher Investitionen oder Investitionsförderungen.¹⁸⁹ Auch der sächsische Ministerpräsident Kretschmer öffnet sich offenbar Reformgedanken.¹⁹⁰

„Sachsens Ministerpräsident Michael Kretschmer (CDU) hat sich für Änderungen an der Schuldenbremse des Bundes ausgesprochen - aber ohne sie grundsätzlich infrage zu stellen. (...) Als Beispiele nannte Kretschmer ein Investitionspaket für Infrastruktur und Bildung. Dann seien Investitionen über mehrere Jahre zuverlässig möglich. (...) ‚Auf uns kommt eine Situation zu, in der uns die Kraft für Investitionen und grundlegende Reformen fehlt.‘“¹⁹¹

182 Brief des DGB Sachsen an die Landtagsabgeordneten vom 20.05.2009, zitiert nach Sächsischer Landtag LT-Drs. 4/15635 vom 27.05.2009. Zu einer aktuellen, grundsätzlichen Kritik der Schuldenbremse s. Weber (2024)

183 Im Oktober 2020 forderten über 100 sächsische Organisationen eine Verlängerung der Tilgungsfristen zur Rückzahlung der Corona-Schulden (<https://sachsen.dgb.de/presse/++co++c771a56e-147a-11eb-8e09-001a4a160127>)

184 Scholz, B. (2021) kritisiert den fehlenden systematischen Zusammenhang der sächsischen Konjunkturkomponente mit der Konjunktur. Damit fehle ihr die grundgesetzlich geforderte Konjunktursymmetrie. (S. 85/86), auch Ragnitz, J. (2021)

185 <https://www.schuldenbremse-sachsen.de/>

186 Fraktion beschließt keine Änderung zum Neuverschuldungsverbot in Verfassung, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Sächsischen Landtag vom 27.04.2023

187 Die CDU macht einen Fehler, der Sachsen teuer zu stehen kommen wird, Pressemitteilung der SPD-Fraktion im Sächsischen Landtag von 27.04.2023

188 Bundesverfassungsgericht (2023)

189 DGB Sachsen (2023)

190 Sachsen und Sachsen-Anhalt, CDU-Ministerpräsidenten Haseloff und Kretschmer offen für Reform der Schuldenbremse, Deutschlandfunk, 24.11.2023 (<https://www.deutschlandfunk.de/cdu-ministerpraesidenten-haseloff-und-kretschmer-offen-fuer-reform-der-schuldenbremse-100.html>)

191 Kretschmer für Sondervermögen und Hilfe für Kommunen, Zeit online am 26.12.2023

4.4 Finanzwirtschaftliche Krisenprogramme in Sachsen

Im April 2020 beschloss der Sächsische Landtag die Aussetzung der Schuldenbremse und das Sächsische Coronabewältigungsfondsgesetz (SächsCorBG). Der Fonds hat in seiner heutigen Form (Dezember 2022) eine Kreditermächtigung von bis zu 6 Mrd. EUR, die bis spätestens 2023 aufgenommen werden konnten. Das Corona-Jahr 2020 war das erste Jahr seit 14 Jahren mit einer Nettokreditaufnahme. Die Tilgung erfolgt innerhalb von acht Jahren (gem. Art. 95 VI LV), nach zwei tilgungsfreien Jahren jeweils für ein Sechstel der jeweils aufgenommen Kredite (gem. §4 IV SächsCorBG). Der Doppelhaushalt 2023/2024 sieht hier erste Tilgungen vor (s. Tabelle 4.4.1).¹⁹²

Tab. 4.4.1 Sächsischer Coronabewältigungsfonds – Kreditaufnahme und Tilgungsplan (in Mio EUR/Jahr)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025 – 2029	2030	2031	2032 – 2042	2043	2044	2045	2046 – 2072	2073	2074	2075	Summe
Kreditaufnahme	1.756	244	1.271	113													3.384
Tilgung (6 Jahre)¹				293	397	465	280	89									3.384
Tilgung (20 Jahre)²				88	100	169	169	169	169	81	69	11					3.384
Tilgung (50 Jahre)³				35	40	65	68	68	68	68	68	68	68	33	28	2	3.384

Quellen: 2020/2021: Haushaltsabschlüsse, 2022-2024: Haushaltsplan 2023/2024 (jeweils Einzelplan 15, 2024-2027: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2024), S. 20, 2028/2029: Fortschreibung aus 2024-2027, ab 2030 eig. Berechnungen.

¹ Art. 95 VI LV, ² Vorschlag von Ragnitz, J. (2021), ³ Vorschlag des DGB Sachsen (Pressemitteilung vom 15.12.2021)

Die kurze Tilgungsfrist führt zu hohen Haushaltsbelastungen im laufenden Doppelhaushalt und den kommenden Jahren und ist Gegenstand von Kritik.¹⁹³ Die IST-Kreditaufnahme beläuft sich zwar nur auf 3,4 Mrd. EUR doch bleibt die Tilgungshöhe auch auf diesem Niveau (Tabelle 4.4.1) weiterhin kritisch. Auch nach den Entnahmen aus der Haushaltsausgleichsrücklage, der Erhöhung der Grunderwerbsteuer und einer globalen Minderausgabe von 80 Mio. EUR bleibt das Tilgungsprogramm in Sachsen haushaltspolitisch sehr anspruchsvoll.

Eine ‚außergewöhnliche Notsituation‘, mit der Aussetzung der Schuldenbremse (gem. Art. 95 V LV) zur Bewältigung der Folgen des Kriegs Russlands gegen die Ukraine ist in Sachsen nicht festgestellt worden.

¹⁹² Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2022), S. 142

¹⁹³ Hesse, M. et al. (2021), S. 25/26. Auf Basis der Ausschöpfung der Kreditermächtigung von 6,0 Mrd. EUR und im Verhältnis zu den jahresdurchschnittlichen Finanzierungssalden von 2013-2019 bzw. 2016-2019 wird sie hier als „gänzlich unerreichbar“ eingeschätzt. Vgl. auch „Im sächsischen Staatshaushalt droht daher ein scharfer Konsolidierungsdruck“. Scholz, B. (2021), S. 90 und Ragnitz, J. (2021), S. 37. Ragnitz, J. (2021) schlägt für den Tilgungszeitraum 20 Jahre vor und der DGB Sachsen empfiehlt 50 Jahre.

4.5 Zur aktuellen Haushaltspolitik in Sachsen

Der Freistaat Sachsen stellt regelmäßig Doppelhaushalte auf. Der laufende Doppelhaushalt 2023/2024 wurde am 20.12.2022 beschlossen. Die sächsische Finanzpolitik will in Zeiten tiefer Krisen „im Rahmen des Machbaren gut haushalten und verantwortungsvoll agieren“.¹⁹⁴ Der Plan für den laufenden Doppelhaushalt sieht Ausgaben von 24,3 Mrd. EUR (2023, +2,4 Mrd. EUR, +11,1 Prozent gg. Vj.) und 25,1 Mrd. EUR (2024, +3,4 Prozent gg. Vj.) vor. Der starke Zuwachs in 2023 resultiert aus inflationsbedingten Steuermehreinnahmen (+2,3 Mrd. EUR), höheren Bundes- und EU-Zuweisungen (+225/+60 Mio. EUR) und Entnahmen aus Rücklagen (+630 Mio. EUR). Dagegen sanken die Zuführungen aus Sondervermögen (wesentlich Corona-Bewältigungsfonds Sachsen (933 Mio. EUR)).

Politische Schwerpunkte des Haushalts 2023/2024 sind¹⁹⁵:

- Bildung (zusätzliche Stellen: 730 Lehrer, 219 Hochschulen, 50 Berufsakademien, Bauinvestitionen)
- Klima (Sicherstellung Trinkwasserversorgung)
- Innere Sicherheit (zusätzliche Stellen: 518 Polizei, 12 Justiz)
- Kommunen (ca. 33 Prozent des Landeshaushalts, u.a. Stärkung ländlicher Raum, Aufstockung kommunaler Finanzausgleich (+500 Mio. EUR (2023), +1 Mrd. EUR (2024))
- Digitalisierung (flächendeckendes Breitbandnetz (100 Mbit/s), Verwaltungsmodernisierung)
- Wirtschaftsförderung (Innovation, Spitzenforschung, Wasserstoff)
- Tilgung der Corona-Kredite (2023: 292,6 Mio. EUR, 2024: 396,8 Mio. EUR)
- Fortsetzung der Zuführung an den ‚Generationenfonds‘ (Versorgung Pensionäre).

194 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2021), S. 8

195 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2022a)

196 Das Sächsische Staatsministerium der Finanzen plant für die Grunderwerbsteuer für 2023 245 Mio. EUR Mehreinnahmen gegenüber 2022 (Erhöhung des Steuersatzes von 3,5 Prozent auf 5,5 Prozent (Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2022c), S. 32)). Andere Schätzungen gehen von +167 Mio. EUR aus (Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2023), S. 105). Der Einbruch im Immobilienmarkt führte in Sachsen aber zu einem Rückgang der erwarteten Einnahmen um ca. 25 Prozent, d.h. für 2023 ca. 165 Mio. EUR (Quelle: Trotz Erhöhung, Einnahmen aus Grunderwerbsteuer brechen ein, MDR vom 02.06.2023).

197 „Gestiegene Zinsen, Konsumzurückhaltung und Unsicherheiten belasten die wirtschaftliche Entwicklung. Die wesentlichen Indikatoren haben sich spürbar eingetrübt, die realen Wachstumsprognosen für das laufende und das kommende Jahr wurden abgesenkt. Neben dem Negativtrend bei den wirtschaftlichen Aussichten stellen jedoch steigende geopolitische Risiken einen wesentlichen Unsicherheitsfaktor für die öffentlichen Haushalte dar, welche die Steuerschätzung nicht berücksichtigt.“ Pressemitteilung Sächsisches Staatsministerium der Finanzen vom 27.10.2023

198 Haushaltsplan des Freistaates Sachsen 2023/2024, Einzelplan 15 Allgemeine Finanzverwaltung: S. 64

Zudem soll es keine Nettoneuverschuldung geben. Hierzu wird die Grunderwerbsteuer angehoben.¹⁹⁶ Die verbleibende Haushaltslücke wird durch Entnahmen aus der Haushaltsausgleichsrücklage und eine globale Minderausgabe formal geschlossen.

Die Steuerschätzung vom Oktober 2023 erwartet für 2023 Steuermindereinnahmen von 330 Mio. EUR und für 2024 Steuermehreinnahmen von 70 Mio. EUR gegenüber dem Haushaltsplan. Und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bleiben schwierig.¹⁹⁷

2023 lagen die bereinigten IST-Einnahmen um 0,2 Prozent (45 Mio. EUR) unter dem Haushaltsplan. Die Steuereinnahmen blieben um 3,1% hinter den Planwerten zurück. Die bereinigten IST-Ausgaben lagen um 1,7 Prozent unter Plan. Damit lag der Finanzierungssaldo 2023 25% unter den Erwartungen (Tabelle 4.5.1). Das geplante Defizit 2024 liegt bei -1,23 Mrd. EUR. Die Defizite sollen vollständig aus den Rücklagen finanziert werden. Die Haushaltsausgleichsrücklage belief sich Ende 2022 auf 1,26 Mrd. EUR (Sockelbestand) und 1,31 Mrd. EUR (temporäre Bestandserhöhung). Letztere ist bereits zur Defizitdeckung (1,13 Mrd. EUR) und zur Finanzierung des Sofortprogramms ‚Start 2020‘ (77,4 Mio. EUR) verplant.¹⁹⁸

Die Defizite 2023/2024 übersteigen die Rücklagen¹⁹⁹ und stellen die Finanzpolitik des Freistaats vor folgende Alternativen

- weitere Konsolidierungsmaßnahmen,
- eine Absenkung oder Aussetzung der Zuführung zum Generationenfonds,
- eine Nettokreditaufnahme (die in Sachsen ‚Globale Minderausgabe‘ genannt wird²⁰⁰) oder
- eine Verfassungsänderung zur Verlängerung der Tilgungsfristen von 8 auf z.B. 20 Jahre.²⁰¹

Tabelle 4.5.1 Monatsstatistik über die Einnahmen und Ausgaben des Freistaates Sachsen

Mio. EUR	2022 IST	2023 IST	2023 HH-Plan*	Diff. IST-SOLL	Diff. in %
Bereinigte Einnahmen für das lfd. Haushaltsjahr	22.726,2	22.694,8	22.739,4	-44,6	-0,2
Einnahmen der laufenden Rechnung	21.957,6	21.860,4	21.610,7	249,7	1,2
Steuereinnahmen	16.506,7	15.846,8	16.359,4	-512,6	-3,1
Einnahmen von Verwaltungen (laufende Rechnung)	4.473,3	4.930,1	4.780,3	149,8	3,1
Einnahmen der Kapitalrechnung	768,6	834,4	1.128,7	-294,3	-26,1
Einnahmen von Verwaltungen (Kapitalrechnung)	386,4	511,3	677,7	-166,4	-24,6
Bereinigte Ausgaben für das lfd. Haushaltsjahr	20.991,1	23.826,1	24.247,7	-421,6	-1,7
Ausgaben der laufenden Rechnung	18.178,1	20.213,9	20.066,9	147,0	0,7
Personalausgaben	5.218,7	5.410,2	5.571,3	-161,1	-2,9
Laufender Sachaufwand	1.472,3	1.594,3	1.942,1	-347,8	-17,9
darunter Sächliche Verwaltungsausgaben	1.134,5	1.269,9	1.297,2	-27,3	-2,1
Zinsausgaben an Kreditmarkt	49,7	41,2	51,0	-9,8	-19,2
Ausgaben an Verwaltungen (laufende Rechnung)	7.291,0	8.376,7	7.609,7	767,0	10,1
darunter Zuweisungen an Gemeinden	5.828,2	6.384,8	6.681,6	-296,8	-4,4
Ausgaben der Kapitalrechnung	2.813,0	3.612,3	4.261,2	-648,9	-15,2
Sachinvestitionen	722,1	727,9	906,5	-178,6	-19,7
Ausgaben an Verwaltungen (Kapitalrechnung)	956,7	1.552,2	1.662,3	-110,1	-6,6
nachr. Investive Zuweisungen an Gemeinden	827,2	1.223,2	1.448,4	-225,2	-15,5
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	1.047,9	1.206,7	1.587,8	-381,1	-24,0
nachr. Investitionsausgaben	2.813,0	3.612,2	4.157,3	-545,1	-13,1
Mehreinnahmen (+), Mehrausgaben (-) (Finanzierungssaldo)	1.735,1	-1.131,3	-1.508,3	377,0	-25,0

Quelle: <https://www.finanzen.sachsen.de/einnahmen-und-ausgaben-in-2023-6957.html> (29.01.2024), Struktur gemäß der BMF-Veröffentlichung „Entwicklung der Ländershaushalte“. * Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2024), S. 37–40

199 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2024), S. 24, s. dort auch S. 12

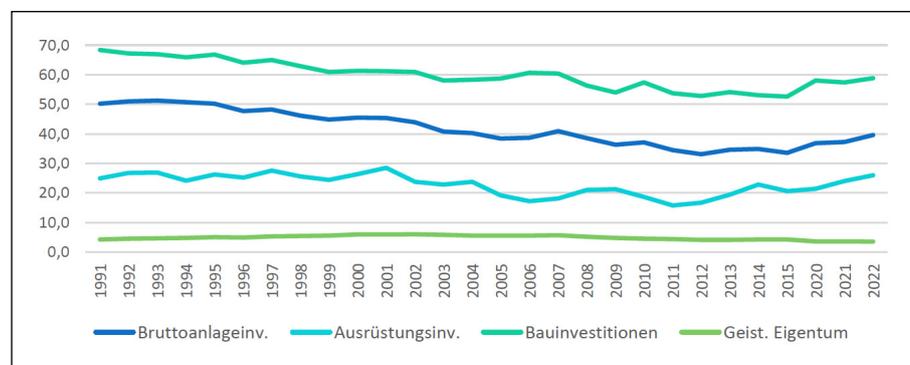
200 Globale Minderausgaben werden gerne genutzt, um die Haushaltsplanung ‚dicht‘ zu machen, in Sachsen erreicht diese ab 2025 außergewöhnliche Höhen (2025: 1.030 Mio. EUR, 2026: 911 Mio. EUR, 2027: 826 Mio. EUR) Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2024), S. 23

201 Vorschlag von Ragnitz, J. (2021), S. 37

4.6 Kommunalfinanzen

Für die öffentlichen Investitionen haben die Kommunen in Deutschland eine zentrale Rolle. Viele Bereiche der anstehenden Herausforderungen sind nicht zuletzt auch durch kommunale Investitionen umzusetzen (Klimaschutz, Digitalisierung, Infrastruktur, Gesundheitswesen, sozialer Wohnungsbau, Bildung). Die kommunalen Anteile an den öffentlichen Investitionen in Deutschland sind in den letzten Jahrzehnten von über 50 Prozent Anfang der 90er Jahre auf nur noch 33 Prozent (2012) gefallen. Seit 2015 stiegen sie wieder auf ca. 40 Prozent (2022, s. Abbildung 4.6.1). Während die Nettoinvestitionen von Bund und Ländern regelmäßig über Null lagen, sind sie bei den Kommunen seit 2002 negativ. Das heißt, der kommunale Kapitalstock schrumpft (s. Kapitel 2.4).

Abbildung 4.6.1: Kommunale Anteile an den öffentlichen Investitionen in Deutschland (in Prozent)



Quelle: Statistisches Bundesamt

Zur Lage der Kommunalfinanzen

Einnahmen

Die ostdeutschen Kommunen sind strukturell einnahmeschwach. Die sächsischen Kommunen verfügten 2022 nur über 66 Prozent der durchschnittlichen kommunalen Steuereinnahmen in Deutschland (neue Bundesländer (ohne Berlin): 64 Prozent)²⁰². Dabei reizen die sächsischen Kommunen ihre Hebesätze schon sehr weit aus.²⁰³

202 Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2023), S. 36

203 „Im Ländervergleich erreicht Sachsen in 2021 mit durchschnittlich 423 Prozent nach Nordrhein-Westfalen (448 Prozent) und dem Saarland (445 Prozent) die höchsten Gewerbesteuerhebesätze der Flächenländer“: Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2023), S. 39

204 Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2023), S. 35

205 „Hintergrund für diese Entwicklung ist vor allen die schwache Entwicklung der Investitionsförderung durch den Freistaat Sachsen, die neben der Stagnation der allgemeinen Zuweisungen die Finanzlage der sächsischen Kommunen prägt.“ Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2023), S. 24

Die geringen Eigenmittel machen die Kommunen in Sachsen in ihrem Ausgabeverhalten abhängig von Zuweisungen²⁰⁴ und Förderprogrammen. Die Einnahmeentwicklung der sächsischen Kommunen haben sich aufgrund verringerter Schlüssel- und Investitionszuweisungen des Landes vom Trend der deutschen (auch ostdeutschen) Kommunen abgekoppelt.²⁰⁵

Investitionen

Die Investitionen in die kommunale Infrastruktur in Deutschland weisen große Lücken auf und werden immer mehr zu einem Strukturrisiko für die Entwicklung des Landes. Zudem drohen sich die finanziellen Leistungsunterschiede in den Kommunen zu verfestigen.²⁰⁶ Dabei gilt es insbesondere zu beachten:

„Ein weiteres Aufschieben kommunaler Investitionen wäre jedoch problematisch: Neben den über die letzten Jahrzehnte aufgelaufenen Investitionsrückständen müssen die Kommunen ihren Anteil der Investitionen für die Transformation Deutschlands realisieren. (...) Mit Blick auf die großen Investitionsbedarfe der Kommunen gilt es dieses „Entweder-Oder“ zwischen Transformation und Krisenbewältigung zu vermeiden und kommunale Aufgaben und Einnahmen wieder stärker in Einklang zu bringen.“²⁰⁷

Das KfW-Kommunalpanel 2023 schätzt die Investitionsrückstände in den deutschen Kommunen auf 165,6 Mrd. EUR.²⁰⁸ Dies entspricht einen bevölkerungsanteiligen Investitionsbedarf in Sachsen von 8,1 Mrd. EUR (2022: 4,84 Prozent). Sydow/Botta/Hesse (2022) ermittelten für den Zeitraum 2022-2026 bei sächsischen Kommunen einen Investitionsbedarf von 9,9 Mrd. EUR. Dies war ein Anstieg gegenüber dem 2020 ermittelten Bedarf von 8,1 Mrd. EUR um 22 Prozent.²⁰⁹

Hinzu kommt ein festgestellter Instandhaltungsbedarf für 2022-2026 von 2,25 Mrd. EUR. Angesichts der angespannten Landesfinanzen (s.o.) sowie steigender Baupreise reichen die bisherigen Ansätze zum Abbau der Rückstände in Instandsetzung und Investitionen nicht aus.²¹⁰

Tabelle 4.6.1 Investitions- und Instandsetzungsbedarf in sächsischen Kommunen (2022-2026)

2022-2026	Investitionsbedarf		Instandhaltungsbedarf		Summe	
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
Schulen/Bildungseinrichtungen	3.317	33,4	390	17,4	3.707	30,5
Verkehr/Straßen	2.086	21,0	1.194	53,2	3.280	27,0
Digitale Infrastruktur	1.353	13,6	83	3,7	1.436	11,8
Kindertagesstätten	852	8,6	174	7,8	1.026	8,4
Sport-/Freizeiteinrichtungen	889	9,0	131	5,8	1.020	8,4
Sonstiges	751	7,6	132	5,9	883	7,3
Wasserwirtschaft/-infrastruktur	354	3,6	73	3,3	427	3,5
Kultur-/Veranstaltungseinrichtungen	321	3,2	68	3,0	389	3,2
Summe	9.923	100,0	2.245	100,0	12.168	100,0

Quelle: Sydow, J. et al. (2022), S. 17/20

206 Kreditanstalt für Wiederaufbau (2023), S. 23 ff.

207 Pressemitteilung zur Vorstellung des KfW-Kommunalpanel 2023 (https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details_763200.html)

208 Kreditanstalt für Wiederaufbau (2023), S. 14

209 Sydow, J. et al. (2022), S. 21. „Da sich das Investitionsverhalten der sächsischen Kommunen bereits seit 2013 unter dem Bundesdurchschnitt bewegt und sich die Differenz zum Bundesdurchschnitt seither stetig vergrößert hat, erscheint der durch das KOMKIS ermittelte Investitionsbedarf plausibel.“ Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2023), S. 17

210 Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2023), S. 32-36 u. 47-49. Zur Abgrenzung von Investitionen und Instandsetzung s. dort S. 16. „Die infrastrukturbezogenen Auszahlungen der sächsischen Kommunen haben sich im gesamten Zeitverlauf zwar positiv entwickelt, zeigen jedoch seit dem Jahr 2020 keine nennenswerte Dynamik mehr. Dies ist vorrangig auf eine Seitwärts- bzw. sogar Negativentwicklung der Investitionen zurückzuführen. Im ostdeutschen Vergleich fallen die Sachinvestitionen mittlerweile unterdurchschnittlich hoch aus und liegen auf dem letzten Rang.“ Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2023), S. 24

Die Zuweisungen des Freistaats an die Kommunen steigen in Sachsen von 3,6 Mrd. EUR (2022) auf 4,2 Mrd. EUR (2023, +15 Prozent) und 4,65 Mrd. EUR (2024, +10 Prozent). Dies sind überdurchschnittliche Zuwächse im Vergleich zum Gesamthaushalt des Freistaats. Gleichwohl werden diese Erhöhungen vermutlich durch Ausgleich vorjähriger Kürzungen und Mehrbelastungen (inflationsbedingt höhere Sozialleistungen und Tarifsteigerungen, Flüchtlinge, ...) überkompensiert.²¹¹

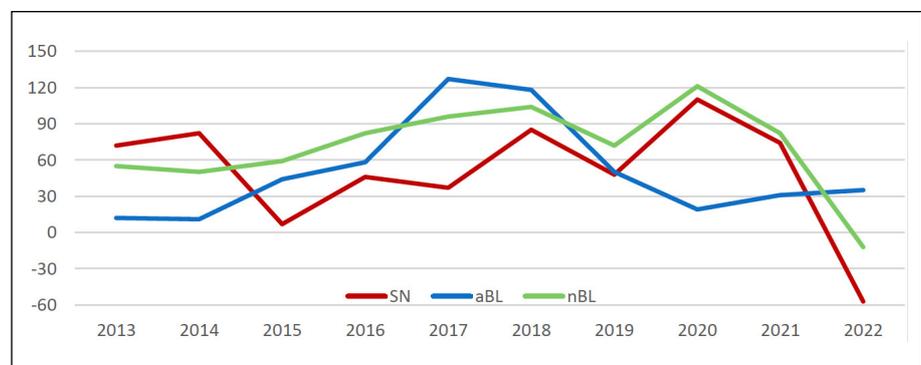
Finanzierungssaldo

Die deutschen Kommunen (Bundesländer ohne Stadtstaaten) hatten im Durchschnitt von 2013 bis 2022 ausgeglichene Haushalte (Abbildung 4.6.2). Aufgrund der Krisen seit 2020 (Corona, Energie, Flüchtlinge) wurde mit deutlich höheren Ausgaben, einbrechenden Gewerbesteuereinnahmen und dadurch hohen Defiziten gerechnet. Diese konnten aber durch erhöhte Zuweisungen von Bund und Ländern verhindert werden. 77 Prozent der sächsischen Kommunen sind hierdurch besser durch die Krise gekommen als 2020 erwartet.²¹²

Ende 2022 schätzten die Kommunen bundesweit ihre Haushaltslage hälftig als befriedigend bis gut und hälftig als ausreichend bis mangelhaft ein. Die Aussichten waren demgegenüber deutlich negativer (27 Prozent gut-befriedigend, 73 Prozent ausreichend-mangelhaft).²¹³ Ursächlich für diese negative Erwartung waren anziehende Finanzierungskosten, Preis- und Tarifierhöhungen sowie hohe Investitionsrückstände. Dieses Finanzbild gilt auch für Sachsen. 2021 konnten noch 40 Prozent der sächsischen Kommunen einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen (inkl. Altabschreibungen). Für 2022 erwarten dies nur noch 19 Prozent.²¹⁴ „Für das Jahr 2023 wurde bei 9 von 10 Landkreisen anhand ihrer Haushaltskennzahlen eine instabile Haushaltslage ermittelt“.²¹⁵

2022 schlossen die ostdeutschen Kommunalhaushalte mit einem Defizit, während in den westdeutschen Kommunen weiterhin ein Überschuss verzeichnet wurde. Besonders deutlich war der Einbruch in Sachsen (Abbildung 4.6.2).²¹⁶

Abbildung 4.6.2 Finanzierungssalden der Gemeinden u. Gemeindeverbände (Kernhaushalte, in EUR/Einw.)



Quelle: BMF (2023b), S. 7, SN=Sachsen, aBL=alte Bundesländer, nBL=neue Bundesländer (jeweils ohne Stadtstaaten)

211 „Es droht daher ein weiteres Jahr mit einem negativen Finanzierungssaldo“ Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2023), S. 1

212 Sydow, J. et al. (2022), S. 13

213 Kreditanstalt für Wiederaufbau (2023), S. 6/7

214 Sydow, J. et al. (2022), S. 10/11

215 Sächsischer Rechnungshof (2023b), S. 123

216 „Zurückzuführen ist das hohe Defizit der Kommunen auf eine Entkoppelung der Einzahlungen im Vergleich zu den anderen Bundesländern. So blieb die Entwicklung der sächsischen Kommunen in 2021 und 2022 deutlich hinter dem Durchschnitt der Kommunen in den anderen neuen Bundesländern sowie dem bundesweiten Durchschnitt zurück. Eine Ursache war, dass auch die Investitionszuweisungen von Bund und Land an die sächsischen Kommunen deutlich zurückgingen. Einwohnerbezogen fielen sie unter das Niveau von 2018 und damit erstmals auch unter das Niveau der anderen neuen Bundesländer.“ Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2023), S. 1

4.7 Bewertung der sächsischen Finanzpolitik

Die sächsische Finanzpolitik ist traditionell auf Schuldenvermeidung und Schuldenabbau ausgerichtet. Die Haushaltsüberschüsse wurden zur Schuldentilgung verwendet oder an die Rücklagen abgeführt. Diese Vorsorgeorientierung für die finanzpolitische Zukunft verliert aber die weiteren Vorsorgenotwendigkeiten in der Gegenwart aus den Augen. Zwar fallen auf Kredite Zinsen an, doch haben auch unterlassene Investitionen Kosten durch entgangene Erträge und sind zukünftig durch Preissteigerungen nur teurer zu realisieren.²¹⁷

Derweil steigen die Investitionsbedarfe in Sachsen weiter an. Sachsen sollte die Funktion der Kreditmärkte nutzen (Fristentransformation: kurzfristige Realisierung von Investitionen mittels einer langfristigen Kreditfinanzierung).

Die seit 2014 in Sachsen regierungsbeteiligte SPD sieht Finanzspielräume durch Kredite, zukünftige Haushaltsüberschüsse und den Generationenfonds. Hieraus sollte ein „Sachsenfonds 2050“ für Zukunftsinvestitionen finanziert werden.²¹⁸

Dieser solle 4 Mrd. EUR umfassen für

- 1,0 Mrd. EUR für den Breitbandausbau (10 Jahre)
- 0,6 Mrd. EUR für den Ausbau des ÖPNV
- 0,5 Mrd. EUR für den Abbau des Investitionsstau im Schulhausbau
- 0,6 Mrd. EUR für die Restrukturierung der Krankenhauslandschaft
- 0,3 Mrd. EUR für den klimagerechten Aufbau eines Wassermanagements
- 1,0 Mrd. EUR für ‚Zukunftsagentur Sachsen‘ (Ausbau Energienetze, Beteiligungen, Forschung).

Inhaltlich klingen Überlegungen in der CDU-Landtagsfraktion ganz ähnlich, ohne dass die Finanzierung der geforderten ‚struktur- und industriepolitischen Strategie‘ geklärt wäre.²¹⁹

Der Investitionsbedarf in vielen öffentlichen Bereichen wird parteiübergreifend gesehen. Der Weg zur Umsetzung des Investitionsbedarfes ist noch strittig. Jenseits dogmatischer finanzpolitischer Haltungen sollte es gemeinsame Wege für mehr öffentliche Investitionen in Sachsen geben.

217 „In vielen Kommunen Sachsens wurden liquide Mittel jedoch konsequent in die Entschuldung gesteckt, um in zukünftigen Perioden handlungsfähig zu sein. Die im Ländervergleich niedrige Verschuldung der sächsischen Kommunen (...) vor allem in einem Umfeld steigender Zinsen (kann) einen Vorteil darstellen. Aktuell ist jedoch mit Blick auf das unterdurchschnittliche kommunale Investitionsniveau in Sachsen kein Vorteil aus den niedrigen durchschnittlichen Schuldenständen erkennbar.“ Sächsischer Städte- und Gemeindegtag (2023), S. 79

218 SPD Sachsen (2020), SPD Sachsen (2023)

219 „Mit Blick auf die vergangenen 100 Jahre erleben wir in Sachsen gerade erneut einen großen Strukturwandel. (...) Klimawandel, Digitalisierung und demographische Entwicklung sind dafür entscheidende Schlagworte. (...) Für einen erfolgreichen Strukturwandel in Sachsen wird vor allem entscheidend sein, dass moderne Arbeitsplätze mit guten Vergütungsaussichten gesichert bzw. neu entstehen und die technologische und organisatorische Innovations- und Adaptionsfähigkeit in den sächsischen Betrieben weiter vorangetrieben wird. Dafür braucht es weiterer industriepolitischer Initiativen und breiterer Rahmenseetzungen, die den technologischen Wandel beschleunigen. Damit soll auch gewährleistet werden, dass von der ökologischen Transformation am Ende positive Beschäftigungsimpulse ausgehen. (...) Für uns als Politik stellt sich die zentrale Aufgabe, für diesen notwendigen Strukturwandel die Weichen klug und mit Weitsicht zu stellen. Denn wir wollen und müssen diesen Strukturwandel aktiv so gestalten, dass jeder eingesetzte staatliche Euro Fördergeld ein Mehrfaches an privaten Investitionen zur Folge hat. Nur so können wir mittelfristig die Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft in Sachsen erhalten.“ CDU-Wirtschaftspolitiker setzt auf Weichenstellung mit Weitsicht, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Sächsischen Landtag vom 14.12.2023

5 Finanzierungsspielräume für öffentliche Investitionen

Zur Beschaffung der finanziellen Mittel für die in dieser Studie ermittelten Investitionsbedarfe gibt es drei Möglichkeiten:

- Umschichtungen im Haushalt
- Erhöhung der Einnahmen (Steuern, Bundes-/EU-Zuweisungen) und
- Nettokreditaufnahme.

Eine Umschichtung von Haushaltsausgaben zugunsten höherer Investitionen muss zulasten der Sozial- und/oder Personalausgaben gehen. Dieser Ansatz bewegt finanziell zumeist wenig und die politischen Konflikte dieses ‚entweder oder‘ belasten die sowieso schon schwierige politische Landschaft erheblich.²²⁰ Der jüngste Protest der Bauern gegen nur kleine Veränderungen sei hier exemplarisch genannt. Steuererhöhungen werden bisher politisch überwiegend abgelehnt und haben konjunkturpolitisch oft negative Effekte.²²¹ Zudem sind die autonomen politischen Entscheidungskompetenzen auf Landesebene bei sozial- und steuerpolitischen Regelungen höchst begrenzt. Die meisten Sozialleistungen und Steuern sind bundeseinheitlich bestimmt und bedürfen der Mitwirkung vom Bund und den anderen Ländern. Gerne wird daher auf diese Ebene ausgewichen, um eigene Aktivitäten zu vermeiden. Wir konzentrieren uns hier aber auf die Handlungsmöglichkeiten auf Landesebene.

5.1 Handlungsspielräume innerhalb der sächsischen Schuldenbremse

Dem Freistaat Sachsen steht eine Reihe bereits praktizierter oder noch zu entwickelnder Spielräume für kreditfinanzierte öffentliche Investitionen auch innerhalb der Schuldenbremse zur Verfügung.

- **Anpassung des Konjunkturbereinigungsverfahrens (Art. 95 IV LV)**
Die Konjunkturkomponente in Sachsen gibt wenig Spielraum und ist verfassungsrechtlich geregelt. Einige Kommentatoren bezweifeln, dass es sich überhaupt um eine Konjunkturkomponente handelt.²²² Der Bund und andere Länder haben hier einfachgesetzliche Ausgestaltungen, die einfacher geändert werden könnten.²²³ Trotz der Öffnung von Ministerpräsident Kretschmer hinsichtlich einer Reform der Schuldenbremse (s.o.), ist die Aussicht auf eine verfassungsändernde Mehrheit derzeit eher gering.

In einer Konjunkturkomponente folgt aber auf eine expansive Kreditphase im Abschwung immer auch eine restriktive Korrekturphase im Aufschwung. Da es in dieser Studie um strukturelle und nicht konjunkturelle Probleme bei der Beseitigung von Investitionsstaus (Infrastruktur, Schulbau, Krankenhäuser) oder der Bewältigung von neuen Herausforderungen (Klima/Energie, Digitalisierung, Demografie) geht, schafft eine Konjunkturkomponente nur temporär etwas Luft und verfolgt andere Ziele (Stabilisierung der Konjunktur).

220 Die noch immer sehr strittigen Wirkungen der ‚Agenda 2010‘ der damaligen Bundesregierung Schröder II (ab 2003) mag hier als Beispiel gelten. Die durchaus erheblichen strukturellen Wirkungen gingen zwingend einher mit einem starken Anstieg einer (kompensierenden) Staatsverschuldung. Diese wiederum war ein Treiber für die Einführung Schuldenbremse 2009. Diese Staatsverschuldung ist unter der Schuldenbremse nicht mehr möglich und begrenzt daher eine ‚Priorisierung‘.

221 Die durchaus bemerkenswerte Erhöhung der Grunderwerbsteuer von 3,5 auf 5,5 Prozent in Sachsen zur Deckung der Haushalte ab 2023 gingen mit diversen Kontroversen einher und sind in ihrer Wirkung sehr begrenzt. (s. 4.5) Überlegungen z.B. zur Erhöhung der Erbschaftsteuer s. Krebs, T. (2023a): S. 22 ff., zur Vermögenssteuer s. Oxfam (2024)

222 S. oben 4.3, Scholz, B. (2021): S. 85

223 Schuster, F. et al. (2021): Koriath, S. / Müller, M. (2021): Boysen-Hogrefe, J. / Hoffmann, T. (2023)

- **Aussetzung der Schuldenbremse durch eine ‚Notsituation‘ (Art. 95 V LV)** ‚Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen‘ (analog Corona) lassen sich auch für die Klimakrise rechtfertigen.²²⁴ Zwar wird hiergegen angeführt, dass die Klimakrise nicht unvorhergesehen sei und daher keine Notsituation sei.²²⁵ Das Bundesverfassungsgericht verwirft dies aber und verweist auf die Gesetzesbegründung zur Schuldenbremse von 2009, in der explizit auch Ereignisse wie die deutsche Wiedervereinigung unter diese Notsituation fallen.²²⁶

Die Wiedervereinigung war zwar nicht vorhersehbar, bezieht sich in ihrem (unbestimmten) Finanzbedarf aber auf längere Zeiträume. Nun kann man zwar den ersten Bericht des Club of Rome ‚Grenzen des Wachstums‘ von 1972 als Vorhersage des Klimawandels ansehen, doch sind konkrete politische Handlungen lange unterblieben. Das Pariser Abkommen, in dem sich die Weltgemeinschaft erstmals verständigte auf eine globale Klimaschutzpolitik, damit der „Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau gehalten wird und Anstrengungen unternommen werden, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen“²²⁷, wurde 2015 beschlossen. Die hieraus abgeleiteten Ziele einer Treibhausgasneutralität bis 2045 wurden für Deutschland Ende 2019 im Klimaschutzgesetz beschlossen (2019: EU bis 2050). Im März 2021 forderte das Bundesverfassungsgericht eine Konkretisierung des Klimaschutzprogramms, das mit der Novelle des Klimaschutzgesetzes Ende 2021 umgesetzt wurde. Der konkrete Handlungsdruck zur Abwendung einer immer ernsteren Klimakrise durch die Einhaltung der vertraglich zugesagten Ziele des Pariser Abkommens hat sich erst in den letzten Jahren entwickelt. Auch die entsprechenden finanzpolitischen Dimensionen durch

- Anpassungen im Staatssektor (Sanierung öffentlicher Liegenschaften, Umstellung Fuhrpark, Umstellung Energieverbrauch und -versorgung, ...),
- Um-/Ausbau neuer Infrastrukturen (s. Kap. 3, Energienetze, ...),
- Innovationsförderung (Wasserstoff, Batterie, CCUS, ...),
- Überbrückungssubventionen (z.B. grüner Stahl, Sanierung Wohnungsbestand) und
- Markteinführungsförderungen (Wärmepumpe, Elektromobilität, ...)

werden erst nach und nach deutlich.²²⁸ Sie erfordern neben großen privaten Investitionen auch enorme öffentliche Vorleistungen, um die Pariser Ziele auch in Deutschland fristgerecht zu erreichen. Diese sind nicht in der gegebenen Haushalts- und Fiskalpolitik darstellbar.

Bremen und das Saarland haben den Zusammenhang zum Klimawandel hergestellt und mit der Aussetzung der Schuldenbremse kreditfinanzierte Fonds über jeweils 3 Mrd. EUR zur Unterstützung der Dekarbonisierung in ihren Bundesländern aufgelegt.²²⁹

Sachsen müsste eine Notsituation ‚Klimaschutz‘ mit Zwei-Drittel-Mehrheit des Landtags feststellen. Dies ist eine große Hürde. Angesichts der Dynamik der finanzpolitischen Diskussion in Deutschland vor dem Hintergrund sich weiter zuspitzender Widersprüche zwischen Finanzbedarf und den Finanzmöglichkeiten bleibt die Reform der Schuldenbremse auch in Sachsen dringend geboten.

224 Krebs, T. (2024a): S. 22 ff

225 So die CDU/CSU-Fraktion in ihrer Begründung der Klage gegen das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2022 vor dem Bundesverfassungsgericht, BVerfG (2023): S. 17, Ziffer 33

226 Um „die haushalts- und finanzpolitische Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung zu gewährleisten (vgl. BTDrucks 16/12410, S. 11), sind unter einer „außergewöhnlichen Notsituation“ auch außergewöhnliche Störungen der Wirtschafts- und Finanzlage zu fassen. (...) Danach soll eine „außergewöhnliche Notsituation“ auch bei einer plötzlichen Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines „exogenen Schocks“ vorliegen, falls deshalb aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe geboten sind (vgl. BTDrucks 16/12410, S. 11). Daneben soll ein „Ereignis von positiver historischer Tragweite“ wie die deutsche Wiedervereinigung, das einen erheblichen Finanzbedarf auslöst, einen Anwendungsfall von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG bilden (vgl. BTDrucks 16/12410, S. 11).“ BVerfG (2023): S. 33, Ziffer 106. Die Klimakrise ist zwar kein positives Ereignis, dessen Abwendung bzw. die Herstellung der Klimaneutralität dagegen schon.

227 Vereinte Nationen, Übereinkommen von Paris, 12.12.2015, Art. 2 Ia

228 Exemplarisch hierzu Krebs, T. (2024a): S. 11 ff. beziffert den zusätzliche öffentlichen Investitionsbedarf zur klimagerechten Transformation der deutschen Wirtschaft und Gesellschaft auf 40 Mrd. EUR oder 1Prozent des BIP jährlich.

229 Bauer, P. / Peters, T. (2023), Bremen (2023), Rechtsgutachten für Bremen: Wieland, J. (2022), Saarland (2022), Rechtsgutachten für das Saarland: Koriath, S. / Müller, M. (2022)

- **Verlängerung der Tilgungsfristen (Art. 95 VI LV)**

Durch eine Verlängerung der Tilgungsfristen für die Rückzahlung von Not-situationskredite würde in den Haushalten mehr Spielraum entstehen, um mehr investieren zu können. Die Haushalte 2024-2029 sind durch die verfassungsrechtlich vorgegebene Frist von nur acht Jahren zur Tilgung der Corona-Schulden in Höhe von 400-500 Mio. EUR pro Jahr belastet. Eine Verlängerung auf 50 Jahre gäbe Entlastungen von jährlich bis zu 400 Mio. EUR. Doch auch hierfür ist eine verfassungsändernde Mehrheit im Landtag nötig.

- **Nutzung Öffentlicher Investitionsgesellschaften (ÖIG)**

Ohne weiteres nutzbar sind in Sachsen öffentliche Investitionsgesellschaften (ÖIG).²³⁰

ÖIG's firmieren als ‚Sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen‘ (sFEU). sFEU sind als Marktproduzenten nicht Teil des Staatssektors und liegen damit außerhalb der deutschen und auch der EU-Schuldenbremse.²³¹ Beispiele sind die Förderbanken, die Deutsche Bahn²³² oder landeseigene Wohnungsgesellschaften.

Damit sind die ÖIG's in Sachsen das zentrale Instrument bei der Erweiterung der Finanzierungsmöglichkeiten öffentlicher Investitionen. ÖIG's können Kredite außerhalb der Kernhaushalte aufnehmen, wenn sie eine eigene Verschuldungsfähigkeit besitzen (Gesetz, Satzung). Diese Kredite werden nicht auf die Schuldenbremse angerechnet, wenn die ÖIG:

- rechtlich selbständig sind,²³³
- hinreichend konkrete Sachaufgaben haben, die im Aufgabenbereich der Gebietskörperschaft liegen²³⁴ und
- keine reinen Finanzierungsgesellschaften sind.²³⁵

- **Nutzung von Beteiligungen**

ÖIG's können vom Freistaat direkt genutzt, gegründet oder erworben oder indirekt über Landesbeteiligungsgesellschaften in Anspruch genommen werden. Für Sachsen kommt hier wiederum erschwerend hinzu, dass Beteiligungserwerbe oder -aufstockungen aus dem Haushalt finanziert werden müssen, da Sachsen, wiederum anders als der Bund und die meisten anderen Bundesländer, keine Bereinigung der Nettokreditaufnahme um finanzielle Transaktionen vornimmt. Der Bund kann z.B. eine Eigenkapitalaufstockung der Deutschen Bahn (DB) über eine Kreditaufnahme finanzieren, die nicht auf die Schuldenbremse anzurechnen ist. Die DB kann dieses Eigenkapital durch Kreditaufnahme für Investitionen in die Bahninfrastruktur vervielfachen.²³⁶ Dies ist in Sachsen nicht möglich. Diese Bereinigung ließe sich mit einfacher Mehrheit per Gesetz ergänzen.²³⁷

- **Kommunen**

Kommunen unterliegen nicht der deutschen Schuldenbremse. Etwaige Kreditspielräume für Investitionen sind unter Beachtung der finanziellen Tragfähigkeit der jeweiligen Kommune nutzbar. In Sachsen gibt es angesichts der niedrigen kommunalen Verschuldung Spielräume.²³⁸

- **Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen**

Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen des Landes befähigen Dritte zu einer erweiterten Kreditaufnahme und können damit entsprechende Aufgaben übernehmen. Auch diese unterfallen nicht der Schuldenbremse.²³⁹

230 Hierzu: Hermes, G. et al. (2020) für die Bundesebene, Hermes (2021) für NRW und Wieland, J. (2022) für Bremen.

231 vgl. schematische Darstellung Text A5.2.1 im Anhang

232 „Bestehende staatliche Gesellschaften wie die Deutsche Bahn AG (Infrastrukturbereich) oder die BlmA werden wir stärken und ihre Finanzierungsmöglichkeiten verbessern. Dafür können von Fall zu Fall Instrumente wie Kreditermächtigungen und Eigenkapitalstärkung genutzt werden.“ Koalition Bund (2021): S. 160 (BlmA= Bundesanstalt für Immobilienaufgaben).

233 Hermes, G. et al. (2020): S. 21 ff. Ggf. Abgrenzungen zur EU-Schuldenbremse beachten (ebd. S. 22 ff.)

234 ebd. S. 26

235 ebd. S. 26. Im weiteren dort auch Ausführungen zu möglichen Rechtsformen, der inneren Organisation, Aufsicht, rechtlichen Aufsetzung (Empfehlung: Gesetz) und Möglichkeiten auch Investitionszuschüsse (S. 39) und Kofinanzierungen (S. 46) über diese ‚öffentlichen Investitionsgesellschaften‘ zu tätigen. S. auch Hermes, G. (2021).

236 Art. 115 II 5 GG, §3 Art115-Gesetz

237 Z.B. §3 IV Berliner Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse

238 BMF (2024)

239 Hermes, G. (2021): S. 11

5.2 Landesgesellschaften und -beteiligungen

Diese Studie benennt öffentliche Investitionsbedarfe und fragt nach Möglichkeiten der Finanzierung. Der Landeshaushalt bleibt zur Abarbeitung der anstehenden Investitionsaufgaben wichtig, er wird aber nicht ausreichen. Die sächsische Schuldenbremse lässt Sachsen noch weniger Spielräume als die Regeln des Bundes und anderer Bundesländer. Daher sind hier kreditfähige ‚öffentliche Investitionsgesellschaften‘ (ÖIG)²⁴⁰, die nicht unter die Schuldenbremse fallen von zentraler Bedeutung.²⁴¹

Im Folgenden untersuchen wir die bestehenden Beteiligungen und Betriebe des Freistaats Sachsen hinsichtlich bestehender Investitionstätigkeiten bzw. möglicher Aufsatzpunkte für Investitionsgesellschaften. Fehlen diese oder sind zu klein, können oder müssen Landesgesellschaften neu gegründet oder neue bzw. erweiterte Beteiligungen eingegangen werden.

Dem Freistaat Sachsen wurden Anfang 2023 78 Extrahaushalte und 48 sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (sFEU) zugeordnet.²⁴² Sachsen hält nach eigener Einschätzung 31 unmittelbare und 51 mittelbare Beteiligungen ersten Grades.²⁴³

Die Haushaltsordnungen der Länder sind in Bezug auf Landesbeteiligungen zu meist restriktiv aufgestellt. In Sachsen dürfen Beteiligungen gehalten oder eingegangen werden, wenn

- „ein wichtiges Interesse des Staates vorliegt und sich der vom Staat angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt,
- die Einzahlungsverpflichtung des Staates auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist,
- der Freistaat einen angemessenen Einfluss²⁴⁴ erhält oder,
- die Haftpflicht einer genossenschaftlichen Beteiligung beschränkt ist.²⁴⁵

Mit seinen Beteiligungen verfolgt Sachsen grundsätzlich folgende ‚Leitziele‘:

- I. „Stärkung der Attraktivität und Produktivität des Wirtschaftsstandortes
- II. Stärkung der Leistungsfähigkeit des Wissenschaftsstandortes
- III. Erhöhung der Lebensqualität
- IV. Bewahrung und Förderung der kulturellen Identität und Vielfalt
- V. Stärkung der Attraktivität und Produktivität des Film- und Medienstandortes²⁴⁶

Im Bereich der Infrastruktur gibt es einige Landesbeteiligungen im Bereich der Häfen und der Flughäfen, die selbst investieren und hierzu auch umfangreicher eigene Kredite aufnehmen. Dies könnten Vorbilder, die für die Gründung neuer Landesinvestitionsgesellschaften sein:

240 Hermes G. et al. (2020): S. 33, für NRW s. Hermes, G. (2021). Hierunter fallen auch Landesfonds wie z.B. Niedersachsenfonds (DGB Niedersachsen (2020): S. 23 ff. oder der Vorschlag eines ‚Sachsenfonds 2050‘ der sächsischen SPD-Landtagsfraktion (SPD Sachsen (2020), SPD Sachsen (2023). S. auch Windels, T. / Brandt, A. (2019)

241 „Empfohlen wird daher zum einen, Investitionen verstärkt über Extrahaushalte abzuwickeln und über den Abschreibungszeitraum Zins und Tilgung aus dem Landeshaushalt zu übernehmen.“ Scholz, B. (2021): S. 92

242 Statistisches Bundesamt (2023a/b/c). Den Kommunen in Sachsen wurden Anfang 2023 252 Extrahaushalte und 849 sFEU zugeordnet.

243 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023c): S. 27. Von den 51 mittelbaren Beteiligungen ersten Grades werden 47 von unmittelbaren Beteiligungen gehalten (Sächsische Aufbaubank (13), EEX (11), Flughafen-/Hafengesellschaften (9), KfW (9), Leipziger Messe (5). Ende 2022 bestanden zudem 23 Sondervermögen (rechtlich unselbständige Extrahaushalte, inkl. Generationenfonds I+II). s. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023b): S. 37

244 Sächsische Haushaltsordnung, § 65 I

245 Sächsische Haushaltsordnung §65 III

246 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023c): S. 17/18

- **Flughafen Dresden GmbH**
Zweck der Gesellschaft ist der „Betrieb und Ausbau des Flughafens Dresden sowie sämtliche Geschäfte, die mit dem Betrieb des Flughafens und der auf dem Flughafen errichteten Anlagen“
- **Flughafen Leipzig/Halle GmbH**
„Gegenstand des Unternehmens ist die Anlegung, der Betrieb und Ausbau des Verkehrsflughafens Leipzig/Halle sowie sämtliche Geschäfte, die mit dem Betrieb des Flughafens und der auf dem Flughafen errichteten Anlagen zusammenhängen einschließlich der dazugehörigen Nebengeschäfte.“²⁴⁷
- **Mitteldeutsche Flughafen AG**
„Gegenstand des Unternehmens ist
 - *die Übernahme und die Verwaltung von Geschäftsanteilen an Verkehrsflughäfen“ und*
 - *„die Erbringung von Dienstleistungen (...) mit der Anlegung, dem Betrieb und dem Ausbau von Verkehrsflughäfen und Flugplätzen“.²⁴⁸*
- **Sächsische Binnenhäfen Oberelbe GmbH**
*„Gegenstand des Unternehmens ist der Umschlag, die Lagerung und der Transport von Gütern auf Anschlußbahnen und öffentlichen Straßen (Spediti-
onsleistungen) einschließlich des Betriebes von Hafen- und Bahnanlagen, die
Verwaltung von Grundstücken und Gebäuden sowie die Erfüllung aller damit
zusammenhängenden Aufgaben.“²⁴⁹*

Zudem verfügt Sachsen auch über investierende Staatsbetriebe

- **Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement**
2022 hat der Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien und Baumanagement rund 650 Mio. EUR Bauinvestitionen umgesetzt.
- **Staatsbetrieb Zentrales Flächenmanagement Sachsen**
Der Staatsbetrieb Zentrales Flächenmanagement Sachsen verwaltet das staatliche Grundvermögen Sachsens.

Doch sind diese Eigenbetriebe nicht selbständig kreditfähig, sondern erhalten ihre Investitionsmittel aus Haushaltszuweisungen. Auch dies könnte geändert werden. In Niedersachsen soll das ‚Niedersächsische Landesamt für Bau und Liegenschaften‘ (NLBL) in eine Anstalt öffentlichen Rechts umgewandelt werden, damit diese als ‚Infrastrukturgesellschaft Niedersachsen‘ mit eigener Kreditermächtigung die Infrastrukturinvestitionen verstärken kann.²⁵⁰

Sachsen verfügt auch über einige Gesellschaften, die strukturelle Beratungen für Landesentwicklungen durchführen. Diese verfügen über fachliches Wissen, das gegebenenfalls weiterentwickelt werden könnte zu Investitionsgesellschaften oder für Steuerungsaufgaben genutzt werden könnte.

- **Sächsische Agentur für Strukturentwicklung GmbH**
„Gegenstand (...) ist die Strukturentwicklung insbesondere in den beiden sächsischen Braunkohle-Regionen (Landkreise Bautzen, Görlitz, Leipzig und Nordsachsen sowie die kreisfreie Stadt Leipzig).“²⁵¹

247 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023c): S. 79

248 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023c): S. 148

249 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023c): S. 178

250 SPD-Landtagsfraktion Niedersachsen, In Zukunft investieren – Das Niedersachsen von morgen gestalten, Pressemitteilung vom 15.09.2022 (<https://spd-fraktion-niedersachsen.de/pressemitteilung/in-zukunft-investieren-das-niedersachsen-von-morgen-gestalten/>), Rundblick, Politikjournal für Niedersachsen, 15.09.2022

251 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023c): S. 163

- **Sächsische Energieagentur -SAENA GmbH**
„Zweck (...) ist es, (...) aktiven Klimaschutz und die Steigerung der Energieeffizienz als Elemente der Daseinsvorsorge integrativ zu unterstützen. Sie soll wirtschaftliche Impulse zur Erhöhung der Energieeffizienz und zum Einsatz Erneuerbarer Energien auslösen, ohne selbst investiv tätig zu werden. (...) Die Gesellschaft initiiert, befördert und begleitet dazu Modellprojekte sowie Verbundvorhaben.“²⁵²
- **Sächsische Landesstiftung Natur und Umwelt**
Sie verwaltet und projiziert die Mittel des Sächsischen Naturschutzfonds und auch die Mittel für ökologische Ausgleichsmaßnahmen.

Zudem gibt es eine verselbständigte Infrastrukturplanungsgesellschaft, die ‚**LIST – Gesellschaft für Verkehrswesen und ingenieurtechnische Dienstleistungen mbH**‘.

Beteiligungsgesellschaft

In anderen Bundesländern gibt es Landesbeteiligungsgesellschaften, die strategische, industrielle und landesbezogene Beteiligungen halten und dadurch eine breitere Finanzausgleichsmöglichkeit haben.²⁵³ Die sächsische Beteiligungsgesellschaft hat andere Zwecke, könnte aber in diese Richtung entwickelt werden. Oder man gründet hierfür eine eigene Beteiligungsgesellschaft.

- **Sächsische Beteiligungsgesellschaft mbH, Dresden (SBG)**
„Zweck des Unternehmens ist die „Überlassung von Risikokapital durch den Erwerb und die Verwaltung von Beteiligungen im In- und Ausland.“²⁵⁴

5.3 Sächsische Aufbaubank (SAB)

Wichtigstes Instrument in der Investitionsförderung in Sachsen ist die Sächsische Aufbaubank (SAB).

Die Rolle der Förderbanken gewinnt seit der Finanzmarktkrise an Bedeutung²⁵⁵ und ist in der Corona-Krise noch weiter gestiegen. Die Rolle der Förderbanken in der Bewältigung der Klimatransformation wird zunehmend betont.²⁵⁶

Die Sächsische Aufbaubank ist die Förderbank des Freistaats Sachsen und ist mit einer Bilanzsumme von 11,7 Mrd. EUR eher klein (Tabelle 5.3.1).²⁵⁷ Sie verfügte Ende 2022 über ein Kernkapital von 1.089 Mio. EUR und über eine Kernkapitalquote von 39,0 Prozent.²⁵⁸ Die Sächsische Aufbaubank wird vom Freistaat Sachsen garantiert und refinanziert sich daher am Kapitalmarkt zu günstigen Konditionen. Ihr Förderauftrag ist breit gefasst und lässt fast alles an Förderprogrammen zu (s. Anlage Text A5.3.1).

252 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023c): S. 187

253 Z.B. Beteiligungsverwaltungsgesellschaft NRW, Hannoversche Beteiligungsgesellschaft (HanBG) für Niedersachsen. Die Verluste einer Beteiligung werden hier durch Gewinne anderer Beteiligungen gedeckt.

254 Sächsische Aufbaubank (2023): S. 5

255 Nach dem Zusammenbruch der Bank Lehman Brothers (2008) drohte ein globaler Kreditengpass, der in Deutschland auch mittels Kreditprogrammen und Garantien der Förderbanken begrenzt werden konnte. In den USA und EU-Staaten gab es derartige Förderbanken nicht und man schaute seinerzeit nach Deutschland, um hiervon lernen zu können (Schröder (2013)). Auch Deutsche Bank (2016)

256 Deutsche Bank (2016), Wuppertal-Institut (2022), VÖB (2023). So haben nach Hinrich Holm, Vorstandsvorsitzender der Investitionsbank Berlin, „insbesondere Förderbanken eine zentrale Schlüsselrolle bei der Transformation hin zu einer nachhaltigen Gesellschaft“ (Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen (2023): S. 33)

257 Sächsische Aufbaubank (2023): S. 52

258 Sächsische Aufbaubank, Imagepräsentation von 30.06.2023, S. 22

Tabelle 5.3.1 Bilanzsummen der deutschen Förderbanken (2022, in Mrd. EUR)

Förderbank	Bilanz	Förderbank	Bilanz
KfW Bankengruppe	554,6	Sächsische Aufbaubank – Förderbank	11,7
NRW.BANK	159,9	Investitions- u. Strukturbank Rheinland-Pfalz	9,9
Landwirtschaftliche Rentenbank	97,4	Hamburgische Investitions- und Förderbank	7,0
L-Bank, Staatsbank Baden-Württemberg	89,6	Investitions- & Förderbank Niedersachsen	5,1
Wirtschafts- u. Infrastrukturbank Hessen	27,5	Thüringer Aufbaubank	3,6
LfA Förderbank Bayern	24,4	SIKB Saarländische Investitionskreditbank	2,0
Investitionsbank Schleswig-Holstein	22,8	Investitionsbank Sachsen-Anhalt	1,6
Bayerische Landesbodenkreditanstalt	21,1	Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern	1,0
Investitionsbank Berlin	20,7	Bremer Aufbau-Bank GmbH	1,0
Investitionsbank des Landes Brandenburg	15,6		

Quelle: VÖB, Förderbanken in Deutschland, Juli 2023

Die Sächsische Aufbaubank ist ein Marktakteur (sonstiger FEU) und damit nicht Teil des Staatssektors. D.h. die Kreditaufnahme der Sächsische Aufbaubank wird nicht auf die Schulden des Freistaats angerechnet.

Das Förderneugeschäft betrug 2022 2,4 Mrd. EUR. Die Geschäftsfelder im Fördergeschäft umfassen:

Tabelle 5.3.2 Sächsische Aufbaubank: Verteilung der Förderneuzusagen 2022 (Zuschüsse, Darlehen Bürgschaften, in Mio. EUR)

Förderfeld (in Mio. EUR)	2022 ohne Corona-Progr.	In %	2022 Corona-Programm	In %
Infrastruktur und Kommunales	562	32	0	0
Bildung und Soziales	382	22	18	3
Wirtschaft	380	21	578	97
Wohnungsbau	288	16	0	0
Umwelt und Landwirtschaft	166	9	0	0
Neuzusagevolumen	1.778	100	596	100

Quelle: Sächsische Aufbaubank, Imagepräsentation von 30.06.2023, S. 6. s. auch Abbildung A5.3.1 zum Geschäftsmodell der Sächsische Aufbaubank im Anhang.

Die Bilanz der Sächsische Aufbaubank bietet Raum für weitere Expansionen. Mit 39,0 Prozent Kernkapitalquote liegt sie weit vor der sehr gut kapitalisierten KfW (25,0 Prozent). D.h. auch mit dem bestehenden Kernkapital lässt sich eine Ausweitung der Bilanz durch eine Erhöhung des Förderkreditgeschäfts durchführen.

Der Blick auf andere Förderbanken zeigt eine große Vielfalt an Förderprogrammen. Exemplarisch sei hier das kommunale Investitionsprogramm der NRW.Bank ‚Gute Schule 2020‘ (2017-2020) erwähnt, das 2 Mrd. EUR für kommunale Schulsanierungen bereitstellte. Die Mittel wurden von der Förderbank vorfinanziert, den Kommunen auf Antrag bereitgestellt und durch das Land zeitlich gestreckt aus dem Haushalt zurückgezahlt. Dieses Modell zur Finanzierung von Investitionen ist auch unter der sächsischen Schuldenbremse in Sachsen möglich.²⁵⁹

Eine Ausweitung auf andere kommunale Bereiche (z.B. ÖPNV) und für Landesinvestitionen (Straßenbau, klimaneutrale Sanierung von Landesliegenschaften) wäre zu prüfen. Bsp.:

- Vorfinanzierung der Investitionen einer Hochschul-²⁶⁰ oder Krankenhausinvestitionsgesellschaft
- Klima- und Infrastrukturfonds (Finanzierung öffentlicher und privater Klimainvestitionen, z.B. Beteiligungen/Eigenkapitalförderung KMU, Technologieförderung, Umrüstung Pipelines)
- Stadtwerkeinvestitionsfonds²⁶¹ (z.B. Finanzierung von Fernwärmenetzen).

Die Sächsische Aufbaubank hält bereits heute Beteiligungen von landespolitisch wichtigen Gesellschaften (Abbildung 5.3.3). Sie könnte auch bestehende oder neu gegründete Landesgesellschaften finanzieren.

Tabelle 5.3.3 Sächsische Aufbaubank – Beteiligungen

	Stammkapital TEUR	Beteiligungsquote (in %)	Eigenkapital 31.12.2021 TEUR	Ergebnis 2021 TEUR
SBG Sächsische Beteiligungsgesellschaft mbH, Dresden	110	100,0	20.960	371
Sächsisches Staatsweingut GmbH, Radebeul	25	100,0	18.350	-221
Sächsische Landsiedlung GmbH – SLS, Meißen	830	100,0	14.712	-200
Sächsische Energieagentur – SAENA GmbH, Dresden	25	49,0	1.449	-2.539
Sächsische Agentur für Strukturentwicklung GmbH, Weißwasser	25	49,0	5.055	-1.904
HHL gGmbH	682	25,0	263	-16
Mittelständische Beteiligungsgesellschaft Sachsen mbH, Dresden	29.031	13,7	49.447	1
Bürgerschaftsbank Sachsen GmbH, Dresden	27.594	8,4	44.437	177
European Investment Fund, Luxemburg	7.370.000	0,1	3.974.000	564.400
PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH, Berlin	2.004	0,2	31.802	12.704

259 s. grundsätzlich Hermes, G. (2021): S.14

260 S. Forderung der Niedersächsische Landeshochschulkonferenz (2020): S. 19

261 Vgl. Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen (2023): Beitrag von Stenger, S. 41

Quelle: Sächsische Aufbaubank (2023): S. 64

6 Bedarf und Finanzierung öffentlicher Investitionen in Sachsen

6.1 Bedarf für öffentliche Investitionen in Sachsen

Diese Studie will den voraussichtlichen Investitionsbedarf für vier Bereiche feststellen, um mehr Transparenz für die Diskussion um Ausgabeprioritäten zu erzeugen.²⁶² Da alle Bereiche aber auch zeitkritisch sind und nicht einfach aufgeschoben werden können, gilt es aber auch weitere Finanzierungsspielräume zu prüfen und zu nutzen. Hierzu wurden aus vorliegenden Gutachten, Verbands- und Kommuneinschätzungen sowie Modellrechnungen die Investitionsbedarfe für den Freistaat Sachsen abgeleitet und auf einen einheitlichen 10-Jahreszeitraum skaliert.

Für die betrachteten Bereiche Klimaschutz, Infrastruktur, Bildung und Gesundheit sind durch den Freistaat Sachsen innerhalb von 10 Jahren (2024-2033) 44 Mrd. EUR zu investieren (Tabelle 6.1.1 auf der Folgeseite). Auf Jahresbasis entspricht dies bis 2026 rund 4,5 Mrd. EUR. Davon sind ca. 1,2 Mrd. EUR im Haushaltsplan 2024 enthalten. Derzeit beträgt das jährliche Investitionsvolumen des Landes gut 4 Mrd. EUR. Die Realisierung der Investitionsbedarfe erfordert also eine enorme Ausweitung der öffentlichen Investitionen im Freistaat Sachsen.

Die Finanzierung dieser großen Beträge ist zweifelsohne eine Herausforderung. Die hier betrachteten Investitionsfelder sind vorrangig zu finanzieren, um weiteren Schaden an der Infrastruktur zu vermeiden (Verschleiß), den künftigen Generationen eine funktionsfähige Infrastruktur (Verkehr, ÖPNV, Energienetze, Bildung und Gesundheit) zu erhalten und weitere Klimalasten durch Klimaschutzinvestitionen zu verringern.

Hierzu muss der Freistaat Sachsen neue Finanzwege gehen und auch eigene Vorstellungen und Programme entwickeln (z.B. für die Zukunft der Braunkohlereviere). Umgekehrt wird auch deutlich, dass die Landeshaushalte mit der Finanzierung überfordert sind. Zur Umsetzung der obigen Maßnahmen braucht es auch Bundesprogramme, -zuweisungen oder höhere Länderanteile an den Gemeinschaftssteuern.

262 Analog dem vorbildlichen auf 10 Jahre angelegten Infrastrukturplan in Schleswig-Holstein (IMPULS)

**Tabelle 6.1.1 Übersicht über die Investitionsbedarfe im Freistaat Sachsen
2024-2033**

Politikfeld	Maßnahmen	Ansätze aus Kapitel 3	2024-2033 Mrd. EUR	Jährlich Mio. EUR	Ansätze im HHP 2024*
Klimaschutz darunter	Insgesamt	19,62	19,62	1.962	10 ⁵
	Öffentliche Bereiche (Sachsen) Förderung privater Investitionen (Länderanteil)	14,52 5,10	14,52 5,10	1.452 510	
Infrastruktur darunter	Insgesamt (nur Landesanteil)	-	8,68	1.003	
	Breitbandausbau (2022-2026) ¹	1,35	1,35	270 ⁴	92 ⁶
	Staatsstraßenbau				143 ⁷
	- Ausbau	1,33	1,33	133	
	- Erhalt	1,80	1,80	180	
	Kommunale Verkehrsinfrastruktur des Landes (2022-2026) ²	2,10	4,20	420	206 ⁸
Bildung	ÖPNV (Fahrzeuge & Infrastruktur (2022-2029)) ³	2,66	0	0	157 ⁹
	Wärmenetze (Ausbau) ³	1,00	0	0	
	Insgesamt	8,25	12,40	1.240	
	Schulen (2022-2026) ²	3,30	6,60	660	223 ¹⁰
Gesundheit	Kindertagesstätten (2022-2026) ²	0,85	1,70	170	22 ¹¹
	Hochschulen	2,70	2,70	270	143 ¹²
	Universitätskliniken	1,40	1,40	140	36 ¹³
	Insgesamt (Mittelwert)	2,56-4,06	3,31	331	
Gesundheit	Krankenhäuser (o. Uni-Kliniken)	2,56-4,06	2,56-4,06	256-406	159
	Abbau Investitionsstau	0,56	0,56	56	-
	Investitionsbedarf (SMS u. RWI-Gutachten)	2,00-3,50	2,00-3,50	200-350	-
	Pflegeinfrastruktur (Aufbaubedarf erst ab 2035)	0,00	0,00	0	-
Summe			44,01	4.536	1.191

Hier werden die Gesamtbedarfszahlen abgebildet. Teilweise stehen diesen bereits Haushaltsansätze gegenüber. Diese wurden nach bestem Wissen in der letzten Spalte erfasst. * in Mio. EUR, 1 keine Fortschreibung nach 2026, 2 Fortschreibung nach 2026, 3 wird in den Klimainvestitionen erfasst, 4 bis 2026, 5 Zuführung zum Klimafonds Sachsen 2024, 6 EPl. 07, S. 407, Zuweisung zum Sondervermögen ‚Fonds für digitale Teilhabe und schnelles Internet‘; 7 EPl. 07, S. 13, 8 SMF (2024), S. 44, 9 HGr. 8, 10 SMF (2024), S. 42 (ab 2025 nur noch 125-145 Mio. EUR), 11 HGr. 8, Investitionszuweisungen des Landes, 12 EPl. 12, S. 21 ohne Unikliniken, 13 EPl. 12, Titel 891/894.

6.2 Finanzpolitische Handlungsmöglichkeiten in Sachsen

Grundsätzliches zur Finanzierung öffentlicher Investitionen wurde oben dargestellt (s. Kapitel 5.1). Hier soll es um exemplarische Verknüpfungen von Finanzbedarfen und Finanzierungsinstrumenten gehen. Es ist deutlich, dass die Finanzierung der benannten Aufgaben über den Landeshaushalt nicht zu den Zeitplänen der Staatsregierung passen. Es müssen daher bis 2033 zusätzliche Mittel mobilisiert werden, um die gesetzlichen oder politischen Ziele zu erreichen. Ohne die grundsätzlichen Fragen von Steuererhöhungen und einer Reform der Schuldenbremse zu vergessen, liegt der Fokus hier auf machbaren Erweiterungsmöglichkeiten der Landesfinanzpolitik (Öffentliche Investitionsgesellschaften, Beteiligungen).

Eine Verlängerung der Tilgung der Corona-Schulden von jetzt 6 auf 50 Jahre würde bis 2029 ca. 400 Mio. EUR pro Jahr freisetzen. Die Halbierung der Zuführungen zum Generationenfonds würde zusätzliche Finanzspielräume in Höhe von 500 bis 600 Mio. EUR ermöglichen.²⁶³

Allerdings ist zusätzlich das Problem der Umsetzung zu lösen. Bereits heute fließen die Investitionsmittel des Landes nicht vollständig ab. Die ‚Ausgabereiste‘ liegen bei den Investitionen regelmäßig über 30%. Ursachen hierfür sind nicht benannt.²⁶⁴ Oftmals liegen sie aber in unzureichenden Planungskapazitäten auf Landes- und kommunaler Ebene. Hier könnte die Landesbeteiligung **LIS – Gesellschaft für Verkehrswesen und ingenieurtechnische Dienstleistungen** genutzt werden, um den Flaschenhals in der Planung zu beseitigen.

Klimaschutz

- Der Freistaat sollte in einem **Klimaschutzgesetz** seine Ziele festlegen (s. z.B. NRW seit 2013, Thüringen seit 2018). In Anschauung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom März 2021²⁶⁵ sollte der Freistaat Sachsen zudem einen mittelfristigen **Klimaschutzplan** (10 Jahre) erstellen, in dem der Handlungsbedarf benennt und der Abarbeitungsfortschritt transparent gemacht wird (Monitoring).
- Vorfinanzierungen von energetischen Sanierungen öffentlicher Gebäude könnten durch **Contractingmodelle** durch Energieversorger²⁶⁶ oder die **Sächsische Aufbaubank** erfolgen. Die Refinanzierung erfolgt dann über eingesparte Energiekosten, aus Mieten oder aus Landeszuweisungen. Fachliches Wissen liegt in den Stadtwerken, der **Sächsischen Energieagentur** und der **LIS – Gesellschaft für Verkehrswesen und ingenieurtechnische Dienstleistungen** vor.
- Die klimaneutrale Sanierung der Landesliegenschaften könnte durch Kreditfinanzierungen eines rechtlich verselbständigten **Staatsbetriebs Sächsisches Immobilien- und Baumanagement** im Rahmen eines Mieter-Vermietermodells²⁶⁷ finanziert werden.
- Für die Förderung von privaten Investitionen können laufende Programme von Bund und EU eingeplant werden oder neue Programme über die **Sächsische Aufbaubank** aufgelegt werden (z.B. Transformationsfonds Sachsen²⁶⁸).
- Die „Bewältigung der Klimakrise ist eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen“.²⁶⁹ Eine entsprechende Gemeinschaftsaufgabe könnte zwischen Bund und Ländern vereinbart werden (**GA-Klimaschutz**).

263 Sachsen-MF (2024), S. 20

264 „der SRH (empfiehlt), den Ursachen für den sich hinziehenden Abfluss der investiven Haushaltsmittel nachzugehen und notwendige Maßnahmen zu dessen Beschleunigung zu ergreifen.“ SRH (2023a), S. 37

265 <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html>

266 https://www.bfee-online.de/BfEE/DE/Energiedienstleistungen/Contracting/contracting_node.html, konkret: Bremische Bürgerschaft (2021), S. 115 ff, insbesondere S. 271 ff.

267 S. BLB-NRW (2023), S. 5

268 Vgl. SPD Sachsen (2023), auch: Saarland (2022) und Bremen (2023) für Deutschland s. Dullien et al. (2021)

269 Krebs/Steitz (2021), S. 15

Infrastruktur

- Infrastrukturen sind entweder öffentliche Güter (z.B. Straßen), die keine Nutzerbeiträge generieren oder Förderbereiche, deren öffentliche Zuschüsse die Nutzung erhöhen sollen und die damit auch keine oder keine hinreichenden finanziellen Einnahmen zur Refinanzierung erbringen (z.B. Schiene, ÖPNV).
- Zur Refinanzierung von Breitbandinfrastrukturen können kommunale, kreditfähige **Betreibermodell** genutzt werden, die sich über die Nutzerentgelte refinanzieren.
- Die **Sächsische Aufbaubank** hat im Bereich Infrastrukturfinanzierung ein Kerngeschäftsfeld. Nach dem Vorbild des NRW-Programms ‚Gute Schule 2020‘ (s.o.) könnten weitere Infrastrukturbereiche zur Vorfinanzierung durch die Förderbank vorgesehen werden (Straßen, Netze).

Bildung

- Schul- und KiTa-Bauten könnten durch Kreditvorfinanzierungen eines rechtlich verselbständigten **Staatsbetriebs Sächsisches Immobilien- und Baumanagement**, ein Förderprogramm der **Sächsischen Aufbaubank** (z.B. ‚Schule 2020‘ in NRW) oder eine erweiterte Kreditfinanzierung der sächsischen Kommunen erfolgen.
- Das Land könnte einen **Hochschulinvestitionsfonds** einrichten.²⁷⁰ Dieser Fonds könnte in Form eines Finanzierungsprogramms bei der **Sächsischen Aufbaubank** oder in Form einer kreditfähigen **Landesgesellschaft** aufgelegt werden. Die Hochschulinvestitionen werden hierdurch vorfinanziert und aus Zuschüssen des Landeshaushalts, Mieten oder über eigenerwirtschaftete Mittel der Hochschulen refinanziert.
- Ähnliches wäre auch zur Finanzierung der Investitionen in die Universitätskliniken in Leipzig und Dresden möglich.

Gesundheit

- Die Gründung einer **Krankenhausinvestitionsgesellschaft** des Freistaats könnte Vorfinanzierungen per Kredit vornehmen, deren Refinanzierung aus den jährlichen Landeszuwendungen erfolgt.
- Ein rechtlich verselbständigter **Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement** könnte auch im Krankenhausbau tätig werden und durch eigene Kreditaufnahme den Handlungsspielraum erweitern.

²⁷⁰ Die Niedersächsische Landeshochschulkonferenz (2020) forderte einen Hochschulinvestitionsfonds (auch in Windels (2020)). Dieser soll jetzt in einem umgewandelten Landesamt umgesetzt werden soll (Koalitionsvertrag NDS (2022), S. 116)

6.3 Ergebnis

Die Studie zeigt den hohen Bedarf an öffentlichen Investitionen in Sachsen auf. Trotz relativ guter Kennzahlen ist Sachsen weiterhin auf dem Entwicklungspfad der neuen Bundesländer befangen. Wachstum, Kapitalstock, Produktivität und Demografie weichen zwischen den ostdeutschen Bundesländern nur wenig voneinander ab. Regional sind die Entwicklungen sehr unterschiedlich. Während die Großstädte, Leipzig und Dresden, begrenzt auch Chemnitz, die Wachstumspole im Lande sind, kämpft der ländliche und kleinstädtische Raum mit Abwanderung. Ohne wesentliche Schritte zur Stärkung der öffentlichen Infrastruktur ist die wettbewerbliche Position des Freistaats gefährdet.

Die in diesem Gutachten ausgewiesenen und quantifizierten Investitionen sind auch nicht beliebig verschiebbar, sondern aus klima-, wirtschafts- und sozialpolitischer Sicht dringlich. Angesichts der geltenden, in Sachsen besonders restriktiven Schuldenbremse kann der Landeshaushalt diese Mittel in absehbarer Zeit nicht bereitstellen. Die fiskalkonservative Sicht ‚erst konsolidieren, dann investieren‘ wird für den Standort Sachsen zum Risiko. Die Tilgung der Corona-Schulden und hohe Zuführungen zum Generationenfonds belasten den Haushalt und verringern den Raum für die dringend notwendigen Investitionen zusätzlich. Die besonders restriktive sächsische Schuldenbremse bietet wenig Spielraum für alternative Finanzierungen. Und das kleine Beteiligungsportfolio beinhaltet wenig ergänzende Instrumente. Zur Finanzierung der aufgezeigten Investitionen in Klimaschutz, Infrastruktur, Gesundheit und Bildung müssen andere Wege beschritten werden.

„Deutschland benötigt eine strategische Antwort auf die Herausforderungen Demografie und Dekarbonisierung. Darauf mit der stereotypen Feststellung zu antworten, wonach staatliche Schulden immer schlechte Schulden sind, ist ökonomisches Denken der Neunzigerjahre.“²⁷¹

Diese Studie zeigt rechtlich gangbare Wege, wie Mittel auch trotz der Schuldenbremse bereitgestellt werden können. Es gibt Spielräume mit der Sächsischen Aufbaubank und mit neu zu gründenden Öffentlichen Investitionsgesellschaften (ÖIG) oder umzuwidmenden Staatsbetrieben. Diese Einrichtungen können legal auch große Beträge mobilisieren.

So ist es zur Stärkung der öffentlichen Investitionen im Freistaat Sachsen weniger eine rechtliche Frage verfügbarer Gelder, als vielmehr des politischen Willens sowie der vorhandenen Planungs- und Baukapazitäten.

271 Haushaltsentwurf: IW-Chef Michael Hüther über Sparkurs von Christian Lindner, Interview, Der Spiegel, 05.07.2023

Literatur

Agora Energiewende (2024): Deutschlands CO₂-Ausstoß sinkt auf Rekordtief und legt zugleich Lücken in der Klimapolitik offen, https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-35_DE_JAW23/2024-01-04_PM_Jahresauswertung_2023_AEW.pdf.

Alm, B., Meurers, M. (2015): Wesentliche Fakten zur „Investitionsschwäche“ in Deutschland, Wirtschaftsdienst 1/2015, S. 24-31.

Anger, C. et al. (2023). INSM-Bildungsmonitor 2022. Zukunft der Bildung – 20 Jahre Bildungsmonitor. Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Köln, 30.08.2023.

Aue, R. (2023): Länderbericht Sachsen 2022, in Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1/2023, Hrsg. Junkernheinrich, M., et al., Berliner Wissenschaftsverlag, Juni 2023, S.235-243.

Bardt, H. et al. (2019): „Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen“ IMK Report Nr. 152 / IW-Policy Paper Nr. 10, 18. Nov. 2019 (https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_152_2019.pdf).

Bauer, P., Peters, T. (2023): Investitionen trotz Schuldenbremse: Bremen und das Saarland setzen Impulse, Wirtschaftsdienst Mai 2023, S. 314-321.

Behringer, J. et al. (2024): News and Views on Public Finances: A Survey Experiment, FMM Working Paper, Januar 2024 (https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008781).

Belitz, H. et al. (2020): Öffentliche Investitionen als Triebkraft privatwirtschaftlicher Investitionstätigkeit, Forschungsgutachten für das Bundesfinanzministerium (fe 5/19), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Politikberatung kompakt 158, Dezember 2020.

Bertelsmann-Stiftung, Prognos (2016); Pflegeinfrastruktur. Die pflegerische Versorgung im Regionalvergleich, Gütersloh 2016.

BLB-NRW (2023), Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen, Fact Sheet: Der BLB NRW in Worten und Zahlen 2023, November 2023 (<https://www.blb.nrw.de/service/publikationen-downloads>).

BMF (2023a): Bundesministerium der Finanzen, Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung 2021, Februar 2022.

BMF (2023b): Bundesministerium der Finanzen, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2013 bis 2022, April 2023.

BMF (2023c): Bundesministerium der Finanzen, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Jahr 2022, Monatsbericht März 2023, S. 20-24.

BMF (2024): Bundesministerium der Finanzen, Fiskalregeln (online, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Fiskalregeln/nationale-europaeische-fiskalregeln.html - Umsetzung des Fiskalvertrags in Deutschland) (abgerufen 12.01.2024).

BMWK (2022a): Jahreswirtschaftsbericht 2022, https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/jahreswirtschaftsbericht-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=18.

BMWK (2022b): Im Fokus: Grüne Wärme. Neues Förderprogramm für nachhaltige Fernwärme. 28.01.2022: <https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2022/02/04-im-fokus-gruene-waerme.html>.

BMWK (2023a): Klimaneutraler Wohlstand an einem starken Wirtschaftsstandort, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Ministerium/aufgaben-und-struktur.html>.

BMWK (2023b): Industriepolitik in der Zeitenwende. Industriestandort sichern, Wohlstand erneuern, Wirtschaftssicherheit stärken, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriepolitik-in-der-zeitenwende.pdf?__blob=publicationFile&v=12.

BMWK (2023c): Jahreswirtschaftsbericht 2023, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/jahreswirtschaftsbericht-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=10.

Bock-Famulla, K. et al. (2023): Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule 2023 (SN). Bertelsmann Stiftung.

Bock-Famulla, K. et al. (2023): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2023 Sachsen. Bertelsmann Stiftung.

Bofinger, P. (2021): Made in Germany 2030. Deutschland braucht eine umfassende industrie- und innovationspolitische Strategie, in: Lemb, W. (Hrsg.): Perspektiven eines Industriemodells der Zukunft, Metropolis, Marburg, 29–39.

Boysen-Hogrefe, J., Hoffmann, T. (2023): Potenzialschätzung und Produktionslücken der Bundesregierung Darstellung und Vergleich von Vorschlägen zur Anpassung der Bestimmungsmethode, Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), 09.06.2023 (<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/produktionspotenzial.html>).

Brandt, A., Krämer, H. (2023): Industrielle Beziehungen in der sozial-ökologischen Transformation, in: DIW Vierteljahrszeitschrift, 4/2023, im Erscheinen.

Bremen (2023): Bremer Senat stellt drei Mrd. Euro zur Bekämpfung der Klima- und Energiekrise sowie die Zukunftsfähigkeit der bremischen Wirtschaft bereit, Pressemitteilung des Bremer Senats vom 17.01.2023.

Bremische Bürgerschaft (2021), Abschlussbericht der Enquetekommission „Klimaschutzstrategie für das Land Bremen“, Dezember 2021 (<https://www.bremische-buergerschaft.de/index.php?id=722>).

Bundesagentur für Arbeit (2023): Anforderungsniveau eines Berufes, <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Grundlagen/Methodik-Qualitaet/Methodische-Hinweise/uebergreifend-MethHinweise/Anforderungsniveau-Berufe.html>.

Bundesnetzagentur (2021): Jahresbericht 2020. Märkte im digitalen Wandel.

Bundesregierung (2022), Bundes-Klimaschutzgesetz 2022, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/klimaschutz/klimaschutzgesetz-2021-1913672>.

Bundesverfassungsgericht (2023): Urteil zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021) vom 15.11.2023 (https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2023/11/fs20231115_2bv000122.html).

Clemens, M. et al. (2019): Öffentliche Investitionen sind wichtige Voraussetzung für privatwirtschaftliche Aktivität, DIW-Wochenbericht 31/2019, S. 537-543 (31.07.2019).

Demary, V. et al. (2021): Gleichzeitig: Wie vier Disruptionen die deutsche Wirtschaft verändern, IW-Studien, Köln.

Demary, M., Zdrzalek, J. (2022): Transformation in NRW – Wie kann die digitale und klimaneutrale Transformation der Unternehmen in NRW am besten finanziert werden? IW Consult, 2022, Gutachten im Auftrag des Bankenverbandes NRW e.V. u.a. (<https://www.iwkoeln.de/studien/markus-demary-jonas-zdrzalek-wie-kann-die-digitale-und-klimaneutrale-transformation-der-unternehmen-in-nrw-am-besten-finanziert-werden.html>).

Deutsche Bank Research (2016): Investitionen und Wachstum stärken: Die Rolle der Förderbanken in Europa, EU-Monitor Globale Finanzmärkte, 09.05.2016.

Deutsche Bundesbank (1998): Entwicklung und Struktur des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks, Monatsbericht, November 1998.

Deutsche Krankenhausgesellschaft (2022), Bestandsaufnahme zur Krankenhausplanung und Investitionsfinanzierung in den Bundesländern, Stand Dezember 2022.

DGB - Niedersachsen (2019): Bezahlbarer Wohnraum für alle! Schritte aus der Wohnungskrise in Niedersachsen, Januar 2019.

DGB – Niedersachsen (2020): Niedersachsen für alle! Drei-Säulen-Konzept des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften für eine Konjunktur- und Investitionsoffensive in Niedersachsen, Hannover Juli 2020.

DGB Sachsen (2023): DGB Sachsen fordert Reform der Schuldenbremse und Einrichtung eines Sonderfonds Infrastruktur, Pressemitteilung vom 08.12.2023.

Dullien, S., Schieritz, M. (2011): Die deutsche Investitionsschwäche: Die Mär von den Standortproblemen, Wirtschaftsdienst 7/2011, S. 458-464.

Dullien, S. et al. (2021); Ein Transformationsfonds für Deutschland, IMK-Study Nr. 71, Januar 2021.

EU-Kommission (2022): Länderbericht Deutschland 2022, 17. Mai 2022 (https://commission.europa.eu/publications/2022-european-semester-country-reports_de).

F.A.Z. (2023): Schuldenbremse. Die schwäbische Hausfrau agiert eiskalt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.11.2023.

FNB Gas (2021): Szenariorahmen zum NEP Gas 2022-2032: <https://fnb-gas.de/wasserstoffnetz/h2-netz-2030/>.

Förster, W. (2023): Länderfinanzbericht 2022, Vergleichende Übersichten 2008-2022, in Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1/2023, Hrsg. Junkernheinrich, M. et al., Berliner Wissenschaftsverlag, Juni 2023, S. 96-118.

Fricke, T. et al. (2023), Mapping the state of a shifting socio-economic paradigm, Studie des Forum New Economy, Januar 2023 (<https://newforum.org/studie/mapping-the-state-of-a-shifting-paradigm/>).

Furman, J., Summers, L.H. (2019): Who's Afraid of Budget Deficits, Foreign Affairs, März/April 2019.

Gebhardt, F. (Hrsg., 1994): Wirtschafts atlas Neue Bundesländer, Gotha 1994.

Gechert, S. (2013): What fiscal policy is most effective? IMK-Working Paper, 117, September 2013.

Gohla, V., Hennicke, M. (2023): Ungleiches Deutschland - Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2023, FES diskurs, Berlin, <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/20534-20230908.pdf>.

Gornig, M., Schiersch, A. (2014): Investitionsschwäche in der EU: ein branchenübergreifendes und langfristiges Phänomen, DIW-Wochenbericht 27/2014, S. 653-660.

Grömling, M. et al. (2019): Verzehrt Deutschland seinen staatlichen Kapitalstock?, in Wirtschaftsdienst 1/2019.

H2MOBILITY (2023): <https://h2.live/> (abgerufen am 10.11.2023).

Heger, D. (2021): Wachstumsmarkt Pflege. in: Jacobs, Klaus; Kuhlmeier, Adelheid; Greß, Stefan; Klauber, Jürgen; Schwinger, Antje (Hrsg.) (2021); Pflege-Report 2021, Berlin.

Hermes, G. et al. (2020): Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen Rechtslage, ökonomische Beurteilung und Handlungsempfehlungen, Gutachten von, IMK Study Nr. 70, Oktober 2020.

Hermes, G. (2021): Kreditfinanzierte Infrastrukturinvestitionen unter den Bedingungen der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen, Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen, 15.09.2021.

Herold, T. (2022): Länderbericht Sachsen 2021, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1/2022, Hrsg. Junkernheinrich, M. et al., Berliner Wissenschaftsverlag, Juni 2022, S. 209-217.

- Hesse, M. et al. (2021): Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Freistaat Sachsen– Zwischenstand nach einem Jahr Pandemie, KOMKIS Report, Nr. 08, Leipzig, August 2021.
- Holtemöller, O., Zeddies, G. (2021): Projektion der Ausgaben für die Beamtenversorgung in Deutschland bis zum Jahr 2080, IWH Technical Reports 2/2021, Mai 2021.
- Hüther, M. (2019): Alles hat seine Zeit, auch die Kreditaufnahme, in Wirtschaftsdienst 5/2019.
- Hübner, K. (2019): Decarbonization and unlocking. National pathways to low carbon emission economies, in: Hübner, K. (Hrsg.): National pathways to low carbon emission economies; Innovation policies for decarbonization and unlocking, Abingdon, New York, 1–43.
- IAB (2020): Qualität der Beschäftigung in Sachsen (Antje Weyh, Dustin Hennig, Anne Otto), <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/234354/1/1741185149.pdf>.
- Ifo (2015): Öffentliche Infrastrukturinvestitionen: Entwicklung, Bestimmungsfaktoren und Wachstumswirkungen, BMWi-Gutachten, Dresden, Oktober 2015.
- Ifo (2018): Sachsens Außenhandel ist wichtig, aber wenig diversifiziert, Gillmann, N., Nauerth, J.A., Weber, M., Ifo Dresden berichtet 3/2028, S. 25-27.
- Ifo (2019): Bundesländer mit viel Industrie leiden, Pressemitteilung vom 27. September 2019.
- Keynes, J.M. (1936/2016): Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, 1936, Übersetzung von Nicola Liebert 21016.
- Kierkegaard, J.F. (2023): Die Schuldenbremse ist eine Verrücktheit, Interview in Der Spiegel vom 24.11.2023.
- Koalition Bund (2021): Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP, Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, 24.11.2021 (<https://www.spd.de/koalitionsvertrag2021/>).
- Koalitionsvertrag NDS (2022), Sicher in Zeiten des Wandels – Niedersachsen zukunftsfest und solidarisch gestalten, Koalitionsvertrag zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) und dem Landesverband Niedersachsen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Niedersachsen 2022-2027, November 2022.
- Korioth, S., Müller, M. (2021): Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Rahmen einer Reform der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse, Kurzgutachten für Dezernat Zukunft, November 2021.
- Korioth, S., Müller, M. (2022): Verfassungsrechtliche Fragen eines Transformationsfonds im Saarland, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen und für Wissenschaft Saarland, September 2022.
- Krebs, T., Scheffel, M. (2016): Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte ausgewählter Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen in Deutschland, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), 22. September 2016.
- Krebs, T., Scheffel, M. (2017): Öffentliche Investitionen als Fundament der Sozialen Marktwirtschaft, Bertelsmann-Stiftung Policy Brief #2017/07, Juli 2017.
- Krebs, T., Steitz, J. (2021): Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030. Forum New Economy, Working Papers No. 03/2021, Agora Energiewende, Berlin 2019. (<https://newforum.org/wp-content/uploads/2021/09/FNE-WP03-2021.pdf>).
- Krebs, T. (2021): Moderne Klimapolitik und nachhaltiges Wachstum, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2021; vol 22(3).
- Krebs, T. (2023a): Zeitenwende: Wie wir unsere Wirtschaft und das Klima retten, FES Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, November 2023.
- Krebs, T. (2024a): Transformative Investitionen als Treiber eines neuen Wirtschaftsbooms?, Studie für das Forum New Economy, Januar 2024.
- Krebs, T. (2024b): Finanzierung öffentlicher Zukunftsinvestitionen nach dem Haushaltsurteil des Bundesverfassungsgerichts, Heinrich-Böll-Stiftung, Januar 2024.
- Krebs, T. (2023b): Industriepolitische Zeitenwende. Ein europäischer Inflation Reduction Act, FES diskurs, Berlin.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (2023): Kommunalpanel 2023, Mai 2023.
- Kultusministerkonferenz (2023): Vorausberechnung der Zahlen der Schüler/-innen und Absolvierenden 2022 bis 2035. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz Nr. 237 – September 2023.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (2022): Infrastrukturbericht 2022. <https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl19/drucks/03700/drucksache-19-03791.pdf>.
- Lenk, T. et al. (2015): Finanzielle Bürgerbeteiligung im Rahmen der Energiewende: Optionen zur Finanzierung von Netzausbau und Erzeugung? Bertelsmann Stiftung.
- Manig, C. (2021): Länderbericht Nordrhein-Westfalen 2020, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1/2021, Hrsg. Junkernheinrich, M. et al., Berliner Wissenschaftsverlag, Juni 2021, S. 219-227.
- Mazzucato, M. (2014): Das Kapital des Staates: Eine andere Geschichte von Innovation und Wachstum, 2014.
- Michelsen, C., Junker, S. (2023): Alternder Kapitalstock: Wettbewerbsfähigkeit steht auf der Kippe, MacroScope Pharma, Verband forschende Arzneimittelhersteller, Mai 2023.
- Nees, M. / Scholz B. (2022): Kommunalfinanzbericht 2022. Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen. Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich B.

Niedersächsische Landeshochschulkonferenz (2020): Bericht und Empfehlungen zur Situation des Hochschulbaus in Niedersachsen, Gutachten im Auftrag der LHK, Mai 2020.

OECD (2023): Wirtschaftsberichte – Deutschland 2023, Mai 2023, https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-wirtschaftsberichte-deutschland-2023_80df9211-de#page1.

Ortega Guttack, Carolina, Mühlbach, Carl, Doan, Tung (2023): Was sind die Grenzen von Staatsschulden? Economists for Future, Makronom, 27.11.2023 (<https://makronom.de/was-sind-die-grenzen-von-staatsschulden-45425>).

Oxfam (2024): Hohe Vermögen in Europa gerecht besteuern, Januar 2024 (<https://www.oxfam.de/ueber-uns/publikationen/bericht-soziale-ungleichheit-2024>).

Priebs, A. (2023): Neue rechtliche Rahmenbedingungen für erneuerbare Energien und Regionalplanung, in: Nachrichten der ARL, Heft 2-3/2022, S. 10 – 14, <https://www.arl-net.de/de/shop/nachrichten-der-arl-02-03-2022#&gid=1&pid=1>.

Priewe, J. (2023): Schuldentragfähigkeit mit impliziten Staatsschulden – Leitbild oder Irrlicht?, Wirtschaftsdienst, 2023, 103(3), 198-204.

Ragnitz, J. (2021): Haushaltsaufstellung in Sachsen unter dem Eindruck der Corona-Pandemie, ifo Dresden berichtet 1/2021, Februar 2021, S. 36-38.

RWI (2023): Krankenhaus Rating Report 2023.

Saarland (2022): Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft Saarland, Transformationsfonds, 20.09.2022 (https://www.saarland.de/mfw/DE/aufgaben/transformationfonds/transformationfonds_node.html).

Sachsen.de (2024): Sachsens Beitrag zur Klimaneutralität, (<https://www.klima.sachsen.de/sachsens-beitrag-zur-klimaneutralitaet-26186.html>).

Sachverständigenrat (2007) zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Situation: Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, März 2007.

Sachverständigenrat (2019): zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Situation: Öffentliche Investitionen: Wie viel ist zu wenig?, Arbeitspapier 01/2019, Februar 2019.

Sachverständigenrat (2023) zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Situation, Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren, Jahresgutachten 2023/2024, November 2023.

Sächsische Aufbaubank (2023): Geschäftsbericht 2022, Juli 2023.

Sächsischer Rechnungshof (2020): Jahresbericht 2020.

Sächsischer Rechnungshof (2023a): Jahresbericht 2023, Band 1, Juni 2023.

Sächsischer Rechnungshof (2023b): Jahresbericht 2023, Band 2, Dezember 2023.

Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2023): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2022/2023, in: SachsenlandKurier, Organ des Sächsischen Städte- und Gemeindetages e. V., November 2023.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2021): Rede Staatsminister der Finanzen, Hartmut Vorjohann, zur Einbringung des Doppelhaushalts 2021/2022 in den Sächsischen Landtag, 07.01.2021.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2022a): Rede Staatsminister der Finanzen, Hartmut Vorjohann, zur Einbringung des Doppelhaushalts 2023/2024 in den Sächsischen Landtag, 29.08.2022.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2022b): Haushaltsplan 2023/2024, Einzelplan 15, Allgemeine Finanzverwaltung, Dezember 2022.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2022c): Haushaltsgesetz 2023/2024, Haushaltsplan 2023/2024, Gesamtplan, Anlagen zum Haushaltsplan, Weitere Übersichten, Dezember 2022.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023a): Stabilitätsbericht des Freistaates Sachsen 2023, September 2023.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023b): Vermögensrechnung 2022 des Freistaates Sachsen, November 2023.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023c): Beteiligungsbericht 2022, Februar 2023.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2024), Mittelfristige Finanzplanung 2023-2027, Januar 2024.

Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft (2021): Energie- und Klimaschutzprogramm, Juni 2021, <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/37830>.

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2018): Ausbau- und Erhaltungsstrategie Staatsstraßen 2030.

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2019): Heimat für Fachkräfte – Fachkräftestrategie 2030 für den Freistaat Sachsen, Dresden, September 2019.

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2022a): IAB-Betriebspanel - Sachsen, <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/42880>.

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2022b): Potenzialanalysen zur Reaktivierung von Eisenbahnstrecken in Sachsen Infrastrukturkostenschätzung und Betriebskostenermittlung. Gesamtbericht.

- Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2023): Gigabitstrategie für den Freistaat Sachsen. Gigabitausbau 2030: gemeinsam schneller ans Ziel. <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/43194>.
- Schmitz, H., Witzel, J. (2023): Planen und Genehmigen von Windenergieanlagen – jüngste Änderungen und Herausforderungen –, in: Neues Archiv für Niedersachsen, H.2/2023, im Erscheinen, S. 125–144.
- Scholz, B. (2021): Die grundgesetzliche Schuldenbremse und ihre Umsetzung durch Bund und Länder sowie die haushaltsrechtliche Umsetzung der Notlagenverschuldung in der Corona-Pandemie, Gutachten für den DGB-Bundesvorstand, Mai 2021.
- Schröder, U. (2013): Krisenbedingte Expansion, Interview, Entwicklung und Zusammenarbeit, 28.10.2023 (<https://www.dandc.eu/de/article/der-finanzkrise-kommt-es-auf-foerderbanken-und-die-muessen-sich-das-subsidiartaetsprinzip>).
- Schürer, G. et al. (1989): Analyse der ökonomischen Lage der DDR mit Schlussfolgerungen, Vorlage für das Politbüro des Zentralkomitees der SED, 30.10.1989.
- Schuster, F. et al. (2021): Wird die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse in ihrer heutigen Ausgestaltung ihrer Aufgabe noch gerecht? Analyse und ein Reformvorschlag, Dezernat Zukunft, August 2021.
- SPD Sachsen (2020): Fonds Sachsen 2050, Beschluss der SPD-Fraktion im Sächsischen Landtag, 15.10.2020.
- SPD Sachsen (2023): Zukunftsindustrieland Sachsen, Positionspapier der SPD-Fraktion im Sächsischen Landtag, 23.03.2023.
- Statistisches Bundesamt (2022): Methoden der Finanzstatistiken, Februar 2022 (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/methoden-finanzstatistiken-5710001219004.html>).
- Statistisches Bundesamt (2023a): Liste der Extrahaushalte 2023 (Juni 2023).
- Statistisches Bundesamt (2023b): Einnahmen, Ausgaben und Schulden der Extrahaushalte 2022 (Sept. 2023).
- Statistisches Bundesamt (2023c): Liste der sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2023 (Juli 2023).
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2023): 8. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen 2022 – 2040, Kamenz (https://www.demografie-portal.de/DE/Publikationen/2023/8-regionalisierte-bevoelkerungsvorausberechnung-sachsen-2022-2040.pdf?__blob=publicationFile&v=1).
- Südekum, J. (2022): Proactive regional policy: What a new policy to avoid socio-economic disruptions could look like, New Economic Forum Working Papers 6/2022.
- Sydow, J. et al. (2022): Kommunaler Investitionsbedarf im Freistaat Sachsen - Kommunalbefragung 2022, KOMKIS Analyse, Nr. 21, Leipzig, Dezember 2023.
- Umweltbundesamt (2022): Transformation der Gasinfrastruktur zum Klimaschutz. Abschlussbericht. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2023-03-31_cc_09-2023_transformation-gasinfrastruktur-klimaschutz.pdf.
- VÖB (2023): Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, Fördergeschäft in Deutschland 2013-2022, Juni 2023.
- VDI Nachrichten (2021): Pressemitteilung vom 20.05.2021: <https://www.vdi-nachrichten.com/technik/energie/stromrassen-sollen-in-hohem-tempo-genehmigt-werden/>.
- VDV (2021): Verkehrswende gestalten – Gutachten über die Finanzierung von Leistungskosten der öffentlichen Mobilität. Roland Berger/Intraplan/ Florenus im Auftrag des VDV.
- Weber, E., et al. (2022): Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt. Bertelsmann Stiftung. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/strukturwandel-auf-dem-deutschen-arbeitsmarkt-all>.
- Weber, I. (2024): „Die Schuldenbremse ist seit 14 Jahren eine Zukunftsbremse“, Tagesspiegel, 03.01.2024.
- Werner, K. et al. (2023): Wie unterscheidet sich das Meinungsbild zu Schulen zwischen den deutschen Regionen? Regionale Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2023. ifo Schnelldienst, 2023, 76.
- Wieland, J. (2022): Rechtliche Rahmenbedingungen zur Deckung des Finanzbedarfs für die nötigen Investitionen in Klimaneutralität im Land Bremen, Februar 2022.
- Windels, T. (2015): Die makroökonomische und strukturelle Komplementarität von öffentlichen und privaten Investitionen, in: Lange, J., Brandt, A. (Hrsg.): Viele Geld, wenig Investitionen – Wie können langfristige Investitionen gestärkt und finanziert werden?, Loccumer Protokolle 56/15, Tagungsband zur Tagung vom 18./19.09.2015 in Loccum).
- Windels, T. (2020): Mehr Zukunft wagen? – Für einen Hochschulinvestitionsfonds Niedersachsen, Kreditfinanzierte öffentliche Investitionen sind auch unter der Schuldenbremse möglich; Im Gegenlicht 07 - 17. November 2020.
- Windels, T., Brandt, A. (2019): Öffentliche Investitionen und Schuldenbremse – Gestaltungsspielräume durch Fondslösungen, in: Gesellschaftliche Infrastrukturen - Von der Kapitallogik zur gemeinwohlorientierten Infrastrukturökonomie, spw, Heft 235, Dezember 2019, S. 28-36.
- Wissenschaftsrat (2022): Probleme und Perspektiven des Hochschulbaus 2030. Positionspapier (Drs. 9470-22), Januar 2022.
- Wuppertal-Institut (2022): Förderbanken im Wandel – Evolution zu nachhaltigen Transformationsbanken, Dezember 2022.
- Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen (2023): Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Förderbanken 2023, 12/2023, Juni 2023 S. 10-46 mit Beiträgen von Bethge-Krauß, Ecke, Forst, Heinold, Holm, Schwab, Stenger, Weymayr.

Anhang

Tabelle A2.1.1: Entwicklung von Arbeitsproduktivität, Arbeitnehmerinkommen und Verfügbarem Einkommen in Sachsen, Ost- und Westdeutschland (jeweils ohne Berlin) seit 2000

	Deutschland	Sachsen		Ostdeutschland (ohne Berlin)		Westdeutschland (ohne Berlin)	
	Stundenproduktivität						
	in EUR/Std.	in EUR/Std.	D = 100 *	in EUR/Std.	D = 100 *	in EUR/Std.	D = 100 *
2000	32,46	21,75	67,0	22,04	67,9	34,65	106,8
2010	39,40	29,02	73,7	28,94	73,5	41,47	105,3
2015	45,06	34,94	77,5	34,82	77,3	46,99	104,3
2019	50,38	40,16	79,7	40,32	80,0	52,14	103,5
2022	57,26	47,41	82,8	48,36	84,5	58,78	102,7

Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen je Arbeitsstunde; * jeweiliger Bundesdurchschnitt = 100

	Deutschland	Sachsen		Ostdeutschland (ohne Berlin)		Westdeutschland (ohne Berlin)	
	Arbeitnehmereinkommen je Arbeitsstunde						
	in EUR/Std.	in EUR/Std.	D = 100 *	in EUR/Std.	D = 100 *	in EUR/Std.	D = 100 *
2000	22,63	16,13	71,3	15,84	70,0	24,07	106,4
2010	26,23	20,20	77,0	19,68	75,0	27,49	104,8
2015	30,18	24,08	79,8	23,54	78,0	31,37	103,9
2019	34,16	28,27	82,8	27,55	80,6	35,21	103,1
2022	37,53	32,74	87,2	32,05	85,4	38,20	101,8

* jeweiliger Bundesdurchschnitt = 100

	Deutschland	Sachsen		Ostdeutschland (ohne Berlin)		Westdeutschland (ohne Berlin)	
	Verfügbares Einkommen je Einwohner						
	in EUR	in EUR	D = 100 *	in EUR	D = 100 *	in EUR	D = 100 *
2000	15.699	13.169	83,9	12.901	82,2	16.326	104,0
2010	19.002	16.668	87,7	16.339	86,0	19.602	103,2
2015	21.112	18.553	87,9	18.252	86,5	21.769	103,1
2019	23.595	21.163	89,7	21.047	89,2	24.186	102,5
2022	24.415	22.120	90,6	22.133	90,7	24.936	102,1

* jeweiliger Bundesdurchschnitt = 100

Quelle: VGRdL Band 1 und Band 5

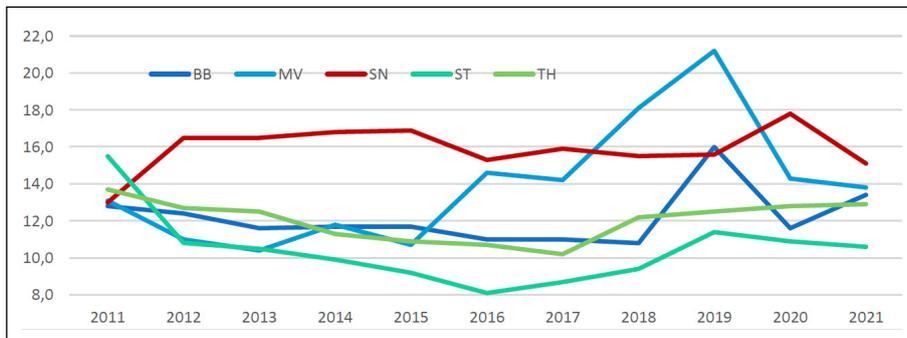
Tabelle A2.1.2: Patentanmeldungen je 100.000 Einwohner 2010-2022

Bundesland	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Mittelwert
Baden-Württemberg	138	136	135	137	136	131	131	132	132	138	123	122	121	142,7
Bayern	104	109	115	118	122	119	123	119	114	108	97	90	80	118,2
Berlin	27	23	26	26	25	24	23	20	20	19	18	14	13	23,2
Brandenburg	13	14	12	13	13	14	13	13	12	12	12	10	9	13,3
Bremen	25	23	23	24	22	24	21	19	20	21	18	15	16	22,6
Hamburg	52	57	44	42	46	45	44	42	47	40	34	25	20	44,8
Hessen	40	39	38	36	33	31	31	31	26	25	25	24	19	33,2
Mecklenburg-Vorpommern	10	10	11	11	11	10	7	8	9	6	7	6	11	9,8
Niedersachsen	37	38	38	38	40	44	47	44	45	48	40	37	35	44,3
Nordrhein-Westfalen	42	40	39	40	40	38	40	40	38	39	36	32	30	41,2
Rheinland-Pfalz	31	30	28	26	26	23	26	23	22	20	19	21	20	26,3
Saarland	25	25	25	25	22	21	20	20	18	22	19	18	14	22,8
Sachsen	27	25	26	24	24	22	20	18	15	16	16	15	15	21,9
Sachsen-Anhalt	14	13	11	10	10	9	10	8	9	9	7	7	6	10,3
Schleswig-Holstein	20	17	18	17	16	16	17	18	16	17	17	16	15	18,3
Thüringen	26	25	27	25	26	24	24	25	25	28	28	25	22	27,5
Deutschland	58	58	58	59	59	58	59	58	56	56	51	48	45	60,3

Quelle: Deutsches Patent- und Markenamt (DPMA)

Abbildung A2.4.1 Investitionsquoten

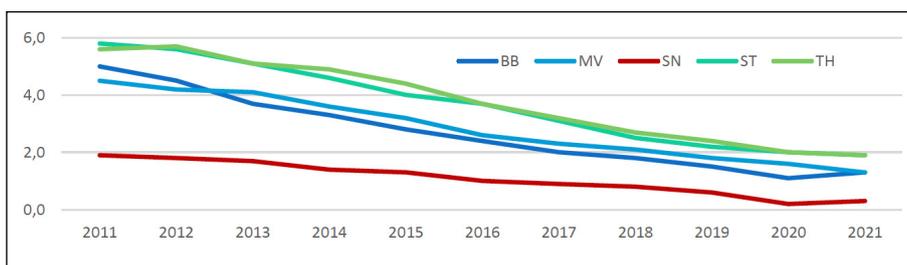
(Investitionsausgaben in Prozent der Gesamtausgaben, Land u. Kommunen, Kern- u. ExtraHH)



Quelle: BMF (2023a), S. 31

Abbildung A2.4.2: Zinsausgabenquote

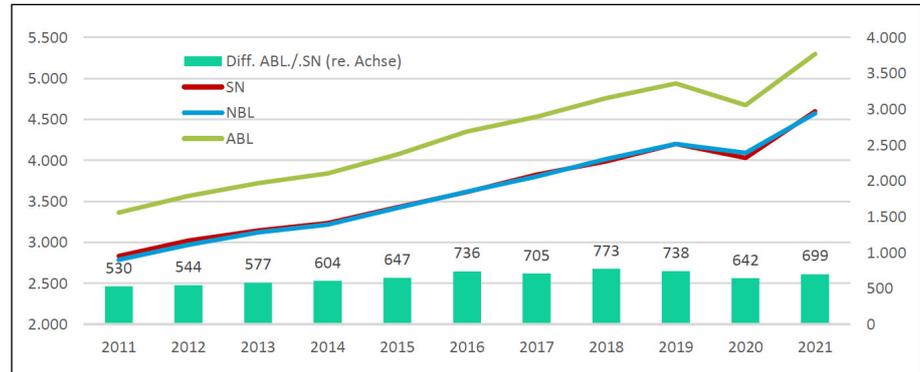
(Zinsausgaben in Prozent der Gesamtausgaben)



Quelle: BMF (2023a): S. 33

Abbildung A2.4.3 Steuereinnahmen

(in EUR/Einwohner, Land u. Kommunen, Kern- u. ExtraHH)



Quelle: BMF (2023a): S. 39

Tabelle A4.1.1 Länderfinanzen im Vergleich (Länder inkl. Kommunen, in EUR/Einwohner)

	Gesamtausgaben			Personalausgaben			Investitionen			Zinsausgaben			Gesamteinnahmen			Steuereinnahmen			Finanzierungssaldo			Schulden		
	SN	nBL	aBL	SN	nBL	aBL	SN	nBL	aBL	SN	nBL	aBL	SN	nBL	aBL	SN	nBL	aBL	SN	nBL	aBL	SN	nBL	aBL
2011	5.586	6.127	5.659	1.852	1.861	2.127	727	837	720	105	283	341	6.048	6.145	5.233	2.833	2.786	3.363	460	13	-429	3.188	7.629	9.402
2012	5.793	6.173	5.778	1.975	1.920	2.185	954	777	689	105	271	339	6.160	6.228	5.486	3.020	2.970	3.564	366	53	-295	3.311	7.615	9.756
2013	6.175	6.239	5.908	2.049	1.958	2.247	1.016	765	663	105	245	323	6.430	6.448	5.718	3.145	3.119	3.722	252	207	-194	3.364	7.582	9.809
2014	6.550	6.463	6.147	2.195	2.059	2.346	1.100	795	727	91	228	298	6.824	6.582	5.915	3.234	3.215	3.838	275	118	-258	2.975	7.404	9.805
2015	6.406	6.599	6.387	2.145	2.119	2.417	1.082	782	703	84	206	278	6.677	6.852	6.269	3.428	3.417	4.075	270	251	-122	2.671	7.246	9.920
2016	6.384	6.719	6.635	2.226	2.164	2.470	980	802	700	67	180	251	6.708	6.989	6.601	3.614	3.617	4.350	327	269	-38	2.205	6.899	9.842
2017	6.785	6.857	6.814	2.280	2.226	2.563	1.079	823	747	60	157	232	7.038	7.166	6.889	3.825	3.802	4.530	253	307	71	2.006	6.744	9.429
2018	6.805	7.104	7.074	2.445	2.323	2.670	1.053	935	822	53	139	213	7.444	7.463	7.231	3.986	4.018	4.759	643	357	152	1.608	6.428	9.351
2019	7.395	7.643	7.396	2.520	2.417	2.798	1.153	1.179	860	43	130	192	7.582	7.659	7.552	4.202	4.199	4.940	185	14	151	1.437	6.504	9.343
2020	8.256	8.065	7.947	2.624	2.520	2.922	1.469	1.087	975	18	112	162	7.556	7.700	7.744	4.030	4.092	4.672	-700	-368	-209	1.898	6.951	9.977
2021	7.941	8.295	8.309	2.723	2.624	3.023	1.197	1.090	961	25	112	157	8.150	8.335	8.516	4.599	4.573	5.298	208	39	184	2.046	7.273	10.055
MW	6.734	6.935	6.732	2.276	2.199	2.524	1.074	898	779	69	187	253	6.965	7.051	6.650	3.629	3.619	4.283	231	115	-90	2.428	7.116	9.699
1	0,0	-2,9	0,0	0,0	3,5	-9,8	0,0	19,6	37,9	0,0	-63,3	-72,9	0,0	-1,2	4,7	0,0	0,3	-15,3	0,0	101,5	-357,0	0,0	-65,9	-75,0

Quelle: BMF (2023a), SN=Sachsen, aBL=alte Bundesländer, nBL=neue Bundesländer (je ohne Stadtstaaten), MW=Mittelwert, 1=Differenz des Mittelwerts zu SN in Prozent

Text A4.6.1 Sächsische Kommunal финанzen im Vergleich

Für den Betrachtungszeitraum 2013 bis 2022 sind in den sächsischen Kommunen im Vergleich zum Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer (in EUR je Einwohner, ohne Berlin) die Steuereinnahmen leicht höher, der Finanzierungssaldo etwas höher und die Kassenkredite deutlich niedriger.²⁷² Insgesamt sind die Unterschiede aber eher gering. Auffällig bleiben aber die strukturellen Unterschiede zwischen den Kommunal финанzen in Ost und West. Die Steuereinnahmen liegen in Westdeutschland ca. 60 Prozent über den Einnahmen in Sachsen und Ostdeutschland. Die Sozialleistungen sind im Westen fast 25 Prozent, die Personalkosten 7 Prozent und die Sachinvestitionen 15 Prozent höher (Tabelle A4.6.1, letzte Zeile). Die hier besonders interessierenden Investitionen waren in Sachsen 2021 und 2022 gegen den Trend in Ost- und Westdeutschland rückläufig. Hier drückt sich die besonders rigide Finanzpolitik Sachsens aus, die unter dem Eindruck der Corona-Sonderlasten, die freiwilligen Investitionen kürzte. Und statt aus Liquiditätsüberschüssen Reserven für eine unabhängige Investitionsfinanzierung aus Eigenmitteln zu ermöglichen, wurden lieber die schon niedrigen Kredite getilgt.

„In vielen Kommunen Sachsens wurden liquide Mittel jedoch konsequent in die Entschuldung gesteckt, um in zukünftigen Perioden handlungsfähig zu sein. Die im Ländervergleich niedrige Verschuldung der sächsischen Kommunen (...) vor allem in einem Umfeld steigender Zinsen (können) einen Vorteil darstellen. Aktuell ist jedoch mit Blick auf das unterdurchschnittliche kommunale Investitionsniveau in Sachsen kein Vorteil aus den niedrigen durchschnittlichen Schuldenständen erkennbar.“²⁷³

„Dabei ist nach wie vor eine ausgeprägte Steuerschwäche zu beobachten, die sich verfestigt hat und die auch durch das höhere Zuweisungsniveau nicht beseitigt werden kann. (...) Die Investitionsauszahlungen sind in Sachsen mittlerweile unterdurchschnittlich, was angesichts des bestehenden Nachholbedarfs kritisch zu bewerten ist. Der höhere Erhaltungsaufwand kann dies nur zum Teil kompensieren, da er sich auf die vorhandene Infrastruktur bezieht.“²⁷⁴

272 Am aktuellen Rand aber steigend für SN und fallend für aBL und nBL

273 Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2023), S. 79

274 Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2023);, S. 24

Tabelle A.4.6.1 Kommunal финанzen in Sachsen und neuen bzw. alten Bundesländern (KernHH, in EUR/Einw.)

	1 Finanzierungssaldo			2 Steuereinnahmen			3 Gewerbesteuer			4 Personalausgaben			5 Soziale Leistungen			6 Sachinvestitionen			7 Kassenkredite		
	SN	nBL	aBL	SN	nBL	aBL	SN	nBL	aBL	SN	nBL	aBL	SN	nBL	aBL	SN	nBL	aBL	SN	nBL	aBL
2013	72	55	12	673	645	1.104	299	271	469	649	673	672	523	548	648	247	244	285	25	231	734
2014	82	50	11	710	674	1.137	314	279	472	674	698	698	541	564	674	258	263	300	24	257	744
2015	7	59	44	731	708	1.205	304	283	497	684	709	717	582	602	728	223	227	304	24	256	737
2016	46	82	58	780	758	1.258	334	318	537	706	729	747	648	648	800	277	242	324	30	255	729
2017	37	96	127	842	813	1.339	367	343	559	727	750	781	652	647	800	308	269	328	30	272	669
2018	85	104	118	877	859	1.407	371	356	587	759	783	816	651	645	799	349	316	366	23	254	566
2019	48	72	50	920	900	1.447	383	368	589	798	821	864	662	656	815	389	362	420	19	199	511
2020	110	121	19	836	841	1.364	311	311	524	834	856	899	671	665	833	403	403	461	20	179	488
2021	74	82	31	1.034	966	1.572	469	415	706	851	883	938	697	689	866	379	412	456	27	163	464
2022	-57	-12	35	1.032	1.003	1.669	483	453	797	887	925	977	738	735	896	404	441	486	78	165	426
MW	50	71	51	844	817	1.350	364	340	574	757	783	811	637	640	786	324	318	373	30	223	607
8	0,0	40,7	0,2	0,0	-3,2	60,1	0,0	-6,5	57,8	0,0	3,4	7,1	0,0	0,5	23,5	0,0	-1,8	15,2	0,0	644	1.923

Quelle: BMF (2023b), SN=Sachsen, aBL=alte Bundesländer, nBL=neue Bundesländer (je ohne Stadtstaaten), MW=Mittelwert

1 = Finanzierungssalden der Gemeinden/GV, 2 = Einnahmen der Gemeinden/GV aus Steuern (netto), 3 = Einnahmen der Gemeinden/GV aus der Gewerbesteuer (netto), 4 = Personalausgaben der Gemeinden/GV, 5 = Ausgaben der Gemeinden/GV für soziale Leistungen, 6 = Sachinvestitionen der Gemeinden/GV, 7 = Kassenkredite der Gemeinden/GV, 8 = Differenz MW zu SN in Prozent

Text A5.2.1 Typologie von öffentlichen Haushalten und Finanzierungsmöglichkeiten

Der öffentliche Bereich wird in verschiedene Haushalte unterteilt, die auch unterschiedlich in die Schuldenbremsen einbezogen sind (Quelle: Statistisches Bundesamt (2022): S. 22/78):

- Kernhaushalte umfassen die Haushalte „von Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie der Sozialversicherung“.
- Extrahaushalte „sind alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die (...) zum Staatssektor zählen.“
- Sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (sonstige FEU) „sind öffentliche Marktproduzenten, die ihre Kosten überwiegend mit eigenen Umsätzen decken“ und nicht zum Staatssektor zählen.
- „Sondervermögen sind rechtlich unselbstständige abgesonderte Teile des Bundes- oder Landesvermögens, die der Erfüllung einzelner, abgegrenzter Aufgaben der jeweiligen Gebietskörperschaft dienen und getrennt vom übrigen Vermögen zu verwalten sind.“ Sondervermögen können Extrahaushalte (ganz überwiegend) oder auch sonstige FEU (selten) sein.

Tabelle A5.2.1 Formen staatlicher Verschuldung unter dem Regime der Schuldenbremsen

	Deutsche Schuldenbremse	EU-Stabilisierungs- u. Wachstumspakt	EU-Fiskalpakt
Kernhaushalt	Bund: 0,35 Prozent des BIP Länder: 0,0 Prozent des BIP Kommunen: nicht erfasst Sozialversicherungen: nicht erfasst	Gebietskörperschaften u. Sozialversich.: strukturell 1,0 Prozent des BIP (Bund 65 Prozent/ Länder 35 Prozent)	0,5 Prozent d. BIP (1,0 Prozent, wenn Schuldenstand erheblich <60 Prozent)
Sondervermögen	ohne Anrechnung zulässig, wenn vor 2011 aufgelegt, ab 2011 auf Nettokreditaufnahme anzurechnen	auf Nettokreditaufnahme anzurechnen	wie EU-Stabilitäts- und Wachstumspakt (EU-SWP)
Extrahaushalte	ohne Anrechnung zulässig, wenn rechtlich und dispositiv selbständig und Zweckbestimmung gegeben ist (keine Finanzierungsgesellschaft)	auf Nettokreditaufnahme anzurechnen	wie EU-Stabilitäts- und Wachstumspakt (EU-SWP)
Sonstige FEU1	wie Extra-Haushalte	ohne Anrechnung zulässig	wie EU-SWP
Finanzielle Transaktionen	in Bundesländern unterschiedlich. Sachsen ohne Bereinigung	auf Nettokreditaufnahme anzurechnen	wie EU-SWP

Quelle: Windels/Brandt (2019): S. 32, 1 Sonstige FEU = sonstige Fonds, Einrichtungen, Unternehmen = Marktproduzent gem. ESVG 2010, d.h. Kostendeckung durch Umsatzerlöse >50 Prozent und Umsätze mit Staat <80 Prozent

Text A5.3.1 Gesetz zur Errichtung der Sächsischen Aufbaubank – Förderbank

„§2 Aufgaben und Zuständigkeiten in der Fördermittelverwaltung

(1) 1Die Bank ist das zentrale Förderinstitut des Freistaats. 2Sie kann im staatlichen Auftrag Förderaufgaben, die im Einklang mit den Beihilfavorschriften der Europäischen Gemeinschaft stehen, in den in Satz 3 genannten Bereichen durchführen. 3Sie ist, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, zuständig für die Durchführung bei der:

1. Förderung im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung;
2. Förderung des Wohnungs- und Siedlungswesens;
3. Förderung der Wohnungswirtschaft;
4. Förderung der einzelbetrieblichen, gewerblichen Wirtschaft unter besonderer Berücksichtigung des Mittelstands sowie der freien Berufe;
5. Förderung der Ansiedlung von Unternehmen;
6. Förderung durch Bereitstellung von Risikokapital;
7. Förderung des technischen Fortschritts, insbesondere Technologie- und Innovationsfinanzierung;
8. Förderung von Infrastrukturmaßnahmen;
9. Förderung der baulichen Entwicklung der Städte und Gemeinden;
10. Förderung von Maßnahmen zur Entwicklung strukturschwacher Gebiete;
11. Förderung von Land- und Forstwirtschaft und des ländlichen Raums;
12. Förderung des Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzes;
13. Förderung von Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik;
14. Förderung von Kunst, Kultur, Wissenschaft und Forschung;
15. Förderung im Rahmen international vereinbarter Förderprogramme;
16. Förderung des Gesundheitswesens;
17. Förderung von Familie, Jugend und Sport,
18. Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann sowie
19. Förderung von Maßnahmen für Tourismusmarketing und für Destinationsentwicklung.

(2) Zur Erfüllung dieser Aufgaben führt die Bank Förderprogramme und sonstige Maßnahmen des Freistaats, der Bundesrepublik Deutschland, der Europäischen Union, der europäischen Organisationen und Einrichtungen sowie bank-eigene Förderprogramme allein oder zusammen mit anderen Förderinstituten oder Fördereinrichtungen durch.“

Abbildung A5.3.1 Das Geschäftsmodell der Sächsischen Aufbaubank



Quelle: Sächsische Aufbaubank, Imagepräsentation von 30.06.2023, S. 20

Impressum

Investieren jetzt! – für Demokratie, Gerechtigkeit und Wohlstand in Sachsen

Studie im Auftrag des DGB Bezirk Sachsen
und der Friedrich-Ebert-Stiftung – Landesbüro Sachsen
von Dr. Juliane Bielinski, Dr. Arno Brandt und Torsten Windels
Forschungsgruppe für Strukturwandel und Finanzpolitik (www.fsf-hannover.de)

Herausgegeben von:

DGB Bezirk Sachsen
Schützenplatz 14, 01067 Dresden
Tel. 0351 8633108
sachsen@dgb.de
sachsen.dgb.de

Presserechtlich verantwortlich:

Markus Schlimbach

Redaktionsschluss:

19.02.2024

Layout und Satz:

Anne Wolf

Herstellung:

Saxoprint Dresden



Deutscher
Gewerkschaftsbund
Sachsen

DGB

SICHERHEIT IM WANDEL!



Lösungen wählen.