

Auszug aus

Denkschrift 2014

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 2

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
des Landes 2004 bis 2013



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landes 2004 bis 2013

Die Einnahmen des Landes stiegen im Haushaltsjahr 2013 um 4,8 Prozent, die Ausgaben um 4,5 Prozent. Im Zehnjahresvergleich seit 2004 lagen die Einnahmen um durchschnittlich jährlich 0,4 Prozent über den Ausgaben. Das Land nahm in diesem Zeitraum allerdings 9,7 Mrd. Euro neue Kredite auf. Die Steuerdeckungsquote lag 2013 bei 74 Prozent.

Die Ausgaben für den Länderfinanzausgleich erreichten 2013 mit 2,9 Mrd. Euro ihren Höchststand.

1 Einnahmen

1.1 Entwicklung der Einnahmen 2004 bis 2013

In Tabelle 1 sind für 2004 sowie 2009 bis 2013 die veranschlagten Einnahmen jeweils den Ist-Einnahmen gegenübergestellt.

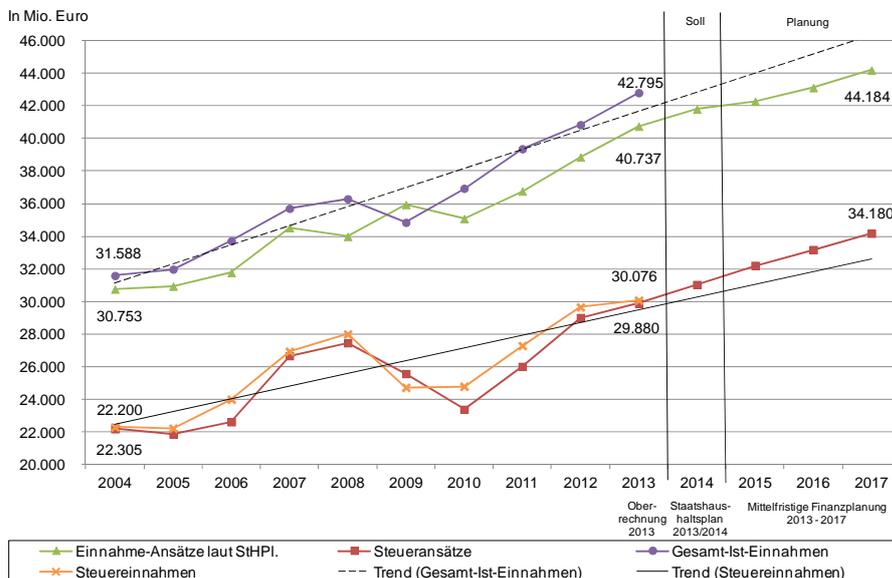
Tabelle 1: Einnahme-Ansätze und Ist-Einnahmen (in Mio. Euro)

	2004	2009	2010	2011	2012	2013
Einnahme-Ansätze laut Staatshaushaltsplan	30.753	35.941	35.081	36.764	38.847	40.737
(davon Steuereinnahmen)	(22.200)	(25.580)	(23.390)	(26.020)	(29.010)	(29.880)
Gesamt-Ist-Einnahmen (davon Steuereinnahmen)	31.588 (22.305 ¹)	34.846 (24.733 ¹)	36.934 (24.799)	39.360 (27.294)	40.834 (29.661)	42.795 (30.076)
Differenz zwischen den Einnahme-Ansätzen und den Gesamt-Ist-Einnahmen	+835	-1.095	+1.853	+2.596	+1.987	+2.058
(dto. nur Steuereinnahmen)	(+105)	(-847)	(+1.409)	(+1.274)	(+651)	(+196)
Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (in Prozent)						
• Einnahme-Ansätze		+5,8	-2,4	+4,8	+5,7	+4,9
• Gesamt-Ist-Einnahmen		-4,0	+6,0	+6,6	+3,7	+4,8
• Steuereinnahmen		-11,7	+0,3	+10,1	+8,7	+1,4

¹ Einschließlich Kraftfahrzeugsteuer.

Die Entwicklung der Ist- und Soll-Einnahmen ist aus Abbildung 1 ersichtlich.

Abbildung 1: Ist- und Soll-Einnahmen



In den vergangenen zehn Jahren lagen die Ist-Einnahmen nur 2009 um 1,1 Mrd. Euro unter den Einnahmeansätzen. In den übrigen Jahren wurden zwischen 0,8 Mrd. Euro (2004) und 2,6 Mrd. Euro (2011) höhere Einnahmen erzielt als geplant. Ebenso verhält es sich bei den Steuereinnahmen. Auch diese lagen 2009 um 0,8 Mrd. Euro unter den Ansätzen, während in den übrigen Jahren zwischen 0,1 Mrd. Euro (2004) und 1,4 Mrd. Euro (2010) mehr Steuern eingenommen wurden als geplant.

Im zehnjährigen Betrachtungszeitraum stiegen die Gesamt-Ist-Einnahmen sowie die Steuereinnahmen jeweils durchschnittlich um 3,4 Prozent jährlich. Das Land hat in diesem Zeitraum 9,7 Mrd. Euro neue Kredite aufgenommen.

Im Staatshaushaltsplan sind für 2014 Gesamteinnahmen von 41,8 Mrd. Euro geplant. Darin sind 31,0 Mrd. Euro Steuereinnahmen enthalten. Nach der Mittelfristigen Finanzplanung sollen die Gesamteinnahmen bis 2017 auf 44,2 Mrd. Euro steigen. Der bis dahin prognostizierte Anstieg der Steuereinnahmen auf 34,2 Mrd. Euro entspricht einer jährlichen Steigerung um durchschnittlich 3,3 Prozent.

1.2 Einnahmen im Einzelnen

Die Einnahmen des Landes stiegen von 31,6 Mrd. Euro (2004) auf 42,8 Mrd. Euro (2013). Sie werden insbesondere durch Steuern und steuerähnliche Abgaben (30,2 Mrd. Euro, 71 Prozent) und Zuweisungen und Zuschüsse (8,5 Mrd. Euro, 20 Prozent) erzielt. Erstmals seit 2010 hat das Land 2013 wieder neue Kredite im Umfang von 1,78 Mrd. Euro aufgenommen (siehe Beitrag Nr. 3, Punkt 1). Ohne Berücksichtigung dieser Kreditaufnahme lagen die Ist-Einnahmen 2013 lediglich um 0,4 Prozent höher als im Vorjahr.

Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen sind 2013 gegenüber dem Vorjahr um 796 Mio. Euro gestiegen. Diesen Einnahmen stehen jedoch größtenteils entsprechende Ausgaben gegenüber (siehe Punkt 2.2).

1.3 Steuereinnahmen

Die Steuern und steuerähnlichen Abgaben sind abhängig von der konjunkturellen Entwicklung. Nach dem Einbruch 2009 infolge der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise stiegen die Steuereinnahmen seit 2011 wieder deutlich an. 2012 stieg das Steueraufkommen gegenüber dem Vorjahr um 2,4 Mrd. Euro (+8,7 Prozent). 2013 erhöhte es sich nur noch um 415 Mio. Euro (+1,4 Prozent) gegenüber 2012.

Die Steuereinnahmen lagen 2013 mit 30,1 Mrd. Euro um 8,9 Mrd. Euro (+41,8 Prozent) höher als 2004. Bei dieser Betrachtung ist die bis 2009 dem Land zustehende Kraftfahrzeugsteuer nicht enthalten. Seit 01.07.2009 steht diese Steuer nicht mehr den Ländern, sondern dem Bund zu. Zur Kompensation erhalten die Länder seither vom Bund Ausgleichszahlungen, die in etwa den bisherigen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer entsprechen. 2013 betrug die Zuweisung des Bundes an das Land 1,3 Mrd. Euro.

Tabelle 2 zeigt, wie sich die Steuereinnahmen von 2009 bis 2013 sowie im Zehnjahreszeitraum (Basisjahr 2004) im Einzelnen entwickelt haben.

Tabelle 2: Entwicklung der Steuereinnahmen (in Mio. Euro)

	2004	2009	2010	2011	2012	2013
Gemeinschaftsteuern						
Lohnsteuer	8.211,6	8.790,8	8.339,6	9.441,4	9.957,6	10.515,0
Veranlagte Einkommensteuer	787,4	1.837,0	2.432,1	2.078,4	2.725,9	3.221,5
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	591,0	700,6	654,7	2.076,4	1.540,7	1.141,5
Körperschaftsteuer	1.573,8	513,8	963,4	439,5	1.900,6	1.181,4
Umsatzsteuer	5.374,4	6.977,8	6.624,7	6.760,6	6.795,2	7.151,9
Einfuhrumsatzsteuer	1.696,2	1.991,9	2.557,9	2.983,0	3.073,8	2.855,2
Gewerbesteuerumlage	817,0	651,0	714,6	953,0	977,2	959,0
Zinsabschlag/Abgeltungssteuer	559,4	861,1	614,2	600,6	586,0	631,9
Summe Gemeinschaftsteuern (Landesanteil)	19.610,8	22.324,0	22.901,2	25.332,9	27.557,0	27.657,4
Landessteuern						
Erbschaftsteuer	556,5	804,4	843,9	749,9	670,6	797,1
Grunderwerbsteuer	672,4	688,8	789,9	943,1	1.169,5	1.317,2
Rennwett- und Lotteriesteuern	247,6	189,6	172,1	176,7	168,6	209,7
Feuerschutzsteuer	47,7	37,9	48,1	48,5	52,7	54,4
Biersteuer, Vermögensteuer, sonstige Landessteuern	70,7	53,1	44,0	42,6	43,1	40,2
Summe Landessteuern	1.594,9 ¹	1.773,8 ¹	1.898,0	1.960,8	2.104,5	2.418,6
Summe Steuereinnahmen	21.205,7	24.097,8	24.799,2	27.293,7	29.661,5	30.076,0

¹ Ohne Kraftfahrzeugsteuer.

Die Steuereinnahmen des Landes bestehen aus Gemeinschaft- und Landessteuern. Die Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern haben sich seit 2004 von 19,6 Mrd. Euro um 41 Prozent auf 27,7 Mrd. Euro 2013 erhöht. Ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen des Landes lag 2013 bei 92 Prozent. Der Landesanteil an der Lohnsteuer überschritt 2013 erstmals den Betrag von 10 Mrd. Euro.

Das Land ist in erheblichem Maße von den Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern und damit auch von der Gesetzgebung auf Bundesebene abhängig. Im Finanzplan 2020 (Stand Januar 2014) geht die Landesregierung davon aus, dass in den kommenden Jahren die voraussichtlichen Einnahmen die erwarteten Ausgaben nicht decken werden. Sie hält daher eine strukturelle Reduzierung des hauswirtschaftlichen Handlungsbedarfs sowie eine nachhaltige Konsolidierung des Landeshaushalts im Hinblick auf die Erreichung der Vorgabe der Schuldenbremse ab 01.01.2020 für erforderlich. Im Finanzplan 2020 sind hierfür ab 2015 jährliche Mehreinnahmen von 400 Mio. Euro aufgrund von Steuerrechtsänderungen bzw. veränderter Bund-/Länder-

Finanzbeziehungen eingeplant. Ob es zu diesen Mehreinnahmen kommen wird, bleibt abzuwarten.

Die Landessteuern (ohne Kraftfahrzeugsteuer) haben sich seit 2004 von 1,6 Mrd. Euro um 51,6 Prozent auf 2,4 Mrd. Euro 2013 erhöht. Sie hatten 2013 einen Anteil an den gesamten Steuereinnahmen des Landes von 8 Prozent. Die Grunderwerbsteuer wurde im November 2011 von 3,5 Prozent auf 5 Prozent erhöht. Auch deshalb hat das Land 2013 gegenüber 2011 mit 1,3 Mrd. Euro um 374 Mio. Euro (+39,7 Prozent) höhere Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer erzielt.

Im Haushaltsjahr 2013 stieg das Steueraufkommen des Landes gegenüber dem Vorjahr um 415 Mio. Euro auf 30,1 Mrd. Euro. Die um 303 Mio. Euro höheren Ausgaben im Länderfinanzausgleich sind im Wesentlichen Auswirkungen des Zensus 2013 sowie die im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigende Realsteuerkraft zurückzuführen. Unter Berücksichtigung dieser gestiegenen Ausgaben sowie der Kraftfahrzeugsteuerersatzleistung des Bundes ergaben sich gegenüber dem Vorjahr Netto-Steuermindereinnahmen von 145 Mio. Euro.

2 Ausgaben

2.1 Entwicklung der Ausgaben 2004 bis 2013

In Tabelle 3 sind für 2004 sowie 2009 bis 2013 die veranschlagten Ausgaben jeweils den Ist-Ausgaben gegenübergestellt.

Tabelle 3: Ausgabe-Ansätze und Ist-Ausgaben (in Mio. Euro)

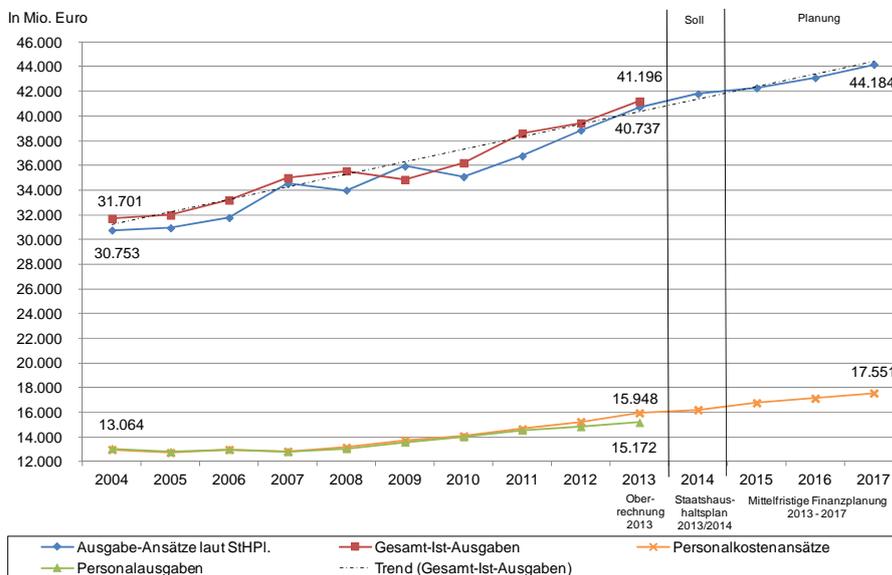
	2004	2009	2010	2011	2012	2013
Ausgabe-Ansätze laut Staatshaushaltsplan	30.753	35.941	35.081	36.764	38.847	40.737
(davon Personalausgaben)	(12.977)	(13.734)	(14.076)	(14.648)	(15.232)	(15.948)
Gesamt-Ist-Ausgaben (davon Personalausgaben)	31.701 (13.064)	34.846 (13.587)	36.204 (14.022)	38.588 (14.545)	39.432 (14.835)	41.196 (15.172)
Differenz zwischen den Ausgabe-Ansätzen und den Gesamt-Ist-Ausgaben (dto. Personalausgaben)	+948 (+87)	-1.095 (-147)	+1.123 (-54)	+1.824 (-103)	+585 (-397)	+459 (-776)
Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (in Prozent)						
• Ausgabe-Ansätze		+5,8	-2,4	+4,8	+5,7	+4,9
• Gesamt-Ist-Ausgaben		-2,0	+3,9	+6,6	+2,2	+4,5
• Personalausgaben		+4,1	+3,2	+3,7	+2,0	+2,3

Seit 2010 lagen die tatsächlichen Ausgaben stets über den Ausgabeansätzen. 2013 waren die Ist-Ausgaben mit 41,2 Mrd. Euro um 459 Mio. Euro (1,1 Prozent) höher als die Ausgabeansätze. Obwohl die Ist-Einnahmen

2013 ohne Berücksichtigung der Kreditaufnahme lediglich um 0,4 Prozent stiegen, nahmen die tatsächlichen Ausgaben um 4,5 Prozent und die Personalausgaben um 2,3 Prozent gegenüber 2012 zu. Die Personalausgaben lagen 2013 mit 15,2 Mrd. Euro um 776 Mio. Euro (4,9 Prozent) unter den Ansätzen. Ursachen hierfür liegen in der zeitlich verzögerten Übertragung des Tarifabschlusses im öffentlichen Dienst auf den Besoldungs- und Versorgungsbereich. Zudem fielen in vergangenen Jahren beschlossene strukturelle Einsparungen in Besoldung, Versorgung und Beihilfe höher als erwartet aus. Hierzu gehören unter anderem die verlängerte Lebensarbeitszeit, die abgesenkte Eingangsbesoldung und die erhöhte Kostendämpfungspauschale.

Die Entwicklung der Ist- und Soll-Ausgaben ist aus Abbildung 2 ersichtlich.

Abbildung 2: Ist- und Soll-Ausgaben



Von 2004 bis 2013 stiegen die Ist-Ausgaben durchschnittlich um 3 Prozent je Jahr und damit 0,4 Prozent geringer als die Ist-Einnahmen.

Für 2014 sind im Staatshaushaltsplan 41,8 Mrd. Euro Gesamtausgaben geplant. Die Personalausgaben sind mit 16,2 Mrd. Euro veranschlagt. In der Mittelfristigen Finanzplanung 2013 - 2017 geht die Landesregierung bis 2017 von einem weiteren Anstieg der Gesamtausgaben auf dann 44,2 Mrd. Euro aus. Die Personalausgaben sollen in diesem Zeitraum um weitere 2,4 Mrd. Euro (+15,7 Prozent) gegenüber den Ist-Ausgaben 2013 auf dann 17,6 Mrd. Euro steigen.

2.2 Ausgaben im Einzelnen

Tabelle 4 zeigt, wie sich die Ausgaben von 2009 bis 2013 sowie im Zehnjahreszeitraum (Basisjahr 2004) im Einzelnen entwickelt haben.

Tabelle 4: Entwicklung der Gesamtausgaben (in Mio. Euro)¹

	2004	2009	2010	2011	2012	2013
Personalausgaben (Hauptgruppe 4)	13.064	13.587	14.022	14.545	14.835	15.172
Sächliche Verwaltungsausgaben (Obergruppen 51 - 54)	1.728	1.632	1.649	1.705	1.756	1.864
Schuldendienst (Obergruppen 56 - 59)	1.961	1.667	1.908	1.911	1.724	1.841
Davon						
Kreditmarktzinsen	1.867	1.601	1.830	1.829	1.672	1.727
Zinsausgaben an Gebietskörperschaften	12	9	9	6	6	5
Tilgungen bei Gebietskörperschaften	82	57	69	76	46	109
Zuweisungen und Zuschüsse einschließlich für Investitionen (Hauptgruppe 6 ohne Gruppen 612 und 613 zuzüglich Obergruppen 88 und 89)	7.035	9.261	9.736	10.213	10.406	11.057
Länderfinanzausgleich (Gruppe 612)	2.124	1.888	1.145	1.804	2.582	2.885
Allgemeine Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich (Gruppe 613)	4.623	5.698	6.175	6.459	6.733	6.990
Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7)	373	518	616	750	499	477
Sonstige Investitionen (Hauptgruppe 8 ohne Obergruppen 88 und 89)	352	324	403	350	408	401
Besondere Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9)	441	271	550	851	488	508
Summe	31.701	34.846	36.204	38.588	39.432	41.196

¹ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

Die Personalausgaben stiegen in den vergangenen zehn Jahren kontinuierlich an. Sie lagen 2013 um 16,1 Prozent über den Personalausgaben des Jahres 2004. Allein in den vergangenen fünf Jahren haben sich die Personalausgaben um 1,6 Mrd. Euro erhöht (+11,7 Prozent). Die sächlichen Verwaltungsausgaben blieben im Zehnjahreszeitraum hingegen bei jährlich 1,6 bis 1,9 Mrd. Euro.

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse erhöhten sich in den vergangenen zehn Jahren deutlich. Sie erreichten 2013 mit 11,1 Mrd. Euro einen Höchststand. Diese Ausgaben sowie diejenigen für Baumaßnahmen wurden in den letzten Jahren durch die Konjunkturprogramme des Bundes und des Landes (Zukunftsinvestitionsprogramm, Landesinfrastrukturprogramm) beeinflusst. Die Ausgaben für Baumaßnahmen gingen 2012 allerdings um ein Drittel gegenüber dem Vorjahr zurück und sanken 2013 erneut.

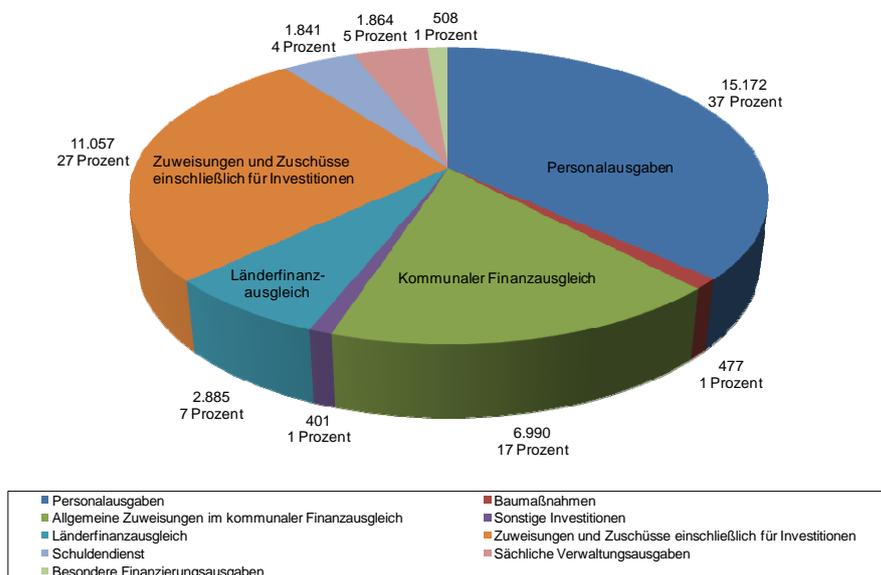
Auch die Ausgaben für den allgemeinen kommunalen Finanzausgleich sind in den vergangenen zehn Jahren beträchtlich gestiegen. Sie lagen 2013 mit 7,0 Mrd. Euro um 2,4 Mrd. Euro (+51,2 Prozent) höher als 2004.

Bei den Ausgaben für den Schuldendienst handelt es sich im Wesentlichen um Kreditmarktzinsen. Diese blieben aufgrund des günstigen Zinsniveaus in den letzten Jahren stabil. Allerdings haben sie sich durch die erneute Kreditaufnahme 2013 um 55 Mio. Euro gegenüber 2012 erhöht. Da die Landesregierung nach dem Finanzplan 2020 in 2014 bis 2019 mit einer weiteren Kreditaufnahme von 4,3 Mrd. Euro plant, werden die Zinsausgaben weiter steigen. In der Mittelfristigen Finanzplanung 2013 bis 2017 sieht die Landesregierung für 2017 vor, dass sich die Ausgaben für Kreditmarktzinsen auf 1,9 Mrd. Euro erhöhen werden.

Die Ausgaben für den Länderfinanzausgleich sind 2009 und 2010 infolge gesunkener Steuereinnahmen zwar zurückgegangen, stiegen jedoch ab 2011 wieder erheblich an. Sie erreichten 2013 mit 2,9 Mrd. Euro einen Höchststand und übertrafen das Niveau vor der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise um 10 Prozent. Bis 2017 ist mit einem weiteren Anstieg auf dann 3,1 Mrd. Euro zu rechnen.

In Abbildung 3 ist dargestellt, auf welche Bereiche sich die Ausgaben des Landes verteilen.

Abbildung 3: Wesentliche Ausgabenbereiche des Landes 2013
(in Mio. Euro)



Der größte Ausgabenblock mit 15,2 Mrd. Euro (ohne Landesbetriebe) bilden die Personalausgaben.

3 Steuerdeckungsquote

Die Steuerdeckungsquote drückt das Verhältnis der Brutto-Steuereinnahmen in Bezug auf die bereinigten Gesamtausgaben aus. Sie ist ein Indikator für den Finanzierungsspielraum aus eigenen Finanzierungsquellen. Je niedriger die Quote ist, umso höher ist die Abhängigkeit von anderen Einnahmen, wie z. B. Entnahmen aus Rücklagen, Zuweisungen vom Bund oder Kreditaufnahmen.

Nachdem die Steuerdeckungsquote 2010 auf unter 70 Prozent gesunken war, stieg sie ab 2011 wieder an und lag 2013 bei 74 Prozent.

Im Bundesvergleich lag die Steuerdeckungsquote in den vergangenen Jahren in allen westlichen Flächenländern zwischen 70 und 80 Prozent.