

Auszug aus

# Denkschrift 2014

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 4

Finanzplan 2020



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## Finanzplan 2020

**Nach dem Finanzplan 2020 soll die Neuverschuldung stufenweise von 1.068 Mio. Euro 2015 bis auf 180 Mio. Euro 2019 zurückgeführt werden. Ab 2020 sollen keine neuen Schulden mehr gemacht werden. Hierzu müssen die jährlichen Ausgaben dauerhaft um mehr als 1 Mrd. Euro gesenkt werden.**

**Der Rechnungshof sieht Risiken im Hinblick auf die Realisierung des Finanzplans 2020. Ein Teil der im Finanzplan vorgesehenen Maßnahmen wirkt punktuell und trägt nicht nachhaltig zur Konsolidierung bei.**

### 1 Ausgangslage

Durch Art. 109 Abs. 3, 143d Abs. 1 Grundgesetz ist das Ziel, den Landeshaushalt spätestens ab 2020 dauerhaft ohne Kredite auszugleichen, verfassungsrechtlich vorgegeben. Dieses Ziel zu erreichen, ist auch finanzpolitisch notwendig. Nur so kann der Haushalt konsolidiert werden, damit sich finanzielle Spielräume für neue Aufgaben und Investitionen ergeben.

Die Landesregierung hat hierfür den Finanzplan 2020 beschlossen. Dieser war nach § 18 Abs. 10 Landeshaushaltsordnung erstmals zum 01.07.2013 vorzulegen. In der Fassung vom Januar 2014 ist vorgesehen, dass sich die Einnahmen und Ausgaben wie folgt entwickeln:

Tabelle 1: Projektion der Einnahmen und Ausgaben nach dem Finanzplan 2013 bis 2020 (Stand: Januar 2014)<sup>1</sup>

In Mio. Euro	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Einnahmen <sup>2</sup>	38.956	40.569	41.207	42.266	43.394	44.656	45.996	47.405
Ausgaben	40.737	41.797	43.075	44.087	45.101	46.083	47.457	48.877
Saldo	-1.780	-1.228	-1.868	-1.821	-1.707	-1.428	-1.461	-1.473

<sup>1</sup> Zum Teil Rundungsdifferenzen.

<sup>2</sup> Ohne Nettokreditaufnahme.

Tatsächlich betragen 2013 die Einnahmen 41 Mrd. Euro und die Ausgaben 41,2 Mrd. Euro.

Trotz der im Planungszeitraum angenommenen Einnahmesteigerungen von jährlich durchschnittlich 1,2 Mrd. Euro würde der negative Saldo nur gering von 1,78 Mrd. Euro (2013) auf 1,47 Mrd. Euro (2020) sinken.

Der negative Finanzierungssaldo soll bis 2019 zur Hälfte durch neue Kredite gedeckt werden. Bis 2020 würde sich das Land um weitere 6,1 Mrd. Euro auf dann insgesamt über 50 Mrd. Euro verschulden.

Tabelle 2: Nettokreditaufnahme und Abbaupfad nach dem Finanzplan 2013 bis 2020 (Stand: Januar 2014)

In Mio. Euro	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Saldo gemäß Projektion	-1.780	-1.228	-1.868	-1.821	-1.707	-1.428	-1.461	-1.473
Nettokreditaufnahme <sup>1</sup>	1.780	1.228	1.068	840	790	238	180	0
Mehreinnahmen <sup>2</sup>	0	0	400	400	400	400	400	400
Abbaupfad	0	0	400	581	517	790	881	1.073

<sup>1</sup> Geplante Nettokreditaufnahme Staatshaushaltsgesetz 2013/2014 in der Fassung des 2. Nachtrags 2014.

<sup>2</sup> Aufgrund Steuerrechtsänderungen auf Bundesebene beziehungsweise Mehreinnahmen aufgrund veränderter Bund-/Länder-Finanzbeziehungen.

Das Land muss demnach ab 2020 dauerhaft jährlich 1,07 Mrd. Euro gegenüber den Ausgaben einsparen, die sich bei einer üblichen Fortschreibung der Ausgaben 2013 ergeben würden. Erst dann wäre der Haushalt strukturell ausgeglichen.

## 2 Haushaltsrisiken

Die dem Finanzplan 2020 zugrunde liegenden Annahmen blenden Risiken aus und erscheinen zu optimistisch.

### 2.1 Steuermehreinnahmen durch Rechtsänderungen sind nicht absehbar

Die Landesregierung geht davon aus, dass ab 2015 durch geändertes Steuerrecht oder eine Neuordnung der Bund-/Länder-Finanzbeziehungen jährlich 400 Mio. Euro zusätzliche Einnahmen erzielt werden. Grundlage für die erwarteten Steuermehreinnahmen war die Erwartung, dass der Deutsche Bundestag die entsprechenden Steuererhöhungen beschließen werde. Im Koalitionsvertrag vom Dezember 2013 sind diese jedoch nicht vorgesehen.

Realistischerweise kann nicht mehr davon ausgegangen werden, dass sich die erwarteten Steuermehreinnahmen durch Steuerrechtsänderungen in den im Finanzplan genannten Zeiträumen realisieren lassen.

Ebenso bleiben die Verhandlungen über die Neuordnung der Bund-/Länder-Finanzbeziehungen abzuwarten. Es ist fraglich, ob vor Ablauf der bis 2019 geltenden Regelungen den Ländern Mehreinnahmen in der erwarteten Höhe zufließen.

Bei den Einnahmen besteht aus heutiger Sicht ab 2015 eine jährliche Deckungslücke von 400 Mio. Euro.

## 2.2 Vorgesehene Konsolidierungsvorgaben formulieren ehrgeizige Ziele

Nach dem Abbaupfad müssen die Ressorts ab 2015 ihre Ausgaben erheblich senken. Die Landesregierung hat hierzu einen verbindlichen Orientierungsplan erstellt, der die jährlichen Konsolidierungsvorgaben auf die Geschäftsbereiche verteilt. Fünf Ministerien müssen Konsolidierungsvorgaben in zweistelliger Millionenhöhe erbringen.

Tabelle 3: Ministerien mit Konsolidierungsvorgaben für 2015 und 2016 gemäß verbindlicher Orientierungspläne für die Einzelpläne (Stand: Januar 2014) in zweistelliger Millionenhöhe

Einzelplan	Ministerium/Angaben in Mio. Euro	2015	2016
14	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst	22,3	35,8
04	Ministerium für Kultus, Jugend und Sport	18,1	27,6
06 und 07	Ministerium für Finanzen und Wirtschaft	14,8	24,3
05	Justizministerium	14,1	24,6
03	Innenministerium	12,9	21,5

Es erscheint unrealistisch, dass die Ministerien Konsolidierungen in dieser Größenordnung erbringen können, ohne grundsätzliche, ausgabenmindernde Entscheidungen zu treffen. Dies können unter Berücksichtigung der Größenordnungen nur Personalabbau, möglichst mit Aufgabenabbau und Reduzieren von Förderungen und Zuwendungen sein. Über die notwendigen Einschnitte muss aus Sicht des Rechnungshofs sehr zeitnah entschieden werden. Der Rechnungshof hat hierzu jeweils Vorschläge gemacht.

Der mit Abstand größte Konsolidierungsbeitrag soll beim Einzelplan 12 Allgemeine Finanzverwaltung mit 296,4 Mio. Euro (2015) beziehungsweise 404,1 Mio. Euro (2016) erbracht werden. Die Entscheidungen zur Erfüllung der Konsolidierungsvorgaben sollen im Rahmen der Planaufstellung des Doppelhaushalts 2015/2016 getroffen werden. Aus Sicht des Rechnungshofs kommen dafür die nachfolgend aufgeführten Ausgabenpositionen in Betracht:

- Kapitel 1206 Schulden und Forderungen 1.853 Mio. Euro
- Kapitel 1208 Staatlicher Hochbau 571 Mio. Euro
- Kapitel 1209 Staatsvermögen 415 Mio. Euro
- Kapitel 1210 Versorgung 350 Mio. Euro
- Kapitel 1212 Sammelansätze 923 Mio. Euro
- Kapitel 1221 Zukunftsoffensive III 9 Mio. Euro

Um die finanziellen Dimensionen kenntlich zu machen, sind in der obigen Aufstellung die Beträge für das Haushaltsjahr 2014 in der Fassung des 2. Nachtrags angeführt. In den Ausgabeansätzen sind teilweise Bundes-, Dritt- oder Transfermittel enthalten.

Einsparungen beim Staatlichen Hochbau, Staatsvermögen und bei der Zukunftsoffensive III würden zu geringeren Investitionen führen. Die Ausgaben für Versorgung können nur gesenkt werden, wenn gesetzlich festgelegte Leistungen vermindert werden.

Die Ausgaben für Schulden und Forderungen betreffen insbesondere Zinszahlungen. Der Rechnungshof hält es für durchaus realistisch, dass diese Ausgaben für einige Jahre deutlich geringer sein werden als seither angenommen, weil sich in den nächsten Jahren die neueren Kreditverträge mit deutlich geringeren Zinsen (historisches Zinstief) auswirken werden. Allerdings handelt es sich dabei nicht um strukturelle Einsparungen.

Wesentliche Ausgabepositionen bei Kapitel 1212 Sammelansätze sind die „globalen Mehrausgaben für Personalausgaben“. Hieraus werden insbesondere die zu erwartenden linearen Gehalts- und Entgeltsteigerungen finanziert.

### 2.3 Bereits beschlossene Stellenstreichungen müssen realisiert werden

Im Staatshaushaltsplan 2014 in der Fassung des 2. Nachtrags sind mehr als 17.000 Stellen mit dem Vermerk als „künftig wegfallend“ (kw-Stellen) ausgebracht. Davon sind 1.300 Wegfallvermerke nur für verwaltungstechnische Zwecke im Staatshaushaltsplan enthalten. Sie werden benötigt, weil bei Personalverschiebungen während des Haushaltsjahres Stellen doppelt vorhanden sein müssen. Dies ist insbesondere im Schulbereich der Fall, da dort Personal regelmäßig zum Schuljahresbeginn wechselt. Von den verbleibenden 15.700 Stellen sind von 2014 bis 2019 mehr als 11.300 Stellen zu streichen. Dies stellt die Landesverwaltung vor eine enorme Herausforderung.

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft berücksichtigt kw-Stellen ausgabemindernd bei seinen Finanzplanungen. Für jede kw-Stelle wurden ab dem Jahr nach dem Wegfall grundsätzlich pauschal 50.000 Euro geringere Personalausgaben angenommen. Falls nur 1.000 Stellen nicht gestrichen werden, erhöht sich die jährliche Deckungslücke um mehr als 50 Mio. Euro.

Tabelle 4: Auswirkungen der kw-Stellen auf die Finanzplanungen

Gesamtdarstellung für den Landeshaushalt	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Summe
Kw-Stellen (ohne technische)	1.226	1.944	1.878	2.480	2.205	1.657	11.390
Kalkulatorische Personalausgabeneinsparung in Mio. Euro	61	97	94	124	110	83	570

Die bereits beschlossenen Stellenstreichungen sollen den Haushalt von 2014 bis 2019 um 570 Mio. Euro entlasten. Dies entspricht rechnerisch einer strukturell wirkenden Ausgabenkürzung von durchschnittlich 95 Mio. Euro je Jahr. Das bedeutet aber auch, dass für jede kw-Stelle, deren kw-Vermerk vom Haushaltsgesetzgeber hinausgeschoben wird, jährlich rechnerisch 50.000 Euro Mehrausgaben anfallen, die in der Finanzplanung nicht enthal-

ten sind. Die 2020 zu streichenden 1.294 kw-Stellen sind hierbei nicht berücksichtigt, da diese Stellen erst ab 2021 zu Haushaltseinsparungen führen.

Ob es gelingen wird, alle im Haushaltsgesetz vorgesehenen kw-Stellen planmäßig zu streichen, erscheint dem Rechnungshof aufgrund bisheriger Erfahrungen und der anhaltenden politischen Diskussion fraglich. In der Vergangenheit wurden viele kw-Stellen nicht rechtzeitig, teilweise überhaupt nicht gestrichen. Auch jetzt argumentieren einige der betroffenen Ministerien, dass die Stellen nicht im geplanten Umfang gestrichen werden können.

Nach dem geltenden Haushaltsplan sind die meisten Stellen bis 2019 bei folgenden Ministerien zu streichen:

- Wissenschaftsministerium 500
- Innenministerium 1.000
- Kultusministerium 9.500

Das Wissenschaftsministerium hat erklärt, dass es die kw-Stellen wie geplant streichen kann. Ein großer Teil der kw-Stellen (350) wurde durch das sogenannte Überlastprogramm (doppelter Abiturjahrgang und Umstellung auf Master-Studiengänge) geschaffen. Diese Stellen sollen zum 30.09.2017 wegfallen. Allerdings soll darüber im Rahmen des neu auszuhandelnden Hochschul-Solidarpakts entschieden werden. Mit Blick auf die bis auf Weiteres steigenden Studentenzahlen ist nach allen Erfahrungen davon auszugehen, dass dies auf erhebliche Widerstände stoßen wird.

Das Innenministerium geht davon aus, dass es die hauptsächlich auf den Polizeibereich entfallenden kw-Stellen streichen kann. Diese kw-Stellen wurden für eine Einstellungsoffensive zur Abmilderung der Pensionswelle der kommenden Jahre und wegen des doppelten Abiturjahrgangs geschaffen. Jedoch sieht das Ministerium in seiner Bedarfsprognose einen weiteren Stellenbedarf für die Polizei vor. Ab 2015 würden nach Angaben des Ministeriums vom November 2013 zusätzliche 590 kw-Stellen benötigt, die ab 2018 bis Ende 2020 im Zuge von Pensionierungen wieder schrittweise gestrichen werden sollen. Falls diese Stellen beschlossen werden sollten, fallen hierfür bisher nicht kalkulierte und ungedeckte Mehrausgaben an.

Das Kultusministerium muss die mit Abstand meisten kw-Stellen streichen. Hiervon sind fast alle Schularten betroffen.

Tabelle 5: Haushaltswirksame kw-Vermerke bei den Schulkapiteln für den Zeitraum 2014 bis 2020 (Stand: 2. Nachtrag 2014)

Bezeichnung	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Summe
Grund-, Haupt- Werkrealschulen	469,0	660,0	601,0	530,0	468,0	423,0	377,0	3.528,0
Sonderschulen	93,0	133,0	127,0	117,0	109,0	105,0	101,0	785,0
Realschulen	243,0	348,0	347,0	287,0	217,0	178,0	154,0	1.774,0
Gymnasien	239,0	448,0	450,0	399,0	350,0	288,0	212,0	2.386,0
Berufliche Schulen	156,0	240,0	251,0	352,0	386,0	374,0	371,0	2.130,0
Summe	1.200,0	1.829,0	1.776,0	1.685,0	1.530,0	1.368,0	1.215,0	10.603,0

Die 10.600 Stellen sollen gestrichen werden, weil die seit 2004 rückläufigen Schülerzahlen Einsparungen ermöglichen. Trotz des seit acht Jahren anhaltenden, gut prognostizierbaren Trends wurden bisher jedoch erstmalig 2013 Stellen aus diesem Grund gestrichen. Zusätzlich zu der Entlastung aus dem Schülerrückgang können noch Ressourcengewinne über sogenannte Kompensationsmaßnahmen, wie z. B. die spätere Gewährung der Altersermäßigung oder Regionale Schulentwicklung, für Maßnahmen des „Bildungsaufbruchs“ generiert werden.

Das Kultusministerium weist allerdings darauf hin, dass der Landtag politische Entscheidungen getroffen hat, die zu einem höheren Stellenbedarf führen. Hier seien insbesondere Regelungen zu einer besseren Inklusion an Schulen, der Ausbau der Gemeinschaftsschulen und der Ausbau der Ganztagschulen vor allem an Grundschulen und den Grundstufen der Förderschulen zu nennen. Hinzu kämen bildungspolitische Notwendigkeiten, wie z. B. die Bereitstellung zusätzlicher Sprachförderangebote für die stark angestiegene Zahl an Kindern und Jugendlichen aus Zuwanderer- und Flüchtlingsfamilien. Auch das neue Landespersonalvertretungsgesetz werde zu einem Mehrbedarf von voraussichtlich 200 Deputaten führen. Nicht zuletzt weist das Ministerium darauf hin, dass der nach der aktuellen Schülerzahlvorausrechnung des Statistischen Landesamts aus 2010 prognostizierte Schülerrückgang an öffentlichen Schulen im Geschäftsbereich des Kultusministeriums nicht im erwarteten Umfang eingetreten sei: Konkret liege z. B. die Ist-Schülerzahl im Schuljahr 2013/14 um mehr als 30.000 höher als erwartet. Da mehr Schülerinnen und Schüler zu beschulen seien, müssten die entsprechenden Lehrerkapazitäten vorgehalten werden. Das Ministerium sieht sich angesichts des geringeren Schülerrückgangs und der gegebenen zusätzlichen Anforderungen nicht in der Lage, die fachlichen Anforderungen der Politik zu erfüllen und gleichzeitig die geplanten kw-Stellen zu streichen.

### **3 Budgetierungsansatz tragfähig?**

Mit ihren Orientierungsplänen zur Reduzierung des strukturellen Defizits geht die Landesregierung einen Weg, der letztlich die Verantwortlichkeit jedes Ressortministers in hohem Maße fordert. Im Unterschied zu früheren Versuchen zur Haushaltskonsolidierung werden nicht zentral (vom damaligen Finanzministerium) konzipierte Stellenkürzungsprogramme beschlossen. Stattdessen sind die Orientierungspläne in Geldbeträgen ausgedrückte Sparauflagen, die aber bei den gegebenen Größenordnungen nicht ohne deutlich spürbare Personalreduzierungen eingehalten werden können. Der Rechnungshof steht diesem Ansatz aufgeschlossen gegenüber. Seine praktische Tragfähigkeit muss sich aber erst noch erweisen. Insbesondere muss der Gefahr begegnet werden, dass in den einzelnen Verantwortungsbereichen - auch durch Aktivitäten von Interessengruppen - so stark politischer Druck erzeugt wird, dass die Orientierungspläne aus politischen Gründen am Ende nicht eingehalten werden.

### **4 Hoffnung auf konjunkturbedingte Mehreinnahmen und Realisierung von Haushaltsreserven**

Wie oben unter Punkt 2.2 dargestellt, will die Landesregierung den größten Teil des Betrags, der bis 2020 eingespart werden muss, aus dem Einzelplan 12 erwirtschaften. Dieser Einzelplan, dessen Inanspruchnahme für Konsolidierungszwecke erfahrungsgemäß zu keinen größeren politischen Auseinandersetzungen führt, ist in gewisser Weise (auch) traditionell die Haushaltsreserve des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft. Hier können sich Spielräume ergeben, durch

- konjunkturell bedingte Steuermehreinnahmen,
- geringere Zinszahlungen als prognostiziert wegen weiter anhaltendem niedrigen Zinsniveaus,
- geringere Lohn- und Gehaltszahlungen als erwartet oder prognostiziert,
- Veränderungen im Vermögen des Landes (beispielsweise Grundstücks- oder Beteiligungsveräußerungen),
- hohe Überschüsse aus früheren Haushaltsjahren und
- offene Kreditermächtigungen aus früheren Haushaltsjahren.

Nach derzeitiger Einschätzung dieser Reserven durch den Rechnungshof ist es keineswegs ausgeschlossen, dass das Land die dem Einzelplan 12 zugewiesene „Hauptlast“ der Einsparungen tatsächlich erbringen kann. Durch das einmalige Ausnützen dieser Spielräume wird allerdings keine dauerhaft tragfähige Konsolidierung des Landeshaushalts erreicht.

## **5 Gesamtwertung und Empfehlung**

Die Verlagerung eines großen Teils des nötigen Einsparvolumens auf den Einzelplan 12 erleichtert es politisch und tatsächlich, das Einsparziel punktuell zu erreichen, weil dadurch deutlich weniger Aufgaben definiert werden müssen, die nicht mehr finanzierbar sind. Für eine dauerhafte Konsolidierung des Landeshaushalts sind jedoch darüber hinaus strukturelle Entscheidungen erforderlich, die die Ausgaben dauerhaft mindern. Dazu hat der Rechnungshof in der Vergangenheit zahlreiche Vorschläge gemacht und wird dies weiter tun.

## **6 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft weist darauf hin, dass sich die Landesregierung mit einer Selbstbindung verpflichtet hat, von 2013 bis 2019 die Neuverschuldung auf 6,4 Mrd. Euro zu begrenzen. Da der beschlossene Finanzplan eine aktuelle Momentaufnahme ist, würde es nicht zutreffen, dass die Regierung Risiken ausblende. Insbesondere geht die Regierung immer noch von strukturell höheren Steuereinnahmen für das Land aus. Dies ergäbe sich aus dem Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD auf Bundesebene.

Kw-Stellen werden stets konsequent so vollzogen, wie dies vom Haushaltsgesetzgeber beschlossen ist. Er ist dafür verantwortlich, wie viele Stellen wann gestrichen werden.

Das Ministerium ist nicht der Auffassung, dass die Orientierungspläne nur durch Personalreduzierungen eingehalten werden können. Hierfür kommen auch strukturell höhere Einnahmen in Betracht.