

Auszug aus

# Denkschrift 2015

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 4  
Finanzplan 2020



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## Finanzplan 2020

**Um die im Grundgesetz vorgeschriebene Nettoullverschuldung ab 2020 zu erreichen, muss bis dahin ein Konsolidierungsbeitrag von 1,5 Mrd. Euro realisiert werden. Der bisherige Konsolidierungserfolg ist neben individuellen Kürzungen bei den Personalausgaben und im kommunalen Finanzausgleich in erster Linie auf finanzwirtschaftliche Effekte zurückzuführen. Die Landesregierung sollte auf neue strukturelle Mehrausgaben, die nicht dauerhaft gegenfinanziert sind, verzichten und den Haushalt aktiv konsolidieren.**

### 1 Ausgangslage

Nach Artikel 109 Grundgesetz sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Artikel 143d Grundgesetz normiert, dass die Länder bis 31.12.2019 landesrechtlich Ausnahmen zulassen können. Ab dem Haushaltsjahr 2020 ist die sogenannte Schuldenbremse für die Länder zwingend einzuhalten. Strukturelle Defizite müssen 2020 abgebaut sein.

Baden-Württemberg hat die Ausnahmeregelung des Artikel 143d Grundgesetz mit der Neufassung des § 18 Landeshaushaltsordnung zeitlich voll ausgeschöpft. Für die Zeit bis einschließlich 2019 normiert § 18 Landeshaushaltsordnung den schrittweisen Abbau der Neuverschuldung. In der Verordnung (VO) des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zu § 18 Landeshaushaltsordnung wird konkretisiert, wie die Vorgaben nach § 18 Landeshaushaltsordnung umgesetzt werden sollen. Ausgangswert für den Abbau der Nettokreditaufnahme (NKA) ist der nach dem Mittelfristigen Finanzplan 2011 bis 2015 bestehende haushaltswirtschaftliche Handlungsbedarf des Jahres 2013 von 2,53 Mrd. Euro. Davon ausgehend wurde eine 2013 beginnende jährliche Reduzierung des Basiswerts zur Berechnung der jeweils höchstzulässigen NKA festgelegt.

Nach § 18 Absatz 10 Landeshaushaltsordnung muss die Landesregierung dem Landtag einen jährlich fortzuschreibenden Finanzplan vorlegen. Die Landesregierung hat dem Landtag bislang drei Finanzpläne vorgelegt:

- Finanzplan des Landes Baden-Württemberg gemäß § 18 Absatz 10 Landeshaushaltsordnung für die Jahre 2013 bis 2020  
Stand: Juni 2013 (Finanzplan 2013),
- Finanzplan des Landes Baden-Württemberg gemäß § 18 Absatz 10 Landeshaushaltsordnung für die Jahre 2013 bis 2020  
Stand: Januar 2014 (Finanzplan 2014),
- Finanzplan des Landes Baden-Württemberg gemäß § 18 Absatz 10 Landeshaushaltsordnung für die Jahre 2014 bis 2020  
Stand: Januar 2015 (Finanzplan 2015).

Der Finanzplan basiert jeweils auf dem fünf Jahre umfassenden Mittelfristigen Finanzplan des Landes nach § 31 Landeshaushaltsordnung, erweitert um eine Projektion der Einnahmen und Ausgaben bis 2020.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Vergleich der Finanzpläne

#### 2.1.1 Haushaltswirtschaftlicher Handlungsbedarf

Die Finanzpläne enthalten die in den einzelnen Haushaltsjahren erwarteten bzw. prognostizierten Einnahmen (ohne NKA) und stellen sie den erwarteten bzw. prognostizierten Ausgaben gegenüber. Aus der Differenz ergibt sich ein Saldo, der den vorläufigen haushaltswirtschaftlichen Handlungsbedarf ohne NKA darstellt. Tabelle 1 stellt die drei Finanzpläne gegenüber.

Tabelle 1: Übersicht der Finanzpläne unterteilt nach Einnahmen mit Steuereinnahmen, Ausgaben und vorläufigem haushaltswirtschaftlichem Handlungsbedarf (in Mio. Euro)<sup>1</sup>

Kennzahl	Finanzplan	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Einnahmen ohne Nettokreditaufnahme	2013	39.106	40.185	41.136	42.219	43.462	44.813	46.207	47.671
	2014	38.956	40.569	41.207	42.266	43.394	44.656	45.996	47.405
	2015		40.569	43.134	44.225	43.993	44.973	46.306	47.691
Davon Steuereinnahmen brutto	2013	30.029	31.369	32.308	33.287	34.285	35.383	36.516	37.711
	2014	29.880	31.040	32.210	33.180	34.180	35.210	36.316	37.482
	2015		31.040	32.220	33.440	34.445	35.480	36.545	37.652
Ausgaben	2013	40.760	41.695	43.175	44.184	45.566	46.503	47.968	49.470
	2014	40.737	41.797	43.075	44.087	45.101	46.083	47.457	48.877
	2015		41.797	43.902	44.225	45.279	46.187	47.722	49.263
Vorläufiger haushaltswirtschaftlicher Handlungsbedarf ohne Nettokreditaufnahme (Defizit)	2013	-1.653	-1.511	-2.039	-1.965	-2.104	-1.690	-1.762	-1.799
	2014	-1.780	-1.228	-1.868	-1.821	-1.707	-1.428	-1.461	-1.473
	2015		-1.228	-768	0	-1.286	-1.214	-1.416	-1.572

Alle drei Finanzpläne gehen von deutlichen Einnahmesteigerungen bis 2020 aus. Im Finanzplan 2015 erwartet die Landesregierung, dass die Einnahmen (ohne NKA) zwischen 2014 und 2020 um 7,1 Mrd. Euro (+17,6 Prozent) ansteigen werden.

Die Landesregierung geht im Vergleichszeitraum auch von einer deutlichen Ausgabensteigerung aus. Nach dem Finanzplan 2015 sollen die Ausgaben um 7,5 Mrd. Euro (+17,9 Prozent) steigen.

Im Finanzplan 2015 ergibt sich mit Ausnahme des Jahres 2016 in allen Jahren zwischen Einnahmen (ohne NKA) und Ausgaben stets ein negativer

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

Saldo (Defizit). Die Landesregierung hat das erwartete Defizit im Finanzplan 2015 gegenüber dem Finanzplan 2013 in allen Jahren deutlich reduziert. Für das laufende Haushaltsjahr 2015 konnte das erwartete Defizit um 1,3 Mrd. Euro auf 768 Mio. Euro gesenkt werden. Während sich 2015 die Einnahmen (ohne NKA) nach dem Finanzplan 2015 gegenüber der ursprünglichen Planung deutlich steigerten, wurden die Ausgaben weniger stark angepasst.

Für 2016 geht die Landesregierung im Finanzplan 2015 von einem ausgeglichenen Haushalt aus. Gegenüber der ursprünglichen Planung aus 2013 wird das Defizit um fast 2,0 Mrd. Euro verringert. Dies ist auf eine verbesserte Einnahmensituation, insbesondere auf Überschüsse aus den Vorjahren, bei nahezu gleich bleibenden Ausgaben zurückzuführen.

Auch gegenüber dem Finanzplan 2014 hat sich im Finanzplan 2015 das jährliche Defizit verringert, allerdings mit Ausnahme des Jahres 2020. Dort liegt vielmehr eine Erhöhung des Defizits um fast 100 Mio. Euro auf nunmehr 1.572 Mio. Euro vor.

### **2.1.2 Abbaupfad gemäß Finanzplan**

Zum Ausgleich des in Punkt 2.1.1 dargestellten Defizits kann nach der Landeshaushaltsordnung bis 2019 eine NKA erfolgen.

Die Landesregierung erwartet ab 2020 Mehreinnahmen aufgrund Steuerrechtsänderungen auf Bundesebene bzw. Mehreinnahmen aufgrund veränderter Finanzbeziehungen zwischen den Ländern und dem Bund. Des Weiteren ist für 2020 eine Nettotilgung von 300 Mio. Euro vorgesehen.

Unter Berücksichtigung dieser Faktoren ergibt sich der sogenannte Abbaupfad. Tabelle 2 zeigt die Entwicklung der bisherigen drei Finanzpläne, insbesondere den 2020 noch bestehenden Abbaupfad.

Tabelle 2: Übersicht der Finanzpläne unterteilt nach vorläufigem haushaltswirtschaftlichem Handlungsbedarf, geplanter Nettokreditaufnahme, geplanten Mehreinnahmen und Abbaupfad (in Mio. Euro)<sup>2</sup>

Kennzahl	Finanzplan	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Vorläufiger haushaltswirtschaftlicher Handlungsbedarf ohne Nettokreditaufnahme (Defizit)	2013	-1.653	-1.511	-2.039	-1.965	-2.104	-1.690	-1.762	-1.799
	2014	-1.780	-1.228	-1.868	-1.821	-1.707	-1.428	-1.461	-1.473
	2015		-1.228	-768	0	-1.286	-1.214	-1.416	-1.572
Nettokreditaufnahme	2013	1.780	1.488	1.068	840	790	238	180	0
	2014	1.780	1.228	1.068	840	790	238	180	0
	2015		1.228	768	0	490	250	0	-300
Mehreinnahmen	2013	0	0	400	400	400	400	400	400
	2014	0	0	400	400	400	400	400	400
	2015	0	0	0	0	0	0	0	400
Abbaupfad	2013	127	-23	-571	-725	-914	-1.052	-1.182	-1.399
	2014	0	0	-400	-581	-517	-790	-881	-1.073
	2015		0	0	0	-796	-964	-1.416	-1.472

Die Landesregierung sieht im Finanzplan 2015 vor, zum Ausgleich des Defizits auch 2015, 2017 und 2018 neue Kredite aufzunehmen. Während der Finanzplan 2013 für den Zeitraum von 2014 bis 2019 noch von einer NKA von 4,6 Mrd. Euro ausging, wurde im Finanzplan 2014 die NKA auf 4,3 Mrd. Euro gesenkt.

Im Finanzplan 2015 rechnet die Landesregierung zwischen 2014 und 2019 nur noch mit einer NKA von 2,7 Mrd. Euro. Demnach hat sie die vorgesehene NKA gegenüber dem ersten Finanzplan um 1,9 Mrd. Euro gesenkt. 2016 und 2019 sollen keine neuen Kredite aufgenommen werden, 2020 sollen sogar 300 Mio. Euro getilgt werden.

Die Finanzpläne beinhalten Mehreinnahmen aufgrund von Steuerrechtsänderungen bzw. veränderter Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. In den beiden Finanzplänen 2013 und 2014 waren ab 2015 jährlich 400 Mio. Euro Mehreinnahmen vorgesehen. Der Finanzplan 2015 berücksichtigt solche Mehreinnahmen von 400 Mio. Euro nunmehr erst ab 2020. Ob und in welcher Höhe tatsächlich Mehreinnahmen aufgrund von Steuerrechtsänderungen oder geänderter Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern 2020 generiert werden können, bleibt abzuwarten.

Im Finanzplan 2013 wurden 1,4 Mrd. Euro im Abbaupfad für 2020 ausgewiesen. Im Finanzplan 2014 verringerte sich der Abbaupfad auf 1,1 Mrd. Euro. Aufgrund nicht umgesetzter Einsparmaßnahmen und erhöhter Ausgaben, insbesondere im Flüchtlingsbereich, verschlechtert sich der Abbaupfad für 2020 im Finanzplan 2015 auf 1,5 Mrd. Euro. Selbst wenn man die 2020

<sup>2</sup> Zum Teil gerundet.

erstmals geplante Nettotilgung von 0,3 Mrd. Euro berücksichtigt, erhöht sich der Abbaupfad nach dem Finanzplan 2015 gegenüber dem Finanzplan 2014 von 1,1 auf 1,2 Mrd. Euro.

Grundlage des Finanzplans 2015 waren die Planungen zum Staatshaushaltsplan 2015/2016. Die Chance, das Defizit und den Abbaupfad für 2020 zu verringern, wurde bei der Aufstellung des Staatshaushaltsplans 2015/2016 nicht genutzt. Sollten die geplanten Mehreinnahmen von 400 Mio. Euro 2020 nicht realisiert werden können, erhöht sich der im Abbaupfad ausgewiesene Konsolidierungsbedarf weiter.

Das Zeitfenster bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse wird kleiner. Die Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung müssen verstärkt werden.

## 2.2 Bisherige Konsolidierungsmaßnahmen

Bis 2020 muss die Neuverschuldung stufenweise bis auf Null reduziert und gleichzeitig der Abbaupfad durch strukturell wirkende Maßnahmen vollständig abgebaut werden.

Die Landesregierung hat seit 2012 verschiedene Konsolidierungsmaßnahmen zum Abbau des strukturellen Defizits beschlossen. Sie hat die finanziellen Gesamtauswirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen und die darin enthaltenen wesentlichen Einzelmaßnahmen im November 2014 dargestellt<sup>3</sup>. Die Landesregierung erwartet von diesen Maßnahmen in den Folgejahren die in Tabelle 3 dargestellten finanziellen Auswirkungen. Der Rechnungshof hat die Maßnahmen in die Bereiche Personalausgaben, Kürzung der Zuweisungen an die Kommunen, finanzwirtschaftliche Effekte und sonstige Maßnahmen gegliedert.

Tabelle 3: Folgewirkungen der bisherigen Konsolidierungsmaßnahmen<sup>4</sup>  
2015 bis 2020 (in Mio. Euro)

Konsolidierungsmaßnahmen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Personalausgaben	357,5	385,1	391,4	426,7	436,0	441,7
Kürzung der Zuweisungen an die Kommunen	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0
Finanzwirtschaftliche Effekte	488,9	627,7	590,3	590,3	590,3	590,3
Sonstige Maßnahmen	328,3	362,6	323,4	325,1	326,2	326,6
Summe	1.474,7	1.675,4	1.605,1	1.642,1	1.652,5	1.658,6

<sup>3</sup> Landtagsdrucksache 15/6101 vom 07.11.2014. Die Angaben standen unter Vorbehalt, weil zum Zeitpunkt der Veröffentlichung die Haushaltsentwicklung 2014 und die Beschlussfassung zum Doppelhaushalt 2015/2016 noch nicht bekannt waren.

<sup>4</sup> Landtagsdrucksache 15/6101 vom 07.11.2014.

Die fortwirkenden Konsolidierungsmaßnahmen erreichen 2020 ein Finanzvolumen von 1.658,6 Mio. Euro:

- Personalausgaben

Bei den Personalausgaben steigen die Konsolidierungsbeträge von 357,5 Mio. Euro (2015) auf 441,7 Mio. Euro (2020) an. Sie machen damit 2020 etwa ein Viertel des erwarteten Konsolidierungserfolgs aus.

Die Landesregierung hat im Personalbereich bereits folgende Maßnahmen umgesetzt:

- Streichung der vermögenswirksamen Leistungen für einen Teil der Beamten.
- Befristete Absenkung der Eingangsbesoldung bei verschiedenen Beamtengruppen.
- Diverse Kürzungen bei der Gewährung von Beihilfe.

Die Konsolidierungsmaßnahmen betreffen individuelle Leistungskürzungen bei den Beamten. Neue Stelleneinsparprogramme - außer zum Ausgleich der Stellenzugänge bei der Regierungsneubildung - wurden nicht beschlossen.

- Kürzung der Zuweisungen an die Kommunen

Der Finanzplan 2015 sieht in sämtlichen Jahren bis 2020 eine Kürzung der Zuweisungen an die Kommunen im kommunalen Finanzausgleich von 300 Mio. Euro vor. Die entsprechende Vereinbarung mit den kommunalen Landesverbänden und die gesetzliche Regelung sind bis Ende 2016 befristet. Ab 2017 wurde der Wert rechnerisch weitergeführt. Die tatsächliche Entwicklung ab 2017 bleibt abzuwarten.

- Finanzwirtschaftliche Effekte

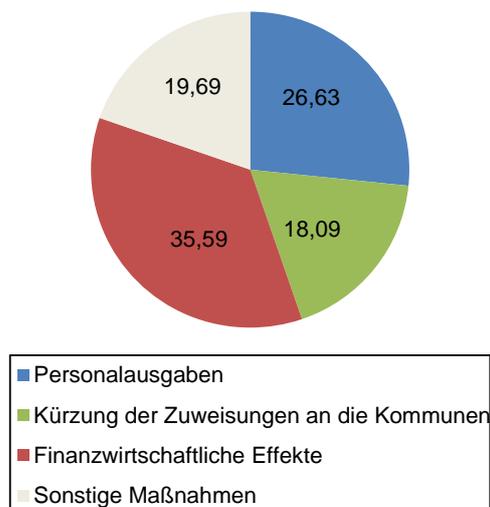
Der Konsolidierungserfolg wird 2020 zu 36 Prozent durch finanzwirtschaftliche Effekte erzielt:

- Zinsminderausgaben: Aufgrund eines geänderten Risikomanagements und des weiterhin niedrigen Zinsniveaus am Kapitalmarkt erwartet das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft einen Konsolidierungsbeitrag zwischen 234 Mio. Euro (2015) und 185 Mio. Euro (ab 2016).
- Nettosteuerereinnahmen: Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft geht davon aus, dass durch Steuermehreinnahmen 2015 109 Mio. Euro und 2016 265 Mio. Euro konsolidiert werden können. Von 2017 bis 2020 wird ein Konsolidierungsbeitrag von 272 Mio. Euro jährlich erwartet.
- Landesbeteiligungen: Die Landesregierung erwartet von der Ausschüttung der LBBW an das Land, einem verringerten Zuschuss an die Landesbeteiligungen BW GmbH und von sonstigen Mehreinnahmen zwischen 2015 und 2020 Konsolidierungsbeiträge von rund 146 Mio. Euro (2015), rund 177 Mio. Euro (2016) und jährlich rund 134 Mio. Euro zwischen 2017 und 2020.

- Sonstige Maßnahmen

2020 machen die sonstigen Maßnahmen 20 Prozent des Konsolidierungsbeitrags aus. Darin enthalten sind Sparmaßnahmen wie die Abschaffung des Landeserziehungsgeldes oder die Konkretisierung Globaler Minderausgaben.

Abbildung: Aufteilung der Konsolidierungsmaßnahmen in Personalausgaben, Kürzung der Zuweisungen an die Kommunen, Finanzwirtschaftliche Effekte und Sonstigen Maßnahmen (in Prozent)



Die finanzwirtschaftlichen Effekte sollen 2020 mit 36 Prozent wesentlich zum Konsolidierungserfolg beitragen. Diese Effekte sind insoweit problematisch, als die Landesregierung die Nachhaltigkeit der finanziellen Auswirkungen nur bedingt beeinflussen kann. So können die Steuereinnahmen in den Folgejahren weniger stark wachsen und das historisch niedrige Zinsniveau wieder ansteigen. Es handelt sich um eine passive Haushaltskonsolidierung.

Die aktive Haushaltskonsolidierung gliedert sich 2020 zu 27 Prozent in individuelle Leistungskürzungen im Beamtenbereich, zu 18 Prozent in Kürzungen der Zuweisungen an die Kommunen und zu 20 Prozent in sonstige Maßnahmen.

Individuelle Leistungskürzungen bei den Beamten lassen sich wegen verfassungsrechtlicher Grenzen und sinkender Attraktivität des öffentlichen Dienstes nicht beliebig steigern.

Die Landesregierung hat bei der Aufstellung des Haushalts 2015/2016 Orientierungspläne beschlossen, die Einsparvorgaben für die Ressorts enthielten. Die Konsolidierungsvorgaben betragen 393 Mio. Euro für 2015 und 568 Mio. Euro für 2016. Die Einsparvorgaben wurden nach Mitteilung der Landesregierung zu 98 Prozent erreicht. Die Konsolidierungsmaßnahmen sind grundsätzlich strukturell angelegt. Sie sollen 2020 eine Folgewirkung von 578 Mio. Euro entfalten. Von dieser Folgewirkung entfallen 404 Mio. Euro auf den Einzelplan 12 (Allgemeine Finanzverwaltung). Dies ist ein Anteil von 70 Prozent. Es handelt sich auch hier in weiten Teilen um finanzwirt-

schaftliche Effekte, auf deren Nachhaltigkeit die Landesregierung nur bedingt Einfluss hat.

Die Landesregierung führt aus, im Finanzplan 2015 habe das neue Verfahren mit den Orientierungsplänen seine Nagelprobe bestanden. Eine deutliche Reduzierung der NKA sei auf dieses neue System der Budgetverantwortung der Ressorts zurückzuführen. Orientierungspläne würden mit dem Finanzplan 2015 nicht erstellt. Dies würde jeweils mit aktuellen Werten vor der nächsten Haushaltsaufstellung erfolgen.

Die bisherigen Konsolidierungserfolge sind zu einem erheblichen Teil auf finanzwirtschaftliche Effekte zurückzuführen. Auch das Instrument der Orientierungspläne hat bislang noch nicht dazu geführt, die notwendigen Konsolidierungserfolge in den Ressorts - vor allem durch Personalabbau - zu erzielen. Eine aktive Haushaltskonsolidierung findet noch nicht in ausreichendem Umfang statt.

### **2.3 Aufgabe bisher vorgesehener Konsolidierungsmaßnahmen und neue strukturelle Mehrbelastungen**

In den Finanzplänen 2013 und 2014 waren in erheblichem Umfang Konsolidierungsmaßnahmen durch Stellenabbau eingeplant. Der Rechnungshof hatte in der Denkschrift 2014 darauf hingewiesen, dass dieser Stellenabbau auch tatsächlich realisiert werden muss. Der Abbau von über 11.000 kw-Stellen hätte einen Konsolidierungsbeitrag von über 500 Mio. Euro erbracht.

Die Landesregierung hat inzwischen den Umfang des bisher geplanten Stellenabbaus stark reduziert. In Ressorts mit großen Personalkörpern wird sogar zusätzliches Personal gefordert:

- Im Lehrerbereich sollten ab 2013 ursprünglich 11.602 Stellen abgebaut werden. Der Abbaupfad für Lehrerstellen wurde mittlerweile angepasst. Gründe dafür waren insbesondere der gegenüber der ursprünglichen Prognose geringer ausfallende Schülerrückgang und verschiedene Maßnahmen des „Bildungsaufbruchs“ wie Gemeinschaftsschulen, Ganztagsgrundschulen und Inklusion. Über den Lehrbedarf soll ab 2017 im Zuge der Aufstellung der jeweiligen Staatshaushaltspläne entschieden werden.

Im Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2015/2016 sind im Einzelplan des Kultusministeriums insgesamt 1.478 zusätzliche Stellen ausgebracht. Die kw-Vermerke werden um 770 erhöht. Die zusätzlichen Stellen werden insbesondere für die Inklusion, die Stärkung der Realschulen und die Sprachförderung für Flüchtlinge bereitgestellt. Die dafür in den beiden Haushaltsjahren erforderlichen Mittel werden im Wesentlichen aus der Reduzierung der Rücklage für Haushaltsrisiken und Überschüssen aus 2014 finanziert. Ab 2017 wirken sie jedoch strukturell ausgabensteigernd fort und erhöhen den Konsolidierungsbedarf, soweit die zusätzlichen Stellen nicht wieder wegfallen.

Im Lehrerbereich steht zu befürchten, dass ein wesentlicher Eckpunkt der Haushaltskonsolidierung nicht umgesetzt wird und im Gegenteil strukturelle Mehrausgaben anfallen werden.

- Im Einzelplan des Innenministeriums waren 2016 1.429 kw-Stellen etatiert. Im Polizeibereich wurden über 800 Stellen mit kw-Vermerk für eine Einstellungsoffensive und wegen des doppelten Abiturjahrgangs geschaffen. Diese Stellen sollten später wieder wegfallen.

Die Landesregierung hat inzwischen beschlossen, dass 226 dieser Stellen erhalten bleiben und die kw-Vermerke gestrichen werden. Zudem sollen zusätzliche Polizisten ausgebildet werden.

Im Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2015/2016 hat die Landesregierung mit dem Sonderprogramm zur Bekämpfung des islamistischen Terrorismus 131 zusätzliche Stellen bei Polizei, Verfassungsschutz und Justiz geschaffen. Auch diese Stellen sind nur für die Haushaltsjahre 2015 und 2016 einmalig aus der Reduzierung der Rücklage für Haushaltsrisiken und Überschüssen aus 2014 finanziert. Ab 2017 erhöhen sie den Konsolidierungsbedarf.

- Beim Wissenschaftsministerium sind im Staatshaushaltsplan 2015/2016 unter Berücksichtigung des Nachtrags für 2016 insgesamt 2.761,5 kw-Stellen ausgebracht. Mit dem am 09.01.2015 abgeschlossenen Hochschulfinanzierungsvertrag „Perspektive 2020“ wird das Land bis 2020 zusätzlich 1,7 Mrd. Euro für die Hochschulen aufwenden. Die Hochschulen können mit der vereinbarten Finanzausstattung bis zu 3.800 neue Stellen in der Grundfinanzierung einrichten. Der Hochschulfinanzierungsvertrag wurde mit Ausnahme der Sondermittel für den Hochschulbau 2015 und 2016 haushaltsneutral umgesetzt. Ab 2018 wurden zusätzlich zu den Sondermitteln für den Hochschulbau weitere strukturelle Mehrbelastungen in den Finanzplan 2015 bereits eingerechnet.
- Im Bereich der Justiz hatte der Rechnungshof in der Denkschrift 2014 empfohlen, ab 2015 im Hinblick auf die Notariats- und Grundbuchamtsreform 1.131 kw-Vermerke auszubringen. Nach dem Staatshaushaltsplan 2015/2016 sollen erst zum 01.01.2018 500 Stellen wegfallen.

Im Justizvollzug soll nach einem Entschließungsantrag des Landtags die personelle Ausstattung untersucht werden. Das Justizministerium und das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft beabsichtigen, in einem weiteren Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2015/2016 zusätzliche Mittel für den Justizvollzug bereitzustellen. Der Rechnungshof empfiehlt, wegen des Gefangenenrückgangs Vollzugseinrichtungen zu schließen und den Personalbestand anzupassen (siehe Beitrag Nr. 9).

Im Ergebnis ist seit dem letzten Finanzplan 2014 festzustellen, dass der bisher geplante Personalabbau weitgehend infrage gestellt wird und im Gegenteil zusätzliche Stellen geschaffen werden.

## 2.4 Gesamtbewertung

Die Landesregierung ging ursprünglich für 2013 von einem haushaltswirtschaftlichen Handlungsbedarf von 2,53 Mrd. Euro aus. Die bisherigen Konsolidierungsmaßnahmen sollen 2020 ein Einsparvolumen von 1,7 Mrd. Euro entfalten. Der Konsolidierungserfolg wird dadurch geschmälert, dass der ursprünglich vorgesehene Stellenabbau mit einem Entlastungsvolumen von über 0,5 Mrd. Euro weitgehend nicht umgesetzt wird.

Die bisherigen Konsolidierungserfolge hat die Landesregierung überwiegend durch Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich und durch finanzwirtschaftliche Effekte wie überdurchschnittliche Steuereinnahmen und ein historisch niedriges Zinsniveau erreicht. Diese Haushaltskonsolidierung birgt Risiken, weil ihre Nachhaltigkeit nicht gesichert ist.

Trotz der bisherigen Konsolidierungsmaßnahmen ist nach dem Finanzplan 2015 noch eine Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben (Defizit) von 1,6 Mrd. Euro für 2020 auszugleichen.

Mit dem Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2015/2016 entstehen ab 2017 weitere strukturelle Mehrausgaben. Für einen weiteren Nachtragshaushalt sind in mehreren Ressorts strukturelle Mehrausgaben in der politischen Diskussion.

Die positiven Haushaltsabschlüsse 2013 und 2014 und die aktuell günstige gesamtwirtschaftliche Lage dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die strukturelle Nullverschuldung ab 2020 dauerhaft auch in wirtschaftlich schwierigen Jahren eingehalten werden muss. Die Landesregierung sollte daher unverzüglich zu einer aktiven Haushaltskonsolidierung zurückfinden. Das Ziel einer dauerhaften Nullverschuldung wird dabei ohne Stellenabbau kaum zu realisieren sein. Der Rechnungshof hat hierzu zahlreiche Vorschläge unterbreitet.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Keine strukturellen Mehrausgaben ohne Gegenfinanzierung**

Auf weitere strukturelle Mehrausgaben, die nicht dauerhaft gegenfinanziert werden, sollte verzichtet werden.

#### **3.2 Orientierungspläne mit aktuellen Werten vor der nächsten Haushaltsaufstellung erstellen**

Die Landesregierung sollte - wie im Finanzplan 2015 angekündigt - vor der Aufstellung eines Haushalts 2017 bzw. eines Doppelhaushalts 2017/2018 den Abbaupfad für den Gesamthaushalt durch Orientierungspläne mit aktuellen Werten auf die Einzelpläne umlegen. Diese Pläne sollten dann im Planausschreiben den Ressorts an die Hand gegeben werden.

### **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft teilt nicht die Auffassung des Rechnungshofs zu den bisherigen Konsolidierungsmaßnahmen. Für den Konsolidierungserfolg sei grundsätzlich nicht der Konsolidierungsbereich (Einnahmen, Sachausgaben oder Personalausgaben), sondern der strukturelle Wirkungserfolg entscheidend. Mit der Einführung der Orientierungspläne, einschließlich der auf die Einzelpläne heruntergebrochenen Konsolidie-

rungsvorgaben, hätte ein Paradigmenwechsel im Konsolidierungsverfahren stattgefunden.

Die Landesregierung betreibe seit Regierungsübernahme aktive Konsolidierungspolitik. Die Konsolidierungsmaßnahmen könnten nicht im „Hauruck-Verfahren“ umgesetzt werden. Sie seien sozial verträglich auszugestalten, und müssten den finanzpolitischen, aber auch den faktischen Gegebenheiten Rechnung tragen. Unter anderem würden z. B. permanent Verhandlungen auf Bundesebene geführt, um auch im Hinblick auf die Ausgabenlastensteigerungen bei den Ländern Einnahmeverbesserungen zu erreichen.

## **5 Schlussbemerkung**

Die temporär gute Haushaltslage sollte nicht dazu führen, bisher geplante Einsparmaßnahmen aufzugeben und zusätzliche strukturelle Mehrausgaben zu beschließen. Vor dem Hintergrund eines Schuldenstands von über 46 Mrd. Euro sollten vielmehr sämtliche Möglichkeiten für eine aktive Haushaltskonsolidierung konsequent genutzt werden.