

Auszug aus

Denkschrift 2016

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 4
Finanzplan 2020



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Finanzplan 2020

Die unklare Situation bei den Flüchtlingsausgaben lässt eine sichere Prognose über die Entwicklung des Landeshaushalts nicht zu. Die Landesregierung geht im aktuellen Finanzplan von jährlichen Flüchtlingsausgaben 2016 bis 2020 von 2 Mrd. Euro aus. Angesichts dieser Zusatzbelastung müssen die 2015 und 2016 stagnierenden Konsolidierungsbemühungen im Landeshaushalt deutlich verstärkt werden. Um die Nettonullverschuldung ab 2020 zu erreichen, muss bis dahin ein Defizit von 2,8 Mrd. Euro abgebaut werden.

1 Ausgangslage

Nach Artikel 109 Absatz 3 in Verbindung mit 143d Absatz 1 Grundgesetz müssen die Länder spätestens ab 2020 ihre Haushalte grundsätzlich ohne neue Kredite finanzieren. In diesem Kontext hat Baden-Württemberg eine Übergangsregelung in § 18 Landeshaushaltsordnung geschaffen. Darin wird der schrittweise Abbau der zulässigen Neuverschuldung geregelt. Hierzu muss die Landesregierung dem Landtag einen jährlich fortzuschreibenden Finanzplan vorlegen (§ 18 Absatz 10 Landeshaushaltsordnung).

Die Landesregierung hat erstmals im Juni 2013 den Finanzplan des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2013 bis 2020 (Finanzplan 2013) vorgelegt. Auf die Finanzpläne 2014 und 2015 folgte im Februar 2016 der Finanzplan des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2015 bis 2020 (Finanzplan 2016).

Grundlage für den Finanzplan 2016 ist für die Jahre 2015 und 2016 der Zweite Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2015/2016 und für den Zeitraum 2017 bis 2019 der Mittelfristige Finanzplan des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2015 bis 2019 (MifriFi). Die Werte für 2020 wurden auf Basis der MifriFi-Werte 2019 projiziert.

Aufgabe des Finanzplans ist es, das Parlament, die Öffentlichkeit und die Verwaltung über den finanzpolitischen Kurs der Landesregierung - insbesondere im Hinblick auf die 2020 verbindlich einzuhaltende Schuldenbremse - zu informieren.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Haushaltsentwicklung 2015 bis 2016

Der letztjährige Finanzplan 2015 basierte für 2015 und 2016 auf den Werten des Urhaushalts 2015/2016. Der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben wies für 2020 ein Defizit von 1,6 Mrd. Euro aus. Unter Berücksichtigung einer Tilgung von 300 Mio. Euro und von Mehreinnahmen aufgrund veränderter bundesrechtlicher Regelungen von 400 Mio. Euro wurde für 2020 ein Abbaupfad von 1,5 Mrd. Euro ausgewiesen.

Der Rechnungshof hatte in der Denkschrift 2015 (Beitrag Nr. 4) zum Finanzplan 2015 gefordert, den Landeshaushalt aktiv zu konsolidieren und auf strukturelle, nicht gegenfinanzierte Mehrausgaben zu verzichten. Er bedauerte, dass die Landesregierung bereits in Vorjahren geplante Konsolidierungsmaßnahmen durch Stellenabbau weitgehend aufgab. Es wurden - im Gegenteil - neue Stellen geschaffen. Die temporär gute Haushaltslage sollte nicht dazu führen, geplante Einsparmaßnahmen aufzugeben und zusätzliche strukturelle Mehrausgaben zu beschließen. Weiter schlug der Rechnungshof vor, die für 2015 veranschlagte Nettokreditaufnahme von 768 Mio. Euro nicht auszuschöpfen.

Im Urhaushalt 2015/2016 waren 200.076,0 Stellen für 2015 etatisiert. Bereits im Urhaushalt 2015/2016 war für 2016 ein Stellenzuwachs von 1.514,0 Stellen vorgesehen. In den beiden Nachträgen zum Staatshaushaltsplan 2015/2016 wurden für 2015 und 2016 zusätzlich 4.143,5 neue Stellen (einschließlich Landesbetriebe) geschaffen. Die Stellen mit kw-Vermerk erhöhten sich gegenüber dem Urhaushalt um 1.767,0.

Durch die beiden Nachträge zum Staatshaushaltsplan 2015/2016 stieg das Ausgabenvolumen gegenüber dem Urhaushalt in 2015 um 0,5 Mrd. Euro und in 2016 um 2,6 Mrd. Euro.

Hauptursache für den Ausgabenanstieg sind die stark steigenden Flüchtlingsausgaben. Baden-Württemberg hat 2015 mehr als 100.000 Asylsuchende aufgenommen. Gegenüber 2014 hat sich die Zahl der Asylsuchenden fast verdreifacht. Der Großteil der Flüchtlinge ist erst im zweiten Halbjahr 2015 in Baden-Württemberg angekommen. Im Landeshaushalt fallen die Ausgaben für diese Flüchtlinge zum überwiegenden Teil erst 2016 an. 2015 waren für Flüchtlingsausgaben des Landes 0,9 Mrd. Euro etatisiert.

Planerisch geht die Landesregierung für 2016 mangels belastbarer Prognosen von Zugangszahlen wie 2015 aus. Sie rechnet 2016 mit Flüchtlingsausgaben von 2,3 Mrd. Euro. Mit 1,6 Mrd. Euro machen die Zuschüsse an die Kreise für die vorläufige Unterbringung den größten Teil der flüchtlingsbezogenen Gesamtausgaben aus.

2016 erwartet die Landesregierung Hilfen des Bundes (einschließlich kommunalem Anteil) von 0,4 Mrd. Euro. Dieser Betrag wird dem Landeshaushalt zunächst über die Umsatzsteuerverteilung als Abschlagszahlung zugewiesen. Ende 2016 soll die Zahlung anhand der Zahl der tatsächlich ankommenden Flüchtlinge und der Verfahrensdauer zwischen Registrierung und Bescheid modifiziert und spitz abgerechnet werden.

Trotz der erheblichen Mehraufwendungen für Flüchtlinge hat die Landesregierung 2015 - entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs - auf eine im Urhaushalt 2015/2016 geplante Nettokreditaufnahme von 768 Mio. Euro verzichtet. Dies war möglich durch hohe Steuereinnahmen und den Einsatz von Überschüssen aus 2012 und dem teilweise kreditfinanzierten Haushalt 2013.

Im Zweiten Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2015/2016 wurden die Rücklagen für Haushaltsrisiken für 2016 um 56 Mio. Euro auf insgesamt 518 Mio. Euro erhöht. Eine Nettokreditaufnahme 2016 ist weiterhin nicht vorgesehen.

2.2 Finanzplan 2016

2.2.1 Eckdaten des Finanzplans 2016

Die Landesregierung hat den Finanzplan 2016 im Februar 2016 veröffentlicht. In Tabelle 1 werden die Eckdaten des Finanzplans dargestellt.

Tabelle 1: Finanzplan 2016 (in Mio. Euro)

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme/Nettotilgung)	44.380,1	46.816,4	45.037,6	45.986,7	47.177,2	48.585,2
Davon Steuereinnahmen (brutto)	32.870,0	34.490,0	35.180,0	36.240,0	37.210,0	38.320,0
Ausgaben ¹	44.380,1	46.816,4	47.595,8	48.320,7	49.705,1	51.371,6
Saldo Einnahmen und Ausgaben (Defizit)	0,0	0,0	-2.558,2	-2.334,0	-2.527,9	-2.786,4
Rechnerische Nettokreditaufnahmen/Tilgung	0,0	0,0	280,0	20,0	-320,0	-650,0
Mehreinnahmen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	400,0
Abbaupfad	0,0	0,0	-2.278,2	-2.314,0	-2.847,9	-3.036,4

2.2.2 Einnahmen, Ausgaben und Defizit

Nach dem Finanzplan 2016 liegen die Gesamteinnahmen 2020 um 4,2 Mrd. Euro über den Gesamteinnahmen 2015. Die Brutto-Steuereinnahmen steigen im Vergleichszeitraum sogar um 5,5 Mrd. Euro.

In den Steuereinnahmen sind die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel zur Teilfinanzierung der Flüchtlingsausgaben enthalten. Im Planungszeitraum der Mifri 2015 bis 2019 werden hierfür zwischen 0,1 Mrd. Euro und 0,4 Mrd. Euro jährlich erwartet.

Für 2015 und 2016 sieht der Finanzplan 2016 Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre von insgesamt 4,7 Mrd. Euro vor. Damit sind sowohl die vollständigen Überschüsse der Jahre bis 2014 und ein Teilbetrag des erwarteten Überschusses 2015 verbraucht.

2017 sollen die Gesamteinnahmen gegenüber 2016 trotz Steuermehreinnahmen von 0,7 Mrd. Euro voraussichtlich um 1,8 Mrd. Euro sinken. Dies ist dadurch bedingt, dass keine Überschüsse aus Vorjahren eingeplant sind. In den weiteren Jahren bis 2020 erwartet die Landesregierung steigende Einnahmen.

¹ Hierbei ist wie im Finanzplan 2015 die Realisierung einer Globalen Minderausgabe von 200 Mio. Euro ab 2017 unterstellt.

Der Finanzplan 2016 weist gegenüber dem letztjährigen Finanzplan 2015 in allen Jahren deutlich höhere Ausgaben aus. Für 2020 beträgt der Ausgabenzuwachs im Vergleich der Finanzpläne 2,1 Mrd. Euro (+4,3 Prozent). Ein Großteil des Anstiegs entfällt auf die stark gestiegenen Flüchtlingsausgaben.

Bis einschließlich 2017 wird die Landesregierung dem Sondervermögen Versorgungsrücklage jährlich etwa 0,3 Mrd. Euro zuführen. Ab 2018 ist keine Zuführung mehr vorgesehen. Trotz dieser Entlastung steigen die Gesamtausgaben 2018 gegenüber 2017 um 0,7 Mrd. Euro an. Insgesamt liegen die Ausgaben 2020 um 7,0 Mrd. Euro über den Ausgaben 2015 (+15,8 Prozent).

Für 2015 und 2016 geht der Finanzplan von einem Haushalt ohne Nettokreditaufnahme aus. Tatsächlich konnte 2015 mit einem kassenmäßigen Überschuss von 1,6 Mrd. Euro abgeschlossen werden. Im Zweiten Nachtrag 2015/2016 wurde für 2016 bislang ein Teil des voraussichtlichen rechnermäßigen Überschusses 2015 von 200 Mio. Euro veranschlagt.

Ab 2017 werden die Ausgaben die Einnahmen in allen Jahren deutlich übersteigen. In 2020 beträgt das voraussichtliche Defizit 2,8 Mrd. Euro.

Der Abbau der Neuverschuldung begann gemäß Verordnung zu § 18 Landeshaushaltsordnung 2013 mit einem haushaltswirtschaftlichen Handlungsbedarf von 2,5 Mrd. Euro. Das im Finanzplan 2016 für 2020 ausgewiesene Defizit liegt mit 2,8 Mrd. Euro trotz der positiven Wirtschaftsentwicklung deutlich über dem Ausgangswert.

Das Defizit 2020 hat sich gegenüber dem letztjährigen Finanzplan 2015 um 77 Prozent erhöht. Tabelle 2 zeigt die Entwicklung des Defizits 2020 nach den bisherigen Finanzplänen auf.

Tabelle 2: Entwicklung des Defizits 2020 nach den Finanzplänen 2013 bis 2016 (in Mio. Euro)

	Finanzplan 2013	Finanzplan 2014	Finanzplan 2015	Finanzplan 2016
Defizit 2020	1.799,0	1.472,6	1.572,1	2.786,4

2.2.3 Kreditaufnahme, Mehreinnahmen und Abbaupfad

Die Übergangsregelungen in § 18 Landeshaushaltsordnung und der hierzu ergangenen Verordnung ermöglichen grundsätzlich eine Nettokreditaufnahme bis einschließlich 2019.

Um die grundgesetzliche Schuldenbremse ab 2020 einzuhalten, verringert sich die zulässige Kreditaufnahme - vorbehaltlich einer Steuerschwankungs- und Finanztransaktionskomponente - in gleichmäßigen jährlichen Schritten.

Der Finanzplan 2016 weist für 2017 und 2018 eine nach § 18 Landeshaushaltsordnung und der dazu ergangenen Verordnung rechnerisch zulässige Nettokreditaufnahme von insgesamt 0,3 Mrd. Euro aus. 2019 und 2020 müssten nach dieser Berechnung bereits Kredite über insgesamt 1,0 Mrd. Euro getilgt werden.

Demgegenüber wurde im Finanzplan 2016 das politische Ziel formuliert, auch 2017 und 2018 keine neuen Schulden mehr aufzunehmen.

Wie schon im Finanzplan 2015 sind im aktuellen Finanzplan 2016 in 2020 Mehreinnahmen aufgrund von Steuerrechtsänderungen auf Bundesebene beziehungsweise Mehreinnahmen aufgrund veränderter Finanzbeziehungen zwischen den Ländern und dem Bund vorgesehen.

Der Abbaupfad definiert die stufenweise Rückführung des Finanzierungsdefizits auf Ebene des Gesamthaushalts bis 2020. Mit den Orientierungsplänen wird der im Finanzplan auf Gesamtplanebene festgelegte Abbaupfad auf die Einzelpläne umgelegt und damit eine einzelplanspezifische Abbaupflichtung pro Haushalt festgelegt.

Der Finanzplan 2016 weist für 2017 bis 2020 einen Abbaupfad von 2,3 Mrd. Euro (2017) bis 3,0 Mrd. Euro (2020) aus. Für 2020 hat sich der Abbaupfad gegenüber dem letztjährigen Finanzplan 2015 mehr als verdoppelt.

2.3 Wesentliche Einflussfaktoren für die Haushaltsentwicklung bis 2020

Der Finanzplan ist gemäß § 18 Absatz 10 Landeshaushaltsordnung jährlich vorzulegen. Er ist kein statisches Instrument, sondern wird mit jeder Fortschreibung an die veränderte Lebenswirklichkeit in Baden-Württemberg angepasst. Die aktuelle Haushaltssituation ist insbesondere durch die Flüchtlingsausgaben von größeren Haushaltsrisiken geprägt als bei den vorangegangenen Finanzplänen.

2.3.1 Flüchtlingsausgaben

Die Landesregierung kalkuliert für 2016 bis 2020 die Flüchtlingsausgaben auf dem Niveau der Zugangszahlen von 2015 (104.000 Asylsuchende je Jahr). Die Mifrfi weist zwischen 2017 und 2019 flüchtlingsbezogene Ausgaben zwischen 1,9 Mrd. Euro und 2,1 Mrd. Euro je Jahr aus. Für 2020 hat die Landesregierung den Wert aus der Mifrfi für 2019 fortgeschrieben. Tabelle 3 stellt die erwarteten Ausgaben den bislang bekannten Entlastungen durch den Bund gegenüber. Über die Höhe weiterer Entlastungen ab 2017 hat der Bund noch nicht entschieden.

Tabelle 3: Flüchtlingsausgaben 2015 bis 2020 (in Mrd. Euro)

	2017	2018	2019	2020
Brutto-Ausgaben im Flüchtlingsbereich	2,1	2,0	1,9	1,9
Entlastung durch den Bund	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
Netto-Ausgaben im Flüchtlingsbereich	1,9	1,8	1,8	1,8

Die im Finanzplan 2016 ausgewiesenen Flüchtlingsausgaben in 2020 von brutto 1,9 Mrd. Euro liegen erheblich über dem Ansatz im letztjährigen Finanzplan 2015.

Die Gesamtausgaben sind im aktuellen Finanzplan 2016 für 2020 gegenüber dem letztjährigen Finanzplan 2015 um 2,1 Mrd. Euro gestiegen. Ein erheblicher Anteil der Zunahme ist auf die höheren Flüchtlingsausgaben zurückzuführen.

2.3.2 Neuregelung des Länderfinanzausgleichs

Der Finanzplan 2016 berücksichtigt ab 2020 Mehreinnahmen aufgrund Steuerrechtsänderungen auf Bundesebene beziehungsweise Mehreinnahmen aufgrund veränderter Finanzbeziehungen zwischen den Ländern und dem Bund von 400 Mio. Euro.

Auf der Ministerpräsidentenkonferenz im Dezember 2015 haben sich die Länder auf einen gemeinsamen Kompromiss zur Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 geeinigt. Der Kompromiss sieht vor, den Länderfinanzausgleich in der jetzigen Form abzuschaffen und die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern neu zu regeln. Nach dem Kompromissvorschlag werden die Länder in 2020 um insgesamt 4,2 Mrd. Euro entlastet.

Baden-Württemberg würde in diesem Modell 2020 um 944 Mio. Euro brutto entlastet. Es kann davon ausgegangen werden, dass im Ergebnis die im Finanzplan 2016 für 2020 eingestellte Mehreinnahme erreicht wird.

Bei Redaktionsschluss der Denkschrift war offen, ob der Bund dem Ländervorschlag zustimmt.

2.3.3 Kommunalen Finanzausgleich

Das Land stellt den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Erfüllung ihrer Aufgaben Steuermittel und Mittel aus der Finanzausgleichsumlage zur Verfügung.

Die kommunale Finanzmasse wird nach der derzeit geltenden gesetzlichen Regelung bis Ende 2016 um jährlich 300 Mio. Euro gekürzt. Der Finanzplan 2016 führt diese Kürzung ab 2017 rechnerisch weiter. Inwiefern dieser Betrag realistisch ist, müssen die Verhandlungen zwischen dem Land und den kommunalen Landesverbänden und die nachfolgende Gesetzgebung zeigen.

2.3.4 Abrechnung des Finanzmarktstabilisierungsfonds

Im Zuge der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise wurde 2008 der Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin/FMS) als Sondervermögen des Bundes errichtet. Ziel war es, den Finanzmarkt durch Hilfen zur Überwindung von

Liquiditätsengpässen und durch die Schaffung von Rahmenbedingungen für eine stärkere Eigenkapitalbasis von Unternehmen zu stabilisieren².

Stabilisierungsmaßnahmen waren grundsätzlich bis zum 31.12.2015 möglich. Gemäß § 13 Absatz 1 Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz (FMStFG) ist der SoFFin/FMS anschließend abzuwickeln und aufzulösen. Der Bund trägt dabei einen Kostenanteil von 65 Prozent. Die Länder tragen 35 Prozent, höchstens jedoch 7,7 Mrd. Euro. Der Länderanteil wird unter den Ländern im Verhältnis der Einwohner und nach dem Bruttoinlandsprodukt³ aufgeteilt.

Bei einer Abrechnung des SoFFin/FMS muss nach derzeitigem Stand davon ausgegangen werden, dass Baden-Württemberg in Anspruch genommen wird. Wann und zu welchen Konditionen eine mögliche Belastung auf die Länder zukommen kann, ist derzeit allerdings noch offen.

2.4 Fazit

Im Finanzplan 2016 steigt das Defizit 2020 gegenüber dem letztjährigen Finanzplan 2015 um 1,2 Mrd. Euro auf 2,8 Mrd. Euro, obwohl sich die Einnahmen um 0,9 Mrd. Euro erhöhten. Ursächlich sind Mehrausgaben von 2,1 Mrd. Euro, von denen ein erheblicher Teil auf gestiegene Flüchtlingskosten zurückzuführen ist. Auch in den übrigen Bereichen sollen die Ausgaben 2020 gegenüber dem letztjährigen Finanzplan 2015 nochmals steigen.

Der Rechnungshof hatte in der Denkschrift 2015 festgestellt, dass der bisher geplante Personalabbau weitgehend infrage gestellt wird. Er empfahl, auf weitere nicht gegenfinanzierte strukturelle Mehrausgaben zu verzichten. Gleichwohl wurden in den beiden Nachträgen zum Staatshaushaltsplan 2015/2016 auch außerhalb des Flüchtlingsbereichs in erheblichem Umfang strukturelle Mehrausgaben beschlossen und die Stellenzahl deutlich erhöht. Ausgabenschwerpunkte waren bildungspolitische Maßnahmen, der Hochschulfinanzierungsvertrag und ein Stellenzuwachs im Polizeibereich.

Der Finanzplan 2016 wird durch die angestiegenen Flüchtlingsausgaben geprägt. Eine sichere Prognose über die weitere Entwicklung der Flüchtlingsausgaben bis 2020 ist nicht möglich. Die Landesregierung hat gleichbleibende Flüchtlingszahlen auf der Basis 2015 und ein gleichbleibendes Niveau der Flüchtlingsausgaben von etwa 2 Mrd. Euro bis 2020 angesetzt.

2020 beträgt das Defizit aus Einnahmen und Ausgaben 2,8 Mrd. Euro. Lediglich 1,8 Mrd. Euro davon sind unmittelbar auf die Flüchtlingsausgaben zurückzuführen. Das darüber hinausgehende Defizit beträgt in 2020 noch 1 Mrd. Euro. Allein um dieses Defizit auszugleichen, bedarf es einer deutlich verstärkten aktiven Haushaltskonsolidierung. Insbesondere sind nach einer Aufgabenkritik mögliche Stelleneinsparungen konsequent zu nutzen. Der Rechnungshof hat hierzu zahlreiche Vorschläge unterbreitet. Für strukturelle Mehrausgaben und einen weiteren Stellenzuwachs ohne entsprechende Gegenfinanzierung ist kein Spielraum vorhanden.

² Siehe § 1 FMStFG.

³ § 13 Absatz 2 FMStFG.

3 Empfehlungen

- Die Anstrengungen zur aktiven Konsolidierung des Landeshaushalts sollten deutlich verstärkt werden.
- Das Land muss auf strukturelle Mehrausgaben und Stellenzuwächse verzichten, soweit diese nicht durch dauerhafte Einsparungen gegenfinanziert sind.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft bemerkt, dass die Landesregierung aktive Konsolidierungspolitik betrieben habe. Es sei gelungen, die Haushalte 2015 und 2016 (Stand: Zweiter Nachtrag 2015/2016) ohne neue Schulden zu finanzieren und für weitere Haushaltsrisiken rund 0,5 Mrd. Euro einer Rücklage zuzuführen. Es gehöre zum Selbstverständnis einer soliden Haushaltspolitik, neue, zwangsläufige Mehrausgaben soweit möglich strukturell gegenzufinanzieren. Dem werde auch in Zukunft Rechnung getragen.

5 Schlussbemerkung

Angesichts des hohen erwarteten Defizits und der kurzen bis 2020 verbleibenden Zeit sollten die Anstrengungen zur aktiven Haushaltskonsolidierung deutlich intensiviert werden. Einmal identifizierte Einsparpotenziale sollten konsequent ausgeschöpft und nicht - wie beim Stellenabbau in der Vergangenheit häufig geschehen - ungenutzt bleiben.

Die nach der Steuerschätzung vom Mai 2016 weiter steigenden Steuereinnahmen des Landes können dazu führen, dass nach § 18 Landeshaushaltsordnung und der hierzu ergangenen Verordnung schon in 2017 und 2018 keine Nettokreditaufnahmen mehr zulässig sein werden.

Der Finanzplan 2016 weist für 2020 ein Defizit von 2,8 Mrd. Euro aus. Der Koalitionsvertrag für die 16. Wahlperiode sieht strukturelle Einsparungen von 1,8 Mrd. Euro in der Endstufe bis 2020 vor. Ob dies ausreichen wird, um für 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, muss der nächste Haushalt und die darauf aufbauende Finanzplanung zeigen.