

Auszug aus

Denkschrift 2017

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 5

Mittelfristige Finanzplanung 2016 bis 2020



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Mittelfristige Finanzplanung 2016 bis 2020

Die Finanzsituation des Landes hat sich 2017 wegen überdurchschnittlicher Steuereinnahmen und gesunkener Ausgaben für Flüchtlinge gegenüber den Vorjahresprognosen verbessert. Um die Nettonullverschuldung 2020 zu erreichen, besteht für 2020 aber noch ein hauswirtschaftlicher Handlungsbedarf von 1,8 Mrd. Euro. Die stagnierenden Konsolidierungsbemühungen müssen wieder verstärkt werden, um den politischen Handlungsspielraum auf Dauer zu erhalten.

1 Ausgangslage

Die Landesregierung stellt nach den maßgeblichen Bestimmungen des Stabilitätsgesetzes, des Haushaltsgrundsätzegesetzes und der Landeshaushaltsordnung eine fünfjährige Finanzplanung (Mittelfristige Finanzplanung - Mifrfi) auf. Die Mifrfi soll die mehrjährige Haushaltssicherung gewährleisten und die finanziellen Rahmenbedingungen für einen ausgeglichenen Haushalt im Planungszeitraum aufzeigen.

Im März 2017 hat die Landesregierung die Mittelfristige Finanzplanung des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2016 bis 2020 (Mifrfi 2017) vorgelegt. Die Mifrfi 2017 stellt die derzeitige Einschätzung der Landesregierung über die Einnahmen und Ausgaben des Landes bis 2020 dar. Sie basiert für 2016 auf dem Dritten Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2016 und für 2017 auf dem Staatshaushaltsplan 2017. Auf dieser Grundlage wurden die Werte für die Planjahre 2018 bis 2020 ermittelt.

In § 18 Landeshaushaltsordnung sind die Möglichkeiten der Kreditaufnahme im Landeshaushalt und der schrittweise Abbau der Neuverschuldung bis einschließlich 2019 geregelt. Nach § 18 Absatz 10 Landeshaushaltsordnung hat die Landesregierung seit 2013 einen jährlich fortzuschreibenden Finanzplan vorzulegen. Mit dem Finanzplan soll der Abbau der Neuverschuldung und die Einhaltung der Vorgaben der Landeshaushaltsordnung überwacht werden.

Weil der Planungszeitraum der aktuellen Mifrfi 2017 identisch mit dem des Finanzplans nach § 18 Landeshaushaltsordnung ist, hat die Landesregierung auf einen gesonderten Finanzplan verzichtet.

2 Empfehlungen des Rechnungshofs in der Denkschrift 2016 auf Basis des Finanzplans 2016

Der Rechnungshof hatte sich zuletzt in der Denkschrift 2016 mit dem Finanzplan nach § 18 Landeshaushaltsordnung im Hinblick auf die Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 befasst.

Der 2016 vorgelegte Finanzplan des Landes für die Jahre 2015 bis 2020 (Finanzplan 2016) wies für 2020 einen Abbaupfad von 3.036,4 Mio. Euro

aus.¹ Der Abbaupfad beinhaltet einerseits eine rechnerische Netto-Schuldentilgung von 650 Mio. Euro und andererseits Mehreinnahmen aufgrund einer Änderung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen von 400 Mio. Euro.

Ein prägender Faktor dieses Plans waren die erwarteten flüchtlingsbedingten Ausgaben von rund 2 Mrd. Euro in 2020.

Angesichts der großen fiskalischen Herausforderung zur Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 empfahl der Rechnungshof in der Denkschrift 2016, für die Haushalte ab 2017 die Anstrengungen zur aktiven Konsolidierung des Haushalts deutlich zu verstärken. Auf strukturelle Mehrausgaben und Stellenzuwächse, die nicht dauerhaft durch Einsparungen gegenfinanziert sind, sollte verzichtet werden.

3 Staatshaushaltsplan 2017

3.1 Ausgabensteigerung

Das Staatshaushaltsgesetz 2017 sieht gegenüber dem Haushalt 2016 (Stand: Dritter Nachtrag 2016) eine Steigerung der Ausgaben und Einnahmen um 1 Mrd. Euro auf 47,9 Mrd. Euro vor.

Auf der Ausgabenseite entfallen 470 Mio. Euro auf Personal- und 540 Mio. Euro auf Sachausgaben. Innerhalb der Sachausgaben sollen 410 Mio. Euro dem Abbau der impliziten Verschuldung dienen.

Bei den flüchtlingsbezogenen Ausgaben wurden die Planansätze im Haushalt 2017 gegenüber der zugrunde liegenden MiFrifi 2016 deutlich reduziert. Ursache dafür sind die gegenüber der MiFrifi deutlich gesunkenen Flüchtlingszahlen. Die flüchtlingsbezogenen Ausgaben waren 2016 gegenüber dem Vorjahr auf 2,5 Mrd. Euro stark angestiegen. Die Landesregierung erwartet 2017 aufgrund geringerer Zugangszahlen einen Rückgang um 1,1 Mrd. Euro auf 1,4 Mrd. Euro. Im letztjährigen Finanzplan 2016 ging die Landesregierung für 2017 noch von flüchtlingsbezogenen Gesamtausgaben von 2,1 Mrd. Euro aus. Für 2017 ergeben sich gegenüber der Vorjahresplanung somit um 0,7 Mrd. Euro geringere flüchtlingsbezogene Ausgaben.

3.2 Stellenzuwachs

Das Vorheft des Staatshaushaltsplans 2017 weist zwar formal einen Stellenrückgang um 2.800 Stellen aus. Ein Großteil des Rückgangs ist jedoch - insbesondere im Kultusbereich - auf technische Bereinigungen zurückzuführen. Wenn man diesen Sondereffekt außer Acht lässt, ist nach Berech-

¹ Siehe Denkschrift 2016, Beitrag Nr. 4, Punkt 2.2.

nungen des Ministeriums für Finanzen 2017 per Saldo ein Nettostellenzugang von 1.375 Stellen² zu verzeichnen.

Im Haushalt 2017 wurde zudem das früher beschlossene 1.480-Stelleneinsparprogramm ausgesetzt. In der Mifrfi 2017 ist noch eine Fortsetzung dieses Programms ab 2018 vorgesehen.

3.3 Einsparungen in Ressorthaushalten

Mit dem Staatshaushaltsplan 2017 will die Landesregierung 800 Mio. Euro dauerhaft einsparen. Davon entfielen bei der Planaufstellung 370 Mio. Euro³ auf die Ressorthaushalte.

Nahezu ein Viertel des Konsolidierungsbetrags wurde bei der Planaufstellung noch nicht durch konkrete Maßnahmen umgesetzt, sondern zunächst durch Globale Minderausgaben in den Ressorthaushalten verankert. Die Globalen Minderausgaben sind im Haushaltsvollzug 2017 zu realisieren. Es ist sicherzustellen, dass die Konsolidierungsvorgabe strukturell erfüllt wird.

Der verminderte Haushaltsansatz für Zinsausgaben erbringt eine Einsparung von 86 Mio. Euro. Im Bereich des Kommunalen Finanzausgleichs werden die Haushaltsansätze bei der Förderung der Kleinkindbetreuung gegenüber den früheren Planungen um 45 Mio. Euro reduziert. Allein auf diese beiden Bereiche entfallen somit rund 130 Mio. Euro und damit ein knappes Drittel der auf die Ressorthaushalte entfallenden Einsparungen.

Im Bereich der Ressorteinsparungen erfolgte somit bislang noch keine vollumfängliche aktive Haushaltskonsolidierung durch konkrete Maßnahmen.

3.4 Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen

Im Kommunalen Finanzausgleich kann das Land mit weiteren Entlastungen im Zeitraum von 2017 bis 2021 rechnen. Auf Basis von Untersuchungen und Berechnungen der Gemeinsamen Finanzkommission von Land und Kommunen⁴ wurde der Kommunale Finanzausgleich für diesen Zeitraum neu geregelt und die Finanzverteilung zugunsten des Landes geändert. Das Land wird dadurch gegenüber der bisherigen Mifrfi 2016 in 2017 und 2018 um jeweils 200 Mio. Euro und 2019 bis 2021 um 230 Mio. Euro jährlich entlastet.

² Stellenentwicklung: Personalstellen inklusive Stellen in den Landesbetrieben, ohne Anwärterstellen.

³ Landtagsdrucksache 16/1063.

⁴ Landtagsdrucksache 16/1121.

4 Mittelfristige Finanzplanung 2017

4.1 Eckdaten

Die Landesregierung hat die Mifri 2017 im März 2017 veröffentlicht. In Tabelle 1 werden die Eckdaten dargestellt.

Tabelle 1: Eckdaten der Mittelfristigen Finanzplanung 2017 (in Mio. Euro)⁵

		2016	2017	2018	2019	2020
Gesamteinnahmen		46.847,2	47.864,2	47.611,2	48.404,7	50.133,0
Davon	Steuereinnahmen	34.490,0	36.542,0	37.330,0	38.340,0	39.490,0
	Sonstige Einnahmen	12.357,2	11.322,2	10.281,2	10.064,7	10.643,0
Gesamtausgaben		46.847,2	47.864,2	47.611,2	48.404,7	50.133,0
Davon	Personalausgaben	16.869,6	17.343,1	17.317,0	17.869,3	18.413,1
	Sachausgaben und andere	29.977,6	30.110,6	30.797,2	31.479,4	32.299,0
	Abbau (impliziter) Verschuldung	0,0	410,5 ⁶	578,2	910,6	1.241,4
	Verbleibender hauswirtschaftlicher Handlungsbedarf	0,0	0,0	-1.081,2	-1.854,6	-1.820,5

Nach der Mifri 2017 werden die Einnahmen und Ausgaben des Landes zwischen 2017 und 2020 um jeweils 2,3 Mrd. Euro steigen (+4,7 Prozent). Die Zuwachsraten der Steuereinnahmen im Finanzplanungszeitraum 2018 bis 2020 sind nach dem Vorsichtsprinzip auf 3 Prozent begrenzt.

Die Personalausgaben steigen um 1,1 Mrd. Euro auf 18,4 Mrd. Euro in 2020 (+6,2 Prozent). Die Sachausgaben erhöhen sich bis 2020 um 1,2 Mrd. Euro auf 31,7 Mrd. Euro (+3,9 Prozent).

In 2016 betragen die flüchtlingsbezogenen Ausgaben des Landes 2,5 Mrd. Euro. Wegen niedrigerer Zugangszahlen erwartet die Landesregierung für 2017 Brutto-Ausgaben von 1,4 Mrd. Euro. Für 2018 sind 1,2 Mrd. Euro und für 2019 und 2020 jeweils 1,0 Mrd. Euro eingeplant. In welcher Höhe das Land ab 2018 bei den Flüchtlingsausgaben durch den Bund entlastet wird, lässt sich derzeit noch nicht abschließend abschätzen.

⁵ Für 2020 wurde bezüglich des Abbaus der impliziten Verschuldung das Fortbestehen der aktuellen Rechtslage unterstellt.

⁶ In der Mifri 2017 bereits auf die einzelnen Ausgabepositionen verteilt.

Die Mifri 2017 sieht bis 2020 steigende Ansätze bei den Zinsausgaben vor. 2020 sind 1.949,2 Mio. Euro angesetzt. Damit liegt der Wert etwa um ein Viertel höher als das derzeitige Ausgabenniveau, obwohl sich die Kreditmarktschulden nicht erhöhen sollen. Es handelt sich also um eine vorsichtige Planung.

Nach § 18 Landeshaushaltsordnung und der zugehörigen Verordnung, welche bis 2019 übergangsweise den Abbau der Neuverschuldung regelt, darf Baden-Württemberg 2017 nicht nur keine neuen Schulden aufnehmen. Es muss sogar aufgrund der in der Regelung enthaltenen Konjunkturkomponente 2017 insgesamt 410,5 Mio. Euro an Schulden tilgen. Die Landesregierung will dieser Verpflichtung durch den Abbau der impliziten Verschuldung nachkommen. Aufgrund (erwarteter) überdurchschnittlich steigender Steuereinnahmen wächst die Tilgungsverpflichtung im Finanzplanungszeitraum auf 910,6 Mio. Euro in 2019 an.

Die Landesregierung hat angekündigt, die Schuldenbremse bis 2020 im Landesrecht zu verankern. Die konkrete Ausgestaltung ist noch offen. Für die Mifri 2017 hat die Landesregierung rechnerisch das Fortbestehen der vorstehend genannten, bisher nur übergangsweise geregelten Konjunkturkomponente unterstellt. Hiernach ergäbe sich für 2020 eine Tilgungsverpflichtung von 1.241,4 Mio. Euro.

Einschließlich dieser Verpflichtung besteht für 2020 insgesamt ein haushaltswirtschaftlicher Handlungsbedarf von 1.820,5 Mio. Euro. Dieser muss vollständig abgebaut werden, um die Schuldenbremse einzuhalten.

4.2 Vergleich der Mittelfristigen Finanzplanung 2017 mit den Finanzplänen 2013 bis 2016

Tabelle 2 zeigt den für 2020 erwarteten Konsolidierungsbedarf der bisherigen Finanzplanungen und der aktuellen Mifri 2017.

Tabelle 2: Abbaupfad/Haushaltswirtschaftlicher Handlungsbedarf für 2020 (in Mio. Euro)

	Finanzplan 2013	Finanzplan 2014	Finanzplan 2015	Finanzplan 2016	Mifri 2017
Abbaupfad / Haushaltswirtschaftlicher Handlungsbedarf für 2020	1.399,0	1.072,6	1.472,1	3.036,4	1.820,5
Davon Tilgungsverpflichtung	0,0	0,0	300,0	650,0	1.241,4

Seit 2013 weist der Finanzplan des Landes in jedem Jahr einen nicht durch Einnahmen gedeckten Abbaupfad als haushaltswirtschaftlichen Handlungsbedarf für 2020 aus. Der Finanzplan 2016 war von hohen flüchtlingsbeding-

ten Ausgaben⁷ geprägt. Der Konsolidierungsbedarf für 2020 stieg gegenüber der Vorjahresplanung um 1.564,3 Mio. Euro auf 3.036,4 Mio. Euro. Die aktuelle Mifri 2017 geht für 2020 noch von einem Konsolidierungsbedarf von 1.820,5 Mio. Euro aus (-1.215,9 Mio. Euro).

Die Ausgaben aufgrund der Tilgungsverpflichtung nach § 18 Landeshaushaltsordnung und der zugehörigen Verordnung in 2020 erhöhen sich in der Mifri 2017 gegenüber der Vorjahresplanung um 591,4 Mio. Euro auf 1.241,4 Mio. Euro.

5 Fazit und Ausblick

Der Rechnungshof hatte in der Denkschrift 2016 empfohlen, die aktive Haushaltskonsolidierung zu verstärken und auf nicht dauerhaft gegenfinanzierte strukturelle Mehrausgaben zu verzichten.

Der Staatshaushaltsplan kommt 2017 erneut ohne neue Schulden aus.

Das Land kann 2017 vor allem von den gegenüber dem Finanzplan 2016 erheblich verringerten flüchtlingsbezogenen Ausgaben und gestiegenen Steuereinnahmen profitieren.

Die strukturellen Mehrausgaben und die verhaltene aktive Haushaltskonsolidierung erschweren aber den Haushaltsausgleich in den kommenden Jahren und damit die Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020.

Dass in den vergangenen Jahren stets hohe Haushaltsüberschüsse der Vorjahre zum Haushaltsausgleich genutzt werden konnten, kann nicht in die Zukunft projiziert werden.

Der Konsolidierungsbedarf für 2020 liegt nach der Mifri 2017 - einschließlich des rechnerischen Aufwands für eine Tilgung von Schulden - bei noch 1,8 Mrd. Euro.

Bei weiterhin niedrigen Zugangszahlen im Flüchtlingsbereich sollen die Ausgaben in diesem Bereich auf 1,0 Mrd. Euro in 2020 fallen. In welchem Umfang das Land vom Bund bis 2020 im Flüchtlingsbereich letztlich entlastet wird, bleibt abzuwarten.

Die Landesregierung will im Staatshaushaltsplan 2018 und 2019 insgesamt 600 Mio. Euro an strukturellen Einsparungen auf Dauer erbringen. Die darüber hinaus bestehende Deckungslücke zwischen Einnahmen und Ausgaben soll mit vorhandenen Überschüssen aus Vorjahren ausgeglichen werden.

Im Gegenzug geht das Ministerium für Finanzen davon aus, dass in den kommenden Jahren zusätzliche strukturelle Ausgaben von 150 Mio. Euro beschlossen werden.

Die Landesregierung hatte ab 2012 zur Erreichung der Schuldenbremse auch Einsparungen beschlossen. Aufgrund stark steigender Steuereinnahmen trat die aktive Haushaltskonsolidierung ab 2015 in den Hintergrund.

Die Mai-Steuerschätzung 2017 prognostiziert gegenüber der aktuellen Mifri 2017 zwischen 2017 und 2020 weitere Steuermehreinnahmen von insge-

⁷ Siehe Denkschrift 2016, Beitrag Nr. 4, Seiten 53 ff.

samt 2,0 Mrd. Euro netto. Dieser Betrag ist allerdings nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen - jedenfalls 2018 und 2019 - nahezu vollständig für die Tilgung von Kreditmarktschulden und/oder impliziter Schulden des Landes zu verwenden. Die Mehreinnahmen stehen damit nicht zur Gegenfinanzierung des haushaltswirtschaftlichen Handlungsbedarfs oder für weitere Ausgabenwünsche zur Verfügung.

Die Herausforderung ab 2020 besteht nicht nur darin, den Landeshaushalt auf Dauer strukturell auszugleichen. Vielmehr sollte auch für die Zukunft politischer Handlungsspielraum eröffnet und erhalten werden, um die vielfältigen Zukunftsaufgaben des Landes zu meistern. Um dieses Ziel zu erreichen, sollten die strukturellen Ausgaben dauerhaft unter den strukturellen Einnahmen liegen.

Aktive Haushaltskonsolidierung zu betreiben und insgesamt strukturelle Mehrausgaben grundsätzlich nur bei struktureller Gegenfinanzierung zu tätigen, ist deshalb nach wie vor geboten.