

Der Präsident

Thüringer Rechnungshof · Postfach 10 01 37 · 07391 Rudolstadt

Mitglieder des
Haushalts- und Finanzausschusses
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Dr. Sebastian Dette

Durchwahl:
Telefon 03672 446-101
Telefax 03672 446-999

sebastian.dette@
trh.thueringen.de

Ihr Zeichen:
Drs. 6/2655 - A 6.1/ap

Ihre Nachricht vom:
30. September 2016

Unser Zeichen:
(bitte bei Antwort angeben)
5.1 – 05 20 14 – 01/16

Rudolstadt,
26. Oktober 2016

Mittelfristiger Finanzplan für die Jahre 2016 bis 2020 für den Freistaat Thüringen

30. und 31. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 23. und 30. September 2016, TOP 3 sowie TOP 1

hier: Stellungnahme zur Unterrichtung durch die Landesregierung (Drucksache 6/2655)

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

zu den in der Sitzung am 23. September 2016 aufgeworfenen Fragen des Ausschusses im Zusammenhang mit dem Mittelfristigen Finanzplan für die Jahre 2016 bis 2020 für den Freistaat Thüringen ist aus Sicht des Thüringer Rechnungshofs Folgendes zu bemerken:

1. Allgemeine Bemerkungen zur Finanzplanung

Das für Finanzen zuständige Ministerium stellt entsprechend den Bestimmungen des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG)¹ sowie des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG)² einen Finanzplan für fünf Jahre auf, den die Landesregierung beschließt.³

Für das Verfahren der Finanzplanung gelten u. a. folgende Rahmenbedingungen:

- das erste Planungsjahr ist das laufende Haushaltsjahr,⁴

¹ Gemäß § 9 Abs. 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) sind in der Finanzplanung der Umfang und die Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens darzustellen, gegebenenfalls durch Alternativrechnungen. Der Finanzplan ist jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen (§ 9 Abs. 3 StWG).

Die vorgenannten Regelungen gelten sinngemäß für die Haushaltswirtschaft der Länder, wobei die Regelung der Zuständigkeiten den Ländern überlassen bleibt (§ 14 StWG).

² Das Verfahren bei der Finanzplanung wird in § 50 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) geregelt. Diese Vorschrift gilt gem. § 49 einheitlich und unmittelbar für den Bund und die Länder.

³ § 31 Abs. 1 Satz 1 und 3 Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO).

⁴ § 50 Abs. 2 HGrG.

- der Finanzplan ist der gesetzgebenden Körperschaft spätestens im Zusammenhang mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes für das nächste Haushaltsjahr vorzulegen,⁵
- die gesetzgebende Körperschaft kann die Vorlage von Alternativrechnungen verlangen,⁶
- im Finanzplan sind die vorgesehenen Investitionsschwerpunkte zu erläutern und zu begründen,⁷
- den gesetzgebenden Körperschaften sind die auf der Grundlage der Finanzplanung überarbeiteten mehrjährigen Investitionsprogramme⁸ vorzulegen⁹ und
- die Regierung soll rechtzeitig geeignete Maßnahmen treffen, die nach der Finanzplanung erforderlich sind, um eine geordnete Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung des voraussichtlichen gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens in den einzelnen Planungsjahren zu sichern.¹⁰

Das v. g. Verfahren verdeutlicht, dass die Finanzplanung in einem engen Zusammenhang zu der ebenfalls in Art. 109 GG und im StWG verkörperten Auffassung von der Notwendigkeit und den Möglichkeiten einer rationalen, wissenschaftlich fundierten, aktiv gestaltenden Haushaltspolitik steht. Probleme in der Umsetzung dieses Ansatzes ergeben sich u. a. daraus, dass die Voraussehbarkeit bzw. Rechenbarkeit von haushaltswirksamen Entwicklungen schwierig ist. Auch ist die Legislative nur passiv an der Finanzplanung beteiligt, woraus sich keine Bindungswirkung für deren Umsetzung entwickeln kann. Die Finanzplanung hat deshalb nicht die Bedeutung erringen können, die ihr zugedacht war und ist teils zu einer „formellen Pflichtübung“ geworden.¹¹

Auch wenn die Legislative nicht an die Zahlen und sonstigen Aussagen der Finanzplanung gebunden ist, sollte sie als wichtige Grundlage für die Haushaltsberatungen dienen.¹² Sie ermöglicht es u. a., dass frühzeitig finanzielle Entwicklungen transparent gemacht, entsprechende (Steuerungs-)Maßnahmen abgestimmt und (politische) Schwerpunkte gesetzt werden können. Somit kann die Finanzplanung eine objektivierte Grundlage für die hierzu erforderliche politische Diskussion der regierungstragenden Fraktion(en) und der Opposition sein.¹³

⁵ § 50 Abs. 3 HGrG.

⁶ AaO.

⁷ § 50 Abs. 4 HGrG.

⁸ § 10 StWG.

⁹ § 50 Abs. 5 HGrG.

¹⁰ § 50 Abs. 7 HGrG.

¹¹ Vgl. Bur in Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle (kurz: KHR), Rn.1 zu § 50 HGrG.

¹² Vgl. Bur in Engels/Eibelshäuser, KHR, Rn.5 zu § 50 HGrG.

¹³ Vgl. Bur in Engels/Eibelshäuser, KHR, Rn.1 zu § 50 HGrG.

In diesem Sinne begrüßt der Rechnungshof den fraktionsübergreifenden und einhelligen Beschluss des Haushalts- und Finanzausschusses des Thüringer Landtags, sich intensiv mit der mittelfristigen Finanzplanung auseinanderzusetzen. Gerne kommen wir der Bitte nach und geben Hinweise zur vergangenen und aktuellen Finanzplanung (Tn. 2 bis 5) sowie Empfehlungen für die Weiterentwicklung dieses Instruments, um damit zur verbesserten Steuerung der Haushaltsmittel beizutragen.

Da die Finanzplanung in hohem Maße ein politischer Regierungsakt ist, ist sie nur begrenzt der Prüfung durch den Rechnungshof zugänglich.¹⁴ Die weiteren Ausführungen sind insofern als beratende Äußerungen zu verstehen.

2. Entwicklung der Finanzplanung in Thüringen

Bereits der Finanzplan des Landes Thüringen für die Jahre 1993 bis 1997 postulierte,

„[...] aufzuzeigen, wie sich unter den gegenwärtig geltenden und künftig abzusehenden Rahmenbedingungen die finanzielle Situation des Landes mittelfristig entwickeln kann. [...]

Er soll insoweit als Orientierungshilfe bei einnahme- und ausgabewirksamen Entscheidungen von Regierung und Parlament dienen. Durch die Darstellung des künftig verfügbaren Ausgaberahmens werden zugleich die Grenzen für finanziell wirksame Beschlüsse verdeutlicht und der Zwang zur Prioritätensetzung sichtbar gemacht.

Ein Ziel der Finanzplanung ist es, die Erwartungen an künftige Haushalte zu beeinflussen und Fehleinschätzungen bezüglich der finanziellen Leistungsfähigkeit vorzubeugen“.¹⁵

Dieser – sozusagen strategische – Anspruch bestimmte die Struktur des Finanzplans der darauffolgenden Jahre. So gingen die Finanzplanungen stets von den erwarteten Rahmenbedingungen aus und leiteten hieraus Prognosen u. a. für die Steuereinnahmen des Landes ab. Auch gingen die Finanzplanungen – meist in unterschiedlichem Umfang – bereits seit den 1990er-Jahren auf finanzpolitisch besonders relevante Themen tiefer ein. Hierzu zählten insbesondere:

- die demographische Entwicklung,
- die Bund-/Länder-Finanzbeziehungen,
- die Einnahmen/Ausgaben für EU-Programme,
- die Verschuldungssituation, -entwicklung und -regelungen,¹⁶

¹⁴ Vgl. Bur in Engels/Eibelshäuser, KHR, Rn.2 zu § 50 HGrG.

¹⁵ Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, Drucksache 1/2762, S. 3 f.

¹⁶ Beispielsweise die Regelungen zur Begrenzung der Neuverschuldung nach Art. 109 und 143 d GG sowie § 18 ThürLHO.

- der Stand und die Entwicklung des Personals (bspw. Stellen, Ausgaben etc.),
- die Leistungen an den kommunalen Bereich sowie
- die Konsolidierungserfordernisse der Landesfinanzen.

Das Ergebnis der Finanzplanungen wurde immer in sogenannten „Eckwerten“ zusammengefasst.¹⁷ Diese Übersicht orientierte sich zunächst stärker an der Gliederungsstruktur des Gruppierungsplans. Neben den Werten für die einschlägigen Hauptgruppen wiesen die Tableaus wichtige Darunter-Positionen (bspw. Bundesergänzungszuweisungen, Länderfinanzausgleich, Leistungen an Kommunen) separat aus.¹⁸ Weitere Ausführungen hierzu – bspw. zu den jeweils zugrundeliegenden Planungsprämissen – erfolgten in entsprechenden Einnahme-/Ausgabekapiteln. Auch wiesen die Finanzplanungen seit Anbeginn wichtige finanzwirtschaftliche Quoten aus.¹⁹

Mit der Finanzplanung 2006 wurde die „Eckwerte“-Übersicht neu strukturiert.²⁰ In der gestrafften Struktur traten nun die Gesamteinnahmen/-ausgaben sowie die bereinigten Gesamteinnahmen/-ausgaben in den Vordergrund. Weitere wesentliche Positionen hierunter wurden zwar weiterhin ausgewiesen; der vollständige Nachweis der Hauptgruppenwerte ging jedoch in der Übersicht verloren. Diese wird seitdem mit leichten Modifikationen fortgeführt.

Eine weitere Neustrukturierung erfuhr die Finanzplanung seit 2011. Die Einnahme- und Ausgabenstruktur wurde seitdem nach der sogenannten RGA-Schlüsselung dargestellt.²¹ Diese Darstellung erfolgte ergänzend zu den „Eckwerten“ und der Datenzusammenstellung nach dem gemeinsamen Schema des Finanzplanungsrats, die als Anlage der Finanzplanung stets beigefügt wurde.

Die RGA-Schlüsselung kennzeichnet die rechtliche Gebundenheit der Ausgaben. Hierzu erfolgt eine titelspezifische Zuordnung der Ausgaben hinsichtlich ihrer Bindungsart (bspw. Personalausgaben; Kommunaler Finanzausgleich; Bundesgesetze; Landesgesetze; EU-, Bund- und Länderprogrammen, Landesprogramme, Vereinbarungen/Verträge usw.). Mit einzelnen Ausgaben zusammenhängende Einnahmen (bspw. EU-Programme, Bund-/Länder-Programme) werden entsprechend geschlüsselt und dargestellt.

Unseres Erachtens ist dieser Ansatz gut geeignet, um mit der Finanzplanung die gewünschte Orientierungshilfe für strategische Entscheidungen zu liefern.

¹⁷ Die Finanzplanungen enthielten darüber hinaus eine Gliederung der Einnahmen und Ausgaben gem. dem gemeinsamen Schema des Finanzplanungsrats nach § 51 HGrG.

¹⁸ Vgl. Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, Drucksache 1/2762, S. 7f.

¹⁹ In den Finanzplanungen sind Steuerdeckungs-, Personalausgaben-, Investitionsausgaben-, Zinsausgaben- und Kreditfinanzierungsquoten ausgewiesen.

²⁰ Vgl. Thüringer Landtag, 4. Wahlperiode, Drucksache 4/2573, S. 12.

²¹ Vgl. Thüringer Landtag, 5. Wahlperiode, Drucksache 4/3343, S. 12 u. 19.

Die Daten zeigen, welcher Disponibilität der Ausgaberahmen grundsätzlich unterliegt. Damit verdeutlichen sie die „Handlungsspielräume“ für die Politik. So sind z. B. die Ausgaben für Landesgesetze oder -programme durch entsprechende Konsolidierungsentscheidungen des Thüringer Landtags unmittelbar beeinflussbar, die für Bundesgesetze nicht.

Was bisher fehlt, ist eine weiterführende Untersetzung der RGA-Positionen durch die zugrundeliegenden Sachverhalte. Erst dadurch wird eine inhaltliche Auseinandersetzung möglich und die politische Prioritätensetzung transparent.

Bis 2014 war den Finanzplanungen als Anlage ein Soll-Ist-Vergleich der letzten Haushalte bis zum Beginn des Finanzplanungszeitraums beigefügt. Dieser Soll-Ist-Vergleich über die vier vergangenen Jahre sowie die bis 2006 ähnlich strukturierte Eckwerte-Übersicht für die fünf kommenden Jahre bot die Möglichkeit, die relevanten (Hauptgruppen-)Werte zusammenzutragen und Entwicklungstendenzen zu erkennen.

Um Entscheidungen für künftige Haushalte abzustimmen, ist unseres Erachtens ebenso entscheidend, die Entwicklung der Vergangenheit transparent zu machen. Dies folgt der Sichtweise: wie lief es in der Vergangenheit – wo stehen wir heute – wo wollen wir hin – wann wollen wir dort sein.

Wir empfehlen deshalb, die Finanzplanung künftig wieder um einen Soll-Ist-Vergleich zu ergänzen.

Im Sinne der angesprochenen tiefergehenden Auseinandersetzung mit einzelnen finanzpolitischen Themen enthielt bereits die Finanzplanung 2010 eine Projektion der Einnahmeentwicklung bis zum Jahr 2020.²² Mit der Finanzplanung 2011 wurde diese fortgeführt und die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im weitergehenden Projektionszeitraum bis 2020 thematisiert.²³

Die Landesregierung griff damit unsere Hinweise im Jahresbericht 2009 auf.²⁴ Wir empfahlen, eine Analyse der wichtigsten Einnahme- und Ausgabepositionen über einen längeren Zeitraum hinaus. Der Zeithorizont der Finanzplanung ist zu kurz, um erforderliche finanzpolitische Entscheidungen frühzeitig, verantwortungsvoll und nachhaltig treffen zu können. Die Empfehlung hatten wir 2010 in unserem Sonderbericht „Konsolidierung des Thüringer Landeshaushalts“²⁵ erneuert und weiter konkretisiert.

Zusammenfassend stellen wir fest, dass sich die Struktur und der Inhalt der Finanzplanung in den letzten Jahren insgesamt positiv entwickelt haben. Der

²² Vgl. Thüringer Landtag, 5. Wahlperiode, Drucksache 5/1706, S. 4 ff.

²³ Vgl. Thüringer Landtag, 5. Wahlperiode, Drucksache 5/3343, S. 28 ff.

²⁴ Vgl. Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2009, S. 93.

²⁵ Vgl. Thüringer Rechnungshof, Sonderbericht an den Thüringer Landtag und die Thüringer Landesregierung nach § 99 ThürLHO – „Konsolidierung des Thüringer Landeshaushalts“, 2010, S. 27f.

Aussagegehalt der Planung hat sich damit grundsätzlich verbessert. Die Planungswerte basieren auf den jeweils unterstellten Annahmen, die teils unterschiedlich differenziert in den Finanzplanungen erläutert wurden. Die Planwerte sind aufgrund der dargelegten Prämissen insgesamt stets nachvollziehbar gewesen.

Die beschriebene Entwicklung zeigt jedoch auch, dass künftig Optimierungsmöglichkeiten bestehen, um die Orientierungs- und Steuerungsfunktion der Finanzplanung für Exekutive und Legislative weiter zu verbessern. Damit kann auch die Akzeptanz und Nutzung dieses Instruments positiv beeinflusst werden.

3. Rahmenbedingungen des Finanzplanungszeitraums 2016 bis 2020

Der vorliegenden Finanzplanung kommt unbestritten eine besondere Bedeutung zu. Erstmals umfasst sie Daten für das finanzpolitisch bedeutende Haushaltsjahr 2020. Wichtige einzelgesetzliche Regelungen – wie der Solidarpakt II und auch der bundesstaatliche Finanzausgleich – laufen Ende 2019 aus. Da die Verhandlungen hierzu zum Planungszeitpunkt noch liefen und belastbare Entscheidungen noch ausstanden, wurden erstmals Szenarien gerechnet. Diese umfassten die Einnahmen, die ab 2020 potenziell von der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen betroffen sind.

Wir halten diese Vorgehensweise für legitim und zweckmäßig. Wenn im Planungszeitpunkt Einnahme- oder Ausgabepositionen unsicher sind, sollten diese auch künftig in der Finanzplanung entsprechend thematisiert werden. Neben den Ursachen hierfür sollten die damit verbundenen möglichen Chancen sowie Risiken beleuchtet werden. Dazu zählt auch die Quantifizierung der Auswirkungen, die wiederum in Szenarien abgebildet werden können. Dieser Ansatz ermöglicht es, die Schwankungsbreite der monetären Auswirkungen aufzuzeigen. Für Steuerungsentscheidungen ist dies bedeutend.

Positiv bewerten wir auch, dass die Finanzplanung die Lasten aus dem Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- oder Sondersversorgungssystemen des Beitrittsgebietes (AAÜG) thematisiert. Damit wird zutreffend auf die Sonderbelastungen der neuen Länder hingewiesen, die im Rahmen des Solidarpaktes II bisher keine Berücksichtigung fanden. Inwieweit dies künftig möglich ist, kann nicht abgeschätzt werden. Dennoch trägt die Thematisierung dieses bedeutenden finanzwirtschaftlichen Kapitels – zwischenzeitlich sind rund 400 Mio. Euro Ausgaben damit verbunden – zur weiteren Konkretisierung des künftigen Ausgaberahmens bei.

Eine weitere Rahmenbedingung dieses Finanzplanungszeitraums ist die Einführung der grundgesetzlichen Schuldenbremse. Nach Artikel 109 Abs. 3 GG sind die Haushalte des Bundes und der Länder ab 2020 grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die Länder können Regelungen zur

konkreten Ausgestaltung der Schuldenbremse im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen treffen. Dabei dürfen sie Ausnahmen vom grundsätzlichen Verschuldungsverbot nur für die symmetrische Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden Konjunktorentwicklung sowie für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen vorsehen.

Wir haben die Schuldenbremse bereits vor Jahren begrüßt²⁶ und ihre Verankerung in der Verfassung des Freistaats Thüringen mehrfach angeregt. Dabei plädierten wir für eine Regelung, die sowohl für die Haushaltsaufstellung als auch den Haushaltsvollzug gilt.²⁷

Aus Anlass der gegenwärtigen politischen Diskussion zum Jahr 2020 empfehlen wir, auch die Bestrebungen zur Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung erneut aufzunehmen. An unserem Standpunkt hierzu hat sich auch in den letzten Jahren – in denen das Thema nicht Gegenstand der politischen Diskussion war – nichts geändert.

Die demografischen Rahmenbedingungen im Finanzplanungszeitraum – bspw. die Daten zur erwarteten Entwicklung der Bevölkerungsanzahl sowie der Altersstruktur – werden anschaulich beschrieben. Auf die damit verbundenen potenziellen Mindereinnahmen und vor allem den erforderlichen Anpassungsbedarf der Ausgaben wird jedoch nur kurz hingewiesen. Sicher ist die Finanzplanung nicht das Instrument, um die Herausforderungen und Lösungsansätze des demografischen Wandels in allen Facetten zu beleuchten. Für die strategische Diskussion der künftigen Einnahmen- und Ausgabenstruktur des Landes spielen diese Gesichtspunkte jedoch eine wesentliche Rolle.

2006 erstellte die damalige Landesregierung einen ersten „Demografiebericht Thüringen“,²⁸ der wesentliche Handlungsfelder der nächsten Jahre aufzeigte. In der Finanzplanung 2007 wurde hierzu ausgeführt, dass auch die Maßnahmen der Landesregierung konsequent einem „Demografiecheck“ unterworfen werden müssen.²⁹ Im Jahr 2011 wurde der zweite Demografiebericht vorgelegt, der 2013 fortgeschrieben wurde und jährlich durch Sonderveröffentlichungen ergänzt wird.³⁰

Wir halten es für zweckmäßig, den Gedanken des „Demografiechecks“ in künftigen Finanzplanungen zu verankern. Schließlich hat die demografische Entwicklung nicht nur Auswirkungen auf die Struktur der öffentlichen Infra-

²⁶ Vgl. Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2010, S. 92.

²⁷ Vgl. Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2011, S. 96 sowie Thüringer Landtag, 5. Wahlperiode, Vorlage 5/1287, S. 2f.

²⁸ Vgl. Thüringer Landtag, 4. Wahlperiode, Drucksache 4/2072 sowie unter: http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmbv/strategischelandesentwicklung/demographiebericht_2006.pdf (Stand: 13.10.2016).

²⁹ Vgl. Thüringer Landtag, 4. Wahlperiode, Drucksache 4/3467, S. 8.

³⁰ Vgl. <http://www.thueringen.de/th9/tmil/landesentwicklung/demografisch/bericht/> (Stand: 13.10.2016).

struktur- und Sozialausgaben, sie wirkt ebenfalls dämpfend auf die Einnahmen aus der Einkommen- und Umsatzsteuer.³¹ Die wesentlichen demografischen Herausforderungen und Handlungsansätze sollten in der Finanzplanung kenntlich gemacht und finanziell umrissen werden. Damit würde die o. g. politische Prioritätensetzung in diesem wichtigen Bereich frühzeitig transparent und könnte so zur aktiven Gestaltung des demografischen Wandels in Thüringen beitragen.

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beeinflussen deutlich die zu erwartenden Einnahmen des Freistaats und sind ebenso für viele Ausgabenbereiche relevant. Die vorliegende Finanzplanung nimmt auf die Frühjahrsprognose 2016 der Bundesregierung Bezug und geht von einem anhaltenden Aufschwung aus (Veränderung des Bruttoinlandsprodukts in 2016 gegenüber dem Vorjahr: 1,7 %, danach 1,5 %).

Zwischenzeitlich hat die Bundesregierung die Herbstprognose 2016 veröffentlicht.³² Darin geht sie von einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts von preisbereinigt 1,8 % im Jahr 2016 aus. 2017 wird das Bruttoinlandsprodukt um 1,4 % und 2018 um 1,6 % zunehmen. Demnach sind nur leichte Verschiebungen erkennbar und die Prognose ist als relativ stabil zu bewerten. Dennoch bleiben – insbesondere die globalen – Risiken, die auch kurzfristig die deutsche Konjunktur belasten können.

Die vorliegende Herbstprojektion wird in die Schätzungen des Steueraufkommens im Arbeitskreis "Steuerschätzungen" im November 2016 eingehen. Anschließend findet die Regionalisierung für Thüringen statt, so dass für die Ausschussberatungen zur Finanzplanung die ggf. aktuelleren Werte in die Diskussion einbezogen werden können. Die Steuereinnahmen in der Finanzplanung basieren auf den Ergebnissen der Steuerschätzungen vom Mai 2015 und 2016.

4. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Finanzplanungszeitraum 2016 bis 2020

Auf Grundlage dieser positiven Wachstumsprognosen steigen die Steuereinnahmen in der Finanzplanung dynamisch an. Die besondere Dynamik der Steuereinnahmen bis 2020 ist nicht nur Folge der wirtschaftlichen Entwicklung. Der Bund nutzt vielmehr die Umsatzsteuerverteilung zur Weiterleitung von Bundesmitteln zur Erstattung besonderer Aufwendungen der Länder. So wurden 2016 und 2017 je 78 Mio. Euro für höhere Leistungen für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern nach dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz³³ festgelegt. Ab 2020 sollen zudem die Entflechtungsmittel von derzeit 137 Mio. Euro ebenfalls über die Umsatzsteuer dem Freistaat zugeführt werden. Eine echte Mehreinnahme ist damit nicht verbunden.

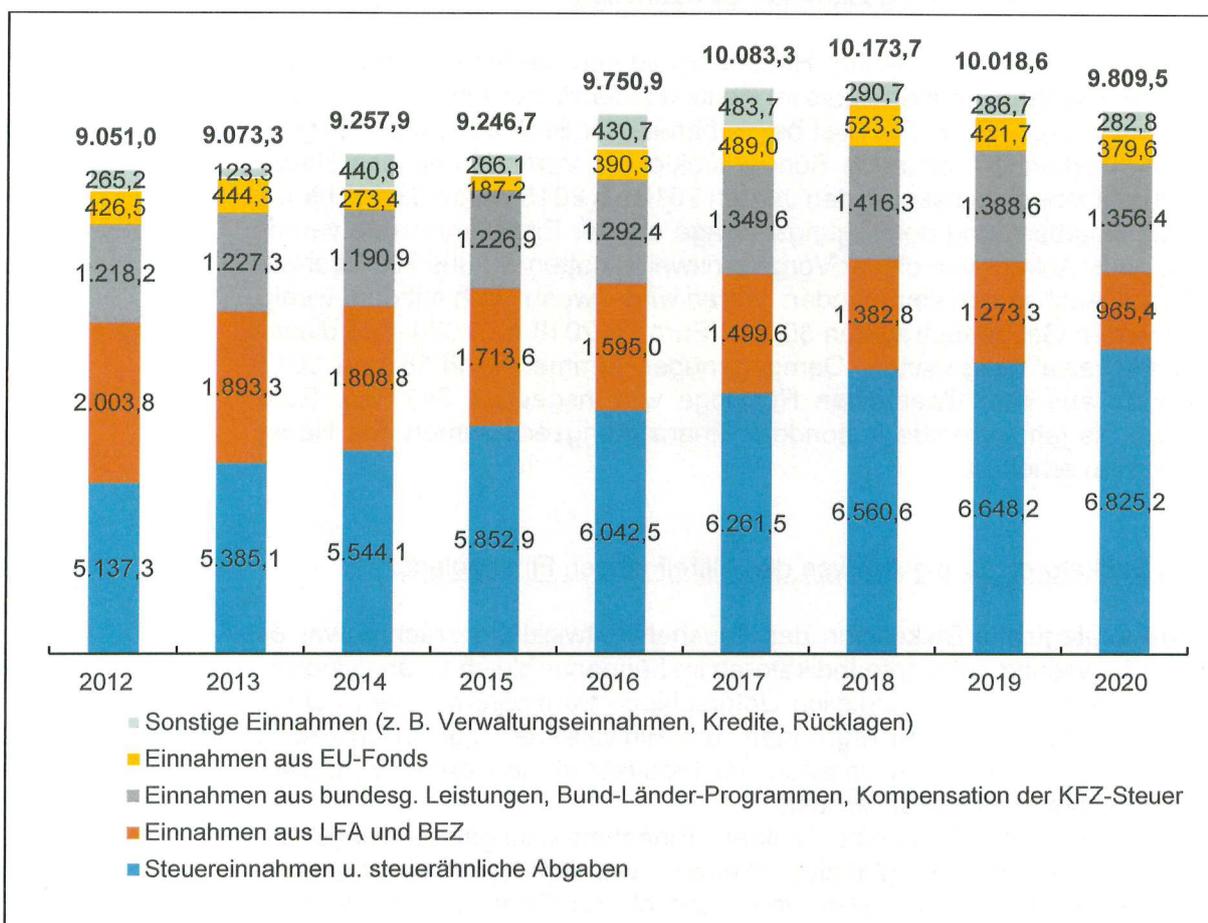
³¹ Vgl. Handelsblatt vom 24. Oktober 2016.

³² Vgl. <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunktur-und-Statistiken/projektionen.html> (Stand: 13.10.2016).

³³ Vgl. BGBl. 2015 I S. 1722.

In der Finanzplanung wird zu Recht darauf hingewiesen, dass die steigenden Steuereinnahmen die anderen meist rückläufigen Einnahmen überlagern und deren Entwicklung nur begrenzt abfangen. Im Ergebnis geht die Finanzplanung somit von sinkenden Gesamteinnahmen ab 2018 aus. Das folgende Schaubild verdeutlicht dies und vergleicht die Einnahmen im Finanzplanungszeitraum mit den Ist-Einnahmen von 2012 bis 2015.

Einnahmen des Freistaats Thüringen 2012 bis 2020 (in Mio. Euro)



Haushaltsvolumen – Gesamtsumme der Einnahmen/Ausgaben des Freistaats Thüringen

Die Diskussion auf die Entwicklung des Gesamteinnahmevermögens zuzuspitzen,³⁴ halten wir für nicht zweckdienlich. Hinzuweisen ist darauf, dass die in diesem Zusammenhang angesprochene „Ausweitung“ des Haushaltsvolumens nur ein Indikator für die Haushaltspolitik ist. Wie bei jedem Indikator sind die Ursache(n) von Entwicklungen näher zu analysieren und zu bewerten. Meist gibt es mehrere Faktoren, die die Entwicklung beeinflussen. Diese sind transparent zu machen und gesamthaft zu beurteilen.

Alleine betrachtet ist der Indikator „Haushaltsvolumen“ weder als „falsch“ noch „richtig“ zu bewerten, sondern stets im Kontext zusätzlicher Indikatoren zu sehen und zu interpretieren. So lässt bspw. bereits der Blick auf die bereinigten Einnahmen erkennen, ob auch Sondereffekte die Veränderung des Haushaltsvolumens beeinflussen. In den Jahren 2012 bis 2015 wurde dieses bspw. durch die Rotabsetzung der Tilgungsbeträge auf der Einnahmenseite verringert. Zu einer Abkehr von dieser Vorgehensweise hatten wir uns 2014 bereits geäußert.³⁵ Auch in den kommenden Jahren wird – wenn auch mit dem wenig ambitionierten Gesamtbetrag von 30 Mio. Euro für 2018 bis 2020 – an dieser Vorgehensweise festgehalten. Demgegenüber kommen in 2016 und 2017 Einnahmen aus der Allgemeinen Rücklage von insgesamt 241 Mio. Euro hinzu, die als jahresfremde besondere Finanzierungseinnahmen das Haushaltsvolumen erhöhen.

Weitere Indikatoren für die Analyse des Mittelfristigen Finanzplans

Für eine strategische Diskussion der Haushaltsentwicklung erachten wir es ebenfalls für wichtig, relevante Indikatoren im Ländervergleich zu analysieren. Dadurch werden zunächst lediglich Unterschiede transparent. Deren Ursachen sind anschließend zu ergründen, um Hinweise auf ggf. erforderliche Handlungsmöglichkeiten zu erhalten. Im Idealfall können damit Verbesserungspotenziale erschlossen werden.

Hierzu ist der Blick auf einzelne konkrete Einnahme-/Ausgabepositionen zu richten. Der Vergleich von „globalen“ Werten – wie dem Haushaltsvolumen – ist nicht zweckdienlich. Auch ist es wenig sinnvoll, nur die absoluten Werte der Haushaltsrechnungen/-planungen zu verwenden. Für einen aussagekräftigeren Vergleich sind die Haushaltswerte zumindest auch auf pro Kopf-Größen (z. B. Einwohner, Mitarbeiter etc.) umzurechnen.

³⁴ Vgl. Thüringer Landtag, Vorabexemplar des Protokolls der 30. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 23. September 2016, S. 9 ff.

³⁵ Vgl. Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2014, S. 37.

Ausgehend von den in der 30. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses angesprochenen Ländern haben wir exemplarisch für das Haushaltsjahr 2014 einige mögliche Indikatoren in der folgenden Übersicht dargestellt:

Finanzwirtschaftliche Indikatoren im Ländervergleich

Indikatoren	Baden-Württemberg 2014	Bayern 2014	Saarland 2014	Schleswig-Holstein 2014	Brandenburg 2014	Mecklenburg-Vorpommern 2014	Sachsen 2014	Thüringen 2014	Flächenländer West 2014	Flächenländer Ost 2014
Steuerdeckungsquote	75,3%	79,0%	65,2%	72,7%	60,7%	58,7%	61,3%	61,5%	75,5%	60,1%
Personalausgabenquote	37,0%	39,5%	36,8%	36,6%	23,3%	26,0%	23,4%	27,4%	37,8%	24,7%
Zinsausgabenquote	3,8%	1,8%	12,0%	7,8%	4,2%	4,4%	1,6%	6,2%	4,7%	4,1%
Investitionsquote	10,1%	10,6%	9,4%	6,6%	13,3%	15,6%	18,6%	13,0%	8,9%	15,1%
Bereinigte Gesamteinnahmen pro Einwohner (Euro)	4.008	4.082	3.581	3.399	4.237	4.600	4.271	4.249	3.703	4.344
Bereinigte Gesamtausgaben pro Einwohner (Euro)	3.943	3.955	3.964	3.486	4.119	4.483	4.107	4.163	3.731	4.226
Finanzierungssaldo pro Einwohner (Euro)	65	128	-383	-87	118	117	164	87	-28	118
Steuern u. steuerähn. Abgaben pro Einwohner (Euro)	2.980	3.129	2.592	2.555	2.506	2.640	2.525	2.571	2.825	2.548
Verwaltungseinnahmen pro Einwohner (Euro)	199	395	105	171	177	219	110	129	235	152
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen pro Einwohner (Euro)	828	558	884	674	1.554	1.741	1.666	1.550	643	1.654
Personalausgaben pro Einwohner (Euro)	1.458	1.560	1.460	1.277	961	1.164	963	1.139	1.410	1.045
Sächliche Verwaltungsausgaben pro Einwohner (Euro)	190	233	169	166	224	251	188	184	192	194
Zinsausgaben pro Einwohner (Euro)	148	70	476	273	174	198	64	256	175	172
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse außer für Investitionen pro Einwohner (Euro)	1.745	1.667	1.478	1.539	2.213	2.171	2.128	2.041	1.618	2.176
Investitionsausgaben pro Einwohner (Euro)	398	419	374	231	547	698	765	541	330	639

Quelle: Haushaltsrechnungen der Länder, eigene Berechnungen

Es ist Aufgabe der Legislative und Exekutive zu entscheiden, welche Indikatoren sie zur finanzwirtschaftlichen Analyse und Steuerung heranziehen. Unseres Erachtens kann eine derartige Indikatoren-Übersicht die politische Diskussion gerade zur künftigen Finanzplanung anregen und unterstützen. Diese Übersicht erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Beispielsweise ist auch denkbar, sie um andere Länder, Positionen oder Haushaltsjahre zu erweitern.

Die Übersicht verdeutlicht die generellen Unterschiede zwischen den alten und neuen Ländern. So ist allgemein bekannt, dass die Steuerdeckungsquote in den neuen Ländern noch nicht das Niveau der alten Länder aufweist. Ebenso sind die Personalausgabenquoten in den neuen Ländern noch wesentlich geringer. Die Investitionsquoten liegen höher, u. a. aufgrund der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen teilungsbedingter Sonderlasten. Die zu erwartende Entwicklungstendenz der Quoten in den neuen Ländern ist absehbar: die Personalausgabenquoten werden ansteigen und die Investitionsquoten sinken.

Im Vergleich der neuen Länder fällt für Thüringen die im Verhältnis überdurchschnittliche Personalausgabenquote sowie unterdurchschnittliche Investitionsquote auf. Die damit verbundenen Handlungserfordernisse hatten wir bereits vor Jahren thematisiert.³⁶ Ein strikter Personalabbau unter Berücksichtigung der Arbeitsfähigkeit der verbleibenden Beschäftigten ist diesbezüglich bedingungslos. Die Personalausgaben (Hauptgruppe 4) sollen im Finanzplanungszeitraum auf rund 2,9 Mrd. Euro in 2020 steigen. 2014 betragen diese noch 2,5 Mrd. Euro. Auch haben wir darauf hingewiesen, dass die erforderliche Konsolidierung nicht zu Lasten der Investitionen erfolgen darf. Der Investitions- und Instandhaltungsstau ist bereits beträchtlich und würde sich damit erhöhen.

Ein weiterer Hebel zur Konsolidierung sind die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse außer für Investitionen (Hauptgruppe 6). Diese betragen 2014 rund 4,4 Mrd. Euro und sollen auf 5,0 Mrd. Euro in 2020 ansteigen. Unterstellt man die Werte der 1. regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung, würden damit die entsprechenden Ausgaben pro Einwohner von 2.041 Euro (2014) auf 2.392 Euro (2020) steigen. Verglichen mit den entsprechenden Ausgaben der alten Länder wird deutlich, dass dieser Bereich – zunächst grob betrachtet – deutliches Konsolidierungspotenzial aufweist.

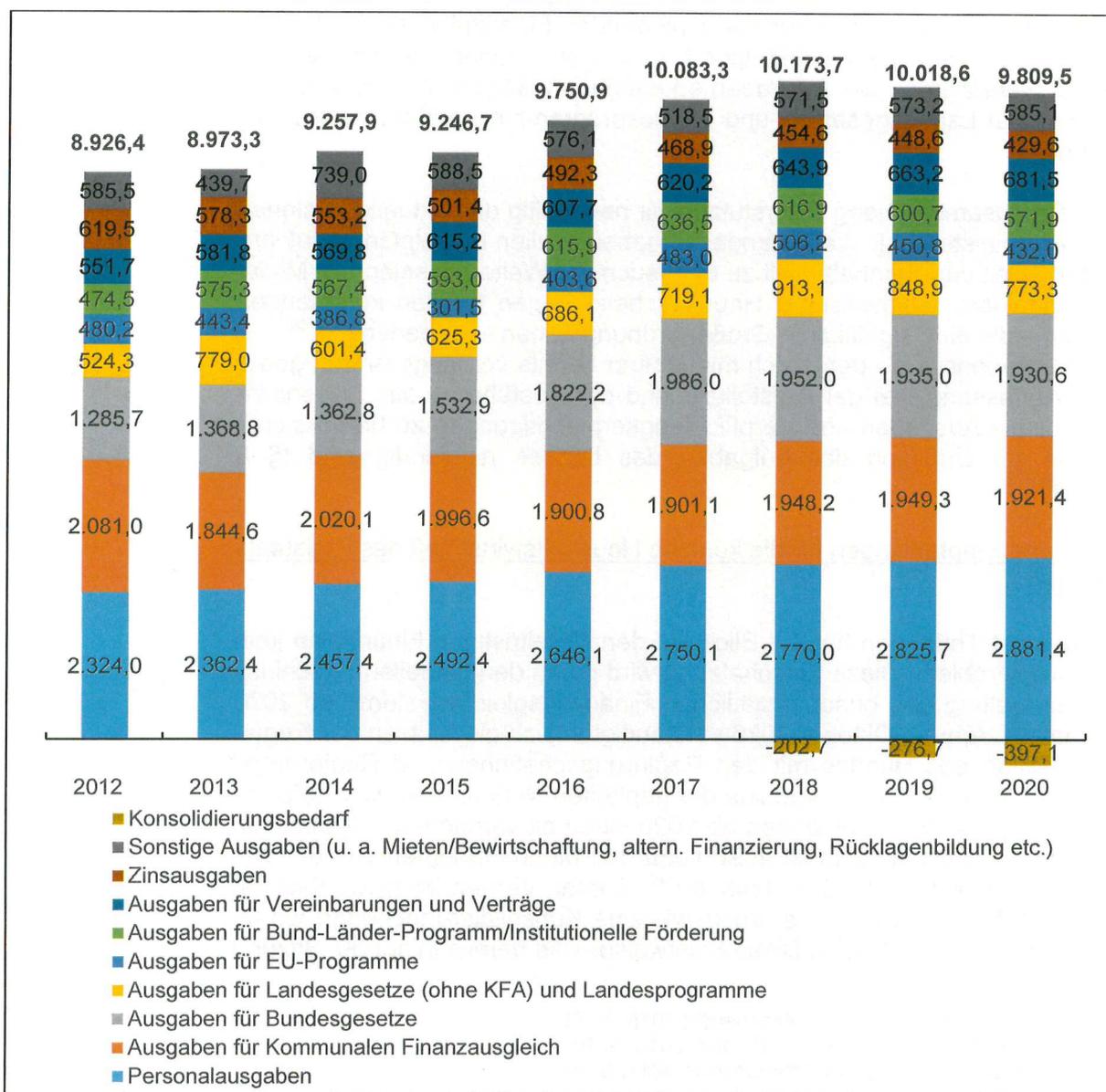
Für dessen konkrete Lokalisierung und die Beurteilung der Erschließungsmöglichkeiten bietet sich u. a. die RGA-Übersicht der Finanzplanung an. Diese weist bspw. den Kommunalen Finanzausgleich – als Bestandteil der Hauptgruppe 6 – bereits separat aus. Die sonstige Zusammensetzung der RGA-Positionen ist jedoch nicht bekannt. Bereits unter Tn. 2 haben wir darauf hingewiesen, dass diese Ausgabenstruktur für strategische Diskussionen gut geeignet ist. Das hier verwandte Beispiel untermauert unsere bereits erwähnte Empfehlung, die RGA-Ausgaben (bspw. im Anhang der Finanzplanung) mit ihren wesentlichen Darunter-Positionen darzustellen. Entsprechend dem „Paretoprinzip“ sollten sich in den meisten Fällen 80 % der Ausgaben auf 20 % der zugrundeliegenden Haushaltsstellen verteilen. Diese wären dann entsprechend darzustellen, wodurch eine fundierte Diskussion zur strategischen Ausgabenstruktur im Rahmen der Finanzplanung und zur konkreten Veranschlagung im Rahmen der Haushaltsaufstellung geführt werden könnte.

Die Ist-Entwicklung der Ausgaben von 2012 bis 2015 nach der RGA-Struktur sowie die entsprechenden Werte des Finanzplanungszeitraums sind in der folgenden Übersicht dargestellt. Darin wird einerseits die Entwicklung der einzelnen Positionen ersichtlich. Andererseits gibt die Übersicht erste Anhaltspunkte zur Disponibilität der Ausgabenseite.

³⁶ Vgl. Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2011, S. 93,
Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2012, S. 84,
Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2014, S. 58.

Grundsätzlich kritisch zu würdigen ist das weitere Anwachsen des Ausgabevolumens in 2018. Mit Hinzurechnung des bisher nicht unterlegten Konsolidierungsbedarfs ab 2018 wäre das bisher unteretzte Ausgabevolumen in 2019 und 2020 zwar ebenfalls leicht rückläufig, liegt aber über dem Planungswert von 2017.

Ausgaben des Freistaats Thüringen 2012 bis 2020 (in Mio. Euro)



Auch die Planung der Ausgabenseite ist nicht ohne Risiken. Hierzu zählen u. a. künftige Zinsänderungsrisiken am Kapitalmarkt oder die ungewisse Entwicklung der Flüchtlingsbewegung sowie die damit verbundenen Ausgaben. Bereits ohne Berücksichtigung dieser Risiken verbleibt nach derzeitigem Planungsstand ein deutlicher Konsolidierungsbedarf für die Jahre ab 2018. Dessen schnelle Untersetzung – bspw. im Rahmen der Haushaltsberatungen für den Doppelhaushalt 2018/2019 – muss oberste Priorität haben.

Darüber hinaus wiederholen wir zur vorliegenden Finanzplanung 2016-2020 unsere Einschätzung zur Letztjährigen.³⁷ Auch diese Planung lässt keine Strategie zur Reduzierung der Ausgaben erkennen. Im Gegenteil – bspw. ist der Aufwuchs bei Landesgesetzen und Landesprogrammen äußerst kritisch zu würdigen.

In diesem Zusammenhang unterstützen wir nachhaltig das aktuelle Ansinnen der Finanzministerin, „[...] alle Landesaufgaben in allen Einzelplänen auf ihre Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit zu untersuchen.“ Weiterhin seien alle Minister aufgefordert, unabwiesbare Haushaltsbelastungen für den kommenden Haushalt – die eine signifikante Größenordnung haben – zu benennen.³⁸ Diese Vorgehensweise deckt sich mit unserer bereits vor längerer Zeit geäußerten Auffassung, bei der Aufstellung und der Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind (§ 6 ThürLHO).³⁹

5. Fazit und Empfehlungen für die künftige Haushaltswirtschaft des Freistaats Thüringen

Der Freistaat Thüringen hat mit Blick auf den Mittelfristigen Finanzplan kein Einnahmenproblem. Diese Einschätzung wird durch den aktuellen Beschluss zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020 untermauert. Am 14. Oktober 2016 verständigten sich die Spitzen der Regierungskoalition des Bundes mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder auf die Eckpunkte der geplanten Neuordnung. Der befürchtete Einbruch bei den Einnahmen ab 2020 ist damit vermieden.⁴⁰ Nach Aussagen der Finanzministerin ist 2020 sogar mit Mehreinnahmen von 60 Mio. Euro im Vergleich zu 2019 zu rechnen.⁴¹ Dieses Verhandlungsergebnis ist zunächst erfreulich. Der bisher ausgewiesene Konsolidierungsbedarf würde somit rechnerisch verringert. Diese Sichtweise – die bereits in der 30. Sitzung

³⁷ Vgl. Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2015, S. 73.

³⁸ Vgl. Thüringer Allgemeine vom 11. Oktober 2016, S. 10.

³⁹ Vgl. Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2011, S. 97.

⁴⁰ Vgl. Bundesministerium für Finanzen, Beschlusspapier der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 in Berlin, unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2016-10-14_Laenderhaushalte.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Stand: 24.10.2016).

⁴¹ Vgl. Thüringer Allgemeine vom 25. Oktober 2016, S. 1.

des Haushalts- und Finanzausschusses angeklungen ist – wäre fatal und würde dem eigentlichen Konsolidierungserfordernis nicht Rechnung tragen. Der Rechnungshof pflichtet deshalb der Finanzministerin bei, dass „für Euphorie kein Anlass“ besteht.⁴²

Die Konsolidierung des Landeshaushalts ist aus Sicht des Rechnungshofs unverzichtbar. Der Blick muss dazu auf 2020 und mittlerweile darüber hinaus gerichtet sein. Der Handlungsdruck zur strukturellen und nachhaltigen Ausgabensenkung ist weiterhin hoch. Die Herausforderung bleibt nach wie vor, die Schuldenbremse ab 2020 einzuhalten.

Als Konsolidierungsbedarf verstehen wir deshalb nicht nur den in der Finanzplanung ausgewiesenen Konsolidierungsbedarf für die Jahre ab 2018. Solche Werte haben vielmehr den Charakter einer globalen Minderausgabe. Diese sind im Rahmen der späteren Aufstellung des Haushaltsplans durch konkrete Senkung einzelner Ausgabeansätze auszugleichen oder durch die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe umzusetzen. Einerseits soll mit diesem Ausweis in der Finanzplanung der Handlungsdruck für die anstehende Haushaltsaufstellung aufgebaut werden. Das ist verhandlungstaktisch nachvollziehbar. Andererseits dokumentieren die Werte, dass derzeit keine Strategie vorliegt, wie die Haushalte ab 2018 ausgabeseitig auszugleichen sind.⁴³

Eine Konsolidierung, die nur haushaltsplanbezogenen Einnahmen und Ausgaben unter Ausnutzung von Rücklagen und globalen Buchungen zum Ausgleich bringt, greift deutlich zu kurz. Konsolidierung bedeutet das Erarbeiten einer Haushaltsflexibilität, um Ausgabeprioritäten neu bestimmen und Vorsorge für Konjunkturschwankungen treffen zu können.

Damit wird der Blick auf eine von uns jüngst wieder geäußerte Erwartung gelenkt. Wir empfehlen, die Entwicklung eines verbindlichen „Konsolidierungskonzepts 2020“, das Strategie, Ziele und Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung konkret benennt. Insbesondere sollte der beabsichtigte Stellenabbau mit seinen finanziellen und organisatorischen Auswirkungen für die kommenden Jahre dargestellt werden. Dabei sollte insbesondere auch auf die Anpassung der Personalstrukturen an die vergleichbaren Flächenländer in den alten Bundesländern eingegangen werden.⁴⁴

Ein entsprechendes Konzept hat sich jedoch nicht nur auf die Personalausgaben zu beziehen. Es muss nach der Gliederung des Gruppierungsplans

⁴² AaO.

⁴³ Kritisch anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass die Stabilitätsberichte (siehe: Bericht an den Stabilitätsrat nach § 3 Abs. 2 Stabilitätsratgesetz für das Jahr 2016 des Freistaats Thüringen) die Ausgabevolumina der Finanzplanung verwenden. Damit wird deren Realisierung bereits unterstellt und geht in die Berechnung der Kennziffern zur Beurteilung einer drohenden Haushaltsnotlage ein. Welche Risiken hinsichtlich der Realisierung des Konsolidierungsbedarfs bestehen und damit ggf. doch eine Haushaltsnotlage eintritt, beleuchten weder Finanzplanung noch Stabilitätsberichte.

⁴⁴ Vgl. Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2015, S. 74; Jahresbericht 2016, S. 19.

(Hauptgruppen) und der RGA-Schlüsselung alle dort enthaltenen Ausgabenbereiche umfassen.

Eine verlässliche Finanzplanung bedarf politischer Vorgaben. Es muss politisch gewollt sein, sich damit heute für die Zukunft zu binden. Dabei sind die politische Zielsetzungen und Schwerpunkte eindeutig zu benennen und mit Daten zu unterlegen. Nur so ist eine (strategische) Diskussion über die künftigen Prioritäten in der Landespolitik frühzeitig zu führen. Damit würde die Finanzplanung ihren Charakter der „Pflichtübung“ verlieren und auch das Parlament könnte sich intensiv mit der mittelfristigen Finanzplanung auseinandersetzen, wie dies bspw. mit dieser Anhörung begonnen wurde.

Der Bericht zur Finanzplanung hat sich in Struktur und Inhalt in den letzten Jahren bereits positiv entwickelt. Konkrete Empfehlungen zur Weiterentwicklung haben wir in den Textnummern 2 und 3 dargelegt.

Der politische Blick ist mittlerweile über das Jahr 2020 zu richten. Deshalb empfehlen wir die Finanzplanung um eine langfristige Prognose zu ergänzen. Beispielgebend könnte die Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt sein. Diese enthält eine Projektion der Gesamteinnahmen und -ausgaben des Landes bis zum Jahr 2030.⁴⁵ Damit würde noch eher weitere Transparenz geschaffen, die den Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben im Sinne der Schuldenbremse unterstützen wird.

In Anbetracht des aktuellen Beschlusses zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020 regen wir an, die hieraus resultierenden monetären Auswirkungen auf die vorliegende Finanzplanung konkret zu ermitteln. Für den beabsichtigten parlamentarischen Diskussionsprozess halten wir diese Informationen für wichtig. Eine Ermächtigungsgrundlage hierfür bietet § 50 Abs. 3 HGrG, wonach die gesetzgebende Körperschaft die Vorlage von Alternativrechnungen zur Finanzplanung verlangen kann.

Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Auch sind wir gerne bereit, den weiteren Diskussionsprozess zur Thematik konstruktiv zu begleiten.

Mit freundlichen Grüßen



⁴⁵ Vgl. Ministerium der Finanzen von Sachsen-Anhalt, Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2015 bis 2019, S. 70 ff., unter: http://www.mf.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Dokumente/mipla/MIPLA_16.12.15.pdf (Stand: 13.10.2016).