



Thüringer Haushaltsgesetz 2018/2019 und Mittelfristiger Finanzplan für die Jahre 2017 bis 2021 für den Freistaat Thüringen

**Drucksachen 6/4378 und 6/4454
Anhörungsverfahren im Rahmen der Haushaltsbera-
tungen 2018/2019**

Autor:

Tobias Hentze

Telefon: 030 27877-102

E-Mail: hentze@iwkoeln.de

30. November 2017

Inhalt

1. Einnahmenseite	3
2. Ausgabenseite	6
3. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	9
Literatur	11

JEL-Klassifikation:

H54 – Öffentliche Infrastruktur; sonstige öffentliche Investitionen und Grundkapital

H61 – Öffentlicher Haushalt; Budgetsysteme

H62 – Haushaltsdefizit; Haushaltüberschuss

1. Einnahmenseite

Die gute konjunkturelle Lage verbunden mit einer wachsenden Anzahl Erwerbstätiger sorgen für weiter steigende Steuereinnahmen in Deutschland. Die Landesregierung des Freistaats Thüringen berücksichtigt den anhaltenden Aufschwung in der Haushaltsaufstellung für die Jahre 2018/2019 und auch in der Finanzplanung bis 2021, denn die Einnahmeerwartungen sind höher als zum Beispiel noch im Vorjahr prognostiziert. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die tatsächlichen Einnahmen noch einmal über den Planwerten liegen werden. Denn der Finanzplanung liegt die Steuerschätzung vom Mai 2017 (BMF, 2017) zugrunde, die wiederum auf der Frühjahrsprognose der Bundesregierung fußt. Die Bundesregierung rechnet aktuell mit einem Wirtschaftswachstum von 2,0 und 1,9 Prozent für die Jahre 2017 und 2018 und damit mit einem stärkeren Wachstum als noch im Frühjahr prognostiziert (BMW, 2017). Für 2017 bedeutet dies eine Anhebung um 0,5 Prozentpunkte, für 2018 um 0,3 Prozentpunkte. Es ist daher davon auszugehen, dass auch die kommende Steuerschätzung im November 2017 zu höheren Ansätzen als bisher kommt.

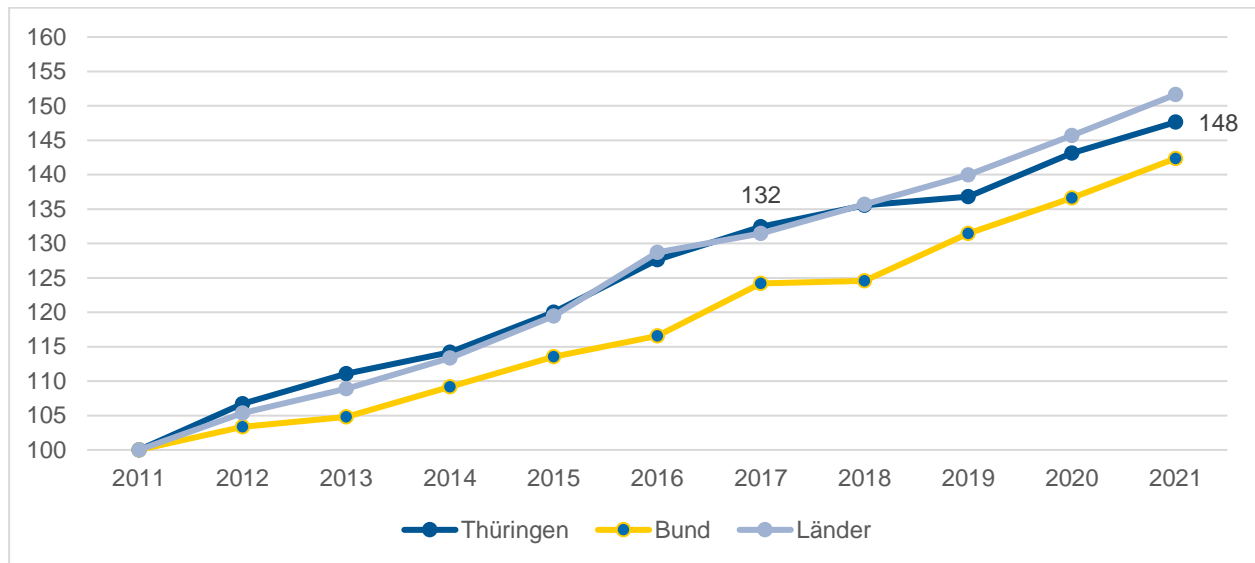
Für das Jahr 2018 erwartet die Landesregierung nach Abrechnung des Länderfinanzausgleichs Steuereinnahmen in Höhe von 7.494 Millionen Euro, für das Jahr 2019 von 7.565 Millionen Euro. Vor einem Jahr war die Einnahmeprognose für beide Jahre insgesamt noch rund 220 Millionen Euro geringer gewesen (Freistaat Thüringen, 2016). Die Gesamteinnahmen liegen 2018 und 2019 ohne Berücksichtigung der Entnahmen aus der Rücklage bei jeweils rund 10,2 Milliarden Euro.

Da die tatsächliche Entwicklung der Einnahmen die Planwerte in der Regel übertroffen hat, haben sich zusätzliche Handlungsspielräume aufgetan, die sich voraussichtlich in den kommenden Jahren weiter vergrößern. In den Jahren von 2011 bis 2021 steigen die Steuereinnahmen Thüringens ausgehend von der derzeitigen Schätzung um knapp 50 Prozent, von 2011 bis 2017 um rund ein Drittel. Die Inflation beläuft sich im Zeitraum von 2011 bis 2017 auf ungefähr 7 Prozent. Dies bedeutet für Thüringen seit 2011 ein reales Steuerplus von 25 Prozent.

Es zeigt sich, dass die Entwicklung der Steuereinnahmen von 2011 bis 2017 in Thüringen im Ländervergleich leicht überdurchschnittlich war, die Planung von 2018 bis 2021 allerdings unterhalb des Länderdurchschnitts liegt (Abbildung 1). Die dargestellten Steuereinnahmen beziehen sich auf die Verteilung nach Finanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen. Insgesamt erwarten die Steuerschätzer für die Jahre 2018 bis 2021 für die Bundesländer eine Wachstumsrate zwischen 3 und 4 Prozent pro Jahr, während die thüringische Landesregierung durchschnittlich einen Wert von 2,75 Prozent ansetzt.

Abbildung 1: Steuereinnahmen im Vergleich

Index: 2011 = 100



Ursprungsdaten: Freistaat Thüringen; BMF

Dank der guten Einnahmeentwicklung konnte die Landesregierung in der Vergangenheit eine allgemeine Rücklage aufbauen. Diese Rücklage soll laut der Haushaltsplanung in den Jahren 2018 und 2019 in Höhe von 575 Millionen Euro eingesetzt werden. Im Jahr 2017 werden bereits 189 Millionen Euro daraus verwendet. Dadurch wird planmäßig in allen Jahren der mittelfristigen Finanzplanung ein ausgeglichener Haushalt erreicht. Für die weitere Zukunft stehen diese Mittel allerdings nicht mehr zur Verfügung. Trotz verbesserter Einnahmeprognosen müsste die Landesregierung ohne Einsetzen der Rücklage folglich in den Jahren 2017 bis 2019 neue Schulden aufnehmen. Haushaltstechnisch wird eine Entnahme aus der Rücklage als Einnahme definiert.

Allerdings muss die Landesregierung seit Jahren mit kontinuierlich sinkenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen teilungsbedingter Lasten auskommen, die nicht Bestandteil der in Abbildung 1 dargestellten Steuereinnahmen sind. Mit Ende des Solidarpakts II laufen diese Solidarmittel im Jahr 2020 vollständig aus. Bis dahin wird der Betrag schrittweise von 512 Millionen Euro im Jahr 2017 auf 300 Millionen Euro im Jahr 2019 abgesenkt. Die höheren Zahlungen aus der Neuordnung der Bund-Länder-Finzen ab dem Jahr 2020 überkompensieren dabei die wegfallenden Zuweisungen. Insgesamt steigen die Einnahmen des Landes damit trotz Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr laut Finanzplanung an.

Gleichzeitig verbessert sich die Finanzkraft des Freistaats gemessen am Durchschnitt der Bundesländer in den kommenden Jahren voraussichtlich leicht. In Prozent

des Länderdurchschnitts ausgedrückt ist die originäre Finanzkraft Thüringens, der die primäre Steuerverteilung ohne Umsatzsteuer zugrunde liegt, von 53,3 Prozent im Jahr 2014 auf 54,5 Prozent im Jahr 2016 gestiegen. Allerdings ist der Freistaat Thüringen damit gemessen an der Steuerkraft nach der primären Verteilung das Schlusslicht unter den Bundesländern (Hentze, 2017, 12). Laut mittelfristigem Finanzplan wird eine nochmal um insgesamt 1 Prozentpunkt steigende Finanzkraft bis 2021 erwartet. Damit liegt die erwartete Steigerung unterhalb vormaliger Einschätzungen.

Vor diesem Hintergrund ist der Länderfinanzausgleich für den Freistaat Thüringen von großer Bedeutung. Unter Berücksichtigung des Umsatzsteuervorwegausgleichs erhielt Thüringen im Jahr 2016 ungefähr 2,26 Milliarden Euro aus den verschiedenen Stufen des Finanzausgleichs (Tabelle 1). Das entspricht auf der Einnahmenseite mehr als jedem 5. Euro.

Tabelle 1: Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich für Thüringen
in Millionen Euro für das Jahr 2016

Länderfinanzausgleich	2016
Umsatzsteuervorwegausgleich	1.415.745
Länderfinanzausgleich im engeren Sinne	597.732
Bundesergänzungszuweisungen	247.473
Gesamt	2.260.950

Ursprungsdaten: BMF

Der zukünftige Finanzkraftausgleich wird die Unterschiede zwischen den Bundesländern grundsätzlich ähnlich ausgleichen wie der bisherige Länderfinanzausgleich. Unter Berücksichtigung aller Ausgleichszahlungen einschließlich sämtlicher Bundesergänzungszuweisungen stellen sich im neuen System jedoch vor allem die ostdeutschen Bundesländer relativ betrachtet schlechter. Nach dem bisherigen System erreicht Thüringen letztlich insbesondere dank der Bundesergänzungszuweisungen eine Finanzkraft von knapp 110 Prozent, im zukünftigen System dagegen nur noch von 102 Prozent (Hentze, 2017, 12).

Der vereinbarte Kompromiss zwischen der Bundesregierung und den Ministerpräsidenten für die Zeit ab dem Jahr 2020 sichert den Ländern zwar mehr Finanzmittel zu, ist aus ökonomischer Sicht jedoch kein Fortschritt. Die Anreize, die eigene Wirtschaftskraft zu stärken, bleiben beim neuen Finanzkraftausgleich vor allem für die finanzschwächeren Bundesländer gering (Hentze, 2017, 15).

Die Regelungen des Länderfinanzausgleichs fungieren zudem als Anreizmechanismus zur Erhöhung der Grunderwerbsteuer. Grund hierfür ist die fiktive Berücksichtigung der Grunderwerbsteuereinnahmen für die Ermittlung der Finanzkraft eines Bundeslandes. Dies belegen 26 Erhöhungen der Grunderwerbsteuer seit 2007, zuletzt in Thüringen um 1,5 Prozentpunkte auf 6,5 Prozent zum 1. Januar 2017 (Hentze/Voigtländer, 2017). Beim neuen Finanzkraftausgleich wurde diese Fehlkonstruktion nicht behoben.

Nicht einkalkuliert in der Einnahmeprognose des Landes sind mögliche Steuerentlastungen, die von einer neuen Bundesregierung angegangen werden könnten. Im Bundestagswahlkampf hatten sich die Parteien überwiegend für Steuersenkungen ausgesprochen, wobei das Ausmaß sehr unterschiedlich war oder offen blieb. Gemessen an der durchschnittlichen Steuerquote der vergangenen 15 Jahre, also dem Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt, wäre eine steuerliche Entlastung angezeigt (Beznoska/Hentze, 2017, 14). Im Zentrum der Debatte steht dabei die Einkommensteuer. Eine entsprechende Reform würde im Zeitraum des mittelfristigen Finanzplans zu Mindereinnahmen führen. Das Land Thüringen müsste gut 1,1 Prozent einer Einkommensteuerentlastung tragen, also rund 110 Millionen von 10 Milliarden Euro. Auf die thüringischen Kommunen würden zusätzlich 0,4 Prozent oder 40 Millionen Euro von 10 Milliarden Euro entfallen. Allerdings würde beispielsweise auch die Senkung der Mehrwertsteuer zu Einnahmeverlusten auf Landesebene führen.

2. Ausgabenseite

Gegenüber 2017 sollen die Ausgaben des Freistaats Thüringen im Jahr 2018 gemäß Haushaltsplan um mehr als 400 Millionen Euro auf gut 10,5 Milliarden Euro steigen. Damit sieht die Haushaltsplanung für 2018 in der Summe rund 115 Millionen Euro höhere Ausgaben vor als noch vor einem Jahr geplant war. Dabei geht die Landesregierung von höheren Ausgaben aus, obwohl die Haushaltsbelastung bei den Posten Zinsen (-15 Millionen Euro) und Umsetzung von Bundesgesetzen insbesondere im Zusammenhang mit der Flüchtlingsaufnahme (-180 Millionen Euro) deutlich sinken soll. Insbesondere die Ausgaben auf Basis von Landesgesetzen sollen 2018 deutlich ansteigen (+313 Millionen Euro gegenüber 2017) und 2019 lediglich teilweise wieder zurückgehen (-94 Millionen Euro gegenüber 2018). Auch die Ausgaben für Landesprogramme steigen laut Finanzplan in den kommenden Jahren an. Das Ausgabenplus liegt damit weitgehend in der Verantwortung der Landesregierung.

Gleichzeitig wird in der aktuellen Planung kein Konsolidierungsbedarf, also die Notwendigkeit für Einsparungen, mehr ausgewiesen. Vor einem Jahr war für 2018 noch

ein Konsolidierungsbedarf in Höhe von 200 Millionen Euro ausgemacht worden. Stattdessen soll in Höhe von 290 Millionen Euro auf die Rücklage zurückgegriffen werden, um den Haushaltsausgleich zu schaffen. Auch für 2019 wird anders als noch im Vorjahr kein Konsolidierungsbedarf dargestellt. Im Jahr 2019 gelingt der Haushaltsausgleich ebenfalls dadurch, dass die Rücklage aufgebraucht wird (270 Millionen Euro). Der geplante Finanzierungssaldo in den Jahren 2018 und 2019 ist demnach negativ. Die zusätzlichen Ausgaben im Haushaltsjahr 2018 bilden einen Basiseffekt, der sich durch die weiteren Jahre zieht. Nach 2018 sollen die Ausgaben auf dann höherem Niveau leicht zurückgehen und im Finanzplanungszeitraum zwischen 10,4 und 10,5 Milliarden Euro pro Jahr liegen. Die Rückzahlung von Schulden soll 2018 und 2019 etwas höher ausfallen als im Vorjahr anvisiert wurde.

Sofern an dem Konsolidierungsziel aus dem Vorjahr festgehalten worden wäre, hätte ein deutlich größerer Betrag in die Schuldentilgung oder den Aufbau der Rücklage fließen können. Dies wäre im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik empfehlenswert gewesen. Doch statt geplante Einsparungen umzusetzen, weitet die Landesregierung die Ausgaben aus und finanziert diese nicht nur mit den Steuermehreinnahmen, sondern greift zusätzlich auf die Rücklage zurück.

Dies ist vor allem kritisch, da die Herausforderungen auf der Ausgabenseite im kommenden Jahrzehnt eher größer als kleiner werden. Die Landesregierung nennt selbst den Bevölkerungsrückgang verbunden mit einer alternden Bevölkerungsstruktur als eine Ursache für mögliche Mindereinnahmen in der Zukunft und verweist gleichzeitig darauf, dass dies nicht mit geringeren Ausgaben einhergehen müsse. Beispielhaft illustriert die Entwicklung der Versorgungsausgaben die Schwierigkeit für die Haushaltspolitik. Von 155 Millionen Euro im Jahr 2016 steigen demnach die Beamtenpensionen auf 700 Millionen Euro im Jahr 2030. Diese Ausgabensteigerung ist aufgrund der Altersstruktur der Beamten relativ gut abschätzbar. Das Nachhaltigkeitsmodell, also die Tilgung von Altschulden mit den Mitteln, die das Land bei der Einstellung neuer Beamter im Vergleich zu einem Angestellten spart, ist dabei ein Schritt in die richtige Richtung, kann jedoch die steigenden Belastungen nur leicht dämpfen.

Zwar hat die Landesregierung offenbar erkannt, dass Einsparungen im Personalbereich für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung notwendig sind und formuliert daher das Ziel eines Abbaus von 5.403 Stellen. Allerdings soll der Stellenabbau erst im Jahr 2025 vollständig vollzogen sein. Daher steigen die Personalausgaben in den kommenden Jahren planmäßig weiter. Dabei wachsen die Personalausgaben schneller als die Gesamtausgaben. In der Folge erhöht sich der Anteil der Personalausgaben an den gesamten Ausgaben von 2018 bis 2021 kontinuierlich, so dass die Personalausgabenquote im Jahr 2021 mit mehr als 29 Prozent rund 2 Prozentpunkte

höher liegt als 2017. Dies liegt auch daran, dass die Landesregierung mit dem Haushalt für 2018/2019 insgesamt 26 neue Planstellen schafft.

Dabei profitiert die öffentliche Hand auf der Ausgabenseite seit einigen Jahren von den historisch niedrigen Zinsen. Die von 2017 auf 2018 nochmals um voraussichtlich 0,4 Prozentpunkte auf 4,2 Prozent fallende Zinsausgabenquote eröffnet die Chance, eine stärkere Schuldentilgung vorzunehmen. Die Landesregierung rechnet bis 2021 mit leicht steigenden Zinsen, so dass der Anteil der Zinszahlungen an den Gesamtausgaben danach zumindest nicht weiter spürbar sinkt. Ebenso könnte die Landesregierung den Spielraum für eine spürbare Ausdehnung der Investitionen nutzen. Nach einem kurzfristigen Anstieg im Jahr 2018 soll die Investitionsquote bis 2021 allerdings wieder auf das Niveau von 2017 fallen. Von 14,5 Prozent im Jahr 2018 soll der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben bis 2021 auf 13,3 Prozent zurückgehen. Dies deutet darauf hin, dass der Haushaltsausgleich in den Jahren ab 2020, in denen keine Rücklage zur Verfügung steht, nicht zuletzt durch das Ausbleiben von Investitionen erreicht werden soll. Die absoluten Investitionsausgaben sollen 2019 sogar geringer sein als 2018. Dabei ist es unübersehbar, dass öffentliche Investitionen in Bildung und Infrastruktur, nicht zuletzt im Zuge der Digitalisierung, in den kommenden Jahren von elementarer Bedeutung im Sinne der Zukunftsfähigkeit des Landes sein werden.

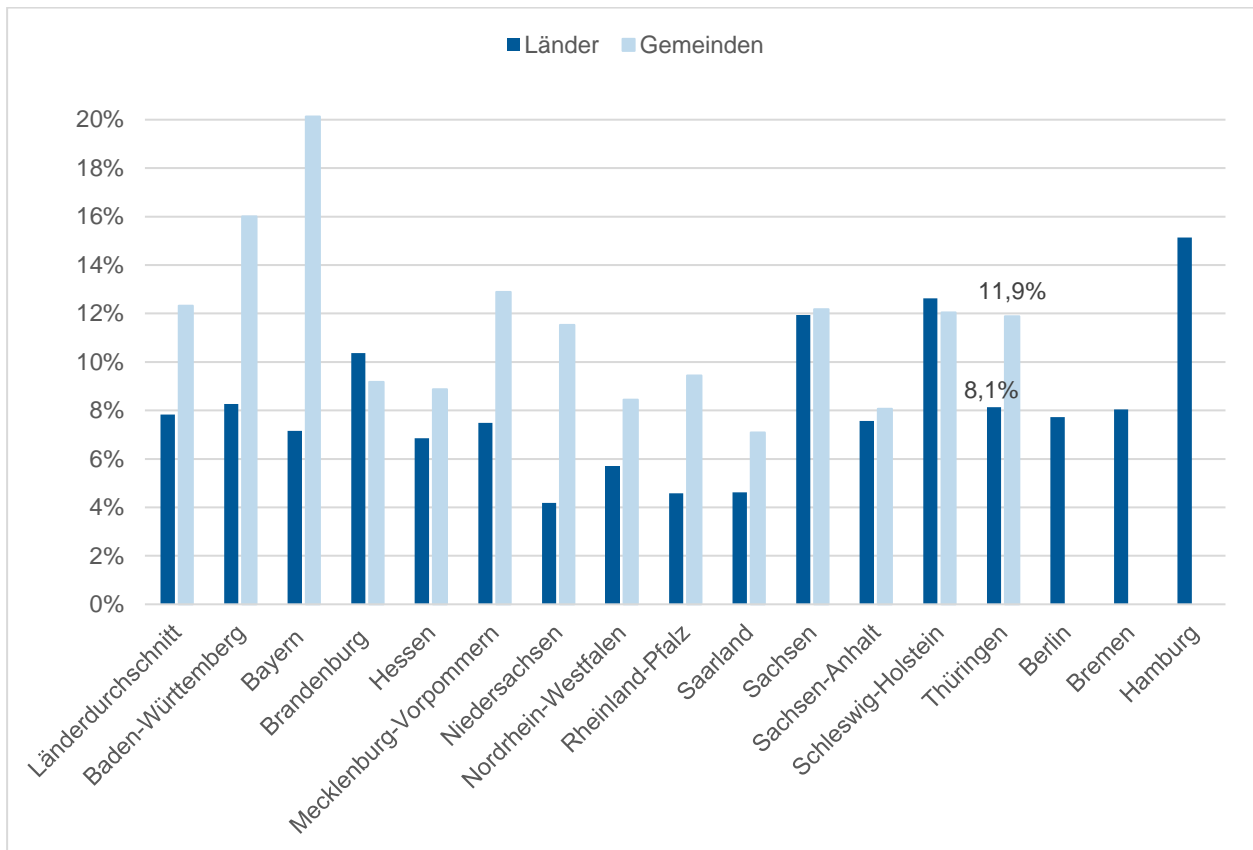
Ein Vergleich der Bundesländer zeigt, dass Thüringens Investitionsquote gemessen an der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2016 auf Landesebene oberhalb des Länderdurchschnitts lag, auf Ebene der Kommunen dagegen darunter (Abbildung 2). Das Land hat danach im Jahr 2016 rund 8,1 Prozent der Gesamtausgaben investiert – ein Rückgang gegenüber dem Vorjahr um 0,8 Prozentpunkte. Die Kommunen konnten den investiven Anteil an den Ausgaben dagegen um 0,2 Prozentpunkte auf 11,9 Prozent erhöhen. Grundsätzlich ist die Investitionsquote ein Indikator dafür, inwieweit es gelingt, zukunftsorientierte und wachstumsorientierte Ausgaben zu tätigen. Die Niveauunterschiede zur im mittelfristigen Finanzplan ausgewiesenen Investitionsquote erklären sich durch Abgrenzungsunterschiede.

Um die Finanzkraft mittel- bis langfristig zu stärken, sind weitere Anstrengungen notwendig, um den Standort Thüringen attraktiver zu machen. Dies gilt insbesondere für die Kommunen, weshalb offen bleibt, inwieweit es bei den Kommunen künftig zusätzlichen Finanzbedarf geben wird. Laut mittelfristigem Finanzplan sinkt die Finanzausgleichsmasse für die Kommunen ab dem Jahr 2018. Die Autonomie der Kommunen zur Verbesserung der Einnahmenseite ist auf Grund- und Gewerbesteuer begrenzt. Ähnlich wie beim Land und der Grunderwerbsteuer gilt auch in diesem Fall, dass Erhöhungen die Standortqualität verschlechtern würden, zumal die Hebesätze in Thü-

ringen bereits vergleichsweise hoch sind (Hentze, 2016). Daher hängt die Finanzausstattung der Kommunen maßgeblich von der jeweiligen Landesregierung ab.

Abbildung 2: Investitionsquoten von Ländern und Gemeinden

Investitionen als Anteil der bereinigten Ausgaben (Kern- und Extrahaushalte) für das Jahr 2016



Nur ein Wert bei den Stadtstaaten.

Ursprungsdaten: Statistisches Bundesamt

3. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Die kräftig gestiegenen Einnahmen haben dazu geführt, dass in den vergangenen Jahren der Schuldenstand des Landes Thüringen leicht zurückgegangen ist. Aus demselben Grund soll der Schuldenstand auch in den Haushaltsjahren 2018/2019 weiter sinken, insgesamt um 60 Millionen Euro. Das sind 45 Millionen Euro mehr als vor Jahresfrist geplant und entspricht 0,4 Prozent der Landesschulden. Allerdings wird der Schuldenabbau nur dadurch erreicht, dass gleichzeitig die allgemeine Rücklage aufgebraucht wird. Vor diesem Hintergrund gewinnt der Freistaat Thüringen keinen zusätzlichen Handlungsspielraum. Ganz im Gegenteil: Da die Entnahmen aus

der Rücklage mit 560 Millionen in den beiden Jahren zusammen die Tilgung um 510 Millionen Euro übersteigt, verliert der Freistaat künftigen Spielraum in dieser Höhe.

Daraus ergibt sich das Risiko, dass die Gestaltungsmöglichkeiten insbesondere ab Einsetzen der Schuldenbremse im Jahr 2020 auf Landesebene deutlich sinken, während gleichzeitig die Herausforderungen auf der Ausgabenseite steigen, zum Beispiel bei der Finanzausstattung der Kommunen und den Versorgungsausgaben. Der Konsolidierungsdruck bleibt damit unvermindert bestehen. Das Einnahmeplus aufgrund der guten wirtschaftlichen Lage verdeckt dies derzeit, weshalb auch im Finanzplan kein Konsolidierungsbedarf mehr ausgewiesen wird. Für eine langfristig solide Finanzpolitik ist eine Konsolidierung der Ausgaben gleichwohl erforderlich, um auch bei einem wirtschaftlichen Abschwung die Aufnahme neuer Schulden vermeiden zu können. Die Landesregierung scheint diese Notwendigkeit im Grundsatz zu sehen, weshalb sie in den Jahren 2020 und 2021 keine weiteren Ausgabensteigerungen vorsieht und im Jahr 2021 sogar ein leicht geringeres Ausgabenniveau als 2018 für notwendig erachtet. Um die tatsächlichen Ausgaben jedoch zumindest konstant zu halten, bedarf es in der Praxis Einsparungen. Aus dem mittelfristigen Finanzplan ist nicht ersichtlich, wie entsprechende Einsparungen aussehen sollen. Spätestens mit der Aufstellung der Haushalte für 2020 und 2021 wird sich diese Frage sehr konkret stellen.

In konjunkturellen Hochphasen wie derzeit wäre eine stärkere Schuldentilgung oder der verstärkte Aufbau einer Rücklage wünschenswert. Steuererhöhungen wie zuletzt bei der Grunderwerbsteuer schwächen dagegen die Standortqualität. Zudem ist der Gestaltungsspielraum des Landes in der Steuerpolitik relativ gering, so dass der Einfluss auf die Einnahmeseite begrenzt ist.

Gleichzeitig kommen in den Bereichen Bildung, Infrastruktur und innere Sicherheit voraussichtlich weitere Aufgaben auf die Länder zu. Investitionen in die Zukunftsfähigkeit des Landes sind essenziell und bilden langfristig die Basis für Wohlstand und wirtschaftliche Dynamik. Wenn sich Handlungsspielräume künftig ergeben, sollten diese daher investiv genutzt werden. Der mittelfristige Finanzplan sieht allerdings keine nachhaltig steigende Investitionsquote vor.

Literatur

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2017, Ein Tilgungsplan für Deutschlands Staatsschulden zur Begrenzung der Zinslast, Berechnungen bis 2035, Kurzgutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2017, Ergebnis der 151. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 9. bis 11. Mai 2017 in Bad Muskau, Berlin

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2017, Zyprien: Konjunktur hat an Schwung gewonnen – Deutschland bleibt auch in den kommenden Jahren auf Wachstumskurs, Pressemitteilung, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2017/20171011-zyprisch-deutschland-bleibt-auf-wachstumskurs.html> [19.10.2017]

Freistaat Thüringen, 2016, Mittelfristiger Finanzplan für die Jahre 2016 bis 2020, Finanzministerium, Erfurt

Hentze, Tobias, 2016, Stellungnahme zum Mittelfristigen Finanzplan für die Jahre 2016 bis 2020 für den Freistaat Thüringen, IW Report, Nr. 38, Köln

Hentze, Tobias / Voigtländer, Michael, 2017, Reformen für die Grunderwerbsteuer, IW Policy Paper, Nr. 17, Köln