



# HESSISCHER LANDTAG

21. 09. 99

*Zur Behandlung im Plenum  
vorgesehen*

## **Antrag der Landesregierung betreffend Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 1999 bis 2003**

Die Landesregierung hat am 21. September 1999 den Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 1999 bis 2003 beschlossen.

Nach § 31 Abs. 2 der Hessischen Landeshaushaltsordnung wird hiermit der Finanzplan dem Hessischen Landtag zur Kenntnis vorgelegt.

### **Begründung:**

Nach § 31 Abs. 1 der Hessischen Landeshaushaltsordnung in Verbindung mit § 50 Haushaltsgrundsätzegesetz sowie §§ 9 und 14 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz ist es Aufgabe des Ministers der Finanzen, einen Finanzplan für fünf Jahre aufzustellen und jährlich fortzuschreiben. Darin ist offenzulegen, wie sich die Finanzwirtschaft des Landes im mittelfristigen Zeitraum weiter entwickelt und in die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen einpasst.

Der Finanzplan ist von der Landesregierung zu beschließen und dem Hessischen Landtag zur Kenntnis vorzulegen. Die Unterrichtung des Landtags soll Ende September 1999 zusammen mit der Ersten Lesung des Entwurfs des Haushaltsgesetzes 2000 erfolgen.

Zur Begründung im Einzelnen wird auf die Erläuterungen und Übersichten im Finanzplan verwiesen.

Wiesbaden, 21. September 1999

Der Hessische Ministerpräsident  
**Koch**

Der Hessische Minister der Finanzen  
**Weimar**

### **Anlage**

**Finanzplan  
des Landes Hessen  
für die Jahre 1999 bis 2003**

Stand: September 1999

Herausgegeben vom Hessischen Ministerium der Finanzen

# INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
<b>I. Allgemeine Grundlagen</b>	
1. Gesetzliche Grundlagen	4
2. Aufgabe der Finanzplanung	4
3. Planungszeitraum	6
<b>II. Ausgangslage und Perspektiven</b>	
1. Gesamtwirtschaftliche Entwicklung	6
2. Finanzwirtschaftliche Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts	9
3. Haushaltswirtschaftliche Ausgangslage in Hessen	12
a) Rahmenbedingungen und aktuelle Haushaltssituation	12
b) Belastungen Hessens durch den Länderfinanzausgleich	13
c) Stand der Konsolidierung und finanzwirtschaftliche Zielsetzung in Hessen	17
4. Modernisierung der Verwaltung und des Haushaltswesens	18
<b>III. Ergebnisse der Finanzplanung</b>	
1. Gesamtüberblick	22
2. Eckdaten	24
3. Einnahmen	26
a) Steuereinnahmen	26
b) Kreditaufnahme	28
c) Sonstige Einnahmen	29
4. Ausgaben	30
a) Personalausgaben	30
b) Schuldendienst	33
c) Zahlungen an die Kommunen	34
d) Investitionsausgaben	35
e) Übrige Ausgaben	36

## Schaubilder

1. Schätzung des Steueraufkommens in Deutschland für die Jahre 1999 und 2000	10
2. Beiträge Hessens im Länderfinanzausgleich ab 1984	14
3. Beiträge der Zahlerländer im Länderfinanzausgleich in DM je Einwohner	15
4. Zunahme der Pro-Kopf-Steuereinnahmen vor und nach Finanzausgleich in den Jahren 1997/1998	16
5. Kreditfinanzierungsquote, Zins-Ausgaben- und Zins-Steuer-Quote 1984 bis 2003	26
6. Einnahmen- und Ausgabenstruktur 1999 und 2003	30

## Übersichten

1. Eckdaten zur Entwicklung der Landesfinanzen	39
2. Einnahmen	40
3. Ausgaben	41
4. Finanzierungsübersicht	42
5. Steuereinnahmen	43
6. Neuverschuldung und Schuldenstand	44
7. Schuldendienst	45
8. Einnahmen und Ausgaben nach Arten (Gemeinsames Schema des Finanzplanungsrates)	46
9. Länderfinanzausgleich 1987 bis 1998	52
10. Leistungen des Landes an die hessischen Kommunen und Zweckverbände seit 1981	53

## **I. Allgemeine Grundlagen**

### **1. Gesetzliche Grundlagen**

Bund und Länder sind nach § 50 des Haushaltsgrundsätzegesetzes in Verbindung mit § 9 Abs. 1 und § 14 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) verpflichtet, ihrer Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen. Darin ist darzustellen, welche Ausgaben die Regierung innerhalb eines Gesamtrahmens im mittelfristigen Zeitraum für unabdingbar erachtet, wie diese gedeckt werden sollen und wie sich die voraussichtliche Haushaltsentwicklung in die mutmaßliche gesamtwirtschaftliche Entwicklung einpasst. Die Finanzplanung ist nach § 9 Abs. 3 StWG jährlich den veränderten gesamt- und finanzwirtschaftlichen Bedingungen und Erfordernissen durch Fortschreibung anzupassen.

Nach § 31 der Hessischen Landeshaushaltsordnung wird der Finanzplan von dem Minister der Finanzen aufgestellt und von der Landesregierung beschlossen. Er ist dem Hessischen Landtag zur Kenntnis vorzulegen.

Die Landesregierung hat den Finanzplan für die Jahre 1999 bis 2003 am 21. September 1999 beschlossen.

### **2. Aufgabe der Finanzplanung**

Im Unterschied zum Haushaltsplan, der förmlich im Gesetzgebungsverfahren festgestellt wird, stellt der von der Landesregierung in eigener Zuständigkeit zu beschließende Finanzplan ein Planungsinstrument dar, das keine unmittelbare Vollzugsverbindlichkeit beansprucht. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass der Finanzplan dem Landtag nicht zur Beschlussfassung, sondern zur Kenntnisnahme vorgelegt wird. Der Finanzplan zeigt auf, wie sich die finanzielle Situation des Landes im Planungszeitraum unter den gegenwärtig vorherrschenden und künftig abzusehenden Rahmenbedingungen entwickelt. Er stellt insoweit für einnahme- und ausgabewirksame Entscheidungen der Regierung wie des Parlaments einen Orientierungsmaßstab dar, der den Rahmen und die Handlungs-

möglichkeiten für die Fortführung bereits laufender, die Übernahme neuer oder die Beendigung nicht mehr notwendiger Aufgaben global absteckt.

Die konkrete Umsetzung der in der Finanzplanung ausgewiesenen Zahlen in Beschlüsse, Rechtsvorschriften oder Verwaltungsmaßnahmen erfolgt jeweils im Zusammenhang mit der Aufstellung der Haushaltspläne oder deren Vollzug.

Die Finanzplanung soll zu einer mittelfristigen Absicherung der Haushaltspolitik und der Aufgabenplanung beitragen. Durch ihre Eckdaten und Vorgaben kann sie Erwartungen an die künftigen Haushalte beeinflussen, Fehleinschätzungen vorbeugen und die Grenzen für finanziell bedeutsame Beschlüsse im Gesamtrahmen verdeutlichen.

Bei dem Zahlenwerk handelt es sich allerdings immer um eine Momentaufnahme der Finanzsituation des Landes. Die Ermittlung der Einnahmen und Ausgaben muss vom gegenwärtig überschaubaren Sach- und Rechtsstand ausgehen und kann daher nur die sich aus heutiger Sicht abzeichnenden oder angestrebten Veränderungen der Einnahmen- und Ausgabenstruktur berücksichtigen. Da die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Ziele und Bedingungen einem ständigen Wandel unterliegen, besteht für die daran orientierten Planungen ein permanenter Anpassungsbedarf. Die Unsicherheit in der Einschätzung der zukünftigen Entwicklung ist ein wesentlicher Grund dafür, dass die gesetzlichen Bestimmungen eine jährliche Fortschreibung der Finanzplanung vorschreiben.

Der Finanzplan nimmt dabei noch Plandaten der Vorgängerregierung auf. Mit dem Haushaltsplan 2000 wird dies nach erstmals neuen Steuerungsformen im Bereich der Personalentwicklung und Verwaltungsreform und Veränderungen bei den Investitionsplanungen im Bereich des Zukunftsfonds konkretisiert.

Dies wird unter Beibehaltung der zentralen Elemente (Einnahmeschätzung, Nettoneuverschuldung) der Finanzplanung zur Neugestaltung von Einzelpositionen bis zur Planung im Haushalt 2001 und der dann folgenden Fortschreibung der Finanzplanung führen.

### 3. Planungszeitraum

Die vorliegende Finanzplanung erstreckt sich auf die Jahre 1999 bis 2003. Ausgangsbasis sind die Ansätze des Haushalts 1999 einschließlich Nachtrag. Für das Jahr 2000 ist der am 31. August 1999 von der Landesregierung beschlossene Entwurf des Haushaltsplans berücksichtigt. Der eigentliche Finanzplanungszeitraum umfasst somit nur die Jahre 2001 bis 2003.

## II. Ausgangslage und Perspektiven

### 1. Gesamtwirtschaftliche Entwicklung

Das gesamtwirtschaftliche Wachstum der Bundesrepublik Deutschland belief sich 1998 - gemessen am realen Bruttoinlandsprodukt - auf 2,3 % und übertraf damit das Vorjahresergebnis von 1,8 %<sup>1</sup>. In diesem Jahr wird mit einer Abschwächung auf durchschnittlich unter 2 % gerechnet, obwohl sich im bisherigen Jahresverlauf die Anzeichen für eine fortschreitende Konjunkturbelebung verstärkt haben. Bei weiter wachsenden Auftragseingängen aus dem Ausland dürfte der Export wieder größere Bedeutung als Wachstumsmotor erlangen; gleichzeitig erweist sich die Inlandsnachfrage, insbesondere die privaten Konsumausgaben, in zunehmendem Maße als Konjunkturstütze. Falls es nicht erneut zu Rückschlägen in der weltwirtschaftlichen Entwicklung kommt, dürfte sich das gesamtwirtschaftliche Wachstum für das Jahr 2000 auf eine Durchschnittsrate von etwa 2 ½ % beschleunigen.

Mit einem Zuwachs des realen Bruttoinlandsproduktes von 2 % blieb das Wirtschaftswachstum 1998 in Ostdeutschland deutlich hinter dem im Westen (2,8 %) zurück. Zu dem West/Ost-Wachstumsgefälle haben - wie schon im vorangegangenen Jahr - die in den neuen Bundesländern stark retardierend wirkenden Effekte der Bauwirtschaft und eine schwächere Dynamik im Dienstleistungssektor beigetragen. Für die Jahre nach 1998 gehen die Wirtschaftsprognosen von einem etwas kräftigeren Anstieg des

---

<sup>1</sup> Werte nach Einführung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen; Wachstumsraten nach alter Berechnung: 2,8 % (1998) gegenüber 2,2 % (1997)

Bruttoinlandsproduktes in Ost- als in Westdeutschland aus (durchschnittlich  $2\frac{1}{2}\%$  gegenüber  $2\%$ ). Der wirtschaftliche Aufholprozess der neuen Bundesländer würde damit nach mindestens zweijähriger Unterbrechung fortgesetzt. Da die Wirtschaftskraftunterschiede noch erschreckend groß sind – das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner beträgt in den neuen Bundesländern nur  $56\%$  des westdeutschen Niveaus – wären erheblich höhere Zuwachsraten im Osten erforderlich, um in absehbarer Zeit ein vergleichbares Wohlstandsniveau ohne westliche Finanztransfers zu erreichen.

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt hat sich 1998 verbessert; die Erwerbslosigkeit nahm im Lauf des letzten Jahres saisonbereinigt ab. Hierzu trugen zwar Sonderfaktoren, wie die Aufstockung der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, aber auch konjunkturelle Einflüsse bei.

Die Erholung auf dem Arbeitsmarkt zeigte sich vor allem in Westdeutschland, wo sich die Zahl der Arbeitslosen 1998 im Jahresdurchschnitt um gut 100.000 auf 2,9 Millionen verringert hat. In den neuen Ländern kann dagegen allenfalls von einer allmählichen Stabilisierung der Lage gesprochen werden, da die für die Rückführung der Arbeitslosenzahlen erforderlichen Strukturanpassungsmaßnahmen nur verzögert wirksam werden können.

Die insgesamt günstige Entwicklung des Jahres 1998 hat sich 1999 nicht fortgesetzt. Die Zahl der Arbeitslosen ist zwar zunächst leicht gesunken, dann aber wieder gestiegen, befand sich saisonbereinigt im Juni und Juli 1999 jeweils auf dem Stand von November 1998 (4,12 Mio.) und hat im August 1999 saisonbereinigt sogar noch um rund 4.000 zugenommen.

Hier zeigen sich möglicherweise noch Spätfolgen der Asienkrise mit nachteiligen Wirkungen auf die Exporte; auch verschiedene, kürzlich beschlossene Bundesgesetze (Bekämpfung der Scheinselbständigkeit, 630-Mark-Jobs) und die allgemeine Einschätzung der derzeitigen Politik der Bundesregierung dürften zu einer Verunsicherung der Wirtschaft beigetragen haben. Von dem für 1999 erwarteten Wirtschaftswachstum von weniger als  $2\%$  ist noch keine spürbare Belebung des Arbeitsmarktes zu erwarten. Die Arbeitslosenzahl wird jedoch in den nächsten Jahren voraussichtlich bereits deshalb schrittweise leicht zurückgehen, weil sich

das Erwerbspersonenpotenzial demographisch bedingt weiterhin vermindert.

Mit einer Zunahme der Verbraucherpreise um 1 % wurde 1998 ein hoher Grad an Geldwertstabilität erreicht. Dies dürfte sich 1999 fortsetzen; die Preissteigerung im Vergleich zum Vorjahr betrug im Juli 1999 0,6 %.

Insgesamt kann von einem wieder positiveren Konjunkturverlauf gesprochen werden. Die noch nicht vollständig überwundenen Wirtschafts- und Währungskrisen im asiatischen Raum, in Lateinamerika und in Russland stellen zwar weiterhin ein schwer kalkulierbares Risikopotenzial für das Wachstum der Weltwirtschaft und damit für den weiteren Konjunkturverlauf in Deutschland dar. Jedoch ist nicht zu verkennen, dass sich in einer ganzen Reihe von ostasiatischen und lateinamerikanischen Staaten die Lage in den letzten Monaten entspannt hat und insgesamt die Wahrscheinlichkeit, dass sich 1999 ein über die vorübergehende konjunkturelle Abschwächung hinausgehender Rückschlag herausbilden könnte, verringert hat.

In Hessen verlief die wirtschaftliche Entwicklung 1998 günstiger als in anderen alten Bundesländern, jedoch nicht so deutlich wie in den Vorjahren. Während das hessische Bruttoinlandsprodukt im vergangenen Jahr real um 2,9 % stieg, hatte der westdeutsche Durchschnitt einen Zuwachs von 2,8 % aufzuweisen. Im bisherigen Jahresverlauf weisen die Konjunkturindikatoren für Hessen auf eine im Vergleich zum Bundesdurchschnitt eher schlechtere Entwicklung mit allerdings positiven Veränderungsaussichten hin.

Nachdem sich die Situation am hessischen Arbeitsmarkt 1997 stärker als in den alten Bundesländern insgesamt verschlechtert hatte, ist seit dem zweiten Vierteljahr 1998 umgekehrt ein kräftigerer Rückgang der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Zwischen Mai 1998 und Mai 1999 ging die Zahl der Arbeitslosen in Hessen um 5,6 % zurück, im Durchschnitt der alten Bundesländer um 4,6 %. Im Vorjahresvergleich lag die Zahl der offenen Stellen im Juli 1999 um 17 % höher (Westdeutschland: + 9,2 %). Die konjunkturelle Erholung wirkt sich damit auch auf den hessischen Arbeitsmarkt aus.

Die vorliegende Finanzplanung orientiert sich an der von der Bundesregierung dem Arbeitskreis "Steuerschätzungen" und dem Finanzplanungsrat vorgelegten gesamtwirtschaftlichen Projektion vom Mai 1999 mit folgenden Eckdaten für Gesamtdeutschland (Veränderungsraten in %):

	1998	1999	2000	2000 bis 2003 (durchschnittlich)
Privater Verbrauch	2,9	3 1/2	4 1/2	4
Staatsverbrauch	1,0	2 1/2	2	2
Anlageinvestitionen	0,8	2	4	3 1/2
Inlandsnachfrage	3,4	2 1/2	4	3 1/2
Außenbeitrag (Mrd. DM)	65,9	75	70	.
Bruttoinlandsprodukt (nominal)	3,7	3	3 1/2	3 1/2
Bruttoinlandsprodukt (real)	2,8	1 1/2	2 1/2	2
Bruttolohn- und gehaltssumme	1,5	3 1/2	3	3
Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen	8,6	1 1/2	6	5

## 2. Finanzwirtschaftliche Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts

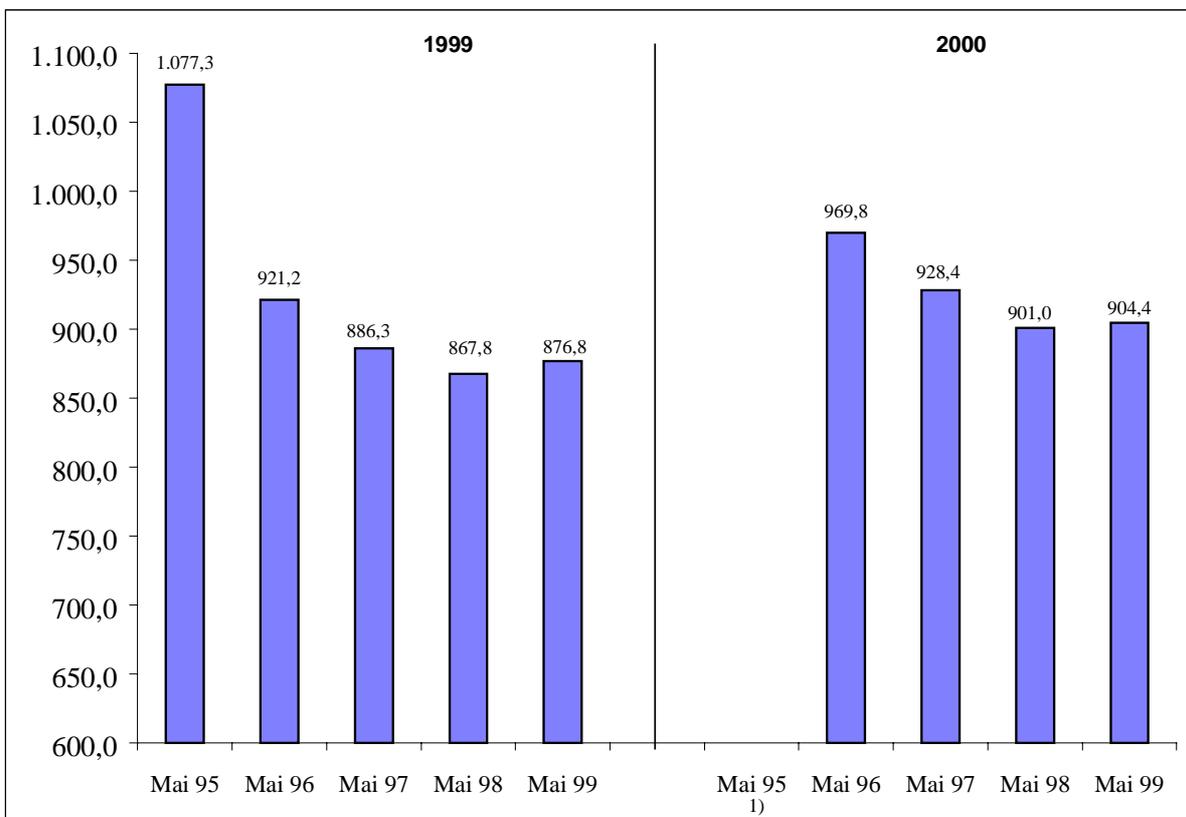
Die öffentlichen Haushalte in Deutschland befinden sich nach wie vor in einer angespannten finanziellen Situation. Zwar ist im Jahr 1998 das gesamtstaatliche Defizit gegenüber dem Vorjahr deutlich zurückgegangen (von 93,1 Mrd. DM auf 56 Mrd. DM), doch wurde diese Entwicklung entscheidend von einmaligen Sonderentwicklungen auf der Einnahmeseite (hoher Bundesbankgewinn von 24 Mrd. DM und außerordentliche Privatisierungserlöse) bestimmt. Im Jahr 1999 dürfte das gesamtstaatliche Defizit bereits wieder auf über 70 Mrd. DM steigen.

Für die anhaltend prekäre Lage der öffentlichen Haushalte sind primär zwei Faktoren verantwortlich:

Zum einen haben die bis 1997 aufgetretenen drastischen Steuerausfälle und die wiederholt notwendigen Abstriche bei den Steuererwartungen auf der Einnahmeseite der Haushalte tiefe Spuren hinterlassen (vgl. Schaubild 1).

Schaubild 1:

**Schätzung des Steueraufkommens in Deutschland für die Jahre 1999 und 2000**  
- Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzungen in Mrd. DM -



1) Noch keine Schätzung für das Jahr 2000

So mussten z.B. die Einnahmeerwartungen für das Haushaltsjahr 1999 gegenüber dem Stand der Steuerschätzung vom Mai 1995 um rd. 200 Mrd. DM, also um über 18 % reduziert werden. Zwar hat sich die Situation seit 1998 stabilisiert, so dass nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 1999 für 1999 und 2000 im Vergleich zur Vorjahres-

schätzung mit einem leichten Anstieg der Steuereinnahmen zu rechnen ist. Für die Folgejahre mussten die Einnahmeerwartungen wegen der Rücknahme der Wachstumserwartungen aber bereits wieder reduziert werden.

Zum zweiten hat die Wiedervereinigung Deutschlands wegen der nötigen Transferleistungen an Ostdeutschland und wegen der Übernahme der Altschulden der ehemaligen DDR zu einem drastischen Anstieg der Staatsverschuldung geführt. Von 1991 bis 1998 hat sich der Schuldenstand aller öffentlichen Haushalte (einschl. Sondervermögen des Bundes) von knapp 1,2 Billionen auf rd. 2,3 Billionen DM fast verdoppelt. Damit sind – bei einer reduzierten Einnahmehasis – immer größere Teile des öffentlichen Gesamthaushalts durch Zinsausgaben gebunden. 1991 mussten die öffentlichen Haushalte 77 Mrd. DM für Zinsen aufwenden, 1998 dagegen schon 138 Mrd. DM – trotz einer sehr günstigen Kapitalmarktentwicklung. Dies bedeutet, dass bereits 11,8 % der gesamten Ausgaben bzw. 15,8 % der Steuereinnahmen für Zinsausgaben aufgewendet werden müssen.

Zur Erhaltung der Handlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte ist es dringend geboten, ein weiteres Anwachsen der Verschuldung und der Zins-Steuer- bzw. der Zins-Ausgaben-Quote zu verhindern.

Auch die Verwirklichung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion setzt die Bundesrepublik Deutschland einem erheblichen Konsolidierungsdruck aus. Nachdem Deutschland das durch den Maastrichter Vertrag vorgegebene Defizitkriterium (Anteil des gesamtstaatlichen Defizits in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen am Bruttoinlandsprodukt) von 3 % im Referenzjahr 1997 mit 2,7 % nur knapp eingehalten hatte, ist zwar die Defizitquote 1998 auf 2,0 % zurückgegangen und wird in 1999 wieder etwa diesen Wert erreichen, doch liegt die Schuldenstandsquote (Anteil der Schulden aller öffentlichen Haushalte am Bruttoinlandsprodukt) mit 61,1 % wie 1997 über dem zweiten Maastrichter Referenzwert von 60 %. 1999 wird sich die Schuldenstandsquote sogar noch weiter verschlechtern. Damit dieser Wert mittelfristig unter die vereinbarte 60 %-Grenze sinkt, sind weitere Konsolidierungs-

anstrengungen unumgänglich. Entsprechend den Zielsetzungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist langfristig ein ausgeglichener Haushalt anzustreben.

Aus diesen Gründen hält auch der Finanzplanungsrat eine strikte Begrenzung des Ausgabenanstiegs für unabweisbar; er hat deshalb am 16. Juni 1999 einhellig die Notwendigkeit weiterer Konsolidierungsmaßnahmen bekräftigt und empfohlen, das jährliche Ausgabenwachstum der öffentlichen Haushalte auf durchschnittlich höchstens 2 % zu begrenzen.

### **3. Haushaltswirtschaftliche Ausgangslage in Hessen**

#### **a) Rahmenbedingungen und aktuelle Haushaltssituation**

Die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Landes haben sich in den vergangenen Jahren stetig und dramatisch verschlechtert.

Bis Ende 1998 ist die Kreditmarktverschuldung auf mittlerweile über 43 Mrd. DM angewachsen. Neben den daraus sich ergebenden erheblichen Zinsbelastungen ist die Haushaltsstruktur durch eine sehr hohe Personalkostenquote und eine bis 1998 sinkende Investitionsquote geprägt.

Parallel zu dieser unbefriedigenden Entwicklung der Haushaltsstruktur sind die Steuererträge des Landes weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Von 1992 bis 1997 verharrten die dem Land nach Abzug des Länderfinanzausgleichs verbleibenden Steuereinnahmen fast unverändert auf dem niedrigen Niveau von nur bis rd. 21 Mrd. DM; erst 1998 ist es wieder zu einem Anstieg der Steuerbasis auf mehr als 22 Mrd. DM gekommen. Dieser niedrigeren Einnahmehasis stehen Ausgaben gegenüber, die sich wegen gesetzlicher oder anderer rechtlicher Verpflichtungen sowie politischer Vorgaben weiter dynamisch entwickeln und bei denen eine Drosselung nur über einen mehrjährigen Anpassungsprozess möglich ist. So wurde die Finanzierungsbasis bisher zunehmend von den drei großen Ausgabenblöcken Personalausgaben, Zinsausgaben und kommunaler Finanzausgleich aufgezehrt. Waren 1992 noch 86 % der dem Land verbleibenden Steuern für diese Ausgaben zu verwenden, werden

es im laufenden Jahr bereits 94 % sein. Dies bedeutet, dass sich der Gestaltungsspielraum des Landes bei den sonstigen Ausgaben, vor allem im investiven und im Zuwendungsbereich, drastisch verengt hat.

Die Zahlen belegen eindrücklich die Notwendigkeit, durch eine konsequente, schrittweise Einschränkung traditioneller Aufgaben den Haushalt wieder auf eine gesunde Basis zu stellen, den Schuldenanstieg zu bremsen und so künftig zu neuen politischen Handlungsmöglichkeiten zu gelangen.

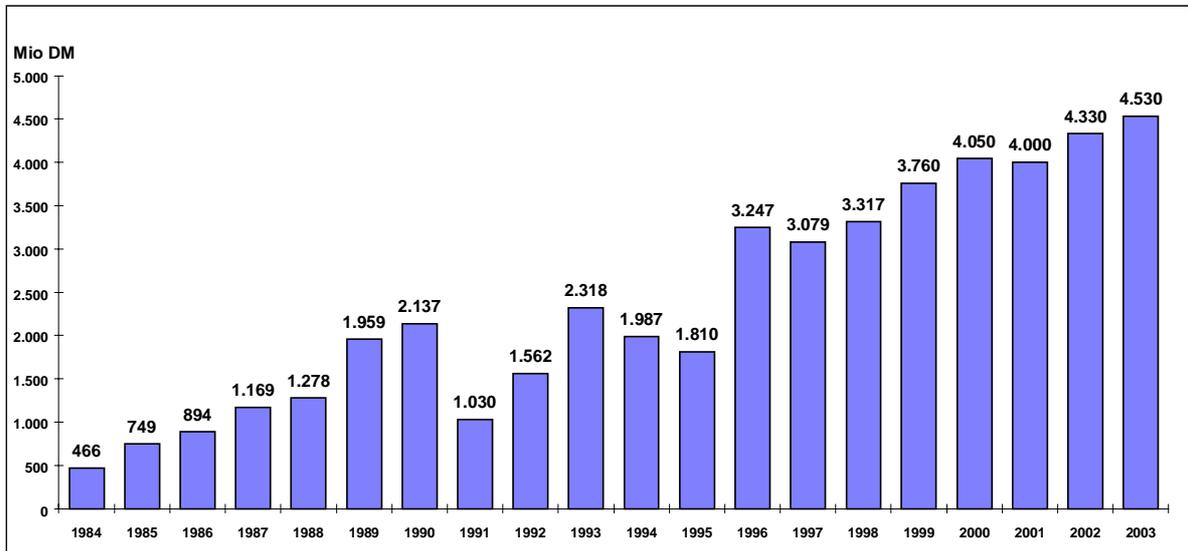
Im Juni dieses Jahres wurde der von der neuen Landesregierung eingebrachte Nachtragshaushalt 1999 verabschiedet, mit dem vordringliche politische Vorhaben in den Bereichen Schulen, Hochschulen und Straßenbau sowie in Bereichen der inneren Sicherheit haushaltsrechtlich abgesichert wurden. Gleichzeitig ist es gelungen, trotz schwierigster Rahmenbedingungen, die Nettoneuverschuldung auf ein Niveau von 1,47 Mrd. DM zu begrenzen. Nach dem von der Landesregierung am 31. August 1999 beschlossenen Haushaltsentwurf 2000 soll sie in 2000 auf rd. 1,35 Mrd. DM zurückgeführt werden.

#### b) Belastungen Hessens durch den Länderfinanzausgleich

Die landespolitischen Möglichkeiten werden in Hessen in ganz erheblichem Maße durch Zahlungsverpflichtungen im Länderfinanzausgleich beeinträchtigt. Aufgrund seiner weit überdurchschnittlichen Wirtschafts- und Steuerkraft muss Hessen von Jahr zu Jahr wachsende Beträge an andere Länder abführen (vgl. Schaubild 2). Spätestens ab dem Jahr 2000 ist damit zu rechnen, dass die kassenmäßige Belastung des Landes auf über 4 Mrd. DM ansteigen wird.

Schaubild 2

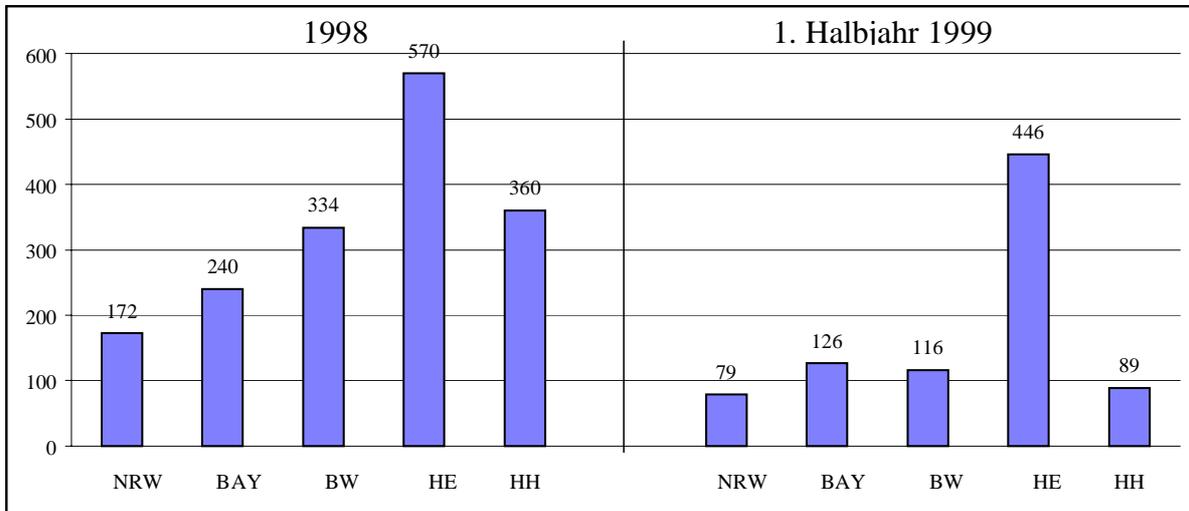
## Beiträge Hessens im Länderfinanzausgleich ab 1984



Noch deutlicher wird die enorme Belastung Hessens im Vergleich zu den übrigen Zahlerländern. Im Abrechnungsjahr 1998 war die Pro-Kopf-Belastung Hessens mit 570 DM um fast 60 % höher als die Belastung des nächststärkeren Landes (Hamburg mit 360 DM je Einwohner) bzw. um 70 % höher als die Baden-Württembergs (334 DM je Einwohner). Im 1. Halbjahr 1999 hat sich diese Diskrepanz sogar noch weiter vergrößert: Hessen hatte pro Kopf der Bevölkerung annähernd viermal so hohe Leistungen zu erbringen wie die übrigen Zahlerländer (vgl. Schaubild 3).

Schaubild 3

**Beiträge der Zahlerländer im Länderfinanzausgleich  
in DM je Einwohner**



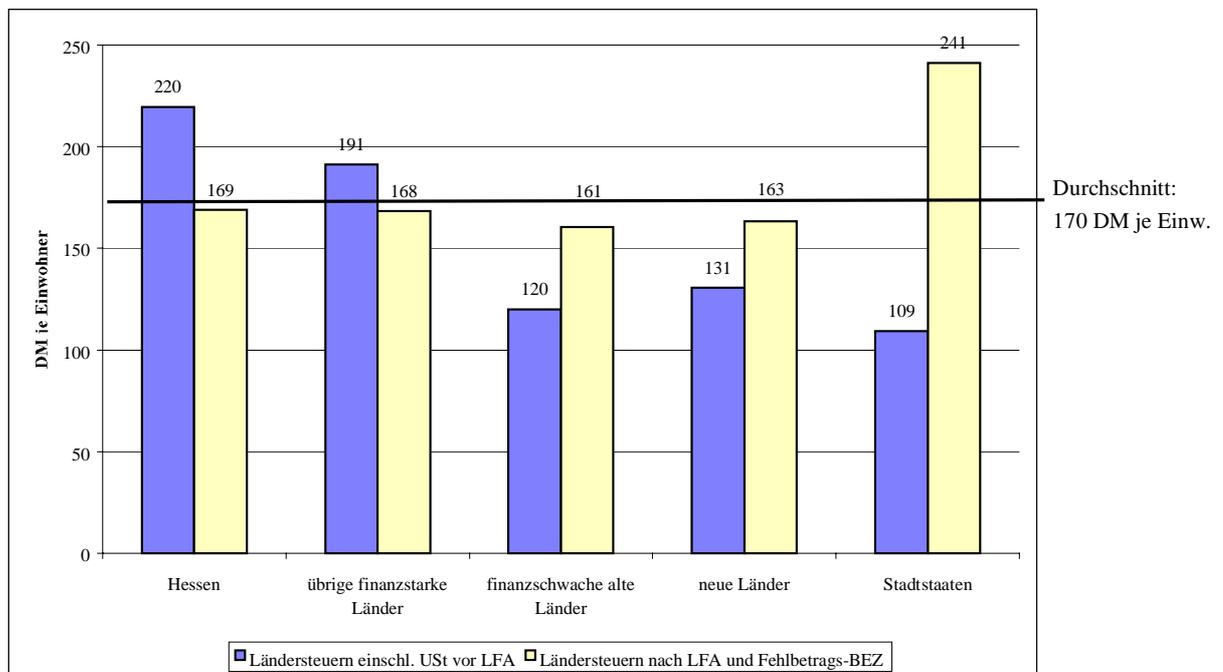
Die hohen Abführungen bedeuten, dass Hessen als wirtschaftsstärkstes und vor Durchführung des Länderfinanzausgleichs auch finanzstärkstes Land keineswegs über größere Ausgabenspielräume verfügt als andere Länder. Nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs und unter Einbeziehung der an finanzschwache Länder gezahlten Bundesergänzungszuweisungen verbleiben dem Land weniger Einnahmen je Einwohner als vielen anderen Ländern. Diese für Hessen unbefriedigende, überzogene Nivellierung bei den Ländereinnahmen wird im wesentlichen durch zwei Faktoren bewirkt: Zum einen muss das Land wegen der verfassungsrechtlich gebotenen Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft erhebliche Beiträge im Länderfinanzausgleich aufgrund der hohen Steuerkraft seiner Kommunen erbringen. Zum anderen ist die Übernivellierung auf die seit der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1995 stark ausgeweiteten Bundesergänzungszuweisungen (1998: rd. 25,7 Mrd. DM) zurückzuführen.

Die zentrale Problematik des heutigen Systems soll an einem markanten Beispiel demonstriert werden. Im Jahr 1998 hatte Hessen mit 220 DM je Einwohner ein weit überdurchschnittliches Wachstum der Pro-Kopf-Steuererinnahmen (Durchschnitt: 170 DM je Einwohner) vor Durchführung des

Länderfinanzausgleichs aufzuweisen. Nach Durchführung des Finanzausgleichs verblieben dagegen nur noch leicht unterdurchschnittliche Mehreinnahmen von 169 DM je Einwohner (vgl. Schaubild 4). Die zuvor bestehenden Unterschiede wurden nicht nur fast vollständig eingeebnet, sondern im Fall der Stadtstaaten sogar konterkariert. Obwohl diese vor Finanzausgleich das niedrigste Wachstum bei den eigenen Steuereinnahmen aufwiesen, hatten sie mit 241 DM je Einwohner nach Durchführung des Finanzausgleichs deutlich den höchsten Zuwachs<sup>2</sup>.

Schaubild 4:

#### **Zunahme der Pro-Kopf-Steuereinnahmen vor und nach Finanzausgleich in den Jahren 1997/98**



Damit wird deutlich, dass das heutige System den einzelnen Ländern kaum fiskalische Anreize für eine Stärkung ihrer eigenen Wirtschafts- und Steuerkraft gewährt.

Auch wenn Hessen das Prinzip der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft und seine daraus folgenden Verpflichtungen immer anerkannt hat, wird es unumgänglich sein, spätestens nach Ablauf der im jetzigen Sy-

<sup>2</sup> Dies resultiert aus dem Zusammenspiel der hohen Nivellierungsintensität und der besonderen Stellung der Stadtstaaten ("Einwohnerwertungen") im Finanzausgleich.

stem vorgesehenen Übergangsfristen - insbesondere Förderung des Aufbaus Ost und Haushaltssanierung der Länder Bremen und Saarland - ein System zu entwickeln, das die Ungereimtheiten des bestehenden beseitigt.

Hessen hat sich daher im Januar 1999 entschlossen, neben Bayern und Baden-Württemberg eine eigene Klage gegen die geltende Systematik des Länderfinanzausgleichs beim Bundesverfassungsgericht einzureichen. Am 22./23. September 1999 wird in Karlsruhe die mündliche Verhandlung stattfinden, mit einer Urteilsverkündung ist noch in diesem Jahr zu rechnen. Dann wird es hoffentlich gelingen, ein gerechteres System zu entwickeln, das bei aller notwendigen Solidarität mit den finanzschwachen Ländern, besonders den neuen Ländern, stärkere Anreize für eine eigenverantwortliche Einnahme- und Ausgabenpolitik der Länder auslöst und die Lasten gerechter verteilt. Hierzu wird Hessen, gestützt auf ein finanzwissenschaftliches Gutachten, konstruktive Vorschläge unterbreiten.

c) Stand der Konsolidierung und finanzwirtschaftliche Zielsetzung in Hessen

Ausgehend von den Vorgaben der Koalitionsvereinbarung und der Regierungserklärung besteht die zentrale finanzpolitische Zielsetzung darin, durch konsequente Anstrengungen einen allmählichen Abbau der Defizite, mittelfristig einen ausgeglichenen Haushalt und damit neue Handlungsspielräume zu erreichen.

Mit dem vorgelegten Haushaltsentwurf für das Jahr 2000 ist ein wichtiger Schritt zur Konsolidierung des Landesetats unternommen worden: Die bereinigten Gesamtausgaben bleiben mit einem Zuwachs von 1,4 % deutlich unter dem Anstieg der bereinigten Gesamteinnahmen von 4,3 %. Die Nettoneuverschuldung erreicht mit 1,35 Mrd. DM den niedrigsten Wert seit 11 Jahren und sie sinkt damit um 125 Mio. DM gegenüber 1998. Um dieses Ergebnis zu erzielen, waren einschneidende Sparmaßnahmen in allen Ressortbereichen unumgänglich.

Eine nachhaltige Konsolidierung des Landeshaushalts muss vor allem am zentralen Block der Personalausgaben ansetzen. Mit dem Haushalt 2000 werden erstmals die Personalausgabenansätze dezentral veranschlagt. Durch die neue Veranschlagungsweise soll erreicht werden, dass die Ressorts in unmittelbare Verantwortung für die Einhaltung der jeweiligen Gesamthöhe der ihnen zur Verfügung gestellten Personalmittel genommen und zusätzliche Anreize für einen effizienten und sparsamen Mitteleinsatz geschaffen werden. Auch weiterhin wird eine strikte Begrenzung der Personalausgabenansätze unumgänglich sein, gerade im Hinblick darauf, dass die politische Schwerpunktsetzung der neuen Landesregierung, insbesondere bei der Bildung und der inneren Sicherheit, in Teilbereichen zusätzliche Personalausgaben erfordert.

Ein Risiko für die angestrebte dauerhafte Konsolidierung stellt das Zukunftsprogramm 2000 der Bundesregierung dar. Hier sind eine Reihe von Verlagerungen von Zuständigkeiten und damit von Ausgabenverpflichtungen vom Bund auf Länder und Gemeinden beabsichtigt. Da derzeit mit Blick auf die zu erwartende politische Diskussion keine hinreichend belastbaren Berechnungen möglich sind, wurde für die Finanzplanung davon ausgegangen, dass es insgesamt nicht zu einer einseitigen Verschiebung von Lasten auf Länder und Gemeinden kommt.

#### **4. Modernisierung der Verwaltung und des Haushaltswesens**

Die seit 1994 erprobten Flexibilisierungsmaßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Haushaltsvollzugs wurden seit 1997 durch einen ganzheitlichen Ansatz nach dem "Neuen Steuerungsmodell (NSM)" im Rahmen von Pilotprojekten fortentwickelt. Die bisher durchgeführten Modellversuche haben zu der Erkenntnis geführt, dass schlichte Flexibilisierungsmaßnahmen ohne flankierende betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente nicht dauerhaft Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns fördern und nicht die nachhaltig erforderlichen Einsparerfolge erwarten lassen.

Das neue Steuerungsmodell kennzeichnet einen Paradigmenwechsel der Verwaltungssteuerung und basiert auf drei Eckpunkten:

- umfassende Budgetierung (§§ 6 a HGrG, 7 a Abs. 1, 2 LHO)
- Ergebnissteuerung (§§ 6 a Abs. 1 HGrG, 7 a Abs. 1, 3 LHO)
- doppisches Rechnungswesen (§§ 33 a HGrG, 71 a LHO)

Mit den Initiativen zur Novellierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes und der Änderung der Landeshaushaltsordnung haben die Hessische Landesregierung und der Hessische Landtag den haushaltsrechtlichen Weg zur Einführung der leistungsorientierten Globalbudgetierung geebnet (§§ 6 a, 33 a HGrG, 7 a, 71 a LHO).

Durch die Implementierung und verwaltungsspezifische Modifikation des kaufmännischen Rechnungswesens mit Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling und Berichtswesen werden die Grundlagen geschaffen, um durch Kostentransparenz die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu fördern und die Steuerung von Verwaltungsabläufen zu verbessern. Mit Elementen wie dezentraler output-orientierter Budgetierung und Kostenverantwortung, leistungsorientierter Haushaltsdarstellung und -führung, Aufgabenkritik, Organisations- und Personalentwicklung wird eine bessere Kunden- und Bürgerorientierung erreicht. Dies führt letztlich zu einer effizienteren und effektiveren Verwaltung, die sich auf ihre Kernaufgaben konzentriert.

Die politisch und sachlich damit verbundenen Prüfaufträge an den Zentralen Arbeitsstab Verwaltungsreform (ZAV) beim damaligen Hessischen Ministerium des Inneren und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz und das Hessische Ministerium der Finanzen sind seit 1997 in vielfältigen ressortübergreifenden Arbeitsgruppen der Zentralen Koordinierungsstelle für die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens (KoSt) beim Hessischen Ministerium der Finanzen abgearbeitet worden. Die Ergebnisse sind in ein "Methodenkonzept" zur Einführung moderner Steuerungsinstrumente eingeflossen.

Der bisherige Haushaltsreformprozess wurde Ende 1998 mehreren Evaluationsverfahren unterzogen. Die Erfahrungen der Modellversuche und Pilotprojekte bei der Einführung einer neuen Verwaltungssteuerung haben die Richtigkeit des eingeschlagenen Wegs bestätigt und eine hohe Akzeptanz der gesetzten Standards (Methodenkonzept, Leitfaden Rechnungswesen, Kontierungshandbuch), verbunden mit entsprechendem Engagement für das Gesamtprojekt, gefunden. Auch der Hessische Rechnungshof hat in seiner zusammenfassenden Untersuchung für den Landtag die Konsistenz des Methodenkonzepts und dessen Eignung für eine umfassende Einführung hervorgehoben. Er unterstützt den eingeschlagenen Reformweg ausdrücklich und formuliert auf Basis dieser Konzeption vielfältigen Handlungsbedarf.

Auf der Basis der gesammelten Erfahrungen wurde inzwischen mit dem Einführungskonzept die konkrete Umsetzung formuliert. Dieses Einführungskonzept ist nach dem Beschluss des Kabinetts vom 22. Juni 1999 die Grundlage für die sukzessive Einführung der neuen Steuerungsinstrumente in der gesamten Landesverwaltung.

Ab dem Haushaltsjahr 2000 soll bis zum Jahr 2008 die bisherige kamerale Haushaltsführung flächendeckend auf eine ergebnisorientierte Haushaltssteuerung umgestellt werden. Dafür ist eine Implementierung in drei sich zeitlich überschneidenden Staffeln geplant.

Im Interesse einer Kostenbegrenzung, insbesondere aber zur qualitativen Sicherung des Reformprozesses wird in jedem Ressortbereich zunächst nur ein Referenzbereich als erste Staffel eingerichtet. Damit wird erreicht, dass jedes Ressort Erfahrungen mit dem Vorgehen bei der Verwaltungsreform und den Inhalten der Haushaltsreform sammelt. In diesem Sinne dienen die Referenzbereiche der Pilotierung, um die Erfahrungen und Erkenntnisse später in weiteren Staffeln auf die komplette Landesverwaltung übertragen zu können.

Ein Referenzbereich umfasst einen oder mehrere Mandanten (Landesanstalt oder Dienststellen einer Fachverwaltung, die in eigener Verantwortung einen Jahresabschluss erstellen), aus denen Erkenntnisse im Zuge des Umstellungsprozesses gewonnen werden, die für weitere Mandanten der gleichen Fachverwaltung oder anderer Fachverwaltungen von besonderer Bedeutung sein können.

Bis zur Umstellung auf eine ergebnisorientierte Budgetierung wird der Referenzbereich auf kameraler Basis nach den Grundsätzen des sog. Rauschholzhausener Modells budgetiert. Die dazu bestehenden Haushaltsvermerke wurden dahingehend modifiziert, dass die dem Ministerium der Finanzen nachgewiesenen und anerkannten Ausgaben für EDV-Beschaffung, Personalschulung, externe Beratung und betriebswirtschaftliches „know-how“, die mit der Umstellung des Rechnungswesens notwendig verbunden sind, auf die bis auf weiteres noch zu erbringende Effizienzdividende angerechnet werden können.

Mit dem Haushaltsjahr 2000 beginnt die Einführungsphase, in der bis zum Jahr 2002 das kaufmännische Rechnungswesen (Finanzbuchhaltung, Kosten- und Leistungsrechnung) einzuführen und die Produktdefinition abzuschließen sind. Danach ist bis zum Jahr 2004 sicherzustellen, dass der Haushalt 2005 auf Basis einer leistungsorientierten Mittelzuweisung (Produkthaushalt) aufgestellt wird.

### **III. Ergebnisse der Finanzplanung**

#### **1. Gesamtüberblick**

Den in der Finanzplanung global ausgewiesenen Einnahme- und Ausgabepositionen liegen differenzierte Einschätzungen der nach gegenwärtigem Sach- und Rechtsstand möglichen bzw. angestrebten mittelfristigen Entwicklung einzelner Haushaltsansätze zugrunde.

Nach heutigem Erkenntnisstand sind gegenüber der zuletzt am 28. Oktober 1997 beschlossenen Finanzplanung sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben wesentliche Änderungen einzuplanen. Erschwert wird die Zielplanung vor allem durch erhebliche Steuerminderungen, die gegenüber den bisherigen Planungsansätzen zu erwarten sind. So werden unter Einschluss der verabschiedeten und der von der Bundesregierung beabsichtigten Rechtsänderungen die Steuern nach Länderfinanzausgleich allein im Jahr 2000 um rd. 460 Mio. DM geringer ausfallen, als dies noch in der letzten Planung angenommen wurde; für 2001 sind Mindereinnahmen von rd. 1.350 Mio. DM zu berücksichtigen. Hinzu kommen weitere größere Finanzierungslücken für den Landeshaushalt durch die vorgesehene schrittweise Abschaffung der Grundwasserabgabe, die derzeit ein Aufkommen von jährlich rd. 210 Mio. DM erbringt.

Parallel dazu sind die Ausgaben angepasst worden. Gegenüber den Ansätzen der vorherigen Finanzplanung kommt es hier insgesamt zu Minderausgaben. Diese ergeben sich bei einer Vielzahl von Einzelpositionen, die auf der Basis der Konsolidierungsmaßnahmen im Haushaltsentwurf 2000 gegenüber den vorherigen Ansätzen zurückgeführt werden konnten. Es mussten in praktisch allen Ausgabegruppen und über alle Planungsjahre hinweg Kürzungen vorgenommen werden. Konterkariert wird diese Entwicklung insbesondere dadurch, dass im Bereich der Personalausgaben infolge höherer Tarifabschlüsse 1998 und 1999, einer Erhöhung der VBL-Umlage zum 1. Januar 1999 sowie für die Neueinstellung von Lehrern und Referendaren zur Verbesserung der Unterrichtsabdeckung im Schulbereich und für sicherheitspolitisch notwendige Maßnahmen erhebliche zusätzliche Mittel bereitzustellen sind.

Aufgrund der zu erwartenden Steuereinbußen, erheblich höherer Zahlungsverpflichtungen im Länderfinanzausgleich und zentraler aufgabenpolitischer Zwänge kann das bisher angestrebte ehrgeizige Maximalziel der hessischen Konsolidierungspolitik – keine Nettoneuverschuldung im Jahr 2001 – nicht weiter verfolgt werden, ohne dass die hessische Wirtschaftsentwicklung, die Situation am Arbeitsmarkt sowie das soziale Gleichgewicht in der Gesellschaft durch noch weitergehende Ausgabekürzungen negativ beeinflusst wird. Bereits am 29.12.1998 wurde daher im Erlass für die Haushaltsaufstellung der Jahre 2000 und 2001 und die Aufstellung des Finanzplans 1999 bis 2003 eine Aufstockung des Nettokreditrahmens um 800 Mio. DM auf 1,3 Mrd. DM für das Jahr 2000 und für 2001 auf 900 Mio. DM vorgenommen. Darin noch nicht enthalten sind die zwischenzeitlich von der Bundesregierung angekündigten Steuerrechtsänderungen mit den quantifizierten Steuermindereinnahmen für das Land.

Eine an den Interessen der Gemeinschaft ausgerichtete hessische Finanzpolitik muss jedoch an der strikten Rückführung der Nettoneuverschuldung festhalten. Nach einer beabsichtigten Nettoneuverschuldung von 1,35 Mrd. DM im Jahr 2000 soll diese im Jahr 2001 auf 1,3 Mrd. DM, im Jahr 2002 auf 1,2 Mrd. DM und im Jahr 2003 auf 1 Mrd. DM zurückgeführt werden.

Im Rahmen der Finanzplanung kann nicht allen aufgrund der geplanten steuerlichen Entlastungsmaßnahmen zu treffenden Kürzungsentscheidungen vorgegriffen werden. Die Finanzplanung weist deshalb in begrenztem Umfang für noch nicht konkretisierte Einsparungen für die Planungsjahre 2001 ff. einen "verbleibenden Handlungsbedarf" aus, der das Volumen der noch erforderlichen finanziellen Entlastungen verdeutlicht. Dieser beläuft sich für 2001 auf 108 Mio. DM, für 2002 auf 259 Mio. DM und für 2003 auf 250 Mio. DM (siehe **Übersicht 8**). Diese Kürzungsbeiträge sind in den künftigen Haushaltsverhandlungen zur Einhaltung der Zielgrößen der jährlichen Nettokreditaufnahme noch konkret umzusetzen. Bei den zwingend notwendigen Einsparungen ist eine differenzierte Vorgehensweise angezeigt, um trotz der weiter angespannten

Haushaltslage durch Bündelung der knappen Mittel die in der Koalitionsvereinbarung verabredeten und in den Etatentwurf 2000 aufgenommenen neuen politischen Akzente zu setzen und zu sichern.

## 2. Eckdaten

Unter den angenommenen Rahmenbedingungen entwickeln sich die Landesfinanzen im gesamten Planungszeitraum wie folgt:

- Die Steigerung der bereinigten **Gesamtausgaben** des Landes (Abgrenzung des Finanzplanungsrates) bewegt sich nach Abzug der Ausgaben im Länderfinanzausgleich im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2003 im Rahmen der Empfehlungen des Finanzplanungsrates und unterhalb der projizierten Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsproduktes in Westdeutschland von 2,8 % bis 3,7 % jährlich (Beträge in Mio. DM):

	1999	2000	2001	2002	2003
Gesamtausgaben (bereinigt) mit LFA (Veränderung in %)	33.791,5 +3,7	34.488,5 +2,1	34.832 +1,0	35.726 +2,6	36.831 +3,1
ohne LFA (Veränderung in %)	30.031,5 +2,6	30.438,5 +1,4	30.832 +1,3	31.396 +1,8	32.301 +2,9
Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts in Westdeutschland (in %)	2,8	3,7	3,7	3,7	3,7

- Die um Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, Überschüsse aus Vorjahren, Rücklagenentnahmen und haushaltstechnische Verrechnungen bereinigten **Gesamteinnahmen** entwickeln sich wie folgt (Beträge in Mio. DM):

	1999	2000	2001	2002	2003
Gesamteinnahmen (bereinigt) (Veränderung in %)	31.880,4 +1,0	33.267,0 +4,3	33.595 +1,0	34.613 +3,0	35.963 +3,9
darunter:					
Steuereinnahmen (Veränderung in %)	26.162,4 +2,2	27.739,1 +6,0	28.300 +2,0	29.230 +3,3	30.790 +5,3

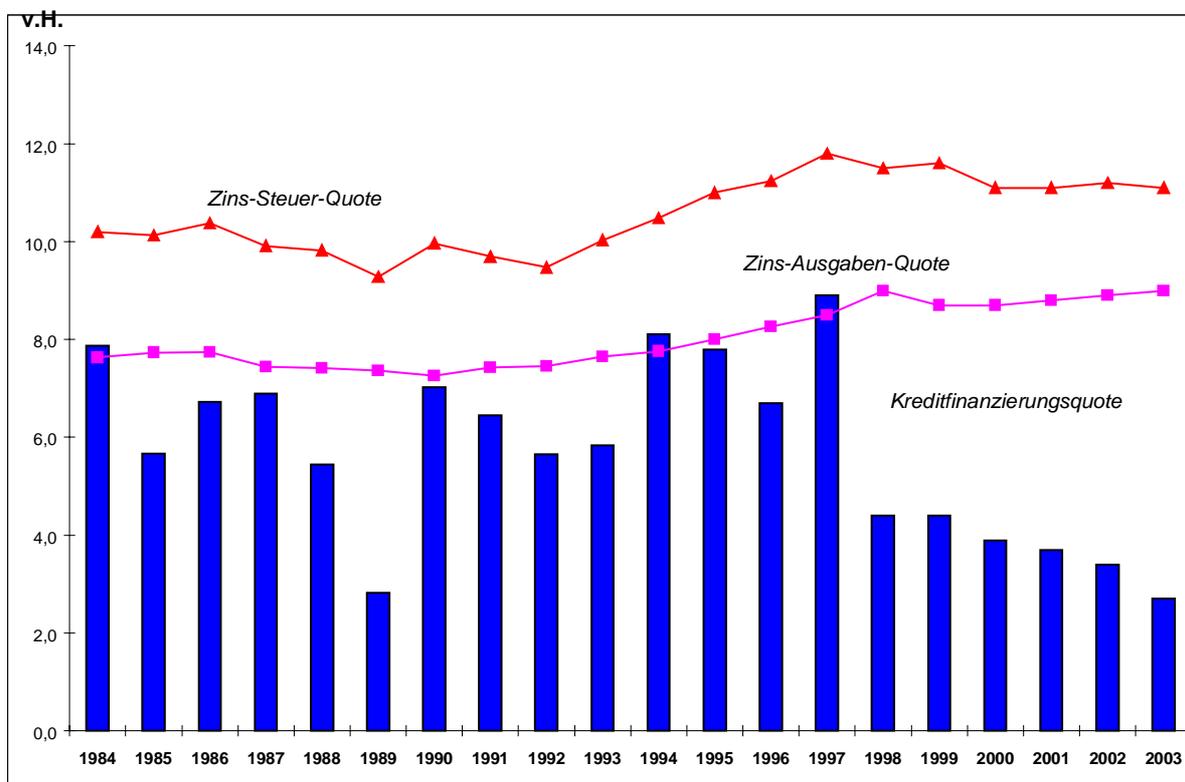
- Mit dieser Entwicklung der "regulären" Einnahmen ist bei strikter Einhaltung des projektierten Ausgaberahmens eine sukzessive Verringerung der **Finanzierungsdefizite** bis zum Endjahr der Planung im Landeshaushalt möglich.
- Die zum Haushaltsausgleich notwendige **Nettoneuverschuldung** am Kreditmarkt wird nach dem Höchststand in 1997 von 2,89 Mrd. DM allmählich im Rahmen des finanzpolitisch Vertretbaren und Machbaren bis zum Endjahr der Finanzplanung auf 1 Mrd. DM zurückgeführt. Die Kreditfinanzierungsquote sinkt von 4,4 % in 1999 auf 2,7 % im Jahr 2003.

	1999	2000	2001	2002	2003
Nettofinanzierungssaldo (Mrd.DM)	-1,91	-1,22	-1,24	-1,11	-0,87
Nettoneuverschuldung (Mrd.DM)	1,47	1,35	1,30	1,20	1,00
Kreditfinanzierungsquote (%)	4,4	3,9	3,7	3,4	2,7

- Schaubild 5 verdeutlicht die langfristige Entwicklung von **Kreditfinanzierungsquote, Zins-Ausgaben-Quote und Zins-Steuer-Quote**. Es wird deutlich, dass im Planungszeitraum noch keine Rückführung der Zins-Ausgaben-Relation erreicht werden kann, weil eine Begrenzung der Nettoneuverschuldung durch eine Reduktion der Ausgaben erst längerfristig positiv auf diese Quote wirkt, kurzfristig diese sogar steigen lässt. Bei der relativen Zinsbelastung gemessen an den dem Land verbleibenden Steuereinnahmen kann dagegen bereits eine Verbesserung gegenüber dem Jahr 1999 erreicht werden. Die Zins-Steuer-Quote verringert sich von 11,6 % in 1999 auf 11,1 % im Jahr 2003.

Schaubild 5:

### Kreditfinanzierungsquote, Zins-Ausgaben-Quote und Zins-Steuer-Quote 1984 bis 2003



## 3. Einnahmen

### a) Steuereinnahmen

Die Finanzplanung weist für das laufende Jahr die im Landeshaushalt 1999 einschließlich des am 30. Juni 1999 verabschiedeten Nachtragshaushalts veranschlagten Steuereinnahmen und Ausgaben für den Länderfinanzausgleich aus. Bei den Angaben für das Jahr 2000 handelt es sich um die Haushaltsansätze des Regierungsentwurfs, wie er am 31. August 1999 von der Landesregierung beschlossen wurde. Für die Jahre 2001 bis 2003 orientiert sich die Finanzplanung an den Ergebnissen des Bund-Länder-Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom Mai 1999, in welchen die Auswirkungen der steuerrechtsändernden Gesetze zur Steuerentlastung vom 19. Dezember 1998 und 24. März 1999 einbezogen sind.

Der während der letzten Jahre festzustellende Ausfall von Steuereinnahmen hat zu einer generellen und fortwirkenden Absenkung der Einnahmenbasis geführt. Allerdings zeichnet sich mittlerweile ein positiver Trend zu Steuernehreinnahmen ab, insbesondere durch den Abbau von Steuervergünstigungen sowie aufgrund der Erholung der konjunkturellen Entwicklung im Inland und in dem mit der deutschen Wirtschaft verbundenen Ausland.

Für das 1. Halbjahr des laufenden Jahres weisen die Steuereinnahmen sowohl des Landes als auch teilweise im Bundesgebiet eine deutlich positivere Entwicklung auf, die auch mittelfristig verbesserte Einnahmeerwartungen rechtfertigt. Diese werden allerdings erheblich beeinträchtigt, falls das von der Bundesregierung beschlossene Zukunftsprogramm 2000 in seinem steuerlichen Bereich unverändert umgesetzt werden sollte. Hierbei handelt es sich im Einzelnen um die Neuregelung der Familienbesteuerung ab 2000 bzw. 2002, die Fortsetzung der ökologischen Steuerreform ab 2000, die Unternehmensteuerreform ab 2001 sowie eine Reihe von Gegenfinanzierungsmaßnahmen (Subventionsabbau).

Auch wenn die inzwischen im Bundestag eingebrachten Gesetzesvorhaben in der parlamentarischen Beratung noch Veränderungen erfahren werden, muss letztlich mit größeren Steuereinbußen für das Land gerechnet werden, auf die die Finanzplanung reagieren muss. In einer ersten groben Aufteilung sind in dem Rechenwerk vorsorglich Steuermindereinnahmen nach Länderfinanzausgleich von rd. 95 Mio. DM in 2000, 490 Mio. DM in 2001, 420 Mio. DM in 2002 und 300 Mio. DM in 2003 berücksichtigt worden.

Insgesamt stellt sich aus heutiger Sicht die Entwicklung des Steuerhaushalts im mittelfristigen Zeitraum wie folgt dar (Mio. DM):

	1999	2000	2001	2002	2003
Steuereinnahmen	26.162,4	27.739,1	28.300	29.230	30.790
(Veränderung in %)	+2,2	+6,0	+2,0	+3,3	+5,3
Länderfinanzausgleich	3.760,0	4.050,0	4.000	4.330	4.530
Steuern nach LFA	22.402,4	23.689,1	24.300	24.900	26.260
(Veränderung in %)	+0,5	+5,7	+2,6	+2,5	+5,5
Steuerdeckungsquote	74,6	77,8	78,8	79,3	81,3

#### b) Kreditaufnahme

Die Landesregierung verfolgt das Ziel, die jährliche Neuverschuldung in engen Grenzen zu halten und stetig weiter zu reduzieren. Dies ist mit Blick auf die gegenwärtige und künftige Verschuldungssituation der öffentlichen Haushalte gesamtwirtschaftlich ebenso geboten wie vor dem Hintergrund der Einhaltung des "Maastrichter Defizit-Kriteriums". Auch haushaltspolitisch besteht die Notwendigkeit einer deutlichen Rückführung der Neuverschuldung, um durch hohe Zinsbelastungen verloren gegangene Gestaltungsmöglichkeiten für künftige landespolitische Vorhaben zurückzugewinnen.

Der Abbau der Nettokreditaufnahme ist zudem verfassungs- und haushaltsrechtlich geboten. Gemäß Artikel 115 GG und § 18 Abs. 1 LHO darf die jährliche Kreditaufnahme die Summe der Investitionsausgaben nicht überschreiten. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zu Artikel 115 GG vom 18. April 1989 ausgeführt, dass diese Grenze nicht als "normaler Kreditrahmen", sondern als äußerste Höchstgrenze gilt, die bei normalen wirtschaftlichen Gegebenheiten so deutlich wie möglich zu unterschreiten ist.

Die Finanzplanung sieht im gesamten Planungszeitraum eine stetige Rückführung der Nettoneuverschuldung von 1,47 Mrd. DM in 1999 auf 1,0 Mrd. DM in 2003 vor. Eine finanzwirtschaftlich wünschenswerte stärkere Reduzierung der Neuverschuldung ist u. a. wegen der zu erwartenden steuerrechtlich bedingten Einnahmeausfälle nicht möglich, ohne die Zukunftsfähigkeit des Landes durch noch weitergehende Ausgabenkürzungen zu gefährden.

Die Kreditmarktschulden des Landes werden sich bis zum Ende des Planungszeitraumes auf rd. 49,5 Mrd. DM erhöhen. Im Hinblick auf die zu erwartende erhebliche Beeinträchtigung des Leistungsvermögens künftiger Generationen wird es unerlässlich sein, nach einer schrittweisen Verringerung der jährlichen Nettoneuverschuldung langfristig auch völlig auf zusätzliche Schulden zu verzichten und einen Abbau des hohen Schuldenniveaus zu erreichen.

Einzelheiten zur Entwicklung der jährlichen Neuverschuldung und des Schuldenstandes sind aus **Übersicht 6** ersichtlich.

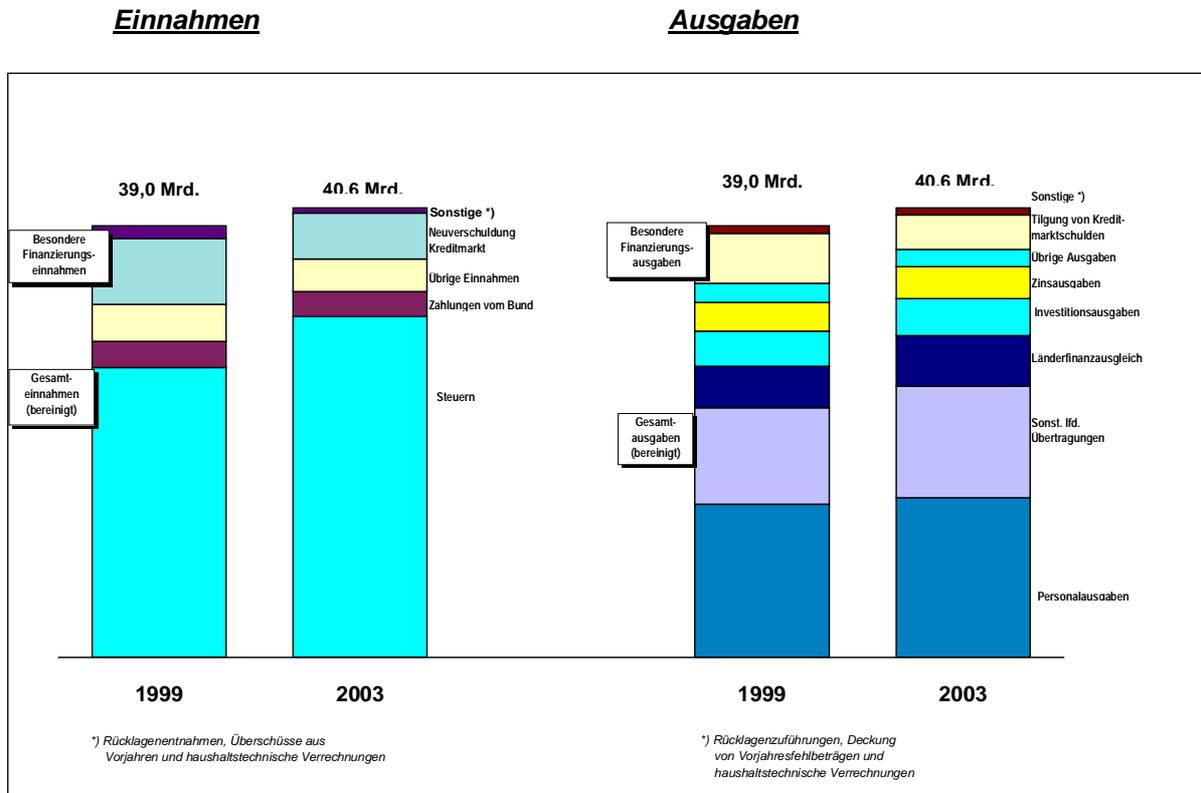
#### c) Sonstige Einnahmen

Die verbleibenden Landeseinnahmen setzen sich überwiegend aus Gebühren, Erwerbseinkünften, Darlehensrückflüssen, steuerähnlichen Abgaben sowie Zuweisungen und Zuschüssen von anderen öffentlichen Ebenen zusammen. Sie stehen zu einem erheblichen Teil direkt oder indirekt mit entsprechenden Ausgabepositionen in Verbindung. Ihre Entwicklung hat insoweit auf den Finanzierungssaldo des Landes nur begrenzten Einfluss.

Nach der vorliegenden Planung gehen diese Einnahmen von 5,72 Mrd. DM im Jahr 1999 und 5,53 Mrd. DM im Jahr 2000 auf etwa 5,17 Mrd. DM im Planungsendjahr 2003 zurück. Ursächlich für diesen Rückgang sind der schrittweise Wegfall der Grundwasserabgabe, geringere Einnahmen aus Vermögensveräußerungen und Darlehensrückflüssen sowie geringere Zuweisungen des Bundes für den Wohnungsbau.

Schaubild 6

## Einnahmen- und Ausgabenstruktur in 1999 und 2003



### 4. Ausgaben

#### a) Personalausgaben

Die Personalausgaben stellen den mit Abstand größten Kostenblock im Landeshaushalt dar. Um die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte nicht zu überfordern, sind intensive Bemühungen zur nachhaltigen Eindämmung des weiteren Anstiegs der Personalausgaben ein wichtiger Bestandteil der Konsolidierungsaktivitäten.

Einsparungen bei den Personalausgaben sind um so mehr erforderlich, da künftige Haushalte in einem besorgniserregenden Maße zunehmend durch Versorgungsausgaben beansprucht werden. Wegen des erheblichen Personalzuwachses seit den 60er Jahren, der Altersstruktur der Landesbediensteten und wegen einer längeren Lebenserwartung der Versorgungsempfänger muss mit einem Anstieg der Versorgungsempfänger von derzeit rd. 45.000 auf etwa 82.000 bis zum Jahr 2020 gerechnet werden.

Die mit dem Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Dienstrechtsreformgesetz) vom 24. Februar 1997 im Bereich der aktiven Beamten (Neugestaltung der Gehaltstabellen, Führungspositionen auf Probe und auf Zeit, zustimmungsfreie Versetzung aus dienstlichen Gründen u.a.) und im Bereich der Versorgung (Anhebung der Antragsaltersgrenze, Berechnung des Ruhegehalts bei Dienstunfähigkeit aus der erreichten Dienstaltersstufe und nicht aus dem Endgrundgehalt, Förderung des Grundsatzes der "beruflichen Rehabilitation statt Versorgung" durch Verwendung eines Beamten in einer anderen Tätigkeit u.a.) getroffenen Maßnahmen verbessern den leistungsorientierten und effektiven Personaleinsatz und sind geeignet, in einem ersten Schritt den Anstieg der Personalausgaben zu begrenzen.

Als eine weitere Maßnahme zur Reduzierung künftiger Personalausgaben ist am 29. Juni 1998 das Gesetz zur Umsetzung des Versorgungsberichts (Versorgungsreformgesetz) beschlossen worden. In dessen Mittelpunkt steht die Bildung einer Versorgungsrücklage als Sondervermögen beim Bund und bei den Ländern. Diese Versorgungsrücklage wird aus Eigenbeiträgen der aktiven Mitarbeiter und Versorgungsberechtigten - von 1999 bis 2013 geringere Besoldungs- und Versorgungsanpassungen als die tarifvertragliche Steigerung bei Angestellten und Arbeitern - gebildet. Die Bildung einer Versorgungsrücklage wird in Hessen durch das Hessische Versorgungsrücklagengesetz geregelt, das vom Hessischen Landtag am 8. Dezember 1998 beschlossen wurde.

Die bisher eingeleiteten bzw. umgesetzten Sparmaßnahmen, die sich vom Einstellungsstopp und der Verschiebung von Beförderungsterminen, Abbau von Stellen und Zulagen bis hin zu Kürzungen von Beihilfen, Trennungsgeldern und Umzugskostenvergütungen erstreckten, reichen aber noch nicht aus. Weitere Eingriffe müssen folgen, damit die landespolitischen Gestaltungsmöglichkeiten wieder größer werden und die Versorgungslasten für künftige Generationen ein finanzwirtschaftlich vertretbares Maß nicht übersteigen. Hierzu gehört insbesondere die Überprüfung bestehender Verwaltungsstrukturen und Aufgabenzuschnitte sowie der weitere Abbau von Stellen.

Zusätzliche Erfolge erwartet das Land Hessen beginnend mit dem Haushaltsjahr 2000 von einer dezentralen Veranschlagung der Personalausgabenansätze, durch die die Ressortverantwortlichkeit für den größten Ausgabenblock des Landeshaushalts gestärkt und eine Disziplinierung des Ausgabenvollzugs erreicht werden soll. Dies bedeutet zugleich einen ersten Schritt in die Richtung, die mit der Reform des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens beschriften werden soll. Diese Form der Personalausgabensteuerung lässt sich zu gegebener Zeit problemlos in die neuen Steuerungsinstrumentarien integrieren.

Die dezentralen Personalkostenansätze berücksichtigen das in der Koalitionsvereinbarung verankerte Ziel, pro Jahr Mittel im Umfang von 1.500 Stellen einzusparen.

Insgesamt entwickeln sich danach die Personalausgaben wie folgt (Beträge in Mrd. DM):

	1999	2000	2001	2002	2003
Personalausgaben insgesamt	13,80	13,45	13,69	14,04	14,39
(Veränderung in %)	+3,3	-2,5	+1,8	+2,6	+2,4
<u>darunter:</u>					
Versorgungsausgaben	2,56	2,65	2,77	2,92	3,08
(Veränderung in %)	+4,6	+3,8	+4,6	+5,2	+5,6

Der Rückgang der Personalausgaben 2000 gegenüber dem Jahr 1999 resultiert aus der Bildung von sog. Hochschulprogrammhaushalten. Die Technische Universität Darmstadt, die Gesamthochschule Kassel, die FH Darmstadt, die FH Gießen-Friedberg, die FH Wiesbaden und die Forschungsanstalt Geisenheim arbeiten ab dem Haushaltsjahr 2000 analog Landesbetrieben nach eigenen Wirtschaftsplänen und erhalten künftig Zuschüsse für lfd. Zwecke und für Investitionen.

### b) Schuldendienst

Die Höhe der künftigen Schuldendienstausgaben ist weitgehend durch die Zins- und Tilgungspläne für bereits aufgenommene und noch nicht zurückgezahlte Kredite vorbestimmt. Nach dem Stand der Verschuldung Ende 1998 sind unter Berücksichtigung notwendiger Anschlussfinanzierungen allein hierfür 1999 rd. 2,56 Mrd. DM und im Jahr 2003 noch rd. 2,53 Mrd. DM für Zinsausgaben bereitzustellen. Hinzu kommen Zahlungsverpflichtungen von 372 Mio. DM (2003) aus den ab 1999 vorgesehenen jährlichen Neuschulden (siehe **Übersicht 7**).

Insgesamt ergibt sich folgende Entwicklung der Zinslasten (Beträge in Mrd. DM):

	1999	2000	2001	2002	2003
Zinsausgaben	2,61	2,64	2,70	2,79	2,91
(Veränderung in %)	+2,0	+1,3	+2,4	+3,3	+4,2

Trotz Rückführung der Nettokreditaufnahme ist ein Anstieg der Zinsausgaben nicht zu verhindern (siehe **Übersichten 1 und 7**). Hierfür ist u.a. eine in der Finanzplanung nach aktuellen Kapitalmarktprognosen vorsorglich unterstellte moderate Erhöhung der Kapitalmarktzinsen verantwortlich.

Die Zinsausgaben werden damit weiterhin die Höhe der Nettokreditaufnahme deutlich übersteigen und in einem langfristig nicht vertretbarem Maße Mittel binden, die zur Erfüllung der originären Landesaufgaben dringend benötigt werden. Der weitere, kurzfristig nicht änderbare Anstieg der Zinsausgaben engt die Entscheidungsfreiheit der Landesregierung ein und verdeutlicht in besonderer Weise die Notwendigkeit einer weiteren Rückführung der jährlichen Defizite, wie dies im aktuellen Finanzplan zum Ausdruck kommt.

c) Zahlungen an die Kommunen

Das Land Hessen zahlt den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der ihnen übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs (Art. 137 Abs. 5 Hessische Verfassung). Sie erhalten einen erheblichen Teil ihrer Finanzierungsmittel aus dem Landeshaushalt. Etwa 20 % der Landesmittel fließen durchschnittlich an die Kommunen.

Seit 1995 haben auch die Kommunen die Auswirkungen des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms zu verkraften (u.a. Erhöhung der Gewerbesteuerumlage und Verringerung der Finanzausgleichsmasse durch stark ansteigende Zahlungsverpflichtungen des Landes im Länderfinanzausgleich). Dementsprechend sind bei der Gestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs seit 1995 die Anstrengungen vorrangig darauf gerichtet, den erforderlichen Spielraum für die laufende strukturelle Anpassung des Finanzausgleichs zu sichern. Seit 1999 ist eine Phase stagnierender Leistungen im Kommunalen Finanzausgleich überwunden. Aus den Zuwächsen sollen von 2000 ab vorrangig die frei verfügbaren Mittel verstärkt werden. Durch eine Verringerung der Einzel-Fondstöpfe zugunsten der Wiedereinführung einer allgemeinen Investitionspauschale soll die Eigenverantwortung der Kommunen bei der Erledigung ihrer Aufgaben gestärkt werden:

in Mrd. DM	1999	2000	2001	2002	2003
Kommunaler Finanzausgleich	5,04	5,27	5,39	5,52	5,82
Sonstige Zahlungen	1,66	1,53	1,51	1,53	1,54
<b>Insgesamt</b>	<b>6,70</b>	<b>6,79</b>	<b>6,90</b>	<b>7,05</b>	<b>7,36</b>
Veränderung (%)	3,5	+1,5	+1,6	+2,2	+4,4

Die Zuweisungen und Zuschüsse an die Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände stehen unter dem Vorbehalt der künftigen Haushaltsbeschlüsse der Landesregierung und des Landtags.

**Übersicht 10** zeigt die Entwicklung der Leistungen des Landes an die Kommunen und Zweckverbände seit 1981.

d) Investitionsausgaben

Der in der mittelfristigen Finanzplanung für eigene Investitionen und die Förderung von Investitionsmaßnahmen Dritter abgesteckte Rahmen trägt der sich ändernden Bedarfssituation des Landes und dem Zwang zur Anpassung an die eingeschränkten Finanzierungsmöglichkeiten gleichermaßen Rechnung. Trotz enger finanzieller Rahmenbedingungen ist es gelungen, entgegen dem bisherigen Trend bei den Investitionsausgaben jährlich einen wenn auch geringen Zuwachs einzuplanen.

Für die Abwicklung, Weiterführung und Ergänzung der Investitionsprogramme sind in den Jahren 1999 bis 2003 insgesamt rd. 16,2 Mrd. DM eingeplant; dies entspricht einem durchschnittlichen Anteil von 10,5 % der bereinigten Gesamtausgaben ohne Länderfinanzausgleich. Über 34 % dieser Mittel (5,6 Mrd. DM) sollen für solche Investitionen eingesetzt werden, die das Land in eigener Regie durchführen kann (insbesondere Hochschulbau, Behördenbauten, Maßnahmen an Landesstraßen, Erwerb von Fahrzeugen, Gerät und Ausstattungsgegenständen). Rund 10,6 Mrd. DM sind für die Förderung von Investitionsmaßnahmen Dritter, vor allem der Kommunen, vorgesehen. Zu den Schwerpunkten gehören Trink- und Abwassermaßnahmen, Krankenhausinvestitionen, der Bau von Einrichtungen der Altenhilfe, der Schulbau, regionale Förderungsmaßnahmen, der Brandschutz, die Dorferneuerung, umwelt- und energiepolitische Vorhaben, der Wohnungs- und Städtebau sowie Zuwendungen zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs. Da die hierfür vorgesehenen Landesmittel im allgemeinen die Finanzierung der verschiedenen Maßnahmenträger ergänzen und verstärken, werden von diesen Fördermitteln wesentlich höhere Investitionsimpulse für die Wirtschaft ausgelöst.

Bei der Verteilung der Investitionsmittel auf die Planungsjahre sind unterschiedlich hohe Verbindungen aus eingegangenen Verpflichtungen zu berücksichtigen. Insgesamt steigen die Investitionsausgaben von 3,1 Mrd. DM in 1999 auf 3,3 Mrd. DM in 2003 (siehe **Übersicht 1**).

Von besonderer Bedeutung ist ferner, dass neben den vorbeschriebenen Investitionsprogrammen mit dem bereits gebildeten Sondervermögen "Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen" sowie der beabsichtigten "Zukunftsoffensive Hessen" nunmehr zwei wirkungsvolle Instrumente für zusätzliche Maßnahmen und Anstöße im investiven Bereich bereitstehen. So sieht der Wirtschaftsplan des Sondervermögens für das Jahr 2000 investive Förderungen von rd. 67 Mio. DM vor, mit denen zukunftsorientierte Projekte und Programme wie etwa das Existenzgründungsprogramm, die Technologiestiftung Hessen oder auch der Innovationsfonds unterstützt werden. Ergänzend dazu wird auch die geplante "Zukunftsoffensive Hessen", die eine investive Förderung von Projekten aus den Bereichen Wissenschaft, Forschung, Wirtschaft, Kultur und Technologie zum Ziel hat, zu einem weiteren Anwachsen der Investitionen beitragen. Da beabsichtigt ist, die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen des Landes an Unternehmen der "Zukunftsoffensive Hessen" zur Verfügung zu stellen, sind hier zusätzliche investive Wirkungen von beachtlichem Ausmaß zu erwarten.

#### e) Übrige Ausgaben

Für die übrigen Landesausgaben sind im Planungszeitraum zwischen rd. 8,8 Mrd. DM (1999) und etwa 10,2 Mrd. DM (2003) vorgesehen. Sie setzen sich aus einer Vielzahl unterschiedlicher Positionen zusammen, deren Entwicklung nach geltendem Sach- und Rechtsstand nur in geringem Umfang beeinflussbar ist.

Hierzu gehören neben den Aufwendungen für den unmittelbaren Verwaltungsmittelbedarf der Landesdienststellen sämtliche Bewirtschaftungs- und Betriebskosten, die vor allem von den allgemeinen Preissteigerungen beeinflusst werden. Bei den weiteren Ausgaben handelt es sich um lau-

fende Zuweisungen und Zuschüsse des Landes an Dritte, die in starkem Maße von der Entwicklung gesetzlich oder vertraglich festliegender Verpflichtungen abhängen. In diesen Haushaltsbereich fallen u.a. der Länderfinanzausgleich, dessen Zahlungen nach 3,76 Mrd. DM in 1999 auf 4,53 Mrd. DM in 2003 stark ansteigen, Rentenleistungen nach dem Bundesentschädigungsgesetz, Zuschüsse an Universitätsklinika sowie Hoch- bzw. Fachhochschulen (Hochschulprogrammhaushalte), Kirchen, Studentenwerke, Ersatzschulen und Forschungsinstitute sowie Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (siehe **Übersicht 3**). Gleichfalls erfasst sind hier Ausgaben für Wohngeld und Ausbildungshilfen für Schüler und Studierende, die Ausgaben für das Kulturlandschaftsprogramm sowie laufende Ausgaben im Rahmen der Bahnreform.

## Übersichten

1. Eckdaten zur Entwicklung der Landesfinanzen
2. Einnahmen
3. Ausgaben
4. Finanzierungsübersicht
5. Steuereinnahmen
6. Neuverschuldung und Schuldenstand
7. Schuldendienst
8. Einnahmen und Ausgaben nach Arten  
(Gemeinsames Schema des Finanzplanungsrates)
9. Länderfinanzausgleich 1987 bis 1998
10. Leistungen des Landes an die hessischen Kommunen  
und Zweckverbände seit 1981