



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein

Stellungnahme 2011

zum

Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 17. November 2011



Stellungnahme

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

zur jährlich fortzuschreibenden Planung
der Landesregierung

zum

Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits
gemäß Art. 59 a Abs. 2 LV vom 15.08.2011

Kiel, 17. November 2011

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Hopfenstraße 30, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431/988-8905
Fax: 0431/988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Fazit	9
2. Auftrag des Landesrechnungshofs	11
3. Der zügige Defizitabbau ist der Schlüssel zum Erfolg	12
4. Finanzplan 2011 bis 2015 mit Fortschreibung 2016 bis 2021 zugleich Bericht zum Abbau des strukturellen Finanzierungs- defizits gem. Art. 59 a LV	13
5. Wo beginnt der Pfad zum Abbau des strukturellen Finanzierungs- defizits?	16
5.1 Welche Konjunkturkomponente?	16
5.2 Strukturelle Komponente	17
6. Wie wirkt die Methode der Verwaltungsvereinbarung, wie die Landesmethode?	19
6.1 Konjunkturkomponenten	19
6.2 Abbaupfad und Ausgabengrenze	20
6.2.1 Abbaupfad für das strukturelle Finanzierungsdefizit	20
6.2.2 Auswirkung auf die zulässige Ausgabengrenze im Haushalt	21
6.2.3 Wirkung von Mehreinnahmen auf das jeweilige Defizit	22
6.3 Wie viel Kredite darf das Land aufnehmen?	23
6.3.1 Kreditermächtigungen in der Landesverfassung	24
6.3.2 Fehlendes Ausführungsgesetz	25
6.3.3 Vorschläge für das Ausführungsgesetz	26
6.3.4 Kreditobergrenze in einem verabschiedeten Haushalt	28
7. Wo steht Schleswig-Holstein auf dem Abbaupfad?	30
7.1 Abbauschritte bis 2012	30
7.2 Und wie geht es weiter?	30
7.3 Sanierungsprogramm bis 2015	32
8. Hochrechnungen und Prognosen des Finanzministeriums	35
8.1 Vorsicht bei der Hochrechnung struktureller Einnahmen	35
8.2 Zu optimistische Hochrechnung? Ein Beispiel	36
9. Vorschläge für den nächsten Abbaubericht	38
9.1 Abbaubericht vom Finanzplan trennen	38
9.2 Beide Prognosemethoden darstellen	38
9.3 Wer plant den Finanzplan?	38
9.4 Abbauplanung mit Sanierungsplanung kombinieren	39
9.5 Wann wird die Abbauplanung vorgelegt?	39

Übersicht der Tabellen und Abbildungen

	Seite
Tabelle 1: Konjunkturkomponenten in der Startphase	19
Tabelle 2: Abbaupfade für das strukturelle Finanzierungsdefizit	21
Tabelle 3: Strukturelles und konjunkturelles Finanzierungsdefizit	22
Tabelle 4: Auswirkungen möglicher Steuermehreinnahmen 2011	23
Tabelle 5: Kreditaufnahme 2010	24
Abbildung 1: Maximal zulässige Kreditaufnahme und Nettokreditaufnahme	31
Abbildung 2: Steuereinnahmen und BIP Schleswig-Holstein	36
Abbildung 3: Umsatzsteuereinnahmen des Landes	37

Abkürzungsverzeichnis

LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ggf.	gegebenenfalls
ff.	folgende und weitere folgende (Seiten)
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
HH	Haushalt
i. d. R.	in der Regel
i. V. m.	in Verbindung mit
KonsHilfG	Konsolidierungshilfengesetz
LV / Landesverfassung	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
max.	maximal
MFP	Mittelfristige Finanzplanung
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Rdnr.	Randnummer
StabiRatG	Stabilitätsratsgesetz
S.	Seite
StWG	Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
Tz.	Textziffer
vgl.	Vergleiche
z. B.	zum Beispiel

Glossar

Finanzierungsdefizit, bereinigt

Negativer Finanzierungssaldo bereinigt um den Saldo finanzieller Transaktionen.

Finanzierungsdefizit, konjunkturell

Ausschließlich durch konjunkturelle Einflüsse bestimmter Anteil des bereinigten Finanzierungsdefizits.

Finanzierungsdefizit, strukturell

Um konjunkturelle Einflüsse und den Saldo finanzieller Transaktionen bereinigter Anteil des negativen Finanzierungssaldos. Zentrale Kennziffer zur Beurteilung der Lage der öffentlichen Haushalte. Die Schuldenbremse lässt ab 2020 ein strukturelles Finanzierungsdefizit nicht mehr zu.

Herbstprojektion

Die Bundesregierung prognostiziert unter Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie dreimal im Jahr die gesamtwirtschaftliche Entwicklung für Deutschland.

Die Jahresprojektion im Januar ist Teil des Jahreswirtschaftsberichts der Bundesregierung.

Die Frühjahrs- und Herbstprojektionen bilden die Grundlage für die Schätzungen des Steueraufkommens im Arbeitskreis „Steuerschätzungen“. Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen orientieren sich bei der Aufstellung ihrer Haushalte an den projizierten gesamtwirtschaftlichen Eckwerten. Auch die Meldungen an die Europäische Union im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts werden auf Grundlage der Projektionen erstellt.

Kassenstatistik

Die Kassenstatistik erfasst bei den Kern- und Extrahaushalten des öffentlichen Gesamthaushalts vierteljährlich für das abgelaufene Quartal die

- IST-Ausgaben und IST-Einnahmen in der Gliederung nach Ausgabe- und Einnahmearten,
- die Bauausgaben nach Aufgabenbereichen und
- den Schuldenstand am Ende eines jeden Vierteljahres nach Schuldarten.

Die Kassenstatistik zeichnet regelmäßig ein sehr aktuelles und umfassendes Bild des öffentlichen Gesamthaushalts.

Konjunkturkomponente, ex ante

Die voraussichtlichen Konjunkturkomponenten sind für die Haushaltsaufstellung festzulegen. Nach der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund er-

rechnet sich die ex ante-Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit durch die Multiplikation der Budgetsensitivität (12,6303 %) mit der absoluten nominalen Produktionslücke.

Die ex ante-Konjunkturkomponente nach der Landesmethode ist bislang noch nicht gesetzlich geregelt. Die im Doppelhaushalt 2011/2012 veranschlagten ex ante-Konjunkturkomponenten sind nach folgendem Schema ermittelt worden: Aus der bisherigen Entwicklung der Steuereinnahmen wird ein langfristiger Trend fortgeschrieben. Abweichungen vom Trend durch die Steuerschätzungen werden als Plangrößen (=ex ante-Konjunkturkomponente) für den Haushalts- bzw. Finanzplan verwendet.

Konjunkturkomponente, ex post

Nach Abschluss eines Haushaltsjahres werden die ex post-Konjunkturkomponenten ermittelt. Die Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund sieht vor, dass die sog. Steuerabweichungskomponente hierbei berücksichtigt wird. Diese erfasst die Differenz aus den tatsächlichen und den geschätzten Steuereinnahmen. Gegebenenfalls werden zum Zeitpunkt der Steuerschätzung noch nicht berücksichtigte Steuerrechtsänderungen in Höhe des Landesanteils erfasst. Die ex post-Konjunkturkomponente errechnet sich aus der ex ante-Konjunkturkomponente zuzüglich der Steuerabweichungskomponente.

Die ex post-Konjunkturkomponente nach der Landesmethode ist bislang noch nicht gesetzlich geregelt. Für das Jahr 2010 hat das Finanzministerium diese aus der Differenz der IST-Steuereinnahmen und der Trend-Steuereinnahmen ermittelt.

Konsolidierungshilfen

Ab dem 01.01.2020 sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Nach Art. 143 d Abs. 2 GG können die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes erhalten. Diese Mittel dienen als Hilfe zur Einhaltung der Schuldenbremse. Die Hilfen werden auf Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund nur gewährt, wenn der vollständige Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020 gelingt.

Kontrollkonto

Das noch zu verabschiedende Ausführungsgesetz soll auch die Einführung und Ausgestaltung eines Kontrollkontos regeln (Begründung zur Änderung Art. 53 Abs. 5 LV). Abweichungen der tatsächlichen von der erlaubten Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug sollen auf dem Kontrollkonto erfasst und zurückgeführt werden.

Normallage

Abweichungen von der (wirtschaftlichen) Normallage lösen konjunkturell bedingte Kreditaufnahmen bzw. Tilgungen aus. Die Auswirkungen auf den Haushalt im konjunkturellen Auf- und Abschwung sind symmetrisch zu berücksichtigen. Bei welchen Bedingungen eine konjunkturelle Normallage angenommen wird, muss noch gesetzlich bestimmt werden.

Produktionslücke

Die Produktionslücke wird im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzung der Bundesregierung als Grundlage für die Steuerschätzung des Arbeitskreises Steuerschätzung ermittelt. Sie beschreibt die Differenz aus dem tatsächlich erwirtschafteten Bruttoinlandsprodukt und der gesamtwirtschaftlichen Produktion, die bei Ausnutzung aller volkswirtschaftlichen Produktionsfaktoren möglich wäre (Produktionspotenzial).

Sanierungsprogramm

Das Stabilitätsratsgesetz regelt das Sanierungsverfahren, wenn der Stabilitätsrat für den Bund oder ein Land die drohende Haushaltsnotlage festgestellt hat. In solchen Fällen vereinbart der Stabilitätsrat mit dem Bund oder dem Land ein Sanierungsprogramm, das sich grundsätzlich über einen Zeitraum von 5 Jahren erstreckt. Es enthält Vorgaben über die angestrebten Abbauschritte der jährlichen Nettokreditaufnahme und die geeigneten Sanierungsmaßnahmen (§ 5 StabiRatG). Sanierungsmaßnahmen sind geeignet, wenn sie in der alleinigen Kompetenz der betroffenen Gebietskörperschaft liegen. Am 23.05.2011 hat der Stabilitätsrat für die Länder Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein die drohende Haushaltsnotlage festgestellt.

Stabilitätsrat

Bund und Länder bilden einen Stabilitätsrat. Zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen überwacht er die Haushalte des Bundes und der Länder und führt ggf. Sanierungsverfahren durch.

Transaktionen, finanzielle

Transaktionen in Bezug auf finanzielle Vermögenswerte (Forderungen und Verbindlichkeiten) werden als finanzielle Transaktionen bezeichnet. Es handelt sich dabei um nichtvermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben, z. B. Privatisierungserlöse (Tausch von Beteiligungsvermögen gegen Kassenzugang) oder Darlehensvergaben (Tausch Kassenausgang gegen Forderungserwerb). Mit der Bereinigung der Nettokreditaufnahme um finanzielle Transaktionen (für den Bund geregelt in § 3 Gesetz zur Ausführung von Art. 115 GG) wird die grundgesetzliche Regelung der nationalen Schuldenregel an die aus den europäischen Verpflichtungen geltenden

Abgrenzungen so weit wie möglich angenähert. In Schleswig-Holstein ist eine solche Bereinigung gesetzlich noch nicht geregelt.

Verwaltungsvereinbarung

Nach dem Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen erfolgt die Auszahlung der Konsolidierungshilfen auf Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung. Diese regelt

- die Modalitäten der Hilfezahlungen,
- die Definition und die Höhe des Finanzierungssaldos des Jahres 2010,
- den Abbaupfad eines bestehenden Finanzierungsdefizits,
- die Überwachung durch den Stabilitätsrat und
- das Verfahren bei Überschreitung der Obergrenzen.

Mit dem Doppelhaushalt 2011/2012 ist das Land auf dem richtigen Weg, den mit der Schuldenbremse geforderten Defizitabbau zu erreichen. Es fehlen aber noch Aussagen darüber, wo und mit welchen Maßnahmen das Land in den kommenden Jahren den Defizitabbau fortsetzen will und als Voraussetzung dafür die Definition der Kern- und Zukunftsaufgaben.

Um die Konsolidierungshilfen von 720 Mio. € bis 2020 zu erhalten, muss das Land nach der Berechnungsmethode der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund ein strukturelles Finanzierungsdefizit von 1,3 Mrd. € abbauen. Das Land hat hierzu eine eigene Berechnungsmethode entwickelt. Ihr Vorteil liegt im schnelleren Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits. Nachteilig wirkt, dass damit höhere konjunkturelle Kreditaufnahmen möglich werden, deren Ausgleich im Konjunkturverlauf ungewiss ist.

Das nach Art. 53 Abs. 5 LV geforderte Ausführungsgesetz sollte zügig beschlossen werden.

1. Fazit

- Mit seiner Haushaltsplanung 2011 und 2012 hat das Land den richtigen Kurs eingeschlagen, um
 - die Schuldenbremse einzuhalten,
 - das strukturelle Finanzierungsdefizit abzubauen,
 - die Verpflichtungen aufgrund der Vereinbarung mit dem Bund über die Gewährung von Konsolidierungshilfen zu erfüllen und
 - ab 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.
- Auf dem Abbaupfad gibt es Spielräume für strukturelle Mehrausgaben nur, wenn strukturelle Mehreinnahmen oder Minderausgaben erzielt werden. Die Regeln der Schuldenbremse gelten nicht nur bei Aufstellung eines Haushalts, sondern auch im Haushaltsvollzug. Damit die Schuldengrenzen nicht überschritten werden, ist eine Sicherheitsreserve hilfreich, wie sie das Finanzministerium einplant. Nur so könnten unvorhergesehene Mehrbelastungen, z. B. aus steigenden Zinsen, aufgefangen werden.
- Mit dem Finanzplan 2011 bis 2015 und seiner Fortschreibung bis 2021 legt die Landesregierung dem Landtag gleichzeitig ihren Bericht gem. Art. 59 a Abs. 2 LV¹ vor. Dieser Bericht soll dem Landtag den Weg zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits darlegen. Er beschreibt die Zielplanung. Der erste Bericht gem. Art. 59 a LV stellt in

¹ Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV).

Teilen dar, wie weit das Land zum Berichtszeitpunkt bereits den Abbau geschafft hat, wie es den weiteren Abbau erreichen will und welche Risiken bestehen, die den Abbau gefährden könnten.

- So fehlen Aussagen darüber, wie und wo das Land in den nächsten Jahren den Defizitabbau erreichen will. Der Bericht macht nicht transparent, dass das Land 2013 ff. über den errechneten Abbaupfad bis 2012 hinaus laufend zusätzlich über 100 Mio. € abbauen muss: Diese resultieren aus einmaligen Entlastungseffekten in den Vorjahren (z. B. 54 Mio. € Innovationsstiftung). Sie müssen in den kommenden Jahren nachgeholt werden und in dauerhafte Haushaltsentlastungen münden.
- Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH) sieht die Landesregierung in der Pflicht, den Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits auch nach Maßgabe der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Konsolidierungshilfen mit dem Bund darzustellen. Das Land muss sicherstellen, dass es bis 2020 die in Aussicht gestellten 720 Mio. € Konsolidierungshilfen erhält.
- Die Landesregierung beginnt den Abbaupfad in ihrem Bericht nach ihrer eigenen Methode mit 1,12 Mrd. € als Ausgangswert. Mit dem Bund hat sie ein strukturelles Finanzierungsdefizit 2010 von 1,32 Mrd. € festgestellt (Verwaltungsvereinbarung). Nach der Landesmethode dürfte das Land bis 2019 bis zu 1,1 Mrd. € weniger strukturelle Kredite aufnehmen. Für 2010 weist das Land 200 Mio. € höhere konjunkturelle Kreditaufnahmen als nach der Methode der Verwaltungsvereinbarung aus.
- Nach der Methode der Verwaltungsvereinbarung hätte das Land im Doppelhaushalt 2011/2012 konjunkturell bedingte Kredite von 94,3 Mio. € aufnehmen können, nach der Landesmethode wären 400 Mio. € möglich, über 300 Mio. € mehr. Je höher die konjunkturelle Kreditaufnahme in guten Zeiten ist, umso schwieriger wird es, diese konjunkturellen Kredite in Zukunft zu tilgen. Der LRH sieht die Gefahr, dass aus zu hohen Konjunkturkomponenten eine dauerhafte Verschuldung entsteht. Die in Grundgesetz wie Landesverfassung vorgesehene Symmetrie ist für beide Methoden noch nachzuweisen. Bei fehlender Symmetrie würde das strukturelle Neuverschuldungsverbot unterlaufen.
- Die Landesverfassung lässt etliche Fragen zu den Obergrenzen der Kreditaufnahme offen. Sie gibt Obergrenzen für die konjunkturelle und strukturelle Kreditaufnahme. Sie regelt aber nicht explizit, ob finanzielle Transaktionen und veranschlagte Rücklagenzuführungen zusätzlich mit Kreditaufnahmen finanziert werden dürfen.
- Das Finanzministerium nimmt die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen vor, wie es das entsprechende Gesetz des Bundes vorsieht. Der Gesetzgeber muss hier mit dem noch fehlenden Ausführungsgesetz gem. Art. 53 Abs. 5 LV unverzüglich Klarheit schaffen.

- Jede Schuldenbremse kann nur so gut wirken, wie sie eingehalten wird. Dazu gehört z. B., die Kreditaufnahme nicht auf Nebenhaushalte oder in PPP-Maßnahmen zu verlagern.
- Der LRH schlägt vor, dass die Landesregierung den Bericht gem. Art. 59 a Abs. 2 LV künftig dem Landtag getrennt vom Finanzplan und unmittelbar nach der Mai-Steuerschätzung vorlegt. Damit wird den unterschiedlichen Zielsetzungen dieser Berichte Rechnung getragen. Der Abbaubericht muss auf der Verwaltungsvereinbarung über die Konsolidierungshilfen mit dem Bund aufbauen. Künftig sollte die Landesregierung das Sanierungsprogramm und seinen Umsetzungsstand aufnehmen. In die Finanzplanung sollten die Ressorts besser eingebunden werden.

2. Auftrag des Landesrechnungshofs

Die Schuldenbremse wurde 2009 in das Grundgesetz und 2010 in die Landesverfassung aufgenommen. Das Land muss nun Haushalte so aufstellen, dass Einnahmen die Ausgaben decken - und zwar grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten (Art. 53 LV).

Das 2010 bestehende strukturelle Finanzierungsdefizit ist kontinuierlich in 10 gleichen Raten abzubauen. Ab 2020 darf das Land solche Finanzierungsdefizite nicht mehr haben (Art. 59 a LV).

Das ab 2011 erlaubte strukturelle Finanzierungsdefizit bildet zugleich die Obergrenze für die strukturelle Kreditaufnahme. Die Grenze für 2011 errechnet sich aus dem Finanzierungsdefizit 2010 (Ausgangswert), vermindert um ein Zehntel. Bis 2020 reduziert sich die jährliche Obergrenze, indem die Grenze des Vorjahres jeweils um ein Zehntel des Ausgangswertes verringert wird.

Die Landesregierung legt dem Landtag eine jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits vor. Der LRH gibt hierzu folgende Stellungnahme ab (Art. 59 a Abs. 2 LV).

3. Der zügige Defizitabbau ist der Schlüssel zum Erfolg

Unabhängig von unterschiedlichen Methoden zur Ermittlung der Konjunkturkomponente muss das in der Verwaltungsvereinbarung festgestellte strukturelle Defizit abgebaut werden. Dieser Aufgabe werden sich alle Landesregierungen bis 2020 zu stellen haben. Ist dieses Ziel erreicht, steht der Abbau des bis dahin weiter aufgebauten Schuldenbergs bevor. Dies ist notwendig, um die Zinsausgaben zu senken und finanzielle Spielräume wiederzugewinnen. Solche Spielräume können auch schon früher erreicht werden, wenn die Obergrenze nicht ausgeschöpft und das strukturelle Defizit schneller abgebaut werden und gleichzeitig die strukturelle Verschuldung langsamer zunimmt.

Der eingeschlagene Weg kann jedoch nur zum Ziel führen, wenn er auch bedingungslos eingehalten wird: Spielräume für strukturelle Mehrausgaben gibt es ohne strukturelle Mehreinnahmen oder Minderausgaben nicht. Die Regeln der Schuldenbremse gelten nicht nur bei Aufstellung eines Haushalts, sondern auch im Haushaltsvollzug. Eine Überschreitung der Defizitobergrenzen führt zu einer Rückführungspflicht und zum Verlust der Konsolidierungshilfen. Damit dies nicht geschieht, ist eine Sicherheitsreserve bis 2020 hilfreich, wie sie das Finanzministerium mit seiner Methode einplant.

Auch die Deutsche Bundesbank rät angesichts der konjunkturellen Situation dazu, die Defizitobergrenzen nicht auszuschöpfen und Sicherheitsabstände einzuplanen: „Darüber hinaus ist dringend zu empfehlen, Sicherheitsabstände zur Obergrenze des Grundgesetzes einzuplanen. Damit lassen sich insbesondere bei unerwartet ungünstigen Entwicklungen Notwendigkeiten zur kurzfristigen Anpassung vermeiden, die dann prozyklisch wirken.“¹

¹ Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Oktober 2011, S. 15 (33) ff.

4. Finanzplan 2011 bis 2015 mit Fortschreibung 2016 bis 2021 zugleich Bericht zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits gem. Art. 59 a LV

Die Landesregierung legte dem Landtag und dem LRH am 23.08.2011 ihren Finanzplan 2011 bis 2015 mit einer Fortschreibung 2016 bis 2021 nach dem Stand vom 15.08.2011 vor.¹ Sie gibt ihrem Finanzplan den Untertitel „Bericht der Landesregierung zum Abbau der strukturellen Verschuldung gem. Art. 59 a Landesverfassung“. Die Landesregierung erläutert, dass die Finanzplanung in ihrer Gesamtheit zugleich ihr Bericht gem. Art. 59 a Abs. 2 LV über den Abbau des strukturellen Fehlbetrags sei.²

Der einzuhaltende Abbaupfad und die Vorgabe, ab 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt aufstellen und vollziehen zu können, bedingen eine längerfristige Vorausschau als bisher. Das Land legt folgerichtig seit 2010 eine 10-jährige Finanzplanung vor.

Die Landesregierung hat auch den Inhalt der Finanzpläne deutlich verbessert. Ihre Pläne schaffen wesentlich mehr Transparenz über die finanzwirtschaftliche Situation des Landes und seine finanziellen Verpflichtungen. Ausgehend von einer umfangreichen Darstellung der finanziellen Lage und Entwicklung des Landes leitet die Landesregierung ihre finanzpolitischen Zielsetzungen ab. Kern des Finanzplans ist die Prognose der Einnahmen und der Ausgaben bis 2021. Dafür ermittelt die Landesregierung zunächst, wie sich die Steuereinnahmen bis 2021 entwickeln werden. Darauf aufbauend errechnet sie die maximal zur Verfügung stehenden Einnahmen einschließlich der zulässigen Kreditaufnahmen. Hieraus ergeben sich die maximal möglichen Ausgaben des Landes bis 2021.

Die Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden sollen einen zusammenfassenden Überblick über den öffentlichen Gesamthaushalt und seine Entwicklung sicherstellen. Ziel der Finanzplanung ist es, eine geordnete Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung des voraussichtlichen gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens in den Planungsjahren zu sichern.³

Die Finanzplanung soll der Regierung die Möglichkeit geben, rechtzeitig geeignete Maßnahmen zu treffen, die nach der Planung erforderlich sind, um eine geordnete Haushaltsentwicklung sicherzustellen.

¹ Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2011 bis 2015, Drucksache 17/1741 vom 23.08.2011.

² Finanzplan, S. 5.

³ § 9 Abs. 1 StWG.

Durch die Schuldenbremse ist das Land verpflichtet, das strukturelle Finanzierungsdefizit bis 2020 abzubauen. Damit gewinnt die Finanzplanung eine erweiterte Bedeutung über ein mittelfristiges internes Planungsinstrument hinaus.

Mit dem Bericht gem. Art. 59 a Abs. 2 LV muss die Landesregierung ihre jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits vorlegen. Nähere Vorgaben über den Inhalt des Berichts enthält die Landesverfassung nicht. Ausgehend vom Ziel des Abbaus darf ein derartiger Bericht nicht nur über die Zwischenziele des Abbaus berichten. Er sollte darstellen,

- wo der Weg beginnt,
- wie weit das Land im jeweiligen Berichtsjahr bereits den Abbau geschafft hat,
- wie weit es noch vom Ziel 2020 entfernt ist,
- wie es den weiteren Abbau erreichen will und
- welche Risiken bestehen, die den Abbau gefährden könnten.

Diesen Aufgaben kommt die Landesregierung allerdings mit ihrem Finanzplan noch nicht vollkommen nach. Sie ermittelt künftige Einnahmen und daraus die maximale Ausgabengrenze und den Abbaupfad.

Der LRH sieht in der langfristigen Planung der Obergrenze für die Ausgaben eine wichtige Grundlage für die Finanzplanung und die Sanierung des Landeshaushalts. Gegenüber den früheren Finanzplanungen hat diese Methode dazu geführt, dass keine hohen globalen Minderausgaben in der Finanzplanung veranschlagt werden. So positiv dies einerseits zu bewerten ist, wird mit den fehlenden globalen Minderausgaben auch nicht mehr deutlich, wie hoch noch das Volumen ist, um das der Haushalt entlastet werden muss. Allein die Vorgabe der Obergrenze garantiert noch nicht, dass diese eingehalten wird. Es ist daher notwendig, dass das Finanzministerium für die kommenden Berichte an den Landtag auch die Sanierungslücken aufzeigt.

Die Landesregierung stellt lediglich das jährliche Ziel des Abbaus dar. Sie lässt noch offen, wie und mit welchen Maßnahmen sie kurz-, mittel- und langfristig das strukturelle Finanzierungsdefizit abbauen will. Dieses wird sie erst im nächsten Bericht gem. Art. 59 a Abs. 2 LV vorlegen können, nachdem die Landesregierung ihr Sanierungsprogramm mit dem Stabilitätsrat vereinbart hat. Es fehlen auch Folgerungen aus den Risiken, die aus der Planung resultieren können.

Das **Finanzministerium** sieht die Anforderungen des LRH an die Abbauplanung mit der Finanzplanung als vollständig erfüllt an. Die Finanzplanung zeige in transparenter Weise den Weg zur strukturellen Null auf. Die notwendigen Handlungsbedarfe in den Ausgaben des Budgets II seien

sehr genau dargestellt. Es bestehe damit überhaupt kein Zweifel, an welcher Stelle die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen erfolgen müssten. Nur die Zusammenfassung von Finanzplanung und Abbauplanung gebe Gewähr für die transparente Darstellung der Defizitrückführung. Die Finanzplanung zeige in deutlicher Weise auf, wo das Land beim Abbau des strukturellen Defizits genau stehe.

Mit der Finanzplanung und dem Abbaubericht legt die Landesregierung eine Zielplanung vor, ohne zu sagen, wo und in welcher Höhe die notwendigen Haushaltsentlastungen vorgesehen sind. Dies allein ist nach Auffassung des **LRH** nicht ausreichend, um den Weg aus dem strukturellen Finanzierungsdefizit zu belegen. Die Landesverfassung erfordert eine Planung **zum** Abbau dieses Defizits und nicht eine erweiterte Finanzplanung.

Der Finanzplan und Abbaubericht stellt noch nicht die Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits dar. Er beschreibt den geplanten Pfad, die jährlichen Schritte des Defizitabbaus und die Zielplanung. Die Landesregierung stellt also nur das Ziel und die jährlichen Zwischenziele sowie ihren Kurs dar.

Es fehlen Darstellungen, wie der Abbaupfad kurz-, mittel- und langfristig eingehalten werden kann. Insbesondere ist noch offen, mit welchen Maßnahmen die Landesregierung sicherstellen will, dass die Ressorts die errechnete Ausgabenobergrenze einhalten werden. Dies wird im nächsten Bericht gem. Art. 59 a LV nach Vereinbarung des Sanierungsprogramms mit dem Stabilitätsrat nachzuholen sein.

5. Wo beginnt der Pfad zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits?

Wie seit Jahrzehnten konnte das Land auch 2010 seine Ausgaben nicht aus seinen Einnahmen - ohne Einnahmen aus Krediten - finanzieren. Nach Abschluss des Haushaltsjahres 2010 lag das Finanzierungsdefizit bei 1.329,3 Mio. €. Das Land weist 2010 eine Nettokreditaufnahme von 1.371,3 Mio. € aus.

Das Finanzierungsdefizit setzt sich aus einer konjunkturellen und einer strukturellen Komponente zusammen. Das 2010 bestehende strukturelle Finanzierungsdefizit ist bis 2020 abzubauen.

Um dieses Finanzierungsdefizit zu ermitteln, ist zunächst zu berechnen, in welchem Umfang es durch konjunkturelle Einflüsse bestimmt wird. In konjunkturellen Normallagen darf das Land keine konjunkturellen Kredite aufnehmen. Allerdings definiert die Landesverfassung nicht, unter welchen Bedingungen eine Normallage herrscht. Auch das notwendige Ausführungsgesetz liegt noch nicht vor. Die Strukturkomponente ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Finanzierungsdefizit und der Konjunkturkomponente.

5.1 Welche Konjunkturkomponente?

Um den Doppelhaushalt 2011/2012 und die Finanzplanung 2010 bis 2014 zu erstellen, hatte das Finanzministerium eine eigene Methode für die Konjunkturbereinigung und Prognose der Steuereinnahmen entwickelt. Allerdings akzeptierte der Bund diese Methode nicht für die Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Konsolidierungshilfen¹. Vielmehr legt die Verwaltungsvereinbarung das Konjunkturbereinigungsverfahren zugrunde, das für den Bund und den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt gilt.

Das Finanzministerium legt seinem Bericht zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits für den Landtag dennoch seine eigene Methode zugrunde. Es beschreibt an verschiedenen Stellen im Finanzplan, wie sich die Methode der Verwaltungsvereinbarung auswirkt: Jedoch nur für 2010.

Für das Haushaltsjahr 2010 errechnet sich nach der Verwaltungsvereinbarung eine positive Konjunkturkomponente von 15,9 Mio. €.

Das Verfahren der Landesregierung zur Konjunkturbereinigung führt dagegen zu einer negativen Konjunkturkomponente von 183 Mio. €. Ausgangswert ist der langfristige Trend der Steuereinnahmen des Landes.

¹ Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen, Um-
druck 17/2205 vom 04.05.2011.

Nach den Berechnungen des Finanzministeriums stiegen die Steuereinnahmen durchschnittlich um 2,7 % pro Jahr.¹ Das Finanzministerium reduziert diese Rate um einen demografischen Faktor von 0,2 %. Es geht davon aus, dass die Steuereinnahmen künftig um jährlich 2,5 % steigen werden. Den langfristigen Durchschnittswerten werden die tatsächlichen Steuereinnahmen gegenübergestellt. Die Differenz entspricht den konjunkturellen Schwankungen der Steuereinnahmen. Für 2010 ergibt sich daraus folgende Konjunkturkomponente:

Steuereinnahmen 2010 <i>langfristiger Durchschnitt</i>	6.589 Mio. €
Steuereinnahmen 2010 <i>IST</i>	6.406 Mio. €
= Konjunkturkomponente	- 183 Mio. €.

Nach der Landesmethode liegen die Steuereinnahmen 2010 deutlich unter dem konjunkturbereinigten Durchschnitt der Steuereinnahmen. Das lässt auf eine konjunkturelle Schwächephase schließen.

5.2 Strukturelle Komponente

Der Ausgangswert 2010 für das strukturelle Finanzierungsdefizit und seinen Abbaupfad ergibt sich aus dem ermittelten bereinigten Finanzierungsdefizit abzüglich der Konjunkturkomponente. In der Verwaltungsvereinbarung wurde das Finanzierungsdefizit 2010 nach der Kassenstatistik zugrunde gelegt und um finanzielle Transaktionen² bereinigt. Daraus ergibt sich für 2010 ein zugrunde zu legendes bereinigtes Finanzierungsdefizit von 1.301,7 Mio. €.

Da das bereinigte Finanzierungsdefizit bei beiden Methoden gleich ist und nur die Konjunkturkomponenten voneinander abweichen, differieren die strukturellen Finanzierungsdefizite:

Strukturelles Finanzierungsdefizit nach der Methode der Verwaltungsvereinbarung	
Bereinigtes Finanzierungsdefizit 2010	1.301,7 Mio. €
± Konjunkturkomponente	+ 15,9 Mio. €
= Strukturelles Finanzierungsdefizit	1.317,6 Mio. €

Strukturelles Finanzierungsdefizit nach der Landesmethode	
Bereinigtes Finanzierungsdefizit 2010	1.301,7 Mio. €
± Konjunkturkomponente	- 183,0 Mio. €
= Strukturelles Finanzierungsdefizit	1.118,7 Mio. €

¹ Für den Zeitraum von 1988 bis 2008.

² Entsprechend § 3 Gesetz zur Ausführung von Art. 115 des Grundgesetzes, G 115.

Die Landesregierung hat das strukturelle Finanzierungsdefizit 2010 am 30.03.2011 in der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund über die Gewährung von Konsolidierungshilfen mit 1.317,6 Mio. € als Ausgangswert 2010 vereinbart.¹ Grundlage ist das Verfahren der Konjunkturbereinigung des Bundes. Das Land muss dem Stabilitätsrat jedes Jahr nachweisen, dass es die Grenzen der Verwaltungsvereinbarung einhält.

Das Land geht in seinem Abbaubericht nicht von dem vereinbarten Ausgangswert aus. Vielmehr legt es einen Ausgangswert 2010 für das strukturelle Finanzierungsdefizit von 1.118,7 Mio. € nach eigener Berechnungsmethode zugrunde (hier „struktureller Fehlbetrag“ genannt). Dieses strukturelle Finanzierungsdefizit liegt 198,9 Mio. € unter dem mit dem Bund vereinbarten Ausgangswert.

Die unterschiedlichen Ausgangswerte führen zwangsläufig zu unterschiedlichen jährlichen strukturellen Abbauschritten. Die unterschiedlichen strukturellen Defizite resultieren daraus, dass die Methoden der Verwaltungsvereinbarung und des Landes lediglich den Konjunkteinfluss verschiedenartig bewerten.

Das **Finanzministerium** stellt fest, dass die Verwendung der Bundesmethode nicht vorgeschrieben sei. Vielmehr sei das Land aufgrund seiner Haushaltsautonomie in der Wahl seiner finanzwirtschaftlichen Planungsinstrumente frei. Das Land habe für den Erhalt der Konsolidierungshilfen nachzuweisen, dass es die Vorgaben der Verwaltungsvereinbarung einhalte. Die Landesregierung stehe in der Pflicht, das strukturelle Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 bis 2020 abzubauen. Dazu müssten nicht jährlich 112 oder 132 Mio. € eingespart werden. Die Obergrenzen der Verwaltungsvereinbarung seien zwingend einzuhalten. Nur dann erhalte das Land die Konsolidierungshilfen von 720 Mio. €.

Darin stimmen Finanzministerium und **LRH** überein. Das Land muss sicherstellen, dass es bis 2020 sein strukturelles Finanzierungsdefizit abbaut, damit es die Konsolidierungshilfen vollständig erhält.

Der LRH sieht die Landesregierung in der Pflicht, den Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits von 1,32 Mrd. € nach Maßgabe der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund über die Konsolidierungshilfen darzustellen. Sie muss dem Landtag gegenüber nachweisen, dass sie die dort vereinbarten Grenzen Jahr für Jahr einhält.

Wenn diese und künftige Landesregierungen sicherstellen wollen, dass das Land die Konsolidierungshilfen erhält, müssen sie das strukturelle Finanzierungsdefizit der Verwaltungsvereinbarung abbauen.

¹ Umdruck 17/2205 vom 04.05.2011, § 3.

6. Wie wirkt die Methode der Verwaltungsvereinbarung, wie die Landesmethode?

Über die Auswahl des Konjunkturbereinigungsverfahrens haben Bund und Konsolidierungshilfenländer intensiv mit wissenschaftlicher Begleitung diskutiert. In der Verwaltungsvereinbarung hat der Bund seine Auffassung durchgesetzt. Alle Vertragsparteien haben dies akzeptiert. Sie sind sich einig, dass das Verfahren auf Basis künftiger Ergebnisse evaluiert und ggf. weiterentwickelt werden kann. Dabei ist die Symmetrie (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG) zu beachten.

Der LRH vergleicht im Folgenden lediglich die Auswirkungen beider Methoden, ohne in einen Methodenstreit einzutreten.

6.1 Konjunkturkomponenten

Aufbauend auf dem Ergebnis 2010 zeigen die beiden Konjunkturbereinigungsmethoden nicht nur unterschiedliche ex-post-Ergebnisse für 2010. Auch die ex-ante-Konjunkturkomponenten für den Doppelhaushalt 2011/2012 und die Finanzplanung bis 2015 unterscheiden sich.

Der Vergleich der Konjunkturkomponenten zeigt, dass aus dem Vollzug des Haushalts 2010 und der Planung der Haushalte 2011/2012 nach der Landesmethode in Zukunft noch mehr als 510 Mio. € abzubauen wären:

Tabelle 1: Konjunkturkomponenten in der Startphase¹

Haushaltsjahr	Konjunkturkomponenten (Methode Verwaltungsvereinbarung)	Konjunkturkomponenten (Landesmethode)
	Mio. €	Mio. €
2010 (ex-post)	+ 15,9	- 183
2011 (ex-ante)	- 58,7	- 293
2012 (ex-ante)	- 35,6	- 113
Summe	- 78,4	- 589

Für den laufenden Doppelhaushalt 2011/2012 wären nach der Methode der Verwaltungsvereinbarung konjunkturell bedingte Kreditaufnahmemöglichkeiten von 94,3 Mio. € einzuplanen gewesen. Das Land hat dagegen 400 Mio. € konjunkturelle Kredite eingeplant.

Der LRH sieht auf Basis der Steuerschätzung 2010 die Gefahr, dass die Landesmethode latent zu überhöhten konjunkturellen Kreditaufnahmen führen könnte. Die Folge wäre, dass selbst in konjunkturellen Hochphasen

¹ Basis für beide Berechnungen: Steuerschätzung Nov. 2010; vgl. Tz. 4.2 der Anlage der Verwaltungsvereinbarung.

Kredite aufgenommen werden dürften. Der Nachweis der von der Landesverfassung geforderten Symmetrie steht für beide Methoden noch aus. Innerhalb eines Konjunkturzyklus müssten die konjunkturell bedingten Kredite abgebaut werden. Würde dies nicht stattfinden, müssten diese Kredite zusätzlich durch weitere Reduzierung der Ausgabengrenze abgebaut werden.

Es besteht die Gefahr, dass mit überhöhten konjunkturellen Komponenten die Kreditaufnahmemöglichkeiten ab 2020 ausgeweitet werden. Sollten sie sich nicht symmetrisch im Konjunkturzyklus ausgleichen, würden damit neue strukturelle Kredite generiert. Dies wäre ab 2020 verfassungswidrig.

Nach Auffassung des **Finanzministeriums** gibt es für diese Befürchtung keine sachliche Grundlage. Die Verfassung selbst schreibe vor, dass bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung zu berücksichtigen seien. Selbstverständlich werde sich die jeweilige Landesregierung dieser Verpflichtung entsprechend verhalten, das heißt, konjunkturelle Defizite durch konjunkturell bedingte Überschüsse symmetrisch im Konjunkturzyklus ausgleichen.

6.2 **Abbaupfad und Ausgabengrenze**

Die Verwaltungsvereinbarung und die Landesmethode führen nicht nur zu unterschiedlichen Konjunkturkomponenten 2010. Daraus ergeben sich auch abweichende strukturelle Finanzierungsdefizite, Ausgangswerte, Abbauschritte und Obergrenzen für die strukturelle Kreditaufnahme bis 2019.

6.2.1 **Abbaupfad für das strukturelle Finanzierungsdefizit**

Die durchschnittlich jährlichen Abbauschritte bis 2019 liegen nach der Methode der Verwaltungsvereinbarung ausgehend von 1,32 Mrd. € strukturellem Finanzierungsdefizit mit 132 Mio. € höher als nach der Landesmethode mit 112 Mio. € bei 1,12 Mrd. € strukturellem Defizit:

Tabelle 2: Abbaupfade für das strukturelle Finanzierungsdefizit

Jahr	Methode Land Mio. €	Methode Verwaltungsvereinbarung Mio. €
2010	1.118,7	1.317,6
2011	1.006,8	1.185,8
2012	895,0	1.054,1
2013	783,1	922,3
2014	671,2	790,6
2015	559,4	658,8
2016	447,5	527,0
2017	335,6	395,3
2018	223,7	263,5
2019	111,9	131,8
2020	0,0	0,0
2021	0,0	0,0
Summe 2010 - 2021	6.152,9	7.246,8

Nach der Landesmethode dürfte das Land damit bis 2020 rd. 1,1 Mrd. € weniger strukturelle Kredite aufnehmen. Damit plant das Land eine Sicherheitsreserve gegenüber den Vorgaben der Verwaltungsvereinbarung, um unvorhergesehene künftige Belastungen auffangen zu können und die Konsolidierungshilfen von 720 Mio. € nicht zu gefährden.

6.2.2 **Auswirkung auf die zulässige Ausgabengrenze im Haushalt**

Der Unterschied zwischen beiden Methoden liegt nicht allein in der maximalen Höhe des erlaubten strukturellen Finanzierungsdefizits und der Kreditobergrenze. Daneben darf das Land bis zur Höhe der Konjunkturkomponente konjunkturelle Kredite aufnehmen. Je niedriger das strukturelle Finanzierungsdefizit und die zugehörige Kreditaufnahme nach der jeweiligen Methode sind, umso höher fällt 2010 die konjunkturelle Kreditaufnahme aus.

Nach der Rechenmethode des Landes sind 2010 200 Mio. € weniger strukturelle Kredite aufgenommen worden als nach der Methode der Verwaltungsvereinbarung. Demgegenüber war die konjunkturelle Komponente und damit die konjunkturelle Kreditaufnahme nach der Landesmethode um 200 Mio. € höher.

Dies setzt sich in den Planungen der Haushalte 2011/2012 fort:

Tabelle 3: Strukturelles und konjunkturelles Finanzierungsdefizit

Jahr	Methode Land		Methode Verwaltungsvereinbarung	
	Mio. €		Mio. €	
	strukturell	konjunkturell	strukturell	konjunkturell
2010 IST	1.119	183	1.318	-16
2011 HH	899	293	1.133	59
2012 HH	776	113	853	36
Summe	2.794	589	3.304	79
Gesamtes Finanzierungsdefizit	3.383		3.383	

Für die Jahre 2010 bis 2012 liegen der Tabelle die jeweils veranschlagten Finanzierungsdefizite zugrunde

- 2010: IST-Ergebnis,
- 2011 und 2012: Beschluss des Landtages.

Diese Haushalte hat das Land anhand der Konjunkturbereinigungsmethode des Landes aufgestellt und so die Ausgaben veranschlagt, die im Sinne von § 6 LHO zur Erfüllung der Aufgaben des Landes erforderlich sind.

Die sich daraus ergebenden Finanzierungsdefizite teilen sich nach beiden Berechnungsmethoden unterschiedlich in strukturelle und konjunkturelle Finanzierungsdefizite auf. Unabhängig von der gewählten Konjunkturbereinigungsmethode bleiben die Finanzierungsdefizite insgesamt unverändert.

Auf die zulässigen Ausgaben des Landes wirken sich die unterschiedlichen Methoden nicht aus. Die Ausgabengrenzen bleiben nach beiden Methoden gleich.

Das **Finanzministerium** hält diese Betrachtung des LRH für eine Tautologie. Nach seiner Auffassung hätte die Methode der Verwaltungsvereinbarung zu höheren Kreditaufnahmen und Ausgabengrenzen geführt.

Der **LRH** weist darauf hin, dass bei Aufstellung des Haushaltsplans nur die Ausgaben zu veranschlagen sind, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes erforderlich sind.¹ Dies ist unabhängig von einem Konjunkturbereinigungsverfahren.

6.2.3 Wirkung von Mehreinnahmen auf das jeweilige Defizit

Am Beispiel des Jahres 2011 zeigt der LRH, wie sich die beiden Methoden auf Defizite und Ausgabengrenzen auswirken: Der Haushalt 2011 sieht einen negativen Finanzierungssaldo von 1.222,5 Mio. € vor. Unter Berück-

¹ § 6 LHO.

sichtigung der finanziellen Transaktionen von 30 Mio. € errechnet sich ein bereinigtes Finanzierungsdefizit von 1.192,5 Mio. €.

Das Land rechnet 2011 mit erheblichen Steuermehreinnahmen.¹ Erhielte es konjunkturell bedingt Steuermehreinnahmen von 400 Mio. €, so änderte dies das strukturelle Defizit nicht. Die Mehreinnahmen würden sich positiv auf die Konjunkturkomponente auswirken und das bereinigte Finanzierungsdefizit vermindern:

Tabelle 4: Auswirkungen möglicher Steuermehreinnahmen 2011

Annahme: 400 Mio. € Steuermehreinnahmen nach Haushaltsvollzug 2011				
	Methode der Verwaltungsvereinbarung		Landesmethode	
	Ex-ante	Ex-post	Ex-ante (= HH 2011)	Ex-post
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
Finanzierungssaldo	- 1.222,5	- 822,5	- 1.222,5	- 822,5
- abz. Konjunkturkomponente	- 58,7	+ 341,3	- 293,0	+ 107,0
- abz. finanzielle Transaktionen	- 30,0	- 30,0	- 30,0	- 30,0
= bereinigtes strukturelles Finanzierungsdefizit	- 1.133,8	- 1.133,8	- 899,5	- 899,5

Das strukturelle Defizit bliebe innerhalb der jeweiligen Methode gleich. Da die Landesmethode von einem größeren konjunkturellen Defizit als die Methode der Verwaltungsvereinbarung ausgeht, wären ihre positiven konjunkturellen Ausschläge nicht so hoch wie nach der Methode der Verwaltungsvereinbarung. Bei 400 Mio. € Steuermehreinnahmen in 2011 könnten nach der Landesmethode mit dem konjunkturellen Überschuss von 107 Mio. € frühere konjunkturelle Kreditaufnahmen getilgt werden. Nach der Methode der Verwaltungsvereinbarung ergäbe sich ein Überschuss von mehr als 340 Mio. €. Damit würden nach der Methode der Verwaltungsvereinbarung frühere konjunkturell bedingte Kreditaufnahmen um 230 Mio. € höher zurückgeführt.²

6.3 Wie viel Kredite darf das Land aufnehmen?

Die Landesverfassung regelt noch nicht abschließend, wie hoch die Kreditaufnahme im Haushalt sein darf und wofür das Land Kredite aufnehmen darf. Das Ausführungsgesetz, das Klarheit schaffen soll, liegt noch nicht vor.

¹ Pressemitteilung des Finanzministeriums vom 09.08.2011; im Juni 2011 waren bereits 54,3 % des geplanten Steueraufkommens eingenommen worden.

² Vgl. Tz. 5.1.

6.3.1 Kreditermächtigungen in der Landesverfassung

Art. 53 und 59 a LV beschreiben die neuen Obergrenzen für die Kreditaufnahme nach Einführung der Schuldenbremse in die Landesverfassung:

- Grundsätzlich muss das Land seinen Haushalt in Einnahmen und Ausgaben ohne Einnahmen aus Kredit ausgleichen.
- Es darf konjunkturell bedingte Kredite aufnehmen, die sich symmetrisch im Konjunkturzyklus ausgleichen müssen. Ihre Höhe wird durch die mit einem Konjunkturbereinigungsverfahren ermittelte konjunkturelle Komponente bestimmt. Diese Obergrenze verändert sich ex-ante und ex-post durch den Konjunkturverlauf.

Das Verfahren der Konjunkturbereinigung soll gem. Art. 53 Abs. 5 LV in einem Ausführungsgesetz festgelegt werden. Dieses steht noch aus.

- Bis zum Verbot der strukturellen Kreditaufnahme ab 2020 dürfen im Haushalt zusätzlich zu den konjunkturellen Krediten strukturell bedingte Kredite veranschlagt werden. Art 59 a Abs. 1 LV gibt dafür ab 2011 eine Obergrenze vor. Diese Grenze errechnet sich aus dem Finanzierungsdefizit 2010, das pro Jahr um 10 % vermindert werden muss.

2010 hat das Land 1.371,3 Mio. € Kredite aufgenommen. Das sind 69,9 Mio. € mehr, als die Summe der im Haushalt ausgewiesenen konjunkturellen und strukturellen Finanzierungsdefizite:

Tabelle 5: Kreditaufnahme 2010

	Landesmethode Mio. €	Methode der Verwaltungsvereinbarung Mio. €
Kreditaufnahme	1.371,3	1.371,3
- Konjunkturkomponente	183,0	- 15,9
- strukturelles Finanzierungsdefizit ¹	1.118,7	1.317,6
Verbleibende Kreditaufnahme über die konjunkturelle und strukturelle hinaus.	69,9	69,9
Sie entfällt auf:		
- finanzielle Transaktionen	30,0	30,0
- Rücklagenzuführungen	39,6	39,6

Nach beiden Methoden liegt 2010 die strukturelle Kreditaufnahme um 69,9 Mio. € über dem strukturellen und konjunkturellen Finanzierungsdefizit. Die nach Abzug der finanziellen Transaktionen verbleibende Kreditauf-

¹ Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Tilgungen an den öffentlichen Bereich und Darlehensvergaben abzüglich Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, Kreditaufnahmen im öffentlichen Bereich und Darlehensrückflüsse.

nahme entspricht den Rücklagenzuführungen, die nicht in die Berechnung des Finanzierungsdefizits einfließen.¹

Derartige Effekte ergeben sich auch für die Haushalte der Folgejahre 2011 und 2012. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass die Kreditaufnahmen durch die nicht im Haushalt veranschlagten Konsolidierungshilfen² gesenkt werden können. Es müsste aber sichergestellt werden, dass diese Einnahmen nicht einer Rücklage zugeführt werden. Damit würden sie später strukturelle Ausgaben des Landes finanzieren. Dies wäre mit den Konsolidierungshilfen nicht zulässig. Sie sind letztlich nur zur Schuldentilgung einzusetzen.

Die Landesverfassung lässt offen, wie das strukturelle Finanzierungsdefizit zu bereinigen ist. Das Ausführungsgesetz gem. Art. 53 Abs. 5 LV, das für die finanziellen Transaktionen Klarheit schaffen soll, liegt noch nicht vor.

Eine Bereinigung um die Rücklagenzuführungen sieht weder die Landesverfassung noch das bundesgesetzliche Regelwerk vor.

6.3.2 **Fehlendes Ausführungsgesetz**

Die obige Berechnung veranschaulicht, dass neben konjunkturellen und strukturellen Finanzierungsdefiziten weitere Faktoren die Kreditaufnahmen beeinflussen: Finanzielle Transaktionen und veranschlagte Rücklagenzuführungen.

Finanzielle Transaktionen

Für Schleswig-Holstein ist noch unklar, wie finanzielle Transaktionen behandelt werden dürfen. Für den Bund bestimmt das Gesetz zur Ausführung von Art. 115 GG, dass finanzielle Transaktionen nicht zum strukturellen Finanzierungsdefizit rechnen.³ Das Ausführungsgesetz gem. Art. 53 Abs. 5 LV, das auch die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen festlegen soll, liegt noch nicht vor. Dennoch handelt das Land im Sinne der Bestimmung des Bundes.

Die Bereinigung des strukturellen Finanzierungsdefizits führt u. a. dazu, dass Privatisierungseinnahmen, die in der Vergangenheit als haushaltspolitische Gestaltungsmasse zur Erfüllung der Vorgaben des alten Haushaltsrechts genutzt wurden, nicht mehr zur Einhaltung der Kreditgrenzen beitragen können. Damit wird eine wesentliche Inkonsistenz zwischen Europäischem Stabilitäts- und Wachstumspakt einerseits und nationalem Haushaltsrecht andererseits beseitigt. Der LRH fordert daher den Landtag

¹ Vgl. Finanzierungsrechnung zum jeweiligen Haushalt.

² Leertitel bei 1102 - 211 02.

³ § 3 G 115.

auf, diese Bereinigung umgehend in einem Ausführungsgesetz zu verankern.

Wenn diese Transaktionen kreditfinanziert werden sollen, so ist auch mangels eines Ausführungsgesetzes offen, aus welcher Regelung der Landesverfassung deren Kreditfinanzierung abgeleitet wird. Explizit gibt es für diese Kreditaufnahme keine Regel in der Landesverfassung. Lediglich Art. 53 Abs. 5 LV signalisiert, dass im Ausführungsgesetz u. a. die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen geregelt werden soll. Eine Obergrenze für die Kreditfinanzierung finanzieller Transaktionen ergibt sich aus der Verfassung nicht, sondern nur mittelbar aus den jeweiligen Haushaltsgesetzen. Faktisch wird die Obergrenze durch die Leistungsfähigkeit der Landeshaushalte bestimmt. Zins und Tilgung für diese Kreditfinanzierung müssen aus den Haushalten gedeckt werden. Hohe Kreditaufnahmen führen zu hohen strukturellen Folgekosten. Sie dürfen ab 2020 nicht durch zusätzliche Kreditaufnahmen finanziert werden. Also erfordert deren Finanzierung zusätzliche strukturelle Einnahmen oder Minderausgaben, soweit kein Dritter zur Zahlung herangezogen werden kann.

Rücklagenzuführungen

Ebenfalls nicht geregelt ist, ob veranschlagte Rücklagenzuführungen kreditfinanziert werden dürfen. Rücklagen gehen in die Berechnung eines Finanzierungsdefizits nicht ein. Entnahmen aus Rücklagen werden zusätzlich zur Finanzierung eines Haushalts eingesetzt, bauen aber nicht das strukturelle Finanzierungsdefizit ab. Die neuen Kreditermächtigungen der Schuldenbremse in der Landesverfassung kennen nur Kreditfinanzierungen für konjunkturelle und (bis 2019) strukturelle Finanzierungsdefizite. Dies schließt nach Auffassung des LRH aus, dass veranschlagte Rücklagenzuführungen kreditfinanziert werden dürfen.

Der LRH hat bereits in seiner Stellungnahme zum Haushaltsentwurf 2011/2012 darauf hingewiesen, dass die Kreditaufnahme durch Rücklagenzuführungen das Finanzierungsdefizit überschreitet.¹

6.3.3 Vorschläge für das Ausführungsgesetz

Wegen der geschilderten Unklarheiten verweist die Landesregierung auf das noch ausstehende Ausführungsgesetz gem. Art. 53 Abs. 5 LV. Dieses soll die vom LRH aufgeworfenen Fragen regeln.

¹ Vgl. Schreiben des LRH an den Vorsitzenden des Finanzausschusses vom 27.10.2010, Umdruck 17/1408, S. 4.

Auch wenn dieses Ausführungsgesetz noch nicht vorliegt, handelt das Finanzministerium faktisch so, als ob das Ausführungsgesetz des Bundes gelte.

Doch es fehlen vor allem noch Regeln, wie

- Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen bereinigt werden sollen,
- die von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung definiert wird,
- Konjunkturkomponenten bestimmt werden und welches Konjunkturbereinigungsverfahren angewandt wird sowie
- für welche Positionen Kontrollkonten für die Überwachung und den Ausgleich abweichender Kreditaufnahmen eingerichtet werden; z. B. Abweichung zwischen tatsächlicher und erlaubter Kreditaufnahme sowie konjunkturell bedingten Krediten und konjunkturell bedingten Überschüssen, die sich im Konjunkturzyklus ausgleichen sollen.

Der LRH sieht die Gefahr, dass als konjunkturell bezeichnete Kredite tatsächlich strukturelle und damit dauerhafte Kredite sind.¹ Dann würde sich die konjunkturelle Kreditaufnahme nicht im Konjunkturzyklus ausgleichen und das Konjunkturbereinigungsverfahren nicht der geforderten Symmetrie im Konjunkturverlauf entsprechen. Eine derartige Überschreitung der konjunkturellen Nettoneuverschuldungsgrenze muss zu Sanktionen führen, damit die Schuldenbremse ihre Wirkung entfalten kann. Das Ausführungsgesetz könnte z. B. regeln, dass derartige Überschreitungen zu

- Vermerken auf dem Kontrollkonto und
 - Rückführungsverpflichtungen
- führen.

Zuversichtlich stimmt die Begründung zum Gesetz zur Änderung der Landesverfassung.² Zu Art. 53 Abs. 5 LV wird ausgeführt, dass ungerechtfertigte Kreditaufnahmen im Haushaltsvollzug innerhalb des Finanzplanungszeitraums, also innerhalb von 5 Jahren, konjunkturgerecht zurückgeführt werden müssen.

Im Abbaubericht wird im Nachweis über den Abbau des strukturellen Defizits³ auch die Entwicklung des Konjunkturausgleichs dargestellt. Auch wenn ab 2016 noch keine Prognosen und Steuerschätzergebnisse vorliegen, gebietet das Vorsichtsprinzip eine Reduzierung der Ausgabengrenze um die bis dahin aufgelaufenen und noch abzubauenen konjunkturellen Fehlbeträge (163 Mio. € nach der Methode der Verwaltungsvereinbarung, 296 Mio. € nach der Landesmethode). Es ist auszuschließen, dass ab 2016 überwiegend konjunkturelle Normallagen vorherrschen.

¹ Vgl. Tz. 6.1.

² Vgl. Drucksache 17/546 vom 12.05.2010, S. 5.

³ Vgl. Nr. 6 des Finanzplans 2011 bis 2015.

Das Ausführungsgesetz sollte auch regeln, welche Anforderungen des Landtages an den Inhalt des Berichts und den Vorlagetermin gem. Art. 59 a Abs. 2 LV stellt. Aus Sicht des LRH sollte der Bericht möglichst zeitnah nach der Mai-Steuerschätzung vorgelegt werden. Damit hat der Landtag bis zur Verabschiedung eines Haushalts Zeit, ggf. notwendige Eingriffe in den Haushalt vorzubereiten.

Das **Finanzministerium** teilt mit, dass es derzeit an einem Gesetzentwurf arbeite. Die vom LRH hierzu gegebenen Hinweise werde es, soweit möglich, berücksichtigen.

6.3.4 **Kreditobergrenze in einem verabschiedeten Haushalt**

Nach der Landesverfassung dürfen nur bis 2019 strukturelle Kredite aufgenommen werden. Die dabei jährlich einzuhaltenden Obergrenzen richten sich nach dem für 2010 festgestellten Ausgangswert.

Der LRH sieht in Art. 53 und 59 a Abs. 1 LV eine Bindung für den Haushaltsgesetzgeber an diese Obergrenzen. Er darf kein Haushaltsgesetz verabschieden, das höhere Kreditaufnahmen vorsieht, als Art. 53 und 59 a LV zulassen.

Wie in Tz. 6.2.2 beschrieben, werden nach der Landesmethode bis 2020 strukturell 1,1 Mrd. € weniger Kredite aufgenommen. Der Landtag hat für den Haushalt 2011/2012 die Kreditobergrenze im Sinne von Art. 53 Abs. 4 LV festgelegt. Dabei ist er unter den für Haushaltsaufstellung und -vollzug geltenden Obergrenzen der Landesverfassung geblieben.

Es gibt zwischen Bund und Land trotz der Verwaltungsvereinbarung unterschiedliche Auffassungen über die richtige Methode zur Berechnung der Konjunkturkomponente. Nach der Verwaltungsvereinbarung sind 1,32 Mrd. € abzubauen, um die Konsolidierungshilfen von 720 Mio. € zu erhalten.

In 2010 verlagerte das Finanzministerium die Differenz zwischen dem strukturellen Defizit nach der Verwaltungsvereinbarung und der Landesmethode von 200 Mio. € auf die konjunkturelle Kreditaufnahme. Auch in den folgenden Haushalten wird die konjunkturelle Kreditaufnahme nach der Landesmethode höher ausgewiesen. Das Land ist nicht davon entbunden, auch diese Kreditaufnahme abzubauen. Der Abbaubericht weist diesen Abbau nicht aus.

Wenn die Konjunkturkomponente nach der Landesmethode höher ausfällt, sind die Strukturkomponenten niedriger als nach der Methode der Verwaltungsvereinbarung. Daraus ergibt sich auch eine um 1,2 Mrd. € niedrigere Grenze für die strukturelle Kreditaufnahme.

Dagegen stehen höhere konjunkturell bedingte Kredite nach der Landesmethode. Allein für den Doppelhaushalt 2011/2012 wären dies 300 Mio. € mehr konjunkturelle Kredite.

Damit reduziert sich der Vorteil durch schnelleren Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits nach der Landesmethode in dem Maß, wie die konjunkturellen Kredite nicht im Konjunkturzyklus abgebaut werden können. Strukturelle und konjunkturelle Kreditaufnahme erhöhen in jedem Fall zunächst den Schuldenstand des Landes. Die Schuldenbremse verfolgt das Ziel, zunächst die strukturelle Neuverschuldung abzubauen. Dies wird umgangen, wenn ein Modell überhöhte konjunkturelle Kreditaufnahmen ermöglicht.

Konjunkturell bedingte Kredite müssen im Konjunkturzyklus durch konjunkturelle Überschüsse getilgt werden.¹ Wenn selbst in guten Zeiten noch konjunkturelle Kredite aufgenommen werden können, wird es umso schwieriger, dass das Land diese Kredite in Zukunft durch konjunkturelle Überschüsse tilgen können. Es besteht das Risiko, dass aus der zu hohen Konjunkturkomponente eine dauerhafte Verschuldung entsteht.

Wenn ab 2020 das Land keine strukturellen Kredite mehr aufnehmen darf, könnte es mit seiner Methode möglicherweise seine konjunkturellen Verschuldungsspielräume erhöhen. Die Symmetrie wäre dann infrage gestellt. Mit dem Doppelhaushalt 2011/2012 nimmt das Land mehr strukturelle Kredite auf als das jeweilige strukturelle Finanzierungsdefizit. Es finanziert zusätzlich finanzielle Transaktionen und veranschlagte Rücklagenzuführungen über Kreditaufnahmen. Die Landesverfassung gibt Obergrenzen für die konjunkturelle und strukturelle Kreditaufnahme. Sie lässt etliche Fragen zu den Obergrenzen der Kreditaufnahme offen. So regelt sie nicht explizit, ob finanzielle Transaktionen und veranschlagte Rücklagenzuführungen zusätzlich mit Kreditaufnahmen finanziert werden dürfen.

Das Finanzministerium nimmt die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen vor, wie es das entsprechende Gesetz des Bundes vorsieht. Der Gesetzgeber muss hier mit dem noch fehlenden Ausführungsgesetz gem. Art. 53 Abs. 5 LV unverzüglich Klarheit schaffen.

¹ Vgl. Finanzplan S. 63.

7. **Wo steht Schleswig-Holstein auf dem Abbaupfad?**

Mit dem Finanzplan 2011 bis 2015 und seiner Fortschreibung bis 2021 legt das Finanzministerium gleichzeitig seinen ersten Bericht gem. Art. 59 a Abs. 2 LV vor. Dieser Bericht beschreibt die Zielplanung der Landesregierung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits und der Ausgangsgrenze bis 2021 nach der Landesmethode. Damit fehlen Aussagen darüber, wie das Land die Zielplanung nach der Verwaltungsvereinbarung erreichen will und wo es die nächsten Schritte zur Haushaltsentlastung plant.

Doch der erste Bericht gem. Art. 59 a LV stellt auch nicht dar, wo sich das Land heute auf dem Abbaupfad befindet und mit welchen Maßnahmen es kurz-, mittel- und langfristig seinen Abbaupfad erreichen will. Es fehlt also der heutige Status des Abbaus und Aussagen darüber, welche Folgerungen und Risiken daraus in der Zukunft resultieren.

7.1 **Abbauschritte bis 2012**

Das Haushaltsjahr 2010 schließt ab mit

- einem Finanzierungsdefizit von 1.329,3 Mio. € sowie
- strukturellen Finanzierungsdefiziten (Ausgangswert) von
 - 1.317,6 Mio. € nach der Methode der Verwaltungsvereinbarung und
 - 1.118,7 Mio. € nach der Landesmethode.

Diesen Werten steht eine Nettokreditaufnahme von 1.371,3 Mio. € gegenüber, die je nach Konjunkturbereinigungsverfahren zu einer strukturellen Kreditaufnahme von 1.387,2 Mio. € bzw. 1.188,3 Mio. € führt.

Das Land muss das strukturelle Finanzierungsdefizit bis 2020 nach der Verwaltungsvereinbarung (ausgehend von 1,32 Mrd. € in 2010) abbauen.

7.2 **Und wie geht es weiter?**

Das Land hat mit dem Doppelhaushalt 2011/2012 ein umfangreiches Sparpaket auf den Weg gebracht, um den Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits voranzutreiben. Damit hat es eine Kurswende in der bisherigen Haushalts- und Finanzpolitik eingeleitet. Der Finanzierungssaldo soll von 2010 bis 2012 von über 1,3 Mrd. € auf 918 Mio. € zurückgeführt werden.

Mit seiner Haushaltsplanung 2011 und 2012 hat das Land den richtigen Kurs eingeschlagen, um

- die Schuldenbremse einzuhalten,
- das strukturelle Finanzierungsdefizit abzubauen,

- die Verpflichtungen aufgrund der Vereinbarung mit dem Bund über die Gewährung von Konsolidierungshilfen zu erfüllen und
- ab 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

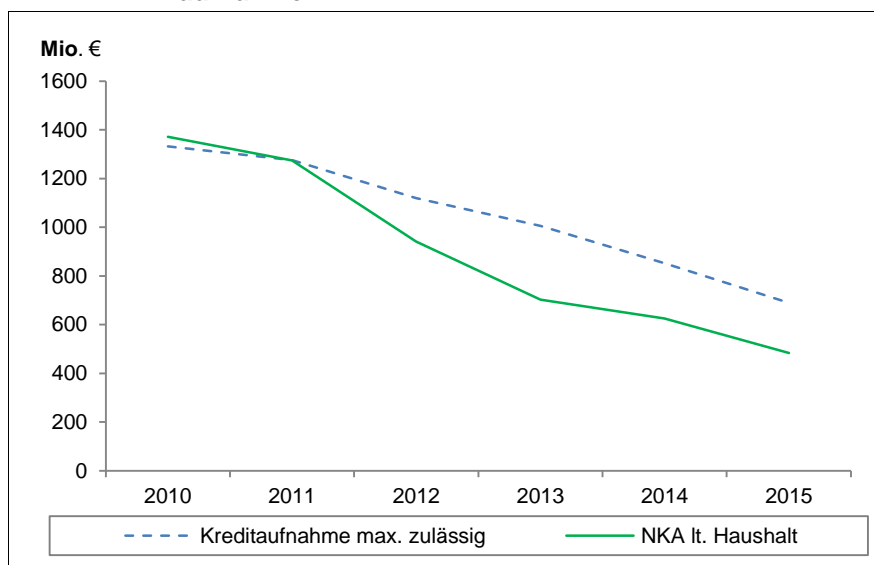
Der LRH erkennt an, dass der Landtag - teilweise gegen massive Proteste - die Obergrenzen nicht ausgeschöpft hat. Wichtig ist, dass im Haushalt alle Möglichkeiten realisiert werden, die Kreditaufnahme zurückzuführen. Heute beschlossene Maßnahmen werden dazu beitragen, den Abbau des strukturellen Defizits früher realisieren zu können.

Eine Quantifizierung des Sparpakets unterblieb. Unklar ist daher, ob das Paket reichen wird, um die Ziele bis 2020 zu erreichen. Der Haushalt 2011/2012 gibt keinen Überblick, in welchem Maß Haushaltsentlastungen auf die Umsetzung des Sparpakets zurückzuführen sind. Die Landesregierung sollte künftig mit jedem Haushaltsentwurf gesondert darlegen, wo sie die notwendigen Haushaltsentlastungen zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits erbringt.

Nach den Prüfungserkenntnissen des LRH führte allein das Sparpaket zu Haushaltsentlastungen in 2011 von rd. 120 Mio. € und in 2012 von 290 Mio. €, insgesamt 410 Mio. €. Allein mit dieser Summe für beide Jahre wurden die Vorgaben zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits für 2011 und 2012 nach der Verwaltungsvereinbarung annähernd erfüllt. Es ist nicht auszuschließen, dass noch weitere Effekte außerhalb des Sparpakets zu Haushaltsentlastungen führen.

Nach den bis 2012 geplanten Entlastungsmaßnahmen und der weiteren Zielplanung der Landesregierung wird sie bis 2015 deutlich unter dem Abbaupfad der Verwaltungsvereinbarung liegen:

Abbildung 1: Maximal zulässige Kreditaufnahme und Nettokreditaufnahme



Jedoch muss die Landesregierung ab 2013 ihre Zielplanung noch mit kurz-, mittel- und langfristig wirkenden Sanierungsmaßnahmen konkretisieren. Soweit reicht das Sparpaket noch nicht.

Das Sparpaket

- führt bis zum Haushalt 2012 auf den vereinbarten Abbaupfad,
- beinhaltet Risiken und deckt mögliche Mindereinnahmen nicht, die sich im Haushaltsvollzug ergeben haben (z. B. Küstenschutzabgabe netto ca. 5 Mio. €, Oberflächenwasserabgabe ca. 15 Mio. € infolge des Nicht-Anfahrens von 2 Kernkraftwerken).
- enthält in 2011 und besonders 2012 einmalige Effekte, die den Sanierungsdruck und den Abbaupfad für die Jahre ab 2013 erhöhen (z. B. 54 Mio. € Innovationsstiftung),
- genügt nicht, um den Haushalt bis 2019 zu sanieren und
- berücksichtigt noch nicht die Wirkungen der Inanspruchnahme von Rücklagen, die bis 2010 gebildet wurden. Sie sind nicht finanziert. Sollen sie verwendet werden, kann das Abbauziel gefährdet sein, wenn sie nicht zusätzlich zum geplanten Abbaupfad gedeckt werden (z. B. Ausgaben für den Digitalfunk aus der Rücklage bis zu 40 Mio. €).

7.3 Sanierungsprogramm bis 2015

Der Stabilitätsrat hat am 23.05.2011 festgestellt, dass Schleswig-Holstein eine Haushaltsnotlage droht. Das Land musste deshalb bis zum 15.10.2011 dem Evaluationsausschuss des Stabilitätsrats ein 5-jähriges Sanierungsprogramm für 2011 bis 2015 vorlegen und demnächst mit dem Stabilitätsrat vereinbaren. Es muss dafür die jährlichen Abbauschritte des strukturellen Finanzierungsdefizits nach der Methode der Verwaltungsvereinbarung zugrunde legen. Das Sanierungsprogramm muss geeignete Sanierungsmaßnahmen vorsehen. Geeignet sind nur solche Maßnahmen, die in der alleinigen Kompetenz des Landes liegen.¹

Mit dem Finanzplan zeigt das Finanzministerium bisher seine Zielplanung, den Zielpfad, auf. Es fehlen Aussagen darüber, wie das Land die Zielplanung erreichen und wo es den Haushalt für die nächsten Abbauschritte entlasten will.

Das **Finanzministerium** betont, dass der Abbau des strukturellen Defizits nicht nur auf der Ausgabenseite, sondern auch auf der Einnahmenseite des Haushalts stattfinden müsse. So sei es nicht Aufgabe der Abbauplanung, Einsparungen im Umfang von einem Zehntel des strukturellen Defizits jährlich aufzuzeigen und zu konkretisieren. Gleichwohl werde mit der

¹ § 5 Abs. 1 StabiRatG.

Finanzplanung/der Abbauplanung unmissverständlich deutlich gemacht, dass die Ausgaben im Budget II zum Teil rückläufig seien. Der Abbauplan erbringe den Nachweis, dass die vorgeschriebenen Obergrenzen für das strukturelle Defizit eingehalten würden. Erst mit fortschreitender Konsolidierungsplanung könnten Maßnahmen schrittweise konkretisiert werden.

Wie bereits in den Bemerkungen 2011 dargestellt¹, schlägt der **LRH** vor, die Sanierungsplanungen für jedes Ressort aufzuteilen und den Planungshorizont bis 2020 auszudehnen. Das Budget II ist laut Finanzplan bis 2020 um 510 Mio. € oder 15 % zurückzuführen.² - So die Planung. Wie dies umgesetzt werden soll, ist offen. Die Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits muss auch erklären, mit welchen kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen diese umgesetzt werden soll.

Das Land musste dem Stabilitätsrat mit einem Sanierungsprogramm belegen, wie und wo es bis 2015 das strukturelle Finanzierungsdefizit bis auf 658 Mio. € abbauen wird. Da nach der Entscheidung des Stabilitätsrats die bereits 2011 und 2012 eingeleiteten Maßnahmen mitzählen,³ hätte das Land bis 2012 bereits 410 Mio. € (inklusive Einmaleffekte) auf diesem Weg geschafft. Allerdings sind die Einmaleffekte und Einnahmeausfälle ab 2013 zusätzlich auszugleichen. Das Land muss nun konkreter planen, wie es den Haushalt bis 2015 weiterhin dauerhaft entlastet. Es muss seine Zielplanung mit einer Umsetzungsplanung unterlegen.

¹ Vgl. Bemerkungen des LRH 2011, Nr. 7, S. 41.

² Finanzplan S. 54.

³ Entscheidung des Stabilitätsrats vom 23.05.2011, Top 2, Nr. 4.

Auf dem Weg, die Schuldenbremse einzuhalten, sind insbesondere folgende bisher nicht eingeleitete Schritte dringend notwendig:

- Das Land muss seine Kern- und Zukunftsaufgaben definieren.¹
- Es wird Aufgaben abbauen müssen.
- Jedes Ressort muss eine langfristige Aufgaben- und Finanzplanung bis 2020 erstellen, mit der es die Ausgabengrenzen einhält. (Vorbild: Steuerverwaltung 2020)
- Dabei muss es vermeiden, dass es Ausgaben kürzt, die zusätzliche Einnahmen oder positive wirtschaftliche Wirkung entfalten.
- Einige Ressorts finanzieren erhebliche Ausgaben aufgrund von bundesgesetzlichen Vorgaben. Um hier einen Abbau zu erreichen, müssten gemeinsam Initiativen ergriffen werden, um Kürzungsmöglichkeiten bei bundesgesetzlichen Aufgaben ressortübergreifend zu erreichen. Einzelne Ressorts könnten in ihren Fachministerkonferenzen zu leicht überstimmt werden. Denkbar wäre eine konzertierte Aktion der Konsolidierungshilfenländer, um den Bund und andere Länder um Unterstützung bei Aufgaben- und Ausgabenabbau zu bitten.
- Übergreifende Aufgaben der Ressorts sind schnell zu bündeln (Ausbildungseinrichtungen, Serviceaufgaben, etc.).
- Freiwillige Leistungen des Landes sollten überprüft werden. Maßstab für die Zahlung von Zuwendungen muss der kritisch hinterfragte Bedarf sein.
- Das Land sollte auch prüfen, wie es seine Einnahmen stabilisieren und ggf. erhöhen kann.

Bei all diesem ist zu beachten:

Das Land darf sich nicht auf Kosten seiner Anstalten, Gesellschaften und sonstigen Einrichtungen, der Kommunen oder anderer Länder sanieren.

Jede Schuldenbremse kann nur so gut wirken, wie sie eingehalten wird. Dazu gehört z. B., die Kreditaufnahme nicht auf Nebenhaushalte oder in PPP-Maßnahmen zu verlagern. Auch die Nebenhaushalte haben ihren Beitrag zur Haushaltssanierung zu leisten.

¹ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen der Christlich Demokratischen Union (CDU) und der Freien Demokratischen Partei (FDP) in Schleswig-Holstein für die 17. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages; CDU/FDP Haushaltsstrukturkommission - „Schleswig-Holstein ist auf dem Weg“ Handlungsfähigkeit erhalten Zukunftschancen ermöglichen Empfehlungen zur Konsolidierung der Finanzen des Landes Schleswig-Holstein, vom Mai 2010.

8. Hochrechnungen und Prognosen des Finanzministeriums

Seit dem Haushalt 2009 wechselte das Finanzministerium das Verfahren für die Ermittlung der konjunkturellen und strukturellen Kreditaufnahmen.

- 2009 und 2010 wurden erstmals mit dem 2. Nachtragshaushalt konjunkturell bedingte Kreditaufnahmen veranschlagt. Grundlage dafür waren die Steuerausfälle, die durch zusätzliche, allein konjunkturell bedingte Kreditaufnahmen ausgeglichen werden sollten.
- Für die Veranschlagung 2011 und 2012 hat das Finanzministerium ein eigenes Konjunkturbereinigungsverfahren zugrunde gelegt.
- Das Finanzministerium wendet im Abbaubericht ab 2011 weiterhin seine eigene Methode an. Hierbei greift es auf die Ausgangsdaten der Steuerschätzung vom November 2010 zurück. Es hätte diese aktualisieren müssen.

Das Zusammenwirken von konjunkturellen und strukturellen Komponenten und deren Prognose erfordert jedoch noch weitere Erläuterungen und Klarstellungen.

8.1 Vorsicht bei der Hochrechnung struktureller Einnahmen

Das Finanzministerium ermittelte für den Zeitraum 1988 bis 2008 eine jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der Steuereinnahmen sowie der steuerabhängigen Einnahmen aus Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen von 2,7 %. Unter Berücksichtigung der demografischen Effekte wurde bis 2020 eine jährliche Steigerung dieser konjunkturneutralen Einnahmen von 2,5 % angenommen.

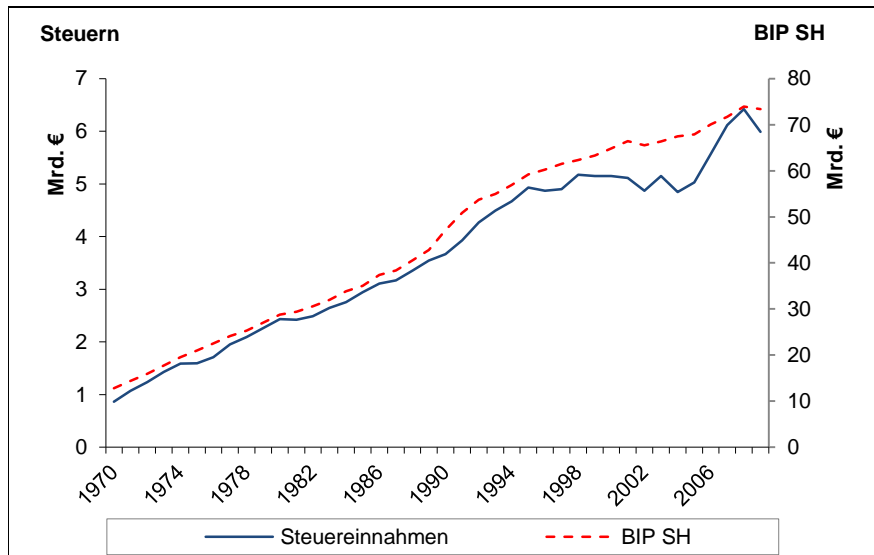
Die Vergangenheitsdaten wurden nicht um strukturelle Effekte, wie z. B. Erhöhung der Umsatzsteuer 1992, 1998 und 2007, bereinigt. Lediglich für 2010 wurden die Prognosedaten und damit die Basis für die kommenden Jahre einmalig um 400 Mio. € gesenkt. Das Finanzministerium übernimmt damit in seine Prognose der Entwicklung der Steuereinnahmen bis 2021 nicht nur die konjunkturellen Entwicklungen, sondern rechnet auch die strukturellen Entwicklungen von 1988 bis 2008 weiter hoch bis 2021.

Damit unterstellt es, dass strukturelle Steuerrechtsänderungen, wie z. B. die Erhöhung der Umsatzsteuer oder die Erhöhung der Anteile der Länder an der Umsatzsteuer, auch in Zukunft auftreten werden. Richtig wäre es gewesen, nicht nur die strukturellen Änderungen für 2010, sondern auch für die Vergangenheit seit 1988 aus den Steuereinnahmen herauszurechnen, um eindeutig konjunkturelle Entwicklungen der Steuereinnahmen zu ermitteln. Die dabei bestehenden Probleme der Datenermittlung dürften ebenso groß sein, wie die Ermittlung des Wertes für 2010.

8.2 Zu optimistische Hochrechnung? Ein Beispiel

Die Steuereinnahmen liefen ab etwa 1998 nicht mehr parallel zum Konjunkturverlauf. Der Vergleich der Steuereinnahmen des Landes (ohne steuerähnliche Abgaben) mit dem Verlauf des Bruttoinlandsprodukts (BIP) Schleswig-Holstein zeigt folgende Entwicklung:

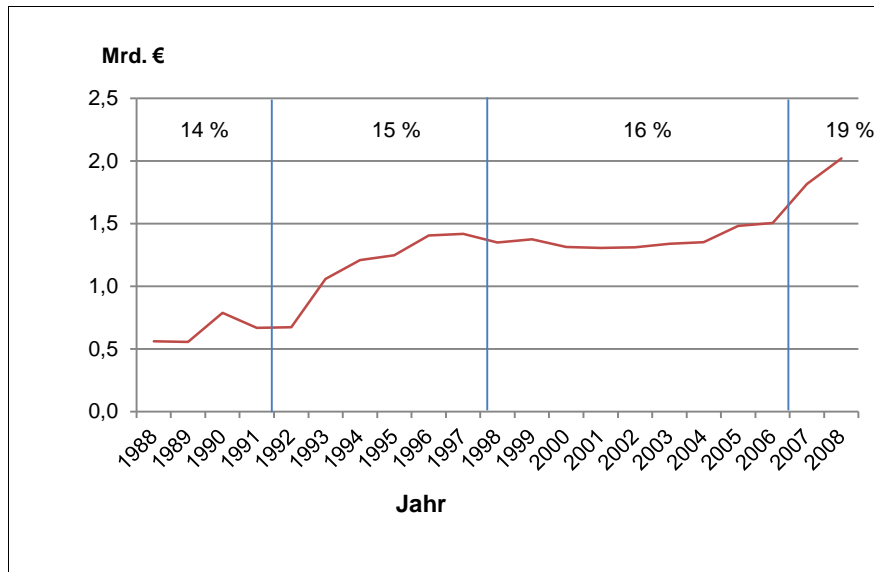
Abbildung 2: Steuereinnahmen und BIP Schleswig-Holstein



Für den starken Anstieg der Steuereinnahmen in den Jahren 2007 und 2008 haben neben dem Wirtschaftswachstum weitere Faktoren maßgeblich gewirkt: 2010 betrug die Steuereinnahmen 5.834,1 Mio. €. Hiervon entfiel ein Drittel auf die Umsatzsteuer. Seit 1988 ist für diese Steuerart nicht nur der Regelsatz von 14 % auf 19 % angestiegen.¹ Ebenfalls haben sich die Länderanteile am Umsatzsteueraufkommen verändert. Erhielten die Länder 1988 noch 35 % des Steueraufkommens, betrug 2010 ihr rechnerischer Anteil 47,8 %.² Die hierauf beruhenden Steuermehreinnahmen sind nicht konjunktureller Art. Sie sind ausschließlich durch Gesetzesänderungen entstanden und daher den strukturellen Einnahmen zuzuordnen. Das Finanzministerium überträgt diese Steuerentwicklung in die Zukunft. Es unterstellt allein bei dieser Steuerart weitere Zunahmen des Steueranteils der Länder und des Steuersatzes in der Zukunft:

¹ Regelsteuersätze: 14 % ab 01.07.1983, 15 % ab 01.01.1993, 16 % ab 01.04.1998, 19 % ab 01.01.2007.

² Nach den Vorwegabzügen für den Bund als Ausgleich für Belastungen aus der Beitragssatzsenkung der Arbeitslosenversicherung und eines zusätzlichen Zuschusses an die Rentenversicherung stand den Ländern 50,3 % abzüglich eines Festbetrags zu.

Abbildung 3: Umsatzsteuereinnahmen des Landes

Die um Umsatzsteueranteile bereinigten Steuereinnahmen des Landes sind von 1988 bis 2008 jahresdurchschnittlich um 2,3 % gestiegen. Der demografische Faktor, den das Finanzministerium angesetzt hat, verringert die Trendentwicklung auf 2,1 %, das sind 0,4 Prozentpunkte weniger als das Finanzministerium annimmt. Die Fortschreibung der IST-Steuereinnahmen des Jahres 2010 um diese Trendrate in der Finanzplanung ergäbe 7,2 Mrd. € Steuereinnahmen für 2020. Nach dieser vorsichtigen Schätzung wären das 1,2 Mrd. € weniger als nach der Finanzplanung. Unter sonst gleichen Bedingungen sinkt damit auch die Ausgabengrenze um 1,2 Mrd. €.

Allein dieses Beispiel macht deutlich, wie leicht die langfristigen Annahmen beeinflusst werden. Die Notwendigkeit solcher Berechnungen wird dabei nicht infrage gestellt. Da das Ergebnis solcher Berechnungen den langfristigen Steuerungsbedarf aufzeigt, müssen für die zugrunde zu legenden Annahmen strenge Maßstäbe gelten. Im Zweifel ist eher vorsichtig zu schätzen. Keinesfalls dürfen die Bemühungen, strukturelle Einsparungen oder strukturelle Einnahmeerhöhungen zu erzielen, reduziert werden.

Das **Finanzministerium** teilt die Bedenken des LRH nicht. Sein pragmatisches Vorgehen im Rahmen der Finanzplanung zur Ermittlung aus Vergangenheitsdaten und die theoretisch-ökonomische Untermauerung anhand des nominalen BIP-Potenzials seien sachgerecht und allgemein anerkannt. So sehe die Herbstprojektion der Bundesregierung eine jahresdurchschnittliche Wachstumsrate des nominalen Produktionspotenzials von 2,96 % vor.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung.

9. Vorschläge für den nächsten Abbaubericht

Mit Art. 59 a Abs. 2 S. 1 LV wurde die Landesregierung verpflichtet, eine jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits vorzulegen. Der Gesetzgeber räumt dieser Pflicht Verfassungsrang ein. Damit wird deutlich, welche Bedeutung er dieser Information über den Defizitabbau beimisst. Eine Zusammenfassung von Finanzplan und Abbauplan wird dieser Anforderung nicht gerecht. Der LRH hat die verfassungsmäßige Pflicht, zur Abbauplanung und nicht zur Finanzplanung eine Stellungnahme abzugeben.

9.1 Abbaubericht vom Finanzplan trennen

In diesem Abbaubericht soll jährlich die Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits dargelegt und fortgeschrieben werden. Das Land soll mit ihm darlegen, wie es den Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits plant, wie es ihn erreichen kann und wo es sich aktuell auf dem Abbaupfad befindet. Nur auf der Grundlage vollständiger Informationen kann der Landtag sein Budgetrecht wahrnehmen.

9.2 Beide Prognosemethoden darstellen

Das Finanzministerium baut seine Prognose des Abbaupfads ausschließlich auf seiner eigenen Berechnungsmethode auf. Wie die Landesregierung die nach der Verwaltungsvereinbarung festgelegten 1,3 Mrd. € abzubauen will, bleibt offen.

Der LRH empfiehlt, künftig zunächst den Abbaupfad nach dem mit dem Bund vereinbarten Konjunkturbereinigungsverfahren darzustellen. Nur damit kann es den Landtag darüber informieren, ob das Land die Verwaltungsvereinbarung einhält und die Voraussetzungen für den Erhalt der Konsolidierungshilfen erfüllt.

Wegen der Zweifel des Finanzministeriums an der vereinbarten Methode steht es ihm frei, zusätzlich seine Prognose auch auf seinem Konjunkturbereinigungsverfahren aufzubauen und darzustellen.

9.3 Wer plant den Finanzplan?

Das Finanzministerium hat die Planungsjahre ab 2013 sowohl im Finanzplan 2010 bis 2014 als auch im Finanzplan 2011 bis 2015 ohne Beteiligung der Ressorts aufgestellt. Es leitet aus seiner langfristigen Prognose die Entwicklung der Steuereinnahmen ab. Daraus ermittelt es das konjunkturelle Finanzierungsdefizit, das maximal zulässige strukturelle Finanzie-

rungsdefizit und die Prognose dieser Defizite für die mittelfristige Finanzplanung.¹ Aus der Projektion der konjunkturalneutralen Einnahmen leitet es die maximal zulässige Ausgabengrenze ab.

Die Ressorts hatten lediglich die Aufgabe, Anmeldungen für den Doppelhaushalt 2011/2012 vorzunehmen. „Eingaben für die Finanzplanung 2013 bis 2015 sind zunächst nicht vorzunehmen.“² Sie waren für die Ressorts auch später nicht möglich. Die Finanzplanung enthält damit nicht die nach § 9 LHO gewollte fundierte Basis.

Das Finanzministerium hat erklärt, dass es mit diesem Vorgehen verhindern wollte, dass die Ressorts zu hohe Ansätze planen und deren Erfüllung einfordern könnten. Der LRH vermag dies nicht nachzuvollziehen. Nicht nur das Finanzministerium, sondern alle Ressorts sind gleichermaßen an die Schuldenbremse gebunden. Eine Anmeldung für eine Finanzplanung ist keine verbindliche Vorgabe für die Umsetzung in einem späteren Haushaltsplan. Das Finanzministerium hätte durch Anmeldungen der Ressorts für die Finanzplanung auch Kenntnisse über künftige Entwicklungen erhalten können. Da das Finanzministerium Finanzplan und Abbaubericht zusammengefasst hat, besteht die Gefahr, dass der Landtag über die notwendigen Abbauschritte nicht hinreichend informiert wird.

Das Finanzministerium hat mit seinem nicht öffentlichen Masterplan ein Verfahren entwickelt, das eine gute Zielplanung ermöglicht. Diese Planung lässt eine titelscharfe Fortschreibung für 10 Jahre zu. Verbessert werden muss noch die Beteiligung der Ressorts.

9.4 **Abbauplanung mit Sanierungsplanung kombinieren**

Die Landesregierung stellt in ihrem Bericht die jährlichen Ziele des Abbaus dar. Sie lässt noch offen, wie und mit welchen Maßnahmen sie kurz-, mittel- und langfristig das strukturelle Finanzierungsdefizit abbauen will. Dieses wird erst im nächsten Bericht gem. Art. 59 a Abs. 2 LV erfolgen können, nachdem die Landesregierung ihr Sanierungsprogramm mit dem Stabilitätsrat vereinbart hat.

Künftig sollte die Landesregierung das Sanierungsprogramm und seinen Umsetzungsstand aufnehmen.

9.5 **Wann wird die Abbauplanung vorgelegt?**

Mit der Abbauplanung möchte der Landtag über die Entwicklung des Abbaus des strukturellen Finanzierungsdefizits unterrichtet werden. Hintergrund ist sicherlich nicht nur eine Kontrolle der Regierung darüber, ob der

¹ Vgl. Haushaltsaufstellungserlass 2011/2012.

² Haushaltsrunderlass 2011/2012 vom 22.01.2010, S. 17.

Abbaupfad erreicht wird. Der Landtag wird diesen Bericht auch brauchen, um zu entscheiden, ob weitere Maßnahmen getroffen werden müssen, um den Abbaupfad einzuhalten. Dann wäre der günstigste Zeitpunkt für eine Berichterstattung unmittelbar nach der Steuerschätzung im Mai eines Jahres. Damit läge der Bericht dem Landtag so rechtzeitig vor, dass er für die nächste Haushaltsaufstellung noch Zeit hat, um gestaltend die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen.

Der LRH schlägt vor, dass der Landtag seine Anforderungen an den Bericht gem. Art. 59 a Abs. 2 LV einschließlich des Vorlagetermins in das Ausführungsgesetz gem. Art. 53 Abs. 4 LV aufnimmt.

Das Finanzministerium hält eine Trennung von Finanzplanung und Abbauplanung und damit eine Vorlage der Abbauplanung nach der Mai-Steuerschätzung nicht für praktikabel.¹

Der LRH schlägt vor, dass die Landesregierung den Bericht gem. Art. 59 a Abs. 2 LV künftig dem Landtag getrennt vom Finanzplan und unmittelbar nach der Mai-Steuerschätzung vorlegt. Dieser Bericht soll die Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits beschreiben. Damit soll der unterschiedlichen Zielsetzung beider Berichte Rechnung getragen werden. Mit dem vorgelegten Finanzplan wird das Land den Anforderungen an den Bericht nach Art. 59 Abs. 2 LV nur bedingt gerecht. Er liefert insbesondere nicht die hinreichende Transparenz über den Status des Defizitabbaus, die Folgerungen und Risiken für die Zukunft.

Die Finanzplanung sollte künftig enger mit den Planungen der Ressorts abgestimmt werden und der Finanzplanung das Zahlenwerk nach der Haushaltssystematik in titelscharfer Abgrenzung beigelegt werden.

Nicht nur das Finanzministerium, sondern alle Ressorts sind an die Schuldenbremse gebunden. Alle müssen zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits gleichermaßen beitragen.

Kiel, den 17. November 2011

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Aloys Altmann

Aike Dopp

Dr. Ulrich Eggeling

Dr. Gaby Schäfer

Claus Asmussen

¹ Vgl. Tz. 4.