

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Stellungnahme 2015

zum

Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 5. April 2016



Stellungnahme

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

zur jährlich fortzuschreibenden Planung
der Landesregierung

zum

Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits
gemäß Art. 67 Abs. 2 LV vom 01.09.2015
(vormals 59 a Abs. 2 LV)

Kiel, 5. April 2016

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431/988-8905
Fax: 0431/988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Zusammenfassung	5
2. Auftrag des Landesrechnungshofs	7
3. Defizitabbau nach der Landesmethode gescheitert	8
4. Übernahme der Bundesmethode - was bedeutet das?	12
5. Wie sieht der Stabilitätsrat Schleswig-Holstein?	13
6. Ausblick	14
Glossar	15

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Strukturelle Defizite (Landesmethode) in Mio. €	8
Abbildung 2: Bereinigte Ausgaben im Ländervergleich	10
Abbildung 3: Strukturelle Defizite - Bundes- und Landesmethode	12
Tabelle 1: Berechnung der Strukturellen Defizite 2014 und 2015 - Landesmethode	 22
Tabelle 2: Berechnung des Strukturellen Finanzierungsdefizits - Bundesmethode	 23

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
Art.61-AusführungsG	Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
bzw.	beziehungsweise
FP	Finanzplan
HH	Haushalt
i. S. v.	im Sinne von
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KFZ-SK	Kraftfahrzeugsteuerkompensation
LFA	Länderfinanzausgleich
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LV	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
p. a.	per annum
S.	Seite
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel

1. Zusammenfassung

Ab 2020 darf das Land keine neuen Schulden mehr aufnehmen. Mehr als die Hälfte der Zeit ist verstrichen, in der Schleswig-Holstein sein strukturelles Haushaltsdefizit abgebaut haben muss. Ob dieses Ziel erreicht wird, erscheint mehr als fraglich.

Bis 2014 konnte das Land die Schuldenbremse mit Leichtigkeit einhalten und hat auch das strukturelle Defizit abgebaut. Dies geschah aber nicht durch Einsparungen, denn die Landesregierung hat ihre Ausgaben gewaltig gesteigert. Ermöglicht wurde dies nur durch enorme Steuermehreinnahmen und sinkende Zinsausgaben für Altschulden.

2015 hat die Landesregierung die Schuldenbremse zwar noch eingehalten, aber das strukturelle Defizit nicht mehr abgebaut, sondern sogar wieder aufgebaut.

2016 ist dann das Jahr der Wahrheit: Das Land scheitert an seiner eigenen Defizitgrenze. Der Grund: erneut explodierende Mehrausgaben von fast 700 Mio. €. Damit beträgt das strukturelle Defizit im Haushalt 2016 690 Mio. €. Tatsächlich erlaubt waren nach der Landesmethode aber maximal 450 Mio. €. Diese Grenze wäre um 240 Mio. € überschritten. Und das, obwohl die Steuereinnahmen auch 2016 weiter kräftig ansteigen. Rund 600 Mio. € werden im Verhältnis zu 2015 mehr erwartet.

Um die Landesverfassung dennoch einhalten zu können, hat die Landesregierung ab 2016 einen Wechsel der Berechnungsmethode vorgenommen und die Vorgaben der gegenwärtig großzügigeren Bundesmethode zugrunde gelegt. So konnte sie die Verfassung und damit die Schuldenbremse noch knapp einhalten.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass die hohen Flüchtlingskosten 2016 eine gewaltige Herausforderung für die Landesregierung darstellen. Schuld an dem Scheitern sind aber nicht nur ihre hohen Ausgabesteigerungen 2016, sondern auch die hohen Ausgabesteigerungen der vergangenen Jahre. Insgesamt 1,3 Mrd. € hat die Landesregierung 2015 mehr ausgegeben als 2010. Hinzu kommen 300 Mio. €, die durch Zinsersparnisse zur Verfügung standen.

Der LRH hatte bereits in den Vorjahren Zweifel angemeldet, ob die Landesregierung einen ausreichenden Abstand zur Defizitobergrenze eingeplant hatte. Jetzt hat sich bestätigt, dass die von der Landesregierung stets behaupteten Sicherheitspuffer völlig unzureichend waren. Und es sind weitere gravierende Haushaltsrisiken hinzugekommen, die den Abbau künftig

erschweren. Neben den Kosten für Flüchtlinge werden die marode Infrastruktur und die Abwicklung der HSH Nordbank künftige Haushalte belasten.

Anstatt 2016 an anderer Stelle zu sparen, bleibt das Land bei seinem großzügigen Ausgabeverhalten. Mit 1.000 zusätzlichen Stellen im Haushalt 2016 verabschiedet es sich endgültig von seinem Stellenabbaupfad.

Vor diesem Hintergrund ist mehr als fraglich, ob das strukturelle Defizit - selbst nach der Bundesmethode - bis 2020 abgebaut wird.

2. Auftrag des Landesrechnungshofs

Gemäß Art. 67 Abs. 2 S. 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV) legt die Landesregierung dem Landtag eine jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits vor.

Nach Art. 67 Abs. 2 S. 2 der LV gibt der LRH zu dieser Planung eine Stellungnahme ab.

Die Landesregierung hat ihren Bericht am 01.09.2015 gemeinsam mit dem Finanzplan 2015 vorgelegt. Dort führt sie aus:

„Im Finanzplanungszeitraum bis 2019 wird das strukturelle Defizit auf 59 Millionen Euro zurückgeführt. Im Jahr 2020 wird ein struktureller Überschuss in Höhe von rund 62 Millionen Euro erwartet. In den Finanzplanungsjahren 2015 bis 2019 wird die Obergrenze für das strukturelle Defizit in jedem Jahr unterschritten.“¹

Diese Planung vom September 2015 ist durch die tatsächliche Entwicklung nach nur 2 Monaten überholt. Mit dem Haushalt 2016 steigen die Nettoausgaben um 470 Mio. € gegenüber dem Haushaltsentwurf an, die Obergrenze nach der Landesmethode wird überschritten und zur Bundesmethode gewechselt. Hierfür hat der Landtag das Gesetz zur Ausführung von Art. 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Art.61-Ausführungsg)² mit dem Haushaltsbegleitgesetz vom 16.12.2015 geändert. Überdies wird der Stellen- und Personalabbau - eine der wichtigsten Säulen der Haushaltskonsolidierung - de facto aufgegeben.

Angesichts dieser von der Realität überholten Planung der Landesregierung konzentriert sich die Stellungnahme des LRH auf die aktuellen Haushaltsdaten 2016 und die zu erwartenden Auswirkungen auf den Defizitabbau.

¹ Vgl. Finanzplan Schleswig-Holstein, Landtagsdrucksache 18/3327, S. 46.

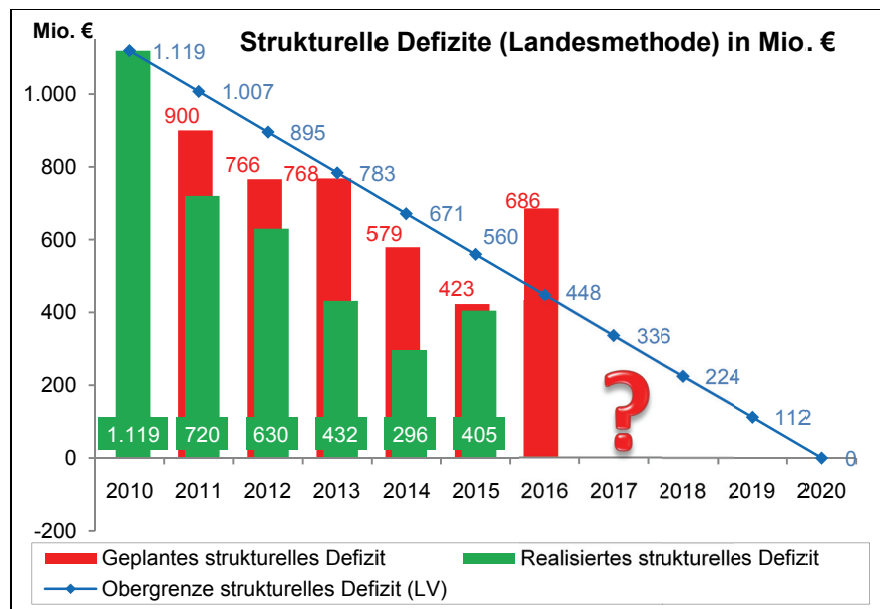
² Gesetz zur Ausführung von Art. 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Art.61-Ausführungsg) vom 29.03.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 427, zuletzt geändert am 16.12.2015, GVOBl. Schl.-H. S. 501.

3. Defizitabbau nach der Landesmethode gescheitert

Landesmethode von 2010 bis 2015 - bisherige Entwicklung

Von 2011 bis 2015 hat Schleswig-Holstein die Obergrenze des zulässigen strukturellen Defizits nach § 4 des Art.61-Ausführungsg eingehalten. Nach der bisherigen Landesmethode berechnete sich dieses strukturelle Defizit als Differenz zwischen strukturellen Einnahmen und Ausgaben. Bereits 2015 fiel dieses Defizit mit 405 Mio. € erheblich höher aus als 2014. Die Landesregierung hat damit das strukturelle Defizit im Jahr 2015 nicht ab-, sondern aufgebaut.

Abbildung 1:



Stand: Die Zahlen zu geplanten und tatsächlichen Defiziten sind den Finanzplänen der Jahre 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 entnommen. Das strukturelle Defizit 2010 betrug gemäß § 4 Abs. 2 Art.61-Ausführungsg 1.119 Mio. €.

Was passiert ab 2016?

Mit dem Haushalt 2016 verschlechtert sich dieses Ergebnis dramatisch: Die Landesregierung überschreitet die bisher zulässige Obergrenze um 240 Mio. €. Damit wäre der Haushalt 2016 verfassungswidrig gewesen. Verhindern konnte die Landesregierung dies nur dadurch, dass sie die Berechnungsmethode des Defizits geändert hat. Sie ist zur gegenwärtig großzügigeren Methode des Bundes gewechselt.

Was sind die Ursachen?

An mangelnden Einnahmen liegt es nicht.

Von 2010 bis 2015 sind die Nettoeinnahmen des Landes um 2,7 Mrd. € gestiegen. Von diesem Zuwachs sind fast 2,0 Mrd. € als strukturelle Einnahmen und nur 600 Mio. € als konjunkturelle Einnahmen verbucht worden.¹ Die Landesregierung erklärt damit fast **drei Viertel der Mehreinnahmen als strukturell**. Strukturelle Einnahmen dürfen ausgegeben werden. Konjunkturelle Einnahmen sind hingegen zur Reduktion der Schulden zu verwenden.

Um zusätzliche Einnahmen als strukturell auszuweisen, hat die Landesregierung in den letzten Jahren mehrfach ihre Berechnung der strukturellen Einnahmen verändert. Allein 2015 hat sie diese durch die Veränderung der Konjunkturkomponente um **218 Mio. €** erhöht.² Sonst hätte das strukturelle Defizit 2015 bereits 623 statt 405 Mio. € betragen. Es hätte dann die Verfassungsgrenze von 560 Mio. € schon 2015 überschritten.

Daneben hat die Landesregierung ihre strukturellen Einnahmen erhöht, indem sie seit 2010 ihre Trendsteuerprognose mehrfach angehoben hat.

Im Finanzplan 2010 ging die Regierung davon aus, dass die Trendsteuern von 2011 bis 2015 von jährlich 6,7 auf 7,5 Mrd. € steigen. Diese Schätzung hat sie nach und nach auf 8,1 Mrd. € angehoben. 228 Mio. € davon basieren auf tatsächlich erzielten Mehreinnahmen (Grunderwerbsteuer und Zensusseffekt), **425 Mio. €** hingegen allein auf höheren Prognosen.

Erhöht man das strukturellen Finanzierungsdefizit 2015 von **405 Mio. €** um

- **425 Mio. €** erhöhte Trendsteuerprognose und
 - **218 Mio. €** geänderte Konjunkturkomponente 2015,
- erreichte es mit **1,05 Mrd. €** nahezu seinen Startwert 2010 von **1,1 Mrd. €!**

Ein Abbau des strukturellen Defizits ist dann kaum noch festzustellen.

¹ Der verbleibende Anstieg von 100 Mio. € beruht auf den Konsolidierungshilfen und Zunahme einnahmeseitiger Korrekturen (finanzielle Transaktionen, Kassenüberschüsse der Vorjahre, Haushaltstechnischen Verrechnungen). In Ihrer Wirkung gleichen sie konjunkturellen Einnahmen.

² Vgl. zu den Details Anlage 2.

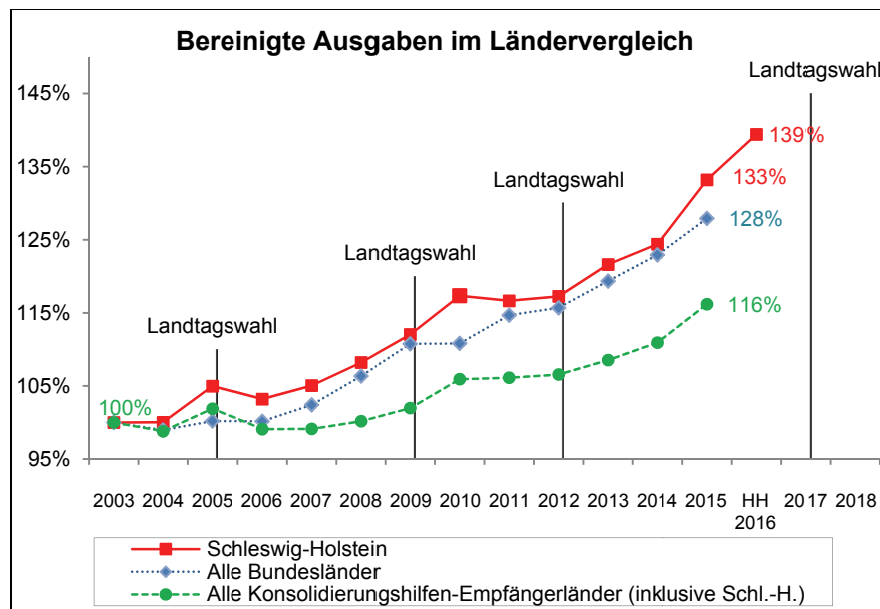
Vielmehr hat das Land ein Ausgabeproblem.

Das Land hat 2015 **1,6 Mrd. € mehr ausgegeben** als 2010:

- + **600 Mio. €** für Personal- und Sachausgaben (Budget I)
- + **650 Mio. €** für Zuweisungen, Zuschüsse, Investitionen, wobei die Ausgaben für Investitionen ständig gesenkt wurden (Budget II)
- + **360 Mio. €** für den Kommunalen Finanzausgleich (KFA)

Der überproportionale Ausgabenanstieg in Schleswig-Holstein zeigt sich auch im Vergleich zu anderen Ländern. Die Ausgaben der Länder, die wie Schleswig-Holstein Konsolidierungshilfen des Bundes empfangen, sind von 2003 bis 2015 im Durchschnitt um **16 %** angewachsen. Die Ausgaben Schleswig-Holsteins sind im gleichen Zeitraum um **33 %** gestiegen und damit sogar stärker als im Durchschnitt aller Länder.

Abbildung 2:



Zahlenquellen: 2003 bis 2014: Zentrale Datenstelle der Länder.

2015: Bundesministeriums der Finanzen, Entwicklung der Länderhaushalte bis Dezember 2015 (vorläufiges Ergebnis).

Das **Finanzministerium** hält wie im Vorjahr den Vergleich zu anderen Ländern, insbesondere zur Gesamtheit der Konsolidierungshilfen-Empfängerländer, für nicht sachgerecht.¹ Ein korrekter Vergleichsmaßstab sei die Gesamtheit der westdeutschen Flächenländer. Es verweist zudem auf die im Ländervergleich niedrigeren Pro-Kopf-Ausgaben.

¹ Vgl. Stellungnahme 2014 des LRH zum Abbau des strukturellen Defizits 2014, S. 15, und Bemerkungen 2015 des LRH, S. 33.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Gerade die Konsolidierungshilfen-Empfängerländer, die sich in einem einheitlichen Verfahren zur Berechnung struktureller Defizite befinden, weisen eine ähnlich schwierige Ausgangslage auf und eignen sich deshalb für einen Vergleich.

Die vom Finanzministerium angeführten niedrigen Pro-Kopf-Ausgaben resultieren im Übrigen aus den weit unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen. Grund ist die schwache Wirtschaftskraft Schleswig-Holsteins.

Im Haushalt 2016 ist erneut ein weiterer dramatischer Anstieg vorgesehen. Dann wird Schleswig-Holstein den Ausgabenstand von 2003 um 39 % erhöht haben.

Und auch jetzt soll nicht an anderer Stelle gekürzt werden. Vielmehr setzt die Landesregierung wie in der Vergangenheit ausschließlich auf steigende Steuereinnahmen und sinkende Zinsen.

Angesichts der guten Einnahmeentwicklung fordert der Landesrechnungshof seit Jahren, das strukturelle Defizit deutlich ambitionierter abzubauen. Dann hätte das Land auch den erforderlichen Abstand zur Obergrenze aufbauen können.¹ Die Landesregierung hat ihre „Sicherheitsabstände“ jedoch für ausreichend gehalten. Jetzt ist sie daran gescheitert.

Um den Sicherheitsabstand zu erhöhen, hätte sie Ausgaben einsparen müssen. Stattdessen hat die Landesregierung seit 2012 stetig neue Ausgaben hinzugefügt.

Dass mit einer solchen Finanzpolitik die Schuldenbremse langfristig nicht einzuhalten ist, verwundert nicht. Die Vorgabe der Landesverfassung war mit der bisherigen Berechnungsmethode des strukturellen Defizits nicht mehr einzuhalten. Deshalb wechselte die Landesregierung Ende 2015 von der Landes- zu einer modifizierten Bundesmethode².

Doch auch mit der Bundesmethode läuft die Landesregierung Gefahr zu scheitern. Denn dem Landshaushalt drohen weitere Risiken, z. B. durch die Kosten der Flüchtlingskrise, der HSH Nordbank, dem UKSH, dem Sanierungsstau und dem zu erwartenden Zinsanstieg. Damit wäre auch die Konsolidierungshilfe des Bundes von jährlich 80 Mio. € gefährdet.

¹ Vgl. Stellungnahme 2013 des LRH zum Abbau des strukturellen Defizits S. 7.

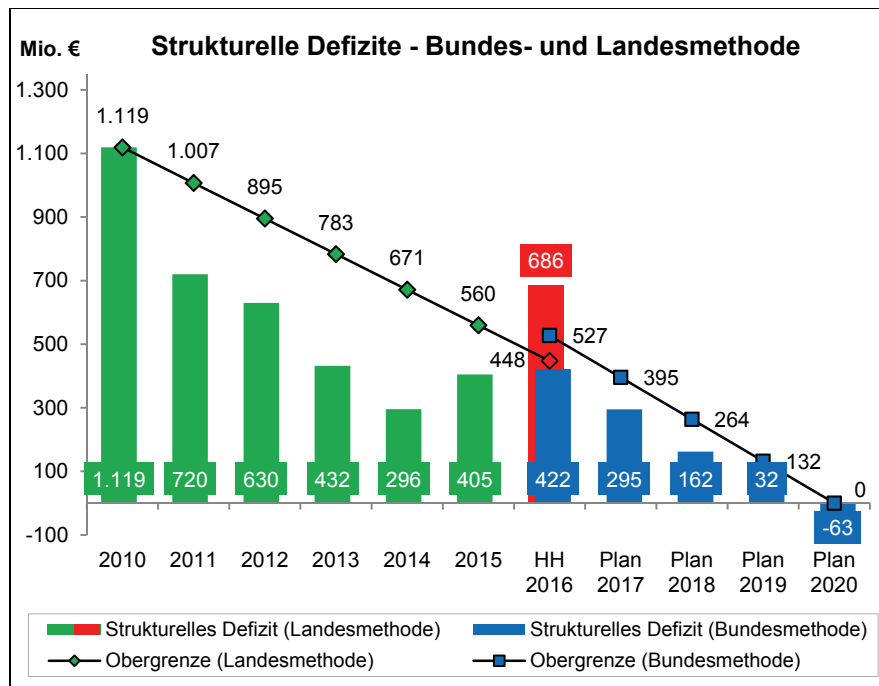
² Bundesmethode meint die Methode, die zum Erhalt der Konsolidierungshilfen mit dem Bund vereinbart wurde. Modifiziert wird diese durch einige Besonderheiten vgl. Glossar.

4. Übernahme der Bundesmethode - was bedeutet das?

Durch den Wechsel zur Bundesmethode kann die Landesregierung 2016 mehr ausgeben als mit der bisherigen Landesmethode:

- Die Obergrenze der zulässigen Verschuldung erhöht sich 2016 von 448 Mio. € um 79 Mio. € auf 527 Mio. €.
- Das strukturelle Defizit des Haushalts 2016 nach der Bundesmethode fällt mit 422 Mio. € um 264 Mio. € niedriger aus als das Defizit nach der Landesmethode.

Abbildung 3:



Dabei modifiziert sie die Bundesmethode leicht, sodass sich ein Abstand zur neuen Obergrenze von 105 Mio. € ergibt.¹ Der Abstand zur „eigentlichen“ Bundesmethode beträgt nur noch 40 Mio. €.

Warum der Methodenwechsel?

Auf den ersten Blick überrascht der Wechsel. Die Landesregierung hat die Vorteile der Landesmethode gegenüber der Bundesmethode bisher stets betont. Noch im Finanzplan 2015 hat sie dargelegt, dass die Landesmethode dem Erfordernis „einer langfristigen Planungsperspektive“ Rechnung trägt.² Grund dafür seien die vom Land über die Trendsteuer festgelegten Konjunkturkomponenten. Deswegen sei die Landesmethode der Bundesmethode vorzuziehen.

¹ Vgl. zur Berechnung des strukturellen Defizits nach dieser Methode Anlage 2.

² Vgl. Stellungnahme 2014 des LRH zum Abbau des strukturellen Defizits S. 20.

So wollte die Landesregierung das Trendsteuerverfahren fortentwickeln. Auf Basis zweier wissenschaftlicher Gutachten zur Bewertung und Weiterentwicklung der Methode der Trendsteuerberechnung war die Umstellung auf ein statistisches Filterverfahren ab 2018 vorgesehen. In den Gutachten war die Erfüllung der - von der Landesverfassung in Art. 61 vorgegebenen - Symmetrieeigenschaft wesentliches Auswahlkriterium zwischen verschiedenen Modellen. Eine Empfehlung, auf die Bundesmethode zu wechseln, wurde in keinem der Gutachten angedeutet.

Auf den zweiten Blick wird allerdings klar: ohne den Wechsel zur Bundesmethode wäre der Haushalt 2016 verfassungswidrig.

Das **Finanzministerium** führt aus, dass der Haushalt 2016 verfassungsgemäß sei. Eine Verfassungswidrigkeit läge nicht vor, weil *„die Verfassung selbst an keiner Stelle eine Obergrenze definiert, die dementsprechend auch nicht verletzt werden kann. Die Obergrenze ergibt sich allein aus dem Ausführungsgesetz.“*

Der **LRH** bleibt dabei: Ohne die Änderung des Ausführungsgesetzes wäre die bisher geltende Obergrenze überschritten worden. Damit wären die Vorgaben der Landesverfassung nicht mehr eingehalten worden.

5. Wie sieht der Stabilitätsrat Schleswig-Holstein?

Der **Stabilitätsrat** hat mit seinem Beschluss vom 09.12.2015 zum Sanierungsverfahren ausgeführt¹:

„Der Stabilitätsrat stellt fest, dass die aktuelle Sanierungsplanung von Schleswig-Holstein auch vor dem Hintergrund der deutlich gestiegenen Flüchtlingszahlen im Ergebnis einen erheblich geringeren Abstand zur Obergrenze der Nettokreditaufnahme ausweist als in den Vorjahren. Der Bericht zeigt, dass das Land das Sanierungsverfahren im Jahr 2016 dennoch erfolgreich abschließen kann.“

Um die Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 einhalten zu können, sollte Schleswig-Holstein einem strikten Konsolidierungskurs folgen. Dies gilt nicht zuletzt in Anbetracht der zusätzlichen Belastungen, die das Land in Folge der gestiegenen Zahl von Asylbewerbern erwartet.“

Dem Appell des Stabilitätsrats, einem "strikten Konsolidierungskurs" folgen zu müssen, um die Schuldenbremse ab 2020 einhalten zu können, schließt sich der LRH vollumfänglich an.

¹ Vgl. Umdruck 18/5271.

6. Ausblick

Die Landesregierung hat sich mit dem Wechsel zur Bundesmethode zunächst einmal „gerettet“. Es ist allerdings zu befürchten, dass auch dieser Schritt nicht ausreichen wird.

Der Landesrechnungshof fordert die Landesregierung deshalb auf, zu einem konsequenten Kurs der Haushaltskonsolidierung zurückzukehren. Sonst riskiert das Land auch die Obergrenze der Bundesmethode zu reißen und die Konsolidierungshilfe von jährlich 80 Mio. € zu verlieren.

Eine wesentliche Konsolidierungsmaßnahme ist der geplante Stellen- und Personalabbau. Allerdings wurden in den Haushaltsjahren 2015 und 2016 zahlreiche Stellen neu geschaffen, allein im Haushalt 2016 mehr als 1000 zusätzlich. Damit hat sich die Landesregierung von ihrem Abbaupfad verabschiedet.

Und in den kommenden Jahren stehen für das Land weitere große Herausforderungen an:

Die Milliardenkredite zur Rettung der **HSH Nordbank**, die 2016 über eine Anstalt der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein aufgenommen werden. Es ist nur eine Frage der Zeit, wann die Kredite und ihre Zinsbelastungen auf die Landeshaushalte durchschlagen.

Bei Anhalten der **gegenwärtigen Flüchtlingssituation** wird das Land auch hier mit weiterhin hohen Ausgaben rechnen müssen.

Der **Sanierungsstau** bei öffentlichen Straßen und Gebäuden wird derweil immer größer. Hier fehlen mindestens 2,1 Mrd. €.

Auch auf diese Risiken ist das Land nicht ausreichend vorbereitet.

Und die Zeit wird knapp. Das Grundgesetz und die Landesverfassung schreiben vor, dass das Land 2020 sein Finanzierungsdefizit abgebaut haben muss. Ohne tatsächliche Sparanstrengungen ist dies nicht zu erreichen.

Kiel, 5. April 2016

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Gaby Schäfer

Aike Dopp Dr. Ulrich Eggeling Erhard Wollny

Glossar

Bundesmethode

→ Konjunkturbereinigung.

Berechnungsänderung Förderabgabe

Bislang waren die Einnahmen aus der Feldes- und Förderabgabe nach der **Landesmethode** in Gänze strukturelle Einnahmen. Stiegen die Abgaben an, dann konnte das Land mehr ausgeben. Ein Absinken der Einnahmen hieraus bedeutete hingegen, dass die Regierung einen geringeren Ausgabe-spielraum hatte.

Aufgrund des niedrigen Ölpreises und rückläufiger Förderung sinken diese Einnahmen nun erheblich. Deswegen passte die Landesregierung die Einstufung der Förderabgabe an. Statt der tatsächlichen Einnahmen wurden 2015 nun 124,5 Mio. € als strukturelle Einnahmen gewertet, egal wie hoch die tatsächlichen Einnahmen aus der Förderabgabe ausfallen.

Bereinigte Ausgaben

sind die gesamten Ausgaben abzüglich

- Tilgungsausgaben (vor allem Umschuldung),
- Zuführungen zu Fonds und Rücklagen,
- kassenmäßiger Defizite der Vorjahre,
- haushaltstechnischer Verrechnungen.

Kommunale Bereinigung (der Konjunkturkomponente)

Steigen die Steuereinnahmen des Landes konjunkturell bedingt, handelt es sich um konjunkturelle Einnahmen. Diese dürfen wegen der Schuldenbremse richtigerweise nicht verausgabt werden, da sie keine strukturellen Einnahmen darstellen.

Das Finanzausgleichsgesetz weist den Kommunen einen Anteil am Steueraufkommen des Landes zu. Steigende Steuereinnahmen führen daher zu höheren Ausgaben für den KFA.

Diese sind für das Land strukturelle Ausgaben. Weil mit konjunkturellen Steuermehreinnahmen die strukturellen Ausgaben nicht finanziert werden können, müsste das Land anderweitig Ausgaben kürzen. Um dies zu vermeiden, korrigieren **Landesmethode** und **modifizierte Bundesmethode** dies jeweils auf unterschiedliche Weise.

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. Schleswig-Holstein erhält jährlich 80 Mio. €.

Konjunkturbereinigung

ist die Methode, mit der die gesamten Einnahmen in strukturelle und konjunkturelle Einnahmen unterteilt werden und das strukturelle Finanzierungsdefizit berechnet wird.

Für Schleswig-Holstein gilt zum einen die Methode der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund (**Bundesmethode**), zum anderen die in der Landesverfassung zusammen mit dem Ausführungsgesetz festgelegte Methode. Letzteres war bis 2015 die **Landesmethode**, ab 2016 handelt es sich um eine **modifizierte Bundesmethode**.

Für die Einhaltung der Verfassung sind allein die Obergrenzen nach der Landesmethode (bis 2015) bzw. nach der modifizierten Bundesmethode (ab 2016) entscheidend. Um Konsolidierungshilfe zu erhalten, ist allein die Methode der Verwaltungsvereinbarung entscheidend.

Konjunkturelle Ausgaben

sind Ausgabenzuwächse oder auch -verminderungen, die nur aufgrund von kurzfristigen wirtschaftlichen Schwankungen anfallen. Nach der Landes- und der Bundesmethode gibt es keine konjunkturellen Ausgaben.

Konjunkturelle Einnahmen

sind Einnahmen oder auch Einnahmeausfälle, die nur aufgrund von kurzfristigen wirtschaftlichen Schwankungen anfallen.

Konjunkturkomponente

stellt grundsätzlich den Teil der Einnahme- und Ausgabeentwicklung dar, der rein konjunkturell bedingt ist. Gibt es keine konjunkturellen Ausgaben, besteht die Konjunkturkomponente aus Einnahmen oder auch Einnahmeausfällen, die nur aufgrund von kurzfristigen wirtschaftlichen Schwankungen anfallen. Solche Einnahmen dürfen nicht ausgegeben werden, sondern sind für schlechte Zeiten zurückzulegen. Konjunkturelle Einnahmeausfälle sind aus den aufgebauten „Polstern“ zu decken.

Überdies ist zwischen der **Konjunkturkomponente ex ante** - im Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung - und der Konjunkturkomponente **ex post** - nach Ablauf des Haushaltsjahres - zu unterscheiden.

Konjunkturkomponente, ex ante

ist die im Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung erwartete Konjunkturkomponente.

Bis einschließlich 2014 ist dies nach der **Landesmethode** die Differenz zwischen den im Haushalt veranschlagten Steuereinnahmen¹ und den prognostizierten Trendsteuern.

In 2015 wird diese Größe noch um einen kommunalen Anteil an der Konjunkturkomponente, die Berechnungsänderung bei der Förderabgabe und den zusätzlichen Einnahmen aus dem Asylkompromiss gekürzt.

Nach der **Verwaltungsvereinbarung** mit dem Bund errechnet sich die Ex-ante-Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit durch die Multiplikation einer geschätzten Budgetsensitivität (12,6303 %) mit der geschätzten absoluten nominalen Produktionslücke. Der Anteil Schleswig-Holstein ergibt sich aus seinem Anteil am gesamten Steueraufkommen aller Länder. Dieses Verfahren gilt auch für die **modifizierte Bundesmethode**.

Konjunkturkomponente, ex post

ist die im Zeitpunkt des Haushaltsabschlusses berechnete Konjunkturkomponente.

Bis einschließlich 2014 ist dies nach der **Landesmethode** die Differenz zwischen den tatsächlich erzielten Steuereinnahmen² und den prognostizierten Trendsteuern. In 2015 wird diese Größe noch um Vorauszahlungen und endgültige Abrechnungen des KFA, und Veränderungen der Förderabgabe reduziert.

Die **Verwaltungsvereinbarung** mit dem Bund sieht vor, dass die sogenannte 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 **modifizierte Bundesmethode** weicht bei der Berechnung der Steuerabweichungskomponente ab. Abweichungen ergeben sich gemäß § 6 Abs. 3 und § 10 Art.61-Ausführungsg. Die modifizierte Bundesmethode weicht ab durch

- Verzicht auf eine periodengerechte Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs für die Konjunkturkomponente (keine Auswirkung auf das strukturelle Defizit),
- Korrektur um die Abweichung des tatsächlichen Kommunalen Finanzausgleichs gegenüber den geschätzten Ausgaben hierfür
- und für 2016 durch die Anrechnung der Risikovorsorge von 60 Mio. €, die mit der Steuerschätzung im Frühjahr 2016 gebildet wurde.

¹ Gemäß § 6 Abs. 3 des Ausführungsgesetzes a. F., d. h. inklusive Länderfinanzausgleich, Konsolidierungshilfen und der Kraftfahrzeugsteuerkompensation.

² Gemäß § 6 Abs. 3 des Ausführungsgesetzes a. F., d. h. inklusive Länderfinanzausgleich, Konsolidierungshilfen und der Kraftfahrzeugsteuerkompensation.

Konjunkturkomponente, kumuliert

Die kumulierte Konjunkturkomponente stellt die Summe der jährlichen Konjunkturkomponenten über mehrere Jahre dar. Sie lässt sich vereinfacht als „Polster“ für konjunkturell schlechte Zeiten interpretieren. Ist sie negativ, stellt sie eine „Lücke“ dar, die von zukünftigen konjunkturellen Einnahmen gedeckt werden muss.

Landesmethode

→ Konjunkturbereinigung.

Modifizierte Bundesmethode

→ Konjunkturbereinigung.

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 gesamtwirtschaftliche Produktion, die bei Ausnutzung aller volkswirtschaftlichen Produktionsfaktoren möglich wäre (Produktionspotenzial).

Stabilitätsrat

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

Strukturelle Ausgaben

sind abgesehen von der Tilgung von Altschulden der ganz überwiegende Teil der Ausgaben des Landes. Ihre Berechnung nach der Landesmethode war bis 2015 in § 3 Art.61-Ausführungsg festgelegt.

Strukturelle Einnahmen

sind Einnahmen, die als dauerhaft beurteilt werden. Solche Einnahmen dürfen vor dem Hintergrund der Schuldenbremse ausgegeben werden. Ihre Berechnung nach der Landesmethode war bis 2015 in § 2 Art.61-Ausführungsg festgelegt.

Strukturelles Finanzierungsdefizit

ist das um konjunkturelle Einflüsse und den Saldo finanzieller Transaktionen bereinigte negative Finanzierungsdefizit. Zentrale Kennziffer zur Beurteilung der Lage der öffentlichen Haushalte. Die Schuldenbremse lässt ab 2020 ein strukturelles Finanzierungsdefizit nicht mehr zu.

Symmetrie

liegt vor, wenn sich die konjunkturellen Überschüsse und Fehlbeträge über die Zeit ausgleichen. Dazu muss sich die kumulierte Konjunkturkomponente im Zeitablauf wieder ausgleichen.

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).

Trendsteuern

sind die langfristigen und dauerhaften Steuereinnahmen des Landes (inklusive Länderfinanzausgleich, Konsolidierungshilfen und Kraftfahrzeugsteuerkompensation). Nicht dazu gehören kurzfristige Steuermehreinnahmen oder Steuerausfälle, die auf Konjunkturschwankungen beruhen. Es handelt sich bei den Trendsteuern um eine Schätzgröße für die Konjunkturbereinigung nach der **Landesmethode**, die das Finanzministerium ermittelt. Diese Annahmen waren bis 2015 für jedes Jahr z. B. in § 6 Abs. 8 Art.61-Ausführungsg gesetzlich festgeschrieben.

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.

5 Bericht der Landesregierung gemäß Art. 59 a Landesverfassung

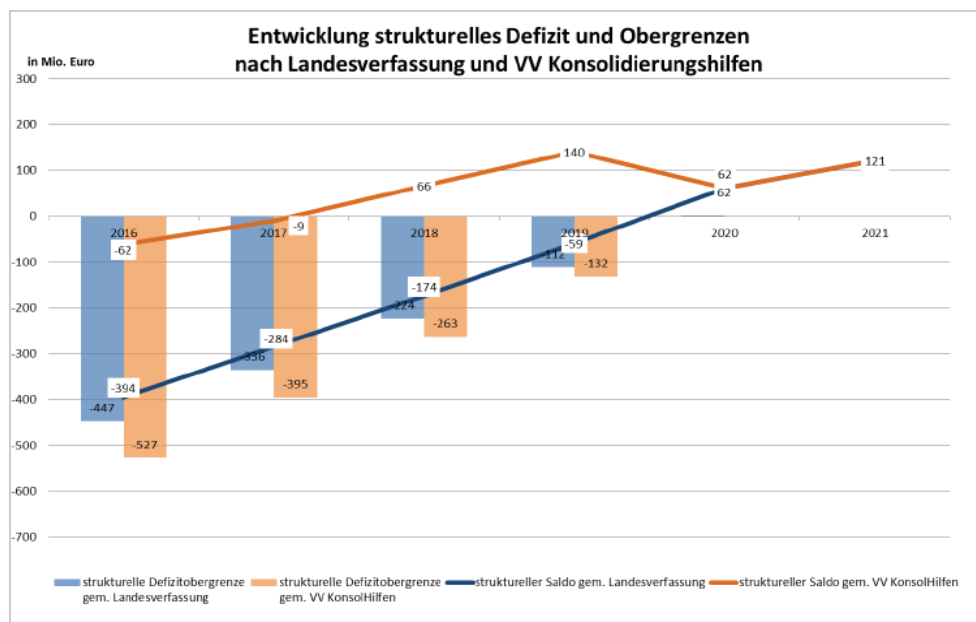
5 Bericht der Landesregierung gemäß Art. 67 Landesverfassung

5.1 Einhaltung der Obergrenze

Die Landesregierung legt dem Landtag gemäß Art. 67 Abs. 2 Landesverfassung eine jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits vor. Der Landesrechnungshof gibt hierzu eine Stellungnahme ab.

Mit der 10 Jahre umfassenden Finanzplanung, die jährlich aktualisiert wird, werden die Entwicklung des strukturellen Defizits und die Ableitung der wesentlichen Eckwerte bis zum Jahr 2020 und darüber hinaus aufgezeigt. Sie stellt damit die nach der Verfassung geforderte Planung zum Abbau des strukturellen Defizits dar und führt den Nachweis über die Einhaltung des Defizitabbaupfades.

Im Finanzplanungszeitraum bis 2019 wird das strukturelle Defizit auf 59 Millionen Euro zurückgeführt. Im Jahr 2020 wird ein struktureller Überschuss in Höhe von rund 62 Millionen Euro erwartet. In den Finanzplanungsjahren 2015 bis 2019 wird die Obergrenze für das strukturelle Defizit in jedem Jahr unterschritten.



Gleichzeitig stellt die Planung sicher, dass die Anforderungen an die Rückführung des Defizits nach der in der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung der Konsolidierungshilfen (Bundesmethode) festgelegten Rechenmethodik erfolgreich bewältigt werden können.

5 Bericht der Landesregierung gemäß Art. 59 a Landesverfassung

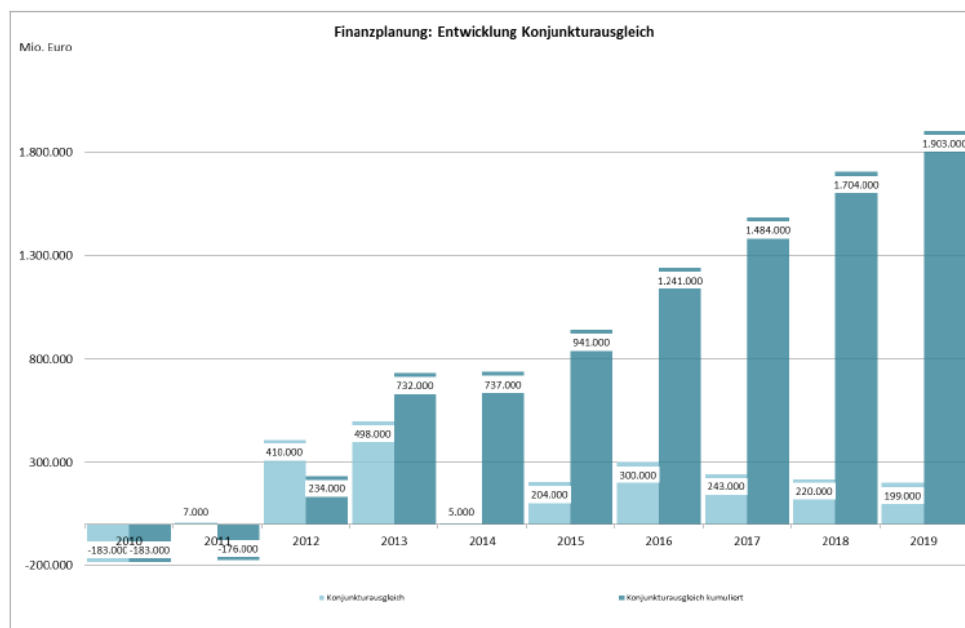
Der strukturelle Finanzierungssaldo nach den Vorgaben der Verwaltungsvereinbarung liegt im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2019 deutlich unterhalb der Vorgaben. Im Jahr 2015 beträgt der Abstand deutlich über 500 Millionen Euro, im Jahr 2016 rund 460 Millionen Euro. Es ist zu beachten, dass für die Jahre ab 2017 für das Land derzeit keine Festlegung zur Höhe der Konjunkturkomponente erfolgt ist. Die Berechnungen zum strukturellen Defizit nach der Bundesmethode sind insoweit vorläufig.

5.2 Entwicklung der Konjunkturkomponenten

Die kumulierten konjunkturrell bedingten Fehlbeträge und Überschüsse im Finanzplanungszeitraum belaufen sich Ende 2019 auf rund 1,9 Milliarden Euro. Basis der Berechnung ist die Mai-Steuerschätzung 2015.

Bereits im Jahr 2011 wurde das konjunkturneutrale Einnahmenniveau erreicht. Für die Jahre bis 2019 wird nach der aktuellen Schätzung davon ausgegangen, dass die relevanten Einnahmen oberhalb des konjunkturneutralen Niveaus liegen werden.

Für die Jahre ab 2020 liegen noch keine Ergebnisse aus der Steuerschätzung vor, sodass hier keine Einschätzung über die jährliche Höhe der Konjunkturkomponente vorgenommen werden kann. Der im Jahr 2010 entstandene konjunkturrell bedingte Fehlbetrag war bereits im Jahr 2012 abgebaut.



Tabellen zur Berechnung der strukturellen Defizite Anlage 2

**Tabelle 1: Berechnung der Strukturellen Defizite 2014 und 2015
- Landesmethode**

Position	2014 Mio. €	2015 Mio. €
Trendsteuereinnahmen**	7.819	8.103
zuzüglich Steuerähnliche Abgaben	+ 56	+ 61
zuzüglich Verwaltungseinnahmen	+ 483	+ 442
zuzüglich übrige Zuschüsse***	+ 1.214	+ 1.343
abzüglich einnahmeseitige Korrekturen****	- 41	- 45
zuzüglich Anpassung der Konjunkturkomponente		+ 218
= Strukturelle Einnahmen	9.530*	10.122*
Budget I (Ausgaben für Personal und Sachmittel)	4.084	4.336
zuzüglich Budget II (Zuweisungen, Zuschüsse, Investitionen)	3.626	4.063
zuzüglich Kommunaler Finanzausgleich	1.419	1.552
zuzüglich Zinsausgaben	773	651
abzüglich ausgabeseitige Korrekturen (finanzielle Transaktionen, Kassenüberschüsse Vorjahre, Haushaltstechnische Verrechnungen)	- 76	- 74
= Strukturelle Ausgaben	9.826	10.527*
Struktureller Finanzierungssaldo (Strukturelle Einnahmen - Strukturelle Ausgaben)	- 296	- 405

Kommunale Bereinigung		102
Berechnungsänderung Förderabgabe		+ 49
Bereinigung Asylkompromiss		+ 68
= Anpassung der Konjunkturkomponente*		218

* Abweichungen sind rundungsbedingt

** I. S. v. § 6 Abs. 3 Art.61-Ausführungsg (mit Einnahmen aus LFA, BEZ und KFZ-SK).

*** Ohne Einnahmen aus Krediten, Rücklagen, LFA, BEZ und KFZ-SK.

**** Einnahmen aus finanziellen Transaktionen, Kassenüberschüssen der Vorjahre und Haushaltstechnischen Verrechnungen.

Tabellen zur Berechnung der strukturellen Defizite Anlage 2

**Tabelle 2: Berechnung des Strukturellen Finanzierungsdefizits
- Bundesmethode**

Position	HH 2016 in Mio. €
Finanzierungssaldo	- 273
minus Saldo finanzieller Transaktionen	+ 38
minus Konsolidierungshilfen	- 80
minus Konjunkturkomponente ex ante	+ 33
minus Steuerabweichungskomponente**	- 139
Struktureller Finanzierungssaldo (ex post)	- 422*

* Abweichung rundungsbedingt.

** Der endgültige Wert hängt von den tatsächlichen Einnahmen ab.