

7. Schleswig-Holsteins Haushaltslage: Ohne Vorsorge in den Abschwung

Schleswig-Holsteins Haushaltslage ist Besorgnis erregend. Das Land nahm zwar 2008 weniger neue Schulden auf, als es Investitionen tätigte; es gab aber trotzdem viel mehr aus, als es einnahm. Und: Nachdem bisher seine Steuereinnahmen deutlich stiegen, wird es in den nächsten beiden Jahren erheblich weniger einnehmen. Trotzdem will es noch mehr ausgeben.

Im laufenden Abschwung sollte das Land die automatischen Stabilisatoren wirken lassen: Wenn konjunkturbedingt die Steuereinnahmen sinken und die Sozialausgaben steigen, ist es gerechtfertigt, durch zusätzliche Schulden gegenzusteuern. Dabei darf die Haushaltssanierung nicht aus den Augen verloren werden.

Der Abschwung wird viele zusätzliche Schulden verursachen; sie müssen bedient und getilgt werden. Deshalb muss das Land jetzt damit beginnen, Aufgaben aufzugeben und Ausgaben zu kürzen.

Aber für weitere Ausgaben hat das Land kein Geld: Landesanteile zusätzlicher Konjunkturprogramme sollten durch Umschichtungen finanziert werden.

Wenn das Land es nicht endlich schafft, nur so viel auszugeben, wie es einnimmt, steht seine politische Handlungsfähigkeit auf dem Spiel.

Die **Rahmenbedingungen** für die Finanzpolitik Schleswig-Holsteins haben sich in den letzten Monaten drastisch verschlechtert:

Die Jahre 2005 bis 2008 waren geprägt von einem konjunkturellen Aufschwung und hohen zusätzlichen Steuereinnahmen.

Aber seit der Insolvenz der amerikanischen Investmentbank Lehmann Brothers im September 2008 hat sich die weltweite Finanzkrise verschärft und den konjunkturellen Abschwung auch in Deutschland beschleunigt. Mindestens in den nächsten beiden Jahren wird Schleswig-Holstein weniger Steuern einnehmen und mehr für die soziale Sicherung ausgeben müssen, als es bisher geplant hat.

Deshalb müssen der Landtag und die Landesregierung sich schon jetzt darauf vorbereiten, spätestens nach Ende des Abschwungs die Ausgaben

des Landes auf die Höhe seiner dauerhaft zu erwartenden Einnahmen zu senken.

Denn seit 1970 gibt Schleswig-Holstein mehr Geld aus, als es einnimmt. Dies wird sich auch mittel- und langfristig nicht ändern. Schon deshalb werden seine Schulden weiter wachsen. Zusätzlich werden seine Schulden wegen der Wirtschaftskrise steigen. Entsprechend werden auch seine Zinsausgaben steigen und seine finanzpolitischen Spielräume weiter einengen. Eine solche dauerhaft schuldenfinanzierte Finanzpolitik hat keine Zukunft mehr.

7.1 Die Vergangenheit seit 2005: Weniger neue Schulden - aber die Ausgaben wuchsen trotzdem zu schnell

Von 2005 bis 2008 wuchsen die bereinigten Ausgaben Schleswig-Holsteins - aber wegen eines konjunkturellen Aufschwungs und massiver Steuererhöhungen wuchsen seine Steuereinnahmen noch stärker: Sie wuchsen so stark, dass das Land nach 2007 auch 2008 weniger neue Schulden aufnahm, als es investierte:

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben, Nettokreditaufnahme und Kreditobergrenze (KOG) 2005 bis 2008¹

			2005 IST	2006 IST	2007 IST	2008 vorl. IST
Bereinigte Einnahmen	absolut	Mio. €	6.839	7.329	7.971	8.288
	Veränderung zum Vorjahr	%		7,2	8,8	4,0
Bereinigte Ausgaben	absolut	Mio. €	8.326	8.185	8.331	8.582
	Veränderung zum Vorjahr	%		-1,7	1,8	3,0
Nettokreditaufnahme	absolut	Mio. €	1.485	885	516	495
	Veränderung zum Vorjahr	%		-40,4	-41,7	-4,0
Kreditobergrenze		Mio. €	487	483	523	539
Über - und Unterschreitung (-) der KOG		Mio. €	998	402	-7	-44

¹ Quellen: 2005 bis 2007 Haushaltsrechnungen; 2008: Gruppierungsübersicht zum Jahresabschluss 2008, Ausdruck des Finanzministeriums vom 28.01.2009.

7.1.1 Mit zusätzlichen Steuereinnahmen neue Schulden vermieden

Von 2005 bis 2008 stiegen die bereinigten Einnahmen des Landes um gut 2,8 Mrd. €. Hiervon standen den Kommunen aus den zusätzlichen Steuereinnahmen 378 Mio. € zu; dem Land verblieben knapp 2,5 Mrd. € zusätzliche Einnahmen:

Veranschlagte und tatsächliche bereinigte Einnahmen 2005 - 2008¹

	2005	2006	2007	2008	Summe
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
Tatsächliche bereinigte Einnahmen	6.839	7.329	7.971	8.288	30.427
Abzüglich: Veranschlagte bereinigte Einnahmen	6.538	6.659	7.145	7.208	27.550
= Bereinigte Mehreinnahmen	301	670	826	1.080	2.877
Abzüglich: Kommunaler Anteil an Steuermehreinnahmen (17,74 %)	16	91	101	170	378
= Landesanteil an bereinigten Mehreinnahmen	285	579	725	910	2.499

Aus Steuern, Bundesergänzungszuweisungen und dem Länderfinanzausgleich (im Weiteren: Steuereinnahmen) nahm das Land von 2005 bis 2008 2,1 Mrd. € mehr ein, als in den Haushaltplänen veranschlagt war. Nach Abzug des Anteils der Kommunen (378 Mio. €) verblieben dem Land 1,8 Mrd. € zusätzliche Steuereinnahmen.

Von 2005 bis 2008 nahm das Land 2,1 Mrd. € weniger neue Schulden auf, als veranschlagt waren. Von 2005 bis 2007 kürzte die Landesregierung die Nettokreditaufnahme sogar um mehr, als das Land zusätzliche Steuern einnahm: Die Landesregierung ist mit den zusätzlichen Steuereinnahmen verantwortungsvoll umgegangen.

¹ Quellen: 2005 bis 2007 Haushaltsrechnungen; 2008: veranschlagte Werte: Haushaltsplan 2008; tatsächliche Werte: Gruppierungsübersicht zum Jahresabschluss 2008, Ausdruck des Finanzministeriums vom 28.01.2009.

Steuermehreinnahmen und Senkung der Nettokreditaufnahme 2005 bis 2008¹

	2005	2006	2007	2008	Summe
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
Tatsächliche Steuereinnahmen	5.269	5.804	6.406	6.758	24.237
abzüglich: Veranschlagte Steuereinnahmen	5.180	5.291	5.835	5.803	22.109
= Steuermehreinnahmen	89	513	571	955	2.128
Landesanteil an den Steuermehreinnahmen (82,26 %)	73	422	470	785	1.750
Veranschlagte Nettokreditaufnahme	1.616	1.562	1.094	1.240	5.512
abzüglich: Tatsächliche Nettokreditaufnahme	1.485	885	516	495	3.381
= Senkung der Nettokreditaufnahme	131	677	578	745	2.131

7.1.2 Keine Vorsorge für schlechte Zeiten

Aber die Landesregierung hätte die ausgewiesene Nettokreditaufnahme noch weiter senken können, wenn sie in den Jahren 2006 bis 2008 keine Kreditermächtigungen in die Rücklage zur Verminderung des Kreditbedarfs umgebucht hätte. Das Finanzministerium bezeichnet diese Umbuchungen als Risikovorsorge.² Der Titel der Rücklage mag auch suggerieren, das Land könne neue Schulden vermeiden, wenn es sich dieser Rücklage bedient. Dieser Eindruck ist falsch.

Rücklage zur Verminderung des Kreditbedarfs³

	2005	2006	2007	2008
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
Erhöhung	-	30	152	185
Bestand am 31.12.	-	30	182	367

Denn die Landesregierung spart in dieser Rücklage kein Kapital an, auf das sie in schlechten Zeiten zurückgreifen könnte: Sie handelte nicht getreu dem Motto: „Spare in der Zeit, dann hast Du in der Not.“

Die Rücklage ist eben kein Notgroschen für schlechte Zeiten, sondern nur ein Blankoscheck für zusätzliche Schulden. Denn nimmt die Landesregierung die Rücklage in Anspruch, dann entnimmt sie ihr nur die Erlaubnis,

¹ Quellen: 2005 bis 2007 Haushaltsrechnungen; 2008: veranschlagte Werte: Haushaltsplan 2008; tatsächliche Werte: Gruppierungsübersicht zum Jahresabschluss 2008, Ausdruck des Finanzministeriums vom 28.01.2009.

² Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein, Finanzdepesche Nr. 23 vom 24.01.2009, S. 1.

³ Quellen: 2005 bis 2007 Haushaltsrechnungen; 2008: Gruppierungsübersicht zum Jahresabschluss 2008, Ausdruck des Finanzministeriums vom 28.01.2009.

neue Schulden aufzunehmen. Den entsprechenden Geldbetrag muss sie anders finanzieren: Entweder mit zusätzlichen Einnahmen oder mit neuen Schulden. Das einzige Risiko, für das die Landesregierung mit der Rücklage vorsorgt, ist das Risiko, dass der Landtag ihr neue Kreditermächtigungen verweigern könnte.

Denn verglichen mit den Kreditermächtigungen im Haushaltsgesetz bietet die Rücklage zur Verminderung des Kreditbedarfs der Landesregierung einen Vorteil: Sie verlängert den Zeitraum, in dem die Landesregierung die Kreditermächtigungen nutzen und einen Nachtragshaushalt vermeiden kann.¹

Das **Finanzministerium** erklärt, dass die Landesregierung in den vergangenen Jahren Rücklagen zur Vermeidung des Kreditbedarfs mithilfe der Steuermehreinnahmen bilden konnte. Diese Rücklagen würden in der Haushaltsrechnung erkennbar ausgewiesen. Darüber hinaus werde in Veröffentlichungen über den Haushaltsvollzug über ihre Bildung berichtet. Anders als in den Buchungen abgebildet erfolge die tatsächliche Kreditaufnahme erst bei Entnahme aus der Rücklage und nicht bei der Zuführung zur Rücklage. Dadurch entstehe kein wirtschaftlicher Schaden für das Land. Darauf habe das Finanzministerium bei der Beantwortung der Fragen der Abgeordneten zum Haushaltsentwurf wiederholt hingewiesen.

7.1.3 Ausgaben waren zu hoch und wuchsen zu schnell

Von 2005 bis 2008 gab das Land 199 Mio. € mehr aus, als in den Haushaltsplänen veranschlagt waren.

Veranschlagte und tatsächliche bereinigte Ausgaben 2005 bis 2008²

	2005	2006	2007	2008	Summe
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
Tatsächliche bereinigte Ausgaben	8.326	8.185	8.331	8.582	33.424
abzüglich: Veranschlagte bereinigte Ausgaben	8.186	8.195	8.400	8.444	33.225
= Bereinigte Mehrausgaben	140	-10	-69	138	199

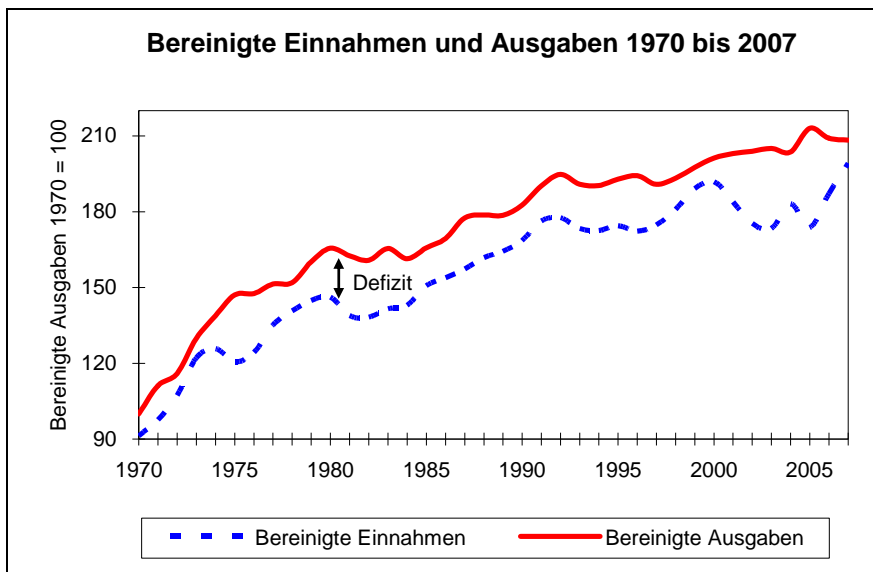
Die bereinigten Ausgaben stiegen von 2006 bis 2008 um 3,1 %, jährlich also um gut 1 %. Dieser Durchschnittswert liegt nahe am Ziel der Landesregierung: Sie wollte die Ausgaben jährlich nur um ein Prozent steigern.

¹ Vgl. Nr. 6.10.2. dieser Bemerkungen.

² Quellen: 2005 bis 2007 Haushaltsrechnungen; 2008: veranschlagte Werte: Haushaltsplan 2008, tatsächliche Werte: Gruppierungsübersicht zum Jahresabschluss 2008, Ausdruck des Finanzministeriums vom 28.01.2009.

Allerdings kommt es zu diesem guten Durchschnitt nur, weil die Ausgaben von 2005 auf 2006 um 1,7 % sanken: In den letzten beiden Jahren stiegen sie wieder deutlich schneller; ihre Wachstumsrate lag weit über dem Zielwert (2007: 1,8 %, 2008: 3,0 %).

Leider war das Jahr 2006 seit der Wiedervereinigung Deutschlands die rühmliche Ausnahme: Es war seit 1991 das einzige Jahr, in dem die bereinigten Ausgaben merklich sanken - und wie die folgende Abbildung zeigt, ging diesem Rückgang im Landtagswahljahr 2005 ein besonders starker Anstieg voraus:



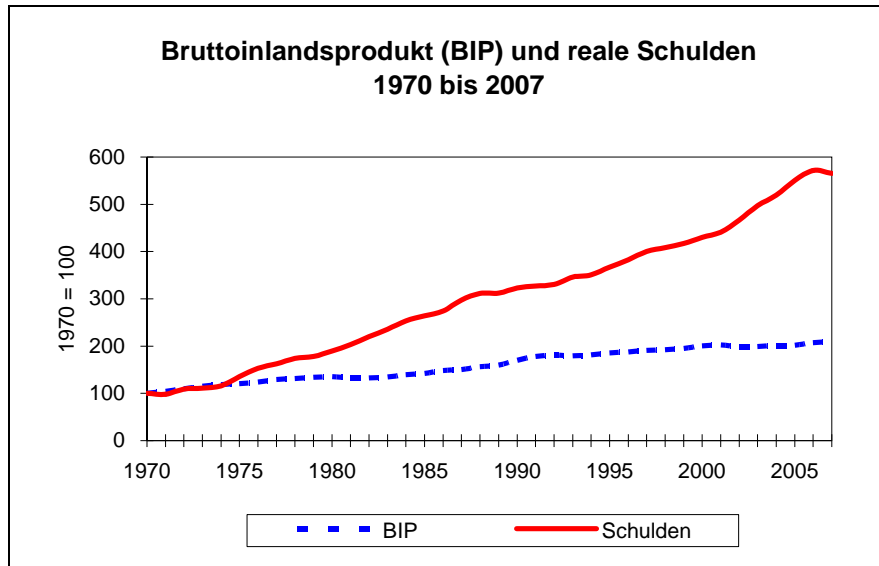
Quellen: Haushaltsrechnungen; eigene Berechnungen.

Das **Finanzministerium** teilt mit, dass sich aus höheren über dem Haushaltsansatz eingehenden Steuereinnahmen des Landes zwangsläufig ungeplante Mehrausgaben ergäben, da die Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich an den höheren Steuereinnahmen zu beteiligen seien. Zudem würden unter Umständen im Verlauf des Haushaltsvollzugs Mittel von Dritten für zusätzliche Ausgaben zur Verfügung gestellt, die im Haushaltsentwurf noch nicht veranschlagt gewesen seien (KdU-Mittel des Bundes, Bundesbau u. a.). Insoweit könnten ursprünglich beabsichtigte Ausgabensteigerungsraten im Haushaltsvollzug tatsächlich höher ausfallen als bei der Haushaltsplanaufstellung angenommen.

7.1.4 Haushaltslage ist Besorgnis erregend

Seit 1970 konnte das Land seine Ausgaben nicht in einem einzigen Jahr ohne zusätzliche Schulden finanzieren. Der auffällige Anstieg seiner Einnahmen in den Jahren vor 2000 beruht im Wesentlichen auf einmaligen Einnahmen aus Vermögensverkäufen. Von 1970 bis 2007 wuchsen die

Schulden mehr als 4-mal so schnell wie die Wirtschaftsleistung: Gemessen am jährlichen realen Bruttoinlandsprodukt Schleswig-Holsteins stieg seine Wirtschaftsleistung um 110 %, aber seine realen Schulden wuchsen um 466 %:

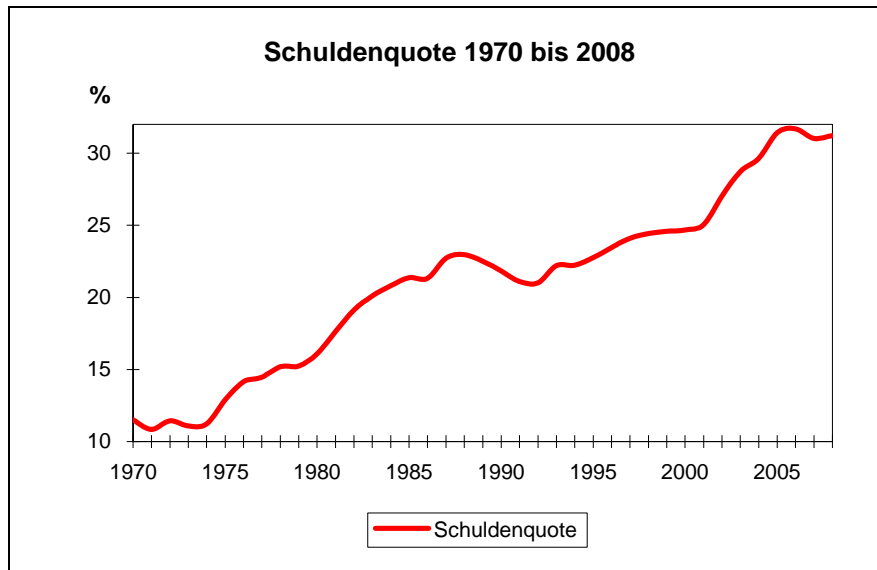


Quellen: BIP: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Bruttoinlandsprodukt, aktuelle Ergebnisse und Rückrechnungsergebnisse; Schulden: Fortschreibung von Haushaltsdaten, Umdruck 16/3183 vom 26.05.2008, Anlage 6; eigene Berechnungen.

Was bedeutet das?

- Das Problem: Solange Schleswig-Holsteins Schulden schneller wachsen als seine Wirtschaftsleistung, muss Schleswig-Holstein einen immer größeren Teil seiner Wirtschaftsleistung für den Schuldendienst aufwenden. Dabei sind in der Regel die Schulden unproblematisch, die das Land in Konjunkturabschwüngen aufnimmt; höchst problematisch hingegen ist die stetige Verschuldung in konjunkturell guten Zeiten.
- Die Lösung: Landtag und Landesregierung müssen dafür sorgen, dass Schleswig-Holstein außerhalb von schweren Wirtschaftskrisen keine neuen Schulden aufnimmt.

Zuletzt gelang es wegen der unerwartet hohen Steuereinnahmen immerhin, die Schuldenquote (der nominale Schuldenstand am Ende eines Jahres geteilt durch das nominale Bruttoinlandsprodukt desselben Jahres) ein wenig zu senken: Sie nahm von 2006 auf 2007 ab und blieb danach nahezu konstant:



Quellen: BIP: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Bruttoinlandsprodukt, aktuelle Ergebnisse und Rückrechnungsergebnisse; Schulden: Fortschreibung von Haushaltsdaten, Umdruck 16/3183 vom 26.05.2008, Anlage 6; eigene Berechnungen.

Schleswig-Holstein wird seinen Haushalt aber nur sanieren können, wenn die Schuldenquote auch dann sinkt, wenn das Land „nur“ normal hohe Steuereinnahmen erzielt. Davon ist es jedoch noch weit entfernt.

Diese Finanzpolitik ist nicht tragfähig.

Sie hat das Land in den letzten 4 Jahrzehnten in die Schuldenfalle geführt, aus der es sich mühsam und mit harten Einschnitten befreien muss. Dies wird nur gelingen, wenn Schleswig-Holstein seine Ausgaben endlich auf die dauerhaft zu erwartenden Einnahmen senkt.

Leider haben Landtag und Landesregierung auch im Haushalt 2009/2010 damit nicht begonnen. Trotz des erfreulichen Abschlusses des Haushaltsjahres 2008 ist deshalb Schleswig-Holsteins Haushaltslage Besorgnis erregend.

Das **Finanzministerium** teilt grundsätzlich diese Einschätzung des LRH.

7.2 Die Gegenwart: Finanzkrise und Rezession bremsen Haushaltskonsolidierung

Die Haushaltslage des Landes wird sich in den nächsten beiden Jahren drastisch verschlechtern, weil die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise auch Schleswig-Holstein trifft.

Die Finanzkrise hat 2008 weltweit einen konjunkturellen Abschwung ausgelöst; in Deutschland schrumpft das Bruttoinlandsprodukt seit dem Früh-

jahr 2008. Der Internationale Währungsfonds rechnete schon im Herbst 2008 damit, dass der weltweite Abschwung im Vergleich zu früheren Abschwüngen stärker ausfallen und länger dauern wird, weil er von einer Finanzkrise ausgelöst wurde.¹ Seit Januar 2009 geht er davon aus, dass die reichen Länder den schwersten Abschwung seit dem Zweiten Weltkrieg erleben werden.² Auch für Deutschland gehen die Konjunkturforscher davon aus, dass der gegenwärtige Abschwung in Deutschland der schwerste wird, seitdem die Bundesrepublik gegründet wurde. Schleswig-Holsteins Wirtschaft ist auch vom Abschwung betroffen; in den ursprünglichen Haushaltsplänen für 2009 und 2010 waren die zu erwartenden Folgen kaum berücksichtigt:

Danach sollten die Einnahmen des Landes 2008 bis 2010 um 3,1 % steigen, aber die Ausgaben um 7,4 %. Damit hatten sich der Landtag und die Landesregierung weit von ihrem Vorhaben entfernt, die Ausgaben jährlich nur um 1 % zu steigern.³ Das ist eine schlechte Ausgangslage für die finanzpolitischen Herausforderungen des Abschwungs.

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben, Nettokreditaufnahme und Kreditobergrenze (KOG) 2008 bis 2010⁴

			2008	2009	2010
			vorl. IST	SOLL	SOLL
Bereinigte Einnahmen	absolut	Mio. €	8.288	8.410	8.643
	Veränderung zum Vorjahr	%		1,5	2,8
Bereinigte Ausgaben	absolut	Mio. €	8.582	9.189	9.419
	Veränderung zum Vorjahr	%		7,1	2,5
Nettokreditaufnahme	absolut	Mio. €	495	607	604
	Veränderung zum Vorjahr	%		22,6	-0,5
Kreditobergrenze		Mio. €	539	684	663
Über - und Unterschreitung (-) der KOG		Mio. €	-44	-77	-59

Allerdings will die Landesregierung nicht mehr neue Schulden aufnehmen, als ursprünglich geplant waren: Die zusätzlich veranschlagten Ausgaben sollen zum einen aus Zuweisungen des Bundes gedeckt werden, zum anderen durch eine Entnahme aus der Rücklage zur Verminderung des Kre-

¹ Vgl. International Monetary Fund, World Economic Outlook - Financial Stress, Downturns, and Recoveries, Oktober 2008, S. 131 bis 159.

² Vgl. International Monetary Fund, World Economic Outlook Update - Global Economic Slump Challenges Policies, 29.01.2009.

³ Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Plenarprotokoll, 37. Sitzung vom 13.09.2008, S. 2583.

⁴ Quellen: 2008: Gruppierungsübersicht zum Jahresabschluss 2008, Ausdruck des Finanzministeriums vom 28.01.2009; 2009 und 2010: Gesetz über die Feststellung eines Nachtrages zum Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2009 und 2010 vom 27.03.2009.

ditbedarfs. In der Rücklage hat die Landesregierung allerdings kein Geld angespart, sondern nur Ermächtigungen. Daher muss sie unter sonst gleichen Bedingungen zusätzliche Schulden aufnehmen, um die Entnahme aus der Rücklage zu finanzieren; hierzu wurde sie bereits bei der Zuführung an die Rücklage ermächtigt.¹

7.2.1 Einnahmen weit überschätzt

Die veranschlagten Einnahmen sind weit überschätzt - aus zwei Gründen:

- Die Bundesregierung hat im Rahmen ihres zweiten Konjunkturpakets auch Steuersenkungen geplant. Allein hierdurch werden Bund, Länder und Gemeinden nach derzeitigen Schätzungen von 2009 bis 2013 über 29 Mrd. € weniger einnehmen als bisher geplant. Für das Land würde dies Mindereinnahmen von über 300 Mio. € bedeuten.²
- Beim Schätzen der Steuereinnahmen wurde aus heutiger Sicht eine zu positive Entwicklung der Wirtschaftsleistung unterstellt. Dies überhöht die erwarteten Steuereinnahmen gleich zweifach, weil sie von einem kleineren Ausgangswert aus langsamer wachsen:
 - Zum einen wird sich der Rückgang des Wirtschaftsaufkommens direkt in einen Rückgang der Steuereinnahmen übertragen.
 - Verglichen mit den ursprünglichen Vorhersagen verkleinert sich zum anderen bei einer niedrigeren Wirtschaftsleistung auch sukzessive die Basis für die Steuereinnahmen.

Die veranschlagten Steuereinnahmen für 2009 und 2010 beruhen auf einem realen Wirtschaftswachstum.³ Heute gehen die Konjunkturforscher jedoch davon aus, dass die deutsche Wirtschaftsleistung insgesamt schrumpfen wird.

In seiner Stellungnahme zum Haushaltsentwurf 2009/2010 wies der LRH bereits auf das Risiko hin, dass die Steuereinnahmen für 2009 und 2010 überschätzt wurden. Er kritisierte auch, dass die Landesregierung verglichen mit ihren Ankündigungen im Entwurf sehr niedrige globale Steuermindereinnahmen veranschlagte.⁴

¹ Vgl. Tz. 7.1.2.

² Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland, Bundestagsdrucksache 16/11740 vom 27.01.2009, S. 3.

³ Vgl. Ergebnis der 132. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ am 4. und 5. November in Hildesheim, Umdruck 16/3598 vom 11.11.2008.

⁴ Vgl. LRH, Entwurf eines Haushaltsstrukturgesetzes zum Haushaltsplan 2009/2010, Landtagsdrucksache 16/2150 vom 19.08.2008, und Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2008 bis 2012, Landtagsdrucksache 16/2198 vom 19.08.2008, Umdruck 16/3603 vom 29.10.2008, S. 3 ff.

Aber Landtag und Landesregierung berücksichtigten diese Warnungen nicht. Auf der Basis der Steuerschätzung vom November 2008 schlug die Landesregierung in der Nachschiebeliste zum Haushaltsentwurf 2009/2010 sogar vor, die Ansätze der Steuereinnahmen zu erhöhen; und der Landtag stimmte zu. So verzichteten sie darauf, für bereits erkennbare Risiken bei den Einnahmen vorzusorgen.

Da immer mehr Bundesländer Doppelhaushalte aufstellen, schlägt der LRH in diesem Zusammenhang vor, die Novembersteuerschätzung auf das jeweils übernächste Jahr auszudehnen. So könnten Schätzfehler verringert werden.

Nach Ansicht des LRH können die Fragen offen bleiben, ob und inwieweit Landtag und Landesregierung die Entwicklung hätten erkennen können und darauf reagieren müssen. Denn die Antworten änderten nichts daran, dass das Land in den nächsten Jahren erheblich weniger Steuern einnehmen wird, als im Haushalt 2009/2010 veranschlagt und im Finanzplan 2008 bis 2012 geplant wurden.

Eine grobe Überschlagsrechnung des LRH deutet daraufhin, dass das Land von 2009 bis 2012 über 1 Mrd. € weniger Steuern einnehmen könnte, als bisher veranschlagt sind.

Das zusätzliche Defizit in diesen Jahren dürfte noch deutlich höher werden, weil in der Überschlagsrechnung erstens die Mindereinnahmen wegen der geplanten Steuersenkungen nicht berücksichtigt sind (ungefähr 250 Mio. €).¹ Zweitens werden wegen des Abschwungs Ausgaben des Landes steigen.

Wegen der niedrigeren Einnahmen und höheren Ausgaben wird das Land 2009 und 2010 mehr neue Schulden aufnehmen, als es Investitionen tätigt: Es wird die Grenze der Kreditaufnahme nach Art. 53 LV überschreiten. Dies ist nur erlaubt, wenn das Land mit den neuen Schulden eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abwehren will oder wenn es eine schwerwiegende Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung überwinden will.

Die Bundesregierung hat bereits festgestellt, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in Deutschland gestört ist. Hieran gibt es angesichts der schwersten Wirtschaftskrise in Deutschland seit Gründung der Bundesrepublik keinen Zweifel.

¹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland, Bundestagsdrucksache 16/11740 vom 27.01.2009, S. 3.

7.2.2 In der Rezession: Automatische Stabilisatoren wirken lassen - aber kein Spielraum für weitere Ausgaben

Das Land wird also 2009 und 2010 weniger einnehmen, als veranschlagt wurde; gleichzeitig wird es für soziale Hilfen mehr ausgeben müssen. Beides sind Folgen des Abschwungs:

- In einem Abschwung handeln viele Menschen und Unternehmen vorsichtiger als sonst und geben weniger aus; viele müssen sich sogar einschränken: Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage sinkt. Folglich verkaufen die Unternehmen weniger Waren und Dienstleistungen und schränken ihre Produktion ein. Sie brauchen deshalb nicht mehr alle Beschäftigten. Mehr Menschen werden entlassen und weniger eingestellt: Die Arbeitslosigkeit steigt. Weil weniger verkauft wird und weniger Menschen arbeiten, werden weniger Steuern gezahlt: Der Staat nimmt weniger ein. Verstärkt wird dies durch die progressive Einkommensteuer: Wer weniger verdient, muss ein niedrigeres Einkommen zu niedrigeren Sätzen versteuern: Dies verstärkt den Rückgang der Staatseinnahmen.
- Wegen der höheren Arbeitslosigkeit haben mehr Menschen Anspruch auf staatliche Hilfe. Außerdem brauchen viele Arbeitssuchende länger, um eine neue Stelle zu finden. Aus beiden Gründen muss der Staat mehr Geld ausgeben.

Hierdurch sinken die Einnahmen und steigen die Ausgaben im Abschwung automatisch. Diese automatischen Stabilisatoren wirken antizyklisch; sie mildern den Abschwung.

Der Preis dieser automatischen Stabilisierung der Konjunktur ist ein steigendes Staatsdefizit. Denn die automatischen Stabilisatoren wirken nur, wenn der Staat nicht gleichzeitig die Abgaben erhöht oder seine Ausgaben kürzt. Täte er es doch, würde der Abschwung nicht oder kaum gemildert. Nach den vorherrschenden volkswirtschaftlichen und finanzwissenschaftlichen Meinungen sollte der Staat deshalb in einem Abschwung die automatischen Stabilisatoren wirken lassen und das deswegen steigende Defizit mit zusätzlichen Schulden finanzieren. Unter sonst gleichen Bedingungen sinkt das Defizit nach einem Abschwung auch automatisch wieder, weil der Staat mehr einnimmt und weniger für soziale Unterstützungen ausgeben muss.¹

¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Die Finanzkrise meistern - Wachstumskräfte stärken, Jahresgutachten 2008/09, November 2008, S. 246 f.

Aber dies klappt nur, wenn das Ausgabenniveau nach einer Rezession auch tatsächlich wieder sinkt. Auf diesen Teil der antizyklischen Finanzpolitik haben die Parlamente und Regierungen in Deutschland in den letzten vier Jahrzehnten allerdings meist verzichtet. So ging auch Schleswig-Holstein in die Schuldenfalle. Denn es wurde nicht nur unterlassen, die konjunkturbedingten Schulden in guten Zeiten antizyklisch wieder zu tilgen - zusätzlich wurden sogar Jahr für Jahr neue Schulden aufgetürmt.¹

7.2.3 **Deutschland hat Spielraum für weitere Ausgaben - Schleswig-Holstein nicht**

Zusätzlich zur antizyklischen Wirkung der automatischen Stabilisatoren kann der Staat versuchen, den Abschwung stärker zu mildern, indem er noch mehr ausgibt. Dies beabsichtigt die Bundesregierung mit ihren Konjunkturpaketen. Diese zusätzlichen Ausgaben und Einnahmeverluste müssen auch mit neuen Schulden finanziert werden: Sonst würde die Wirkung der zusätzlichen Ausgaben mindestens teilweise aufgehoben.

Nach den vorherrschenden volkswirtschaftlichen und finanzwissenschaftlichen Meinungen überwiegen in der Regel die Nachteile solch einer aktiven, schuldenfinanzierten Finanzpolitik: Deshalb sollte diese Möglichkeit nur in sehr schweren Wirtschaftskrisen genutzt werden. Der derzeitige weltweite Abschwung rechtfertigt solche zusätzlichen Ausgaben, weil vielerorts die herkömmliche Geldpolitik der Zentralbanken ihre Grenzen erreicht hat und die automatischen Stabilisatoren als nicht stark genug eingeschätzt werden.²

Allerdings beschränkt die öffentliche Verschuldung die konjunkturpolitischen Möglichkeiten einer Gebietskörperschaft. Denn höhere Defizite steigern die Schulden; in der Folge steigen auch die Ausgaben für Tilgung und Zinsen.

Nach Ansicht des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und des Internationalen Währungsfonds sind über das Wirken der automatischen Stabilisatoren hinaus zusätzliche Staatsausgaben auch in Deutschland deshalb gerechtfertigt, weil der deutsche Gesamtstaat (Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherun-

¹ Vgl. Tz. 7.1.3, S. 45 f.

² Vgl. Spiliimbergo, A., Symansky, S., Blanchard, O.; Cottarelli, C., Fiscal Policy for the crisis, International Monetary Fund, Staff Position Note SPN08/01 v. 29.12.2008.

gen) sein strukturelles Haushaltsdefizit bis Ende 2008 nahezu abgebaut hatte.¹

Die Landesregierung wirbt in der Föderalismuskommission um finanzielle Hilfe des Bundes und der anderen Länder, weil die Zins- und Versorgungsausgaben des Landes so hoch sind. Sie meint daher, das Land werde deshalb seinen Haushalt aus eigener Kraft bis 2019 nicht ausgleichen können.² Nach Angaben des Finanzministeriums liegt das strukturelle Defizit Schleswig-Holsteins jährlich um 600 Mio. € über dem Durchschnittsdefizit der westdeutschen Flächenländer, weil Schleswig-Holstein je Einwohner eine geringere Steuerkraft hat, aber höhere Zinsausgaben.³

Deshalb fordert der LRH den Landtag und die Landesregierung auf, zusätzliche neue Schulden nur aufzunehmen, um das Wirken der automatischen Stabilisatoren zu ermöglichen. Weitere zusätzliche Ausgaben des Landes zur Stabilisierung der Konjunktur sollte das Land durch Umschichtungen im Haushalt finanzieren, z. B. die Kofinanzierung der Konjunkturprogramme des Bundes.

7.2.4 Ein weiteres Risiko: Die HSH Nordbank

Das größte Einzelrisiko für den Haushalt des Landes ist derzeit, wie sich die HSH Nordbank AG entwickeln wird. Das Land hält 29,1 % der Anteile an der Bank. Im Haushaltsentwurf 2009/2010 waren 145 Mio. € Einnahmen aus Dividenden veranschlagt; mit der Nachschiebeliste wurden diese Ansätze gestrichen. Denn im Zuge der Finanzkrise ist die Bank in große Schwierigkeiten geraten:

- Sie verlor 2008 2,8 Mrd. €⁴
- Die Länder Schleswig-Holstein und Freie und Hansestadt Hamburg haben beschlossen, der HSH Nordbank 3 Mrd. € neues Eigenkapital zuzuschließen und ihr für Kreditausfallrisiken 10 Mrd. € Garantien zu gewähren.

¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Die Finanzkrise meistern - Wachstumskräfte stärken, Jahresgutachten 2008/09, November 2008, S. 247 f. und International Monetary Fund, Germany: 2008 Article IV Consultation, IMF Country Report No. 09/15, Januar 2009, S. 25 ff.

² Vgl. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Bericht der AG Haushaltsanalyse Bremen Saarland Schleswig-Holstein, Kommissionsdrucksache 102 vom 15.04.2008, S. 54.

³ Vgl. Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein, Finanzdepesche Nr. 24 vom 23.01.2008, S. 3.

⁴ Vgl. HSH Nordbank AG, Ad Hoc: HSH Nordbank weist 2008 Jahresfehlbetrag aus, Pressemitteilung vom 13.02.2009

Das Land hat jahrelang seine Beteiligung an der HSH Nordbank teilweise über die landeseigene Gesellschaft zur Verwaltung und Finanzierung von Beteiligungen des Landes Schleswig-Holstein mbH (GVB) gehalten und finanziert. Der Landtag hat das Finanzministerium in § 21 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2009/2010 ermächtigt, alle Vermögenswerte und Verbindlichkeiten der GVB auf das Land zu übertragen. Im Lichte dieser Entscheidung und der aktuellen Entwicklungen bei der HSH Nordbank sieht der LRH die folgende Aussage des Finanzministeriums zum Beitrag „Neben- und Schattenhaushalte des Landes“ als widerlegt an:

„Rechtlich und wirtschaftlich völlig selbstständige Unternehmen, an denen das Land teilweise auch nur mit Bagatellbeträgen beteiligt ist, können nicht als außerbudgetäres Engagement des Landes bezeichnet werden, das einen Verlust an Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit verursachen würde. Dies gilt z. B. für die Beteiligung des Landes an der HSH Nordbank oder der Kreditanstalt für Wiederaufbau.“¹

Mit dem Engagement des Landes bei der HSH Nordbank AG sind Risiken in Milliardenhöhe für den Haushalt verbunden.

Auch deshalb empfiehlt der LRH, konjunkturbedingte zusätzliche Schulden auf das zu beschränken, was nötig ist, um die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen.

7.3 Die Zukunft: Finanzpolitik noch lange nicht tragfähig

Bei einer tragfähigen Finanzpolitik reichen die zu erwartenden Einnahmen des Landes aus heutiger Sicht aus, um zukünftige Zahlungsverpflichtungen des Landes zu decken. In ihrem Bericht zur Tragfähigkeit der Finanzen des Landes beschrieb die Landesregierung, wie sich Schleswig-Holsteins Bevölkerung voraussichtlich entwickeln werde und wie sich dies auf die Ausgaben des Landes auswirken würde.² Darüber hinaus nahm sie an, die Einnahmen des Landes würden sich proportional zur Wirtschaftsleistung Schleswig-Holsteins entwickeln. Sie schloss, dass ihre Finanzpolitik bis dahin noch nicht tragfähig war:

- Um die Schuldenquote (der nominale Schuldenstand am Ende eines Jahres geteilt durch das nominale Bruttoinlandsprodukt des gleichen Jahres) des Landes ab 2015 konstant halten zu können, müssten die im Bericht vorhergesagten jährlichen Ausgaben von 2008 bis 2050 jeweils um 1,2 % gekürzt werden.

¹ Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 9.

² Vgl. Bericht zur Tragfähigkeit der Finanzen des Landes, Landtagsdrucksache 16/1865 vom 12.02.2008.

- Um die Schulden des Landes bis 2050 zu tilgen, müssten die im Bericht vorhergesagten jährlichen Ausgaben von 2008 bis 2050 jeweils um 1,9 % gekürzt werden.

Landesregierung und Landtag haben diese Erkenntnisse im Haushalt 2009/2010 nicht erkennbar berücksichtigt.¹ Die finanzpolitischen Folgen der derzeitigen Wirtschaftskrise werden dies auch in der näheren Zukunft sehr erschweren.² Aber die Wirtschaftskrise verdrängt die Probleme nur kurzfristig. Wenn sie überstanden ist, wird Schleswig-Holstein diese Probleme aus einer sehr viel schlechteren finanzpolitischen Position heraus angehen müssen.

Deshalb hält der LRH es für geboten, dass Landtag und Landesregierung sich jetzt schon darüber klar werden, wie sich das Land nach der Krise möglichst schnell einem tragfähigen finanzpolitischen Kurs nähern soll.

Das **Finanzministerium** teilt grundsätzlich die Einschätzung des LRH zur finanziellen Lage des Landes.

Es erklärt, die Landesregierung sei sich der finanziellen Lage des Landes sehr bewusst. Die Kennzahlen und Indikatoren gäben darüber unmissverständlich Auskunft. Daher habe die Landesregierung die Konsolidierung des Landeshaushalts zu einem zentralen Thema ihrer Politik erklärt. Das es dabei wesentlich darauf ankomme, Aufgaben und Ausgaben abzubauen, sei wiederholt deutlich gemacht worden. Dabei sehe die Landesregierung die Aufgabenkritik als eine ständige Aufgabe an und handele danach. Einer Aufforderung des LRH, dass die Landesregierung sich jetzt schon darüber klar werden solle, wie sich das Land nach der Krise möglichst schnell einem tragfähigen finanzpolitischen Kurs nähern solle, bedürfe es für die Landesregierung nicht, da bereits seit Langem strategische Lösungsmöglichkeiten diskutiert würden. Das Ziel des Finanzministers sei es, unabhängig von der jeweiligen konjunkturellen Lage einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Damit werde das Wirken der automatischen Stabilisatoren ermöglicht und gleichzeitig der Aufbau struktureller Neuverschuldung vermieden. Auf dieses Ziel habe sich auch die Föderalismusreform-Kommission II verständigt.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung.

7.3.1 **Finanzplan 2008 bis 2012: Zu optimistisch**

Grundlage einer tragfähigen Finanzpolitik ist ein realistisches Bild der aktuellen Lage und der finanzpolitischen Zwänge und Möglichkeiten, die sie

¹ Vgl. Tz. 7.2, S. 48 f.

² Vgl. Tz. 7.2.1, S. 50 ff., und 7.2.2, S. 52 f.

bietet. Dem dient die mittelfristige Finanzplanung, deren Ergebnis die Landesregierung in dem Haushaltsjahr vorlegt, in dem ein neuer Haushalt aufgestellt wird. Der derzeit geltende Finanzplan 2008 bis 2012 beruht u. a. auf dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2008: Deshalb konnte die Landesregierung verständlicherweise kaum die finanzpolitischen Folgen der Wirtschaftskrise berücksichtigen.¹

Aber selbst im Lichte der besseren Rahmenbedingungen im Sommer 2008 war die geplante Finanzpolitik nicht tragfähig, weil die geplanten Ausgaben viel zu schnell steigen sollten.²

Angesichts der aktuellen wirtschaftlichen und finanzpolitischen Entwicklungen ist der Finanzplan 2008 bis 2012 längst überholt. Deshalb fordert der LRH die Landesregierung auf, noch im Sommer 2009 einen neuen Finanzplan 2009 bis 2013 vorzulegen.

7.3.2 **Die lange Sicht: Schleswig-Holstein zwischen Bevölkerungsentwicklung und Schuldenbremse**

Die Finanzkrise wird Schleswig-Holsteins Ausgaben und Schulden in die Höhe treiben. Infolge dessen werden die Zinsen steigen, die das Land für seine Schulden zu zahlen hat. Zudem hat die Bundesregierung vorgeschlagen, die Einkommensteuer zu senken. Unter sonst gleichen Bedingungen wird dies die Einnahmen des Landes dauerhaft senken.

Hinzu kommen die Pläne der Föderalismuskommission, der ausufernden Staatsverschuldung endlich einen Riegel vorzuschieben, und zwar mit einer neuen Schuldenbremse - diesmal einer (hoffentlich) wirksamen. Würde eine solche eingeführt, begänne in Schleswig-Holstein ein neues finanzpolitisches Zeitalter. Denn es würde für den Landtag und die Landesregierung ungleich schwieriger, finanzpolitische Zielkonflikte mittels neuer Schulden vermeintlich zu entschärfen, um den politischen Nutzen in der Gegenwart genießen zu können - während die Kosten den Steuerzahlern erst später präsentiert werden müssten. Und zwar im Zweifel erst dann, wenn die Verantwortlichen die politische Bühne schon verlassen haben.

Ein Beispiel möge verdeutlichen, wie stark eine Schuldenbremse die finanzpolitischen Möglichkeiten des Landes einschränken könnte:

¹ Vgl. Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2008 bis 2012, Landtagsdrucksache 16/1298 vom 19.08.2008.

² Vgl. LRH, Entwurf eines Haushaltsstrukturgesetzes zum Haushaltsplan 2009/2010, Landtagsdrucksache 16/2150 vom 19.08.2008, und Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2008 bis 2012, Landtagsdrucksache 16/2198 vom 19.08.2008, Umdruck 16/3603 vom 29.10.2008.

Nach einem Konzept des Bundesfinanzministeriums sollte die Neuverschuldung von Bund und Ländern in konjunkturell guten Jahren auf höchstens 0,5 % des deutschen Bruttoinlandsprodukts (BIP) beschränkt werden.¹ Der Bund sollte 0,35 % des BIP in Anspruch nehmen dürfen und die Länder 0,15 %. Die Anteile der einzelnen Länder könnten z. B. entsprechend der Anteile der Länder am deutschen BIP berücksichtigt werden.

Angewandt auf die Ergebnisse des Haushaltsvollzugs von 2005 bis 2008 hätte sich für Schleswig-Holstein Folgendes ergeben:

Auswirkung einer Schuldengrenze nach dem Konzept des Bundesfinanzministeriums auf die erlaubte Nettokreditaufnahme in Schleswig-Holstein 2005 bis 2008²

		2005	2006	2007	2008
Geltende Kreditobergrenze	Mio. €	487	483	523	539
Länderanteil an den erlaubten Schulden: 0,15 % des nominalen BIP Deutschlands	Mio. €	3.367	3.483	3.636	3.734
Anteil des schleswig-holsteini- schen BIP am deutschen BIP	%	3,03	3,01	2,98	2,95
Schuldengrenze für Schleswig- Holstein = erlaubte Nettokreditaufnahme	Mio. €	102	105	108	110
Tatsächliche Nettokreditaufnah- me	Mio. €	1.485	885	516	495
Überschreitung der Schulden- grenze	Mio. €	1.383	780	408	385

Mit einer solchen Schuldengrenze hätte das Land bereits von 2005 bis 2008 knapp 3 Mrd. € neue Schulden nicht aufnehmen dürfen. Stattdessen hätte es z. B. die Summe der bereinigten Ausgaben von 2005 bis 2008 um 8,8 % kürzen müssen. Tatsächlich hat das Land seine Ausgaben um 3,1 % erhöht.³

Dies verdeutlicht die Herausforderungen, die mit einer tragfähigen Finanzpolitik für Schleswig-Holstein verbunden sind. Das ändert aber nichts daran, dass ein solcher tragfähiger Kurs notwendig ist. Und es ändert auch nichts daran, dass die Tragfähigkeit der Landesfinanzen über die Ausgabenseite des Landeshaushalts erreicht werden muss.

¹ Vgl. Staatsschuld steigt, Schuldenbremse ist notwendig, Bundesministerium der Finanzen Newsletter vom 03.02.2009.

² Quellen: Geltende Kreditobergrenze: 2005 bis 2007 Haushaltsrechnungen; 2008: Gruppierungsübersicht zum Jahresabschluss 2008, Ausdruck des Finanzministeriums vom 28.01.2009; Bruttoinlandsprodukt: Deutschland: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen Inlandsproduktsberechnung Erste Jahresergebnisse Stand 2008, Fachserie 18 Reihe 1.1, Januar 2009, Tabelle 1.1; Schleswig-Holstein: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“, Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen, Stand: 06.02.2008; eigene Berechnungen.

³ Vgl. Tz. 7.1.3, S. 45 f.

Leider haben der Landtag und die Landesregierung in den konjunkturell guten Jahren 2005 bis 2008 die Chance verstreichen lassen, die Ausgaben des Landes an seine dauerhaft zu erwartenden Einnahmen anzupassen. Das wird Schleswig-Holstein teuer zu stehen kommen.

Nach der Entscheidung der Föderalismuskommission vom 12.02.2009 sollen die Bundesländer ab 2020 keine zusätzlichen Schulden mehr aufnehmen dürfen. Schleswig-Holstein wird von 2011 bis 2019 jährlich 80 Mio. € Finanzhilfe erhalten, um seinen Haushalt bis 2019 ausgleichen zu können. Das Beispiel oben zeigt, mit welchen Anstrengungen dies verbunden sein wird.

7.4 Der LRH schlägt vor ...

... dass das Land in konjunkturell guten Zeiten seinen Haushalt ohne neue Schulden ausgleicht.

Die Beurteilung der Haushaltslage 2005 bis 2008 zeigt, dass Schleswig-Holstein finanzpolitisch nicht an zu niedrigen Einnahmen leidet, sondern an zu hohen Ausgaben.¹ Deshalb muss die Sanierung der Landesfinanzen viel stärker und schneller als bisher an den Ausgaben ansetzen:

- Das Land wird nicht umhin kommen, auch in den Kernbereichen Schulen, Polizei, Steuerverwaltung und Justiz Personalausgaben einzusparen. In einem ersten Schritt sollte die Landesregierung ihr Personalkosteneinsparkonzept auf die gesamte Landesverwaltung ausdehnen.² Um angesichts des mittelfristig stärker werdenden Fachkräftemangels auf dem Arbeitsmarkt als attraktiver Arbeitgeber mithalten zu können, sollte das Land die Gehälter der Landesbediensteten aber nicht erneut kürzen.
- Das Land kann Personal einsparen, wenn es die vorhandenen Aufgaben effizienter erledigt und/oder weniger Aufgaben erfüllt. Angesichts der Größe der finanzpolitischen Herausforderungen wird das Land es nicht schaffen, die notwendigen Personaleinsparungen allein durch höhere Effizienz zu erwirtschaften: Das Land muss Aufgaben aufgeben.
- Schleswig-Holstein kann sich keine zusätzlichen dauerhaften Ausgaben leisten. Deshalb sollte der Landtag neue Ausgabetatbestände nur beschließen, wenn er gleichzeitig andere Ausgaben in gleicher Höhe streicht.

¹ Vgl. Tz. 7.1, S. 42 ff.

² Vgl. Bemerkungen 2008 des LRH, Nr. 14, S. 134 bis 143.

Der LRH hat schon oft vorgeschlagen, wie das Land seine Ausgaben senken kann. Auch in diesen Bemerkungen finden sich dafür viele Beispiele. Aber der LRH kann nur beraten; entscheiden müssen die Mitglieder des Landtages und der Landesregierung:

Scheitern sie damit, den Landeshaushalt zu sanieren, steht die politische Handlungsfähigkeit des Landes auf dem Spiel.