

Landesrechnungshof  
Schleswig-Holstein



# Bemerkungen 2019

mit Bericht zur  
Landeshaushaltsrechnung 2017  
und  
Stellungnahme  
zum Abbau des strukturellen  
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 16. April 2019



Bemerkungen 2019

des

Landesrechnungshofs  
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur  
Landeshaushaltsrechnung 2017

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-  
regierung vom 17.09.2018 zum Abbau  
des strukturellen Finanzierungsdefizits

Kiel, 16. April 2019

## Impressum

### Herausgeber:

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

### Druck:

Firma  
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG  
Hansastraße 48  
24118 Kiel

## **Stellungnahme 2018 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits**

### **8. Stellungnahme zum Bericht der Landesregierung vom 17.09.2018 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits**

Schleswig-Holstein hat sein strukturelles Finanzierungsdefizit vollständig abgebaut.

Und nicht nur das: Gegenwärtig ist der Landeshaushalt sogar strukturell im Plus. 2018 erzielte das Land einen Überschuss von 345 Mio. €.

Die gute strukturelle Haushaltslage ist überwiegend auf hohe Einnahmen und niedrige Zinsausgaben zurückzuführen.

Dadurch konnte Schleswig-Holstein sein strukturelles Defizit abbauen, ohne gleichzeitig Ausgaben kürzen zu müssen. Im Gegenteil: Seit Einführung der Schuldenbremse 2010 sind die Ausgaben des Landes deutlich gestiegen.

Ob der Defizitabbau nachhaltig ist und Schleswig-Holstein die Schuldenbremse ab 2020 dauerhaft einhalten kann, bleibt angesichts mehrerer Risiken aber abzuwarten. Dazu gehört insbesondere das Risiko steigender Zinsausgaben. Auch der demografische Wandel wird zukünftige Landeshaushalte stark belasten, vor allem durch steigende Versorgungsausgaben.

Ab 2020 überwacht der Stabilitätsrat anhand eines harmonisierten Analysesystems, ob Bund und Länder die Schuldenbremse einhalten.

Angesichts mehrerer Schwachstellen spricht sich der LRH dagegen aus, das Verfahren des Stabilitätsrats deckungsgleich in Landesrecht zu übernehmen. Vielmehr sollte sich eine Anpassung der Schuldenbremse in Schleswig-Holstein auf die positiven Aspekte des Analysesystems beschränken.

Darüber hinaus empfiehlt der LRH, bestehende Mängel der Schuldenbremse Schleswig-Holsteins zu korrigieren. Insbesondere sollten künftig auch die Extrahaushalte des Landes berücksichtigt werden. Nur so lässt sich die strukturelle Haushaltslage angemessen abbilden.

**Zudem sollte die Landesregierung die Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos transparenter darstellen. Dem Landtag sollten alle notwendigen Informationen sowie die einzelnen Ableitungsschritte zur Verfügung gestellt werden. Der LRH regt zudem an, diese Informationen auch in die Haushaltsrechnung des Landes aufzunehmen.**

## 8.1 Auftrag des LRH

Seit 2010 ist die Schuldenbremse in der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV)<sup>1</sup> verankert.

Bis Ende 2019 muss Schleswig-Holstein sein strukturelles Finanzierungsdefizit abbauen (Art. 61 in Verbindung mit Art. 67 LV). Dabei sind jährliche Obergrenzen einzuhalten. Diese errechnen sich, indem das strukturelle Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 jeweils um 10 % pro Jahr verringert wird.

Ab 2020 sind keine strukturellen Defizite mehr zulässig.

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

Die Landesregierung hat ihren Bericht am 17.09.2018 gemeinsam mit dem Finanzplan 2018 vorgelegt. Der Bericht basiert auf Plandaten des zweiten Nachtragshaushalts 2018. Der LRH bezieht in seine Stellungnahme auch den vorläufigen Jahresabschluss 2018 sowie den Haushalt 2019 ein.

## 8.2 Strukturelles Finanzierungsdefizit – was ist damit gemeint?

Der strukturelle Finanzierungssaldo ist ein Indikator für die um Konjunkturschwankungen und bestimmte Einmal- und Sondereffekte bereinigte Haushaltslage. Er ergibt sich rechnerisch als Differenz zwischen den strukturellen Einnahmen und strukturellen Ausgaben des Landes.

Die Berechnung des strukturellen Saldos ist im Gesetz zur Ausführung von Art. 61 LV geregelt (Ausführungsgesetz).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 02.12.2014, zuletzt geändert am 19.12.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 1008.

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

Dabei werden die Einnahmen und Ausgaben um bestimmte Sonder- und Einmaleffekte korrigiert, z. B.

- um Einnahmen aus Privatisierungserlösen oder
- die Garantiezahlungen des Landes an die HSH Nordbank.

Zu den Sondereffekten gehören auch die Konsolidierungshilfen des Bundes und der Länder, die Schleswig-Holstein nur noch bis 2019 gewährt werden.

Auf der Einnahmeseite werden zudem sogenannte konjunkturelle Einflüsse herausgerechnet. Das sind jene Einnahmen oder Einnahmefälle, die nur vorübergehend aufgrund von regelmäßigen Schwankungen der wirtschaftlichen Entwicklung entstehen.

Ein strukturelles Defizit liegt vor, wenn die strukturellen Ausgaben die strukturellen Einnahmen übersteigen. Im umgekehrten Fall spricht man von einem strukturellen Überschuss.

### 8.3 **Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos**

#### 8.3.1 **Defizitgrenze eingehalten**

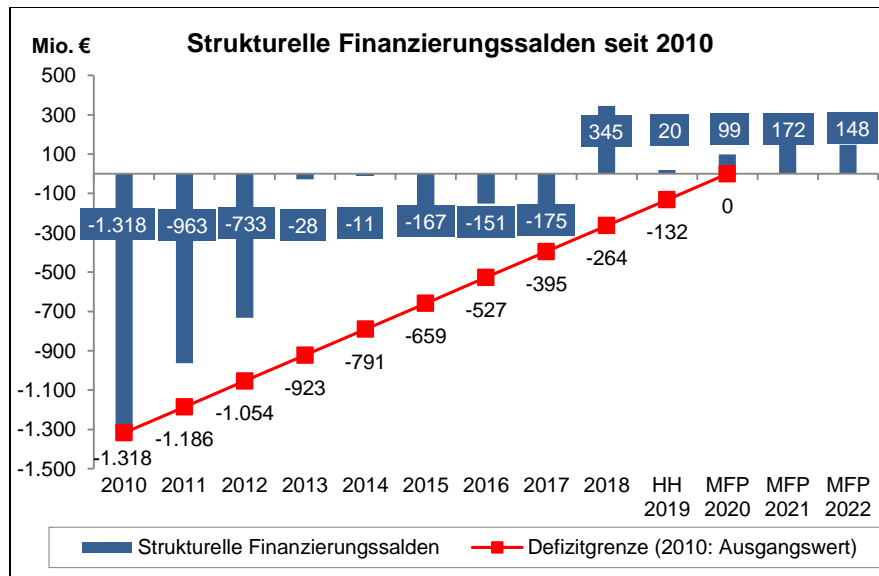
Das Ausführungsgesetz zu Art. 61 LV orientiert sich seit 2016 im Wesentlichen an den Vorgaben der Verwaltungsvereinbarung, die Schleswig-Holstein mit dem Bund zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen geschlossen hat (Konsolidierungshilfengesetz).<sup>1</sup>

Die Obergrenzen für das strukturelle Finanzierungsdefizit entsprechen seit 2016 den Obergrenzen aus der Verwaltungsvereinbarung.

---

<sup>1</sup> Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Schleswig-Holstein, Umdruck 17/2055 vom 04.05.2011.

Der strukturelle Finanzierungssaldo hat sich seit 2010 wie folgt entwickelt:<sup>1</sup>



Schleswig-Holstein hat die Defizitgrenze seit 2011 stets eingehalten.

### 8.3.2 Vom strukturellen Defizit zum Überschuss

Als 2010 die Schuldenbremse eingeführt wurde, verzeichnete der Landeshaushalt ein strukturelles Defizit von über 1,3 Mrd. €. Seitdem hat sich die Haushaltslage in Schleswig-Holstein erheblich verbessert.

Bereits 2013 war das strukturelle Defizit auf 28 Mio. € deutlich gesunken. 2014 betrug es nur noch 11 Mio. €.

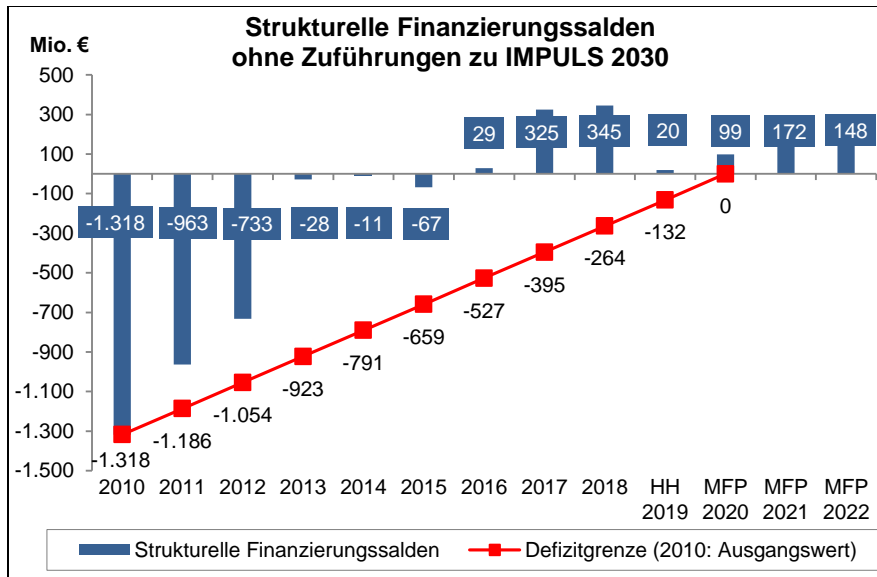
Für 2015 bis 2017 weist der Landeshaushalt strukturelle Defizite von durchschnittlich rund 165 Mio. € aus.

Die ausgewiesenen Defizite liefern allerdings nur ein verzerrtes Bild der tatsächlichen Finanzlage. Sie enthalten bereits die Zuführungen an das Sondervermögen „IMPULS 2030“ von insgesamt 780 Mio. €, die das Finanzministerium ab 2015 aus vorläufigen Haushaltsüberschüssen vorgenommen hat.<sup>2</sup>

Ohne diese Zuführungen wäre das strukturelle Defizit bereits 2016 vollständig abgebaut gewesen. 2016 und 2017 hätten die Haushalte sogar strukturelle Überschüsse von 29 bzw. 325 Mio. € erzielt.

<sup>1</sup> Die in diesem Beitrag verwendeten Zahlen entstammen dem Landeshaushalt Schleswig-Holstein. Sofern nicht anders gekennzeichnet, hat der LRH auf Basis dieser Zahlen seine Tabellen und Grafiken erstellt.

<sup>2</sup> Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 7.4.



2018<sup>1</sup> hat sich der strukturelle Überschuss auf 345 Mio. € weiter verbessert. Auch für 2019 plant die Landesregierung, strukturell mehr einzunehmen als auszugeben.

#### 8.4 Wodurch kam der Defizitabbau zustande?

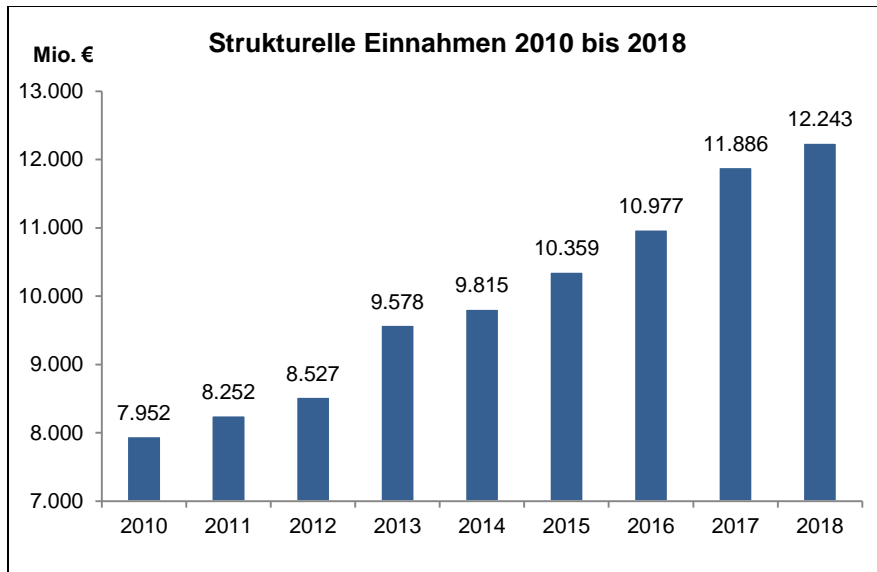
Der strukturelle Finanzierungssaldo hat sich 2018 im Vergleich zu 2010 um 1,7 Mrd. € verbessert. Auf welche Faktoren ist diese enorme Verbesserung zurückzuführen?

##### 8.4.1 Deutlicher Einnahmenanstieg – durchschnittlich 545 Mio. € mehr pro Jahr

Die Entwicklung der strukturellen Einnahmen hat maßgeblich zum Abbau des strukturellen Defizits beigetragen. Seit Einführung der Schuldenbremse sind diese nämlich deutlich gestiegen. Von 2010 bis 2018 erzielte Schleswig-Holstein Mehreinnahmen von durchschnittlich rund 545 Mio. € bzw. 5,5 % pro Jahr.

<sup>1</sup> Die in diesem Beitrag verwendeten Werte für das Jahr 2018 sind vorläufig, der endgültige Jahresabschluss wird im 4. Quartal 2019 erwartet.





Zu den strukturellen Einnahmen zählen im Wesentlichen die Steuereinnahmen, die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (LFA) sowie die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Hinzu kommen Verwaltungseinnahmen und zweckgebundene Zuweisungen, vor allem des Bundes.

#### Strukturelle Einnahmen 2018 im Vergleich zu 2010

	2018	2010	Veränderung		Ø pro Jahr
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	in %	in %
<b>Strukturelle Einnahmen</b>	<b>12.243</b>	<b>7.952</b>	<b>+4.291</b>	<b>+54</b>	<b>+5,5</b>
Gemeinschaftsteuern	8.515	5.451	+3.064	+56	+5,7
Landessteuern	935	383	+552	+144	+11,8
Steuerähnliche Abgaben	52	63	-11	-18	-2,4
Verwaltungseinnahmen	462	391	+71	+18	+2,1
LFA	228	135	+93	+69	+6,8
BEZ	173	118	+55	+46	+4,8
Sonstige Zuweisungen	2.042	1.429	+613	+43	+4,6
Abrechnung LFA	–	-2	–	–	–
abzüglich:					
Konjunkturkomponente	164	16	–	–	–

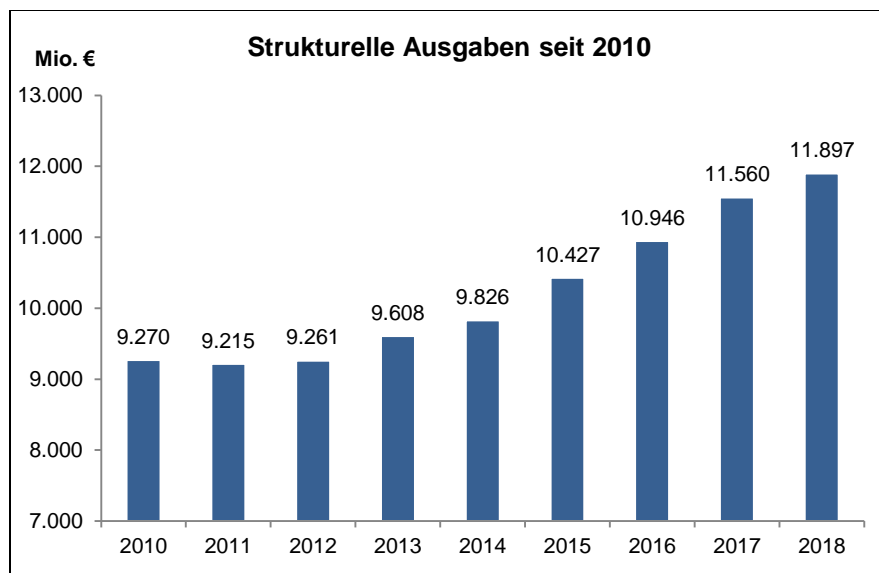
2018 waren die strukturellen Einnahmen 4,2 Mrd. € höher als 2010. Dieser enorme Einnahmeanstieg ist hauptsächlich auf höhere Steuereinnahmen zurückzuführen, vor allem auf Mehreinnahmen aus den Gemeinschaftsteuern. Dazu gehören unter anderem die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer. Der Anstieg der Landessteuern beruht im Wesentlichen auf höheren Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer von

rund 440 Mio. €. Daneben hat Schleswig-Holstein zusätzliche Zuweisungen und Zuschüsse von rund 760 Mio. € erhalten.

#### 8.4.2 Kein Defizitabbau auf der Ausgabenseite: 328 Mio. € mehr pro Jahr

Ein Abbau des strukturellen Defizits ist nicht nur über höhere Einnahmen möglich, sondern auch durch eine Verringerung der Ausgaben.

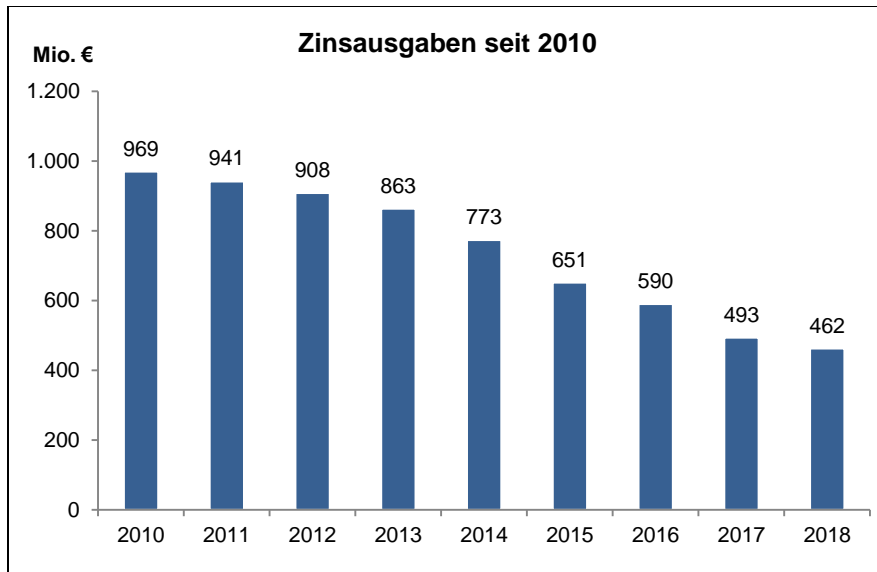
Seine strukturellen Ausgaben hat Schleswig-Holstein seit 2010 aber nicht verringert, sondern sogar deutlich gesteigert, im Durchschnitt um jährlich 328 Mio. € bzw. 3,2 %. Während es anfangs noch gelang, die Ausgaben zu reduzieren, nahmen sie vor allem ab 2015 überdurchschnittlich stark zu. 2018 gab das Land strukturell 2,6 Mrd. € bzw. 28 % mehr aus als noch 2010.



2015 bis 2017: ohne Zuführungen an das Sondervermögen „IMPULS 2030“ gemäß § 8 Abs. 13 HG

#### Zinsausgaben: über 500 Mio. € weniger

Tatsächlich war der Ausgabenanstieg aber noch höher, weil die Zinsausgaben seit 2010 deutlich gesunken sind. Musste das Land 2010 noch fast eine Mrd. € Zinsen für seine Altschulden zahlen, waren es 2018 über 500 Mio. € weniger. Ohne diese Zinsausgaben beträgt der strukturelle Ausgabenzuwachs durchschnittlich sogar 4,1 % pro Jahr.



### **Konsumtive Ausgaben: Steigerung um 40 %**

Die konsumtiven Ausgaben für Personal, Sachmittel sowie Zuweisungen und Zuschüsse waren 2018 um 3,1 Mrd. € bzw. 43 % höher als noch 2010. Das entspricht einem jährlichen Anstieg von 4,5 %.

Vor allem die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse sind seit 2010 kräftig gestiegen. 2018 waren sie auf über 5,7 Mrd. € angewachsen. Im Vergleich zu 2010 ist das ein Anstieg um 2,1 Mrd. € bzw. 58 %.

Damit fließt gegenwärtig knapp die Hälfte der gesamten strukturellen Ausgaben des Landes von 11,9 Mrd. € in Zuweisungen und Zuschüsse.

Ein großer Teil der Mehrausgaben gegenüber 2010 ist bedingt durch höhere Zuweisungen an die Kommunen, nämlich

- 636 Mio. € im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (KFA) sowie
- 893 Mio. € sonstige zweckgebundene Zuweisungen.

Zu den sonstigen Zuweisungen gehören z. B. die Erstattungen für die Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen oder Zuweisungen für den kommunalen ÖPNV.

Die Personalausgaben haben sich 2018 gegenüber 2010 um 882 Mio. € bzw. 27 % erhöht. Von diesem Anstieg entfallen

- 47 % auf das aktive Personal, im Wesentlichen zusätzliche Stellen sowie Tarif- und Besoldungserhöhungen,

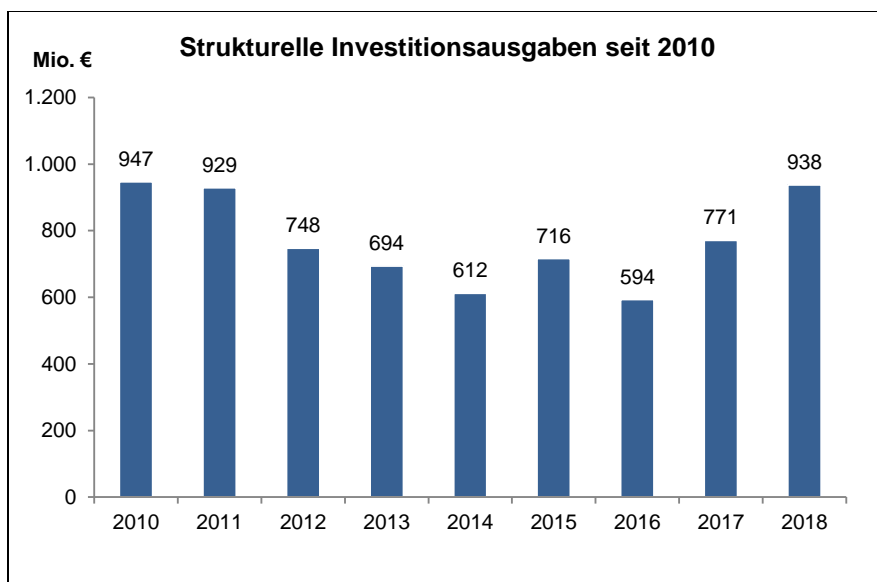
- 43 % auf höhere Versorgungsausgaben<sup>1</sup> für Beamte und deren Hinterbliebene sowie
- 10 % auf höhere Beihilfeausgaben.

Zuwächse gab es auch bei den sächlichen Verwaltungsausgaben – im Vergleich zu 2010 von 162 Mio. € bzw. 35 %.

### Investitionen: Niveau von 2010 wieder erreicht

Seit der Einführung der Schuldenbremse waren die strukturellen Investitionsausgaben<sup>2</sup> in Schleswig-Holstein deutlich gesunken, von 947 Mio. € in 2010 auf nur noch 594 Mio. € in 2016<sup>3</sup>. Seit 2017 wird wieder mehr investiert.

2018 gab das Land rund 940 Mio. € für strukturelle Investitionen aus. Das Niveau von 2010 ist damit fast wieder erreicht.



Zukünftig will die Landesregierung die strukturellen Investitionen weiter steigern: im Haushalt 2019 sind über 1,2 Mrd. € eingeplant.

<sup>1</sup> Ausgaben der Gruppen 431 und 432 ohne Titel 1105 432 26, vgl. Landtagsdrucksache 18/4461, S. 11. Die Werte entsprechen dem vorläufigen Abschluss 2018.

<sup>2</sup> Baumaßnahmen und sonstige Ausgaben für Investitionen (Hauptgruppen 7 und 8) ohne Erwerb von Beteiligungen, Darlehen und Gewährleistungen (Obergruppe 83, 85, 86 und 87).

<sup>3</sup> 2016 bereinigt um Entnahme von 107 Mio. € aus dem Sondervermögen „Zentrales Grundvermögen zur Behördenunterbringung“, weil diese Mittel bereits in den Vorjahren als Investition gebucht wurden, vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 6.6.3.

### 8.4.3 Fazit: Defizitabbau überwiegend durch höhere Einnahmen und niedrige Zinsen

Der vorzeitige Abbau des strukturellen Defizits in Schleswig-Holstein ist überwiegend auf den hohen Einnahmeanstieg und die gesunkenen Zinsausgaben zurückzuführen.

Für die Verbesserung der strukturellen Haushaltslage sind also vor allem Faktoren verantwortlich, die Schleswig-Holstein mit Ausnahme der Grunderwerbsteuer nur in begrenztem Ausmaß selbst beeinflussen kann.

2018 betragen die Mehreinnahmen und „Zinersparnisse“ gegenüber 2010 zusammen etwa 4,8 Mrd. €.

#### Struktureller Finanzierungssaldo 2018 im Vergleich zu 2010

	2018	2010	Veränderung		Ø pro Jahr
	Mio. €		Mio. €	in %	in %
<b>Strukturelle Einnahmen</b>	<b>12.243</b>	<b>7.952</b>	<b>+4.291</b>	<b>+54</b>	<b>+5,5</b>
<b>Strukturelle Ausgaben</b>	<b>11.898</b>	<b>9.270</b>	<b>+2.628</b>	<b>+28</b>	<b>+3,2</b>
Personalausgaben	4.149	3.267	+882	+27	+3,0
Sachausgaben	632	469	+163	+35	+3,8
Zinsausgaben	462	969	-507	-52	-8,8
Zuweisungen	5.717	3.617	+2.100	+58	+5,9
Investitionen	938	947	-9	-1	-0,1
<b>Struktureller Finanzierungssaldo</b>	<b>345</b>	<b>-1.318</b>	<b>+1.663</b>	<b>–</b>	<b>–</b>

Dadurch konnte Schleswig-Holstein die Vorgaben der Schuldenbremse bislang einhalten, ohne gleichzeitig Ausgaben kürzen zu müssen.

Das **Finanzministerium** stimmt dem Fazit des LRH zu, meint aber, dass die strukturellen Ausgaben von 2010 bis 2018 deutlich geringer als die strukturellen Einnahmen gestiegen seien. Dieser „konsequenten Haushaltsdisziplin“ sei der Defizitabbau mindestens ebenso zuzuschreiben wie den günstigen Rahmenbedingungen.

Der **LRH** teilt diese Auffassung des Finanzministeriums nicht. Im Gegenteil: Das Land hat seine Ausgaben deutlich gesteigert. Der überwiegende Teil der finanziellen Spielräume wurde für Mehrausgaben von insgesamt 3,1 Mrd. € verwendet. Nur 1,7 Mrd. € bzw. 35 % wurden für den Defizitab-

bau eingesetzt. Eine Haushaltskonsolidierung auf der Ausgabenseite hat seit 2012 nicht mehr stattgefunden.

#### 8.5 **Trotz Defizitabbau: strukturelle Risiken könnten Einhaltung der Schuldenbremse gefährden**

Gegenwärtig hält Schleswig-Holstein die Vorgaben der Schuldenbremse ohne Probleme ein. Bereits vier Jahre früher als erforderlich war das strukturelle Defizit faktisch abgebaut.

Ob dieser Defizitabbau nachhaltig ist und Schleswig-Holstein die Schuldenbremse ab 2020 dauerhaft einhalten kann, bleibt aber abzuwarten.

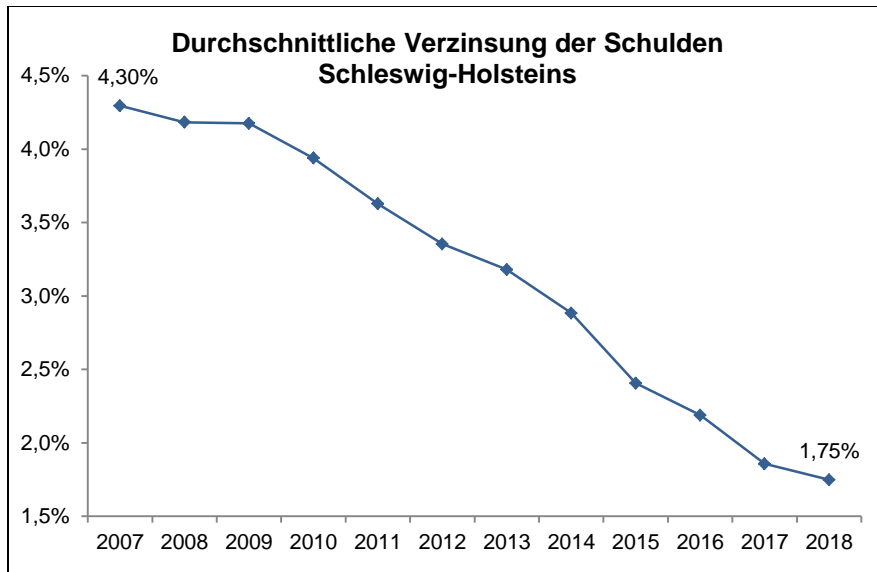
Denn es bestehen mehrere Risiken, die die Einhaltung der Schuldenbremse langfristig gefährden könnten. Diese Risiken werden durch den strukturellen Finanzierungssaldo nicht oder nur unzureichend abgebildet.

##### 8.5.1 **Zinsänderungsrisiko**

Der Rückgang der Zinsausgaben hat maßgeblich zum Abbau des strukturellen Defizits beigetragen.

Allerdings handelt es sich bei den gesunkenen Zinsausgaben voraussichtlich nur um vorübergehende Entlastungen. Denn sie sind nicht etwa auf einen geringeren Schuldenstand zurückzuführen, sondern überwiegend auf ein historisch außergewöhnlich niedriges Zinsniveau.

Der durchschnittliche Zinssatz, den Schleswig-Holstein für seine Altschulden zahlen muss, ist in den vergangenen Jahren deutlich gesunken. Lag er 2007 rechnerisch noch bei 4,3 %, war er Ende 2018 auf 1,75 % gefallen. Maßgeblich dazu beigetragen haben dürfte die Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank infolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007.



Nach Einschätzung führender Wirtschaftsforscher werden die Zinsen aber nicht dauerhaft so niedrig bleiben. Ab Herbst 2020 ist mit einer schrittweisen Erhöhung der Leitzinsen durch die Europäische Zentralbank zu rechnen.<sup>1</sup> Auch das **Finanzministerium** erwartet in der mittelfristigen Finanzplanung steigende Zinsen.

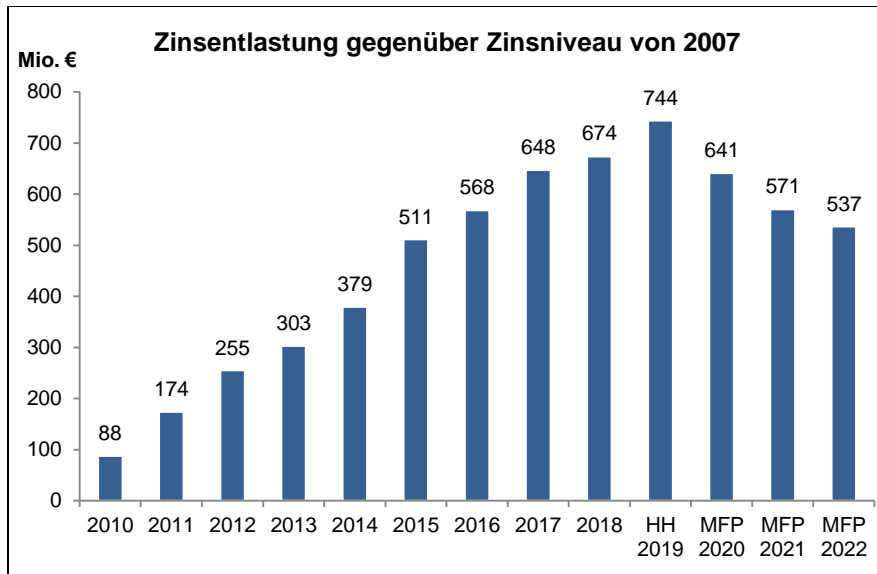
Mit einem dauerhaft höheren Zinsniveau sind dauerhaft höhere Zinsausgaben und damit strukturelle Mehrausgaben verbunden.

Dass die derzeitigen Entlastungen bei den Zinsausgaben nur vorübergehend wirken, bleibt bei der Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos aber unberücksichtigt.

Wie stark die niedrigen Zinsen zur verbesserten Haushaltslage beigetragen haben, zeigt sich, wenn man den strukturellen Finanzierungssaldo um das außergewöhnlich niedrige Zinsniveau bereinigt. Dabei werden die tatsächlichen Zinsausgaben mit jenen Zinsausgaben verglichen, die sich beim durchschnittlichen Zinssatz vor Ausbruch der Finanzkrise 2007 ergeben hätten.<sup>2</sup>

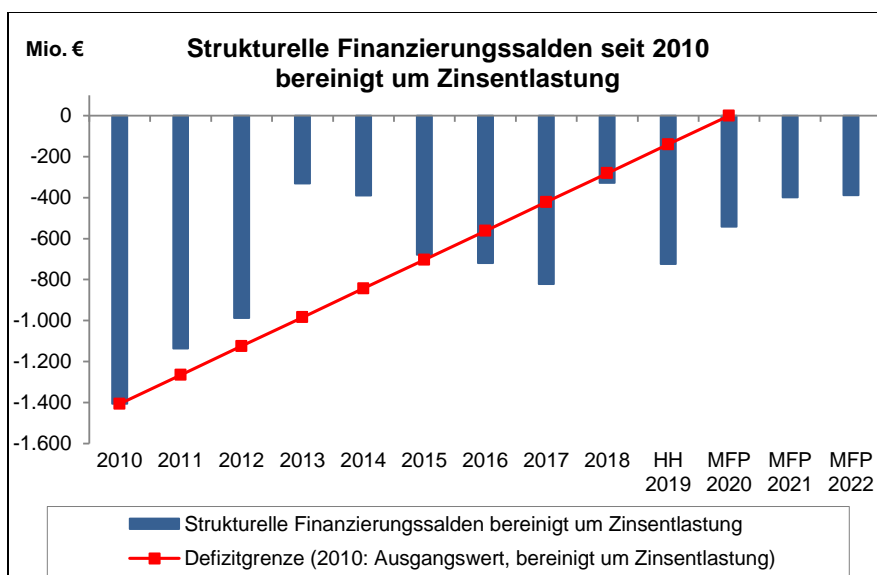
<sup>1</sup> Vgl. *Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose*, Konjunktur deutlich abgekühlt – Politische Risiken hoch vom 04.04.2019, S. 24.

<sup>2</sup> Zur Berechnungsmethodik vgl. *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht Juli 2017, S.40; Gutachten des *Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen*, Herausforderungen der Niedrigzinsphase für die Finanzpolitik, S. 18.



Im Vergleich zum Zinsniveau von 2007 hat Schleswig-Holstein von beträchtlichen Zinsentlastungen profitiert. Von 2010 bis 2018 waren es durchschnittlich 400 Mio. € pro Jahr.

Bereinigt um diese Zinsentlastungen ergeben sich folgende strukturelle Finanzierungssalden:



Die niedrigen Zinsen haben den strukturellen Finanzierungssaldo also erheblich entlastet.

Ohne die ersparten Zinsausgaben wäre das strukturelle Defizit noch nicht abgebaut. Statt eines Überschusses hätte sich 2018 ein Defizit von 329 Mio. € ergeben.



Um die Defizitgrenze einzuhalten, hätte Schleswig-Holstein zudem sein Ausgabeverhalten anpassen müssen. Das betrifft insbesondere die Sanierung der Infrastruktur: aus Haushaltsüberschüssen hätten dem Sondervermögen „IMPULS 2030“ statt 780 Mio. € lediglich 247 Mio. € zugeführt werden können.

Ab 2019 würde Schleswig-Holstein die Defizitgrenze sogar deutlich überschreiten. Das heißt für die Zukunft: wenn die Zinsen wieder steigen, kann sich das Land seine hohen Ausgaben nicht mehr leisten und muss den Haushalt auf der Ausgabenseite konsolidieren.

Das **Finanzministerium** meint, für steigende Zinsen Vorsorge getroffen zu haben.

Der **LRH** weist darauf hin, dass auch bei bestem Zinsmanagement die „Vorsorge“ des Finanzministeriums genau die Mehrkosten darstellt, die das höhere Zinsniveau und die steigenden Kreditaufnahmen durch die HSH Nordbank auslösen.

#### 8.5.2 **Risiken des demografischen Wandels**

Der strukturelle Finanzierungssaldo soll die gegenwärtige, um Konjunkturschwankungen und Sonderfaktoren bereinigte Haushaltslage beschreiben. Langfristige Entwicklungen wie der demografische Wandel werden dabei nicht abgebildet. Der demografische Wandel stellt zukünftige Landeshaushalte aber vor enorme Herausforderungen.

Durch die weiterhin niedrige Geburtenrate wird die Bevölkerung zahlenmäßig deutlich schrumpfen. Gleichzeitig führt der Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung dazu, dass der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung zunimmt. Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter wird also abnehmen.

Durch diesen Rückgang des Arbeitskräftepotenzials dürfte das Wirtschaftswachstum langfristig zurückgehen. Weil die Höhe der Steuereinnahmen von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängt, werden auch die strukturellen Einnahmen zukünftig weniger stark wachsen als derzeit.<sup>1</sup>

Darüber hinaus werden steigende Versorgungsausgaben zukünftige Haushalte belasten. Grund dafür ist vor allem die steigende Zahl der Versorgungsempfänger. Gegenwärtig profitiert Schleswig-Holstein noch von

---

<sup>1</sup> Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Herausforderungen des demografischen Wandels, Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Mai 2011, S. 10, und *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht August 2018, S. 58.

einer „demografischen Atempause“. Diese wird aber spätestens ab 2020 enden, wenn die geburtenstarken Jahrgänge (sog. Babyboomer) der 1960er- und 1970er-Jahre in den Ruhestand gehen.

2017 betragen die Versorgungsausgaben 1,2 Mrd. €. Laut Versorgungsbericht des Landes werden sie bereits bis 2026 auf über 1,7 Mrd. € ansteigen.<sup>1</sup>

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass Schleswig-Holstein mit dem Versorgungsfonds ein Instrument geschaffen habe, um aktiv die absehbaren Belastungsspitzen bei den Versorgungsausgaben in zukünftigen Haushaltsjahren zu begrenzen.

Der **LRH** erkennt das Bemühen der Landesregierung an. Es ist in der Summe jedoch nur ein „Tropfen auf den heißen Stein“. Denn ab 2026 werden aufwachsend 500 Mio. € zusätzlich fällig. Der Versorgungsfonds enthält nur einmalig 705 Mio. €.<sup>2</sup>

### 8.5.3 **Schätzrisiken: Unsicherheit bei der Bestimmung der strukturellen Einnahmen**

Ein weiteres Risiko für den Landeshaushalt besteht darin, dass die strukturellen Einnahmen falsch eingeschätzt werden. Das sind jene Einnahmen, die dem Land in wirtschaftlich normalen Zeiten zur Verfügung stehen.

Die strukturellen Einnahmen sind nämlich keine beobachtbare Größe. Beobachtbar sind nur die tatsächlichen Einnahmen. Wie viel davon allein auf Konjunkturschwankungen zurückzuführen ist und wie viel dem Land strukturell zur Verfügung steht, muss mit Hilfe geeigneter Verfahren geschätzt werden. Solche Schätzungen sind aber immer mit Unsicherheit behaftet.

Das Konjunkturbereinigungsverfahren Schleswig-Holsteins knüpft an das Verfahren an, das auch im Rahmen der Haushaltsüberwachung auf Europäischer Ebene Anwendung findet.<sup>3</sup>

Der unabhängige Beirat beim Stabilitätsrat sieht in seiner Stellungnahme vom Juni 2018 die Gefahr, dass das EU-Verfahren den Anteil der konjunkturell bedingten Einnahmen gegenwärtig zu gering einschätzt.<sup>4</sup> Folglich

---

<sup>1</sup> Versorgungsbericht für das Land Schleswig-Holstein, Landtagsdrucksache 18/4461, S. 14.

<sup>2</sup> Vgl. Landeshaushaltsplan Schleswig-Holstein für das Haushaltsjahr 2019, Einzelplan 11, S. 83.

<sup>3</sup> Vgl. § 6 Abs. 2 Ausführungsgesetz.

<sup>4</sup> Vgl. *Unabhängiger Beirat beim Stabilitätsrat*, 9. Stellungnahme vom 26.06.2018, S. 16.

werden die strukturellen Einnahmen möglicherweise zu hoch ausgewiesen.

Das ist problematisch, weil damit Spielräume für strukturelle Ausgaben möglich erscheinen, die tatsächlich aber gar nicht existieren. Beim nächsten Abschwung wären solche zusätzlichen Ausgaben dann nicht mehr finanzierbar.

#### 8.5.4 **Konsolidierungsspielraum im Landeshaushalt begrenzt**

Um die Schuldenbremse einhalten zu können, muss Schleswig-Holstein auf strukturelle Einnahmeausfälle oder Ausgabenanstiege reagieren können. Ein bedeutendes Problem stellt in diesem Zusammenhang der begrenzte Gestaltungsspielraum im Landeshaushalt dar.

Die strukturellen Einnahmen, bei denen es sich im Wesentlichen um Steuereinnahmen handelt, kann das Land im Alleingang nur in begrenztem Ausmaß beeinflussen. Denn mit Ausnahme der Grunderwerbsteuer liegt die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Steuern im Wesentlichen beim Bund.

Auch auf der Ausgabenseite ist das Konsolidierungspotenzial begrenzt. Ein bedeutender Teil der Ausgaben ist durch bundesgesetzliche Leistungen, durchlaufende Mittel oder zweckgebunden Einnahmen festgelegt. Im Haushalt 2018 macht dieser Anteil rund ein Drittel der strukturellen Ausgaben aus. Aber auch von den übrigen Ausgaben kann das Land nur einen geringen Teil, oft auch nur der Höhe nach, selbst gestalten.

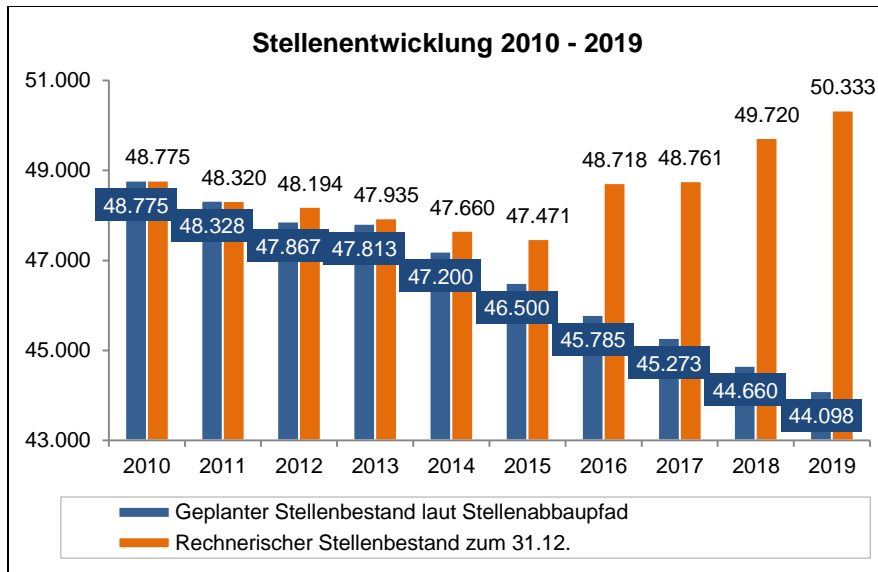
Der größte Gestaltungsspielraum liegt bei den Personalausgaben. Denn diese lassen sich mittelfristig durchaus begrenzen. Durch die Personalpolitik der vergangenen Jahre hat Schleswig-Holstein jedoch einen großen Teil seines Konsolidierungspotenzials aufgegeben.

Ursprünglich hatte das Land mit dem Stabilitätsrat vereinbart, bis 2020 5.345 Stellen im Gegenwert von 215 Mio. € jährlich abzubauen.<sup>1</sup> Der geplante Personalabbau hat faktisch aber nie stattgefunden.<sup>2</sup> Stattdessen hat das Land seit 2016 sein Personal deutlich aufgestockt.

---

<sup>1</sup> Vgl. Vereinbarung zum Sanierungsprogramm nach § 5 Stabilitätsratsgesetz.

<sup>2</sup> Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 6.3.



Geplanter Stellenbestand laut Stellenabbaupfad (2011 bis 2016 lt. Landtagsdrucksache 18/3046, 2017 bis 2020 lt. Umdruck 19/6). Ohne Landtag, Landesrechnungshof und Wirtschaftsbetriebe

Inzwischen hat sich die Landesregierung vom Stellenabbauplan endgültig verabschiedet. 2018 und 2019 wurden bzw. werden zahlreiche neue Stellen geschaffen. Damit wächst der Stellenbestand auf über 50.000 an. Das sind 1.500 mehr Stellen als noch 2010.

#### 8.5.5 **Fazit: Im Landeshaushalt besteht weiterhin Konsolidierungsbedarf**

Auf den ersten Blick erscheint Schleswig-Holstein mit dem erreichten Abbau des strukturellen Defizits auf die Zeit ab 2020 gut vorbereitet.

Bei genauerer Analyse zeigt sich jedoch, dass die aktuell positive Haushaltslage zunächst nur eine Momentaufnahme darstellt.

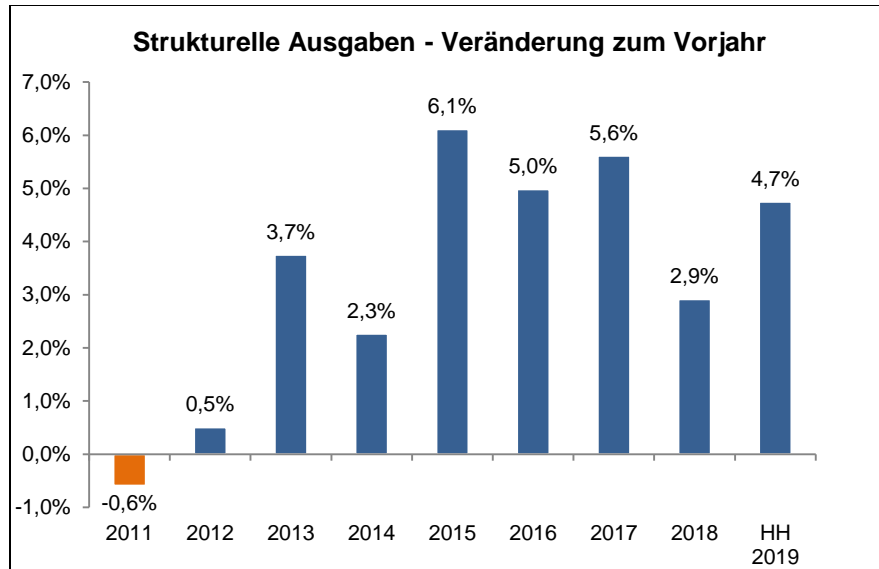
Deshalb sieht der LRH im Landeshaushalt weiterhin strukturellen Konsolidierungsbedarf. Dieser ist bereits heute absehbar, wird aber durch vorübergehende Entwicklungen wie das niedrige Zinsniveau überdeckt. Auch die demografische Atempause dürfte spätestens ab 2030 ihr Ende erreichen. Die Bundesbank bringt es in einem aktuellen Monatsbericht auf den Punkt:<sup>1</sup>

*„Allerdings sollte das aktuelle Niedrigzinsumfeld nicht als Dauerzustand angesehen werden. Eine Normalisierung wirkt sich bei hohen Schuldenständen besonders stark aus. Gerade für die hoch verschuldeten Länder empfiehlt sich daher eine ehrgeizige Haushaltspolitik.“*

<sup>1</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2018, S.13.

Daher muss es das Ziel der Landesregierung sein, den Landeshaushalt auf der Ausgabenseite zu konsolidieren. Dazu gehört insbesondere, den Anstieg der strukturellen Ausgaben zu begrenzen.

Seit 2010 hat Schleswig-Holstein seine strukturellen Ausgaben um durchschnittlich 3,2 % pro Jahr gesteigert.



2015 bis 2017: ohne Zuführungen an das Sondervermögen „IMPULS 2030“ gemäß § 8 Abs. 13 HG

Von 2020 bis 2028 plant die Landesregierung mit einem geringeren Ausgabenanstieg von nur 2,9 % jährlich. Ob sie dieses Ziel tatsächlich erreichen wird, bleibt angesichts der Ausgabensteigerungen der vergangenen Jahre abzuwarten.

In der Planung enthalten sind zudem hohe Risikopuffer für den Fall steigender Zinsen. Demnach sollen die Zinsausgaben bis 2028 um jährlich 10 % auf über 1,1 Mrd. € ansteigen. Dass die Landesregierung für Zinsanstiege vorsorgt, ist aus Sicht des LRH richtig. Das heißt aber auch: Um den geplanten Ausgabenanstieg von 2,9 % zu erreichen, dürften die übrigen Ausgaben nur weniger als 2,9 % zunehmen. Selbst wenn es die Landesregierung schafft, den Ausgabenanstieg auf 2,9 % zu begrenzen, ist die Einhaltung der Schuldenbremse langfristig nicht garantiert. Dazu müssten nämlich auch die strukturellen Einnahmen mindestens ebenso stark wachsen.

In keinem Fall sollten die aktuellen strukturellen Überschüsse dazu verleiten, neue dauerhafte Ausgaben zu tätigen, ohne sie durch Einsparungen an anderer Stelle gegenzufinanzieren.

Sonst hätte die Landesregierung keine Chance mehr, auf unerwartete Einnahmeausfälle oder Ausgabenbedarfe reagieren zu können.

## 8.6 **Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse durch den Stabilitätsrat ab 2020**

### 8.6.1 **Rechtliche Grundlagen**

Ab 2020 schreibt Art. 109 Abs. 3 GG vor, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind.

Dann überwacht der Stabilitätsrat, ob der Bund und die Länder die Schuldenbremse einhalten.<sup>1</sup>

Ziel der Überwachung ist unter anderem, überprüfen und beurteilen zu können, ob Deutschland die europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin einhält.<sup>2</sup>

Dabei besteht die Herausforderung, dass Art. 109 Abs. 3 GG Bund und Ländern keine einheitliche Regelung vorgibt. Vielmehr können die Länder die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse selbst bestimmen.

Von diesem Recht haben die meisten Länder Gebrauch gemacht und landesrechtliche Regelungen erlassen, die sich zum Teil deutlich voneinander unterscheiden.

In Schleswig-Holstein ist die Schuldenbremse in Art. 61 LV und dem dazugehörigen Ausführungsgesetz geregelt.

Am 06.12.2018 hat der Stabilitätsrat das künftige Überwachungsverfahren beschlossen.<sup>3</sup>

Damit stellt sich für die Landesregierung die Frage, ob das Ausführungsgesetz zu Art. 61 LV an die Vorgaben des Stabilitätsrats angepasst werden sollte.

---

<sup>1</sup> Vgl. Art. 4 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.08.2017, BGBl. I S. 3122.

<sup>2</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, Bundestagsdrucksache 18/11135 vom 13.02.2017, S. 66.

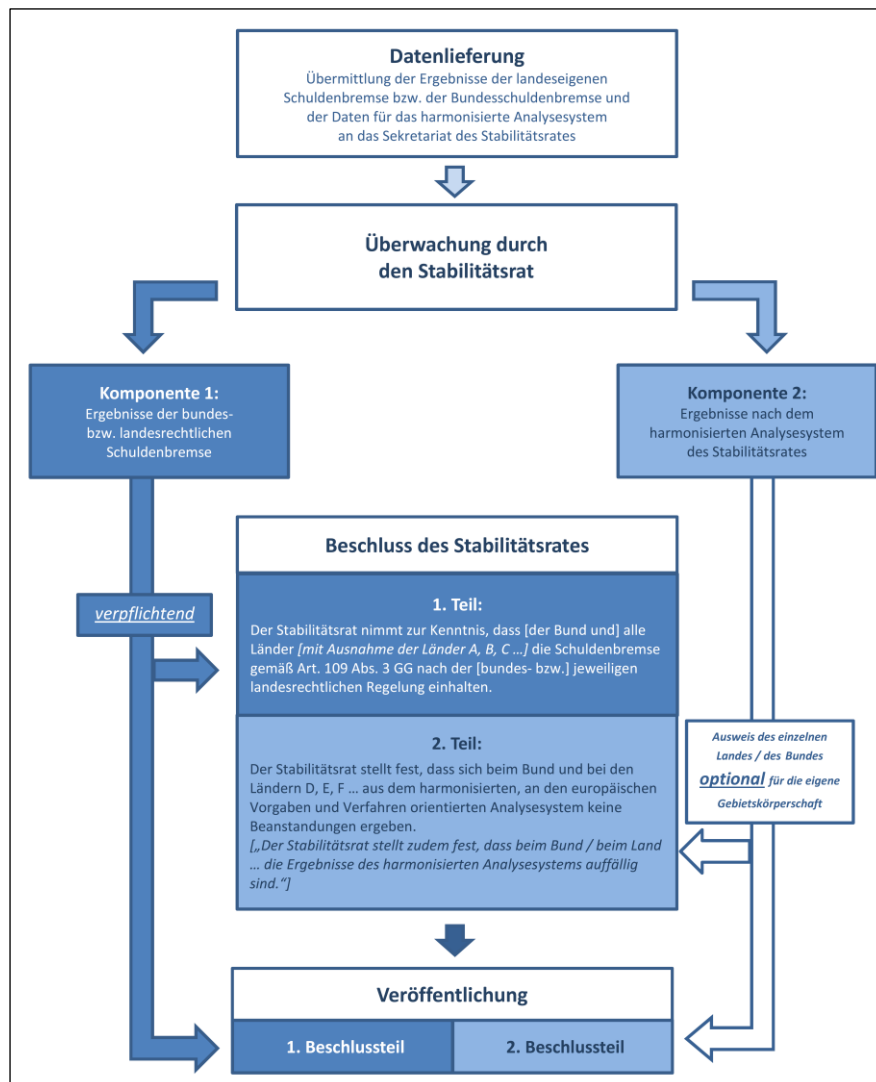
<sup>3</sup> Vgl. Beschluss zu TOP 5 der Sitzung vom 06.12.2018.

Die Landesregierung hat das Finanzministerium gebeten, mit dem Haushaltsentwurf 2020 Vorschläge für eine Änderung des Ausführungsgesetzes vorzulegen.

Das **Finanzministerium** hat angekündigt, die folgenden Anregungen des LRH hierbei zu berücksichtigen.

### 8.6.2 Grundzüge des Überwachungsverfahrens

Das Überwachungsverfahren des Stabilitätsrats besteht aus zwei Teilen.<sup>1</sup>



Quelle: Stabilitätsrat

<sup>1</sup> Vgl. Beschluss zu TOP 5 der Sitzung vom 06.12.2018.

### **Erster Teil: bundes- bzw. landesrechtliche Schuldenregeln**

Im ersten Teil nimmt der Stabilitätsrat per Beschluss zur Kenntnis, ob Bund und Länder ihre jeweils geltende bundes- bzw. landesrechtliche Schuldenregel einhalten.

### **Zweiter Teil: harmonisiertes Analysesystem des Stabilitätsrats**

Im zweiten Teil des Verfahrens wird die Einhaltung der Schuldenregel anhand eines „harmonisierten Analysesystems“ überprüft.

Bund und Länder können jeweils selbst entscheiden, ob die Ergebnisse der Überprüfung durch den Stabilitätsrat veröffentlicht werden. Der Beschluss des Stabilitätsrats wird beispielhaft wie folgt lauten:<sup>1</sup>

*„Der Stabilitätsrat stellt fest, dass sich beim Bund und bei den Ländern A, B, C, ... aus dem harmonisierten, an den europäischen Vorgaben und Verfahren orientierten Analysesystem keine Beanstandungen ergeben. Der Stabilitätsrat stellt zudem fest, dass beim Bund / beim Land ... die Ergebnisse des harmonisierten Analysesystems auffällig sind.“*

Die Länder, die sich gegen eine Veröffentlichung der Ergebnisse entschieden haben, werden im Beschluss nicht aufgeführt.

Zielgröße für die Überwachung im harmonisierten Analysesystem ist die strukturelle, d.h. um Konjunkturschwankungen und finanzielle Transaktionen bereinigte Nettokreditaufnahme.

Den Ausgangspunkt bei der Berechnung bildet die Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts. Diese wird um

- die Nettokreditaufnahme der einzubeziehenden Extrahaushalte,
- um finanzielle Transaktionen und
- um konjunkturelle Effekte bereinigt.

Zusätzlich enthält das harmonisierte Analysesystem diverse Ausnahme- und Sonderregelungen.

## **8.7 Eigene Bewertung des Überwachungsverfahrens**

Der erste Teil des Überwachungsverfahrens hat lediglich nachrichtlichen Charakter. Der Bund und die einzelnen Länder müssen ihre eigenen Vorgaben zur Schuldenbremse ohnehin einhalten. Es ist nicht Aufgabe des

---

<sup>1</sup> Vgl. Beschluss zu TOP 5 der Sitzung vom 06.12.2018.



Stabilitätsrats, die Einhaltung der bundes- bzw. landesrechtlichen Schuldenregeln zu überprüfen. Dies obliegt den jeweils zuständigen Parlamenten, Rechnungshöfen und letztlich den Verfassungsgerichten.

Kernstück des Überwachungsverfahrens ist der zweite Teil. Der LRH bewertet das harmonisierte Analysesystem des Stabilitätsrats wie folgt:

#### 8.7.1 **Fehlende Pflicht zur Veröffentlichung der Ergebnisse problematisch**

Ein bedeutendes Problem des Analysesystems ist, dass die Ergebnisse durch den Stabilitätsrat nicht zwingend veröffentlicht werden müssen. Damit dürfte die Überwachung nur in begrenztem Maß zur Haushaltsdisziplin beitragen.

Denn der Stabilitätsrat verfügt über keine rechtlichen oder finanziellen Sanktionsmöglichkeiten, wenn die Regierungen von Bund und Ländern gegen das Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme verstoßen. Ihnen droht allenfalls öffentlicher oder politischer Druck.

Aber selbst dieses Instrument wird erheblich geschwächt, wenn die Veröffentlichung der Ergebnisse nur freiwillig erfolgt.

Der LRH begrüßt die Absicht der Landesregierung, die Ergebnisse Schleswig-Holsteins veröffentlichen zu lassen.

#### 8.7.2 **Zahlreiche Abweichungen von EU-Regeln laufen dem Ziel der Überwachung zuwider**

Das harmonisierte Analysesystem soll unter anderem sicherstellen, dass die europäischen Regeln zur Haushaltsdisziplin eingehalten werden.

Damit das gelingt, muss sich die Überwachung durch den Stabilitätsrat möglichst eng an den Vorgaben der EU orientieren.

Das künftige Verfahren erfüllt diese Voraussetzung aber nur bedingt. In mehreren Bereichen weichen die Regeln des Stabilitätsrats von den EU-Vorgaben ab. Dadurch ist es im Extremfall möglich, dass das harmonisierte Analysesystem keine Auffälligkeiten anzeigt, obwohl die Einhaltung der EU-Regeln gefährdet ist.

### **Unterschiedliche Zielgrößen verwendet**

Der Stabilitätsrat verwendet mit der strukturellen Nettokreditaufnahme eine andere Zielgröße als die europäischen Haushaltsregeln, die auf den strukturellen Finanzierungssaldo abstellen.

Beide Größen unterscheiden sich durch den Saldo der Rücklagenbewegungen und können deutlich voneinander abweichen.

Für die Schuldenbremse in Schleswig-Holstein ist der strukturelle Finanzierungssaldo maßgeblich. Würde sich das Ausführungsgesetz zu Art. 61 LV künftig an der strukturellen Nettokreditaufnahme orientieren, könnte das Land durch Entnahmen aus Rücklagen, ähnlich wie bei Entnahmen aus Sondervermögen, strukturelle Ausgaben finanzieren.

Dagegen ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Bei den Rücklagen Schleswig-Holsteins handelt es sich jedoch überwiegend um rein buchungsmäßige Rücklagen, denen keine liquiden Mittel gegenüberstehen.<sup>1</sup> Insofern stellt sich das Problem, wie diese fehlende Liquidität bei Auflösung einer Rücklage bereitgestellt werden kann.

Der LRH empfiehlt daher, den strukturellen Finanzierungssaldo als Zielgröße beizubehalten.

### **Diverse Wahlmöglichkeiten schränken Vergleichbarkeit ein**

Darüber hinaus werden den Ländern im harmonisierten Analysesystem diverse Wahlmöglichkeiten eingeräumt.

Z. B. können sich die Länder bei der Wahl des Konjunkturbereinigungsverfahrens entweder für das Konjunkturbereinigungsverfahren des Bundes entscheiden oder für das Verfahren aus der Verwaltungsvereinbarung zum Konsolidierungshilfengesetz, das sog. Konsolidierungshilfenverfahren. Nach Angaben des Finanzministeriums ist beabsichtigt, in Schleswig-Holstein wie bisher das Konsolidierungshilfeverfahren einzusetzen.

Zwar basieren die beiden möglichen Konjunkturbereinigungsverfahren auf dem sog. Produktionslücken-Ansatz, der auch im Rahmen der europäischen Haushaltsüberwachung zugrunde gelegt wird. Aufgrund unterschiedlicher Detailregelungen können sich die Ergebnisse im Haushaltsvollzug aber deutlich unterscheiden.

---

<sup>1</sup> Vgl. Bemerkungen 2008 des LRH, Nr. 6.13.

Die Wahlmöglichkeiten schränken zudem die Aussagekraft und die Vergleichbarkeit der Ergebnisse des Analysesystems erheblich ein. So lassen sich zwei Länder mit unterschiedlichen Konjunkturbereinigungsverfahren nicht vergleichen.

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob der Gesetzgeber Wahlrechte überhaupt zulassen wollte. So fordert § 5a Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz explizit ein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren. In der Begründung zur Änderung des Stabilitätsratsgesetzes heißt es ferner: <sup>1</sup>

*„Da die Länder in der Gestaltung ihrer Umsetzung des Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz (Schuldenbremse) landesspezifische Besonderheiten berücksichtigen können, erscheint eine Normierung von Annahmen und Methoden der jeweiligen Haushaltsdarstellung für Zwecke der gesamtstaatlichen Haushaltssteuerung zwingend,...“.*

### **Fehlende Berücksichtigung aller Extrahaushalte**

Die europäischen Haushaltsregeln beziehen sich auf den Gesamtstaat (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) inklusive aller Extrahaushalte.

Als Extrahaushalte im Analysesystem des Stabilitätsrats gelten aber ausschließlich solche Einheiten, die

- rechtlich unselbstständig sind,
- nach dem 31.12.2010 geschaffen wurden und
- eine eigene Kreditermächtigung besitzen.

Rechtlich selbstständige Extrahaushalte mit eigener Kreditermächtigung werden bei der Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme dagegen nicht berücksichtigt. Nach dieser Definition existieren in Schleswig-Holstein gegenwärtig keine Extrahaushalte.

Der Finanzierungssaldo aller Extrahaushalte soll für den Bund und jedes einzelne Land lediglich nachrichtlich ausgewiesen werden.

Die fehlende Berücksichtigung aller Extrahaushalte ist problematisch. Dadurch wird die strukturelle Haushaltslage von Bund und Ländern nur unzureichend erfasst und die Vergleichbarkeit der Ergebnisse eingeschränkt. Zudem werden Anreize gesetzt, strukturelle Ausgaben in Nebenhaushalte auszulagern und über Kredite zu finanzieren.

---

<sup>1</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, Bundestagsdrucksache 18/11135 vom 13.02.2017, S. 66.

Eine Berücksichtigung aller Extrahaushalte ist nach Angaben des Stabilitätsrats aufgrund von Informationsproblemen nicht zweckmäßig. Diese Begründung teilt der LRH nicht. Wenn es möglich ist, die Finanzdaten aller Extrahaushalte nachrichtlich auszuweisen, können diese auch in die Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme einbezogen werden.

Die landeseigene Schuldenbremse in Schleswig-Holstein bezieht sich ebenfalls nur auf den Kernhaushalt. Damit werden bedeutende Extrahaushalte wie die hsh finanzfonds AöR oder die hsh portfoliomanagement AöR, die in den vergangenen Jahren in erheblichem Umfang Kredite aufgenommen haben, von der Schuldenbremse nicht erfasst.

Der LRH hält es für erforderlich, bei der Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos künftig auch alle Extrahaushalte zu berücksichtigen. Nur so lässt sich die strukturelle Finanzlage des Landes angemessen abbilden.

### 8.7.3 Kreditaufnahmekonto

Im Analysesystem des Stabilitätsrats haben die Länder künftig die Möglichkeit, ein sog. Kreditaufnahmekonto zu führen. Auf diesem werden ab 2020 alle Nettokreditaufnahmen bzw. -tilgungen erfasst. Der Bestand des Kontos ist auf ein Minimum von Null begrenzt.

Das Kreditaufnahmekonto soll gewährleisten, dass bei einer positiven Konjunkturlage nur jene Kredite getilgt werden müssen, die ab 2020 auch tatsächlich aufgenommen wurden.

#### **Kreditaufnahmekonto kann symmetrische Konjunkturbereinigung sicherstellen**

Die Einführung eines Kreditaufnahmekontos kann helfen, die im Grundgesetz geforderte Symmetrie der Konjunkturbereinigung sicherzustellen.

So fordert Art. 109 Abs. 3 GG, dass die Auswirkungen auf den Haushalt bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung symmetrisch im Auf- und Abschwung zu berücksichtigen sind.

Technisch wird dies über eine Konjunkturkomponente umgesetzt. Bei einer negativen Konjunkturkomponente dürfen Kredite in entsprechender Höhe aufgenommen werden. Umgekehrt müssen positive Konjunkturkomponenten zur Schuldentilgung verwendet werden.

Nach Auslegung des Stabilitätsrats ist mit „Auswirkungen auf den Haushalt“ nicht die Höhe der Konjunkturkomponenten gemeint, sondern die Höhe der konjunkturell bedingten Nettokreditaufnahme bzw. Nettotilgung. Würden sich die Regeln der Schuldenbremse an der Höhe der Konjunkturkomponenten orientieren, sei die Einhaltung des Symmetriegebots nicht in jeden Fall gewährleistet.

**Beispiel:** Angenommen, ein Land sei berechtigt, in einem Abschwung konjunkturell bedingt 500 Mio. € Kredite aufzunehmen. Nun wird unterstellt, dass die tatsächliche Nettokreditaufnahme im betreffenden Jahr aber lediglich 300 Mio. € beträgt.

Nach den Regeln der Schuldenbremse müsste im darauffolgenden Aufschwung bei positiver Konjunkturlage eine Nettotilgung von 500 Mio. € erfolgen. Das Land müsste also mehr Schulden tilgen, als es tatsächlich aufgenommen hatte.

Durch das Kreditaufnahmekonto wird die Tilgungsverpflichtung auf die Summe der tatsächlich aufgenommenen Kredite nach oben begrenzt. Im Beispiel ergibt sich dann eine Tilgungsverpflichtung von 300 Mio. €. Das Kreditaufnahmekonto kann also sicherstellen, dass die Konjunkturbereinigung tatsächlich symmetrisch wirkt.

### **Bereinigung um finanzielle Transaktionen erforderlich**

Voraussetzung dafür ist aber, dass auf dem Kreditaufnahmekonto nicht die tatsächliche, sondern nur die konjunkturell bedingte Nettokreditaufnahme erfasst wird. Kreditaufnahmen bzw. Tilgungen aus finanziellen Transaktionen sind herauszurechnen.

Um dies zu verdeutlichen, sei obiges Beispiel wie folgt abgewandelt:

Im Abschwung betrage die konjunkturell bedingte Nettokreditaufnahme nun tatsächlich 500 Mio. €. Zudem ergebe sich wegen des Verkaufs einer Beteiligung bei normaler Konjunkturlage eine Nettotilgung von 200 Mio. €.

Damit die Symmetrievorgabe aus Art. 109 Absatz 3 GG eingehalten wird, wäre dann im darauffolgenden Aufschwung eine Nettotilgung von 500 Mio. € erforderlich.

Wird auf dem Kreditaufnahmekonto aber die gesamte Nettokreditaufnahme erfasst, ergäbe sich auf diesem ein Bestand von 300 Mio. €. Das betreffende Land müsste im Aufschwung dann nur 300 Mio. € Schulden tilgen – ein Verstoß gegen das Symmetriegebot.

Es ist daher problematisch, dass die Länder im harmonisierten Analysesystem selbst entscheiden können, ob sie die auf dem Kreditaufnahmekonto erfasste Nettokreditaufnahme um finanzielle Transaktionen bereinigen.

### **Probleme in der Übergangsphase**

Zudem könnten während der Einführungsphase des Kreditaufnahmekontos Probleme auftreten, wenn sich Deutschland im Jahr 2020 in einer positiven Konjunkturlage befindet.

Anders als nach der gegenwärtig in Schleswig-Holstein geltenden Regelung müssten konjunkturell bedingte Einnahmen in diesem Fall nicht zur Schuldentilgung verwendet werden, weil der Bestand des Kontos bei Einführung Null beträgt.

Sie könnten stattdessen zur Deckung struktureller Ausgaben verwendet werden. Diese zusätzlichen Ausgaben wären dauerhaft aber nicht finanzierbar.

Sofern sich die Landesregierung für die Einführung eines Kreditaufnahmekontos entscheidet, sollte die auf diesem Konto erfasste Nettokreditaufnahme um finanzielle Transaktionen bereinigt werden. Ansonsten wäre die Einhaltung der Symmetrievorgabe in Art. 61 Absatz 2 LV gefährdet. Zudem sollte mit der Führung des Kontos erst dann begonnen werden, wenn erstmals eine konjunkturelle Nettokreditaufnahme erforderlich wird. So ließen sich die beschriebenen Übergangsprobleme vermeiden.

#### **8.7.4 Ausgleichskomponente führt zu „Aufweichung“ der Schuldenbremse**

Eine weitere Sonderregelung für die Länder stellt die sog. Ausgleichskomponente dar. Kommt es in einem Land zu einer strukturellen Nettokreditaufnahme, wird ein pauschaler Betrag von der strukturellen Nettokreditaufnahme abgezogen. Die Pauschale beträgt 0,15 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und wird nach Einwohnern auf die einzelnen Länder verteilt.

Erst bei einer strukturellen Nettokreditaufnahme nach Abzug der Ausgleichskomponente stellt der Stabilitätsrat eine Auffälligkeit fest.

Die Ausgleichskomponente soll länder- bzw. landesspezifische Aspekte ausgleichen, die im harmonisierten Analysesystem nicht systematisch berücksichtigt werden können. Dazu gehören nach Auffassung des Stabilitätsrats zum Beispiel die Effekte des KFA.

Durch die geplante Ausgleichskomponente wird die Schuldenbremse „aufgeweicht“ und das Ziel der Überwachung durch den Stabilitätsrat möglicherweise konterkariert.

Denn faktisch wird den Ländern damit die Möglichkeit eingeräumt, bis zu einer Höhe von 0,15 % des BIP strukturell Kredite aufzunehmen.

Damit besteht die Gefahr, dass die Vorgaben des europäischen Fiskalpakts verletzt werden. Dieser schreibt für den Gesamtstaat ein strukturelles Finanzierungsdefizit von maximal 0,5 % des BIP vor.

Wenn auch der Bund seine Kreditaufnahmemöglichkeiten von 0,35 % des BIP voll ausschöpfen würde und auch die Gemeinden ein strukturelles Defizit aufweisen sollten, wäre die Defizitgrenze des Fiskalpakts überschritten.

Der LRH spricht sich daher gegen die Einführung einer pauschalen Ausgleichskomponente aus. Statt über eine allgemeine Pauschale sollten besondere Aspekte wie die Wirkungen des KFA systematisch berücksichtigt werden.

Zum Beispiel werden in Schleswig-Holstein nach der landeseigenen Schuldenbremse die Ausgaben für den KFA von den Steuereinnahmen abgesetzt. Dieses Verfahren sollte die Landesregierung beibehalten.

#### 8.7.5 **Gewährleistungen künftig keine finanzielle Transaktion mehr**

Anders als in der Verwaltungsvereinbarung zum Konsolidierungshilfengesetz und im Ausführungsgesetz zu Art. 61 LV werden Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen künftig nicht mehr als finanzielle Transaktionen gewertet.

Bei den finanziellen Transaktionen handelt es sich definitionsgemäß um jene Einnahmen und Ausgaben, die sich zwar auf den Finanzierungssaldo von Bund und Ländern auswirken, das Vermögen aber unverändert lassen.

An der tatsächlichen Finanzlage ändern solche Transaktionen faktisch nichts. Bei der Ermittlung der strukturellen Haushaltslage werden sie daher nicht berücksichtigt.

Folgende Vorgänge werden nach den Vorgaben des Stabilitätsrats zu den finanziellen Transaktionen gezählt und herausgerechnet:

- Einnahmen aus der Veräußerung bzw. Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen,
- Einnahmen aus Schuldenaufnahmen bzw. Ausgaben für die Schuldentilgung beim öffentlichen Bereich sowie
- Einnahmen aus Darlehensrückflüssen bzw. Ausgaben für Darlehensvergaben.

Die neue Definition der finanziellen Transaktionen ist ökonomisch richtig.

Denn das Ziel der Schuldenbremse besteht darin, einen strukturellen Anstieg der Verschuldung zu vermeiden. Kredite dürfen aufgenommen werden, wenn damit der Aufbau von Vermögen finanziert wird, zum Beispiel beim Erwerb einer Beteiligung. Einnahmen aus finanziellen Transaktionen müssen dementsprechend zur Schuldentilgung verwendet werden.

Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen stellen keine vermögensneutralen Vorgänge dar: Den damit einhergehenden Ausgaben steht kein entsprechendes Vermögen gegenüber. Das Beispiel der Garantiezahlungen an die HSH Nordbank AG zeigt dies eindrucksvoll.

Wertet man sie dennoch als finanzielle Transaktion, wird das Ziel der Schuldenbremse möglicherweise unterlaufen.

Bei einer Überarbeitung des Ausführungsgesetzes zu Art. 61 LV sollte Schleswig-Holstein deshalb die angepasste Definition der finanziellen Transaktionen übernehmen. Weil sich Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen auf das Vermögen des Landes auswirken, ist es sinnvoll, solche Transaktionen als strukturelle Einnahmen bzw. Ausgaben zu werten.

#### 8.7.6 **Sollte Schleswig-Holstein das Verfahren des Stabilitätsrats übernehmen?**

Angesichts der dargestellten Schwachstellen spricht sich der LRH dagegen aus, das Verfahren des Stabilitätsrats deckungsgleich zu übernehmen.

Vielmehr sollte sich eine Anpassung des Ausführungsgesetzes auf die positiven Aspekte des Analysesystems beschränken. Darüber hinaus empfiehlt der LRH, bestehende Mängel der Schuldenbremse in Schleswig-Holstein zu korrigieren.



Zu diesen Mängeln zählt insbesondere die fehlende Berücksichtigung der Extrahaushalte.

Die Landesregierung sollte die Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos künftig transparenter darstellen.

Das **Finanzministerium** ist der Auffassung, dass die Berechnung schon jetzt transparent erfolgt. Die erforderlichen Informationen würden bisher jährlich im Rahmen der Konsolidierungsberichterstattung dargelegt. Eine transparente Darstellung werde auch über 2020 hinaus in geeigneter Form erfolgen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Forderung. Gegenwärtig wird in der Haushaltsrechnung lediglich die Höhe der Konjunkturkomponente angegeben. Wie sich diese zusammensetzt, ist nicht nachvollziehbar. Insbesondere fehlen Informationen wie die Höhe der Steuerrechtsänderungen, die nicht öffentlich zugänglich sind und Schleswig-Holstein vom Bundesfinanzministerium mitgeteilt werden. In den Konsolidierungsberichten Schleswig-Holsteins wird die Höhe der Steuerrechtsänderungen für die Haushaltsjahre ab 2015 nicht mehr ausgewiesen.

Deshalb sollte die Landesregierung dem Landtag alle notwendigen Informationen sowie die einzelnen Ableitungsschritte zur Verfügung stellen. Der LRH regt zudem an, diese Informationen auch in die Haushaltsrechnung des Landes aufzunehmen.

## Anlage 1: Bericht der Landesregierung

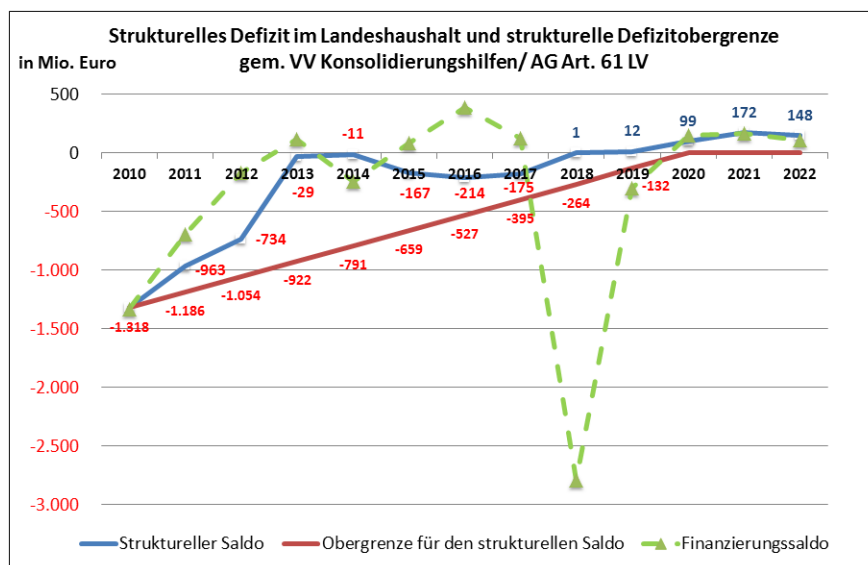
### 5 Bericht der Landesregierung gemäß Art. 67 Landesverfassung

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.

Die Höhe der Nettokreditaufnahme bzw. -tilgung ist nicht gleichzusetzen mit dem strukturellen Saldo. Der strukturelle Saldo liegt im Jahr 2018 bei rund 1 Millionen Euro und im Haushaltsentwurf 2019 bei rund 12 Millionen Euro. Bis 2020 ist das strukturelle Defizit vollständig abgebaut. Ab 2021 werden aufwachsende strukturelle Überschüsse angestrebt.

In den Finanzplanungsjahren 2018 bis 2022 wird die Obergrenze für das strukturelle Defizit in jedem Jahr deutlich unterschritten.



Der Abstand zur Obergrenze liegt im Jahr 2019 bei 144 Millionen Euro und sinkt mit der Obergrenze in 2020 auf 99 Millionen Euro ab. Er beträgt am Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2022 rund 148 Millionen Euro und wächst dann kontinuierlich auf.