

Aktuelle Haushaltslage

7. Erfreuliche Entwicklung, aber keine Entwarnung

Auch wenn das Haushaltsjahr 2013 mit einem Überschuss von 115 Mio. € abschließen konnte: Es gilt, das für 2014 geplante strukturelle Finanzierungsdefizit von 580 Mio. € bis Ende 2019 vollständig abzubauen.

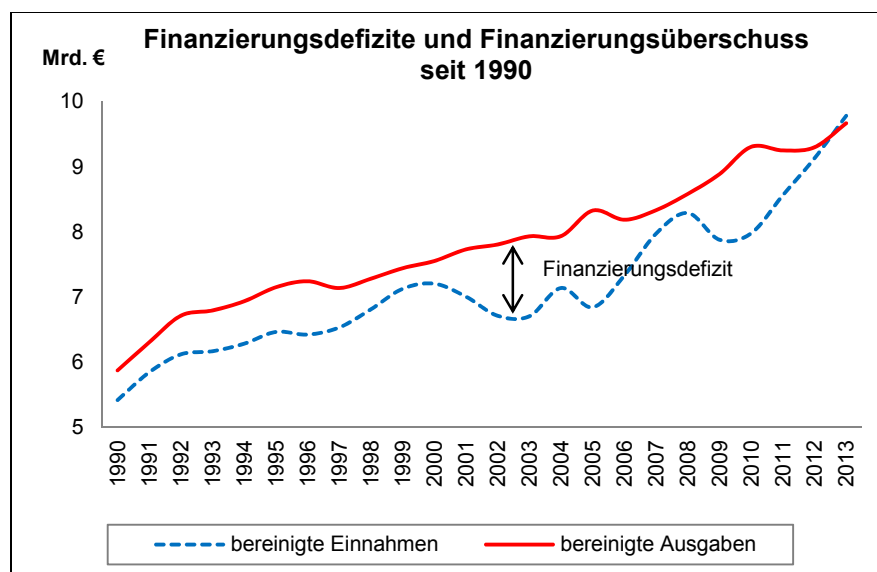
Echte Sanierungsschritte bleiben notwendig. Der 2013 im Vergleich zum Planwert vollzogene starke Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits ist hauptsächlich auf Sondereffekte zurückzuführen. Im Vergleich zum Haushalt 2012 sind die Nettoausgaben um 360 Mio. € gestiegen.

Im Kreis der Konsolidierungsländer steht Schleswig-Holstein relativ gut da.

Nach wie vor gilt: Für Landtag und Öffentlichkeit ist das verdeckte strukturelle Finanzierungsdefizit schwer durchschaubar. Hierzu gehört auch der Sanierungsstau. Vernachlässigte Instandhaltungen müssen daher durch solide Bauunterhaltungsplanung offengelegt werden. Die Finanzierung durch Sondervermögen außerhalb des Haushalts darf nur eine Übergangslösung sein.

7.1 Trotz Überschuss weiterhin strukturelles Defizit

Mit dem Finanzierungsüberschuss des Haushaltsjahres 2013 ist eine Wende eingeleitet worden: Erstmals seit Jahrzehnten übersteigen die bereinigten Einnahmen die bereinigten Ausgaben.



Neben der Wirkung der Schuldenbremse waren es positive Begleitumstände, die einen Finanzierungsüberschuss entstehen ließen. Seit 2010 sind die bereinigten Einnahmen um 1,8 Mrd. € angestiegen. Maßgeblich für diese Entwicklung waren die Steuereinnahmen, die im gleichen Zeitraum um 1,5 Mrd. € zugelegt haben.

Diese Entwicklung ist erfreulich und sollte Maßstäbe für zukünftige finanzpolitische Entscheidungen setzen.

Trotz eines Finanzierungsüberschusses im Haushaltsvollzug 2013 bleiben die Regelungen der Schuldenbremse und die Abbauplanung aktuell.

Denn: Es gilt weiterhin, bis 2020 das **strukturelle** Finanzierungsdefizit aufzulösen.

Im Vergleich zum Ausgangsjahr 2010 mit dem Ausgangswert des strukturellen Finanzierungsdefizits von 1.119 Mio. € ist mit dem in 2013 erreichten Wert von 432 Mio. € schon ein großer Abschnitt des Abbaupfads zurückgelegt worden. Maßgebliche Einflussfaktoren, die diese Wegstrecke möglich gemacht haben, waren folgende:

Komponenten des strukturellen Finanzierungsdefizits

	2010 Mio. €	2013 Mio. €	Veränderungen Mio. €
Trendsteuereinnahmen*	6.587,2	7.341,0	+ 753,8
Zensus-2011-Effekt**	-	56,0	+ 56,0
+ steuerähnliche Abgaben	63,3	59,4	- 3,9
+ Verwaltungseinnahmen	397,3	482,9	+ 85,6
+ übrige Zuschüsse	1.119,5	1.212,1	+ 92,6
+ Zensus-2011-Effekt**	-	53,0	+ 53,0
= Zwischensumme	8.167,3	9.204,4	
./. Saldo finanzieller Transaktionen	-29,3	-30,7	- 1,4
./. Nettoaussgaben	9.315,6	9.667,3	+ 351,7
= struktureller Finanzierungssaldo	- 1.119,0	- 432,2	+ 686,8

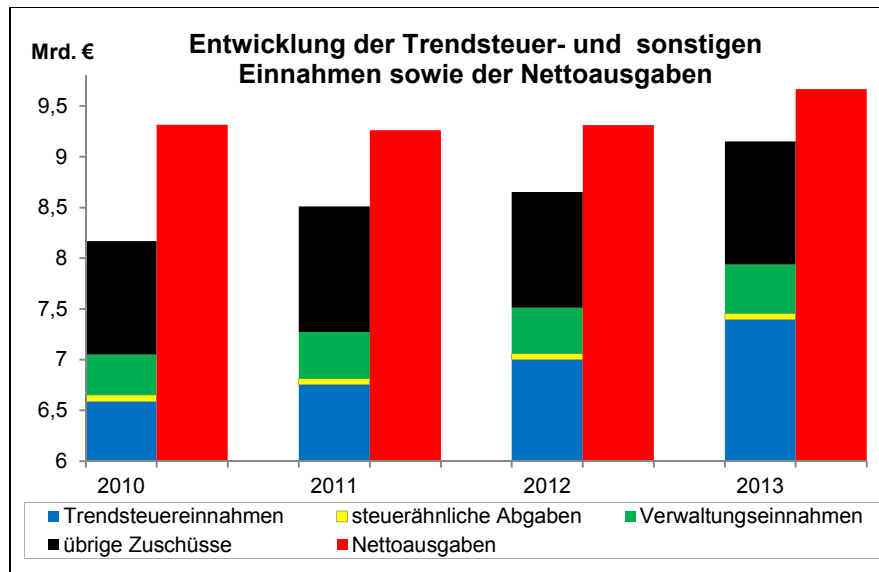
* Trendsteuereinnahmen sind das langfristige Steuereinnahmenniveau, das in Abhängigkeit der konjunkturellen Lage von den tatsächlichen Steuereinnahmen abweicht (§ 6 Abs. 2 Art.53-Ausführungsg).

** Vgl. Gesetz zur Änderung des Art.53-Ausführungsg vom 13.12.2013, GVOBl. Schl.-H. Nr. 17, S. 506.

Seit 2010 wurden strukturelle Mehreinnahmen von über einer Mrd. € erzielt, während die Nettoaussgaben um 350 Mio. € gestiegen sind.

Die nachfolgende Grafik zeigt, dass allein der starke Anstieg der Nettoaussgaben 2013 im Vergleich zum Vorjahr um 360 Mio. € einen deutlich

niedrigeren oder gar ausgeglichenen strukturellen Finanzierungssaldo verhindert hat.



Der Einnahmenanstieg 2013 hat den Anstieg der Nettoausgaben aufgefangen. Im weiteren Beitrag legt der LRH dar, dass dies glücklichen Umständen in Form von Sondereffekten geschuldet ist.

7.2 Haushaltsvollzug 2013: Sondereffekte helfen

Der Haushaltsplan 2013 sah ein strukturelles Finanzierungsdefizit von 768,5 Mio. € vor. Im Haushaltsvollzug wurden strukturelle Verbesserungen von über 336 Mio. € erzielt.

Zur Analyse der aktuellen Haushaltslage gehört auch die Betrachtung, durch welche Faktoren ein solches Ergebnis erreicht werden konnte und wie nachhaltig diese sind:

Ansatz und Ist-Ergebnis des Finanzierungssaldos und des strukturellen Finanzierungsdefizits des Haushaltsjahres 2013

	Soll Mio. €	Ist Mio. €	Veränderung Mio. €
bereinigte Einnahmen	9.210,5	9.782,7	572,2
bereinigte Ausgaben	9.661,9	9.667,3	5,4
Finanzierungssaldo	- 451,4	+ 115,4	566,8
abzüglich			
Konjunkturkomponente	274,2	498,3	224,1
finanzielle Transaktionen	-37,1	-30,7	6,4
Konsolidierungshilfe	80,0	80,0	0,0
strukturelles Finanzierungsdefizit	768,5	432,2	336,3

Die Gegenüberstellung der strukturellen Einnahmen und Ausgaben nach der Berechnungsmethodik der §§ 2 und 3 des Art.53-AusführungsG legt nahe: Die Einflussfaktoren sind im Wesentlichen auf der Einnahmeseite zu suchen.

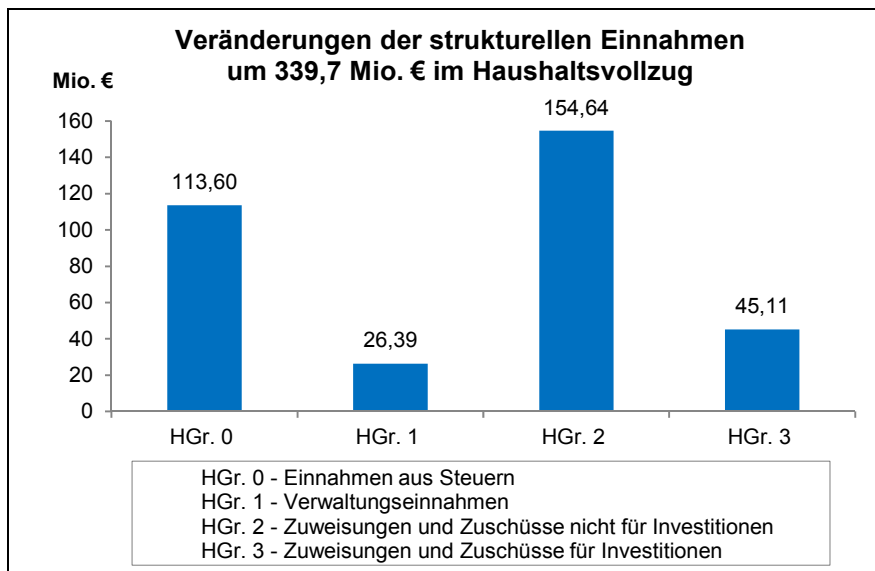
Ansatz und Ist-Ergebnisse der strukturellen Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres 2013

	Soll Mio. €	Ist Mio. €	Veränderungen Mio. €
strukturelle Einnahmen	8.836,3	9.176,0	339,7
strukturelle Ausgaben	9.604,8	9.608,2	3,4
strukturelles Finanzierungsdefizit	768,5	432,2	336,3

Eine tiefere Analyse bestätigt dies und legt gleichzeitig offen, dass es sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite Bewegungen gegeben hat, die sich in ihren Wirkungen auf das strukturelle Finanzierungsdefizit teilweise aufheben.

7.2.1 Veränderungen der strukturellen Einnahmen im Haushaltsvollzug 2013

Auf der Einnahmenseite haben mehrere Bestandteile positive Auswirkungen im Umfang von insgesamt 339,7 Mio. € auf das strukturelle Finanzierungsdefizit gehabt. Stärker als im Haushaltsplan veranschlagt, hat sich hierdurch das strukturelle Finanzierungsdefizit verringert.



Jedoch sind auch auf der Einnahmenseite Sondereffekte in den HGr. 0, 2 und 3 zu beachten. Diese Sondereffekte sind generell einmaliger Natur und daher nicht nachhaltig. Es ist nicht davon auszugehen, dass sich diese Wirkungen im Haushalt 2014 wiederholen.

**Wirkung von Sondereffekten als strukturelle
Mehr- (+) oder Mindereinnahmen (-)**

Sondereffekt	HGr.	Mehr (+) Minder (-) inkl. Sondereffekt in Mio. €	Mehr (+) Minder (-) ohne Sondereffekt in Mio. €
	Mio. €		
Zensus-2011-Effekt*	0	+ 113,6	+ 4,6
	+ 109,0		
fehlende Veranschlagung der zweckgebundenen Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II**	2	+ 154,6	+ 34,5
	+ 165,1		
Bundesbaumittel nicht über den Landeshaushalt an das Amt für Bundesbau	2		
	- 45,0		
nicht benötigte globale Steuermindereinnahmen	3	+ 45,1	+ 1,6
	+ 43,5		
Summe	272,6 Mio. € strukturelle Mehreinnahmen durch Sondereffekte		

* Vgl. Tz. 7.2.2.

** SGB II = Sozialgesetzbuch Zweites Buch¹

Durch diese Sondereffekte bleiben von den **339,7 Mio. €** strukturelle Mehreinnahmen lediglich **67,1 Mio. €** übrig.

7.2.2 Zensus-2011-Effekt

Der Landtag verabschiedete zum Jahresende 2013 ein Gesetz zur Änderung des Art.53-Ausführungsg. Die Gesetzesänderung war notwendig geworden, um die Einmaleffekte aus dem Zensus 2011 in die Funktionsweise des hiesigen Konjunkturbereinigungsverfahrens zu implementieren. Anderenfalls wären die strukturellen Mehreinnahmen in die Konjunkturkomponente geflossen - ohne Auswirkungen auf das strukturelle Finanzierungsdefizit.

Der Zensusseffekt wurde über die Anpassung der Konjunkturkomponente berücksichtigt und erfolgte technisch durch

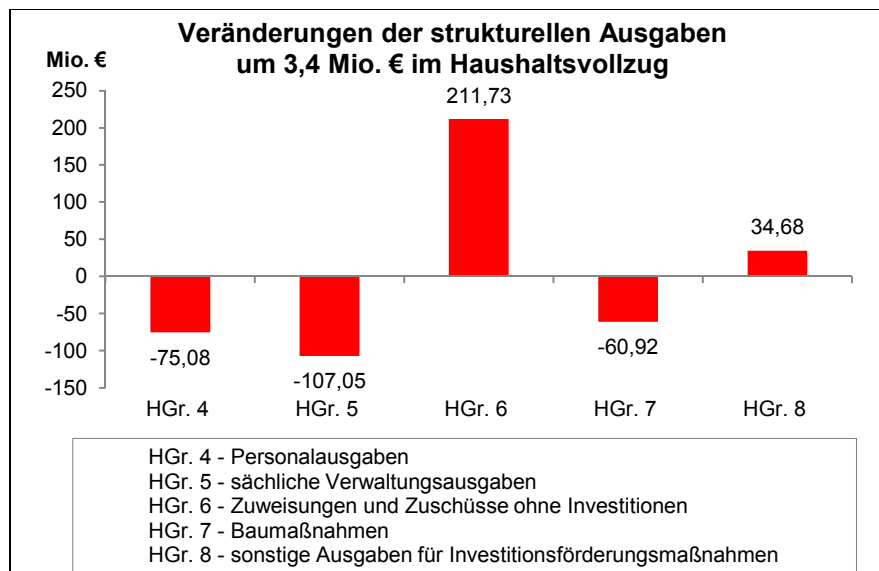
- eine Reduzierung der Ist-Steuereinnahmen des Jahres 2013 um 53 Mio. € und
- eine Erhöhung der Trendsteuereinnahmen um 56 Mio. €.

Insgesamt reduzierte der Zensusseffekt das strukturelle Finanzierungsdefizit im Vergleich zum Haushaltsansatz um 109 Mio. €.

¹ SGB II - Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende, i. d. F. der Bekanntmachung vom 13.05.2011, BGBl. I S. 850, 2094, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 07.05.2013, BGBl. I S. 1167.

7.2.3 Veränderungen der strukturellen Ausgaben im Haushaltsvollzug 2013

Auf der Ausgabenseite sind durch den Haushaltsvollzug strukturelle Mehrausgaben von 3,4 Mio. € entstanden. Die nachstehende Grafik stellt dar, wie sich diese strukturellen Mehrausgaben aufteilen:



Die Einzelveränderungen der HGr. 5, 6 und 7 unterliegen Sondereffekten, die nachstehend aufgelistet werden. Auch diese Sondereffekte sind grundsätzlich einmalig und nicht nachhaltig.

Wirkung von Sondereffekten als strukturelle Mehr- (+) oder Minderausgaben (-)

Sondereffekte	HGr.	Mehr (+) Minder (-) inkl. Sondereffekt in Mio. €	Mehr (+) Minder (-) ohne Sondereffekt in Mio. €
	Mio. €		
Zinsen am Kreditmarkt	5	- 107,0	+ 4,3
	-111,3		
fehlende Veranschlagung der zweckgebundenen Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II	6	+ 211,7	+ 46,6
	+ 165,1		
Bundesbaumittel nicht über den Landeshaushalt an das Amt für Bundesbau	7	- 60,9	- 15,9
	- 45,0		
Summe	8,8 Mio. € strukturelle Minderausgaben durch Sondereffekte		

Ohne Sondereffekte werden aus strukturellen Mehrausgaben von 3,4 Mio. € strukturelle Minderausgaben von 5,4 Mio. €.

7.2.4 **Fazit: Sanierung weiterhin notwendig - ohne Einmaleffekte kein nennenswerter Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits**

Der Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits um 336,3 Mio. € - im Vergleich zwischen Haushaltssoll und den Ist-Ergebnissen des Haushaltsvollzugs - ist beachtlich. Die nähere Analyse zeigt jedoch, dass dieser Abbau in erheblicher Höhe durch Einmaleffekte gelungen und damit nicht nachhaltig ist:

- | | |
|---|---------------|
| • Zensuseffekt | 109,0 Mio. €, |
| • nicht benötigte globale Steuermindereinnahmen | 43,5 Mio. €, |
| • geringere Zinsausgaben am Kreditmarkt | 111,3 Mio. €. |

Diese Einmaleffekte in Höhe von 263,8 Mio. € beeinflussen den strukturellen Abbauwert von 336,3 Mio. € mit 78,4 % maßgeblich.

Ohne diese Komponenten hätte - unter sonst gleichbleibenden Bedingungen - der Abbau im Haushaltsjahr statt 336,3 Mio. € lediglich 72,5 Mio. € betragen. Es wäre ein strukturelles Finanzierungsdefizit von 696 Mio. € ausgewiesen worden.

Auch wenn die Verfassungsgrenze von 783,3 Mio. €¹ nicht überschritten worden wäre, wiederholt der LRH seine Empfehlung an Landtag und Landesregierung: Mehr Ehrgeiz beim Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits.²

Schleswig-Holstein steht mit dieser Aufgabe nicht allein: Die Mehrheit der Länder weist strukturelle Finanzierungsdefizite aus, die bis 2020 auf null gebracht werden müssen. Um neben den Werten nach der Landesmethode einen Vergleich im Konsolidierungserfolg durchführen zu können, nutzt der LRH nachstehend die Zahlen des Stabilitätsrats.

7.3 **Schleswig-Holstein im Vergleich**

Der Stabilitätsrat hat mit Beschluss vom 23.05.2011³ eine drohende Haushaltsnotlage in den Ländern Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein festgestellt. Diese Länder befinden sich im Sanierungsverfahren und erhalten neben Sachsen-Anhalt auf Basis einer Verwaltungsvereinbarung Konsolidierungshilfen. Anspruch auf Hilfe besteht nur, sofern das strukturelle Finanzierungsdefizit planmäßig abgebaut wird.

¹ Vgl. zulässigen Saldo nach § 4 Abs. 2 Art.53-Ausführungsg.

² Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 7.

³ Vgl. TOP 2 der 3. Sitzung des Stabilitätsrates am 23.05.2011, <http://www.stabilitaetsrat.de>.

Da sich die Berechnungsmethode des Stabilitätsrats von der des Landes unterscheidet, sind die Ausgangswerte der abzubauenen strukturellen Finanzierungsdefizite unterschiedlich.

Zur Beurteilung der Haushaltslage hat der Stabilitätsrat ein Kennziffern-bündel aus 4 Kennziffern beschlossen. Hierdurch wird die Finanzsituation des Landes vergleichbar:

- Struktureller Finanzierungssaldo je Einwohner,
- Kreditfinanzierungsquote,
- Zins-Steuer-Quote und
- Schuldenstand je Einwohner.

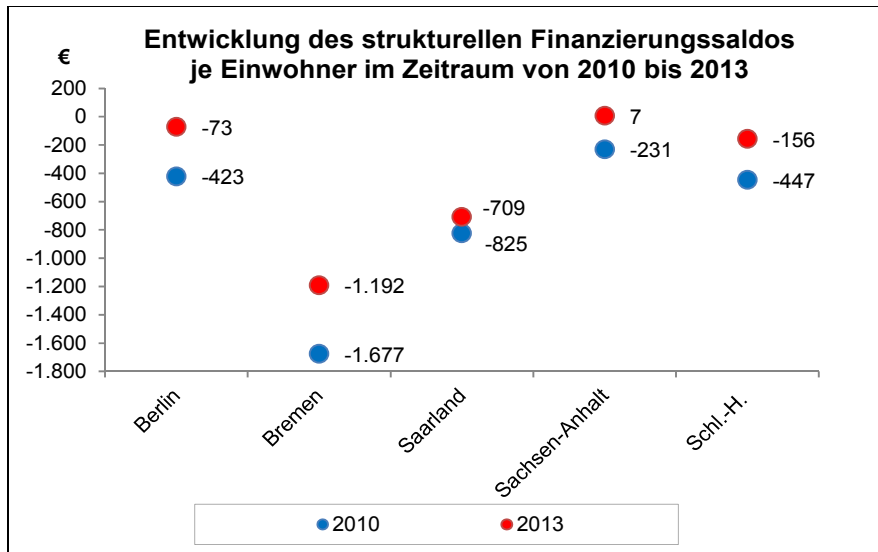
Laut Beschluss des Stabilitätsrats werden die laufenden Jahre durch Soll-Werte abgebildet. Der Betrachtungszeitraum umfasst die Ist-Werte der 2 vergangenen Jahre, den Soll-Wert des laufenden Jahres, den Soll-/Entwurfs-Wert des folgenden Jahres sowie die Ansätze der Finanzplanung.¹

Nachstehend wird die Entwicklung im Zeitraum 2010 (Ist-Wert) bis zum Berichtsjahr 2013 (Planwert) dargestellt. Nach dem Beschluss des Stabilitätsrats werden die Ist-Werte 2013 Ende 2014 veröffentlicht.

7.3.1 **Struktureller Finanzierungssaldo in € je Einwohner**

Der insbesondere um konjunkturelle Effekte bereinigte Finanzierungssaldo je Einwohner stellt eine zentrale Kennziffer zur Beurteilung der Finanzlage dar. Der Wert legt die noch ausstehenden Konsolidierungsbemühungen offen, um das von der Schuldenbremse geforderte strukturelle „Nulldefizit“ ab 2020 sicherzustellen. Die Berechnung erfolgt - abweichend von der Landesmethode - nach den Regelungen der Verwaltungsvereinbarung.

¹ Vgl. Beschlüsse der konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrates am 28.04.2010, <http://www.stabilitaetsrat.de>.

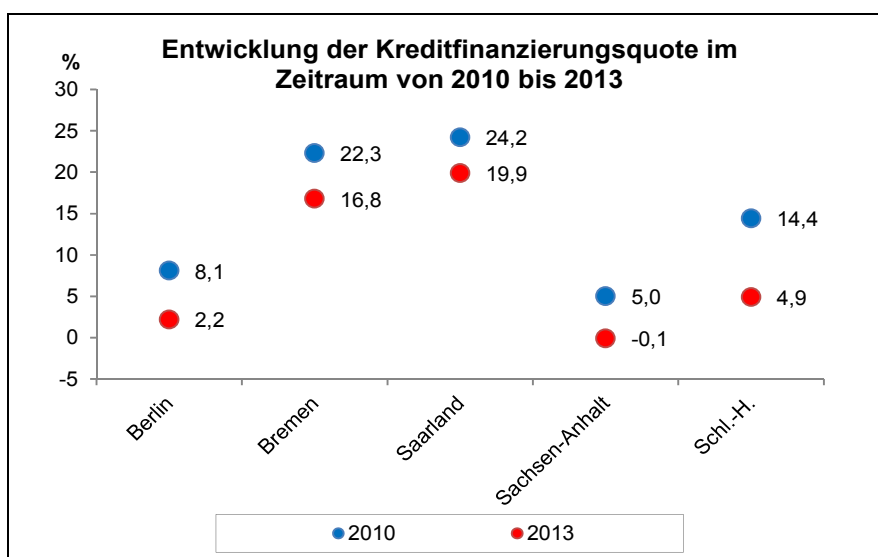


Alle Konsolidierungshilfeempfängerländer haben das strukturelle Finanzierungsdefizit abgebaut. Auffällig stark gesunken sind die strukturellen Finanzierungsdefizite je Einwohner der Stadtstaaten. Bemerkenswert: Sachsen-Anhalt weist einen positiven Finanzierungssaldo aus. Strukturelle Finanzierungsüberschüsse können ansonsten nur die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen bieten.

Der Durchschnitt über alle 16 Länder gerechnet lag bei -129 € je Einwohner (2010: -224 € je Einwohner).

7.3.2 Kreditfinanzierungsquote

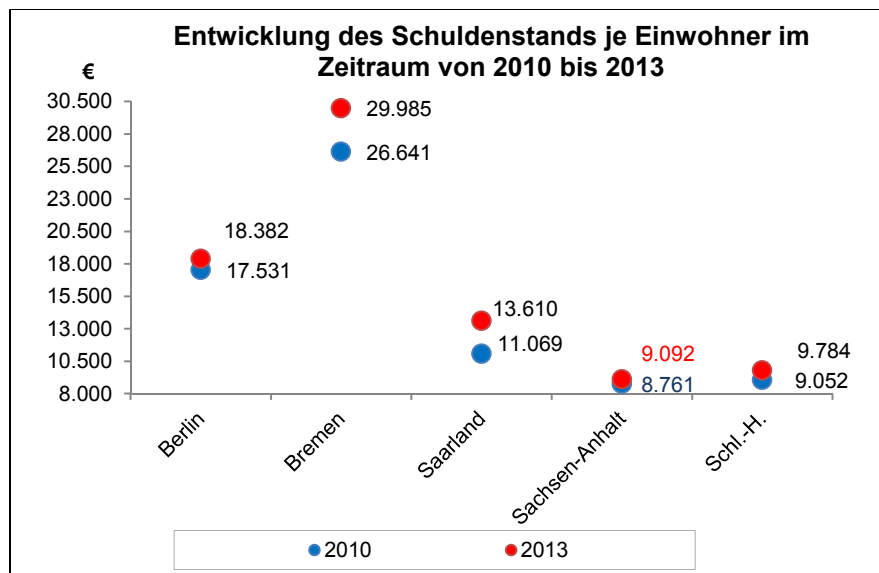
Die Kreditfinanzierungsquote stellt das Verhältnis zwischen Nettokreditaufnahme und bereinigten Ausgaben dar. Es kann erwartet werden, dass sich ein planmäßiger Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits auf die Kreditfinanzierungsquote auswirkt.



Sachsen-Anhalt hat eine negative Kreditfinanzierungsquote, die dem strukturellen Finanzierungsüberschuss geschuldet ist. Schleswig-Holstein konnte die Quote um 9,5 Prozentpunkte am deutlichsten senken. Im Durchschnitt aller 16 Länder lag die Quote bei 2,6 % (2010: 6,2 %).

7.3.3 Schuldenstand in € je Einwohner

Der Schuldenstand auf Basis der fundierten Kreditmarktschulden¹ je Einwohner zeigt im Ergebnis finanzpolitische Entscheidungen der Vergangenheit auf. Eine Absenkung des Werts ist nur durch Tilgungen oder Bevölkerungszuwachs möglich. Ausgelöst durch die demografische Entwicklung könnten in Zukunft einige Länder selbst bei gleichbleibendem Schuldenstand auffällige Werte ausweisen.



Auffallend hoch sind die Schuldenstandzunahmen der Länder Bremen (+3.344 € je Einwohner) und Saarland (+2.541 € je Einwohner). Schleswig-Holstein verzeichnet einen überdurchschnittlichen Zuwachs von 9.052 auf 9.784 € je Einwohner (+732 € je Einwohner).

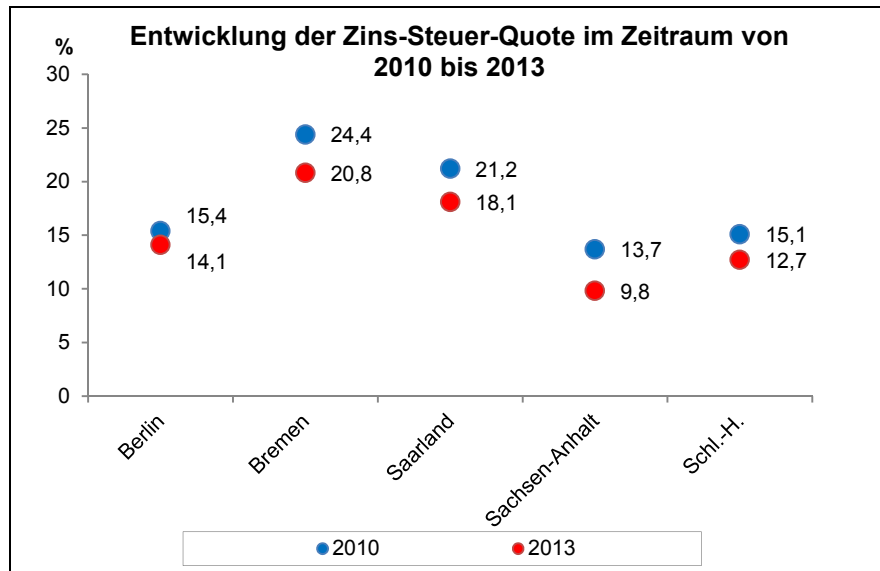
Der über alle 16 Länder berechnete Durchschnittswert stieg um 466 € je Einwohner und lag bei 6.957 € je Einwohner (2010: 6.491 € je Einwohner).

7.3.4 Zins-Steuer-Quote

Das Verhältnis zwischen Zinsausgaben und Steuereinnahmen wird durch die Zins-Steuer-Quote beschrieben. Niedrige Zinssätze und zunehmende Steuereinnahmen führen im Ergebnis zu sinkenden Quoten.

¹ Vgl. Nr. 6.9.9 dieser Bemerkungen.

Überproportional sinkende Quoten können im Ansatz damit erklärt werden, dass die Schuldenstandzunahme unterdurchschnittlich gering war bzw. tatsächlich getilgt wurde. Zudem ist nicht auszuschließen, dass einige Länder die aktuell niedrigen Zinssätze genutzt haben, in ihrem Kreditportfolio den variabel verzinslichen Anteil der Kredite zu erhöhen. Eine solche Strategie kann jedoch kurzfristig zur Herausforderung werden, wenn die Zinsen steigen.¹



Im Durchschnitt aller 16 Länder lag die Quote bei 8,4 % (2010: 9,8 %).

7.3.5 Fazit

„Schleswig-Holstein konnte in seinem aktuellen Stabilitätsbericht eine insgesamt unauffällige Kennzifferanalyse vorlegen“. Mit dieser Beschlussfassung bewertet der Stabilitätsrat seine Haushaltsüberwachung Schleswig-Holsteins.²

Damit bestätigen der Bund und die Länder, dass Schleswig-Holstein vergleichsweise gut dasteht.

Ohne der Aussage des Stabilitätsrates zu widersprechen, bleibt es jedoch Aufgabe des LRH, den Landtag und die Landesregierung auf folgende Wagnisse hinzuweisen:

- Nach dem Grundgesetz sind den Ländern ab 2020 strukturelle Kreditaufnahmen nicht mehr gestattet. Die Regelungen zum Länderfinanz-

¹ Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 23.

² Vgl. Beschluss des Stabilitätsrates vom 05.12.2013.

ausgleich¹ treten mit Ablauf des 31.12.2019 außer Kraft. Schleswig-Holstein hat 2013 aus dem Länderfinanzausgleich 158,5 Mio. € und an Bundesergänzungszuweisungen 142 Mio. € erhalten. Jede gesetzliche Reduzierung dieser Einnahmen wirkt strukturell. Da ab 2020 strukturelle Finanzierungsdefizite nicht mehr entstehen dürfen, würden sich aus heutiger Sicht geplante Überschüsse² auflösen.

- In seiner Stellungnahme 2013 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits mahnt der LRH auch eine Ausgabenbremse an.³ Ohne Reduzierung der Ausgaben wird der Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits nicht gelingen. Die hierfür notwendigen Voraussetzungen sind noch immer nicht geschaffen.
- Die Kennziffern richten sich nach dem Zahlenwerk der Haushalte und Finanzpläne. Finanzwirtschaftliche Risiken durch unvorhersehbare Mehrausgaben (z. B. Beseitigung unaufschiebbaren Sanierungs- oder Instandsetzungsstaus, Zinsmehrausgaben) werden nicht abgebildet. Maßstab für den Defizitabbau ist nicht das verdeckte strukturelle Finanzierungsdefizit. Es ist daher unerlässlich, dass die Abgeordneten des Landtages hierüber informiert werden.

7.4 **Verdecktes strukturelles Finanzierungsdefizit muss offengelegt werden**

Gesunde Haushalte finanzieren eine laufend auskömmliche Bauunterhaltung, lassen einen Sanierungsstau nicht entstehen und halten die Schuldenbremse ein. Die angespannte Finanzlage Schleswig-Holsteins ließ bislang diesen Idealzustand nicht zu: Die bereitgestellten Bauunterhaltungsmittel decken seit Jahren nicht vollständig den tatsächlichen Bedarf. Die eingesparten Mittel sind anderweitig verausgabt worden. Diese Praxis hat einen Sanierungs- und Instandsetzungsstau entstehen lassen, der abgebaut werden muss. Über das hierdurch entstandene verdeckte strukturelle Finanzierungsdefizit berichtet die Landesregierung nicht. Vielmehr versucht sie, außerhalb des Haushalts durch Sondervermögen einen Teil dieses Abbaus zu verwirklichen.

7.4.1 **Solide Bauunterhaltungsplanung notwendig**

Ein wesentlicher Teil des verdeckten strukturellen Finanzierungsdefizits ist die nicht ausreichende Bauunterhaltung der Infrastruktur. Die Landesfinanzen werden nur langfristig tragfähig sein, wenn

¹ Vgl. Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 20.12.2001, BGBl. I S. 3955 f., zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15.07.2013, BGBl. I S. 2401.

² Vgl. aktuelle Finanzplanung 2013, Landtagsdrucksache 18/1106, S. 19.

³ Vgl. Stellungnahme 2013 des LRH zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2020 vom 18.03.2014, Nr. 4.

- die verdeckten strukturellen Finanzierungsdefizite aus vernachlässigter Instandhaltung der Straßen und Gebäude bis dahin ausgeglichen sind und
- die künftige laufende Bauunterhaltung aus den laufenden Einnahmen finanziert wird.

Dies erfordert erhebliche Anstrengungen des Landes, die über den bislang angestrebten Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits hinausgehen.

Der LRH hat in der Vergangenheit mehrfach darauf hingewiesen, dass nicht nur der Haushalt, sondern auch die Bausubstanz des Landes saniert werden muss. Anstatt die Bauunterhaltung zu leisten, wurden in der Vergangenheit die Ansätze für die Bauunterhaltung zugunsten anderer Ausgaben zurückgeführt. Dies stellte der LRH bereits 1993 und 1996 fest. In den Folgejahren wurde die Bauunterhaltung immer weiter zurückgefahren. Im Ergebnis wird das Land neben dem laufenden Defizitabbau zusätzlich durch den Abbau eines verdeckten strukturellen Finanzierungsdefizits belastet. Nur noch bis 2019 besteht die Möglichkeit, Kredite zur Finanzierung zu nutzen.

Um die Schuldenbremse auch nach 2020 einzuhalten, ist es nötig, rechtzeitig gegenzusteuern. Erforderlich ist zunächst eine Bestandsaufnahme aller Sanierungsrückstände. Zudem muss die Landesregierung planen, wie, wann und mit welchen finanziellen Mitteln diese Rückstände abgebaut werden können. Eine solche Sanierungsplanung steht noch aus bzw. wurde nicht öffentlich gemacht.

Eine Planung ist ebenfalls notwendig für die laufende Bauunterhaltung und die Instandhaltung von Straßen, Bauten und sonstigen Investitionsobjekten. Die sich aus der Planung ergebenden notwendigen finanziellen Mittel sind in die jährlichen Haushalte einzuplanen. Die Landesregierung muss konsequent einen Teil der Haushaltsmittel für Bauunterhaltung und Instandsetzung reservieren.

Die Landesregierung kann kein Interesse daran haben, andere Bereiche durch vernachlässigte Bauunterhaltung zu finanzieren. Dies gefährdet die Einhaltung der Schuldenbremse.

7.4.2 **Sondervermögen versus solide Haushaltsplanung**

Landtag und Landesregierung nutzen seit einigen Jahren das Instrument der Sondervermögen, um Mittel aus dem Haushalt für unterschiedliche Zwecke abzuzweigen. Die Verwaltung erfolgt durch die Investitionsbank. Der LRH steht der gewählten Lösung vor dem Hintergrund der Haushaltsgrundsätze kritisch gegenüber und plädiert für einen anderen Weg: Nötige

Mittel für die Behebung des infrastrukturellen Sanierungsstaus sind im ordentlichen Haushaltsverfahren über reguläre Titel bereitzustellen.

Der Haushaltsplan enthält alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben (§ 11 LHO). Nach § 6 LHO sind darin nur Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind. Die Umwidmung nicht verbrauchter Haushaltsmittel in etwaige „Sondervermögen“ steht diesem Gebot entgegen - zumal nur Ausgaben in den Haushaltsplan eingestellt werden sollen, die im Haushaltsjahr mit großer Wahrscheinlichkeit fällig (kassenwirksam) werden (VV Nr. 1.1 zu § 11 LHO). Für die Sondervermögen gab es zunächst keine konkrete Planung einzelner Projekte. Dies ist am geringen Mittelabfluss im ersten Jahr nach der Einrichtung der Sondervermögen ablesbar.

7.4.3 **Sondervermögen: Bestandsaufnahme und haushaltsrechtliche Würdigung der Mittelzuführung**

Seit 2010 hat das Land insgesamt ca. 150 Mio. € in verschiedene Sondervermögen überführt.

- Als das erhebliche Unterschreiten der vorgesehenen Zinsausgaben sicher war, errichtete das Land am 13.12.2012 mit Wirkung zum 20.12.2012 die **Sondervermögen Hochschulsanierung und Sanierung von Schulen und Kindertageseinrichtungen**.¹ Ihnen wurden 2012 40 bzw. 11,5 Mio. € zugeführt. Am 22.11.2013 verstärkte der Landtag das Sondervermögen Hochschulsanierung um 37 Mio. €.² Hiervon entstammten 28 Mio. € zensusbedingten Mehreinnahmen sowie 9 Mio. € Minderausgaben im Hochschulbau (Kap. 12 12). Am 09.12.2013 schlossen Bildungs- und Finanzministerium mit der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (CAU) eine **Vereinbarung über die Sicherung und Sanierung der baulichen Infrastruktur** der Hochschule in einem Maßnahmenpaket von über 165 Mio. €. In 10 bis 15 Jahren sollen dort 77 Mio. € aus dem Sondervermögen Hochschulsanierung eingesetzt werden. Woher die restlichen 88 Mio. € kommen werden, wird in der Vereinbarung offen gelassen.
- Im Februar 2013 errichtete das Land ein weiteres **Sondervermögen Energetische Sanierung**, das mit 35 Mio. € aus den im Haushalt 2013 veranschlagten Mitteln für PROF I „Programm Betriebskostenoffensive vorsorgende Finanzpolitik“ finanziert wurde.³

¹ Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Hochschulsanierung sowie eines Sondervermögens Energetische Sanierung von Schulen und Kindertageseinrichtungen und zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2011/2012 vom 13.12.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 746 ff.

² Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Hochschulsanierung vom 13.12.2012, GVOBl. Schl.-H. 2013, S. 467.

³ Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Energetische Sanierung mit Art. 8 Haushaltsbegleitgesetz 2013 vom 23.01.2013, GVOBl. Schl.-H. S. 22.

- Im September 2013 wurde das **Sondervermögen Verkehrsinfrastruktur** des Landes errichtet, dem 26 Mio. € zugeführt wurden.¹ 18 Mio. € stammen aus den zusätzlichen Zensusmitteln des Landes, 8 Mio. € aus Minderausgaben Investitionen für PROFI.

Insgesamt ergibt sich folgender Stand an gesamten Mittelzuführungen:

Sondervermögen	Mio. €
Hochschulsanierung	77,0
Sanierung von Schulen und Kindertageseinrichtungen	11,5
„Energetische Sanierung“	35,0
„Verkehrsinfrastruktur“	26,0
Summe	149,5

Die Zuführungen wurden gedeckt aus:

Finanzierung	Mio. €
Minderausgaben für Zinsen in 2010 und 2012	51,5
Mehreinnahmen aus Zensusmitteln 2013	46,0
Veranschlagung im Haushalt 2013 für PROFI	35,0
Minderausgaben für den Hochschulbau	9,0
Minderausgaben im Haushalt 2013, Investitionen PROFI	8,0
Summe	149,5

Haushaltsrechtlich lassen sich die Zuführungen schematisch in 3 Gruppen einteilen:

Gruppe A: Die Zuführung war weder dem Grunde noch der Höhe nach im ursprünglichen Haushalt vorgesehen. Die Grundlage der Zuführung war eine „**nachträgliche Änderung**“ des **Haushaltsgesetzes** durch ein späteres Gesetz. Es gab keinen ordentlichen Nachtragshaushalt auf Veranlassung der Landesregierung. Dies gilt für die jeweils ersten Zuführungen zum Sondervermögen Hochschulsanierung und zum Sondervermögen Sanierung von Schulen und Kindertageseinrichtungen.

Eine Bewertung der Gruppe A hat der LRH mehrfach mit den durch den Landtag initiierten Änderungen der Haushaltsgesetze 2007/2008 und 2010 vorgenommen.² Er hat festgestellt, dass

- das Initiativrecht zur Änderung eines verabschiedeten Haushalts allein bei der Exekutive, also der Landesregierung, liegt und
- Nachträge in Form parlamentarischer Initiativanträge ausgeschlossen sind.

¹ Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Verkehrsinfrastruktur vom 26.09.2013, GVOBl. Schl.-H., S. 386.

² Vgl. Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 6.2, und 2011, Nr. 7.4.4. Vgl. ebenfalls Umdruck 18/1615.

Der Landtag hat sich der Kritik angeschlossen.¹ Der wissenschaftliche Dienst teilt diese Auffassung ebenfalls.²

Gruppe B: Auch hier waren die Zuwendungen dem Grunde und der Höhe nach nicht im Haushaltsplan vorgesehen. In den Errichtungsgesetzen hat der Landtag zwar Deckungsmöglichkeiten im Haushalt benannt, das **Haushaltsgesetz** selbst aber **nicht geändert**. Dies war der Fall beim Sondervermögen Verkehrsinfrastruktur und den ergänzenden Zuführungen zum Sondervermögen Hochschule.

Die Form dieser Zuführungen basiert letztlich auf einem Vorschlag des wissenschaftlichen Dienstes.³ Gemäß Art. 54 LV wurde im jeweiligen Errichtungsgesetz die Deckung im Landeshaushalt benannt. Dies ist aber keine Änderung des Haushalts. Hierfür wäre ein Nachtragshaushalt erforderlich gewesen. Für diesen hat nur die Landesregierung das Initiativrecht. Die Landesregierung entschied sich stattdessen, ohne Nachtragshaushalt den Weg über das Notbewilligungsrecht des Finanzministeriums gemäß Art. 52 LV und § 37 Abs. 2 b LHO zu beschreiten. Hierbei ist schon zweifelhaft, ob die Zuführungen der Gruppe B wirklich jeweils die Erfüllung einer Rechtsverpflichtung im Sinne von § 37 Abs. 2 b LHO darstellen. Jedenfalls stellt sich die Frage, ob § 37 Abs. 2 b LHO für die Fälle der Gruppe B seinerseits mit Art. 52 LV im Einklang steht.⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass die Unabweisbarkeit eine sachliche und eine zeitliche Komponente hat.⁵ Soweit eine Rechtsverpflichtung vorliegt, ist sachliche Unabweisbarkeit gegeben. Die zeitliche Unabweisbarkeit bedeutet Unaufschiebbarkeit bis zum nächsten Haushalt oder Nachtragshaushalt.⁶ § 5 des Errichtungsgesetzes für das Sondervermögen Verkehrsinfrastruktur vom 26.09.2013 sah die Zuführung der Mittel im Haushaltsjahr 2013 vor. Es wäre also genug Zeit gewesen, einen Nachtragshaushalt zu initiieren und zu beschließen.

Zwar bedarf der Schutz der parlamentarischen Budgethoheit im Fall einer Rechtsverpflichtung, die auf Parlamentsgesetz beruht, keines besonderen Schutzes.⁷ Die Begrenzung des Notbewilligungsrechts stellt aber auch die Transparenz öffentlicher Mittelverwendung sicher und schützt zudem die Grundsätze des Haushaltsrechts. Deswegen hält der LRH den Weg über

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 17/1075.

² Vgl. Umdruck 18/1531 und Tischvorlage für die Finanzausschusssitzung vom 15.08.2013, nicht veröffentlicht.

³ Vgl. Umdruck 18/1531, S. 9.

⁴ Vgl. Jahndorf, DVBl. 1998, S. 79, sowie Maunz/Dürig, Grundgesetzkommentar 69. Ergänzungslieferung 2013, Art. 112 Rn. 88. Anderer Ansicht sind für Parlamentsgesetze von Lewinski/Burdat, Bundshaushaltsordnung, 1. Auflage, § 37 Rn. 17.

⁵ Vgl. BVerfGE 45, 1.

⁶ Vgl. Maunz/Dürig, Grundgesetzkommentar 69. Ergänzungslieferung 2013, Art. 112 Rn. 46.

⁷ Vgl. Lewinski/Burdat, Bundshaushaltsordnung, 1. Auflage, § 37 Rn. 17.

das Notbewilligungsrecht in diesen Fällen für unzulässig. Mithin handelt es sich um eine Umgehung eines nötigen Nachtragshaushalts.

Gruppe C: Die Zuführung zum Sondervermögen wurde im **regulären Haushaltsverfahren** veranschlagt. Dies war beim Sondervermögen Energetische Sanierung der Fall.

Hier entfallen die bei den beiden anderen Gruppen genannten Bedenken naturgemäß. Allerdings gilt es auch hier, Transparenz über die Mittelverwendung herzustellen, Haushaltsgrundsätze zu achten und das Zusammenspiel von Legislative und Exekutive zu wahren.

7.4.4 **Fazit**

Aufgrund der Vielzahl von Änderungen im Laufe des Haushaltsjahres 2013 war die Transparenz des Haushalts erheblich eingeschränkt. Eine Aktualisierung von Übersichten, wie sie bei einem Nachtragshaushalt erfolgt, fand nicht statt. Zudem schaden die Sondervermögen dem Transparenzgedanken auch durch ihren Charakter als Nebenhaushalt. Sie unterliegen keiner direkten parlamentarischen Kontrolle mehr. Sie ermöglichen der Regierung im Rahmen der recht allgemeinen Zweckbestimmung der Sondervermögen einen großen Spielraum bei der tatsächlichen Mittelverwendung.

Das bisherige Vorgehen steht in erheblichem Widerspruch zu den Grundsätzen des Haushaltsrechts und erscheint insoweit problematisch. Jedenfalls sollten unangemessene Rückgriffe auf das Notbewilligungsrecht des Finanzministeriums in Zukunft unterbleiben.

Die Finanzierung versteckter struktureller Finanzierungsdefizite muss transparent und im ordnungsgemäßen Haushaltsverfahren über die regulären Titel erfolgen. Dabei sollte nur veranschlagt werden, was auch tatsächlich umsetzbar ist.

Hierzu ist die Offenlegung des verborgenen strukturellen Finanzierungsdefizits durch die Landesregierung nötig. Im Bereich der Bauunterhaltung und Instandsetzung sind hierfür nötige Maßnahmen solide zu planen. Deren Finanzierung gehört künftig zurück in den Haushalt.

Der Grundsatz der Jährlichkeit wird in Sondervermögen nicht berücksichtigt. Das Ziel, Mittel für infrastrukturelle Maßnahmen über mehrere Jahre zu bewirtschaften, wurde mit den Sondervermögen erreicht. Im Umfang der errichteten Sondervermögen hat der Landtag sein Budgetrecht, das bedeutendste politische Kontrollrecht gegenüber der Landesregierung, aus den Händen gegeben.

7.5 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das **Finanzministerium** hält weitere Konsolidierungsmaßnahmen für erforderlich, um spätestens 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt aufstellen und vollziehen zu können. Maßstab des Handelns der Landesregierung sei das strukturelle Finanzierungsdefizit und dessen Rückführung. Den Ressorts seien die einzuhaltenden mittelfristigen Budgetorientierungen bekannt, um die Gesamtvorgabe abzusichern. Um die mittelfristigen Budgetorientierungen einhalten zu können, würden daher gemeinsam mit den Ressorts Strategien zu entwickeln sein. Ausgabebegrenzungsstrategien für die großen, kaum beeinflussbaren Aufgaben hätten dabei im Fokus zu stehen.

Der **LRH** hält daran fest, dass parallel dazu die Kern- und Zukunftsaufgaben rasch zu definieren sind, so wie es schon 2 Landtagsbeschlüsse fordern.

Das **Finanzministerium** legt Wert auf die Feststellung, dass die Landesregierung auch jenseits der einmalig wirkenden Effekte Ausgabendisziplin gewahrt habe. Das strukturelle Defizit sei gerade nicht nur aufgrund einmalig wirkender Effekte abgesenkt worden. Es sei unverständlich, dass der LRH dies zum Maßstab für die künftige Entwicklung des strukturellen Defizits für die Jahre ab 2014 erhebe.

Der **LRH** macht darauf aufmerksam, dass es auch ausgabedämpfende Sondereffekte (z. B. Zinsausgaben) gegeben hat. Gleichwohl verschlechtern erhöhte Nettoausgaben das strukturelle Defizit. Der Schlüssel dauerhafter Konsolidierung liegt auf der Ausgabenseite. Wie die Jahre 2011 und 2012 gezeigt haben, ist eine Regierung durch „aktives politisches Handeln“ durchaus in der Lage, den Anstieg der Nettoausgaben erheblich zu begrenzen.

Das **Finanzministerium** steht einer Berichterstattung über den tatsächlichen Umfang vermeintlichen Sanierungsstaus skeptisch gegenüber. Es sieht die Gefahr, dass solche Bestandsaufnahmen in einer Art von Wunschliste enden könnten, ohne das Notwendige zu betrachten.

Der **LRH** hält angesichts der noch zu entwickelnden Strategien und des parlamentarischen Budgetrechts eine Bestandsaufnahme für wichtig, die den tatsächlichen Bedarf widerspiegelt.

Hinsichtlich der Sondervermögen vertritt das **Finanzministerium** die Auffassung, dass diese einen wichtigen Beitrag zum Abbau des bisher festgestellten Sanierungsstaus beisteuern. Aus Sicht der Landesregierung sei

die Diskussion über Art und Weise der Entstehung und Mittelzuführung abgeschlossen. Das Finanzministerium sieht auch die Notwendigkeit, ein Höchstmaß an Transparenz hinsichtlich der Entwicklung herzustellen, und plant regelmäßige Berichte der verantwortlichen Ressorts an den Finanzausschuss.

Regelmäßige Ausgaben für die Instandhaltung der Infrastruktur seien aus dem Gesamtbudget zu decken. Es werde daher Aufgabe des Finanzministeriums sein, dies künftig im Konsolidierungspfad abzubilden.

Der **LRH** begrüßt, dass das Finanzministerium Instandhaltungsausgaben künftig im Konsolidierungspfad abbilden will. Hinsichtlich der geplanten Berichterstattung der Ressorts zu den Sondervermögen plädiert der LRH dafür, die Übersichten nach § 85 Abs. 1 Nr. 2 LHO zu ergänzen.