



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/2964

Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzender
des Finanzausschusses des
Schleswig-Holsteinischen
Landtages
Herrn Stefan Weber, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Nachrichtlich:

Frau Ministerin
Monika Heinold
Finanzministerium
des Landes Schleswig-Holstein
Düsternbrooker Weg 64
24105 Kiel

Ihr Schreiben vom

Unser Zeichen
P

Telefon 0431 988-0
Durchwahl 988-8900

Datum
25.09.2019

Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2020

**Artikel 1: Neufassung des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 61 der
Verfassung des Landes Schleswig-Holstein**

Sehr geehrter Herr Weber,

die sog. Schuldenbremse in Schleswig-Holstein ist in Art. 61 Landesverfassung normiert. Demnach sind die Einnahmen und Ausgaben des Kernhaushalts grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

Näheres, insbesondere die Bereinigung um konjunkturelle Einflüsse sowie um sog. finanzielle Transaktionen, regelt das Gesetz zur Ausführung von Art. 61 Landesverfassung (Ausführungsgesetz).

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

Die Landesregierung plant, das Ausführungsgesetz im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung für 2020 grundsätzlich an die Vorgaben des Stabilitätsrats anzupassen.

Anlässlich der bevorstehenden Haushaltsberatungen im Finanzausschuss nimmt der Landesrechnungshof zum Gesetzentwurf der Landesregierung wie folgt Stellung:

1. Allgemeine Bewertung des Gesetzentwurfs

Der Landesrechnungshof hat sich in seinen Bemerkungen 2019 (Nr. 8.6) zum Überwachungsverfahren des Stabilitätsrats geäußert.

Aufgrund einer Reihe von Schwachstellen hat der Landesrechnungshof der Landesregierung empfohlen, eine Anpassung des Ausführungsgesetzes auf die positiven Aspekte des harmonisierten Analysesystems zu beschränken sowie bestehende Mängel der Schuldenbremse in Schleswig-Holstein zu korrigieren.

Dieser Empfehlung kommt die Landesregierung mit dem vorgelegten Gesetzentwurf nur in Ansätzen nach:

1.1 Schuldenbremse gilt weiterhin nur für den Kernhaushalt

Die Schuldenbremse in Schleswig-Holstein bezieht sich, anders als zum Beispiel beim Bund, gegenwärtig nur auf den Kernhaushalt.

Damit werden bedeutende Extrahaushalte wie die hsh finanzfonds AöR (FinFo) oder die hsh portfoliomanagement AöR, die in den vergangenen Jahren in erheblichem Umfang Kredite aufgenommen haben, von der Schuldenbremse nicht erfasst.

Ebenfalls nicht erfasst werden die sog. sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU), die zwar statistisch nicht dem Sektor Staat

zugerechnet werden, für deren Schulden das Land – wie z.B. beim UKSH – als Gewährträger aber häufig ebenfalls haftet.

Auch die geplante Anpassung des Ausführungsgesetzes sieht keine Berücksichtigung der Extrahaushalte und der FEUs vor. Damit fällt der Gesetzentwurf der Landesregierung sogar noch hinter die Vorgaben des Stabilitätsrats zurück: Im harmonisierten Analysesystem werden zumindest jene Einheiten berücksichtigt, die

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

Die Finanzierungssalden der rechtlich selbstständigen Extrahaushalte werden allerdings auch vom Stabilitätsrat nur nachrichtlich ausgewiesen.

Die fehlende Berücksichtigung der Extrahaushalte und FEUs ist problematisch, weil die strukturelle Haushaltslage des Landes dadurch nur unzureichend erfasst wird. Zudem werden Anreize gesetzt, strukturelle Ausgaben in Nebenhaushalte auszulagern und über Kredite zu finanzieren. Die Schuldenbremse lässt sich somit faktisch leicht umgehen.

Der Landesrechnungshof hält es deshalb für erforderlich, die Regeln der Schuldenbremse künftig auch auf alle Extrahaushalte mit eigener Kreditermächtigung anzuwenden. Daneben sollten jene FEUs berücksichtigt werden, für deren Schulden das Land als Gewährträger haftet.

1.2 Gewährleistungen gelten weiterhin als finanzielle Transaktion

Nach den Regeln der Schuldenbremse in Schleswig-Holstein sind die Einnahmen und Ausgaben des Landes um sog. finanzielle Transaktionen zu bereinigen.

Das sind definitionsgemäß jene Vorgänge, die zwar zu Einnahmen und Ausgaben führen, das Vermögen des Landes aber unverändert lassen. An der tat-

sächlichen Finanzlage Schleswig-Holsteins ändern solche Transaktionen faktisch nichts. Bei der Ermittlung der strukturellen Haushaltslage werden sie deshalb nicht berücksichtigt. 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, zum Beispiel die Veräußerung einer Beteiligung, müssen dementsprechend zur Schuldentilgung verwendet werden.

Gegenwärtig gelten in Schleswig-Holstein auch Einnahmen aus bzw. Ausgaben für Inanspruchnahmen von Gewährleistungen als finanzielle Transaktionen.

Die Landesregierung will dies auch im neuen Ausführungsgesetz beibehalten, obwohl das Überwachungssystem des Stabilitätsrats Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen künftig als strukturelle Ausgabe behandelt.

Sie begründet ihr Vorgehen damit, dass bis 2025 noch mit weiteren Garantiezahlungen von rund 2,2 Mrd. € zu rechnen ist, weil das Land Altschulden der hsh FinFo ablösen will. Als finanzielle Transaktion könnten diese – zumindest teilweise – kreditfinanziert werden. Darüber hinaus müsse gerade Schleswig-Holstein als Küstenland mit einigen wirtschaftsschwachen Regionen dauerhaft mit Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen rechnen, die sich aus der Sicherung des Werftenstandorts sowie der allgemeinen Wirtschaftsförderung ergeben könnten. Im Gegenzug verzichte der vorliegende Gesetzentwurf auf eine allgemeine Ausgleichskomponente, die ein Überschreiten der Obergrenze für die strukturelle Nettokreditaufnahme zulässt und im Überwachungssystem des Stabilitätsrats explizit vorgesehen ist.

Aus ökonomischer Sicht ist die Klassifikation von Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen als finanzielle Transaktion problematisch. Denn diese stellen keine vermögensneutralen Vorgänge dar, weil den damit einhergehenden Ausgaben kein entsprechendes Vermögen gegenübersteht. Das Beispiel der Garantiezahlungen an die HSH Nordbank zeigt dies eindrucksvoll. Wertet man sie dennoch als finanzielle Transaktion, wird das Ziel der Schuldenbremse mög-

licherweise unterlaufen.

Auch die Begründung der Landesregierung überzeugt nicht. Das Problem, wie mit den Altverpflichtungen des Landes im Zusammenhang mit der HSH Nordbank umzugehen ist, könnte auch anders gelöst werden:

Die einfachste Lösung wäre, die Extrahaushalte des Landes bei der Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme zu berücksichtigen. In diesem Fall wären Kernhaushalt und hsh FinFo faktisch als ein Haushalt zu betrachten und die Zahlungen von 2,2 Mrd. € vom Kernhaushalt an die hsh FinFo würden sich gegenseitig „aufheben“: Während sie im Kernhaushalt als Ausgabe gebucht werden, stellen sie bei der hsh FinFo eine Einnahme dar; per Saldo ergibt sich ein Wert von null. Das liegt daran, dass die FinFo die 2,2 Mrd. € bereits in früheren Haushaltsjahren an die HSH Nordbank ausgezahlt und durch eigene Kredite finanziert hat, so dass ihr auf der Ausgabenseite keine neuen Belastungen entstehen.

Im Kernhaushalt könnten die 2,2 Mrd. € dann vollständig über eine Nettokreditaufnahme finanziert werden, weil bei der hsh finanzfonds AöR eine Nettotilgung in gleicher Höhe gegenübersteht. Zusammen ergäbe sich für Kernhaushalt und hsh FinFo eine Nettokreditaufnahme von null.

Eine zweite Möglichkeit wäre, die Verpflichtungen des Landes aus dem Verkauf der HSH Nordbank als außergewöhnliche Notsituation zu behandeln. Damit wäre eine Kreditaufnahme gemäß § 8 Ausführungsgesetz zulässig. Dazu wären allerdings eine Zweidrittelmehrheit des Landtages und ein Tilgungsplan für die zusätzlichen Kredite erforderlich.

Dass Schleswig-Holstein aus Maßnahmen der Wirtschaftsförderung dauerhafte Belastungen drohen, ist gerade ein Argument dafür, Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen als strukturelle Ausgabe zu behandeln; die systemwidrige und ökonomisch zweifelhafte Behandlung als finanzielle Transaktionen rechtfertigt dies jedenfalls nicht. Auch das Argument, das geplante Ausführungsgesetz enthalte – quasi als Kompensation – keine allgemeine Ausgleichskomponente,

trägt nicht. Denn der Verzicht auf eine solche, verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässige Komponente kann schwerlich begründen, warum man eine andere, ökonomisch unsinnige Regelung einführt.

Bei einer Überarbeitung des Ausführungsgesetzes zu Art. 61 Landesverfassung sollte Schleswig-Holstein deshalb die Definition des Stabilitätsrats übernehmen und Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen nicht mehr zu den finanziellen Transaktionen zählen.

1.3 Veränderte Zielgröße: Strukturelle Nettokreditaufnahme statt struktureller Finanzierungssaldo

Für die Schuldenbremse in Schleswig-Holstein ist gegenwärtig der strukturelle Finanzierungssaldo maßgeblich, also die Differenz zwischen den um Konjunkturschwankungen und bestimmte Einmal- und Sondereffekte bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Landes.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht als neue Zielgröße die strukturelle Nettokreditaufnahme vor. Beide Größen unterscheiden sich durch den Saldo der Rücklagenbewegungen.

Ähnlich wie bei Entnahmen aus Sondervermögen könnte das Land künftig durch Entnahmen aus Rücklagen strukturelle Ausgaben finanzieren. Beim strukturellen Finanzierungssaldo ist das nicht möglich.

Gegen eine Anpassung der Zielgröße der Schuldenbremse ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Beispielsweise stellt auch die Schuldenbremse des Bundes auf die strukturelle Nettokreditaufnahme ab.

Bei den Rücklagen des Landes von gegenwärtig rund 200 Mio. € handelt es sich jedoch um rein buchungsmäßige Rücklagen, denen keine liquiden Mittel

gegenüberstehen. Insofern stellt sich das Problem, wie diese fehlende Liquidität bei Auflösung einer Rücklage bereitgestellt werden kann.

Nach Angaben des Finanzministeriums ist geplant, alte Rücklagen wie bisher nur gegen Deckung freizugeben. Bisher unbeantwortet ist,

- ob / welche Rücklagen mit liquiden Mitteln hinterlegt sind und
- ob zukünftig gebildete Rücklagen mit Liquidität unterlegt werden sollen.

Dazu macht der vorliegende Gesetzentwurf keine Angaben.

1.4 Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme soll transparent dargestellt werden

Der Landesrechnungshof hat die Landesregierung in seinen Bemerkungen 2019 aufgefordert, die Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos künftig transparenter darzustellen.

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.

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf kommt die Landesregierung der Forderung des Landesrechnungshofs nach mehr Transparenz nach: Die Ableitung der strukturellen Nettokreditaufnahme soll

- für das jeweils abgelaufene Haushaltsjahr in der Haushaltsrechnung dokumentiert sowie
- für den Finanzplanungszeitraum im Rahmen der Finanzplanung veröffentlicht werden.

In der Haushaltsrechnung sollen zudem die Salden des Konjunkturausgleichskontos, des Kreditaufnahmekontos sowie des Kontrollkontos dargestellt werden.

2.2 Bewertung der Detailregelungen

§ 1: Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten

Zu Abs. 1:

§ 1 Abs. 1 des Gesetzentwurfs konkretisiert, was unter dem in Art. 61 Landesverfassung geforderten Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten zu verstehen ist. Demnach ist der Haushalt ausgeglichen, wenn er ohne strukturelle Nettokreditaufnahme auskommt. Kreditaufnahmen sind zulässig in konjunkturellen Schwächephasen, für den Erwerb staatlichen Vermögens oder in Notsituationen.

Ferner enthält § 1 Abs. 1 Satz 2 folgende Definition:

„Ist die strukturelle Nettokreditaufnahme kleiner Null, liegt ein struktureller Überschuss vor.“

Diese Definition ist aus zwei Gründen problematisch. Erstens könnte sie zu Missverständnissen führen, weil in der strukturellen Nettokreditaufnahme auch der Saldo der Rücklagenbewegungen enthalten ist. Im Finanzierungssaldo sind Zuführungen an bzw. Entnahmen aus Rücklagen hingegen nicht berücksichtigt. Das gilt sowohl für den haushaltmäßigen als auch für den strukturellen Finanzierungssaldo, wie er im bisherigen Ausführungsgesetz definiert ist. Insofern ist es missverständlich, bei einer negativen strukturellen Nettokreditaufnahme von einem Überschuss zu sprechen.

Das zweite, ungleich bedeutendere Problem stellt sich, wenn der oben definierte strukturelle Überschuss im Haushaltsvollzug verwendet werden soll. In § 7 Abs. 4 Ausführungsgesetz heißt es:

„Nach Feststellung eines vorläufigen Haushaltsabschlusses kann ein struktureller Überschuss im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 im Haushaltsvollzug verwendet¹ werden, ...“

¹ Die mögliche Verwendung eines strukturellen Überschusses ist bisher im Haushaltsgesetz näher konkretisiert. Demnach wird das Finanzministerium ermächtigt, mit Einwilligung des Finanzausschusses den Sondervermögen „IMPULS 2030“, „MOIN.SH“ sowie dem Versorgungsfonds des Landes Mittel bis zur Höhe eines positiven strukturellen Saldos (Überschuss) zuzuführen, wenn und soweit die mit dem Haushaltsgesetz festgelegte Kreditermächtigung nicht in Anspruch genommen wird (vgl. § 8 Abs. 13 Entwurf Haushaltsgesetz 2020).

Nach der geplanten Definition im Sinne des § 1 Abs. Satz 2 ist es möglich, dass ein struktureller Überschuss nur durch die Auflösung von Rücklagen zustande kommt, die übrigen strukturellen Einnahmen und Ausgaben des Landes aber genau ausgeglichen sind. Wie oben bereits beschrieben handelt es sich bei den bestehenden Rücklagen des Landes aber nur um zurückgelegte Ermächtigungen, denen keine liquiden Mittel gegenüberstehen. Daher kann ein solcher „Überschuss“ im Haushaltsvollzug praktisch nicht verwendet werden. Auch wenn das Finanzministerium gegenwärtig nicht plant, durch Entnahmen aus Rücklagen strukturelle Ausgaben zu finanzieren, können solche Konstellationen für die Zukunft nicht vollständig ausgeschlossen werden.

Um diese Probleme zu vermeiden, regt der Landesrechnungshof an, die bisherige Definition des strukturellen Saldo (bzw. Überschusses) im Ausführungsgesetz beizubehalten.

Zu Abs. 2:

Gemäß §1 Abs. 2 ist die strukturelle Nettokreditaufnahme

- der negative Wert des Finanzierungssaldos (definiert in § 2) zuzüglich
- des Saldos der Rücklagenbewegungen (§ 3) zuzüglich
- des Saldos der finanziellen Transaktionen (§ 4) sowie zuzüglich
- der Konjunkturkomponente (§ 5).

Diese Definition ist unnötig kompliziert. Einfacher wäre, die Größen „negativer Wert des Finanzierungssaldos“ sowie „Saldo der Rücklagenbewegungen“ durch die haushaltmäßige Nettokreditaufnahme zu ersetzen. Denn im Haushalt gilt stets folgende Identität:

Nettokreditaufnahme = Saldo Rücklagen - Finanzierungssaldo.

Damit könnten die Definitionen der §§ 2 und 3 entfallen – und das Ausführungsgesetz würde übersichtlicher. Die strukturelle Nettokreditaufnahme wäre dann definiert als

- haushaltmäßige Nettokreditaufnahmen zuzüglich
- des Saldos der finanziellen Transaktionen sowie

- zuzüglich der Konjunkturkomponente.

Zu Abs. 3:

In § 1 Abs. 3 wird die zulässige Nettokreditaufnahme bzw. die mindestens erforderliche Nettotilgung definiert. Diese ergibt sich als negativer Wert der Summe

- des Saldos finanzieller Transaktionen und
- der Konjunkturkomponente.

Dabei werden teilweise die Begriffe „Kreditaufnahme“ bzw. „Tilgung“ verwendet, obwohl jeweils die Nettokreditaufnahme bzw. Nettotilgung gemeint ist. Um letztere eindeutig von der Bruttokreditaufnahme bzw. -tilgung abzugrenzen, sollten im gesamten Gesetzestext einheitlich die Nettobegriffe verwendet werden.

§ 5: Konjunkturbereinigungsverfahren

In § 5 des Gesetzentwurfs wird die Bereinigung der Landeseinnahmen um konjunkturelle Einflüsse geregelt. Das Konjunkturbereinigungsverfahren soll künftig per Rechtsverordnung festgelegt werden.

Die Rechtsverordnung liegt dem Landesrechnungshof bisher noch nicht vor. Nach Aussage des Finanzministeriums ist geplant, das bisher in Schleswig-Holstein verwendete Verfahren im Wesentlichen beizubehalten.

Der Landesrechnungshof behält sich vor, zum zukünftigen Konjunkturbereinigungsverfahren gesondert Stellung zu nehmen, sobald die Rechtsverordnung vorliegt.

§ 6: Kreditaufnahmekonto aus Symmetriegründen grundsätzlich gerechtfertigt – Forderung des Landesrechnungshofs nicht berücksichtigt

Eine Neuerung bei der Konjunkturbereinigung stellt das sog. Kreditaufnahmekonto dar. Auf diesem sollen ab 2020 alle konjunkturell bedingten Nettokredit-

aufnahmen bzw. Nettotilgungen erfasst werden. 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.

Der Landesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen 2019 festgestellt, dass die Einführung eines Kreditaufnahmekontos grundsätzlich helfen kann, die im Grundgesetz geforderte Symmetrie der Konjunkturbereinigung sicherzustellen.

Allerdings 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.

Der Landesrechnungshof hat deshalb empfohlen, mit der Führung des Kreditaufnahmekontos erst zu beginnen, wenn erstmals eine konjunkturelle Nettokreditaufnahme erforderlich wird. So ließen sich die beschriebenen Übergangsprobleme vermeiden. Diese Empfehlung wurde im vorliegenden Gesetzentwurf nicht berücksichtigt.

§ 7: Kontrollkonto

Die Schuldenbremse in Schleswig-Holstein gilt nicht nur bei der Haushaltsaufstellung, sondern auch im Haushaltsvollzug. Unerwartete Entwicklungen im Laufe eines Haushaltsjahres (z. B. ein Rückgang der strukturellen Einnahmen) können dazu führen, dass die tatsächliche Nettokreditaufnahme die zulässige Nettokreditaufnahme übersteigt.

Um solchen Entwicklungen Rechnung zu tragen, werden – positive wie negative – Abweichungen zwischen der tatsächlichen und der zulässigen Nettokreditaufnahme auf einem Kontrollkonto erfasst. Nimmt das Land beispielsweise in einem Jahr mehr Kredite auf als zulässig, wird eine positive Buchung auf dem Kontrollkonto vorgenommen.

Der positive Saldo des Kontrollkontos darf dabei eine bestimmte Grenze nicht übersteigen. Kommt es im Haushaltsvollzug zu einer Überschreitung dieser Grenze, ist das Kontrollkonto in den kommenden Haushaltsjahren durch zusätzliche Tilgung entsprechend zurückzuführen.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll die Grenze für den maximal zulässigen positiven Saldo des Kontrollkontos geändert werden. Bisher liegt sie bei 5 % der Steuereinnahmen des abgelaufenen Haushaltsjahres. Für 2019 wären das 493 Mio. €.

Künftig soll die Grenze 0,15 % des auf Schleswig-Holstein entfallenden Anteils am gesamtdeutschen Bruttoinlandsprodukt betragen. Für 2019 ergäbe sich ein Betrag von 177 Mio. €. Die Grenze würde im Vergleich zum Status Quo also deutlich sinken.

Der LRH bewertet diese Änderung positiv. Gegenwärtig führen Verstöße gegen die Schuldenbremse im Haushaltsvollzug erst ab 493 Mio. € zu Konsequenzen. Mit der Absenkung der Grenze steigen die Anreize für die Landesregierung, Sicherheitsabstände zur zulässigen Nettokreditaufnahme einzuplanen.

Zu begrüßen ist ebenfalls, dass strukturelle Überschüsse künftig nur dann einem Sondervermögen zugeführt werden dürfen (vgl. § 8 Abs. 13 Haushaltsgesetz), wenn auf dem Kontrollkonto kein positiver Saldo besteht bzw. der positive Saldo zunächst aus dem Überschuss ausgeglichen wurde.

Mit freundlichen Grüßen
gez. Dr. Gaby Schäfer