



Der Präsident des Landesrechnungshofs Postfach 3180 24030 Kiel

An den
Vorsitzenden
des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Herrn Peter Sönnichsen, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/3816

Ihr Schreiben vom

Unser Zeichen
LRH 12

Telefon 0431 988-0
Durchwahl 988-8931

Datum
8. März 2012

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung von
Artikel 53 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
(Landtagsdrucksache 17/2248)**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

der Finanzausschuss hat in seiner 70. Sitzung den Landesrechnungshof gebeten, zum Regierungsentwurf (Landtagsdrucksache 17/2248) schriftlich Stellung zu nehmen. Dieser Bitte kommen wir gern nach:

Schleswig-Holstein hat als erstes Land die Schuldenbremse in seine Landesverfassung aufgenommen. Sie gilt seit dem 27. August 2010. Seither fehlt das in Art. 53 Abs. 5 LV geforderte Ausführungsgesetz. Auf die damit verbundenen Unklarheiten hat der Landesrechnungshof zuletzt mit seiner Stellungnahme 2011 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits¹ hingewiesen. Hierin hat er auch Vorschläge unterbreitet, welche noch offenen Fragen mit einem Ausführungsgesetz geklärt werden müssten.

¹ Vgl. Stellungnahme vom 17.11.2011 zur jährlich fortzuschreibenden Planung der Landesregierung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits gemäß Artikel 59 a Abs. 2 LV

Generell lässt die Schuldenbremse Kreditaufnahmen nur zum Ausgleich negativer Konjunkturlagen zu. Strukturelle Neuverschuldungen sind nur noch in der Übergangsphase bis 2019 erlaubt. Das Ausführungsgesetz zu Art. 53 LV soll regeln, wie Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen bereinigt werden. Weiterhin soll es das Verfahren zur Berechnung der von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung bestimmen. Damit sind das Konjunkturbereinigungsverfahren und mittelbar auch der Ausgangswert des strukturellen Finanzierungsdefizits festzulegen. Darüber hinaus soll das Ausführungsgesetz regeln, wie die Kontrolle und der Ausgleich von Abweichungen von den Vorgaben sichergestellt werden.

Für das Konjunkturbereinigungsverfahren und die Berechnung der Konjunkturkomponenten legt der Gesetzentwurf die sog. Landesmethode² zugrunde. Der Ausgangswert nach Art. 59 a Abs. 1 LV beträgt danach 1.119 Mio. €. Im Vergleich zur Methode der Verwaltungsvereinbarung³ verringert sich so die Summe der von 2010 bis 2019 zulässigen strukturellen Kreditaufnahmen um 1,1 Mrd. €. Hierdurch werden Zinsausgaben vermieden und finanzielle Spielräume gewonnen. Beim derzeitigen Zinsniveau wären es ab 2020 mehr als 30 Mio. € pro Jahr.

Der Landesrechnungshof hat schon in seiner Stellungnahme 2011 zur Abbauplanung des strukturellen Finanzierungsdefizits² festgestellt: „Spielräume für strukturelle Mehrausgaben gibt es ohne strukturelle Mehreinnahmen oder Minderausgaben nicht. Die Regeln der Schuldenbremse gelten nicht nur bei der Aufstellung eines Haushalts, sondern auch im Haushaltsvollzug. Eine Überschreitung der Defizitobergrenzen führt zu einer Rückführungspflicht und zum Verlust der Konsolidierungshilfen. Damit dies nicht geschieht, ist eine Sicherheitsreserve bis 2020 hilfreich, wie sie das Finanzministerium mit seiner Methode einplant.“

Das von der Landesregierung zugrunde gelegte Konjunkturbereinigungsverfahren wird maßgeblich durch die Höhe der Trendsteuereinnahmen beeinflusst. Die Herleitung der Trendsteuereinnahmen sowie ihre Wachstumsraten sollen vom Finanzministerium noch durch Rechtsverordnung festgelegt werden. Damit ist zum derzeitigen

2 Vgl. Stellungnahme vom 17.11.2011 zur jährlich fortzuschreibenden Planung der Landesregierung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits gemäß Artikel 59 a Abs. 2 LV

3 Vgl. Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen mit der Bundesrepublik Deutschland, Umdruck 17/ 2205

Zeitpunkt unklar, wie die Konjunkturbereinigung erfolgen soll. Eine abschließende Bewertung des Bereinigungsverfahrens ist dem Landesrechnungshof damit nicht möglich.

Der Wesentlichkeitsgrundsatz erfordert, dass der Gesetzgeber alle wesentlichen Fragen selbst regelt. Die Ermittlung der Trendsteuereinnahmen durch eine Rechtsverordnung wird diesen Anforderungen nicht gerecht (§ 6 Abs. 6 Gesetzentwurf). Der Landesrechnungshof hält die Entscheidung über ein Konjunkturbereinigungsverfahren und die Herleitung der Trendsteuereinnahmen für sehr bedeutend. Sie präjudizieren die Höhe der konjunkturellen und der strukturellen Kreditaufnahmen.

Sowohl für die Landesmethode als auch für die Methode der Verwaltungsvereinbarung zur Konjunkturbereinigung ist die nach der Landesverfassung vorgeschriebene Symmetrie noch nicht nachgewiesen.⁴

Im Gesetzentwurf vermisst der Landesrechnungshof eine § 8 des Gesetzes zur Ausführung von Art. 115 des Grundgesetzes⁵ entsprechende Regelung, wie mit der Schuldenbremse und ihren Komponenten im Falle von Nachtragshaushalten umzugehen sein wird. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass in einem Nachtragshaushalt keine neuen Maßnahmen veranschlagt werden dürfen, die zu Mehrausgaben oder Mindereinnahmen führen.

Der Regierungsentwurf sieht vor, Rücklagenzuführungen weiterhin durch Kredite zu finanzieren. Dies verstößt gegen die Landesverfassung. Rücklagen werden nicht monetär, sondern in der Regel aus nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen für strukturelle Ausgaben gebildet. Im Jahr der Rücklagenentnahme ist der Haushalt in deren Höhe strukturell kreditfinanziert. Der Landesrechnungshof hat zuletzt in seinen Bemerkungen 2011⁶ dafür plädiert, auf diese strukturelle Kreditfinanzierung der Rücklagenbildung - ohne Derivatbereich - zu verzichten. Sofern die Landesregierung dennoch Rücklagen bilden möchte, muss sie dies ohne Kreditschöpfungsmöglichkeit umsetzen. Nur so kann sie Art. 53 LV einhalten, der keine Kreditfinanzierung für Rücklagen zulässt.

4 Vgl. Stellungnahme des LRH vom 17.11.2011 zur jährlich fortzuschreibenden Planung der Landesregierung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits gemäß Artikel 59 a Abs. 2 LV, S. 10.

5 Artikel 115-Gesetz vom 10.08.2009 (BGBl. I S. 2702, 2704).

6 Bemerkungen des LRH 2011, Nr. 7.4.2.

Nicht geregelt wird der künftige Umgang mit nicht ausgeschöpften konjunkturellen Kreditermächtigungen. Der Landesrechnungshof hat bereits in seinen Bemerkungen 2011 deutlich gemacht, dass nicht in Anspruch genommene konjunkturelle Kreditermächtigungen nicht ins kommende Jahr übertragen werden dürfen. Entgegen dem Vorschlag des Landesrechnungshofs und dem Beschluss des Landtags ist dies nicht im Gesetzentwurf enthalten.⁷

Überdies sieht der vorgelegte Entwurf nicht vor, Refinanzierungsmöglichkeiten über sog. ÖPP-Verfahren der Höhe nach zu begrenzen. Keinesfalls darf die Schuldenbremse durch ÖPP-Projekte umgangen werden.

Abschließend: Die in § 9 formulierten Regelungen, wonach definitorisch die Finanzplanung der Abbauplanung entsprechen soll, geht über den Regelungsbedarf gem. Art. 53 Abs. 5 LV hinaus. Sie passt darüber hinaus nicht zu den Berichtspflichten des Landes gegenüber dem Stabilitätsrat. Auch der Landtag ist umfänglich und aktuell über den geplanten Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits zu informieren. Hierfür bietet sich der Zeitpunkt der Mai-Steuerschätzung geradezu an. Nur so können die Informationen rechtzeitig in die Aufstellung des nächsten Landeshaushalts einfließen.

Für Rückfragen stehen wir selbstverständlich kurzfristig zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

Aike Dopp

⁷ Bemerkungen des LRH 2011, Nr. 7.4.1 sowie Landtagsdrucksache 17/2036, S. 3.