



## Autoren

### **Prof. Dr. Helmut Seitz**

Lehrstuhl für Empirische Finanzwissenschaften und Finanzpolitik Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der TU Dresden

Tel. 1: 030-35138005

Tel. 2: 0351-463-39723

[helmut.seitz@tu-dresden.de](mailto:helmut.seitz@tu-dresden.de)

[helmut@seitz-berlin.de](mailto:helmut@seitz-berlin.de)

<http://www.tu-dresden.de/www/lemp/lehrstuhl/>

### **Dr. Ole Wintermann**

Bertelsmann Stiftung

Tel: 05241-8181-232

[ole.wintermann@bertelsmann.de](mailto:ole.wintermann@bertelsmann.de)

<http://www.aktion2050.de/cps/rde/xchg/aktion/hs.xsl/8776.html>

### **Dr. Thieß Petersen**

Bertelsmann Stiftung

Tel.: 05241-8181-218

[thiess.petersen@bertelsmann.de](mailto:thiess.petersen@bertelsmann.de)

<http://www.aktion2050.de/cps/rde/xchg/aktion/hs.xsl/8776.html>

Gütersloh, Mai 2006

<b>Executive Summary</b>	<b>5</b>
<b>I. Einleitung und Methodik</b>	<b>7</b>
Exkurs: Datenbasis	10
<b>II. Soziodemographische Basisdaten des Landes Schleswig-Holstein und zukünftige Herausforderungen an die Finanzpolitik im Land</b>	<b>12</b>
II.1 Soziodemographische Basisdaten	12
II.2 Finanzpolitische Anpassungsbedarfe und Risiken	15
II.3 Zusammenfassende Bewertung der vorgelegten Befunde	18
<b>III. Finanzwirtschaftlichen Indikatoren im Ländervergleich</b>	<b>20</b>
III.1 Kennziffern zur Beschreibung der finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Landes- und der Gemeindeebene	21
III.2 Verschuldungsindikatoren	28
III.3 Ausgaben- und Einnahmenindikatoren	36
III.4 "Ex-Post Nachhaltigkeitsindikatoren"	45
III.5 Zusammenfassung der Befunde	49
<b>IV. Zur Nachhaltigkeit des Landeshaushalts in Schleswig-Holstein</b>	<b>51</b>
<b>V. Nach Aufgabenbereichen differenzierte Befunde</b>	<b>65</b>
V.1 Ausgabenbetrachtung in Schleswig-Holstein im Ländervergleich nach Aufgabenbereichen	65
V.2 Personalbesatz in Schleswig-Holstein im Ländervergleich	69
V.3 Zusammenfassende Schlussfolgerungen	75
<b>VI. Zusammenfassung und finanzpolitische Empfehlungen</b>	<b>77</b>
VI.1 Zusammenfassende Darstellung der Befunde	77
VI.2 Handlungsempfehlungen	78
<b>Anhang</b>	<b>81</b>

## Abkürzungen:

AL	alte Länder (ohne Berlin [West])
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
c.p.	ceteris paribus (unter sonst gleichen Umständen)
EW	Einwohner
FA	Finanzausgleich (Länderfinanzausgleich einschließlich FehlBEZ)
FehlBEZ	Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen
FL	Flächenländer
FO	Flächenländer, Ost
FW	Flächenländer, West
LFA	Länderfinanzausgleich
NI/RP	Durchschnitt von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz
PolBEZ	Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der politischen Führung kleiner Länder
SFG	Solidarpaktfortführungsgesetz
SOBEZ	Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder
VZÄ	Vollzeitäquivalente. Die Beschäftigtenzahlen werden hierbei so umgerechnet, dass Teilzeitbeschäftigung und Vollzeitbeschäftigung vergleichbar gemacht werden durch Umrechnung der Teilzeitbeschäftigten in Vollzeitbeschäftigte)
ZSQ	Zins-Steuer-Quote (Zinsausgaben in Prozent der Einnahmen aus Steuern nach Finanzausgleich)

## Länderbezeichnungen

BB	Brandenburg
BE	Berlin
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen
D	Deutschland insgesamt (Flächenländer plus Stadtstaaten, einschließlich Berlin)

## Executive Summary

Das Land Schleswig-Holstein steht vor großen finanzpolitischen Herausforderungen. Zur Sicherung der finanzpolitischen Nachhaltigkeit und zur Rückgewinnung der Risikoabsorptionsfähigkeit sind in den nächsten Jahren erhebliche Kraftanstrengungen erforderlich. Nach Sachsen-Anhalt und dem Saarland hat das Land die höchste Verschuldung unter den Flächenländern aufzuweisen. Schleswig-Holstein hat über mehr als 20 Jahre die Lösung anstehender Probleme vernachlässigt und in die Zukunft verschoben. Infolge dieser Politik liegt der strukturelle Finanzierungssaldo des Landes schon seit vielen Jahren bei über 10% der bereinigten Ausgaben, und selbst in „guten“ Haushaltsjahren betrug diese Quote über 7%.

Mit der Verschärfung der Schuldenproblematik einher geht der Anstieg der zu leistenden Zinszahlungen. Die Zinsausgaben im Landeshaushalt in Höhe von ca. 910 Mio. Euro im Jahr 2006 entsprechen mehr als den dreifachen laufenden Hochschulausgaben des Landes und nahezu 80% der laufenden Ausgaben für Schulen, so dass insgesamt die Zinsausgaben bereits ca. 63% der laufenden Ausgaben für den gesamten Bildungsbereich absorbieren. Darüber hinaus wird der Landeshaushalt in den nächsten 20 Jahren mit einer erheblich steigenden Zahl von Versorgungsempfängern belastet, so dass die Pensionsausgaben drastisch ansteigen werden. Konsequenz dieser Entwicklung ist, dass zunehmend mehr Ausgaben für die „Vergangenheitsbewältigung“ (Zinsen und Pensionen) aufzuwenden sind und damit weniger Mittel für die Zukunftsorientierung (Forschung und Bildung) zur Verfügung stehen.

Die angespannte Haushaltslage hat dazu geführt, dass der Landeshaushalt über keinerlei Risikoabsorptionsfähigkeit verfügt. Erneute Einbrüche bei den Steuereinnahmen und/oder zusätzliche unabwendbare Ausgabenlasten würden das Land in eine extreme Haushaltsnotlage bringen, sofern nicht zügig und massiv finanzpolitisch umgesteuert wird. Dies erscheint umso problematischer, als dass die Folgekosten vergangener Entscheidungen immer mehr die Gestaltungsmöglichkeiten der Zukunft einschränken.

Werden als Ausgaben für "Zukunftssicherung" die laufenden Ausgaben im Bereich der Schulen und Hochschulen (ohne Hochschulkliniken) zuzüglich der gesamten investiven Ausgaben benannt und als "Kosten der Vergangenheitsbewältigung" die Zinsausgaben sowie den Ausgaben für Pensionen, so ergibt sich ein nachdenkliches Bild. Während 1975 nahezu die Hälfte der Einnahmen für zukunftsorientierte Investitionen in Infrastruktur- und Humankapital gelenkt wurden und lediglich ca. 15% zur "Vergangenheitsbewältigung" genutzt wurden, so werden heute weniger als 30% der Einnahmen für die Zukunftsorientierung aufgewendet, während die Zins- und Pensionslasten zwischenzeitlich mehr als 25% der Einnahmen absorbieren. Ohne fundamentales Gegensteuern dürften mittelfristig die Kosten der Vergangenheitsbewältigung die Investitionen in die Zukunft des Landes - Infrastruktur- und Humankapital – deutlich übersteigen.

Erforderlich sind gegenwärtig Ausgabenkürzungen in einer Größenordnung von 7 bis 8 Prozent, was hochgerechnet auf den Landeshaushalt einem Volumen von ca. 600 Mio. Euro entspricht. Da eine Vielzahl von Ausgabenkomponenten nicht oder kaum kürzungsfähig ist, müssen flexiblere Ausgabenpositionen überproportional abgesenkt werden, wobei allein auf die Ausgaben für aktives Personal Kürzungen in Höhe von über 260 Mio. Euro entfallen würden, so dass jede 10te Stelle im Landeshaushalt zur Disposition steht. Da die Landes- und Gemeindeebene fiskalisch eng verflochten sind und ferner die Konsolidierung das Land insgesamt betrifft, müssen auch die Leistungen an die Kommunen auf den Prüfstand, wobei es natürlich auch erforderlich sein wird, die kommunale Aufgabenerfüllung kritisch zu beleuchten.

In Ergänzung zu der Analyse der gegenwärtigen Haushaltslage werden Modellsimulationen durchgeführt, die die Entwicklung der Landesfinanzen in Schleswig-Holstein in den nächsten Jahrzehnten unter verschiedenen Szenarien betrachtet. Als Nachhaltigkeitsziel wurde dabei die Stabilisierung der Schuldenquote des Landes auf dem Niveau von 2005 gewählt. Eine konsequente Nachhaltigkeitspolitik würde in den nächsten 10 Jahren bei einem BIP-Wachstum von jahresdurchschnittlich 2,2% eine jährliche Absenkung der Primärausgaben in einer Größenordnung von 1,4% erforderlich machen, so dass bis 2016 die Primär-

ausgaben um real ca. 20% reduziert werden müssten. Selbst bei einem BIP-Wachstum von 3% wären bis 2016 Realkürzungen von ca. 15% erforderlich. Bei einem schwachen Einnahmenwachstum dürften die notwendigen Realkürzungen bei den Primärausgaben kaum realisierbar sein. Die realistische Alternative in diesem Fall würde darin bestehen, in den nächsten fünf Jahren eine konsequente Konsolidierungspolitik zu betreiben, um das Schuldenwachstum abzubremsen und die Schuldenquote auf einem dann höheren Niveau zu stabilisieren. Dieser „Kraftakt“ macht es erforderlich, binnen 5 Jahren die Primärausgaben um ca. 600 Mio. Euro zu reduzieren. Als "Faustregel" ergibt sich aus unseren Modellrechnungen, dass die Wachstumsrate der Primärausgaben weitgehend unabhängig von der Einnahmenentwicklung zumindest über die nächsten 5 Jahre ca. 3,5% unterhalb der Einnahmenwachstumsrate gehalten werden muss. Letzteres impliziert natürlich, dass es in den nächsten Jahren kaum Verteilungsspielräume gibt. Verteilungsspielräume in einzelnen Politikfeldern - wie z.B. Bildung - können nur durch Einsparungen in gleichem Umfang in anderen Politikfeldern gewonnen werden. Erst nach Bewältigung des „Kraftaktes“ der Haushaltskonsolidierung könnten ab 2011 die Primärausgaben wieder schrittweise auf das Niveau des Jahres 2005 zurückgeführt werden, ohne dass die Schuldenquote weiter ansteigt.

Ergänzend wird die Frage untersucht, ob es in Schleswig-Holstein - basierend auf Benchmarkvergleichen - Anhaltspunkte für Ausgabenkürzungen und Personalüberhänge in einzelnen Politikfeldern gibt. Besonders auffällig sind hier aber "nur" Ausgabenüberhänge im Bereich der Ministerialbürokratie und des Natur- und Umweltschutzes, wobei die dort zu mobilisierenden Ausgabenkürzungspotenziale aber keinesfalls ausreichen würden, das Ziel einer Absenkung der Primärausgaben in einer Größenordnung von 600 Mio. Euro zu erreichen. Daher müssen auch andere Aufgabenbereiche - einschließlich der Zuweisungen des Landes an die Kommunen - in die Konsolidierungsprozesse mit eingebunden werden.

Im Hinblick auf die Umsetzung der dringlich erforderlichen Konsolidierungspolitik wird festgehalten, dass zuvörderst ein Paradigma- bzw. Philosophiewechsel erforderlich ist. Dieser muss darin bestehen, zukünftig darauf zu achten, dass die Lösung der Probleme nicht auf die zukünftigen Generationen verschoben wird, so dass das Land auch in Zukunft noch handlungsfähig bleibt.

Zu erarbeiten ist in Schleswig-Holstein ein transparentes und realisierbares Personalabbaukonzept. Dieses muss die schwierige Gratwanderung zwischen dem notwendigen Personalabbau, dem Erhalt einer "gesunden" Altersstruktur sowie ausreichender Anreize für die Leistungsträger bewältigen.

Zentral für den Erfolg des dringlich benötigten Konsolidierungsprozess sind die Begriffe "Transparenz" und "überzeugen". Die Konsolidierungsnotwendigkeiten müssen durch eine transparente Darstellung der Ausgangssituation des Landes vermittelt werden. Alle relevanten Gruppen müssen davon überzeugt werden, dass es zu einem harten Konsolidierungskurs keine realistische Alternative gibt, wenn man das Land nicht in nächster Zukunft mit einer hohen Wahrscheinlichkeit in die Haushaltsnotlage führen will. Insbesondere die von den notwendigen personalpolitischen Maßnahmen betroffenen Landesbediensteten sowie die Bürger, die womöglich mit spürbaren Leistungskürzungen belastet werden, müssen von diesen Notwendigkeiten überzeugt werden. Hierzu ist es aber auch notwendig, dass die Politik durch das eigene Verhalten eine Vorbildfunktion übernimmt.

# I. Einleitung und Methodik

Schleswig-Holstein gehört gemeinsam mit dem Saarland sowie dem Land Sachsen-Anhalt zu den mit Abstand am höchsten verschuldeten Flächenländern. Im aktuellen Verfahren um die Haushaltsnotlagenklage des Landes Berlin wird das Land - wie bereits im Jahr 1992 bei der Klage der Länder Bremen und Saarland - als "Benchmark-Land" für das den Haushaltsnotlagenländern bei der Zins-Steuer-Quote am nächsten liegende Bundesland herangezogen. Bereits dies dokumentiert, dass sich das Land am Rande einer Haushaltsnotlage bewegt, und diese Lage nur durch ein massives finanzpolitisches Umsteuern bewältigen kann. Im Laufe der Projektarbeiten hat das Kabinett in Schleswig-Holstein mit der Vorlage von Eckwerten für den Doppelhaushalt 2007/8 bereits eine deutliche finanzpolitische Kurskorrektur angekündigt bzw. eingeleitet, wobei das Ziel verfolgt wird, die Ausgaben in den nächsten beiden Jahren um ca. 600 Mio. Euro zu reduzieren. Selbst wenn diese Maßnahmen wie geplant umgesetzt werden, bestehen im Land aber weitere massive Konsolidierungsbedarfe.

Vor dem Hintergrund dieser schwierigen Situation versucht die Studie zwei Fragen zu beantworten. Zum einen geht es darum, mit Hilfe von Ländervergleichen festzustellen, wo das Land im Ländervergleich steht und zum anderen soll untersucht werden, welche finanzpolitischen Gegensteuerungsmaßnahmen erforderlich sind um das Land auf einen Kurs der finanzpolitischen Nachhaltigkeit zu bringen.

Ländervergleiche implizieren natürlich nicht die Annahme oder Forderung, dass der Status-Quo in einem Referenzland oder in einer Gruppe von Referenzländern zur allgemein gültigen Norm erklärt wird. Langfristig können aber das Pro-Kopf-Ausgabenvolumen und auch der Personalbesatz im öffentlichen Sektor in Schleswig-Holstein nicht systematisch über den nachhaltig finanzierbaren Volumenwerten liegen, wie das zurzeit vielfach noch der Fall ist. Ferner ist mit Ländervergleichen auch nicht die Annahme oder Forderung nach Gleichheit der öffentlichen Ausgabenstrukturen in den Ländern verbunden.

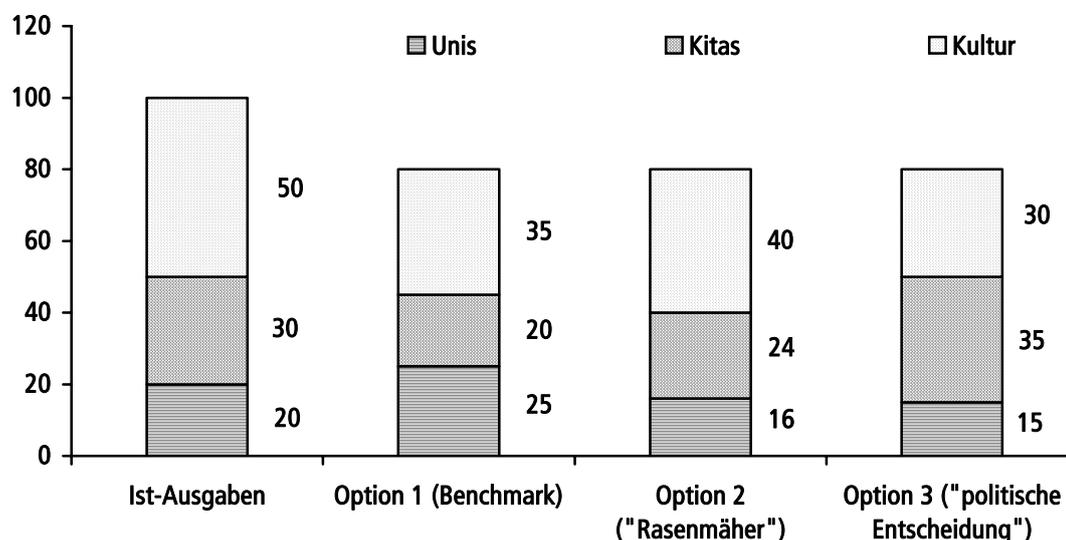
Unterschiede in den Ausgabenstrukturen reflektieren auch bewusste politische Entscheidungen und entziehen sich daher teilweise einer wissenschaftlichen Bewertung. Allerdings muss die Politik dem Umstand Rechnung tragen, dass ein höheres Angebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen in einzelnen Aufgabenbereichen durch ein geringeres Güter- und Dienstleistungsangebot in anderen Aufgabenbereichen kompensiert bzw. gegenfinanziert werden muss, um die Gesamtausgaben den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln anzupassen.

Eine solide bzw. nachhaltige Finanzpolitik, die sich an den Interessen der nachfolgenden Generationen orientiert, muss bei der Ausgabenplanung auch die bereits jetzt absehbaren zukünftigen Entwicklungen berücksichtigen. Erforderlich ist es daher, in allen Politikbereichen Bedarfs- und Ausgabenplanungen an der realistisch eingeschätzten zukünftigen Einnahmenentwicklung und an den veränderten demographischen Gegebenheiten zu orientieren.

In den nachfolgenden Ausführungen spielen Vergleichsbetrachtungen bzw. Benchmarking eine erhebliche Rolle. Hierbei ist zu beachten, dass Benchmarking **keine Sparvorschläge macht**, sondern lediglich „Auf-fälligkeiten“ identifiziert und **den bestehenden Handlungsdruck transparent macht**. *Sparvorschläge zu machen und umzusetzen* ist Sache der Politik und nicht Aufgabe des Benchmarkers. In diesem Prozess können natürlich die Erkenntnisse aus Benchmarking-Prozessen wertvolle Informationen und Hilfestellungen liefern, diese können und dürfen aber politische Entscheidungen nicht ersetzen. Grundsätzlich kann sich auch ein im Ländervergleich finanzschwächeres Land, wie das Land Schleswig-Holstein in einzelnen Aufgabenbereichen ein höheres Versorgungs- und Ausgabenniveau als andere, selbst finanzstarke, Länder leisten. Allerdings müssen die damit verbundenen Mehrausgaben an anderer Stelle durch Minderausgaben (und damit i.d.R. auch mit einer unterdurchschnittlichen Güterversorgung) ausgeglichen werden.

## Abbildung I.1: Benchmarking und Anpassungsoptionen

*Fiktives Beispiel: Ist-Pro-Kopf-Ausgaben in Höhe von 100 Euro bei einem finanzierbaren Ausgabenvolumen von 80 Euro je Einwohner.*



Die Beachtung dieses Prinzips ist von zentraler Bedeutung für den richtigen Umgang mit Ergebnissen eines Benchmarking bzw. Ländervergleichs. So impliziert die Feststellung, dass im Aufgabenbereich X die Ausgaben (oder der Personalbestand) um Y% über den Ausgaben (bzw. den Personalbeständen) der Benchmark-Länder liegen, keinesfalls die Forderung nach Einsparungen in diesem Bereich um Y%.

Da dies ein gewisses Abstraktionsvermögen verlangt, soll dieser Zusammenhang an einem einfachen **fiktiven Beispiel** erläutert werden, siehe **Abbildung I.1**. In dem hier aufgezeigten Beispiel werden in einem Land 20 Euro je Einwohner für die Hochschulen, 30 Euro für den Kita-Bereich und 50 Euro für den Kulturbereich ausgegeben. Insgesamt liegen die Pro-Kopf-Ausgaben also bei 100 Euro, während sich das Land nur Ausgaben in Höhe von 80 Euro leisten kann, und somit Kürzungen im Volumen von 20 Euro je Einwohner notwendig sind. Ein Benchmarking mit vergleichbaren Ländern habe ergeben, dass dort – auf die Verhältnisse des Landes hochgerechnet - 25 Euro für den Hochschulbereich, 20 Euro für den Kita-Bereich und 35 Euro für den Kulturbereich verausgabt werden (in der Summe also die geforderten 80 Euro je Einwohner!).

Eine Konsolidierungsvariante (**Option 1**) würde darin bestehen, exakt die Zahlen der Benchmark-Länder anzupeilen. Dies bedeutet, dass in den Hochschulbereich 5 weitere Euro gelenkt werden, der Kita-Bereich Kürzungen in Höhe von 10 Euro und der Kulturbereich Kürzungen in Höhe von 15 Euro hinnehmen muss.

Eine **Option 2** würde in der Anwendung des **Rasenmäher-Prinzips** bestehen. Die Ausgaben liegen insgesamt um 20% über den verfügbaren Mitteln. Werden alle Bereiche um diesen Prozentsatz gekürzt, sinken die Gesamtausgaben auf den Zielwert von 80 Euro. Eine „Strukturdiskussion“ gibt es beim „Rasenmäher-Verfahren“ nicht. In der obigen Abbildung ist eine weitere **Option 3** dargestellt, in der die Ausgabenstruktur aufgrund einer **politischen Strukturdiskussion** zustande gekommen ist. Hier hat die Politik entschieden, den Kita-Bereich noch stärker zu betonen und trotz des Umstandes, dass die Kita-Ausgaben bereits über dem Benchmark liegen, diese Ausgaben noch weiter (auf nunmehr 35 Euro) zu erhöhen. Der „Preis“ dieser Politik besteht darin, dass die anderen Politikbereiche noch größere Einsparungen erbringen müssen. Im Beispiel werden die Hochschulausgaben auf 15 Euro und die Kulturausgaben auf 30 Euro – und damit unter die Benchmark-Werte – abgesenkt. Per Saldo führt auch diese Politik zu Gesamtausgaben von 80 Euro.

Entscheidend ist, dass die Ausgaben auf ein nachhaltig finanzierbares Volumen reduziert werden; die Ausgabenstruktur ist eine Frage der politischen Präferenzen.

Die Rolle des Benchmarking in diesem Prozess besteht also zunächst darin, den **gegenwärtigen** Anpassungsbedarf aufzuzeigen. Durch den Struktur- und Ausgabenvergleich mit geeigneten Vergleichsländern werden den verantwortlichen Entscheidungsträgern Informationsgrundlagen für eine rationale Haushaltspolitik geliefert und die Fachbereiche unter „Erklärungszwang“ gesetzt, d.h. überproportionale Ausgaben müssen belastungsfähig begründet werden.

Die Diskussion um die Frage, wo welche Anpassungen anzusetzen sind, verdeutlicht der Politik ferner die Wichtigkeit der Prioritätensetzung und die Erkenntnis, dass jede Mehrversorgung in einem Bereich durch geringere Standards in anderen Bereichen bezahlt werden muss. Benchmarking hat aber auch eine **zukunftsorientierte dynamische** Funktion: Hierbei geht es zunächst darum, zukünftige einnahmenseitige Entwicklungspfade und Ausgabenrisiken abzuleiten um den Prozess der Haushaltskonsolidierung unmittelbar mit einer Ausrichtung auf zukünftige Herausforderungen im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik zu verknüpfen.

Im Hinblick auf die Beantwortung der zweiten Fragen nach den Anpassungsbedarfen verwenden wir das heute in der Finanzwissenschaft gängige "Nachhaltigkeitskonzept", siehe Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2001), wobei wir auf das bei der OECD gängige Verfahren zurückgreifen und Zielwerte für die Schuldenquote formulieren.<sup>1</sup> Hierauf aufbauend werden Berechnungen über die erforderlichen Anpassungen bei der Primärausgabenentwicklung durchgeführt.

Die Studie ist wie folgt strukturiert. In Abschnitt II werden die grundlegenden demographischen Entwicklungen in Schleswig-Holstein in der Vergangenheit und in der Zukunft betrachtet. Ferner erfolgt eine Bestandsaufnahme der bereits jetzt absehbaren zentralen finanzpolitischen Risiken. Kapitel III präsentiert ein breites Spektrum von finanzwirtschaftlichen Vergleichsdaten, um die spezifischen Finanzprobleme des Landes herauszuarbeiten. Kernelement ist hierbei eine "ex post Nachhaltigkeitsbetrachtung" mit der die Frage untersucht wird, was die hohe Verschuldung dem Land Schleswig-Holstein überhaupt gebracht hat. Zukunftsorientierte Nachhaltigkeitsberechnungen für die Landesebene in Schleswig-Holstein werden in Kapitel IV vorgestellt, wobei der Betrachtungshorizont bis zum Jahr 2016 reicht. Eine nach Aufgabebereichen differenzierte Betrachtung der Entwicklung in Schleswig-Holstein wird in Kapitel VI vorgenommen. Ein abschließender Part VI fasst die Ergebnisse nochmals zusammen und entwickelt finanzpolitische Empfehlungen für das Land Schleswig-Holstein zur Sicherung einer nachhaltigen Finanzpolitik und zur Rückgewinnung der Risikoabsorptionsfähigkeit des Landeshaushalts.

Zu beachten ist, dass bei unseren nachfolgenden Betrachtungen der Landeshaushalt im Vordergrund steht, während die kommunalen Haushalte nur am Rande gestreift werden. Es sei darauf hingewiesen, dass aufgrund der derzeit noch bestehenden Datenunklarheiten sowie des noch weitgehenden Fehlens an belastungsfähigen Daten die Effekte der *Hartz-IV-Gesetzgebung vollständig ausgeklammert* werden müssen. Somit ist auch unklar, in welchem Umfang mit Hartz-IV tatsächliche Ausgabensparnisse verbunden sind bzw. sein werden.

---

<sup>1</sup> Siehe: Blanchard, O. J. et. al. (1990), The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, OECD Economic Studies, 15, S. 7-36 oder Seitz, H. (2006), Finanzpolitik in Berlin zwischen Eigenanstrengungen und Haushaltsnotlagenhilfe, Working Paper No. 4, Hertie School of Governance, Berlin.

## Exkurs: Datengrundlage

Dem Bericht liegen fast ausschließlich Daten der amtlichen Statistik zugrunde. Es wurden nur in wenigen Ausnahmefällen Daten des Finanzministeriums des Landes Schleswig-Holstein verarbeitet. Die defizitäre Statistik im öffentlichen Bereich – infolge zunehmender Auslagerungen, des Aufbaus von Schattenhaushalten usw. – sowie „Eigenarten“ von Ländern und Regionen führen dazu, dass die Daten über die Länder nie „perfekt“ vergleichbar sind und man immer „Entschuldigungen“ bzw. „Rechtfertigungen“ für Abweichungen von Benchmarkwerten finden kann. Wir sind uns natürlich des Umstandes bewusst, dass Ländervergleiche erheblich problembehaftet sind und daher auch berechtigt kritisiert werden. Die wichtigsten und zentralen Kritikpunkte an Ländervergleichen sind:

- Schatten- und Nebenhaushalte erfreuen sich in Deutschland (und wohl auch in anderen Ländern) einer großen Beliebtheit, worunter die Transparenz der öffentlichen Haushalte erheblich leidet.
- In zunehmendem Umfang werden öffentliche Einrichtungen ausgegliedert und mit Globalzuweisungen gesteuert. Aufgrund der unterschiedlichen Verbuchung der Zuweisungen an diese Einrichtungen und der unterschiedlichen Behandlung der Ausgaben dieser Einrichtungen sind daher Vergleiche immer problembehaftet.
- "Länderbesonderheiten" können Ländervergleiche in erheblichem Umfang tangieren. So fallen in Schleswig-Holstein Aufwendungen für den Küstenschutz an, was z.B. in Rheinland-Pfalz nicht der Fall ist.
- Zurechnungsprobleme - insbesondere auch infolge der häufigen Veränderungen beim Zuschnitt von Ministerien - in der Statistik führen ebenfalls zu Verzerrungen zwischen den Ländern, worunter aufgabenbereichsspezifische Vergleichsrechnungen leiden.
- Recht schwierig sind auch die adäquate Berücksichtigung der Aufgabenverteilung zwischen der Landes- und Gemeindeebene und die Beachtung der Finanzbeziehungen beider Ebenen. Letzteres spricht dafür konsolidierte Betrachtungen<sup>2</sup> der Länder- und Gemeindehaushalte vorzunehmen. Da sich die vorliegende Studie primär mit dem Landeshaushalt beschäftigt, müssen wir beide Ebenen aber getrennt betrachten und konsolidierte Daten nur ergänzend in die Analyse einbeziehen.

Es lassen sich natürlich noch weitere Vergleichsbeschränkungen auflisten, wie z.B. mehrstufige Verwaltungsstrukturen in den Ländern, wobei allerdings die exakte und nicht selten sogar annähernde Quantifizierung dieser Effekte oft sehr schwierig ist. Trotz all dieser Einschränkungen ist aber festzuhalten, dass ohne ein vergleichendes Beobachtungs- und "Bewertungsinstrument" weder eine Diagnose von Ursachen noch von Therapievorschlägen möglich ist. Man muss daher abwägen zwischen der unzureichenden Qualität von Ländervergleichen und der völligen Vernachlässigung solcher Vergleichsbetrachtungen.

Der Untersuchung liegt eine Vielzahl von Datenquellen zu Grunde, wobei die "Kerndatenbasis" der Studie folgende drei Quellen sind:

- Die **Kassenstatistik**, die gegenwärtig bis zum Jahr 2004 vorliegt. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Daten nicht unbedingt mit den Jahresabschlüssen der Länder bzw. Gemeinden übereinstimmen müssen, da die Kassenstatistik eine „schnelle“ Statistik ist und die so genannte „Auslaufperiode“ bei den Buchungen nicht berücksichtigt.
- Die **Personalstandstatistik**, die gegenwärtig bis zum Jahr 2004 vorliegt.
- Angaben über die Ausgaben nach Aufgabenbereichen/Funktionen werden der Fachserie 14/Reihe 3.1 „Finanzen und Steuern: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts“ entnommen. Diese Statistik, die gegenwärtig bis 2003 vorliegt, zitieren wir als „**Jahresrechnungstatistik**“. Es ist darauf hinzuweisen, dass die in dieser Statistik verwendete Abgrenzung der Aufgabenbereiche

---

<sup>2</sup> Hierbei werden die Einnahmen und Ausgaben der beiden Ebenen, bereinigt um die Zahlungen zwischen beiden Ebenen, betrachtet.

natürlich nicht mit der Abgrenzung der Ressorts in Schleswig-Holstein oder irgendeinem anderen Bundesland übereinstimmt. Es ist daher im Einzelfall zu prüfen, in welches Ressort der jeweilige Aufgabenbereich schwerpunktmäßig fällt! Zu beachten ist ferner, dass diese Daten auf der Länderebene nicht unbedingt mit den Jahresabschlüssen der Länder übereinstimmen müssen, wobei Abweichungen in der Regel aber recht gering sind. Die Jahresrechnungsstatistik ist eine „langsame“ Statistik und wird erst mit einem zeitlichen Verzug von ca. 3 Jahren publiziert. Leider sind die Abgrenzung der Aufgabenbereiche in der Personalstandstatistik und der Jahresrechnungsstatistik nicht kompatibel.

Darüber hinaus verwenden wir noch eine Reihe weiterer Statistiken, wie z.B. über die Bevölkerung, die 10te Koordinierte Bevölkerungsprognose usw. Die Datenquellen werden in den Fußnoten der Tabellen bzw. Abbildungen präzise benannt.

## II. Soziodemographische Basisdaten des Landes Schleswig-Holstein und zukünftige Herausforderungen an die Finanzpolitik im Land

Bevor wir uns eingehend mit der finanzpolitischen Situation des Landes Schleswig-Holstein beschäftigen, sollen in kurzer Form in Abschnitt II.1 die zentralen soziodemographischen Basisdaten des Landes präsentiert werden. Im Anschluss daran diskutieren wir, in welchen Bereichen das Land in nächster Zukunft mit finanzpolitischen Herausforderungen bzw. Risiken konfrontiert sein wird.

### II.1 Soziodemographische Basisdaten

Die **Tabelle II.1.1** vergleicht die Bevölkerungsdaten. Schleswig-Holstein (SH) hat mit ca. 2,83 Mio. Einwohnern nach dem Saarland die geringste Bevölkerungszahl unter den Westflächenländern. Die beiden zum Vergleich herangezogenen finanzschwachen Westflächenländer Niedersachsen (NI) und Rheinland-Pfalz (RP) kommen auf ca. 8 Mio. bzw. 4,06 Mio. Einwohner. Zum Vergleich wird ferner auch der gesamte Westflächenländerdurchschnitt (FW) herangezogen. In den Westflächenländern leben mit ca. 64 Mio. EW ca. 77% der gesamtdeutschen Bevölkerung.

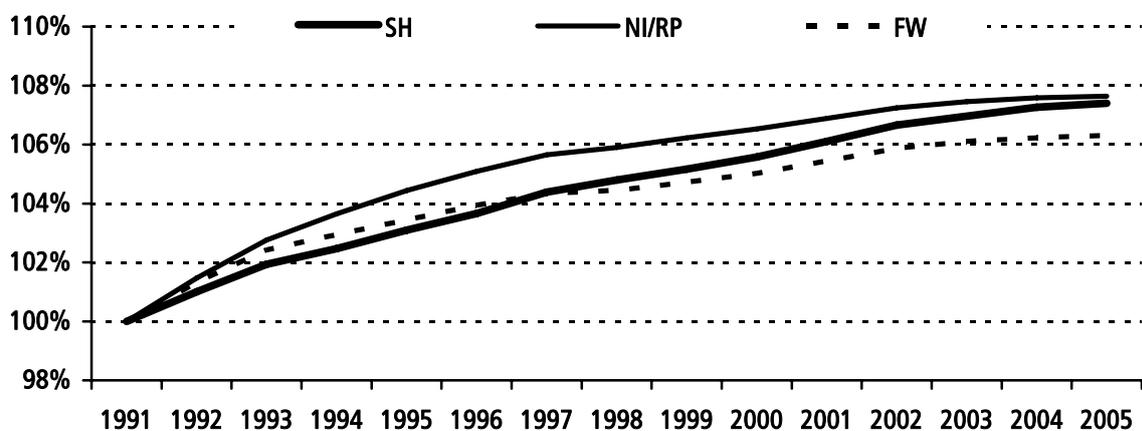
**Tabelle II.1.1:** Einwohnerzahlen zum 30. 6. 2005 im Vergleich

	Bevölkerung in Tsd. am 30.6.2005	Anteil an Deutschland in %	Einwohner je qkm
Deutschland	82.468	100,0	231
SH	2.829	3,4	178
NI	8.006	9,7	167
RP	4.060	4,9	205
FW	63.288	76,7	255

Quelle: Statistisches Bundesamt.

**Abbildung II.1.1:** Bevölkerungsentwicklung seit 1991 im Vergleich\*

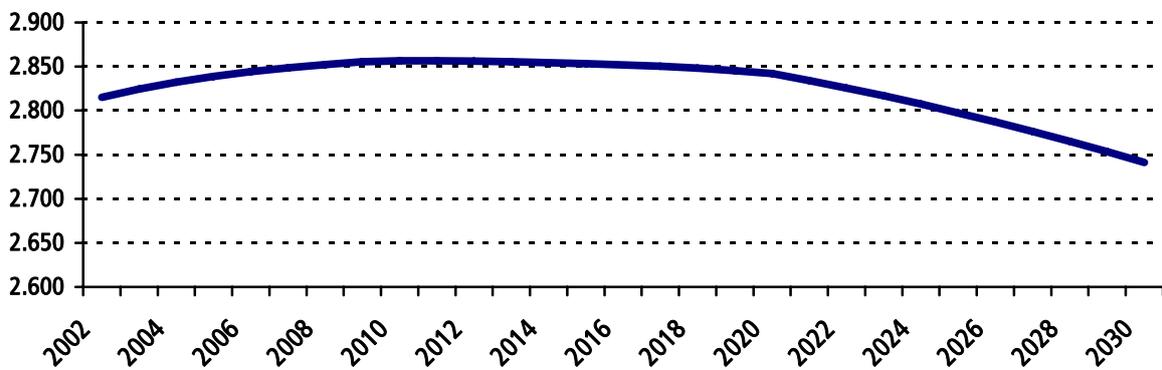
\* Normierung: 1991 = 100 %. Angaben jeweils zum 30.6. des Jahres.



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

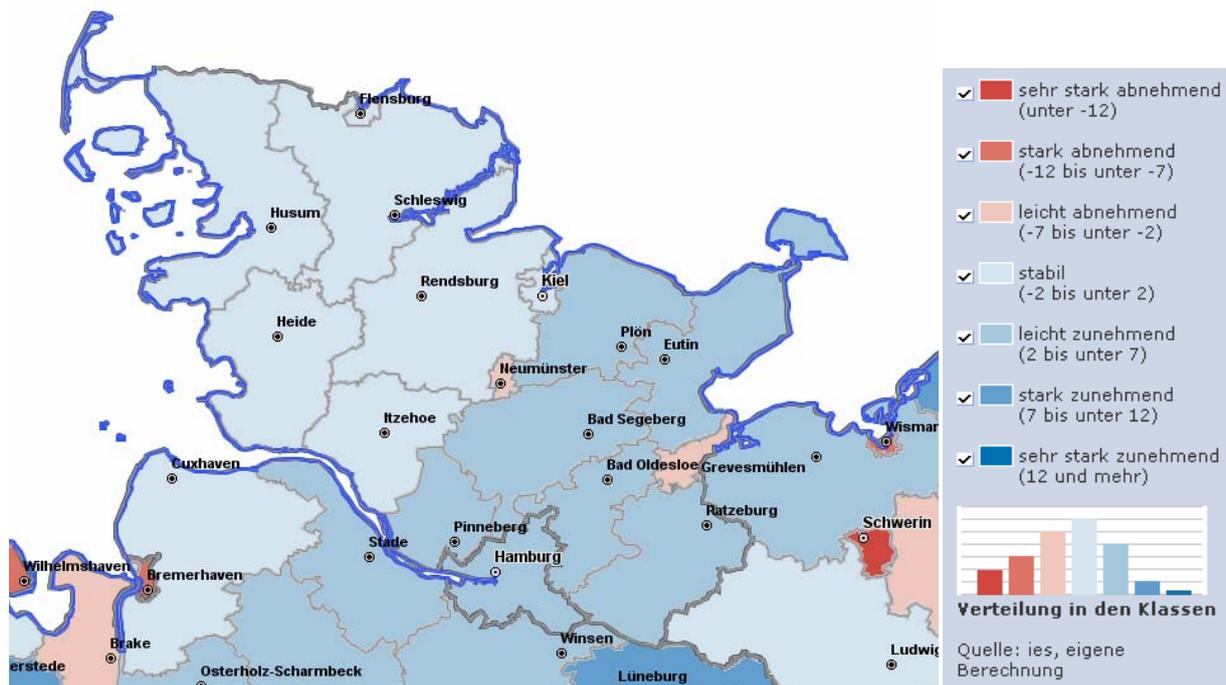
Schleswig-Holstein hat seit dem Jahr 1991 einen Bevölkerungszugewinn von ca. 7,4% erzielt und liegt somit nahezu gleichauf mit dem NI/RP-Durchschnitt und leicht über dem FW-Durchschnitt, siehe **Abbildung II.1.1**. Nach der 10. koordinierten Bevölkerungsprognose (Variante 4) wird sich die Einwohnerzahl in Schleswig-Holstein bis zum Ende dieser Dekade noch leicht erhöhen und in der nächsten Dekade auf einem Niveau von ca. 2,85 Mio. Einwohner weitgehend stabil bleiben, siehe **Abbildung II.1.2**. In den Folgejahren ist nach der 10ten koordinierten Bevölkerungsprognose dann bis zum Jahr 2030 ein Rückgang um ca. 100.000 Einwohner zu erwarten, was einem Verlust von ca. 2,6% im Vergleich zum Jahr 2002 entsprechen würde. Die prognostizierten relativen Bevölkerungsveränderungen bis zum Jahr 2030 in Schleswig-Holstein weichen nicht stark von den für die anderen Westflächenländer erstellten Bevölkerungsprognosen ab.

**Abbildung II.1.2:** Bevölkerungsentwicklung in Schleswig-Holstein nach der 10. koordinierten Bevölkerungsprognose (Variante 4) des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2003 für den Zeitraum 2002 bis 2030 in Tsd.



Quelle: 10. koordinierte Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes.

**Abbildung II.1.3:** Prozentuale Änderung der Bevölkerung in Schleswig-Holstein bis 2020



Quelle: Wegweiser Demographischer Wandel der Bertelsmann Stiftung, eigene Berechnungen.

**Abbildung II.1.3** zeigt, in welchem Ausmaß die einzelnen Regionen in Schleswig-Holstein vom demographischen Wandel betroffen sein werden. Die zu Grunde liegenden Daten wurden im Rahmen des Projektes „Wegweiser Demographischer Wandel“ der Bertelsmann Stiftung auf kommunaler Ebene erhoben. Es zeigt sich, dass Schleswig-Holstein auch auf regionaler Ebene – zumindest bis 2020, dem Zeitrahmen der Prognosen – keine besonders stark divergierende Entwicklungen erfahren wird. In den nördlichen Regionen bleibt die Bevölkerung im Wesentlichen stabil, während sie im Süden sogar leicht zunehmen wird. Allerdings ist davon auszugehen, dass sich nach dem Jahr 2020 eine wesentlich stärkere regionale Differenzierung bei der Bevölkerungsentwicklung ergeben wird.

**Tabelle II.1.2:** Anteil der Altersklassen in Schleswig-Holstein nach der 10. koordinierten Bevölkerungsprognose (Variante 4)

	2005	2010	2015	2020	2025	2030
<b>unter 6</b>	5,5%	5,0%	5,0%	5,1%	5,2%	5,1%
<b>6 bis 21</b>	16,5%	16,0%	14,8%	13,7%	13,3%	13,5%
<b>21 bis 28</b>	7,4%	7,9%	8,6%	8,3%	7,8%	7,1%
<b>Bildungsrelevante Bev. (6-28)</b>	23,9%	23,8%	23,3%	22,0%	21,1%	20,6%
<b>28 bis 67</b>	54,2%	52,3%	52,2%	52,6%	52,4%	51,1%
<b>15 bis 67</b>	68,3%	67,0%	67,4%	66,8%	65,7%	63,6%
<b>67+</b>	16,5%	18,9%	19,5%	20,3%	21,3%	23,3%
<b>85+</b>	2,0%	2,4%	2,6%	3,0%	4,1%	4,2%

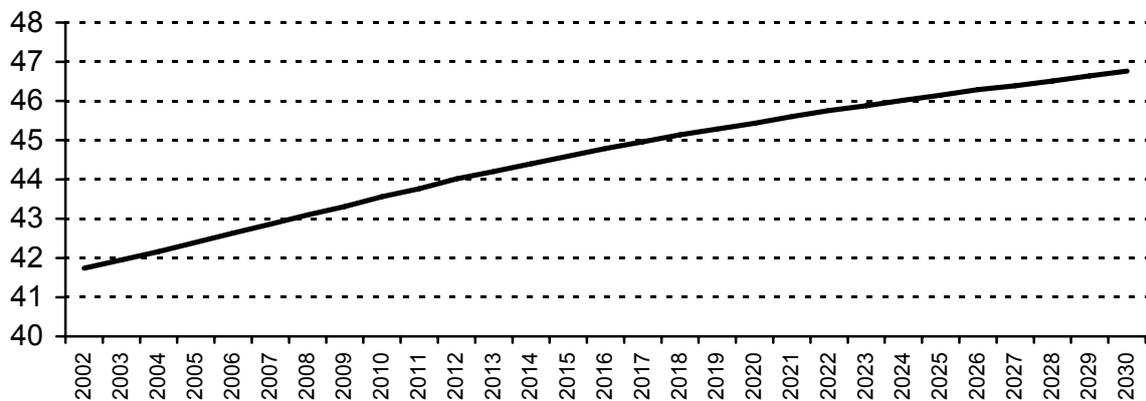
Quelle: 10. koordinierte Bevölkerungsprognose.

Trotz der recht stabilen Bevölkerungsentwicklung werden sich in den nächsten Jahren markante Verschiebungen zwischen den Altersgruppen in Schleswig-Holstein - aber auch in den anderen Westflächenländern - ergeben:

- Der Anteil der Bevölkerung im Alter bis zu 6 Jahren wird von ca. 5,5% auf ca. 5,1% sinken. Deutliche Verschiebungen wird es in der Gruppe der "schulrelevanten Bevölkerung" im Alter von 6 bis unter 21 geben. Deren Anteil wird von ca. 16,5% im Jahr 2005 auf ca. 13,5% im Jahr 2020 sinken.
- Die Altersklasse 21 bis 28 Jahre ("hochschulrelevante Bevölkerung") wird von gegenwärtig ca. 7,4% bis zum Jahr 2015 auf einen Anteil von ca. 8,6% ansteigen, und in den Folgejahren spürbar sinken.
- Die gesamte "bildungsrelevante Bevölkerung" in der KMK-Abgrenzung (6 bis unter 28 Jahre) wird binnen 15 Jahren einen Anteilsverlust von nahezu 2 Prozentpunkten erreichen, ein Prozess der sich nach dem Jahr 2020 auch fortsetzen wird.
- Der Anteil des Erwerbspersonenpotentials - wobei dieser hier auf die Altersklasse von 15 bis 67 Jahren bezogen wird - sinkt von ca. 68,3% im Jahr 2005 auf 66,8% im Jahr 2020, und dieser Rückgang wird sich in der dritten Dekade sogar verstärkt fortsetzen.
- Spiegelbildlich steigt der Anteil der Altersgruppe 67+ bis 2020 um nahezu 5 Prozentpunkte an, und auch dieser Prozess wird sich in den Folgejahren beschleunigt fortsetzen.
- Die Gruppe der "Hochbetagten", 85+, wird ihren Bevölkerungsanteil sogar mehr als verdoppeln.

### Abbildung II.1.4: Entwicklung des Durchschnittsalters der Bevölkerung in Schleswig-Holstein bis 2030

Quelle: Berechnet aus Angaben der 10ten koordinierte Bevölkerungsprognose, Statistisches Bundesamt.



Im Zuge der aufgezeigten erheblichen Verschiebungen zwischen den Altersgruppen wird sich auch das Durchschnittsalter der Bevölkerung signifikant erhöhen, siehe **Abbildung II.1.4**. Im Jahr 2002 lag das Durchschnittsalter bei nahezu 42 Jahren und dieses wird bis zum Jahr 2020 auf ca. 45 Jahre und bis zum Jahr 2030 auf ca. 46,8 Jahre ansteigen. Ähnliche Alterungsprozesse werden in allen westdeutschen Ländern erwartet; in den ostdeutschen Ländern wird der Anstieg des Durchschnittsalters der Bevölkerung sogar noch höher sein.

Insgesamt ist somit festzuhalten, dass sich zwar bis zum Ende der nächsten Dekade die Bevölkerungszahl in Schleswig-Holstein zwar recht stabil entwickeln wird, dass aber in den Folgejahren mit Bevölkerungsverlust zu rechnen ist. Ferner ist bereits zum jetzigen Zeitpunkt ein signifikanter Alterungsprozess erkennbar, der sich in Zukunft sogar noch verstärken wird.

## II.2 Finanzpolitische Anpassungsbedarfe und Risiken

Anders als in den ostdeutschen Ländern sind die demographischen Entwicklungen in Schleswig-Holstein - wie in allen Westländern - in den nächsten Dekaden zwar nicht dramatisch, aber deren Entwicklungstrends gehen nachhaltig in Richtung Alterung und bis zum Jahr 2020 werden sich bereits spürbare Verschiebungen zwischen den Altersgruppen ergeben. Hierbei wird es sich als zentral erweisen, diesen Entwicklungen mit einer prospektiven Politik, die die langfristigen demographischen Entwicklungstrends bei ihren Entscheidungen berücksichtigt, Rechnung zu tragen. Die aufgezeigten Entwicklungen im demographischen Bereich lassen diesbezüglich klare Konturen erkennen: Öffentliche Ressourcen müssen vom Bereich der schulischen Bildung<sup>3</sup> stärker in den Fachhochschul- und Universitätsbereich umgelenkt werden, da zumindest in den nächsten 15 Jahren mit einer steigenden Nachfrage nach tertiärer Ausbildung zu rechnen ist. Diese steigende Nachfrage resultiert aus dem steigenden Anteil und der steigenden Zahl der Einwohner im studierfähigen Alter, sowie aus den Trends zu einer steigenden Nachfrage nach tertiärer Ausbildung.

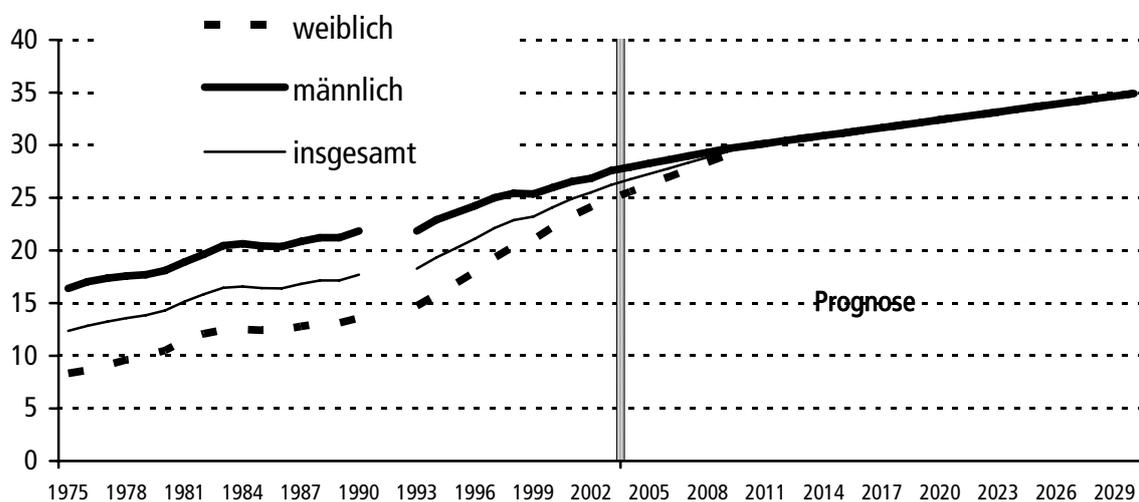
Insbesondere die starken Veränderungen bei der bildungsrelevanten Bevölkerung werden erhebliche fiskalische Auswirkungen haben. So wird nach der jüngsten KMK-Prognose die Zahl der allgemein bildenden Schüler in Schleswig-Holstein (NI/RP-Durchschnitt) im Zeitraum von 2003 bis 2020 um ca. 23% (20%) sinken. Die Zahl der Schüler an beruflichen Schulen wird hingegen bis zum Ende dieser Dekade noch um über 10% ansteigen und sich dann bis zum Jahr 2020 auf ein Niveau knapp unterhalb des Wertes von 2020 reduzieren. Eine andere Entwicklung wird es im Bereich der Hochschulen geben, da sich dort demo-

<sup>3</sup> Innerhalb des Schulsystems kommt es aber auch zu einer "Gewichtverschiebung" vom Bereich der allgemein bildenden hin zu den beruflichen Schulen.

graphische Entwicklungen und Effekte aus der Veränderung der Bildungsnachfrage sowie des Bildungsangebots (Stichwort: Einführung der Bachelor- und Masterstudiengänge) überlagern.<sup>4</sup>

- Nach der Prognoserechnung der KMK wird sich die Zahl der Studienberechtigten von 2003 bis 2010 in Schleswig-Holstein um ca. 20% erhöhen, und in den Folgejahren wird aufgrund demographischer Effekte ein starker Rückgang einsetzen, so dass im Jahr 2020 die Zahl der Studienberechtigten nur noch um 3% über dem Niveau des Jahres 2003 liegen wird und in den Folgejahren sogar weitere Rückgänge zu verzeichnen sein werden.
- Aufgrund der steigenden Nachfrage nach Hochschulausbildung wird die Studierendenzahl in den westdeutschen Ländern bis zum Ende der nächsten Dekade aber noch deutlich weiter ansteigen, wobei mit einem Zuwachs von über 20% zu rechnen ist.

**Abbildung II.2.1:** Anzahl der Studierenden je 100 Einwohner im Alter von 20 bis 28 Jahre von 1975 - 2003 und Prognoserechnung für 2004 - 2030 in Gesamtdeutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen. Die Daten bis 1990 umfassen nur die alten Länder; die Daten von 1993 - 2030 beziehen sich auf Gesamtdeutschland. Entnommen aus: Seitz/Kempkes (2005).

Hierzu zeigt die **Abbildung II.2.1** die Partizipationsraten von Männern und Frauen im Hochschulbereich, gemessen an der Anzahl der Studierenden je 100 Einwohner der Altersklasse 20 bis 28 Jahre in Gesamtdeutschland. Wie aus der Darstellung deutlich wird, ist die Partizipationsrate insbesondere bei den Frauen deutlich angestiegen. In den 70er Jahren lag die Partizipationsrate bei den Männern bei ca. 17% und bei den Frauen bei ca. 8%, wohingegen am aktuellen Rand die Quote bei ca. 26% liegt, und der Abstand zwischen Männern und Frauen nur noch ca. 2.7% beträgt. Dargestellt ist in der Abbildung auch eine einfache Projektionsrechnung die von der Annahme ausgeht, dass es zu einer vollständigen Konvergenz der männlichen und weiblichen Partizipationsquote kommt und die Studierendenzahl nach Abschluss dieses Konvergenzprozesses weiterhin - dann aber mit einer etwas verminderten Geschwindigkeit - ansteigt.<sup>5</sup> Demzufolge ist zu erwarten, dass die Partizipationsquote im Hochschulbereich bis zum Jahr 2020 auf ca. 32,4% und auf ca. 35% im Jahr 2030 ansteigt.

<sup>4</sup> Hinzu kommen in einer Übergangszeit Effekte aus der Verkürzung der Schulzeit.

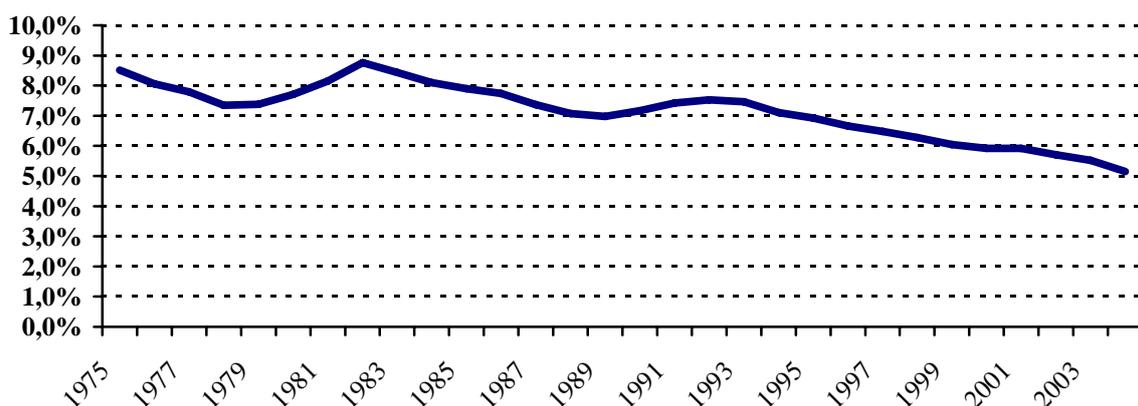
<sup>5</sup> Konkret wird hier unterstellt, dass die Zuwachsraten der Studierendenzahl in den nächsten Jahren dem Durchschnitt der Jahre von 1995 bis 2003 entspricht, so dass sich eine "Konvergenz" der männlichen und weiblichen Partizipationsquoten im Jahr 2009 ergibt. In den Jahren von 2010 bis 2030 geht die Projektion von einem Zuwachs der Studierendenzahl von jährlich ca. 0,4% aus.

Insgesamt wird aus den demographischen Entwicklungen und den erwarteten Veränderungen bei der Bildungsnachfrage deutlich, dass es innerhalb des Bildungssystems zu einer Anpassung des Ressourceneinsatzes kommen muss, d.h. konkret müssen Ressourcen aus dem Bereich Schulen in den Tertiärbereich umgelenkt werden, wobei mit diesem Prozess aufgrund der Veränderung der relevanten "Kopfzahlen" keine Veränderungen des realen Ressourceninputs - je bildungsrelevantem Kopf in den einzelnen Altersklassen - verbunden sein müssen.

Der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials könnte ferner flankierende Maßnahmen der Länder und Kommunen zur Unterstützung der Prozesse einer steigenden Erwerbsbeteiligung erfordern. Hieraus dürften Mehraufwendungen im Bereich der Kita-Versorgung (insbesondere im Hort- und Krippenbereich) sowie im Bildungsbereich, z.B. im Rahmen von Aus- und Weiterbildung in der zweiten Phase des Erwerbslebensprozesses, resultieren. Zusätzlich birgt der steigende Anteil von älteren und hochbetagten Mitbürgern auch Ausgabenrisiken im Bereich der sozialen Sicherung.

Neben den bereits benannten Herausforderungen die im Zuge der demographischen Veränderungen sowie im Sozialbereich auf das Land zukommen werden bzw. zukommen könnten, gibt es noch zwei weitere Bereiche die als risiko- bzw. ausgabenträchtig in einem längerfristigen Entscheidungskalkül zu berücksichtigen sind: Steigende Pensionslasten sowie das Risiko zukünftiger Zinserhöhungen.

**Abbildung II.2.2:** Entwicklung der Zinsen auf öffentliche Schulden

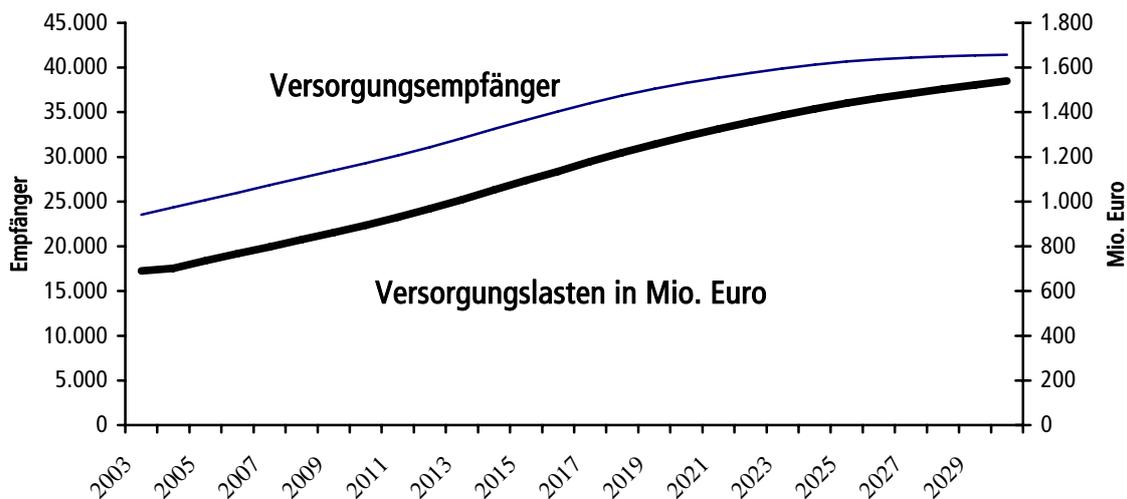


Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

In den vergangenen 10 Jahren waren die Zinsausgaben des Landes - trotz erheblich steigender Verschuldung - nahezu konstant, was aber lediglich auf die extrem günstige Zinsentwicklung zurückzuführen ist. So zeigt die **Abbildung II.2.2**, dass das durchschnittliche (Nominal-)Zinsniveau (berechnet als Zinsausgaben dividiert durch den Schuldenbestand am Ende des Vorjahres im Länderdurchschnitt) gerade seit dem Anfang der 90er Jahre sehr stark gesunken ist. Bereits dann, wenn sich innerhalb von 10 Jahren das Zinsniveau wieder in Richtung des Wertes im Jahr 1995 entwickeln würde - und das Jahr 1995 war bereits durch ein recht niedriges Zinsniveau charakterisiert - würden sich erhebliche Ausgabensteigerungen in Schleswig-Holstein ergeben, die in einer Größenordnung von über 30% der Zinsausgaben beim gegenwärtigen Zinsniveau liegen würden. Allerdings sind belastungsfähige Prognosen über die Zinsentwicklung in den nächsten 10 Jahren kaum möglich und ein deutlicher Anstieg der Zinsen dürfte auch von einem Anstieg der Wachstumsrate des nominalen BIP begleitet sein (wobei hier allerdings offen bleibt, ob es sich hierbei um eine reale oder nominale Komponente handelt). Festzuhalten ist aber, dass in einer längerfristigen Perspektive der Landeshaushalt bei den Zinsausgaben einem Ausgabensteigerungsrisiko gegenübersteht, das bereits für sich genommen den Bedarf an Stabilisierung bzw. Rückführung der hohen Schuldenlast begründet.

Ein erheblicher Ausgabendruck kommt in den nächsten Jahren auf den Landeshaushalt infolge der steigenden Zahl von Versorgungsempfängern zu, siehe **Abbildung II.2.3**. Die Zahl der Versorgungsempfänger wird bis zum Jahr 2030 um nahezu 80% steigen. Bei einer jahresdurchschnittlichen Versorgungsanpassung von 1,5% werden die Versorgungsausgaben um ca. 120% ansteigen. Selbst dann, wenn die Versorgungsanpassungen jahresdurchschnittlich nur 0,75% betragen, werden sich diese Ausgaben um über 83% erhöhen. Allein zur Finanzierung der steigenden Pensionslasten wäre bei einer durchschnittlichen Versorgungsanpassung von 1,5% bis zum Jahr 2020 ein Anstieg der Einnahmen um ca. 9% bzw. jahresdurchschnittlich um ca. 0,6% erforderlich.

**Abbildung II.2.3:** Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfänger und der Versorgungsausgaben in Schleswig-Holstein bis zum Jahr 2030 (nur Landeshaushalt)



Versorgungsausgaben: Variante 1 des Versorgungsberichts aus dem Jahr 2005 (Versorgungsanpassung von 1,5% ab dem Jahr 2005).  
 Versorgungsempfänger: Ruhegehaltsempfänger und Hinterbliebene.  
 Quelle: Versorgungsbericht 2005, Ländertabellen.

Ein schwer zu bezifferndes Risiko für die öffentlichen Haushalte der Länder und Kommunen resultiert aus dem starken Anstieg des Anteils und der absoluten Zahl älterer und auch pflegebedürftiger Menschen. In welchem Umfang hier Belastungen auf die öffentlichen Haushalte zukommen, wird entscheidend von der Solidität der sozialen Sicherungssysteme und auch der weiteren Wirtschaftsentwicklung abhängig sein.

### II.3 Zusammenfassende Bewertung der vorgelegten Befunde

Aufgezeigt wurde, dass sich bezüglich der Bevölkerungszahl in Schleswig-Holstein in den nächsten beiden Dekaden keine dramatischen Veränderungen ergeben werden. Eingeleitet ist aber bereits ein Prozess der nachhaltigen Alterung der Bevölkerung. Die Altenquote wird im Land, wie in Gesamtdeutschland auch, deutlich ansteigen und das Erwerbspersonenpotential wird sowohl absolut als auch relativ sinken. Rückgängig ist auch der Anteil der bildungsrelevanten Bevölkerung, wobei sich hier in der nächsten Zukunft noch eine signifikante Verschiebung von der "schulrelevanten" zur "hochschulrelevanten" Bevölkerung ergeben wird. Die Politik muss diesen Entwicklungen in allen Bereichen - nicht nur in der Finanzpolitik - prospektiv Rechnung tragen.

Diskutiert wurden ferner sich abzeichnende Risiken bzw. unvermeidbare Anpassungsbedarfe aufgrund der demographischen Veränderungen. So sind kräftige Aufwüchse bei den Pensionsausgaben bereits jetzt absehbar. Ein wieder ansteigendes Zinsniveau könnte den Landeshaushalt vor erhebliche Finanzierungsprobleme stellen. Das Land sowie seine Kommunen müssen damit rechnen, dass in der Folge der anhaltenden und hohen Langfristarbeitslosigkeit in der Zukunft erhebliche Belastungen im Sozialbereich

entstehen, da Personen, die häufig und anhaltend von Arbeitslosigkeit betroffen waren, nur unzureichende Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme haben um Lebenshaltungs- und Unterkunftskosten zu decken. Belastungen könnten auch aus dem steigenden Anteil pflegebedürftiger Menschen im Land entstehen.

Risiken und Anpassungsbedarfe resultieren aus der bereits erwähnten Strukturverschiebung innerhalb der bildungsrelevanten Bevölkerung. Dies führt dazu, dass der Ressourceneinsatz im Hochschulbereich zu Lasten des Schulbereichs ausgeweitet werden muss. Die Ressourcenanpassung im Schulbereich darf aber nicht mit "Sparen" im Schulbereich verwechselt werden.<sup>6</sup> Sparen im Schulbereich würde bedeuten, dass der Ressourceneinsatz je bildungsrelevantem Kopf reduziert wird, während Ressourcenanpassung - bei gegebenem Ressourceneinsatz pro Schüler - lediglich eine Anpassung an die Veränderung der Kopfzahl impliziert.

Die mit den demographischen Veränderungen sowie den sonstigen Risikofaktoren verbundenen Herausforderungen verdeutlichen, dass das Land eine finanzpolitische Risikovorsorgepolitik betreiben muss. Das hohe Ausgabenniveau sowie die hohe Zins- und Ausgabenlast führen dazu, dass der *Landeshaushalt gegenwärtig keinerlei Risikoabsorptionsfähigkeit* hat. Größere unvermeidbare Ausgabenlasten oder erneute massive Einbrüche bei den Steuereinnahmen würden die Schuldenlast weiter in die Höhe treiben, so dass das Land in eine extreme Haushaltsnotlage gleiten würde. Eine extreme Haushaltsnotlage wäre dadurch charakterisiert, dass eine Stabilisierung der Schuldenlast nur dadurch möglich wäre, dass die Primärausgaben unter ein Niveau abgesenkt werden müssen, bei dem eine angemessene öffentliche Aufgabewahrnehmung nicht mehr zu gewährleisten ist. Wie weiter unten aufgezeigt wird, befindet sich das Land Schleswig-Holstein bereits am Rande einer solchen Situation, so dass notwendige Konsolidierungsmaßnahmen keinesfalls mehr aufgeschoben werden können.

---

<sup>6</sup> Ohnehin sei in diesem Kontext darauf hingewiesen, dass die Forschungsergebnisse auf Basis der PISA-Untersuchungsergebnisse zeigen, dass kleinere Klassen und Schülerperformance kaum signifikant korrelieren (siehe hierzu beispielhaft Wößmann, Ludger (2001): Schulsystem und Schülerleistung im internationalen Vergleich: Was Institutionen ausmachen. In: *Die Weltwirtschaft* 51 (2001) 3, S. 283-304. Ferner: Wößmann, Ludger (2003): Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: The International Evidence. In: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 65 (2003) 2, S. 117-170.) Dies impliziert, dass man zu einer sachlichen und faktengestützten Diskussion um den Ressourceneinsatz im Bildungssystem kommen muss.

### III. Finanzwirtschaftlichen Indikatoren im Ländervergleich

Da bei Ländervergleichen Unterschiede in der Aufgabenverteilung zwischen Landes- und Kommunalebene berücksichtigen sind, betrachten wir als Grundlage für die folgenden Ausführungen in einem ersten Schritt die Finanzbeziehungen zwischen diesen beiden Ebenen (III.1). Danach betrachten wir auf recht hoch aggregierter Ebene die zentralen finanzwirtschaftlichen Indikatoren des Landes Schleswig-Holstein im Ländervergleich, wobei wir drei große Bereiche abbilden:

- Die Darstellung der Schuldenlast auf Basis unterschiedlicher Kennziffern (III.2),
- ein Vergleich von Ausgaben- und Einnahmenindikatoren (III.3) und
- Ex-Post Nachhaltigkeitsindikatoren (III.4).

**Hinweis:** Zum besseren Verständnis der folgenden Ausführungen sind in den Kästen 1 bis 4 Anmerkungen zur Behandlung der Finanzausgleichszahlungen, zentrale finanzwirtschaftliche Konzepte und die Systematik der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen erläutert.

#### Kasten 1: Anmerkungen zur Behandlung der Finanzausgleichszahlungen

Bei den Steuereinnahmen auf Landesebene bzw. auf der Ebene des konsolidierten Landes- und Gemeindehaushaltes werden die Steuereinnahmen (netto der LFA-Leistungen der Geberländer) um die bezogenen LFA-Leistungen sowie die FehlbetragsBEZ erweitert. Die so definierten Steuereinnahmen bezeichnen wir als **korrigiertes** bzw. **erweitertes Steueraufkommen**.

#### Kasten 2: Zentrale finanzwirtschaftliche Konzepte

**Primärausgaben** = bereinigte Ausgaben abzüglich Zinsausgaben

**laufende Primärausgaben** = laufende Ausgaben abzüglich Zinsausgaben

**Nettoausgaben (auf der Landesebene)** = bereinigte Ausgaben des Landes minus Zahlungen des Landes an den kommunalen Sektor

**Primäreinnahmen** = Bereinigte Einnahmen minus Erlöse aus Vermögensverkäufen

**Finanzierungssaldo** = Bereinigte Ausgaben minus bereinigte Einnahmen

**Primärsaldo** = Primärausgaben minus bereinigte Einnahmen

**struktureller Finanzierungssaldo** = Bereinigte Ausgaben minus Primäreinnahmen

**erweitertes Steueraufkommen** = Steueraufkommen nach Umsatzsteuerverteilung - Zahlungen in den LFA + Zahlungen aus dem LFA + FehlBEZ

#### Kasten 3: Systematik der öffentlichen Ausgaben im Überblick

Personalausgaben  
+ Unterhaltung von beweglichem Vermögen  
+ Bewirtschaftung von Grundstücken  
+ übriger laufender Sachaufwand  
+ Zinsausgaben  
+ Zahlungen an andere Bereiche (nicht investive Zahlungen)  
+ Zahlungen an öffentlichen Bereich (nicht investive Zahlungen)  
- Zahlungen von gleicher Ebene  
= **Laufende Ausgaben**

Bausausgaben  
+ Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen  
+ Erwerb von Beteiligungen  
+ Zahlungen an andere Bereiche und öffentlichen Bereich mit investiver Natur  
- Zahlungen von gleicher Ebene  
= **Ausgaben der Kapitalrechnung** (investive Ausgaben)  
**Bereinigte Ausgaben** = Laufende Ausgaben + Ausgaben der Kapitalrechnung

#### Kasten 4: Systematik der öffentlichen Einnahmen im Überblick

	Steuern und steuerähnliche Abgaben
+	Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit
+	Allgemeine Zuweisungen und Umlagen (ohne investive Zahlungen)
+	sonstige laufende Zuweisungen und Zuschüsse (ohne investive Zahlungen)
+	sonstige Einnahmen der laufenden Rechnung (Gebühren, usw.)
-	Zahlungen von gleicher Ebene
=	<b>Einnahmen der laufenden Rechnung</b>
	Veräußerung von Vermögen
+	Empfangene Vermögensübertragungen (insbesondere investive Zuweisungen)
-	Zahlungen von gleicher Ebene
=	<b>Einnahmen der Kapitalrechnung</b>
<b>Bereinigte Einnahmen = Laufende Einnahmen + Einnahmen der Kapitalrechnung</b>	

### III.1 Kennziffern zur Beschreibung der finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Landes- und der Gemeindeebene

Die Analyse der Finanzentwicklung auf der Ebene von Flächenländern wird bei einer getrennten Behandlung der Landes- und Gemeindeebene in erheblichem Umfang durch die Finanzbeziehungen zwischen den beiden Ebenen beeinflusst. Aus diesen Gründen müssen diese Zahlungsverflechtungen zunächst quantitativ beleuchtet werden um mögliche Vergleichseinschränkungen transparent zu machen.

**Tabelle III.1.1:** Eckdaten zu den Finanzbeziehungen zwischen der Landes- und Gemeindeebene in Euro je EW auf Basis der Kassenstatistik des Jahres 2004

	SH	NI/RP	FW	SH in % NI/RP	SH in % FW
1. Bereinigte Ausgaben Land	2.808	2.779	2.787	101,0%	100,8%
2. Zahlungen an Gemeinden nach der Kassenstatistik	644	550	542	117,1%	118,8%
3. = 1-2 Nettoausgaben des Landes	2.164	2.229	2.245	97,1%	96,4%
4. Ber. Ausgaben Gemeinden	1.812	1.751	1.964	103,5%	92,3%
5. Ber. Einnahmen Gemeinden	1.698	1.664	1.905	102,0%	89,1%
6. Steuereinnahmen Gemeinden	582	598	737	97,3%	79,0%
7. = 5-2 Eigene Einnahmen der Gemeinden	1.054	1.114	1.363	94,6%	77,3%
nachrichtlich: Gebühreneinnahmen	218	151	223	144,4%	97,8%

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

Hierzu zeigt die **Tabelle III.1.1** einige ausgewählte Eckdaten zu den Finanzbeziehungen zwischen der Landes- und der Gemeindeebene (siehe auch die Hinweise in Kasten 5 zu den Inkonsistenzen in der Kassenstatistik bei den Finanzbeziehungen zwischen der Landes- und Gemeindeebene). Ausgewiesen werden in der Zeile 3 die Nettoausgaben<sup>7</sup> der Länder, d.h. die Ausgaben der Länder abzüglich der Zahlungen an den kommunalen Sektor. Die so definierten Nettoausgaben des Landes liegen in Schleswig-Holstein - gerechnet je Einwohner - um ca. 3% unter dem NI/RP- bzw. FW-Vergleichswert, obgleich die Gesamtausgaben des Landes (Zeile 1) etwas über den Vergleichswerten liegen. Ursache hierfür sind die überproportionalen Leistungen des Landes

<sup>7</sup> Man beachte, dass unser Begriff von dem Begriff der "Nettoausgaben" abweicht, wie dieser von Schleswig-Holstein in seinen Haushalts- und Finanzplänen verwendet wird!

Schleswig-Holstein an den kommunalen Sektor, die um ca. 17% höher ausfallen als in NI/RP bzw. FW. Die Ausgaben der SH-Kommunen liegen um mehr als 3% über dem NI/RP-Vergleichswert (Zeile 4).

#### Kasten 5: Inkonsistenzen in der Kassenstatistik beim Zahlungsverkehr zwischen der Landes -und Gemeindeebene

In der Kassenstatistik kann man ausgabenseitig auf der Landesebene die Zahlungen der Länder an die Kommunen (ohne Zweckverbände) erfassen und ferner einnahmenseitig auf der Gemeindeebene die von den Ländern empfangenen Zahlungen. Eigentlich müssten diese beiden Größen annähernd gleich sein, wobei (kleinere) Differenzen z.B. durch unterschiedliche zeitliche Abgrenzungen (die Kassenstatistik ist strikt stichtagsbezogen!), Verbuchungsfehler usw. zu Stande kommen können. Die Zahlungen der Länder an die Gemeinden umfassen sowohl Zahlungen des Landes im Rahmen der kommunalen Finanzausgleichssysteme als auch Zahlungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs ("Nach Maßgabe des Landeshaushaltes").

Die nachfolgende Übersicht zeigt die entsprechenden Daten für den Jahresdurchschnitt 2003/4. Hierbei wird deutlich, dass sich in Schleswig-Holstein erhebliche Inkonsistenzen zwischen beiden Größen ergeben, während in den beiden Vergleichsländergruppen die Unterschiede zwischen den Zahlungen des Landes an die Kommunen und den von den Kommunen empfangenen Zahlungen vom Land recht gering ausfallen. Diese doch recht erheblichen Diskrepanzen können wir - trotz Rücksprachen mit dem Statistischen Bundesamt - nicht erklären.

**Übersicht:** Zahlungsverflechtungen zwischen der Landes- und Gemeindeebene auf Basis der Kassenstatistik (2003/4) in Euro je EW

	Zahlungen des Landes an die Gemeinden	Von den Gemeinden empfangene Zahlungen vom Land
SH:	650	531
FW	535	521
NI/RP	556	560
	Zahlungen der Gemeinden an das Land	Von den Ländern empfangene Zahlungen der Gemeinden
SH:	105	47
FW	65	63
NI/RP	42	52

Wir gehen davon aus - und dies zeigen auch Befunde aus der Jahresrechnungsstatistik in Kapitel V - dass in Schleswig-Holstein der Zahlungsverkehr zwischen beiden Ebenen nicht korrekt abgebildet wird. Wir vermuten, dass dies darin begründet liegt, dass das Land Erstattungen (z.B. im Sozialbereich) an den kommunalen Sektor verbucht, die vom kommunalen Sektor nur als "Durchlaufposten" betrachtet werden und daher weder einnahmen- noch ausgabenseitig abgebildet werden.

Der Vergleich der nachrichtlich ausgewiesenen Gebühreneinnahmen des kommunalen Sektors zeigt, dass in Schleswig-Holstein auf kommunaler Ebene offenkundig noch deutlich mehr Gebühreneinrichtungen in den Haushalten geführt werden als in NI/RP, während das Gebührenaufkommen in Schleswig-Holstein je EW kaum von dem im FW-Durchschnitt abweicht. Dies impliziert, dass auch die Ausgaben der Kommunen im Vergleich zum NI/RP-Durchschnitt - nicht aber im Vergleich zum FW-Durchschnitt - auf Grund der Einbeziehung der Ausgaben von Gebühreneinrichtungen höher sind. Dies wird weiter unten noch näher betrachtet.

Führt man Ländervergleiche durch, so muss zunächst die Frage geklärt werden, ob die Aufgabenverteilung zwischen beiden Ebenen zwischen dem Benchmarkland und den Vergleichsländern überhaupt vergleichbar ist. Es dürfte klar sein, dass man hierzu nicht jede Einzelaufgabe im Detail betrachten kann, so dass man auf einfache Kennziffern zur Beschreibung der Aufgabenverteilung zurückgreifen muss. Die gängige Methode der Analyse von Aufgabenverteilungsunterschieden besteht in der Betrachtung von **Dezentralisierungskoeffizienten**, die definiert sind als:

$$\text{Dezentralisierungskoeffizient} = \left( \frac{\text{Ausgaben auf der Gemeindeebene}}{\text{Ausgaben auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene}} \right) \cdot 100.$$

Diese Kennziffer gibt an, welcher Ausgabenanteil auf die kommunale Ebene entfällt. Da investive Ausgaben von Jahr zu Jahr und zwischen den Ländern und über die Aufgabenbereiche recht volatil sind, sind Berechnungen von Dezentralisierungskoeffizienten auf der Basis der laufenden Ausgaben am sinnvollsten. Man beachte, dass die so definierten Dezentralisierungskoeffizienten in einzelnen Aufgabenbereichen auch durchaus einen Wert von über 100% annehmen können, wenn die Landesebene in erheblichem Umfang zweckgebundene Zuweisungen an die kommunale Ebene bezahlt.

**Tabelle III.1.2:** Dezentralisierungskoeffizienten auf der Basis der Kassenstatistik im Jahr 2004

	laufende Ausgaben	Gesamtausgaben
<b>FL insgesamt</b>	45,0%	46,4%
<b>BW</b>	48,2%	50,2%
<b>BY</b>	44,9%	47,7%
<b>HE</b>	48,0%	50,1%
<b>NI</b>	43,7%	45,4%
<b>NW</b>	49,7%	50,7%
<b>RP</b>	41,7%	43,3%
<b>SL</b>	37,3%	37,3%
<b>SH</b>	42,2%	45,0%
<b>FW</b>	45,6%	47,4%
<b>FO</b>	39,9%	39,9%
<b>NI/RP</b>	42,9%	44,4%

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

In der **Tabelle III.1.2** werden die Dezentralisierungskoeffizienten für die laufenden Ausgaben sowie die bereinigten Gesamtausgaben für das Jahr 2004 ausgewiesen. NW hat aufgrund seines hohen Agglomerationsgrades bei den laufenden Ausgaben den höchsten Dezentralisierungskoeffizienten von nahezu 50%, während auf der anderen Seite das Saarland, als das kleinste Flächenland, auf einen Wert von lediglich ca. 37% kommt. Nach den Ergebnissen in der **Tabelle III.1.2** entfallen in Schleswig-Holstein ca. 42,2% der laufenden Ausgaben auf die kommunale Ebene, und dieser Wert weicht kaum vom NI/RP-Durchschnitt mit 42,9% ab. Im Vergleich zum FW-Durchschnitt liegt der Dezentralisierungskoeffizient in Schleswig-Holstein aber um ca. 3,5% geringer. Dies impliziert, dass bei einer Gesamtbetrachtung ein Vergleich von Schleswig-Holstein und NI/RP kaum durch Unterschiede im Dezentralisierungsgrad tangiert wird, während bei einem Vergleich von Schleswig-Holstein mit dem FW-Durchschnitt die Ausgaben der Kommunen bzw. des Landes in Schleswig-Holstein in der Tendenz mit zu hohen bzw. zu niedrigen Vergleichswerten konfrontiert werden.<sup>8</sup>

Eine nach Aufgabenbereichen auf der Basis der Jahresrechnungsstatistik differenzierte Darstellung der Dezentralisierungskoeffizienten der laufenden Ausgaben zeigt die **Tabelle III.1.3**, wobei Schleswig-Holstein wiederum mit dem FW- sowie dem NI/RP-Durchschnitt verglichen wird. Um die quantitative Bedeutung des jeweiligen Aufgabenbereichs abzuschätzen, werden in der Spalte (4) auch die Pro-Kopf-Ausgaben auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene in Schleswig-Holstein ausgewiesen. In der Spalte (5) wird berechnet, um welchen Betrag - in Euro je EW - die Ausgaben auf der kommunalen Ebene vom NI/RP-Referenzwert aufgrund eines unterschiedlichen Dezentralisierungsgrades abweichen. Hier ergibt sich über alle Bereiche eine Differenzbetrag von lediglich -27 Euro, d.h. aufgrund des um ca. 0,8% geringeren

<sup>8</sup> Relativiert wird die Vergleichsbetrachtung zwischen Schleswig-Holstein und NI/RP aber durch den erwähnten Umstand, dass in Schleswig-Holstein offenkundig auf kommunaler Ebene noch mehr gebührenführende Einrichtungen brutto gestellt sind.

Dezentralisierungskoeffizienten über alle Aufgabenbereiche fallen die laufenden Ausgaben auf kommunaler Ebene in Schleswig-Holstein um 27 Euro je Einwohner geringer aus als im NI/RP-Durchschnitt. Beschränken wir uns bei der Dateninterpretation auf den Vergleich zum NI/RP-Durchschnitt, so ergibt sich im Durchschnitt nur ein geringer Unterschied beim Dezentralisierungsgrad, wobei in einigen Bereichen aber markante Differenzen feststellbar sind:

- Im Schulbereich sowie im Bereich der Jugendhilfe (ohne Kita-Bereich) ist offenkundig die kommunale Aufgabenwahrnehmung in Schleswig-Holstein deutlich größer als in den Vergleichsländern,
- in den Bereichen Sozialhilfe, ÖPNV-Leistungen sowie im Umweltbereich legen die Berechnungen hingegen eine im Ländervergleich unterdurchschnittliche kommunale Aufgabenwahrnehmung nahe, bzw. das Land beteiligt sich an deren Finanzierung über Erstattungen, die in der Statistik nicht korrekt dargestellt werden.

Als Fazit können wir festhalten, dass bei einer aggregierten Betrachtung die Daten der amtlichen Statistik keine großen und systematischen Unterschiede bei den Aufgaben- bzw. Ausgabenbelastungen auf der kommunalen Ebene in Schleswig-Holstein im Vergleich zum NI/RP-Durchschnitt erkennen lassen, während im Vergleich zum FW-Durchschnitt der Dezentralisierungskoeffizient in Schleswig-Holstein geringer ist. Letzteres wird aber darin begründet liegen, dass der Bevölkerungsanteil der größeren Städte (Städte mit mehr als 200 Tsd. EW) in Schleswig-Holstein deutlich geringer ist als im Westflächenländerdurchschnitt. Betrachtet man aber die Aufgabenbereiche im Einzelnen, so zeigt die Jahresrechnungsstatistik ein differenziertes Bild. So liegt der Dezentralisierungskoeffizient z.B. im Bereich der Schulen und der Förderung von Schülern (einschl. Schülerbeförderung) deutlich über den Werten in den Vergleichsländern, während auf der anderen Seite im Bereich Umwelt- und Naturschutz sowie dem Verkehrsbereich (hier aber nahezu ausschließlich eine Folge der Verwendung der ÖPNV-Regionalisierungsmittel) gegenteilige Befunde feststellbar sind.

**Tabelle III.1.3:** Dezentralisierungskoeffizienten bei den laufenden Ausgaben nach Aufgabenbereichen auf der Basis der Jahresrechnungsstatistik des Jahres 2003<sup>\*)</sup>

Nr.	Aufgabenbereich	SH	NI/RP	FW	Ausg. je EW <sup>1)</sup>	Δ zu NI/RP in Euro je EW <sup>2)</sup>
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
0.	Insgesamt	43,1%	43,9%	46,9%	3.528	-27
1.	Politische Führung und zentrale Verwaltung	61,5%	68,8%	71,5%	221	-16
4.	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	39,6%	37,1%	36,5%	208	5
6.	Finanzverwaltung	28,7%	30,5%	32,0%	90	-2
7.	Allgemeinbildende u. berufliche Schulen	26,0%	19,1%	21,8%	517	36
9.	Förderung von Schülern, Studenten u. dgl.	64,0%	59,5%	53,5%	35	2
10.	Sonstiges Bildungswesen	46,3%	32,4%	36,8%	19	3
11.	Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen	2,9%	6,6%	10,8%	37	-1
12.	Kultur, Kirchliche Angelegenheiten	69,0%	58,2%	70,1%	55	6
12.1	Theater und Musikpflege	79,5%	64,2%	77,1%	26	4
13.	Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	76,9%	84,7%	83,3%	816	-64
13.1	Verwaltung	94,2%	68,0%	82,3%	43	11
13.3	Familien- und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege u.ä.	69,0%	91,5%	83,7%	538	-121
13.3.1	Sozialhilfe (einschl. Leistungen an Asylbewerber) und soziale Einrichtungen	85,1%	104,3%	96,5%	403	-77
13.4	Soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen	24,0%	24,9%	48,2%	9	0
13.5	Jugendhilfe einschl. Einrichtungen	111,8%	95,9%	93,7%	190	30
13.5.1	Tageseinrichtungen für Kinder	131,8%	127,6%	97,2%	78	3
14.	Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	54,8%	68,2%	79,5%	107	-14
14.1	Krankenhäuser und Heilstätten	3,6%	17,4%	76,8%	10	-1
14.2	Sport und Erholung	96,4%	92,1%	95,7%	40	2
14.3	Umwelt- und Naturschutz, Reaktorsicherheit und Strahlenschutz	11,3%	42,6%	38,8%	38	-12
14.3.1	Umwelt- und Naturschutz	14,8%	47,9%	40,9%	29	-10
15.	Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	93,2%	85,4%	98,3%	172	13
15.1	Wohnungswesen	100,0%	48,1%	68,4%	1	0
15.2	Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen	59,3%	52,1%	73,2%	31	2
15.4	Kommunale Gemeinschaftsdienste	100,0%	100,0%	100,0%	141	0
16.	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	3,4%	6,9%	5,3%	21	-1
17.	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	45,5%	52,5%	39,5%	48	-3
17.1	Energie- und Wasserwirtschaft, Kulturbau	22,9%	27,9%	43,7%	12	-1
17.3	Regionale Förderungsmaßnahmen	76,5%	86,6%	72,6%	24	-2
18.	Verkehr und Nachrichtenwesen	27,1%	54,5%	43,8%	151	-41
18.1	Straßen einschl. Verwaltung	62,5%	69,8%	72,4%	65	-5
18.1.2	Bundes- und Landesstraßen	10,8%	28,6%	13,9%	13	-2

18.1.2	Kreisstraßen	90,9%	103,6%	138,5%	8	-1
18.1.3	Gemeindestraßen	103,5%	101,1%	100,4%	31	1
18.3	Eisenbahnen und ÖPNV	0,0%	45,1%	22,2%	85	-38
19.	Wirtschaftsunternehmen insgesamt	80,0%	76,7%	121,6%	27	1
19.1	Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen	28,6%	35,3%	41,4%	7	0
19.2	Versorgungsunternehmen	106,7%	103,1%	103,0%	5	0
19.3	Verkehrsunternehmen	100,0%	171,2%	405,4%	4	-3
19.4	Sonstige Wirtschaftsunternehmen	100,0%	76,5%	104,2%	10	2
20.	Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	136,4%	52,9%	58,4%	8	7
21.	Allgemeine Finanzwirtschaft	17,8%	20,0%	26,0%	734	-16
21.2.	Schulden	14,7%	19,2%	24,2%	367	-17
21.3	Versorgung	16,0%	17,6%	20,0%	337	-5
21.4	Beihilfen, Unterstützungen u. ä.	21,1%	23,0%	23,6%	34	-1

\*) In den Angaben der kommunalen Ebene sind auch die (geringfügigen) Ausgaben der Zweckverbände enthalten. Ausgewiesen werden nur die wichtigsten Aufgabenbereiche und Aufgabenbereiche in denen es überhaupt eine kommunale Aufgabenwahrnehmung gibt.

1) Pro-Kopf-Ausgaben auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene in Schleswig-Holstein im Jahr 2003.

2) Dezentralisierungsbedingtes Pro-Kopf-Ausgabendifferential zwischen Schleswig-Holstein und dem NI/RP-Durchschnitt gemäß der Relation: (Dezentralisierungskoeffizient in Schleswig-Holstein - Dezentralisierungskoeffizient im NI/RP-Durchschnitt) • Pro-Kopf-Ausgaben auf der Landes- und Gemeindeebene in Schleswig-Holstein. Damit gibt dieser Wert an, um welchen Pro-Kopf-Betrag die laufenden Ausgaben auf kommunaler Ebene in Schleswig-Holstein geringer bzw. höher ausfallen würden, wenn die Dezentralisierungskoeffizienten in Schleswig-Holstein und im NI/RP-Durchschnitt identisch wären.

Auf kommunaler Ebene ergibt sich aber vergleicherscherend das Problem, dass in Schleswig-Holstein offenkundig noch mehr Gebührenhaushalte in den kommunalen Haushalten geführt werden als im NI/RP-Durchschnitt. Hierzu zeigt die Tabelle III.1.4 die auf die Bevölkerungszahl des Landes Schleswig-Holstein hochgerechneten Unterschiede beim Gebührenaufkommen und den bereinigten Ausgaben auf kommunaler Ebene. Im Vergleich zu NI/RP lag das Gebührenaufkommen im Jahr 2003 um ca. 170 Mio. Euro höher und auch die Ausgaben lagen um ca. 120 Mio. Euro über dem Vergleichswert. Betrachtet man die einzelnen Aufgabenbereiche so erkennt man, dass die zentralen Unterschiede auf den Aufgabenbereich "Kommunale Gemeinschaftsdienste" zurückzuführen sind. Hier liegen die Gebührenmehreinnahmen in Schleswig-Holstein um ca. 190 Mio. Euro und die bereinigten Ausgaben um ca. 170 Mio. Euro über dem NI/RP-Vergleichswert. Bereinigt man die gesamten Gebühreneinnahmen bzw. die bereinigten Gesamtausgaben der Kommunen um den Aufgabenbereich "Kommunale Gemeinschaftsdienste", so ergeben sich nur noch geringe Gebührenaufkommensunterschiede zwischen Schleswig-Holstein und dem NI/RP-Durchschnitt und die bereinigten Gesamtausgaben in Schleswig-Holstein liegen um ca. 70 Mio. Euro unter dem NI/RP-Vergleichswert. Im Vergleich zum FW-Durchschnittswert sind diese Effekte aber deutlich geringer.

Die Berücksichtigung dieser Strukturunterschiede führt denn auch dazu, dass die Angaben in der Tabelle III.1.1. etwas anders zu interpretieren sind. Unter Beachtung der Gebührenaufkommensunterschiede liegen die bereinigten Einnahmen der Schleswig-Holstein-Kommunen etwas unterhalb des NI/RP-Vergleichswertes und ferner ergeben sich auch - unter Beachtung der Kommunalen Gemeinschaftsdienste - analog zur Jahresrechnungsstatistik geringere bereinigte Ausgaben als im NI/RP-Durchschnitt.

**Tabelle III.1.4:** Vergleich des Gebührenaufkommens und der bereinigten Ausgaben auf der kommunalen Ebene in Schleswig-Holstein mit dem NI/RP- und dem FW-Durchschnitt im Jahr 2003 in Mio. Euro

Aufgabenbereich	Nr.	hochgerechnete Unterschiede im Gebührenaufkommen in Mio. Euro in SH im Vergleich zu:*)		hochgerechnete Unterschiede bei den bereinigten Ausgaben in Mio. Euro in SH im Vergleich zu: *)	
		NI/RP	FW	NI/RP	FW
Insgesamt	0.	170	-24	120	-492
Politische Führung und zentrale Verwaltung	1.	-6	-5	-18	-51
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	4.	-3	22	44	48
Finanzverwaltung	6.	0	0	-8	-9
Allgemeinbildende u. berufliche Schulen	7.	4	2	72	17
Förderung von Schülern, Studenten u. dgl.	9.	-4	-1	-28	-6
Sonstiges Bildungswesen	10.	2	3	3	2
Kultur, Kirchliche Angelegenheiten	12.	-4	-8	14	-45
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	13.	-1	-8	-22	-34
Familien- und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege u.ä.	13.3	-3	-4	-20	6
Sozialhilfe (einschl. Leistungen an Asylbewerber) und soziale Einrichtungen	13.3.1	-3	-4	-19	28
Soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen	13.4	0	0	-10	-34
Jugendhilfe einschl. Einrichtungen	13.5	3	-4	37	26
Tageseinrichtungen für Kinder	13.5.1	-1	-9	-6	-27
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	14.	-6	0	4	-39
Krankenhäuser und Heilstätten	14.1	0	0	26	5
Sport und Erholung	14.2	-5	-5	-19	-45
Umwelt- und Naturschutz, Reaktorsicherheit und Strahlenschutz	14.3	-3	-1	-14	-8
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	15.	189	-9	166	-99
Wohnungswesen	15.1	0	-2	-7	-18
Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen	15.2	-5	-5	-17	-31
Kommunale Gemeinschaftsdienste	15.4	195	-2	189	-52
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	16.	-1	0	-9	-3
Energie- und Wasserwirtschaft	17.	-1	-1	2	14
Verkehr und Nachrichtenwesen	18.	-5	-5	-57	-24
Wirtschaftsunternehmen insgesamt	19.	5	-12	-24	-74
<i>alle Bereiche, netto kommunale Gemeinschaftsdienste</i>		<i>-24</i>	<i>-22</i>	<i>-69</i>	<i>-440</i>

\*) Die Hochrechnungen erfolgen wie folgt: (Gebührenaufkommen je EW in Schleswig-Holstein minus Gebührenaufkommen je EW im Vergleichsland)

\* EW-Zahl in Schleswig-Holstein in Mio. Hinweis: Ausgewiesen werden nur Bereiche mit einer größeren Ausgabenbedeutung. Die Bereiche "Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen" sowie "Allgemeine Finanzwirtschaft" werden nicht beachtet.

Quelle: Berechnet aus der Jahresrechnungsstatistik des Jahres 2003 des Statistischen Bundesamtes.

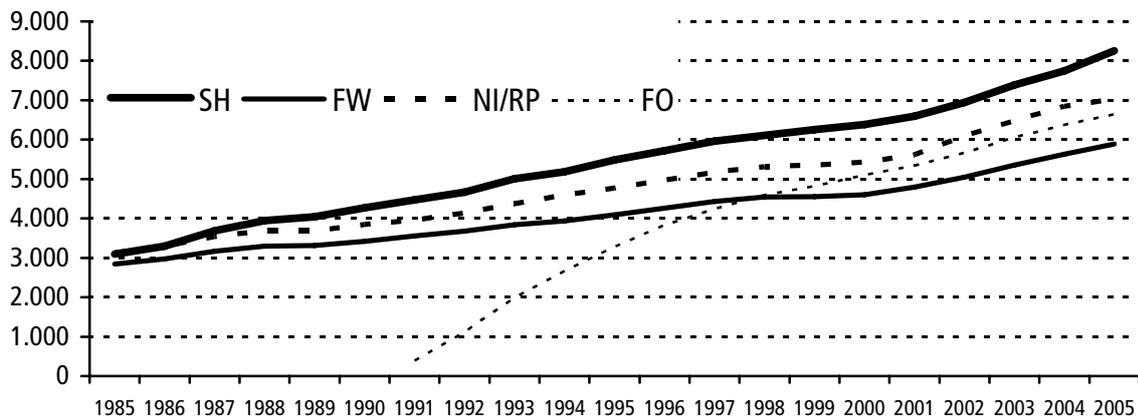
### III.2 Verschuldungsindikatoren<sup>9</sup>

Die Entwicklung und den Stand der Verschuldung in Schleswig-Holstein betrachten wir unter Verwendung von sechs Indikatoren:

- den Schuldenbestand je Einwohner,
- die Schuldenquote (Schulden in Relation zum nominalen BIP),
- die Schulden-Steuerereinnahmen-Relation (Schulden in Relation zum erweiterten Steueraufkommen),
- die Zinsausgaben je Einwohner,
- die Zins-Steuer-Quote und den
- Finanzierungssaldo.

Zu beachten ist, dass wir die effektive Verschuldung des Landes- und seiner Kommunen nicht vollständig erfassen können. Grund hierfür ist, dass die Schulden von "Schatten- und Nebenhaushalten" sowie kommunaler Eigenbetriebe kaum vollständig zu erfassen sind und ferner ist es auch nicht möglich die Risiken aus Bürgschaften und Gewährleistungen einzuschätzen. Wir müssen uns daher auf das Konzept der "Kreditmarktschulden" beschränken, wobei auch die Kassenkredite aus der Betrachtung ausgeklammert werden, die wir aber nachrichtlich dokumentieren.

**Abbildung III.2.1:** Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung seit 1985 auf der Landes- und Gemeindeebene



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes. Ohne Kassenkredite. Normiert mit der Einwohnerzahl zum 30.6. des jeweiligen Jahres.

Nachrichtlich: Kassen(verstärkungs)kredite am 31.12.2004 in Euro je EW:

Landesebene:	SH: 0	NI/RP: 29 Euro	FW: 41 Euro
Gemeindeebene:	SH: 167 Euro	NI/RP: 484 Euro	FW: 295 Euro

<sup>9</sup> Angaben über die Verschuldung der Gebietskörperschaften liegen gegenwärtig (Anfang April 2006) bis zum 30.12.2005 vor. Allerdings liegen noch nicht die Ergebnisse der Kassenrechnungsstatistik für das Jahr 2005 vor, so dass wir in diesem Abschnitt Betrachtungen sowohl bis zum Jahr 2004 als auch 2005 anstellen.

**Tabelle III.2.1:** Zuwachsrate der Pro-Kopf-Verschuldung (Landes- und Gemeindeebene) in Prozent

	SH	FW	NI/RP	FO
<b>1985-2004</b>	150,0%	98,0%	118,6%	-
<b>1985-1994</b>	67,2%	38,5%	46,8%	-
<b>1995-2004</b>	41,3%	37,5%	43,5%	94,8%
<b>2000-2004</b>	21,3%	22,3%	26,1%	25,0%
<b>nachrichtlich: 2004/2005</b>	6,7%	4,7%	2,8%	3,5%

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes. Ohne Kassenkredite.

**Tabelle III.2.2:** Pro-Kopf-Verschuldung in den Bundesländern nach Ebenen am 31. 12. 2005

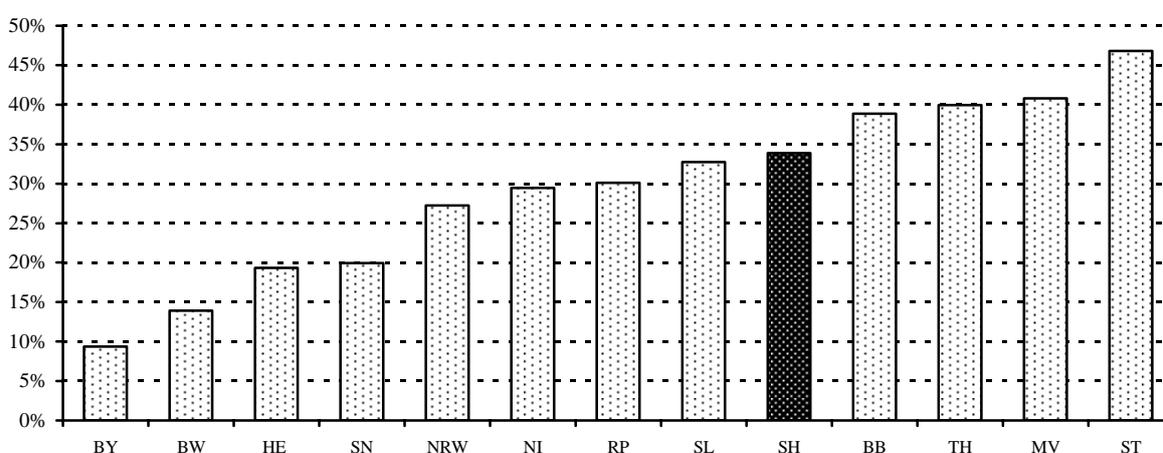
	L+G	L	G
BY	3.033	1.853	1.181
SN	3.992	2.821	1.171
BW	4.296	3.685	611
HE	6.278	4.962	1.316
NI	6.936	5.977	958
RP	7.227	6.069	1.158
BB	7.290	6.636	653
NW	7.376	6.032	1.344
MV	7.452	6.290	1.162
TH	7.613	6.418	1.194
SH	8.251	7.394	857
SL	8.543	7.698	845
ST	9.072	7.747	1.325
FW	5.887	4.792	1.094
FO	6.643	5.539	1.103
BE	16.919	-	-
HB	18.517	-	-
HH	12.173	-	-

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes. Ohne Kassenkredite.

Die **Abbildung III.2.1** zeigt die Entwicklung der Verschuldung in Schleswig-Holstein im Ländervergleich in den letzten 20 Jahren auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene und zusätzlich werden in der **Tabelle III.2.1** die Zuwachsraten der Verschuldung für Teilbetrachtungszeiträume ausgewiesen. Im Jahr 1985 waren die Pro-Kopf-Schuldenbestände der hier betrachteten Vergleichsländer und des Landes Schleswig-Holstein kaum unterschiedlich und lagen bei ca. 3.000 Euro. Bis zum Jahr 2004 sind diese in Schleswig-Holstein um ca. 150%, im FW-Durchschnitt um ca. 98% und in NI/RP um nahezu 120% gestiegen. Wie aus der Tabelle III.2.1 hervorgeht, fand der überproportionale Schuldenzuwachs in Schleswig-Holstein insbesondere in den Jahren von 1985 bis 1995 statt, während im Zeitraum von 1995 bis 2004 die Schulden in Schleswig-Holstein weniger stark angestiegen sind als in NI/RP, aber deutlich stärker als im FW-Durchschnitt. In den Jahren 2000 bis 2004 verzeichnete Schleswig-Holstein den geringsten *relativen* Schuldenzuwachs der hier ausgewiesenen vier Vergleichsländer(-gruppen), wobei allerdings auch ein "Niveaueffekt" am wirken ist, da das absolute Verschuldungsniveau in Schleswig-Holstein höher ist als in den Vergleichsländern. Dennoch dokumentieren die Daten in den letzten Jahren auch ein offenkundiges Bemühen des Landes zur Begrenzung des Schuldenwachstums. Im Jahr 2005 verzeichnete Schleswig-Holstein aber wieder einen deutlich überdurchschnittlichen Schuldenzuwachs.

Unter allen Flächenländern liegt die Pro-Kopf-Verschuldung auf der Landesebene in Schleswig-Holstein nach ST und dem Saarland auf dem dritten Platz, während auf der kommunalen Ebene die Verschuldung deutlich unterdurchschnittlich ist; lediglich in BW und in BB sind die kommunalen Schulden geringer als in Schleswig-Holstein, siehe hierzu die **Tabelle III.2.2**. Im Vergleich zum NI/RP-Durchschnitt liegen auf der Landesebene die Pro-Kopf-Schulden in Schleswig-Holstein um ca. 1.400 Euro je EW höher, womit beim gegenwärtig niedrigen Zinsniveau Mehrausgaben von ca. 60 Euro je EW bzw. hochgerechnet auf das Land insgesamt, Mehrausgaben in Höhe von ca. 170 Mio. Euro verbunden sind. Verwenden wir als Vergleichsmaßstab den FW-Durchschnitt, ergeben sich auf der Landesebene in Schleswig-Holstein sogar Zinsmehrausgaben in Höhe von ca. 330 Mio. Euro.

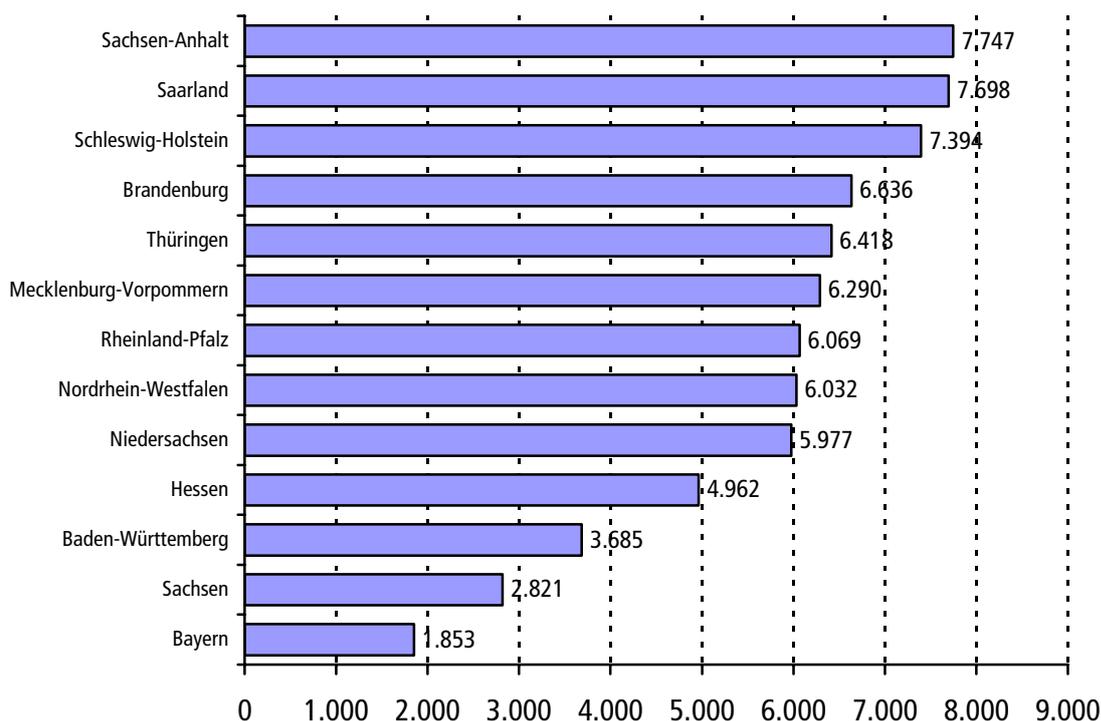
**Abbildung III.2.2:** Verschuldung auf der Ebene der Länder- und Gemeindehaushalte im Jahr 2005 in den Flächenländern in % des nominalen BIP



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Bezogen auf das BIP sind die Schulden (Landes- und Gemeindeebene) in Schleswig-Holstein unter allen Westflächenländern sogar am höchsten, siehe **Abbildung III.2.2**. Hier ergibt sich eine Schuldenquote im Jahr 2005 von ca. 33,8% während das Saarland, trotz höherer Pro-Kopf-Schulden, auf eine Quote von 32,7% kommt, was seine Ursache darin hat, dass Schleswig-Holstein im Jahr 2005 ein Pro-Kopf-BIP von ca. 24.381 Euro je EW erreichte, während das Saarland auf einen Wert von ca. 26.090 Euro je EW kam.

**Abbildung III.2.3:** Pro-Kopf-Verschuldung auf der Landesebene Ende 2005 in den Flächenländern



Quelle: Berechnet aus Angaben des BMF.

In der **Abbildung III.2.3** wird die Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer (nur Landesebene) Ende 2005 dokumentiert. Hier zeigt es sich, dass es im Wesentlichen drei Gruppen von Flächenländern gibt: Die deutlich unterdurchschnittlich verschuldeten Länder Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg, die "durchschnittlich" verschuldeten Länder die in der Darstellung die Gruppe der Länder von Niedersachsen bis Brandenburg umfassen, und die extrem hoch verschuldeten Länder, Schleswig-Holstein, Saarland sowie Sachsen-Anhalt. Hessen nimmt eine Zwischenposition zwischen der ersten und zweiten Gruppe ein. Aus der Darstellung wird ersichtlich, dass das Land Schleswig-Holstein bereits verdächtig nahe an der Spitzenposition liegt.

**Tabelle III.2.3:** Schulden in Relation zum erweiterten Steueraufkommen auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene im Jahr 2004

	Schulden-Steuer-Relation
SH	318%
NI/RP	273%
FW	215%

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Aussagefähiger als der Vergleich der BIP-Schuldenquote ist auf der Landesebene aber die Relation von Schuldenbestand zum Steueraufkommen, da die Finanzmittelverteilung in der Bundesrepublik weitgehend einwohner- und kaum wirtschaftskraftbezogen ist. Hierzu muss allerdings das **Steueraufkommen in einer erweiterten Form** definiert werden:

$$\text{erweitertes Steueraufkommen} = \text{Steueraufkommen nach Umsatzsteuerverteilung} - \text{Zahlungen in den LFA} + \text{Zahlungen aus dem LFA} + \text{FehlBEZ}$$

Die so definierte Schulden-Steuer-Relation lag in Schleswig-Holstein im Jahr 2004 bei ca. 320%, im NI/RP-Durchschnitt bei ca. 275% und im FW-Durchschnitt bei ca. 215%, siehe **Tabelle III.2.3**. Ein noch gängigerer Maßstab für die Schuldenlast öffentlicher Haushalten ist die Relation zwischen den Zinsausgaben und dem erweiterten Steueraufkommen, wie wir dies in der **Tabelle III.2.4** ausgewiesen haben. Diese als **Zins-Steuer-Quote** bezeichnete Relation zeigt an, welcher Anteil des (erweiterten) Steueraufkommens allein für Kapitalmarktdienste aufzuwenden ist und somit für die öffentliche Güterversorgung nicht zur Verfügung steht. In Schleswig-Holstein lag diese Quote auf der Landesebene im Jahr 2004 bei ca. 17%, während im NI/RP- bzw. FW-Durchschnitt die Quote bei 15% bzw. 11,3% liegt. Auch hier zeigt sich die bereits in der Tabelle III.3.1 oben dokumentierte zurückhaltende Verschuldungspolitik in Schleswig-Holstein in den letzten Jahren, da diese Quote in Schleswig-Holstein in den vergangenen 10 Jahren weitgehend stabil war und im Trend nicht angestiegen ist, während in NI/RP die Quote um nahezu 2% über dem Wert von 1995 liegt und auch im FW-Durchschnitt ein leichter Anstieg um ca. 0,5% zu verzeichnen war. Allerdings war die recht stabile Entwicklung der Zins-Steuer-Quote in den letzten Jahren im Wesentlichen durch die rückläufigen Zinssätze determiniert, während in nahezu allen Ländern die Verschuldung überproportional und das Steueraufkommen unterproportional angestiegen ist. Auf der kommunalen Ebene war die Zins-Steuer-Quote in Schleswig-Holstein, aber auch in den beiden Vergleichsländergruppen, in den vergangenen 10 Jahren deutlich rückläufig und hat sich in Schleswig-Holstein um ca. 3% reduziert.

**Tabelle III.2.4:** Zins-Steuer-Quote (auf Basis des erweiterten Steueraufkommens) im Jahr 2004

	SH			NI/RP			FW		
	L	G	L+G	L	G	L+G	L	G	L+G
1995	17,0%	10,2%	15,2%	13,3%	13,2%	13,4%	10,8%	12,5%	11,3%
1996	17,0%	10,1%	15,4%	13,6%	12,8%	13,6%	10,6%	12,2%	11,1%
1997	17,7%	10,0%	15,8%	14,2%	12,5%	14,0%	11,2%	11,7%	11,3%
1998	17,4%	9,6%	15,4%	13,6%	11,3%	13,3%	10,8%	10,5%	10,8%
1999	16,5%	7,4%	14,4%	13,5%	9,8%	12,8%	10,3%	9,3%	10,0%
2000	15,8%	6,8%	13,9%	12,8%	9,6%	12,3%	9,8%	8,8%	9,6%
2001	16,6%	7,9%	14,7%	13,7%	10,3%	13,3%	10,6%	9,5%	10,3%
2002	16,8%	8,1%	14,9%	14,9%	10,2%	14,1%	10,9%	9,6%	10,6%
2003	16,7%	7,5%	14,6%	15,1%	11,1%	14,5%	11,3%	9,8%	10,9%
2004	17,0%	7,2%	14,8%	15,0%	9,9%	14,0%	11,3%	8,4%	10,5%

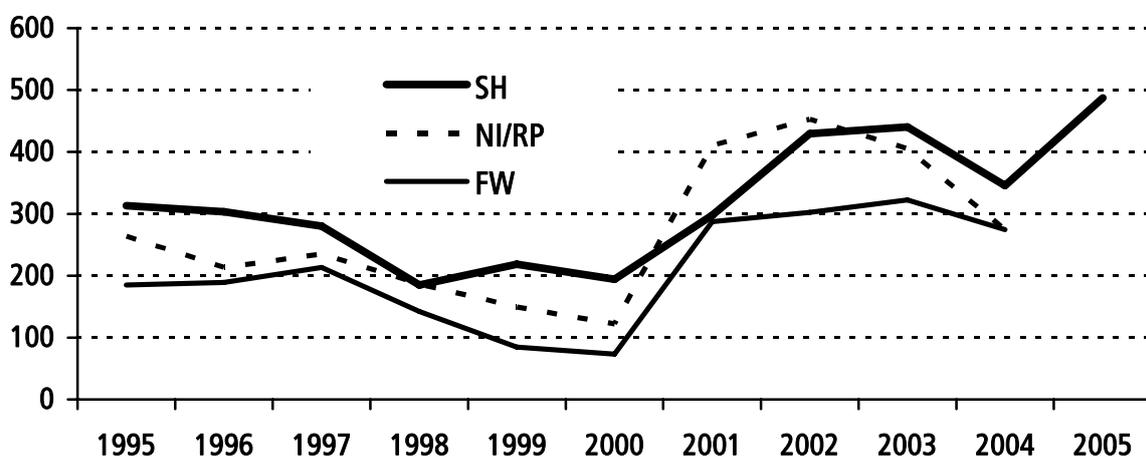
Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

**Abbildung III.2.3** zeigt den um die Vermögensverkäufe korrigierten Finanzierungssaldo auf Landesebene in den vergangenen 10 Jahren, wobei wir in der Graphik zur besseren Veranschaulichung den negativen Wert des Finanzierungssaldos darstellen. Der so definierte Finanzierungssaldo wird als **struktureller Finanzierungssaldo** bezeichnet. Die Korrektur um die Vermögensverkäufe ist deshalb relevant, da Vermögensverkäufe lediglich zu einer temporären Verbesserung auf der Einnahmenseite führen. Ferner hat das Land Schleswig-Holstein in den vergangenen Jahren "zum eigentlichen Betrieb erforderliche" Liegenschaften veräußert und diese vom Käufer wieder angemietet. Dies verdeutlicht, dass Vermögensverkäufe u.a. auch zur "Haushaltskosmetik" eingesetzt werden, wobei letztere Bemerkung völlig losgelöst von der Situation in Schleswig-Holstein gilt und auch für andere Bundesländer zutreffend ist. Der Rechnungshof des Landes Schleswig-Holstein betrachtet solche Vermögensveräußerungen daher völlig berechtigt sogar als eine Art von Kreditaufnahme, wobei die Zinsaufwendungen für diese "Nettokreditaufnahme" dem Mietzins abzüglich des rechnerischen Wertes für den Gebäudeverschleiß entsprechen.<sup>10</sup> Bei den Finanzierungssalden ist eine deutliche Parallelentwicklung in Schleswig-Holstein, NI/RP sowie den FW zu verzeichnen, wobei die zyklische Bewegung insbesondere ein Reflex auf die Konjunkturbewegungen sind, die in den letzten Jahren

<sup>10</sup> Eine Rentabilitätsrechnung dieser Praxis müsste daher die gesparten Zinsaufwendungen - die sich aus der zusätzlichen Liquidität ergeben - und die in Zukunft anfallenden Mieten - netto dem rechnerischen Gebäudeverschleiß - gegenüber stellen.

durch die hohen (steuerreformbedingten) Steuerausfälle in den Jahren 2001 bis 2003 überlagert wurden. Mit Ausnahme der Jahre 2001 und 2002 lag der Finanzierungssaldo in Schleswig-Holstein immer über den NI/RP- und FW-Vergleichswerten, was auch dann gilt, wenn die Betrachtung auf den Zeitraum vor 1995 ausgeweitet wird. Kumuliert über den Zeitraum von 1995 bis 2004 lag der strukturelle Finanzierungssaldo in Schleswig-Holstein um ca. 300 Euro je EW (hochgerechnet ca. 840 Mio. Euro) über dem NI/RP-Benchmarkwert bzw. sogar ca. 930 Euro je EW (hochgerechnet ca. 2.600 Mio. Euro) über dem FW-Vergleichswert. Würde man auf die Korrektur um die Vermögensverkäufe verzichten, so würde sich kumuliert zwischen Schleswig-Holstein und NI/RP beim Finanzierungssaldo in den Jahren von 1995 bis 2004 kein Unterschied ergeben, aber im Vergleich zum FW-Durchschnitt ergäbe sich immer noch ein erheblicher Mehrbetrag von hochgerechnet ca. 1,7 Mrd. Euro. Im Jahr 2005 verzeichnete der Haushaltsabschluss des Landes Schleswig-Holstein wieder einen deutlich ansteigenden Finanzierungssaldo (netto der Vermögensverkäufe). Der strukturelle Finanzierungssaldo lag im Jahr 2005 bei immerhin ca. 486 Euro je Einwohner und damit höher als in jedem anderen Jahr seit 1995.

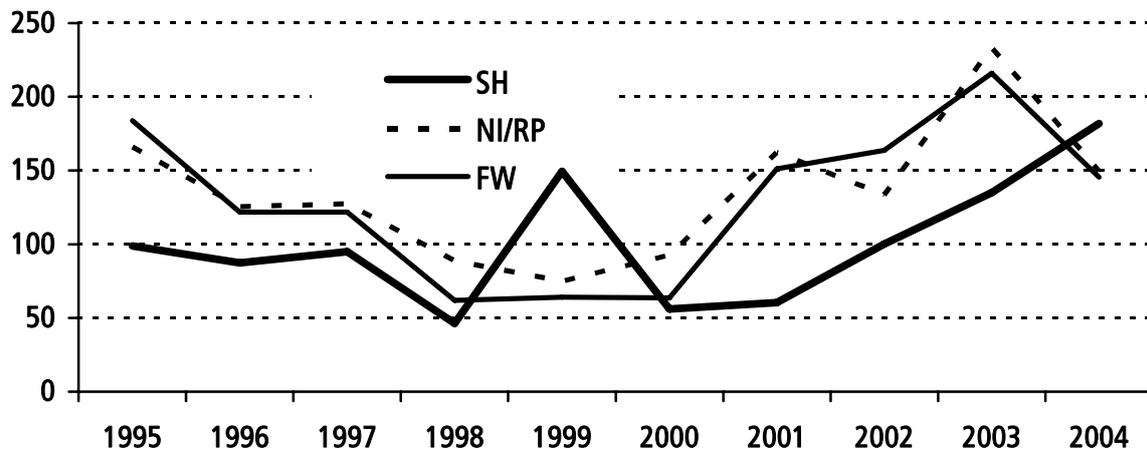
**Abbildung III.2.3:** (Negativer) um die Vermögensverkäufe korrigierter struktureller Finanzierungssaldo (struktureller Finanzierungssaldo) auf der Landesebene in Euro je EW



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Noch stärker schwankend sind traditionell die strukturellen Finanzierungssalden auf der kommunalen Ebene, siehe **Abbildung III.2.4**. In der Mehrzahl der Jahre seit 1995 war der kommunale Finanzierungssaldo in Schleswig-Holstein aber deutlich geringer als in den Vergleichsländern, wobei lediglich die Jahre 1999 und 2004 eine Ausnahme darstellen. Die unterdurchschnittliche Höhe des Finanzierungssaldos auf der kommunalen Ebene in Schleswig-Holstein reflektiert sich in dem oben bereits dargelegten unterdurchschnittlichen Wert der Pro-Kopf-Verschuldung.

**Abbildung III.2.4:** (Negativer) um die Vermögensverkäufe korrigierter struktureller Finanzierungssaldo auf der Gemeindeebene in Euro je EW



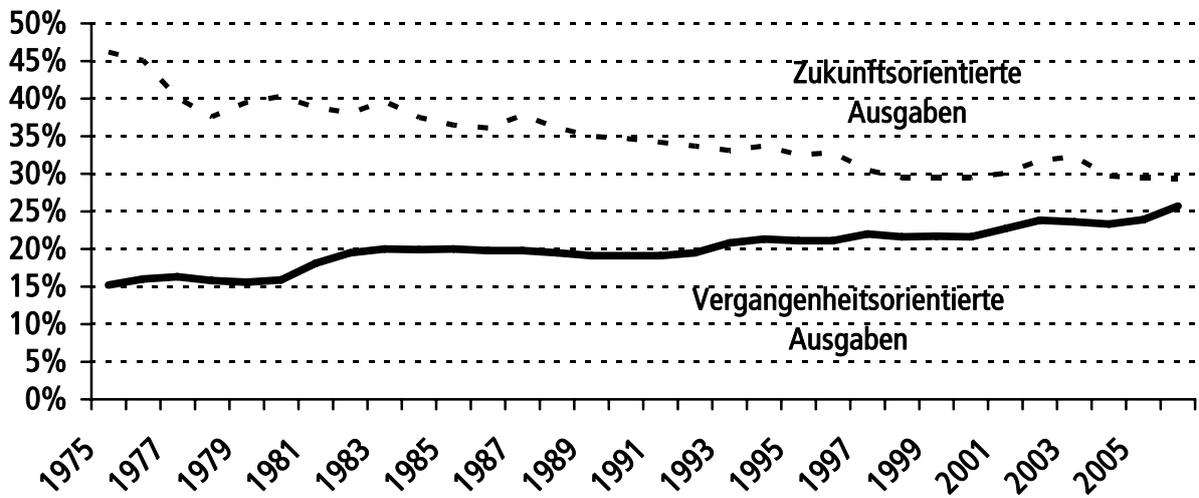
Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Zusammenfassend ist somit im Hinblick auf die Verschuldungssituation festzuhalten, dass je EW gerechnet Schleswig-Holstein nach dem Saarland das am höchsten verschuldete Westflächenland ist und auf das BIP bezogen weist das Land sogar die höchste Schuldenlast aus. Feststellbar ist aber ein markanter Unterschied zwischen der Landes- und der Kommunalebene. Während auf der Landesebene die Pro-Kopf-Verschuldung deutlich überdurchschnittlich ist, verzeichnet die kommunale Ebene in Schleswig-Holstein eine unterdurchschnittliche Verschuldung. Infolge der hohen Verschuldung gehört auch die Zins-Steuer-Quote in Schleswig-Holstein zu den höchsten in den Westflächenländern und mit der überproportionalen Verschuldung sind im Landeshaushalt Mehrausgaben im Vergleich zum NI/RP-Durchschnitt von hochgerechnet ca. 170 Mio. Euro, und von ca. 330 Mio. Euro im Vergleich zum FW-Durchschnitt verbunden.

Die Zinsausgaben im Landeshaushalt in Höhe von ca. 910 Mio. Euro im Jahr 2006 entsprechen mehr als den dreifachen laufenden Hochschulausgaben des Landes und nahezu 80% der laufenden Ausgaben für Schulen, so dass insgesamt die Zinsausgaben bereits mehr ca. 63% der laufenden Ausgaben für den gesamten Bildungsbereich absorbieren. Gerade anschaulichen Vergleichszahlen wie diese dokumentieren die "Folgekosten" einer hohen Staatsverschuldung, da die hohen Zinsausgaben Finanzierungspotentiale in anderen Bereichen verdrängen - wie dem Bildungs- und Forschungsbereich - bzw. c.p. eine weitere Neuverschuldung bedingen. In einer Gesamtbetrachtung zeigt die **Abbildung III.2.5** in welchem Umfang die Primäreinnahmen des Landes zur "Zukunftssicherung" und zur Bewältigung der Kosten der Vergangenheit eingesetzt werden müssen. Die Ausgaben für "Zukunftssicherung" haben wir gemessen an den laufenden Ausgaben im Bereich der Schulen und Hochschulen (ohne Hochschulkliniken<sup>11</sup>) zuzüglich der gesamten investiven Ausgaben, so dass wir Human- und Sachkapitalinvestitionen gleichrangig betrachten. Die "Kosten der Vergangenheitsbewältigung" setzen sich aus den Zinsausgaben sowie den Ausgaben für Pensionen zusammen. Wie die Abbildung zeigt, wurde 1975 nahezu die Hälfte der Einnahmen für zukunftsorientierte Investitionen in Infrastruktur- und Humankapital gelenkt und lediglich ca. 15% zur "Vergangenheitsbewältigung". Nunmehr werden weniger als 30% der Einnahmen für die Zukunftsorientierung aufgewendet, während die Zins- und Pensionslasten zwischenzeitlich mehr als 25% der Einnahmen absorbieren. Ohne fundamentales Gegensteuern dürften in der nächsten Zukunft die Kosten der Vergangenheitsbewältigung höher sein als das was man in die Zukunft des Landes - Infrastruktur- und Humankapital - lenken kann. Eine Trendumkehr kann nur erreicht werden, wenn es gelingt zügig den Schuldenzuwachs abzubremsen und dafür zu sorgen, dass zukünftige Pensionslasten des jetzt aktiven Personals aus kapitalgedeckten Fonds getragen werden und damit jenen Generationen angelastet werden, die aus den Dienstleistungen dieses Personals auch den Nutzen haben. Nur dann wenn diese Aufgabe gelöst wird, werden auch die künftigen Generationen im Land in der Lage sein für die eigene Zukunft zu sorgen.

<sup>11</sup> Aufgrund der spezifischen Finanzierung der Hochschulkliniken haben wir diese bewusst ausgeklammert.

**Abbildung III.2.5:** Anteil der für zukunftsorientierte und vergangenheitsorientierte Zwecke aufgewendeten Primäreinnahmen auf der Landesebene in Schleswig-Holstein



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik, der Jahresrechnungsstatistik und eigener Schätzungen sowie Hochrechnung dieser Daten auf die Jahre 2005 und 2006.

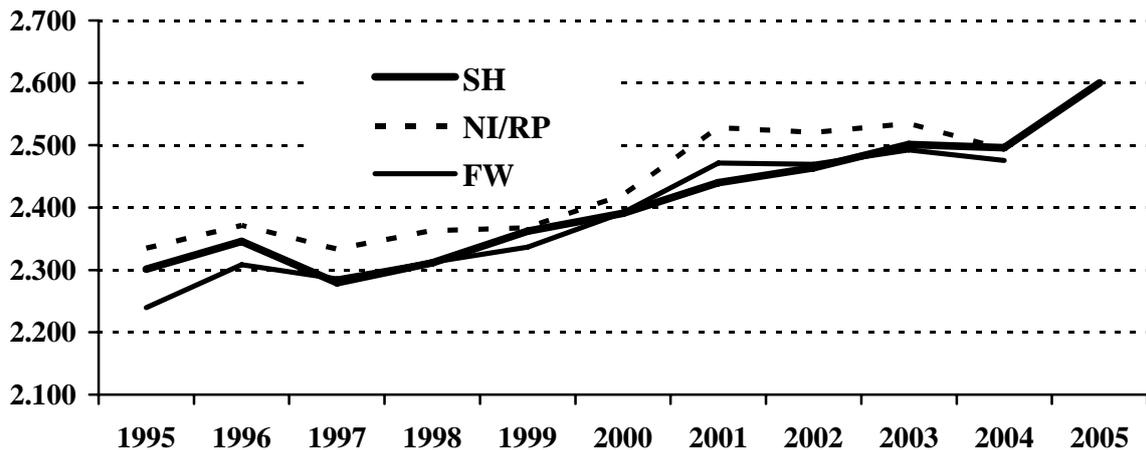
Zukunftsorientierte Ausgaben = laufende Ausgaben für Hochschulen (ohne Hochschulkliniken), plus laufende Schulausgaben plus investive Ausgaben in Prozent der Primäreinnahmen.

Vergangenheitsorientierte Ausgaben = Zinsausgaben plus Pensionsaufwendungen in Prozent der Primäreinnahmen.

### III.3. Ausgaben- und Einnahmenindikatoren

Nunmehr betrachten wir ausgewählte Kennziffern zur Ausgaben- und Einnahmenentwicklung im Ländervergleich. Die simultane Betrachtung der Ausgaben- und Einnahmenseite ist erforderlich, da die Ausgabenhöhe sowohl absolut als auch im Ländervergleich nur dann korrekt eingeschätzt werden kann, wenn diese in Relation zur Einnahmenseite gesehen wird.

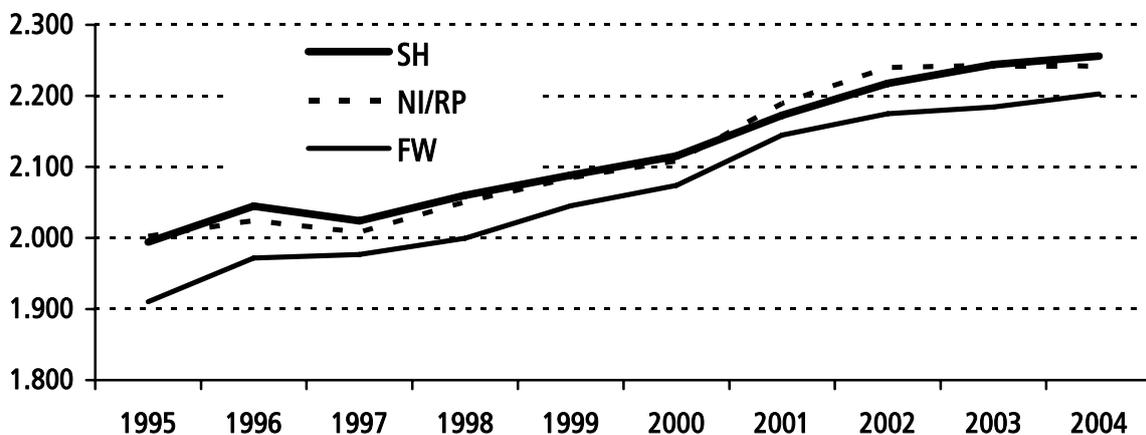
Abbildung III.3.1: Primärausgaben auf der Landesebene in Euro je EW



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Wie die **Abbildung III.3.1** zeigt, lagen die gesamten Primärausgaben auf der Landesebene in Schleswig-Holstein nahezu auf dem Niveau des FW-Durchschnitt und unterhalb des NI/RP-Vergleichswertes. Bei den laufenden Primärausgaben, siehe **Abbildung III.3.2**, ergibt sich hingegen ein etwas anderes Bild: hier liegen die Ausgaben in Schleswig-Holstein deutlich über dem FW-Vergleichswert aber nahezu gleichauf mit dem NI/RP-Durchschnitt. Aktuell im Jahr 2005 gab es ein kräftiges Wachstum bei den Primärausgaben in Schleswig-Holstein, was offenkundig insbesondere auf erhebliche laufende Mehrausgaben im Rahmen des kommunalen Finanzausgleich sowie investiver Zuweisungen und Zuschüsse an die Kommunen zurückzuführen ist.

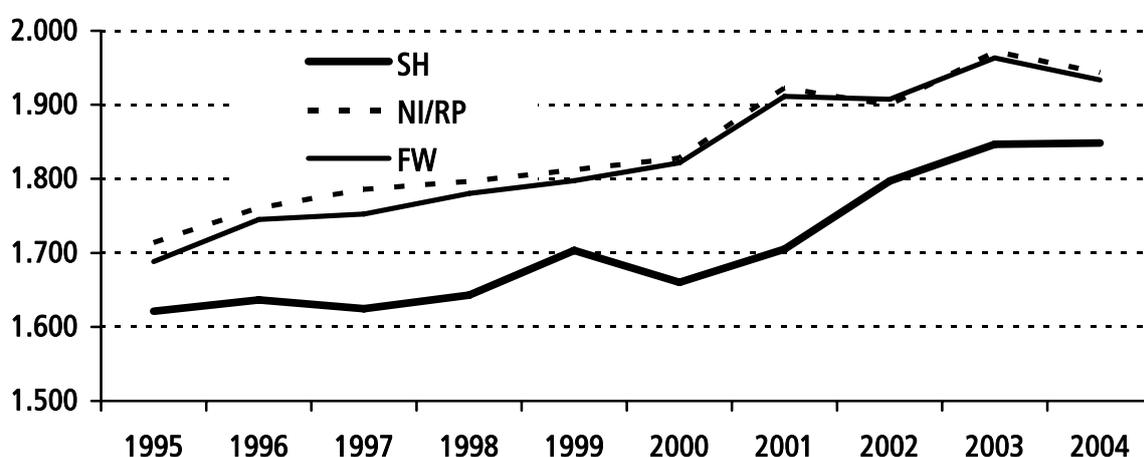
Abbildung III.3.2: Laufende Primärausgaben auf der Landesebene in Euro je EW



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

In einem nächsten Schritt werden die Primärausgaben netto der Zahlungen der Länder an den kommunalen Sektor betrachtet. Diese Betrachtung ist deshalb von besonderer Bedeutung, da die an die Kommunen bezahlten Beträge für die Aufgabenerfüllung auf der Landesebene nicht zur Verfügung stehen. Allerdings hängt diese Betrachtung auch von der Aufgabenverteilung beider Ebenen ab, wobei die oben vorgelegten Befunde jedoch zeigen, dass auf der Ebene der Gesamtausgaben der Vergleich zwischen Schleswig-Holstein auf der einen und dem NI/RP-Durchschnitt auf der anderen Seite nicht tangiert wird. Da der Dezentralisierungskoeffizient im FW-Durchschnitt etwas höher ist als in Schleswig-Holstein, sind Ausgabenvergleiche auf der Landesebene zwischen Schleswig-Holstein- und dem FW-Durchschnitt etwas verzerrt, d.h. die Ausgabenabstände von Schleswig-Holstein zum FW-Durchschnitt werden auf der Landesebene etwas unterschätzt. Wie die **Abbildung III.3.3** zeigt, gibt es bei den laufenden Primärausgaben (netto) zwischen dem FW- und dem NI/RP-Durchschnitt kaum Unterschiede, während in Schleswig-Holstein Minderausgaben von ca. 100 Euro je EW anfallen, die aus überdurchschnittlich hohen Zahlungen bzw. Erstattungen des Landes an die Kommunen resultieren.

**Abbildung III.3.3:** Laufende Primärausgaben, netto der Zahlungen der Länder an die kommunale Ebene, auf der Landesebene in Euro je EW



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

In der **Tabelle III.3.1** werden die Ausgabenstrukturen etwas differenzierter dokumentiert, wobei wir Jahresdurchschnittswerte für 2003 und 2004 ausweisen. Die laufenden Zahlungen des Landes an den kommunalen Bereich liegen in Schleswig-Holstein hochgerechnet ca. 220 bzw. 310 Mio. Euro über dem NI/RP- bzw. FW-Vergleichswert, während die "landeseigenen" Primärausgaben (Zeile D) deutlich unterhalb der Ländervergleichswerte liegen. Allerdings haben wir bereits weiter oben auf einige Inkonsistenzen bei den Daten über die Finanzbeziehungen zwischen der Landes- und Gemeindeebene in Schleswig-Holstein hingewiesen. Dies mag darauf zurückzuführen sein, dass das Land Zahlungen an die Gemeinden ausweist, die von den Gemeinden lediglich als "Durchlaufposten" behandelt werden und dort nicht zu den Ausgaben gerechnet werden.<sup>12</sup> Den höheren Aufwendungen bei den Zahlungen an die Gemeinden stehen fast in gleicher Größenordnung Minderausgaben bei den laufenden Primärausgaben (netto der Zahlungen an Gemeinden) gegenüber, so dass sich die gesamten Primärausgaben im Landeshaushalt nur wenig von denen in den Vergleichsländern unterscheiden und damit letztendlich insbesondere die Zinsausgaben für den erheblichen Ausgabenüberhang im Vergleich zum FW-Durchschnitt verantwortlich sind.

<sup>12</sup> Das Finanz- und das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein sollten sich diesbezüglich um eine Klärung der hier aufgezeigten Inkonsistenzen bemühen, damit diese beseitigt werden bzw. zumindest bei Ländervergleichen berücksichtigt werden können.

**Tabelle III.3.1:** Ausgaben auf der Landesebene in Schleswig-Holstein in Euro je EW im Jahresdurchschnitt 2003/4

Ausgabenpositionen	SH Euro je EW	Mehr-/Minderausgaben in Mio. Euro im Vergleich zu	
		NI/RP	FW
A. bereinigte Ausgaben insgesamt <i>(nachrichtlich: 2005)</i>	2.811 <i>(2.951)</i>	43	373
1 Zinsausgaben	314	90	287
B Primärausgaben = A - 1	2.497	-47	86
2 investive Ausgaben	247	-69	-122
C laufende Ausgaben = A - 2	2.564	112	495
D laufende Primärausgaben = B - 2	2.250	22	208
3 laufende Zahlungen an Gemeinden	555	224	306
D laufende Primärausgaben, netto = C - 3 darunter:	1.695	-202	-98
4. laufender Sachaufwand	192	-50	-29
5. Sozialausgaben	103	31	22
6. Personal insgesamt	1.142	77	11
6.a Versorgung	253	64	57
6.b aktives Personal = 6 - 6a	890	14	-46
7. Zahlungen an soziale Einrichtungen	48	-58	-96
8. laufende Zuweisungen an öffentliche und private Unternehmen	185	-134	-32
9. sonstige laufende Ausgaben	24	-68	26

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

*Einige dieser Positionen sind erklärungsbedürftig:*

*In der als „**Sozialausgaben**“ titulierten Zeile sind alle Unterstützungszahlungen sowie sonstige Geldleistungen an natürliche Personen enthalten. Konkret gehören nach dem Gruppierungsplan (Gruppe 681) folgende Leistungen dazu (wobei wir nur die auf Länder- und Gemeindeebene relevanten Positionen aufführen): Sozialhilfeleistungen (ohne Leistungen an Einrichtungen für Unterbringung und Pflege), Wohngeld, Fahrtkostenzuschüsse, Entschädigungen, Ausbildungs- und Erziehungsbeihilfen, usw.*

*Als „**Zahlungen an öffentliche Unternehmen**“ (Gruppe 682) gelten Zuschüsse an öffentliche Unternehmen, die nicht für investive Maßnahmen bestimmt sind.*

*„**Zahlungen an sonstige Unternehmen**“ (Gruppe 683) sind Zahlungen zum Preisausgleich, Prämien usw. in der Landwirtschaft und Zuschüsse zur Sicherung des Steinkohleeinsatzes in der Energiewirtschaft. Ferner ist in diesen Zahlungen auch die Weiterleitung der Regionalisierungsmittel enthalten.*

*Die „**Zahlungen an soziale Einrichtungen**“ (684) umfassen laufende Zuschüsse an Verbände, Vereine und Institutionen deren Tätigkeiten nicht gewinnorientiert sind wie z. B. Verbände der freien Wohlfahrtspflege, Religionsgemeinschaften, Sport- und Jugendverbände, Verbraucherverbände usw.*

**Tabelle III.3.2:** Ausgaben auf der Gemeindeebene in Schleswig-Holstein in Euro je EW im Jahresdurchschnitt 2003/4

Ausgabenpositionen	SH Euro je EW	Mehr-/Minderausgaben in Mio. Euro im Vergleich zu	
		NI/RP	FW
A. bereinigte Ausgaben insgesamt	1.811	162	-440
1 Zinsausgaben	44	-59	-55
B Primärausgaben = A - 1	1.767	221	-386
2 investive Ausgaben	313	147	5
C laufende Ausgaben = A - 2	1.497	15	-445
D laufende Primärausgaben = B - 2	1.453	74	-390
darunter:			
3. laufender Sachaufwand	335	-7	-145
4. Sozialausgaben	334	-290	-253
5. Personal insgesamt	486	-9	-111
5.a Versorgung	51	-10	-42
5.b aktives Personal = 6 - 6a	435	1	-68
6. Zahlungen an soziale Einrichtungen	105	88	25
7. laufende Zuweisungen an öffentliche und private Unternehmen	47	3	-30
8. sonstige laufende Ausgaben	146	288	123

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Siehe Erläuterungen zu Tabelle III.3.1.; zu den sonstigen laufenden Ausgaben siehe Erläuterungen zu Tabelle III.3.4.

Entsprechend höher als in den Vergleichsländern sind denn auch die bereinigten Ausgaben sowie die Primärausgaben auf kommunaler Ebene, wobei aber im Vergleich zum NI/RP-Durchschnitt der Umstand zu beachten ist, dass - wie oben aufgezeigt wurde - das Ausgabenvolumen der Schleswig-Holstein-Kommunen durch die Bruttostellung der Kommunalen Gemeinschaftsdienste überzeichnet wird. Allerdings fallen die investiven Ausgaben auf der kommunalen Ebene (auch bei Ausklammern der kommunalen Gemeinschaftsdienste) in Schleswig-Holstein höher aus als in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, siehe hierzu **Tabelle III.3.2.**

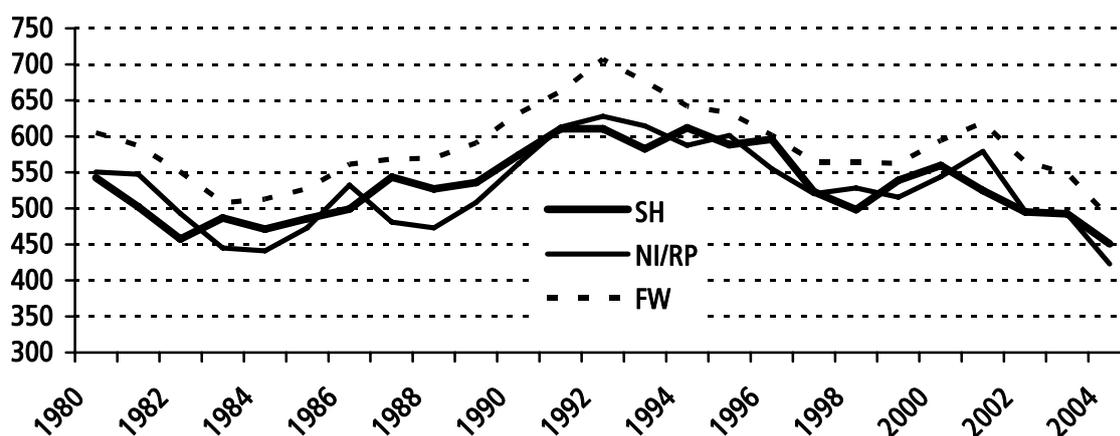
In der Tabelle III.3.1 zeigten sich auffällig höhere Versorgungslasten in Schleswig-Holstein im Ländervergleich. Wie die **Tabelle III.3.3** zeigt, lag im Jahr 2003 die Zahl der Versorgungsempfänger auf der Landesebene in Schleswig-Holstein in der Tat deutlich überdurchschnittlich; lediglich Hessen und das Saarland verzeichneten höhere Versorgungsempfängerquoten. Bis zum Jahr 2020 wird die Quote in Schleswig-Holstein von gegenwärtig ca. 8,35 Versorgungsempfänger je 1.000 EW auf ca. 13,59 ansteigen und dann aber nur geringfügig vom NI/RP- und auch vom FW-Durchschnitt abweichen. Allerdings sind mit dieser Entwicklung - selbst ohne Anpassung von Pensionszahlungen - Ausgabenzuwächse allein im Versorgungsbereich von über 60% bis zum Jahr 2020 verbunden, so dass sich der auf das passive Personal entfallende Personalausgabenanteil von gegenwärtig ca. 22% auf eine Größenordnung von 35% bis 40% erhöhen dürfte. In den anderen alten Ländern werden sich aber ähnliche Entwicklungen ergeben, die zu einem zusätzlichen Anpassungsdruck auf der Ausgabenseite führen werden.

**Tabelle III.3.3:** Versorgungsempfänger auf der Landesebene im Jahresdurchschnitt 2003 je 1.000 EW

	Versorgungsempfänger	Ruhegehaltsempfänger	Witwen/ Witwer	Waisen
SH	8,35	5,83	2,29	0,23
RP	7,81	5,27	2,28	0,26
NI	7,78	5,30	2,19	0,28
BY	7,61	5,23	2,13	0,24
HE	8,88	6,27	2,35	0,27
NW	7,41	5,30	1,87	0,24
SL	10,16	6,89	2,94	0,33
BW	7,23	5,00	1,95	0,28
FW	7,72	5,38	2,09	0,26
NI/RP	7,79	5,29	2,22	0,27

Quelle: Versorgungsbericht der Bundesregierung 2005.

**Abbildung III.3.4:** Investive Ausgaben auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene in Euro je EW



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Die investiven Ausgaben in Schleswig-Holstein auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene lagen über den gesamten Zeitraum nahezu gleichauf mit dem Vergleichswert im NI/RP-Durchschnitt, aber um ca. 10% unter dem Niveau des FW-Vergleichswertes, siehe **Abbildung III.3.4**. Hierbei ist allerdings auffällig, dass der Kommunalanteil in Schleswig-Holstein wesentlich höher ist als in den beiden Vergleichsländergruppen. Während in Schleswig-Holstein seit 1995 ca. 65% der investiven Ausgaben auf die Gemeindeebene entfallen, liegen die Vergleichswerte in NI/RP bei ca. 55% und im FW-Durchschnitt bei ca. 59%. Der besonders große Abstand zum NI/RP-Vergleichswert ist aber zu einem erheblichen Teil auf die unterschiedliche Veranschlagung des Bereichs der Kommunalen Gemeinschaftsdienste in den Kommunalkommunalhaushalten zurück zu führen.

Die etwas undurchsichtigen und nach unserer Einschätzung im Ländervergleich auch nicht korrekt abgebildeten Finanzbeziehungen zwischen der Landes- und Gemeindeebenen machen es erforderlich auch die Ausgaben auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene zu betrachten, siehe hierzu die **Tabelle III.3.4**. Hier ergeben sich erhebliche Mehrausgaben im Vergleich zum NI/RP-Durchschnitt von hochgerechnet mehr als 200 Mio. Euro, wobei diese hauptsächlich im Bereich der laufenden Rechnung anfallen. Im Vergleich zum FW-Durchschnitt liegt das Ausgabenvolumen nur um 70 Mio. Euro niedriger, obgleich - wie noch aufgezeigt

wird - Schleswig-Holstein eine deutlich schlechtere Einnahmenlage (in Euro je EW) hat als der FW-Durchschnitt.

**Tabelle III.3.4:** Ausgaben auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene in Schleswig-Holstein in Euro je EW im Jahresdurchschnitt 2003/4

Ausgabenpositionen	SH Euro je EW	Mehrausgaben in Mio. Euro im Vergleich zu	
		NI/RP	FW
A. bereinigte Ausgaben insgesamt	4.034	207	-70
1 Zinsausgaben	358	30	231
B Primärausgaben = A - 1	3.676	177	-301
2 investive Ausgaben	472	40	-129
C laufende Ausgaben = A - 2	3.562	167	59
D laufende Primärausgaben = B - 2	3.204	137	-172
darunter:			
3. laufender Sachaufwand	527	-56	-173
4. Sozialausgaben	437	-259	-231
5. Personal insgesamt	1.629	68	-100
5.a Versorgung	304	54	15
5.b aktives Personal = 6 - 6a	1.325	14	-114
6. Zahlungen an soziale Einrichtungen	153	29	-71
7. laufende Zuweisungen an öffentliche und private Unternehmen	232	-92	-47
8. sonstige laufende Ausgaben	226	447	449

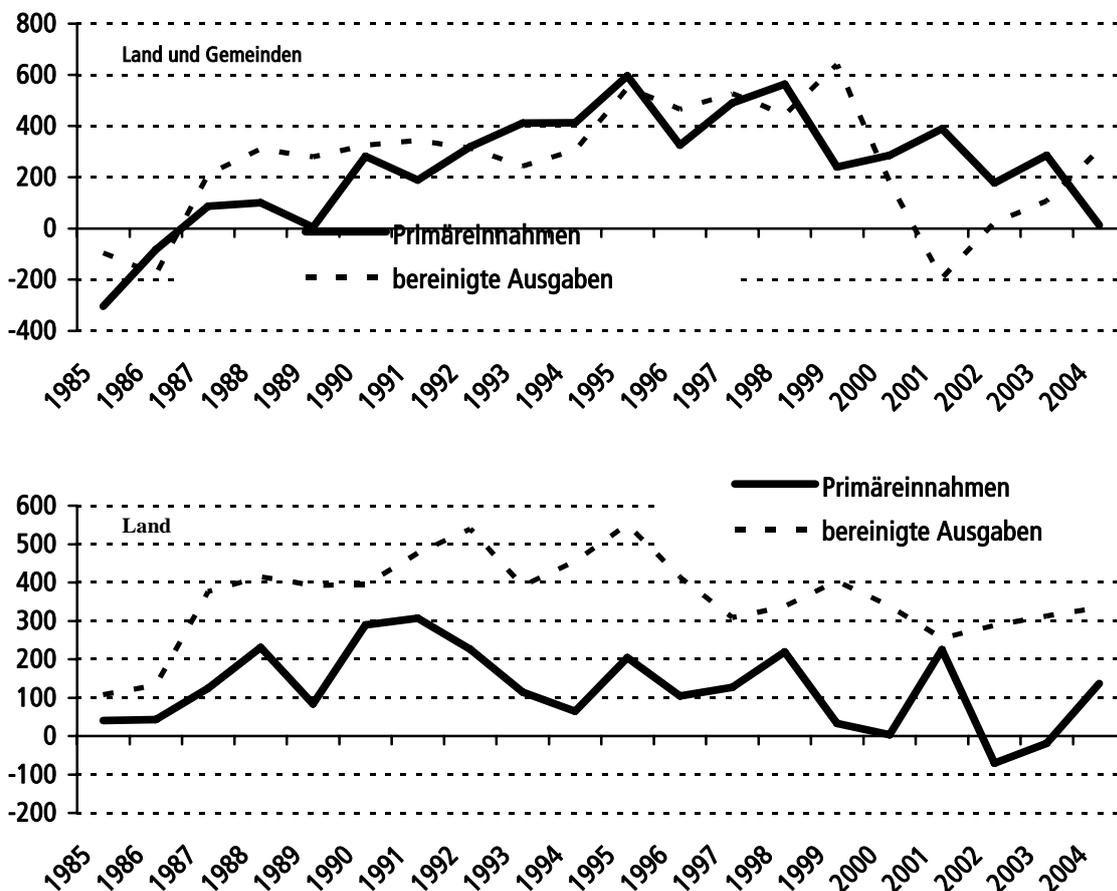
Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

**Hinweis für die Tabellen III.3.2, III.3.3 und III.3.4:** In Schleswig-Holstein sind in der Tabelle III.3.4 in Zeile 8 die sonstigen laufenden Ausgaben im Ländervergleich extrem hoch. Wir führen dies darauf zurück, dass die Kommunen in Schleswig-Holstein insbesondere Erstattungen durch das Land im Sozialbereich nicht korrekt verbuchen, so dass sich hinter diesen hohen sonstigen laufenden Ausgaben insbesondere hohe Sozialausgaben verbergen dürften. Dies wird auch durch den Umstand gestützt, dass die Sozialhilfeausgaben in Schleswig-Holstein deutlich höher sind als im NI/RP und FW-Durchschnitt. So lagen nach der Sozialhilfestatistik die Sozialausgaben in Schleswig-Holstein im Jahr 2003 bei ca. 384 Euro, während in NI/RP bzw. FW die Vergleichszahlen bei 313 bzw. 304 Euro je EW lagen. Hingegen suggerieren die Daten der Kassenstatistik - siehe Zeile 4 in Tabelle III.3.4 - geringere Sozialtransfers in Schleswig-Holstein als in den Vergleichsländern.

Insgesamt ergeben die Vergleichsbetrachtungen auf Basis der Kassenstatistik für die Landes- bzw. Gemeindeebene nur wenige interpretationsfähige Befunde, so dass wir insbesondere aufgrund der unklaren Darstellung der Finanzbeziehungen beider Ebenen die Betrachtung der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene für wichtiger betrachten. Ohnehin kann ein Landeshaushalt ohne Einbindung der kommunalen Ebene nicht nachhaltig konsolidiert werden, da die Interaktionen beider Ebenen zu groß sind und insbesondere auch darauf zu achten ist, dass sich nicht eine Ebene versucht zu Lasten der anderen Ebene zu sanieren. Die hochgradige Asymmetrie<sup>13</sup> der Verschuldung der Landes- und der Gemeindeebene lässt erhebliche Verdachtsmomente dahingehend aufkommen, dass das Land seine Kommunen entweder zu "großzügig" ausstattet oder bei den Kommunen "zu viel bestellt" und diese "Bestellungen" vom Land über konnexitätsbedingte Zahlungen bzw. Erstattungen bezahlt werden müssen.

<sup>13</sup> Man beachte, dass sich dieser Asymmetriebefund nicht auf den Umstand stützt, dass die Verschuldung des Landes wesentlich höher ist als die des kommunalen Sektors. Dies gilt in allen Ländern. Die Asymmetrie ergibt sich aus dem Umstand, dass das Land in Sachen Verschuldung eine Spitzenposition einnimmt, während die kommunale Ebene unterdurchschnittlich verschuldet ist. Diesbezüglich besteht daher in Schleswig-Holstein ein dringlicher Prüfbedarf.

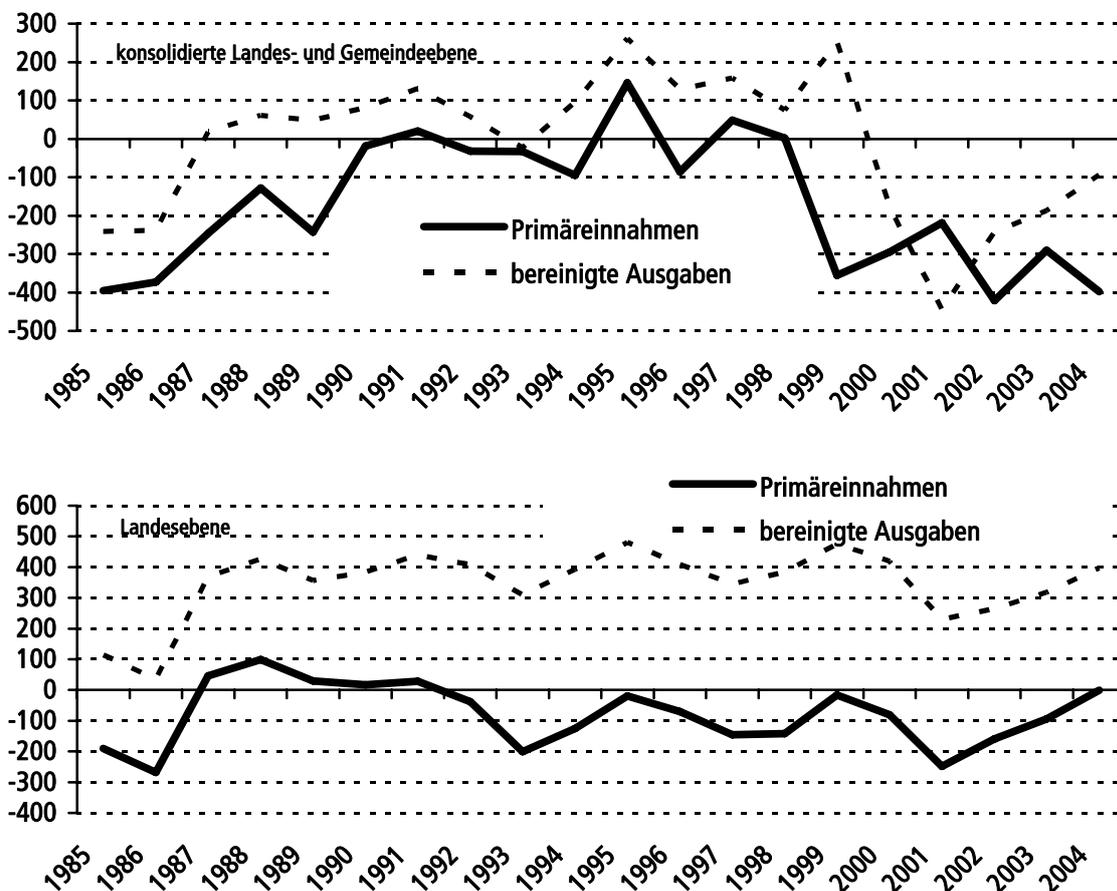
**Abbildung III.3.5:** Auf die Bevölkerungszahl von Schleswig-Holstein hochgerechnete Unterschiede bei den Primäreinnahmen und den bereinigten Gesamtausgaben im Vergleich zum NI/RP-Durchschnitt in Mio. Euro seit 1985 auf Basis der Kassenstatistik



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Nach der Betrachtung der längerfristigen Entwicklung der Ausgabendifferentiale zwischen Schleswig-Holstein und den Vergleichsländern wollen wir nunmehr analoge Berechnungen für die Einnahmenseite durchführen. Die **Abbildung III.3.5** zeigt, dass sich die Primäreinnahmen in Schleswig-Holstein gerade in den letzten 5 Jahren gegenüber dem NI/RP -Durchschnitt deutlich verschlechtert haben, was insbesondere bei der Betrachtung der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene deutlich wird. Die Ausgaben lagen hingegen auf der Landesebene durchgängig und auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene in der Mehrzahl der Jahre seit 1985 deutlich über den Vergleichswerten. Noch markanter werden die offenkundigen dauerhaften Strukturprobleme der Finanzen des Landes Schleswig-Holstein wenn man einen Vergleich mit dem Westflächenländerdurchschnitt durchführt, siehe **Abbildung III.3.6**. Auch hier zeigt sich wiederum insbesondere auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene eine signifikante *relative* Einnahmenverschlechterung, die ebenfalls in einer Größenordnung von 400 Mio. Euro liegt. Ausgabenseitig wurde der FW-Vergleichswert hingegen signifikant übertroffen und zwar sowohl auf der Landesebene als auch auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene, wobei letzteres lediglich im Jahr 2001 nicht der Fall war. Beide Abbildungen dokumentieren eindrucksvoll, dass das Land Schleswig-Holstein schon über eine sehr lange Periode über seine Verhältnisse lebt.

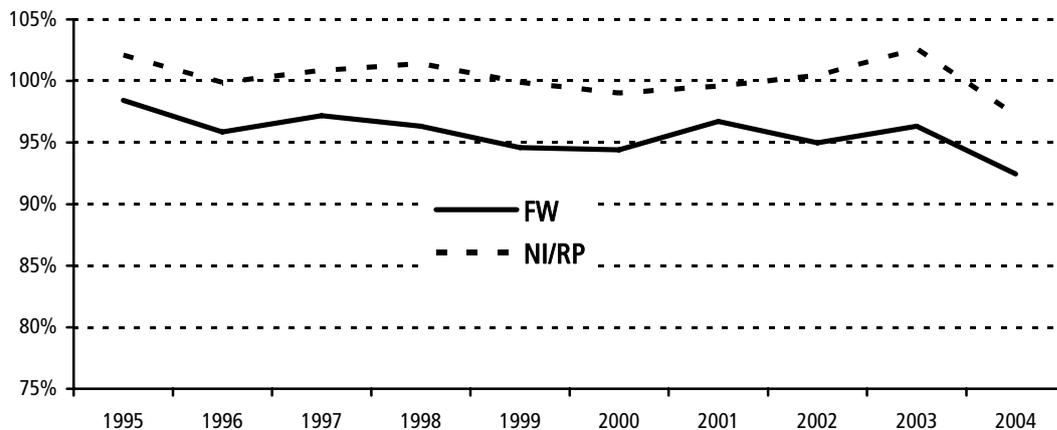
**Abbildung III.3.6:** Auf die Bevölkerungszahl von Schleswig-Holstein hochgerechnete Unterschiede bei den Primäreinnahmen und den bereinigten Gesamtausgaben im Vergleich zum FW-Durchschnitt in Mio. Euro seit 1985 auf Basis der Kassenstatistik



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

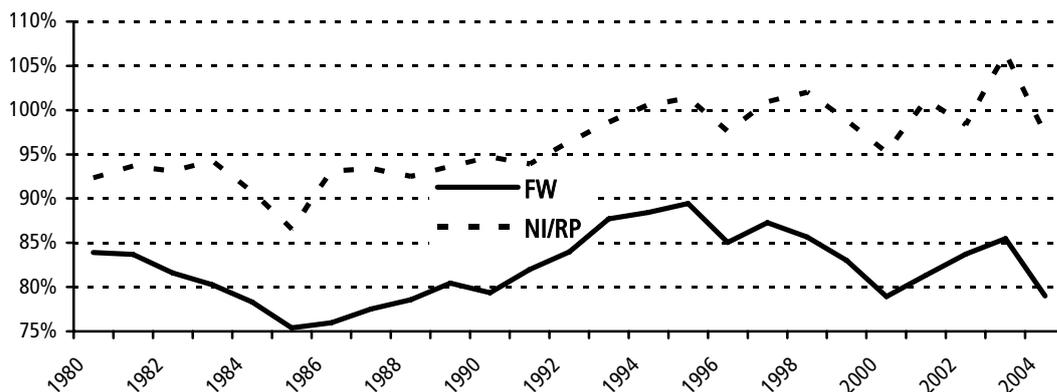
Ergänzend soll noch die Steuereinnahmenentwicklung verglichen werden. Wie die **Abbildung III.3.7** zeigt, gibt es bei der um den Finanzausgleich erweiterten Steuerkraft auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene zwischen Schleswig-Holstein und dem NI/RP-Durchschnitt keine systematischen Unterschiede, was auch aufgrund der hohen Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs nicht zu erwarten ist. Allerdings liegt das so definierte Pro-Kopf-Steueraufkommen um ca. 5% unter dem FW-Vergleichswert, wobei die Ursache hierfür insbesondere die im Vergleich zum FW-Durchschnitt deutlich geringere kommunale Steuerkraft ist, siehe **Abbildung III.3.8**. In der **Abbildung III.3.8** haben wir die Entwicklung des kommunalen Steueraufkommens in Schleswig-Holstein bewusst über einen längeren Zeitraum dokumentiert. Hier zeigt sich, dass es bis zur Mitte der 90er Jahre zu einem "Aufholprozess" sowohl gegenüber dem NI/RP- als auch dem FW-Durchschnitt gekommen ist. Im Vergleich zum Durchschnitt von Rheinland-Pfalz und Niedersachsen ist dieser Prozess aber nunmehr zum Stillstand gekommen, und die kommunale Pro-Kopf-Steuerkraft in Schleswig-Holstein weicht kaum von der in diesen Ländern ab. Im Vergleich zum FW-Durchschnitt ist die Steuerkraft hingegen seit der Mitte der 90er Jahre sogar wieder gesunken, was denn auch die rückläufige Einnahmenentwicklung erklärt, die wir in der **Abbildung III.3.6** aufgezeigt haben.

**Abbildung III.3.7:** Erweiterte Steuerkraft auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene in % der Vergleichswerte



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

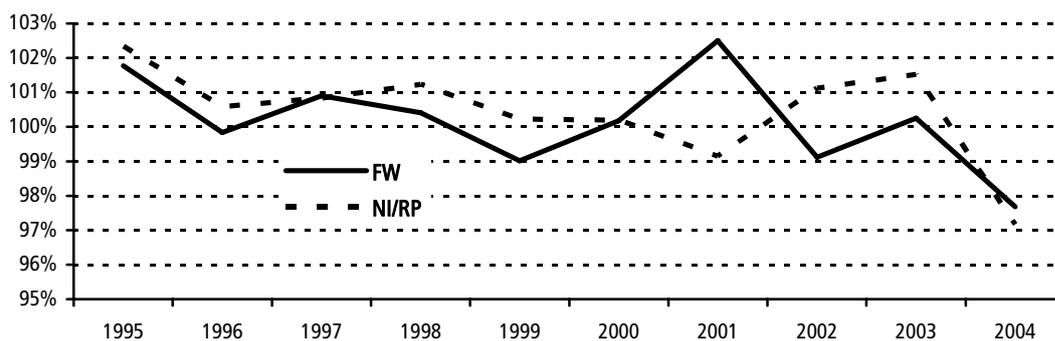
**Abbildung III.3.8:** Pro-Kopf-Steuererwerb auf der Gemeindeebene in Schleswig-Holstein in % der Vergleichswerte seit 1980



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Da die im Vergleich zum FW-Durchschnitt unterdurchschnittliche kommunale Finanzkraft in Schleswig-Holstein im Finanzausgleich zu einem erheblichen Teil ausgeglichen wird, ergibt sich auf der Landesebene beim erweiterten Steueraufkommen im Durchschnitt der letzten Jahre kaum ein Unterschied zum FW-Durchschnitt, siehe **Abbildung III.3.9**. Allerdings scheint auch hier ein leichter rückläufiger Trend auszumachen zu sein.

**Abbildung III.3.9:** Erweiterte Steuerkraft auf der Landesebene in % der Vergleichswerte



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Hinweis: Ohne Erlöse aus Vermögensveräußerungen auf der Einnahmenseite.

Aus den dargestellten Entwicklungen muss zusammenfassend die Schlussfolgerung gezogen werden, dass Schleswig-Holstein ein im Ländervergleich sehr ausgeprägtes strukturelles Problem auf der Ausgabenseite und weniger auf der Einnahmenseite hat. Einnahmenseitig ist das Land nicht schlechter gestellt als die anderen finanzschwachen Westflächenländer. Natürlich haben gerade die hohen Steuereinnahmenausfälle in den letzten Jahren die öffentlichen Haushalte erheblich unter Druck gesetzt, aber hiervoor waren das Land Schleswig-Holstein sowie die anderen Länder weitgehend gleichermaßen betroffen. Das Kernproblem scheint vielmehr darin zu bestehen, dass man sich in Schleswig-Holstein an die Schuldenfinanzierung der Ausgaben weitgehend gewöhnt zu haben scheint und selbst die Ausgabenüberhänge im Vergleich zu anderen Ländern über viele Jahre hingenommen hat.

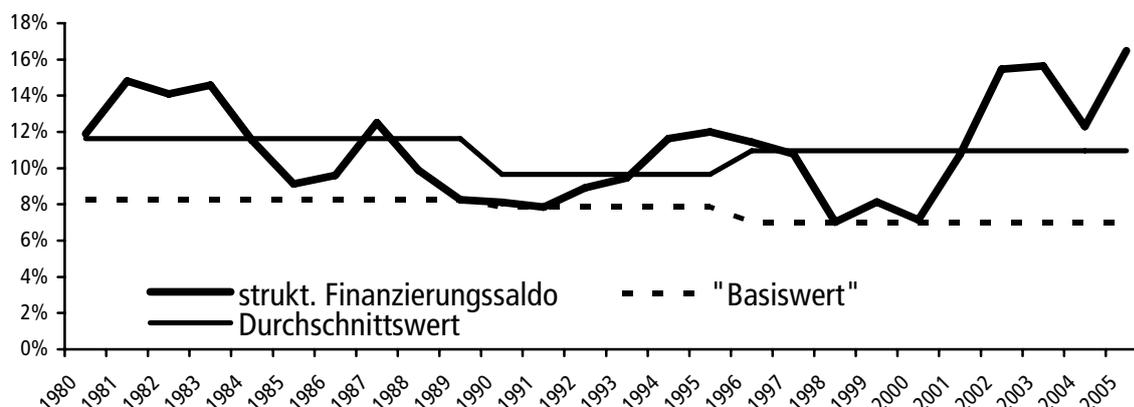
### III.4. "Ex-Post Nachhaltigkeitsindikatoren"

Die obige Betrachtung von Ausgaben- und Einnahmenunterschieden wollen wir nunmehr noch durch eine "ex post Nachhaltigkeitsbetrachtung" ergänzen mit deren Hilfe wir identifizieren wollen, in welchem Umfang insbes. der Landeshaushalt in der Vergangenheit Konsolidierungslasten aufgestaut hat. Hierauf aufbauend können Schätzungen über den *gegenwärtigen* strukturellen Konsolidierungsbedarf abgeleitet werden, die im nächsten Abschnitt um eine prospektive Nachhaltigkeitsbetrachtung ergänzt werden.

Ausgangspunkt unserer Betrachtung ist der Finanzierungssaldo in Schleswig-Holstein auf der Landesebene. Hierzu zeigt die **Abbildung III.4.1** die Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos in Relation zu den bereinigten Ausgaben auf der Landesebene in Schleswig-Holstein seit dem Jahr 1980. Diesen 25-Jahreszeitraum haben wir in die drei Teilperioden 1980 bis 1989, 1990 bis 1995 und 1996 bis 2004 untergliedert und für jede dieser Teilperioden haben wir den Durchschnittswert sowie den "**Basiswert**" des **Finanzierungssaldos** bestimmt. Konkret haben wir den "Basiswert" als den jeweils kleinsten Wert des strukturellen Finanzierungssaldos in den Teilperioden ermittelt.

Im langfristigen Durchschnitt lag der strukturelle Finanzierungssaldo bei nahezu 12% der bereinigten Ausgaben, wobei der "Basiswert" bei ca. 8% lag, d.h. selbst in den Jahren, in denen die Einnahmensituation relativ gut war, wurden erhebliche Fehlbeträge im Landeshaushalt erwirtschaftet. Somit ist es erforderlich, das Volumen der bereinigten Ausgaben um mindestens 8% zu reduzieren um diesen "Basiswert" zu beseitigen und in Jahren mit einer günstigen Haushaltsentwicklung einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

**Abbildung III.4.1:** (Negativer) Struktureller Finanzierungssaldo auf der Landesebene in Schleswig-Holstein in % der bereinigten Ausgaben



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

**Tabelle III.4.1:** (Negativer) Struktureller Finanzierungssaldo auf der Landesebene sowie der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene in % der bereinigten Ausgaben: Jahresdurchschnittliche Werte und "Basiswerte" für den Zeitraum seit 1980

	Landesebene		nachrichtlich: konsolidierte Landes- und Gemeindeebene	
	Mittelwert	"Basiswert"	Mittelwert	"Basiswert"
<b>SH</b>				
1980-1989	11,6%	8,3%	10,6%	6,8%
1990-1995	9,7%	7,9%	8,6%	7,6%
1996-2004	11,7%	7,0%	10,0%	6,5%
<b>NI/RP</b>				
1980-1989	9,4%	4,7%	8,8%	3,4%
1990-1995	8,6%	5,6%	9,1%	6,5%
1996-2004	9,9%	4,5%	10,5%	5,7%
<b>FW</b>				
1980-1989	9,1%	2,9%	8,5%	3,1%
1990-1995	6,1%	4,6%	7,6%	6,8%
1996-2004	8,0%	2,8%	7,4%	3,4%

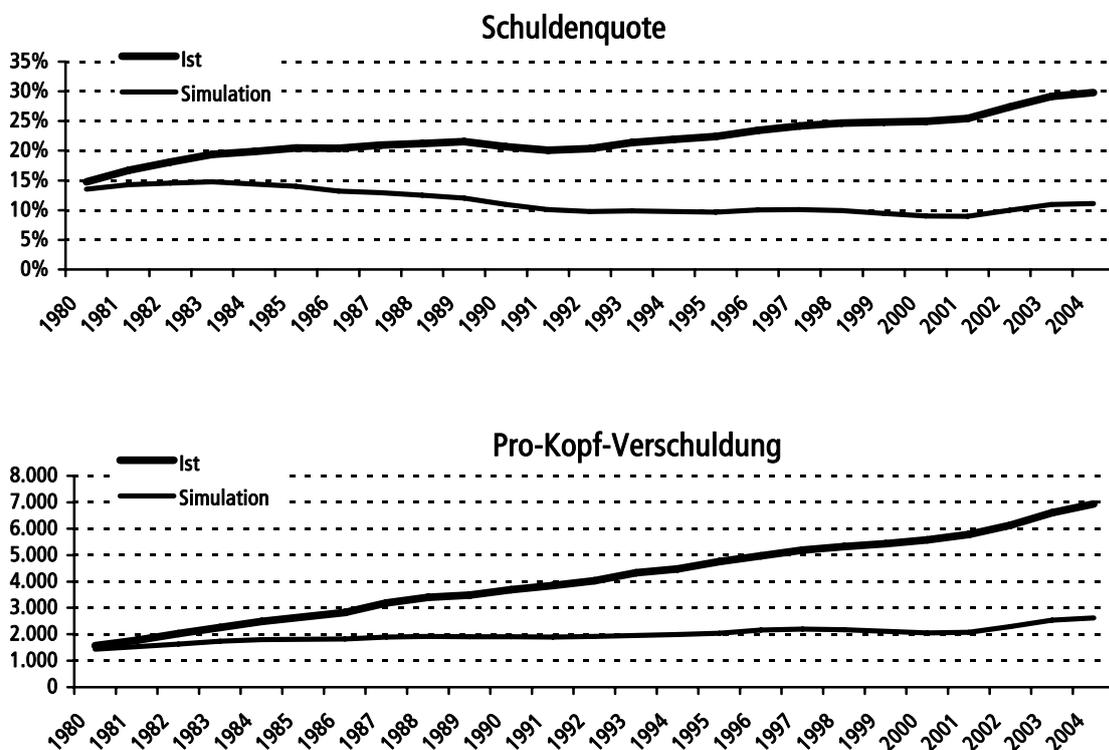
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik.

In der **Tabelle III.4.1** haben wir die Ergebnisse nochmals zusammen gefasst und auch für den NI/RP- sowie FW-Durchschnitt ausgewiesen; ferner werden nachrichtlich analoge Berechnungen für die konsolidierten Landes- und Gemeindehaushalte ausgewiesen. Der "Basiswert" des strukturellen Finanzierungssaldos lag in Schleswig-Holstein im Zeitraum seit 1996 ca. 2,5% bzw. ca. 4,5% über dem NI/RP- bzw. dem FW-Vergleichswert. Beim durchschnittlichen strukturellen Finanzierungssaldo sind hingegen die Unterschiede zwischen Schleswig-Holstein und den beiden Ländergruppen etwas geringer, so dass sich auch hier zeigt, dass Schleswig-Holstein das Problem insgesamt zu hoher "Basisausgaben" hat. Die nachrichtlich ausgewiesenen Werte für die Zusammenfassung der Länder- und Gemeindehaushalte liegen in Schleswig-Holstein niedriger als die Werte für die Länderhaushalte, aber die Unterschiede sind nicht gravierend, so

dass sich die Problemlage durch die gemeinsame Betrachtung des Landeshaushalts sowie der Kommunalhaushalte nicht "entschärft". Dies gilt im Übrigen auch weitgehend für die Vergleichsländer.

Interessant ist die Frage, welche Verschuldungsentwicklung das Land Schleswig-Holstein genommen hätte, wenn im Zeitraum seit 1980 die bereinigten Ausgaben um den Basiseffekt geringer ausgefallen wären und welche Primärausgaben in diesem Fall finanzierbar gewesen wären. Um dies festzustellen haben wir ex-post Modelle gerechnet in denen die bereinigten Ausgaben auf der Landesebene um die in der Tabelle III.4.1 ausgewiesenen Basiswerte fiktiv abgesenkt wurden. Konkret bedeutet dies, dass im Zeitraum von 1980 bis 1989 die Ausgaben um 8,3%, in den Jahren 1990 bis 1995 um 7,9% und im Zeitraum von 1996 bis 2004 um 7% fiktiv reduziert wurden. Wir sind uns natürlich des Umstandes bewusst, dass diese Modellrechnung erheblich vereinfacht ist. Es geht uns hier aber nicht darum "highly sophisticated" Modellrechnungen zu entwickeln, sondern mit sehr einfachen Methoden die Frage zu untersuchen, was die hohe und über lange Jahre anhaltende Nettokreditaufnahme dem Land überhaupt gebracht hat.

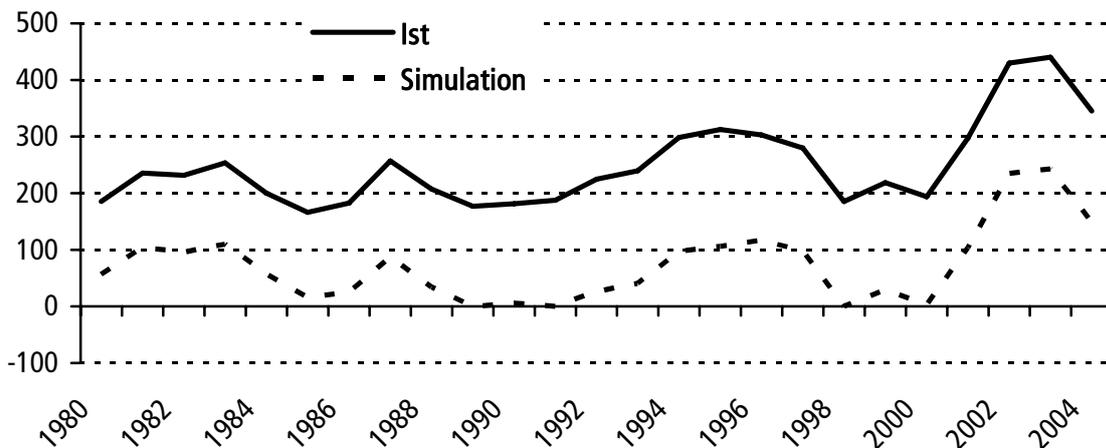
**Abbildung III.4.2:** Entwicklung der Schuldenquote sowie der Pro-Kopf-Verschuldung in Schleswig-Holstein (Landesebene): Ist-Werte im Vergleich zum Szenarium bei um den "Basiswert" reduziertem Ausgabenvolumen



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik.

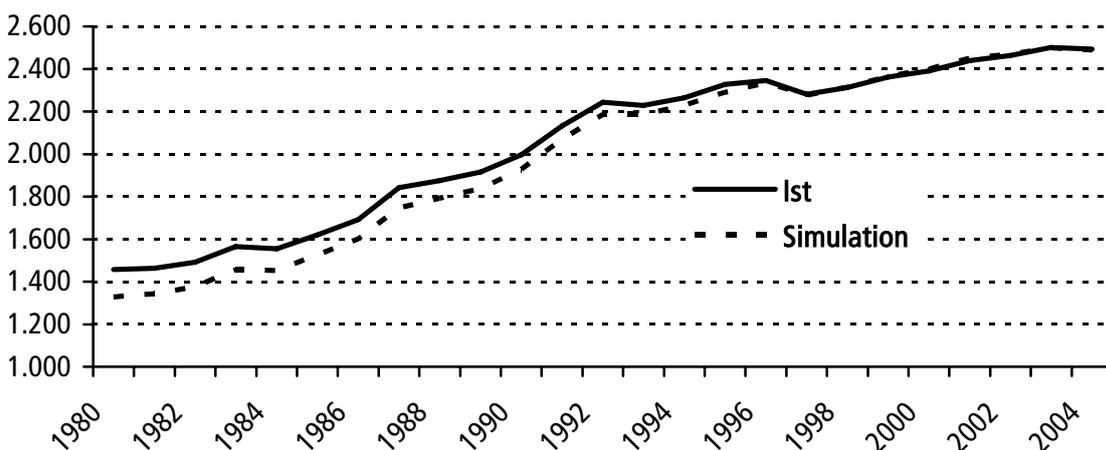
In der **Abbildung III.4.2** zeigen wir auf, welche Verschuldungsentwicklung der Landeshaushalt unter diesem hypothetischen Szenarium genommen hätte. Die Schuldenquote wäre in diesem Zeitraum von ca. 14% auf ca. 11,1% gesunken und die Pro-Kopf-Schulden hätten sich seit 1980 um ca. 1.200 Euro erhöht, während tatsächlich die Pro-Kopf-Verschuldung um ca. 5.400 Euro angestiegen ist. Im Simulationszeitraum hätte sich dennoch in der Regel in den einzelnen Jahren ein defizitärer Haushalt ergeben, da in der Modellrechnung die bereinigten Ausgaben lediglich um den "Basiswert" des strukturellen Finanzierungssaldos reduziert werden. **Abbildung III.4.3** vergleicht den tatsächlichen und den simulierten Verlauf des strukturellen Finanzierungssaldos. So lag z.B. im Jahr 2003 ein struktureller Finanzierungssaldo von ca. -440 Euro je EW vor, während sich in der Modellrechnung ein Wert von ca. -240 Euro ergibt.

**Abbildung III.4.3:** Entwicklung des tatsächlichen und des simulierten (negativen) strukturellen Finanzierungssaldos in Schleswig-Holstein (Landesebene) in Euro je EW



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik.

**Abbildung III.4.4:** Entwicklung der Pro-Kopf-Primärausgaben in Schleswig-Holstein (Landesebene): Ist-Werte im Vergleich zum Szenarium bei um den "Basiswert" reduzierten Ausgabenvolumen



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik.

Aber noch beachtenswerter als diese doch recht triviale Ergebnisse sind die Resultate in der **Abbildung III.4.4**: Der hohe "Basiswert" des Finanzierungssaldos hat dem Land über einen Zeitraum von 25 Jahren überhaupt keine Vorteile gebracht.<sup>14</sup> In den Jahren von 1980 bis Anfang der 90er Jahre hat die hohe Nettokreditaufnahme zwar die Finanzierung eines höheren Pro-Kopf-Primärausgabenniveaus ermöglicht, aber seit Mitte der 90er Jahre liegen die Pro-Kopf-Primärausgaben in der Modellrechnung sogar über den Ist-Werten. Die Ursache hierfür ist natürlich der Umstand, dass die mit den hohen Finanzierungssalden verbundene Zinslast das finanzierbare Primärausgabenvolumen mehr und mehr verdrängt hat. Dieser Effekt wäre sogar noch viel höher, wenn nicht (glücklicher Weise) die Zinsentwicklung in den letzten Jahren so stark rückläufig

<sup>14</sup> Man könnte nunmehr die Frage stellen, ob höheren Primärausgaben dem Land nicht doch Vorteile gebracht haben die hier in unserer sehr vereinfachten Modellrechnung nicht berücksichtigt werden. Solche Vorteile könnten dann entstanden sein, wenn die durch die überhöhte Nettokreditaufnahme zusätzlich bereit gestandenen Ressourcen in wirtschaftskraftverstärkende Maßnahmen - sei es durch Ausgaben für Infrastruktur oder Humankapital - geflossen wären, und die Rendite aus diesen Maßnahmen höher ist als der Kapitalmarktzins. Eine Untersuchung dieser Frage können wir hier nicht leisten, aber es dürften erhebliche Zweifel daran bestehen, ob hieraus eine "Rechtfertigung" der hohen Verschuldung im konkreten Fall ableitbar ist.

gewesen wäre. Der Versuch über die Verschuldung nachhaltig ein höheres Primärausgabenvolumen zu finanzieren ist also zum Scheitern verurteilt.<sup>15</sup>

### III.5 Zusammenfassung der Befunde

Zusammenfassend halten wir somit fest, dass basierend auf den vorgelegten Befunden im Landeshaushalt von Schleswig-Holstein eine strukturelle Ausgaben senkung von ca. 7% erforderlich ist, was hochgerechnet auf den Landeshaushalt im Jahr 2004 ein Volumen von ca. 555 Mio. Euro darstellt und im Jahr 2005 sogar einem Betrag von ca. 600 Mio. Euro entspricht. Da aber einige Ausgabenkomponenten nicht Gegenstand von Ausgabenkürzungen sein können, müssen die Ausgabenkürzungen bei den anderen Ausgabenkomponenten umso kräftiger ausfallen. Als "nicht kürzungsfähig" betrachten wir neben den Zinsausgaben auch weitgehend die Aufwendungen für Pensionen, wobei hier aber bei den Leistungsanpassungen Spielräume bestehen (einschließlich Beihilfen). Ferner ist auch ein erheblicher Anteil der zweckgebundenen laufenden sowie der sonstigen Zuweisungen an den öffentlichen Bereich - wobei dies insbes. die kommunale Ebene betrifft - nur bedingt kürzungsfähig. Hierzu gehören die in der Haushaltsgruppe (HGR) 63 und 68 verbuchten Sozialtransferleistungen mit weitgehend (bundes)gesetzlich geregelten Ansprüchen. Hier gehen wir davon aus, dass lediglich ca. 50% der Haushaltsgruppe 63 und im Bereich der Haushaltsgruppe 68 Ausgabenanteile von ca. 20% grundsätzlich kürzungsmöglich sind.

Somit würde sich in unserer einfachen Rechnung die in der **Tabelle III.5.1** aufgeführte "Auflösung" der Ausgabenkürzungen auf Basis der Daten des Jahres 2004 ergeben. Vom gesamten Ausgabenvolumen von ca. 7,9 Mrd. Euro wären lediglich ca. 5,0 Mrd. Euro (~ 63% der bereinigten Ausgaben) grundsätzlich, wenn natürlich auch nicht kurzfristig, kürzungsfähig. Würde man die Ausgabenkürzungen mit der "Rasenmähermethode" auf die kürzungsfähigen Ausgabenarten verteilen, so ergäbe sich folgendes Kürzungsszenario:

- Die Ausgaben für aktives Personal müssten um ca. 260 Mio. Euro reduziert werden, was einem Personalabbau von ca. 11% entspricht,
- Die sächlichen Verwaltungsausgaben müssten um ca. 55 Mio. Euro gesenkt werden,
- bei den laufenden Zuweisungen müssten Einsparungen von ca. 165 Mio. Euro vorgenommen werden und
- im investiven Bereich wären Einsparungen von ca. 75 Mio. Euro erforderlich.

---

<sup>15</sup> Dies gilt zumindest dann, wenn man die Schuldenlast nicht "explodieren" lassen will, was ohnehin unrealistisch ist.

**Tabelle III.5.1:** Schematische Aufteilung des erforderlichen Ausgabenkürzungsvolumens von 555 Mio. Euro im Landeshaushalt von Schleswig-Holstein im Jahr 2004 nach Ausgabenarten unter Verwendung des "Rasenmäherprinzips"

HGR	Ausgabenart	Kürzungs- fähig	nicht kürzungs- fähig	insgesamt	erforderliches Kürzungs- volumen
Angaben in Mio. Euro (2004)					
4	Personalausgaben	2.355	904 <sup>1)</sup>	3.259	260
5 (ohne 58,59)	sächliche Verwaltungsausgaben	503	889 <sup>2)</sup>	1.391	55
6	laufende Zuweisungen	1.508	1.109 <sup>3)</sup>	2.615	166
7	Baumaßnahmen	163	0	163	18
8	Investitionen und Investitionsförderung	505	0	505	56
	insgesamt	5.478	2.454	7.932	555
	Prozentanteile	69,1%	30,9%	100,0%	7,0%

1) Hierbei handelt es sich um Versorgungsaufwendungen sowie Beihilfen.

2) Zinsausgaben

3) 50% der HGR 63 zuzüglich 80% der HGR 68.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik und eigener Modellannahmen.

Von einer Aufteilung dieser Einsparnotwendigkeiten auf einzelne Aufgabenbereiche nehmen wir bewusst Abstand, da dies letztendlich nur im Rahmen einer politischen Prioritätendiskussion möglich ist.

In erheblichem Umfang wäre in dem hier skizzierten Ausgabensenkungsszenarium die kommunale Ebene mit gut 1/3 des gesamten Kürzungsvolumens betroffen. Es dürfte klar sein, dass Kürzungen in solchen Größenordnungen nur durch den Abbau von *Aufgaben* und einem Mehr an Effizienz erreicht werden können. Dies gilt natürlich auch für den erheblichen Personalabbau auf der Landesebene. Ferner dürften Eingriffe in Leistungsgesetze erforderlich sein und sowohl die Landes- als auch die Kommunalpolitiker müssten sich von liebge gewordenen Spielwiesen trennen. Dass mit den notwendigen Ausgabenanpassungen das Land Schleswig-Holstein vor erhebliche Verteilungskonflikte gestellt wird dürfte offenkundig sein. Dies ist der Preis den die gegenwärtige Generation im Land dafür bezahlen muss, dass sich die Politik im Land über sehr viele Jahre zu Lasten zukünftiger Generationen Verteilungsspielräume geschaffen hat.

Im nachfolgenden Abschnitt werden die hier aus einer statischen Betrachtung abgeleiteten Konsolidierungsschritte im Rahmen eine zukunftsorientierten Modellbetrachtung auf deren Realisierbarkeit untersucht und Vorschläge zur zeitlichen Ausgestaltung der Anpassungsmaßnahmen entwickelt.

## IV. Zur Nachhaltigkeit des Landeshaushalts in Schleswig-Holstein

Nach der ex-post Betrachtung im vorangegangenen Kapitel soll nunmehr ein Nachhaltigkeitsmodell für den Landeshaushalt von Schleswig-Holstein entwickelt werden, mit dessen Hilfe die Anpassungsnotwendigkeiten im Land unter realistischen Szenarien in den nächsten 10 Jahren dargestellt werden können.

Wir haben für Schleswig-Holstein (Landesebene) ein einfaches Nachhaltigkeitsmodell konzipiert, um die Frage zu untersuchen, wie die Primärausgaben in Schleswig-Holstein angepasst werden müssen, um alternative Nachhaltigkeits- bzw. Konsolidierungsziele zu erreichen. Die Modellrechnungen benötigen hierzu eine Projektion der Einnahmenentwicklung, wobei wir als Projektionszeitraum die Jahre von 2006 bis 2016 gewählt haben. Das Ausgangsjahr 2006 orientiert sich an der Haushaltsplanung des Landes Schleswig-Holstein, übernimmt diese aber nicht vollständig. Für die Fortschreibung wurden die Einnahmen in die in der **Tabelle IV.1** ausgewiesenen Teilkomponenten zerlegt. Die Komponenten 2 und 3 sind dem Gesetz zu entnehmen. Die Vermögensverkäufe in Schleswig-Holstein wurden der Finanzplanung des Landes bis zum Jahr 2009 entnommen und in den Folgejahren mit 4 Mio. Euro angesetzt. Zu schätzen sind somit lediglich die Komponente 1 (Nettosteureinnahmen) sowie die sonstigen Einnahmen (Komponente 4). Im Ausgangsjahr 2006 unserer Modellrechnungen werden die sonstigen Einnahmen residual bestimmt, d.h. die sonstigen Einnahmen im Jahr 2006 ergeben sich als die bereinigten Einnahmen in 2006 abzüglich der Komponenten 1, 2 und 3.

**Tabelle IV.1:** Einnahmenkomponenten zur Projektion der Einnahmenentwicklung

1a	Steuereinnahmen (plus Beachtung der Steuerrechtsänderungen ab dem Jahr 2007)
1b	Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich
1c	Zahlungen in den Länderfinanzausgleich
1d	FehlBEZ
$1=1a + 1b - 1c + 1d$	Nettosteureinnahmen nach Finanzausgleich
2	SonderBEZ für die Kosten der politischen Führung
3	Vermögensverkäufe (bis 2009 entsprechend dem aktuellen Finanzplan; ab 2009 auf 4 Mio. Euro fixiert)
4	Sonstige Einnahmen
$5 = 1+2+3+4$	bereinigte Einnahmen

Die Schätzung des erweiterten Steueraufkommens (einschließlich LFA und FehlbetragsBEZ) basiert auf Annahmen über die Wachstumsrate des nominalen BIP *in Gesamtdeutschland*, die Aufkommenselastizität der Steuereinnahmen (einschließlich Finanzausgleich) sowie der restlichen Einnahmen. Hierzu betrachten wir zunächst, in welcher Relation zum BIP sich diese beiden Einnahmenkomponenten in den letzten Jahren in den Westflächenländern sowie in Schleswig-Holstein entwickelt haben, siehe **Abbildung IV.1**. Seit 1995 war eine weitgehende "Entkopplung" des Aufkommens aus Steuern vom BIP-Wachstum zu beobachten, wobei allerdings auch die Steuerreformen zu dieser un stetigen Entwicklung beigetragen haben. Ferner zeigt sich, dass die "sonstigen Einnahmen" weitgehend unabhängig vom BIP sind.

### **Kasten 6: Hinweise zur Aktualisierung**

Die hier vorgestellten endgültigen Berechnungen weichen von den in vorangegangenen Entwurffassungen vorgelegten Berechnungen aus mehreren Gründen ab.

- i) Zwischenzeitlich ist das Haushaltsjahr 2004 abgeschlossen und es liegen bereits die ersten Daten für 2005 vor (Schuldenstand, Einwohnerzahl, BIP). Aus diesen Gründen wurde der gesamte Analysezeitraum von 2005 bis 2015 in der hier vorliegenden aktualisierten Variante auf den Zeitraum von 2006 bis 2016 umgestellt.
- ii) Aufgrund dieser Aktualisierungen wird auch die Zielvariable der Nachhaltigkeitsberechnungen vom Jahr 2004 auf das Jahr 2005 umgestellt, d.h. die Nachhaltigkeitsmodelle sehen eine Rückführung der Schuldenquote im Jahr 2016 auf den Wert des Jahres 2005 vor.
- iii) Ferner bauen wir nunmehr alle Berechnungen auf den Eckdaten des Finanzministeriums für das Jahr 2006 auf.
- iv) Berücksichtigt werden die für das Jahr 2007 angekündigten Steuerrechtsänderungen, insbes. die Umsatzsteuererhöhung, die wir in einem gesonderten Kasten näher erläutern.
- v) Methodisch wurde lediglich eine Änderung vorgenommen: Das Landes-BIP wird mit einer um 0.25% reduzierten Wachstumsrate gegenüber dem BIP-Wachstum in Gesamtdeutschland fortgeschrieben. Damit tragen wir dem Umstand Rechnung, dass die BIP-Entwicklung in Schleswig-Holstein schon seit vielen Jahren hinter der in Gesamtdeutschland zurück bleibt. Dies hat keine Auswirkungen auf die Einnahmenschätzung, sondern lediglich auf die Bestimmung der Schuldenquote des Landes Schleswig-Holstein.

### **Kasten 7: Effekt der Umsatzsteuererhöhung sowie weiterer Steuerrechtsänderungen im Jahr 2007**

Im Jahr 2007 wird die Umsatzsteuer um 3 Punkte angehoben; zeitgleich gibt es Änderungen bei der Ertragsbesteuerung. Eine "Spitzabrechnung" der Wirkungen dieser Steuerrechtsänderungen ist nicht möglich, da die Ertragswirkungen entscheidend von der Reaktion der Wirtschaftssubjekte abhängig sind. Führt man eine "naive" Berechnung der Umsatzsteuererhöhung durch (wobei wir die Effekte der Veränderungen bei der Ertragsbesteuerung pauschalisiert ebenfalls mit einer groben Schätzung berücksichtigen), so würde sich für Schleswig-Holstein eine Einnahmenverbesserung aus Steuern zzgl. LFA und FehlbetragsBEZ in Höhe von ca. 210 Mio. Euro ab dem Jahr 2008/9 ergeben. In unseren Modellrechnungen gehen wir davon aus, dass diese Steuerrechtsänderungen im Jahr 2007 zu Mehreinnahmen von 125 Mio. Euro führen und im Jahr 2008 zu weiteren Mehreinnahmen von 75 Mio. Euro, so dass ab dem Jahr 2008 ein Gesamteffekt von 200 Mio. Euro wirksam wird.

Das Finanzministerium in Kiel hat aufgrund der Steuerrechtsänderungen seine Finanzplanung ebenfalls angepasst, wobei zu beachten ist, dass die bisherige Finanzplanung bereits "globale Mehreinnahmen" vorgesehen hatte. Die bereinigten Einnahmen der bisherigen Finanzplanung wurden entsprechend wie folgt verändert: 2007: bisheriger Wert: 6.884 Mio. Euro - neuer Wert: 6.955 Mio. Euro. 2008: bisheriger Wert: 7.150 Mio. Euro - neuer Wert: 7.257 Mio. Euro. 2009: bisheriger Wert: 7.413 Mio. Euro - neuer Wert: 7.480 Mio. Euro. Diese Anpassungen implizieren, dass das Land von folgenden Mehreinnahmen infolge der Umsatzsteuererhöhung ausgeht: 2008: + 156 Mio. Euro, 2009: +264 Mio. Euro und 2009: + 301 Mio. Euro.

Aufgrund der "schlechten" Erfahrungen die wir in der Bundesrepublik in der Vergangenheit mit allzu optimistischen Steuerschätzungen gemacht haben, bleiben wir bei unserer Einschätzung und setzen die Mehreinnahmen im Maximum nur zu 2/3 des vom Finanzministeriums in Kiel erwarteten Betrages an, da wir auch die anderen (für das Steueraufkommen negativen) Veränderungen im Steuerrecht pauschal berücksichtigen.

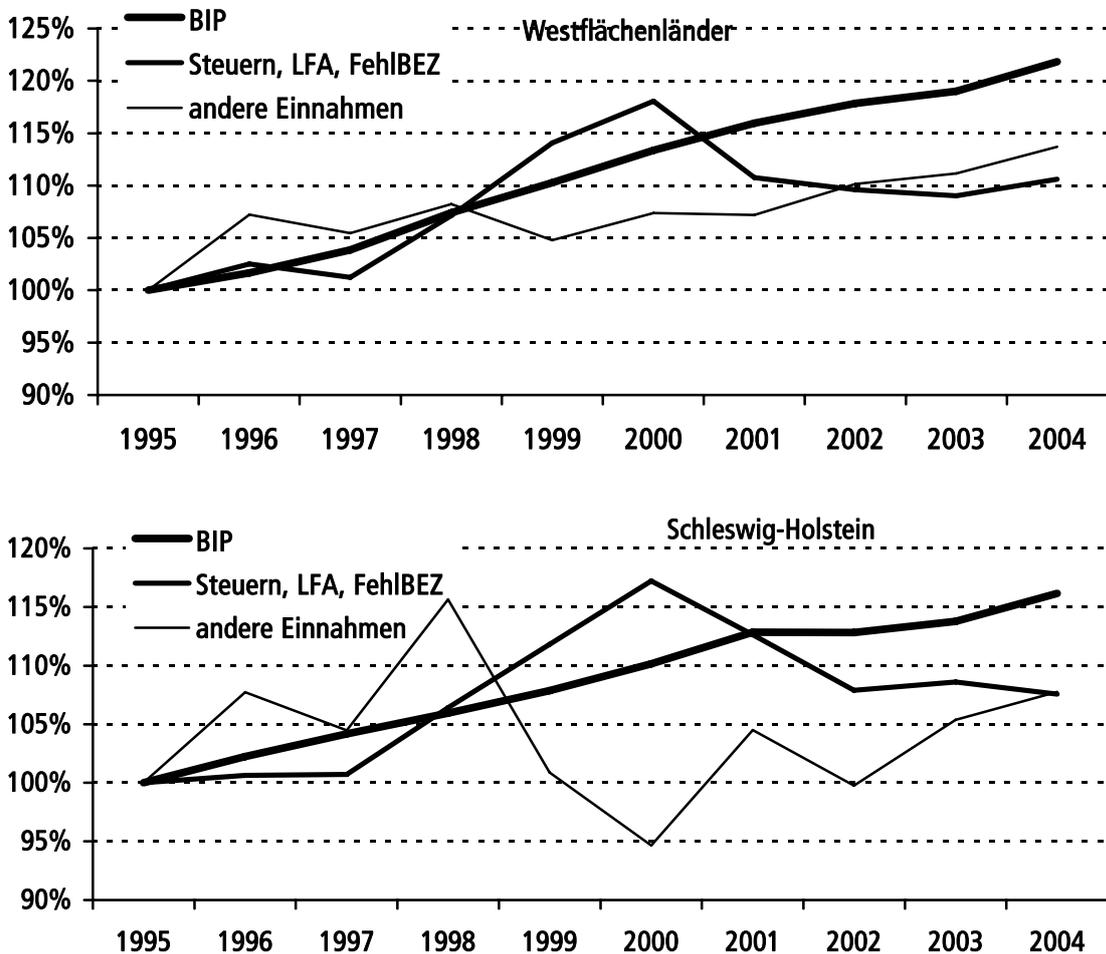
Da die inhaltlichen Arbeiten an dem Projekt im März 2006 abgeschlossen wurden kann die im Mai 2006 vorgelegte aktualisierte Steuerschätzung nicht berücksichtigt werden. Wir gehen aber davon aus, dass wir mit den oben erläuterten Anpassungen den Ergebnissen dieser Steuerschätzung angemessen Rechnung tragen.

Ogleich die Steueraufkommenselastizität in den letzten Jahren deutlich kleiner als 1,0 war, gehen wir bei unseren Modellrechnungen davon aus, dass sich diese wieder in Richtung eines langfristig stabilen Wertes von 1,0 entwickelt. Im Hinblick auf die "sonstigen Einnahmen" unterstellen wir, dass diese auch zukünftig weit unterproportional mit dem BIP wachsen, und gehen von einer Aufkommenselastizität von 1/3 aus, was sicherlich eher als optimistisch zu betrachten ist. Die Projektion beruht somit auf folgendem Fortschreibungsmodell für die erweiterten Steuereinnahmen T und die sonstigen Einnahmen SE:

$$\begin{aligned} T_{t+1} &= T_t \cdot (1 + w \cdot \eta_{T,BIP}) \\ SE_{t+1} &= SE_t \cdot (1 + w \cdot \eta_{SE,BIP}) \end{aligned}$$

wobei w die Wachstumsrate des nominalen BIP bezeichnet und  $\eta_{T,BIP}$  bzw.  $\eta_{SE,BIP}$  die Aufkommenselastizität<sup>16</sup> des erweiterten Steueraufkommens bzw. der sonstigen Einnahmen bzgl. des BIP.

**Abbildung IV.1:** Entwicklung der Einnahmen aus Steuern, LFA und FehlBEZ sowie der sonstigen Einnahmen und des BIP in den Westflächenländern sowie in Schleswig-Holstein (Landesebene): Normierung 1995 = 100



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes sowie der VGR der Länder.

Für das um den Finanzausgleich erweiterte Steueraufkommen (Zeile 1 in Tabelle IV.1) ergibt sich nach unserem Ansatz im Jahr 2006 ein Betrag von 5.365,5 Mio. Euro, wobei wir den Finanzausgleich auf Basis der Haushaltsplanung angesetzt haben. Die residual berechneten "sonstigen Einnahmen" (siehe Zeile 4 in Tabelle IV.1) lagen im Ausgangsjahr 2006 in unserer Abgrenzung bei 1.233,2 Mio. Euro. Da die Erlöse aus

<sup>16</sup> Die Aufkommenselastizität bzgl. des BIP gibt an, um welchen Prozentsatz die erweiterten Steuereinnahmen bzw. die sonstigen Einnahmen steigen, wenn sich das BIP um 1% erhöht.

Vermögensveräußerungen sehr gering sind, ist in unseren nachfolgenden Modellrechnungen keine Unterscheidung zwischen den bereinigten Einnahmen und den Primäreinnahmen erforderlich.

Beim nominalen BIP-Wachstum in Gesamtdeutschland rechnen wir mit folgenden Varianten:

- Eine Wachstumsrate von 1,75% im Jahr 2006<sup>17</sup>,
- eine Wachstumsrate von 2% im Jahr 2007,
- eine Wachstumsrate von 2,2% im Zeitraum von 2008 bis 2015 (**Szenario 2,2%**) sowie
- eine Wachstumsrate von 2,2% im Jahr 2008, 2,5% im Jahr 2009 und von 3% in den Jahren von 2010 bis 2015 (**Szenario 3,0%**).

Man beachte, dass sich im Finanzplanungszeitraum (bis 2009) die beiden Szenarien im Hinblick auf die BIP-Entwicklung und damit auch bei der Einnahmenentwicklung nur geringfügig unterscheiden. Hinzuweisen ist noch darauf, dass wir gelegentlich auch in Termini von realen Größen - sei es beim BIP-Wachstum oder dem Wachstum der Primärausgaben sprechen - wobei wir im Simulationszeitraum von einer weiterhin geringen Inflationsrate in einer Größenordnung von 1% ausgehen.

Da das Finanzausgleichssystem eine hohe Ausgleichsintensität hat, ist die Bedeutung der gesamtdeutschen Entwicklung für das Einnahmenaufkommen in Schleswig-Holstein wesentlich höher als die wirtschaftliche Entwicklung im Land selbst, so dass die "Treibvariable" für die Einnahmenentwicklung in unserem Modell das gesamtwirtschaftliche BIP und nicht das Landes-BIP ist. In den Jahren von 1995 bis 2005 betrug das jahresdurchschnittliche Wachstum des nominalen BIP in Gesamtdeutschland ca. 2,1% und war um ca. 0,3% höher als das BIP-Wachstum in Schleswig-Holstein (1,8%). Wir gehen somit in der Basisvariante von einer konjunkturellen Entwicklung in Gesamtdeutschland aus die in etwa der im Zeitraum von 1995 bis 2004 entspricht, während in der Alternativrechnung eine deutliche Erholung der Konjunktur unterstellt wird. Allerdings benötigen wir für die Berechnung der Schuldenquote des Landes auch eine Annahme über die BIP-Entwicklung in Schleswig-Holstein. Hier unterstellen wir in allen Modellrechnungen, dass die BIP-Entwicklung in Schleswig-Holstein im gesamten Zeitraum um 0,25% unterhalb des gesamtdeutschen Wertes liegt. Im Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung in Schleswig-Holstein wird für den gesamten Projektionszeitraum mit einer konstanten Einwohnerzahl (Werte zum 30. 6. 2005) gerechnet. Die Veränderung der Altersstruktur im Land und in Gesamtdeutschland wird vernachlässigt, da deren Effekte in diesem Zeitraum nicht nur schwer bestimmbar, sondern auch recht gering sind<sup>18</sup>.

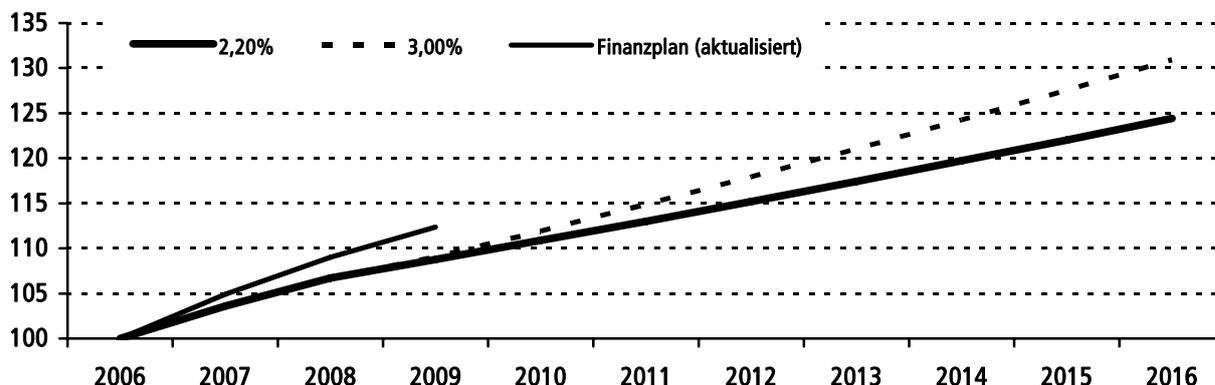
Die **Abbildung IV.2** zeigt die Entwicklung der bereinigten Einnahmen auf der Landesebene in Schleswig-Holstein bei einem BIP-Wachstum von 2,2% und 3,0%, sowie die Einnahmenentwicklung entsprechend der Haushalts- bzw. Finanzplanung (unter Einbeziehung der Steuerrechtsänderungen) des Landes Schleswig-Holstein. Die zugehörigen absoluten Einnahmendaten sind für ausgewählte Jahre in der **Tabelle IV.2** ausgewiesen. Bei einem BIP-Wachstum von 2,2% bzw. 3% werden die Einnahmen im Landeshaushalt von ca. 6,66 Mrd. Euro im Jahr 2006 auf ca. 8,3 bzw. 8,7 Mrd. Euro im Jahr 2016 ansteigen. Die nachrichtlich dokumentierten Vergleichsdaten für das Jahr 2009 zeigen, dass unsere Projektionswert im Jahr 2009 den aktualisierten Finanzplanungswert um ca. 200 Mio. Euro unterschreitet, was insbes. auf unseren vorsichtigeren Ansatz der Effekte der Umsatzsteuererhöhung zurückzuführen ist.<sup>19</sup> Angesichts der Erfahrungen in den vergangenen Jahren neigen wir eher zu etwas vorsichtigeren Einnahmenprojektionen. Ohnehin sind bereits Veränderungen im föderalen Finanzgefüge absehbar, deren Auswirkungen auf die Länderhaushalte insgesamt und auf die Finanzposition des Landes Schleswig-Holstein völlig offen sind.

<sup>17</sup> Im Jahr 2005 lag die Wachstumsrate des nominalen BIP in Schleswig-Holstein bei ca. 1,1% und in Gesamtdeutschland bei 1,3%.

<sup>18</sup> Siehe: Bach, Steffan, u.a. (2002), „Demographischer Wandel und Steueraufkommen“, Gutachten des DIW im Auftrag des BMF.

<sup>19</sup> Da sich unsere beiden Modellvarianten im Hinblick auf das BIP-Wachstum erst ab dem Jahr 2009 spürbar unterscheiden, sind die Ergebnisse beider Modellrechnungen im Jahr 2009 recht ähnlich.

**Abbildung IV.2:** Entwicklung der bereinigten Einnahmen in Schleswig-Holstein auf der Landesebene von 2006 (Basisjahr) bis 2016: Normierung: 2006 = 100



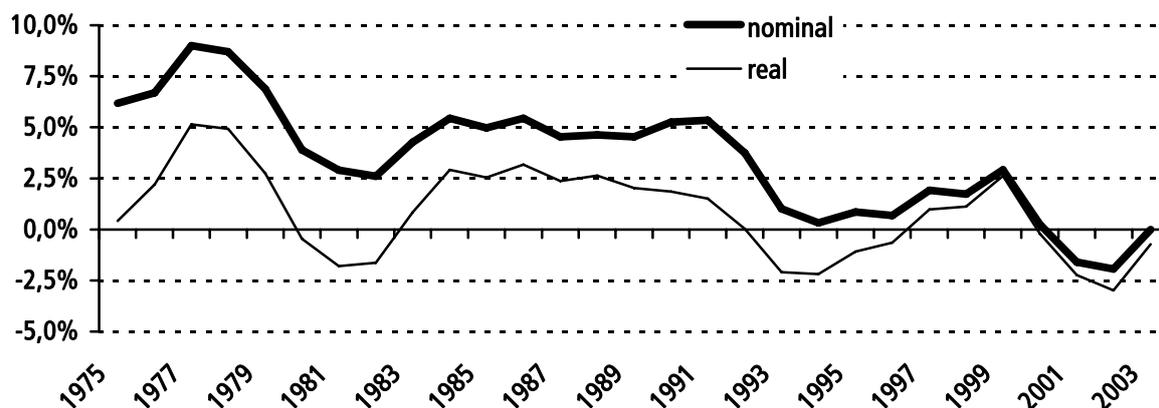
Quelle: Eigene Berechnungen.

**Tabelle IV.2:** Komponenten der Einnahmenentwicklung in Schleswig-Holstein auf der Landesebene bis 2016

Einnahmenkomponente in Mio. Euro	Wachstumsrate	
	2,2%	3,0%
<b>Bereinigte Einnahmen im Jahr 2006</b> (Ist-Angaben der Jahresrechnung des Finanzministeriums), darunter:		6.656
Steuern+LFA+FehlbetragsBEZ		5.366
PolBEZ		53
Vermögensverkäufe		4
sonstige Einnahmen		1.233
<b>Bereinigte Einnahmen im Jahr 2016 (Projektion)</b>	8.281	8.716
darunter:		
Steuern+LFA+FehlbetragsBEZ	6.703	7.307
ÜBEZ + PolBEZ	53	53
Vermögensverkäufe	4	4
sonstige Einnahmen	1.326	1.352
<b>Zuwachs 2006/2016 der bereinigten Einnahmen in %</b> (jahresdurchschnittliche Wachstumsrate)	24,4%	30,9%
Nachrichtlich:		
Bereinigte Einnahmen 2009 in der Modellrechnung	7.240	7.259
Bereinigte Einnahmen 2009 in der Finanzplanung von SH (unter Beachtung der Umsatzsteuererhöhungen)	7.480	7.480

Quelle: Eigene Schätzungen, siehe Text.

**Abbildung IV.3:** Entwicklung der bereinigten Einnahmen im Landeshaushalt von Schleswig-Holstein (3-Jahresdurchschnitt der jährlichen Einnahmenwachstumsraten)



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

**Abbildung IV.3** zeigt die langfristige Entwicklung der realen und nominalen Wachstumsrate der bereinigten Einnahmen des Landeshaushaltes. Während in den 80er Jahren das nominale Einnahmenwachstum ca. 5% (real ca. 2,5%) betrug, ergeben sich seit Anfang der 90er Jahre Wachstumsraten die deutlich unter 2,5% (real sogar im Minusbereich) liegen. Die aktuelle Finanzplanung des Landes Schleswig-Holstein impliziert eine jahresdurchschnittliche Einnahmenwachstumsrate von 3,7% in den Jahren von 2006 bis 2009, was nahezu dem Wert im Zeitraum von 1985 bis 1992 entspricht, wobei allerdings auch die Effekte der Umsatzsteuererhöhung im Jahr 2007 erheblich zu diesem Zuwachs beitragen. Wir halten diese Entwicklung - auch unter Beachtung der angekündigten Umsatzsteuererhöhung - für zu optimistisch, da es gleichzeitig steuermindernde Veränderungen im Steuerrecht gibt (Ertragsbesteuerung, Absetzbarkeit der Kinderbetreuung und der Leistungen von Handwerkern, usw.).

Ausgabenseitig gehen wir in der Modellprojektion von einem konstanten Zinssatz von 4,4% aus. Im Ausgangsjahr 2006 setzen wir die Zinsausgaben in Höhe von 911 Mio. Euro und Primärausgaben von 7.320 Mio. Euro an, so dass das Gesamtausgabenvolumen bei ca. 8.231 Mio. Euro liegt, wobei diese Angaben dem Haushaltsplan für das Jahr 2006 entnommen wurden. Aus der Finanzplanung haben wir folgende Angaben über das Gesamtausgabenvolumen (bereinigte Ausgaben), die Primärausgaben sowie die Zinsausgaben für das Land Schleswig-Holstein entnommen:

	Bereinigte Ausgaben	Zinsausgaben	Primärausgaben
2005:	8.337 Mio. Euro (Ist)	876 Mio. Euro (Ist)	7.462 Mio. Euro (Ist)
2006:	8.231 Mio. Euro	911 Mio. Euro	7.320 Mio. Euro
2007:	8.289 Mio. Euro	957 Mio. Euro	7.332 Mio. Euro
2008:	8.352 Mio. Euro	1.051 Mio. Euro	7.301 Mio. Euro
2009:	8.415 Mio. Euro	1.134 Mio. Euro	7.281 Mio. Euro

Allerdings berücksichtigt der derzeit gültige Finanzplan des Landes noch nicht die Umsatzsteuermehreinnahmen (wohl aber globale Mehreinnahmen). Ob eine Aktualisierung der Finanzplanung des Landes aufgrund der erwarteten Umsatzsteuermehreinnahmen ausgabenseitige Anpassungen vornehmen wird, ist uns nicht bekannt. Angesichts des erheblichen Konsolidierungsbedarfs gehen wir davon aus, dass dies die Ausgabenansätze nicht nach oben sondern im Lichte der aktuellen Konsolidierungsbemühungen eher nach unten korrigiert werden. Der Finanzplan impliziert ein jahresdurchschnittliches Wachstum der Primärausgaben in den Jahren von 2006 bis 2009 in Höhe von -0,2%. Unterstellt man eine jahresdurchschnittliche Inflationsrate für den öffentlichen Bereich von 1%, so wären mit diesen Planansätzen jahresdurchschnittliche reale Ausgabenabsenkungen (primär) von ca. 1,2% verbunden.

Bei der Berechnung von Nachhaltigkeitsmodellen werden in der Regel Zielwerte für die Schuldenquote fixiert. Als Vorgabewerte für die Schuldenquote in einer zukünftigen Periode eignet sich z. B. die gegenwärtige Schuldenquote (*stable public debt rule*) oder die Vorgabe eines bestimmten Referenzwertes, wie z. B. das Maastricht-Kriterium (d. h. man setzt für den Zielwert der Schuldenquote einen Wert von z.B. 33%<sup>20</sup> auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene an). Alternativ kann man auch Nachhaltigkeitsziele in Termini der Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung oder der Zins-Steuer-Quote formulieren. Welche dieser Zielvariablen man letztendlich wählt ist nicht von zentraler Bedeutung, da diese Variablen miteinander in enger Verbindung stehen. Wir wählen als Zielvariable die Schuldenquote.

Als Anpassungsinstrument in unseren nachfolgenden Modellrechnungen verwenden wir die Wachstumsrate der Primärausgaben, wobei wir bewusst auf eine Untergliederung dieser nach Einzelkomponenten (wie z.B. laufende und investive Primärausgaben oder verschiedene Komponenten der laufenden Primärausgaben) verzichten. Auch von einer Differenzierung der Primärausgaben nach Aufgabenbereichen sehen wir ab, da dies eine Frage von politischen Entscheidungen ist (Prioritätensetzung) und natürlich auch von "Bedarfen" sowie demographischer Entwicklungen. Dies impliziert, dass unsere Modellrechnung implizit einen Top-Down-Ansatz verfolgt:

- Auf der obersten Stufe werden die Einnahmen fixiert.
- Auf der nächsten Stufe wird, unter Beachtung finanzpolitischer Nachhaltigkeitsziele (z.B. Stabilisierung oder Rückführung der Schuldenquote, Zins-Steuer-Quote usw.), das nachhaltig finanzierbare Primärausgabenvolumen bestimmt. Damit ergibt sich auch die Entwicklung des Finanzierungssaldos, des Schuldenbestandes sowie der Zinsausgaben, so dass das Ausgabenvolumen des Budgets bestimmt wird.
- In der dritten Stufe wird die Entscheidung darüber getroffen, in welche (Aufgaben-) Bereiche die Primärausgaben gelenkt werden, wobei diese dritte Stufe aber außerhalb unserer Modellrechnung liegt und der politischen Entscheidung bedarf.

Für eine Politik der Nachhaltigkeit ist es von zentraler Bedeutung, dass es keine Rückwirkungen von der dritten Stufe auf die zweite Stufe gibt, d.h. Wünsche nach Mehrausgaben in einzelnen Aufgabenbereichen bzw. von einzelnen Ressorts dürfen nicht dazu führen, dass bei gegebenem Einnahmenvolumen das fixierte Ausgabenvolumen ausgeweitet wird, da sonst das Nachhaltigkeitsziel verletzt wird. Mehrausgabenbedarfe oder -wünsche einzelner Ressorts müssen durch Einsparungen an anderer Stelle finanziert werden. Ein solches "Regelwerk" bei der Haushaltsplanung muss implementiert werden, wenn die Nachhaltigkeitspolitik seriös und glaubhaft sein soll.<sup>21</sup>

In der **Abbildung IV.4** haben wir unser Basisszenarium einer nachhaltigen Finanzpolitik auf der Ebene des Landeshaushalts in Termini der Entwicklung der Primärausgaben dargestellt. Unterstellt wird, dass die Landespolitik darauf ausgerichtet ist die Schuldenquote im Jahr 2016 wieder auf dem (im Ländervergleich bereits recht hohen) Niveau des Jahres 2005 (30,3%) zu stabilisieren.

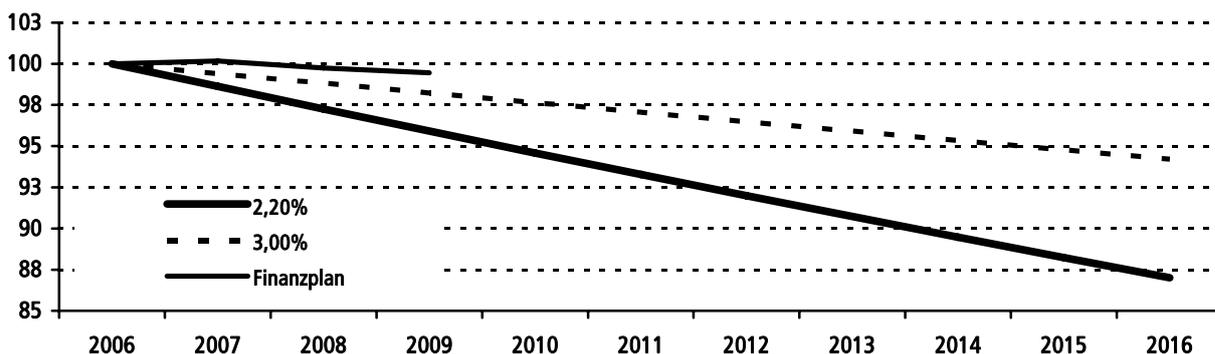
- Bei einem BIP-Wachstum von 2,2% wäre dieses (moderate) Ziel nur erreichbar, wenn die Primärausgaben im Zeitraum bis 2016 um jährlich ca. 1,4% reduziert werden, was Realkürzungen in Höhe von nahezu 2,5% implizieren würde. Insgesamt müsste das Primärausgabenvolumen bis 2016 um ca. 13% nominal und damit real um mehr als 20% des Wertes von 2006 reduziert werden.
- Im Falle eines BIP-Wachstums von 3,0% kommt unsere Nachhaltigkeitsberechnung zu einer Jahreswachstumsrate von ca. -0,6%, was Realkürzungen von jährlich etwas über 1,5% impliziert. Das gesamte Primärausgabenvolumen müsste bis 2016 um ca. 6% nominal bzw. ca. 15% real abgebaut werden.

<sup>20</sup> Gesamtstaatlich gilt die Maastrichtguideline 60%. Herunter gebrochen auf die Länderebene (einschließlich Kommunen) wäre ein kritischer Wert der Schuldenquote von 33% anzusetzen, da ca. 55% des gesamtstaatlichen Verschuldungsspielraums auf die Länderebene entfällt.

<sup>21</sup> Hierzu ist es auch erforderlich, dass zu hoch angesetzte Einnahmen, die dann zu überhöhten Ausgabenansätzen führen, in den Folgejahren wieder kompensiert werden, da sonst die Nachhaltigkeitspolitik durch unrealistische Planansätze auf der Einnahmenseite unterlaufen werden kann.

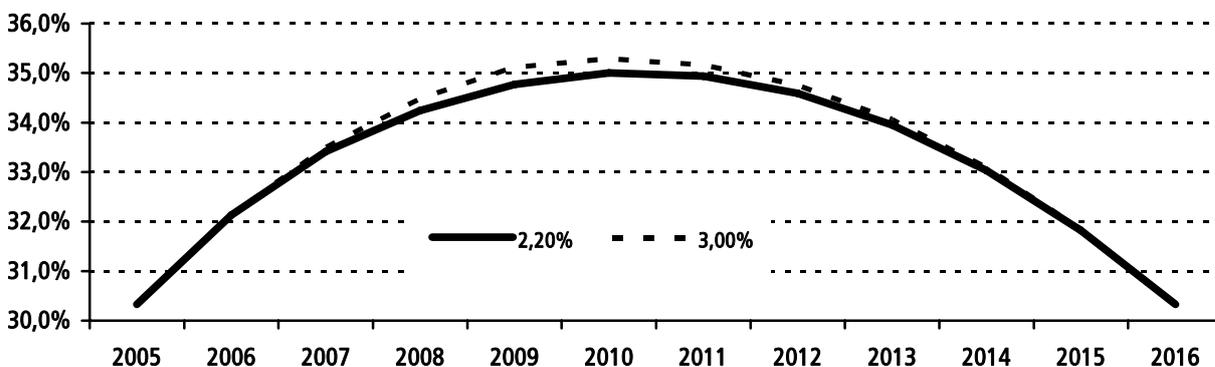
Die derzeitige Finanzplanung des Landes Schleswig-Holstein ist im Lichte unserer Modellrechnungen mit einer Nachhaltigkeitspolitik nicht vereinbar. Bis zum Jahr 2016 wäre in unseren Modellrechnungen ein Abbau der Primärausgaben um ca. 1 Mrd. Euro im 2,2%- und um ca. 450 Mio. Euro im 3%-Szenarium erforderlich, wobei in allen Fällen die Umsatzsteuermehreinnahmen - allerdings aufgrund anderweitiger steuerpolitischer Maßnahmen mit einem moderateren Ansatz - bereits eingerechnet sind.

**Abbildung IV.4:** Entwicklung der Primärausgaben in Schleswig-Holstein auf der Landesebene von 2006 (Basisjahr) bis 2016 bei alternativen Wachstumsannahmen: Nachhaltigkeitsziel: Schuldenquote in 2016 = Schuldenquote in 2005



Quelle: Eigene Berechnungen.

**Abbildung IV.5:** Entwicklung der Schuldenquote in Schleswig-Holstein auf der Landesebene von 2005 (Basisjahr) bis 2016 bei alternativen Annahmen über das BIP-Wachstum in Gesamtdeutschland: Nachhaltigkeitsziel: Schuldenquote in 2016 = Schuldenquote in 2005



Hinweis: Die Wachstumsrate des BIP in Schleswig-Holstein liegt um 0,25% unterhalb des gesamtwirtschaftlichen BIP-Wachstums.  
Quelle: Eigene Berechnungen.

**Abbildung IV.5** zeigt die Entwicklung der Schuldenquote in den beiden Modellvarianten. Die Schuldenquote würde bis zum Jahr 2010 noch um ca. 5% ansteigen und sich dann bis zum Jahr 2016 auf den Ausgangswert des Jahres 2005 zurück bewegen. Verbunden wäre mit dieser Entwicklung ein weiterer erheblicher Anstieg der Zinsausgaben, wobei die Zins-Steuer-Quote in beiden Modellvarianten auf nahezu 19% ansteigen würde.

Die Entwicklung des Finanzierungssaldos und des Primärsaldos in den beiden Modellrechnungen ist in der **Tabelle IV.3** dargestellt. In beiden Varianten würde der Primärsaldo bei der unterstellten Primärausgabenpolitik bereits ab dem Jahr 2009 positiv werden und ab 2014 wäre der Landeshaushalt ausgeglichen, wobei

in den Folgejahren sogar erhebliche Überschüsse anfallen. Diese Überschüsse sind erforderlich um die Schuldenquote auf den Zielwert (Wert des Jahres 2005) abzusenkten.

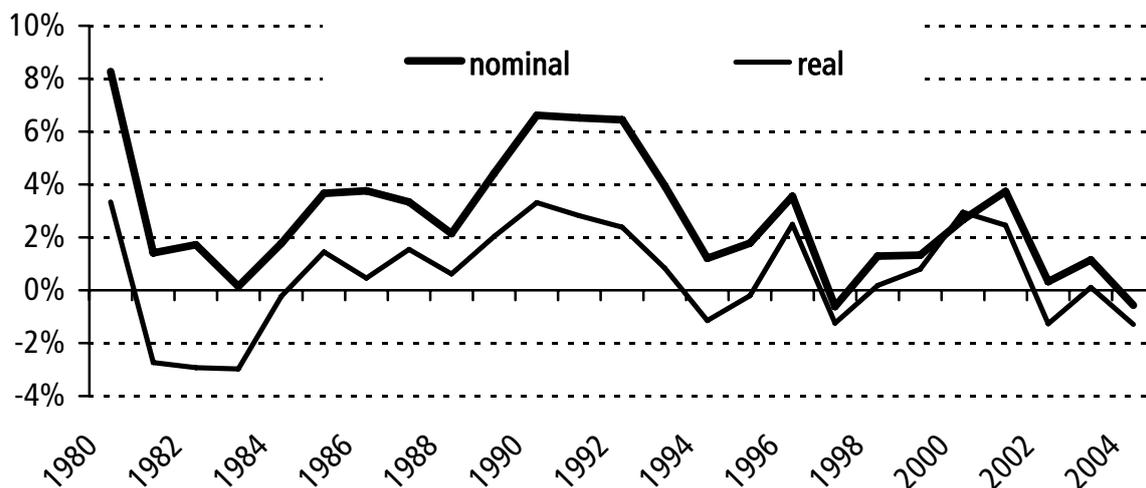
**Tabelle IV.3:** Finanzierungssaldo (FS) und Primärsaldo (PFS) in Schleswig-Holstein im Landeshaushalt in Mio. Euro in den alternativen Nachhaltigkeitsmodellrechnungen

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BIP-Wachstum von 2,2%											
FS	-1.575	-1.312	-1.064	-875	-677	-468	-249	-19	224	479	748
PFS	-664	-323	-16	219	456	694	934	1.176	1.419	1.664	1.912
BIP-Wachstum von 3,0%											
FS	-1.575	-1.370	-1.180	-1.034	-845	-644	-428	-197	50	314	595
PFS	-664	-380	-130	68	302	541	785	1.035	1.290	1.552	1.819

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Absenkung des Primärausgabenvolumens bis zum Jahr 2016 wäre bei einem Wachstum von 2,2% erheblich und es erscheint uns als sehr fragwürdig, ob es gelingen kann binnen 10 Jahre die Primärausgaben real um 1/5 des gegenwärtigen Volumens zu reduzieren. Selbst im Wachstumsszenarium von 3% sind die Realkürzungen bereits mit sehr großen Konsolidierungsanstrengungen verbunden. Für sich genommen, wirkt zwar ein nominales Absenken von Primärausgaben um alljährlich 1,4% bzw. 0,6% als nicht besonders rigide, aber man muss beachten, dass dieser Prozess über einen Zeitraum von 10 Jahren betrieben werden müsste.

**Abbildung IV.6:** Entwicklung der nominalen und realen Primärausgabenwachstumsrate in den Westflächenländern seit 1980



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik auf der Basis des absoluten Ausgabenvolumens.

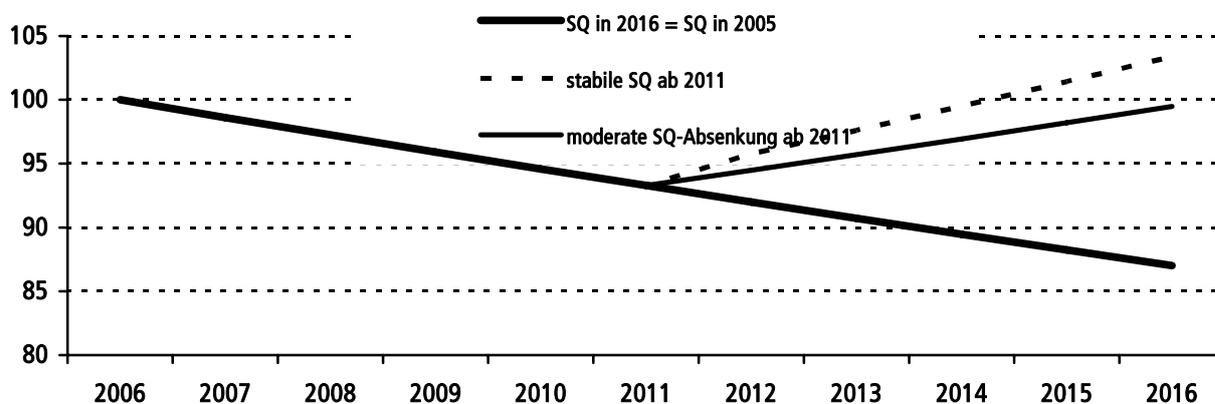
Um diesbezüglich zu einer realistischen Einschätzung zu kommen zeigt die **Abbildung IV.6** die Entwicklung der jährlichen Wachstumsrate der Primärausgaben in den Westflächenländern seit dem Jahr 1980 auf der Basis des absoluten Ausgabenvolumens (real sowie nominal), wobei für die Realrechnung der BIP-Deflator herangezogen wurde. Seit 1995 sind die Primärausgaben um jahresdurchschnittlich ca. 1,4% nominal und real um ca. 0,5% angestiegen. Nur in einem einzigen Jahr gab es in den letzten 20 Jahren nominale Ausgabenabsenkungen und selbst reale Ausgabenabsenkungen waren eher die Ausnahme. Aus dieser Darstellung lässt sich eine Vorstellung darüber entwickeln, wie gravierend die Einschnitte sein müssen, die

mit den hier aufgezeigten Konsolidierungspolitiken verbunden sind. Alljährliche nominale Ausgabenkürzungen um 1,4% und selbst um 0,6% über einen Zeitraum von 10 Jahren stellen einen dramatischen "Politikwechsel" dar und sind auch nur dann möglich, wenn dieser Politikwechsel von einem "Philosophiewechsel" begleitet wird. In realer Betrachtung sind die Veränderungen natürlich noch drastischer und können nur dann bewältigt werden, wenn man sich von Aufgaben insgesamt trennt oder die entsprechende Aufgabenerfüllung drastisch reduziert.

Allerdings ist damit noch nicht geklärt, ob und in welchem Umfang mit diesen Ausgabenkürzungen überhaupt Leistungseinbußen für die Bürger des Landes verbunden sind. Dies hängt davon ab, ob mit der Haushaltskonsolidierung durch die Mobilisierung von Effizienzreserven das Leistungsniveau der Verwaltung erhalten und ggf. sogar gesteigert werden kann. Hierzu könnte insbesondere die Rückführung der Regulierung sowie der Bürokratie beitragen. Die Landesverwaltungen sowie die Kommunalverwaltungen müssen gestrafft werden und in allen Bereichen ist die Frage zu prüfen, ob durch die Zusammenarbeit mit Nachbarländern bzw. der Schaffung größerer kommunaler Gebietseinheiten Einsparungen im Administrationsbereich erzielt werden können. Klar dürfte sein, dass der gesamte Konsolidierungsprozess mit einem signifikanten Abbau von Personal im öffentlichen Bereich verbunden sein muss, da aufgrund des hohen Personalkostenanteils keine so gravierende Konsolidierungspolitik ohne Personalabbau durchgeführt werden kann. Hierbei halten wir eine Rückführung des Personalbestands in einer Größenordnung von ca. 10% für erforderlich. Dies wird zwar unzweifelhaft seitens der Gewerkschaften zu harten Reaktionen führen, aber im Interesse des Landes muss hier ein klarer Kurs verfolgt werden, da das Land nicht die Aufgabe hat, Arbeitsplätze zu Lasten des Steuerzahlers und der zukünftigen Generationen zu erhalten, sondern den Bürgern des Landes optimale Leistungen bei geringstmöglichen Kosten zu liefern, ohne Lasten auf die Zukunft abzuwälzen.

Zu beantworten ist noch die Frage, wie man vorgehen könnte, wenn das (wohl auch realistischere) 2,2%-Wachstumsszenarium eintritt. Hier zeigt sich, dass eine Politik der Nachhaltigkeit in dem von uns definierten Sinne kaum realisierbar ist, da Realausgabenkürzungen von 20% über 10 Jahre nicht möglich sein dürften. Allerdings lassen unsere Nachhaltigkeitsmodelle eine "Lösungsmöglichkeit" erkennen, die darin bestehen würde, die Primärausgaben zügig so abzubauen, dass die Schuldenquote am Ende der Dekade stabilisiert wird und in den Folgejahren eine Politik der "konstanten Schuldenquote" bzw. einer Politik der "langsameren Zurückführung der Schuldenquote" verfolgt wird. Wie aus der Abbildung IV.5 hervorgeht, würde die Schuldenquote im Jahr 2010/11 einen Maximalwert erreichen und bei einer konsequenten Nachhaltigkeitspolitik in den Folgejahren wieder sinken. Daher gehen wir bei unseren Alternativrechnungen davon aus, dass zunächst einmal das Ziel des Abbremsens des Wachstums der Schuldenquote erreicht werden soll. In einer ersten Variante unterstellen wir, dass nach dem Jahr 2012 die Schuldenquote stabil auf dem Wert des Jahres 2011 (34,94%) gehalten wird. Bis zum Jahr 2011 müssten dann die Primärausgaben auf ein Volumen von ca. 6.830 Mio. Euro abgesenkt werden, was in etwa den Primärausgaben des Jahres 2001 entspricht. Dies entspricht in etwa einer Absenkung der Primärausgaben von 10%. In einer zweiten Variante setzen wir den Kurs der Rückführung der Primärausgaben und damit der Schuldenquote auch nach dem Jahr 2011 fort und zwar so, dass das Primärausgabenwachstum um 1/3 geringer ist als die Wachstumsrate der Einnahmen.

**Abbildung IV.7:** Entwicklung der Primärausgaben in Schleswig-Holstein auf der Landesebene von 2006 (Basisjahr) bis 2016 bei einem BIP-Wachstum von 2,2% und alternativen Primärausgabenanpassungsstrategien: Normierung: 2006 = 100



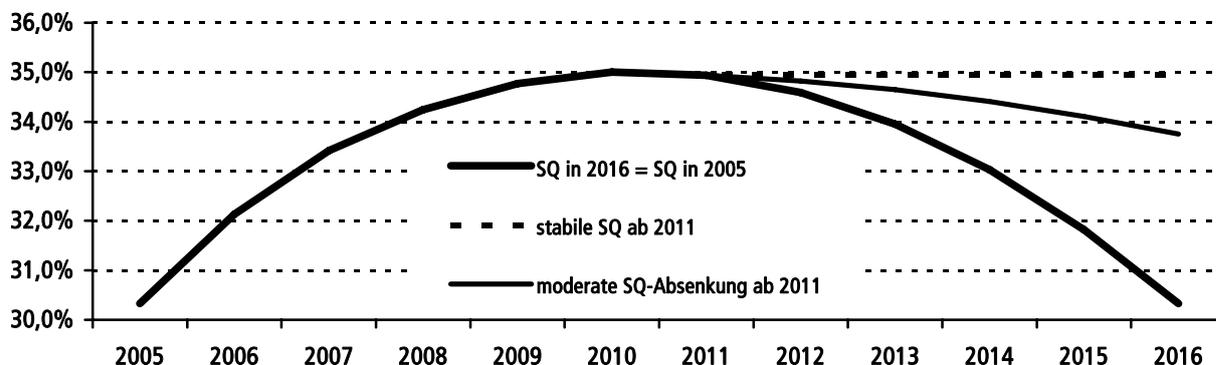
Quelle: Eigene Berechnungen.

Was diese beiden Alternativstrategien implizieren zeigt die **Abbildung IV.7:**

- Das Basisszenario (SQ in 2016 = SQ in 2005) ist das bereits in Abbildung IV.4 dargestellte Referenzmodell einer Rückführung der Schuldenquote bis zum Jahr 2016 auf den Wert des Jahres 2005. Die mit dieser Strategie verbundene Rückführung der Primärausgaben um nominal ca. 13% und real um ca. 23% bis zum Jahr 2016 dürfte nicht realisierbar sein.
- In der ersten Alternativrechnung (stabile SQ ab 2011) wird ein harter Konsolidierungsprozess bis zum Jahr 2011 verfolgt und die Primärausgaben werden bis zum Jahr 2011 auf ca. 93% des Wertes von 2006 abgebaut. Nach 2011 wird dann eine Politik der stabilen Schuldenquote verfolgt (SQ von 34,94%). In diesem Fall können die Primärausgaben in den Folgejahren wieder erhöht werden, so dass diese bis zum Jahr 2016 ein Niveau von 103% des Wertes von 2006 erreichen. Der Finanzierungssaldo wäre in diesem Fall im Jahr 2016 aber noch immer negativ und hätte ein Volumen von ca. -570 Mio. Euro, aber der Primärsaldo läge bei ca. +712 Mio. Euro.
- Die zweite Alternativrechnung (moderate SQ-Absenkung ab 2011) ist mit der ersten Alternativrechnung bis zum Jahr 2011 identisch und schwenkt in den Folgejahren aber auf einen moderaten Kurs der Absenkung der Schuldenquote ein. In diesem Fall können die Primärausgaben in den Folgejahren zumindest wieder etwas erhöht werden, so dass diese bis zum Jahr 2016 fast wieder das Niveau von 2006 erreichen. Der Finanzierungssaldo läge im Jahr 2016 bei ca. -250 Mio. Euro. Die Schuldenquote liegt in dieser Variante im Jahr 2016 bei 33,8% und läge damit um ca. 2,5% über dem Wert des Basisszenarios aber ca. 1,2% unter der ersten Alternativrechnung.

Die zugehörige Entwicklung der Schuldenquote haben wir in der **Abbildung IV.8** dargestellt. Es wird denn auch nochmals die Grundstrategie des hier entwickelten Konsolidierungsszenarios im Falle eines moderaten Wachstums von 2,2% deutlich. Die höchste Priorität gilt dem Abbremsen des Anstiegs der Verschuldung, gemessen mit Hilfe der Schuldenquote. Nach diesen Modellrechnungen benötigt das Land einen "Bremsweg" von 6 Jahren, um zu einer Stabilisierung der Schuldenquote zu kommen, was allerdings mit einer erheblichen weiteren Aufbau an Schuldenlast verbunden ist. Um diesen Bremseffekt zu erzielen, müssen die Primärausgaben bis 2011 um ca. 600 Mio. Euro reduziert werden, was in der Nominalrechnung einem Minus von ca. 7% und in der Realrechnung von 12% bis 13% entspricht. Schon dies erfordert erhebliche Leistungseinschnitte auf der Landesebene. In der Basisvariante wird dieser Kurs unvermindert bis 2016 fortgesetzt. Während in der ersten Alternativrechnung die Schuldenquote auf dem Wert des Jahres 2011 festgehalten wird und die Primärausgaben nach 2011 um jahresdurchschnittlich 2% ansteigen können, wird in der zweiten Variante ein moderater Konsolidierungsschritt fortgesetzt, wobei die Primärausgaben wieder um ca. 1,3% pro Jahr wachsen können.

**Abbildung IV.8:** Entwicklung der Schuldenquote in Schleswig-Holstein auf der Landesebene von 2005 (Basisjahr) bis 2016 bei einem BIP-Wachstum von 2,2% und alternativen finanzpolitischen Strategien nach dem Jahr 2011



Hinweis: Die Wachstumsrate des BIP in Schleswig-Holstein liegt um 0,25% unterhalb des gesamtwirtschaftlichen BIP-Wachstums.  
Quelle: Eigene Berechnungen.

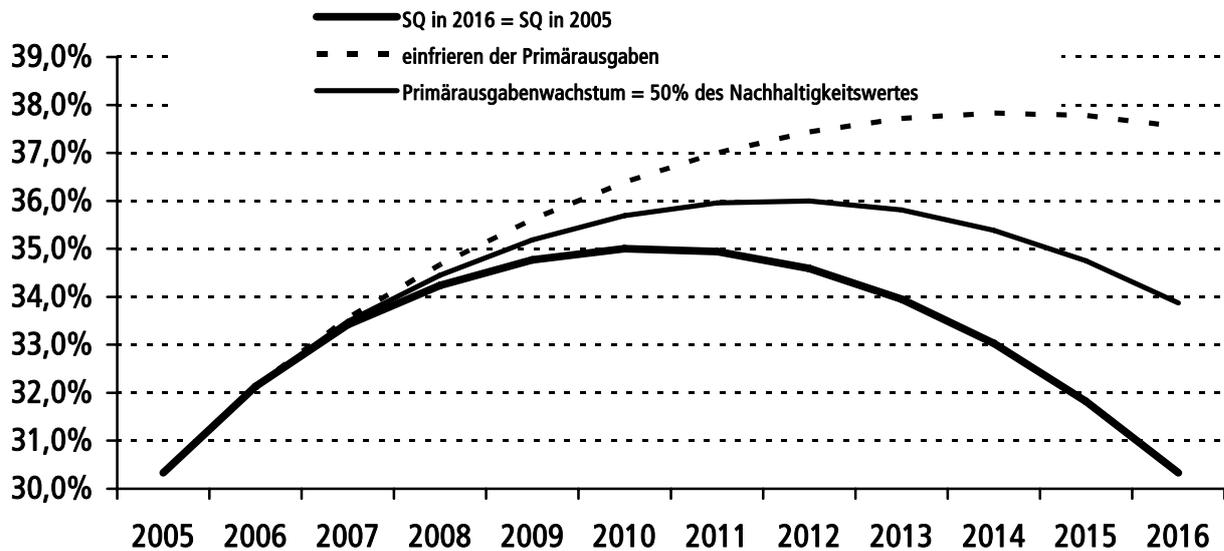
Für das Wachstumsszenario von 3% haben wir keine Alternativrechnung durchgeführt, da wir in diesem Fall die Anpassungsmaßnahmen für durchführbar halten, auch wenn dies ebenfalls erhebliche Anstrengungen erfordert.

Wir wollen aber noch ergänzend aufzeigen, was eine Politik der *Konsolidierungsverweigerung* kostet. Hierzu konfrontieren wir unsere Basismodellrechnung im 2,2%-Wachstums-Szenario mit

- einer *Politik des Einfrierens der Primärausgaben*, d.h. das Primärausgabenvolumen wird konstant gehalten, so dass es keine nominalen (aber damit natürlich realen) Ausgabenkürzungen kommt,
- einer *Politik der "halbherzigen" Nachhaltigkeit*, bei der das für das Erreichen von Nachhaltigkeit notwendige Primärausgabenabsenkungsniveau alljährlich um 50% geringer ausfällt. Letzteres bedeutet konkret, dass die Primärausgaben nicht wie eigentlich erforderlich alljährlich um ca. 1,4% sondern um lediglich ca. 0,7% reduziert werden.

Die **Abbildung IV.9** zeigt an Hand der Schuldenquote welche Auswirkungen eine solche "Anpassungsverweigerungspolitik" hätte. Im ersten Fall würde die Schuldenquote weiter deutlich auf ca. 38% ansteigen und die Zins-Steuer-Quote würde einen Wert von über 20% erreichen. Diese "Erblast" dürften die Generationen im Land nach 2015 kaum schultern können, was insbesondere bei einem nur moderaten Wirtschaftswachstum zutrifft. Selbst dann, wenn die notwendigen Primärausgabenabsenkungen nur "halbherzig" vorgenommen werden und statt des erforderlichen Absenkens der Primärausgaben um jährlich 1,4% nur ein Absenken um 0,7% vorgenommen wird, steigt die Schuldenquote weiter deutlich an und die Zins-Steuer-Quote übersteigt einen Wert von 19%.

**Abbildung IV.9:** Entwicklung der Schuldenquote in Schleswig-Holstein auf der Landesebene von 2005 (Basisjahr) bis 2016 bei einem BIP-Wachstum von 2,2% und alternativen finanzpolitischen Strategien nach dem Jahr 2011



Quelle: Eigene Berechnungen.

Hinweis: Die Wachstumsrate des BIP in Schleswig-Holstein liegt um 0,25% unterhalb des gesamtwirtschaftlichen BIP-Wachstums.

In beiden Fällen würde die Landesregierung die im Land schon seit Jahrzehnten verfolgte Politik des Überwälzens von Anpassungszwängen auf die Folgegenerationen fortsetzen, wobei natürlich die Kosten für die Folgegenerationen ständig ansteigen und ein weiteres Aufschieben der notwendigen Konsolidierungsschritte schon in der nächsten Zukunft zu einer extremen Haushaltsnotlage führen könnte. Letzteres wäre mit einem erheblichen Verlust an Selbstbestimmung des Landes verbunden, da Haushaltsnotlagen mit externer Kontrolle, Ausgabenbeschränkungen und einer Einschränkung der Handlungsfreiheit verbunden sind. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass sich an dem Anpassungsproblem nichts Grundsätzliches verändern würde, wenn man zweckoptimistisch auf eine durchgreifende Verbesserung der Konjunktur- und Wachstumsbedingungen in der Zukunft setzt. Dies liegt darin begründet, dass letztendlich die relative Leistungsfähigkeit eines Landes - im Vergleich zu anderen Ländern - entscheidend ist. Kommt es zu einer Verbesserung des gesamtwirtschaftlichen Umfeldes sowie der öffentlichen Einnahmen, so kann ein finanzpolitisch gesundes Land die Mehreinnahmen dazu nutzen Leistungsverbesserungen für seine Bürger zu finanzieren; ein hoch verschuldetes Land muss hingegen zumindest einen Teil der Mehreinnahmen zunächst für die Abfinanzierung der hohen Schuldenlast (in Form hoher Zinsausgabenbelastungen) einsetzen, so dass die Verbesserung der Leistungen für die Bürger natürlich geringer ausfallen. Mithin kann man sich auch bei einer verbesserten Wirtschaftslage um die reale Finanzierung der Schuldenlast nicht "drücken", sondern muss diese in Zukunft mit realen Leistungseinschränkungen bezahlen.

Aus unseren Modellrechnungen lassen sich eine Reihe von Schlussfolgerungen ziehen:

- Eine konsequente Nachhaltigkeitspolitik würde in den nächsten 10 Jahren eine Absenkung der Primärausgaben in einer Größenordnung von real ca. 13%, bei einem langfristigen Wachstum von ca. 3%, bzw. von über 20%, bei einem langfristigen Wachstum von 2,2% erforderlich machen. Bei ungünstigeren Wachstumsbedingungen dürfte das Ziel einer Stabilisierung der Schuldenquote bis zum Jahr 2016 auf dem Niveau des Jahres 2006 kaum zu erreichen sein.
- Die erhebliche Schuldenlast des Landes Schleswig-Holstein macht es erforderlich, in einem Kraftakt von wenigen Jahren das Schuldenwachstum massiv abzubremsen, wobei der "Bremsweg" bis zu jenem Punkt gehen muss, bei dem das Land eine Stabilisierung der Schuldenquote - auf einem dann allerdings höheren Niveau - erreicht. Dies ist in unserer Modellrechnung im Jahr 2010/11 der Fall und macht eine jährliche nominale Rückführung der Primärausgaben um ca. 1,4% erforderlich.

- Im Anschluss an diesen "Kraftakt" ist eine Neuausrichtung der Finanzpolitik auf einem moderateren Kurs möglich, wobei über einen Zeitraum von 5 Jahren wieder das Primärausgabenniveau des Jahres 2006 erreicht werden kann.

Die Modellrechnungen zeigen auf, dass dann wenn unser 2,2%-Wachstums-Szenario zutrifft, die Politik im Land Schleswig-Holstein um einen harten Konsolidierungskurs nicht herumkommt, es sei denn, das Land will die in der Vergangenheit aufgestauten Probleme weiter vor sich hinwälzen und der nachfolgenden Generation eine noch schwierigere Lage hinterlassen. Erforderlich ist es aber, dass die Politik die notwendigen Konsolidierungsschritte massiv angeht; eine halbherzige Konsolidierungspolitik löst das Problem nicht.

Die aufgezeigten notwendigen Einsparungen bei den Primärausgaben dürften bei einer Spitzabrechnung effektiv sogar noch höher ausfallen. Würde man die erheblichen Ausgabenaufwüchse berücksichtigen die man in Schleswig-Holstein bei den Pensionsausgaben in den nächsten Jahren aufgrund der erheblich steigenden Pensionslasten hinnehmen muss, so würde sich das finanzierbare "Politikausgabenvolumen" (Primärausgaben abzüglich der Pensionsverpflichtungen) noch deutlich weiter reduzieren. Erhebliche Auswirkungen würden auch von einem Anstieg der Zinsen ausgehen.

Diese Notwendigkeiten müssen dem Parlament, den Bürgern und noch mehr den Ressortministern von der politischen Führung des Landes vermittelt werden. Die Partikularinteressen von Interessenvertretergruppen müssen hierbei im Interesse der finanzpolitischen Gesundheit des Landes hinten angestellt werden. Klar dürfte ferner sein, dass die Kommunen des Landes in diesen Konsolidierungsprozess einbezogen werden müssen. Hierbei muss aber auch die Frage der Aufgabenbelastung und -entlastung geprüft werden, was sowohl auf der Landes- als auch der Kommunalebene gilt. Wie die Erfahrung in Berlin zeigt, kann binnen weniger Jahre durch harte Maßnahmen ein Kurs- und insbesondere Mentalitätswechsel herbeigeführt werden, wobei dies noch nicht einmal zum politischen Schaden für die Regierung werden muss. Dies erfordert aber nicht nur politische Weitsicht und Mut, sondern auch eine Reihe von institutionellen Anpassungen wie diese - am Beispiel von Berlin aber nicht nur auf Berlin zutreffend - von Seitz (2006)<sup>22</sup> herausgestellt wurden.

---

<sup>22</sup> H. Seitz, "Bailout für Berlin?", in: K. Konrad und B. Jochimsen, Finanzkrise im Bundesstaat, Peter Lang Verlag, 2006, 133-160.

## V. Nach Aufgabenbereichen differenzierte Befunde

Untersucht wird in diesem Abschnitt die Frage, ob sich in einzelnen Aufgabenbereichen bei den Ausgaben und beim Personalbesatz in Schleswig-Holstein im Ländervergleich "Auffälligkeiten" in Richtung signifikanter und systematischer Mehrausgaben bzw. Personalüberhänge feststellen lassen. Im ersten Unterabschnitt werden die Ausgaben nach Aufgabenbereichen auf Basis der Jahresrechnungsstatistik des Jahres 2003 untersucht. In Abschnitt V.2 erfolgt eine Analyse der Personalbestände mit Daten der Personalstandstatistik des Jahres 2004.

### V.1 Ausgabenbetrachtung in Schleswig-Holstein im Ländervergleich nach Aufgabenbereichen

Die Jahresrechnungsstatistik dokumentiert die Ausgaben sowie ausgewählte Einnahmenkomponenten der Länder, Kommunen sowie der Zweckverbände nach einer Vielzahl von Aufgabenbereichen. Wir sind uns des Umstandes bewusst, dass es zwischen den Ländern durchaus Unterschiede bei der Zuordnung der Ausgaben zu den einzelnen Bereichen gibt, so dass wir aus diesen Gründen bewusst auf eine sehr tiefe Disaggregation der Analyse verzichten um Zuordnungsunterschiede möglichst auszuklammern. Aber auch bei einer "sauberen" und ländereinheitlichen Zuordnung der Ausgaben zu den einzelnen Aufgabenbereichen kann es zu Ausgabenverzerrungen infolge einer unterschiedlichen Ausgestaltung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen sowie der Kommunalfinanzierung kommen. Werden z.B. in einem Bundesland den Kommunen unmittelbare zweckgebundene laufende Zuweisungen im Kita-Bereich gewährt (wie z.B. im Land Brandenburg), so verbucht der Landeshaushalt in diesem Bereich Ausgaben, während in anderen Bundesländern, in denen solche Zuweisungen in pauschalisierter Form in die kommunale Finanzausgleichsmasse einbezogen werden, auf der Landesebene im Kita-Bereich keine Ausgaben anfallen, dafür aber um so höhere Aufwendungen für allgemeine Zuweisungen im Bereich der "Allgemeinen Finanzwirtschaft".

**Tabelle V.1.1:** Struktur der Zuweisungen der Länder an die Gemeinden im Jahr 2003 auf Basis der Jahresrechnungsstatistik

	SH	NI/RP	FW
zweckungebundene laufende Zuweisungen	45,5%	47,0%	55,8%
investive Zuweisungen	14,7%	14,3%	17,1%
zweckgebundene laufende Zuweisungen	40,8%	38,7%	27,1%

Quelle: Berechnet aus der Jahresrechnungsstatistik 2003, Tabelle 9.1.

Auf Basis der Jahresrechnungsstatistik 2003 haben wir die Struktur der Zahlungen der Länder an den kommunalen Bereich verglichen und in der **Tabelle V.1.1** ausgewiesen. Nach diesen Angaben ist der Anteil zweckgebundener laufender Zuweisungen des Landes an den Zahlungen des Landes insgesamt in Schleswig-Holstein deutlich höher als im FW-Durchschnitt, während sich im Vergleich zu NI/RP keine großen Unterschiede ergeben. Auch im Vergleich aller Flächenländer liegt dieser Anteil in Schleswig-Holstein am höchsten, eine Praxis die man sicherlich unter den Aspekten Effizienzreize und kommunale Entscheidungsfreiheit überprüfen sollte.<sup>23</sup> Für unsere Analyse impliziert dies, dass in der Tendenz die Landesausgaben aufgrund der zweckgebundenen Zuweisungen in den einzelnen Aufgabenbereichen im Ländervergleich überschätzt werden. Allerdings relativiert sich dieses Problem in der Praxis in erheblichem Umfang, da der "Löwenanteil" dieser Zuweisungen auf den "Sozialbereich" entfällt, so dass in diesem Aufgabenbereich ohnehin - das gilt für alle Flächenländer - nur die Analyse des konsolidierten Landes- und Kommunalhaushalts sinnvoll ist. Der andere davon tangierte Bereich - die Zuweisungen im Rahmen der "Allgemeinen Finanzwirtschaft" - wird von uns ohnehin nicht betrachtet!

<sup>23</sup> Wir sind uns des Umstandes bewusst, dass der Hang gerade der kommunalen Spitzenverbände im Zuge des Einfordern des Konnexitätsprinzips dazu führt, dass der relative Anteil zweckgebundener Zuweisungen ansteigt und sich die Kommunen selbst an die Zügel legen.

Ausgewertet werden die Ausgabenunterschiede zwischen Schleswig-Holstein und den beiden Vergleichs-ländergruppen mit einem kompakten Indikator, nämlich dem Konzept der Mehr- bzw. Minderausgaben, die wir analog der Vorgehensweise in Abschnitt III wie folgt berechnen

$$\text{Mehr-/Minderausgaben} = \frac{(\text{Ausgaben je EW in SH} - \text{Ausgaben je EW im Vergleichsland}) *}{\text{Zahl der EW in SH in Mio.}}$$

Ist dieser Betrag positiv (negativ), so liegen in Schleswig-Holstein Mehrausgaben (Minderausgaben) zum Vergleichsland vor. Mit diesem Konzept kann man auf einen Blick erkennen, in welchem Umfang das Land in den einzelnen Bereichen - hochgerechnet auf die Bevölkerungszahl von Schleswig-Holstein – Ausgaben-überhänge hat. Die Ergebnisse der Berechnungen werden in der **Tabelle V.1.2** ausgewiesen.

Wir kommentieren zunächst die Ergebnisse auf der Landesebene: In der laufenden Rechnung fallen auf der Landesebene über alle Aufgabenbereiche nahezu 1/2 Mrd. Euro Mehrausgaben im Vergleich zum FW-Durchschnitt und nahezu 100 Mio. Euro im Vergleich zum NI/RP-Durchschnitt an, wobei die Mehrausgaben bei den Zinszahlungen einen großen Teil der Unterschiede erklären. Mehrausgaben von über 50 Mio. Euro fallen aber auch auf der Ebene der Politischen Führung und zentralen Verwaltung an, was mit unseren in der Tabelle V.2.4 unten ausgewiesenen Personalüberhängen in diesem Bereich kompatibel ist. Eine weitere Position mit deutlichen Mehrausgaben ist der gesamte Sozialbereich, wobei hier die Mehrausgaben bei über 150 Mio. Euro bzw. über 450 Mio. Euro im Vergleich zum NI/RP-Durchschnitt liegen. Hierbei handelt es sich insbes. um Zahlungen an den kommunalen Bereich (wie z.B. Wohngelderstattungen). Signifikante Mehraufwendungen gibt es ferner im Bereich Umwelt und Naturschutz, sowie im Bereich Verkehr (ohne ÖPNV-Leistungen), wobei in letzterem Bereich den Mehraufwendungen auf der Landesebene aber Minderausgaben auf der Gemeindeebene gegenüberstehen, so dass bei der Betrachtung der konsolidierten Haushalte beider Ebenen - nach Verrechnung der ÖPNV-Leistungen - keine Mehrausgaben im Land insgesamt vorliegen. Letztendlich ist auch noch auf die oben bereits erwähnten Mehrausgaben für Versorgung hinzuweisen.

Somit sind folgende Bereiche als "Verursacher" von Mehrausgaben auf der Landesebene auszumachen:

- die hohe Verschuldung des Landes,
- die im Ländervergleich überdurchschnittlich hohen Versorgungsleistungen,
- überdurchschnittlich hohe (Erstattungs-)Aufwendungen im Sozialbereich,
- offenkundige Personal- und Ausgabenüberhänge im Bereich der Ministerialverwaltung sowie
- Ausgabenüberhänge im Bereich Umwelt- und Naturschutz.

Während die beiden ersten beiden Positionen nur längerfristig beeinflussbar sind und die Sozialausgaben weitgehend durch vom Land nur unmittelbar beeinflussbare Faktoren gestaltet werden können, müssen die anderen Bereiche kurzfristig auf den Prüfstand um Einsparpotenziale aufzuspüren. Aber die dort aufgezeigten tatsächlichen oder vermeintlichen Ausgabenüberhänge reichen keinesfalls die Schiefelage des Landeshaushalts zu beseitigen, so dass auch alle anderen Bereiche - auch wenn diese im Ländervergleich Minderausgaben verzeichnen - auf Einsparmöglichkeiten zu überprüfen sind.

Auf der kommunalen Ebene ist lediglich der Bereich "Öffentliche Sicherheit und Ordnung" etwas auffällig. Die Mehrausgaben im Bereich "Schulen" dürften "aufgabenteilungsbedingt" sein und die Mehrausgaben im Bereich "Kommunale Gemeinschaftsdienste" (die auch nur im Vergleich zum NI/RP-Durchschnitt anfallen) werden durch höhere Gebühreneinnahmen kompensiert. Auch hier gilt aber, dass der Umstand, dass es keine statistisch signifikanten Ausgabenüberhänge in Relation zu den Vergleichsländern gibt, nicht dahingehend fehlinterpretiert werden darf, dass es keine Möglichkeiten zur Ausgabenreduzierung gibt. Wie bereits mehrfach betont, ist die Konsolidierung im Land eine gesamtstaatliche Aufgabe die von beiden Ebenen gemeinsam bewältigt werden muss. Hierbei muss natürlich die Aufgabenlast beider Ebenen berücksichtigt werden.

Für eine von der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen unabhängige Einschätzung ist auch die Gesamtbetrachtung der Haushalte beider Ebenen hilfreich. Kurzfristig kaum zu beeinflussen sind die Ausgabenüberhänge in der laufenden Rechnung in den Bereichen:

- Soziale Sicherung (200 bzw. 260 Mio. Euro) sowie die höhere Belastung bei den Zinsausgaben (60 bzw. 250 Mio. Euro) und den Versorgungsleistungen (50 bzw. 10 Mio. Euro).

Kurz- bis mittelfristig mobilisierbar sein dürften aber die Mehrausgaben in den Bereichen:

- Zentrale Verwaltung (insbes. auf der Landesebene) mit mindestens 50 Mio. Euro,
- Öffentliche Sicherheit und Ordnung (insbes. Gemeindeebene) mit mindestens 40 Mio. Euro,
- Umwelt- und Naturschutz mit mindestens 50 Mio. Euro

Die Mehrausgaben im Bereich "Wissenschaft und Forschung außerhalb der Hochschulen" sind schwierig einzuschätzen, da es hier sowohl substitutive als auch komplementäre Faktoren im Hinblick auf den Hochschulbereich (in dem im Ländervergleich Minderausgaben anfallen) gibt. Die Mehrausgaben im Bereich "Energie und Wasser" können von uns ebenfalls nicht auf deren Signifikanz eingeschätzt werden, da hier auch der Küstenschutz enthalten ist, der in Schleswig-Holstein von Bedeutung ist.

Auch in der Gesamtbetrachtung beider Ebenen reichen die in einigen Bereichen identifizierten Mehrausgaben nicht aus, um die Ausgabenüberhänge im Land abzubauen. Dies impliziert, dass Einschnitte auch solche Bereiche treffen müssen, die nach unseren Befunden im Ländervergleich Minderausgaben zu verzeichnen haben, da das Gesamtausgabenniveau in Schleswig-Holstein aufgrund der Zinslasten zu hoch ist.

**Tabelle V.1.2:** Mehr-/Minderausgaben nach der Jahresrechnungsstatistik im Jahr 2003 in der laufenden Rechnung in Schleswig-Holstein im Vergleich zum NI/RP- und FW-Durchschnitt in Mio. Euro

NR**)		Land und Gemeinden		Land		Gemeinden	
		NI/RP	FW	NI/RP	FW	NI/RP	FW
0.	Insgesamt***) zum Vergleich: Nach der Kassenstatistik***)	162	+/-0	95	495	29	-432
		106	-29	100	455	19	-443
1.	Politische Führung und zentrale Verwaltung	39	12	51	60	-14	-43
6.	Finanzverwaltung	-20	-19	-8	-4	-10	-11
4.	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	37	46	7	10	28	36
5.	Rechtsschutz, darunter:	4	-16	4	-16	0	0
5.2	Justizvollzugsanstalten	-14	-21	-14	-22	0	0
7.	Allgemeinbildende u. berufliche Schulen	-68	-89	-91	-137	46	14
8.	Hochschulen, darunter:	-86	-149	-86	-149	0	0
8.1	Hochschulen ohne Hochschulkliniken <sup>*)</sup>	-135	-185	-135	-185	0	0
8.2	Hochschulkliniken <sup>*)</sup>	49	36	49	36	0	0
9.	Förderung von Schülern, Studenten u. dgl.	-35	-15	-8	-21	-29	-7
10.	Sonstiges Bildungswesen	-24	-15	-27	-18	4	3
11.	Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen	21	26	23	31	-2	-5
12.	Kultur, Kirchliche Angelegenheiten	-18	-54	-13	-6	12	-37
13.	Soziale Sicherung, Wiedergutmachung (ohne KITAS), darunter:	197	259	-1	439	-19	5
13.3	Familien- und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege u.ä.	348	287	152	454	-22	18
13.5.1	Tageseinrichtungen für Kinder	-11	-99	0	-83	-2	-20
14.1	Krankenhäuser und Heilstätten	-3	5	1	15	-4	-16
14.	Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung (ohne Krankenhäuser), darunter:	38	38	43	68	-13	-42
14.3	Umwelt- und Naturschutz, Reaktorsicherheit und Strahlenschutz	49	57	61	64	-12	-7
15.	Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kom. Gem-dienste, darunter:	111	-66	-24	4	121	-79
15.4	Kommunale Gemeinschaftsdienste	148	-39	0	0	133	-50
16.	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	-41	-43	-36	-41	-5	-3
17.	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	42	15	44	12	14	17
18.	Verkehr und Nachrichtenwesen, darunter:	14	38	67	75	-26	-33
18.3	Eisenbahnen und ÖPNV	21	28	33	44	-14	-23
19.	Wirtschaftsunternehmen insgesamt	-57	-49	-38	-14	-39	-43
20.	Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	-34	-35	-26	-25	0	-3
21.	Allgemeine Finanzwirtschaft***), darunter:	51	216	213	310	-37	-179
21.2.	Schulden	58	245	94	283	-38	-38
21.3	Versorgung	48	10	55	42	-7	-34
21.4	Beihilfen, Unterstützungen u. ä.	-14	-42	-9	-30	-5	-12

\*) Die Aufspaltung des Hochschulbereichs in Hochschulkliniken und den restlichen Hochschulbereich erfolgte unter Verwendung der Ausgaben bei den Hochschulkliniken im Jahr 2002 da die Angaben für 2003 noch nicht zur Verfügung stehen.

\*\*\*) Nr. nach der Tabelle A.2 im Anhang.

\*\*\*\*) Die Zahlungen der Geberländer in den FW in den Finanzausgleich wurden bei den FW-Daten abgesetzt.

Um Fehlinterpretationen vorzubeugen, sei aber nochmals explizit auf folgende Punkte hingewiesen: Der Umstand, dass in der Mehrzahl der betrachteten Aufgabenbereiche in Schleswig-Holstein keine erheblichen Ausgabenüberhänge aufzuweisen hat darf nicht so verstanden werden, dass es in diesen Aufgabenbereichen keinen Anpassungsbedarf gibt. Grund hierfür ist, dass auch die Vergleichsländer erhebliche Ausgabenüberhänge verzeichnen, und somit auch deren Ausgaben überhöht sind. Ferner liegen auf der Landesebene im Bereich der Allgemeinen Finanzwirtschaft erhebliche Mehrausgaben infolge der hohen Zinslasten sowie überproportionaler Versorgungsausgaben vor. Diese Mehrausgaben müssen durch Minderausgaben in den anderen Aufgabenbereichen gegenfinanziert werden.

## V.2 Personalbesatz in Schleswig-Holstein im Ländervergleich

Mehr als 40% der Ausgaben des Landes und nahezu 30% der Ausgaben der Gemeinden entfallen auf Personalausgaben. Die „wahre“ Personalausgabenquote dürfte aber deutlich höher sein, da zunehmend öffentliche Einrichtungen ausgegliedert werden und deren Personalausgaben somit nicht in der Haushaltsgruppe 4 (Personalausgaben), sondern in der Haushaltsgruppe 6 (Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke) verbucht werden. Somit fällt der Analyse der Personalausgaben und des Personalbesatzes eine entscheidende Bedeutung bei der Analyse der Haushaltssituation zu.

Daher soll im Nachfolgenden geklärt werden, wie hoch die Personalbestände in Schleswig-Holstein im Ländervergleich sind. Zu beachten sind hierbei aber die erheblichen Vergleichbarkeitsprobleme, die aus unterschiedlichen Organisationsstrukturen, einer kaum noch überschaubaren Aus- und Eingliederungspolitik, aber auch aus unterschiedlichen Beschäftigungsstrukturen (z.B. Teil- vs. Vollzeit) resultieren. Wir wollen die einzelnen Punkte, die zu Vergleichbarkeitsproblemen führen, kurz auflisten und hierauf aufbauend ein möglichst belastungsfähiges Berechnungsverfahren ableiten.

### ◆ Voll- vs. Teilzeitbeschäftigung

Ein Problem der Personalbestandsvergleiche resultiert aus dem Nebeneinander von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten. Im Rahmen unserer Untersuchung werden daher Personalbestände grundsätzlich in Termini von „Vollzeitäquivalenten“ (VZÄ) ausgewiesen. Hierbei werden die Beschäftigten vom Statistischen Bundesamt mit der „effektiven“ Arbeitszeit gewichtet. Zu beachten ist aber, dass selbst VZÄ nicht gänzlich mit den in Haushaltsplänen geführten Stellen vergleichbar sind, diesen aber, mit einer Abweichung von bis zu +/- 5%, relativ nahe kommen!

### ◆ Kernhaushalte, Sonderrechnungen und öffentlich-rechtliche Anstalten

Ein zunehmendes Problem der Personalstatistik (aber auch der Kassen- und Jahresrechnungsstatistik) sind die bereits erwähnten Auslagerungen von Einheiten aus den öffentlichen Haushalten. Daher ist es erforderlich, neben den in den eigentlichen Haushaltsplänen (Kernhaushalte) erfassten Personalstellen auch das Personal zu erfassen, das in ausgegliederten unselbständigen Einrichtungen beschäftigt ist („Sonderrechnungen“) sowie in „öffentlich-rechtlichen Anstalten“ unter Landesaufsicht (ÖRA). Insbesondere Hochschulen und Hochschulkliniken werden zunehmend außerhalb der Landeshaushalte geführt, so dass nur noch „Globalsummenzuweisungen“ an diese Einrichtungen in den Haushalten erscheinen. Auf kommunaler Ebene bereiten die Kitas erhebliche Vergleichsprobleme zwischen den Ländern infolge unterschiedlicher Trägerstrukturen (kommunale vs. freie Träger). Ein weiteres Problem – insbesondere auf kommunaler Ebene – stellen die „öffentlichen Unternehmen“ dar, die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zum Unternehmenssektor zählen und daher in der Personalstatistik des öffentlichen Dienstes nicht erfasst werden. Diese Unternehmen sind finanzwirtschaftlich i.d.R. lediglich über Gewinnabführungen bzw. Verlustausgleichszahlungen mit den öffentlichen Haushalten verbunden. Über diese Einrichtungen und das dort geführte Personal gibt es nur unvollständige Informationen.

- ◆ Wirtschaftliche Unternehmen in den öffentlichen Haushalten sowie der Bereich "Kommunale Gemeinschaftsdienste"

Zur Optimierung der Vergleichbarkeit der Beschäftigtendaten über die Länder schließen wir bei den Kernhaushalten, Sonderrechnungen und den ÖRA die Bereiche aus, die den „Wirtschaftsunternehmen“ zurechenbar sind, wobei es sich um alle Funktionen handelt, die in der Systematik der staatlichen Haushalte mit der Funktionskennziffern "6" (Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen) sowie „80“ bis „86“ (Wirtschaftsunternehmen) beginnen, da diese Bereiche beim Vergleich über die Länder besonders problembehaftet sind. Dies betrifft insbesondere Verkehrs-, Versorgungs-, Energieunternehmen, aber auch Unternehmen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft. Kaum vergleichbar auf kommunaler Ebene sind auch die Personalbestände im Bereich der "Kommunalen Gemeinschaftsdienste", die wir mit den wirtschaftlichen Unternehmen zusammenfassen und ebenfalls bei der Berechnung ausklammern, siehe **Tabelle V.2.1.**

**Tabelle V.2.1:** Liste der als "Wirtschaftsunternehmen" betrachteten Bereiche sowie der Bereich "Kommunale Gemeinschaftsdienste" die bei der Berechnung der Personalbestände unberücksichtigt bleiben.

Nummer (Personal- statistik)	Aufgabenbereich (Funktion)
<b>Bereich: Energie und Wasser</b>	
610	Verwaltung im Bereich Energie und Wasser
623	Wasserwirtschaft und Kulturbau
624	Talsperren, Hochwasserrückhaltebecken
629	Sonstiges
631	Kohlenbergbau
635	Handwerk und Kleingewerbe
680	Sonstige Bereiche
699	Sonstiges
<b>Bereich: Wirtschaftliche Unternehmen</b>	
811	Landwirtschaftliche Unternehmen
812	Forstwirtschaftliche Unternehmen
821	Elektrizitätsunternehmen
822	Gasunternehmen
823	Wasserunternehmen
824	Kombinierte Versorgungsunternehmen
829	Sonstiges
831	Straßenverkehrsunternehmen
832	Eisenbahnen
834	Häfen und Umschlag
835	Flughäfen und Luftverkehr
839	Sonstiges
851	Bergbau
854	Wohnungsbauunternehmen
855	Entsorgungsunternehmen (Stadtstaaten)
856	Lotterie, Lotto, Toto
859	Sonstiges
<b>Bereich: Kommunale Gemeinschaftsdienste</b>	
431	Straßenbeleuchtung
432	Ortsentwässerung
433	Müllbeseitigung und -verwertung
434	Straßenreinigung
439	Sonstiges

Anmerkungen:

Auf der Landesebene sind in diesen Bereichen in Schleswig-Holstein ca. 13 VZÄ je 100.000 EW tätig. Zum Vergleich: NI/RP: 47 und FW: 39.

Auf der Gemeindeebene sind in diesen Bereichen in Schleswig-Holstein ca. 104 VZÄ je 100.000 EW tätig, ferner ca. 150 VZÄ je 100.000 EW im Bereich der "Kommunalen Gemeinschaftsdienste", so dass sich - einschließlich der kommunalen Gemeinschaftsdienste - ein Personalbesatz von 254 VZÄ je 100.000 EW ergibt. Im Durchschnitt von NI/RP bzw. FW ergibt sich ein Wert von 224 bzw. 236 VZÄ.

◆ Zusammenfassendes Fazit im Hinblick auf die Erfassung der Personalbestände

Aus den aufgeführten Gründen verwenden wir eine Abgrenzung, die möglichst umfassend ist und damit Unterschiede in der Auslagerung von Bereichen weitgehend, wenn auch nicht vollständig, berücksichtigt. Dies erreichen wir dadurch, in dem wir das Personal auf der Länder- und Gemeindeebene sowohl in den Kernhaushalten als auch den Sonderrechnungen betrachten. Ferner werden auf der Länderebene die „öffentlich-rechtlichen Anstalten“ (ÖRA) in die Berechnungen einbezogen.<sup>24</sup> Zusammenfassend grenzen wir zum Stichtag 30.6.2004 die Personalbestände konkret wie folgt ab:

- a) Zusammenfassung der Kernhaushalte, Sonderrechnungen und der öffentlich-rechtlichen Anstalten (ohne Wirtschaftsunternehmen und Kommunale Gemeinschaftsdienste).
- b) Krankenhäuser und Hochschulkliniken werden grundsätzlich nicht berücksichtigt.
- c) Wegen der Besonderheiten im Kita-Bereich und bei den Hochschulen werden die Ergebnisse mit und ohne Hochschulen bzw. Kindertageseinrichtungen ausgewiesen.
- d) Zu beachten ist, dass auf der Gemeindeebene in unserer Datenbasis auch die (geringen) Personalbestände der kommunalen Zweckverbände enthalten sind.

*Bestandsaufnahme des Personalbesatzes in Schleswig-Holstein im Jahr 2004*

In der **Tabelle V.2.2** werden die Ergebnisse unserer Berechnungen auf der Landesebene und in **Tabelle V.2.3** auf der Gemeindeebene ausgewiesen. In der Spalte (1) wird der Personalbestand (in der von uns verwendeten Abgrenzung) je 100.000 Einwohner für Schleswig-Holstein berechnet. In der Spalte (2) werden die analogen Angaben für den NI/RP-Durchschnitt und in Spalte (3) für den FW-Durchschnitt präsentiert.

**Tabelle V.2.2:** Personalbestände auf der Landesebene gemessen in VZÄ je 100.000 Einwohner am 30. 6. 2004

		SH	NI/RP	FW
1	Alle Bereiche, darunter:	2.332	2.309	2.249
2	Wirtschaftsunternehmen und Kom. Gemeinschaftsdienste	13	47	39
3	Krankenhäuser	42	62	25
4	Hochschulkliniken	302	141	186
5 = 1-2-3-4	einbezogene Bereiche mit Hochschulen, darunter:	1.975	2.059	1.999
6	Hochschulen (sowie Forschungseinrichtungen außerhalb der Hochschulen)	210	293	270
8 = 5-6	einbezogene Bereiche ohne Hochschulen	1.765	1.766	1.729

Quelle: Berechnet aus der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Nach unseren Berechnungsergebnissen ergeben sich auf der Landesebene kaum Unterschiede im Personalbesatz zwischen Schleswig-Holstein auf der einen Seite und den Vergleichsländergruppen NI/RP bzw. FW auf der anderen Seite, siehe Zeile 5 in Tabelle V.2.2. Dies gilt auch dann, wenn wir Schleswig-Holstein

<sup>24</sup> Auf Landesebene werden in Form öffentlich-rechtlicher Anstalten insbesondere die Hochschulkliniken, aber zum Teil auch Krankenhäuser und sonstige Heilstätten, geführt. Bei den Sonderrechnungen werden auf Landesebene vorrangig die Hochschulen, die Hochschulkliniken, Krankenhäuser, aber auch Kultureinrichtungen (wie Theatereinrichtungen in Sachsen) geführt.

unmittelbar mit den Einzellanddaten von RP sowie NI vergleichen. Auffällig ist in der Tabelle V.2.2 lediglich der Umstand, dass in der Zeile 4 in Schleswig-Holstein sehr große Personalbestände im Bereich der Hochschulkliniken vorliegen, so dass hier weitergehende Vergleichsbetrachtungen erforderlich sind. Allerdings ist es möglich, dass die medizinischen Lehr- und Forschungseinrichtungen in Schleswig-Holstein anders verbucht werden als in den anderen Ländern, was den geringeren Personalbesatz im Hochschulbereich in Schleswig-Holstein erklären würde. Diese Prüfung kann aber mit der Statistik nicht erfolgen, so dass hier ein "Klärungsauftrag" an das Finanzministerium sowie das zuständige Fachressort ergehen sollte.

**Tabelle V.2.3:** Personalbestände auf der Gemeindeebene<sup>\*)</sup> gemessen in VZÄ je 100.000 Einwohner am 30. 6. 2004

		SH	NI/RP	FW
1	Alle Bereiche, darunter:	1.329	1.386	1.512
2	Wirtschaftsunternehmen und Kom. Gemeinschaftsdienste	254	224	234
3	Krankenhäuser	83	144	215
4	Kitas	78	117	122
5 = 1-2-3-4	einbezogene Bereiche	913	900	942

<sup>\*)</sup> Enthalten sind auch die Zweckverbände.

Quelle: Berechnet aus der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Auch auf der Kommunalebene finden wir im Aggregat geringe Personalbesatzunterschiede, siehe Tabelle V.2.3. Betrachtet man aber die Ergebnisse im Einzelländervergleich, so kommen die Kommunen in RP auf einen Personalbesatz (in der Abgrenzung der Zeile 5) von ca. 837 VZÄ je 100.000 EW und Niedersachsen auf ca. 929 VZÄ je 100.000 EW.

In einem weiteren Schritt betrachten wir den Personalbesatz nach einzelnen Aufgabenbereichen, wobei wir uns allerdings lediglich auf die Abgrenzung "einbezogene Bereiche" in den beiden Tabellen V.2.2 und V.2.3. beziehen. Die Aufgabenbereiche grenzen wir hier sehr grob ab und verzichten auf eine tiefe Untergliederung. So werden in der Personalstandstatistik im Bereich "Soziales" 33 Einzelbereiche ausgewiesen, wobei wir aber aufgrund unserer Erfahrungen in anderen Ländern diese nicht separat betrachten, da immer wieder offenkundige Zuordnungsprobleme zu Tage treten. Die konkrete Zuordnung der Einzelbereiche zu unseren "Oberbereichen" ist der **Tabelle A.2** im Anhang zu entnehmen.

**Tabelle V.2.4:** Personalbestände auf der Landesebene nach Einzelbereichen gemessen in VZÄ je 100.000 Einwohner am 30. 6. 2004

	SH	NI/RP	FW
Verwaltung	290	272	269
öffentliche Sicherheit	281	279	281
darunter: Polizei	278	275	278
Justiz	193	195	197
Schule	806	840	830
andere Bildung	1	0	0
Kultur	5	15	15
Soziales	18	24	24
Gesundheit/Freizeit (ohne Krankenhäuser)	0	5	4
Umwelt	19	6	9
Wohnen, Stadtplanung/Vermessung	61	37	24
Forsten, Landwirtschaft	34	28	27
Verkehr	56	64	50
<b>alle einbezogenen Bereiche</b>	<b>1.765</b>	<b>1.766</b>	<b>1.729</b>

Quelle: Berechnet aus der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Auch die Betrachtung nach den Aufgabenbereichen zeigt auf der Landesebene keine besonderen Auffälligkeiten im Ländervergleich, siehe **Tabelle V.2.4**. Lediglich im "Verwaltungsbereich" sowie im Bereich "Wohnen, Landesplanung, Vermessung" gibt es im Landesvergleich Hinweise auf überhöhte Personalbestände. Allerdings sei hier bereits darauf hingewiesen, dass diese Ländervergleiche aufgrund des Umstandes, dass auch der NI/RP- und der FW-Durchschnitt erhebliche Ausgaben- und damit auch Personalüberhänge hat, kaum als "Orientierungsgröße" für den notwendigen Personalabbau verwendet werden darf. Festzuhalten ist lediglich, dass von den beiden Ausnahmen abgesehen keine strukturellen Besonderheiten in Schleswig-Holstein festzustellen sind, d.h. es gibt - von den beiden Ausnahmen wiederum abgesehen - keine Bereiche mit einem im Ländervergleich deutlich über- oder unterproportionalen Stellenbesatz.

**Tabelle V.2.5:** Personalbestände auf der Gemeindeebene<sup>\*)</sup> nach Einzelbereichen gemessen in VZÄ je 100.000 Einwohner am 30. 6. 2004

	SH	NI/RP	FW
Verwaltung	307	314	323
öffentliche Ordnung	136	114	121
Schule	111	98	107
andere Bildung	6	15	9
Kultur	43	39	56
Soziales	180	165	161
Gesundheit/Freizeit (ohne Krankenhäuser)	63	72	74
Umwelt	7	11	8
Wohnen, Stadtplanung/Vermessung	27	32	45
Forsten, Landwirtschaft	0	2	1
Verkehr	32	36	32
<b>alle einbezogenen Bereiche</b>	<b>910</b>	<b>898</b>	<b>937</b>

\*) Enthalten sind auch die Zweckverbände.

Quelle: Berechnet aus der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Auch auf der Gemeindeebene gibt es nur geringe Auffälligkeiten, siehe **Tabelle V.2.5**. So liegt der Personalbesatz im Bereich "Sicherheit und Ordnung" - was auf der Gemeindeebene insbesondere den Ordnungsämtern sowie dem Katastrophen- und Brandschutz entspricht - deutlich über den Vergleichswerten, wobei in der Einzelbetrachtung in Schleswig-Holstein im Ländervergleich sehr hohe Personalbestände im Bereich "Katastrophenschutz" auffällig sind (Schleswig-Holstein: 26 VZÄ; NI/RP: 7 VZÄ je 100.000 EW). Der höhere Personalbesatz im Sozialbereich ist in Schleswig-Holstein offenkundig eine Folge einer höheren Aufgabenzuständigkeit, da diesem Mehrbesatz auf der Landesebene ein Minderbesatz gegenüber steht.

Um Unterschiede in der Aufgabenverteilung zu beachten betrachten wir in der **Tabelle V.2.6** noch das Aggregat aus der Landes- und Gemeindeebene. Auch hier stellen wir keine dramatischen Auffälligkeiten bei den Personalbeständen in Schleswig-Holstein im Ländervergleich fest.

**Tabelle V.2.6:** Personalbestände auf der Landes- und Gemeindeebene<sup>\*)</sup> nach Einzelbereichen gemessen in VZÄ je 100.000 Einwohner am 30. 6. 2004

	SH	NI/RP	FW
Verwaltung	597	586	592
öffentliche Sicherheit und Ordnung	416	392	402
darunter: Polizei	278	278	280
Justiz	193	195	197
Schule	917	938	936
nachrichtlich: je 100 Schüler**)	6,5	6,4	6,5
andere Bildung	6	15	10
Kultur	48	54	70
Soziales	198	190	185
Gesundheit/Freizeit (ohne Krankenhäuser)	63	77	79
Umwelt	26	17	17
Wohnen, Stadtplanung/Vermessung	88	68	69
Forsten, Landwirtschaft	35	30	28
Verkehr	88	101	82
<b>alle einbezogenen Bereiche</b>	<b>2.675</b>	<b>2.663</b>	<b>2.666</b>

\*) Enthalten sind auf kommunaler Ebene auch die Zweckverbände.

\*\*\*) Schülerzahlen: Hierbei wurden die Schuler an beruflichen Schulen in Teilzeitform nur zu 50% einbezogen. Die Schülerzahlen wurden den Statistiken der KMK entnommen.

Quelle: Berechnet aus der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes.

### V.3 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Zusammenfassend können wir somit festhalten, dass es sowohl auf der Landes- als auch der Gemeindeebene in Schleswig-Holstein keine quantitativ erhebliche Personalüberhänge im Vergleich zum NI/RP oder FW-Durchschnitt gibt. Auf einzelne Problemfelder (hoher Personalbesatz bei den Hochschulkliniken, im Verwaltungsbereich auf der Landesebene usw.) sowie den Umstand, dass dies kein Hinweis auf das Nichtvorhandensein eines Personalabbaubedarfs ist, haben wir aber hingewiesen. Auch die Analyse der Ausgaben nach Aufgabenbereichen erbrachte keine Hinweise auf offenkundig erkennbare Ansatzpunkte für benchmarking-basierte Ausgabenkürzungen. Auffällig sind lediglich die Mehrausgaben im Bereich der Ministerialbürokratie sowie im Bereich Umwelt-/Naturschutz.

Aus den Befunden beim Personalbesatz darf aber nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass es in Schleswig-Holstein keinen Personalanpassungsbedarf gibt! Im Gegenteil: Schleswig-Holstein ist höher verschuldet als die Vergleichsländer und trägt daher eine höhere Zinslast. Diese muss durch Ausgabenersparnisse kompensiert werden, und dies impliziert, dass sich Schleswig-Holstein nur einen geringeren Personalbesatz leisten kann. Ferner ist zu beachten, dass der FW-Durchschnitt "reicher" ist als Schleswig-Holstein und sich Schleswig-Holstein dennoch eine mit dem FW-Durchschnitt vergleichbare Personalausstattung leistet. Dies kann nicht nachhaltig finanzierbar sein.

Somit implizieren unsere Vergleichsbetrachtungen, dass Schleswig-Holstein im Ländervergleich zwar keine systematischen Personalüberhänge hat, aber das Niveau des Personalbesatzes nicht kompatibel mit der höheren Schuldenlast und den (im Vergleich zum FW-Durchschnitt) geringeren Pro-Kopf-Einnahmen ist. Ferner ist zu beachten, dass der Vergleichsmaßstab bei unseren Benchmarkberechnungen nicht korrekt ist, da wir mit dem NI/RP- bzw. dem FW-Durchschnitt vergleichen, wobei beide Referenzländergruppen ebenfalls mit strukturellen Ausgaben- und damit auch Personalüberhängen belastet sind.

Unter Beachtung dieser Aspekte müssten in Schleswig-Holstein die Personalbestände in einer Größenordnung von mindestens 8% bis 10% reduziert werden. Um einen "Benchmarkwert" für die erforderliche Personalanpassung auf der Landesebene abzuleiten rekurrieren wir auf die Befunde in den Tabellen III.4.1 sowie III.5.1. Dort haben wir einen Bedarf an Ausgabenkürzungen in Höhe von nahezu 600 Mio. Euro im Landeshaushalt berechnet, wovon ein Anteil von ca. 43% (~ 260 Mio. Euro) auf das aktive Personal entfallen müsste. Dies impliziert, dass die Ausgaben für aktives Personal um ca. 11% reduziert werden müssen. Unter Verwendung der Angaben in der Tabelle V.2.2 können wir diesen Anpassungsbedarf auch in Personalstellen umrechnen, wobei hierzu die Abgrenzung in der Zeile 5 dem effektiven Stellenbesatz im Landeshaushalt am nächsten kommt. Dort ergeben sich hochgerechnet auf die Einwohnerzahl des Landes ca. 55.000 VZÄ, was relativ nahe an der Zahl von ca. 54.000 im Landeshaushalt geführten Stellen liegt. Somit müsste das Land (nur Landesebene) ca. 200 VZÄ je 100.000 Einwohner bzw. von ca. 5.600 Stellen bzw. VZÄ abbauen. Dieser Stellenabbau würde auch in etwa das erforderliche Personalausgabeneinsparvolumen von 260 Mio. Euro erbringen.<sup>25</sup> In ähnlicher *relativer* Größenordnung liegt auch der Personalabbaubedarf im NI/RP-Durchschnitt, während sich im FW-Durchschnitt (mit allerdings erheblicher Streuung über die einzelnen Länder!) ein etwas geringerer Personalabbaubedarf von ca. 6% bis 7% ergibt.

---

<sup>25</sup> Es gilt 5.600 [Stellen] \* 47.500 Euro [durchschnittliches Bruttogehalt je Stelle] ~ 260 Mio. Euro.

## VI. Zusammenfassung und finanzpolitische Empfehlungen

Wir wollen nunmehr die zentralen Befunde nochmals kurz zusammenfassen und anschließend einige Handlungsempfehlungen geben.

### VI.1 Zusammenfassende Darstellung der Befunde

Vor dem Hintergrund der schwierigen Finanzlage des Landes Schleswig-Holstein wurde in dieser Projektstudie der Bertelsmann Stiftung untersucht, in welchem Umfang Anpassungsmaßnahmen erforderlich sind und wie das Land in Zukunft auf einen nachhaltigen finanzpolitischen Kurs gebracht werden kann. Der Fokus der Studie lag auf der Betrachtung des Landeshaushalts, während die kommunale Ebene nur am Rande behandelt wurde. Allerdings führen die intensiven Finanzverflechtungen beider Ebenen dazu, dass eine nachhaltige Konsolidierung des Landes nur unter Einbindung der kommunalen Ebene erreicht werden kann. Ohne massive Gegensteuerung dürfte das Land Gefahr laufen sich in naher Zukunft in die Gruppe der Haushaltsnotlagenländer einzureihen, was insbesondere dann sehr wahrscheinlich wird, wenn es in den nächsten Jahren wiederum zu einem deutlichen negativen Steuereinnahmenschock infolge konjunktureller oder steuerrechtlicher Veränderungen kommt.

Nach einer einleitenden Übersicht wurden im zweiten Abschnitt die zentralen demographischen Basisdaten des Landes präsentiert. Hierbei zeigte sich zwar, dass im Hinblick auf die Entwicklung der Bevölkerungszahl in den nächsten beiden Dekaden von einer weitgehenden Stabilität auszugehen ist, dass aber das Land - wie die Bundesrepublik insgesamt - von einem nachhaltigen und tief greifenden Alterungsprozess betroffen sein wird, der auch in den öffentlichen Haushalten seinen Niederschlag finden wird. Die demographischen Entwicklungen sind daher prospektiv bei allen auf längere Frist ausgelegten Planungen und Entscheidungen einzubeziehen. Aufgezeigt wurden im zweiten Abschnitt ferner die dem Land in den nächsten Jahren bevorstehenden Risiken. Hierzu gehören die aufgrund demographischer Entwicklungen zu erwartenden Bedarfsverschiebungen, das Risiko steigender Zinssätze, die absehbare dramatische Entwicklung im Bereich der Beamtenpensionen sowie das Risiko steigender Lasten im Sozialbereich. Gegenwärtig ist das Land denkbar schlecht gerüstet um diesen Risiken zu begegnen, da dem Landeshaushalt jegliche finanzielle Risikoabsorptionsfähigkeit fehlt.

Abschnitt III präsentierte eine Analyse der zentralen finanzwirtschaftlichen Indikatoren des Landes im Ländervergleich. Herausgearbeitet wurde zunächst die dramatische Verschuldungssituation des Landes. Deutlich wurde hierbei, dass es eine markante Asymmetrie zwischen der Landes- und der Gemeindeebene in Schleswig-Holstein gibt, was für sich genommen bereits die Frage nach einer eingehenden Prüfung der Aufgaben- und Einnahmenverteilung im Land aufwirft.

Die Betrachtung der Ausgaben nach Ausgabenarten auf der Landes- und Gemeindeebene zeigte, dass sich das Land mit zu hohen laufenden Ausgabenverpflichtungen belastet hat, wobei neben überproportionalen Zinsausgaben auch länderüberdurchschnittlich hohe Versorgungsleistungen, aber auch Leistungen an die Kommunen, anfallen. Allerdings ist auch nochmals zu betonen, dass die Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen in Schleswig-Holstein etwas "undurchsichtig" und daher auch schwer bewertbar sind. Aus diesen Gründen haben wir diesbezüglich auch in Abschnitt III angeregt alsbald einen entsprechenden "Prüfauftrag" und eine gründliche Durchforstung der Finanzbeziehungen beider Ebenen einzuleiten.

Aufgezeigt wurde ferner, dass die finanzpolitische Schieflage in Schleswig-Holstein nicht das Resultat der Politik der jüngsten Vergangenheit ist, sondern dass sich dieses Problem peu à peu über mehr als zwei bzw. eher sogar drei Dekaden aufgebaut hat. Gerade dies macht es denn auch sehr schwierig "griffige" Ansatzpunkte für eine Haushaltskonsolidierung zu finden. Hiermit ist gemeint, dass es nur wenige Ansatzpunkte dafür gibt in einzelnen Aufgaben- bzw. Ressortbereichen klare Ausgabenüberhänge zu identifizieren. Ausnahmen hiervon bilden lediglich der Personalüberhang in der Ministerialbürokratie sowie

der erhebliche Ausgabenüberhang im Umwelt- und Naturschutz. Offenkundig ziehen sich die Ausgabenüberhänge somit weitgehend durch alle Ressorts bzw. Aufgabenbereiche und gelten, wie bereits angemerkt, wohl auch für die Finanzausstattung der Kommunen. Sofern es nicht gelingt im politischen Entscheidungsprozess klare Prioritäten zu setzen, wäre es erforderlich weitgehend über alle Bereiche Ausgabenkürzungen mit einem "Rasenmäherverfahren" vorzunehmen, wobei dies allerdings auch das Eingeständnis eines Mangels an politischer Führung und politischer Gestaltungsfähigkeit implizieren würde.

In der Langfristbetrachtung zeigte sich, dass das Land seit fast drei Jahrzehnten selbst in "relativ guten" Jahren Finanzierungssalden in einer Größenordnung von ca. 7% der bereinigten Ausgaben eingefahren hat. Mit Modellrechnungen konnte gezeigt werden, dass dieser signifikante strukturbedingte Finanzierungssaldo dem Land schon seit Jahren überhaupt keinen zusätzlichen Primärausgabenfinanzierungsspielraum mehr bringt, sondern dass dieser zwischenzeitlich von der extrem hohen Zinsausgabenlast vollständig aufgezehrt wird.

In Abschnitt IV wurde ein sehr einfaches Nachhaltigkeitsmodell für den Landeshaushalt von Schleswig-Holstein entwickelt, wobei der Betrachtungszeitraum die Periode von 2006 bis 2016 umfasst. In einem ersten Schritt wurde hierzu eine Einnahmenprojektion erarbeitet, die bis zum Ende des gegenwärtigen Finanzplanungszeitraumes - insbes. aufgrund deutlich reduzierter Ansätze bei den erwarteten Mehreinnahmen infolge der Steuerrechtsänderungen im nächsten Jahre - aber spürbar unter der Finanzplanung des Landes liegt. Basierend auf einer eher moderaten (und nach unserer Einschätzung auch realistischeren) Annahme über das mittelfristige BIP-Wachstum in Höhe von 2,2% sowie einer optimistischeren Variante mit einem BIP-Wachstum von 3% wurde berechnet, welche Primärausgabenfinanzierungsspielräume der Landeshaushalt bis zum Jahr 2016 hat, sofern eine Politik der Nachhaltigkeit verfolgt werden soll. Hierbei wurde das Nachhaltigkeitsziel mit einer Rückführung der Schuldenquote auf das Niveau des Jahres 2005 identifiziert. Die diesbezüglichen Ergebnisse zeigten, dass in der ersten Modellvariante (2,2%-BIP-Wachstum) die Primärausgaben um jährlich ca. 1,4% reduziert werden müssen, was bis zum Jahr 2016 ein Minus von nominal ca. 13% und real von mehr als 20% verlangt. In der optimistischeren Variante (3%-BIP-Wachstum) ist eine jährliche Primärausgabenabsenkung von 0,6% erforderlich, was kumuliert bis zum Jahr 2016 nominal etwa 6% bzw. real ca. 15% bedeutet.

Da in der ersten Modellvariante das erforderliche Ausgabensenkungsvolumen als kaum realisierbar anzusehen ist, wurden diesbezüglich noch Alternativrechnungen durchgeführt. In diesem Fall müssen die Primärausgaben bis zum Jahr 2011 um ca. 600 Mio. Euro abgebaut werden um zumindest einen weiteren Anstieg der Schuldenquote abzuwenden. In den Folgejahren schlagen wir alternativ eine Stabilisierung der Schuldenquote auf dem Niveau des Jahres 2011 vor bzw. eine moderate Rückführung dieser Quote.

Die Nachhaltigkeitsmodellrechnungen zeigen auf, dass insbesondere dann, wenn unser 2,2%-Wachstums-Szenario zutrifft, die Politik im Land Schleswig-Holstein um einen harten Konsolidierungskurs nicht herumkommt, es sei denn, das Land will die in der Vergangenheit aufgestauten Probleme weiter vor sich hinwälzen und der nachfolgenden Generation eine noch schwierigere Lage hinterlassen.

In einem letzten Abschnitt werden die Ausgaben und Personalbestände nach Aufgabenbereichen untersucht. Aufgezeigt wird, dass auf der Landesebene ein Personalabbau von über 5.000 Stellen erforderlich ist um den strukturellen Finanzierungssaldo hinreichend zu reduzieren.

## **VI.2 Handlungsempfehlungen**

1. Die schwere finanzielle Schieflage des Landeshaushalts in Schleswig-Holstein erfordert mehr als einen finanzpolitischen Konsolidierungsprozess. Notwendig ist es, dass die Politikverantwortlichen im Land einen Paradigma- bzw. Philosophiewechsel vornehmen und mit der Mentalität der letzten drei Dekaden, der Lösung der Probleme auszuweichen, brechen.

2. Aufgrund der gravierenden finanzpolitischen Problemlage wäre ein moderater Konsolidierungskurs in den nächsten Jahren kaum hilfreich; erforderlich sind sehr massive Konsolidierungsschritte, die von allen Beteiligten - der Landespolitik, den Kommunen, den Bürgern und insbesondere auch den öffentlich Bediensteten - große Anstrengungen und ein erhebliches Durchhaltevermögen erfordern. Letzteres gilt insbes. im Hinblick auf die zu erwartenden Widerstände seitens der Vielzahl von Interessengruppen die versuchen werden, ihre Partikularinteressen mit den üblichen Argumentationsketten auf dem Rücken der Bürger und insbes. der nachfolgenden Generationen im Land durchzusetzen.
3. Die Einnahmenerwartungen der (aktualisierten) Finanzplanung des Landes halten wir für sehr optimistisch und neigen dazu vorsichtigere Planzahlen anzusetzen, um nicht - wie das leider seit Jahrzehnten in der Bundesrepublik beim Bund und in nahezu allen Bundesländern üblich ist - einer neuen Ausgabenfreudigkeit den Weg zu bahnen bzw. dazu zu verleiten, den Konsolidierungsbedarf herunter zu reden.
4. Bis zum Jahr 2011 halten wir auf Basis unserer Nachhaltigkeitsberechnungen eine Primärausgabenabsenkung in Höhe von mindestens 600 Mio. Euro erforderlich und selbst in der optimistischen Variante müsste ein Einsparvolumen von gut 300 Mio. Euro erbracht werden. Als "Faustregel" ergibt sich aus unseren Modellrechnungen, dass die Wachstumsrate der Primärausgaben weitgehend unabhängig von der Einnahmentwicklung zumindest über die nächsten 5 Jahre ca. 3,5% unterhalb der Einnahmewachstumsrate gehalten werden muss. Letzteres impliziert natürlich, dass es in den nächsten Jahren keine nominalen und noch weniger reale Verteilungsspielräume gibt. Verteilungsspielräume in einzelnen Politikfeldern - wie z.B. Bildung - können nur durch Einsparungen in gleichem Umfang in anderen Politikfeldern gewonnen werden.
5. Mehrfach haben wir darauf hingewiesen, dass aufgrund der engen Finanzbeziehungen der Landes- und Kommunalhaushalte eine isolierte Konsolidierungsstrategie für den Landeshaushalt nicht möglich ist, sondern dass es gemeinsamer Anstrengungen beider Ebenen bedarf. Klar ist natürlich, dass sich das Land nicht ohne weiteres durch Rückgriff auf die kommunale Finanzausstattung Konsolidierungsbeiträge verschaffen kann. Erforderlich ist es daher, dass beide Ebenen gemeinsam nach Einsparpotenzialen suchen, wozu insbesondere auch eine kritische Bestandsaufnahme landesrechtlich determinierter Normen, Standards und Aufgaben gehört. Hierzu sollten gemeinsame Arbeitsgruppen eingesetzt werden, die die hierfür erforderlichen Grundlageninformationen aufbereiten. Ferner sollte man überlegen, ob nicht das Land Schleswig-Holstein - wie jüngst auch in Brandenburg - die "Kommunal Finanzen" vom Innen- in das Finanzministerium verlagert, um zu gewährleisten, dass es nicht innerhalb der Landesregierung zu unnötigen Reibungsverlusten kommt. Es sei auch nochmals in Erinnerung gerufen, dass wir eine Klärung der unklaren Sach- bzw. Datenlage bei den Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen angemahnt haben (siehe Abschnitt III).
6. Auch wenn in den nächsten Jahren die demographischen Veränderungen bezüglich des Bevölkerungsumfangs – nicht aber mit Bezug auf die Alterung - insgesamt im Land noch moderat sind, halten wir es dennoch für erforderlich, diese zukünftig bei allen Entscheidungen mit längerfristigen Wirkungen (Investitionen, Personalentwicklung in den einzelnen Aufgabenbereichen usw.) explizit zu berücksichtigen. Basierend auf den Erfahrungen der Bertelsmann Stiftung kann festgestellt werden, dass das momentane System der politischen Steuerung – dezentrales Ressortprinzip, hohe Eigenverantwortlichkeit der einzelnen Gebietskörperschaften bei der Identifizierung von Lösungsansätzen, Kurzfristigkeit der Lösungsansätze, defizitäre inhaltliche Abstimmung der Konzepte – eher schlecht geeignet ist, diesem Anspruch zu genügen und das demographische Langfristproblem zu lösen. Denkbar wäre als erster Schritt daher eine Enquete-Kommission des Landtages zur Verbesserung des Systems der politischen Steuerung. Schleswig-Holstein würde hiermit auf Länderebene durchaus eine Pionierrolle einnehmen. Erste Reformansätze zur Modifizierung des Verfahrens zur Haushaltsaufstellung liegen vor.
7. Die auf das Land zukommenden hohen Pensionslasten in den nächsten Jahren sollten ferner dazu Anlass geben einen (kapitalgedeckten) Pensionsfond (nach dem Beispiel von Rheinland-Pfalz oder Sachsen) aufzubauen, in denen die rechnerischen Pensionsrückstellungen vollständig eingestellt werden. Hierbei

sollte man auch die Option ins Auge fassen, diese rückwirkend - z.B. beginnend im Jahr 2000 – anzulegen.<sup>26</sup> Wichtig ist es hierbei, dass diese einer klaren Zweckbindung unterliegen und vor dem Zugriff der Politik - wie in der Vergangenheit bereits geschehen - geschützt werden.

8. Zu erarbeiten ist in Schleswig-Holstein ein transparentes und realisierbares Personalabbaukonzept. Dieses muss die schwierige Gratwanderung zwischen dem notwendigen Personalabbau, dem Erhalt einer "gesunden" Altersstruktur sowie ausreichender Anreize für die Leistungsträger bewältigen. Diesbezüglich sollte man auf die Erfahrungen in den ostdeutschen Ländern (z.B. Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Berlin) und NRW als dem bevölkerungsreichsten Bundesland zurück greifen, da man dort in den letzten Jahren vor noch größeren Aufgaben stand und noch immer steht und bereits ein gutes Stück des Weges gegangen ist.
9. Zentral für den Erfolg des dringlich benötigten Konsolidierungsprozess sind die Begriffe "Transparenz" und "überzeugen". Die Konsolidierungsnotwendigkeiten müssen durch eine transparente Darstellung der Ausgangssituation des Landes vermittelt werden. Alle relevanten Gruppen müssen davon überzeugt werden, dass es zu einem harten Konsolidierungskurs keine realistische Alternative gibt, wenn man das Land nicht in nächster Zukunft mit einer hohen Wahrscheinlichkeit in die Haushaltsnotlage führen will. Insbesondere die von den notwendigen personalpolitischen Maßnahmen betroffenen Landesbediensteten sowie die Bürger, die womöglich mit spürbaren Leistungskürzungen belastet werden, müssen von diesen Notwendigkeiten überzeugt werden. Hierzu ist es aber auch notwendig, dass die Politik durch das eigene Verhalten auch eine Vorbildfunktion übernehmen muss. Dies gilt angefangen von der Besoldung und Pensionsregulierung der Abgeordneten und Minister über die Ausstattung von Dienstbüros und Dienstwagen der Minister bis hin zur Gepflogenheit, dass Forderungen nach Mehrausgaben in Einzelbereichen ohne Benennung konkreter Einsparungen an anderer Stelle keinen Platz in der politischen Diskussion haben dürfen.

---

<sup>26</sup> Dies könnte man insbesondere dann bewerkstelligen, wenn sich die Einnahmementwicklung in den nächsten Jahren positiver gestaltet als es unseren Erwartungen entspricht.

# Anhang

In der Tabelle A.1 werden die in der Jahresrechnungsstatistik (Fachserie 14, Reihe 3.1, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts) enthaltenen Aufgabenbereichen ausgewiesen. Neben den vom Statistischen Bundesamt verwendeten Funktionskennziffern (FKZ) haben wir eine eigene Nummerierung (Nr.) ausgewiesen aus der unmittelbar die Struktur getrennt nach Ober- und Unterbereichen hervorgeht. Die Oberbereiche haben wir zusätzlich fett gedruckt.

**Tabelle A.1:** Verzeichnis der Aufgabenbereiche in der Jahresrechnungsstatistik

Aufgabenbereich	Nr.	FKZ (Funktionskennziffer, Stabu)
INSGESAMT (alle Bereiche)	0.	1001
<b>Politische Führung und zentrale Verwaltung</b>	<b>1.</b>	<b>1002</b>
Politische Führung	1.1	1003
Innere Verwaltung	1.2	1004
Hochbauverwaltung	1.3	1005
<b>Auswärtige Angelegenheiten</b>	<b>2.</b>	<b>1006</b>
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	2.1	1007
<b>Verteidigung</b>	<b>3.</b>	<b>1008</b>
<b>Öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>	<b>4.</b>	<b>1009</b>
Bundesgrenzschutz/Polizei	4.1	1010
<b>Rechtsschutz</b>	<b>5.</b>	<b>1011</b>
Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften	5.1	1012
Justizvollzugsanstalten	5.2	1013
<b>Finanzverwaltung</b>	<b>6.</b>	<b>1014</b>
<b>Allgemeinbildende u. berufliche Schulen</b>	<b>7.</b>	<b>1015</b>
Allgemeinbildende Schulen	7.1	1016
Berufliche Schulen	7.2	1017
<b>Hochschulen</b>	<b>8.</b>	<b>1018</b>
<b>Förderung von Schülern, Studenten u. dgl.</b>	<b>9.</b>	<b>1019</b>
<b>Sonstiges Bildungswesen</b>	<b>10.</b>	<b>1020</b>
<b>Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen</b>	<b>11.</b>	<b>1021</b>
<b>Kultur, Kirchliche Angelegenheiten</b>	<b>12.</b>	<b>1022</b>
Theater und Musikpflege	12.1	1023
<b>Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung</b>	<b>13.</b>	<b>1024</b>
Verwaltung	13.1	1025
Sozialversicherung einschl. Arbeitslosenversicherung	13.2	1026
Familien- und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege u.ä.	13.3	1027
Sozialhilfe (einschl. Leistungen an Asylbewerber) und soziale Einrichtungen	13.3.1	1028
Soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen	13.4	1029
Jugendhilfe einschl. Einrichtungen	13.5	1030
Tageseinrichtungen für Kinder	13.5.1	1031
<b>Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung</b>	<b>14.</b>	<b>1032</b>
Krankenhäuser und Heilstätten	14.1	1033
Sport und Erholung	14.2	1034

Umwelt- und Naturschutz, Reaktorsicherheit und Strahlenschutz	14.3	1035
Umwelt- und Naturschutz	14.3.1	1036
<b>Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste</b>	<b>15.</b>	<b>1037</b>
Wohnungswesen	15.1	1038
Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen	15.2	1039
Städtebauförderung	15.3	1040
Kommunale Gemeinschaftsdienste	15.4	1041
Straßenbeleuchtung	15.4.1	1042
Abwasserbeseitigung	15.4.2	1043
Abfallbeseitigung	15.4.3	1044
Straßenreinigung	15.4.4	1045
<b>Ernährung, Landwirtschaft und Forsten</b>	<b>16.</b>	<b>1046</b>
<b>Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen</b>	<b>17.</b>	<b>1047</b>
Energie- und Wasserwirtschaft, Kulturbau	17.1	1048
Bergbau, verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe	17.2	1049
Regionale Förderungsmaßnahmen	17.3	1050
<b>Verkehr und Nachrichtenwesen</b>	<b>18.</b>	<b>1051</b>
Straßen einschl. Verwaltung	18.1	1052
Bundesautobahnen	18.1.1	1053
Bundes- und Landesstraßen	18.1.2	1054
Kreisstraßen	18.1.2	1055
Gemeindestraßen	18.1.3	1056
Wasserstraßen und Häfen, Förderung der Schifffahrt einschl. Verwaltung	18.2	1057
Eisenbahnen und öffentl. Personennahverkehr	18.3	1058
<b>Wirtschaftsunternehmen insgesamt</b>	<b>19.</b>	<b>1059</b>
Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen	19.1	1060
Versorgungsunternehmen	19.2	1061
Verkehrsunternehmen	19.3	1062
Sonstige Wirtschaftsunternehmen	19.4	1063
<b>Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen</b>	<b>20.</b>	<b>1064</b>
Allgemeines Grundvermögen	20.1	1065
<b>Allgemeine Finanzwirtschaft</b>	<b>21.</b>	<b>1066</b>
Steuern und allgemeine Finanzaufweisungen	21.1	1067
Schulden	21.2.	1068
Versorgung	21.3	1069
Beihilfen, Unterstützungen u. ä.	21.4	1070

Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Zuordnung.

In der Tabelle A.2 werden die in der Personalstandstatistik enthaltenen Aufgabenbereiche ausgewiesen. Neben den vom Statistischen Bundesamt verwendeten Funktionskennziffern (FKZ) haben wir eine eigene Bezeichnung für die Zuordnung der Bereiche zu "Oberbereichen" angegeben.

**Tabelle A.2:** Verzeichnis der Aufgabenbereiche und der Zuordnungen in der Personalstandstatistik

FKZ	Bezeichnung	Zuordnung zu Oberbereichen
011	Politische Führung	Verwaltung
012	Innere Verwaltung	Verwaltung
013	Informationswesen	Verwaltung
014	Statistischer Dienst	Verwaltung
016	Hochbauverwaltung	Verwaltung
019	Sonstige allgemeine Staatsaufgaben	Verwaltung
023	Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Verwaltung
024	Auslandsschulwesen und kulturelle Angelegenheiten	Verwaltung
042	Polizei	Öffentliche Sicherheit
043	Öffentliche Ordnung (nur Stadtstaaten)	Öffentliche Sicherheit
044	Brandschutz	Öffentliche Sicherheit
045	Katastrophenschutz	Öffentliche Sicherheit
049	Sonstiges	Öffentliche Sicherheit
051	Verfassungsgerichte	Justiz
052	Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften	Justiz
053	Verwaltungsgerichte	Justiz
054	Arbeits- und Sozialgerichte	Justiz
055	Finanzgerichte	Justiz
056	Justizvollzugsanstalten	Justiz
059	Sonstige Rechtsschutzaufgaben	Justiz
061	Steuer- und Zollverwaltung, Vermögensverwaltung	Verwaltung
062	Schuldenverwaltung und sonstige Finanzverwaltung	Verwaltung
111	Unterrichtsverwaltung	Schulen
112	Grundschulen	Schulen
113	Hauptschulen	Schulen
114	Kombinierte Grund- und Hauptschulen	Schulen
115	Kombinierte Haupt- und Realschulen	Schulen
116	Realschulen	Schulen
117	Gymnasien, Kollegs	Schulen
119	Gesamtschulen (integrierte und additive)	Schulen
121	Schulformunabhängige Orientierungsstufe	Schulen
124	Sonderschulen	Schulen
127	Berufliche Schulen	Schulen
129	Sonstige schulische Aufgaben	Schulen
131	Universitäten	Hochschulen und Forschung
132	Hochschulkliniken	Hochschulkliniken
133	Verwaltungsfachhochschulen	Hochschulen und Forschung
135	Kunsthochschulen	Hochschulen und Forschung
136	Fachhochschulen	Hochschulen und Forschung
137	Deutsche Forschungsgemeinschaft	Hochschulen und Forschung
139	Sonstige Hochschulaufgaben	Hochschulen und Forschung
141	Fördermaßnahmen für Schüler	Schulen
142	Fördermaßnahmen für Studierende	Hochschulen und Forschung
145	Schülerbeförderung	Schulen
151	Förderung der Weiterbildung	sonstiger Bildungsbereich
152	Volkshochschulen	sonstiger Bildungsbereich
153	Andere Einrichtungen der Weiterbildung	sonstiger Bildungsbereich
154	Einrichtungen der Lehrerausbildung	Hochschulen und Forschung
155	Einrichtungen der Lehrerfortbildung	Hochschulen und Forschung
156	Berufsakademien	Hochschulen und Forschung
162	Wissenschaftliche Bibliotheken, Archive,	Hochschulen und Forschung

163	Wissenschaftliche Museen	Hochschulen und Forschung
164	Gemeinsame Forschungsförderung von	Hochschulen und Forschung
165	Andere Einrichtungen für Wissenschaft und Forschung	Hochschulen und Forschung
168	Forschung und experimentelle Entwicklung zur	Hochschulen und Forschung
169	Forschung und experimentelle Entwicklung zur industriellen	Hochschulen und Forschung
171	Forschung und experimentelle Entwicklung zur Erzeugung,	Hochschulen und Forschung
172	Forschung und experimentelle Entwicklung zum Schutz u. zur	Hochschulen und Forschung
173	Forschung und experimentelle Entwicklung zum	Hochschulen und Forschung
174	Forschung u. experimentelle Entwicklung zur landwirtschaft-	Hochschulen und Forschung
175	Forschung und experimentelle Entwicklung zu gesellschaft-	Hochschulen und Forschung
177	Forschung und experimentelle Entwicklung zur Erkundung u.	Hochschulen und Forschung
178	Nicht zielorientierte Forschung u. sonstige Maßnahmen zur	Hochschulen und Forschung
181	Theater	Kultur
183	Museen, Sammlungen, Ausstellungen	Kultur
184	Zoologische und botanische Gärten	Kultur
186	Nichtwissenschaftliche Bibliotheken	Kultur
187	Sonstige Kultureinrichtungen	Kultur
188	Verwaltung für kulturelle Angelegenheiten	Kultur
193	Andere Einzelmaßnahmen der Kulturpflege	Kultur
195	Denkmalschutz und -pflege	Kultur
199	Kirchliche Angelegenheiten	Kultur
211	Versicherungsbehörden	Soziales
212	Sozialamt, Sozialhilfeverband, Landeswohlfahrtsverband	Soziales
213	Jugendämter	Soziales
214	Versorgungsämter	Soziales
215	Lastenausgleichsverwaltung	Soziales
216	Wiedergutmachungsbehörden	Soziales
219	Sonstige Behörden	Soziales
229	Sonstige Sozialversicherungen	Soziales
233	Wohngeld	Soziales
234	Leistungen nach dem Bundessozialhilfe- und dem Asyl-	Soziales
235	Soziale Einrichtungen	Soziales
236	Förderung der Wohlfahrtspflege	Soziales
237	Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	Soziales
242	Einrichtungen der Kriegsopferversorgung	Soziales
246	Vertriebene und Spätaussiedler	Soziales
247	Kriegsopferfürsorge	Soziales
249	Sonstiges	Soziales
252	Hilfe für Berufsausbildung, Fortbildung und Umschulung	Soziales
253	Sonstige Anpassungsmaßnahmen und	Soziales
254	Arbeitsschutz	Soziales
261	Jugendarbeit und Jugendverbandsarbeit	Soziales
262	Jugendsozialarbeit und erzieherischer Kinder- und	Soziales
263	Förderung der Erziehung in der Familie	Soziales
264	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und	Soziales
265	Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfen	Soziales
266	Andere Aufgaben der Jugendhilfe	Soziales
271	Einrichtungen der Jugendarbeit u. Jugendverbandsarbeit	Soziales
272	Einrichtungen der Jugendsozialarbeit und des	Soziales
273	Einrichtung der Familienförderung	Soziales
274	Tageseinrichtungen für Kinder	Kitas
275	Einrichtungen für Hilfen zur Erziehung und	Soziales
276	Einrichtungen für andere Aufgaben der Jugendhilfe	Soziales
290	Sonstige soziale Angelegenheiten	Soziales
311	Gesundheitsbehörden	Gesundheit/Freizeit/Sport
312	Krankenhäuser und Heilstätten	Krankenhäuser
314	Maßnahmen des Gesundheitswesens	Gesundheit/Freizeit/Sport
321	Park- und Gartenanlagen	Gesundheit/Freizeit/Sport

322	Badeanstalten	Gesundheit/Freizeit/Sport
323	Sportstätten	Gesundheit/Freizeit/Sport
324	Förderung des Sports	Gesundheit/Freizeit/Sport
329	Sonstiges	Gesundheit/Freizeit/Sport
331	Umwelt- und Naturschutzbehörden	Umwelt
332	Maßnahmen des Umwelt- und Naturschutzes	Umwelt
341	Behörden für Reaktorsicherheit und Strahlenschutz	Umwelt
411	Förderung des Wohnungsbaues	Wohnen/Stadtplanung/Verm.
419	Sonstiges	Wohnen/Stadtplanung/Verm.
421	Kataster- und Vermessungsverwaltung	Wohnen/Stadtplanung/Verm.
422	Raumordnung und Landesplanung	Wohnen/Stadtplanung/Verm.
423	Städteplanung, Vermessung, Bauordnung (Gemeinden)	Wohnen/Stadtplanung/Verm.
431	Straßenbeleuchtung	Kommunale Gem'dienste
432	Ortsentwässerung	Kommunale Gem'dienste
433	Müllbeseitigung und -verwertung	Kommunale Gem'dienste
434	Straßenreinigung	Kommunale Gem'dienste
439	Sonstiges	Kommunale Gem'dienste
440	Städtebauförderung	Wohnen/Stadtplanung/Verm.
511	Ernährung und Landwirtschaft	Forsten, Landwirtschaft
512	Forsten	Forsten, Landwirtschaft
521	Verbesserung der Agrarstruktur (Gemeinschaftsaufgabe)	Forsten, Landwirtschaft
529	Sonstiges	Forsten, Landwirtschaft
541	Versuchsgüter und -felder	Forsten, Landwirtschaft
542	Fischerei	Forsten, Landwirtschaft
549	Sonstiges	Forsten, Landwirtschaft
610	Verwaltung	Wirtschaftsunternehmen
623	Wasserwirtschaft und Kulturbau	Wirtschaftsunternehmen
624	Talsperren, Hochwasserrückhaltebecken	Wirtschaftsunternehmen
629	Sonstiges	Wirtschaftsunternehmen
631	Kohlenbergbau	Wirtschaftsunternehmen
635	Handwerk und Kleingewerbe	Wirtschaftsunternehmen
680	Sonstige Bereiche	Wirtschaftsunternehmen
699	Sonstiges	Wirtschaftsunternehmen
711	Straßen- und Brückenbau	Verkehr
712	Wasserstraßen und Häfen	Verkehr
721	Bundesautobahnen	Verkehr
722	Bundesstraßen	Verkehr
724	Kreisstraßen	Verkehr
725	Gemeindestraßen	Verkehr
729	Sonstiges	Verkehr
731	Wasserstraßen und Häfen	Verkehr
741	Maßnahmen für den öffentlichen Personennahverkehr	Verkehr
751	Flugsicherung	Verkehr
759	Sonstiges	Verkehr
760	Wetterdienst	Verkehr
772	Rundfunkanstalten und Fernsehen	Verkehr
790	Sonstige Bereiche	Verkehr
811	Landwirtschaftliche Unternehmen	Wirtschaftsunternehmen
812	Forstwirtschaftliche Unternehmen	Wirtschaftsunternehmen
819	Land- und Forstwirtschaftliche Unternehmen	Wirtschaftsunternehmen
821	Elektrizitätsunternehmen	Wirtschaftsunternehmen
822	Gasunternehmen	Wirtschaftsunternehmen
823	Wasserunternehmen	Wirtschaftsunternehmen
824	Kombinierte Versorgungsunternehmen	Wirtschaftsunternehmen
829	Sonstiges	Wirtschaftsunternehmen
834	Häfen und Umschlag	Wirtschaftsunternehmen
836	Flughäfen	Wirtschaftsunternehmen
839	Sonstiges	Wirtschaftsunternehmen

853	Banken und Kreditinstitute	Wirtschaftsunternehmen
855	Entsorgungsunternehmen (Stadtstaaten)	Wirtschaftsunternehmen
856	Lotterie, Lotto, Toto	Wirtschaftsunternehmen
859	Sonstiges	Wirtschaftsunternehmen
871	Allgemeines Grundvermögen	Verwaltung
872	Allgemeines Kapitalvermögen	Verwaltung
873	Sondervermögen	Verwaltung

Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Zuordnung.