



Bericht

der Landesregierung

Bericht zur Tragfähigkeit der Finanzen des Landes

Drucksache 16/648 (neu)

Federführend ist der Finanzminister

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	6
1.1 Zielsetzung, Zeithorizont und Gegenstand des Berichts.....	6
1.2 Ausgangssituation	7
1.3 Finanzverfassungsrechtliche Einflüsse	8
2. Bericht des Bundesfinanzministeriums zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen	8
2.1 Kurzdarstellung	9
2.2 Übertragbarkeit auf den Landeshaushalt	14
3. Demographische Entwicklung in Schleswig-Holstein.....	15
3.1 Bevölkerungsstand und -entwicklung.....	15
3.2 Schülerzahlentwicklungen.....	16
3.4 Altenquotient	19
3.5 Alterspyramiden	19
4. Tragfähigkeit der Landesfinanzen	21
4.1 Methoden	21
4.1.1 Generationenbilanzierung	21
4.1.2 Nachhaltigkeitsbetrachtungen	21
4.1.3 Strukturelles Defizit.....	24
4.2 Demographieabhängige Landesausgaben	24
4.3 Bewertung der demographieabhängigen Landesausgaben.....	25
4.3.1 Beamtenversorgung	25
4.3.2 Bildung.....	29
4.3.3 Familien und Sozialhilfe.....	32
4.3.4 Kommunaler Finanzausgleich	33
4.3.5 Gesundheit	34
4.4 Schuldendienst und Primärsalden.....	35
4.4.1 Vermögensentwicklung, Entwicklung Schuldenstand und Nettoneuverschuldung.....	35
4.4.2 Zins-Quoten.....	38
4.5 Ergebnisse	39
4.5.1 Entwicklungsszenarien der Verschuldung.....	39
4.5.2 Tragfähigkeitslücken.....	43
5. Politische Möglichkeiten des Landes zur Verringerung von Tragfähigkeitslücken.....	45
5.1 Ausgabe Seite des Landeshaushalts.....	46
5.1.1 Reduzierung der Personalausgaben	46
5.1.2 Aufgabenreduzierung	47
5.2 Verbesserung auf der Einnahmeseite des Landeshaushaltes	47

5.2.1 Wachstumsimpulse (Förderpolitik) / Wirtschaft und Arbeitsmarkt	47
5.2.2 Bekämpfung der Steuerhinterziehung und des Umsatzsteuerbetruges	48
5.3 Qualitative Verbesserungen der Landeshaushaltsstruktur und sonstige Maßnahmen	48
5.3.1 Wachstumswirksame Ausgaben im Bereich Sach- und Humankapital , Stärkung der wissensbasierten Gesellschaft	49
5.3.2 Verlängerung der Lebensarbeitszeit, Verkürzung der Schulzeit	49
6. Bundespolitische Möglichkeiten des Landes Schleswig-Holstein zur Verringerung der Tragfähigkeitslücke	49
6.1 Problemaufriss	49
6.2 Schleswig-Holsteins Positionen zur Verringerung der Tragfähigkeitslücke.....	50
6.2.1 Der Abbau der Altschulden.....	50
6.2.2 Die Gestaltung einer aufgabengerechten Finanzausstattung	50
6.2.3 Die Einführung einer nachhaltig wirkenden Schuldengrenze	50
6.2.4 Die Installation eines laufenden HaushaltsControllings zur Vermeidung von Krisen	51
7. Zusammenfassung und Fazit.....	51

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung in Schleswig-Holstein.....	16
Abbildung 2: Schülerzahlentwicklung.....	17
Abbildung 3: Schulanfänger 2006 bis 2020.....	17
Abbildung 4: Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen.....	19
Abbildung 5: Altersaufbau der Bevölkerung Schleswig-Holsteins im Zeitablauf	20
Abbildung 6: Die Alterspyramide für Schleswig-Holstein im Jahr 2005.....	20
Abbildung 7: Das Projektionsmodell.....	22
Abbildung 8: Altersstruktur und Besoldung	26
Abbildung 9: Entwicklung der Versorgungsberechtigten.....	27
Abbildung 10: Versorgungs- und Beihilfeausgaben	28
Abbildung 11: Ausgabenstruktur des Bildungshaushaltes	31
Abbildung 12: Entwicklungsszenario 1.....	40
Abbildung 13: Entwicklungsszenario 2.....	40
Abbildung 14: Entwicklungsszenario 3.....	41
Abbildung 15: Verschuldung und Neuverschuldung 1	42
Abbildung 16: Verschuldung und Neuverschuldung 2	43

Tabellenverzeichnis:

Tabelle 1: Annahmen der Modellrechnungen im Bundesbericht.....	10
Tabelle 2: Demographieabhängige Ausgaben im Bundesbericht	11
Tabelle 3: Tragfähigkeitslücken im Bundesbericht 1	12
Tabelle 4: Tragfähigkeitslücken im Bundesbericht 2.....	13
Tabelle 5: Bevölkerungsentwicklung in Schleswig Holstein	16
Tabelle 6: Entwicklung der Schülerzahlen in Schleswig-Holstein	17
Tabelle 7: Schulanfänger 2006 bis 2020.....	17
Tabelle 8: Anzahl der Personen im Erwerbs- und Rentenalter	18
Tabelle 9: Altenquotient.....	19
Tabelle 10: Entwicklung des BIP in Schleswig-Holstein.....	23
Tabelle 11: Anzahl der Stellen und Planstellen im Landeshaushalt.....	25
Tabelle 12: Entwicklung der Versorgungsberechtigten	27
Tabelle 13: Personal- und Versorgungsausgaben für Lehrerinnen und Lehrer	32
Tabelle 14: Entwicklung der Sozialausgaben.....	33
Tabelle 15: KFA-Masse 2006 bis 2008	34
Tabelle 16: Gesundheitsausgaben 2000 bis 2008	35
Tabelle 17: Schuldenstand und Nettokreditaufnahme	36
Tabelle 18: Zinsausgaben	37
Tabelle 19: Zins-Quoten.....	39
Tabelle 20: Entwicklung der demographiebedingten Schuldenstandsquote	44

1. Einleitung

1.1 Zielsetzung, Zeithorizont und Gegenstand des Berichts

Die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik ist einer der wesentlichen politischen Eckpunkte für die Landesregierung. Von entscheidender Bedeutung ist es, in der Zukunft liegende ausgabewirksame Be- und Entlastungen zu berücksichtigen, die bereits heute aufgrund eingegangener Verpflichtungen entstehen. Ziel der Politik muss es sein, über Generationen hinweg, finanzielle Lasten zu minimieren und Verpflichtungen ausgewogen und unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der gesellschaftlichen Gruppen zu verteilen.

Dieser Ansatz bedarf einer Präzisierung vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung mit einer sich verstärkenden Alterung der Gesellschaft. Die bereits gegenwärtig drückende Schuldenlast und die weitere Entwicklung lassen sich mit Methoden und Modellen der gegenwärtigen und künftigen Lasten darstellen und verdeutlichen.

Mit der vom Schleswig-Holsteinischen Landtag beschlossenen Drucksache 16/648 (neu) ist die Landesregierung aufgefordert, über die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Tragfähigkeit der Finanzen des Landes zu berichten. Anknüpfungspunkte der Beschlussfassung des Landtages sind der im Juli 2005 vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) vorgelegte Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (im Folgenden: Bericht-BMF), die Ausführungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung des strukturellen Budgetdefizits und die von der Landesregierung in Auftrag gegebene Studie „Zukunftsfähiges Schleswig-Holstein – Konsequenzen des demographischen Wandels“.

Das Finanzministerium hat den Bericht-BMF und die diesem Bericht zu Grunde liegenden Forschungsarbeit des ifo Instituts analysiert. Der Bericht-BMF beschränkt sich dabei nicht allein auf den Bundeshaushalt, sondern stellt einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung folgerichtig eine gesamtstaatliche Betrachtung der Finanzen gegenüber. Besondere Bedeutung bei der gesamtstaatlichen Betrachtung der öffentlichen Finanzen im Bericht-BMF haben dabei die sozialen Sicherungssysteme (Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung). Die sozialen Sicherungssysteme liegen allerdings nicht unmittelbar in der Verantwortlichkeit der Länder. Entwicklungen bei den Sozialversicherungen betreffen die Länderhaushalte über die Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen und die Einbeziehung in den gesamtstaatlichen Haushalt aber mittelbar. Der Bericht des Bundes kann jedoch in seiner Grundaussage, nämlich hinsichtlich der Notwendigkeit der nachhaltigen Konsolidierung, auf den Landesbereich übertragen werden.

Die Länder sind im Gegensatz zum Bund insbesondere durch Ausgabenverpflichtungen im Bildungsbereich und in der Beamtenversorgung betroffen. Aufgrund der strukturellen Besonderheiten im Vergleich zur gesamtstaatlichen Betrachtung bedarf es deshalb einer gesonderten Analyse und Bewertung des Landeshaushalts.

Anders als das Ifo verwendet die vorliegende Analyse einen deutlich einfacheren Modellansatz. So werden z. B. die demographieabhängigen Ausgaben für Bildung, Soziales, Gesundheit und für den kommunalen Finanzausgleich nicht explizit modelliert, sondern in Fortführung von Vergangenheitsdaten als fester Anteil am BIP berechnet. Die Modellannahmen des vorliegenden Berichtes sind nicht eins zu eins mit dem Tragfähigkeitsbericht des BMF vergleichbar. Wenn man diese engere Perspektive, die nicht die gesamte Bandbreite der diffe-

renzierteren ifo-Analyse abdeckt, zugrunde legt, lassen sich daraus Handlungsaufträge zur Haushaltskonsolidierung ableiten.

Sinn und Zweck dieses Berichtes ist eine Analyse der derzeitigen und zukünftigen Haushaltssituation unter Berücksichtigung des demographischen Wandels, die Darstellung möglicher finanzpolitischer Handlungsfelder aufgrund der demographischen Entwicklung und das Aufzeigen von möglichen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung. Dabei werden auch einzelne Ansätze des Berichts der Bundesregierung kritisch hinterfragt.

1.2 Ausgangssituation

Die Eckwerte des Doppelhaushaltes 2007/ 2008 bilden die Basis der weiteren Betrachtung der Tragfähigkeitsanalysen der Landesfinanzen. Die Verschuldung des Landes betrug zum Jahresende 2006 22,2 Mrd. Euro. Daraus ergab sich eine Pro-Kopf-Verschuldung von 7.830 Euro. Schleswig-Holstein ist damit nach dem Saarland das am stärksten verschuldete westliche Flächenland. Dank eines erfolgreichen Kredit- und Zinsmanagements sowie des niedrigen Zinsniveaus der letzten Jahre ist es gelungen, die Zinsausgaben 2006 auf einem Niveau von ca. 900 Mio. Euro zu halten. Die Zinsausgaben hängen wesentlich von der Höhe der aufgenommenen Schulden und der Entwicklung des Zinsniveaus auf den Kapitalmärkten ab. Bei einem Anstieg der Zinssätze und aufgrund der zunächst noch weiter wachsenden Verschuldung des Landes wird sich der zuvor genannte Ansatz von ca. 900 Mio. Euro bei den Zinsausgaben nicht halten lassen. Die in der Mittelfristigen Finanzplanung (MFP) aufgezeigte Entwicklung bestätigt diesen Trend. Bezogen auf die Nettoausgaben des Haushalts 2007 in Höhe von 8,35 Mrd. Euro entfallen allein 12 % auf die laufenden Zinsausgaben, weitere 12 % auf den kommunalen Finanzausgleich, 7 % auf gesetzlich begründete Sozialhilfeausgaben und 36 % auf Personalausgaben.¹ Mit diesen wesentlichen Positionen sind bereits 67 % der Nettoausgaben gebunden. Der Schuldenstand, die jährliche Neuverschuldung und die daraus resultierenden Zinsverpflichtungen verdeutlichen die dramatische finanzielle Ausgangslage und die Notwendigkeit einer dauerhaft tragfähigen Finanzpolitik. Die Konsolidierung des Landeshaushalts ist daher ein zentrales Anliegen der Politik der Landesregierung in dieser Legislaturperiode.

Deutlich wird, dass mittelfristig die Konsolidierung nicht abgeschlossen ist, sondern über diesen Zeitraum hinaus eine nachhaltige Konsolidierung erforderlich ist. Die Betrachtung der langen Frist erfordert eine sorgfältige Abschätzung der zukünftigen Entwicklungen sowohl auf der Ausgaben- als auch der Einnahmenseite unter Einbeziehung der Auswirkungen der im Planungszeitraum vorgesehenen politischen Weichenstellungen.

Da eine exakte Vorhersage der einzelnen Komponenten in einem langfristigen Szenario ausgeschlossen ist, müssen Annahmen über die Entwicklung getroffen werden, die auf möglichst realistischen Szenarien aufbauen. Mit den Änderungen, wie z.B. von rechtlichen Rahmenbedingungen oder der Entwicklung der Steuereinnahmen, bedürfen die Aussagen die-

¹ Nicht berücksichtigt sind hierbei weitere Personalausgaben, die in den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse an die ausgliederten Bereiche enthalten sind. Hierzu gehören z.B. die Hochschulen.

ses Berichts der Weiterentwicklung. Daher bildet der vorliegende Bericht den Einstieg in diese Dauerthematik und stellt keine abschließende Behandlung der Thematik dar. Er beinhaltet eine Standortbestimmung, die der Fortschreibung und einer fortwährenden Verfeinerung bedarf.

1.3. Finanzverfassungsrechtliche Einflüsse

Bei der Darstellung und Beurteilung der Tragfähigkeit der Finanzen des Landes ist auch zu berücksichtigen, dass das Land Schleswig-Holstein Teil der bundesstaatlichen Finanzverfassung ist. Die bundesstaatliche Finanzverfassung beruht auf grundgesetzlichen Regelungen

- zur Verteilung des Steueraufkommens zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden,
- zur besonderen Verteilung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (Art. 106 Abs. 3 GG),
- zum bundesstaatlichen Finanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG, wonach bei der Verteilung der Gemeinschaftssteuern durch Gesetz u. a. sicherzustellen ist, dass die unterschiedliche Finanzkraft der einzelnen Länder angemessen ausgeglichen wird und
- zur Möglichkeit der Gewährung von Ergänzungszuweisungen des Bundes an leistungsschwache Länder gem. Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG.

Daneben bestehen die vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 27. Mai 1992 (BVerfG 86, 149 ff.) entwickelten Mechanismen im Falle einer extremen Haushaltsnotlage. Befindet sich der Bund oder ein Land in einer extremen Haushaltsnotlage folgt aus der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland eine Verpflichtung aller Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft zur haushaltswirtschaftlichen Stabilisierung des betroffenen Bundes oder Landes. Mit der bundesstaatlichen Finanzverfassung existiert insgesamt ein Ausgleichssystem zur Herstellung angemessener Ländereinnahmen und zur Gewährleistung der eigenständigen und eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung durch den Bund und die Länder. Das Urteil des BVerfG vom 19. Oktober 2006 ändert den Grundkontext des Ausgleichssystems nicht. Das Urteil stellt aber die Eigenverantwortlichkeit der Länder deutlich heraus und ist als Handlungsauftrag zur steten Haushaltskonsolidierung zu verstehen. Die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen werden derzeit innerhalb der Föderalismusreform II mit dem Ziel diskutiert, die Neuverschuldung zu begrenzen, Voraussetzungen zu schaffen, diese Grenzen einhalten zu können und die Einhaltung der Grenze im Rahmen eines Frühwarnsystems zu überprüfen.

2. Bericht des Bundesfinanzministeriums zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

Der Bericht-BMF aus dem Jahr 2005 zielte darauf ab, „über die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu informieren“ (Bericht-BMF, S. 9).

Öffentliche Haushalte werden danach unter Berufung auf das Jahresgutachten des Sachverständigenrates 2003 als tragfähig definiert, „wenn die gegenwärtig und die auf der Grundlage des geltenden Rechts fortgeschriebenen zukünftig erzielten staatlichen Einnahmen ausreichen, um sämtliche staatliche Zahlungs- und andere Abgabenverpflichtungen abzudecken“ (Bericht-BMF, S. 9).

2.1 Kurzdarstellung

Der Bericht-BMF gliedert sich in vier Kapitel. Im ersten Kapitel wird die demographische Entwicklung in Deutschland von 1990 bis zum Jahr 2050 beschrieben. Danach wird die Bevölkerung in den kommenden Jahren durch eine niedrige Geburtenrate und ansteigende Lebenserwartung deutlich altern. Der „Altenquotient“, d. h. die Relation der Bevölkerung im Rentenalter ab 65 Jahren zur Bevölkerung im Erwerbsalter zwischen 20 und 64 Jahren, wird sich beispielsweise von 27,5 % aus dem Jahr 2001 auf ca. 55 % im Jahr 2050 verdoppeln. Basis für die Tragfähigkeitsanalysen des Berichts ist die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland von 1990 bis 2050 nach der 5. Variante (mittlere Werte bezüglich der Lebenserwartung und Migration) der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung durch das Statistische Bundesamt (Bericht-BMF, S. 10-15).

Im zweiten Kapitel werden die wesentlichen Ergebnisse der durch das BMF in Auftrag gegebenen Studie des ifo Institutes zu den Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen bis zum Jahr 2050 dargestellt. Diese Studie ist veröffentlicht unter dem Titel „Modellrechnungen zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“ von Martin Werding und Anita Kaltschütz, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung Nr. 17 (im Folgenden: Werding/Kaltschütz, Modellrechnungen).

In der Studie werden die langfristigen Entwicklungen in folgenden Bereichen dargestellt (Bericht-BMF, S. 18):

- staatliche Alterssicherung (Gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenversorgung)
- Gesundheit (Gesetzliche Krankenversicherung und Soziale Pflegeversicherung)
- Bildung (einschließlich der Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen im Vorschulbereich)
- Arbeitslosenversicherung.

Die Modellrechnungen sind auf sogenannte demographische Fortschreibungen gestützt, bei denen die aggregierten Ausgaben und Einnahmen in den vier genannten Bereichen im Wesentlichen auf alters- und geschlechtsspezifische Pro-Kopf-Werte zurückgeführt und anschließend gemäß der angenommenen Bevölkerungszahl und -struktur weiterberechnet werden (Werdning/Kaltschütz, Modellrechnungen, S. 5).

Bei den Modellrechnungen hat das ifo Institut die Tragfähigkeit der gesamtstaatlichen öffentlichen Finanzen für eine Ausgangsvariante und eine Risikovariante berechnet. Die beiden Varianten unterscheiden sich hinsichtlich der Annahmen zur langfristigen Entwicklung bei der Erwerbsbeteiligung und dem Arbeitsmarkt. In der Ausgangsvariante wurden dabei im Wesentlichen die Annahmen der Langfrist-Projektionen der Rürup-Kommission für das gesetzli-

che Rentensystem und die gesetzliche Krankenversicherung übernommen (Bericht-BMF, S. 21; Werding/Kaltschütz, Modellrechnungen, S. XIV).

In beiden Varianten hat das ifo Institut die Berechnungen sowohl für die Annahme einer konstanten Einnahmequote als auch für die Annahme einer sich anpassenden Einnahmequote durchgeführt, weil es im Bereich der sozialen Sicherungssysteme aufgrund des geltenden Rechts automatisch zu Anpassungen auf der Beitragsseite kommt (Bericht-BMF, S. 18 f.).

Die Annahmen hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beruhen für den Zeitraum bis 2008 im Wesentlichen auf den Daten zur mittelfristigen Finanzplanung der Bundesregierung und für den weiteren Zeitraum auf Fortschreibungen (Bericht-BMF, S. 21). Einen Überblick über die wichtigsten Annahmen für die Modellrechnungen gibt Tabelle 2 (Bericht-BMF, S. 22):

Tabelle 1: Annahmen der Modellrechnungen im Bundesbericht

	2010	2020	2030	2040	2050
Demographische Annahmen^{a)}					
Wohnbevölkerung (Mio.)	83,1	82,8	81,2	78,5	75,1
Altenquotient ^{b)} (%)	32,6	36,4	47,3	53,1	54,5
Annahmen zur Arbeitsmarktentwicklung^{c)} ("Ausgangsvariante")					
Erwerbsbeteiligung (%):					
Männer (20–64)	86,3	86,2	86,9	87,7	87,2
Frauen (20–64)	71,9	72,9	76,2	77,3	76,6
Erwerbstätige (Mio.)	39,3	39,1	37,7	36,1	34,0
Erwerbslosenquote ^{d)} (%)	7,3	6,3	3,9	3,3	3,3
Annahmen zur Arbeitsmarktentwicklung ("Risikovariante")					
Erwerbsbeteiligung (%):					
Männer (20–64)	86,2	85,0	85,1	86,4	86,1
Frauen (20–64)	72,9	73,9	75,0	76,5	75,9
Erwerbstätige (Mio.)	39,5	38,8	36,1	34,5	32,7
Erwerbslosenquote ^{d)} (%)	7,2	7,0	6,5	6,2	5,9
Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung					
Arbeitsproduktivität ^{e)} (%)	+1,5	+1,7	+1,7	+1,8	+1,8
BIP-Wachstum ^{e)} (%):					
Ausgangsvariante	+1,9	+1,7	+1,4	+1,3	+1,1
Risikovariante	+2,0	+1,5	+1,0	+1,3	+1,2
Realzins (%)	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5

a) Mittlere Variante der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes.
b) Relation der Bevölkerung im Rentenalter (ab 65) zur Bevölkerung im Erwerbsalter (20 bis unter 65).
c) Weitestgehend Übernahme der Annahmen der Langfristprognosen der Rürup-Kommission.
d) In % der Erwerbspersonen.
e) In realen Größen, Veränderung p.a.: 2010/2003, 2020/2010, 2030/2020, 2040/2030, 2050/2040.
Anmerkung: Periodenabgrenzung und Definition des Altenquotienten entsprechen den Meldungen zum jüngsten deutschen Stabilitätsprogramm. Quelle: ifo.

Das ifo Institut kommt bei seinen Berechnungen in der Ausgangsvariante zu den Ergebnissen, dass die Alterssicherungs- und die Gesundheitsausgaben bis zum Jahr 2010 zunächst leicht sinken und anschließend bis zum Jahr 2050 steigen. In den Bereichen Bildung und Arbeitslosenversicherung wird von sinkenden Ausgaben ausgegangen (Bericht-BMF, S. 23

f.). Die Summe der demographieabhängigen öffentlichen Ausgaben in den betrachteten vier Ausgabenbereichen beläuft sich im Jahr 2003 auf 25,3 % des BIP, sinkt bis 2010 auf 23,7 % des BIP, steigt bis 2030 auf 25,8 % des BIP und bis zum Jahr 2050 auf 27,8 % des BIP an. Die Entwicklung der demographiebedingten Ausgaben wird im Bericht-BMF auf S. 24 mittels folgender Tabelle dargestellt:

Tabelle 2: Demographieabhängige Ausgaben im Bundesbericht

Tabelle 3: Entwicklung der demographieabhängigen Ausgaben (in % des BIP)

Jahr	Alterssicherungs- ausgaben ^{a)}	Gesundheits- ausgaben ^{b)}	Bildung ^{c)}	Arbeits- losenvers.	Summe ^{d)}
2003	11,9%	7,4%	4,1%	2,9%	25,3%
2010	11,3%	6,9%	3,9%	2,4%	23,7%
2020	12,3%	7,5%	3,6%	2,0%	24,5%
2030	13,6%	8,2%	3,7%	1,3%	25,8%
2040	14,2%	9,0%	3,6%	1,1%	26,8%
2050	14,7%	9,5%	3,6%	1,1%	27,8%

a) Gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenversorgung.
b) Gesetzliche Krankenversicherung und Pflegeversicherung.
c) Einschließlich Leistungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter, ohne Ausgaben für Weiterbildungsmaßnahmen der BA.
d) Abweichungen durch Berücksichtigung des Verrechnungsverkehrs zwischen den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung.

Quelle: ifo-Berechnungen

Auf Basis der mittelfristigen Finanzplanung der Bundesregierung sowie unter Berücksichtigung, dass alle sonstigen staatlichen Ausgaben in Relation zum BIP in der Folgezeit konstant bleiben, wird in der Ausgangsvariante damit gerechnet, dass sich das rechnerische Haushaltsdefizit ohne Berücksichtigung steigender Einnahmequoten zunächst reduziert, dann aber bis 2050 auf 7 % des BIP ansteigt.

Die Schuldenstandsquote ohne Berücksichtigung steigender Einnahmequoten schwankt bis 2035 um 60 % des BIP, erhöht sich dann aber bis 2050 auf 111,1 %. Unter Berücksichtigung der Anpassung der Beitragssätze zur Sozialversicherung sinkt die Schuldenstandsquote von 67 % im Jahr 2005 kontinuierlich auf 29,8 % bis zum Jahr 2050.

Die zur Sicherstellung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen notwendigen Haushaltskorrekturen werden weiter mit den Tragfähigkeitslücken 1 und 2 beschrieben. Die Tragfähigkeitslücken geben an, um wie viel Prozentpunkte das gesamtstaatliche Defizit in Relation zum BIP verändert werden muss, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen trotz der demographiebedingten Belastungen auf Dauer zu sichern.

In der Ausgangsvariante ohne Anpassung der Einnahmequote beträgt die Tragfähigkeitslücke 1 („Sustainability gap 1“, S1) 1,22, d. h. die projizierten primären staatlichen Ausgaben müssten über den gesamten Zeitraum der Modellrechnung in jedem Jahr um 1,22 Prozentpunkte in Relation zum BIP gekürzt oder die Einnahmenquote entsprechend erhöht werden, damit die Schuldenstandsquote im Jahr 2050 derjenigen Quote entspricht, die sich bei einem über den gesamten Projektionszeitraum (hier ab 2009) ausgeglichenen Budget ergeben würde.

Der Wert der Tragfähigkeitslücke 2 („Sustainability gap 2“, S2) beträgt 1,51, d. h. auf Dauer müssten sich die projizierte Ausgabe- (bzw. Einnahme-)quote um 1,51 Prozentpunkte verändern, damit über einen unendlichen Zeitraum alle öffentlichen Ausgaben exakt den öffentlichen Einnahmen entsprächen.

In der Ausgangsvariante mit Anpassung der Einnahmequote liegt die Tragfähigkeitslücke S1 bei einem Wert von 0,13 und die Tragfähigkeitslücke S2 bei minus 0,27.

Für die Ausgangsvariante kommt der Bericht des BMF zu den Ergebnissen, „dass bei einer Anpassung der Einnahmequote die Tragfähigkeitslücken trotz des demographischen Wandels geschlossen sind“, die Modellrechnungen aber ohne eine Anpassung der Einnahmequote Nachhaltigkeitslücken aufweisen (Bericht-BMF, S. 28).

Dabei wird auf die möglichen negativen Folgen bei einer Anpassung der Einnahmequote im Bericht-BMF auf S. 28 hingewiesen: „Eine Anpassung der Einnahmequote über steigende Beitragssätze kann jedoch mit negativen Wirkungen auf das Wachstumspotenzial verbunden sein, da eine Steigerung der Lohnnebenkosten den Keil zwischen Brutto- und Nettoeinkommen erhöht und so die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen verringern kann.“

Die Ergebnisse für die Risikovariante werden nicht in dem Bericht-BMF veröffentlicht. In der Risikovariante ohne (mit) Anpassung der Einnahmequote hat die Tragfähigkeitslücke S1 den Wert 2,28 (0,53), die Tragfähigkeitslücke S2 den Wert 2,88 (0,25) (Werding/Kaltschütz, Modellrechnungen, S. xxii und 87).

Die Ergebnisse des ifo Institutes zur Berechnung der Tragfähigkeitslücken in Ausgangs- und Risikovariante mit und ohne Anpassung der Einnahmenquote werden in der Studie von Werding/Kaltschütz, Modellrechnungen auf den Seiten 87 f. mit folgenden Tabellen zusammenfassend dargestellt:

Tabelle 3: Tragfähigkeitslücken im Bundesbericht 1

Tab. 4.1: Die Höhe des *Sustainability gap*

	<i>Sustainability gap 1*</i> (Referenzpfad: Ausgeglichener Staatshaushalt von 2009 bis 2050)	<i>Sustainability gap 2*</i> (Berücksichtigung einer intertemporalen Budgetbeschränkung für den Staatshaushalt bei unendlichem Zeithorizont)
Ausgangsvariante	1,22	1,51
Risikovariante	2,28	2,88
* In % des Bruttoinlandsprodukts.		

Tabelle 4: Tragfähigkeitslücken im Bundesbericht 2

Tab. 4.2: Die Höhe des *Sustainability gap*
bei Anpassung von Ausgaben- und Einnahmenquote

	<i>Sustainability gap 1*</i> (Referenzpfad: Ausgeglichener Staatshaushalt von 2009 bis 2050)	<i>Sustainability gap 2*</i> (Berücksichtigung einer intertemporalen Budgetbeschränkung für den Staatshaushalt bei unendlichem Zeithorizont)
Ausgangsvariante	0,13	-0,27
Risikovariante	0,53	0,25
* In % des Bruttoinlandsprodukts.		

Das ifo Institut untersuchte zudem in mehreren Analysen (Sensitivanalysen) die Auswirkungen von veränderten Annahmen auf die Tragfähigkeitslücken in den Bereichen Demographie, Erwerbsneigung, Produktivität und Zins. Positiv wirken sich auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen insbesondere aus: eine höhere Migration mit Beschäftigung, ein geringerer Anstieg der Lebenserwartung, eine hohe Erwerbsbeteiligung der Frauen und ein niedriger altersspezifischer Krankheitsstand. Negativ wirken sich dagegen aus: eine niedrigere Erwerbsbeteiligung der 55- bis 64jährigen, der dauerhafte Verbleib der Erwerbslosenquote bei 7,2 %, der zukünftige medizinische Fortschritt und eine erhöhte Zinsannahme wegen steigender Zinslasten der öffentlichen Haushalte (Bericht-BMF, S. 28 ff.).

Weiter hat das ifo Institut in Politiksimulationen die Auswirkungen verschiedener inzwischen z.T. beschlossener Reformen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, wie die Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, und in der Gesetzlichen Krankenversicherung untersucht (Bericht-BMF, S. 32 ff.). Eine Erhöhung der Ausgaben im Bildungsbereich führt danach zunächst zu einer Verschlechterung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte. Allerdings wird im Bericht-BMF darauf hingewiesen, dass der zu erwartende Zusammenhang zur Produktivitätsentwicklung und zum Wirtschaftswachstum in den Modellrechnungen nicht berücksichtigt wird und bei der Beurteilung der Tragfähigkeit auch qualitative Aspekte zu berücksichtigen sind (Bericht-BMF, S. 33).

Nach Berechnungen – Sensitivitätsanalysen und Politiksimulationen – kommt der Bericht-BMF zu dem Ergebnis, dass die Tragfähigkeitslücken ohne eine Erhöhung der Einnahmenquote bei einer Kombination mehrerer Maßnahmen rechnerisch komplett geschlossen werden können (Bericht-BMF, S. 34.).

In Kapitel 3 des Berichts-BMF wird auf das Spektrum an politischen Lösungen zur Verringerung oder Schließung der Tragfähigkeitslücken eingegangen. Die von der Politik zu ergreifenden Maßnahmen müssen dabei laut Bericht auf die beiden Ziele dauerhaft höheres Wachstum und langfristig tragfähige öffentliche Finanzen hinführen (Bericht-BMF, S. 35).

Maßnahmen zu einem dauerhaft höheren Wachstum werden im Bericht-BMF für die Bereiche Arbeitsmarkt-, Steuer-, Familien- und Zuwanderungs- und Integrationspolitik angeführt.

Für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik wird beispielsweise die Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch Straffung von Ausbildungs- und Studienzeiten, die Erhöhung der Jahresarbeitszeit, die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen mit einer verbesserten Vereinbarkeit von Beruf und Familie und dem erleichterten Wiedereinstieg in das Berufsleben vorgeschlagen (Bericht-BMF, S. 36 ff.).

Maßnahmen zur Sicherstellung der Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen setzen unmittelbar auf der Ausgabe- oder Einnahmeseite der staatlichen Haushalte an. In diesem Bereich werden beispielsweise angeführt: die nachhaltige Begrenzung der öffentlichen Verschuldung, die Begrenzung des nominellen Ausgabenwachstums bis 2006 auf 1 %, die Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte hin zu zukunftsorientierten Ausgaben in Bereichen wie Bildung, Forschung und Innovation sowie für Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf; für die Beamtenversorgung die Einrichtung eines Versorgungsfonds für Versorgungsrückstellungen bei Neueinstellungen (Bericht-BMF, S. 44 ff.). Auf die Bildung von Versorgungsrücklagen in Schleswig-Holstein durch die Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassung nach dem Bundesbesoldungsgesetz wird unter 4.3.1 näher eingegangen.

2.2 Übertragbarkeit auf den Landeshaushalt

Ausgehend von der unter Abschnitt 1. vorgenommenen Darstellung lassen sich auf den Landeshaushalt mittelbar und unmittelbar wirkende demographiebedingte Einflüsse unterscheiden.

Mittelbare Wirkung, weil sie nicht explizit durch den Landeshaushalt abgebildet werden, entfalten folgende demographisch relevante Bereiche:

- Gesetzliche Rentenversicherung
- Gesetzliche Krankenversicherung und Pflegeversicherung
- fiskalische Konsequenzen von langfristigen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt (z. B. Ausgaben der Gesetzlichen Arbeitslosenversicherung)

Diese Bereiche wirken durch Veränderungen in den Beitragssätzen (Arbeitgeberbeiträgen) auf den Landeshaushalt. Daneben ist von Bedeutung, dass die Finanzausstattung der Länder in ihrer Gesamtheit von den Entwicklungen in diesen Systemen mittelbar tangiert werden kann (z. B. Wirkungen eines erhöhten Steueranteils in der Finanzierung der Sozialversicherungssysteme). Hinsichtlich dieser Bereiche muss auf eine gesonderte landesbezogene Darstellung verzichtet werden.

Die demographische Entwicklung entfaltet auf den Landeshaushalt dagegen insbesondere in folgenden Bereichen unmittelbare Wirkung:

- Beamtenversorgung
- Bildung
- Familie und Sozialleistungen
- Kommunaler Finanzausgleich
- Innere Sicherheit
- Gesundheitswesen

Diese Bereiche bedürfen einer gesonderten Betrachtung, da sie originäre Bestandteile der Landeskompetenzen sind und/oder im Sozialbereich und dem Kommunalen Finanzausgleich (siehe unten 4.3.4) erhebliche Bedeutung für den Landeshaushalt haben. Für den Bildungsbereich beinhaltet der Bericht-BMF umfangreiche Ausführungen, die in der Tendenz auf den Landesbereich heruntergebrochen werden können. Gleichwohl bedarf dieser für die Länderhaushalte wesentliche Kostenfaktor einer besonderen Gewichtung bei der Betrachtung der Landesfinanzen (s. unten 4.3.2).

3. Demographische Entwicklung in Schleswig-Holstein

Wie in Gesamtdeutschland und in den meisten anderen europäischen Ländern wird die Bevölkerung Schleswig-Holsteins bis zum Jahr 2050 altern und voraussichtlich abnehmen. Umfassende Darstellungen zur demographischen Entwicklung in Schleswig-Holstein wurden vom Statistischen Bundesamt, dem Statistikamt Nord und in dem Bericht „Schleswig-Holstein im demographischen Wandel“ veröffentlicht. Dieser Bericht zur Tragfähigkeit nutzt die Kernaussagen zum demographischen Wandel in Schleswig-Holstein, konzentriert sich auf einige wesentliche Aussagen und bietet Abbildungen zur Veranschaulichung des Wandels.

3.1 Bevölkerungsstand und -entwicklung

Der Bevölkerungsstand in Schleswig-Holstein wird sich nach Voraus- und Modellrechnungen des Statistikamtes Nord bzw. dessen Vorgängern von ca. 2.838.100 Personen im Jahr 2005 geringfügig bis zum Jahr 2010 auf ca. 2.842.000 erhöhen. Im Jahr 2020 wird der Bevölkerungsstand noch annähernd dem heutigen Stand entsprechen. Von 2020 bis 2050 wird dann die Bevölkerung abnehmen. Von 2005 bis zum Jahr 2050 wird sich der Bevölkerungsstand insgesamt um knapp ca. 400.000 Personen verringern.

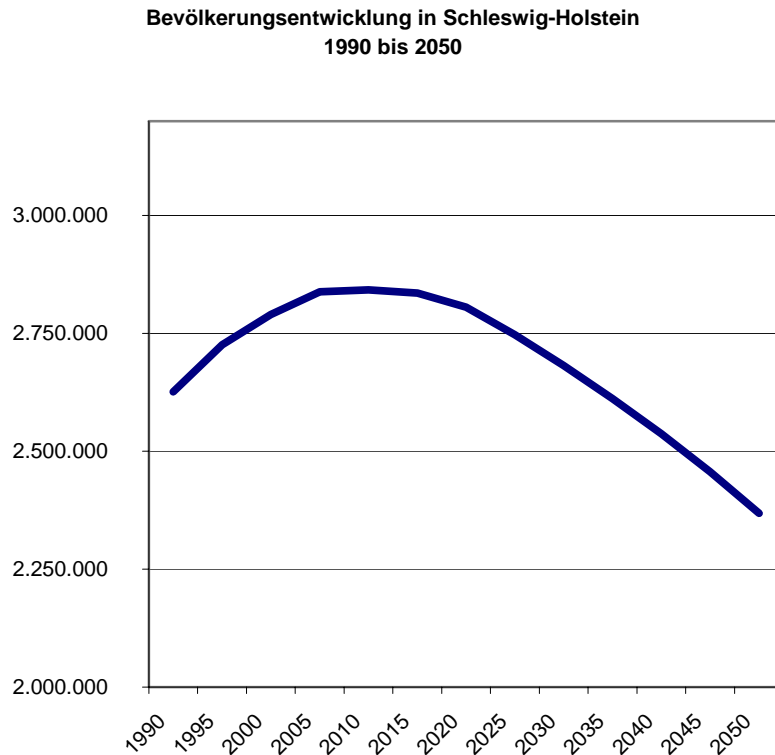
Die Bevölkerungsentwicklung in Schleswig-Holstein von 1990 bis 2050 stellt sich insgesamt wie folgt dar:² Hingewiesen wird seitens der Landesplanung darauf, dass die Modellrechnungen für den Zeitraum von 2020 bis 2050 Wanderungsgewinne für Schleswig-Holstein zugrunde legen, die nur halb so groß sind, wie die angenommenen Gewinne bis zum Jahr 2020. Hierbei handelt es sich um eine eher pessimistische Variante.

² Vgl.: Statistisches Jahrbuch Schleswig-Holsteins 2006/2007 sowie ab 2010 die 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Länderdaten Schleswig-Holstein, Variante 1 - W 1.

Tabelle 5: Bevölkerungsentwicklung in Schleswig Holstein

Jahr	Bevölkerung
1990	2.626.100
1991	2.648.500
1992	2.679.600
1993	2.694.900
1994	2.708.400
1995	2.725.500
1996	2.742.300
1997	2.756.500
1998	2.766.100
1999	2.777.300
2000	2.789.800
2001	2.804.200
2002	2.816.500
2003	2.823.200
2004	2.828.800
2005	2.838.100
2006	2.834.254
2010	2.842.000
2015	2.835.200
2020	2.805.900
2030	2.681.700
2040	2.537.400
2050	2.368.400

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung in Schleswig-Holstein

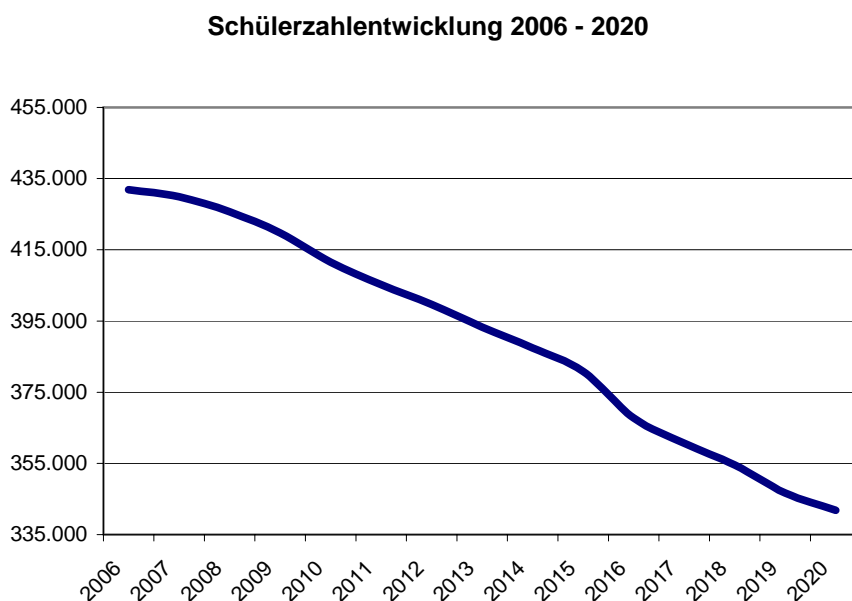


3.2 Schülerzahlentwicklungen

Nach der Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2006 bis 2020 der Kultusministerkonferenz (KMK) (Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Nr. 182 – Mai 2007) wird sich die Gesamtzahl der Schüler in Schleswig-Holstein um rd. 20 % von 431.840 im Jahr 2006 auf 341.850 im Jahr 2020 verringern.

Tabelle 6: Entwicklung der Schülerzahlen in Schleswig-Holstein

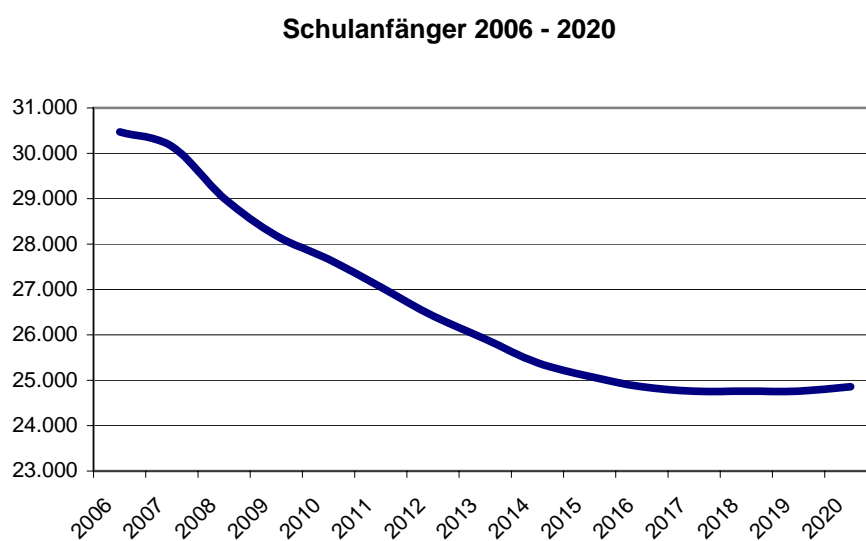
Jahr	Schüler
2006	431.840
2007	429.880
2008	425.680
2009	419.670
2010	411.490
2011	405.250
2012	399.620
2013	393.280
2014	387.410
2015	380.790
2016	367.790
2017	360.680
2018	354.500
2019	346.710
2020	341.850

Abbildung 2: Schülerzahlentwicklung

Die Zahl der Schulanfänger sinkt dabei voraussichtlich um rd. 18 % von rd. 30.500 im Jahr 2006 auf 24.900 im Jahr 2020.

Tabelle 7: Schulanfänger 2006 bis 2020

Jahr	Schulanfänger
2006	30.470
2007	30.150
2008	29.010
2009	28.180
2010	27.670
2011	27.050
2012	26.420
2013	25.910
2014	25.390
2015	25.080
2016	24.860
2017	24.760
2018	24.760
2019	24.760
2020	24.860

Abbildung 3: Schulanfänger 2006 bis 2020

Zur Entwicklung der Zahl der Schülerinnen und Schüler an öffentlichen allgemein bildenden Schulen nach Schularten für den Zeitraum 2006/07 bis 2016/2017 wird auf den Bericht der Landesregierung zur Unterrichtssituation 2006/07 (Drs. 16/1519) verwiesen.

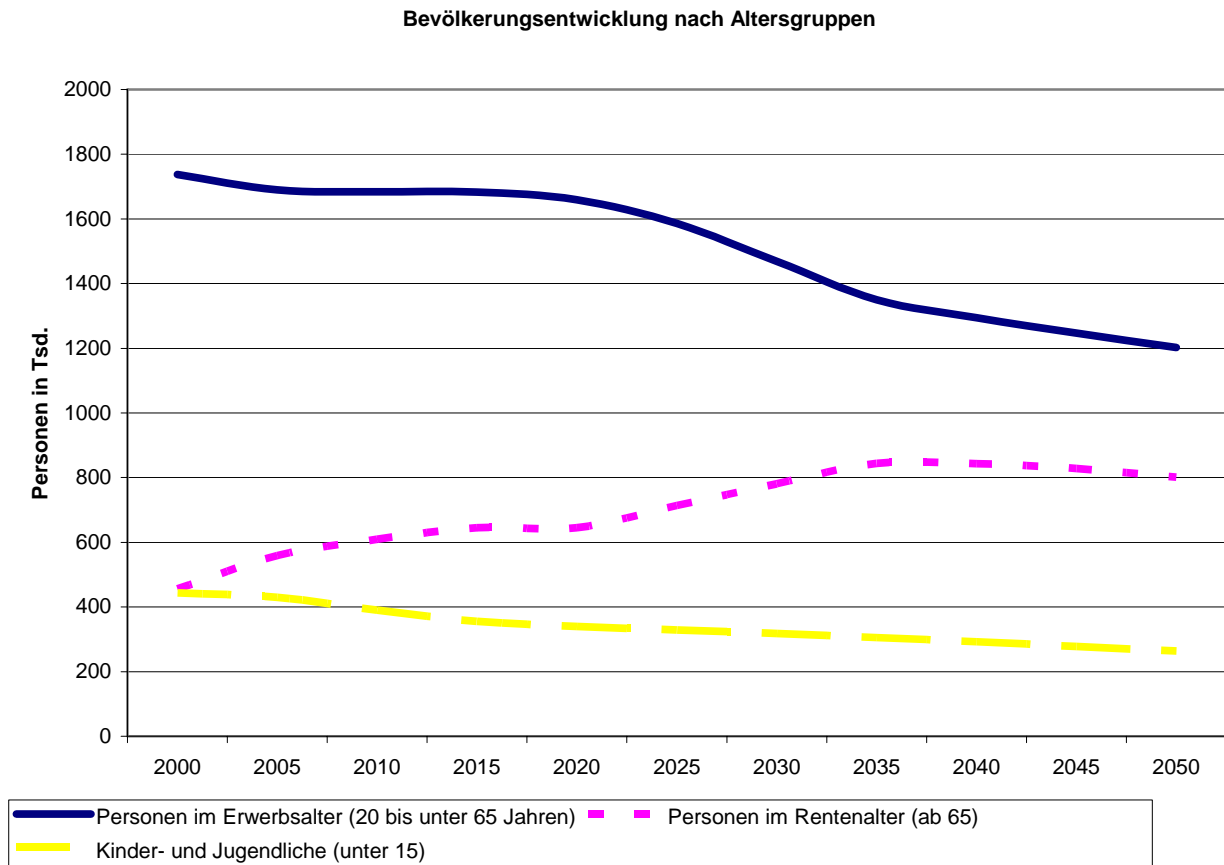
3.3. Anzahl der Personen im Erwerbs- und Rentenalter

Die Zahl der Personen im Erwerbsalter (20 bis unter 65 Jahre) steigt zunächst leicht von 1.689.300 in 2005 bis zum Jahr 2015 auf 1.693.300 Personen an, um dann auf 1.300.100 im Jahr 2050 deutlich zu sinken. Gleichzeitig steigt die Zahl der Personen im Rentenalter (ab 65 Jahren) von 558.300 im Jahr 2005 auf 787.400 im Jahr 2040, um anschließend auf 729.700 im Jahr 2050 zu sinken.³

Tabelle 8: Anzahl der Personen im Erwerbs- und Rentenalter

Alter von... bis unter...	Stand 1999, 2002, Vorausberechnungen und Modellrechnungen in 1000 Personen								
	1999	2002	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
0 – 15	442,2	448,3	430,0	390,6	355,6	339,8	318,0	292,0	263,6
0 – 20	581,1	592,5	590,6	547,6	507,8	471,6	433,2	400,1	363,8
20 – 65	1741,4	1724,1	1689,3	1684,1	1682,5	1658,8	1468,4	1294,8	1202,9
65 – und älter	443,4	498,2	558,3	610,0	644,9	675,7	780,2	842,4	801,7
Insgesamt	2765,8	2814,9	2838,1	2841,7	2835,2	2805,9	2681,7	2537,4	2368,4

³ Daten vom Statistischen Landesamt Schleswig-Holstein für das Jahr 1999, vom Statistischen Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Statistisches Jahrbuch 2004 für das Jahr 2002, vom Statistikamt Nord, Statistisches Jahrbuch Schleswig-Holstein 2005/2006 für 2005, vom Statistischen Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Schätzwerte der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1 - W 1); Abweichungen bei der Addition der Werte der einzelnen Altersgruppen und der Gesamtbevölkerung beruhen auf Rundungsdifferenzen.

Abbildung 4: Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

Zum Zusammenhang der Anzahl der Personen im Erwerbs- und Rentenalter und der wirtschaftlichen Entwicklung wird auf Abschnitt 4.1 verwiesen.

3.4 Altenquotient

Der Altenquotient (Relation der Bevölkerung im Rentenalter (ab 65 Jahren) zur Bevölkerung im Erwerbsalter (20 bis unter 65)) in Schleswig-Holstein steigt dabei vom Jahr 2005 von 33,05 auf 56,12 im Jahr 2050 an. Der Wert des Altenquotienten liegt damit voraussichtlich über den entsprechenden Werten des Bundesdurchschnitts.

Tabelle 9: Entwicklung des Altenquotienten

Jahr	1999	2002	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Schleswig-Holstein	25,5	28,9	33,0	36,2	40,7	53,1	65,1	66,3
Bund			31,6	33,6	38,7	52,2	61,4	64,3

Berechnung anhand der unter 3.3 dargestellten Zahlen.

3.5 Alterspyramiden

Der Altersaufbau der Bevölkerung Schleswig-Holsteins und der demographische Wandel werden deutlich beim Vergleich der so genannten Alterspyramiden.

Abbildung 5: Altersaufbau der Bevölkerung Schleswig-Holsteins im Zeitablauf

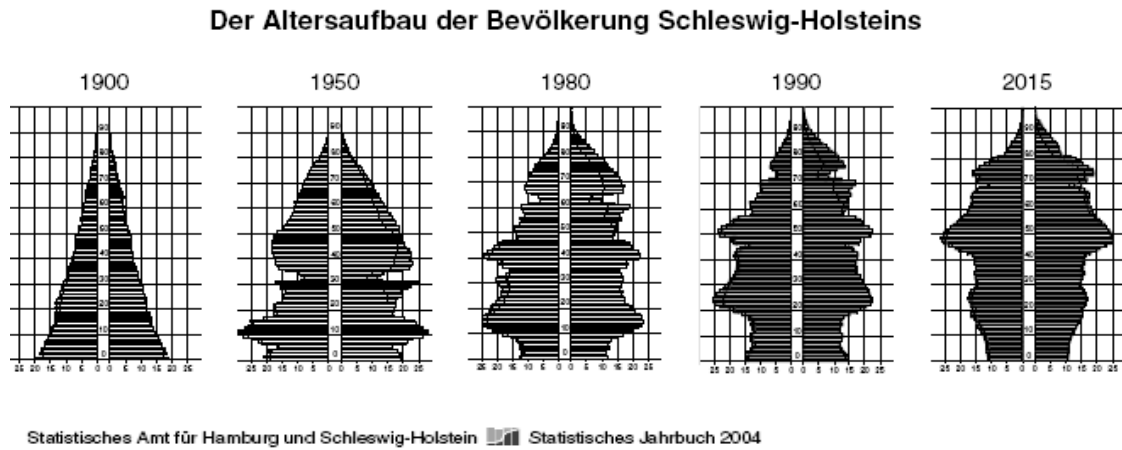
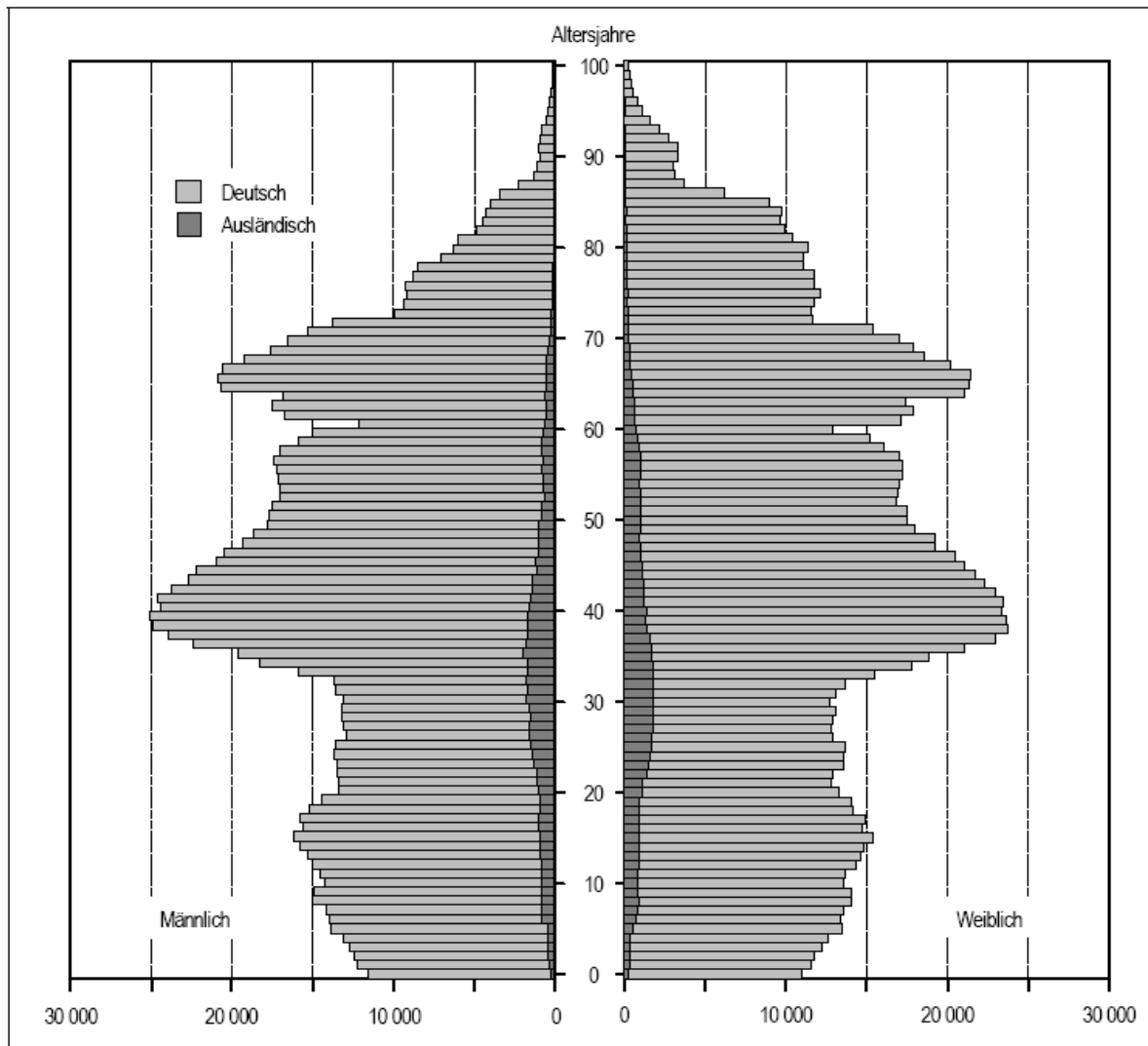



Abbildung 6: Die Alterspyramide für Schleswig-Holstein im Jahr 2005

Grafik: Alterspyramide 2005 für Schleswig-Holstein



Statistikamt Nord  Statistisches Jahrbuch Schleswig-Holstein 2006/2007

Der im Bericht-BMF konstatierte Alterungsprozess spiegelt sich in den für Schleswig-Holstein ermittelten Zahlen wieder. Im Grundsatz können die Kernaussagen des Berichts-BMF zu den Wirkungsmechanismen der demographischen Entwicklung auf den Landesbereich übertragen werden.

4. Tragfähigkeit der Landesfinanzen

4.1 Methoden

4.1.1. Generationenbilanzierung

Die Fragen der theoretischen Fundierung (z. B. Methode der Generationenbilanzierung bzw. Generational Accounting) und der Anwendbarkeit der Modelle in der Praxis stehen seit geraumer Zeit in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion. Auf die Ausführungen in dem Bericht des Landesrechnungshofs vom 23. August 2005 (Umdruck 15/182) wird insoweit verwiesen. Das Grundsatzproblem stellt sich in der Nutzung dieser Methodik als operationales Instrument der konkreten Haushaltsplanung. Eine langfristig orientierte Haushaltsplanung sollte die Generationenbilanz und die daraus abgeleiteten Erkenntnisse als Grundlage zur Aufstellung der jährlichen Haushalte nutzen. Dazu ist es notwendig, diese Methodik zu operationalisieren, um Handlungsanleitungen für die Budgetaufstellung zu erhalten.

In diesem Zusammenhang ist auch die Frage des „impliziten Defizits“ Gegenstand der Betrachtung. Neben dem explizit ausgewiesenen Schuldenstand und den in den Vermögensrechnungen ausgewiesenen Eventualverbindlichkeiten (z. B. aus Bürgschaften) werden insbesondere die aus der Beamtenversorgung resultierenden Zukunftslasten in kapitalisierter Form als „Implizite Verschuldung“ angegeben (vgl. z.B. Besendorfer/ Phuong Dang /Raffelhüschen, „Die angekündigte Katastrophe“ in Veröffentlichung Nr. 8, 2005, Stiftung Marktwirtschaft Frankfurter Institut). Diese Darstellung entspricht in der Grundausrichtung einer handelsrechtlich notwendigen Vorsorge in Form von „Pensionsrückstellungen“. Beispiele hierfür lassen sich in den Bilanzen der nach handelsrechtlichen Vorschriften bilanzierenden Anstalten finden (z. B. Statistisches Amt, Eichdirektion Nord).

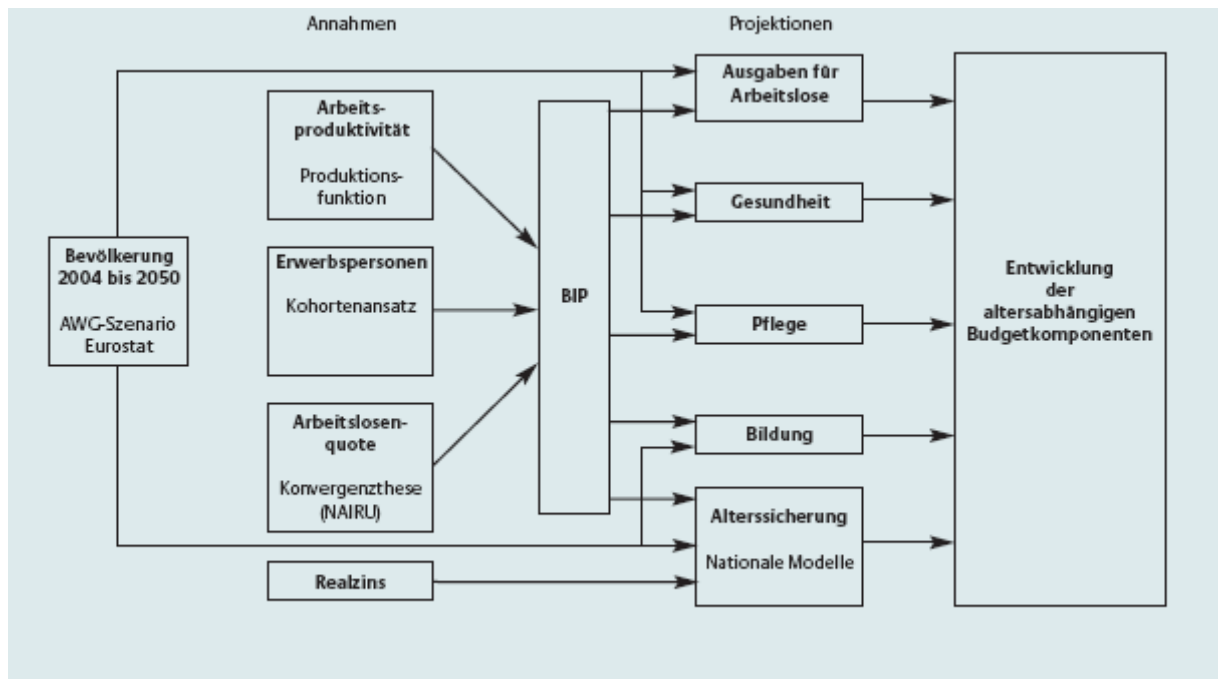
Die Schwierigkeit bei dieser Betrachtung liegt darin, dass der Betrachtung der relativ zutreffend abbildbaren „Impliziten Verschuldung“ zunächst die Steuer- bzw. Haushaltseinnahmen der Zukunft gegenüber stehen, deren Vorhersage bei einem langfristigen Ansatz naturgemäß mit erheblicher Unsicherheit behaftet ist. Deutlich wird dabei aber, dass in diesem Zusammenhang die Frage zu beantworten ist, ob und in welchem Umfang die zukünftigen Generationen belastet werden, oder aber ob eine zeitliche Vorverlagerung durch Bildung von Vorsorgeposten (Stichwort Pensionsfonds) erfolgt.

4.1.2 Nachhaltigkeitsbetrachtungen

Wesentliche Grundlage der Nachhaltigkeitsbetrachtung ist die zukünftige Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben sowie der wirtschaftlichen Rahmendaten. Regelmäßig wird in den Beiträgen zu diesem Thema auf das Bruttoinlandsprodukt abgestellt. Dieses Vorgehen erfolgt im Bericht-BMF und wird daher auch für die Landesbetrachtung übernommen. Während Material zur Vorausberechnung der Bevölkerungsentwicklung relativ ausführlich vorliegt, ist die langfristige Vorhersage bezüglich der Entwicklung der einzelnen Ausgabenkomponenten

sehr unsicher. Konkrete Vorausberechnungen des BIP für Schleswig-Holstein bis zum Jahre 2050 liegen nicht vor. Hierzu müssen besondere Annahmen über die Entwicklung des Erwerbsfähigenpotentials, des Anteils der Erwerbstätigen (und Erwerbslosen) und der Arbeitsproduktivität getroffen werden. Aus der Kombination der Annahmen zur Erwerbstätigkeit und zur Arbeitsproduktivität ergibt sich die Projektion für die (reale) Entwicklung des BIP. Dieser modellhafte Ansatz ist üblich und erfolgt auch im Bericht-BMF. Dieser Ansatz kann in seiner Grundstruktur wie folgt dargestellt werden:

Abbildung 7: Das Projektionsmodell



(Quelle: Monatsbericht des BMF vom Dezember 2005, Bevölkerungsalterung und Staatsausgaben – Vorbereitung neuer Langfristrechnungen der EU)

Als von außen einwirkende Größe wird dabei die Bevölkerungsentwicklung unterstellt. Für die Ermittlung des Erwerbspersonenanteils sind zunächst Annahmen über die Erwerbsquoten, also über den alters- und geschlechtsspezifischen Anteil der erwerbstätigen Personen zu treffen. Diesbezüglich wird die Entwicklung durch die zukünftige Entwicklung des Arbeitsmarktes sowie gesamtgesellschaftlichen Veränderungen im Verhalten der Generationen und Geschlechter geprägt. Daneben spielen objektive Veränderungen, wie die Verlängerung der Arbeitsphase durch Heraufsetzung von Altersgrenzen für die Ruhestands- bzw. Rentenphase und Verkürzung von Ausbildungszeiten, eine Rolle.

Neben der zunächst unterstellten und für eine Gewährleistung der Nachhaltigkeit der Finanzen generell als notwendig erachteten Belebung des Arbeitsmarktes können entsprechend der von der Bundesregierung getroffenen Annahmen folgende zusätzliche Punkte herausgehoben werden:

- grundsätzlicher Rückgang der Erwerbspersonen und damit der Erwerbstätigen
- nachhaltiger Anstieg der Frauenerwerbsquote insbesondere auch in den Alterklassen über 45 Jahre

- deutlicher Anstieg der Erwerbsquote älterer Personen
- konstant hohe Erwerbsquote jüngerer Personen.

Der generelle Trend des Rückgangs der Erwerbstätigen rechtfertigt die Annahme der langfristigen Stabilisierung des Arbeitsmarktes, wobei konjunkturelle Entwicklungen bei der Langfristbetrachtung ausgeblendet werden müssen. Dieser Rückgang der verbleibenden strukturellen Arbeitslosigkeit wird realistischere nicht kurzfristig, sondern in einem längerfristigen Prozess erfolgen. Von daher wird ein sukzessiver Rückgang bis zu einer Sockelarbeitslosigkeit unterstellt. Die Rürup-Kommission unterstellt einen dauerhaften Verbleib der Erwerbs- bzw. Arbeitslosenquote von 3,3 % bzw. 3,7 % ab dem Jahr 2033. Bei gegebener Erwerbspersonenzahl bestimmt die Erwerbslosenquote unmittelbar die Zahl der Erwerbstätigen.

Wesentliche Grundlage für die Entwicklung des BIP bildet bei ermittelter Zahl der Erwerbspersonen (vgl. die Ausführungen unter 3.3) die Arbeitsproduktivität als Pro-Kopf-Größe. Vor dem Hintergrund eines unterstellten fortwährenden technischen Fortschritts bei steigender Kapitalintensität, der zu einer nachhaltigen Entwicklung der Produktivität der Volkswirtschaft führt, ergibt sich eine stete Steigerung dieser Größe. Für den Bericht-BMF wird eine dauerhafte Wachstumsrate von 1,75 % unterstellt. Aufgrund des gleichzeitig eintretenden Rückgangs der Erwerbspersonenanteils ergibt sich für die von der Bundesregierung unterstellte Entwicklung des BIP ein realer durchschnittlicher Steigerungssatz von ca. 1,5 %. Für Schleswig-Holstein wird in Fortführung der in der MFP bis 2010 unterstellten Wachstumsentwicklung eine nominale BIP-Steigerung von 2,2 % jährlich für die BIP-Entwicklung bis 2050 angenommen. Auch im Seitz-Gutachten wird grundsätzlich von einem nominalen BIP-Wachstum in Höhe von 2,2 % ausgegangen (vgl. dort S. 5, 51 ff.). Bei den Fortschreibungen und Berechnungen im Gutachten unter Berufung auf die historische Landes- und Bundes-BIP-Entwicklungen wird davon ausgegangen, dass das BIP-Wachstum Schleswig-Holsteins um 0,25 % unter dem BIP-Wachstum Gesamtdeutschlands liegt (a.a.O S. 51 f.).

Im vorliegenden Bericht wird weiterhin von einem BIP-Wachstum in Schleswig-Holstein in Höhe von 2,2 % ausgegangen. Das nominale BIP Schleswig-Holsteins wird sich danach bis 2050 wie folgt entwickeln:

Tabelle 10: Entwicklung des BIP in Schleswig-Holstein

Jahr	Nominales BIP Schleswig-Holstein Mio. €
2006	69.862
2010	76.216
2020	94.744
2030	117.778
2040	146.410
2050	182.004

4.1.3 Strukturelles Defizit

Auf die Frage der Entwicklung der Verschuldung wird in Abschnitt 4.4 eingegangen. Wesentliche Bedeutung für die Haushaltskonsolidierung hat die Betrachtung des strukturellen Defizits. Der Sachverständigenrat definiert dieses Defizit im Wesentlichen als das um die konjunkturelle Entwicklung und einmalige (transitorische) Effekte (z. B. Vermögensverkäufe) bereinigte Defizit. Der Sachverständigenrat hat bislang keine konkreteren Zahlenreihen veröffentlicht und sich im Wesentlichen auf eine allgemeine Analyse beschränkt. Erstmals enthält das Jahresgutachten 2006 Zahlenmaterial auf gesamtstaatlicher Basis. Im Hinblick auf die von der EU gesetzten Kriterien ist zunächst die Zusammensetzung dieses Zahlenmaterials zu analysieren, bevor konkretere Zahlenreihen für das Land veröffentlicht werden. Das strukturelle Defizit ist in Zeiten, in denen das Wirtschaftswachstum oberhalb (unterhalb) seines langfristigen Trends liegt höher (geringer) als das tatsächliche Defizit, da sich die Einnahmeseite konjunkturell verbessert (verschlechtert).

Einmaleffekte bewirkten in der Vergangenheit regelmäßig einmalige Einnahmeverbesserungen, d.h. das strukturelle Defizit fiel höher aus als das tatsächliche Defizit des betreffenden Jahres. Langfristig entscheidend ist jedoch die tatsächliche Entwicklung des Schuldenstandes, zumal in langfristiger Sicht konjunkturelle Einflüsse automatisch geglättet werden. Von daher konzentriert sich der Bericht in Bezug auf die zukünftige Entwicklung stärker auf die Darstellung der tatsächlichen Defizitentwicklung.

4.2 Demographieabhängige Landesausgaben

Der Bericht-BMF beinhaltet eine vertiefte Betrachtung im Bereich der Ausgaben für folgende Komponenten:

- Gesetzliche Rentenversicherung
- Beamtenversorgung
- Gesetzliche Krankenversicherung
- Pflegeversicherung
- Arbeitslosenversicherung
- Bildung.

Wie bereits ausgeführt, haben insbesondere die Komponenten der Sozialversicherung nur mittelbare Bedeutung für den Landeshaushalt (s.o. unter 1.1 und 2.2). Im Landesbereich sind nachstehende Politikfelder bzw. Ausgabeposten besonders von der demographischen Entwicklung betroffen:

- Beamtenversorgung
- Bildung
- Familien und Sozialhilfe
- Kommunaler Finanzausgleich.

Weitere wesentliche Ausgabeposten (z. B. Personalausgaben insgesamt, Städtebauförderung, Innere Sicherheit) stehen ohne Zweifel auch im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung. Entsprechend der Betrachtungsweise des Bundes beschränkt sich dieser Bericht auf die Ausgabekomponenten, bei denen ein direkter Zusammenhang zwischen

Ausgabeentwicklung und demographischer Entwicklung gegeben ist. In zukünftigen Analysen bedarf es einer detaillierten Einzelbetrachtung.

4.3 Bewertung der demographieabhängigen Landesausgaben

4.3.1 Beamtenversorgung

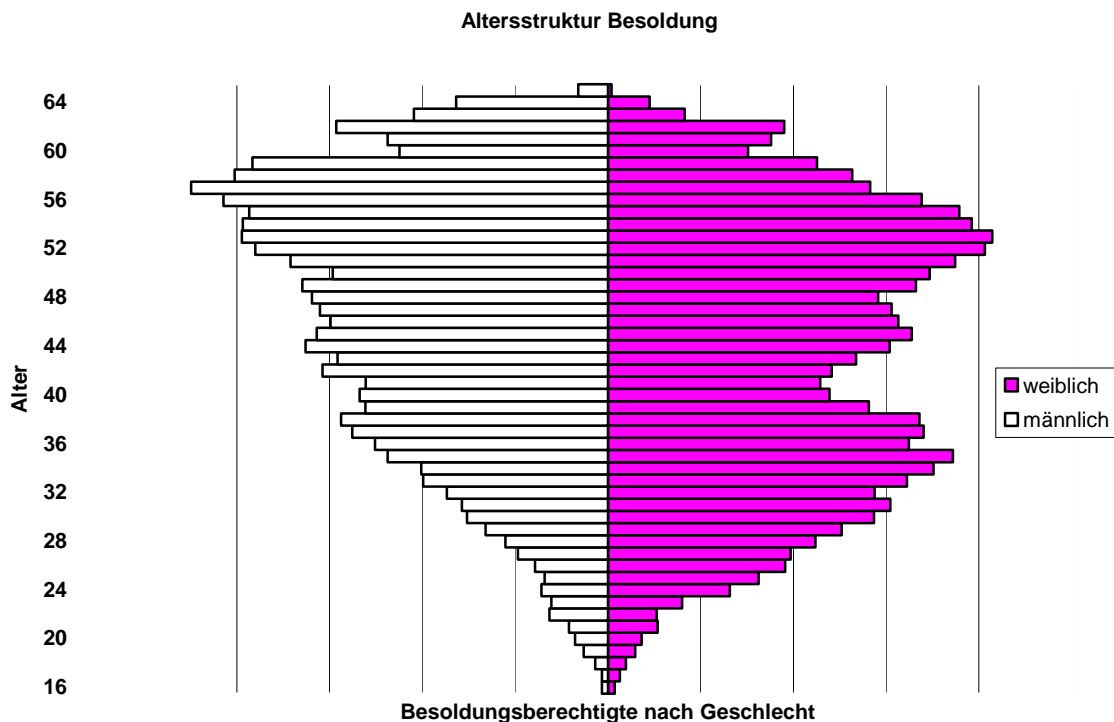
Der Landesbereich ist aufgrund seiner Aufgabenstellungen durch einen hohen Anteil hoheitlicher Aufgaben geprägt, die einen im Vergleich zu Kommunen und Bund hohen Anteil von Beamtinnen und Beamten an den Gesamtbeschäftigten des Landes bedingen. Dieses gilt insbesondere für die Bereiche Polizei, Lehrer, Steuerverwaltung und Justiz. Der Doppelhaushalt 2007/ 2008 weist folgende Aufteilung des Personalkörpers aus:

Tabelle 11: Anzahl der Stellen und Planstellen im Landeshaushalt

Jahr	Stellen insgesamt.	Beamtinnen und Beamte (inkl. Vorbereitungsdienst)	Angestellte und Azubis	Arbeiterinnen und Arbeiter
2006	49.705	41.444	7.228	1.033
2007	49.365	41.389	6.973	1.003
2008	49.331	41.380	6.948	1.003

Auch wenn der tatsächliche Anteil der Beamtinnen und Beamten aufgrund der Besetzung von Beamtenstellen mit Angestellten geringer ist, wird die Dominanz des Beamtenbereichs deutlich. Die Aktiven von heute bilden dabei das Potential der Versorgungsberechtigten von morgen. Eine Aufschlüsselung nach Altersklassen der aktuellen Zahlfälle ergibt folgendes Bild:

Abbildung 8: Altersstruktur und Besoldung

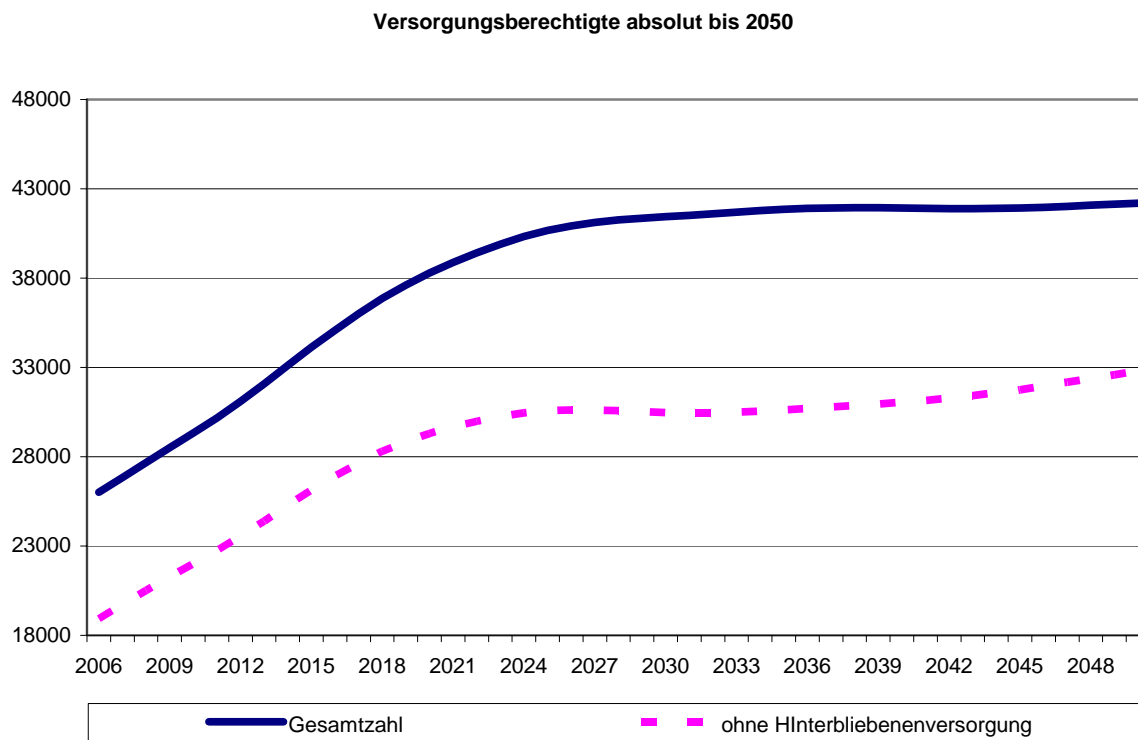


Das Land finanziert über Zuweisungen und Zuschüsse auch Beamte und Beschäftigte außerhalb der Landesverwaltung in den so genannten ausgegliederten Bereichen, hierzu gehören beispielsweise die Hochschulen.

Deutlich wird an der Darstellung der besonders stark zu erwartende Wechsel von bislang aktiven Beamtinnen und Beamten in den Status als Versorgungsberechtigte in den nächsten Jahren. Die zuletzt beschlossenen Maßnahmen zur Verbeamtung jüngerer Kräfte werden zukünftig zu einer Stärkung der jüngeren Besoldungsjahrgänge führen und im Zeitablauf die Versorgungsausgaben weiter erhöhen. In einer hier notwendigen Barwertbetrachtung über den gesamten Lebenszyklus führt die beschlossene Maßnahme zu einer insgesamt geringeren Kostenbelastung im Vergleich zu einer Beschäftigung im Angestelltenverhältnis. Zudem wird derzeit im Finanzministerium geprüft, in wie weit Pensionsrücklagen, aus denen die Versorgungsleistungen nach Ausscheiden aus dem Dienst bedient werden können, aufgebaut werden können.

Zu den zukünftigen Lasten im Bereich der Beamtenversorgung ist von der Bundesregierung gem. Art. 17 des Gesetzes zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes und sonstiger dienst- und versorgungsrechtlicher Vorschriften vom 18. Dezember 1989 in jeder Legislaturperiode ein Versorgungsbericht vorzulegen. Die letzte Unterrichtung erfolgte mit dem dritten Versorgungsbericht vom 22. Juni 2005 (Bundestags-Drucksache 15/5821). Dieser Bericht enthält Vorausberechnungen der Versorgungsausgaben bis zum Jahre 2050 und korrespondiert insoweit mit dem Tragfähigkeitsbericht des BMF. Der Bericht-BMF berücksichtigt die Länderdaten.

Ausgehend davon ergibt sich nachstehende Entwicklung der Versorgungsberechtigten des Landes:

Abbildung 9: Entwicklung der Versorgungsberechtigten

Über die bis 2010 hinausreichende Mittelfristige Finanzplanung kann bis zum Jahr 2050 nachstehende Entwicklung skizziert werden (Variante 1 des Versorgungsberichts mit einer durchschnittlichen Versorgungsanpassung von 1,5 %).⁴ Der zu erwartende Anstieg der Leistungen für die Beamtenversorgung wird flankiert durch korrespondierende Beihilfeleistungen⁵ für die Versorgungsempfänger.

Tabelle 12: Entwicklung der Versorgungsberechtigten

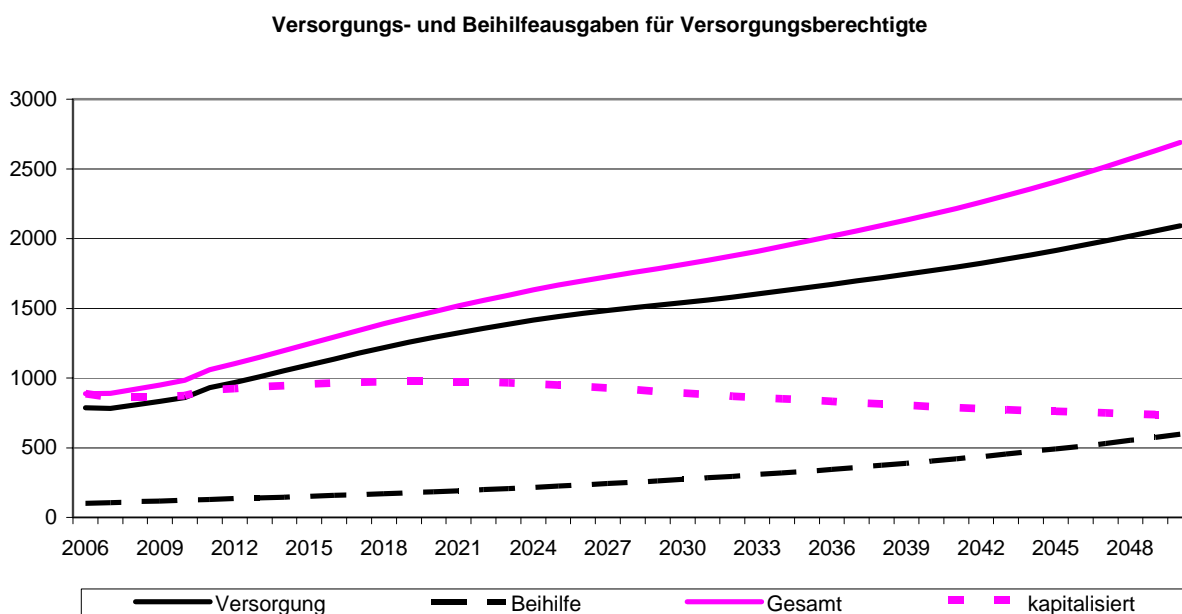
Jahr	Versorgungsberechtigte	Versorgung Mio. €	Beihilfen Mio. €	Summe Mio. €	Barwert 2006 Mio. € (i = 3 %)
2006	26.008	786,8	101,3	888,1	888,1
2010	28.238	857,9	124,6	984,0	874,3
2020	38.280	1.292,0	184,4	1.476,2	976,0
2030	41.440	1.541,0	273,0	1.813,5	892,1
2040	41.919	1.770,0	404,1	2.174,2	795,8
2050	42.202	2.091,0	598,2	2.689,2	732,3

Ausgehend von einer in Absolutwerten stetig steigenden Versorgungslast zeigt eine einfache – mit größter Vorsicht zu bewertende - Barwertbetrachtung ein Abfallen der Spitzenbelastung nach 2020 (Variationen des Zinsfusses nach oben bzw. unten verschieben den Kurvenver-

⁴ Gesamttabelle mit Varianten vgl. Anlage

lauf nach unten bzw. oben). Dieses entspricht den Aussagen in verschiedenen Veröffentlichungen (z. B. Besendorfer/Phuong Dang/Raffelhüschen, „Die angekündigte Katastrophe“ in Veröffentlichung Nr. 8, 2005, Stiftung Marktwirtschaft Frankfurter Institut) und steht im Zusammenhang mit dem dann in etwa erreichten Sockel von Versorgungsberechtigten (vgl. Grafik, S. 25).

Abbildung 10: Versorgungs- und Beihilfeausgaben



Eine derartige Barwertbetrachtung ist jedoch mit größter Sorgfalt zu bewerten, zumal die Zinsannahme mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung korreliert und nur greift, sofern auch ein entsprechendes Wachstum unterstellt wird. Korrespondierend sind entsprechende Einnahmeentwicklungen notwendig, um tatsächlich den relativen Absenkungseffekt zu erreichen. Die Veränderung der Zinsannahme führt daneben automatisch zu veränderten Zeitreihen. Die Formulierung „Die westlichen Länder sind ab dem Jahr 2020 sprichwörtlich über den Versorgungsberg“ in der vorstehend genannten Veröffentlichung greift nur unter bestimmten positiven Annahmen über die allgemeine Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben. Ausgehend von der oben dargestellten Zahlenreihe ergäbe eine Summierung der kapitalisierten Werte bis 2050 ein Volumen von 39,2 Mrd. € zukünftiger Lasten aus Versorgung und Beihilfe. Dieses Volumen könnte als „implizite Verschuldung“ betrachtet werden. Im Finanzministerium wird derzeit geprüft, ob für Neueinstellungen ein ausfinanzierter Pensionsfonds errichtet wird. Für die Pensionslasten bedeutet dies, dass das bisherige System

⁵ Ausgehend von der Annahme pauschaler Ausgaben in Höhe von 12 – 13 % der Versorgungsaufwendungen ergibt sich im Zeitablauf eine deutliche Steigerung aufgrund steigender Lebenserwartung und technischem Fortschritt mit steigender Tendenz.

ausläuft. Die Haushaltsbelastung aus Versorgungsausgaben sinkt dann im Zeitablauf. Es entstehen allerdings aktuelle Versorgungsaufwendungen, um den Fonds zu speisen.

Auf das Erfordernis der Einnahmesteigerung zur Deckung steigender Versorgungsausgaben wird auch in dem „Seitz-Gutachten“ (S. 18) hingewiesen.

Für die Betrachtung der Einnahmeseite wird die Inbezugnahme relevanter dynamischer Bezugsgrößen notwendig. Regelmäßig wird dabei auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) abgestellt.

Bei Annahme einer konstanten Einnahmequote in Bezug auf das BIP führt eine Steigerung des BIP auch zu entsprechenden Einnahmen. Ausgeblendet werden dabei Fragen wie eine etwaig aus wirtschaftspolitischer Sicht notwendige Senkung der Einnahmenquoten.

Als erste operative Maßnahme zur Vorverlagerung der zeitlichen Belastung und damit der Bewältigung der zukünftigen Versorgungslast ist die im Aufbau befindliche Versorgungsrücklage des Landes zu nennen. Nach § 14 a Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) sind Bund und Länder verpflichtet, Versorgungsrücklagen zu bilden. Durch eine Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen (in der Regel 0,2 Prozentpunkte jährlich) soll bis 2017 zur Stärkung der Finanzierungsgrundlage im Zeitraum der höchsten Belastung durch Versorgungsausgaben im Lande eine Rücklage aufgebaut werden. § 14 a BBesG sieht außerdem vor, den Versorgungsrücklagen bis Ende 2017 zusätzlich 50 % der Verminderung der Versorgungsausgaben durch das Versorgungsänderungsgesetz 2001 zuzuführen.

Die auf die vorangegangenen Besoldungsanpassungen beruhenden Zuführungen an die Versorgungsrücklage des Landes bleiben unberührt. Zum Jahresende 2007 beträgt das Sondervermögen ca. 131 Mio. €. Für das Jahr 2008 ist eine Zuführung an das Sondervermögen i.H.v. 27,1 Mio. € veranschlagt.

Bis zum Ende der Aufbauphase im Jahre 2017 wird ohne Veränderung der bisherigen Zuführungsmodalitäten einschl. der Verzinsung mit einem Volumen von ca. 700 – 750 Mio. € gerechnet. Dieses Sondervermögen kann nach aktueller Rechtslage ab dem Jahr 2018 zur Entlastung der jährlichen Versorgungsausgaben verwendet werden.

4.3.2 Bildung

Neben der Stärkung von Wirtschaft und Wachstum gehört der Bildungsbereich zu den Schwerpunktfeldern der Landespolitik, die trotz der erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen intensiviert und mit den notwendigen Ressourcen unterstützt werden müssen. Dabei sind die drei Kernbereiche Hochschule, Schulen und Vorschulbereich (Kindertagesstätten) mit Blick auf die demographische Entwicklung relevant.

4.3.2.1 Bundesbericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

In den Modellrechnungen für den Bericht-BMF (S. 51 ff.) wird davon ausgegangen, dass sich die öffentlichen Ausgaben 2003 für Bildung auf rund 4,1 % des BIP belaufen.⁶ Darin sind alle direkten öffentlichen Ausgaben für (öffentliche und private) Bildungseinrichtungen des Pri-

⁶ Lt. ergänzender Recherche des Bildungsministeriums lässt sich diese Zahl nicht bestätigen. Nach der OECD-Publikation „Bildung auf einen Blick“ (Ausgabe 2006) lagen im Jahr 2003 die Ausgaben für Bildungseinrichtungen als Prozentsatz des BIP tatsächlich bei 5,4 % und damit deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 6,3 %

mär-, Sekundär- und Tertiärbereichs sowie Ausgaben zur finanziellen Unterstützung und Förderung der Bildungsteilnehmer in diesen Bereichen einschließlich der dabei anfallenden Verwaltungskosten einbezogen. Öffentliche Ausgaben für Betreuungseinrichtungen, Kinderkrippen und Kindergärten und Vorschulen der Vor-Primärstufe werden auch berücksichtigt. Nicht enthalten sind die Ausgaben für Einrichtungen der Jugendarbeit, der betrieblichen Weiterbildung und der Bildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit. Berücksichtigt werden die Bildungspartizipationsquoten differenziert nach Geschlecht, Altersstruktur und Bildungsbereichen.

Von folgenden Annahmen wird bei den Modellrechnungen ausgegangen:

- Unverändert hohe Partizipationsquoten im Zeitablauf
- sinkende individuelle Verweildauern in Bildungsaktivitäten wegen der Straffung der Bildungsgänge jenseits der Schulpflicht
- anhaltender Trend zur Höherqualifikation
- keine Berücksichtigung einer grundlegenden Verbesserung der Betreuungsrelationen oder anderer ausgabenintensiven Maßnahmen zur Steigerung der Qualität der Bildungsvermittlung
- Personalkosten als wesentlicher Kostenfaktor im Bildungswesen.

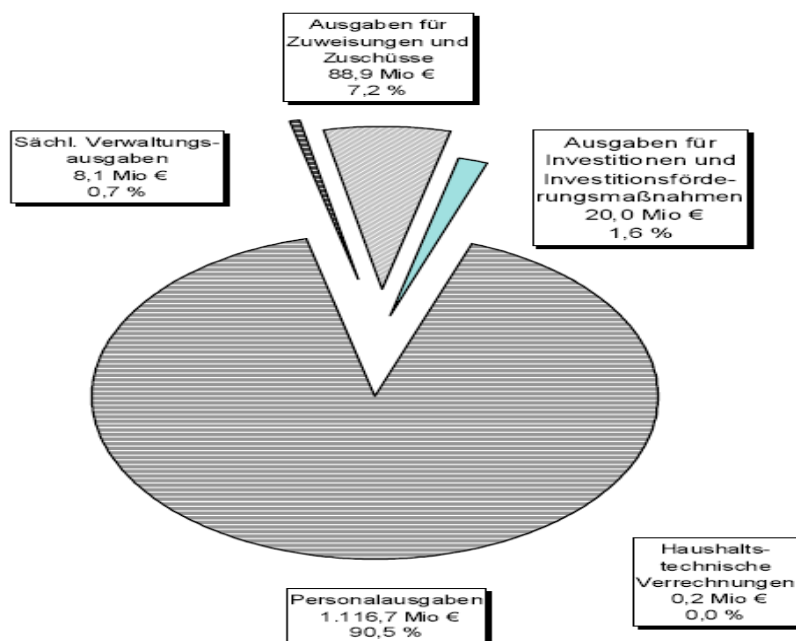
Als Ergebnis der Modellrechnungen für den Bericht-BMF wird davon ausgegangen, dass die Bildungsausgaben in Relation zum BIP trotz des demographischen Wandels nicht deutlich abnehmen. Dies ergibt sich zum einen aus der Relation der Erwerbstätigen zur Zahl der Kinder und Jugendlichen und zum anderen aus der angenommenen Steigerung der Bildungspartizipation im oberen Sekundär- und Tertiärbereich mit dem Trend zu höheren Bildungsabschlüssen.

4.3.2.2 Übertragung der Annahmen auf den Landeshaushalt

Die oben dargestellten Aussagen und Annahmen für die Modellrechnungen für den Bundesbericht lassen sich auf den Landesbereich übertragen. Insbesondere ist es zutreffend, dass die Personalkosten den wesentlichen Kostenfaktor im Bildungsbereich für den Landeshaushalt darstellen. Dies wird beispielsweise an der Darstellung der Nettoausgabenstruktur des Ministeriums für Bildung und Frauen im Haushaltsplan 2007/2008 deutlich:

Abbildung 11: Ausgabenstruktur des Bildungshaushaltes

Einzelplan 07
Nettoaussgaben nach Ausgabearten 2007



Deshalb wird für die Berechnungen der Tragfähigkeit der Finanzen des Landes auf die Personalkosten im Bildungsbereich abgestellt.

Aus der unter 3.2 beschriebenen demographischen Entwicklung ergibt sich im Bildungsbereich ein rechnerischer Rückgang des Personalbedarfes, sofern die bestehenden Qualitätsstandards als unveränderlich betrachtet werden. Den damit verbunden Minderausgaben stehen jedoch zusätzliche Belastungen aus der Bevölkerungsalterung gegenüber, denn der demographische Wandel darf nicht einseitig als Bevölkerungsrückgang betrachtet werden. Die Anforderungen in der Wissensgesellschaft an die nachrückenden Generationen, die eine Verbesserung der Qualitätsstandards im vorschulischen im schulischen und universitären sowie im berufsbildenden Bereich erfordern, steigen. Ein rein quantitativer Ansatz ist zu kurz gegriffen (ebenso: Werding/Kaltschütz, Modellrechnungen, S. 135). In Bezug auf eine wünschenswerte Steigerung des Anteils der Bildungsausgaben am BIP muss als dritter Aspekt jedoch die aktuelle Haushaltsslage berücksichtigt werden.

4.3.2.3 Hochschulen

Im Jahr 2006 betrug der Zuschuss an die Hochschulen rd. 245 Mio. €. Für die Jahre 2007 und 2008 sind rd. 236 Mio. € bzw. 235 Mio. € veranschlagt. Hinzu kommen Baumaßnahmen im Hochschulbereich (Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“). Für den Aus- und Neubau von Hochschulen (Kapitel 1212) sind in den Jahren 2006 bis 2010 insgesamt 240 Mio. Euro vorgesehen. Der Anteil der Ausgaben für den Bereich der Hochschulen beträgt für die Jahre 2007 und 2008 damit jeweils rd. 0,7 %

4.3.2.4 Schulen

Das Lehrpersonalkostenbudget stellt sich im Haushalt wie folgt dar:

Haushalts-Ist 2006: rd. 1.124,6 Mio. €

Haushalts-Plan 2007: rd. 1.078,3 Mio. €

Haushalts-Plan 2008: rd. 1.090,7 Mio. €

Der Anteil der Personal- und Versorgungsausgaben der Lehrerinnen und Lehrer zwischen 1970 und 1984 im Durchschnitt 2,4 % des BIP Schleswig-Holsteins und zwischen 1999 und 2006 im Durchschnitt um die 2,1 % des BIP Schleswig-Holsteins.⁷

Tabelle 13: Personal- und Versorgungsausgaben für Lehrerinnen und Lehrer

Jahr	Personal- ausgaben	Versorgungs- ausgaben	Personal- und Versor- gungsausgaben für Lehrerinnen und Lehrer	BIP Schles- wig- Holsteins in Mio. €	Anteil Gesamt- ausgaben am BIP in %
1970	203,5	70,9	274,4	12.332	2,22
1980	553,6	152,8	706,4	27.668	2,55
2000	1.013,0	315,6	1.328,6	64.853	2,04
2001	1.018,5	334,4	1.352,9	64.853	2,09
2002	1.049,3	353,1	1.402,4	66.182	2,12
2003	1.061,1	358,4	1.419,5	67.012	2,12
2004	1.092,8	374,3	1.467,1	68.192	2,15
2005	1.114,7	390,6	1.505,3	68.973	2,18
2006	1.124,6	403,9	1.528,5	69.862	2,18
2007	1.078,3	405,7	1484,0	71.399	2,08
2008	1.090,7	417,7	1.508,4	72.970	2,07

Für die Schätzung der Tragfähigkeitslücken, die den notwendigen Handlungsbedarf deutlich machen soll, wird deshalb angenommen, dass die Ausgaben für den Bildungsbereich, bestehend aus Hochschulen und Schulen 2,9 % des BIP betragen.

4.3.3 Familien und Sozialhilfe

Die Ausgaben für Familien- und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege u.ä. laut der Oberfunktion Nr. 23 (im Folgenden: Sozialausgaben) stellen einen großen Ausgabenbereich im Landeshaushalt dar. Im Jahre 2007 beträgt beispielsweise der Anteil dieser Sozialausgaben 908 Mio. € an den Nettoausgaben 8.345 Mio. € rund 10,9 %. Auch wenn nicht alle Ausgabenkomponenten im zwingenden Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung stehen, so lässt sich über die Jahre eine Korrelation mit dem BIP nachzeichnen.

⁷ Daten zu den Personal- und Versorgungsausgaben bis 2006 aus der Drs. 16/900, für 2007 und 2008 laufender Haushalt. Daten zum BIP Schleswig-Holsteins bis 2006 von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder – VGR d L; ab 2007 prognostiziert mit 2,2% p.a.

Der Anteil der Sozialausgaben am nominellen BIP Schleswig-Holsteins stellt sich anhand der Oberfunktion Nr. 23 der Haushaltsrechnungen 2000 bis zum Jahr 2005, des Haushalts 2006, der Entwürfe 2007/2008 und der MFP wie folgt dar:

Tabelle 14: Entwicklung der Sozialausgaben

Jahr	Sozialausgaben	BIP nominal	Anteil Sozialausgaben am BIP
	gerundet in Mio. €		
2000 (Ist)	795,8	64.853	1,2%
2001 (Ist)	781,1	64.853	1,2%
2002 (Ist)	790,7	66.182	1,2%
2003 (Ist)	833,9	67.012	1,2%
2004 (Ist)	845,8	68.192	1,2%
2005 (Ist)	874,7	68.973	1,3%
2006 (Ist)	847,7	69.862	1,2%
2007 (Soll)	907,6	71.399	1,3%
2008 (Soll)	930,7	72.970	1,3%

Der Einfluss der demographischen Entwicklung auf die Sozialausgaben lässt sich insgesamt nur schwer abschätzen. Die Höhe der Sozialausgaben, insbesondere Leistungen nach dem Bundessozialhilfe- und dem Asylbewerberleistungsgesetz, ist auch von der tatsächlichen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt abhängig. Arbeitslosigkeit ist die wichtigste Ursache für den Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt. Das Absinken der Rentenhöhe bei gleichzeitiger Alterung der Bevölkerung könnte zu einer Zunahme der ergänzenden Sozialhilfe zur Rente führen. Allerdings ist sowohl das Armutrisiko als auch die Sozialhilfeabhängigkeit älterer Menschen deutlich unter dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung. Dagegen sind vor allem Kinder unter 18 Jahren und allein erziehende Frauen vom Armutrisiko betroffen und auf Sozialhilfe angewiesen (vgl. 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung von 2005, S. 57 ff.). Durch den Rückgang der Bevölkerung aufgrund der abnehmenden Kinderzahl könnten Sozialhilfeausgaben eventuell auch sinken.

Für die Schätzung der Tragfähigkeitslücken, die den notwendigen Handlungsbedarf deutlich machen soll, wird deshalb auf die Korrelation zum BIP abgestellt und angenommen, dass die Sozialausgaben 1,3 % des BIP betragen.

4.3.4 Kommunaler Finanzausgleich

Der Kommunale Finanzausgleich (KFA) stellt einen weiteren bedeutsamen Ausgabenbereich im Landeshaushalt dar. Im Jahr 2006 betragen die Ausgaben für den KFA 926 Mio. € und damit 11,2 % der Nettoausgaben, für die Jahre 2007 und 2008 sind als KFA-Masse rd. 971 Mio. € bzw. 979 Mio. €. Die aktuellen Steuerschätzungen prognostizieren einen Anstieg für diese und für die kommenden Jahre.

Der KFA beruht auf Art. 106 Abs. 7 GG, Art. 49 Abs. 1 der Landesverfassung Schleswig-Holstein und dem Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein. Diese Steuereinnahmen hängen wie das Steueraufkommen insgesamt im Wesentlichen von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Diese gesamtwirtschaftliche Entwicklung wird vom demographischen Wandel beeinflusst und wird sich vor allem im BIP bemerkbar machen. Deshalb wird bei der Schätzung der Tragfähigkeitslücken davon ausgegangen, dass sich die Ausgaben für den KFA entsprechend dem nominellen BIP um jährlich 2,2 % erhöhen und damit auch in Zukunft 1,3 % des nominellen BIP betragen werden. Die Ausgaben für den KFA werden bei der Schätzung der Tragfähigkeitslücken berücksichtigt, da die kommunalen Finanzen von dem demographischen Wandel betroffen sein werden. Mit Mitteln aus dem KFA erfüllen die Kommunen Aufgaben und erbringen Leistungen für die alternde und langfristig abnehmende Bevölkerung (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein, Schleswig-Holstein im demographischen Wandel, S. 46 ff.). Der Anteil der Ausgaben für den KFA am nominellen BIP für die Jahre 2006 bis 2008 stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 15: KFA-Masse 2006 bis 2008

Jahr	KFA-Masse in Mio. €	BIP nominal	Anteil Sozialausgaben am BIP
2006 (Ist)	941	69.862	1,3%
2007 (Soll)	971	71.399	1,3%
2008 (Soll)	979	72.970	1,3%

Da die Kommunen über den Finanzausgleich an der Einnahmeentwicklung des Landes partizipieren, wird in der weiteren Betrachtung davon ausgegangen, dass der Ausgabenblock auch zukünftig entsprechend der Steigerungsrate der Landeseinnahmen zunehmen wird. Für die Schätzung der Tragfähigkeitslücken, die den notwendigen Handlungsbedarf deutlich machen soll, wird deshalb angenommen, dass die Ausgaben für den KFA 1,3 % des BIP ausmachen.

4.3.5 Gesundheit

4.3.5.1 Bundesbericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

Im Bericht-BMF und den zu Grunde liegenden Modellrechnungen werden im Gesundheitsbereich die Ausgaben- und Beitragssatzentwicklungen in den im Umlageverfahren finanzierten Gesetzlichen Krankenversicherung und Gesetzlichen Pflegeversicherung untersucht und bei der Berechnung der Tragfähigkeitslücken berücksichtigt. (vgl. Bericht-BMF, S. 18, 23 ff.; Werding/Kaltschütz, Modellrechnungen, S. 41 ff.). Dabei wird in den Modellrechnungen ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich der technische Fortschritt für die zukünftige Ausgabentwicklung als wesentlich wichtiger erweisen könnte als der demographische Wandel (Werding/Kaltschütz, Modellrechnungen, S. 42).

Es wurde bereits oben im Teil 2.2 darauf hingewiesen, dass der Landeshaushalt im Bereich der Ausgaben der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung und der Beitragssatzentwicklung unmittelbar über die Ausgaben für die entsprechenden Arbeitgeberbeiträge betref-

fen ist. Die Annahmen und Modellrechnungen im Bericht-BMF lassen sich damit nicht auf den Landeshaushalt übernehmen. Deshalb werden im Folgenden spezifische Landesgesundheitsausgaben untersucht.

4.3.5.2 Gesundheitsausgaben

Unmittelbare Landesausgaben im Gesundheitswesen sind aus der Funktionenübersicht lfd. Nr. 31 „Einrichtungen und Maßnahmen des Gesundheitswesens“ ersichtlich. Es handelt sich dabei u.a. um Ausgaben für den Maßregelvollzug, den Suchtmittelmissbrauch, das Krebsregister, den Verbraucherschutz und dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KÄHG) dar. Der Anteil der unmittelbaren Gesundheitsausgaben am BIP in den Jahren 2000 bis 2010 stellt sich danach wie folgt dar:

Tabelle 16: Gesundheitsausgaben 2000 bis 2008

Jahr	Gesundheitsausgaben in Mio. €	BIP nominal in Mio. €	Anteil Gesundheitsausgaben am BIP
2000 (Ist)	110,8	64.853	0,17%
2001 (Ist)	102,9	64.853	0,16%
2002 (Ist)	73,3	66.182	0,11%
2003 (Ist)	79,4	67.012	0,12%
2004 (Ist)	96,7	68.192	0,14%
2005 (Ist)	103,0	68.973	0,15%
2006 (Ist)	107,5	69.862.	0,15%
2007 (Soll)	113,5	71.399	0,16%
2008 (Soll)	118,9	72.970	0,16%

Für die Schätzung der Tragfähigkeitslücken, die den notwendigen Handlungsbedarf deutlich machen sollen, wird trotz des schwer einzuschätzenden technischen Fortschritts und der deutlichen Alterung der schleswig-holsteinischen Bevölkerung angenommen, dass diese unmittelbaren Landesgesundheitsausgaben 0,16 % des BIP betragen.

Hinzuweisen ist auf die aus der alternden Bevölkerung resultierenden Wachstumschancen im Gesundheitssektor. Das Land ist überdurchschnittlich gut besetzt mit Anbietern in der Gesundheitsversorgung, Rehabilitation, Medizintechnik und Pharmaindustrie. Auch in der Kombination Tourismus und Gesundheit liegen besondere Chancen. Das damit verbunden wirtschaftliche Potential ist eine der Grundlagen für Maßnahmen zur Stabilisierung eines hinreichenden Wirtschaftswachstums und damit der Einnahmenbasis. Dieses entspricht der in Abschnitt 5.2.1 dargelegten Linie zur Schaffung von Wachstumsimpulsen.

4.4 Schuldendienst und Primärsalden

4.4.1 Vermögensentwicklung, Entwicklung Schuldenstand und Nettoneuverschuldung

Die Entwicklung der Verschuldung ist das unmittelbare Ergebnis der Ausgabenpolitik. So bedarf die mit diesem Themenkomplex verbundene Entwicklung einer besonderen Bewertung, da sie die eigentliche von nachfolgenden Generationen zu tragende Last abbildet. Seit

Beginn der 70'er Jahre ist auch für das Land ein stetes Ansteigen der Gesamtverschuldung zu beobachten.

Tabelle 17: Schuldenstand und Nettokreditaufnahme

Jahr	Schuldenstand lt. Schuldenstatistik der Länder Stichtag 31.12. (fundierte Schulden) (Mio. EURO)	Entwicklung der Netto- Neuverschuldung am Kreditmarkt	
		Haushalts-Soll (Mio. EURO)	Haushalts-IST (Mio. EURO)
1980	4.635,1	487,4	474,7
1981	5.186,9	527,0	607,4
1982	5.846,1	527,4	606,5
1983	6.424,1	679,9	662,5
1984	7.039,6	561,9	518,4
1985	7.489,1	505,2	484,1
1986	7.944,6	471,2	464,5
1987	8.715,9	458,4	548,4
1988	9.307,6	621,9	559,1
1989	9.630,5	591,8	494,9
1990	10.291,3	646,2	563,2
1991	10.732,2	562,0	494,2
1992	11.289,9	566,7	506,9
1993	12.205,9	562,8	562,8
1994	12.662,7	659,4	643,8
1995	13.481,2	500,6	659,2
1996	14.132,0	550,0	638,4
1997	14.822,7	622,9	622,9
1998	15.235,9	622,5	568,6
1999	15.574,0	485,7	435,1
2000	16.000,3	497,5	463,3
2001	16.649,0	472,2	595,1
2002	17.716,0	1.102,0	1.100,9
2003	19.053,6	1.213,4	1.171,5
2004	20.040,6	729,5	788,1
2005	21.345,8	1.615,7	1.484,5
2006	22.173,7	1.562,4	885,3
2007	23.267,9*)	1.094,2*)	515,5
2008)	24.507,5*)	1.239,6*)	

*) Haushalts-Soll

Vor allem in den Jahren seit 2002 hat die Neuverschuldung sprunghaft zugenommen. So ist die Verschuldung seit Ende 2001 um rund 25 % gestiegen. Trotz dieses deutlichen Anstiegs sind die im Haushalt veranschlagten Zinsausgaben zunächst noch weitgehend konstant geblieben (s. oben unter 1.2). Dieses kann durch die nachstehende Übersicht über den Schuldendienst belegt werden:

Tabelle 18: Zinsausgaben

Jahr	Zinsausgaben in Mio. €	Tilgungen in Mio. €	Gesamt in Mio. €
1970	50,9	73,7	124,6
1971	66,0	59,4	125,4
1972	74,9	89,6	164,5
1973	100,8	95,6	196,3
1974	117,2	123,2	240,4
1975	137,2	124,6	261,8
1976	175,0	129,5	304,5
1977	215,8	204,4	420,2
1978	225,5	314,0	539,5
1979	246,1	354,7	600,8
1980	273,2	378,0	651,3
1981	330,0	615,6	945,6
1982	400,9	590,6	991,5
1983	451,1	709,9	1.161,0
1984	468,7	731,5	1.200,2
1985	525,4	849,3	1.374,7
1986	536,7	1.034,2	1.570,9
1987	546,2	908,8	1.454,9
1988	571,1	1.022,8	1.593,9
1989	589,5	966,6	1.556,2
1990	628,7	922,6	1.551,3
1991	682,9	800,8	1.483,7
1992	738,6	1.052,0	1.790,6
1993	805,4	1.590,0	2.395,4
1994	822,2	1.865,6	2.687,8
1995	826,0	2.383,7	3.209,7
1996	834,1	1.899,8	2.733,9
1997	864,5	1.796,0	2.660,5
1998	897,9	1.921,0	2.818,9
1999	898,2	1.454,3	2.352,6
2000	901,4	1.861,9	2.763,2
2001	911,0	1.559,4	2.470,4

Jahr	Zinsausgaben in Mio. €	Tilgungen in Mio. €	Gesamt in Mio. €
2002	882,4	2.312,1	3.194,5
2003	883,6	3.057,9	3.941,5
2004	888,5	2.442,7	3.331,2
2005	875,2	2.882,2	3.757,4
2006	910,7	2.502,7	3.413,4
2007	934,0	3.358,1	4.292,1
2008	1005,2	2.593,2	3.598,4
Bis 2007 lt. Haushaltsvollzug; 2008 lt. Haushaltsplan			

Die Mehrausgaben aus der Neuverschuldung konnten aufgrund der seit 2000 anhaltenden Phase sinkender Geld- und Kapitalmarktzinsen sowie der hierauf ausgerichteten aktiven Maßnahmen des Kredit- und Zinsmanagements in den letzten Jahren weitgehend kompensiert werden. Aufgrund des starken Anstiegs der Verschuldung, der damit verbundenen kumulierten Zinsbelastung über die Folgejahre und des trendmäßigen Zinsanstiegs seit Ende 2005 werden die Zinsausgaben in den Jahren ab 2006 aber nicht mehr auf dem bereits erreichten Niveau stabilisiert werden können.

Maßgeblich für diese Zinsausgabenentwicklung ist der sich verändernde Umschuldungseffekt. Obwohl die Laufzeit- bzw. Zinsbindungsstruktur der Darlehen im Zuge der Phase sinkender Zinsen kontinuierlich verlängert worden ist, sind bereits zwei Drittel der gesamten Verschuldung durch Darlehen ab 2002 finanziert. So stammt zukünftig ein zunehmender Anteil der Fälligkeiten aus zinsgünstigen Phasen. Die durchschnittliche Verzinsung des gesamten Schuldenstandes betrug unter Berücksichtigung der Finanzderivate Ende 2006 4,35 %. Dementsprechend fallen neben den Zinsausgaben aus der Neuverschuldung Zinsmehrausgaben im Zuge der Anschlussfinanzierungen an. Ab dem laufenden Jahr 2007 ist für die Zinsausgaben mit Zuwachsraten oberhalb des Wirtschaftswachstums zu rechnen. Der Anstieg in 2007 ist auf die besondere Tilgungsstruktur (hohes Fälligkeitsvolumen niedrig verzinslicher Darlehen) und die gezielten Umstrukturierungsmaßnahmen zur Begrenzung der Zinsänderungsrisiken in den Folgejahren zurückzuführen.

4.4.2 Zins-Quoten

Die Zins-Ausgaben-Quote (Zinsausgaben in % der Nettoausgaben) steigt bis 2008 auf 11,9 %. Damit liegt sie durchschnittlich rund einen Prozentpunkt über dem Niveau der letzten 5 Jahre. Die Zins-Steuer-Quote (Zinsausgaben in v. H. der Steuern einschließlich BEZ und LFA) erhöht sich auf 17,8 %. Der Anstieg der Zins-Quoten drückt aus, dass sich das Wachstum der Zinsausgaben im Berichtszeitraum stärker beschleunigt als die jeweiligen Bezugsgrößen in Form der zu erwartenden Nettoausgaben bzw. Steuereinnahmen. Ein wesentlicher Grund ist auch hier der starke Anstieg der Verschuldung seit 2002. Die Neuverschuldung eines Jahres führt jeweils zu höheren Zinsausgaben in den Folgejahren.

Tabelle 19: Zins-Quoten

Haushaltsjahr	Zins-Ausgaben-Quote - in % -	Zins-Steuer-Quote - in % -
2006 IST	10,9	16,0
2007 Plan	11,7	17,1
2008 Plan	11,9	17,8

4.4.3 Entwicklung des Primärsaldos

Der Primärsaldo bildet die Entwicklung eines „Kernhaushaltes“ ab, der sich ergäbe, wenn die Folgekosten der Altschulden entfallen und auch künftig keine Neuschulden aufgenommen würden. Die Höhe bzw. Veränderung des Primärsaldos liefert damit Anhaltspunkte über die Entwicklung des Haushalts nach Bereinigung um die Kreditaufnahme, die Rücklagenbewegungen, die Schuldentilgung und die Zinsausgaben und damit über die Bewältigung der Altlasten. Denn ein positiver Primärsaldo bedeutet, dass die Nettoeinnahmen (Einnahmen ohne Kredite) ausreichen, um alle übrigen Ausgaben abzudecken und darüber hinaus ein Haushaltsüberschuss anfällt. Im Jahr 2006 konnte ein Primärsaldo i.H.v. 35 Mio. € erreicht werden.

Positive und stetig steigende Primärsalden sind in den kommenden Haushaltsjahren Mindestvoraussetzung für die Trendumkehr für die Konsolidierung der Landesfinanzen. Die weiter steigenden Zinsausgaben verdeutlichen, dass weit über die positiven Primärsalden der kommenden Jahre hinaus Konsolidierungsbedarf besteht. Ein insgesamt ausgeglichener Haushalt kann nur erreicht werden, wenn das Primärsaldo den Zinsausgaben entspricht.

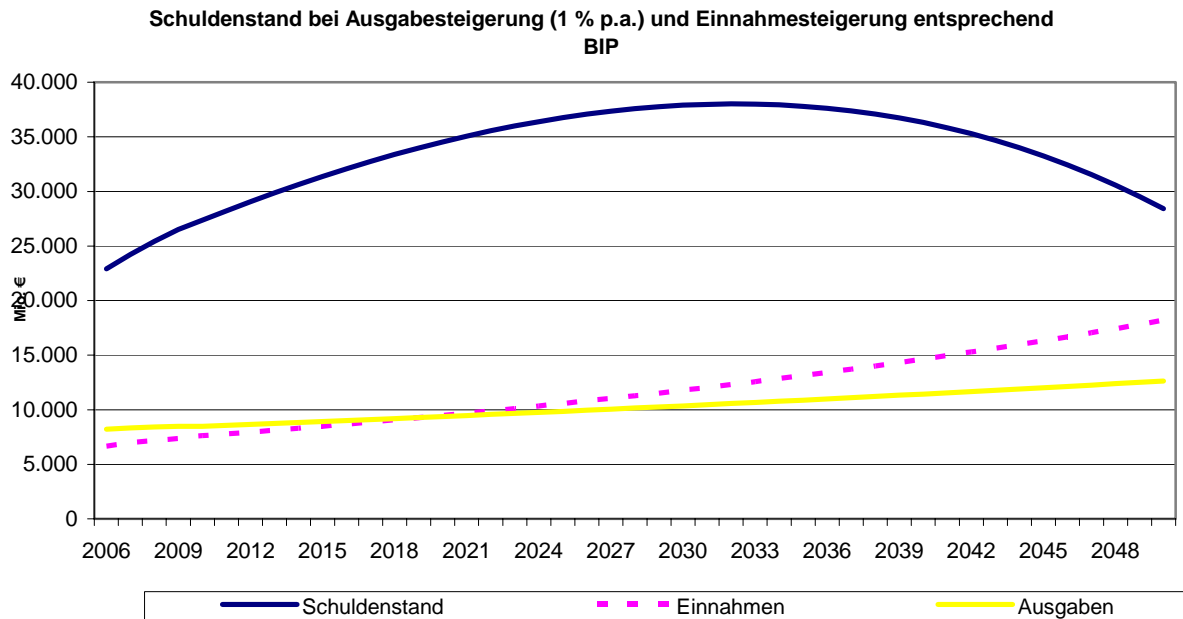
4.5 Ergebnisse

4.5.1 Entwicklungsszenarien der Verschuldung

Um die Entwicklungsszenarien darstellen zu können, bedarf es zunächst der Abstimmung der erforderlichen Grundannahmen über die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung unter Inbezugnahme der relevanten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die in dem Bericht-BMF getroffene Annahme eines ausgeglichenen Haushalts ab 2009 kann für den Landesbereich nicht übernommen werden. Ausgehend von der skizzierten Haushaltslage und auf Basis des vorliegenden Materials zur Bevölkerungsentwicklung, der Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes und sich anknüpfender Annahmen über die langfristige Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben können Szenarien gerechnet werden, die mögliche Verläufe der langfristigen Entwicklung der Schuldenstandsquote abbilden. Deutlich wird dabei die Abhängigkeit der Kurvenverläufe von der Entwicklung der Einnahme- und Ausgabeströme.

Es wird von einer konstanten (Netto-) Einnahmequote in Relation zur Entwicklung des BIP angenommen. Bezüglich der Entwicklung der Nettoausgaben wird zunächst von einer durchschnittlichen nominalen Steigerung der Nettoausgaben von 1 % pro Jahr ausgegangen.

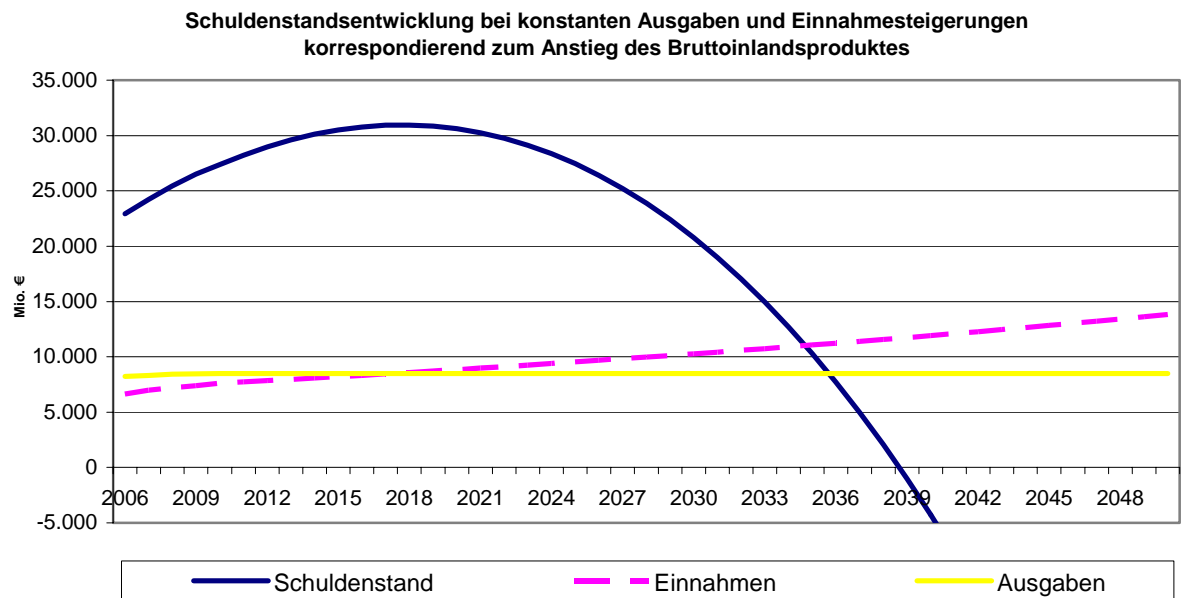
Abbildung 12: Entwicklungsszenario 1



Deutlich wird dabei, dass in diesem Szenario erstmalig ca. 2020 ein ausgeglichener Haushalt erreicht wird und ein Abbau der Verschuldung auf Null nicht bis 2050 erreichbar wäre. Es ergäbe sich allenfalls wieder eine Annäherung an den Schuldenstand 2006.

Diesem Ergebnis sei ein zweites Szenario mit konstanten Ausgaben gegenüber gestellt:

Abbildung 13: Entwicklungsszenario 2

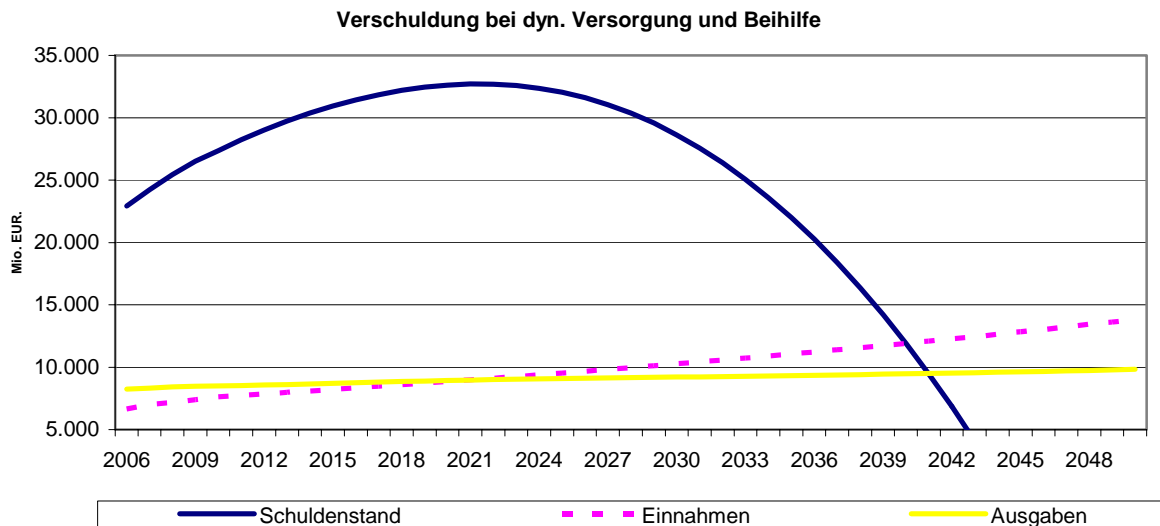


Es zeigt sich ein deutlich dynamischerer Prozess, der umso zügiger zum Abbau der Verschuldung führt, je schneller eine Nettokreditaufnahme von Null erreicht wird.

Um die sich zwangsläufig einstellende Entwicklung, die sich bei unverändert fortgesetzter Politik ergeben würde, möglichst genau abzubilden, muss mit differenzierten Annahmen zu den Ausgabekomponenten bzw. Ausgabeblocks gearbeitet werden. Hierzu müssen beson-

dere Annahmen zu den einzelnen Komponenten des Haushalts getroffen werden. Beispielfähig sei hier eine Variation in der Entwicklung der Versorgungsbezüge berechnet. So ergibt die unter 4.3.1 angesprochene Steigerung der Versorgungsbezüge gegenüber Szenario mit konstanten Ausgaben unter sonst gleichen Bedingungen eine erhebliche Verzögerung des Prozesses.

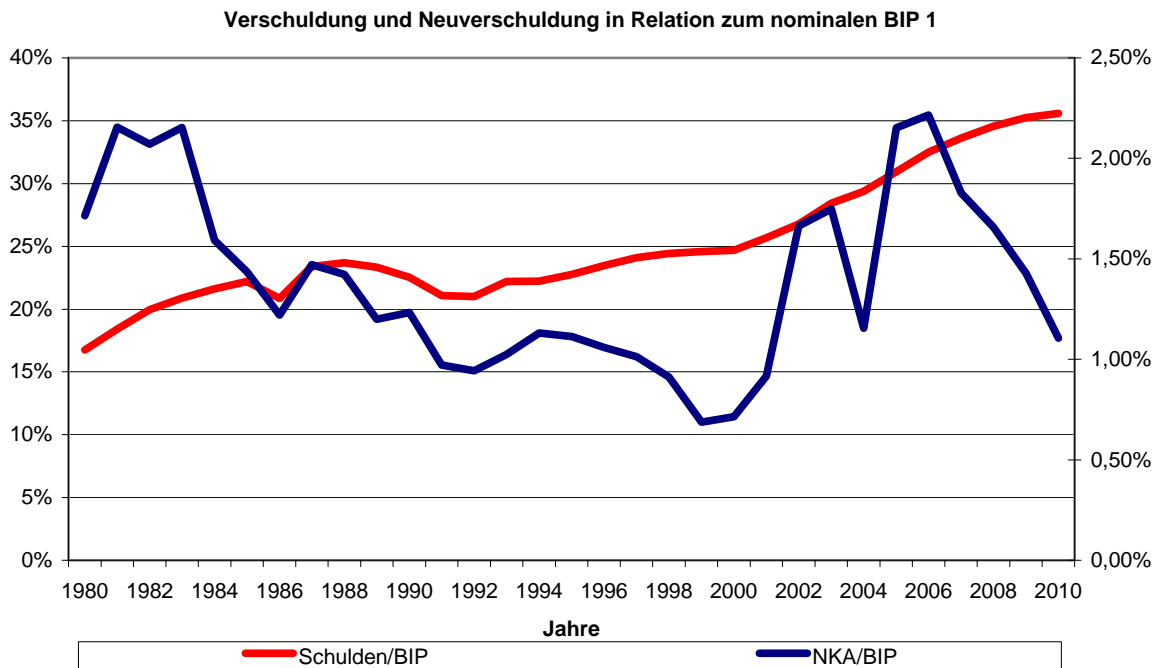
Abbildung 14: Entwicklungsszenario 3



Diese Szenarien müssen immer vor dem Hintergrund ihrer Annahmen bewertet werden. Zum einen führt eine Variation der Annahmen, wie z. B. ein dauerhaft stärkeres Wirtschaftswachstum, automatisch zu anderen Ergebnissen. So führt eine höhere Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes zu einem verbesserten Einnahmen-/Ausgabenverhältnis und ermöglicht damit bei Konstanz aller anderen Annahmen einen zügigeren Schuldenabbau. Zum anderen muss berücksichtigt werden, dass die langfristigen Modellbetrachtungen keinen quantitativen Absolutheitsanspruch erheben können, sondern nur die Grundrichtung möglicher Entwicklungen (eher qualitativer Charakter) aufzeigen. Die Szenarien können daher nur als Modellansätze herangezogen werden. Jedoch zeigen sie Entwicklungs- und notwendige Anpassungspfade auf. Sie liefern Hinweise, dass durch Entscheidungen zur weiteren Haushaltskonsolidierung finanzpolitische Entlastungen geschaffen werden.

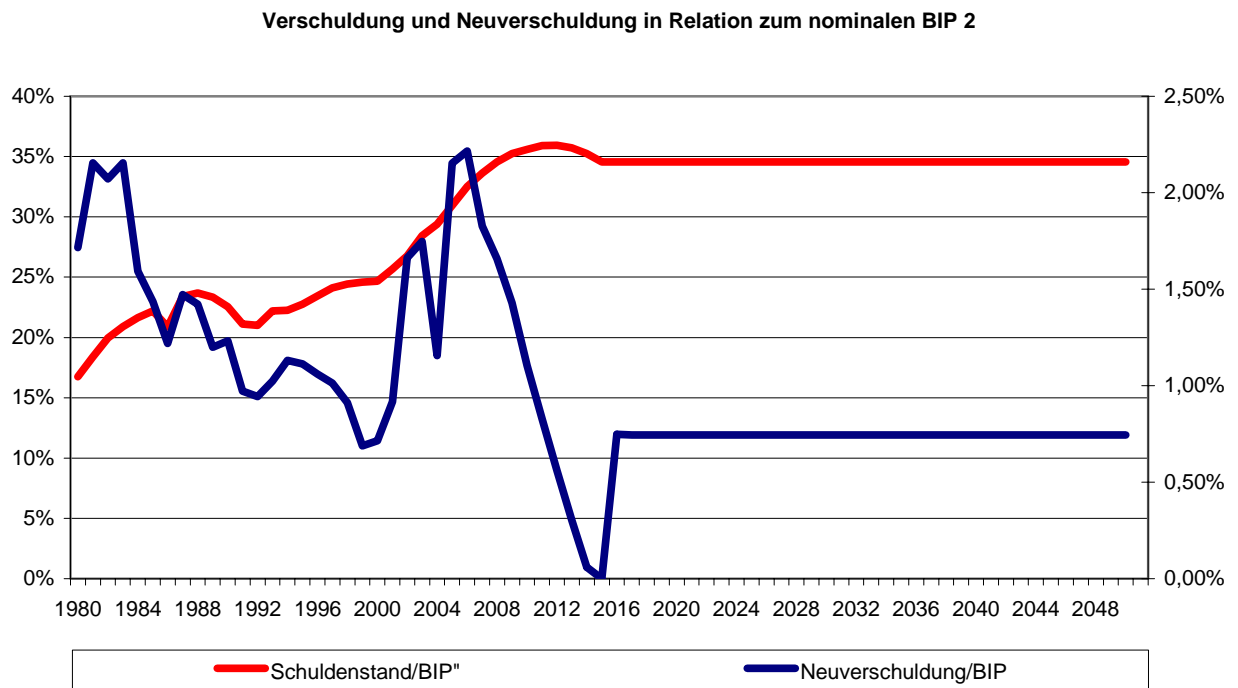
Die erbetene Darstellung der Entwicklung der Relation der Verschuldung zum nominalen Bruttoinlandsprodukt lässt sich auf Basis der MFP bis zum Ende des Finanzplanungszeitraumes zunächst wie folgt darstellen:

Abbildung 15: Verschuldung und Neuverschuldung 1



Deutlich wird die abfallende Tendenz unter Zugrundelegung der getroffenen Annahmen, insbesondere der Steigerung des BIP.

Die Fragestellung einer konstanten Verschuldung in Relation zum BIP und der daraus möglichen Neuverschuldung soll mit dem folgenden Szenario in der folgenden Abbildung dargestellt werden, das auf Basis des Haushaltes 2008 einen Abbau der Neuverschuldung um 200 Mio. € p.a. vorsieht. Damit würde erstmals im Jahre 2015 ein ausgeglichener Haushalt erzielt. Ziel wäre es dann, die Schuldenquote konstant zu halten.

Abbildung 16: Verschuldung und Neuverschuldung 2

Deutlich wird, dass mit dem Abbau der Neuverschuldung auf Null das Maximum der Verschuldung in Relation zum BIP seinen Höhepunkt etwa 2011 erreicht und dann leicht zurückgehen wird. Ein weiter steigendes BIP vorausgesetzt, ergäbe sich entsprechend der Fragestellung des Landtages ein bestimmtes Volumen erlaubter Verschuldung, um die Gesamtverschuldung in Relation zum BIP konstant zu halten. Auf Basis der getroffenen Annahmen beläuft sich dieses Volumen auf ca. 0,74 % des nominalen BIP. Dieser Ansatz entspricht in seiner Grundidee der Tragfähigkeitslücke 1.

4.5.2 Tragfähigkeitslücken

Auf Basis der vorangehend dargelegten Überlegungen lässt sich nach dem Konzept der Tragfähigkeitslücken errechnen, in welchem Verhältnis bzw. welchem Faktor das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben optimiert werden muss, um das gewünschte Ziel bis zum Ende des gesetzten Zeithorizonts zu erreichen. Die für die Schätzung der entstehenden Tragfähigkeitslücken bereits skizzierten Annahmen seien hier zusammengefasst:

- jährliches nominales BIP- und Einnahmewachstum von 2,2 %
- Beamtenversorgungs- und Beihilfeausgaben
 - Lineare Anpassung der Beamtenversorgung um jährlich 1,5 %
 - Beihilfeausgaben betragen anfänglich 12 - 13 % der Versorgungsausgaben (mit jährlicher Dynamisierung)
- Bildungsausgaben (Schule und Hochschule) von 2,9 % des BIP Schleswig-Holsteins
- Familien- und Sozialhilfeausgaben von 1,3 % des BIP Schleswig-Holsteins
- Ausgaben für den KFA von 1,3 % des BIP Schleswig-Holsteins
- Gesundheitsausgaben von 0,16 % des BIP Schleswig-Holsteins.

Es sei angemerkt, dass die Qualität der Schätzung mit den zu Grunde liegenden Annahmen korreliert. Deren transparente Darstellung ist Voraussetzung für den sich anschließenden Diskussionsprozess.

Die Tragfähigkeitslücken geben an, um wie viel Prozentpunkte in Relation zum BIP das gesamtstaatliche Defizit verändert werden muss, um die Tragfähigkeit, im Sinne der Definition der Lücken, der öffentlichen Finanzen trotz der demographiebedingten Belastungen auf Dauer zu sichern.

Aus den oben dargestellten besonders demographieabhängigen Bereichen des Landeshaushalts und den Aussagen zur möglichen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Schleswig-Holsteins können für den Landeshaushalt Tragfähigkeitslücken geschätzt werden. Ausgehend von den dargelegten Zahlenreihen der besonders demographieempfindlichen Ausgabekomponenten (Abschnitt 4.3.) lässt sich ein Gesamtanteil demographischer Ausgaben ableiten.

Zur Ermittlung des als Modellgrundlage heranzuziehenden Ausgabestromes bis 2050 werden die zu der Entwicklung des BIP korrelierenden Ausgabenkomponenten, die Versorgungslasten lt. Versorgungsbericht und eine Sockelkomponente zusammengefasst. Durch die Gegenüberstellung mit der zur Entwicklung des BIP korrelierenden Einnahmenentwicklung ergibt sich eine (Modell-)Schuldenstandentwicklung. Es lässt sich danach folgende Entwicklung ableiten:

Tabelle 20: Entwicklung der demographiebedingten Schuldenstandsquote

Schuldenstandsquote nach demographischer Entwicklung			
Jahr	Schulden in Mio. €	BIP nominal in Mio. €	Quote
Ist 2006	22.173,7	69.862	31,74%
2010	27.370	76.216	35,59%
2020	40.224	94.744	42,08%
2030	57.231	117.778	48,16%
2040	75.919	146.410	51,39%
2050	95.452	182.004	51,98%

Für die Ermittlung der Tragfähigkeitslücke 1 wird der errechnete Schuldenstand mit dem Schuldenstand verglichen, der sich bei Konstanthaltung des Verhältnisses Verschuldungsgrad/BIP zum Stand 2015 für die Zeit von 2016 bis 2050 ergeben dürfte. Es wird unterstellt, dass die für das Jahr 2015 angenommene Nullneuerschuldung zu einem maximalen Schuldenstand führt, dessen Relation zum BIP, mit rd. 35%, bis zum Ende des Betrachtungszeitraumes im Jahr 2050 konstant gehalten wird.⁸ Die Tragfähigkeitslücke beträgt hiernach 1,18, d.h. der nach dem Demographieszenario abgeschätzte Ausgabenstrom müsste um 1,18 %

⁸ Es wird auf die Erläuterung zur Abbildung „Verschuldung und Neuverschuldung in Relation zum nominalen BIP 2“ hingewiesen.

p.a. vermindert werden, um eine entsprechende Stabilisierung des Schuldenstandes in Relation zum BIP zu erreichen.

Für die Tragfähigkeitslücke 2 wird anstelle der Betrachtung eines ausgeglichenen Haushalts bei Betrachtung eines unendlichen Zeithorizonts zur methodischen Vereinfachung das Erreichen eines Schuldenstandes von Null im Jahre 2050 unterstellt. Zur Ermittlung der Tragfähigkeitslücke 2 wurde die durchschnittliche jährliche prozentuale Steigerung des für die Tragfähigkeitslücke 1 zu Grunde gelegten Ausgabenstromes um den durchschnittlichen Prozentsatz vermindert, der eine Nullverschuldung ab 2050 ermöglichen würde.

Hier ergäbe sich ein Wert von 1,85 Prozentpunkten, d.h. die Ausgabensteigerung müsste um 1,85 Prozentpunkte jährlich vermindert werden. Auf die Unterschiede der Ableitung dieser Schätzwerte im Vergleich zur Methodik des ifo-Berichts wird ausdrücklich hingewiesen. Es ist auch darauf deutlich hinzuweisen, dass es sich hierbei um eine Modellrechnung handelt.⁹

Wie bereits ausgeführt, führen veränderte Annahmen auch zu veränderten Ergebnissen. So würde in dem hier vorgelegten Modell eine Erhöhung der BIP-Wachstumsrate auf 2,45 % zu günstigeren Werten (Tragfähigkeitslücke 1 von 0,4 und einer Tragfähigkeitslücke 2 von 1,6) führen.

Alternative Ansätze zur Bestimmung eines mittel- bis langfristigen Konsolidierungsbedarfs gelangen zu folgenden Ergebnissen. Der Schuldenmonitor der Bertelsmann-Stiftung, der ebenfalls als relevante Bezugsgröße eine Beziehung der Verschuldung zum BIP herstellt, gelangt zu der Aussage, dass zur Stabilisierung des aktuellen Niveaus der Gesamtverschuldung von 33,8 % des BIP eine dauerhafte Absenkung des Ausgabenniveaus um 9,83 % erforderlich wäre, Dieser Ansatz geht davon aus, dass die zum Stand des Basisjahres 2005 praktizierte Ausgabenpolitik fortgesetzt wird. Er berücksichtigt jedoch nicht die aktuellen wirtschaftlichen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen und den abgesteckten Zielkorridor des Landes. Die Autoren des Seitz-Gutachtens kommen zu dem Ergebnis von 1,4 % des BIP, wenn man im Jahr 2016 eine Stabilisierung der Schuldenquote auf dem Stand des Jahres 2005 erreichen will. Dabei unterstellt man grundsätzlich ein nominales BIP-Wachstum von jahresdurchschnittlich 2,2 %.

5. Politische Möglichkeiten des Landes zur Verringerung von Tragfähigkeitslücken

Die Konsolidierung des Landeshaushalts ist ein zentrales Anliegen der Politik der Landesregierung in dieser Legislaturperiode. Maßnahmen können dabei direkt auf der Ausgabeseite

⁹ In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion ist umstritten, ob ein Schuldenstand von Null anzustreben ist. Es wird argumentiert, dass reale Investitionen in die Zukunft (Bsp. Brückenbau) eine Verschuldung rechtfertigen, da der Nutzen der Investitionen auch zukünftigen Generationen zu Gute kommt und damit eine finanzielle Beteiligung rechtfertigt.

(5.1) oder der Einnahmeseite (5.2) ansetzen. Weiter wird auf Möglichkeiten zur Verbesserung der qualitativen Struktur des Landeshaushaltes hingewiesen (5.3).

In Übereinstimmung mit dem Bericht-BMF (S. 44), dem Landesrechnungshof (Umdruck 16/1282, S.7) und dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2005/2006 Ziffer 443 wird sich der Konsolidierungskurs der Landesregierung in den kommenden Jahren vorrangig auf die Ausgabeseite konzentrieren müssen. Dies zeigen die dargestellten Berechnungen zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen des Landes Schleswig-Holstein. Notwendig sind hierfür eine nachhaltig wirkende Reduzierung der Neuverschuldung und ein sich anschließender Abbau der Verschuldung.

5.1 Ausgabenseite des Landeshaushalts

5.1.1 Reduzierung der Personalausgaben

Die Demographische Entwicklung darf jedoch nicht als einseitige Belastung gesehen werden. Mehrausgaben, die sich aus der Bevölkerungsalterung ergeben, müssen durch Minderausgaben im Bereich der nachwachsenden Generationen kompensiert werden.

Besondere Bedeutung für die Schließung der Nachhaltigkeitslücken kommt den Personalausgaben des Landes zu. Die offen ausgewiesenen Personalausgaben stellen ca. 36 % der Gesamtausgaben dar. Hinzu kommen Personalausgaben in den ausgegliederten Bereichen, die über Zuweisungen und Zuschüsse finanziert werden. Einen wesentlichen Beitrag zur Konsolidierung der Staatsfinanzen lieferten bereits die Beamtinnen und Beamten durch Einschnitte bei der Vergütung (Streichung des Urlaubsgeldes und Streichung bzw. Kürzung des Weihnachtsgeldes) und die Arbeitszeitverlängerung seit August 2006. Weitere Einsparungen müssen durch eine Reduzierung der Beschäftigtenzahl erreicht werden. Die Landesregierung hat deshalb 2005 in einem ersten Schritt ein umfangreiches Personalkosteneinsparungskonzept beschlossen. Zudem ermöglicht die Übertragung der Kompetenzen vom Bund auf die Länder im Bereich des Besoldungs- und Versorgungsrechts eine eigenverantwortliche, den Landesverhältnissen angepasste Politik.

Um diesen Prozess zu unterstützen und gleichzeitig den Anforderungen an die Wissensgesellschaft gerecht zu werden, haben der Finanzminister und die Bildungsministerin für den Zeitraum 2011 bis 2020 einen Bildungspakt verabredet. Dabei bewegt sich die Entscheidung, wie mit den frei werdenden Ressourcen aus der demographischen Entwicklung bei den „jungen“ Generationen umgegangen wird im Dreieck zwischen zukünftiger Belastung resultierend aus der Bevölkerungsalterung, Belastung zukünftiger Generationen aus bereits bestehenden Lasten, wie Zinsen und Versorgung, sowie der Notwendigkeit einer Verbesserung der Bildungsqualität. Unter Berücksichtigung der gemachten Anforderungen wird davon ausgegangen, dass mittelfristig (ab 2011) rd. 50 % der Demographiegewinne für mehr bessere Bildung eingesetzt werden. Im Zeitraum 2010 bis 2020 könnten durch den demographiebedingten Rückgang der Schülerzahlen rd. 4.200 Stellen abgebaut werden. Die dabei frei werdenden Mittel i.H.v. rd. 1,1 Mrd. € werden zur Hälfte für mehr bessere Bildung sowie zur Konsolidierung des Landeshaushaltes verwendet. Der Bildungspakt ist damit ein aktiver

Beitrag zur Schließung der Tragfähigkeitslücken. Es wird nun darauf ankommen, diesen Ansatz auf möglichst alle Ausgabenbereiche zu übertragen.

5.1.2 Aufgabenreduzierung

Die konsequente Fortführung des Prozesses der Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik mit Blick auf die staatlichen Kernaufgaben ist zwingender Bestandteil der Haushaltskonsolidierung. Der Personalbedarf muss sich an den notwendigen Aufgaben orientieren. Der Hebel muss daher vorrangig an den Aufgaben und dem für die Aufgabenerledigung notwendigen Personal setzen.

5.2 Verbesserung auf der Einnahmeseite des Landeshaushaltes

Die aufgezeigte Korrelation der Einnahmenseite mit dem Wirtschaftswachstum zeigt, dass eine automatische (selbst regulierende) Verbesserung möglich ist, sofern ein hinreichendes Wachstum nachhaltig gesichert wird. Die Förderung von Wachstumspotentialen im Lande in den relevanten Sektoren ist dabei eine wesentliche Grundlage der Politik. Die Möglichkeiten der eigenen weiteren Steigerung der Einnahmen darüber hinaus sind weitestgehend ausgeschöpft. Sie sind stark von konjunkturellen Entwicklungen und von bundespolitischen Maßnahmen abhängig. So ist laut „Seitz-Gutachten“ „die Bedeutung der gesamtdeutschen Entwicklung für das Einnahmenaufkommen in Schleswig-Holstein wesentlich höher als die wirtschaftliche Entwicklung im Land selbst,...“ (Seitz-Gutachten, S. 54). Gleichzeitig müssen Steuermehreinnahmen und Einmalerglöse zur Verringerung der Neuverschuldung und Abbau der Verschuldung eingesetzt werden.

5.2.1. Wachstumsimpulse (Förderpolitik) / Wirtschaft und Arbeitsmarkt

Die Stärkung von Wirtschaft und Wachstum ist eine der zentralen Voraussetzungen für einen nachhaltig ausfinanzierten Haushalt. Die Einbettung des Landes in die gesamtwirtschaftliche Situation bedingt auch an dieser Stelle die Übertragung der generellen Aussagen aus dem Bericht-BMF. Gleichwohl müssen die Besonderheiten des Landes Berücksichtigung finden.

Die in dem Bericht-BMF des Bundes enthaltenen Aussagen zur Stabilisierung des Arbeitsmarktes und die auf Basis der Aussagen der Rürup-Kommission getroffenen Annahmen gehen im Basismodell von einer nachhaltigen Stabilisierung des Arbeitsmarktes aus. Die Beschäftigungsquote wird maßgeblich von den politischen Rahmenbedingungen für die Wirtschaftsentwicklung und den Arbeitsmarkt beeinflusst. Von daher hat die Landesregierung bereits für den Zeitraum bis 2009 und die Förderperiode der EU (2007 - 2013) mit dem Schleswig-Holstein-Fonds und dem Zukunftsprogramm Schleswig-Holstein Maßnahmen zur Stärkung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt im Lande vorgesehen.

Mit dem Schleswig-Holstein Fonds (SH-Fonds) soll über die gesamte Laufzeit 2005 bis 2009 durch Landesmittel im Volumen von 425 Mio. € ein Investitionsvolumen von mehr als 1,7 Milliarden Euro in Schleswig-Holstein zugunsten der Schwerpunktbereiche Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Forschung und Bildung ausgelöst werden. Mit dem Zukunftsprogramm Schleswig-Holstein (ZuSH) strukturiert die Landesregierung die Förderprogramme, die aus den EU-Fonds mitfinanziert werden, neu. Inhaltliche Schwerpunkte sind Innovation

und wissensbasierte Wirtschaft, Gründungsförderung und Förderung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung insbesondere von KMU, Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit sowie Ausgleich intraregionaler Disparitäten und Ausbau spezifischer Entwicklungspotentiale. Das ZuSH setzt sich aus vier Teilbereichen zusammen den Zukunftsprogrammen Wirtschaft, Arbeit, Ländlicher Raum und Fischerei. Mit diesem Bündel an Maßnahmen soll der notwendige Beitrag des Landes zur Stabilisierung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes geleistet werden. Zu betonen ist dabei, dass im Rahmen dieser Programme ein sog. „haushaltsschonender Ansatz“ verfolgt wird. Dieses gelingt durch den Einsatz von Mitteln des Bundes, der Kommunen und anderer Dritter sowie in Teilbereichen durch sog. revolvierende Finanzierungsprogramme durch die Förderinstitute des Landes.

Die demographische Entwicklung, die für Schleswig-Holstein einen besonderen Anstieg des Altenteils auch aufgrund von Migrationseffekten ergibt, muss in diesem Zusammenhang nicht zwingend nur als Belastung begriffen werden. Insbesondere der wachsende Anteil der länger jung bleibenden Alten mit einem hohen Potential an Kaufkraft kann dabei als nutzbringender Faktor gesehen werden. Anzusprechen sind an dieser Stelle insbesondere die Bereiche Wellness, Gesundheit und sonstige Angebote des Freizeitbereichs. So dürfte sich durch das zu erwartende Nachfragepotential in Bezug auf spezielle Dienstleistungen, die nur vor Ort erbracht werden können, eine Verschiebung der Arbeitsnachfrage ergeben. Diese kann wiederum Wirkungen auf Arbeitseinkommen und damit auch eine Übertragung der Kaufkraft der älteren Generation auf die junge Generation zur Folge haben. Diese Wirkungen werden in dem Bericht-BMF nicht näher beleuchtet, können aber für das Land bedeutsam werden.

5.2.2 Bekämpfung der Steuerhinterziehung und des Umsatzsteuerbetruges

Nach Schätzungen des Finanzministeriums kostet der Umsatzsteuerbetrug das Land Schleswig-Holstein bis zu 300 Mio. € Steuereinnahmen im Jahr. Die wirksame Bekämpfung der Steuerhinterziehung kann deshalb nach Auffassung der Landesregierung und auch des Sachverständigenrates (JG 2005/2006, Ziffer 444) einen erheblichen Betrag zur Konsolidierung des Landeshaushalts leisten. Die Bedeutung der Bekämpfung der Steuerhinterziehung wird deutlich, wenn man das Mehrergebnis der Steuerfahndung Schleswig-Holsteins in den Jahren 2001 bis 2005 betrachtet. Im Jahr 2005 betrug das Mehrergebnis der Steuerfahndung 104,5 Mill. Euro. Daneben haben die Arbeiten der Steuerfahndung und der Bußgeld- und Strafsachenstellen eine präventive Funktion und sorgen für die Sicherstellung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Die Landesregierung wird sich weiter verstärkt für die Bekämpfung der Steuerhinterziehung, namentlich auch des Umsatzsteuerbetruges einsetzen. Sie unterstützt auch nach der negativen Entscheidung der Europäischen Kommission die Bemühungen der Bundesregierung für Änderungen in der Systematik des Mehrwertsteuerrechts und bei der 6. EG-Richtlinie.

5.3 Qualitative Verbesserungen der Landeshaushaltsstruktur und sonstige Maßnahmen

5.3.1 Wachstumswirksame Ausgaben im Bereich Sach- und Humankapital , Stärkung der wissensbasierten Gesellschaft

Die Bundesregierung wird laut dem Bericht-BMF zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen „der Umschichtung der öffentlichen Haushalte auf wachstumswirksame Ausgaben im Bereich Sach- und Humankapital sowie zur Stärkung der wissensbasierten Gesellschaft in Zukunft weiter Priorität einräumen“ und fordert die Länder aufgrund ihrer Kompetenzen auf, entsprechende Umstrukturierungen vorzunehmen (Bericht-BMF, S. 50.).

5.3.2 Verlängerung der Lebensarbeitszeit, Verkürzung der Schulzeit

Im Bericht-BMF wird die Verlängerung der Lebensarbeitszeit als eine Maßnahme zur Stärkung von Wachstum und Beschäftigung genannt, und die Straffung von Ausbildungs- und Studienzeiten wird für sinnvoll gehalten (Bericht-BMF, S. 36 f.). Die Landesregierung begrüßt die schrittweise Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre und hat mit der Erhöhung der Wochenarbeitszeit für Beamtinnen und Beamte von 40 auf 41 Wochenarbeitsstunden ab dem 01.08.2006 für eine weitere Entlastung des Landeshaushalts gesorgt. Im Tarifbereich wird eine Annäherung an die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten angestrebt.

Mit der Verkürzung der Schulzeit an Gymnasien von bisher neun auf acht Jahre zum Schuljahr 2008/09 wird ein Teil der schulischen Ausbildungszeit verkürzt, mit den internationalen und nationalen Entwicklungen Schritt gehalten und das Erwerbsleben insgesamt verlängert. Den Schülerinnen und Schülern wird dabei ein früherer Einstieg ins Studium oder dem Beginn einer Berufsausbildung ermöglicht.

6. Bundespolitische Möglichkeiten des Landes Schleswig-Holstein zur Verringerung der Tragfähigkeitslücke

6.1 Problemaufriss

Über das Problem der Tragfähigkeit wird vor allem deshalb diskutiert, weil die Öffentlichen Haushalte hoch verschuldet sind. Dieser Verschuldung stehen nicht ausreichend hohe Vermögenswerte gegenüber, denn mit der jährlichen (Neu-)Verschuldung wurde nicht nur investiert, es wurden auch Einnahmelücken geschlossen. Zudem wurden notwendige Abschreibungen bei der Bestimmung der Kreditaufnahme nicht betrachtet. Ersatzinvestitionen wurden über neue Schulden finanziert. Auf diese Weise entwickelten sich staatliche Verschuldung und staatliches Vermögen immer weiter auseinander.

Beispielhaft sei für das Land Schleswig-Holstein der Zeitraum 2001 bis 2005 herangezogen. Einer Kreditaufnahme in Höhe von 5,6 Mrd. €, Veräußerungserlösen i.H.v. 0,6 Mrd. € und Erlösen aus dem Liegenschaftsmodell i.H.v. 0,3 Mio. €¹⁰, insgesamt also 6,5 Mrd. € stehen nach geltender Definition des Haushaltsrechtes eigenfinanzierte Investitionen in Höhe von lediglich 3,3 Mrd. € gegenüber. Die eigenfinanzierten Investitionen sind dabei zum Teil Ersatzinvestitionen. Insofern liegen die tatsächlichen Investitionen unterhalb der so genannten eigenfinanzierten Investitionen lt. Haushaltsrecht.

¹⁰ Nicht berücksichtigt sind die Erlöse aus dem Liegenschaftsmodell für das Jahr 1999 in Höhe von über 170 Mio. €

Mit dem Konzept der Tragfähigkeit bzw. der Darstellung der Tragfähigkeitslücke soll dargestellt werden, welcher Anpassungsbedarf auf der Ausgabeseite und/ oder der Einnahmeseite notwendig sind, um den Schuldenstand, meist in Relation zum Bruttoinlandsprodukt gesetzt, zu stabilisieren.

Aus schleswig-holsteinischer Sicht ist es allerdings unzureichend, den Schuldenstand lediglich auf seinem heutigen Niveau, ob in Relation zum Bruttoinlandsprodukt oder strenger in absoluten Zahlen, zu stabilisieren, weil die bereits existierenden Zinslasten keinerlei Handlungsspielraum und damit keinerlei Risikoabsorptionsfähigkeit verbleiben lassen. Im Rahmen der Föderalismusreformstufe II müssen daher u.a. folgende Probleme einer Lösung zugeführt werden:

- der Abbau der Altschulden,
- die Gestaltung einer aufgabengerechten Finanzausstattung,
- die Einführung einer nachhaltig wirkenden Schuldengrenze und
- die Installation eines laufenden HaushaltsControllings zur Vermeidung von Krisen.

6.2 Schleswig-Holsteins Positionen zur Verringerung der Tragfähigkeitslücke

6.2.1 Der Abbau der Altschulden

Die aufgelaufenen Kreditmarktschulden der Länder und ihrer Kommunen sollen in einem gemeinsamen Schuldenfonds zusammengefasst und in einem Zeitraum von etwa fünfzig Jahren bedient und getilgt werden. Dabei soll eine übermäßige Belastung einzelner Länder im Verhältnis zu ihrer anteiligen Schuldenlast in dem Maße abgefedert werden. Hierzu können die aus dem Solidarpakt Aufbau Ost frei werdenden Mittel genutzt werden.

6.2.2 Die Gestaltung einer aufgabengerechten Finanzausstattung

Ein Teil der Ursachen unserer derzeitigen Überschuldung liegt in einer nicht aufgabengerechten Finanzausstattung und strukturellen Nachteilen einzelner Länder, die von diesen nicht oder nur schwer beeinflussbar sind. Zu nennen sind hier vor allem überdurchschnittliche Ausgaben im Zusammenhang mit vom Bund definierten Sozialkosten und anderen Leistungen, deren Anspruch und Höhe weitgehend auf Bundesebene definiert wird. Auf der Einnahmeseite hindern vor allem unzureichende Verkehrsinfrastruktur und verhältnismäßig geringe Forschungsinvestitionen, die Annäherung an starke Regionen zu erreichen.

Ein Ausgleich dieser Nachteile muss alle Länder in die Lage versetzen, mit ihren regelmäßigen und stabilisierten Einnahmen alle notwendigen Ausgaben regelmäßig ohne Neuverschuldung bewältigen zu können. Die Finanzausstattung muss dabei den unterschiedlichen strukturellen Gegebenheiten in den Ländern Rechnung tragen und Nachteile strukturschwacher gegenüber strukturstarken Regionen ausgleichen. Das bewirkt der derzeit noch allein auf die Nivellierung der Einnahmen je Einwohner ausgerichtete Länderfinanzausgleich nicht. Er muss durch ein System des Nachteilsausgleichs ergänzt werden.

6.2.3 Die Einführung einer nachhaltig wirkenden Schuldengrenze

Eine neue Schuldengrenze muss den Anforderungen einer dynamischen Volkswirtschaft Rechnung tragen. Um das prozyklische Handeln zu vermeiden, sollten die Einnahmen des

Staates verstetigt werden. Auf diese Weise kann das Wirken der automatischen Stabilisatoren sichergestellt werden. Deshalb soll in Phasen mit niedrigem Wachstum eine Kreditaufnahme geregelt zugelassen werden. In Wachstumsphasen sind demgegenüber entsprechende Rücklagen aufzubauen bzw. aufgebaute Schulden zurück zu zahlen. Auf diese Weise müssen über einen konjunkturellen Zyklus hinweg alle Schulden und Vermögen ausgeglichen werden.

Ergänzend kann das Wirken der automatischen Stabilisatoren mittels eines von den Ländern getragenen Stabilisierungsfonds, bei dem konjunkturell bedingte Mehreinnahmen gutgeschrieben und entsprechende Mindereinnahmen ausgeglichen werden, gewährleistet werden. Dieses Verfahren stabilisiert die zur Verfügung stehenden Einnahmen ohne extreme positive oder negative Ausschläge und reguliert auf diese Weise mittelbar das politische Ausgabeverhalten.

Für die Erfüllung neuer Pensionszusagen sollen in den Ländern Pensionsfonds eingerichtet werden, aus denen die Versorgungsleistungen nach Ausscheiden aus dem Dienst bedient werden.

6.2.4 Die Installation eines laufenden HaushaltsControllings zur Vermeidung von Krisen

Um mögliche Haushaltsrisiken künftig frühzeitig zu erkennen und Maßnahmen zur Vermeidung solcher Krisen zu treffen, wollen wir uns für die Einrichtung eines laufenden HaushaltsControllings einsetzen. Wir wollen das bisherige Verfahren einer empfehlenden Globalsteuerung der Haushaltsentwicklung von Bund und Ländern im Finanzplanungsrat durch ein permanentes Berichtswesen und wissenschaftlich begleitetes Benchmarking der Haushalte von Bund und Ländern ergänzen, um die Analyse der Ursachen möglicher Haushaltsschwierigkeiten und die gemeinsame Suche nach Lösungen zu ihrer Überwindung zu ermöglichen.

7. Zusammenfassung und Fazit

Ziel dieses Berichts ist die Analyse der derzeitigen und zukünftigen Haushaltssituation unter Berücksichtigung des demographischen Wandels. Mögliche finanzpolitische Handlungsfelder und Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung werden aufgezeigt. Dabei sind Berechnungen über sehr langfristige Zeiträume und mit Annahmen u. a. zur wirtschaftlichen Entwicklung mit großen Unsicherheiten behaftet; Ergebnisse sind mit größter Vorsicht zu interpretieren. Von daher dürfen die aufgezeigten Zahlenwerte (z. B. Tragfähigkeitslücken) nicht als Absolutwerte fehlinterpretiert werden, sondern nur die Grundrichtung einer möglichen Fehlentwicklung ohne Gegensteuerung aufzeigen. Der Bericht stellt eine erste Standortbestimmung dar und bedarf der laufenden Fortschreibung und Verfeinerung. Nach dem Sachverständigenrat (JG 2003) werden öffentliche Haushalte als nachhaltig definiert, „wenn die gegenwärtig und die auf der Grundlage des geltenden Rechts fortgeschriebenen zukünftig erzielten staatlichen Einnahmen ausreichen, um sämtliche staatliche Zahlungs- und andere Abgabenverpflichtungen abzudecken.“

Wie die Bevölkerung in Deutschland wird auch die Bevölkerung Schleswig-Holsteins langfristig abnehmen und altern. Der demographische Wandel hat Auswirkungen auf den Landeshaushalt, insbesondere durch steigende Versorgungs- und Beihilfeausgaben. Für die Schätzung der Tragfähigkeitslücken des Landeshaushalts werden folgende Landesausgabenbereiche als besonders demographieabhängig angesehen:

- Beamtenversorgung
- Bildung (Schulen und Hochschulen)
- Familien- und Sozialhilfe
- Kommunaler Finanzausgleich
- Gesundheit.

Weitere Ausgabeposten stehen ohne Zweifel auch im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung. Wie in den Leitlinien zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform festgestellt, ist zur Gewährleistung der Handlungsfähigkeit der Verwaltung eine Politik der Haushaltskonsolidierung, die sämtliche Möglichkeiten zur Kosteneinsparung konsequent nutzt, unverzichtbar.

Entsprechend der Betrachtungsweise des Bundes wird sich in diesem Bericht auf die Ausgabekomponenten beschränkt, bei denen die Unmittelbarkeit des Zusammenhangs stärker gegeben ist. In zukünftigen Analysen bedarf es einer detaillierten Einzelbetrachtung. Die Schätzungen der Tragfähigkeitslücke für den Landeshaushalt ergeben folgendes Ergebnis:

- Die Tragfähigkeitslücke 1 („Sustainability gap 1“, S1) beträgt den Wert 1,18 %, d. h. die Nettoausgaben, die sich aus dem demographischen Szenario ergeben, müssten über den gesamten Zeitraum der Modellrechnung in jedem Jahr um 1,18 % gekürzt oder die Einnahmequote entsprechend erhöht werden, damit die Schuldenstandsquote in Relation zum BIP im Jahr 2050 derjenigen Quote entspricht, die sich bei einem über den gesamten Projektionszeitraum (hier ab 2015) ausgeglichenen Budget ergeben würde.
- Der Wert der Tragfähigkeitslücke 2 („Sustainability gap 2“, S2) beträgt 1,85 Prozentpunkte, d. h.: auf Dauer müssten sich die Nettoausgabe- (bzw. Einnahme-)quote um 1,85 Prozentpunkte verändern, damit bis zum Jahr 2050 alle öffentlichen Ausgaben exakt den öffentlichen Einnahmen entsprächen.

Die Konsolidierung des Haushaltes ist deshalb als zentrales Ziel der Landesregierung unbedingt erforderlich. Das Ziel der Halbierung der Neuverschuldung gegenüber der mit dem ersten Nachtragshaushalt festgestellten Nettokreditaufnahme ist dabei nur ein erster allerdings sehr wichtiger Zwischenschritt.

Im Rahmen der landespolitischen Möglichkeiten zur Schließung der Tragfähigkeitslücken wurde weiter festgestellt, dass dies zunächst das Ansetzen auf der Ausgabenseite und dabei vor allem bei dem größten Ausgabebereich, den Personalkosten, erfordert. Der mit dem Bildungspakt eingeschlagene Weg muss konsequent fortgesetzt werden. Dies muss unterstützt werden mit einer weiteren Reduzierung von Aufgaben, der Modernisierung der Verwaltung und einer Entbürokratisierung. Hierdurch werden weitere Potentiale für eine Senkung der Personalkosten gehoben. Die in den kommenden Jahren anstehenden Pensionierungen und Fluktuationen bieten die Gelegenheit der Stelleneinsparungen.

Dieser Prozess des Sparens und Modernisierens wird unterstützt durch eine Förderung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes, mit dem Ziel die Einnahmeseite nachhaltig zu stärken und so die Schließung der Tragfähigkeitslücke zu erleichtern. Hierzu können wichtige wirtschaftliche Wachstumsbereiche, wie Wellness, Gesundheit und Pflegedienstleistungen sowie Tourismus und Freizeit, einen wichtigen Beitrag leisten. Zudem setzt sich die Landesregierung für die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Frauen, die Verlängerung der Lebenserwerbszeit durch die Verkürzung von Schulzeiten und für ein Wirtschaftswachstum durch eine gezielte Wirtschaftsförderung ein. Durch diese Maßnahmen können die Effekte eines sinkenden Produktionspotentials auf Grund des Bevölkerungsrückganges abgemildert werden. Der auf der Landesebene ablaufende Prozess zur Schließung der Tragfähigkeitslücke kann durch bundespolitische Maßnahmen im Rahmen der 2. Stufe zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung unterstützt werden.

Wesentlich für eine nachhaltige Konsolidierung ist die methodische Erfassung zukünftiger Lasten und Entwicklungen. So müssen in einem nächsten Schritt die Annahmen und Grundlagen zu den langfristigen Haushaltskomponenten analysiert und auf eine methodisch stärker abgesicherte Basis gestellt werden. Dazu sind vertiefende Abstimmungen mit den Fachressorts und der politischen Ebene notwendig. Darüber hinaus muss die bisherige Methodik der weitgehenden Beschränkung der Sichtweise auf die MFP durch eine methodische Einbeziehung langfristiger Entwicklungen ergänzt ggf. ersetzt werden. Wesentlich ist dabei, dass den Entscheidungsträgern die Reichweite der Entscheidungen von heute durch geeignete operative Verfahren bereits methodisch bewusst gemacht wird. Ein Beispiel hierfür bildet der Lebenszyklusansatz in ÖPP-Projekten. Im Rahmen des weiteren Modernisierungsprozesses ist der Prozess zur operativen Umsetzung dieses Ansatzes in das Haushaltsaufstellungsverfahren durch das Finanzministerium aufgenommen.

An der Haushaltskonsolidierung führt insgesamt kein Weg vorbei, und sie ist ein zentrales Ziel der Landesregierung. Der Haushaltsgesetzgeber hat die Möglichkeit, auf die demographisch bedingten Risiken zu reagieren und bestehende Chancen zu nutzen. Der demographische Wandel hat negative Auswirkungen, bietet aber auch Chancen.

Abschließend ist festzuhalten, dass die vorliegende Analyse nur einen ersten Einstieg in die Betrachtung der langfristigen Tragfähigkeit der Landesfinanzen bildet. Die aufgezeigten Modellansätze bedürfen einer Vertiefung und Fortführung insbesondere auf Basis aktualisierter Zahlen und Entwicklungen. Dieses ist notwendig, um eine generationengerechte Verteilung der Lasten zu sichern.

**Voraussichtliche Entwicklung der Versorgungsausgaben 2003 - 2050 lt. 3.Versorgungsbericht
Schleswig-Holstein, insgesamt**

Jahr	Durchschnittsbestand				Variante 0			Variante 1			Variante 2			Variante 3		
	Versorgungsempf	Ruhegehaltsempf.	Witwen/Witwer	Waisen	insgesamt	Ruhegehalt	Hinterbliebenengeld	insgesamt	Ruhegehalt	Hinterbliebenengeld	insgesamt	Ruhegehalt	Hinterbliebenengeld	insgesamt	Ruhegehalt	Hinterbliebenengeld
	1 000				Mio. Euro											
2003	23539	16431	6461	648	681	556	125	690	564	127	690	564	127	690	564	127
2004	24370	17292	6422	655	678	559	119	702	578	123	702	578	123	702	578	123
2005	25192	18121	6406	665	695	577	118	736	611	125	736	611	125	736	611	125
2006	26008	18925	6406	676	714	597	117	767	641	126	767	641	126	767	641	126
2007	26839	19726	6425	688	733	616	117	798	671	128	798	671	128	798	671	128
2008	27673	20510	6462	702	751	634	117	830	700	130	830	700	130	830	700	130
2009	28500	21267	6517	717	768	650	118	861	729	132	865	732	133	873	739	134
2010	29320	21998	6588	733	787	668	119	895	760	136	904	767	137	921	781	139
2011	30175	22749	6674	751	806	686	121	930	791	139	944	803	141	971	826	145
2012	31095	23551	6775	770	827	705	122	968	825	143	987	841	146	1025	874	152
2013	32084	24404	6889	791	850	726	124	1009	862	148	1034	883	151	1084	925	159
2014	33115	25285	7018	812	873	747	127	1052	900	152	1083	926	157	1147	980	166
2015	34124	26130	7159	835	896	767	129	1095	937	158	1132	969	163	1210	1036	174
2016	35084	26912	7312	860	916	784	131	1136	973	163	1180	1011	169	1274	1091	183
2017	36010	27647	7478	885	935	801	134	1179	1009	169	1230	1054	177	1340	1148	192
2018	36867	28303	7652	912	953	816	137	1219	1044	176	1279	1095	184	1407	1204	203
2019	37614	28840	7835	939	968	828	141	1257	1074	182	1325	1133	192	1471	1258	214
2020	38280	29289	8023	968	981	837	144	1292	1102	189	1368	1168	201	1534	1309	225
2021	38876	29665	8214	997	992	844	147	1325	1128	197	1410	1201	209	1596	1359	237
2022	39409	29974	8408	1027	1001	850	151	1356	1152	204	1450	1232	218	1658	1408	249
2023	39901	30242	8603	1057	1008	854	154	1387	1175	212	1490	1263	227	1719	1457	262
2024	40335	30453	8795	1087	1014	857	157	1415	1196	219	1528	1292	237	1781	1505	276
2025	40676	30579	8981	1117	1018	858	160	1441	1214	227	1564	1317	246	1839	1550	290
2026	40925	30624	9156	1146	1019	856	163	1464	1229	234	1596	1340	256	1895	1592	304
2027	41115	30622	9319	1174	1019	853	166	1484	1243	242	1626	1361	265	1950	1633	318
2028	41253	30585	9468	1200	1017	849	168	1504	1255	249	1655	1381	274	2004	1673	332
2029	41357	30531	9601	1225	1014	844	170	1522	1266	256	1684	1401	283	2059	1713	346

2030	41440	30479	9714	1247	1012	840	172	1541	1279	262	1712	1421	291	2114	1754	359
2031	41518	30447	9804	1267	1010	836	173	1560	1292	268	1742	1443	299	2171	1799	373
2032	41606	30453	9870	1283	1008	834	174	1580	1307	273	1774	1467	306	2232	1847	386
2033	41691	30483	9912	1295	1007	833	175	1602	1324	278	1807	1494	313	2296	1898	398
2034	41773	30540	9929	1304	1007	832	175	1625	1343	282	1841	1522	319	2363	1953	410
2035	41847	30616	9922	1309	1007	833	174	1648	1363	285	1877	1553	325	2432	2012	421
2036	41901	30697	9894	1310	1007	833	173	1672	1384	288	1914	1584	329	2504	2073	431
2037	41933	30782	9845	1307	1006	834	172	1696	1406	290	1951	1617	333	2577	2137	440
2038	41946	30869	9778	1299	1006	836	170	1721	1429	291	1988	1652	337	2652	2203	449
2039	41937	30952	9697	1288	1005	837	168	1745	1453	292	2026	1687	339	2730	2272	457
2040	41919	31042	9603	1274	1005	839	166	1770	1477	293	2065	1724	342	2809	2345	465
2041	41903	31152	9494	1257	1005	841	164	1796	1503	293	2106	1763	343	2893	2421	472
2042	41890	31277	9377	1237	1006	845	161	1824	1531	293	2149	1804	345	2981	2503	478
2043	41891	31418	9257	1215	1007	848	159	1853	1561	292	2194	1848	346	3073	2588	484
2044	41901	31576	9132	1193	1009	853	156	1883	1592	291	2241	1894	347	3169	2679	490
2045	41921	31752	9001	1168	1011	857	153	1915	1624	291	2290	1942	347	3270	2774	496
2046	41963	31954	8867	1142	1014	863	151	1948	1659	289	2341	1993	348	3376	2874	502
2047	42021	32173	8732	1116	1017	869	148	1983	1695	288	2395	2047	348	3487	2980	507
2048	42084	32389	8605	1090	1020	875	145	2019	1731	287	2450	2101	349	3602	3089	513
2049	42145	32596	8482	1067	1023	880	143	2055	1768	287	2505	2156	350	3720	3201	519
2050	42202	32797	8361	1044	1026	886	140	2091	1805	286	2562	2212	351	3842	3316	526

Lineare Versorgungsanpassungen

Variante 0 = Ohne jährliche Anpassung.

Variante 1-3 2004=2*1% und 2005-2008=1,5%

Variante 1 = Jährliche Anpassung 2009 - 2050 = 1,5 %

Variante 2 = Jährliche Anpassung 2009 - 2050 = 2,0 %

Variante 3 = Jährliche Anpassung 2009 - 2050 = 3,0 %