



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Stellungnahme 2012

zum

Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 16. April 2013



Stellungnahme

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

zur jährlich fortzuschreibenden Planung
der Landesregierung
zum

Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits
gemäß Art. 59 a Abs. 2 LV vom 30.10.2012

Kiel, 16. April 2013

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Hopfenstraße 30, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431/988-8905
Fax: 0431/988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Auftrag des Landesrechnungshofs	7
2. Finanzplan versus Abbauplan versus Sanierungsplan	7
2.1 Finanz- und Abbauplanung ohne Wert?	8
2.2 Sanierungsplan	10
2.3 Zwischenfazit: Viele Planungen - keine konkreten Maßnahmen	11
3. Vorschläge für künftige Abbauberichte: Konkret, transparent und realistisch	13
3.1 Sanierungsziele und –maßnahmen	13
3.2 Stellenabbaupfad	14
3.2.1 Bisher erreichte Meilensteine	14
3.2.2 Unterschiedliche Vorstellungen innerhalb der Landesregierung?	15
3.2.3 Wie sollte künftig die Abbauplanung für die Stellen aussehen?	15
4. Risiken: Alternativrechnungen statt fiktiver Planungserfolge	17
5. Fazit	19

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
i. V. m.	in Verbindung mit
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LV / Landesverfassung	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
Mio.	Millionen
S.	Seite
StabG	Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
vgl.	vergleiche

1. Auftrag des Landesrechnungshofs

Die Landesregierung legt dem Landtag eine jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits vor; der LRH gibt hierzu eine Stellungnahme ab (Art. 59 a Abs. 2 Landesverfassung - LV).

Zur ersten Abbauplanung 2011 hat der LRH seine Stellungnahme am 17.11.2011 veröffentlicht.

Die Landesregierung legte die Abbauplanung 2012 am 09.11.2012 vor.¹ Die Vorlage erfolgte zusammen mit der Finanzplanung. Der Landesrechnungshof nimmt hierzu im Folgenden Stellung.

2. Finanzplan versus Abbauplan versus Sanierungsplan

Die kombinierte Vorlage von Finanz- und Abbauplanung ist seit April 2012 per Gesetz geregelt. Danach ist die jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits Bestandteil der Finanzplanung.

In der Begründung² zum Gesetz zur Ausführung von Art. 53 LV³ legt die Landesregierung dar, dass Finanz- und Abbauplanung untrennbar miteinander verbunden seien und die Finanzplanung inhaltlich die Abbauplanung beschreibe.

Landtag und Landesregierung haben damit folgende Anregungen des LRH aus seiner Stellungnahme 2011 nicht übernommen:

- Finanz- und Abbauplanung trennen,
- Abbauplanung mit der Sanierungsplanung kombinieren und
- diese Planung unmittelbar nach der Mai-Steuerschätzung vorlegen.

Mit ihrem Bericht legt die Landesregierung formal eine Finanzplanung vor. Aber: Die geforderte Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits stellt sie nicht konkret dar. Damit kommt die Landesregierung ihrem Verfassungsauftrag (Art. 59 a Abs. 2 LV) nur eingeschränkt nach.

Nach Auffassung des **Finanzministeriums** stellt die Landesregierung zielgenau dar, in welchen Schritten der Defizitabbau erfolgen werde. Eine

¹ Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2012 bis 2016, Drucksache 18/315 vom 09.11.2012.

² Vgl. Landtagsdrucksache 17/2248.

³ Gesetz zur Ausführung von Artikel 53 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 29.03.2012, GVBl. Schl.-H. S. 427.

Maßnahmenplanung für einen mehrjährigen Zeitraum fordere die Landesverfassung nicht. Die konkreten Konsolidierungsmaßnahmen würden jeweils mit dem Haushaltsentwurf vorgelegt.

Der **LRH** bleibt bei seinen Feststellungen. Der jährliche Abbaupfad wird mathematisch ermittelt, indem der Ausgangswert jährlich um ein Zehntel verringert wird. Die Landesverfassung fordert hingegen eine konkrete Planung zum konkreten Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits. Die Planung ist jährlich fortzuschreiben. Eine Planung beinhaltet stets, wie das Ziel erreicht werden soll. Ein Hinweis, bis 2016 bestehe noch Handlungsbedarf in Höhe von 300 Mio. €, zeigt die notwendigen Konsequenzen nicht auf.

2.1 **Finanz- und Abbauplanung ohne Wert?**

Nach Angaben der Landesregierung soll die Finanzplanung den Anpassungspfad zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits und zur Herstellung des Haushaltsausgleichs bis 2020 aufzeigen.¹

Doch: Die Landesregierung wird diesem Anspruch nicht gerecht. Mit ihrer Methode kann sie dies auch nicht: Sie stellt lediglich das Ziel dar, nicht aber, mit welchen Maßnahmen sie das Ziel erreichen will. Sie ersetzt damit die notwendige Planung des Abbaupfades durch eine schlichte Darstellung des als verfügbar angenommenen Finanzrahmens.

Die Landesregierung gibt den Ressorts nicht die Möglichkeit, ihren unabweisbaren Bedarf in die mittelfristige Planung einzubringen: Die Haushaltsrunderlasse 2011/2012 bis 2014 gestatten den Ressorts nicht, die notwendigen Ausgaben und voraussichtlichen Einnahmen für die Finanzplanungsjahre 2013 bis 2017 anzumelden. Dabei sehen die bundesgesetzlichen Regelungen zur Finanzplanung von Bund und Ländern ein anderes Verfahren vor. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz² regelt, dass die Ministerien für ihren Geschäftsbereich die sonstigen Bedarfs-schätzungen zusammen mit den mehrjährigen Investitionsprogrammen dem Finanzministerium zuleiten.

Schleswig-Holstein geht diesen Weg nicht. Das Finanzministerium argumentierte 2011³, die neugestaltete Finanzplanung

- zeige den verfügbaren Finanzrahmen bei schrittweiser Rückführung des strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2020 auf und

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 18/315, S. 2.

² § 10 Abs. 1 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) vom 08.06.1967, BGBl. I S. 582, zuletzt geändert durch Artikel 135 der Verordnung vom 31.10.2006, BGBl. I S. 2407.

³ Vgl. Bemerkungen des LRH 2011, Nr. 7.1.

- schreibe die Wünsche der Ressorts nicht fort, die in der Vergangenheit durch riesige Globalpositionen der finanzwirtschaftlichen Realität angepasst werden mussten.

Diese Argumentation überzeugt nicht: Richtig ist, dass sich vor Einführung des Top-down-Verfahrens in die LHO die Ressorts nicht an die Eckwerte der Haushaltsplanungen hielten. Dadurch prägten hohe globale Minder Ausgaben die Finanzwirtschaft des Landes. Aber: Es ist Aufgabe des Finanzministeriums herauszufiltern, welche der angemeldeten Ausgaben unabweisbar sind. Ohne die Anmeldungen der Ressorts vergibt die Landesregierung die Chance, Ausgabenschwerpunkte zu lenken und politische Diskussionen rechtzeitig anzustoßen. Das Land läuft Gefahr, in späteren Haushaltsjahren notwendige und dringende Ausgaben aus unterschiedlichen Ressorts ad hoc finanzieren zu müssen, ohne rechtzeitig gegensteuern zu können. Sich dieser Gefahr auszusetzen, ist weder planvolle noch nachhaltige Finanzpolitik.

Auch verdeckte strukturelle Finanzierungsdefizite durch noch unbekannte - weil nicht abgefragte - notwendige Ausgaben können den Landeshaushalt zusätzlich belasten. So können zum Beispiel Unterhaltungsausgaben für Straßen und Gebäude nicht endlos hinausgeschoben werden. Dies würde in späteren Jahren höhere Sanierungskosten nach sich ziehen.

Da sich der Landeshaushalt als „finanzwirtschaftlicher Tanker“ nicht „auf Sicht steuern“ lässt, sind alle Frühwarnindikatoren zu nutzen.

- Nur mit möglichst umfassender Kenntnis der Sachverhalte, die Ausgaben und Einnahmen beeinflussen, kann die Landesregierung geeignete Maßnahmen treffen, *„die nach der Finanzplanung erforderlich sind, um eine gesonderte Haushaltsentwicklung ... in den einzelnen Planungsjahren zu sichern.“*¹
- Nur in Kenntnis dieser Maßnahmen, die künftige Landeshaushalte beeinflussen, kann die Landesregierung den Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits belastbar planen.

Die Landesregierung zeigt mit ihrer Finanz- und Abbauplanung lediglich, wie hoch Einnahmen und Ausgaben sein müssten, um das Ziel des strukturell ausgeglichenen Haushalts zu erreichen. Sie ist eine Zielplanung, die durch konkrete Maßnahmen nicht belegt ist.

Das **Finanzministerium** teilt diese Aussagen nicht. Die Umsetzung des Top-down-Verfahrens sei ein wichtiger Baustein für die Haushaltskonsolidierung. Dieses Verfahren sei anerkannt und wirke sich positiv auf das Ausgabeverhalten aus. Zudem seien Diskussionen über Aufgabenschwer-

¹ § 50 Abs. 7 Haushaltsgrundsätzegesetz.

punkte besser, wenn sie unabhängig von der konkreten Finanz- und Haushaltsaufstellung geführt würden. Die Landesregierung praktiziere dies erfolgreich.

Der **LRH** bleibt bei seinen Feststellungen. Die Landesregierung fährt finanzpolitisch auf Sicht ohne ausreichenden Sicherheitsabstand für nicht bekannte „Untiefen“. Diskussionen über Aufgabenschwerpunkte müssen in Kenntnis der finanziellen Auswirkungen geführt werden. Der LRH mahnt daher seit Jahren eine Definition der Kern- und Zukunftsaufgaben an.

2.2 Sanierungsplan

Der Stabilitätsrat hat für Schleswig-Holstein eine drohende Haushaltsnotlage festgestellt. Das Land hat daraufhin am 01.12.2011 mit dem Stabilitätsrat ein Sanierungsprogramm¹ vereinbart. Dieses Programm umfasst die Jahre 2012 bis 2016. Mit den dort genannten Maßnahmen soll der Haushalt um mehr als 100 Mio. € entlastet werden.²

Das Finanzministerium informierte den Finanzausschuss am 05.12.2011 über das vereinbarte Sanierungsprogramm.³

Die drohende Haushaltsnotlage löst zugleich eine besondere Berichtspflicht des Landes aus: Der Stabilitätsrat ist jährlich zum 30.04. und 15.09. über die Umsetzung des Sanierungsprogramms zu informieren.

Der 1. Bericht zur Umsetzung des Sanierungsprogramms wurde auch dem Finanzausschuss am 30.04.2012 zugeleitet.⁴ Dargestellt wurden

- der aktuelle Umsetzungsstand des Sanierungsprogramms,
- die finanziellen Auswirkungen der dort verabredeten Maßnahmen und
- der beschlossene Stellenabbau Pfad.

Beraten wurde der Bericht im Finanzausschuss nicht.

Der 2. Umsetzungsbericht vom 08.10.2012 wurde dem Finanzausschuss am 24.10.2012 zur Verfügung gestellt.⁵ Hinsichtlich des Stellenabbau Pfads rückte die Landesregierung von der Vereinbarung der Vorgängerregierung ab. Die endgültige Beschlussfassung über den Stellenabbau Pfad sollte mit dem „kommenden Haushalt“ - also 2013 - erfolgen. Geschehen ist dies bislang nicht.

¹ Vereinbarung zum Sanierungsprogramm nach § 5 Stabilitätsratsgesetz.

² Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 17.4.2.

³ Vgl. Umdruck 17/3211.

⁴ Vgl. Umdruck 17/3993.

⁵ Vgl. Umdruck 18/253.

2.3 **Zwischenfazit: Viele Planungen - keine konkreten Maßnahmen**

Die Berichte an den Stabilitätsrat ersetzen oder ergänzen die Abbauplanung nach Art. 59 a Abs. 2 LV nicht.

Die Landesregierung berichtet dem Stabilitätsrat häufiger und detaillierter als dem Landtag. Im Finanzplan wird lapidar darauf hingewiesen, dass bis 2016 Handlungsbedarfe im Umfang von 300 Mio. € bestehen. Art. 59 a Abs. 2 LV verlangt jedoch von der Landesregierung darzulegen, wie das strukturelle Finanzierungsdefizit bis 2020 abgebaut werden soll.

Die Bewertung des korrigierten Sanierungsprogramms¹ durch den Evaluationsausschuss des Stabilitätsrats gibt zu denken: Er stellt fest, dass der Bericht der neuen Landesregierung hinter dem Detaillierungsgrad der bisherigen Berichte zurückbleibt.²

Dies deckt sich mit den Feststellungen des Landesrechnungshofs, dass die Landesregierung keine konkreten Planungen hat, wie sie den Landeshaushalt sanieren und das strukturelle Finanzierungsdefizit abbauen will.

Im Übrigen führt der Stabilitätsrat die gegenüber dem ursprünglichen Sanierungsprogramm verringerte Nettokreditaufnahme weit überwiegend auf die aktuell günstige Entwicklung der Steuereinnahmen zurück. Er weist explizit darauf hin, dass diese Entwicklung von der neuen Landesregierung „*nicht zu einem Verlassen des Konsolidierungskurses genutzt werden*“³ darf. Der Stabilitätsrat weist folgerichtig darauf hin, „*dass auch bei anhaltend guter Einnahmeentwicklung der Sanierungspfad konsequent weiter beschritten werden und die Ausgabendisziplin beibehalten werden muss*“.⁴

Der Landesrechnungshof schließt sich diesem Urteil des Stabilitätsrates zum Sanierungsprogramm an.

Weder Finanzplanung noch Abbauplanung noch das Sanierungsprogramm liefern konkrete Informationen, mit welchen Maßnahmen der Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2020 erreicht werden soll.

¹ Vgl. Umdruck 18/253.

² Beschlussvorschlag des Evaluationsausschusses zum Sanierungsverfahren nach § 5 Stabilitätsratsgesetz zu TOP 3 der 6. Sitzung des Stabilitätsrates am 24.10.2012.

³ Bundesministerium der Finanzen: Monatsbericht vom 22.11.2012: Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern.

⁴ Beschluss des Stabilitätsrates zum Sanierungsverfahren nach § 5 Stabilitätsratsgesetz, TOP 3 der 6. Sitzung des Stabilitätsrates am 24.10.2012.

Das **Finanzministerium** legt Wert auf die Feststellung, dass die Diskussionen im parlamentarischen Raum über Sanierungsprogramme und Umsetzungsberichte nicht außer Acht gelassen werden dürften.

Der **LRH** hält an seiner Aussage fest. Der in Rede stehende Betrachtungszeitraum nach Art. 59 a Abs. 2 LV geht über das Ende des Sanierungszeitraums 2016 hinaus.

3. **Vorschläge für künftige Abbauberichte: Konkret, transparent und realistisch**

In seinen Berichten an den Stabilitätsrat wendet das Finanzministerium die Methode der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund zur Berechnung des strukturellen Finanzierungsdefizits an (Bundesmethode). Dies ist konsequent: Der schleswig-holsteinische Weg zur Berechnung des strukturellen Finanzierungsdefizits (Landesmethode) ist für den Stabilitätsrat von nachrangigem Interesse.

Für den Landtag sind die Landesverfassung und das Gesetz zur Ausführung von Art. 53 LV von Bedeutung. Die Berichte an den Stabilitätsrat können insoweit die Berichtspflicht über die Planungen zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits nach Art. 59 a Abs. 2 LV nicht ersetzen.

3.1 **Sanierungsziele und –maßnahmen**

Der Landtag als Haushaltsgesetzgeber muss die notwendigen Entscheidungen für den Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits treffen. Er muss über das Handeln der Regierung rechtzeitig informiert und in die Planungen einbezogen werden. Ansonsten droht das Handeln oder Nicht-handeln der Landesregierung das parlamentarische Haushaltsrecht auszuhöheln.

Die Landesregierung wird daher aufgefordert, im nächsten Bericht gemäß Art. 59 a Abs. 2 LV

- die strategischen Ziele des Landes zu benennen,
- die notwendigen Kern- und Zukunftsaufgaben des Landes zu definieren,
- eine Finanzplanung auf Basis unabweisbarer Ressortanmeldungen vorzulegen,
- die Finanzplanung um ressorteigene Finanzplanungen bis 2020 zu erweitern,
- konkrete, in Geld bewertete Maßnahmen zu benennen, mit denen der Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits erreicht werden kann,
- verbindliche Termine zu nennen, zu denen die Maßnahmen finanzielle Wirkung entfalten.

Zur Definition der Kern- und Zukunftsaufgaben gehören auch Antworten auf folgende Fragen:

- Welche Aufgaben soll das Land noch wahrnehmen?
- Auf welche Aufgaben und Ausgaben kann das Land verzichten?

3.2 Stellenabbaupfad

Den Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits kann das Land ohne einen deutlichen Personalabbau nicht schaffen. Die Landesregierung hat sich daher gegenüber dem Stabilitätsrat gebunden: Das Sanierungsprogramm sieht einen Abbau von 5.343 Planstellen und Stellen bis 2020 vor (im Folgenden: Stellen). Diesem Beschluss waren Empfehlungen der Haushaltsstrukturkommission vorausgegangen. Die Landesregierung berichtet hierüber im Finanzplan 2012.

3.2.1 Bisher erreichte Meilensteine

Das Sanierungsprogramm sieht vor, dass durch die Stellenreduzierung 215 Mio. € einspart werden.

Nach dem 2. Umsetzungsbericht zum Sanierungsprogramm sind ab 2013 noch folgende Einsparungen vorgesehen:

	2013	2014	2015	2016	2020
Betrag in Mio. €	-6	-27	-55	-80	-167

In den Jahren 2013 bis 2020 soll der Stellenabbau kumuliert 167 Mio. € erbringen; für die Jahre 2011 und 2012 wird das Einsparvolumen mit 46,5 Mio. € beziffert (930 Stellen). Zusammen sind demnach nur noch 213,5 Mio. € durch den Stellenabbau zu erwirtschaften.

Der LRH fordert die Landesregierung auf, detailliert darzulegen, wo sie die im Sanierungsbericht genannten 930 Stellen abgebaut hat. Gleichzeitig bittet er darum, die tatsächlichen Personaleinsparungen in Vollzeitäquivalenten anzugeben.

Das **Finanzministerium** äußert seine Verwunderung über die Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen des Stellenabbaus. Es habe in den vergangenen Berichten und Stellungnahmen mehrfach von einem Einsparvolumen von rund 215 Mio. € gesprochen und dem LRH diese Zahl detailliert erläutert.

Der **LRH** stellt hierzu fest: Richtig ist, dass die Landesregierung mehrfach das Einsparvolumen mit 215 Mio. € beziffert hat. Richtig ist aber auch, dass der LRH die Landesregierung aufforderte, ihre Berechnungen darzulegen. Hierzu hat sie bislang nicht Stellung genommen¹. Der LRH sieht daher gegenwärtig keine Veranlassung, das von ihm ermittelte Einsparvolumen zu korrigieren.

¹ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 17.2.4.

3.2.2 Unterschiedliche Vorstellungen innerhalb der Landesregierung?

Im 2. Umsetzungsbericht veränderte die Landesregierung die ressortgenaue Aufteilung des gemeldeten Stellenabbauplans. Insgesamt blieb es jedoch bei den 5.343 Stellen. 2012 wurde dem Stabilitätsrat signalisiert, dass der ressortspezifische Stellenabbaupfad endgültig mit dem Beschluss über den kommenden Haushalt festgelegt werde.

Im Januar 2013 legte das Finanzministerium einen - noch nicht vom Kabinett beschlossenen - Vorschlag zu den Stellenabbaupfaden der Ressorts vor.¹ Die Aufteilung stimmt mit den an den Stabilitätsrat gemeldeten ressortspezifischen Abbauplänen überein. Das Finanzministerium teilte mit, die Landesregierung werde die Stellenabbaupfade *„auf Vorschlag des Zentralen Personalmanagements der Staatskanzlei im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2014 neu festlegen, um das Erreichen der Zielbudgets sicherzustellen“*.

Damit ist ein weiteres Jahr ohne verbindliche Abbaupfade für die Ressorts vergangen. Auch wenn das Ziel feststeht: Ohne konkrete Vorgabe besteht die Gefahr, dass einzelne Ressorts sich nicht gebunden fühlen und das Ziel verfehlt wird. Nicht umgesetzte Stellenreduzierungen können kurzfristig von anderen Ressorts nicht aufgefangen werden.

Allein die zusätzlichen Lehrerstellen werden die anderen Ressorts belasten. Dies zeigt, wie wichtig es ist, unverzüglich zu eindeutigen Personalabbaupfaden je Ressort zu kommen.

3.2.3 Wie sollte künftig die Abbauplanung für die Stellen aussehen?

Die Landesregierung wird aufgefordert, im nächsten Bericht über die Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits ihre ressortspezifische Entscheidung über den Personalabbau in der Landesverwaltung dem Landtag gegenüber offenzulegen.

Der LRH empfiehlt dringend, die Planung des Stellenabbaus in den Ressorts bis 2020 zu konkretisieren. Es wäre unverantwortlich, wenn der Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits an einer verfehlten Planung scheiterte.

Damit der Abbau laufend dokumentiert und nachgesteuert werden kann, müssen Abweichungen vom Pfad frühzeitig erkannt werden. Der LRH hält daher einen Personalabbaubericht für geboten, den die Landesregierung jährlich mit der Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits vorlegt.

¹ Vgl. Umdruck 18/620.

Dieser Bericht sollte je Ressort und Haushaltsjahr darstellen:

- Wie viele Planstellen und Stellen waren veranschlagt?
- Wie hoch war die Zahl der Vollzeitäquivalente zum Stichtag 31.12.?
- Wie viele Planstellen und Stellen waren nach dem Personalabbaupfad einzusparen?
- Wie viele Planstellen und Stellen wurden tatsächlich eingespart?
- Wie viele Vollzeitäquivalente wurden eingespart?
- Wie hoch waren die Personalausgaben - auf Jahresbasis - für die eingesparten Vollzeitäquivalente?
- Wie hoch war das Personalausgabenbudget?

Diese Angaben sind jährlich fortzuschreiben, sodass über die Jahre die Entwicklung der wesentlichen Daten für den Personalabbau erkennbar wird.

Aus Sicht des **Finanzministeriums** bedarf es nicht eines gesonderten Stellenabbauberichts. Die Landesregierung habe sowohl gegenüber dem Finanzausschuss als auch gegenüber dem Stabilitätsrat den Stand des Stellenabbaus und der finanziellen Auswirkungen dargelegt. Sie werde dies auch zukünftig tun.

Der **LRH** erinnert daran, dass die finanziellen Auswirkungen auf die Personalausgabenbudgets bislang nicht dargestellt wurden. Die Landesregierung hat zwar über den **Stellenabbau**, aber nicht über den **Personalabbau** in Vollzeitäquivalenten berichtet.

4. Risiken: Alternativrechnungen statt fiktiver Planungserfolge

Die Landesfinanzen enthalten erhebliche Risiken, unter anderem:

- die Gefahr steigender Zinsen,
- steigende Ausgaben für soziale Hilfen,
- ungewisse Zukunft der HSH Nordbank AG,
- ungedeckte Defizite des Universitätsklinikums.

Wie die Landesregierung in ihrem Finanz- und Abbauplan darstellt, sind die Budgets begrenzt. Damit der Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits gelingen kann, ist die Ausgabenobergrenze einzuhalten. Doch: Was geschieht, wenn die Risiken schlagend werden?

Landtag und Landesregierung sollten nicht der Versuchung unterliegen, auf stetig steigende Steuereinnahmen zu setzen. Auch ein Methodenwechsel bei der Berechnung der Trendsteuereinnahmen¹ löst das Problem nicht.² Richtig ist, dass konjunkturelle Schwankungen durch die Konjunkturkomponente aufgefangen werden. Aber: Konjunkturell bedingte Kreditaufnahmen haben Zinsausgaben zur Folge. Auch diese schränken die Ausgabemöglichkeiten ein.

Das **Finanzministerium** widerspricht der Aussage, die Neuberechnung der Trendsteuereinnahmen sei ein Methodenwechsel. Vielmehr erfolge innerhalb der bestehenden Methodik eine vorsichtige Niveaueinpassung des Trendsteuerpfades.

Der **LRH** erinnert an § 6 Abs. 6 Gesetz zur Ausführung von Art. 53 LV. Bislang fehlt eine Rechtsverordnung des Finanzministeriums, aus der die Einzelheiten zur Ermittlung der Trendsteuereinnahmen ab 2013 einschließlich ihrer Wachstumsraten hervorgehen.

Der Haushaltswirtschaft des Landes ist eine 5-jährige Finanzplanung zugrunde zu legen. In ihr sind Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens darzustellen, gegebenenfalls durch Alternativrechnungen.³ Aus Sicht des LRH sollte die Finanzplanung um solche Alternativrechnungen erweitert werden, um Risiken entsprechend berücksichtigen zu können.

¹ Vgl. § 6 Abs. 6 Gesetz zur Ausführung von Art. 53 LV.

² Vgl. Medieninformation des Finanzministeriums vom 12.03.2013, S. 2.

³ § 9 Abs. 1 i. V. m. § 14 StabG.

Am Beispiel der Zinsausgaben wird dies deutlich:

Im Finanzplan werden die unterschiedlichen Zinsszenarien der Landesregierung verbal beschrieben, jedoch nicht deren finanzielle Auswirkungen. Sollten - entgegen der Erwartung - im Zeitraum bis 2022 die Zinsen um einen Prozentpunkt steigen, müssten die Haushalte durch strukturelle Mehreinnahmen oder Minderausgaben entlastet werden, und zwar

- von 2013 bis 2019 durchschnittlich jährlich um 126 Mio. € und
- von 2020 bis 2022 durchschnittlich jährlich um 255 Mio. €

Im Zahlenwerk der Finanzplanung¹ sind solche und andere Risiken bislang nicht abgebildet. Hierdurch kann der Eindruck entstehen, der Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits sei risikolos erreichbar. Fest steht: Für unvorhergesehene Mehrausgaben ist keine Vorsorge getroffen. Derzeit fehlt ausreichende Transparenz. Der Landtag als Haushaltsgesetzgeber kann nur in voller Kenntnis der Risiken finanzielle Schwerpunkte setzen. Der LRH schlägt daher vor, Alternativrechnungen in die Finanzplanung aufzunehmen, die die Risiken berücksichtigen und Handlungsoptionen darstellen.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 18/315, S. 37.

5. Fazit

Die Landesverfassung verlangt von der Landesregierung, dem Landtag eine jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits vorzulegen.

Auch wenn nach dem Gesetz zur Ausführung von Art. 53 LV diese Planung Teil der Finanzplanung ist: Die Landesregierung ist mit ihrem 2. Bericht dem Verfassungsauftrag erneut nicht ausreichend gerecht geworden. Lapidar beschreibt sie einen Handlungsbedarf bis 2016 von 300 Mio. €. Dabei berichtet sie nicht, mit welchen Maßnahmen die Finanzierungslücke geschlossen werden kann.

Den Ressorts bleibt es weiterhin verwehrt, die unabweisbaren Ausgaben in die Finanzplanung einzuspeisen. Vielmehr gibt der Abbaupfad das Ziel vor. Für das verdeckte strukturelle Finanzierungsdefizit wird kein finanzieller Risikopuffer vorgehalten. Stattdessen nutzt die Landesregierung innerhalb des Abbaupfades die maximale Kreditaufnahmemöglichkeit, um zusätzliche Ausgaben finanzieren zu können.

Hinsichtlich des Stellenabbaus besteht Uneinigkeit innerhalb der Landesregierung. Bislang ist ungeklärt, wo die 5.343 Stellen bis 2020 abgebaut werden können.

Der Landtag kann nur in Kenntnis aller Informationen die notwendigen Entscheidungen für eine nachhaltige und generationengerechte Finanzpolitik treffen. Die Landesregierung muss durch eine konkrete Abbauplanung die hierfür notwendige Transparenz schaffen.

Daher fordert der LRH für die 2013 vorzulegende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits folgende Inhalte:

- Finanzplanung auf Basis unabweisbarer Ressortbedarfe,
- ressorteigene Finanzplanungen bis 2020,
- konkrete, in Geld bewertete Maßnahmen, wie sie auch in den Berichten an den Stabilitätsrat zu finden sind,
- verbindliche Termine, wann die Maßnahmen ihre finanzielle Wirkung entfalten,

- ressortspezifische und verbindliche Aufteilung des Stellenabbaupfades,
- Personalabbaubericht,
- Alternativrechnungen in der Finanzplanung, die die Risiken berücksichtigen und Handlungsoptionen darstellen.

Kiel, 16. April 2013

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Aloys Altmann

Aike Dopp

Dr. Ulrich Eggeling

Dr. Gaby Schäfer

Claus Asmussen