

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2017

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2015
und
Stellungnahme 2016
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 6. April 2017



Bemerkungen 2017

des

Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2015

und

Stellungnahme 2016 zur Planung der
Landesregierung vom 06.09.2016 zum
Abbau des strukturellen Finanzierungs-
defizits bis 2020

Kiel, 6. April 2017

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Stellungnahme 2016 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits

7. Stellungnahme zum Bericht der Landesregierung vom 06.09.2016 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits

Der Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits des Landes findet seit Jahren nur durch steigende Einnahmen und sinkende Zinsausgaben statt.

Dieser finanzpolitische Glücksfall ermöglicht es der Landesregierung, die Vorgaben der Schuldenbremse gegenwärtig einzuhalten. Das Sanierungsverfahren wird Schleswig-Holstein absehbar erfolgreich abschließen. Das liegt vor allem an erhöhten Steuern und Abgaben.

Die an den Stabilitätsrat gemeldeten Ausgabenkürzungen finden dagegen nicht statt. Weder werden 111 Mio. € beim Personal gespart, noch schlagen sich angebliche Kostenbegrenzungen erkennbar nieder. So steigen die Ausgaben im Betreuungsweisen, der Eingliederungshilfe und für Ersatzschulen stetig weiter an.

Die Landesregierung muss endlich konsolidieren, indem sie ihre Ausgaben begrenzt. So wie längst beschlossen muss das Land auch tatsächlich Personal abbauen. Wer aber ebenso viele Stellen neu schafft wie abbaut, kann damit keinen Haushalt sanieren.

7.1 Auftrag des Landesrechnungshofs

Gemäß Art. 67 Abs. 2 S. 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV) legt die Landesregierung dem Landtag eine jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits vor.

Nach Art. 67 Abs. 2 S. 2 der LV gibt der LRH zu dieser Planung eine Stellungnahme ab.

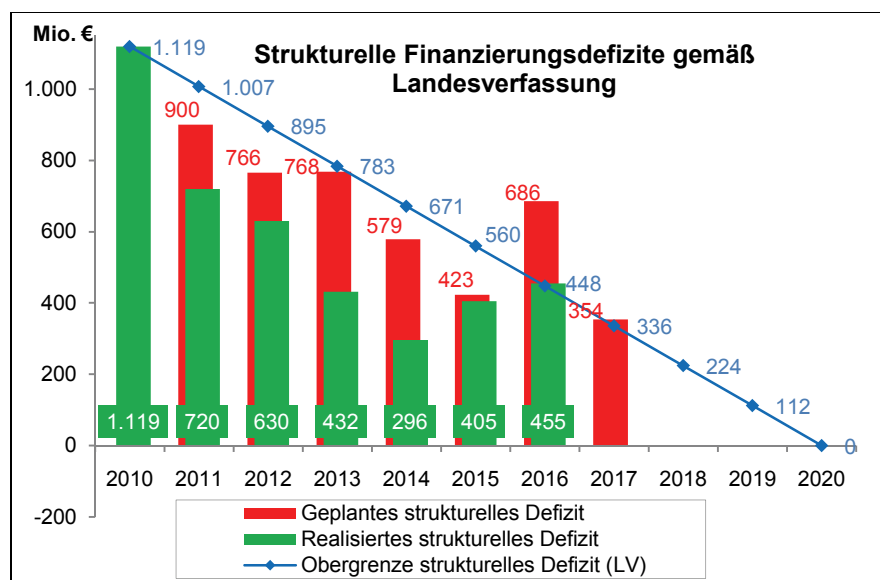
Die Landesregierung hat ihren 1,5-seitigen Bericht am 06.09.2016 gemeinsam mit dem Finanzplan 2016 vorgelegt. Danach hatte sie geplant, das strukturelle Defizit vollständig abzubauen. Mit der Verabschiedung des Haushalts 2017 inklusive Nachtrag haben sich die Plandaten zum Teil verändert. Deswegen berücksichtigt der LRH auch aktuelle Entwicklungen in seiner Stellungnahme.

7.2 Defizitgrenze wird eingehalten

Seit 2011 hat Schleswig-Holstein die Obergrenze des zulässigen strukturellen Defizits nach § 4 des Art. 61-Ausführungsg¹ eingehalten. Im Haushalt 2016 gelang das jedoch nur, weil die Landesregierung bei der Berechnung des Defizits von der Landesmethode zur gegenwärtig günstigeren Bundesmethode gewechselt hat.

Defizitabbau nach der Landesmethode

Ob dieser Wechsel zur Bundesmethode wirklich nötig war, ist fraglich. Denn tatsächlich fiel das Ergebnis deutlich besser aus, sodass Schleswig-Holstein die Einhaltung der Landesmethode 2016 nur um wenige Millionen Euro verfehlt hat. Dank erheblich gesunkener Ausgaben für Flüchtlinge und Zinsen gelingt es der Landesregierung, auch mit dem Haushalt 2017 die Obergrenze der ehemaligen Landesmethode beinahe einzuhalten.



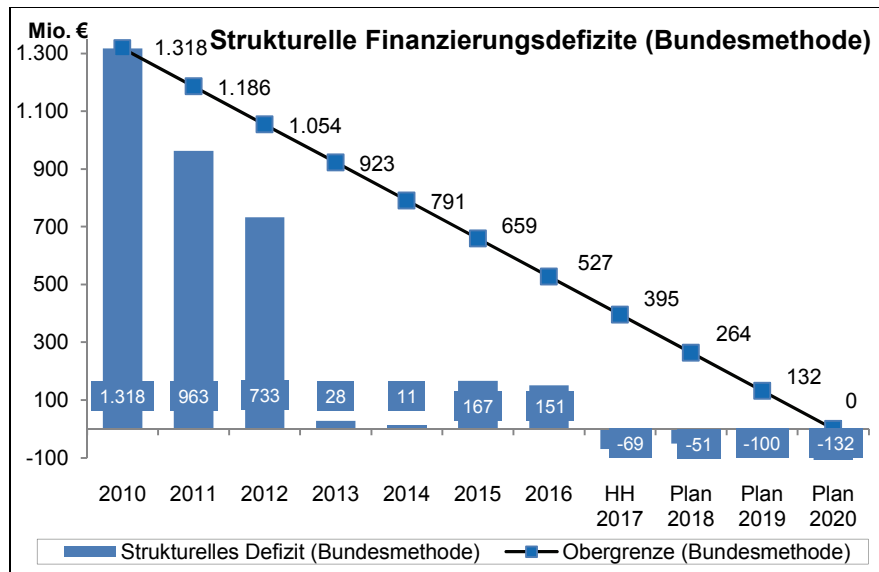
Das knappe Scheitern im Ist 2016 und im geplanten Haushalt 2017 zeigt, dass die Landesregierung mit höherer Ausgabendisziplin den Methodenwechsel 2016 hätte vermeiden können.

Defizitabbau nach der Bundesmethode

Nach der Bundesmethode plant das Land für 2017 erstmals einen strukturellen Überschuss von 69 Mio. €. Das bedeutet einen Abstand zu der zulässigen Obergrenze von 464 Mio. €. Hält die Landesregierung die

¹ Gesetz zur Ausführung von Art. 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Art.61-Ausführungsg) vom 29.03.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 427, zuletzt geändert am 16.12.2015, GVOBl. Schl.-H. S. 501.

Vorgaben der Bundesmethode auch weiterhin ein, sichert sie damit den Erhalt von jährlich 80 Mio. € Konsolidierungshilfe vom Bund bis 2020.



Das strukturelle Defizit 2017 sinkt im Vergleich zu 2016 von 151 auf -69 Mio. €. Ganz wesentlich liegt es an sprudelnden Mehreinnahmen und fallenden Zinsen.

Darüber hinaus verringert sich das Defizit schon allein dadurch, dass die Bundesmethode für 2017 eine konjunkturelle Schwächephase prognostiziert. Diese Einschätzung erstaunt angesichts des hohen Zuwachses an Steuereinnahmen.

Zudem wird die Flüchtlingskrise, die noch im Vorjahr bestimmendes Thema im Landeshaushalt war, fiskalisch weniger bedeutsam.

Neben diesen „zufälligen Verbesserungen“ verringert die Landesregierung erneut ihre Investitionen. Bei anderen Ausgaben wird hingegen nicht gekürzt, stattdessen wird mehr ausgegeben.

Ausgaben in Nebenhaushalte ausgelagert

Dass Ausgaben in Milliardenhöhe überhaupt nicht im Haushalt auftauchen, ermöglicht ebenfalls, die Schuldenbremse einzuhalten. Statt diese Ausgaben über den Landeshaushalt abzuwickeln, werden Kredite in Nebenhaushalte oder ÖPP¹-Maßnahmen verlagert. Angesichts zweier ausgelagerter Anstalten im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG, die bereits Kredite in Milliardenhöhe aufgenommen haben, und des ÖPP-Projekts zur

¹ Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP).

Sanierung des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein (UKSH) steht es schlecht um die Wirkung der Schuldenbremse. Denn faktisch steigen die Schulden des Landes trotz formaler Einhaltung der Schuldenbremse weiter. Daran sieht man, dass eine Schuldenbremse nur dann nachhaltig wirkt, wenn sie auf der Ausgabenseite ansetzt.

Sicherheitspuffer nicht verkleinern

Die Schuldenbremse kann nur nachhaltig wirken, wenn im Haushalt ausreichende Sicherheitsabstände eingeplant werden. Auch die Finanzministerin führt insofern zutreffend aus:

„Sobald der Haushalt strukturell ausgeglichen ist, müssen wir mit hohen Sicherheitsabständen arbeiten, damit schlechte Steuerschätzungen nicht sofort wieder ins Minus führen.“¹

Der LRH stimmt zu, dass ausreichend hohe Sicherheitsabstände einzuplanen sind. Sie müssen so hoch sein, dass sie normale Schwankungen abfangen können. In der Vergangenheit betrug diese Abweichungen zwischen Planung und Realität bis zu ± 350 Mio. €, im Mittel 220 Mio. €.² Diese Abweichung zwischen geplantem und tatsächlich entstandenem strukturellen Defizit gibt damit vor, welcher Sicherheitsabstand im Haushalt mindestens eingeplant werden sollte.

Die Finanzplanung sieht mit Ausnahme des Jahres 2020 ausreichende Abstände vor. 2020 ist der Sicherheitsabstand mit lediglich 130 Mio. € jedoch zu gering bemessen. In den Folgejahren plant die Landesregierung 250 Mio. € ein.

Der LRH begrüßt den langfristig geplanten Abstand von 250 Mio. €. Er warnt eindringlich davor, diesen Sicherheitspuffer kleiner zu bemessen. Ausreichende Sicherheitsabstände verhindern, dass das Land zu einem späteren Zeitpunkt erneut eine Sanierung des Landeshaushalts mit dem Stabilitätsrat vereinbaren muss.

7.3 Sanierungsverfahren bis 2016

Noch im Dezember 2011 musste das Land mit dem Stabilitätsrat ein Sanierungsprogramm vereinbaren. Grund war die Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage durch den Stabilitätsrat. Mit diesem Sanierungsprogramm sollte die *„Grundlage für das Überwinden einer drohenden*

¹ Vgl. Medien-Information des Finanzministeriums vom 06.09.2016, S. 2.

² Mittlere quadratische Abweichung.

Haushaltsnotlage und das Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts 2020“ gelegt werden.¹

Seine Sanierungsbemühungen meldet Schleswig-Holstein jedes Jahr an den Stabilitätsrat. Auf seiner letzten Sitzung am 12.12.2016 hat er festgestellt:

„Schleswig-Holstein wird das Sanierungsverfahren im Jahr 2016 voraussichtlich erfolgreich abschließen. ... Im Hinblick auf die ab dem Jahr 2020 geltende Schuldenbremse sollte Schleswig-Holstein seiner Konsolidierungsverantwortung weiterhin gerecht werden.“²

Auf der Basis des Haushaltsabschlusses 2016 geht der LRH davon aus, dass Schleswig-Holstein das Sanierungsverfahren erfolgreich abschließen wird.

Wie ist dem Land diese Sanierung gelungen? Und vor allem: Werden damit auch die langfristigen Einsparziele gelingen?

In seinem Bericht an den Stabilitätsrat hat das Land bis 2016 ein erreichtes Konsolidierungsvolumen von **537 Mio. €** angegeben.³ Die volle - bereits erreichte und noch geplante - Jahreswirkung soll langfristig sogar 650 Mio. € jedes Jahr betragen.

Hauptentlastung durch höhere Steuern und Abgaben

Wesentlich hat das Land die Sanierung durch höhere Einnahmen erreicht. Die **Grunderwerbsteuer** wurde in 2 Schritten zunächst 2012 von 3,5 % auf 5 % und dann 2014 auf 6,5 % erhöht. Jeder Schritt erbringt Mehreinnahmen von 125 Mio. € pro Jahr, also insgesamt 250 Mio. € pro Jahr.

Weitere 8 Mio. € hat die **Anhebung der Wasserabgabe** erbracht.

Für die **Feldes- und Förderabgabe** hat das Land einen Konsolidierungsbeitrag von 8 Mio. € gemeldet. Und das, obwohl die Einnahmen aus der Abgabe 2017 auf nur noch 45 Mio. € zurückgehen sollen. 2009 waren es noch 76 Mio. €. Dass die Mehreinnahmen von 8 Mio. € erreicht wurden, ist insofern nicht erkennbar.

Seit 2014 erstattet der Bund Schleswig-Holstein die Kosten der **Grundsicherung** vollständig. Dies erhöht die Einnahmen um 35 Mio. €.

¹ Vgl. Beschluss des Stabilitätsrat zu TOP 2 in seiner 4. Sitzung am 01.12.2011.
² Vgl. Beschluss des Stabilitätsrat zu TOP 3 in seiner 14. Sitzung am 12.12.2016.
³ Vgl. Bericht an den Stabilitätsrat, Umdruck 18/6913, S. 21.

Auf Einnahmeverbesserungen aus Steuer- und Abgabenerhöhungen sowie zusätzlichen Bundesmitteln beruhen also 301 Mio. € der von Schleswig-Holstein benannten Konsolidierungsmaßnahmen. Mehr als die Hälfte des angeblich erreichten Konsolidierungsbeitrags von 537 Mio. € sind also Mehreinnahmen.

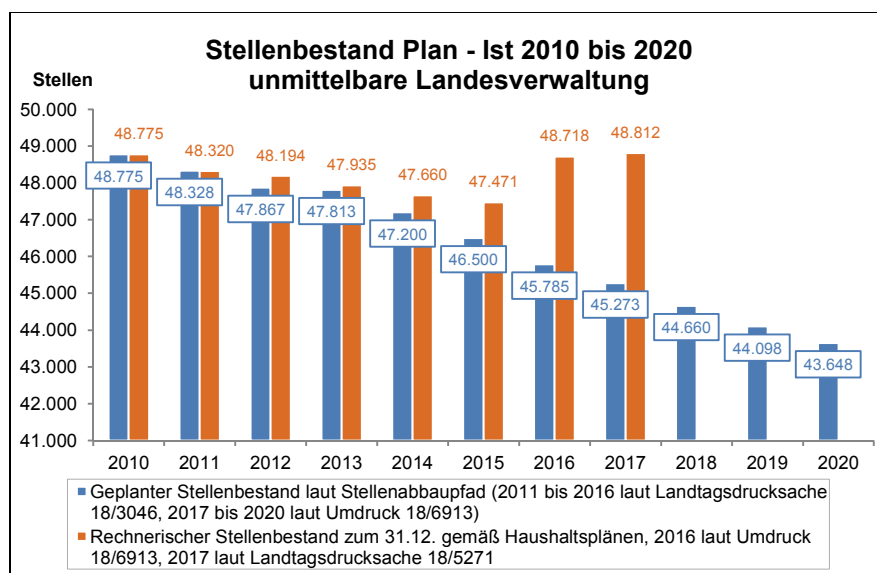
Personalabbau findet nicht statt

Dem Stabilitätsrat meldete die Landesregierung in ihrem letzten Bericht vom 04.10.2016:

„Bis zum Ende des Jahres 2016 werden aufgrund des Programms rund 3.000 Stellen abgebaut. ... Infolge des Stellenabbaus ergibt sich im Zeitraum 2011-2016 ein Konsolidierungsbeitrag von 111 Mio. €.“¹

Im Widerspruch zu den angeblich eingesparten **111 Mio. €** erreicht die Landesregierung aber zeitgleich von 2010 bis 2016 nur einen Abbau von 57 Stellen.² Bei einer unterstellten Einsparung von 50 T€ pro Stelle ergäbe das **nur 3 Mio. €**.

Mit dem Haushalt 2017 wird das Ergebnis sogar noch schlechter: So sollten nach dem Stellenabbaupfad der Landesregierung 2017 3.500 Stellen weniger als 2010 vorhanden sein. Statt des Abbaus von 3.500 Stellen plant die Landesregierung aber tatsächlich Ende 2017 netto mit 37 Stellen mehr als 2010. Dies entspricht zusätzlichen Kosten von 1,85 Mio. € jährlich.



¹ Vgl. Bericht an den Stabilitätsrat Umdruck 18/6913, S. 7 bis S. 8.

² Vgl. Bericht an den Stabilitätsrat Umdruck 18/6913, S. 11 und S. 21.

Statt also den bereits beschlossenen Stellenabbau auch in die Tat umzusetzen, schafft die Landesregierung so viele neue Stellen (insbesondere für Lehrer), dass im Saldo ein Stellenaufwuchs statt eines Abbaus stattfindet. Die in diesem Zusammenhang gemeldete Einsparung von 111 Mio. € ist also rein virtuell.

Begründet werden die neuen Lehrerstellen auch mit schulpflichtigen Flüchtlingen. Daneben schafft die Landesregierung 2017 die letzten von insgesamt 728 Stellen, die sie mit der Entlastung bei den BAföG-Mitteln finanzieren will. Die Landesregierung muss systematisch und transparent berechnen, wie viele Lehrer tatsächlich erforderlich und finanzierbar sind.¹

So werden die ab 2020 - und auch danach - pro Jahr angestrebten Einsparungen von 216 Mio. € durch den Abbau von Stellen nicht erreicht. Bei anderen gemeldeten Einsparungen sieht es kaum besser aus.

Das **Finanzministerium** weist *„darauf hin, dass das vereinbarte Stellenabbauprogramm bis zum Jahr 2016 uneingeschränkt umgesetzt wurde“*. Da die Diskussion zum Thema Stellenabbau im Finanzausschuss intensiv und umfassend geführt worden sei, bedürfe es keiner weiteren Erörterung.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung. Die gemeldeten Einsparungen beim Personal sind rein virtuell.

Ausgabenseite - echte Konsolidierung Fehlanzeige

Allein im UKSH sollen 2016 fast **12 Mio. €** eingespart worden sein. Dies sei über Strukturverbesserungen im Klinikbetrieb erreicht worden:

„So hat der Vorstand des UKSH ein Einsparkonzept, ‚Roadmap‘, auf den Weg gebracht, das die Ausgaben senken und die Einnahmen steigern soll. ... Hierzu gehören Maßnahmen zur Optimierung des Pflegeaufwands, Sachkostenoptimierungen durch Preisverhandlungen und Standardisierungen, Abrechnungsoptimierung, Arbeitszeitmanagement, Optimierung von Overhead und Personalstruktur sowie Personaleinsatzsteuerung im Servicebereich, Reduzierung des Einsatzes von Zeitarbeit, Analyse von Medizinisch-Technischem Dienst und Verwaltungsdienst, Optimierung ...“²

Selbst wenn dies so ist, ergibt sich aus einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation des UKSH keine direkte Einsparung für den Landeshaushalt.

¹ Vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 19.

² Vgl. Umdruck 18/6913, Bericht an den Stabilitätsrat vom 04.10.2016, S. 15

Weitere **10 Mio. €** will die Landesregierung im Bereich der Ersatzschulfinanzierung bereits 2014 eingespart haben. Im Bericht an den Stabilitätsrat vom 15.04.2014 führte sie aus, dass das Vorhaben mit dem Haushaltsbegleitgesetz umgesetzt wurde. Dort heißt es:

„Die künftige Entwicklung der Ausgaben ... hängt von der konkreten Entwicklung der Schülerkostensätze, in die sowohl die Ausgaben als auch die Schülerzahlen der jeweiligen öffentlichen Schularten einfließen, ab. Beide Faktoren können nicht präzise prognostiziert werden. Die Zuschusshöhe für die Ersatzschulen wird darüber hinaus von deren sich ebenfalls verändernden Schülerzahlen und Neugründungen geprägt, auf die das Land keinen Einfluss hat.“¹

Darauf basierend wurde im Bericht an den Stabilitätsrat ausgeführt:

„Mit diesen Einschränkungen wird derzeit davon ausgegangen, dass sich die prognostizierten Einsparungen grundsätzlich realisieren lassen.“²

Tatsächlich sind die Ausgaben für deutsche und dänische Ersatzschulen sowie Waldorfschulen seit 2013 um insgesamt 13,5 Mio. € gestiegen. Einen Konsolidierungsbeitrag ergibt dies nicht.

5,2 Mio. € sollen 2016 erreicht worden sein, indem der Kostenanstieg in der Eingliederungshilfe eingedämmt wurde - mit 700 Mio. € einer der höchsten Ausgabeposten des Haushalts. Ob die Kostendämpfung dauerhaft erreicht wurde, ist zweifelhaft. Die Ausgaben steigen weiter. So sind im Haushalt 2017 fast 25 Mio. € zur Deckung des Nachfinanzierungsbedarfs 2016 eingestellt.³

5 Mio. € - davon die **erste Million** bereits 2016 - will die Landesregierung erreichen, indem im Betreuungswesen der Kostenanstieg gebremst wird. Auch wenn die eingeleiteten Maßnahmen richtig und notwendig sind, ist zweifelhaft, ob der Kostenanstieg tatsächlich gebremst wird.

4 Mio. € sollten mit der eBeihilfe⁴ durch Kürzungen der Beihilfevolumens bis 2020 eingespart werden. Laut eigenem Gutachten des Landes sind aber *„Einsparungen durch die Umsetzung der eBeihilfe Stufe 1b ... nicht mehr realistisch.“* Die Landesregierung erwartet die angestrebten Effekte

¹ Vgl. Haushaltsbegleitgesetz 2014 Art. 6, S.5, Landtagsdrucksache 18/942.

² Vgl. Bericht an den Stabilitätsrat vom 15.04.2014, S. 17.

³ Vgl. Umdruck 18/6932.

⁴ Beihilfen sind anteilige Erstattungen des Landes, die Beamtinnen und Beamte z. B. für ärztliche Behandlungskosten erhalten. Mit eBeihilfe sollen die Beihilfeanträge in einer ersten Stufe eingescannt und automatisch in das IT-Verfahren übernommen werden. In einer zweiten Stufe sollen medizinische Prüfprogramme zu Einsparungen bei den Beihilfezahlungen führen.

erst mit der Nachfolgelösung für PERMIS-B.¹ Das bedeutet, nicht mehr vor 2020.

Aufgrund technischer Innovationen im Bereich **Telefonie und Daten-transport** seien 2016 bereits **1 Mio. €** eingespart worden. Insgesamt erwartet das Finanzministerium Einsparungen von 3 bis 4 Mio. €² bei Personalausgaben. Ob steigende Sachausgaben diese Einsparungen wieder zunichtemachen, wird nicht erkennbar.

Damit sind insgesamt 2016 als erreicht vermeldete Konsolidierungsbeiträge von 140 Mio. € in hohem Maße zweifelhaft. Sie werden nur scheinbar durch den Kunstgriff eines gedanklich getrennten Stellenabbaus bei gleichzeitigem Stellenaufbau erreicht.

Das **Finanzministerium** führt aus: *„Es war und ist eine bewusste politische Entscheidung, die Einnahmepotentiale des Landes auszuschöpfen, um die Ausgabebegrenzungsnotwendigkeiten auf das erforderliche Maß zu beschränken“*. Was echte Konsolidierung sei, wäre *„Frage politischer Natur und Strategie“*.

Der **LRH** hält weiterhin Anstrengungen auf der Einnahme- und auf der Ausgabeseite für den richtigen Weg. Es findet nach wie vor keine nachhaltige Begrenzung der Ausgaben statt.

Konsolidierung durch höhere Einnahmen und sinkende Investitionen

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Von einem gemeldeten Konsolidierungsbeitrag von 537 Mio. € beruhen

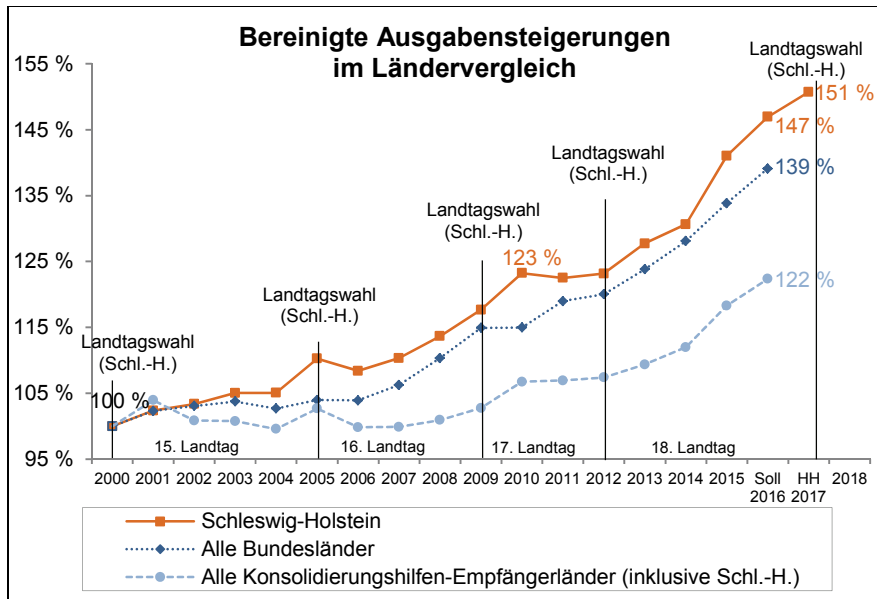
- 301 Mio. € auf erhöhten Einnahmen,
- 140 Mio. € auf tatsächlich nicht nachvollziehbaren Ausgabenkürzungen und
- 45 Mio. € kürzt die Landesregierung sogar bei den Bauinvestitionen.

7.4 Andauerndes Ausgabenproblem

Von 2000 bis 2017 werden die Ausgaben in Schleswig-Holstein um 51 % und somit um 3,8 Mrd. € gestiegen sein. Und Schleswig-Holstein steigert dabei seine Ausgaben deutlich stärker als der Durchschnitt aller Länder. Bis 2016 stiegen sie bei diesen um durchschnittlich 39 %. Bei den Konsolidierungshilfeempfängerländern stiegen sie im Schnitt um 22 %, in Schleswig-Holstein hingegen um 47 %, und damit mehr als doppelt so stark. Das sind allein 2016 höhere Ausgaben von 1,8 Mrd. €.

¹ Vgl. Umdruck 18/6745 vom 31.10.2016.

² Vgl. Bericht an den Stabilitätsrat Umdruck 18/6913 Tz. 4.2, lfd. Nr. 31, S. 26.



Zahlenquellen: 2003 bis 2014: Zentrale Datenstelle der Länder.
 2015: Bundesministerium der Finanzen, Entwicklung der Länderhaushalte bis Dezember 2015 (vorläufiges Ergebnis).
 2016: Finanzbericht des Bundes.

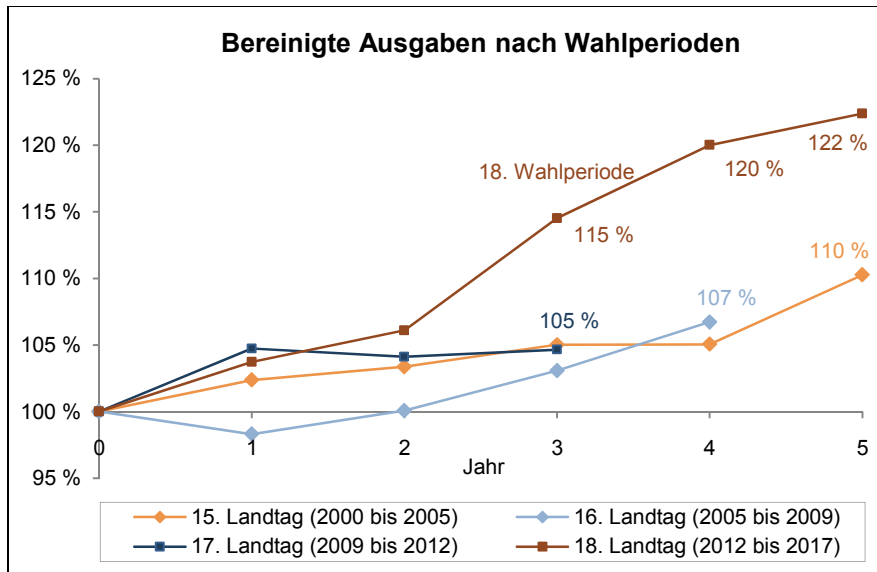
Auch für sich betrachtet ist der Ausgabenanstieg in Schleswig-Holstein rasant. So sind die Ausgaben im Land in 10 Jahren von 2000 bis 2010 um 23 % gestiegen. In 5 Jahren von 2012 bis 2017 - also der Hälfte der Zeit - steigen diese um weitere 28 % auf 151 %.

Das **Finanzministerium** hält den Vergleich mit den Ländern, die Konsolidierungshilfe erhalten, weiterhin für nicht sachgerecht.¹ Im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern würde Schleswig-Holstein deutlich besser abschneiden.

Der **LRH** hält an seiner Feststellung fest.

Den hohen Ausgabenanstieg während des 18. Landtages verdeutlicht auch die Rückschau auf den 15. bis 17. Landtag.

¹ Vgl. zuletzt Stellungnahme 2015 des LRH zum Abbau des strukturellen Defizits 2015, S.10.



Anmerkung: Die bereinigten Ausgaben des Haushaltsjahres, in dem der Landtag gewählt wurde, sind auf 100 % normierter Ausgangswert.

Stiegen die Ausgaben während der 15. Wahlperiode um 10 %, ist aktuell in derselben Zeit ein Anstieg um 22 % geplant. Damit wird die 18. Wahlperiode den mit Abstand größten Ausgabeanstieg der letzten 4 Landtagsperioden aufweisen.

7.5 Ausblick

Vernachlässigt man alle Risiken, dann stellt sich die Finanzlage Schleswig-Holsteins als Momentaufnahme 2017 geradezu märchenhaft dar. Die Einnahmen wachsen so dynamisch wie lange nicht. Und statt für die aufgenommenen Kredite Zinsen zu zahlen, bekommt das Land für einige seiner Kredite sogar Geld dazu. Zudem gehen die Ausgaben für den Flüchtlingsbereich erheblich zurück.

Was passiert aber, wenn sich die konjunkturelle Lage tatsächlich eintrübt und die Zinsen wieder steigen? Oder wenn die Milliarden Euro schweren Risiken der HSH Nordbank AG schlagend werden?

Darauf ist der Haushalt des Landes Schleswig-Holstein nicht vorbereitet.