

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2018

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

Kiel, 20. April 2018



Bemerkungen 2018

des

Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2016

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-
regierung vom 23.01.2018 zum Abbau
des strukturellen Finanzierungsdefizits
bis 2020

Kiel, 20. April 2018

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Berliner Platz 2, 24103 Kiel

Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905

Fax: 0431 988-8686

Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma

Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG

Hansastraße 48

24118 Kiel

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	
1. Allgemeines	9
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	10
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht	
3. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2015	11
4. Abschluss der Haushaltsrechnung 2016	11
5. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2016	14
Aktuelle Haushaltsslage	
6. Angesichts der guten Einnahmen muss die Landesregierung mehr für den Schuldenabbau tun	35
Stellungnahme 2017 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits	
7. Stellungnahme zum Bericht der Landesregierung vom 23.01.2018 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits	51
Landtag	
8. Höhe der Fraktionsmittel	57
9. Diäten der Abgeordneten	64
Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	
10. Inklusive Beschulung an weiterführenden Schulen (Sek I)	68
11. Neue Oberstufen an Gemeinschaftsschulen	77
12. Hochschulpakt 2020 - Teil 1: Viel Geld für neue Studienplätze	85
13. Hochschulpakt 2020 - Teil 2: Entwicklung des Lehrangebots	92
14. Hochschulpakt 2020 - Teil 3: Wie geht es weiter?	100
15. Vorstandsvergütung im UKSH - Zielvereinbarungen müssen langfristiger wirken	104
16. UKSH - Vertragsgestaltung im Ärztlichen Dienst verbessert	109

Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration

- | | | |
|-----|---|-----|
| 17. | Landesfeuerweherschule - Wirtschaftlichkeit steigern und Steuerungsmöglichkeiten entwickeln | 115 |
| 18. | Zur Zukunft des kommunalen Finanzausgleichs | 124 |

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

- | | | |
|-----|---|-----|
| 19. | Landwirtschaftskammer muss wirtschaftlicher arbeiten | 133 |
| 20. | Lizenzmanagement - Einführung muss nach mehr als 10 Jahren endlich abgeschlossen werden | 140 |
| 21. | IT-Organisation - positive Ansätze dürfen nicht im Sande verlaufen | 148 |

Finanzministerium

- | | | |
|-----|---|-----|
| 22. | Finanzämter: Erhebungsstellen haben sich bewährt - die Personaldecke ist dünn | 153 |
| 23. | Beihilfe - das lange Warten muss ein Ende haben | 158 |
| 24. | KoPers: Es wird Zeit | 167 |
| 25. | OFD-Sanierung: Ein Fass ohne Boden | 172 |

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

- | | | |
|-----|---|-----|
| 26. | Förderung von Gewerbegebieten - Einnahmen konsequent anrechnen und Fehlbelegungen nachgehen | 179 |
| 27. | Förderung von Technologie- und Gründerzentren ist ein Auslaufmodell | 187 |
| 28. | Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH - Ausgabenanstieg bremsen und Haushaltstransparenz erhöhen | 194 |
| 29. | Vom 40 Mio. €-Projekt zur leeren Lagerhalle: Das bescheidene Ende einer Investitionsförderung | 203 |
| 30. | Marode Infrastruktur auch bei den Kreisstraßen | 208 |

Rundfunkangelegenheiten

- | | | |
|-----|--|-----|
| 31. | Digitales terrestrisches Radio in der Sackgasse? | 218 |
|-----|--|-----|

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AG NEST	Arbeitsgruppe Neueinrichtung Erhebungsstellen
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BIS Autismus	Beratungsstelle Inklusive Schule Autismus
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CIO	Chief Information Officer
DAB	Digital Audio Broadcasting
Digitalisierungsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
DLZP	Dienstleistungszentrum Personal
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EntflechtG	Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz)
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
€	Euro
f., ff.	folgende, fortfolgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FH	Fachhochschule
G9	Bildungsgang mit 9 Jahrgangsstufen in der Sekundarstufe bis zum Abitur
ggf.	gegebenenfalls
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR
GRW	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GVFG-SH	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Schleswig-Holstein
Ham.s.t.er	Haushaltskonformes ressortübergreifendes Inventarisierungs- und Bestandsführungsverfahren
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HH	Haushalt
HS	Hochschule
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration
IT	Informationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
Jg.	Jahrgangsstufe
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KoPers	Projekt „Kooperation Personaldienste Schleswig-Holstein und Hamburg“
LaaS	Lizenzmanagement as a Service
Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
LBV-SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
LEP	Landesentwicklungsplan
LFS	Landesfeuerweherschule
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

LV	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein - Landesverfassung
MA HSH	Medienanstalt Hamburg / Schleswig-Holstein
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NAH.SH	Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH bis 10/2014: LVS Schleswig-Holstein Landesweite Verkehrsservicegesellschaft mbH
NBI.	Nachrichtenblatt
Nr.	Nummer
OFD	Oberfinanzdirektion
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
PZV	Planstellenzuweisungsverfahren
RP 2000	Regionalprogramm 2000
S.	Seite
SAM	Software-Asset-Management
SchulG	Schulgesetz
Sek I	Sekundarstufe I
Sek II	Sekundarstufe II
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SSW	Südschleswigscher Wählerverband
T	Tausend
T€	Tausend Euro
TGZ	Technologie- und Gründerzentren
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
Tz.	Textziffer(n)
u. a.	unter anderem
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
UKW	Ultrakurzwelle

UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
Universität Flensburg	Europa-Universität Flensburg
Universität Kiel	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Universität Lübeck	Universität zu Lübeck
VE	Verpflichtungsermächtigung
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A
VV	Verwaltungsvorschriften
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
WP	Wahlperiode
z. B.	zum Beispiel
ZEB	Zustandserfassung und -bewertung
ZIT	Zentrales IT-Management

Aktuelle Haushaltslage

6. Angesichts der guten Einnahmen muss die Landesregierung mehr für den Schuldenabbau tun

Auch der Jahresabschluss 2017 hat dem Land Schleswig-Holstein einen Überschuss von mehr als 600 Mio. € beschert.

Allerdings wurde dieser Überschuss vorwiegend genutzt, um die zahlreichen Sondervermögen des Landes mit Mitteln auszustatten. Für den Schuldenabbau blieben nur 116 Mio. €

Im Jahr zuvor hatte das Land noch 385 Mio. € für den Abbau des Altschuldenberges verwendet.

Angesichts der guten Einnahmen, die auch für die nächsten Jahre noch prognostiziert werden, ist die Landesregierung gut beraten, nicht nur in Sondervermögen zu investieren, sondern auch in die Konsolidierung der Landesfinanzen.

Mit Blick auf die neuen milliardenschweren Schulden, die auf das Land durch die HSH Nordbank-Rettung zukommen, sollte dies nicht in die nächste Generation verschoben werden.

Steigende Zinsen werden dieses Problem noch verschärfen.

6.1 Positiver Haushaltsabschluss 2017

Die Haushaltslage in Schleswig-Holstein ist weiterhin außerordentlich gut. Auch 2017 schloss das Land mit einem Finanzierungsüberschuss ab.

Nach dem vorläufigen Abschluss überstiegen die Nettoeinnahmen¹ die Nettoausgaben² um 647 Mio. €.

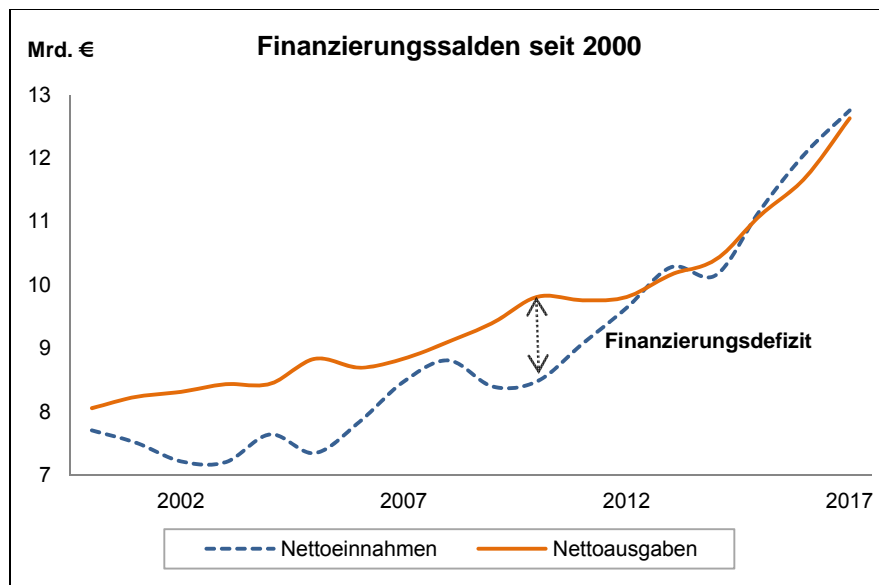
Von diesem vorläufigen Überschuss hat das Finanzministerium rund 500 Mio. € bzw. 77 % dem Sondervermögen „IMPULS 2030“ zugeführt. Daneben flossen weitere 18 Mio. € an den kommunalen Finanzausgleich.

¹ Nettoeinnahmen: Gesamteinnahmen ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen und Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen.

² Nettoausgaben: Gesamtausgaben ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbedarfs.

Der tatsächlich ausgewiesene Finanzierungssaldo hat sich dadurch auf 125 Mio. € reduziert. Der Landeshaushalt kam damit bereits zum vierten Mal seit 2013 ohne neue Schulden aus.

Diese Entwicklung ist erfreulich und für Schleswig-Holstein außergewöhnlich. In der Vergangenheit gab das Land netto stets mehr aus, als es einnahm.



Quelle: LRH

Auch in den anderen Ländern ist die Haushaltslage positiv. Gemäß vorläufigem Ergebnis erzielten alle Länder – bis auf Bremen und Nordrhein-Westfalen – 2017 einen Finanzierungsüberschuss.¹

Der vorläufige Finanzierungsüberschuss 2017 war um 611 Mio. € höher als im zweiten Nachtragshaushalt geplant. Das Land erzielte Nettoeinnahmen von 12,3 Mrd. €. Das sind über 800 Mio. € mehr als erwartet – davon allein 460 Mio. € zusätzliche Steuereinnahmen.

¹ Vgl. Entwicklung der Länderhaushalte bis Dezember 2017 (vorläufiges Ergebnis) vom 30.01.2018, abrufbar unter www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2017/Entw-Laenderhaushalte-einschl-Dez-2017-vorl-Ergebnis.pdf.

	Plan 2017	Ist 2017*	Veränderung	
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	in %
Nettoeinnahmen	11.447	12.253	+806	+7,0
Steuereinnahmen	8.678	9.138	+460	+5,3
Verwaltungseinnahmen	387	452	+65	+16,8
Finanzausgleich	424	452	+28	+6,6
übrige Nettoeinnahmen	1.958	2.211	+253	+12,9
./. Nettoaussgaben	11.411	11.606	+195	+1,7
Personalausgaben	4.134	4.059	-75	-1,8
Sachausgaben	684	648	-36	-5,3
Zinsausgaben	526	493	-33	-6,3
Zuweisungen und Zuschüsse	5.032	5.567	+535	+10,6
Investitionen	895	807	-88	-9,8
Übrige Nettoaussgaben	140	32	-108	-77,1
Finanzierungssaldo	36	647	+611	

* Vorläufiger Abschluss.

Die Nettoaussgaben stiegen im Vergleich zum Plan um 195 Mio. € auf 11,6 Mrd. €. Höheren Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse standen Minderausgaben bei Personal, Sachleistungen, Zinsen und Investitionen gegenüber.

Die Mehrausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse sind überwiegend bedingt durch

- 271 Mio. € an die Kommunen für Unterkunft und Heizung,
- 15 Mio. € Erstattung von Kosten für unbegleitete minderjährige Ausländer und Asylbewerber,
- 20 Mio. € an das Sondervermögen „MOIN.SH“ sowie
- 120 Mio. € an das Sondervermögen „IMPULS 2030“ aus nicht mehr benötigten Mitteln des Einzelplans 16.

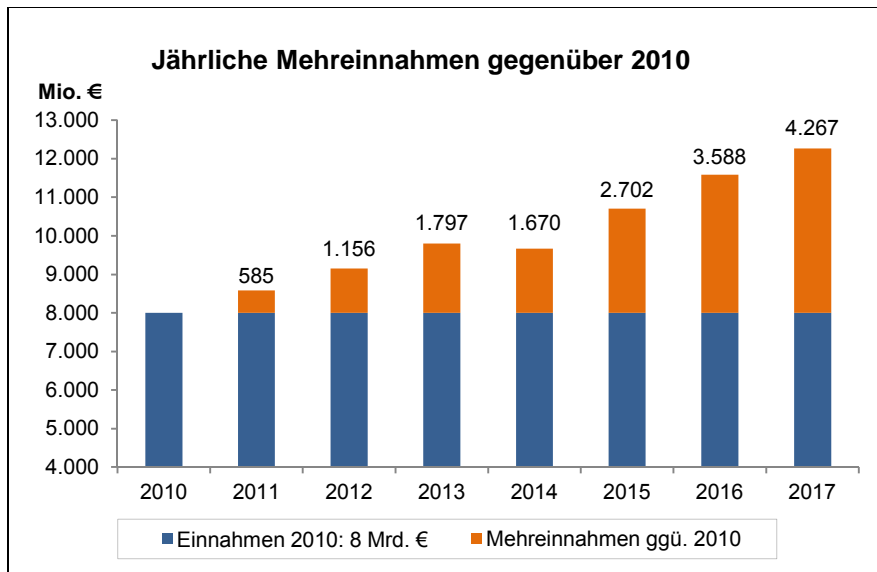
6.2 Bilanz seit Einführung der Schuldenbremse: gute Voraussetzungen für Haushaltskonsolidierung nur unzureichend genutzt

Als 2010 in Schleswig-Holstein die Schuldenbremse eingeführt wurde, wies der Landeshaushalt ein hohes Defizit von 1,3 Mrd. € aus. Dem Land drohte eine Haushaltsnotlage, und in der Folge musste es mit dem Stabilitätsrat ein Sanierungsprogramm vereinbaren.

6.2.1 Mehreinnahmen

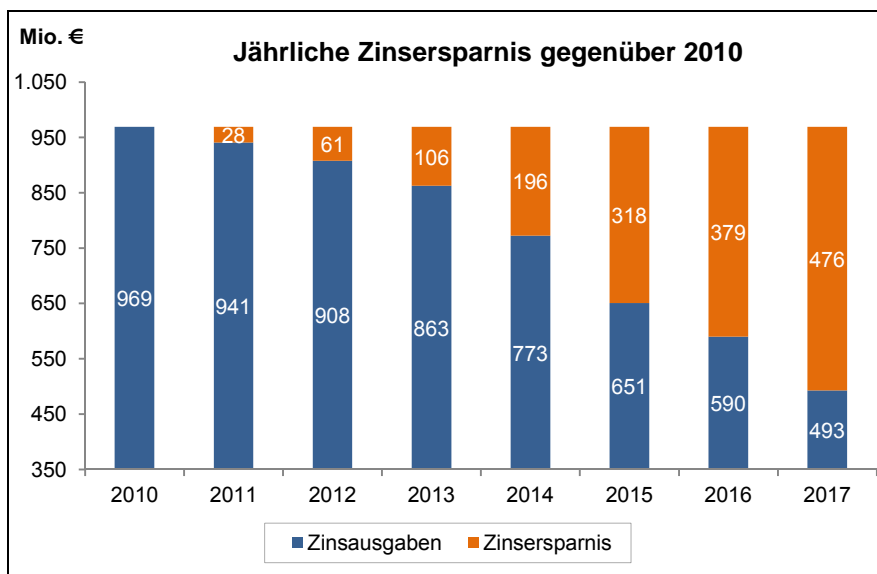
Seitdem haben sich die finanzpolitischen Rahmenbedingungen deutlich verbessert. Vor allem die Einnahmen sind kräftig gestiegen. Kumuliert

erzielte das Land von 2011 bis 2017 Mehreinnahmen von 15,8 Mrd. €. Gegenüber 2010 ist das ein Plus von durchschnittlich 2,3 Mrd. € pro Jahr.



Quelle: LRH

Zu den Mehreinnahmen kommen noch Entlastungen durch niedrigere Zinsen. Die Einsparungen bei den Zinsausgaben betragen von 2011 bis 2017 1,6 Mrd. €. Im Durchschnitt waren die Zinsausgaben jährlich 223 Mio. € geringer als noch 2010.

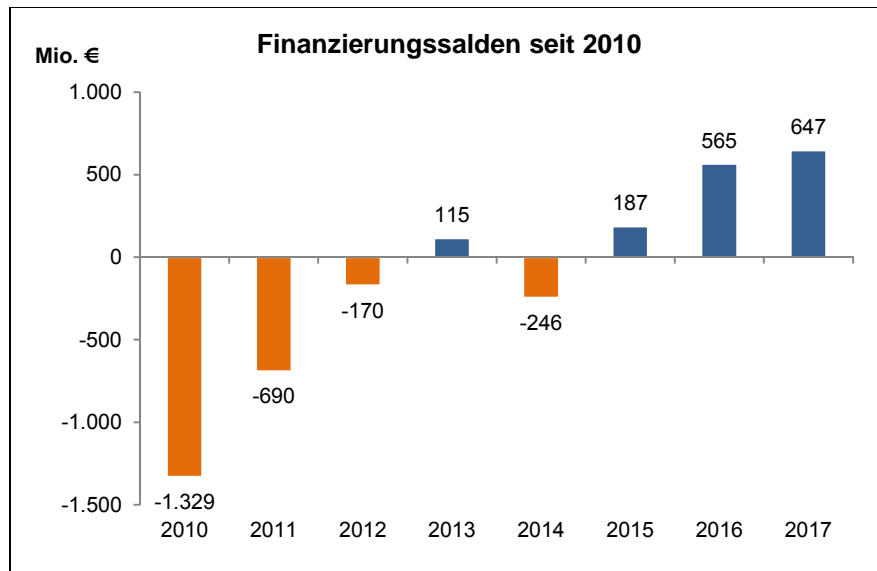


Quelle: LRH

Es lagen also alle Voraussetzungen vor, um sowohl die Altschulden des Landes signifikant abzubauen als auch in die Zukunft des Landes zu investieren.

6.2.2 Vom Haushaltsdefizit zum Haushaltsüberschuss

Seit Einführung der Schuldenbremse hat sich die Haushaltslage in Schleswig-Holstein deutlich verbessert. In 2017 war der Finanzierungssaldo um fast 2 Mrd. € höher als noch 2010.



Quelle: LRH; Werte für 2015 bis 2017 vor Zuführung an „IMPULS 2030“.

Welche Faktoren haben zu dieser enormen Verbesserung von 2 Mrd. € beigetragen?

1. Gute Konjunktur (12 % bzw. 227 Mio. €)

Ein Teil des Einnahmenanstiegs ist auf die gute konjunkturelle Lage zurückzuführen. Weil die wirtschaftliche Entwicklung regelmäßigen Schwankungen unterliegt, stehen diese Einnahmen dem Land nicht dauerhaft zur Verfügung. Die Höhe der konjunkturellen Einnahmen wird durch die Konjunkturkomponente gemessen.¹ Gegenüber 2010 ist die Konjunkturkomponente um 227 Mio. € gestiegen. Damit sind 12 % der Verbesserung des Finanzierungssaldos allein auf konjunkturelle Einflüsse zurückzuführen.

2. Geringere Zinsausgaben (24 % bzw. 476 Mio. €)

2010 musste das Land fast 1 Mrd. € Zinsen für seine Altschulden zahlen. Seitdem sind die Zinsausgaben um mehr als 50 % gesunken. Dieser Rückgang hat den Finanzierungssaldo um 476 Mio. € bzw. 24 % erhöht.

¹ Konjunkturkomponente gemäß der Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Schleswig-Holstein.

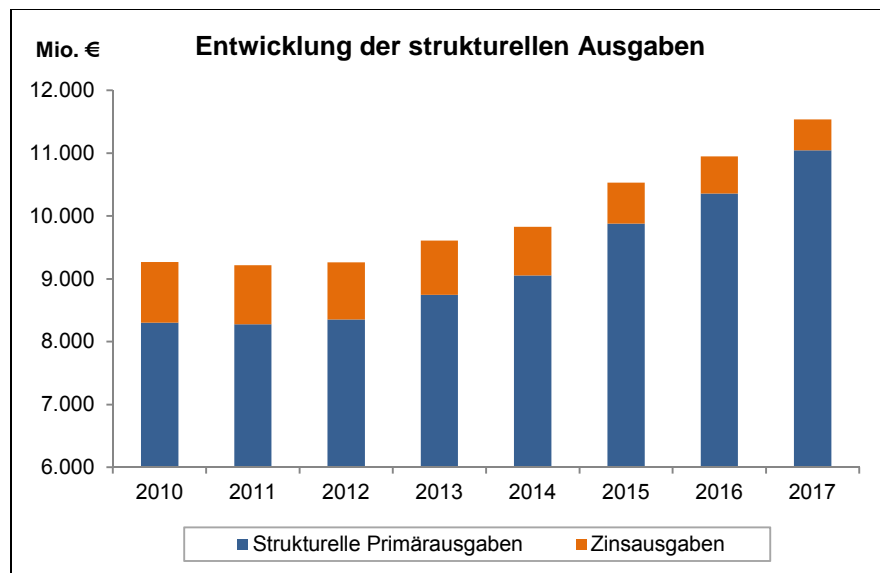
3. Sondereffekte (4 % bzw. 77 Mio. €)

Zudem wurde der Landeshaushalt zu 4 % durch Einmaleffekte entlastet.¹ Beispielsweise erhält das Land seit 2011 Konsolidierungshilfen des Bundes und der Länder von 80 Mio. € jährlich, die ab 2020 entfallen.

4. Strukturelle Verbesserungen (60 % bzw. 1.196 Mio. €)

Die verbleibenden 60 % sind dauerhafte, strukturelle Verbesserungen. Dafür ist allein der kräftige Anstieg der strukturellen Einnahmen² verantwortlich. Das sind die Einnahmen, die dem Land zur Verfügung stehen, im Wesentlichen die Steuereinnahmen.

Auf der Ausgabenseite hat sich strukturell nichts verbessert. Im Gegenteil: Die strukturellen Primärausgaben (strukturelle Ausgaben³ ohne Zinsausgaben) sind im Vergleich zu 2010 um 2,8 Mrd. € kräftig gestiegen.



Quelle: LRH

Der Finanzierungssaldo 2017 hat sich im Vergleich zu 2010 um fast 2 Mrd. € verbessert. Allerdings sind rund 40 % der finanziellen Verbesserungen auf solche Faktoren zurückzuführen, die sich rasch ändern können.

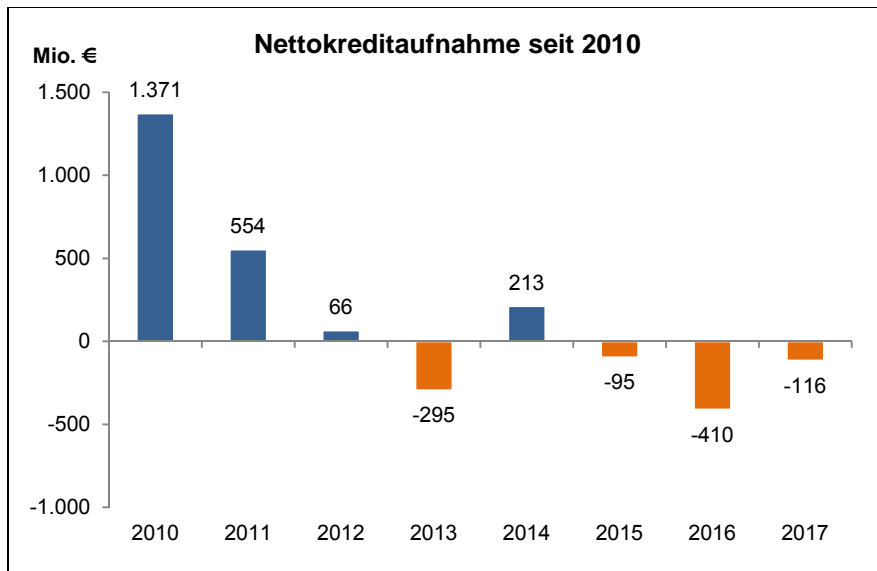
¹ Saldo der finanziellen Transaktionen plus Konsolidierungshilfen.

² Strukturelle Einnahmen sind: Nettoeinnahmen abzüglich Einnahmen aus haushaltstechnischen Verrechnungen, finanziellen Transaktionen, Konsolidierungshilfen sowie der Konjunkturkomponente.

³ Strukturelle Ausgaben sind: Nettoausgaben abzüglich der Ausgaben für haushaltstechnische Verrechnungen und finanzielle Transaktionen.

6.2.3 Trotz hoher Mehreinnahmen nur geringer Schuldenabbau

2010 hatte Schleswig-Holstein einen Schuldenstand von über 25 Mrd. €. Dieser stieg bis 2012 auf fast 27 Mrd. € an. Ab 2013 hat das Land erstmals seit Jahrzehnten Schulden abgebaut.



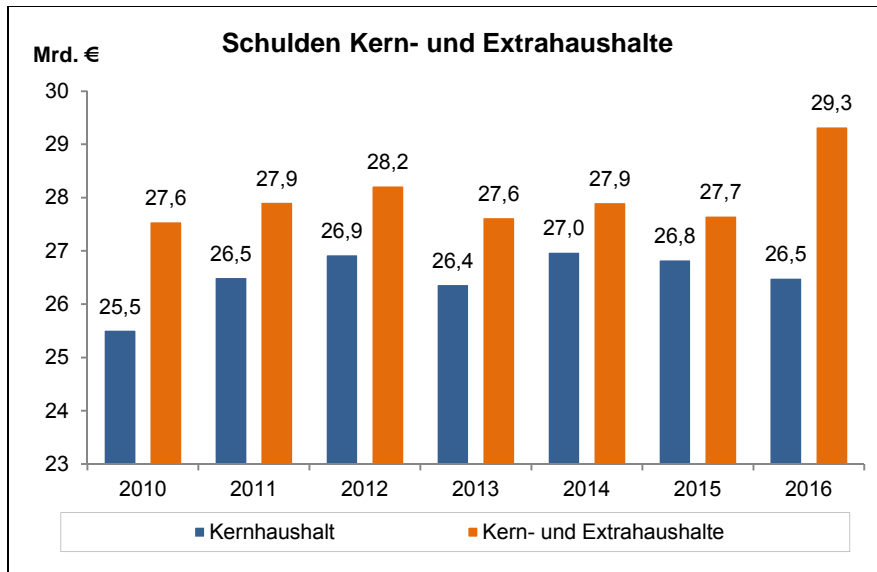
Quelle: LRH

Insgesamt ist der Schuldenstand 2017 gegenüber 2010 jedoch um rund 1,3 Mrd. € gestiegen. Diese Betrachtung bezieht sich nur auf den Kernhaushalt.

Berücksichtigt man auch die Extrahaushalte des Landes, sind die Schulden deutlich stärker gestiegen, und zwar bis 2016 um 1,7 Mrd. € auf 29,3 Mrd. €. ¹ Das Land hat nämlich einen Teil seiner Schulden in Extrahaushalte ausgelagert. Im Zusammenhang mit dem geplanten Verkauf der HSH Nordbank sind weitere Schulden angekündigt: 3 Mrd. € sollen durch einen Nachtragshaushalt 2018 aufgenommen werden. ²

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5, Ziffer 16.2 vom 03.08.2017, abrufbar unter www.destatis.de.

² Vgl. Landtagsdrucksache 19/600 vom 14.03.2018.



Quelle: LRH

Trotz bester Rahmenbedingungen ist es damit seit 2010 nicht gelungen, den Schuldenberg im Kernhaushalt zu reduzieren. Diese Bilanz ist enttäuschend. Angesichts hoher Mehreinnahmen von über 15 Mrd. € und Zinsersparnissen von 1,6 Mrd. € hätte deutlich mehr für den Schuldenabbau getan werden müssen.

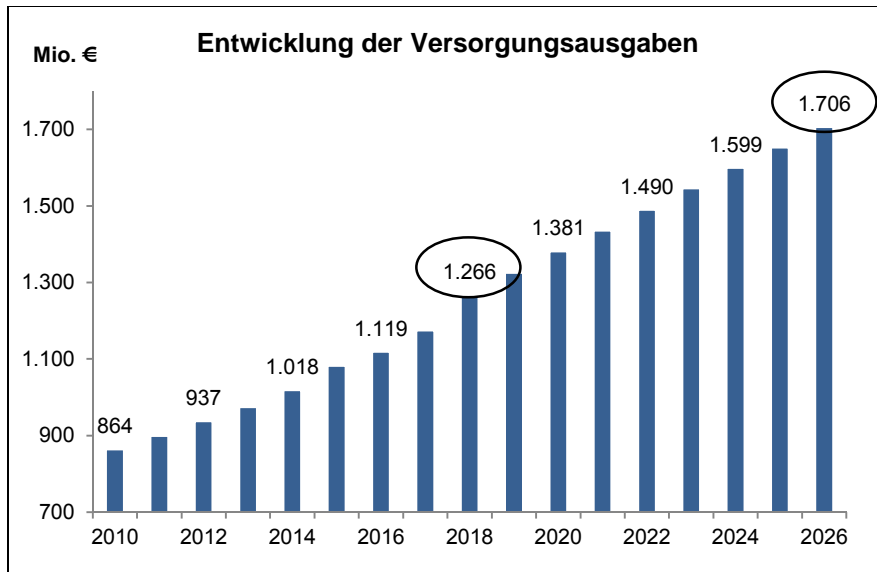
Mit einem hohen Schuldenstand ist ein erhebliches Zinsänderungsrisiko verbunden. Ein Anstieg der Zinsen um 1 % würde rein rechnerisch Mehrausgaben von 265 Mio. € jährlich verursachen – ohne Extrahaushalte. Damit würden die Handlungsspielräume künftiger Generationen deutlich eingeschränkt. Nur durch einen signifikanten Abbau der Schulden kann das Zinsänderungsrisiko verringert werden.

6.2.4 **Trotz hoher Mehreinnahmen keine Vorsorge für die Versorgungslasten**

Eine große Herausforderung für die künftigen Haushaltsjahre stellen auch steigende Ausgaben für die Versorgung der Beamten und deren Hinterbliebenen dar.

2017 betragen die Versorgungsausgaben 1,2 Mrd. €. Sie waren damit um 311 Mio. € bzw. 36 % höher als noch 2010. Der überdurchschnittliche Anstieg ist hauptsächlich auf die gestiegene Zahl der Versorgungsempfänger zurückzuführen. Die Versorgungsausgaben werden in den kommenden Jahren auf über 1,7 Mrd. € anwachsen.¹

¹ Versorgungsbericht für das Land Schleswig-Holstein, Landtagsdrucksache 18/4461, S. 14.



Quelle: LRH

Sie müssen in jedem Haushaltsjahr überwiegend aus den laufenden Einnahmen finanziert werden. Zwar besteht seit 1999 eine Versorgungsrücklage, die Ende 2017 einen Bestand von 652 Mio. € erreicht hatte. Damit will die Landesregierung die Ausgabenspitzen, die die demografische Entwicklung mit sich bringt, abfedern. Mehr ist auch nicht zu erwarten, denn dieser Betrag würde nicht einmal ausreichen, um die Versorgungsausgaben eines Jahres zu decken.

2018 wurde die Versorgungsrücklage in einen Versorgungsfonds überführt. Auch der Versorgungsfonds wird nur helfen, den Anstieg der Versorgungsausgaben in der Spitze abzufedern. Er enthält bei Weitem keine ausreichende Vorsorge für die hohen Kosten, die auf Schleswig-Holstein in den nächsten Jahren zukommen.¹ Daran ändert auch die geplante Zuführung von 81,4 Mio. € in 2018 wenig.

Mit Blick auf die künftigen Bedarfe ist es nicht nachvollziehbar, dass die Landesregierung dem Versorgungsfonds bereits 2018 15,4 Mio. € entnehmen will.

Nachhaltig lassen sich die Versorgungsausgaben nur durch eine sparsame Personalpolitik reduzieren. Beim Personalabbau hat das Land seine Ziele nicht erreicht. Im Sanierungsprogramm mit dem Stabilitätsrat war ursprünglich vereinbart, bis Ende 2017 rund 3.500 Stellen einzusparen. De facto hat jedoch kein Stellenabbau stattgefunden. Zwar wurden die geplanten Einsparungen nach Angaben der Landesregierung tatsächlich

¹ Vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 6.9.

umgesetzt, in nahezu gleichem Umfang aber neue Stellen geschaffen. Damit wurde unter dem Strich nichts eingespart.

6.2.5 Sondervermögen statt Schuldenabbau

Schleswig-Holstein hat in den letzten Jahren verstärkt sogenannte Sondervermögen angelegt, um Haushaltsmittel für Ausgaben der nächsten Jahre „anzusparen“.

Allein seit 2010 sind 9 neue Sondervermögen geschaffen worden. Sie sollen helfen, den Investitions- und Sanierungsstau abzubauen. Seitdem wurden den neuen Sondervermögen Mittel von insgesamt über 1,1 Mrd. € übertragen. Darüber hinaus hat die Landesregierung seit 2011 für das Landesprogramm zum Ausbau der Kinderbetreuungsplätze Mittel von 118,2 Mio. € der Investitionsbank zugeführt.¹

Sondervermögen	Zuführung bis 31.12.2017	Bestand 31.12.2017	Bestands- quote
	Mio. €	Mio. €	%
Hochschulsanierung	50,7*	17,6*	34,7
Sanierung von Schulen und Kitas	11,5	0,0**	0,0
Energetische Sanierung	35,0	12,9	36,9
Verkehrsinfrastruktur	43,3	6,6	15,2
Breitband	40,5	20,0	49,4
ZGB	77,2***	36,1***	46,8
IMPULS 2030	843,5	751,7	89,1
REFUGIUM	10,0	10,0	100,0
MOIN.SH	20,0	20,0	100,0
Gesamt	1.131,7	874,9	77,3
Nachrichtlich:			
Landesprogramm zum Ausbau der Kinderbetreuungsplätze	118,2	38,1	32,2

* Es wurden insgesamt 85,7 Mio. € zugeführt und davon 35 Mio. € wieder entnommen.

** Der Bestand des Sondervermögens „Energetische Sanierung von Schulen und Kindertageseinrichtungen“ wurde 2017 dem Haushalt zugeführt.

*** Dem SV „ZGB“ wurden insgesamt 131,3 + 49 + 3,99 Mio. € zugeführt und 107 Mio. € wieder entnommen.

Allerdings hat es das Land bisher nicht geschafft, die zugeführten Mittel auch tatsächlich zu investieren. Bis Ende 2017 waren von den 1,1 Mrd. € lediglich 257 Mio. € bzw. 23 % ausgegeben. Damit blieben mehr als drei Viertel des zugeführten Betrags bis Ende 2017 ungenutzt.

¹ Vgl. Umdruck 19/747 vom 07.03.2018.

Vor allem aus dem Sondervermögen „IMPULS 2030“ fließen die zugeführten Mittel nicht ab. Ende 2017 betrug der Bestand über 750 Mio. €. Hier- von waren 670 Mio. € bzw. 89,1 % bei verschiedenen Kreditinstituten län- gerfristig und teilweise zu negativen Zinsen angelegt, da die Mittel zur Deckung von Ausgaben im Haushalt nicht benötigt werden.

Allein aus Haushaltsüberschüssen wurden diesem Sondervermögen in den vergangenen Jahren 784 Mio. € zugeführt. Dazu ist das Finanzminis- terium ermächtigt, wenn und soweit die mit dem Haushaltsgesetz festge- legte Kreditermächtigung nicht in Anspruch genommen wird.

Ursprünglich war der Bestand des Sondervermögens auf 450 Mio. € be- grenzt. Damit sollte aus Sicht des LRH sichergestellt werden, dass die Haushaltsüberschüsse auch für die Schuldentilgung eingesetzt werden.

Der Landtag hat diese Begrenzung 2017 aufgehoben. Begründung: Damit sollen Haushaltsüberschüsse noch flexibler zugeführt werden können.¹ Im Entwurf zum Gesetz der Landesregierung heißt es: „In Höhe des Zufüh- rungsbetrages vermindert sich die Schuldentilgung.“² Damit nimmt die Landesregierung bewusst in Kauf, dass die Tilgungen der Schulden weiter in die Zukunft verschoben werden. Und das vor dem Hintergrund, dass das Geld aus dem Sondervermögen nicht abfließt.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass Zuführungen zum Sonder- vermögen aus Haushaltsüberschüssen ab 2020 nur noch begrenzt mög- lich seien. Angesichts des hohen Investitions- und Sanierungsbedarfs des Landes sei es eine vorsorgende Finanzpolitik, aus Haushaltsüberschüssen verfügbare Mittel für Infrastruktur auch über die Grenze von 450 Mio. € hinaus zu sichern.

Der **LRH** befürwortet grundsätzlich das Vorhaben der Landesregierung, den Investitionsstau zügig abzubauen. Es hat aber keinen Sinn, dem Son- dervermögen unbegrenzt Geld zuzuführen, das absehbar nicht ausgege- ben werden kann. Es liegt bestenfalls brach und verursacht schlechtesten- falls Negativzinsen.

Während der Abbau des Investitionsstaus derzeit nur eingeschränkt ge- lingt, wäre der Abbau des Schuldenstandes sofort möglich. Das Finanzmi- nisterium setzt einen anderen Schwerpunkt: Rund 80 % des Haushalts- überschusses aus 2017 hat es dem Sondervermögen „IMPULS 2030“ zugeführt.

¹ Vgl. Parlamentsprotokoll, Schleswig-Holsteinischer Landtag (19. WP), 7. Sitzung, 20.09. 2017, S. 344.

² Vgl. Landtagsdrucksache 19/142 vom 05.09.2017.

Unklare Haushaltslage durch zu viele Sondervermögen

Der LRH hat in der Vergangenheit mehrfach auf haushaltsrechtliche Bedenken gegen Sondervermögen hingewiesen.¹ Durch die Vielzahl der Sondervermögen wird vor allem die Transparenz der Haushaltslage eingeschränkt.

Sie können zudem das Budgetrecht des Landtages erheblich einschränken. Denn wofür die Mittel aus den Sondervermögen ausgegeben werden, entscheidet in der Regel die Landesregierung und nicht der Landtag.

Beim Sondervermögen „IMPULS 2030“ bleibt das Budgetrecht bei der Haushaltsaufstellung zwar weitgehend gewahrt, weil die geplanten Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens im Einzelplan 16 veranschlagt werden. Der LRH sieht allerdings die Gefahr, dass die parlamentarische Kontrolle im Haushaltsvollzug eingeschränkt wird. In § 8 Abs. 14 Haushaltsgesetz 2018 heißt es:

„Das Finanzministerium wird ermächtigt, auf Antrag des zuständigen Ressorts für Zwecke des Sondervermögens IMPULS 2030 erforderliche Titel einschließlich Verpflichtungsermächtigungen und Haushaltsvermerke einzurichten und zu ändern sowie in zusätzliche Ausgaben und Verpflichtungen einzuwilligen, wenn und soweit die Finanzierung aus Entnahmen aus dem Sondervermögen IMPULS 2030 oder durch Minderausgaben im Einzelplan 16 gedeckt ist.“

Damit kann die Landesregierung im laufenden Haushaltsjahr Mittel aus dem Sondervermögen für Maßnahmen nutzen, die nicht zuvor im Haushalt veranschlagt wurden. Eine Zustimmung des Landtages ist nicht erforderlich.

Das **Finanzministerium** sieht keine Gefahr für die Budgetkontrolle des Parlaments, habe es doch mit § 8 Abs. 14 Haushaltsgesetz 2018 selbst diese Ermächtigung geschaffen.

Der **LRH** bleibt dem gegenüber kritisch und fordert in solchen Fällen zumindest einen Zustimmungsvorbehalt des Finanzausschusses.

6.3 Haushalt 2018

Mit dem Haushalt 2018 setzt sich die gute Einnahmeentwicklung der vergangenen Jahre fort. Das Land kann weiterhin mit steigenden Einnahmen

¹ Vgl. Bemerkungen 2014 des LRH, Nr. 7.4.2 und Bemerkungen 2016 des LRH, Nr. 7.10.

rechnen. Gegenüber dem 2. Nachtragshaushalt 2017 wird ein Anstieg um 727 Mio. € bzw. 6,4 % erwartet.

	Plan 2017	Plan 2018	Veränderung	
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	in %
Nettoeinnahmen	11.447	12.174	+727	+6,4
Steuereinnahmen	8.678	9.341	+663	+7,6
Verwaltungseinnahmen	387	390	+3	+0,8
Finanzausgleich	424	491	+67	+15,8
übrige Nettoeinnahmen	1.958	1.952	-6	-0,3
./. Nettoausgaben	11.411	12.015	+604	+5,3
Personalausgaben	4.134	4.231	+97	+2,3
Sachausgaben	684	675	-9	-1,3
Zinsausgaben	526	506	-20	-3,8
Zuweisungen und Zuschüsse	5.032	5.389	+357	+7,1
Investitionen	895	1.173	+278	+31,1
Übrige Nettoausgaben	140	41	-99	-70,7
Finanzierungssaldo	36	159	+123	

Die Nettoausgaben steigen ebenfalls kräftig an. Geplant sind Mehrausgaben von 604 Mio. € bzw. 5,3 %.

6.3.1 Weiterhin keine Konsolidierung auf der Ausgabenseite

Wie die Vorgängerregierung nutzt die neue Landesregierung die guten Rahmenbedingungen zu wenig, um den Landeshaushalt aktiv, also auf der Ausgabenseite, zu konsolidieren.

Im Gegenteil: Sie geht neue, dauerhafte Haushaltsbelastungen ein. Davor hatte der Stabilitätsrat zum Abschluss des Sanierungsverfahrens 2017 gewarnt:

„Die gegenwärtig weiterhin günstigen Rahmenbedingungen dürfen aber nicht dazu verleiten, bisher Erreichtes in Frage zu stellen. Neue strukturelle Haushaltsbelastungen sollten vermieden und die verbliebenen Maßnahmen aus dem Sanierungsprogramm umgesetzt werden.“

Es muss Ziel der Landesregierung sein, den Ausgabenanstieg aktiv und nachhaltig zu begrenzen. Dauerhafte zusätzliche Ausgaben sollten nur getätigt werden, wenn sie auch dauerhaft finanzierbar sind.

6.3.2 **Schuldentilgung weiterhin zu gering**

Auch die neue Landesregierung unternimmt noch zu wenig für den Abbau der Altschulden. Der Haushalt 2018 sieht Tilgungen von 160 Mio. € vor. Für die künftigen Jahre soll die Tilgung weiter gesenkt werden. Durchschnittlich 122 Mio. € pro Jahr hat die Landesregierung mit der Finanzplanung 2017 angekündigt. Das reicht nicht aus, um den Schuldenberg des Landes spürbar zu reduzieren.

Das **Finanzministerium** hält eine isolierte Sicht auf die Schulden angesichts der bestehenden Herausforderungen für nicht sachgerecht. Vielmehr sei ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Mittelbereitstellung für Infrastrukturmaßnahmen, Versorgungslasten, Schuldenabbau sowie politische Schwerpunkte herzustellen. Vor dem Hintergrund des Schuldenaufnahmeverbots ab 2020 sei seine Schwerpunktsetzung auf die Infrastruktur die richtige Entscheidung.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Angesichts der hohen Mehreinnahmen – allein 727 Mio. € mehr in 2018 – ist eine Tilgung von 160 Mio. € keinesfalls ausreichend. Die Behauptung des Finanzministeriums, eine höhere Tilgung würde zulasten der Infrastruktur gehen, trifft nicht zu. „Nur“ 278 Mio. € von 727 Mio. € Mehreinnahmen fließen in die Infrastruktur. Den Rest hat die Landesregierung für sonstige zusätzliche Ausgaben eingeplant.

Dringend erforderlich ist aus Sicht des LRH ein Tilgungsplan, auch vor dem Hintergrund der drohenden milliardenschweren Schulden durch die HSH Nordbank.

Die Hoffnung des Landes auf einen bundesweiten Altschuldentilgungsfonds hat sich zerschlagen. Dies stellt die Landesregierung im Finanzplan 2017 fest.¹ Das Land muss sich daher aus eigener Kraft dem Schuldenabbau stellen.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der LRH der Landesregierung, einen Tilgungsplan aufzustellen.²

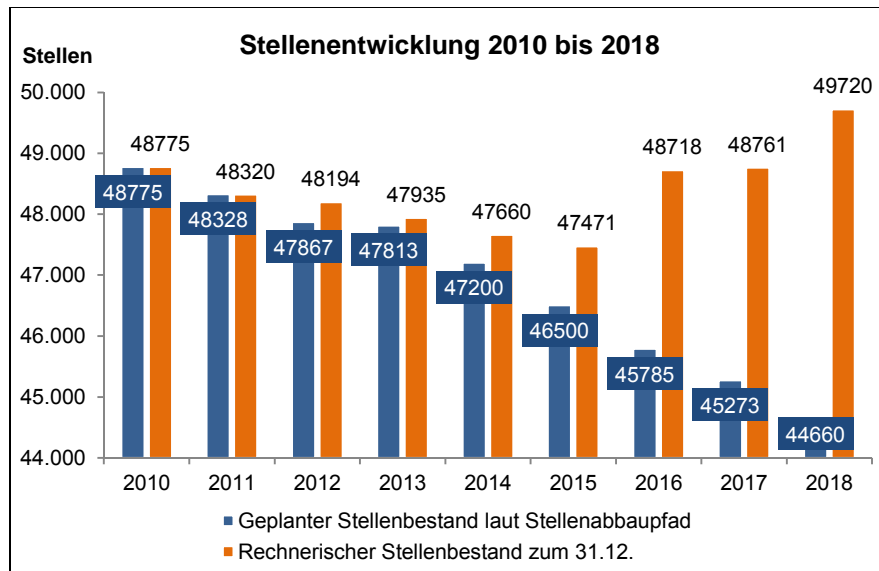
6.3.3 **„Stellenmittelfristplanung“ statt Stellenabbauplan**

Ursprünglich hatte die Landesregierung mit dem Stabilitätsrat vereinbart, bis 2020 5.345 Stellen im Gegenwert von 215 Mio. € jährlich abzubauen.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/483 vom 23.01.2018.

² Auch die Fraktionen von CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP erheben diese Forderung, vgl. Landtagsdrucksache 19/591 vom 08.03.2018.

Dieser Personalabbau hat faktisch nicht stattgefunden. Verringerte sich in den Jahren 2010 bis 2015 noch der Stellenbestand, erhöhte er sich bis Ende 2017 deutlich.



Quelle: Berechnungen des LRH, geplanter Stellenbestand lt. Stellenabbaupfad (2011 bis 2016 lt. Landtagsdrucksache 18/3046, 2017 bis 2020 lt. Umdruck 19/6)

Damit hat das Land einen großen Teil des Konsolidierungspotenzials aufgegeben.

Mit dem Haushalt 2018 hat sich die Landesregierung vom Stellenabbauplan endgültig verabschiedet. Zahlreiche neue Stellen werden geschaffen, allein 395 neue Stellen für Lehrerinnen und Lehrer.

Langfristig wirkende Personalmaßnahmen müssen aber durch konkrete Bedarfsberechnungen belegt werden. Daran fehlt es bislang. Eine systematische und transparente Lehrerbedarfsberechnung hat im Übrigen auch der Schleswig-Holsteinische Landtag 2016 gefordert.¹

Der LRH warnt davor, zusätzliches Personal nach „Kassenlage“ einzustellen. Über höhere Personalausgaben werden die Neueinstellungen von heute den Landeshaushalt über Jahrzehnte belasten. Hinzu kommen steigende Versorgungsausgaben.

Die Landesregierung braucht ein Konzept, wie sie die zusätzlichen Ausgaben dauerhaft finanzieren will. Nachhaltig lassen sich zusätzliche Personal- und Versorgungsausgaben nur durch Einsparungen an anderer Stelle begrenzen.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 18/4702 vom 19.09.2016.

6.3.4 **Investitionen in die Infrastruktur: richtig und wichtig**

Positiv bewertet der LRH, dass die neue Landesregierung über 1 Mrd. € investieren will. Im Vergleich zum Haushaltsplan 2017 sind das über 30 % mehr. Damit will sie endlich angehen, was trotz bester Rahmenbedingungen bislang nicht auf den Weg gebracht wurde. Das ist richtig und wichtig.

Was noch fehlt, sind die erforderlichen Planer und Ingenieure, die aber beim Land Schleswig-Holstein nicht durchgehend konkurrenzfähig bezahlt werden können. Es gelingt dem Land derzeit nicht, genügend Fachpersonal zu gewinnen. Hier muss die Landesregierung nachbessern.