



Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Per E-Mail:
finanzausschuss@landtag.ltsh.de

Vorsitzender des
Finanzausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtags
Herrn
Thomas Rother, MdL
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Nachrichtlich:
Finanzpolitische Sprecher der
Fraktionen und des SSW
(gem. anliegender Liste)

Finanzministerin
des Landes Schleswig-Holstein
Frau
Monika Heinold
Düsternbrooker Weg 64
24105 Kiel

Kiel, den 11.12.2012

Entwurf eines Haushaltsgesetzes und eines Haushaltsbegleitgesetzes zum Haushaltsplan 2013, Drucksachen 18/220 und 18/221 vom 24.10.2012

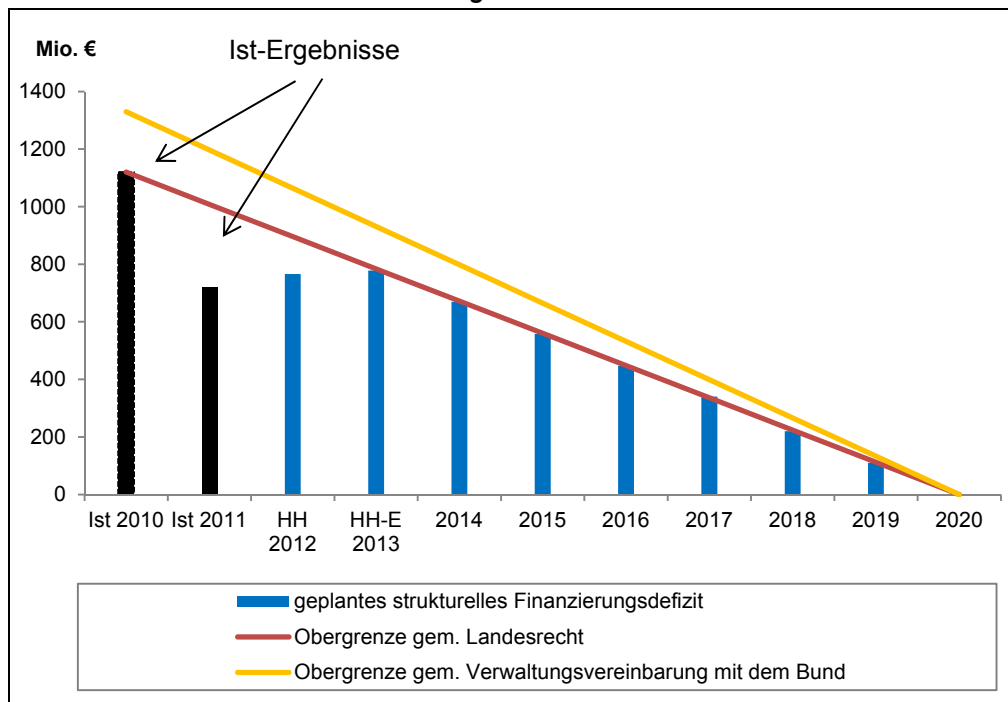
Sehr geehrter Herr Rother,

Schleswig-Holstein war auf dem Weg, das strukturelle Finanzierungsdefizit des Landes auf null zurückzuführen, schon ein ganzes Stück vorangekommen. Die konjunkturelle Entwicklung führt 2012 zu hohen Steuermehreinnahmen. Wenn der Haushalt 2012 vollzogen würde wie verabschiedet, hätte das Land erstmals seit 40 Jahren einen Haushalt ohne neue Schulden erreichen können. Allerdings ist damit das strukturelle Finanzierungsdefizit noch lange nicht abgebaut.

Finanzierungsdefizit steigt wieder

Anstatt das strukturelle Finanzierungsdefizit gegenüber dem Haushalt 2012 weiter zu senken, wird es mit dem Haushaltsentwurf 2013 sogar noch erhöht. Im Haushaltsvollzug 2012 dürfte das Defizit niedriger liegen als veranschlagt. Dadurch könnte der Anstieg 2013 noch höher ausfallen als er in der folgenden Grafik erscheint:

Zulässige Obergrenze und tatsächlicher Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2020



Die Landesregierung schöpft damit die landesrechtliche Obergrenze aus. Sie vergibt die Chance, den bislang erreichten Abbau des Defizits zu sichern und bereits frühzeitig zu einem strukturell schuldenfreien Haushalt zu gelangen.

Defizitabbau kein Selbstzweck

Dabei sind der Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits und der Neuverschuldung kein Selbstzweck. Auch geht es nicht darum, wie vielerorts befürchtet wird, das Land „kaputt zu sparen“. Es geht darum, das Land zukunftsfähig zu halten und es von der Last der Zinszahlungen zu erleichtern. Schleswig-Holstein hat keine Vorsorge für den Fall steigender Zinssätze getroffen. Mit einer Erhöhung der Zinssätze um nur 1%-Punkt können auf das Land Zinsmehrausgaben von 270 Mio. € zukommen. Heutiger Verzicht auf Ausgaben und damit auf neue Schulden schützt vor hohen Zinsausgaben in der Zukunft. Nur so kann das Land verhindern, dass es eines Tages an seinen Zinslasten erstickt. In solcher Situation ist es riskant, aufgrund extrem niedriger Zinssätze vermeintlich „eingesparte“ Zinsausgaben, fälschlicherweise auch Zinsgewinne genannt, für neue Ausgaben einzusetzen. Denn: Diese neuen Ausgaben sind auch kreditfinanziert. Dringend notwendige Ausgaben müssen gegenfinanziert sein. Wer mit weiteren strukturellen Einnahmen rechnet, muss nicht nur deren Quellen benennen, sondern sie auch schöpfen.

Mit dem Haushaltsentwurf 2013 verschlechtert die Landesregierung die Position des Landes beim Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits. Auch wenn sie dabei die Obergrenzen nach Landesrecht gerade einhält, verursacht sie in den kommenden Jahren mehr neue Kredite und damit höhere Zinslasten als bislang geplant. Wenn sie 2013 das strukturelle Finanzierungsdefizit erhöht, resultieren daraus dauerhaft zusätzliche Zinsausgaben. Ab 2020 muss das Land alle strukturellen Mehrausgaben, auch die zusätzlichen Zinsausgaben aufgrund des Haushalts 2013, und strukturelle Mindereinnahmen durch Einsparungen oder Mehreinnahmen ausgleichen. Denn: Ab 2020 muss das strukturelle Finanzierungsdefizit abgebaut sein. Ohne zusätzliche Einnahmen kann das Land sich nur mitzeitigem Schuldenabbau Handlungsspielräume für Mehrausgaben verschaffen.

Personalabbau ja - aber wie?

Die neue Landesregierung hält an dem Ziel fest, bis 2020 mindestens 5.343 Stellen (gerechnet ab 2010) abzubauen. Allein 2013 werden per Saldo 382 Stellen abgebaut. Dies schlägt sich jedoch nicht im Personalausgabenbudget für das aktive Personal nieder. Dieses Budget steigt um 1,8 %. Dieser Anstieg wäre deutlich geringer, wenn 300 Lehrerstellen, die 2012 eingespart wurden, 2013 nicht wieder ins Schulsystem zurückgeführt würden.

Eine Lehrerstelle kostet das Land über die gesamte Lebenszeit im Durchschnitt 2,5 Mio. €. So werden allein aus dieser Stellenerhöhung 750 Mio. € zusätzliche künftige Zahlungsverpflichtungen für das Land verursacht. - Und dies, obwohl der Schulbereich durch rückläufige Schülerzahlen entlastet wird.

Trotz der demografischen Entwicklung sollen weitere 700 Lehrerstellen, die nach bisherigen Maßstäben verzichtbar wären, die Unterrichtsversorgung verbessern. Diese 700 Stellen sollen in den anderen Ressorts zusätzlich eingespart werden. Wie dies geschehen soll, ist offen. Wenn es nicht gelingt, diese Stellen außerhalb des Schulbereichs einzusparen, werden sie den Landeshaushalt jährlich mit weiteren 35 Mio. € belasten. Insgesamt resultieren daraus langfristige Verpflichtungen des Landes von 1,75 Mrd. €.

Standarderhöhungen im Schulbereich nicht finanziert

Für eine ehrliche Bilanz im Schulbereich ist es unabdingbar, den gesamten Zeitraum des Schülerrückganges zu berücksichtigen. Im Jahr des Höchststandes der Schülerzahlen 2005/2006 betrug die Schüler-Lehrer-Relation 19,1 : 1, d. h. für 19 Schüler stand ein Lehrer zur Verfügung. Die Landesregierung will diesen Wert bis zum Schuljahr 2017/2018 auf 16,8 : 1 senken. Dies wäre nur gerechtfertigt, wenn ein konkreter Bedarf für eine Ressourcenaufstockung in dieser Höhe nachgewiesen wird. Lediglich eine pauschale Aussage, dass die Hälfte der demografischen Rendite im System verbleiben solle, belegt nicht den Bedarf.

Das Land steht vor der schwierigen Aufgabe, bis 2020 sein strukturelles Finanzierungsdefizit von derzeit fast 800 Mio. € auf null bringen zu müssen. In dieser Zeit noch Standard-Erhöhen durch eine 12 %-ige Verbesserung der Schüler-Lehrer-Relation zu finanzieren, ist mit der finanziellen Lage des Landes nicht in Einklang zu bringen.

Zusätzliche Stellen im Schulbereich - höherer Stellenabbau in der übrigen Landesverwaltung

Wenn der Schulbereich nicht in bisher geplantem Umfang zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits beiträgt, muss die übrige Landesverwaltung noch mehr einsparen. Im Gegensatz zum Schulbereich nehmen deren Aufgaben jedoch demografisch bedingt kaum ab. Es steht noch nicht fest, welche Aufgaben und Leistungen in der übrigen Landesverwaltung wegfallen sollen. Die Landesregierung muss konkret planen, wie der Personalabbau umgesetzt werden und dazu beitragen soll, das strukturelle Finanzierungsdefizit zurück zu führen. Der Landesrechnungshof hatte das Land bereits in seinen Bemerkungen 2012 aufgefordert, einen realistischen Plan zu erstellen, wie es Aufgaben und Stellen bis 2020 abbauen will.¹ Dies sollte das zentrale Personalmanagement der Landesregierung aufgreifen. Der Landtag muss die Kernaufgaben des Landes definieren und entscheiden, auf welche Aufgaben das Land künftig verzichten kann.

¹ Bemerkungen des LRH 2012, Nr. 17.6, S. 121.

Stellenabbau nur mit hoch motiviertem Personal

Der deutliche Abbau von Personal und der damit notwendige Umbau der Landesverwaltung werden nur gemeinsam mit den Landesbediensteten gelingen. Die Verdichtung der Arbeit auf weniger Köpfe wird die Landesregierung nur mit hoch motiviertem Personal schaffen. Bislang eingeleitete und angekündigte Maßnahmen lassen eher das Gegenteil befürchten: Nullrunden für Beamte und Stellenhebungen für wenige sind keine Erfolg versprechende Methode. Weitere finanzielle Einschnitte sind nicht vertretbar. Das Land wäre gut beraten, sein Personal angemessen zu bezahlen und es im Vergleich zu anderen Bundesländern nicht schlechter zu stellen. Sonst könnte es gutes Personal an Nachbarländer verlieren und hätte kaum Chancen, qualifiziertes Personal aus dem eigenen Land und den anderen Ländern anzuwerben. Hinzu kommt die Konkurrenzsituation zur privaten Wirtschaft. Die demographische Entwicklung wird dazu führen, dass es schwieriger wird, gut ausgebildetes Personal zu gewinnen. Das Land muss trotz des notwendigen Abbaus von mindestens 5.343 Stellen bis 2020 aufgrund der hohen Altersabgänge über 10.000 Stellen neu besetzen. Dies wird nur gelingen, wenn das Land attraktive Bezahlung und Arbeitsbedingungen bietet.

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher erneut, Personal zu sparen und nicht weiter am Personal zu sparen.

Teurer Kurswechsel

Es ist das gute Recht jeder Landesregierung, politische Schwerpunkte festzulegen und einen eigenen Kurs einzuschlagen. Die neue Landesregierung erhöht aber das strukturelle Finanzierungsdefizit, anstatt es weiter zu senken. Damit verschärft sie das Grundproblem der Finanzlage des Landes, die hohe Zinslast - auch wenn das Landesrecht diesen Neuverschuldungsspielraum zulässt und das Zinsniveau derzeit verführerisch niedrig ist. Zinsausgaben kann das Land dauerhaft nur dadurch senken, dass es weniger neue Schulden macht und endlich beginnt, seinen Schuldenberg abzubauen. Die Landesregierung setzt dagegen neue Schwerpunkte, indem sie bisherige Sparmaßnahmen wieder aufhebt ohne sie gegenzufinanzieren, z. B.:

- 3,7 Mio. € Erhöhung des Landesblindengeldes,
- 5,4 Mio. € Anhebung der Zuschüsse für die dänischen Schulen auf 100 %,

- 1,5 Mio. € zusätzliche finanzielle Förderung der allgemein bildenden Ersatzschulen sowie der Förderzentren in freier Trägerschaft (mit Ausnahme der Schulen der dänischen Minderheit sowie der Förderzentren „geistige Entwicklung“). Diese Zuschusserhöhung folgt dem Gießkannenprinzip. Konkrete Bedarfe einzelner Schulen spielen dabei keine Rolle.
- 0,55 Mio. € Erhöhung der Zuweisungen zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen. Obwohl der Landesrechnungshof hier Überkapazitäten festgestellt hatte, werden nun über den Bedarf hinaus neue Projekte gefördert. Hatte der Landesrechnungshof vorgeschlagen, das AWO-Frauenhaus Lübeck und das Frauenhaus Wedel zu schließen, so beabsichtigt die Landesregierung aus dem Erhöhungsbetrag u. a. Modellprojekte, wie das AWO-Frauenhaus Lübeck mit 200.000 € und ein Autonomes Frauenhaus in Wedel mit 180.000 € zu finanzieren.

Damit wird die Landesregierung ihrem eigenen Anspruch aus dem Koalitionsvertrag „alternativ statt additiv“ nicht gerecht.

Zusätzlich erhöht die Landesregierung Ausgaben um mehr als 50 Mio. € über bisherige Planungen hinaus (z. B. Kindertagesstätten, Investitionsprogramm PROFI). Auch damit stockt sie das strukturelle Finanzierungsdefizit auf. Statt den Haushalt zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits weiter zu entlasten, wird der bis zum Haushalt 2012 erreichte Vorsprung aufgegeben.

Das strukturelle Finanzierungsdefizit 2013 wird auch durch den Wegfall von Einnahmen infolge der Stilllegung der Atomkraftwerke erhöht. Die Einnahmen aus der Oberflächenwasserabgabe gehen um 16,5 Mio. € auf 18,5 Mio. € zurück. Aus den Einnahmen werden Personal- und Sachkosten für den Naturschutz, die Wasserwirtschaft und die Abfallwirtschaft finanziert. Trotz des Rückgangs der Einnahmen werden Aufgaben und Ausgaben nicht angepasst. Wie bisher sieht der Haushaltsentwurf einen Bestandsschutz für 18 Mio. € Ausgaben vor. Damit wird allein aus dieser Entwicklung das strukturelle Finanzierungsdefizit um 16,5 Mio. € erhöht.

Mit dem Programm PROFI nimmt die Landesregierung kreditfinanziert 50 Mio. € in die Hand, um Energie sparende Maßnahmen voranzutreiben. Damit will sie künftige Ausgabensteigerungen für Energiekosten vermeiden. Dieser gute Ansatz sollte begleitet werden von strengen Auswahlkriterien für die Maßnahmen und einer Erfolgs-

kontrolle. Der Landesrechnungshof regt einen zeitnahen Bericht über Ausgangslage, Umsetzung und Zielerreichung des Programms an.

Risiken in nie für möglich gehaltenem Ausmaß

Mit diesem Haushalt an der Obergrenze des Erlaubten schlägt die Landesregierung einen neuen Weg ein. Das Land ist nicht gewappnet gegen die Haushaltsrisiken der kommenden Jahre. Erst recht ist es nicht gut aufgestellt für die Risiken, denen es angesichts der allgemeinen Finanzlage und der besonderen Probleme im eigenen Land gegenübersteht:

- Nicht auszudenken ist, was passiert, wenn die Rettung der **HSH-Nordbank** nicht gelingt. Damit könnte das Land seinen Schuldenstand, den es in über 40 Jahren aufgetürmt hat, nahezu verdoppeln.
- Noch nicht absehbar ist die weitere Entwicklung der **Staatsschuldenkrise im Euroraum**. Auswirkungen auf die Zinsentwicklung und auf den Landeshaushalt sind vorprogrammiert.
- Die gegenwärtigen Regelungen der Schuldenbremse sind möglicherweise nicht ausreichend, um den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (**Fiskalpakt**) einhalten zu können. Die Bundesregierung hat mit den Ländern Eckpunkte einer innerstaatlichen Umsetzung der neuen Vorgaben des Fiskalpakts und des Stabilitäts- und Wachstumspakts vereinbart.

Dagegen erscheinen andere Risiken, von denen jedes einzelne schwergewichtig ist, fast harmlos:

- Die **konjunkturelle Entwicklung** trübt sich nach den jüngsten Prognosen ein. Dies könnte die Steuereinnahmen vermindern und die Sozialausgaben des Landes erhöhen.
- Die Ausgaben für die **Eingliederungshilfen** könnten um 10 Mio. € zu niedrig angesetzt sein, da die Fallzahlen steigen und sich die Ausgaben erhöhen. Da das Moratorium für die Entgelterhöhung der Eingliederungshilfe zum Jahresende ausläuft, droht eine erhebliche Finanzierungslücke.
- Wie die Hochschulen so stehen auch viele andere Bereiche vor dem Problem, dass in der Vergangenheit die Unterhaltung der baulichen Anlagen drastisch zurückgefahren wurde. Durch fehlende Instandhaltung sind einzelne Gebäude wahrhaft kaputt gespart worden. In vielen Bereichen besteht umfangreicher **Sanierungsstau**. Ihn zu beseitigen wird nun teurer, als wenn die Gebäude regel-

mäßig instand gehalten worden wären. So sind nicht nur die Hochschulen, Verwaltungsgebäude und Klinikgebäude dringend sanierungsbedürftig. Gleiches gilt auch für Landesstraßen. Eine umfassende Bauplanung für die anstehenden Arbeiten steht aus. Die Schuldenbremse kann aber nur eingehalten werden, wenn neben hinreichendem Sicherheitsabstand zur Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits das Land seine Bauplanungen solide aufstellt und nicht durch plötzlich erforderliche Sanierungsmaßnahmen erhebliche Belastungen schultern muss.

Dramatische Finanzlage des Landes - was tun?

Schleswig-Holstein sitzt nach jahrzehntelanger Schuldenpolitik auf einem Schuldenberg von 27 Mrd. €, das sind pro Kopf bald 10.000 €. Hierbei sind die Schulden der Kommunen und des Bundes noch nicht einmal berücksichtigt.

Pro Jahr muss das Land für seine Schulden fast 1 Mrd. € Zinsen zahlen; damit gibt es mehr als 15 % seiner Steuereinnahmen für Zinsen aus. Das Land tilgt seit Jahrzehnten seine Schulden nicht. Sie werden nur durch neue Kredite abgelöst. Und trotz der Schuldenbremse kommen noch jedes Jahr neue Schulden hinzu.

Ab 2020 darf das Land keine strukturell bedingten Kredite aufnehmen. Darauf muss es sich durch sukzessiven Abbau des Defizits vorbereiten. Seit Aufnahme dieser Schuldenbremse in Grundgesetz und Landesverfassung hat das Land ernsthaft mit dem Abbau seines strukturellen Finanzierungsdefizits begonnen. Wenn das Land seinen Sanierungspfad einhält, bekommt es bis 2019 insgesamt 720 Mio. € Konsolidierungshilfen von Bund und Ländern.

Der Stabilitätsrat hat festgestellt, dass Schleswig-Holstein infolge seines hohen Schuldenstandes eine Haushaltsnotlage droht. Um diese Gefahr abzuwenden, musste das Land mit dem Stabilitätsrat ein Sanierungsprogramm für den Zeitraum bis 2016 vereinbaren. Der Stabilitätsrat kontrolliert engmaschig, ob das Land das Sanierungsprogramm einhält.

Für das strukturelle Finanzierungsdefizit darf es daher nur eine Richtung geben: Abwärts. Diesen Weg darf das Land nicht durch Stillstand oder gar Rückwärtsschritte beim Defizitabbau gefährden. Jeder Euro, den das Land zusätzlich ausgibt oder weniger einnimmt und dafür Kredite aufnimmt, führt zu zusätzlichen dauerhaften Zinsausgaben, da das Land seine Schulden nicht tilgt, sondern Dauerschuldner ist. Daher muss das Land auch jeden Euro, den es nicht ausgibt oder der zusätzlich in seine Kasse kommt, zur Schuldentilgung einsetzen. Mit der Finanzpolitik, nicht verwen-

dete Haushaltsmittel noch schnell in andere Projekte zu stecken, wird der Defizitabbau immer wieder hinausgezögert.

Wenn die Landesregierung den Schuldenabbau ernst nimmt, muss sie strukturellen Finanzierungssaldo und Kreditaufnahme senken und damit Zinsausgaben sparen.

An eine Tilgung der Altschulden ist dabei noch gar nicht zu denken. Würde das Land seine Schulden jedes Jahr mit 100 Mio. € tilgen, so hätte es ihren Abbau in 270 Jahren geschafft - ohne Zinseszinsseffekt.

Es ist deshalb nicht vertretbar, immer wieder neue kreditfinanzierte Ausgaben zu leisten.

Diese Stellungnahme des Landesrechnungshofs bezieht sich in erster Linie auf den Haushaltsentwurf 2013. Zur Finanzplanung und zur Planung der Landesregierung für den Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits gem. Art. 59 a LV nimmt der Landesrechnungshof zu einem späteren Zeitpunkt Stellung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Aloys Altmann