

Finanzministerium

17. Mit der Haushaltsstrukturkommission in Richtung Haushaltsausgleich

Die Arbeit der Haushaltsstrukturkommission war ein wichtiger erster Schritt auf dem Abbaupfad. Die Empfehlungen der Kommission haben den Doppelhaushalt 2011/2012 erheblich strukturell entlastet.

Um den Abbaupfad bis 2020 erfolgreich beschreiten zu können, sind weitere Sanierungsvorschläge dringend notwendig. Alle Leistungen und Aufgaben des Landes müssen ständig auf Einsparpotenziale hin überprüft werden.

Das Sanierungsprogramm bis 2016 ist notwendig und wichtig, um den Haushalt weiter strukturell zu entlasten und die Konsolidierungshilfen von 80 Mio. € pro Jahr zu erhalten.

Parlament und Regierung haben die Kern- und Zukunftsaufgaben des Landes noch immer nicht definiert. Dies wird immer dringender. Nur so ist der geplante Personalabbau um 5.343 Stellen bis 2020 umzusetzen.

Bis Ende 2012 sollen 936 Stellen abgebaut werden, bis 2020 weitere 4.407 Stellen. Dieser Abbau wird dadurch erschwert, dass die Ressorts überwiegend keine mehrjährige Personalplanung vorhalten.

Die Landesregierung muss belegen, in welchem Umfang mit dem Stellenabbau auch die Personalausgaben sinken.

Mit dem Haushalt 2011 hat das Land sein Ziel, das strukturelle Finanzierungsdefizit um 10 % abzubauen, gut erfüllt. Um auf Risiken vorbereitet zu sein, sollten die Obergrenzen des strukturellen Defizits und der Nettokreditaufnahme auch künftig nicht ausgeschöpft werden.

Ein Großteil des Haushaltvolumens untersteht nicht dem direkten Einflussbereich des Landes und lässt sich kurzfristig nicht verändern. Daher ist eine mittel- und langfristige Abbauplanung für jedes Ressort erforderlich. Leistungsvergleiche mit anderen Ländern (Benchmarking) können Einsparpotenziale offenlegen.

17.1 Empfehlungen der Haushaltsstrukturkommission - der wichtige erste Schritt auf dem Abbaupfad

2009 wurde die Schuldenbremse in das Grundgesetz und 2010 in die Landesverfassung aufgenommen. Es war konsequent, dass im Mai 2010 die die Regierung tragenden Fraktionen eine **HaushaltsStrukturKommission** (HSK) unter Federführung des Finanzministers eingesetzt haben. Diese Kommission hat Empfehlungen zur Konsolidierung der Finanzen des Landes erarbeitet und veröffentlicht.¹ Die Landesregierung hat diese Empfehlungen gebilligt und beschlossen, sie umzusetzen.²

Mit den vorgeschlagenen Maßnahmen soll Schleswig-Holstein Aufgaben abbauen, Aufgaben auslagern und die Ressorthaushalte konsolidieren. Ziele sind, einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorzulegen und den Konsolidierungspfad dorthin einzuhalten.

Weder die HSK noch die Landesregierung haben quantifiziert, welche Haushaltsentlastungen mit den Empfehlungen erzielt werden können. Es war zunächst nicht geklärt, in welchem Umfang die Empfehlungen in den Haushalten 2011 und 2012 oder ab 2013 umgesetzt werden.

17.2 Umfang und Erfolg der HSK-Empfehlungen

Die HSK hat 119 Empfehlungen ausgesprochen. Davon betreffen

- 34 Empfehlungen das Budget I (Personal und Verwaltung),
- 75 Empfehlungen das Budget II (Zuweisungen, Zuschüsse und Investitionen) und
- 10 Empfehlungen übergreifend alle Einzelpläne einschließlich Landtag und LRH.

Die Empfehlungen berühren überwiegend den Doppelhaushalt 2011/2012. Einige Maßnahmen führen zu Mehrausgaben bzw. verfestigen die bisherigen Ausgaben. Erwartungsgemäß führten sie jedoch insgesamt zu Einsparungen.

17.2.1 Auswirkungen der Empfehlungen auf den Doppelhaushalt 2011/2012

Im Ausgangsjahr 2010 wurde nach der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund³ ein strukturelles Defizit von 1.318 Mio. €, nach der Landesmethode

¹ CDU/FDP Haushaltsstrukturkommission: Schleswig-Holstein ist auf dem Weg - Handlungsfähigkeit erhalten Zukunftschancen ermöglichen, Empfehlungen zur Konsolidierung der Finanzen des Landes Schleswig-Holstein.

² http://www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Service/Presse/PI/2010/MP/100526_haushaltsstrukturkommission.html.

³ Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen, Umdruck 17/2205 vom 04.05.2011.

von 1.119 Mio. €¹ festgelegt. Der Landtag hatte mit dem Haushaltsplan 2011 das strukturelle Finanzierungsdefizit um 220 bzw. 185 Mio. € reduziert. Nach den Berechnungen des LRH ist der Haushalt 2011 allein durch die HSK-Empfehlungen um 97,5 Mio. € entlastet worden.

Im Vergleich zum Ausgangsjahr 2010 sieht der Haushaltsplan 2012 folgende reduzierte strukturelle Finanzierungsdefizite vor:

- 343 Mio. € nach der Landesmethode,
- 465 Mio. € nach der Methode der Verwaltungsvereinbarung.

Durch HSK-Maßnahmen wird der Haushalt 2012 um 250,3 Mio. € entlastet.

Entlastungsmaßnahmen in den Haushalten 2011 und 2012

Maßnahme	Haushaltentlastungen in Mio. €	
	2011	2012
HSK-Empfehlungen (ohne Stellenreduzierung)	73,1	227,8
Stellenreduzierung	24,4	22,5
Zwischensumme	97,5	250,3
Sonstige Konsolidierungs- maßnahmen laut Haushalts- plan	14,2	17,0
Summe	111,7	267,3

Bei diesen Zahlen ist zu berücksichtigen, dass 2012 54 Mio. € aus der Auflösung der Innovationsstiftung nur einmalig anfallen. Um das strukturelle Defizit dauerhaft zu senken, muss dieser Einmaleffekt in den Folgejahren zusätzlich eingespart werden.

Die Einsparungen waren auf die Einzelpläne unterschiedlich, möglicherweise auch ungleich verteilt. So haben das Innenministerium und das Finanzministerium ohne Stellenabbau bislang nur unwesentlich zur Haushaltentlastung beigetragen.

¹ Vgl. Stellungnahme des LRH vom 17.11.2011 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2020.

**Wirkungen der umgesetzten HSK-Empfehlungen in 2011 und 2012
ohne Stellenabbau**

Einzelplan	Mehr (+) /Minder (-) -Ausgaben in T€	
	2011	2012
03	+4.250,0	+7.150,0
04		
05		
06	-13.991,9	-17.468,3
07	-9.918,7	-27.843,4
09	-17,0	-1.023,4
10	-6.567,0	-6.567,0
11	-35.000,0	-168.500,0
12		
13	-5.280,5	-6.274,8
alle Einzelpläne	-6.606,9	-7.223,9
Summe	-73.132,0	-227.750,8

Tatsächlich wurde 2011 das strukturelle Finanzierungsdefizit gesenkt. Nach den vorläufigen Jahresabschlussdaten betrug das Finanzierungsdefizit 690 Mio. €. Die Konjunkturkomponenten¹ ex post errechnen sich aus den ex ante - Komponenten zuzüglich der Steuermehreinnahmen von 353 Mio. €.

**Vorläufiges strukturelles Finanzierungsdefizit im
Haushaltsplan und Haushaltsvollzug 2011**

	Methode der Verwaltungsvereinbarung		Landesmethode	
	in Mio. €			
	ex ante	ex post	ex ante	ex post
Finanzierungssaldo	-1.222,5	-690,0	-1.222,5	-690,0
- Konjunkturkomponente*	-58,7	294,3	-293,0	60,0
- finanzielle Transaktionen	-30,0	-29,8	-30,0	-29,8
= bereinigtes strukturelles Finanzierungsdefizit	-1.133,8	-954,5	-899,5	-720,2

* Noch ohne periodengerechte Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs.

Nach dem vorläufigen Ergebnis 2011 sind rechnerisch 180 Mio. € zusätzlich strukturell abgebaut worden. Hierin enthalten ist die Konsolidierungshilfe von 53 Mio. € (1. Tranche: zwei Drittel von 80 Mio. €), die im Haushaltsplan nicht veranschlagt wurde. Diese ist den strukturellen Mehreinnahmen nicht zuzurechnen.

Auch für 2012 rechnet das Finanzministerium mit einer nochmals deutlichen Senkung des strukturellen Finanzierungsdefizits.

Nach Auffassung des **Finanzministeriums** greife eine Betrachtung der Wirkung der HSK-Beschlüsse zu kurz. Weitere Aspekte seien bei der Ver-

¹ Vgl. zur Berechnungsmethode: Stellungnahme des LRH vom 17.11.2011 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2020.

anschlagung berücksichtigt worden. Notwendig sei aus Sicht des Finanzministeriums eine Gesamtschau der Ausgabenentwicklung.

Gegenstand der Prüfung des LRH war die Umsetzung der Beschlüsse der HSK. Der **LRH** hält es für unabdingbar, dass Haushaltsentlastungsmaßnahmen nicht nur global betrachtet werden. Vielmehr sollten sie transparent im Haushalt konkretisiert werden. Er empfiehlt im Vorwort jedes Einzelplanes darzustellen, wie sich die Entlastungsmaßnahmen detailliert zusammensetzen.

17.2.2 Personal: Das Land folgt Empfehlungen der HSK

Die Landesregierung hat folgende Empfehlungen der HSK zum Personalabbau übernommen¹:

- Die Zahl der Stellen und Planstellen wird um 10 % bzw. rund 5.300 Stellen bis 2020 reduziert.
- Damit wird der Anstieg der Ausgaben für Personal und Verwaltung begrenzt.
- Alle Bereiche leisten ihren angemessenen Beitrag zum Personalabbau.
- Die Personalreduzierung erfolgt überwiegend durch die natürliche Fluktuation in den Ressorts. Hierzu wird im Finanzministerium ein zentrales Personalmanagement zur Unterstützung der Ressorts eingerichtet.

17.2.3 Wo werden Stellen abgebaut?

Alle Ressorts sollen einen angemessenen Anteil am Personalabbau leisten. Die Landesregierung sieht im Sanierungsprogramm folgenden Stellenabbau in den Ressorts vor:²

Stellenabbau in den Ressorts

Geschäftsbereich	2011 - 2016	2017 - 2020	Summe
Staatskanzlei	20	21	41
Innenministerium	176	262	438
Finanzministerium	262	66	328
Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Verkehr	42	34	76
Ministerium für Bildung und Kultur	2.347	1.654	4.001
Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration	152	37	189
Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit	68	24	92
Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume	104	74	178
Summe	3.134	2.209	5.343

¹ CDU/FDP Haushaltsstrukturkommission: Schleswig-Holstein ist auf dem Weg - Handlungsfähigkeit erhalten Zukunftschancen ermöglichen, Empfehlungen zur Konsolidierung der Finanzen des Landes Schleswig-Holstein.

² Vereinbarung zum Sanierungsprogramm, Umdruck 17/3211.

Mit diesen Einsparungen und den Vorgaben für den Haushaltsvollzug¹ werden bis Ende 2012 insgesamt 936 Stellen abgebaut.

17.2.4 **Wie viele Ausgaben spart das Land mit dem Abbau der Stellen?**

Das Finanzministerium hat jede einzusparende Stelle mit 50 T€ bewertet.² Hierin sind die mit dem Arbeitsplatz verbundenen Sachkosten enthalten. Der LRH bewertet es als positiv, dass die mit dem Arbeitsplatz verbundenen Sachkosten nicht aus den Augen verloren wurden. Dies war bei Personalabbauprogrammen der Vergangenheit noch anders.³

Der geplante Stellenabbau soll den Landeshaushalt ab 01.01.2020 rechnerisch um 267 Mio. € entlasten.⁴ Damit können 20 % des strukturellen Defizits 2010 (1.318 Mio. €) durch Personalabbau abgedeckt werden. Dies ist zurzeit der größte Einzelblock auf dem Sanierungspfad. Die Auswirkungen des Stellenabbaus auf die Pensionsausgaben stellt die Landesregierung nicht dar.

Die Landesregierung rechnet in ihrem Sanierungsprogramm mit einer Haushaltsentlastung von 215 Mio. €⁵. Warum die Entlastung über 50 Mio. € niedriger ausfällt und wo dieser Betrag stattdessen eingespart werden soll, sagt sie nicht. Die für Polizei und Steuerverwaltung eingeräumten Sonderkonditionen⁶ erklären dies nicht. Die Landesregierung wird aufgefordert, ihre Berechnungen darzulegen.

Hierzu hat die Landesregierung nicht Stellung genommen. Stattdessen bezeichnet das **Finanzministerium** die Berechnungen des LRH über die finanziellen Auswirkungen „als systematisch fehlerhaft und unvollständig“. So werde beispielsweise „für das Finanzministerium bei der Berechnung der gesamte Stellenabbau mit einem Betrag von 50 T€ pro Stelle unterlegt. Tatsächlich würden jedoch mehr Stellen abgebaut, um den vorgegebenen Budgetbetrag, der auf der ursprünglichen Stellenabbauvorgabe des Haushaltsrunderlasses 2011/2012 beruhte, einhalten zu können.“

Der **LRH** kann diese Einlassungen nicht nachvollziehen. Der Haushaltsrunderlass 2011/2012, Anlage 1, sah vor, 10 % der Stellen des Landes einzusparen. Dies ergab 5.330 einzusparende Stellen bis 2020. Die Budgetberechnung erfolgte mit 50 T€ je einzusparender Stelle.⁷ Daraus resultiert ein einzusparenden Betrag von 267 Mio. €. Der LRH kann nachvoll-

¹ Anlage 1 zu Tz. 3.6 Haushaltsführungserlass 2011, VI 20 - H 1200 - 225 vom 29.12.2010.

² Erlass des Finanzministeriums VI 20 i.V. - H 1105 - 112, II. A. vom 22.01.2010, S. 14.

³ Vgl. Bemerkungen 2008 des LRH, Nr. 14.

⁴ Erlass des Finanzministeriums vom 22.01.2010, S. 13 f. und Anlage 1.

⁵ Vgl. Umdruck 17/3211, S. 16.

⁶ Siehe Tz. 17.2.6 dieser Bemerkungen.

⁷ Erlass des Finanzministeriums vom 22.01.2010, S. 13 f.

ziehen, dass der Durchschnittsbetrag pro Stelle in einigen Dienststellen niedriger liegt und daher mehr Stellen abgebaut werden müssen, um den Einsparbetrag zu erreichen.

Dies ändert die Zahl der einzusparenden Stellen, nicht aber den Einsparbetrag.

17.2.5 **Veranschlagung 2011/2012 intransparent - Stellenabbau ohne Personalabbau?**

Das Finanzministerium hat für jedes Ressort das Budget I des Doppelhaushalts 2011/2012 berechnet. Das Einsparvolumen im Budget I hätte sich aus den Stelleneinsparvorgaben für diese Jahre, multipliziert mit 50 T€ ergeben müssen. Um diese Beträge wären die Personal- und Sachausgabeansätze 2011/2012 gegenüber der „Ausgangsbasis Budget I 2010“ zu vermindern gewesen.

Die vom Finanzministerium als „Ausgangsbasis Budget I 2010“ berechneten Beträge finden sich weder in den Haushalten 2009/2010 noch 2011/2012 wieder.

Das Finanzministerium räumt ein, dass es schwierig sei, die „Ausgangsbasis Budget I 2010“ nachzuvollziehen. Die nach der Landtagswahl 2009 geänderte Geschäftsverteilung und unterjährige Solländerungen in 2010 seien in den gedruckten Haushalten nicht berücksichtigt. Darüber hinaus seien in die Ansätze individuelle Verhandlungsergebnisse mit den Ressorts eingeflossen.

Die Berechnungen des Finanzministeriums belegen, dass das Budget I aufgrund der Stellenreduzierung gekürzt wurde. Inwieweit diese Budgetkürzung auf die Personal- oder Sachausgaben entfällt, konnten weder der LRH noch das Finanzministerium feststellen. Grund hierfür ist die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Personal- und Sachausgaben.¹ Deshalb ist nicht sichergestellt, dass die geplante Budgetkürzung in dem erforderlichen Umfang nachhaltig strukturell wirkt.

Das **Finanzministerium** erklärt, dass die konsequente Übersetzung der Stellenabbauvorgabe in Budgetabsenkung einen tatsächlichen Personalabbau bewirkt. Auch damit kann nach Auffassung des **LRH** nicht sichergestellt werden, dass die vorgesehenen Maßnahmen nachhaltig strukturell wirken.

¹ § 10 Abs. 1 Nr.1 HG 2011/2012.

Die Absicht der Landesregierung, Stellen zu reduzieren und damit den Anstieg der Ausgaben für Personal und Verwaltung zu begrenzen, setzt das Finanzministerium nicht transparent um.

Das **Finanzministerium** teilt diese Befürchtungen nicht. Es verweist hierzu auf den mit den Ressorts vereinbarten Stellenabbaupfad. Nun seien die Ressorts aufgefordert, ihre Personalplanungen an den Anforderungen des Stellenabbaus und des demografischen Wandels auszurichten.

In dieser Prüfung und in der Prüfung „Personalplanung in der Landesverwaltung“¹ hat der LRH andere Erkenntnisse gewonnen. Er bleibt bei seiner Auffassung.

Zusammenfassend stellt der LRH fest:

- Stellenabbau - ja.
- Personalabbau - ungewiss!

17.2.6 **Sonderkonditionen und Sonderwege für Lehrkräfte, Polizei und Steuerverwaltung**

Für das Ministerium für Bildung und Kultur (Bildungsministerium) akzeptierte das Finanzministerium 2 Sonderkonditionen beim Abbau von Stellen für Lehrkräfte:

- Statt 50 T€ wurden je einzusparger Stelle 46,5 T€ akzeptiert, obwohl der eingesparte Betrag für eine altersbedingt ausscheidende Lehrkraft deutlich über 46,5 T€ liegen dürfte.
- Statt bis zum 31.12.2019 wird der Stellenabbau erst im Laufe des Jahres 2020 erreicht.

Das Finanzministerium verweist darauf, dass das Bildungsministerium Stelleneinsparungen späterer Jahre in 2011 und 2012 vorzieht. Unter dem Strich erziele das Bildungsministerium in diesen Jahren einen höheren Einsparbetrag. Der LRH hält es nicht für sachgerecht, vorgezogene Stelleneinsparungen mit einem Abschlag auf den Einsparbetrag zu honorieren. In der Endabrechnung fehlen dem Finanzministerium dadurch für 2011 und 2012 mehr als 2 Mio. €.

Das Bildungsministerium orientiert sich bei seinen Personaleinsparungen am Schuljahresende, dem 31.07. eines Jahres. Im laufenden Haushaltsjahr werden deshalb nur fünf Zwölftel der Vorgabe eingespart, im folgenden Haushaltsjahr die fehlenden sieben Zwölftel. Der Landeshaushalt wäre am 31.12.2019 noch nicht um 267 Mio. € entlastet. Ohne entsprechende Einsparungen in anderen Bereichen wäre deshalb auch 2020 noch

¹ Vgl. Nr. 8 dieser Bemerkungen.

eine strukturelle Neuverschuldung in Höhe dieses fehlenden Betrages erforderlich.

Von den 5.343 abzubauenen Stellen entfallen 425 auf Polizei (202) und Steuerverwaltung (223). Dieses Einsparziel wird verfehlt. Von den ursprünglich einzusparenden 425 Stellen werden der Polizei 160 und der Steuerverwaltung 37 Stellen belassen.¹ Damit fehlen auf dem Konsolidierungspfad fast 10 Mio. € (197 Stellen à 50 T€).

Aus Sicht der Steuerverwaltung werden die dort fehlenden Einsparbeträge von fast 2 Mio. € durch strukturelle Steuermehreinnahmen gedeckt.² Dieses Argument gilt jedoch nicht für den Polizeibereich. Die dort fehlenden 8 Mio. € müssen anderweitig ausgeglichen werden.

Das **Finanzministerium** erklärt, dass es die finanziellen Auswirkungen entsprechend berücksichtigt habe. Es legt nicht dar, wie dies erfolgt ist.

Die einzelnen Ressorts eingeräumten Sonderkonditionen hält der LRH für problematisch. Die Landesregierung wird so ihr Sanierungsziel nicht erreichen. Das von der Landesregierung ursprünglich vorgegebene Einsparziel von 5.330 Stellen (entsprechend 267 Mio. €) ist gefährdet.

17.2.7 **Personalabbau ohne Personalplanung**

Die Landesregierung plant, für den Stellenabbau überwiegend die natürliche Fluktuation zu nutzen. Die Ressorts betrachten als natürliche Fluktuation die Altersabgänge bis 2020. Diese würden ausreichen, um die Einsparvorgabe zu erbringen. Allerdings würde nicht in jedem Jahr die Anzahl altersbedingt Ausscheidender die Einsparvorgabe erreichen. In diesen Fällen werde das Budget bei den Sachausgaben gekürzt.³ Die erforderlichen Stellen würden dann in den Folgejahren eingespart.

Die Ressorts wissen noch nicht, welche Stellen und Aufgaben konkret bis 2020 eingespart werden können. Dies war auch nicht zu erwarten. Denn: Überwiegend fehlen in den Ressorts mehrjährige Personalplanungen.⁴ Die Verteilung der Altersabgänge auf die Ressorts ist zufällig; die Möglichkeiten von Aufgabenabbau sind es auch. So führt die Stellenreduzierung zu mehr oder weniger zufälliger Arbeitsverdichtung. Durch Personalplanung

¹ Umdrucke 17/3061 vom 21.11.2011 und 17/3411 vom 10.01.2012. TOP 1 der 64. Sitzung des Finanzausschusses am 19.01.2012.

² Strategie-Erlass des Finanzministeriums vom 14.12.2011 VI 36/367 - 0 1075 - 001/06, Tz. 3.1.9, S. 30.

³ Vgl. Tz. 17.2.5.

⁴ Vgl. Nr. 8 dieser Bemerkungen.

könnten ressortübergreifend diese Ungleichgewichte ausbalanciert werden.

17.3 Ohne Aufgabenabbau keine weitere Budgetreduzierung

Die Landesregierung hat den Abbaupfad bis 2020 in der Finanzplanung rechnerisch vorgezeichnet. Um diesen Weg beschreiten zu können, sind jedoch Entscheidungen notwendig: Welche Aufgaben soll und kann das Land Schleswig-Holstein organisatorisch, finanziell und personell noch bewältigen?

Die HSK ist in ihren Empfehlungen auch hierauf eingegangen, z. B. *„Der Konsolidierungspfad bis 2020 kann bei Berücksichtigung der empfohlenen strukturellen Maßnahmen zur Verstetigung der Einnahmen, zur Konzentration auf die Kernaufgaben im Rahmen der finanziellen Handlungsfähigkeit und zur Begrenzung der Ausgaben eingehalten werden.“*¹

Dennoch haben Parlament und Regierung bislang weder die Kern- und Zukunftsaufgaben des Landes definiert noch einen Aufgabenkatalog erstellt. Die Ressorts bereiten sich hierauf unterschiedlich intensiv vor. Sie begründeten dies gegenüber dem LRH wie folgt:

- Notwendig sei eine politische Grundsatzdebatte, die nicht von der Arbeitsebene angestoßen werden könne.
- Das Bundesrecht gebe den Aufgabenkanon vor. Eine alleinige Initiative Schleswig-Holsteins über den Bundesrat sei voraussichtlich chancenlos.
- Bereits erarbeitete Vorschläge würden von der Hausspitze abgelehnt.
- Einsparungen in Kernbereichen seien nicht mehr möglich.
- Durch Einsparungen in Kernbereichen könnte die notwendige Kofinanzierung nicht mehr sichergestellt werden.
- Der Wegfall bestimmter Kernaufgaben sei bestandsgefährdend für das Land.
- Notwendig sei eine politische Entscheidung, welche Aufgaben notwendig seien. Die Einsparungen sollten von einer zentralen Stelle geplant werden.

Der LRH wertet diese Aussagen als Beleg dafür, dass

- die Notwendigkeit der Haushaltsentlastung noch nicht alle Ebenen der Verwaltung nachhaltig erreicht hat und
- einige Ressorts auf eine zentrale politische Weichenstellung warten, da sie ungefragt (zusätzliche) Einsparvorschläge nicht nennen wollen.

¹ CDU/FDP Haushaltsstrukturkommission: Schleswig-Holstein ist auf dem Weg - Handlungsfähigkeit erhalten Zukunftschancen ermöglichen, Empfehlungen zur Konsolidierung der Finanzen des Landes Schleswig-Holstein, Zeile 51 ff.

Deutlich wird, dass eine Debatte über Kern- und Zukunftsaufgaben des Landes von den politischen Entscheidungsträgern angeführt werden muss. Dies wird immer dringender, da die Sanierung des Haushalts ohne dauerhaften Aufgabenabbau kaum möglich sein wird. Auch können voraussichtlich nicht alle Ressorts relativ gleich stark belastet werden. Die Wertigkeit und Rangfolge der noch wahrzunehmenden Aufgaben kann nur politisch festgelegt werden. Daher sollte die Staatskanzlei den Prozess koordinieren.

Notwendig ist,

- ein Aufgabenportfolio tabulos zu formulieren,
- die zur Umsetzung des Aufgabenportfolios notwendigen Personal-, Finanz- und Sachmittel zu bestimmen und
- die Aufgaben und deren Wahrnehmung bei der gegebenen Budgetrestriktion zu priorisieren.

Mit der Definition der Kern- und Zukunftsaufgaben muss entschieden werden, welche Aufgaben nicht mehr wahrgenommen werden sollen. Die vorgelegte Finanzplanung einschließlich Fortschreibung bis 2021 gibt über den Aufgabenabbau keine Auskunft. Die dort dargestellte Zielplanung stützt sich nicht auf konkrete Maßnahmen der Ressorts.

Nach Mitteilung des **Finanzministeriums** werde der Landeshaushalt sowohl quantitativ als auch qualitativ konsolidiert. Dies gehe einher mit der Konzentration auf Kernaufgaben. Dieser Prozess werde getrieben vom Stellen- und Personalabbau. Die Landesregierung sei der Überzeugung, dass durch die Verknappung der personellen Ressourcen der Aufgabenabbau noch weiter voranschreiten werde.

Der **LRH** hält dieses Vorgehen der Landesregierung nur für bedingt ziel führend. Vielmehr bedarf der Personalabbau eines koordinierten zielgerichteten Aufgabenabbaus. Er hält an seiner Forderung fest.

17.4 **Wie geht es ab 2012 weiter? Sanierungsprogramm bis 2016**

Mit dem Ergebnis für 2011 ist Schleswig-Holstein auf einem guten Weg zum Defizitabbau bis 2020. Für 2012 sieht der Haushalt weitere strukturelle Entlastungen aufgrund der Empfehlungen der HSK von 250,3 Mio. € vor.

Unterstützt wird die weitere Sanierung des Landeshaushalts auch dadurch, dass der Stabilitätsrat eine drohende Haushaltsnotlage für Schleswig-Holstein festgestellt hat. Das Land war daher gezwungen, mit dem Stabilitätsrat am 01.12.2011 ein Sanierungsprogramm zu vereinba-

ren.¹ Diese Vereinbarung wurde dem Landtag erst im Nachhinein am 05.12.2011 zugeleitet.²

17.4.1 **Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits und der Nettokreditaufnahme**

Das vereinbarte Sanierungsprogramm verpflichtet das Land für die Jahre 2012 bis 2016 seine Nettokreditaufnahmen weiter abzubauen. Daneben muss das Land nach der Landesverfassung und der Verwaltungsvereinbarung sein strukturelles Finanzierungsdefizit bis 2020 auf null zurückführen.³

Das Sanierungsprogramm legt zudem fest, dass die in der Verwaltungsvereinbarung verabredete Methode zur Bereinigung um unmittelbar konjunkturell bedingte Auswirkungen anzuwenden ist.⁴

Überleitungsrechnung strukturelles Finanzierungsdefizit - Nettokreditaufnahme⁵

Haushaltsjahr	2012	2013	2014	2015
	Haushalt Mio. €	Finanzplan Mio. €		
Max. strukt. Defizit (§ 4 Verwaltungsvereinbarung*)	1.054	922	791	659
Rücklagen, Verrechnungen, Transaktionen	52	30	30	30
Konjunkturkomponente**	36	104	72	36
= Max. haushaltmäßige Nettokreditaufnahme	1.142	1.056	893	725
Geplante haushaltmäßige Nettokreditaufnahme	940	702	625	483
= Sicherheitsreserve	202	354	268	242

* Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen, Umdruck 17/2205 vom 04.05.2011.

** Konjunkturkomponente (ex ante) bis 2012 auf Basis November 2010; ab 2013 auf Basis November 2011.

Die für den Haushalt 2012 geplante Sicherheitsreserve von 202 Mio. € bei der Nettokreditaufnahme entspricht gerade 1,6 % der Gesamtausgaben. Spielräume für strukturelle Mehrausgaben gibt es damit ohne strukturelle Mehreinnahmen oder Minderausgaben (Einsparpotenziale) nicht. Das Land muss gewappnet sein, wenn unvorhergesehene Belastungen kommen. Es braucht diese Sicherheitsreserve auch, um ggf. nur einmalig wir-

¹ Vgl. § 5 StabiRatG.

² Vgl. Umdruck 17/3211.

³ Art. 59 a Abs. 1 LV und § 4 Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen, Umdruck 17/2205 vom 04.05.2011.

⁴ § 2 Abs. 3 Vereinbarung zum Sanierungsprogramm nach § 5 StabiRatG, Umdruck 17/3211 vom 05.12.2011.

⁵ Zur vgl. Berechnung Anlage zum Sanierungsprogramm, S. 9.

kende Maßnahmen kurzfristig auszugleichen. Denn eine Überschreitung der Defizitobergrenzen führt zu einer Rückführungspflicht und zum Verlust der Konsolidierungshilfen von 80 Mio. € jährlich. Damit dies nicht geschieht, ist eine Sicherheitsreserve notwendig.

Je früher das Land seine Neuverschuldung reduziert, umso weniger Zinsausgaben fallen an. Um finanzielle Spielräume früher wiedergewinnen zu können, sollten die Obergrenzen der Neuverschuldung nicht ausgeschöpft und das strukturelle Finanzierungsdefizit schneller abgebaut werden.¹ Auch die Deutsche Bundesbank rät angesichts der konjunkturellen Situation dazu, die Defizitgrenzen nicht auszuschöpfen und Sicherheitsabstände einzuplanen: *„Damit lassen sich insbesondere bei unerwartet ungünstigen Entwicklungen Notwendigkeiten zur kurzfristigen Anpassung vermeiden, die dann prozyklisch wirken.“*²

17.4.2 **Neue Maßnahmen und die Bewertung des Sanierungskurses**

Die Landesregierung hat im Sanierungsprogramm bis 2016 Maßnahmen benannt, die zusätzlich zu den bisherigen Maßnahmen der HSK und der Landesregierung zum Abbau der Nettokreditaufnahme beitragen sollen. Mit diesen soll der Haushalt um mehr als 100 Mio. € entlastet werden. Eine Reihe von Maßnahmen muss noch konkretisiert werden. Einige entfalten ihre volle Wirkung erst ab 2016.

Der Evaluationsausschuss des Stabilitätsrats hat in seiner Bewertung des vorgelegten Sanierungsprogramms u. a. festgestellt, dass abgewartet werden müsse, wie die Themenfelder weiter konkretisiert und umgesetzt werden. In seinem Fazit stellt er fest: *„Das Sanierungsprogramm Schleswig-Holsteins ist eine geeignete Grundlage für das Überwinden einer drohenden Haushaltsnotlage und das Erreichen eines ausgeglichenen Haushaltes 2020.“*

Wenn die vorgesehene Ausgabendisziplin eingehalten wird, kann Schleswig-Holstein mit dem vorgelegten Sanierungsprogramm den vorgegebenen Abbaupfad der Nettokreditaufnahme bis 2016 einhalten. Die bereits umgesetzten bzw. geplanten Maßnahmen liegen in der Kompetenz des Landes; damit wird die Sanierung des Landeshaushalts deutlich vorankommen. Der Sicherheitsabstand zwischen der Sanierungsplanung und den Obergrenzen der Nettokreditaufnahme ist ausreichend, um einzelne Abweichungen von den Planungen auszugleichen. Sollten allerdings größere Risiken eintreten, beispielsweise durch eine Verschlechterung der

¹ Vgl. Stellungnahme des LRH vom 17.11.2011 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2020.

² Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Oktober 2011, S. 15 ff.

Einnahmeperspektiven, können zusätzliche Maßnahmen erforderlich werden“.¹

Der LRH schließt sich grundsätzlich dieser Bewertung an. Im Gegensatz zum Evaluationsausschuss betrachtet er den Sicherheitsabstand nicht als Puffer, um Fehlplanungen ausgleichen zu können. Vielmehr erreicht das Land Schleswig-Holstein durch geringere Kreditaufnahmen schneller einen strukturell ausgeglichenen Haushalt. Ein zügiger und nachhaltiger Abbau der Nettokreditaufnahme ist angesichts der vermiedenen Zinsausgaben wirtschaftlich. Das derzeit noch niedrige Zinsniveau ist hierbei hilfreich. Dieser Vorteil darf nicht verspielt werden. Insoweit müssen die Maßnahmen rasch konkretisiert und umgesetzt werden.

In seiner Bewertung des vom Land vorgelegten Sanierungsprogramms kommt der Evaluationsausschuss zu folgender Auffassung: *„Die Kürzung der nicht feststehenden bzw. bundesgesetzlich gebundenen Aufgaben um rd. 50 % in 3 Jahren erscheint ambitioniert und erfordert weitere Konsolidierungsmaßnahmen“²*. Der LRH schließt sich dieser Auffassung an.

Finanzministerium und **LRH** sind sich darüber einig, dass es auf dem Weg zur strukturellen Null weiterer Maßnahmen bedarf.

Nach Mitteilung des Finanzministeriums plant die Landesregierung mit dem Doppelhaushalt 2013/2014 die Nettokreditaufnahme bis 2014 unter 400 Mio. € zurückzuführen. Dies sei ein weiterer Meilenstein auf dem Weg zur strukturellen Null.

17.5 **Steuerung des Landeshaushalts in Zeiten der Schuldenbremse: Anteil kurzfristig disponibler Konsolidierungsmasse gering**

Der LRH hat in seinen Bemerkungen 2011 vorgeschlagen³, für jedes Ressort eine Finanzplanung aufzustellen und den Planungshorizont bis 2020 zu erweitern, um so die erforderlichen politischen Debatten rechtzeitig anzustoßen.

Dass ein Konsolidierungskurs „auf Sicht“, quasi von Haushalt zu Haushalt, problematisch werden kann, zeigt die Struktur des Haushalts:

Im Haushalt 2012 sind 52 % der Ausgaben gebunden durch

- bundesgesetzliche Leistungen (10,2 %),
- durchlaufende Mittel, Gemeinschaftsfinanzierungen mit dem Bund und der EU (4,4 %),

¹ Bewertung des Sanierungsprogramms 2012 bis 2016 des Landes Schleswig-Holstein durch den Evaluationsausschuss vom 09.11.2011, S. 2.

² Vgl. TOP 2 der vierten Sitzung des Stabilitätsrats am 01.12.2011 (www.Stabilitaetsrat.de).

³ Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 7, S. 43.

- zweckgebundene Einnahmen (2,8 %) und
- vertragliche Bindungen (34,7 %, nahezu vollständig Zins- und Tilgungsleistungen).

Kurzfristig lassen sich diese Ausgaben durch das Land nicht verändern. So entfallen die 10,2 % (= 1,1 Mrd. €) bundesgesetzlicher Leistungen auf 3 Ressorts:

- Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit (Sozialministerium) (872,1 Mio. €),
- Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration (144,3 Mio. €) und
- Innenministerium (74,6 Mio. €).

Der Haushalt des Sozialministeriums ist zu drei Viertel durch bundesgesetzliche Leistungen gebunden. Bei den beiden übrigen Ressorts liegt dieser Anteil jeweils unter 10 % der Ausgaben.

Die übrigen 48 % der Ausgaben teilen sich auf in

- Zuschüsse an verselbstständigte Einrichtungen (0,9 %),
- Ausgaben aufgrund eingegangener Verpflichtungen (1,5 %),
- landesgesetzliche Leistungen (25,4 %),
- Ausgaben im Rahmen von Budgetierungsvorhaben¹ (17,3 %) sowie übrige Ausgaben (2,8 %).

Auch wenn es sich hier um Ausgaben handelt, die das Land selbst beeinflussen kann, stehen sie mitnichten zum kurzfristigen Defizitabbau zur Verfügung: Maßgeblich geprägt werden diese Ausgaben durch Personalausgaben, Zuweisungen und Zuschüsse des Landes.

17.6 **Wie kann das Land den Abbaupfad erfolgreich weitergehen?**

Die Sanierung des Landeshaushalts kann nur gelingen, wenn das Land auch Leistungen reduziert. Dies ist nur sinnvoll möglich, wenn das Land endlich seine Kern- und Zukunftsaufgaben definiert.²

Nach der Definition der Kern- und Zukunftsaufgaben sollte das Land

- Verhandlungen auf Bundesebene führen, um Landesleistungen aufgrund bundesgesetzlicher Vorgaben zu reduzieren, nötigenfalls in einer konzertierten Aktion mit anderen Ländern,
- Leistungen aufgrund landesgesetzlicher Vorgaben weiterhin abbauen,
- Kofinanzierungen nur noch bei Maßnahmen mit höchster Priorität durchführen,
- jedes Ressort seine Finanzplanung bis 2020 aufstellen lassen und

¹ ARV 9 - Ausgaben im Rahmen von Budgetierungsvorhaben wie z. B. Modellprojekte nach § 10 a LHO u. a. Veranschlagt sind überwiegend Personalausgaben.
Hinweis: § 10 a LHO wurde bereits mit Art. 2 Haushaltsstrukturgesetz 2009/2010 vom 12.12.2008 abgeschafft.

² Vgl. Tz. 17.3.

- entscheiden, welche Aufgaben abgebaut werden können.

Keinesfalls dürfen als geeignet identifizierte Sanierungsmaßnahmen ersatzlos gestrichen oder in nur geringerem Umfang durch andere Maßnahmen ausgeglichen werden.

Im Personalbereich muss die Landesregierung die Transparenz erhöhen und darlegen, dass sie ihr ursprüngliches Einsparziel von 267 Mio. € erreicht:

- Die Landesregierung muss sicherstellen, dass im Landeshaushalt nicht nur Stellen abgebaut werden, sondern ab 01.01.2020 auch die finanziellen Einsparungen erreicht sind.
- Die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Personal- und Sachkosten nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 HG 2011/2012 sollte aufgehoben werden.
- Bei den Personalausgaben sollte kein einheitlicher Durchschnittsbetrag je Stelle für alle Ressorts angesetzt werden. Stattdessen sollte für jedes Ressort ein eigener Durchschnittsbetrag gesondert ermittelt werden. Dieser wäre in die ressortspezifische Stellenreduzierung umzurechnen.
- Es sollten solche Sachausgaben abgebaut werden, die in direktem Zusammenhang mit der Stellenreduzierung stehen. Auch hier ist ein einheitlich vorgegebener Betrag nicht sinnvoll.
- Jedes Ressort sollte innerhalb der nächsten 12 Monate einen realistischen Aufgaben- und Stellenabbauplan bis 2020 aufstellen, der zugleich Leitlinie für das Handeln der kommenden Jahre wird. Ressortübergreifend wären durch das Finanzministerium Ungleichgewichte zu bewerten und ggf. auszugleichen.

Mit diesen Maßnahmen kann die Landesregierung die Nachhaltigkeit der Ausgabenreduzierung sicherstellen. Mit einem entsprechend ausgestalteten Controlling kann sie ihre Erfolge belegen. Ressortspezifische Einsparbeträge für Personal- und Sachausgaben machen Sonderwege überflüssig. Eine betragsmäßige Aufspaltung der Einsparvorgaben für Personal- und Sachausgaben würde die Akzeptanz von Einsparvorgaben erhöhen. Eine ressortübergreifende Betrachtung unterstützt das gemeinsame Ziel.

17.7 **Benchmarking: Der Beste gibt die Messlatte vor**

Der LRH empfiehlt der Landesregierung, Benchmarking als Instrument der Haushaltssanierung verstärkt zu nutzen. Relativ schnell lassen sich durch Leistungsvergleiche zwischen den Ländern und ihren Verwaltungen Handlungsfelder identifizieren. Diese können aufzeigen, wo und warum Schleswig-Holstein über seine Verhältnisse lebt und ein strukturelles Defizit ausweist. Zu hohe Standards müssen künftig gerechtfertigt werden. Erst im

zweiten Schritt sollte der Vergleich um die Details wie Verwaltungsstrukturen, Abläufe und eingesetzte Ressourcen erweitert werden. Hierdurch darf die Suche nach der besten Aufgabenwahrnehmung (best practice) jedoch nicht konterkariert werden.

Sollte sich im Leistungsvergleich herausstellen, dass Schleswig-Holstein einige Aufgaben schon mit geringeren Ressourcen wahrnimmt, darf dieses Ergebnis nicht missverstanden werden: Keinesfalls ist dies eine Aufforderung dafür, die Standards auf Durchschnittsniveau anzuheben. Vielmehr muss gesehen werden, dass ohne optimale Aufgabenerfüllung das abzubauen strukturelle Defizit noch höher wäre. Im Übrigen optimieren auch die anderen Länder ihre Aufgabenwahrnehmung, sodass ein derzeit unterdurchschnittlicher Benchmarkwert nicht vor weiteren Einsparungen schützt.

Mit der Einführung der Schuldenbremse wurde das Grundgesetz auch um Art. 91 d erweitert: „Bund und Länder können zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen.“

Seit Änderung des Grundgesetzes im August 2009 ist bereits viel Zeit verstrichen, ohne dass Leistungsvergleiche vorliegen. Das Konzept der Innenministerkonferenz (Stand: 09.07.2010)¹ fand positive Resonanz in der Ministerpräsidentenkonferenz. Sie beauftragte die Fachministerkonferenzen auf Basis dieses Konzepts konkrete Ziele und Inhalte für Leistungsvergleiche bis zum 09.06.2011 zu benennen.² Ergebnisse liegen immer noch nicht vor.

Der LRH sieht gerade im länderübergreifenden Benchmarking ein Instrument, das den Sanierungskurs zusätzlich unterstützen kann. Er hält das Ziel von Art. 91 d Grundgesetz für erstrebenswert und fordert das Land auf, schon heute Ergebnisse grober Kennzahlenvergleiche zu nutzen.

¹ <http://www.berlin.de/imperia/md/content/seninn/imk2007/beschluesse/101119anlage17.pdf?start&ts=1291884771&file=101119anlage17.pdf>.

² Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 15.12.2010.