

Analyse zur Haushaltslage

7. Aktuelle Haushaltslage: Schleswig-Holstein insolvent?

Schleswig-Holsteins Haushaltslage ist ein „Desaster“. Das Land droht an seinen Zinsen zu ersticken. Es hat zum Sparen keine Alternative!

In 40 Jahren hat Schleswig-Holstein einen Schuldenberg von 24 Mrd. € aufgetürmt. Das sind mehr als 8.500 € pro Einwohner des Landes. Jedes Jahr sattelt das Land neue Schulden bis zu 1,5 Mrd. € drauf. Hierfür zahlt es jährlich 1 Mrd. € Zinsen; das sind gut 11 % der Landesausgaben - Tendenz steigend.

Sanierungsversuche früherer Parlamente und Regierungen haben die Finanzlage des Landes nicht verbessert. Schleswig-Holstein ist beim Geldausgeben im Bundesvergleich „spitze“! Denn: Es erhöhte seine Ausgaben stärker als die anderen Länder, obwohl seine Einnahmen nur durchschnittlich stiegen.

Wenn das Insolvenzrecht für das Land gelten würde, liefe Schleswig-Holstein Gefahr, ein Insolvenzverfahren einleiten zu müssen.

Die Schuldenbremse zwingt das Land, endlich zu handeln. Es muss einen Sanierungspfad einschlagen, mit dem es seine Ausgaben auf Dauer seinen Einnahmen anpasst. Ab 2020 darf das Land keine strukturell bedingten Schulden mehr machen.

Um dieses zu erreichen, muss das Land jede Position im Landeshaushalt auf den Prüfstand stellen. Die heutigen Standards kann es sich nicht mehr leisten.

Wenn Schleswig-Holstein bei der Haushaltssanierung versagt, riskiert es den Verlust der Konsolidierungshilfen von 80 Mio. € jährlich - bis 2019 720 Mio. €

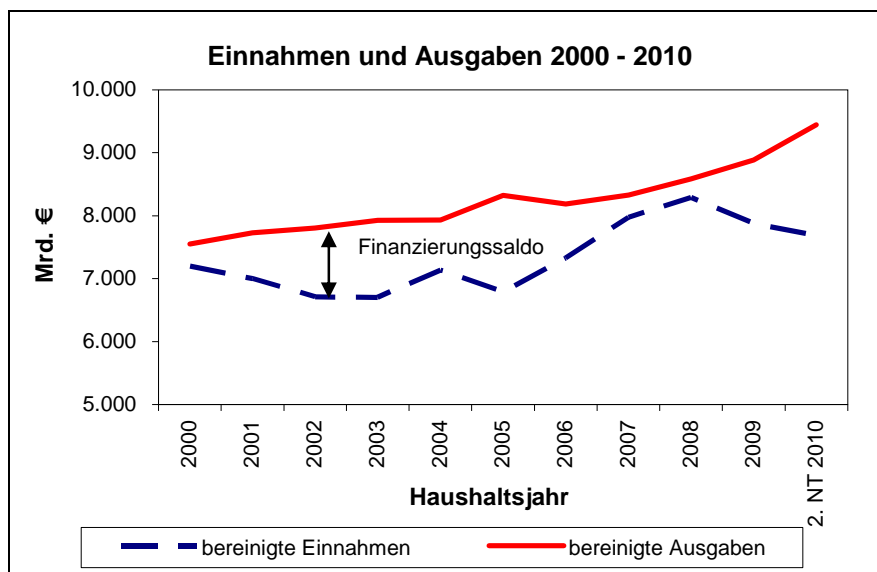
Regierung und Opposition stehen gemeinsam in der Verantwortung für das Land und müssen zusammen den Weg aus der Schuldenfalle gehen.

7.1 Schleswig-Holstein: In der Schuldenfalle

Seit der Haushaltsreform von 1969 gibt Schleswig-Holstein jedes Jahr mehr Geld aus als es einnimmt. Die Lücke zwischen Ausgaben und Einnahmen schließt es regelmäßig mit neuen Krediten. Ergebnis dieser Finanzpolitik sind über 24 Mrd. € Schulden Ende 2009. Selbst mit den Erlösen aus der Veräußerung seines Vermögens hat das Land laufende Ausgaben finanziert. Heute hat das Land kaum noch Vermögen und auf jeden Einwohner Schleswig-Holsteins entfallen mehr als 8.500 € Landes-schulden. Damit liegt das Land um mehr als 50 % über dem Durchschnitt aller Länder.¹ Dazu kommen noch die Schulden der Kommunen.

Bis 2010 erhöht das Land kontinuierlich seine bereinigten Ausgaben² auf 9,5 Mrd. €, das sind 25 % mehr als 2000. Seine bereinigten Einnahmen³ liegen dagegen mit 7,7 Mrd. € nur 0,5 Mrd. € (+ 6,8 %) über denen von 2000.

Selbst in Zeiten sinkender Einnahmen erhöhte das Land seine Ausgaben kräftig, anstatt sie seinen Einnahmen anzupassen. Schleswig-Holstein lebt damit ständig über seine Verhältnisse.

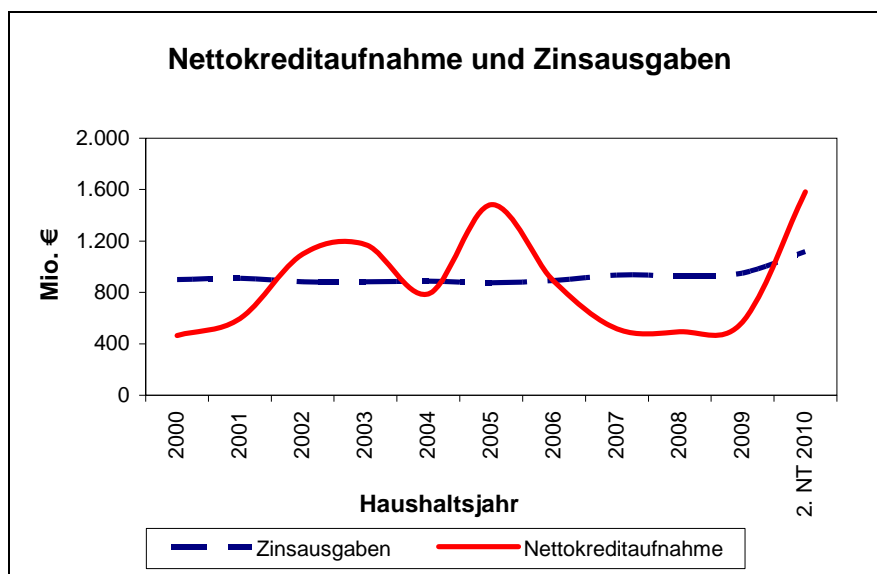


Der geringere Finanzierungssaldo in 2007 und 2008 ist nicht das Ergebnis einer Haushaltssanierung. Vielmehr sprudelten in diesen Jahren die Steu-

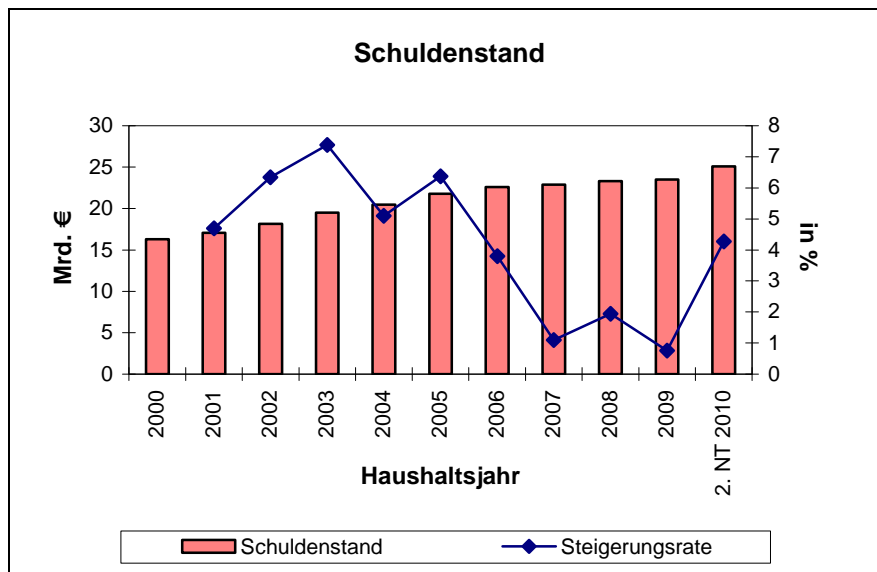
- ¹ Quelle: Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2008 bis 2012, Landtagsdrucksache 16/2198, S. 13.
- ² Gesamtausgaben abzüglich Tilgungsausgaben, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und haushaltstechnische Verrechnungen.
- ³ Gesamteinnahmen abzüglich Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcke, Einnahmen von Überschüssen aus Vorjahren und haushaltstechnische Verrechnungen.

erquellen. Infolge der Finanzkrise sind die Einnahmen gesunken, der Finanzierungssaldo ist erneut angestiegen und das Land hat wieder mehr Kredite aufgenommen. Der höhere Anstieg der Ausgaben und des Finanzierungssaldos ab 2009 spiegeln auch die notwendigen Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur wider.

Diese Finanzpolitik der letzten Jahrzehnte hat das Land in die Schuldenfalle getrieben. Jedes Jahr nimmt das Land neue Schulden auf: In guten Jahren wie 2008 „nur“ 0,4 Mrd. €, in schlechten Jahren wie 2005 oder 2010 um 1,5 Mrd. €. Schleswig-Holstein zahlt für seine Kreditmarktschulden jährlich 1 Mrd. € Zinsen. 2009 wurde diese Schallmauer erstmals durchbrochen - und die Zinsausgaben des Landes werden weiter steigen. Steigende Schulden und steigende Zinssätze werden das Land künftig deutlich höher belasten. Das Finanzministerium hat errechnet, dass die jährlichen Zinsausgaben in den nächsten 10 Jahren voraussichtlich auf fast 1,9 Mrd. € steigen werden. Hierbei hat es schon unterstellt, dass das Land seinen Haushalt bis 2020 saniert.



Das Land muss nicht nur Zinsen für seine Kreditaufnahmen tragen; es muss die Kredite auch tilgen. In der Regel tilgt das Land Darlehen am Ende der Laufzeit. Dabei löst es alte Darlehen durch die Aufnahme neuer ab. Bei den im Haushalt ausgewiesenen Tilgungen handelt es sich lediglich um Anschlussfinanzierungen oder Umschuldungen. Der Schuldenstand des Landes wird durch diese „Tilgungen“ nicht vermindert. Allein von 2000 bis 2009 hat das Land 8,3 Mrd. € zusätzliche Kredite aufgenommen. Der Schuldenstand ist damit auf 24,4 Mrd. € gestiegen. Von 2001 bis 2005 stieg der Schuldenstand noch um 5 % pro Jahr und mehr. Seit 2006 ist der Anstieg etwas gebremst, allerdings nimmt er 2010 infolge der Finanzkrise wieder mehr Fahrt auf.



Mit den heute bekannten Finanzierungslücken für 2010 (1,5 Mrd. €) sowie für 2011 und 2012¹ (1,8 Mrd. €) stiege der Schuldenstand in 3 Jahren noch einmal um 3,3 Mrd. € auf fast 28 Mrd. €.

Darin nicht enthalten sind die 3 Mrd. € Kreditaufnahmen von Schleswig-Holstein und Hamburg für die HSH Nordbank. Diese wurden außerhalb der Länderhaushalte durch eine Anstalt öffentlichen Rechts beider Länder aufgenommen.

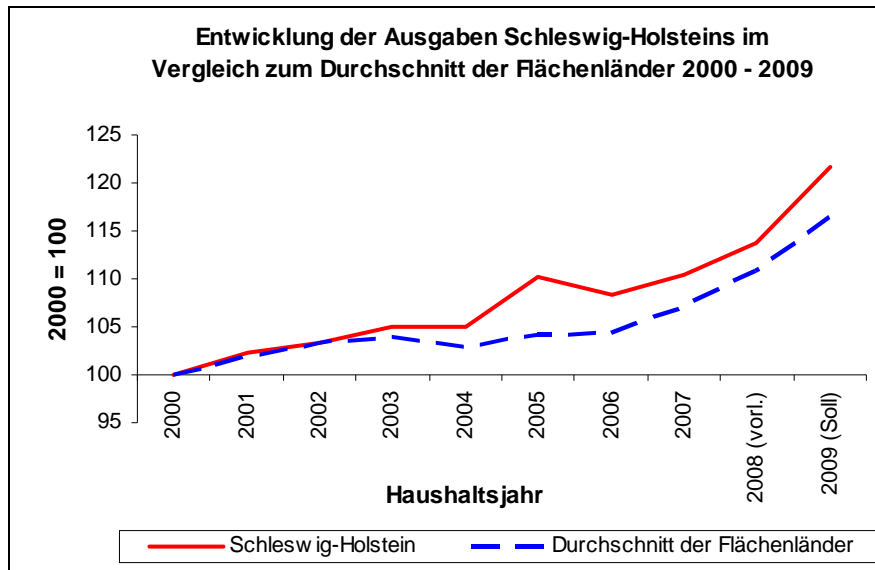
Das **Finanzministerium** teilt grundsätzlich die Auffassung des LRH hinsichtlich der Einschätzung der finanziellen Lage des Landes. Die Mitglieder der Landesregierung seien sich dieser Lage sehr bewusst.

7.2 Schleswig-Holstein: Seine Ausgaben steigen im Ländervergleich „spitzenmäßig“

Von 2000 bis 2009 erhöhte das Land seine bereinigten Ausgaben um 1,6 Mrd. € auf 9,1 Mrd. €. Das ist ein Anstieg um 21,7 %. Die Ausgaben aller Flächenländer stiegen dagegen in dieser Zeit im Durchschnitt nur um 15 %.²

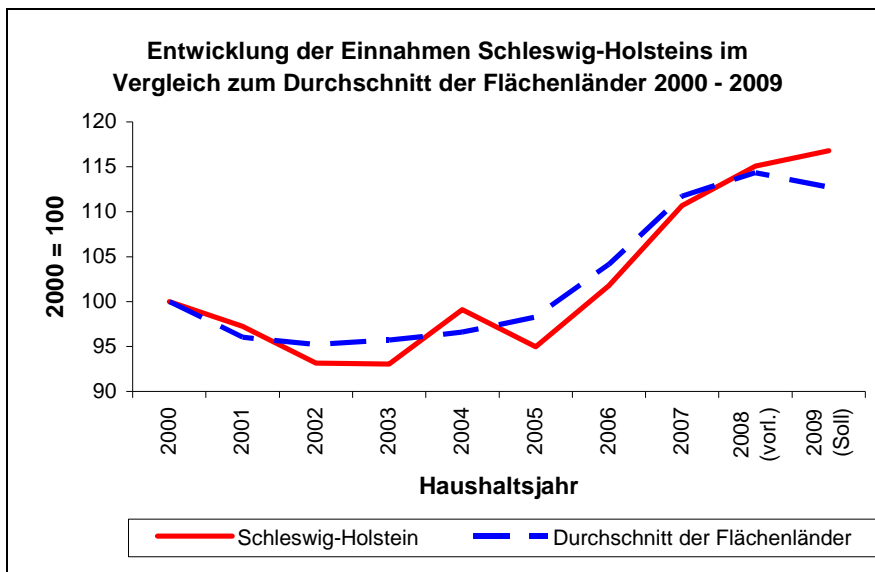
¹ Quelle: Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2008 bis 2012, Landtagsdrucksache 16/2198 - globale Minderausgaben und Nettokreditaufnahme.

² Eigene Berechnungen auf der Basis der Finanzberichte des Bundes 2007 bis 2010, jeweils Anlage 12.

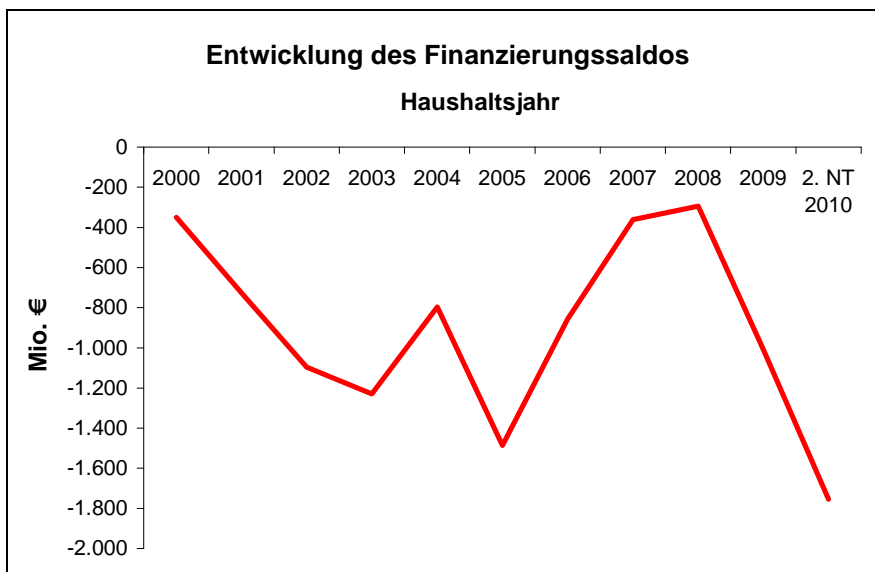


2005 stiegen die Ausgaben extrem. Die seinerzeitige Landesregierung verkannte trotz drohender Mindereinnahmen Ende 2004/Anfang 2005 die Finanzlage und steuerte nicht gegen. Dadurch stiegen die Ausgaben Schleswig-Holsteins erheblich stärker als die der anderen Länder. Damit belegte Schleswig-Holstein 2005 den Spitzenplatz, im Gesamtzeitraum 2000 bis 2009 liegt es nach Bayern auf Platz 2. Aber anders als Bayern nahm es laufend neue Kredite auf und tilgte noch keine Altschulden.

Während Schleswig-Holstein seine Ausgaben viel stärker erhöhte als die meisten anderen Flächenländer, standen ihm seit 2000 keine entsprechend höheren Einnahmen zur Verfügung. Lediglich in 3 von 10 Jahren lagen die Einnahmen des Landes leicht über dem Durchschnitt der Flächenländer.



Infolge dieser Finanzpolitik hat das Land den Finanzierungssaldo in 2010 gegenüber 2000 um 60 % erhöht. Dies war sowohl konjunkturell als auch strukturell bedingt.



Andere Länder, wie Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen oder Bayern, haben in dieser Zeit schon begonnen, ihre Haushalte zu sanieren. Sie haben ohne Schulden ausgeglichene Haushalte erreicht und angefangen, ihre Altschulden zu tilgen. Diese Länder haben anders als Schleswig-Holstein ihre Ausgaben den sinkenden oder nicht mehr so stark steigenden Einnahmen angepasst.

7.3 **Föderalismuskommission: Schleswig-Holstein schafft Haushaltsanierung allein**

So erstaunt das Ergebnis der Arbeitsgruppe der Föderalismuskommission II nicht: Die Arbeitsgruppe analysierte die Haushalte der am höchsten verschuldeten Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein. Sie kam zu dem Ergebnis:¹

- Schleswig-Holstein habe nicht - wie andere Länder - in genügendem Maß auf die konjunktur- und steuerreformbedingten Mindereinnahmen zu Beginn des Jahrzehnts mit Konsolidierungsmaßnahmen auf der Ausgabenseite reagiert.
- Der Ausgabenzuwachs Schleswig-Holsteins läge über dem der Vergleichsländer Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, sodass sich seine Finanzsituation kontinuierlich verschlechtere.
- Schleswig-Holstein könne es trotz der ungünstigen Ausgangslage schaffen, von 2007 bis 2019 aus eigener Kraft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.
- Schleswig-Holstein müsse sein Ausgabenniveau an sein Einnahmenniveau anpassen.
- Um 2019 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, müsse das Land sein Ausgabenwachstum um 0,8 Prozentpunkte unterhalb des Zuwachses der Steuereinnahmen begrenzen.
Dieser Wert dürfte sich mittlerweile erhöht haben, da schon wieder Jahre untätig vergangen sind.

7.4 **Schuldenbremse: Bremsen und nicht Gas geben**

Gesamtergebnis der Föderalismuskommission II ist die Schuldenbremse gemäß Art. 109 GG, die 2009 eingeführt wurde. Danach müssen die Länder ihre Haushalte bis 2020 sanieren. Sie dürfen anschließend keine strukturell bedingten Schulden mehr aufnehmen. Anders ausgedrückt: In einer konjunkturellen Normallage müssen sie ausgeglichene Haushalte aufstellen, die ohne neue Schulden auskommen.

Die Finanzkrise und der konjunkturelle Einbruch haben die Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte drastisch vermindert und deren Kreditaufnahmen deutlich erhöht. Trotz dieser verschlechterten Rahmenbedingungen gilt für Schleswig-Holstein - wie für den Bund und alle anderen Länder - die Schuldenbremse.

¹ Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Bericht der Arbeitsgruppe Haushaltsanalyse Bremen - Saarland - Schleswig-Holstein, Kommissionsdrucksache 102-neu vom 15.04.2008.
<http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/gremien/foederalisreform/kommissionsdrucksachen/kdrs102.pdf>.

Das Finanzministerium hat ermittelt, dass das strukturelle Defizit des Landes 2010 bei 1,25 Mrd. € liegt.¹ Dieses ist bis 2020 vollständig abzubauen. Das Land muss den Landeshaushalt pro Jahr um 125 Mio. € dauerhaft entlasten. Das Finanzministerium gibt vor, dass sich die bereinigten Ausgaben bis 2020 von 9.454 Mio. € auf 9.757 Mio. € erhöhen dürfen. In seine Berechnung hat es sowohl den notwendigen Defizitabbau als auch seine Prognose der Einnahmen einbezogen. Dabei unterstellt es, dass die Steuereinnahmen, Bundesergänzungszuweisungen und Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich bis 2020 um 2,5 % pro Jahr steigen werden. Diese optimistische Erwartung begründet es mit der Entwicklung in den vergangenen 10 Jahren.

Das **Finanzministerium** erklärt, dass es keine optimistische sondern eine realistische Erwartung der Entwicklung der Steuereinnahmen habe. Diese Erwartung korrespondiere mit einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 2,5 %.

Spätestens mit der Steuerschätzung im Mai 2010 kommen diese Daten auf den Prüfstand. Der **LRH** hält es für möglich, dass das Finanzministerium danach seine Annahmen nach unten korrigieren muss.

Um das Ziel der Haushaltssanierung bis 2020 zu erreichen, ist es dringend erforderlich, dass alle Ressorts ihren Rahmen strikt einhalten. Sobald sich abzeichnet, dass die angenommene Steigerungsrate der Steuereinnahmen nicht erreicht wird, muss das Land den Ausgabenrahmen weiter absenken. Andererseits darf es diesen Rahmen nicht erhöhen, wenn sich in den ersten Jahren die Einnahmen um deutlich mehr als 2,5 % erhöhen sollten.

Das **Finanzministerium** erklärt, dass der weitere Anstieg der Verschuldung im Interesse zukünftiger Generationen gestoppt werden müsse. Damit sollen die Zinslasten begrenzt und die Tragfähigkeit des Landeshaushalts gesichert werden. Dies zwingt zur Konsolidierung des Landeshaushalts. Ziel der Landesregierung sei der strukturelle Haushaltsausgleich im Jahr 2020 und die Einhaltung des Konsolidierungspfades. Damit sei sichergestellt, dass die Konsolidierungshilfen des Bundes ausgezahlt würden. Die Zielsetzung werde von den Finanz- und Fachpolitikern unterstützt. Zudem wurde zur Forcierung dieses Prozesses eine Haushaltsstrukturkommission eingesetzt.

¹ Pressestelle Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein: Medien-Information vom 28.01.2010.

7.5 Finanzplanung: Offen, ehrlich und langfristig

„Die Finanzplanung ist eine wichtige Entscheidungshilfe für Parlament und Regierung. Sie zeigt vor allem auf, in welchem Umfang voraussichtlich Mittel für die Finanzierung der Aufgaben des Landes im mittelfristigen Zeitraum zur Verfügung stehen - aber auch, welche Vorausbelastungen aus bisherigen Maßnahmen zu erwarten sind und wie groß der Spielraum für die Übernahme neuer Aufgaben ist.“¹

Diesem Anspruch des Finanzministeriums wird seine Finanzplanung nicht gerecht:

Der letzte - noch geltende - Finanzplan 2008 bis 2012² wurde im Sommer 2008 vorgelegt. Er sieht folgende Finanzierungslücken aus globalen Minderausgaben und Nettokreditaufnahmen vor:

Jahr	Globale Minderausgaben in Mio. €	Nettokreditaufnahme in Mio. €	Finanzierungslücke in Mio. €
2011	457,1	430	887,1
2012	575,9	330	905,9

Eine derartige Finanzplanung ist nicht seriös. Sie beschönigt und verharmlost die Nettokreditaufnahme. Bei Aufstellung des Finanzplans hatte das Land noch nicht entschieden, wie die noch bestehenden Haushaltslücken geschlossen werden sollten. Daher hatte es die hohen globalen Minderausgaben veranschlagt. Haushaltslücken in dieser Größenordnung können nicht bei der jährlichen Aufstellung eines neuen Haushalts aus den Ressorthaushalten „herausgeholt“ werden. Zusätzliche Kreditaufnahmen wären damit vorprogrammiert.

Das **Finanzministerium** führt aus, dass die vom LRH kritisierte Darstellung globaler Minderausgaben im Rahmen der Mittelfristigen Finanzplanung bisher übliche Praxis sei. Mit diesen Minderausgaben werde der haushaltspolitische Handlungsbedarf aufgezeigt, um das finanzpolitische Ziel zu erreichen.

Der **LRH** hat bereits mehrfach die Veranschlagung hoher globaler Minderausgaben in der Finanzplanung kritisiert. Die Deckungslücken aus Minderausgaben und veranschlagter Nettokreditaufnahme zusammen zeigen den Handlungsbedarf der Regierung. Dies sollte im Finanzplan zusammenfassend dargestellt werden.

¹ Siehe Internetseite des Finanzministeriums: http://www.schleswig-holstein.de/FM/DE/Landeshaushalt/Finanzplan/Finanzplan2008-2012__node.html.

² Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2008 bis 2012, Landtagsdrucksache 16/2198, S. 62.

Wenn das Land seinen Haushalt ernsthaft sanieren will, muss es künftig eine offene und ehrliche Finanzplanung aufstellen. Denn für die notwendige Haushaltssanierung kommt der Finanzplanung künftig eine noch größere Bedeutung zu:

Der Finanzminister hat mit dem Haushaltsrunderlass für die Aufstellung des Haushaltsplans 2011/2012 damit bereits begonnen. Da der Haushalt bis 2020 saniert sein muss, sollte das Finanzministerium in die nächsten Finanzpläne auch eine langfristige Prognose bis 2020 aufnehmen.

Künftig muss das Land für jedes Jahr einen aktualisierten Finanzplan aufstellen. Dieser ist als Steuerungsinstrument zur Haushaltssanierung erforderlich, egal ob ein Haushaltsentwurf aufgestellt wird oder nicht. Nur mit einer aktuellen Finanzplanung hat das Parlament die Chance, sich über die Haushaltslage und deren Perspektive zu informieren.

In seiner Finanzplanung muss das Land die von der Haushaltsstrukturkommission des Landes ermittelten und festgelegten Sparkorridore und die Wege zur Sanierung des Landeshaushalts bis 2020 aufzeigen. Nur so wird der langfristige Sanierungspfad deutlich. Damit gibt die Landesregierung dem Parlament eine Übersicht, wie weit die Haushaltssanierung gediehen ist und wann sie erreicht wird.

Auch die regelmäßige Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat wird eine jährliche Finanzplanung erforderlich machen.¹

Zukünftig entwickelt das **Finanzministerium** im Rahmen einer Langfristplanung eine Konsolidierungsstrategie, die den strukturellen Haushaltsausgleich im Jahr 2020 in den Blick nimmt. Diese Langfristplanung sei Grundlage der Mittelfristigen Finanzplanung aus der der jeweilige Haushalt und die Budgetvorgaben für die Ressorts abgeleitet werden.

7.6 **Haushaltssanierung: Ohne Alternative**

Die Haushaltslage Schleswig-Holsteins ist ein „Desaster“.²

Wenn die Politiker Schleswig-Holsteins nicht endlich den Landeshaushalt nachhaltig sanieren, droht das Land an den Zinsen für seine hohe Verschuldung zu ersticken. Auch wenn das Land den vom Finanzministerium aufgezeigten Sanierungspfad geht, wird es weiterhin noch bis 2019 Schulden aufnehmen müssen. Seine Zinsausgaben steigen damit weiter. Ursa-

¹ § 3 des Gesetzes zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz - StabiRatG), Art. 1 Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 11.08.2009, BGBl. Nr. 53 vom 17.08.2009, S. 2702 ff.

² Finanzminister Wiegard, zitiert nach den Kieler Nachrichten vom 13.01.2010, S. 13.

che: Die noch weiter steigende Verschuldung und das voraussichtlich steigende Zinsniveau.

Dies und die Schuldenbremse zwingen das Land, endlich mit der Haushaltssanierung ernst zu machen. Nur wenn Schleswig-Holstein konsequent seinen Haushalt saniert, hat es die Möglichkeit, von 2011 bis 2019 pro Jahr 80 Mio. € Konsolidierungshilfen zu bekommen, insgesamt 720 Mio. €. Wenn es allerdings bei der Sanierung versagt, riskiert es diese Hilfen.

Seit Jahrzehnten warnt der LRH vor den Gefahren der zunehmenden Verschuldung des Landes. Die Rufe verhallten. Während den Finanzpolitikern der Ernst der Lage bewusst ist, haben viele Fachpolitiker ihn noch nicht erkannt. Auch Interessenvertreter und Betroffene müssen einsehen, dass sie keinen Beitrag zur weiteren Verschuldung leisten dürfen. Im Gegenteil: Alle müssen einsehen, dass die heute erreichten Standards nicht mehr zu halten sind und überall Abstriche erforderlich sind. Da ist es unverantwortlich, dass bei der Nennung einzelner Sparvorschläge sofort ein Aufschrei durchs Land geht, dass gerade hier nicht gespart werden kann. Sei es die Anpassung der Pensionsgrenze für Polizisten auf 62 Jahre, die beim Bund und in anderen Ländern längst beschlossen ist. Oder das kostenlose 3. Kindergartenjahr, das sich unser Land nicht leisten kann. Oder das freiwillige ökologische Jahr, wo die Landwirtschaftsministerin nur den schleswig-holsteinischen Standard auf das Niveau der anderen Länder absenken will.

Dieses Land hat zum Sparen keine Alternative: Es muss seinen Haushalt endlich sanieren. Je länger das Land dies hinausschiebt, umso schwieriger wird eine Sanierung. Leider ist schon viel zu viel Zeit verschwendet worden.

Daher sind die folgenden Maßgaben umso dringender:

- Das Land muss nach der offenen und ehrlichen Darstellung des jährlichen Sanierungsbedarfs durch das Finanzministerium ein konkretes Sanierungskonzept erarbeiten. Hierbei darf es keine Tabubereiche geben. Jeder Bereich muss seinen Beitrag leisten.
- Das Land muss jede Position im Landeshaushalt auf den Prüfstand stellen. Dies gilt nicht nur für die Personalausstattung, sondern für alle Ausgaben und Leistungen des Landes, auch für alle landesgesetzlichen und freiwilligen Zahlungen des Landes.
- Das Land muss Aufgaben abbauen und damit zwingend Personal und Sachausgaben einsparen.
- Das Land muss den Verzicht auf Aufgaben nicht nur in den Ministerien und nachgeordneten Behörden untersuchen. Auch in den Ausglieder-

rungen vorhandenes Einsparpotenzial muss aufgedeckt werden. Im Ergebnis muss dies zu niedrigeren Zuschüssen führen.

- Das Land muss in einem offenen und transparenten Verfahren alle Ressorts gemeinsam in die Pflicht nehmen. Wenn ein Ressort seine Sparauflagen nicht erfüllt, müssen andere einspringen. Kein Ressort darf „ausbüchsen“, weil damit das Land den Verlust der Konsolidierungshilfen des Bundes - 80 Mio. € pro Jahr - riskiert.
- Das Land muss es auch verkraften, wenn unerwartet höherer Bedarf eines Ressorts zusätzlich zu den festgelegten Sparauflagen durch zusätzliche Einsparungen auszugleichen ist.
- Das Land muss, wie bereits im Koalitionsvertrag skizziert, festlegen, dass Mehreinnahmen und Minderausgaben nur zur Schuldentilgung eingesetzt werden.
- Das Land muss jedes Jahr in seiner Finanzplanung ehrlich und offen den Sanierungspfad darlegen. Diese Finanzplanung sollte den Zeitraum bis 2020 darstellen.

Regierung und Opposition stehen gemeinsam in der Verantwortung für dieses Land und müssen zusammen den Weg aus der Schuldenfalle gehen. Jeder, der die katastrophale Finanzlage des Landes nicht ernst nimmt und sie nicht nachhaltig verbessert, riskiert die Zukunft des Landes.