

8. Aktuelle Haushaltslage des Landes

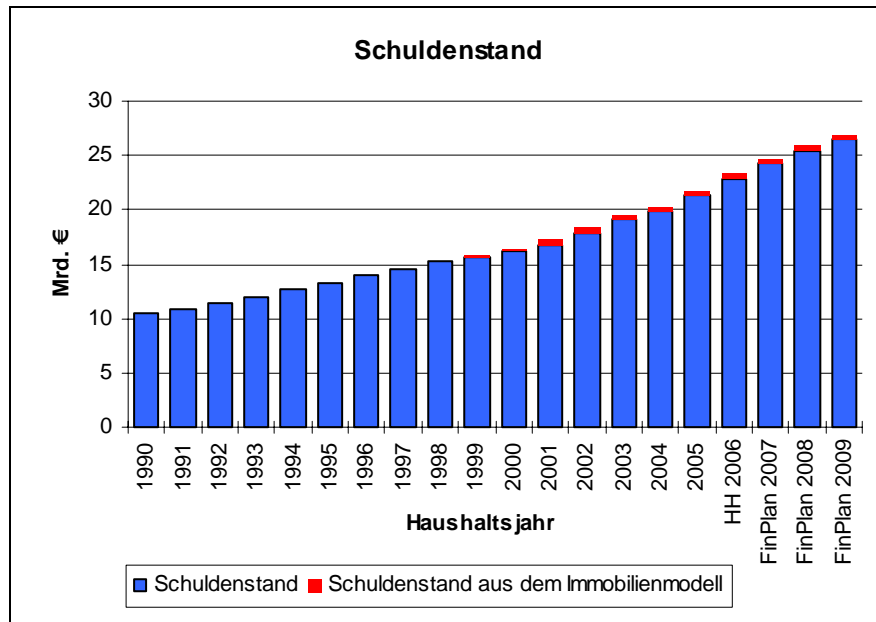
Seit 2002 überschreitet das Land die von der Verfassung vorge-sehene Obergrenze für die Kreditaufnahme. Im Jahr 2005 hat sich die geplante Neuverschuldung mit fast 1,6 Mrd. € gegenüber früheren Jahren und gegenüber der von der Verfassung vorgegebenen Obergrenze verdreifacht. Damit werden in großem Umfang konsumtive Ausgaben des Landes über Kredite finanziert. Bis 2010 will die Landesregierung die jährliche Neuverschuldung lediglich halbieren; damit wird diese weiterhin die Obergrenze gem. Art. 53 LV dauerhaft überschreiten. Wenn keine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts festgestellt wird, ist dies eine Missachtung der Verfassung. Das Parlament muss sich fragen lassen, wie es die Verabschiedung derart verfassungswidriger Haushalte gegenüber den Bürgern rechtfertigt.

Schleswig-Holstein überschreitet mit seiner Neuverschuldung und seinem Schuldenstand auch die Maastricht-Kriterien.

Die von der Landesregierung eingeleiteten Maßnahmen zur Entlastung des Haushalts und die Bemühungen des Finanzministers zur Haushaltssanierung finden die Unterstützung des LRH. Im Interesse des Landes, seiner Einwohner und der nachfolgenden Generationen appelliert der LRH eindringlich an Regierung und Parlament, die Sanierung der Landesfinanzen zu forcieren und noch in dieser Legislaturperiode zu einem verfassungskonformen Haushalt zurückzukehren. Die Finanzplanung bis 2009 lässt eine Haushaltssanierung noch nicht erkennen; die Finanzierungslücken werden sogar noch größer, wenn die Sanierung des Haushalts nicht konsequent und wirksam betrieben wird.

8.1 Ausufernde Verschuldung des Landes

Seit mehr als 30 Jahren nimmt das Land Jahr für Jahr höhere Kredite auf. Ein Abbau der dadurch aufgelaufenen Altschulden findet nicht statt; bei den im Haushalt ausgewiesenen Tilgungen handelt es sich lediglich um Umschuldungen und Anschlussfinanzierungen. Im Ergebnis war das Land am Ende des Jahres 2005 mit insgesamt rd. 21,7 Mrd. € verschuldet.



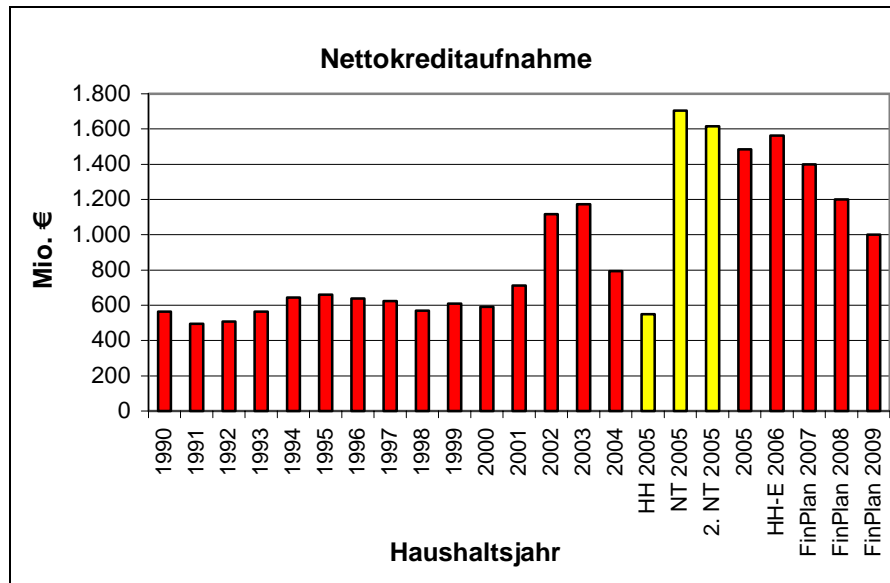
Mit seinen Schulden pro Einwohner von 7.250 €¹ liegt Schleswig-Holstein 2004 weit über dem Bundesdurchschnitt (4.690 €²) und steht mit an höchster Stelle unter den alten Flächenländern.

In den nächsten 4 Jahren wird die Verschuldung um fast 25 % auf 26,9 Mrd. € steigen, da bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2009 noch weitere 5,2 Mrd. € neue Schulden (2006: 1.562,3 Mio. €, 2007: 1.400 Mio. €, 2008: 1.200 Mio. €, 2009: 1.000 Mio. €) eingeplant sind. Dies wird zu einem Anstieg der Zinsausgaben von 2005 bis 2009 um 259 Mio. € auf insgesamt 1,1 Mrd. € führen und die Zinsausgabenquote, d. h. den Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben, um 3 %-Punkte auf 13,5 % erhöhen. Am Ende des Finanzplanungszeitraums werden fast 20 % der Steuereinnahmen für Zinsen des Landes benötigt.

Auch wenn die Finanzplanung eine rückläufige jährliche Neuverschuldung bis 2009 vorsieht, wird diese Ende 2009 immer noch um 400 Mio. € höher liegen als Ende der 90er-Jahre.

¹ Vgl. Nr. 7.13.11 dieser Bemerkungen.

² Finanzplan 2005 bis 2009, Landtagsdrucksache 16/198 vom 12.08.2005, S. 13.



Ob diese Finanzplanung realisiert werden kann oder sich die Finanzlage des Landes weiter verschärft, hängt u. a. davon ab, inwieweit es gelingen wird, die in die Finanzplanung eingestellten globalen Minderausgaben zu erwirtschaften und die globalen Mehreinnahmen zu erzielen. Die globalen Minderausgaben werden sich nach derzeitiger Planung von Jahr zu Jahr nahezu in demselben Umfang erhöhen, wie die Nettokreditaufnahme abnehmen soll. Die Veranschlagung der globalen Mehreinnahmen beruht auf der Erwartung steigender Steuereinnahmen aufgrund der Steuerpolitik der Bundesregierung ab 2007. Erst die Addition der globalen Minderausgaben, der globalen Mehreinnahmen und der Neuverschuldung zusammen zeigt die gesamte Finanzierungslücke in der Finanzplanung. Aus dieser Planung lässt sich bislang kein Einstieg in eine nachhaltige Haushaltssanierung im Finanzplanungszeitraum ableiten (in Mio. €):

Haushaltsjahr	Neuverschuldung	Globale Minderausgaben	Globale Mehreinnahmen	Finanzierungslücke insgesamt
2007	1.400,0	121,9	85,0	1.606,9
2008	1.200,0	329,9	157,0	1.686,9
2009	1.000,0	502,6	234,0	1.736,6

Die Finanzierungslücke wird sich bis 2009 nur dann vermindern lassen, wenn

- es gelingt, die steigenden globalen Minderausgaben bei Aufstellung der kommenden Haushalte aufzulösen und die Haushalte tatsächlich in dieser Höhe zu entlasten und
- die globalen Mehreinnahmen tatsächlich erzielt und darüber hinausgehende Mehreinnahmen zur Reduzierung der Neuverschuldung verwendet werden.

8.2 Verfassungswidrige Kreditaufnahme

Nach Art. 53 LV dürfen die Einnahmen des Landes aus Krediten die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen hiervon sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Überwindung einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes. In diesen Fällen ist gem. § 18 Abs. 1 LHO im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans insbesondere darzulegen, dass

- das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht oder die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht und
- die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung abzuwehren.

8.2.1 Bereits der Nachtragshaushalt 2002 sowie die Haushalte 2003 und 2004 sahen **Kreditaufnahmen des Landes** vor, die erheblich über der von der Verfassung gesetzten Grenze lagen. Parlament und Regierung haben dies unter Berufung auf die Ausnahmeregeln von Art. 53 LV gerechtfertigt.¹

Der erste Nachtragshaushalt 2005 stellt indes mit Blick auf die Höhe der Neuverschuldung und den Umgang mit der Verfassung eine neue „Qualität“ in der Gesetzgebung des Landes dar. Der als zweiter Haushalt des Doppelhaushalts 2004/2005 im Dezember 2003 beschlossene Haushalt 2005 sah ursprünglich mit 550 Mio. € eine verfassungskonforme Neuverschuldung vor. Er enthielt darüber hinaus Risiken in Höhe von 400 Mio. €² Im Mai 2004 ergab die Steuerschätzung für den Haushalt 2005 eine weitere Finanzierungslücke von mindestens 445 Mio. €, die sich mit der November-Schätzung auf 470 Mio. € erhöhte. Anstatt in dieser Situation rechtzeitig gegenzusteuern und eine Vergrößerung der Haushaltslücken zu verhindern, hat die seinerzeitige Landesregierung keine hinreichenden Maßnahmen ergriffen, um der drohenden Haushaltslücke entgegenzuwirken. Mit einer Nettokreditaufnahme von 1,7 Mrd. €³ wurde bei Aufstellung des ersten Nachtragshaushalts 2005 die von Art. 53 LV vorgegebene Obergrenze für die Kreditaufnahme von rd. 552 Mio. € mehr als verdreifacht. Die Regierung bemühte sich nicht einmal, die über die Verfassungs-

¹ Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 8.2.3; Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 7.13.9; Nr. 7.13.3 dieser Bemerkungen.

² Stellungnahme des LRH zum Entwurf des Doppelhaushalts 2004/2005 vom 28.10.2003, www.landesrechnungshof-sh.de.

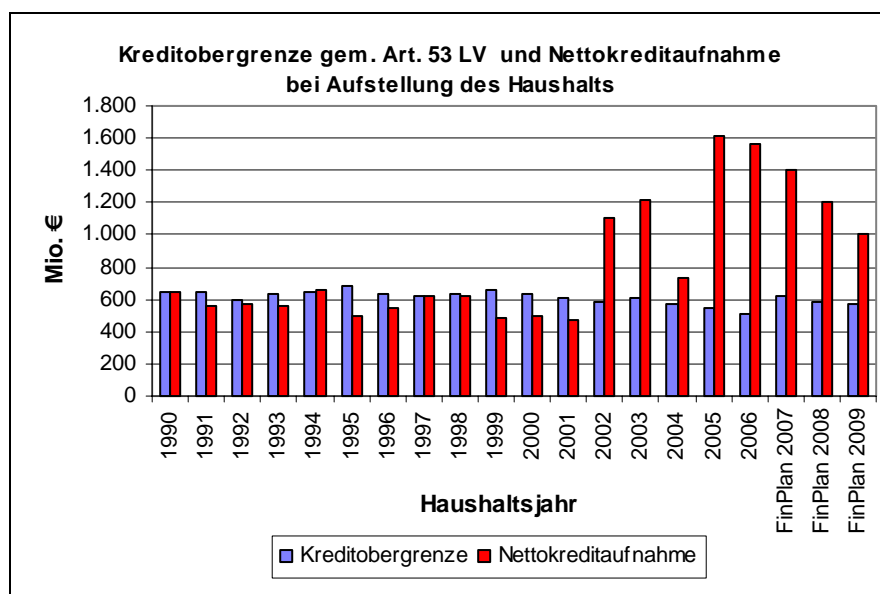
³ Diese verminderte sich mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2005 auf rd. 1,6 Mrd. € und im Ist-Ergebnis 2005 auf 1,48 Mrd. €.

grenze hinausgehende Kreditaufnahme nach den in der Verfassung und der LHO vorgesehenen Verfahren zu rechtfertigen.

In dieser Legislaturperiode soll die Neuverschuldung gegenüber dem ersten Nachtragshaushalt 2005 halbiert werden.¹ Dies ist aus Sicht der Landesregierung ein ehrgeiziges Ziel. Für den Haushalt 2006 sowie für die Finanzplanungsjahre 2007 bis 2009 ist damit weiterhin eine hohe Überschreitung der Kreditobergrenze bei Aufstellung des Haushalts geplant. **In der gesamten Legislaturperiode wird es damit keinen verfassungskonformen Haushalt geben.** In der Folge werden deshalb in großem Umfang konsumtive Ausgaben des Landes über Kredite finanziert.

Zwar hat sich das Parlament in seinem Entschließungsantrag zum Haushaltsgesetz 2006² mit der Überschreitung der Kreditobergrenze auseinandergesetzt, allerdings ohne eine Ausnahmesituation nach Art. 53 LV festzustellen.

- 8.2.2 Während die **Kreditobergrenze**³ infolge der zurückgehenden Investitionen des Landes sinkende Tendenz zeigt, koppelt sich die Nettokreditaufnahme⁴ vollständig von dieser Obergrenze ab und liegt in 2005 sogar 3-mal so hoch. Die folgende Grafik veranschaulicht die **Entwicklung seit 1990** - jeweils für die Haushalte einschl. Nachtragshaushalte:



¹ „In Verantwortung für Schleswig-Holstein: Arbeit, Bildung, Zukunft“, Koalitionsvertrag zwischen der Christlich Demokratischen Union (CDU) und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) in Schleswig-Holstein für die 16. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages von 2005 bis 2010 vom 16.04.2005, Zeile 184 f.

² Antrag der Fraktionen von CDU und SPD, Landtagsdrucksache 16/235 vom 01.09.2005.

³ Nach der Methode des LRH einschl. der Kreditaufnahmen bei Bund und Ländern (Obergruppe (OGr.) 31).

⁴ Einschl. der wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Veräußerungserlöse aus dem Immobilienmodell.

Z. T. konnten die Haushalte in den vergangenen Jahren nur durch die Veräußerung von Landesvermögen ausgeglichen werden.¹ Auch die vergleichsweise niedrigere Nettokreditaufnahme in 2004 ist auf die Vergütung der Inanspruchnahme der Zweckerücklage der Investitionsbank mit 199 Mio. €, auf den Verkauf von NordwestLotto mit 60 Mio. € und auf die Veräußerung der Landesentwicklungsgesellschaft Schleswig-Holstein mit 105 Mio. €, insgesamt also auf zusätzliche einmalige Einnahmen in Höhe von 364 Mio. €, zurückzuführen. Wenn die einmaligen Einnahmen nicht erzielt worden wären, hätte in 2004 die Nettokreditaufnahme bei rd. 1,1 Mrd. € gelegen.

- 8.2.3 Keine andere haushaltsrechtliche Bestimmung war so oft Gegenstand verfassungsrechtlicher Auseinandersetzungen wie die **Kreditbegrenzungsregel** des Art. 115 GG bzw. entsprechender verfassungsrechtlicher Normen der Länder. Für deren Anwendung und Auslegung gibt es höchstgerichtliche Vorgaben, die jedoch seit dem ersten Nachtragshaushalt 2005 von der Landesregierung und dem Landesparlament faktisch außer Kraft gesetzt wurden.

Der LRH sieht darin „eine **bedenkliche Erosion des Rechtsbewusstseins und der Rechtstreue**“², die mit den Grundsätzen eines demokratischen Rechtsstaats nicht vereinbar ist. Eine verfassungsgerichtliche Überprüfung dieses Vorgehens ist faktisch ausgeschlossen, weil die qualifizierte Minderheit für eine Verfassungsklage nach Art. 44 LV derzeit nicht erreichbar ist.

- 8.2.4 Bei den Betrachtungen bleibt unberücksichtigt, dass die durch die Investitionen begrenzte Kreditaufnahme durch eine sehr weite Auslegung des **Investitionsbegriffs** bereits künstlich in die Höhe getrieben und die Investitionen des Landes überhöht dargestellt wurden.³ Die Obergrenze für die Kreditaufnahme hat sich zu einer Normalgrenze entwickelt, an die sich alle gewöhnt haben. Der Koalitionsvertrag sieht daher zu Recht vor, den Investitionsbegriff neu zu fassen.⁴

Der LRH empfiehlt der Landesregierung, für die geplante Neufassung des Investitionsbegriffs sowohl die Leitlinien des LRH aus den Bemerkungen 2000⁵ als auch seine Stellungnahme zum Investitionsbegriff an den

¹ Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 9.2.3 und Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 9.5.3.

² Vgl. Stellungnahme des LRH zum Entwurf des ersten Nachtragshaushaltsgesetzes 2005 vom 12.08.2005, Umdruck 16/150.

³ Vgl. Stellungnahme des LRH vom 13.01.2004, Umdruck 15/4129.

⁴ Vgl. „In Verantwortung für Schleswig-Holstein: Arbeit, Bildung, Zukunft“, Koalitionsvertrag zwischen der Christlich Demokratischen Union (CDU) und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) in Schleswig-Holstein für die 16. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages von 2005 bis 2010 vom 16.04.2005, Zeile 313 f.

⁵ Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 10.3.2.

Finanzausschuss vom 13.01.2004¹ zugrunde zu legen. Besonders sollte dabei beachtet werden, dass

- eine neue Kreditobergrenze keinesfalls eine höhere Neuverschuldung als bisher legitimieren darf,
- eine Verpflichtung zur Vermeidung der Neuverschuldung in die Haushaltsordnung aufgenommen wird,
- auch die vollständige und echte Tilgung der Kredite (anstelle der bisherigen Umschuldung und Anschlussfinanzierung) verbunden mit einer tatsächlichen Verminderung des Schuldenstands zur Pflicht gemacht werden,
- die künftige Kreditbegrenzung sich nicht nur auf Finanzschulden bezieht, sondern Verwaltungsschulden und kreditähnliche Rechtsgeschäfte, wie z. B. Leasing und Public Private Partnership (PPP), einbezieht.

Es sollte auch geprüft werden, inwieweit die Rückkehr zur Objektbezogenheit der Kreditaufnahme (§ 13 Abs. 3 HGrG²) zu deren Begrenzung führen kann.

Das **Finanzministerium** teilt nicht die Auffassung des LRH, dass der Investitionsbegriff künftig enger zu fassen ist.

8.3 Maastricht-Kriterien

Für die Bundesrepublik Deutschland gelten neben den nationalen Verfassungsnormen zur Begrenzung der Kreditaufnahme im Grundgesetz bzw. in den Länderverfassungen über die Mitgliedschaft in der Währungsunion der EU auch die sog. Maastricht-Kriterien. Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt³ fordert grundsätzlich ausgeglichene öffentliche Gesamthaushalte. Während die nationalen Regeln eine Abhängigkeit der Kreditaufnahme von den Investitionen vorsehen, begrenzen die Maastricht-Kriterien die Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte anhand von gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten:

- Die jährliche Nettokreditaufnahme darf 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten,
- der Schuldenstand eines Mitgliedstaats ist begrenzt auf maximal 60 % des BIP.

Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und voneinander unabhängig (Art. 109 Abs. 1 GG). Sie haben aber gem. § 51 a HGrG ihrer Verantwortung zur Einhaltung der Bestimmungen in Art. 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des euro-

¹ Stellungnahme vom 13.01.2004, Umdruck 15/4129.

² Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegezet - HGrG) vom 19.08.1969, BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2003, BGBl. I S. 2848.

³ Art. 104 EG-Vertrag.

päischen Stabilitäts- und Wachstumspakts nachzukommen und eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte anzustreben.

Bei Übertragung der Maastricht-Kriterien auf Schleswig-Holstein zeigt eine überschlägige Betrachtung, dass das Land bereits 2004 beide Maastricht-Kriterien überschritten hat. Unter Einbeziehung der anteiligen Schulden bzw. des Schuldenstands des Bundes liegen für Schleswig-Holstein

- die Neuverschuldung bei 3,1 oder 3,2 % des BIP - je nachdem, welcher Verteilungsschlüssel der anteiligen Bundesschulden gewählt wird¹ - und
- der Schuldenstand statt bei maximal 60 % des BIP bei mehr als 70 % des BIP, also um mehr als 10 %-Punkte über der Maastricht-Grenze.

Mit der hohen Neuverschuldung 2005 trägt Schleswig-Holstein dazu bei, dass die Bundesrepublik Deutschland sowohl 2005 als auch voraussichtlich 2006 den Maastricht-Vertrag - nunmehr zum fünften Mal - verletzt. Das Land kommt seinen Verpflichtungen gem. § 51 a HGrG nicht nach. Dies ist umso bedenklicher, als es bereits Kreditaufnahmen in steigendem Umfang auf Nebenhaushalte verlagert, die nicht unter die Begrenzung des Maastricht-Vertrags fallen, für die das Land aber ggf. eintreten muss (z. B. Gesellschaft zur Verwaltung und Finanzierung von Beteiligungen des Landes Schleswig-Holstein mbH - GVB).

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass Bund, Länder und Gemeinden sich während der 103. Sitzung des Finanzplanungsrats am 16.02.2006 erneut zu ihrer Verantwortung für die Einhaltung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts bekannt haben. Die Anwendung der Maastricht-Kriterien auf ein einzelnes Land sei nicht üblich.

Der **LRH** weist darauf hin, dass in einem föderalen Staat jedes Land seinen Beitrag zur Erreichung der gemeinsamen Ziele leisten muss und zeigt auf, dass Schleswig-Holstein dieser Verpflichtung bisher nicht nachgekommen ist.

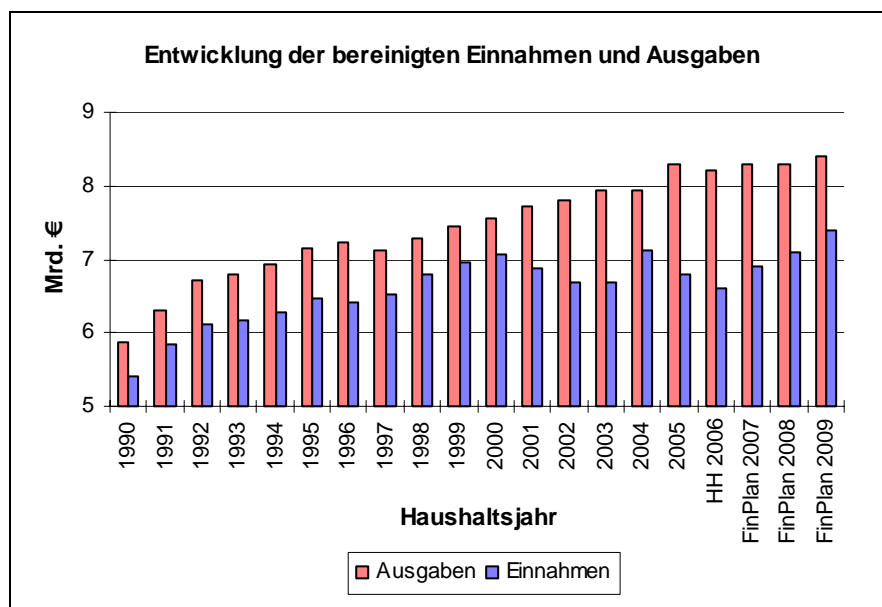
8.4 **Entwicklung des Haushalts und wesentlicher Kennzahlen**

Zu der ausufernden Neuverschuldung mit dem ersten Nachtragshaushalt 2005 hat insbesondere die mangelnde Steuerung der Haushalte 2004 und 2005 durch die vorherige Landesregierung wesentlich beigetragen - und dies, obwohl rechtzeitig bekannt war, dass drastische Steuerminderungen bevorstanden. Bereits im Zusammenhang mit der Steuerschätzung 2004 wäre ein Nachtragshaushalt angebracht gewesen.

¹ Einwohnerzahl oder Königsteiner Schlüssel.

- 8.4.1 Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen hält es der LRH für einen Fehler, für die Haushaltsjahre 2007 und 2008 wieder einen **Doppelhaushalt** aufstellen zu wollen. Gerade in Zeiten einer derart dramatischen und unsicheren Finanzlage eignet sich ein Doppelhaushalt nicht. Mit einem Einzelhaushalt kann aktueller geplant und auf Ereignisse jedweder Art schneller reagiert werden. Einsparvorgaben und -ziele können jährlich vom Parlament verändert, angepasst und verschärft werden.¹
- 8.4.2 Neben einer unzureichenden Haushaltssteuerung auf der Ausgabenseite haben in der Vergangenheit immer wieder unrealistisch hohe Einnahmeerwartungen zur dramatischen Finanzsituation des Landes beigetragen. Die **Einnahmen** blieben häufig und z. T. erheblich hinter den Prognosen zurück. Dennoch wurden die Ausgaben wie geplant realisiert, anstatt sie - auch im Haushaltsvollzug - den geringeren Einnahmen anzupassen.

Die folgende Grafik² verdeutlicht, wie die Ausgaben des Landes entgegen dem Verlauf der Einnahmen noch weiter erhöht wurden:

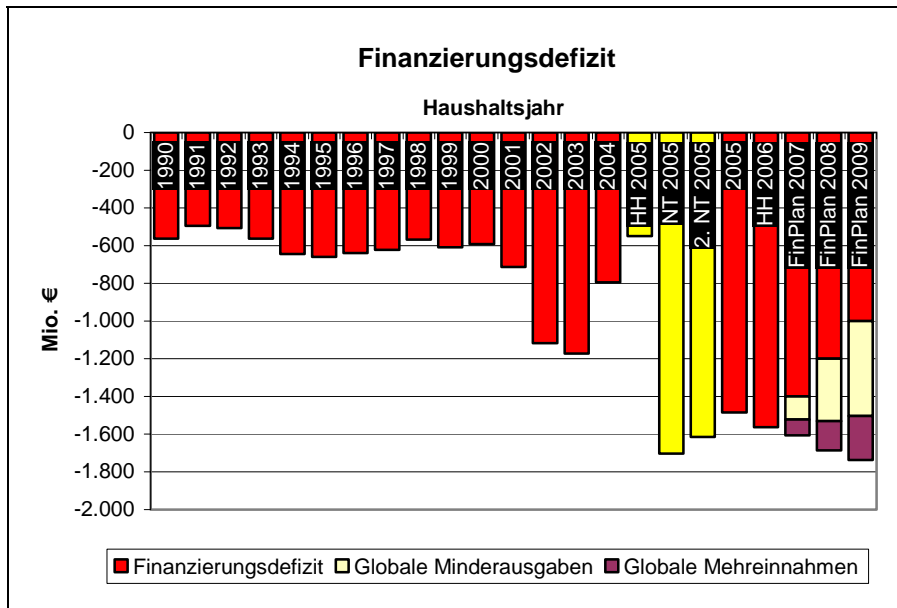


- 8.4.3 Logische Folge dieser Finanzpolitik ist das weiter anwachsende **Finanzierungsdefizit** und ein zunehmender Kreditbedarf des Landes. Aus der folgenden Grafik ergeben sich die in der Finanzplanung ausgewiesenen weiteren Deckungslücken unter Einschluss der globalen Minderausgaben und globalen Mehreinnahmen³:

¹ Vgl. Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 8.4.

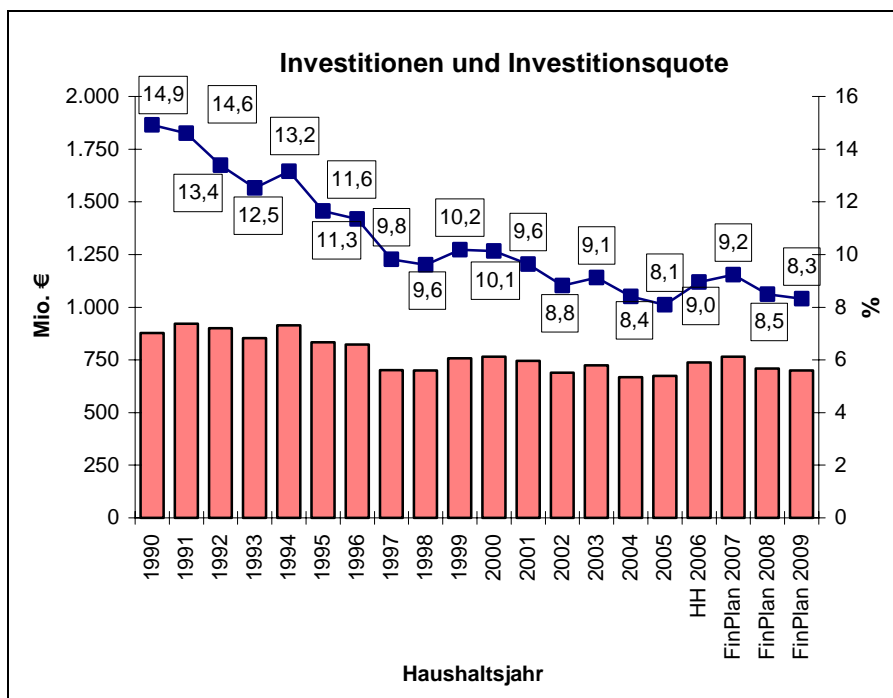
² Bereinigte Ausgaben = Gesamtausgaben abzüglich OGr. 59, 91, 96 und 98.
Bereinigte Einnahmen = Gesamteinnahmen abzüglich OGr. 32, 35, 36 und 38.

³ Vgl. Tz. 8.1.



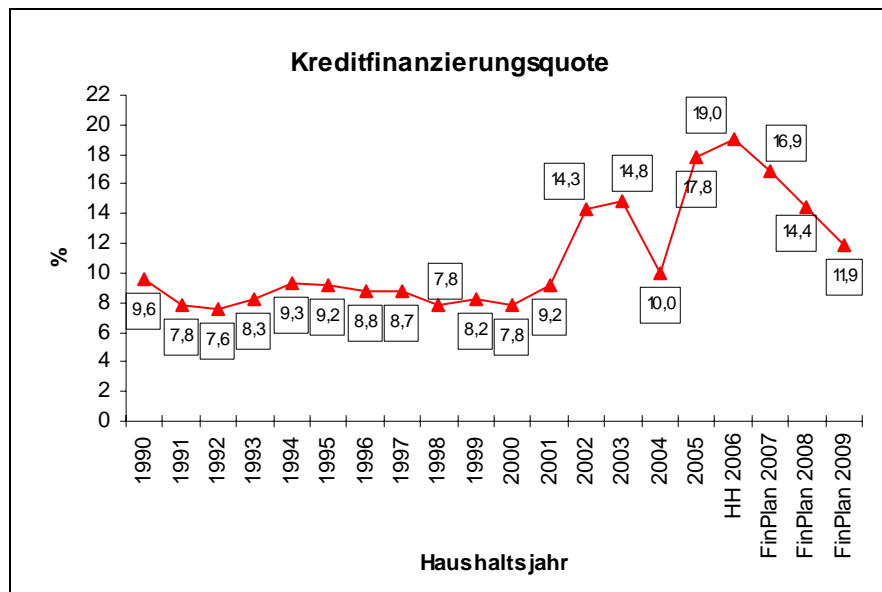
Bemerkenswert ist, dass die Landesregierung das tatsächliche Finanzierungsdefizit bisher nicht ausgewiesen hat, sondern Einnahmeerwartungen und globale Minderausgaben zugrunde legt, deren Realisierung zz. noch offen ist.

- 8.4.4 Obwohl mit dem ersten Nachtragshaushalt 2005 die Ausgaben insgesamt stiegen, sanken die **Investitionen** und auch die **Investitionsquote**¹ weiter. Diese Entwicklung wird sich im Finanzplanungszeitraum fortsetzen:



¹ Anteil der Investitionen an den bereinigten Ausgaben.

- 8.4.5 Mit der zunehmenden Neuverschuldung steigt auch die **Kreditfinanzierungsquote** des Landes stark an. Erst bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums soll sie auf 11,9 % zurückgeführt werden, liegt damit aber immer noch weit über dem Niveau bis 2000:



8.5 Sanierung des Landeshaushalts

In dieser dramatischen Finanzsituation des Landes sind das Parlament und die Regierung aufgefordert, alles zu tun, um noch in dieser Legislaturperiode zu einem verfassungskonformen Haushalt zurückzukehren und den Haushalt nachhaltig zu sanieren.

- 8.5.1 Die **Absicht der Landesregierung**, den Haushalt durch Aufgabenverzicht, Bürokratieabbau und neue effizientere Verwaltungsstrukturen zu entlasten, findet die Unterstützung des LRH. Die Einsparvorgaben im Personalhaushalt, die beabsichtigte Konzentration der Investitionen auf wachstumswirksame Bereiche, der Abbau von Aufgaben und die Erzielung von Synergieeffekten durch die Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene sind richtige und notwendige Schritte auf diesem Weg.
- 8.5.2 Die eingeleiteten Maßnahmen sind bisher aber noch nicht ausreichend.

So hat bislang das **Personaleinsparkonzept** nur zu unwesentlichen Einsparungen geführt. Die große Zahl der Tabubereiche (insbesondere Polizei, Steuer, Justiz und Bildung) steht einem erfolgreichen Einsparkonzept entgegen. Durch sie werden allein rd. 85 % der Personalstellen der unmittelbaren Landesverwaltung von dem Sparkonzept nicht erfasst und bleiben bislang von Einsparungen verschont. Tabubereiche in diesem Umfang kann sich das Land nicht leisten.

Das **Finanzministerium** wendet ein, dass die Personalkostenbudgets in den Kernbereichen nicht erhöht würden und dass es keine Tabubereiche gebe.

Nach den bisherigen Planungen steht noch nicht fest, ob das Personaleinsparkonzept und die Verwaltungsmodernisierung zu den von der Landesregierung angekündigten Stelleneinsparungen in Höhe von 2.000 Stellen führen werden. Auch der Beitrag der Zuschussempfänger des Landes steht noch aus.

Ab dem Haushalt 2007 fordert der LRH deutlich höhere Einsparungen.

Der **Schleswig-Holstein-Fonds** wird mit seinen insgesamt geplanten 415 Mio. € im Finanzplanungszeitraum nur insoweit die Investitionen des Landes und die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes fördern, wie neue Investitionen initiiert werden. Da der Fonds in erster Linie durch Haushaltsumschichtungen finanziert wird, fehlen hierfür die wesentlichen Voraussetzungen. Die Mittel des Fonds werden nur z. T. für investive Zwecke eingesetzt. Eine kleinteilige Förderung für konsumtive Zwecke führt zudem zu unnötigen bürokratischen Verfahren.

8.5.3 Ob die weiteren Vorhaben der Landesregierung zu einer Haushaltsentlastung führen, bleibt abzuwarten:

Parlament und Regierung erwarten, dass in dieser schwierigen Haushaltslage mit **PPP** die Investitionen des Landes verstärkt werden können. Die Politik verspricht sich davon wirtschaftliche Verfahren und Finanzierungen sowie die Mobilisierung privaten Kapitals. PPP geht dabei über reine Finanzierungskonzepte hinaus. Es bietet in der Übernahme von Aufgaben und Finanzierung durch Private gleichzeitig die Möglichkeit, dass im Rahmen von Verwaltungsmodernisierung die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und Tätigkeiten auf Private übertragen werden, die diese möglicherweise besser und kostengünstiger übernehmen können.

Z. T. wird der Eindruck erweckt, dass mit PPP die Investitionen ohne den Einsatz von Landes- oder Kommunalmitteln finanziert werden könnten. PPP kann aber nicht die Finanzprobleme des Landes lösen. Bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise besteht kein Unterschied zwischen einer Haushaltsbelastung aus Zins- und Tilgungsausgaben und Zahlungen aus Dauerschuldverhältnissen. Wenn das Land zur Realisierung eines Projekts nicht über die erforderlichen Finanzmittel verfügt, kann es sich auch keine Projekte mittels PPP leisten. Ist das Land wirtschaftlich nicht in der Lage, die Finanzierungskosten einer vom Land durchgeführten Maßnahme aus Haushaltsmitteln zu tragen, so wird - abgesehen von Gebührenmodellen -

die Nutzung alternativer Finanzierungsformen im Rahmen von PPP-Modellen an diesem Zustand per se nichts ändern.

Vor der Realisierung eines Projekts mittels PPP muss zunächst - wie bei allen Projekten - eine umfassende Prüfung des Bedarfs und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stehen, die einen Vergleich zwischen konventioneller Aufgabenerledigung einschl. deren Finanzierung und einem PPP-Projekt ermöglicht. Hierfür bedarf es Parallelausschreibungen, um belastbare Vergleichsdaten zu erhalten. Nur nachgewiesene Effizienzgewinne aus PPP-Modellen können zur Haushaltsentlastung beitragen.

Das **Finanzministerium** schließt sich dem Votum der Finanzministerkonferenz vom 26.01.2006 an, dass Parallelausschreibungen unterbleiben sollen. Dies wird mit hohen Transaktionskosten und der das Marktinteresse verringernden Wirkung sowie mit vergaberechtlichen Bedenken begründet.

Der **LRH** sieht hierin eine Verzerrung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit der Folge, dass kein klarer Nachweis der Effizienz der Projekte erbracht wird. Einerseits sehen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen „knallhart“ kalkulierte Angebote von PPP-Anbietern vor, denen andererseits nur an pauschalen Angaben und Vergleichswerten orientierte Kosten für die Leistungen Dritter bei der Auftragsvergabe im konventionellen Verfahren gegenüberstehen. Damit wird die Belastbarkeit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen infrage gestellt. Der Verzicht auf Parallelausschreibungen führt darüber hinaus zu erheblichen Zeitverzögerungen bei der Realisierung einer Maßnahme, bei der nach Ausschreibung im Rahmen von PPP festgestellt wird, dass diese nicht wirtschaftlich ist und konventionell realisiert werden muss.

Die angekündigten Personaleinsparungen aus der **Verwaltungsmodernisierung** und der **Verwaltungsstrukturreform** führen nicht zwangsläufig zu hinreichenden Einsparungen im Landeshaushalt. So wird beispielsweise keine Haushaltsentlastung erzielt, wenn Aufgaben auf die Kommunen verlagert werden und hierfür nach dem Konnexitätsprinzip Ausgleichszahlungen des Landes fällig werden. Bei der Höhe der Ausgleichszahlungen müssen eintretende Synergieeffekte berücksichtigt werden. Soll die Verwaltungsmodernisierung zu einer Sanierung des Haushalts beitragen, so muss die Landesregierung mehr Aufgaben abbauen, auf hohe Standards verzichten und erheblich höhere Einsparungen erbringen.

- 8.5.4 Der LRH hat bereits in der Vergangenheit umfangreiche Vorschläge zur Sanierung des Haushalts gemacht, von denen nunmehr einige aufgegriffen werden.¹ Dies erkennt der LRH ausdrücklich an.

Eine wesentliche Voraussetzung für das Erkennen weiterer Einsparmöglichkeiten ist die Schaffung von Transparenz. Diese Transparenz muss nicht nur für den Landeshaushalt allein, z. B. durch Ausweis der künftigen Pensionsverpflichtungen, sondern auch einschl. seiner Nebenhaushalte geschaffen werden.²

Der LRH ist davon überzeugt, dass das kamerale Rechnungswesen der Herstellung der Transparenz nicht entgegensteht. Er hält vor weiteren Überlegungen über eine Umgestaltung des Rechnungswesens eine Bestandsaufnahme und die Konsolidierung der seit mehr als 10 Jahren betriebenen **Modernisierung des Haushaltswesens** für unabdingbar. Um die Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen³, wurde ab 2001 das SAP-Verfahren eingeführt. Der LRH stellt bei seinen Prüfungen immer wieder fest, dass die Kostenrechnung nicht hinreichende Kostentransparenz schafft und zu Datenfriedhöfen führt. Auch die outputorientierte Budgetierung steckt immer noch in den Kinderschuhen. Hier gilt es, die Konzeptionen zu überdenken und zu einem sinnvollen Einsatz oder Wegfall der Instrumente zu kommen.

Keinesfalls sollte die Landesregierung vorschnell der Versuchung erliegen, durch ein neues Rechnungswesen die Verwaltung wieder auf Jahre hinaus mit sich selbst zu beschäftigen und darüber die wesentlichen Maßnahmen zur Haushaltssanierung aus dem Auge zu verlieren.

8.6 **Fazit**

Der LRH stimmt mit dem Finanzminister überein, dass eine Sanierung des Haushalts auf der Ausgabenseite ansetzen muss, und unterstützt ihn ausdrücklich in seinem Kurs. Dies kann aber nur gelingen, wenn die gesamte Landesregierung und das Parlament diesen Kurs mittragen und mitgestalten. Der LRH appelliert eindringlich, die Rückkehr zu einem verfassungskonformen Haushalt noch in dieser Legislaturperiode zu forcieren. Nur so wird es möglich sein, den Weg des Landes in eine Haushaltsnotlage abzuwenden.

¹ Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 8.7.

² Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 9.

³ Vgl. neuerdings: Abschlussbericht der Projektgruppe Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung im Finanzministerium Schleswig-Holstein vom 31.01.2006, S. 307 f.

Sollte das Land in den kommenden Jahren höhere Einnahmen erhalten, so müssen diese zunächst zur Rückführung der Neuverschuldung und nicht für neue Aufgaben eingesetzt werden. Ziel muss es sein, die Ausgaben des Landes wieder seinen Einnahmen anzupassen.

Auch wenn es gelingen sollte, mittelfristig einen Haushalt ohne Neuverschuldung zu erreichen, ist das Land von einem Abbau seines hohen Schuldenstands immer noch weit entfernt.

Das **Finanzministerium** teilt die Auffassung des LRH zur aktuellen Haushaltssituation des Landes. Die Landesregierung habe die in dieser Situation erforderlichen finanzpolitischen Ziele definiert und erste Maßnahmen zu einer Kurswende eingeleitet. Ursächlich für die sich seit mehreren Jahren zuspitzende Finanzsituation des Landes seien stagnierende Steuereinnahmen und höhere Sozialausgaben aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit. Angesichts des hohen strukturellen Defizits des Landeshaushalts gebe es keine realistische Alternative zur hohen Kreditaufnahme. Einsparungen seien angesichts der Versteinerung der Haushalte kurzfristig objektiv unmöglich. Durch gesetzlich festgelegte Ausgaben, Zinsausgaben, Personalausgaben und bereits eingegangene Verpflichtungen seien derzeit über 92 % der Ausgaben gebunden und nicht oder nur mittelfristig beeinflussbar.

Das Finanzministerium hält es deshalb für unausweichlich und in diesem Sinne für vertretbar, wenn das Defizit des Haushalts vorübergehend durch eine erhöhte Kreditaufnahme ausgeglichen wird.

Diese Auffassung des Finanzministeriums steht im Widerspruch zur Verfassung des Landes. Der **LRH** erkennt an, dass die neue Landesregierung mit der überfälligen Haushaltssanierung vor einer Herkulesaufgabe steht und auch eine Umkehrung des finanzpolitischen Kurses nicht sofort zu wirksamen Einsparungen führen kann. Er warnt jedoch davor, die Ziele zu vage zu definieren und den Kurs ungenau abzustecken. Keinesfalls sollte das Finanzministerium der Versuchung erliegen, die Kreditaufnahmemöglichkeiten der öffentlichen Haushalte zu erleichtern, da dies dem Ziel der dringend notwendigen Sanierung der Haushalte entgegensteht.