

7. Aktuelle Haushaltslage des Landes

Die Finanzlage des Landes ist trotz steigender Steuereinnahmen katastrophal. Das Land lebt weiterhin über seine Verhältnisse. Auch die Landeshaushalte 2007 und 2008 sind verfassungswidrig. In den Haushalten 2009/2010 klafft noch eine Deckungslücke von insgesamt 900 Mio. €, abgesehen von 775 Mio. €, die noch eingespart werden müssen, um zu verfassungsgemäßen Haushalten zurückzukehren.

Parlament und Regierung müssen ihre Anstrengungen zur Sanierung des Haushalts erheblich verstärken. Zu einem strikten Sanierungskurs gibt es keine Alternative.

Die Landesregierung sollte bereits jetzt die Aufstellung der Haushalte 2009/2010 vorbereiten, alle Ausgaben der Einzelpläne infrage stellen und Vorschläge für massive Einsparungen erarbeiten.

Der LRH sieht wirkungsvolle Maßnahmen in

- einem Einstellungsstopp, dem Wegfall von Stellen und Sperrung von Haushaltsmitteln zur Durchsetzung der eingeleiteten Sparkonzepte,
- dem Verzicht auf Stellenvermehrungen und Stellenhebungen,
- verbindlichen globalen Einsparauflagen für die Einzelpläne verbunden mit einer regelmäßigen Umsetzungskontrolle,
- der Überprüfung aller Zuwendungen des Landes mit dem Ziel der deutlichen Reduzierung und der Umstellung auf rückzahlbare Leistungen, wo immer möglich.

Eine nachhaltige Haushaltsanierung kann nur auf der Ausgaben-seite ansetzen. Künftige Steuermehreinnahmen müssen ausschließlich zur Schuldenreduzierung eingesetzt werden. Ein Anstieg der Zinssätze würde das Risiko steigender Zinsausgaben erhöhen.

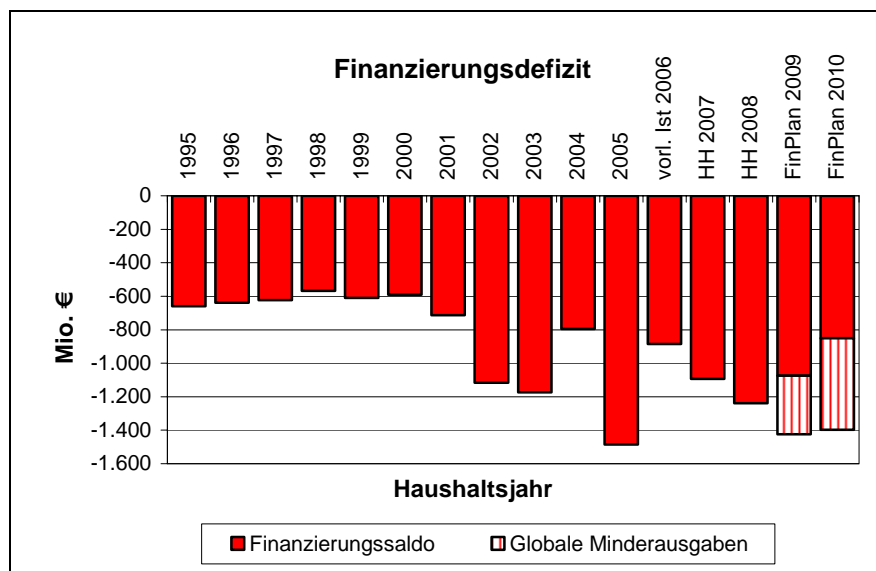
Neue Verschuldungsregeln sollten einen ausgeglichenen Haushalt ohne Kreditaufnahme, das grundsätzliche Verbot der Kreditaufnahme, Rückzahlungsmodalitäten für ausnahmsweise genehmigte Kreditaufnahmen und Sanktionen bei Nichteinhaltung der Regeln vorsehen.

Ziel muss sein, nach Erreichen eines Haushalts ohne Neuverschuldung die Schulden von - am Ende des Finanzplanungszeitraums - 2010 rd. 27 Mrd. € abzubauen.

7.1 Katastrophale Finanzlage des Landes

Parlament, Regierung und Landesrechnungshof haben immer wieder einvernehmlich festgestellt: **Die Finanzlage des Landes ist katastrophal.** Schleswig-Holstein hat über mehr als 20 Jahre die Lösung anstehender Probleme vernachlässigt und in die Zukunft verschoben.¹ Das „Unternehmen Schleswig-Holstein“ befindet sich in der Insolvenz.²

7.1.1 Das Land gibt seit Jahrzehnten mehr aus, als es aus Steuern und Verwaltungseinnahmen und sonstigen fortdauernden Einnahmen erhält. Die daraus resultierende **Finanzierungslücke** wurde und wird - zum Teil verfassungswidrig - i. d. R. durch neue Kredite geschlossen. Insbesondere Steuermehreinnahmen von 513 Mio. € führten zu einer deutlichen Verringerung des Finanzierungssaldos in 2006. 2007 und 2008 sind Kredite i. H. v. 1,1 Mrd. € bzw. 1,2 Mrd. € zum Ausgleich geplant.



Die sich nach der Finanzplanung andeutende Verringerung des Finanzierungssaldos 2009 und 2010 ist keinesfalls gesichert, da der Finanzplan für diese Jahre noch Finanzierungslücken (globale Minderausgaben) i. H. v. insgesamt 900 Mio. € enthält:

350 Mio. € in 2009 und
550 Mio. € in 2010.

Wie diese gedeckt werden sollen, ist offen. Damit erhöht sich der Finanzierungssaldo 2009 und 2010 auf jeweils 1,4 Mrd. €.

¹ Bertelsmann-Stiftung, Prof. Seitz, u. a.: Haushaltspolitische Lage und Perspektive des Landes Schleswig-Holstein, Dresden/Gütersloh Mai 2006, Umdruck 16/848 vom Juni 2006, S. 5.

² So Finanzminister Wiegard in seiner Rede zur 2. Lesung des Haushalts 2007/2008 am 14.12.2006, Plenarprotokoll 16/47, S. 3422.

Selbst wenn die Lücken aufgrund der globalen Minderausgaben i. H. v. 900 Mio. € durch Sparmaßnahmen geschlossen werden können, bleiben die Haushalte 2009 und 2010 nach den gegenwärtigen Planungen verfassungswidrig.

Für den Finanzplanungszeitraum konnten, so erklärt das **Finanzministerium**, weitere Maßnahmen noch nicht spezifiziert werden, sodass zunächst wie üblich globale Minderausgaben ausgewiesen wurden. Die Landesregierung gehe jedoch davon aus, dass sie diese globalen Minderausgaben im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2009/2010 auflösen werde und es daher zu keiner Erhöhung der geplanten reduzierten Nettokreditaufnahme kommen werde.

Die **Landesregierung** will künftige Steuermehreinnahmen zur Verminderung der Nettokreditaufnahme einsetzen.¹ Demzufolge seien die globalen Minderausgaben in der Finanzplanung bei der Haushaltsaufstellung 2009/2010 durch Einsparungen auf der Ausgabenseite oder durch andere Mehreinnahmen auszugleichen. Bislang sei nicht erkennbar, wo diese Einsparungen oder Mehreinnahmen von insgesamt 900 Mio. € realisiert werden können.

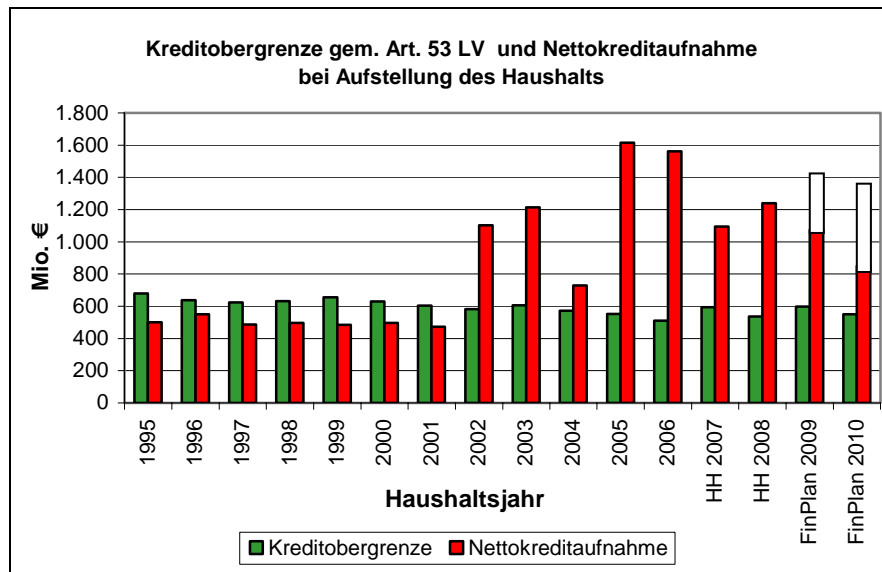
- 7.1.2 Seit 2002 veranschlagt das Land jährlich mehr neue Schulden als die Verfassung maximal zulässt. 2005 lag die **Nettokreditaufnahme** 3-mal so hoch wie die in Art. 53 LV durch die Investitionen normierte Obergrenze. Nachdem im Haushalt 2006 ebenfalls das 3-fache des Investitionsvolumens für neue Kredite geplant war, konnte die Nettokreditaufnahme im Vollzug des Haushalts insbesondere durch die Steuereinnahmen auf 885 Mio. € gesenkt werden. Damit konnte die Landesregierung bereits 2006 ihr Ziel, die Nettokreditaufnahme gegenüber dem Nachtragshaushalt 2005 bis 2010 zu halbieren, erreichen. Der LRH hat mehrfach darauf hingewiesen, dass dieses Ziel viel zu niedrig liegt.² So bleibt die Nettokreditaufnahme trotz vorzeitiger Zielerreichung immer noch um 400 Mio. € über der Verfassungsgrenze. Die Steuermehreinnahmen dürfen also nicht zu einem Nachlassen bei den Sanierungsanstrengungen führen - eine Sanierung des Haushalts muss weiterhin vordringliche Aufgabe von Parlament und Regierung sein.

In den Haushalten 2007 und 2008 wird die Kreditaufnahme „nur noch“ doppelt so hoch wie die Kreditobergrenze liegen. Diese Landeshaushalte

¹ Vgl. Tz. 7.1.7.

² Z. B. in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsstrukturgesetzes zum Haushaltsplan 2006 sowie Finanzplan 2005 bis 2009 vom 27.10.2005, Umdruck 16/321.

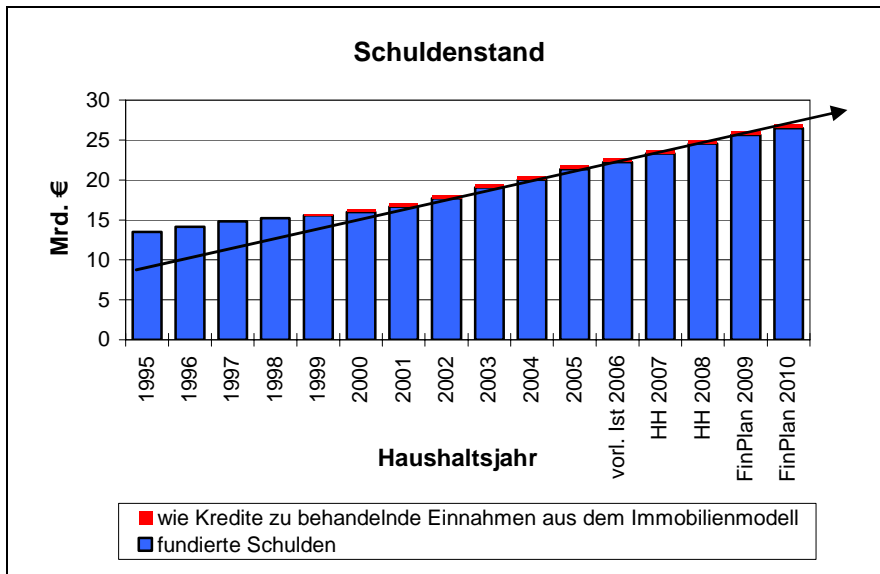
sind **verfassungswidrig**. Sie bleiben selbst dann verfassungswidrig, wenn Steuermehreinnahmen wie in 2006 erzielt werden sollten.



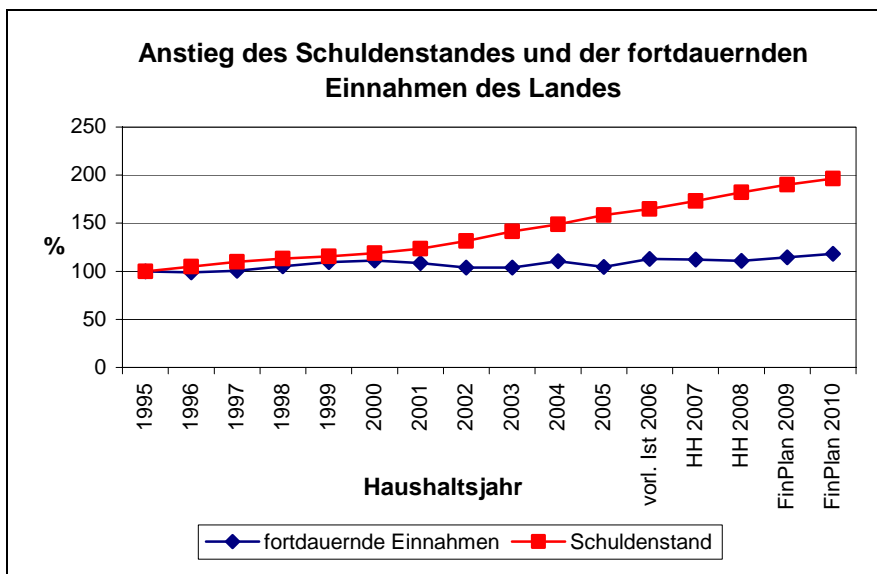
Die transparenten Säulen in 2009 und 2010 entsprechen den globalen Minderausgaben von 348,7 bzw. 548,2 Mio. € in der Finanzplanung, die noch nicht gedeckt sind.

Auch die Finanzplanung bis 2010 sieht weiterhin Kreditaufnahmen vor, die verfassungswidrig sind, obwohl keine ernsthafte und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes festgestellt werden kann.

- 7.1.3 Tatsächlich hat sich der Anstieg des Schuldenbergs seit 2001 beschleunigt, wie die Trendlinie in der folgenden Grafik belegt. Bereits am Ende des Jahres 2005 lag der **Schuldenstand** des Landes mit mehr als 21 Mrd. € um 28 % höher als noch 2001. Die Verschuldung des Landes wird Ende des Finanzplanungszeitraums 2010 mit rd. 27 Mrd. € um 60 % über dem Stand von 2001 liegen.

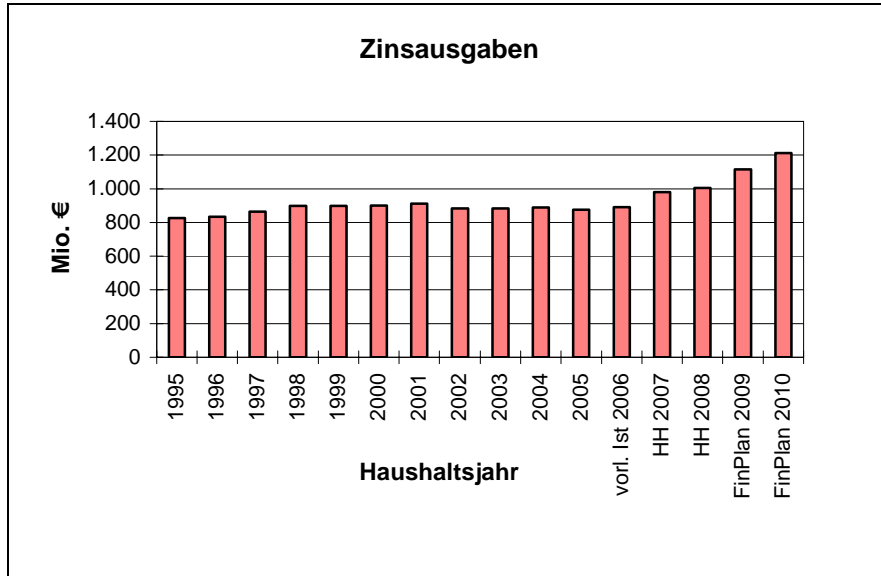


Der Schuldenstand des Landes nimmt deutlich schneller zu als seine laufenden Einnahmen¹. Der jährliche Anstieg der Schulden ausgehend von 1995 (= 100 %) ist deutlich höher als die Steigerung der fortdauernden Einnahmen des Landes:



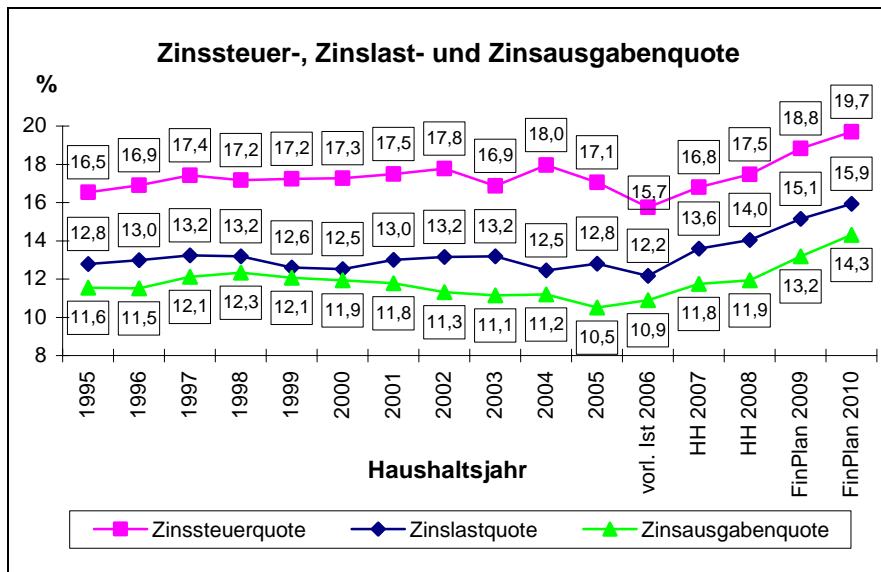
7.1.4 Die aus dieser steigenden Verschuldung resultierenden **Zinsausgaben** werden voraussichtlich 2009 die Milliardengrenze überschreiten und sich bis 2010 auf annähernd 1,2 Mrd. € erhöhen. Insbesondere die extrem hohe jährliche Neuverschuldung der letzten Jahre erhöht die Zinsausgaben überproportional.

¹ Einnahmen des Landes der HG. 0 - Steuern und steuerähnliche Einnahmen, 1 - Verwaltungseinnahmen und 2 - laufende Zuweisungen und Zuschüsse.

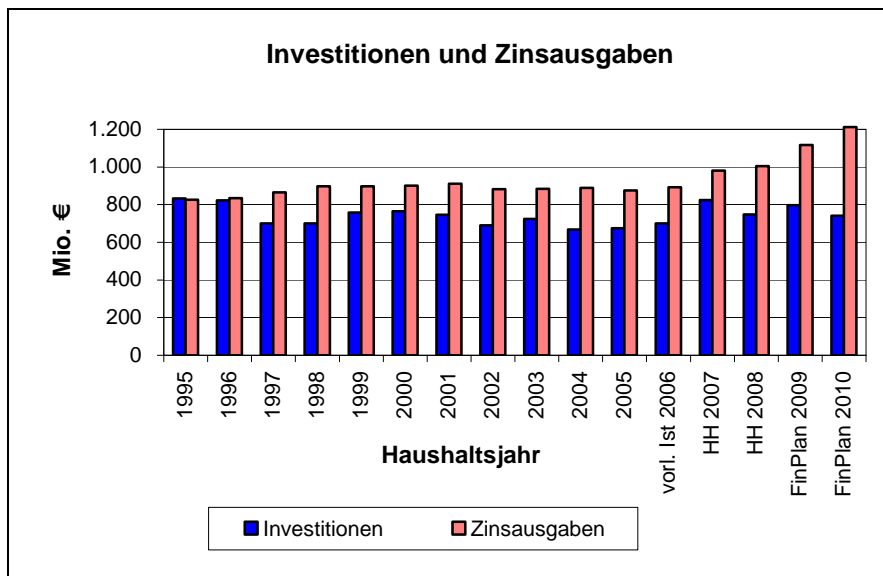


Die vom Finanzminister prognostizierte Einsparung von Zinsausgaben aufgrund der geringeren Kreditaufnahme in den nächsten 4 Jahren von 110 Mio. € wirkt sich dabei nur graduell auf die Zinsausgaben und die weiteren Haushaltskennzahlen aus. Demgegenüber besteht ein Risiko steigender Zinsausgaben aufgrund einer Erhöhung der Zinssätze in dem Rahmen, wie das Land für seine Kredit- und Derivatverträge variable Zinsen vereinbart hat und Anschlussfinanzierungen fällig sind.

Die steigenden Zinszahlungen des Landes schränken zugleich seinen Handlungsspielraum weiter ein. Von den Steuereinnahmen müssen 2010 fast 20 % für Zinszahlungen (**Zinssteuerquote**) verwendet werden. Der Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen (**Zinslastquote**) steigt auf fast 16 % und der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben (**Zinsausgabenquote**) erhöht sich auf mehr als 14 %.



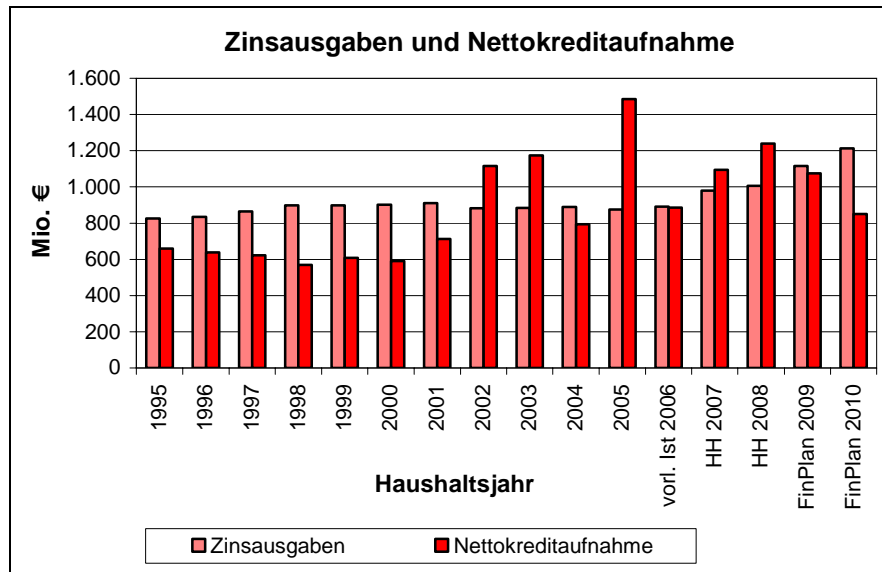
Auch die Schere zwischen **Investitionen und Zinsausgaben** geht weiter auseinander. Das Land wird 2010 rd. 480 Mio. € mehr für Zinszahlungen ausgeben müssen als für Investitionen. Damit werden die Zinsausgaben 2010 rd. 50 % höher sein als die Investitionsausgaben des Landes.



Die Aufnahme von Krediten hat dem Land in der Langzeitbetrachtung keinen Vorteil gebracht.¹ Das Land hat bis heute mehr Zinsen gezahlt, als es über die Kreditaufnahme dem Haushalt Mittel zugeführt hat.

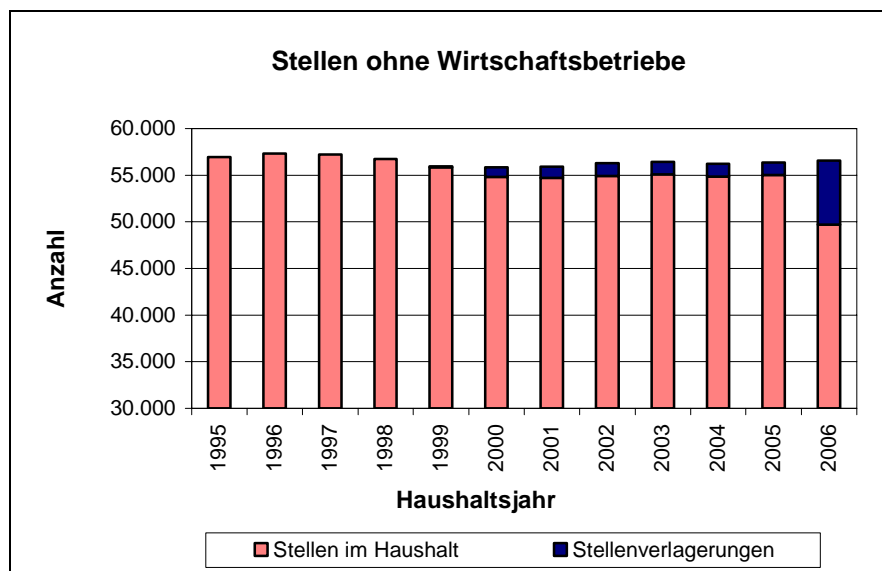
Selbst die über der Verfassungsgrenze liegende Nettokreditaufnahme reicht ab 2009 nicht mehr aus, um die Zinsausgaben für den aufgelaufenen Schuldenberg zu finanzieren. Damit wird zugleich die Schuldenfalle deutlich, in der sich das Land befindet.

¹ Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 8.6.



7.1.5 Die Entwicklung der **Personalausgaben und der Personalausgabenquote** ist aufgrund der in den vergangenen Jahren vorgenommenen Ausgliederungen aus dem Haushalt und der nicht systemkonformen Darstellung der Personalausgaben der Hochschulen wenig aussagekräftig.

Der LRH stellt deshalb in der folgenden Grafik dar, wie die Entwicklung der Planstellen und Stellen¹ - im Folgenden Stellen genannt - gewesen wäre, wenn es die Ausgliederungen nicht gegeben hätte.

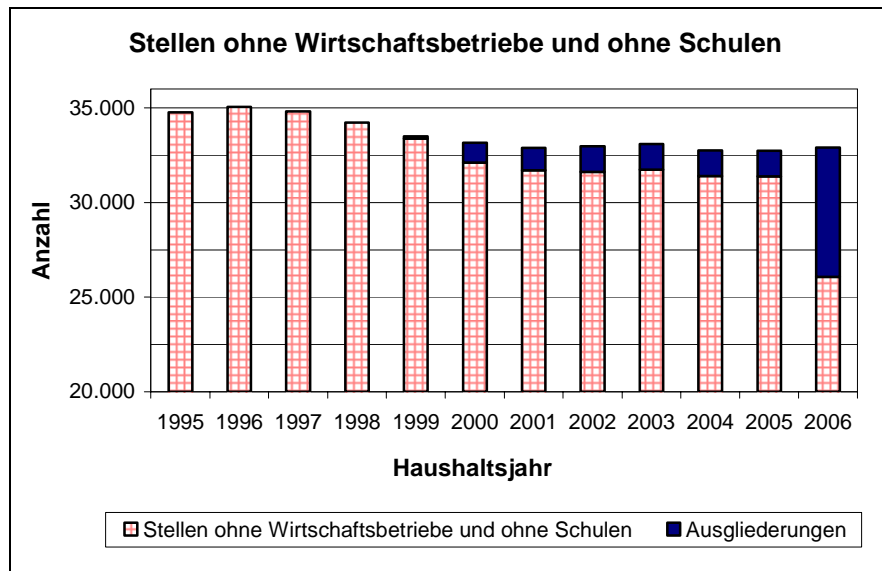


Infolge der Einsparprogramme der Jahre 1992 (758 Stellen) und 1994 (1.050 bzw. ab 1996 870 Stellen) - 1997 abgelöst durch das 1.600-Stellen-Einsparprogramm - wurde die Zahl der Stellen im Landeshaushalt

¹ Ohne die bereits 1996 bzw. 1998 ausgegliederten Fachkliniken und das Universitätsklinikum.

(einschl. Ausgliederungen) von 56.935 (1995) bis 2001 auf 55.899 verringert. Sie ging aber damit noch nicht auf das Niveau von 1990 (54.919) zurück.¹ Bis 2006 stieg die Zahl der Stellen wiederum um 655 auf 56.554 an.

Auch ohne Berücksichtigung des Schulbereichs, für den seit 1995 fast 1.500 neue Stellen geschaffen wurden, ist verglichen mit dem Jahr 2001 die Zahl der Stellen geringfügig gestiegen:

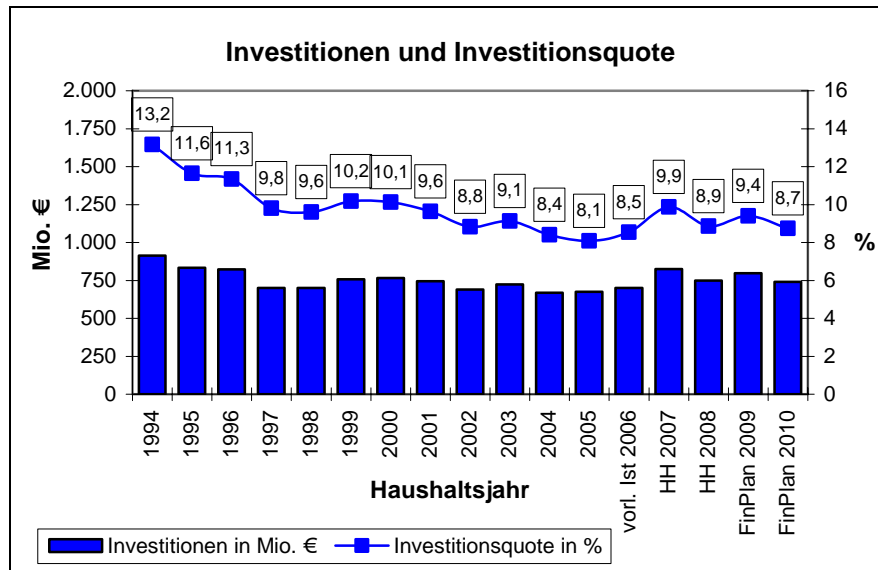


Da die ausgegliederten Bereiche auch weiterhin vom Land durch Zuschüsse oder Mieten finanziert werden, wurden die Personalausgaben lediglich zu den Sachausgaben verschoben. Selbst wenn es in diesen Bereichen zu Einsparungen gekommen sein sollte, bleibt die Feststellung, dass im Kernbereich keine Stellen eingespart wurden, gültig.

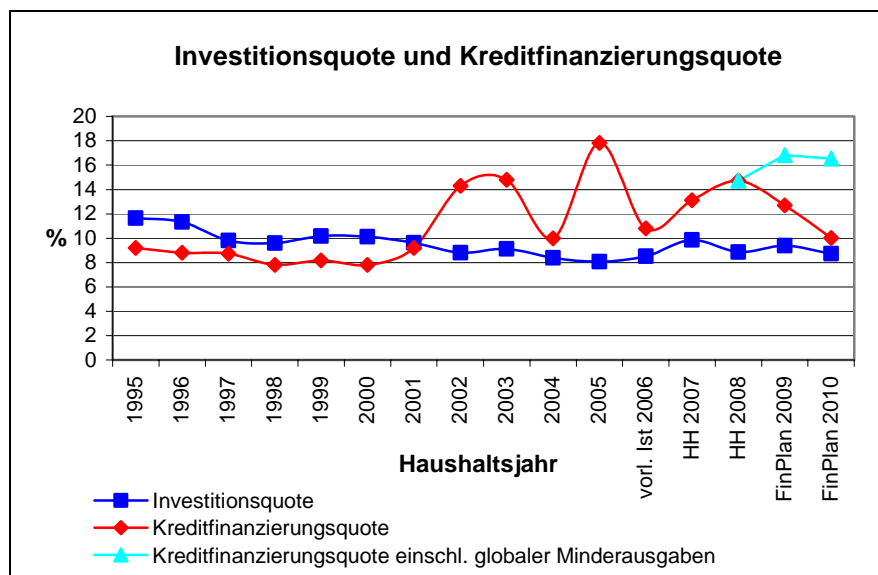
Unter Berücksichtigung der in die ausgegliederten Bereiche übernommenen Stellen würde die Personalausgabenquote im Haushaltsjahr 2006 statt 37,8 % deutlich über 40 % liegen.

- 7.1.6 Die **Investitionen** sinken weiter, ihr Anteil an den Gesamtausgaben fällt auf unter 9 % zurück.

¹ Vgl. Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 9.1.7.



Der sinkenden Investitionsquote steht eine erheblich höhere Kreditfinanzierungsquote gegenüber. Ob letztere im Finanzplanungszeitraum sinken wird, hängt davon ab, inwieweit es gelingt, die hohen globalen Minderausgaben im Finanzplanungszeitraum zu erwirtschaften.¹



7.1.7 Das **Finanzministerium** teilt die Auffassung des LRH zur finanziellen Lage des Landes. Die Intention, die finanzielle Lage des Landes offen auszuweisen, werde auch durch einen noch im Frühjahr 2007 geplanten Nachhaltigkeitsbericht deutlich.²

Trotz Rückführung der Neuverschuldung im Haushaltsvollzug 2006 aufgrund von Steuermehreinnahmen und Konsolidierungsmaßnahmen der

¹ Vgl. Tz. 7.1.1.

² Vgl. auch Bemerkungen des LRH 2005, Nr. 8.9.

Landesregierung bleibe der Landeshaushalt in den kommenden Jahren mit Nettokreditaufnahmen zwischen 1,2 Mrd. € und 850 Mio. € weit von der Verfassungsmäßigkeit entfernt. Die Landesregierung werde ihre Konsolidierungsanstrengungen verstärkt fortsetzen. Wichtigstes Ziel sei es, die Verfassungsmäßigkeit des Haushalts so bald wie möglich wieder herzustellen und die Neuverschuldung weiter abzusenken. Allerdings halte das Finanzministerium eine stärkere Absenkung der Nettokreditaufnahme als bisher geplant nicht für realisierbar. Lediglich höhere Steuereinnahmen ermöglichten - wie im Jahr 2006 - eine schnellere Zielerreichung. Auch künftig werden daher zusätzliche Steuereinnahmen der Senkung der Neuverschuldung dienen.

Mit der bisherigen Planung wird die Verfassungswidrigkeit der Landeshaushalte bis 2010 festgeschrieben. Der **LRH** erwartet, dass die Landesregierung ihre Anstrengungen zur Sanierung des Landeshaushalts verstärkt und die gute konjunkturelle Entwicklung nutzt, das Ziel zu verfassungsgemäßen Haushalten zurückzukehren früher und schneller erreicht.

7.2 **Dringend notwendige nachhaltige Haushaltssanierung**

Seit 2005 hat sich die Haushaltsslage deutlich verschlechtert. Mit den bislang eingeleiteten Sanierungsmaßnahmen der Landesregierung konnte noch nicht einmal der Stand des Landes vor 2000 erreicht werden. Das Land steht also unter einem erheblichen Sanierungsdruck und muss dringend zu einer nachhaltigen Finanzpolitik kommen. Auch die erheblichen Steuermehreinnahmen in 2006 ändern daran grundsätzlich nichts. Sie erleichtern den Weg der Haushaltssanierung. Das Land muss die günstigeren Rahmenbedingungen nutzen, um die Sanierung des Haushalts zu beschleunigen.

7.2.1 Gemessen an dem **Finanzierungssaldo**¹ bei einem Haushaltsvolumen von rd. 11 Mrd. € ergibt sich folgender Sanierungsbedarf:

- Um ab 2009 einen Haushalt ohne neue Schulden zu erreichen, wären Haushaltsentlastungen durch Einsparungen oder durch höhere Einnahmen von rd. 1,4 Mrd. €² pro Jahr erforderlich.
- Allein um die Kreditaufnahme ab 2009 verfassungsgemäß auszurichten, wären der Haushalt 2009 um 818 Mio. € und der Haushalt 2010 um rd. 859 Mio. € zu entlasten³.

¹ Vgl. Tz. 7.1.1.

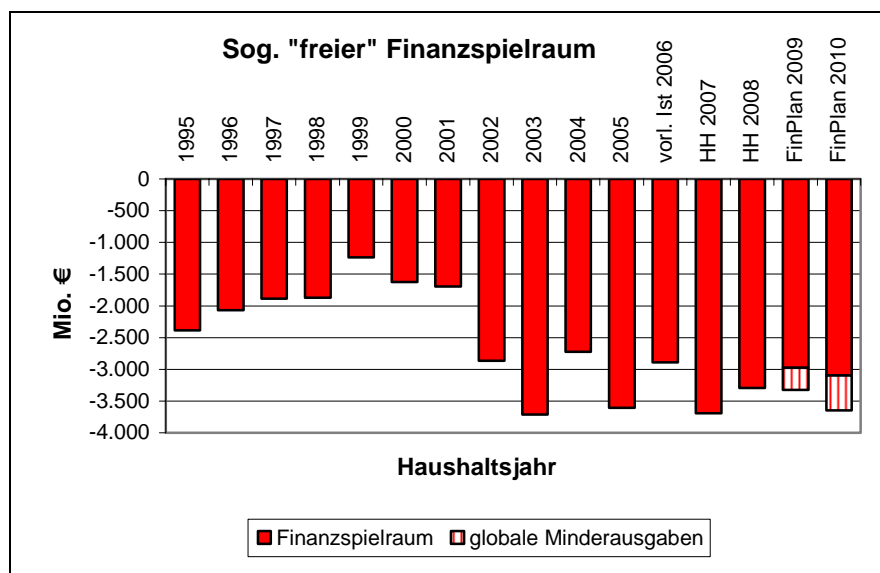
² Einschl. der noch nicht gedeckten globalen Minderausgaben.

³ Einschl. der noch nicht gedeckten globalen Minderausgaben.

Eine Tilgung der Altschulden ist bei diesen Betrachtungen noch nicht berücksichtigt. Bereits in seinen Bemerkungen 2005 hatte der LRH ausgeführt, dass das Land jährlich rd. 1 Mrd. € Zins- und Tilgungszahlungen leisten müsse, um die bis dahin aufgelaufenen Altschulden in 35 Jahren zurückzahlen - und das ohne gleichzeitig neue Schulden aufzunehmen.¹

7.2.2 Ein noch ungünstigeres Bild der Haushaltslage ergibt sich in dem **Modell des freien Finanzspielraums**, wie es im kommunalen Bereich zur Beurteilung des Haushaltsausgleichs und der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit zur Anwendung kommt. Der freie Finanzspielraum errechnet sich aus dem Saldo von laufenden Einnahmen² und laufenden Ausgaben³. Ein positiver freier Finanzspielraum ergibt sich in dem Maß, wie die laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben überschreiten.

Anders als in weiten Teilen des kommunalen Bereichs verfügt das Land nicht über freie Finanzspielräume. Seine laufenden Einnahmen reichen im gesamten Betrachtungszeitraum bei Weitem nicht aus, um die laufenden Ausgaben zu finanzieren. Die Deckungslücke liegt seit 2002 über 2,5 Mrd. € mit Spitzenwerten von über 3,5 Mrd. € in 2003 und 2005. Nach einer Erholung in 2006 wird die Deckungslücke ab 2007 wieder deutlich über 3 Mrd. € liegen. Diese Finanzierungslücke wird mit der Bruttokreditaufnahme gedeckt, mit der die Tilgung von Krediten durch neue Kredite finanziert wird und die ebenfalls zur Finanzierung der Investitionen dient.



¹ Bemerkungen des LRH 2005, Nr. 8.6.

² Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Einnahmen, Verwaltungseinnahmen sowie Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen - ohne Einnahmen aus der Kreditaufnahme.

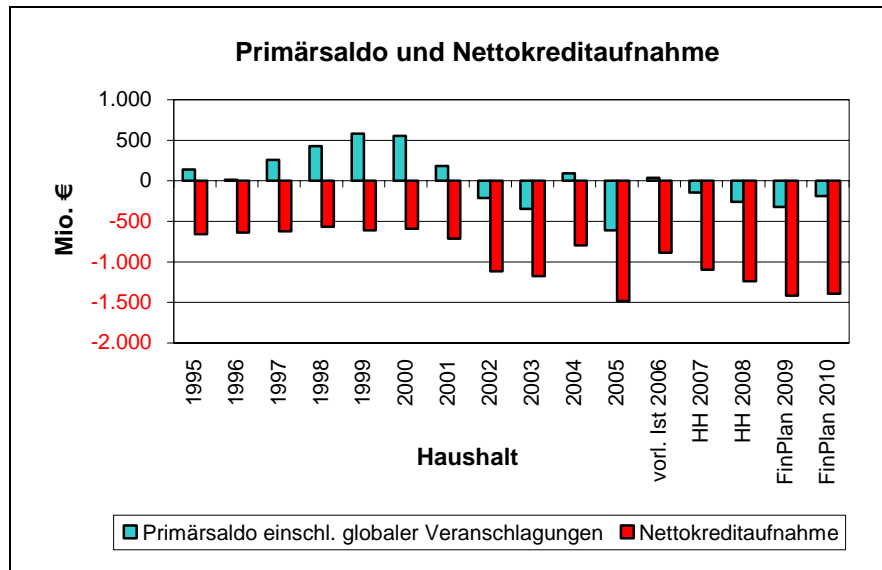
³ Personalausgaben, sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen, Ausgaben für den Schuldendienst - ohne Investitionen.

Eine Verringerung der Finanzierungslücke ab 2009 tritt nur ein, wenn die globalen Minderausgaben der Finanzplanung erwirtschaftet werden.

- 7.2.3 Die Landesregierung verwendet im Finanzplan das **Modell des Primär-saldos**, um den Sanierungsfortschritt zu quantifizieren und Anhaltspunkte für die Entwicklung des Haushalts¹ zu liefern.² Dieses Modell bietet sich zur Beurteilung der aktuellen Finanzpolitik an, vernachlässigt aber die aus der Vergangenheit resultierenden Zinszahlungen. Es geht davon aus, dass eine nachhaltige Finanzpolitik dann erreicht wird, wenn in Normallagen Primärüberschüsse erwirtschaftet werden, die zur Tilgung von Schulden eingesetzt werden. Eine solche Finanzpolitik ist durch „ein zeitlich entsprechend weit gefasstes Verständnis von Haushaltsdisziplin und notwendiger Haushaltskonsolidierung“³ gekennzeichnet. Sie verfolgt nicht nur das Ziel ausgeglichener Haushalte, sondern schließt die Generationengerechtigkeit und die Förderung des Wirtschaftswachstums ein.

Seit 2002 ergeben sich - mit Ausnahme 2004 und 2006 - Primärdefizite; die Finanzpolitik ist also nicht nachhaltig.⁴ Selbst wenn das Land eines Tages wieder Primärüberschüsse erzielt, kann eine Rückführung der Kreditaufnahme aufgrund eines Primärüberschusses erst dann erfolgen, wenn aus dem Primärüberschuss die Zinsausgaben vollständig finanziert werden können.

¹ Nach Bereinigung um die Kreditaufnahme, die Rücklagenbewegung, die Schuldentilgung und die Zinsausgaben.
² Finanzplan 2005 bis 2010 des Landes, Landtagsdrucksache 16/921.
³ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen (2001): Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik: Konzepte für eine langfristige Orientierung der öffentlichen Haushalte, Bonn.
⁴ Prof. Seitz sprach sich in seinem Vortrag am 18.05.2006 vor dem Finanzausschuss dafür aus, binnen 5 Jahren die Primärausgaben um ca. 600 Mio. € zu reduzieren, Umdruck 16/848 vom Juni 2006.



Abweichend von der Finanzplanung wurden in die Darstellung die noch nicht erwirtschafteten globalen Minderausgaben 2009 und 2010 als Finanzierungslücken sowohl in den Primärsaldo als auch in die Nettokreditaufnahme eingerechnet.

Die Analyse der vergangenen Haushaltsjahre zeigt, dass trotz positiver Primärüberschüsse zwischen 1995 und 2001 die Kreditaufnahme nahezu unverändert blieb.

Der Ausweis der jährlichen Primärsalden in der Finanzplanung reicht nicht aus um darzulegen, wo das Land langfristig finanziell steht und wie hoch der Primärüberschuss sein müsste, um die heutigen Schulden in Zukunft tragen zu können.¹ Sie reichen insbesondere dann nicht, wenn sie nicht um einmalige Veräußerungserlöse bereinigt werden. Daher hat der LRH diesen isolierten Ausweis des Primärsaldos in früheren Jahren abgelehnt, weil er den Nachteil hat, die Haushaltslage zu beschönigen und den Eindruck zu vermitteln, dass das Land die Zinslasten nicht finanzieren müsse.² Der LRH hat daher die Landesregierung aufgefordert, einen Nachhaltigkeitsbericht vorzulegen, um den Stand der Landesfinanzen im Hinblick auf ihre Nachhaltigkeit darzustellen.³

7.3 Vorschläge zur Haushaltssanierung

Auf der **Einnahmenseite** muss das Land sicherstellen, dass alle Einnahmequellen ausgeschöpft sowie vollständig und zeitnah erhoben werden. Dies betrifft insbesondere die Steuereinnahmen, aber auch die Verwaltungseinnahmen. Bei letzteren sollte geprüft werden, inwieweit eine Kos-

¹ Vorlage des LRH „Investitionsbegriff und verfassungsmäßige Kreditaufnahme“ für den Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags, Umdruck Nr. 15/4129 vom 13.01.2004, S. 17.

² Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 8.7.

³ Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 8.9.

tenrechnung Anhaltspunkte für Kostenunterdeckungen und damit die Notwendigkeit für Erhöhungen der Einnahmen aufzeigt.

Weiterhin steigende Steuereinnahmen aufgrund der verbesserten Konjunktur dürfen ausschließlich zur Reduzierung der Neuverschuldung verwendet werden, um so die günstige wirtschaftliche Situation zur Haushaltssanierung zu nutzen. Würden diese Mehreinnahmen zur laufenden Haushaltsfinanzierung eingesetzt, würde der notwendige Prozess der Haushaltssanierung nur weiter hinausgeschoben.

Die Vorschläge des Finanzministers für dringend notwendige Einsparungen auf der **Ausgabenseite** werden nicht von allen Ressorts unterstützt. Vielmehr stehen die Ressortegoismen einer Sanierung des Haushalts im Wege. Um nicht erst bei Aufstellung des Entwurfs des Doppelhaushalts 2009/2010 festzustellen, dass die noch bestehenden Deckungslücken nicht geschlossen werden, schlägt der LRH vor, bereits jetzt alle Positionen des Haushalts zu überprüfen mit dem Ziel, die Ausgabenstruktur und das Ausgabenniveau dem Einnahmenrahmen des Landes anzupassen. Alle Haushaltsansätze müssen auf ihre Notwendigkeit, Sinnhaftigkeit und Zukunftsfähigkeit unter Anlegung strengster Maßstäbe untersucht werden. Hierfür sollte bereits jetzt der Finanzrahmen insgesamt von der Landesregierung vorgegeben werden und jeder Einzelplan kritisch auf einmalige und nachhaltige Haushaltsentlastungen geprüft werden. Alle Positionen sind infrage zu stellen und - im Sinne eines Zero-Budgeting - wie Neuansmeldungen zu behandeln. Das Konzept zur Sanierung des Haushalts sollte rechtzeitig zur Aufstellung des Entwurfs des Doppelhaushalts 2009/2010 vorgelegt werden. Damit wird sichergestellt, dass die Haushaltsentlastungen mit dem Haushalt 2009/2010 umgesetzt bzw. in die Finanzplanung aufgenommen werden können.

Der Haushalt muss durch einen strukturellen Aufgaben- und Ausgabenabbau noch weit über die bisherigen organisatorischen Vorschläge der Schlie-Kommission hinaus massiv entlastet werden, um die Zukunftsfähigkeit des Landes zu sichern. Parlament und Landesregierung müssen auf wünschenswerte, aber nicht zwingende staatliche Aktivitäten verzichten und sich auf die Kernaufgaben des Landes beschränken, deren Definition durch das Parlament immer noch aussteht. Alle Landesaufgaben müssen daraufhin überprüft werden, ob sie wirtschaftlich organisiert sind bzw. ob die bisherigen Standards bei der Aufgabenerledigung aufrechterhalten werden müssen.

Sollte sich ein Ressort weiteren konkreten Einsparvorgaben entziehen, so sind pauschale Kürzungen vorzugeben - mit Sanktionsmaßnahmen, wenn diese nicht eingehalten werden.

Ansatzpunkt für eine inhaltliche Überprüfung der Ausgaben des Landes können auch die sog. ARV-Schlüssel¹ sein, die Hinweise auf die Bindung der Ausgaben des Landes geben. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Bindung der Ausgaben des Landes im Doppelhaushalt 2007/2008²:

| ARV-Schlüssel | Beschreibung | Ansatz | | Anteil an den Gesamtausgaben | |
|---------------|---|---------------------|---------------------|------------------------------|-----------------|
| | | HH 2007 T€ | HH 2008 T€ | HH 2007 in % | HH 2008 in % |
| 0 | Bundesgesetzliche Leistungen dem Grunde und der Höhe nach gebunden | 920.002,1 | 947.844,5 | 7,9 | 8,6 |
| 1 | Bundesgesetzliche Leistungen dem Grunde nach gebunden | 173.243,7 | 169.647,3 | 1,5 | 1,5 |
| 2 | Landesgesetzliche Leistungen dem Grunde und der Höhe nach gebunden | 2.311.958,0 | 2.341.569,1 | 20,0 | 21,2 |
| 3 | Landesgesetzliche Leistungen dem Grunde nach gebunden | 275.324,2 | 278.409,0 | 2,4 | 2,5 |
| 4 | Durchlaufende Mittel (EU, Bund, andere Länder und Dritte - 100 %, ohne Komplementärfinanzierung | 143.005,1 | 105.779,2 | 1,2 | 1,0 |
| 5 | Ausgaben aufgrund zweckgebundener Einnahmen (nur aufgrund rechtlicher Verpflichtungen) | 267.590,5 | 266.776,8 | 2,3 | 2,4 |
| 6 | Ausgaben aufgrund vertraglicher Bindungen (dem Grunde und der Höhe nach gebunden) | 4.519.682,0 | 3.908.126,2 | 39,0 | 35,4 |
| 7 | Ausgaben im Rahmen von Gemeinschaftsfinanzierungen mit dem Bund u. a. | 275.178,7 | 273.823,0 | 2,4 | 2,5 |
| 8 | Ausgaben im Rahmen von Gemeinschaftsfinanzierungen mit der EU | 94.909,0 | 90.450,0 | 0,8 | 0,8 |
| 9 | Ausgaben im Rahmen von Budgetierungsvorhaben wie z.B. Modellprojekte nach § 10a LHO u. a. | 2.005.200,4 | 2.012.490,0 | 17,3 | 18,2 |
| 10 | Ausgaben aufgrund eingegangener Verpflichtungen | 118.754,0 | 125.945,4 | 1,0 | 1,1 |
| 11 | Zuschüsse an rechtlich selbstständige Einrichtungen - wie z. B. GMSH oder Fachkliniken - oder an Landesbetriebe nach § 26 LHO | 206.001,6 | 193.871,4 | 1,8 | 1,8 |
| 12 | Alle übrigen Ausgaben | 275.366,6 | 315.237,6 | 2,4 | 2,9 |
| | Gesamt-Haushalt | 11.586.215,9 | 11.029.969,5 | 100,0 | 100,0 |

Abgesehen von den durch Bundes- oder EU-Ausgaben gebundenen Mitteln, auf die 13,8 % bzw. 14,4 % des Haushalts entfallen, stehen alle an-

¹ ARV = Allgemeine Rechtsverpflichtungen.

² Basis: Auswertung der Haushalte 2007 und 2008 nach ARV-Schlüsseln, die das Finanzministerium dem LRH am 04.01.2007 zur Verfügung gestellt hat. Der LRH hat an einigen Stellen Zweifel, ob die Zuordnung der Haushaltsansätze zu den ARV-Schlüsseln richtig ist, hat dies jedoch im Rahmen dieses Bemerkungsverfahrens nicht weiter prüfen können.

deren Ausgaben im Einflussbereich des Landes. Hier gilt es zu prüfen, wann Landesgesetze, bestehende Verträge etc. kurz- oder mittelfristig geändert werden können, um Entlastungen des Haushalts zu erreichen. Der LRH ist sich dabei bewusst, dass diese Notwendigkeit im Widerspruch zu den Bestrebungen im Land steht, z. B. den Hochschulen oder Zuwendungsempfängern im Bereich der Wohlfahrtspflege durch längerfristige, das Haushaltsjahr übersteigende Zusagen von Haushaltsmitteln und Förderungen Planungssicherheit zu geben. Auf diese Art und Weise wird aber der Landeshaushalt versteinert und Einsparmöglichkeiten werden damit immer weiter ausgeschlossen.

Der LRH hält weitere Maßnahmen zur **Entlastung des Personalhaushalts** für notwendig:

- Das Land muss Personal einsparen, aber nicht am Personal sparen. Die bisherigen Personaleinsparbemühungen waren nicht ausreichend. Ziel muss sein, den Personalbestand und damit die Personalausgaben spürbar zu reduzieren.¹ Der Abbau von Personal darf nicht durch Verlagerung von Personalausgaben in den Sachhaushalt umgangen werden:
 - Das Personalkosteneinsparkonzept und die weiteren Sparauflagen sind konsequent umzusetzen. Ein Aufschub darf nicht eingeräumt werden.
 - Tabubereiche, die weite Teile des Landeshaushalts umfassen, müssen in die Einsparkonzepte einbezogen werden. Haushaltssanierung muss grundsätzlich in allen Teilen der Landesverwaltung - und nicht selektiv mit überproportionaler Belastung einzelner Bereiche - betrieben werden.
 - Die natürliche Fluktuation des Personals muss zu einem zügigen Personalabbau genutzt werden. Ein zentrales Personalmanagement könnte diesen Prozess unterstützen.
 - Der Personalabbau ist durch einen grundsätzlichen Einstellungsstopp und den Wegfall der frei gewordenen Stellen zügig umzusetzen. Die Budgets sind entsprechend zu reduzieren. Die Ressorts müssen die Erledigung der weiterhin notwendigen Aufgaben organisatorisch sicherstellen.
 - Alle Umstrukturierungen und Verwaltungsmodernisierungen müssen zugleich das Ziel der Sanierung des Landeshaushalts und der Reduzierung von Personalausgaben verfolgen.
 - Die erzielten Einsparungen müssen ausschließlich in konkrete Haushaltsentlastungen umgesetzt werden.

¹ Prof. Seitz ging in seinem Gutachten über die haushaltspolitische Lage und Perspektive des Landes Schleswig-Holstein für die Bertelsmann-Stiftung von einem notwendigen Personalabbau um 10 % im Landeshaushalt aus. Umdruck 16/848 vom Juni 2006.

Auch die **Sachausgaben** müssen deutlich gesenkt werden.

- **Nicht gebundene Ausgaben** sind für eine zügige Haushaltssanierung besonders geeignet.
 - Der große Block der Zuwendungen und Subventionen des Landes ist darauf zu überprüfen, inwieweit sich das Land diese künftig noch leisten kann. Ein Abbau i. H. v. 10 % gegenüber dem Vorjahr ist möglich.
 - Die Zahl institutioneller Zuwendungsempfänger ist zu reduzieren.
 - Die Sparauflagen, die für das Land gelten, sollten konsequent auch bei der Bewilligung von Zuwendungen und Zuschüssen berücksichtigt werden. Die Ergebnisse der Einsparungen sind in der Haushaltsrechnung darzustellen.
 - Zuwendungen des Landes werden derzeit nahezu ausschließlich als nicht rückzahlbare Leistung des Landes gewährt. In geeigneten Bereichen sollten Zuwendungen als rückzahlbare Leistungen des Landes bewilligt werden.

- Haushaltssanierung darf aber auch nicht haltmachen vor **Ausgaben**, die heute **aufgrund von Rechtsverpflichtungen** geleistet werden; vielmehr müssen alle Verpflichtungen daraufhin durchleuchtet werden, inwieweit sie abgebaut werden können. Dies ist bei den Verpflichtungen aufgrund von Landesgesetzen ebenso zu prüfen wie bei solchen Ausgaben, die aufgrund vertraglicher Bindungen bestehen. Hier sind die Vertragsgrundlagen zu hinterfragen und zu prüfen, inwieweit ein Ausstieg des Landes möglich ist und in Zukunft auf eine vertragliche Bindung verzichtet werden kann.

- Bei Ausgaben aufgrund von Rechtsverpflichtungen handelt es sich teilweise um **landesgesetzlich geregelte Einnahmeabhängigkeiten**. Auch hier sollte geprüft werden, ob die Ausgaben zur Entlastung des Haushalts reduziert und die Einnahmeabhängigkeiten aufgegeben werden können (z. B. Oberflächenwasserabgabe, Grundwasserentnahmeabgabe).

Im Übrigen empfiehlt der LRH, Minderausgaben aufgrund von Optimierungen und Effizienzgewinnen zu einer nachhaltigen Senkung der Landesausgaben zu nutzen und nicht als „Belohnung“ wieder zu verteilen. Die Haushaltslage erfordert auch eine rationelle Aufgabenverteilung und Aufgabenwahrnehmung zwischen Bund und Ländern sowie den Kommunen. Rationalisierungsreserven sollten dadurch erschlossen werden, dass öffentliche Aufgaben mehr als bisher gemeinsam wahrgenommen werden.

Mit seinen Bemerkungen legt der LRH jedes Jahr Einsparpotenziale offen und gibt darüber hinaus umfangreiche konkrete Hinweise, wo in der Landesverwaltung sorgfältiger mit Steuergeldern umgegangen werden muss. Der LRH sieht erhebliche Einsparpotenziale nicht nur im Personalbereich, sondern auch bei den Sachausgaben und den Zuwendungen.

Haushaltssanierung kann nur mit einem klaren und offenen Sanierungskonzept erreicht werden, das konsequent umgesetzt wird und dem alles untergeordnet ist.

Haushaltssanierung setzt voraus, dass allen Beteiligten - dem Parlament, der Regierung, den einzelnen Mitarbeitern und auch den Bürgern - die Dramatik der Haushaltslage des Landes bewusst ist und alle dasselbe Ziel verfolgen. Allen Beteiligten muss klar sein, dass die Ansätze im Haushalt keine Ausgabeverpflichtung, sondern nur eine Ausgabeermächtigung¹ darstellen. Dieses Verständnis ist noch nicht bei allen Stellen des Landes vorhanden.

Der LRH schlägt auch vor, den Haushaltsführungserlass für das Haushaltsjahr 2007² zu verschärfen und deutlich auf die dramatische Haushaltslage hinzuweisen. Weiter sollten auch strenge Maßstäbe für die Bewirtschaftung der Ausgaben nach dem Haushaltsrecht übernommen werden, wie sie in Haushaltsführungserlassen anderer Länder zu finden sind (z. B. Grundsätze der Ausgabenbewirtschaftung und der Wirtschaftlichkeit, Haushaltssperre für Ausgleichstitel bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben, Sanktionen bei Haushaltsüberschreitungen ggf. bis hin zur Prüfung des Regresses).

Die höheren Steuereinnahmen in 2006, die aufgrund der guten konjunkturellen Entwicklung auch für 2007 erwartet werden, erleichtern die notwendige Sanierung des Haushalts. Sie machen keinesfalls die Sanierung auf der Ausgabenseite des Haushalts entbehrlich.

Das **Finanzministerium** wendet ein, dass die meisten Vorschläge des LRH bereits seit Jahren üblicher Standard seien. Darüber hinaus liege die Prüfung der Bewilligung von Zuwendungen als rückzahlbare Leistung in der Verantwortung der Ressorts, sei die gänzliche Streichung von Effizienzgewinnen durch Umstrukturierungen und Aufgabenverzicht nicht beabsichtigt und der Haushaltsführungserlass werde stets mit denen anderer Länder abgeglichen und geeignete Regelungen übernommen.

Auch würden bereits jetzt die Haushaltsverhandlungen für den Haushalt 2009/2010 vorbereitet.

¹ § 3 LHO.

² Umdruck 16/1591 vom 19.12.2006.

Der **LRH** sieht die von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen, wie z. B. einen Einstellungsstopp, nicht als bereits umgesetzt. Die Wirkung von Sparauflagen der Landesregierung reicht bisher bei weitem nicht aus, auch weil sie nicht mit der notwendigen Konsequenz umgesetzt werden. Dazu gehört auch, allen Bewirtschaftern im Haushaltsführungserlass die Dramatik der Haushaltslage deutlich zu machen und ihnen Konsequenzen aus Fehlverhalten aufzuzeigen.

7.4 **Dringend notwendige Begrenzung der Kreditaufnahme**

Die im Zuge der Haushaltsreform 1969 eingeführte Kreditobergrenze gem. Art. 115 GG, die in Art. 53 LV übernommen wurde, hat nicht zu einer Begrenzung der Kreditaufnahme geführt. Sie hat zu deren Ausweitung beigetragen. Seit 2001 überschreitet das Land diese Obergrenze mit der Folge, dass die Haushalte zumindest seit 2005 verfassungswidrig sind.

Dabei liegt schon die in der Verfassung auf die Höhe der veranschlagten Investitionen normierte Obergrenze höher als vertretbar. Sie wurde in der Haushaltspraxis noch weiter ausgedehnt.¹

Entgegen dieser Entwicklung in Schleswig-Holstein und anderen Ländern hat Bayern in seiner Haushaltsordnung ausdrücklich festgelegt, dass der Haushaltsplan regelmäßig ohne Kredite ausgeglichen werden soll.² Zwei weitere Länder³ haben ihre Haushalte 2006 ohne neue Schulden abgeschlossen, während in Schleswig-Holstein die Nettokreditaufnahme 2006 mit 885,3 Mio. € immer noch um 400 Mio. € über der Kreditobergrenze liegt.

7.4.1 **Neue Grenzen für die Kreditaufnahme**

Angesichts der ausufernden Staatsverschuldung und der bisherigen Überschreitungen der verfassungsgemäßen Kreditobergrenzen durch den Bund und viele Länder der Bundesrepublik wird derzeit eine Neufassung der Regeln für eine Kreditfinanzierung der öffentlichen Haushalte diskutiert. Die gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen⁴ hat u. a. die Aufgabe, neben der Etablierung eines Frühwarnsystems zur Erkennung und Bekämpfung von Haushaltsrisiken auch materielle Kriterien zulässiger Verschuldung zu entwickeln. Geplant

¹ Vgl. Stellungnahme des LRH „Investitionsbegriff und verfassungsmäßige Kreditaufnahme“ für den Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Umdruck Nr. 15/4129 vom 13.01.2004.

² Art. 18 Abs. 1 Bayerische Haushaltsordnung (BayHO).

³ Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen.

⁴ Bundestagsdrucksache 16/3885 vom 14.12.2006.

sind die Einführung von Verschuldungsgrenzen und Verschuldungsbremsen in Art. 115 und 109 GG zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen.

Der LRH spricht sich für folgende Eckpunkte einer Neuregelung aus:

- Gebot eines ausgeglichenen Haushalts ohne Kreditaufnahme,
- Verfassungsrechtliche Verankerung des grundsätzlichen Verbots der Kreditaufnahme,
- Beschränkung der Kreditaufnahme auf Ausnahmefälle mit Festlegung von Rückzahlungsmodalitäten,
- analoge Übernahme der Schuldenobergrenzen des EU-Stabilitätspakts für Bund und Länder sowie Schaffung klarer Verantwortlichkeiten auch für Sanktionszahlungen gegenüber der EU und
- Schaffung von Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung der Verfassungsnormen einschl. Regelungen zur Verhinderung von Restübertragungen verfassungswidriger Kreditermächtigungen.

Darüber hinaus sollte sich eine Neuregelung nicht nur an den „Einnahmen aus Krediten“ orientieren, sondern muss auch die langfristigen Verbindlichkeiten berücksichtigen, die die öffentlichen Haushalte mit neuen Finanzierungsinstrumenten, wie z. B. Leasing, Factoring oder PPP, eingehen. Weiterhin sind Kreditaufnahmen der Nebenhaushalte gleichermaßen zu berücksichtigen wie die implizite Verschuldung, z. B. aus den Versorgungslasten.

Der LRH stimmt mit dem Finanzminister überein, dass es heute nicht erforderlich ist, über Frühwarnsysteme für Haushaltskrisen zu diskutieren - die Krisen sind da.¹ Es gibt also kein grundsätzliches Erkenntnisdefizit sondern ein Umsetzungsproblem.² Vorrangig geht es jetzt darum, die Neuverschuldung der Haushalte von Bund und Ländern auf Null zurückzuführen und einen Weg zu verabreden, wie die Altschulden abgebaut werden können.

Das **Finanzministerium** wird die Gedanken und Anregungen des LRH in die Diskussion der Föderalismusreform II einbringen.

7.4.2 **Restkreditermächtigungen aus einem verfassungswidrigen Haushalt**

Nachdem die verfassungswidrige Kreditaufnahme im Nachtragshaushalt 2005 in bis dahin unvorstellbare Höhen geschneit ist, hat der LRH darauf hingewiesen, dass am Ende eines Haushaltsjahres aus diesem nicht auch noch Restermächtigungen ins nächste Haushaltsjahr hinüber getragen

¹ Landtagsrede von Finanzminister Wiegard zur 2. Lesung des Haushalts 2007/2008, S. 5.

² Vgl. „Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder fordern Stopp der Staatsverschuldung“, in: Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 4, S. 17.

werden dürften. Dennoch übertrug der Finanzminister am Ende des Jahres 2005 aus der nicht für die Finanzierung des Haushalts 2005 benötigten Kreditermächtigung eine Restkreditermächtigung i. H. v. rd. 74 Mio. € in das neue Haushaltsjahr.¹ Der LRH erkennt an, dass der Finanzminister 677 Mio. € der nicht verwendeten - verfassungswidrigen - Kreditermächtigung des Jahres 2006 in Abgang stellen will. Er hätte es für wünschenswert gehalten, wenn entsprechend mit den nach 2007 übertragenen 50 Mio. € verfahren worden wäre.

Die Restkreditermächtigung hat den Zweck, die Finanzierung der Ausgabereise, also von Ausgaben aus Vorjahresermächtigungen, nicht zulasten der Kreditermächtigung des neuen Haushaltsjahres vorzunehmen. Da das Land jedoch keine Zuordnung der Kreditfinanzierung zu Ausgaben aus Ausgabereisen vornimmt, sondern immer am Ende des ersten Quartals pauschal aufgenommene Kredite zulasten und zur Auflösung der Restkreditermächtigung bucht, wird die Ermächtigung selbst dann in Anspruch genommen, wenn gar keine Reste ausgegeben werden.

Daher hat der LRH in der Vergangenheit mehrfach vorgeschlagen, dass das Finanzministerium zuerst die neue Kreditermächtigung verwendet. Erst wenn diese aufgebraucht und noch nicht gedeckte Ausgaben aus Vorjahren zu leisten sind, dürfte die Restkreditermächtigung des Vorjahres in Anspruch genommen werden. Nur so kann die Begrenzungsabsicht des § 18 Abs. 3 LHO Wirkung entfalten.

Das **Finanzministerium** sieht vor, die Restkreditermächtigung zukünftig nicht zu Beginn, sondern - wie vom LRH angeregt - am Ende des jeweiligen Haushaltsjahres in Anspruch zu nehmen.

Dieses für verfassungsgemäße Kreditermächtigungen geltende Regelwerk der LHO darf nicht für einen verfassungswidrigen Haushalt Anwendung finden. Ermächtigungen, die nur aufgrund von Ausnahmenvorschriften und noch dazu unter Verfassungsbruch erteilt wurden - wie in 2005 - müssen in Abgang gestellt werden, wenn sie nicht ausgeschöpft wurden. Es gibt keine Rechtfertigung dafür, aus einer verfassungswidrigen Ermächtigung auch noch Reste in das folgende Haushaltsjahr zu übertragen.

Der LRH sieht sich auch durch das jüngste Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) in dieser Feststellung bestätigt.² *„Gänzlich zuwider läuft dem Sinn der verfassungsrechtlichen Grenze ... die Nutzung zu einem früheren Zeit-*

¹ Vgl. Nr. 6.13.1 dieser Bemerkungen.

² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2006/2007, S. 300 ff.

*punkt erteilter, aber nicht genutzter Kreditermächtigungen mit der Folge, dass auf die Vorlage eines Nachtragshaushalts verzichtet werden kann und eine Prüfung der Vereinbarkeit mit Artikel 115 Grundgesetz somit ausgeschlossen ist.*¹ Der LRH schließt sich der Auffassung des SVR an, dass die entsprechenden Regeln von § 18 LHO zur Verwendung der Restkreditermächtigung verschärft werden sollten.

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2006/2007, S. 302.