

7. Die aktuelle Haushaltslage des Landes

Die Finanzlage des Landes ist weiterhin katastrophal. Wenn es dem Landtag und der Landesregierung nicht gelingt - beginnend mit dem Haushalt 2009/2010 - das Ruder endlich herumzureißen, wird das Land schon in wenigen Jahren handlungsunfähig sein. Dann könnte auch sein Bestand als eigenständige Gebietskörperschaft gefährdet sein.

Trotz der erheblichen Steuermehreinnahmen und der Unterschreitung der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug 2007 läuft das Land immer noch Gefahr, wegen ausbleibender Kürzungen bei den Ausgaben 2008, 2009 und 2010 die Kreditobergrenze wieder zu überschreiten. Deshalb fordert der LRH, dass auch die Kernbereiche in das Personalkosteneinsparkonzept einbezogen werden.

Das Land sollte für 2009 und 2010 verfassungskonforme Haushalte aufstellen; in den Finanzplänen 2008 bis 2012 und 2009 bis 2013 sollte die Landesregierung einen glaubhaften Weg zu Haushalten ohne neue Schulden aufzeigen.

Nur wenn das Land seine Hausaufgaben macht und unverzüglich Haushalte ohne Neuverschuldung aufstellt, werden andere Länder bereit sein, Schleswig-Holstein beim Tilgen seiner Altschulden zu helfen.

Der LRH lehnt einen schuldenfinanzierten Pensionsfonds ab. Er fordert aber, dass künftige Versorgungslasten in der Haushaltsrechnung als implizite Schulden transparent gemacht werden.

Das Land wird seinen Haushalt nur sanieren können, wenn es Aufgaben und Ausgaben streicht: Seine bisherigen Bemühungen reichen bei Weitem nicht aus!

7.1 Die Haushaltslage des Landes bleibt katastrophal

Das Land gibt seit Jahrzehnten mehr Geld aus, als es aus Steuern und sonstigen Abgaben einnimmt und deckt die jährliche Finanzierungslücke durch Kredite und Vermögensverkäufe. So türmte es bisher Schulden von

über 23 Mrd. € auf.¹ Einen immer größeren Teil seiner Einnahmen muss das Land für fällige Zinsen ausgeben. Darüber hinaus wird das Land auf Jahrzehnte mit einem steigenden Teil seiner Einnahmen Versorgungsbezüge leisten müssen.

Dadurch sinkt der Teil der laufenden Einnahmen, den das Land für seine übrigen Aufgaben und Leistungen ausgeben kann. Solange das Land nicht die Zahl seiner Aufgaben und Leistungen verringert, ist es gezwungen, neue Schulden aufzunehmen. Von 1997 bis 2006 nahm das Land jährlich mehr neue Schulden auf, als es nach der Landesverfassung im Regelfall erlaubt ist. 2007 gelang es im Haushaltsvollzug, die Verfassung einzuhalten. Von 2008 bis 2010 würde die Verfassung nach den bisherigen Plänen wieder missachtet.

Diese katastrophale Entwicklung kann nur gebremst werden, wenn das Land seine Finanzen konsequent saniert. Trotzdem haben sich der Landtag und die Landesregierung noch nicht zu den harten Einschnitten entschlossen, die nötig sind, um die finanzpolitische Handlungsfähigkeit des Landes mittel- und langfristig zu sichern.

Hierzu muss das Land - soweit dies in seiner Macht steht - seine Einnahmen stabilisieren, indem es seine vorhandenen Einnahmequellen ausschöpft. Allerdings muss der **Schwerpunkt der Haushaltssanierung** bei den Ausgaben liegen: **Das Land muss dauerhaft weniger Geld ausgeben.**

Dies wird es nur erreichen, wenn es Aufgaben streicht, die dauerhafte Ausgaben verursachen: Aber nicht überall im Landtag und in der Landesregierung ist die Bereitschaft hierzu augenscheinlich.

Dabei verkennt der LRH nicht, dass das Land sich bereits in den vergangenen Jahren bemüht hat, seine Einnahmen zu stabilisieren und seine Ausgaben dauerhaft zu senken. Aber das Land hat bisher viel zu wenig erreicht: Es wird seine andauernde Finanzkrise nur überstehen, wenn es seine Finanzen ab sofort durchgreifend mit harten Einschnitten saniert. Andernfalls ist mittelfristig die Handlungsfähigkeit des Landes stark gefährdet; damit könnte auch sein Bestand als eigenständige Gebietskörperschaft gefährdet sein.

¹ Die fundierten Schulden des Landes betragen am 31.12.2006 22,6 Mrd. €; hierin sind 443,4 Mio. € enthalten, die das Land von 1999 bis 2004 aus dem Immobilienmodell einnahm und die wie Einnahmen aus Kredit zu behandeln sind. 2007 nahm das Land 516 Mio. € neue Kredite auf: Die Schulden des Landes betragen zum 31.12.2007 daher 23,1 Mrd. €

7.1.1 In der folgenden Tabelle sind wesentliche Eckwerte der Entwicklung der Haushaltslage in der laufenden Wahlperiode dargestellt:

Nettoeinnahmen, Nettoausgaben, Nettokreditaufnahme und Kreditobergrenze (KOG)¹								
			2005 IST	2006 IST	2007 vorl. IST	2008 SOLL	2009 MFP	2010 MFP
Netto- einnahmen	absolut	Mio. €	6.851	7.342	7.980	7.172	7.384	7.622
	Veränderung zum Vorjahr	Mio. €		491	638	-808	212	238
		%			7,2	8,7	-10,1	3,0
Netto- ausgaben	absolut	Mio. €	8.337	8.198	8.340	8.437	8.479	8.484
	Veränderung zum Vorjahr	Mio. €		-139	142	97	42	5
		%			-1,7	1,7	1,2	0,5
Nettokredit- aufnahme	absolut	Mio. €	1.485	885	516	1.240	1.075	850
	Veränderung zum Vorjahr	Mio. €		-600	-369	724	-165	-225
		%			-40,4	-41,7	140,3	-13,3
Kreditober- grenze		Mio. €	487	483	523	537	607	541
Über- (+) und Unter- schreitung (-) der KOG		Mio. €	998	402	-7	703	468	309

2007 nahm das Land netto 8 Mrd. € ein, gab netto 8,3 Mrd. € aus, erhöhte seine Rücklagen netto um 156 Mio. € und nahm 516 Mio. € neue Schulden auf.² Im Haushaltsplan waren 7,2 Mrd. € **Nettoeinnahmen** veranschlagt, 8,3 Mrd. € **Nettoausgaben** und eine **Nettokreditaufnahme** von 1,1 Mrd. €

2007 gelang es dem Land seit 1996 zum ersten Mal die nach Art. 53 LV zulässige Grenze für die Kreditaufnahme (**Kreditobergrenze**) um 7 Mio. € zu unterschreiten; sie betrug 2007 522 Mio. €. Diese erfreuliche Entwicklung sollte den Landtag und die Landesregierung anspornen, in den kommenden Jahren noch solider zu wirtschaften, damit das Land möglichst bald auf neue Schulden verzichten kann.

Die wesentliche Ursache für die Unterschreitung der Kreditobergrenze im Haushaltsabschluss 2007 waren zusätzliche Einnahmen aus Steuern, dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen: Das Land nahm 583 Mio. € mehr ein, als im Haushalt veranschlagt waren (6,4 Mrd. € statt 5,8 Mrd. €). Der größte Teil dieser Mehreinnahmen ist auf

¹ Quellen: 2005: Landtagsdrucksache 16/1054 vom 07.11.2006, 2006: Landtagsdrucksache 16/1733 vom 27.11.2007, 2007: Gruppierungsübersicht Abschluss 2007, Ausdruck des Finanzministeriums vom 31.01.2008, 2008: Anlage zu Landtagsdrucksache 16/1103 vom 07.12.2006, 2009 und 2010: Landtagsdrucksache 16/921 vom 21.08.2006.

² Zu den vorläufigen IST-Werten für 2007 vgl. Gruppierungsübersicht Abschluss 2007, Ausdruck des Finanzministeriums vom 31.01.2008.

Steuererhöhungen und Streichungen von Steuerabzugsmöglichkeiten zurückzuführen.

Die Landesregierung bildete netto 156 Mio. € neue Rücklagen, u. a. 82 Mio. € für den Kommunalen Finanzausgleich und 70 Mio. € für einen eventuellen Ausgleich konjunktureller Schwankungen. Diese Rücklagen sind kreditfinanziert: Ohne diese neuen Rücklagen hätte die Nettokreditaufnahme auf 360 Mio. € gesenkt werden können. Der LRH fordert erneut, dass das Land auf die Bildung von Rücklagen verzichtet, so lange es sich verschuldet, um seine Ausgaben zu finanzieren.¹

Im Haushaltsplan 2008 sind 7,2 Mrd. € Nettoeinnahmen veranschlagt, 8,4 Mrd. € Nettoaufgaben und 1,2 Mrd. € neue Schulden; dazu kommen 27,6 Mio. € globale Minderausgaben. Die Kreditobergrenze würde um 703 Mio. € überschritten; der Haushalt 2008 ist somit verfassungswidrig. Hiernach würden die Nettoeinnahmen von 2007 auf 2008 um 808 Mio. € oder 10,1 % sinken, die Nettoaufgaben um 97 Mio. € oder 1,2 % ansteigen und die Nettokreditaufnahme um 724 Mio. € oder 140,3 % ansteigen.

Aufgrund der Steuerschätzungen vom Mai und vom November 2007 rechnet die Landesregierung 2008 mit 539 Mio. € zusätzlichen Einnahmen.² Mit den beim Land verbleibenden Steuermehreinnahmen (82,26 % oder 443 Mio. €) könnte die Nettokreditaufnahme von über 1,2 Mrd. € auf unter 800 Mio. € gesenkt werden.³

Der LRH fordert die Landesregierung auf, die globalen Minderausgaben durch Ausgabenkürzungen zu erwirtschaften und mit tatsächlichen Steuermehreinnahmen 2008 vollständig die Nettokreditaufnahme zu senken. Nach dem Unterschreiten der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug 2007 muss das Land auch 2008 versuchen, dies durch weitere Einsparungen zu erreichen.

Im Finanzplan für die Jahre 2006 bis 2010 betragen die Finanzierungsdefizite für 2009 und 2010 jeweils 1,4 Mrd. €; darin enthalten sind globale Minderausgaben von 348 Mio. € bzw. 548 Mio. €.⁴ Die Kreditobergrenze (2009: 607 Mio. €, 2010: 541 Mio. €) würde in beiden Jahren überschritten - unter Berücksichtigung der globalen Minderausgaben 2009 um 816 Mio. € und 2010 um 857 Mio. €.

¹ Vgl. Nr. 6.13 dieser Bemerkungen.

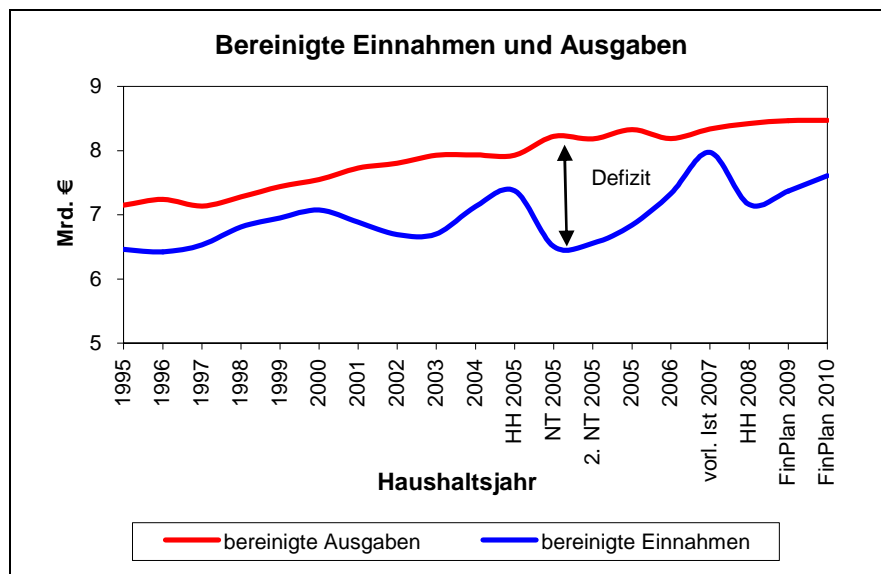
² Zu den Ergebnissen der Steuerschätzungen vgl. Umdruck 16/2011 vom 15.05.2007 und Umdruck 16/2539 vom 13.11.07.

³ Über den Kommunalen Finanzausgleich leitet das Land von den zusätzlichen Steuereinnahmen 17,74 % (2008 voraussichtlich 96 Mio. €) an die Kommunen weiter.

⁴ Vgl. Landtagsdrucksache 16/921 vom 21.08.2006, Anlage 1 - 3, S. 71 ff.

Der LRH fordert den Landtag und die Landesregierung auf, auch 2009 und 2010 Steuererhöhungen vollständig einzusetzen, um neue Schulden zu vermeiden. Mit weiteren Einsparungen muss schon bei der Aufstellung des Doppelhaushalts 2009/2010 mindestens die Verfassungsmäßigkeit beider Haushalte erreicht werden. Vor dem Hintergrund des Haushaltsabschlusses 2007 sollte dies möglich sein.

Die Landesregierung hat 2007 keinen Finanzplan für 2007 bis 2011 vorgelegt.



Der LRH schlägt vor, dass die Landesregierung auch bei **Doppelhaushalten** die Eckdaten des Finanzplans jährlich fortschreibt und dem Landtag und der Öffentlichkeit bekannt gibt.¹ In diesem Zusammenhang erneuert der LRH seine Kritik an der inzwischen regelmäßigen Aufstellung von Doppelhaushalten.² Sie dürfen nach § 12 LHO nur ausnahmsweise aufgestellt werden. Von Ausnahmen kann nicht mehr die Rede sein, wenn in sieben Haushaltsjahren (2004 - 2010) drei Doppelhaushalte aufgestellt werden.

¹ Anscheinend plant die Landesregierung 2008 zwei Finanzpläne vorzulegen, einen von 2008 bis 2012 und einen von 2009 bis 2013. Dies ergibt sich aus dem Titel des Haushaltsrunderlasses 2009/2010 des Finanzministeriums: Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein, Haushaltsvoranschläge/Beiträge zum Entwurf des Doppelhaushalts 2009/2010 Finanzpläne 2008 bis 2012 und 2009 bis 2013 (Haushaltsrunderlass 2009/2010), Schreiben vom 21.12.2007 - im Weiteren: Haushaltsrunderlass 2009/2010. Der Erlass ist in das Intranet der Landesregierung auf der Seite des Finanzministeriums in die Rubrik Haushalt eingestellt und dort auch für den Landtag verfügbar. Es entspricht auch § 50 Abs. 3 HGrG, wonach der Finanzplan spätestens im Zusammenhang mit dem Haushaltsgesetz (HG) für das nächste Haushaltsjahr vorzulegen ist: Der Finanzplan 2009 bis 2013 würde mit dem Entwurf des HG für das Haushaltsjahr 2009 vorgelegt. Offen bleibt, ob die Landesregierung diesen Finanzplan im Jahr 2009 an bis dahin bekannt gewordene Entwicklungen anpassen will.

² Vgl. Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 8.6.

In seinem **Haushaltsrunderlass 2009/2010** hat das Finanzministerium Eckwerte der Finanzplanung für 2009 und 2010 bekannt gegeben:¹ Auf der Grundlage des Finanzplans 2006 bis 2010, der Steuerschätzung vom Mai 2007 und seitdem erkannter zusätzlicher Haushaltsrisiken (2009 und 2010 je 160 Mio. €) beträgt das Finanzierungsdefizit 2009 und 2010 jeweils 1,1 Mrd. €, die nach Art. 53 LV zulässige Obergrenze für die Kreditaufnahme beträgt 2009 611 Mio. € und 2010 549 Mio. €²

- 7.1.2 Nach Art. 53 LV darf das Land höchstens so viel neue Schulden aufnehmen, dass die Nettokreditaufnahme die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen des Landes nicht überschreitet (Kreditobergrenze). Ausnahmen sind nur zulässig, wenn erstens entweder das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gestört oder die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes schwer gestört ist und wenn zweitens die kreditfinanzierten Ausgaben bestimmt und geeignet sind, die Störung abzuwehren.

Von 1997 bis 2006 überschritt Schleswig-Holstein im Haushaltsvollzug jährlich die Kreditobergrenze. 2005 nahm das Land 1,5 Mrd. € zusätzliche Schulden auf - mehr als das Dreifache des Erlaubten. In ihrem Koalitionsvertrag vereinbarten die die Regierung tragenden Parteien 2005, sie wollten die jährliche Nettokreditaufnahme bis zum Ende der laufenden Wahlperiode halbieren.³ Wegen des konjunkturellen Aufschwungs stiegen die Steuereinnahmen bereits 2006 so stark an, dass die Landesregierung dieses Ziel bereits 2006 erreichte. Wie bereits erläutert, unterschritt das Land 2007 im Haushaltsvollzug die Kreditobergrenze.

Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Nettokreditaufnahme bis 2010 entwickeln soll, und wie weit sie mit den erwarteten Steuermehreinnahmen gesenkt werden könnte:

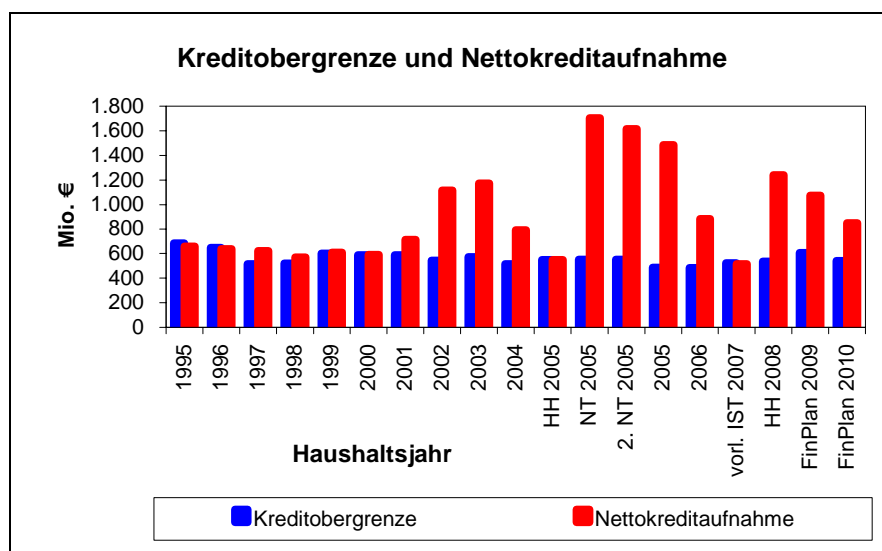
¹ Vgl. Haushaltsrunderlass 2009/2010, S. 8 f.

² Zu den Haushaltsrisiken für 2009 und 2010 vgl. Haushaltsrunderlass 2009/2010, Anlage 1.

³ Vgl. In Verantwortung für Schleswig-Holstein: Arbeit, Bildung, Zukunft, Koalitionsvertrag zwischen der CDU und der SPD in Schleswig-Holstein für die 16. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages von 2005 - 2010, Endfassung vom 16.04.2005, 18.33 Uhr, S. 4.

Nettokreditaufnahme und erwartete Steuermehreinnahmen ¹					
		2007 vorl. IST	2008 SOLL	2009 MFP	2010 MFP
Nettokreditaufnahme	Mio. €	516	1.240	1.075	850
Steuermehreinnahmen	Mio. €		539	581	546
Landesanteil an den Steuermehreinnahmen	Mio. €		443	478	449
Nettokreditaufnahme abzügl. Landesanteil an den Steuermehreinnahmen	Mio. €		797	597	401

Laut Haushaltsrunderlass 2009/2010 plant das Finanzministerium nun 2009 und 2010 Nettokreditaufnahmen von 952 Mio. € bzw. 957 Mio. €. Damit überschreite die Nettokreditaufnahme die Kreditobergrenze nach Art. 53 LV auch 2009 und 2010 immer noch um 341 Mio. € oder 56 % bzw. 408 Mio. € oder 74 %. Einschl. der o. a. Haushaltsrisiken (2009 und 2010 je 160 Mio. €) beträgt das Defizit dann in beiden Jahren 1,1 Mrd. €. Angesichts des Unterschreitens der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug 2007 bewertet der Landesrechnungshof diese Planung als zu wenig ehrgeizig. Das **Finanzministerium** weist daraufhin, dass die für 2009 und 2010 angegebenen Nettokreditaufnahmen nur die rechnerischen Finanzierungsdefizite nach der Steuerschätzung vom Mai 2007 seien. Die Landesregierung gehe davon aus, dass die Nettokreditaufnahme in der laufenden Wahlperiode mindestens halbiert werde und alsbald die Kreditobergrenze nicht mehr überschritten werde.



¹ Quellen: Nettokreditaufnahme 2007: Gruppierungsübersicht Abschluss 2007, Ausdruck des Finanzministeriums vom 31.01.2008, 2008: Anlage zu Landtagsdrucksache 16/1103 vom 07.12.2006, 2009 und 2010: Landtagsdrucksache 16/921 vom 21.08.2006; erwartete Steuermehreinnahmen: Umdruck 16/2011 vom 15.05.2007 und Umdruck 16/2539 vom 13.11.07; der Landesanteil an den Steuermehreinnahmen beträgt 82,26 %, die restlichen 17,74 % werden über den Kommunalen Finanzausgleich an die Kommunen weitergeleitet.

Außerdem verfehlte die Landesregierung so ihr Ziel, 2010 die Nettokreditaufnahme auf die Hälfte der im ersten Nachtrag zum Haushalt 2005 geplanten Nettokreditaufnahme zu senken - auf höchstens 850 Mio. €. Dabei wurde dieses Ziel 2005 zu einem Zeitpunkt vereinbart, als noch niemand damit rechnete, dass das Land in den folgenden Jahren jährlich mehrere hundert Millionen Euro Steuern mehr einnehmen würde, als bis dahin veranschlagt waren.

Die Ursachen der zusätzlichen Steuereinnahmen sind der seit 2006 andauernde Aufschwung der deutschen Wirtschaft und deutliche Steuererhöhungen zum 1. Januar 2007. Umso mehr verwundert es, dass die Landesregierung bis heute damit rechnet, 2009 und 2010 hinter ihr Ziel zurückzufallen, die Nettokreditaufnahme in der laufenden Wahlperiode wenigstens zu halbieren.

Der Anteil des Landes an den derzeit für 2009 erwarteten zusätzlichen Steuereinnahmen (478 Mio. €) reicht, um 2009 die im Finanzplan veranschlagten globalen Minderausgaben aufzulösen. 2010 reichen die zusätzlich erwarteten Einnahmen (449 Mio. €) hierfür nicht aus. Der LRH mahnt erneut, globale Minderausgaben und globale Mehreinnahmen in den Finanzplänen offen als Teil des Haushaltsdefizits auszuweisen.

Der LRH hat mehrfach darauf hingewiesen, dass das Ziel der Halbierung der Nettokreditaufnahme viel zu niedrig liegt, wenn die Landesregierung für die gesamte Wahlperiode verfassungswidrige Haushalte plant.¹ Derzeit ist weder das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gestört noch ist in Schleswig-Holstein die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung schwerwiegend gestört. Daher sind diese Überschreitungen der Kreditobergrenze verfassungswidrig.

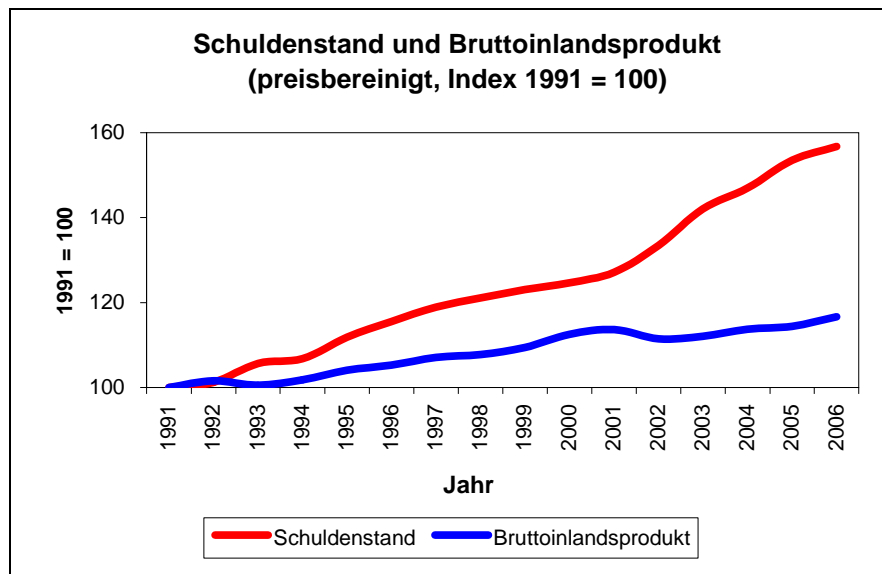
Der Erfolg beim vorläufigen Haushaltsabschluss für 2007 zeigt, dass verfassungskonforme Haushalte jetzt schon möglich sind: Deshalb fordert der LRH den Landtag und die Landesregierung auf, ihrer Pflicht nachzukommen, verfassungskonforme Haushalte aufzustellen. Mittelfristig müssen neue Kredite und der damit verbundene Anstieg der Schulden des Landes ganz vermieden werden: Sonst wird das Land seine andauernde Finanzkrise nicht meistern.

- 7.1.3 Das Land Schleswig-Holstein hatte zum 31.12.2007 über 23 Mrd. € Schulden. Die folgende Tabelle zeigt die voraussichtliche Entwicklung des Schuldenstandes in dieser Wahlperiode:

¹ Vgl. Bemerkungen 2007 des LRH, Nr. 7.1.2.

Schuldenstand am Jahresende ¹							
		2005 IST	2006 IST	2007 vorl. IST	2008 SOLL	2009 MFP	2010 MFP
Absolut	Mrd. €	21,8	22,6	23,1	24,4	25,4	26,3
Veränderung zum Vorjahr	Mrd. €		0,9	0,5	1,3	1,0	0,9
	%		4,1	1,8	5,2	4,5	3,5

Rechnerisch entfielen Ende 2007 auf jeden Einwohner in Schleswig-Holstein 8.153 € Schulden.² Damit ist Schleswig-Holstein das am zweithöchsten verschuldete Flächenland. Besonders erschreckend ist, dass die Schulden des Landes seit Jahren schneller steigen als die Wirtschaftskraft des Landes: 1991 entsprach der Schuldenstand 21,1 % des Bruttoinlandsprodukts Schleswig-Holsteins; bis 2006 stieg diese **Schuldenquote** auf 31,7 %. In der folgenden Abbildung ist die preisbereinigte Entwicklung des Schuldenstands und des Bruttoinlandsprodukts in Form eines Index dargestellt, in dem die Werte bei beiden Zeitreihen für 1991 gleich 100 gesetzt sind.³



¹ Quellen: 2005: Landtagsdrucksache 16/1054 vom 07.11.2006, 2006: Landtagsdrucksache 16/1733 vom 27.11.2007, 2007: Gruppierungsübersicht Abschluss 2007, Ausdruck des Finanzministeriums vom 31.01.2008, 2008: Anlage zu Landtagsdrucksache 16/1103 vom 07.12.2006, 2009 und 2010: Landtagsdrucksache 16/921 vom 21.08.2006.

² Nach den neuesten verfügbaren Daten betrug die Bevölkerungszahl in Schleswig-Holstein im 2. Vierteljahr 2007 2.834.641, vgl. Statistikamt Nord, Die Bevölkerungsentwicklung in Hamburg und Schleswig-Holstein im 2. Vierteljahr 2007, Statistischer Bericht A I 1 - vj 2/07 vom 20.12.2007.

³ Zur nominalen Verschuldung des Landes vgl. Umdruck 16/1873 vom 03.04.2007, Anl. 6; diese Werte wurden mit den Werten des Verbraucherpreisindex preisbereinigt, vgl. Umdruck 16/1873 vom 03.04.07, Anlage 13. Zum Bruttoinlandsprodukt Schleswig-Holsteins vgl. Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Bruttoinlandsprodukt - preisbereinigt, verkettet - 1991 bis 2006, http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tab02.asp.

Während die am realen Bruttoinlandsprodukt gemessene Wirtschaftskraft Schleswig-Holsteins von 1991 bis 2006 um knapp 17 % stieg, wuchs im gleichen Zeitraum der Schuldenberg um fast 57 %. Um der Schulden Spirale zu entkommen, fordert der LRH den Landtag und die Landesregierung auf, schon für 2009 und 2010 verfassungskonforme Haushalte aufzustellen. Zusätzlich muss die Landesregierung in ihren Finanzplänen bis 2013 einen Weg zu einem Haushalt ohne zusätzliche Schulden aufzeigen.

Der Bund und die Länder diskutieren derzeit in der Föderalismuskommission II, wie sie ihre Finanzbeziehungen neu gestalten können.¹ Dabei liegt ein Schwerpunkt beim Thema Grenzen der Neuverschuldung. Der LRH spricht sich in diesem Zusammenhang erneut dafür aus, den Landeshaushalt grundsätzlich ohne neue Schulden zu finanzieren:

- Die Kreditaufnahme sollte in der Landesverfassung grundsätzlich verboten werden,
- für ausnahmsweise aufgenommene Kredite sollte ein verbindlicher Tilgungsplan festgelegt werden,
- verfassungswidrige Kreditermächtigungen zu übertragen, sollte verboten werden,
- für Verstöße gegen die neuen Verfassungsnormen sollten Sanktionen festgelegt werden und
- die Schuldenobergrenzen des EU-Stabilitätspakts sollten analog für Bund und Länder übernommen werden, hierbei sollte auch festgelegt werden, wer bei Verstößen welche Sanktionszahlungen an die EU leisten muss.²

In diesem Zusammenhang hat die Landesregierung vorgeschlagen, die bisher aufgetürmten Schulden der Länder einem Entschuldungsfonds zu übertragen. Alle Bundesländer sollen dann gemeinsam entsprechend ihrer Wirtschaftskraft den Kapitaldienst des Fonds leisten und diese „Altschulden“ tilgen.

Der LRH weist darauf hin, dass es - wenn überhaupt - nur dann gelingen wird, finanzstärkere Bundesländer von diesem Plan zu überzeugen, wenn die hoch verschuldeten Länder ihre laufenden Haushalte ohne neue Schulden finanzieren und in absehbarer Zeit zum Abtrag des Altschuldenberges beitragen können. Denn Solidarität darf nur einfordern, wer seine eigenen Möglichkeiten bereits ausgeschöpft hat.

¹ Gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, vgl. Bundestagsdrucksache 16/3885 vom 14.12.2006.

² Vgl. Bemerkungen 2007 des LRH, Nr. 7.4.1.

Trotz des Erfolgs beim Haushaltsabschluss 2007 ist Schleswig-Holstein davon leider noch sehr weit entfernt. Umso mehr müssen der Landtag und die Landesregierung sich anstrengen, diesem Ziel näher zu kommen.

- 7.1.4 Die künftigen Versorgungslasten des Landes sind implizite Schulden; denn die Ansprüche auf Zahlungen entstehen erst, wenn Beamtinnen oder Beamte in den Ruhestand treten. Allerdings lässt sich das zu erwartende Zeitprofil der Auszahlungen von Versorgungsleistungen recht genau schätzen. In der folgenden Tabelle ist dargestellt, wie sich die Versorgungslasten in der laufenden Wahlperiode voraussichtlich entwickeln werden:

Versorgungsbezüge und Beihilfe für Versorgungsempfänger ¹							
		2005 IST	2006 IST	2007 vorl. IST	2008 SOLL	2009 MFP	2010 MFP
Absolut	Mio. €	850	880	882	919	949	977
Veränderung zum Vorjahr	Mio. €		30	2	37	30	28
	%		3,5	0,2	4,2	3,3	3,0

Das Finanzministerium prüft, wie sich diese Lasten finanzieren lassen, um die Belastung künftiger Haushalte zu lindern. Im Gespräch ist ein **Pensionsfonds**, um Versorgungsbezüge aus dem angesparten Kapital und den erwirtschafteten Zinserträgen leisten zu können.² Dies würde kommende Generationen davon entlasten, heute begründete Verbindlichkeiten zu tilgen. Außerdem stiege der zukünftige finanzpolitische Gestaltungsspielraum des Landes.

Der LRH begrüßt, dass das Finanzministerium das Problem der steigenden Versorgungslasten angehen will und beurteilt das Konzept der Kapitaldeckung als zweckmäßig. Aber der Preis der Entlastung zukünftiger Haushalte ist die Belastung der gegenwärtigen Haushalte; aus ihnen müssten die Einzahlungen in den Pensionsfonds geleistet werden. Solange sich das Land verschuldet, um seine Ausgaben zu finanzieren, würde der Pensionsfonds „auf Pump“ finanziert. Das lehnt der LRH ab.³

Das Land wird mit dem Pensionsfonds kaum mehr Zinserträge erwirtschaften können, als es für das geliehene Kapital Schuldzinsen bezahlen muss.

¹ Quellen: 2005: Landtagsdrucksache 16/1054 vom 07.11.2006, 2006: Landtagsdrucksache 16/1733 vom 27.11.2007, 2007: Gruppierungsübersicht Abschluss 2007, Ausdruck des Finanzministeriums vom 31.01.2008, 2008: Anlage zu Landtagsdrucksache 16/1103 vom 07.12.2006, 2009 und 2010: Versorgungsbezüge (Obergruppe 43) Landtagsdrucksache 16/921 vom 21.08.2006, Beihilfe für Versorgungsempfänger: Mangels Angaben im Finanzplan wurde der Wert aus 2008 mit der jeweiligen Jahreswachstumsrate der Versorgungsbezüge fortgeschrieben.

² Vgl. Der Finanzminister des Landes Schleswig-Holstein, Handlungsfähigkeit sichern - Zukunft gestalten, Analysen und Perspektiven des Landeshaushaltes, Dezember 2007.

³ Vgl. auch Nr. 6.13 dieser Bemerkungen, Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 8.7.2, Umdruck 16/1262 vom 04.10.2006 und Landtagsdrucksache 16/1132 vom 01.12.2006.

Wären die Schuldzinsen höher als die Zinserträge, erwirtschaftete der Pensionsfonds sogar eine negative Rendite: Das Land würde Kapital vernichten.

Deshalb prüft das Finanzministerium „... für einen Pensionsfonds eine Anlageform, die mehr Rendite abwirft, als das Land an Zinsen für die Kredite zahlen muss.“¹ Gelingte dies, wären prinzipiell alle Finanzprobleme des Landes gelöst: Warum sollte das Land eine solche, vermeintlich ertragreiche Strategie auf die anteilige Finanzierung seiner Versorgungslasten beschränken?

Der LRH warnt vor spekulativen, mit hohem Risiko verbundenen Anlagestrategien und spricht sich dagegen aus, dass das Land einen Pensionsfonds aufbaut, solange es sich verschuldet, um seinen Haushalt auszugleichen: Finanzspekulationen gehören nicht zu den Aufgaben des Landes. Er erinnert in diesem Zusammenhang an den Fall, als das risikoreich angelegte Vermögen einiger Stiftungen des Landes verloren ging.

- Denn erstens sorgt der weltweite Wettbewerb auf den Finanzmärkten dafür, dass Investoren unter sonst gleichen Bedingungen nur dann höhere Kapitalerträge erwarten können, wenn sie bereit sind, dafür ein höheres Risiko zu tragen, dass diese erwarteten Erträge **nicht** erreicht werden.
- Zweitens würde das Land seine Spekulation letztlich mit zukünftigen Steuereinnahmen absichern: Lägen die Zinserträge des Pensionsfonds unter den Schuldzinsen für die Kredite, aus denen der Fonds gespeist würde, müsste das Land sich noch weiter verschulden, um die Differenz zwischen Schuldzinsen und Zinserträgen zu finanzieren.
- Drittens würde eine solche Anlagestrategie automatisch die Schuldzinssätze erhöhen, die das Land bezahlen muss: Denn viele Gläubiger der Landes würden in ihren Entscheidungen berücksichtigen, dass ein schuldenfinanzierter Pensionsfonds das Risiko steigert, dass das Land einen Teil seiner finanziellen Verpflichtungen nicht erfüllen wird (Risikoprämie).

Der LRH fordert, dass die künftigen Versorgungslasten mit ihrem jeweils aktuellen Barwert in der Haushaltsrechnung als implizite Schulden des

¹ Der Finanzminister des Landes Schleswig-Holstein, Handlungsfähigkeit sichern - Zukunft gestalten, Analysen und Perspektiven des Landeshaushaltes, Dezember 2007, S. 25.

Landes ausgewiesen werden.¹ Außerdem möge das Land als Alternative zum Pensionsfonds prüfen, ob es bei Haushalten ohne Neuverschuldung wirtschaftlicher wäre, in Höhe der geplanten Zuführungen zum Pensionsfonds Schulden des Landes zu tilgen.

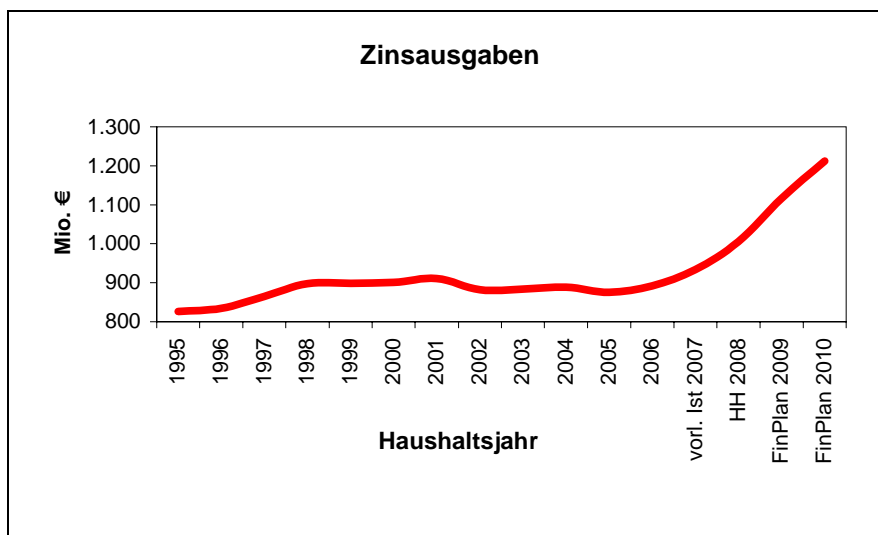
Das **Finanzministerium** wird die kritischen Anmerkungen des LRH zum Pensionsfonds in seine weiteren Überlegungen einbeziehen.

- 7.1.5 Das Land zahlt für seine Schulden von Jahr zu Jahr mehr **Zinsen**; erstens, weil die Schulden des Landes steigen und zweitens, weil das Zinsniveau voraussichtlich steigen wird.

In der folgenden Tabelle ist dargestellt, wie sich die Zinsausgaben in der laufenden Wahlperiode voraussichtlich entwickeln werden:

		Zinsausgaben ²					
		2005	2006	2007	2008	2009	2010
		IST	IST	vorl. IST	SOLL	MFP	MFP
Absolut	Mio. €	875	892	934	1.005	1.116	1.212
Veränderung zum Vorjahr	Mio. €		17	42	71	111	96
	%		1,9	4,7	7,6	11,0	8,7

Weiterhin sagt das Finanzministerium voraus, dass die Zinszahlungen des Landes bis 2015 auf 1,3 Mrd. € ansteigen werden.³



¹ Genauso sollte auch der Barwert der Summe der Verbindlichkeiten ausgewiesen werden, die das Land im Rahmen Öffentlich Privater Partnerschaften eingegangen ist, denn dies sind Pflichten aus Verträgen, die das Land - im Gegensatz zu den zukünftigen Versorgungsleistungen - kaum noch beeinflussen kann.

² Quellen: 2005: Landtagsdrucksache 16/1054 vom 07.11.2006, 2006: Landtagsdrucksache 16/1733 vom 27.11.2007, 2007: Gruppierungsübersicht Abschluss 2007, Ausdruck des Finanzministeriums vom 31.01.2008, 2008: Anlage zu Landtagsdrucksache 16/1103 vom 07.12.2006, 2009 und 2010: Landtagsdrucksache 16/921 vom 21.08.2006.

³ Vgl. Haushaltsrunderlass 2009/2010, S. 7.

Die steigende Zinslast schränkt den finanzpolitischen Gestaltungsspielraum des Landes immer stärker ein. Dies zeigen auch die Zeitreihen der folgenden Kennzahlen:

- Das Verhältnis von Zinsausgaben zu Steuereinnahmen (Zinssteuerquote) steigt von 2006 bis 2010 von 16 % auf voraussichtlich 20 % an.
- Das Verhältnis von Zinsausgaben zu Nettoeinnahmen (Zinslastquote) steigt von 2006 bis 2010 von 12 % auf voraussichtlich 16 % an.
- Das Verhältnis von Zinsausgaben zu Gesamtausgaben (Zinsausgabenquote) steigt von 2006 bis 2010 von 11 % auf voraussichtlich 14 % an.

Diesen negativen Trend wird das Land nur brechen können, wenn es unverzüglich Haushalte ohne neue Schulden aufstellt.

7.1.6 Der Landeshaushalt zeigt nur unvollständig, wie sich die **Personalausgaben** des Landes entwickeln. Denn das Land hat zahlreiche Planstellen und Stellen aus seinem Haushalt ausgegliedert. Die Ausgaben für diese Planstellen und Stellen sind nun Teil der Zuschüsse an die ausgegliederten Einheiten.¹ Trotzdem sind die ausgewiesenen Personalausgaben immer noch der weitaus größte Kostenblock im Landeshaushalt. In der folgenden Tabelle ist dargestellt, wie sich die Personalausgaben in der laufenden Wahlperiode voraussichtlich entwickeln werden:

		Personalausgaben ²					
		2005	2006	2007	2008	2009	2010
		IST	IST	vorl. IST	SOLL	MFP	MFP
Absolut	Mio. €	3.266	3.101	2.999	3.142	3.258	3.369
Veränderung zum Vorjahr	Mio. €		-165	-102	143	116	111
	%		-5,1	-3,3	4,8	3,7	3,4

Die Landesregierung will die Personalkosten mittelfristig senken; hierzu hat sie ein Personalkosteneinsparkonzept (PKEK) verabschiedet: Die Ministerialverwaltung soll 2010 7,5 % weniger für Personal ausgeben als 2005, der nachgeordnete Bereich 15 %. Allerdings unterliegen große Teile des Personalbestandes des Landes (86 %) nicht den Einsparquoten des PKEK, zum Beispiel Polizei, Justiz, Schule und Steuerverwaltung.³

¹ Vgl. Bemerkungen 2007 des LRH, Nr. 7.1.5.

² Quellen: 2005: Landtagsdrucksache 16/1054 vom 07.11.2006, 2006: Landtagsdrucksache 16/1733 vom 27.11.2007, 2007: Gruppierungsübersicht Abschluss 2007, Ausdruck des Finanzministeriums vom 31.01.2008, 2008: Anlage zu Landtagsdrucksache 16/1103 vom 07.12.2006, 2009 und 2010: Landtagsdrucksache 16/921 vom 21.08.2006.

³ Außerdem werden die im Einzelplan 11 veranschlagten Haushaltsmittel für Tariferhöhungen nicht in das PKEK einbezogen, vgl. auch Nr. 14 dieser Bemerkungen.

Der LRH hat dies bereits mehrfach bemängelt:¹ Nur wenn auch die bisherigen Kernbereiche in das PKEK einbezogen werden, hat das Land eine Chance, seine Ausgaben für Personal merklich zu senken. Verzichtet die Landesregierung weiterhin darauf, vergibt sie die Chance, den Haushalt des Landes zu sanieren. Dabei weist der LRH erneut daraufhin, dass Einsparungen bei den Personalausgaben durch Personal- und Stellenabbau erwirtschaftet werden sollten.

Ferner müssen der Landtag und die Landesregierung berücksichtigen, dass Ausgliederungen und Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen zwar die im Haushalt ausgewiesenen Personalausgaben senken (können), aber nur bedingt die Ausgaben des Landes: Denn mit seinen Zuschüssen an die Ausgliederungen finanziert das Land auch weiterhin deren Personalkosten. Und wenn das Land den Kommunen Aufgaben überträgt, ist es nach Art. 49 Abs. 2 LV verpflichtet, hierfür einen finanziellen Ausgleich zu zahlen (Konnexitätsprinzip).

Der LRH begrüßt jede Senkung der Ausgaben des Landes durch höhere Effizienz nach Verwaltungsstrukturreformen. Aber der LRH weist auch darauf hin, dass die zu erwartenden Effizienzgewinne aus der Umverteilung von Aufgaben zwischen verschiedenen Aufgabenträgern bei Weitem nicht ausreichen dürften, um die Ausgaben des Landes so weit zu senken, wie es für die Sanierung des Landeshaushalts dringend notwendig ist.

- 7.1.7 Die Ausgaben für **Investitionen** spielen in der Finanzpolitik des Landes eine besondere Rolle, denn die Nettoinvestitionen des Landes tragen besonders zur Steigerung der Wirtschaftskraft des Landes bei.² Außerdem dienen sie nach Art. 53 LV formal als Rechtfertigung für neue Schulden.

In der folgenden Tabelle ist dargestellt, wie sich die Investitionen in der laufenden Wahlperiode voraussichtlich entwickeln werden:

		Investitionen³					
		2005	2006	2007	2008	2009	2010
		IST	IST	vorl. IST	SOLL	MFP	MFP
Absolut	Mio. €	675	700	772	748	798	741
Veränderung zum Vorjahr	Mio. €		25	72	-24	50	-57
	%		3,7	10,3	-3,1	6,7	-7,1

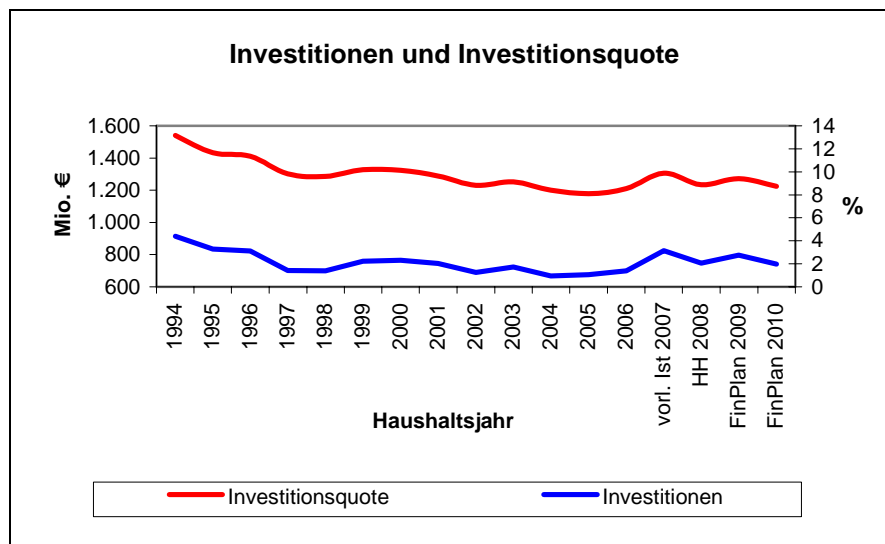
¹ Vgl. Bemerkungen 2007 des LRH, Nr. 7.3.

² Vgl. Tz. 7.1.2., zum Investitionsbegriff vgl. Stellungnahme des LRH „Investitionsbegriff und verfassungsmäßige Kreditaufnahme“ für den Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Umdruck 15/4129 vom 13.01.2004.

³ Quellen: 2005: Landtagsdrucksache 16/1054 vom 07.11.2006, 2006: Landtagsdrucksache 16/1733 vom 27.11.2007, 2007: Gruppierungsübersicht Abschluss 2007, Ausdruck des Finanzministeriums vom 31.01.2008, 2008: Anlage zu Landtagsdrucksache 16/1103 vom 07.12.2006, 2009 und 2010: Landtagsdrucksache 16/921 vom 21.08.2006.

Es lässt sich aus den vorhandenen Daten allerdings kaum abschätzen, welcher Anteil der im Haushalt ausgewiesenen Investitionen tatsächlich den Bestand an öffentlichem oder privatem Sachvermögen in Schleswig-Holstein steigert und deshalb hier das wirtschaftliche Wachstum beschleunigt. Da die im Haushalt ausgewiesenen Investitionen nicht um die Abschreibungen bereinigt werden, ist davon auszugehen, dass die Nettoinvestitionen des Landes die im Haushalt veranschlagten Bruttoinvestitionen erheblich unterschreiten.

Im Finanzplan 2006 bis 2010 plant die Landesregierung für 2009 und 2010 Investitionen von 798 Mio. € bzw. 741 Mio. €. Mit diesem Rückgang fiel der Anteil der Investitionen an den Nettoausgaben des Landes 2010 wieder unter 9 %.



7.2 Vorschläge des LRH zur Haushaltssanierung

Der LRH weist in seinen jährlichen Bemerkungen stets auf Möglichkeiten hin, wie das Land seine Einnahmen stabilisieren und seine Ausgaben kürzen kann. In vielen Fällen nehmen der Landtag und die Landesregierung die konstruktive Kritik des LRH an.

Das entbindet allerdings weder den Landtag noch die Landesregierung von der Pflicht, ihre finanzpolitische Verantwortung wahrzunehmen, auch gegenüber kommenden Generationen. Nach dem Unterschreiten der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug 2007 müssen der Landtag und die Landesregierung dies auch 2008 erreichen und für 2009 und 2010 verfassungskonforme Haushalte aufstellen. Allerdings sollten verfassungskonforme Haushalte selbstverständlich sein. **Das entscheidende Ziel muss sein, die Nettokreditaufnahme zügig auf Null zu senken.** Hierzu muss

das Land seine vorhandenen Einnahmequellen ausschöpfen und vordringlich seine Aufgaben senken. Dabei werden der Landtag und die Landesregierung nicht um harte Einschnitte herumkommen; die weiterhin katastrophale Finanzlage erlaubt kein Zaudern und Zögern.

Das Land muss **zusätzliche Steuereinnahmen** dazu einsetzen, die Nettokreditaufnahme zu senken. Bei Haushalten ohne neue Kredite muss das Land mit zusätzlichen Steuereinnahmen Schulden tilgen.

Ein großer Teil der zusätzlichen Steuern beruht auf einmaligen Steuererhöhungen und Streichungen von Ausnahmetatbeständen. Keinesfalls sollten mit den zusätzlichen Steuereinnahmen neue dauerhafte Ausgaben finanziert werden. Wegen der unsoliden Haushaltspolitik der letzten Jahrzehnte darf sich das Land keine zusätzlichen Ausgabetatbestände mehr leisten.

Der LRH rät deshalb dringend, dass der Landtag und die Landesregierung sich verpflichten, **neue Ausgabetatbestände** nur dann haushaltswirksam zu beschließen, wenn gleichzeitig bisherige Ausgaben mindestens in Höhe der zu erwartenden neuen Ausgaben gestrichen werden. Dies sollte für einmalige und dauerhafte Ausgaben gelten.

Das Land wird seine **Personalausgaben** nur senken können, wenn es auch in den Kernbereichen einspart. Verzichten sollte es auf finanzielle Einschnitte bei den einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Dies mindert die Leistungsbereitschaft der Beschäftigten und macht den Öffentlichen Dienst Schleswig-Holsteins im Vergleich mit anderen Bundesländern unattraktiv für qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber. Angesichts der steigenden Anforderungen im Öffentlichen Dienst und des Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt erweist sich das Land damit einen Bären dienst.

Deshalb kommt das Land auch bei den Personalausgaben nicht umhin, zügig Aufgaben des Landes abzubauen, so seinen Personalbedarf zu senken und die anrollende Pensionierungswelle zu nutzen, um Stellen und Personal abzubauen.¹

Selbstverständlich gehören nicht nur die Personalausgaben auf den Prüfstand. **Alle** Aufgaben und Ausgaben des Landes müssen daraufhin überprüft werden, ob sie angesichts der katastrophalen Finanzlage des Landes ganz oder teilweise entbehrlich sind. Dies gilt ganz besonders für die Zuwendungen des Landes.

¹ Vgl. Nr. 14 dieser Bemerkungen.

Angesichts dieser Herausforderungen müssen Personalabbau und Ausgabensenkungen Teilziele aller Reformen der Landesverwaltung werden.

Der erste wichtige Schritt auf dem Weg zu niedrigeren Ausgaben kann die Deckelung der Anmeldungen der Ressorts im Zuge der Aufstellung neuer Haushalte sein. Das Land kann dann seine Aufgaben und damit auch seine Ausgaben stärker nach Prioritäten gewichten. Ein Anhalt hierfür kann die den einzelnen Haushaltstiteln zugeordnete Allgemeine Rechtsverpflichtung (ARV-Schlüssel) sein; hierbei ist aber zu beachten, dass die ARV-Schlüssel keine endgültigen Bindungen vorschreiben und dass ihre Zuordnung bei manchen Titeln strittig ist.¹ Das Konzept des Orientierungsrahmens für die Anmeldungen der Ressorts, das das Finanzministerium mit dem Haushaltsrunderlass 2009/2010 eingeführt hat, könnte ein viel versprechender Weg sein, um die Deckelung der Anmeldungen durchzusetzen und die Ausgaben des Landes stärker auf Aufgaben- und Ausgabenschwerpunkte zu beschränken.

Der LRH hält solche Instrumente für unabdingbar: Je weiter die Haushaltssanierung aufgeschoben wird, desto geringer ist die Chance des Landes, aus eigener Kraft seine Finanzkrise zu meistern.

Das **Finanzministerium** schätzt die Finanzlage Schleswig-Holsteins grundsätzlich so ein wie der LRH; es wird die Vorschläge des LRH zur Haushaltssanierung berücksichtigen.

¹ Vgl. Bemerkungen 2007 des LRH, Nr. 7.3.