

ten oder abweichende Auffassungen vorgetragen worden sind, kommt dies in den Bemerkungen zum Ausdruck.

Der LRH kann keine Weisungen erteilen, um seine nicht justiziablen Prüfungsergebnisse zu vollziehen. Er sucht deshalb den Dialog mit den geprüften Stellen und Aufsichtsbehörden, um durch Argumente zu überzeugen. Darüber hinaus präsentiert der LRH der Öffentlichkeit die Bemerkungen in Pressekonferenzen, Pressemitteilungen und Interviews.

Der LRH ist ein unabhängiges, mit verfassungsrechtlichem Sonderstatus versehenes Organ der Finanzkontrolle. Seine Mitglieder genießen den Schutz richterlicher Unabhängigkeit. Einflussnahmen und Einwirkungen auf seine Tätigkeit durch Parlament oder Regierung sind mit der Landesverfassung unvereinbar.

2. Entlastung des LRH

Die Rechnung des LRH wird vom Landtag geprüft, der auch über die Entlastung beschließt (§ 101 Landeshaushaltsordnung - LHO).

Der Landtag hat dem LRH am 15.12.2010 einstimmig Entlastung für das Haushaltsjahr 2008 erteilt.¹

3. Besondere Prüfungsfälle und Sonderberichte

3.1 Die erste Schuldenbremse in einer Landesverfassung

Schleswig-Holstein hat als erstes Land die Schuldenbremse in seine Landesverfassung aufgenommen.² Diese orientiert sich an Artikel 109 und 115 Grundgesetz (GG); teilweise geht sie noch darüber hinaus.

Der LRH hat dem Innen- und Rechtsausschuss sowie dem Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages seine Stellungnahme zu diesem Gesetzesvorhaben übersandt.³ Im Finanzausschuss hat er diese näher erläutert.

¹ Landtagssammeldrucksache 17/1112 vom 14.12.2010; Plenarprotokoll 17/35, S. 3013.

² Art. 53 und 59 a der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Landesverfassung - LV) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 13.05.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 223, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung vom 18.01.2011, GVOBl. Schl.-H. S. 34.

³ Umdrucke 16/4622 vom 01.09.2009 und 17/542 (neu) vom 16.03.2010.

3.1.1 **Wie die Schuldenbremse die Schulden bremst**

Mit der Schuldenbremse beginnt für die öffentlichen Finanzen ein neues Zeitalter. Die ungebremste Kreditaufnahme soll der Vergangenheit angehören. Die Schuldenbremse löst die alte, an den veranschlagten Investitionen festgemachte Kreditobergrenze ab. Diese hatte ihre Wirkung verfehlt und war in der Praxis zu weit ausgelegt worden.¹

Mit der Schuldenbremse wurden neue Komponenten in das Staatsschuldenrecht eingeführt:

- Grundsatz des strukturell ausgeglichenen Haushalts, das heißt, Haushaltsausgleich von Einnahmen und Ausgaben ohne Einnahmen aus Krediten,
- übergangsweise strukturell bedingte Kreditaufnahme,
- konjunkturell bedingte Kreditaufnahme (Konjunkturkomponente) sowie
- Ausnahmeregelungen für Kreditaufnahmen bei Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen mit festgelegtem Tilgungsplan, beschlossen mit Zweidrittelmehrheit des Landtages.

Das strukturelle Finanzierungsdefizit 2010 - verringert um 10 % pro Jahr - bildet die Obergrenze für das strukturelle Finanzierungsdefizit der nächsten Jahre.² Auf diese Weise soll das strukturelle Defizit bis Ende 2019 abgebaut werden. Dann muss der Landeshaushalt strukturell ausgeglichen sein. Ab 2020 darf das Land keine strukturell bedingten Kredite aufnehmen.

Es darf nur noch Kredite aufnehmen, wenn sie konjunkturell bedingt sind oder aufgrund der Ausnahmeregel gebraucht werden. Die konjunkturell bedingten Kredite sollen über den Konjunkturzyklus symmetrisch ausgeglichen werden.³ Konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen dürfen nicht mehr für strukturelle Maßnahmen/Mehrausgaben verwendet werden. Sie stehen nur zum Ausgleich der konjunkturbedingten Kreditaufnahmen zur Verfügung. Für Kredite, die aufgrund der Ausnahmeregel aufgenommen werden, ist ein Tilgungsplan für deren zeitnahe Rückzahlung aufzustellen.

Der LRH befürwortet die neue Schuldenbremse in der Landesverfassung. Er sieht in ihr ein geeignetes Instrument, der weiteren Verschuldung des Landes entgegenzutreten. Sie ist auch ein Signal und eine Verpflichtung für Parlament und Regierung, endlich die ungebremste Schuldenpolitik der Vergangenheit zu stoppen.

¹ Vgl. LRH: „Investitionsbegriff und verfassungsmäßige Grenze für die Kreditaufnahme, Finanzausschusssitzung am 13.02.2003 sowie Votum zu Nr. 7 der Bemerkungen 2003“ vom 13.01.2004, Umdruck 15/4129.

² Art. 59 a Abs. 1 LV.

³ Art. 53 Abs. 2 LV.

Durch die Schuldenbremse können viele Fehler der Vergangenheit vermieden werden. Allerdings setzt dies voraus, dass die unbestimmten Rechtsbegriffe und Instrumente konkretisiert werden:

- Wie wird die Normallage definiert?
- Wann liegt eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung vor?
- Was sind Naturkatastrophen und wann wird die Finanzlage durch sie erheblich beeinträchtigt?
- Wie verbindlich wird die Tilgung der Kredite geregelt und in welchem Zeitraum muss getilgt sein?

Durch die unbestimmten Rechtsbegriffe besteht die Gefahr, dass höhere Verschuldungsspielräume als bisher geschaffen werden. Negative Folgen zunehmender Staatsverschuldung, wie sie aus der unzureichenden Definition des Investitionsbegriffs resultierten, dürfen sich nicht wiederholen.

Das Land darf nicht der Versuchung erliegen, die Schuldenbremse zu umgehen oder die Ausnahmetatbestände zu schnell in Anspruch zu nehmen. Die Kreditaufnahme darf nicht auf Sondervermögen, Landesbetriebe, landeseigene Gesellschaften oder landeseigene juristische Personen des öffentlichen Rechts verlagert werden.¹

Trotz vieler Fragen erwartet der LRH, dass mit der Schuldenbremse und dem noch zu beschließenden Ausführungsgesetz eine wirksamere Schuldenbegrenzung als bisher möglich ist. Dies setzt voraus, dass die Normen der Verfassung eingehalten werden. In Schleswig-Holstein war das in der Vergangenheit bei der Aufstellung von Haushalten nicht immer selbstverständlich.² Der LRH hat hier bereits 2005 „eine bedenkliche Erosion des Rechtsbewusstseins und der Rechtstreue“ festgestellt.³

Wenn der Landeshaushalt ab 2020 strukturell ausgeglichen ist und die Schuldenbremse ihre Wirkung als Bremse für die Neuverschuldung entfaltet, beginnt erst die wahre Herkulesaufgabe: Die aufgehäuften Altschulden von mindestens 32 Mrd. € müssen getilgt werden.

3.1.2 **Der Rechnungshof kontrolliert den Kurs**

Über den Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits und die Einhaltung des vorgeschriebenen Abbaufades hat die Landesregierung dem Parla-

¹ Vgl. Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Ausgestaltung der Schuldenregeln vom 04.05.2010, Umdruck 17/832.

² Vgl. z. B. Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 6.14.2, Bemerkungen 2009 Nr. 6.11.2 und Bemerkungen 2008 Nr. 6.14.4.

³ Stellungnahme des LRH zum Entwurf des Nachtragshaushalts 2005, Umdruck 16/150 vom 12.08.2005 sowie Bemerkungen 2006 des LRH, Nr. 8.2.3, S. 67.

ment jährlich zu berichten.¹ Erstmals wird dies nach Vollzug des Haushalts 2010 und nach Vorlage der Ergebnisse der Steuerschätzung im Mai 2011 sein.

Der Rechnungshof wird hierzu gem. Art. 59 a Abs. 2 LV Stellung nehmen.

3.2 **Haushaltsentwurf 2011/2012 - der erste Doppelhaushalt in den Zeiten der Schuldenbremse**

Am 23.08.2010 hat die Landesregierung den Entwurf des Doppelhaushalts 2011/2012 mit Haushaltsgesetz und Haushaltsbegleitgesetz² sowie den Finanzplan 2010 bis 2014 und seine Fortschreibung bis 2020³ vorgelegt. In seiner Stellungnahme vom 27.10.2010⁴ kommt der LRH zu folgender Bewertung:

- Die Haushaltslage des Landes ist ein Desaster. Trotz Schuldenbremse wird das Land bis 2020 seinen Schuldenberg erhöhen.
- Dennoch geht das Land mit der Schuldenbremse den richtigen Weg. Doch es steht erst am Anfang des schwierigen Abbaupfades. Der Sanierungspfad darf nicht verlassen werden. Daran dürfen auch Proteste gegen einzelne Sparmaßnahmen nichts ändern. Gegebenenfalls muss innerhalb der Budgets „umgesteuert“ werden.
- Das gesamte Parlament und die Regierung stehen gemeinsam in der Verantwortung für dieses Land. Sie müssen gemeinsam den Weg aus der Schuldenfalle gehen. Jeder, der die katastrophale Finanzlage Schleswig-Holsteins nicht ernst nimmt und sie nicht nachhaltig verbessert, riskiert die Zukunft des Landes.
- Die Finanzplanung bis 2014 enthält nur Zielplanungen. Es geht nicht daraus hervor, welche Haushaltslücken das Land 2013 und 2014 noch schließen muss.
- Der LRH fordert Parlament und Landesregierung auf, Mehreinnahmen und Minderausgaben künftig ausschließlich einzusetzen, um die Kreditaufnahme zu vermindern. Sie dürfen nicht zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben im Haushalt verplant werden. Je schneller das Defizit abgebaut wird, umso vorteilhafter ist dies für das Land.

3.3 **Neues Schulgesetz verabschiedet**

Im Januar 2011 hat der Schleswig-Holsteinische Landtag das neue Schulgesetz beschlossen. Zum Gesetzentwurf hat der LRH Stellung genommen.⁵

¹ Art. 59 a Abs. 2 LV.

² Landtagsdrucksachen 17/740 und 17/741 vom 23.08.2010.

³ Landtagsdrucksache 17/803 vom 23.08.2010.

⁴ Umdruck 17/1408 vom 27.10.2010.

⁵ Umdruck 17/1601 vom 02.12.2010.

Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gelten auch für Maßnahmen bei der Organisation von Schulen. Dennoch fehlen bei der Schulgesetzänderung die wichtigsten Grundvoraussetzungen für sinnvolles staatliches Handeln wie z. B.

- eine Ist- bzw. Bedarfsanalyse,
- eine Zieldefinition,
- eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung,
- eine belastbare Kosten-Nutzen-Analyse und
- eine Evaluation der bisherigen Regelungen und deren Dokumentation.

Dies gilt insbesondere für die Ausgestaltung von Regionalschule/Gemeinschaftsschule und die Umsetzung der G8/G9-Modelle. Es werden keine Wege aufgezeigt, um die Belastungen durch G8 zu verringern. Es soll lediglich zusätzlich G9 angeboten werden.

Das Modell G9 an der Schulart Gymnasium ist im Bundesvergleich eine Insellösung. Für die Schülerinnen und Schüler dieses Bildungsgangs entstehen große Probleme bei einem Wohnortwechsel, sogar innerhalb des Landes. Der Bildungsgang G8 muss entfrachtet werden. Damit wird die Nachfrage nach G9 geringer. Je geringer die Nachfrage nach G9 sein wird, umso unwirtschaftlicher wird ein Mischangebot. Das Modell G9 an der Schulart Gymnasium schwächt zusätzlich die Gemeinschaftsschule.

Mit den geplanten Maßnahmen läuft das Land Gefahr, in der Schulstruktur einen Sonderweg in der Bundesrepublik einzuschlagen.

Es ist bedenklich, dass in dem Prozess der Schulentwicklung die Träger weitgehend allein gelassen werden. Der demografische Wandel wird die Schulen noch auf Jahre beschäftigen. Die Herausforderungen sind nicht nur mit Reformen der Schulstruktur zu bewältigen, es wird dauerhaft den Zwang zur Anpassung geben. Mit dem Rückgang der Schülerzahlen ist eine Reduzierung von Schulstandorten zwingend verbunden. Eine landesweite Planung ist erforderlich. Klare Vorgaben des Bildungsministeriums sind notwendig. Es muss Zielgrößen benennen und deren Umsetzung strikt verfolgen. Die Leitvorstellungen und Instrumente der Raumordnung müssen berücksichtigt werden. Diese Anforderungen werden mit der beschlossenen Schulgesetzänderung nicht aufgegriffen.

Die geplante Ausgestaltung der Schulart Gemeinschaftsschule lässt die Frage nach dem Sinn der Regionalschulen aufkommen. Denn die Gemeinschaftsschule verliert ihren Wesenskern mit dem Verzicht auf den grundsätzlich gemeinsamen Unterricht. Das Festschreiben paralleler Strukturen mit einem nahezu gleichen Angebot verschärft weiter den vom LRH in seinem Schulbericht 2009 monierten ruinösen Wettbewerb.¹ Wirt-

¹ Schulbericht 2009 des LRH, Nr. 8.2, S. 146 ff.

schaftlicher wäre es, neben den Gymnasien nur eine Schulart für alle Schüler der Sekundarstufe I zu schaffen. Darüber hinaus sollten Oberstufenzentren gebildet werden.

Unberücksichtigt bleiben folgende Handlungsfelder, die ebenfalls in der 17. Wahlperiode aufgegriffen werden sollten:

- Lehrerarbeitszeit,
- Lehrerbesoldung,
- Lehrerausbildung,
- Lehrerfortbildung,
- Schulsozialarbeit,
- Privatschulfinanzierung.