



Kiel, 27. Oktober 2010

Nachrichtlich:

Vorsitzender des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Peter Sönnichsen, MdL
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Finanzminister
des Landes Schleswig-Holstein
Herrn Rainer Wiegardt
Düsternbrooker Weg 64
24105 Kiel

Entwurf eines Haushaltsgesetzes und eines Haushaltsbegleitgesetzes zum Haushaltsplan 2011/2012, Drucksachen 17/740 und 17/741 vom 23.08.2010 sowie Finanzplan Schleswig-Holstein 2010 bis 2014 und seine Fortschreibung 2015 bis 2020, Drucksache 17/803 vom 23.08.2010

Sehr geehrter Herr Sönnichsen,

„Schleswig-Holsteins Haushaltslage ist ein „Desaster“. Das Land droht an seinen Zinsen zu ersticken. Es hat zum Sparen keine Alternative!“ So hat der Landesrechnungshof in seinen Bemerkungen 2010 die Haushaltslage des Landes zusammengefasst. Die Analyse des Entwurfs des Haushalts 2011/2012 und des Finanzplans 2010 bis 2014 mit seiner Fortschreibung bis 2020 bestätigt dies.

Aber: Mit dem Haushalt 2011/2012 beginnt für das Land eine neue Ära. Es muss die Schuldenbremse gem. Art. 53 und 59a LV umsetzen und bis 2020 sein strukturelles Defizit dauerhaft auf Null zurückführen. Nach den vorläufigen Berechnungen des Finanzministeriums beträgt dieses Defizit 1,25 Mrd. €. Das sind 13 % der bereinigten Ausgaben von 9,4 Mrd. € des Jahres 2010. Um dieses Defizit bis 2020 vollständig abzubauen, muss der Landeshaushalt in den kommenden 10 Jahren jährlich dauerhaft um 125 Mio. € entlastet werden, also 125 Mio. € im ersten Jahr, 250 Mio. € im zweiten Jahr, usw. Damit sollen künftige Generationen vor den Lasten übermäßiger neuer Schulden geschützt werden. Und mit der Tilgung der bisher angehäuften Schulden von derzeit 27 Mrd. € - mit weiter wachsender Tendenz - ist noch nicht begonnen worden.

Der vorgelegte Entwurf des Doppelhaushalts 2011/2012 ist der erste von insgesamt 5 Doppelhaushalten bis 2020. In ihm konnten sich die Empfehlungen der Haushaltsstrukturkommission vom Mai 2010 erst anteilig niederschlagen. Die bisherigen Einsparungen sind noch bescheiden, sollen aber nach den Berechnungen des Finanzministeriums ausreichen, um in den ersten beiden Jahren das strukturelle Defizit im erforderlichen Umfang zurückzuführen. Da es immer schwieriger werden wird, auch künftig die erforderlichen Einsparungen zu erbringen, muss sich das Land bereits vom ersten Jahr an dauerhaft von Ausgaben und Aufgaben verabschieden.

Das Land steht erst am Anfang des Abbaupfades. Doch schon im ersten Jahr hat es massive Proteste gegen zahlreiche Sparmaßnahmen gegeben. Die jetzige und künftige Landesregierungen werden diese Proteste aushalten müssen, wollen sie den Sanierungspfad nicht verlassen. Regierung und Opposition stehen gemeinsam in der Verantwortung für dieses Land. Zusammen müssen sie über Konsolidierungsmaßnahmen den Weg aus der Schuldenfalle gehen. Jeder, der die katastrophale Finanzlage des Landes nicht ernst nimmt und sie nicht nachhaltig verbessert, riskiert die Zukunft des Landes. Ein Verhalten nach dem Sankt-Florian-Prinzip darf es nicht mehr geben. Alle, die Leistungen aus dem Landeshaushalt erhalten, werden zu spüren bekommen, dass der Landeshaushalt saniert werden muss, die einen früher, die anderen später. Künftige Landtage und Regierungen werden noch unangenehmere Sparaktionen vornehmen müssen, damit das Land die Schuldenbremse einhalten kann.

Der Landesrechnungshof wird Parlament und Landesregierung auf dem Weg zum Abbau des strukturellen Defizits weiterhin unterstützen.

Anzeichen einer drohenden Haushaltsnotlage

Der Landesrechnungshof sieht sich in seiner Einschätzung der Finanzlage Schleswig-Holsteins durch die jüngste Feststellung des Stabilitätsrats bestätigt. Dieser sieht in der aktuellen Haushaltslage Anzeichen dafür, dass Schleswig-Holstein eine Haushaltsnotlage droht. Die mittelfristige Haushaltsplanung des Landes weist dagegen nach Auffassung des Stabilitätsrats nicht auf eine drohende Haushaltsnotlage hin. Dies gilt aber nur für den Fall, dass das Land seine Zielplanung und den Abbaupfad für das strukturelle Defizit einhält. Nun wird ein Evaluationsausschuss aus 5 Staatssekretären des Bundes und anderer Bundesländer die Haushaltslage des Landes intensiv prüfen. Er wird dem Stabilitätsrat sein Ergebnis im Mai 2011 vorlegen.

Damit erhöht sich der Druck auf den Landeshaushalt. Schleswig-Holstein muss endlich seinen Haushalt sanieren. Der Haushaltsentwurf 2011/2012 sieht in vielen Bereichen bereits Kürzungen vor. Die Finanzplanung 2010 bis 2014 zeigt mit dem vorläu-

figen Abbaupfad 2013 bis 2014 lediglich die Zielplanung und den Willen zur Sanierung des Landeshaushalts. Wie sie erreicht werden soll, muss die Landesregierung mit ihrer überarbeiteten Finanzplanung im 1. Halbjahr 2011 noch aufzeigen. Dann wird es notwendig, neben der Zielplanung darzustellen, welche Haushaltslücken das Land 2013 und 2014 schließen muss und wie es dies schaffen kann. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die überarbeitete Finanzplanung nach dem gemeinsamen Schema für Finanzplanungen erstellt wird, wie es aufgrund von § 52 Abs. 1 HGrG für den Stabilitätsrat vorgesehen ist.

Ausgangslage

Schleswig-Holstein hat in den vergangenen Jahrzehnten ungebremst Schulden aufgenommen. Ende 2010 sitzt es auf einem Berg von 27 Mrd. € Landesschulden. Die daraus resultierenden jährlichen Zinsausgaben von 1 Mrd. € belasten den Haushalt schwer. 11,8 % der bereinigten Ausgaben sind bereits Zinsausgaben.

Mit ihrem Finanzplan stellt die Landesregierung erstmals bemerkenswert offen die nahezu gesamten finanziellen Verpflichtungen des Landes, die wirtschaftliche und demographische Entwicklung sowie eine Prognose des Abbaupfades für das strukturelle Defizit bis 2020 dar. Neben den künftigen Pensionsverpflichtungen weist es die gesamtstaatlichen Schulden des Landes einschließlich der Schulden der schleswig-holsteinischen Kommunen und des schleswig-holsteinischen Anteils an den Schulden des Bundes mit 63,5 Mrd. € aus. Auf jeden Einwohner des Landes entfallen über 22.000 € Schulden, davon 9.000 € auf die Landesschulden.

Die Landesregierung beschreibt im Finanzplan eindringlich, wie notwendig es ist, dass dieses Land endlich seine Neuverschuldung bremst und abbaut. In dieser Einschätzung sind sich Landesregierung und Landesrechnungshof einig.

Mit der Schuldenbremse wird nicht nur die Einführung neuer Berechnungsverfahren für die zulässige konjunkturelle und strukturelle Kreditaufnahme notwendig. Auch das Verfahren für die Haushaltsaufstellung und die Prognose der Einnahmen und Ausgaben wird gänzlich umgestellt. Neue Budgets für „Personal und Verwaltung“ sowie für „Zuweisungen Zuschüsse Investitionen“ werden eingeführt und liefern Ausgabenobergrenzen für die Ressorts. Die Landesregierung setzt dafür neue Instrumente ein und geht neue Wege für die Haushalts- und Finanzplanung. Die Schuldenbremse fordert also ein Umdenken bei der Planung von Ausgaben, Einnahmen und Kreditaufnahmen, beim Haushaltsrecht und der Steuerung des Haushalts.

Trotz Schuldenbremse steigen die Schulden

2011 liegt die Nettokreditaufnahme bei 1.628,1 Mio. €. Sie ist 46 Mio. € höher als die für 2010 geplante Nettokreditaufnahme und sogar 646 Mio. € höher als die Nettokreditaufnahme 2009. Demgegenüber ist 2012 ein Rückgang um 276 Mio. € auf 1.351,7 Mio. € geplant.

Mit einer strukturellen Kreditaufnahme von 1.077 Mio. € 2011 und 973 Mio. € 2012 wird voraussichtlich die neue Kreditobergrenze der Landesverfassung in Art. 59a LV eingehalten. Diese lässt nach der vorläufigen Berechnung des Finanzministeriums 2011 und 2012 strukturelle Kreditaufnahmen von 1.125 Mio. € und 1.000 Mio. € zu. Die neue Kreditaufnahmegrenze in Art. 59a LV verdoppelt die zuvor zulässige Kreditaufnahme nahezu. Die alte, durch die veranschlagten Investitionen definierte Kreditobergrenze läge 2011 bei 521 und 2012 bei 514 Mio. €.

2011 und 2012 veranschlagt die Landesregierung Zuführungen an die Rücklage zur Verminderung des Kreditbedarfs von 117,7 Mio. € und 35,9 Mio. €. Gleichzeitig plant sie 2011 und 2012 eine Nettokreditaufnahme, die um 116,7 Mio. € und 37,9 Mio. € höher ist als zum Ausgleich des Finanzierungsdefizits erforderlich. Die Rücklagenzuführungen sollen also mit überhöhten Kreditermächtigungen finanziert werden. Aus dem Finanzplan – und nicht aus dem Haushaltsplan – geht hervor, dass die Landesregierung beabsichtigt, mit den Rücklagen die Zahlungen an die Kommunen im Kommunalen Finanzausgleich zu verstetigen. Dies wird im Entwurf der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (Art. 2 des Entwurfs des Haushaltsbegleitgesetzes 2011/2012) nicht vorgeschlagen. Diese Rücklagenzuführung ist nicht etatreif. Sie ist als schuldenfinanzierte Rücklagenzuführung auch nicht mit dem Ziel eines Schuldenabbaus zu vereinbaren.

Ausgaben sinken nicht angemessen

Die bereinigten Ausgaben werden 2011 mit 9,2 Mrd. € um 290 Mio. € niedriger veranschlagt als 2010. Dieser Rückgang beruht im Wesentlichen darauf, dass das Zukunftsinvestitionsprogramm ausläuft (161,2 Mio. €) und die Ansätze für Zinsausgaben wegen des derzeit historisch niedrigen Zinsniveaus um 99 Mio. € zurückgeführt werden können. Einsparungen des Landes sind dies nicht. Damit gehen die bereinigten Ausgaben des Landes letztlich nur um 20 Mio. € zurück. Der Haushalt 2010 wird damit 2011 faktisch überrollt.

Im Haushaltsentwurf 2012 sollen die Ausgaben um 175 Mio. € auf 9,3 Mrd. € steigen. Ohne den Rückgang der Ausgaben nach dem auslaufenden Zukunftsinvestitionsprogramm (55 Mio. €) steigen die übrigen Ausgaben um 230 Mio. € (+ 3 %). Ihnen

stehen 372 Mio. € zusätzliche bereinigte Einnahmen gegenüber, insgesamt 8 Mrd. €. Allein 360 Mio. € entfallen auf zusätzliche Steuereinnahmen (einschließlich LFA und BEZ). Die Landesregierung will diese Mehreinnahmen nicht zur Reduzierung der Kreditaufnahme, sondern zur Finanzierung höherer Landesausgaben einsetzen.

Den Rückgang der Verwaltungseinnahmen 2012 will das Land auch durch eine einmalige Teilübertragung des Vermögens der Innovationsstiftung (54 Mio. €) ausgleichen. Eine nachhaltige Verbesserung des Landeshaushalts wird damit nicht erreicht. Für die Übertragung des Vermögens der Innovationsstiftung auf das Land fehlt noch die gesetzliche Grundlage.

Von einem Sparhaushalt erwartet der Landesrechnungshof einen deutlichen Rückgang der Ausgaben. Ein Überrollen der Ansätze des Vorjahres in 2011 ist ein erster Schritt, reicht aber nicht aus, um die Nettokreditaufnahme 2011 deutlich zurückzuführen. Der Anstieg der Ausgaben 2012 um 3 % ist mit einem Sparhaushalt nicht vereinbar.

Dabei sieht der Landesrechnungshof sehr wohl, dass in einigen Bereichen Einschnitte vorgenommen wurden. Die Empfehlungen der Haushaltsstrukturkommission zeigen Wirkung, wenn auch noch nicht alle 2011 und 2012. So können z. B. die Zusammenfassung des Landesvermessungsamts mit den acht Katasterämtern, die verstärkte IT-Unterstützung, Risikomanagementsysteme sowie Verbesserung von Prozessabläufen und Aufbauorganisation in der Steuerverwaltung oder die Aufgabe der Beteiligung des Landes an der Kieler Flughafen GmbH erst nach 2012 zur Entlastung des Haushalts beitragen. Das gleiche gilt für die beabsichtigte Übertragung der Aufgaben der Gerichtsvollzieher auf Beliehene, die abhängig ist von bundespolitischen Entscheidungen.

Die Landesregierung hat keinen hinreichenden Überblick darüber, welche finanziellen Auswirkungen die Empfehlungen der Haushaltsstrukturkommission haben. Der Landesrechnungshof prüft derzeit die Umsetzung der Beschlüsse der Haushaltsstrukturkommission durch die Landesregierung. Er geht dabei auch der Frage nach, inwieweit die Empfehlungen für die Sanierung des Haushalts reichen werden.

Bislang vermisst der Landesrechnungshof konkrete Einsparbeiträge zur Sanierung des Landeshaushalts z. B. vom Unabhängigen Landeszentrum für den Datenschutz (ULD), von der Polizei, bei den einzelbetrieblichen Förderungen im gewerblichen Bereich und dem Hafen Friedrichskoog.

Stellenabbau und Ausgabenabbau?

Die Landesregierung will entsprechend den Empfehlungen der Haushaltsstrukturkommission zur Sanierung des Haushalts bis 2020 den Stellenbestand des Landes um zehn Prozent verringern. Insgesamt sollen 5.360 Stellen abgebaut werden. Der Finanzplan sieht für 2011 eine Reduzierung von 490 Stellen und für 2012 von 450 Stellen vor. Dagegen werden nach Ziffer 4 der Allgemeinen Bemerkungen zum Haushaltsentwurf nur 470 Stellen bzw. 401 Stellen eingespart. Hierbei berücksichtigt die Landesregierung zudem Stellen, die erst im Laufe des jeweiligen Haushaltsjahres wegfallen, u. a. je 300 Stellen im Lehrerbereich (sog. terminierte kw-Vermerke lt. Tz. 4.2.1 der Allgemeinen Bemerkungen). Die entsprechende Absenkung der Ausgaben für das aktive Personal lässt sich wohl auch deshalb in den Haushaltsentwürfen 2011 und 2012 nicht ablesen. 2011 steigen die Personalausgaben der Ressorts. 2012 müssten die Personalausgaben stärker als veranschlagt zurückgehen. Es ist nicht erkennbar, in welchem Umfang die Landesregierung Personalausgaben für das aktive Personal nachhaltig einspart. Möglicherweise liegt das an der neuen Globalbetrachtung des Budgets „Personal und Verwaltung“. Dadurch besteht die Gefahr, dass dauerhafte Personalausgaben aus einmaligen Haushaltsansätzen für Sachmittel finanziert werden.

Um die Personalausgaben zusätzlich zu senken, sollte das Land mit den Tarifvertragsparteien die wöchentliche Arbeitszeit der Tarifbeschäftigten verhandeln. Mit 38,7 Stunden pro Woche ist sie die niedrigste im Bundesgebiet. Ziel muss sein, sie an die Arbeitszeit der Beamten von 41 Stunden pro Woche anzupassen. Dann könnten fast 390 weitere Stellen abgebaut und zusätzlich 20 Mio. € Personalausgaben eingespart werden.

Die Anzahl der Stellen und das Personalausgabenbudget allein sind keine geeigneten Steuerungs- und Kontrollinstrumente für den Personalabbau. Es ist daher zu begrüßen, dass das Finanzministerium daran arbeitet, zusätzlich das Beschäftigungsvolumen als steuerungsrelevante Größe in den Haushalt einzuführen.

Risiken

Die Zinsausgaben sind ein großes Risiko auf der Ausgabenseite. Ein Anstieg des derzeit historisch niedrigen Zinsniveaus würde zu mehr Zinsausgaben führen und den Landeshaushalt deutlich höher belasten.

Die Zukunft der HSH Nordbank muss nach wie vor als offen bezeichnet werden. Das Risiko weiterer erheblicher Belastungen des Landeshaushalts ist nicht auszuschließen.

Auch das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UK SH) stellt ein großes Risiko dar. Es hat über 100 Mio. € Schulden und ist nach Feststellungen der Jahresabschlussprüfer seit mehreren Jahren überschuldet. Für 2010 und 2011 sind erneut strukturelle Defizite absehbar, für 2011 sogar in 2-stelliger Millionenhöhe. Ungeachtet dessen wird das UK SH 2011 mit sinkenden Landeszuschüssen auskommen müssen. Mit 122,8 Mio. € sind 10,4 Mio. € weniger als 2010 veranschlagt. Der Haushaltsgesetzgeber muss festlegen, ob die Kürzungen bei Forschung und Lehre oder bei den Trägerkosten angesetzt werden. Damit die Zuschusskürzung nicht in eine weiter steigende Verschuldung mündet, muss das UK SH endlich wirtschaftlich handeln und seinen Sanierungsversprechen Taten folgen lassen. Der Landesrechnungshof sieht vielfältige Einsparmöglichkeiten und Wirtschaftlichkeitsreserven im UK SH.

Mit dem Haushaltsentwurf 2011/2012 soll der Landtag über Zuschüsse von 122,8 Mio. € pro Jahr für das UK SH entscheiden - und dies wieder auf der Grundlage völlig unzureichender, veralteter Übersichten der Wirtschaftspläne des UK SH (Einzelplan 06, S. 191). Über die Personalentwicklung wird im Haushalt gar nicht informiert. So wird die wirtschaftliche Situation des Klinikums im Unklaren gelassen. Der Landesrechnungshof sieht darin eine Missachtung des Parlaments. Er empfiehlt dem Landtag, einen qualifizierten Sperrvermerk bei den Zuschusstiteln für das UK SH auszubringen und die Zuschüsse erst nach Vorlage der fehlenden Unterlagen durch den Finanzausschuss freigeben zu lassen.

Was Du heute kannst besorgen, das verschiebe nicht auf morgen

Mit den Haushaltsentwürfen 2011 und 2012 werden die Möglichkeiten zum Abbau der Kreditaufnahme des Landes nicht ausgeschöpft. Stattdessen verlässt sich die Landesregierung auf ihre Prognoseberechnungen und ihre Aufteilung der Kreditaufnahme in eine konjunkturelle und eine strukturelle Komponente, die ihr einen größeren Spielraum auf dem Abbaupfad versprechen. Doch die Landesregierung kann nicht frei ein Verfahren für die Konjunkturbereinigung der Kreditaufnahme wählen. Sie muss dies mit dem Bund vereinbaren, will sie nicht auf die Konsolidierungshilfen von insgesamt 720 Mio. € (80 Mio. € pro Jahr) verzichten. Endgültige Zahlen für den Abbaupfad liegen noch nicht vor. Das Finanzministerium erstellt diese erst im Mai/Juni 2011 auf der Basis des Jahresabschlusses 2010 und der Steuerschätzung vom Mai 2011. Danach wird der Landesrechnungshof zur aktualisierten Finanzplanung des Landes und zur Planung des Abbaupfades des strukturellen Defizits gem. Art. 59a LV Stellung nehmen.

Umso wichtiger ist es jedoch, dass im Haushalt alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, die Kreditaufnahme zurückzuführen - egal ob strukturell oder konjunkturell. Dafür sieht der Landesrechnungshof noch Möglichkeiten. Bei Verzicht auf die Rücklagenzuführungen könnte die Kreditaufnahme 2011 um 117,7 Mio. € und 2012 um 35,9 Mio. € gesenkt werden. Auch die möglichen Konsolidierungshilfen, die bislang nur mit einem Leertitel veranschlagt sind und auch nicht auf den Abbaupfad angerechnet werden dürfen, sollten ausschließlich zur Senkung der Nettokreditaufnahme verwendet werden (53,0 Mio. € in 2011: 1. Zahlungsrate der Konsolidierungshilfen = zwei Drittel von 80 Mio. € sowie 80 Mio. € in 2012). Im Ergebnis könnte die Kreditaufnahme 2011 um 170,7 Mio. € und 2012 um 115,9 Mio. € reduziert werden. Keinesfalls sollte die Landesregierung der Versuchung erliegen, in einem Jahr bestehende „Luft“ auf dem Abbaupfad nicht zum Schuldenabbau auszuschöpfen. Es schadet nicht, wenn die Schuldenaufnahme des Landes schneller zurückgeführt wird.

Auch die Steuerschätzung im November 2010 wird Mehreinnahmen signalisieren. Der Landesrechnungshof fordert Parlament und Landesregierung auf, sich daraus ergebende Mehreinnahmen ausschließlich zur Verminderung der konjunkturellen Kreditaufnahme einzusetzen und sie nicht zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben im Haushalt zu verplanen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Aloys Altmann