



Kiel, 27. Oktober 2005

An den
Vorsitzenden des
Finanzausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Günter Neugebauer, MdL
Landeshaus

24105 Kiel

nachrichtlich

An den
Finanzminister
des Landes Schleswig-Holstein
Herrn Rainer Wiegard
Düsternbrooker Weg 64

24105 Kiel

An die
Finanzpolitischen Sprecher
der Fraktionen und des SSW
(gem. anliegender Liste)

**Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsstrukturgesetzes
zum Haushaltsplan 2006 sowie Finanzplan 2005 bis 2009
Drucksachen 16/180 vom 05.07.2005 und 16/198 vom 12.08.2005**

Sehr geehrter Herr Neugebauer,

einer mittlerweile guten Tradition folgend nimmt der Landesrechnungshof Stellung zum Entwurf des Haushalts für das kommende Jahr einschl. der Finanzplanung bis 2009 und analysiert die Haushaltslage des Landes.

Bereits im August dieses Jahres hat sich der Landesrechnungshof zum Entwurf des Nachtragshaushalts 2005 geäußert, der mit einer Nettokreditaufnahme von voraussichtlich 1,7 Mrd. € die von der Verfassung gesetzte Grenze für die Neuverschuldung um mehr als 1,1 Mrd. € überschreitet.¹ Eine Ursache für die Ausweitung der Nettokreditaufnahme war auch der Doppelhaushalt 2004/2005, in den die vorherige Lan-

¹ Schreiben des Landesrechnungshofs an den Finanzausschuss vom 12.08.2005, Umdruck 16/150.

desregierung - trotz frühzeitiger Ankündigungen massiver Einnahmeausfälle - nicht steuernd eingegriffen hat. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Landesrechnungshof die Entscheidung, keinen Doppelhaushalt vorzulegen und empfiehlt, auch in den folgenden Jahren auf die gem. § 12 LHO nur ausnahmsweise vorgesehene Aufstellung von Doppelhaushalten zu verzichten.

I. Finanzlage des Landes

Parlament, Regierung und Landesrechnungshof sind sich in der Beurteilung der Finanzlage dieses Landes einig:

Die finanzielle Lage des Landes ist dramatisch. Die Schere zwischen bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Landes geht immer weiter auseinander. Der Schuldensockel, der in 35 Jahren aufgebaut wurde, wurde bislang de facto nicht getilgt. Die Nettokreditaufnahme des Landes liegt seit 2002 über der Verfassungsgrenze für die Kreditaufnahme.

Jahr für Jahr gibt das Land mehr Geld aus als es einnimmt - und die Finanzierungslücke wird immer größer. Von den für 2006 geplanten bereinigten Ausgaben von rd. 8,2 Mrd. € sollen fast 20 %, das sind rd. 1,6 Mrd. €, über neue Kredite finanziert werden. Bei einer Kreditobergrenze von rd. 538 Mio. € werden damit rd. 1 Mrd. € Konsumausgaben des Landes verfassungswidrig mit Krediten finanziert. Auch im gesamten Finanzplanungszeitraum bis 2009 ist eine Nettokreditaufnahme des Landes vorgesehen, die weit über dem von der Verfassung gegebenen Spielraum liegt.

In dieser schwierigen Finanzlage des Landes stehen Parlament und Regierung mehr denn je in der Verantwortung, zu einer soliden und nachhaltigen Haushalts- und Finanzwirtschaft zurückzukehren. Die Sanierung des Haushalts ist und bleibt die vorrangigste Aufgabe in dieser Legislaturperiode.

II. Sanierung des Landeshaushalts

Die Nettokreditaufnahme wird 2006 gegenüber 2005 um 142 Mio. € zurückgeführt, das entspricht ungefähr dem Betrag, um den die Steuereinnahmen gegenüber den Planungen im Nachtragshaushalt 2005 steigen sollen. Die bisher getroffenen bzw. geplanten Maßnahmen der Landesregierung haben sich faktisch nicht auf die Netto-

kreditaufnahme ausgewirkt. Der Landesrechnungshof erwartet von der Landesregierung über die Nachschiebeliste und im Finanzplanungszeitraum erheblich größere Anstrengungen zur Verringerung der Nettokreditaufnahme.

Die Sanierung des Haushalts muss in erster Linie auf der Ausgabenseite ansetzen. Hier sieht der Landesrechnungshof positive, wenn auch noch nicht ausreichende Ansätze, z. B. im Haushalt des Landwirtschafts- und Umweltministeriums, in der Katasterverwaltung, bei der Beteiligung der Polizisten an der Heilfürsorge oder im Sozialbereich. Das Land kann es sich jedoch nicht leisten, diese erzielten Einsparungen ganz oder teilweise für andere Zwecke einzusetzen. Sie sind für die dringend erforderliche Sanierung des Landeshaushalts zu verwenden.

Der Landesrechnungshof begrüßt ausdrücklich die Absicht des Landes, bis 2010 bei den Personalausgaben 7,5 % im ministeriellen und 15 % im nachgeordneten Bereich einzusparen und ausgegliederte Einrichtungen in das Einsparkonzept einzubeziehen. Das Konzept weist allerdings zwei entscheidende Schwächen auf:

- Allein rd. 85 % der Personalstellen der unmittelbaren Landesverwaltung werden von dem Sparkonzept nicht erfasst. Solche Tabubereiche kann sich das Land nicht leisten. Auch die Schule oder die Polizei müssen die Aufgabenerledigung im Hinblick auf ihre Wirtschaftlichkeit überprüfen. Unwirtschaftlichkeiten müssen dort wie überall abgebaut werden. Die Haushaltssanierung erfordert auch im Personalbereich deutlichere Einschnitte, denn mit rd. 38 % sind die Personalausgaben der größte Ausgabenblock im Landeshaushalt.
- Auf die erbrachte Einsparquote werden derzeit auch solche Minderausgaben angerechnet, die durch Aufgabenverlagerungen auf andere Einrichtungen bzw. auf die Kommunen erreicht werden. In diesen Fällen verbleibt i. d. R. nach dem Konnexitätsprinzip die Finanzierung der Aufgaben ganz oder teilweise beim Land, eine entsprechende Entlastung des Landeshaushalts ist damit also nicht verbunden. Hier sollte das Konzept so geändert werden, dass nur Nettoeinsparungen angerechnet werden dürfen, um dauerhafte Entlastungen des Landeshaushalts zu erreichen.

Der Landesrechnungshof rät, Minderausgaben aufgrund des Personaleinsparkonzepts vollständig zum Schuldenabbau einzusetzen.

III. Vorschläge des Landesrechnungshofs zur Sanierung des Haushalts

Als Leitlinien für die Sanierung des Haushalts sind folgende Regeln unverzichtbar:

- Parlament und Landesregierung müssen sich unter Verzicht auf wünschenswerte, aber nicht zwingende staatliche Aktivitäten auf die Kernaufgaben des Landes beschränken. Hier erwartet der Landesrechnungshof einen entscheidenden Beitrag durch die von der Landesregierung in Angriff genommene Überprüfung von Aufgaben und Ausgaben und die angekündigte Verwaltungsreform.
- Soweit öffentliche Aufgaben unverzichtbar sind, muss für sie das Gebot äußerster Sparsamkeit gelten. Sie müssen wirtschaftlich organisiert und bisherige Standards bei der Aufgabenerledigung überprüft werden.
- Werden Aufgaben auf Einrichtungen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung verlagert, so erhalten diese i. d. R. die bisherigen Personalausgaben als Zuschüsse aus dem Sachhaushalt. Gleichzeitig sind entsprechende Stelleneinsparungen im Landeshaushalt zu erbringen. Dies ist in der Vergangenheit, z. B. bei Aufgabenverlagerungen auf die Investitionsbank, nicht hinreichend beachtet worden. Ziel muss es sein, den Personalbestand beim Land spürbar zu reduzieren und den Landeshaushalt dadurch deutlich zu entlasten.
- Minderausgaben aufgrund von Optimierungen und Effizienzgewinnen müssen grundsätzlich zu einer nachhaltigen Senkung der Landesausgaben führen und nicht als „Belohnung“ wieder verteilt werden.
- Es darf keine Tabubereiche geben, die von vornherein von Einsparungen ausgenommen werden. Haushaltssanierung muss grundsätzlich in allen Teilen der Landesverwaltung - und nicht selektiv mit überproportionaler Belastung einzelner Bereiche - betrieben werden.
- Das Land muss alle ihm zustehenden Einnahmen zeitnah und vollständig erheben.
- Die Erlöse aus eventuellen Veräußerungen des verbliebenen Vermögens des Landes sollten ebenso wie unverhoffte Mehreinnahmen zur Schuldentilgung eingesetzt werden.

Vor dem Hintergrund dieser Leitlinien sieht der Landesrechnungshof insbesondere folgende konkrete, dauerhafte und strukturelle Einsparmöglichkeiten:

- Überprüfung der Besoldungsstruktur und der Eingruppierungen unter Ausschöpfung des tarifrechtlichen Rahmens;

- Vermeidung von Höhergruppierungsansprüchen von Angestellten durch organisatorische Maßnahmen;
- Übernahme neuer Aufgaben, Bewilligung neuer Stellen sowie strukturelle Verbesserungen im Personalbereich nur bei Gegenfinanzierung durch den Abbau bisheriger Aufgaben und Stellen.

Tatsächlich sieht der Haushaltsentwurf 2006 37 neue Stellen mit überschlägig 1,8 Mio. € dauerhaften Mehrausgaben vor - kostenneutrale und Nachwuchsstellen ausgenommen. Darüber hinaus sind weitere Mehrausgaben von 15,6 Mio. € für strukturelle und sonstige Personalverbesserungen vorgesehen. Dies widerspricht den Zielen der Haushaltssanierung;

- deutlicher Stellenabbau aufgrund der Arbeitszeitverlängerung für Beamte; ab 01.08.2006 wird die Arbeitszeit der Beamten erneut verlängert auf dann 41 Stunden pro Woche. Gegenüber 1994 müssen damit insgesamt 2,5 Stunden mehr pro Woche geleistet werden. Auf die Zahl der Stellen hat sich die größere Arbeitskapazität bislang kaum ausgewirkt. Sie entspricht ohne den Lehrerbereich einer rechnerischen Stellenvermehrung um fast 1.200 Stellen. Zwar stellt dies nur eine Rechengröße dar, aber der Landesrechnungshof sieht hier ein weiteres Potenzial für Stelleneinsparungen, welches über das Personaleinsparungskonzept hinausgeht;
- Ausweitung der Arbeitszeitverlängerung auf den Angestelltenbereich, auch um dem Gleichbehandlungsgebot aller Mitarbeiter nachzukommen; es ist nicht vermittelbar, dass eine Beschäftigtengruppe rd. 3 Wochen im Jahr weniger als eine andere arbeiten muss und
- weiterer gezielter Stellenabbau und Abschöpfung aller Rationalisierungseffekte zugunsten des Gesamthaushalts (z. B. Verzicht auf 95 Stellen im Polizeibereich für den Dienstsport und Streichung der nach Angaben des Innenministeriums infolge der Umorganisation der Polizei entbehrlichen 240 Stellen mit sofortigen Folgen für die Einstellung von Nachwuchskräften).

Auch außerhalb des Personalbereichs sieht der Landesrechnungshof dauerhafte Einsparpotenziale und Möglichkeiten der Kostensteuerung, u. a.

- Realisierung der Synergieeffekte aus Fusionen (z. B. der Statistischen Ämter Schleswig-Holstein und Hamburg, Dataport, Universitätsklinikum Schleswig-

Holstein, Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH - WTSH);

- konsequente Ausschöpfung aller Rationalisierungsreserven, z. B. der mit der Übernahme der Vermietung und Bewirtschaftung der Liegenschaften durch die GMSH beabsichtigten Einsparungen; hier sollte die Landesregierung nach der Dezentralisierung der Veranschlagung im Haushalt 2006 Transparenz durch Übersichten über die Rationalisierungserfolge in den Allgemeinen Bemerkungen zum Haushalt schaffen;
- weitere Einschnitte in Förderprogramme und Subventionen des Landes dort, wo keine Wirtschaft und Beschäftigung fördernden Maßnahmen betroffen sind oder Mittel in der Vergangenheit nicht ausgeschöpft wurden; hiervon sollten auch vom Land kofinanzierte EU-Förderungen nicht ausgenommen werden, wenn sie lediglich Mitnahmeeffekte erzielen;
- mit der Übertragung der sachlichen Zuständigkeit für Eingliederungshilfen und Hilfen zur Pflege auf die örtlichen Sozialhilfeträger (Art. 9 Entwurf des Haushaltsgesetzes - Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch) soll der Landesanteil von 432,5 Mio. € im Haushalt 2006 jährlich um 3,6 % steigen. Erst 2010 ist eine Prüfung der Angemessenheit dieses Betrages vorgesehen. Bis dahin bleiben die Eingriffsmöglichkeiten des Landes auf die Rechtsaufsicht beschränkt. Das Land ist gefordert, hier zeitnah effektive Wege zur Kostensteuerung zu finden.

Darüber hinaus sieht der Landesrechnungshof weitere Möglichkeiten, die Einnahmesituation des Landes zu verbessern, etwa durch

- Abkehr von dem Vorrang der Quantität hin zu mehr Qualität bei der Bearbeitung der Steuererklärungen.

Der Landesrechnungshof hat immer wieder Vollzugsdefizite bei der Anwendung des materiellen Steuerrechts festgestellt. Die Ursache einer „schlanken Veranlagung“ liegt im Wesentlichen in einer zu niedrigen Personalausstattung und der Notwendigkeit, die Massenarbeit dennoch zu bewältigen. Wenn es nicht gelingt, das Steuerrecht nachhaltig zu vereinfachen und somit Kräfte freizusetzen, ist auch an eine Verstärkung des Personals in der Steuerverwaltung zu denken. Da eine Vereinfachung des Steuerrechts bisher noch nicht in Sicht ist, sieht der Landesrechnungshof in Übereinstimmung mit dem Finanzausschuss in der Verringe-

rung der Zahl der Nachwuchskräfte den falschen Weg. Zusätzliche Mitarbeiter in den Festsetzungsbereichen der Steuerverwaltung erwirtschaften mehr als sie kosten. So würde das Land nicht nur für sich selbst, sondern auch für die föderale Gemeinschaft zusätzliche Einnahmen erwirtschaften;

- Erhebung von Parkgebühren von Mitarbeitern und
- laufende Überprüfung aller Gebühren des Landes.

Die Absicht der Landesregierung, mit Public Private Partnership (PPP) weitere Investitionen zu realisieren und zu finanzieren, wird nicht die Grundprobleme des Haushalts lösen. Der Bedarf und die Wirtschaftlichkeit jedes einzelnen PPP-Vorhabens muss untersucht und dargelegt werden. Fehlende Investitionsmittel reichen nicht aus als Rechtfertigungsgrund für die Begründung von Dauerschuldverhältnissen im Rahmen von PPP-Projekten (vgl. auch Nr. 2.1 VV zu § 7 LHO). Bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise besteht kein Unterschied zwischen einer Haushaltsbelastung aus Zins- und Tilgungsausgaben aus dem Landeshaushalt und Zahlungen aus Dauerschuldverhältnissen. D. h.: Ist das Land wirtschaftlich nicht in der Lage, die Finanzierungskosten einer vom Land durchgeführten Maßnahme aus Haushaltsmitteln zu tragen, so wird - abgesehen von Gebührenmodellen - die Nutzung alternativer Finanzierungsformen im Rahmen von PPP-Modellen an diesem Zustand per se nichts ändern. Allein zweifelsfrei nachgewiesene Effizienzgewinne aus PPP-Modellen können zur Haushaltsentlastung beitragen.

IV. Schuldenaufnahme ernsthaft zurückführen und die Verfassung wieder achten

Der einzige Weg, die Handlungsfähigkeit des Landes wieder herzustellen, ist die Sanierung des Haushalts. Den aktuellen Haushaltsproblemen muss durch verstärkte Einsparbemühungen und nicht durch eine Ausweitung der Kreditaufnahme begegnet werden. Ziel aller Sanierungsmaßnahmen muss also eine drastische und zügige Rückführung der Nettokreditaufnahme unter die von Art. 53 LV vorgegebene Grenze sein, um schneller als bisher geplant, zu verfassungsmäßigen Haushalten zurückzukehren. Selbst wenn es gelingen sollte, einen großen Teil aller Sparvorschläge umzusetzen, werden damit die Probleme des Landeshaushalts noch lange nicht gelöst sein.

Die nunmehr im Haushaltsentwurf 2006 veranschlagte Nettokreditaufnahme von 1,562 Mrd. € liegt immer noch um 1,024 Mrd. € über der Kreditobergrenze der Landesverfassung. Die Landesregierung unternimmt - wie schon beim Nachtragshaushalt 2005 - auch für den Haushalt 2006 bisher nicht den Versuch, diese Nettokreditaufnahme verfassungskonform zu rechtfertigen.² Dies soll mit dem Entschließungsantrag von CDU und SPD (Drucksache 15/235 vom 01.09.2005) geheilt werden. **Die Parlamentarier müssen sich im Hinblick auf Art. 53 LV fragen, ob sie die Verabschiedung solcher Haushalte für vertretbar halten.**

Die dramatische Höhe der Nettokreditaufnahme des Landes widerspricht auch der Mitverantwortung, die dieses Land zur Einhaltung der Bestimmungen des Maastricht-Vertrages hat (§ 51 a HGrG). Damit trägt Schleswig-Holstein dazu bei, dass die Maastricht-Kriterien für die Bundesrepublik Deutschland erneut weit überschritten werden.

Der Koalitionsvertrag sieht vor, die Nettokreditaufnahme bis 2010 zu halbieren. Die Messlatte dafür wurde durch die Verdopplung der Nettokreditaufnahme im Nachtragshaushalt 2005 auf 1,7 Mrd. € niedrig gelegt. Damit wird die Verfassungswidrigkeit der Landeshaushalte bis mindestens 2010 hingenommen. **Im Interesse des Landes, seiner Bürger und der nachfolgenden Generationen appelliert der Landesrechnungshof dringend an Parlament und Regierung, unverzüglich zu einem verfassungskonformen Haushalt zurückzukehren und das Ziel eines Haushalts ohne neue Schulden nicht aus den Augen zu verlieren.**

Das Land hat bei Beginn der 16. Legislaturperiode rd. 19,8 Mrd. € Schulden, die seit 1970 angehäuft und von denen bis heute kein einziger Euro effektiv getilgt wurde. In dieser Legislaturperiode plant die Landesregierung bis 2009 neue Schulden i. H. v. 6,9 Mrd. €. Damit werden Parlament und Regierung in dieser Legislaturperiode den in 35 Jahren aufgebauten Schuldenberg des Landes in 5 Jahren um 1/3 vergrößern. Korrespondierend dazu werden die Zinsausgaben, die derzeit knapp 900 Mio. € betragen, zum Ende der Legislaturperiode auf deutlich über 1 Mrd. € jährlich anwachsen und im letzten Planungsjahr 244 Mio. € höher liegen als 2005. Die Zinssteuerquote, also der Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen, steigt damit

² Vgl. Schreiben des Landesrechnungshofs an den Finanzausschuss vom 12.08.2005, Umdruck 16/150.

auf über 20 %. Dabei bleibt das Risiko einer ungünstigen Zinsentwicklung unberücksichtigt.

V. Risiken

Wie die Vergangenheit gezeigt hat, werden die letzten Jahre der Finanzplanung i. d. R. zu optimistisch vorausgeschätzt und die Planungsdaten selten eingehalten. Es besteht die Gefahr, dass die tatsächlich eintretenden Schulden und die daraus resultierenden Belastungen 2009 noch höher liegen werden.

Auch wenn die jüngste Entwicklung der Steuereinnahmen einen Silberstreif am Horizont zeigt und eine Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage diskutiert wird, so stehen der Haushalt 2006 und die Finanzplanung - wie die vergangenen Haushalte auch - unter erheblichen Risiken.

Weitere Risiken bestehen z. B.

- in den veranschlagten hohen Gewinnen aus Beteiligungen, die um 10 Mio. € steigen sollen und eine Rendite von rd. 21,5 % unterstellen sowie
- in der möglicherweise zu niedrigen Veranschlagung der Erstattungen an die Kreise und Gemeinden für die Sozialhilfe mit 489 Mio. €, nachdem der Ansatz für 2005 mit dem Nachtragshaushalt erst auf 538,3 Mio. € angehoben wurde.

Dabei wird nicht übersehen, dass der Haushalt 2006 in begrenztem Umfang auch Risikovorsorgen trifft. Inwieweit diese, z. B. 15 Mio. € beim Personal zum Auffangen der Tarifsteigerungen und 21 Mio. € zur Finanzierung von Ausgaberesten, reichen werden, ist ungewiss.

VI. Ausblick

Die Finanzplanung bis 2009 lässt nicht erkennen, dass sich die finanzielle Situation des Landes in den kommenden Jahren entscheidend bessert. Hohe und im Umfang des Abbaus der Nettokreditaufnahme steigende globale Minderausgaben sowie globale Mehreinnahmen, die mit einer möglichen Belebung der wirtschaftlichen Situation des Landes begründet werden, stellen Deckungslücken dar, wenn sie nicht realisiert werden können. Eine Addition dieser noch nicht geschlossenen Deckungslücken einschl. der Nettokreditaufnahme zeigt, dass sich der Finanzierungssaldo von Jahr zu Jahr erhöht (in Mio. €):

Planungs- jahr	Nettokreditauf- nahme	Finanzierungs- saldo
2007	1.400	1.607
2008	1.200	1.687
2009	1.000	1.737

Dies verdeutlicht nochmals den Sanierungsdruck für die kommenden Haushaltsjahre. Die steigenden Pensionslasten für die Beamtinnen und Beamten werden auch über 2009 hinaus zu einer weiteren Verschärfung der Situation führen.

Das Land steuert direkt in eine Haushaltsnotlage, wenn es nicht gelingt, die Sanierung des Haushalts entschiedener voranzutreiben und wenn nicht verhindert wird, dass die globalen Veranschlagungen in der Finanzplanung in Kreditaufnahme umgesetzt werden.

Dem Landesrechnungshof ist bewusst, dass angesichts des Zeitablaufs im Jahr 2005 Alternativen zur Finanzierung des Entwurfs des Landeshaushalts 2006 nur noch begrenzt vorhanden sind. Neben einer Optimierung der Einnahmen kann nur eine drastische Senkung der Ausgaben den fehlenden Gestaltungsraum für das Land mittelfristig wieder erhöhen. Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Parlament und die Landesregierung realisierungsfähige und nachhaltige Konzepte zur Sanierung des Landeshaushalts vorlegen. Besonderes Augenmerk legt der Landesrechnungshof auf den angekündigten Bericht zur Verwaltungsmodernisierung, von dem er auch einen entscheidenden Beitrag zur Sanierung des Haushalts erwartet. Die Vorschläge des Landesrechnungshofs in seinen jährlichen Bemerkungen können eine Reihe von Anregungen geben und sollten künftig noch intensiver als bisher für Einsparmöglichkeiten genutzt werden.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Aloys Altmann