



- 12/122 -

Kiel, 19. Oktober 2001

An die  
Vorsitzende des Finanzausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen  
Landtages  
Frau Ursula Kähler, MdL  
Landeshaus

24105 Kiel

**nachrichtlich**

An den  
Minister für Finanzen und Energie  
des Landes Schleswig-Holstein  
Herrn Claus Möller  
Düsternbrooker Weg 64

24105 Kiel

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

**Entwurf des Landeshaushalts 2002**

**Drucksache 15/1150 vom 10.9.2001**

Sehr geehrte Frau Kähler,

nachdem die 1. Lesung des Haushaltsentwurfs und die erste Beratungsrunde im Finanzausschuss abgeschlossen sind, legt der Landesrechnungshof die Ergebnisse seiner **Analyse des Haushaltsentwurfs 2002 und der Finanzlage des Landes** im Rahmen seiner Beratungsfunktion vor:

## I. Weitere Einschnitte erforderlich

Der Haushaltsentwurf 2002 steht unter dem Einfluss der unverändert prekären Finanzlage des Landes. Besondere finanzielle Belastungen werden sich durch die Steuerreform, die Rentenreform und die Erhöhung des Kindergeldes ergeben. Hinzu kommen Mehrausgaben wegen der aus den Terroranschlägen in den USA zu ziehenden Konsequenzen. Derartigen teilweise unvorhergesehenen Belastungen sollte weitestgehend ohne zusätzliche Kreditaufnahmen begegnet werden.

Prioritäres Ziel der Landesregierung muss eine nachhaltige Konsolidierung der Landesfinanzen bleiben. Diese ist nur möglich durch eine dauerhafte Sicherung der Einnahmesituation ohne Vermögensverzehr sowie eine merkliche Reduzierung der Ausgaben. Das Land gibt aber nach wie vor mehr Geld aus als es einnimmt.

Allerdings sind die geplanten Sparmaßnahmen ein weiterer Schritt in die richtige Richtung. Sie werden vom Landesrechnungshof nachhaltig unterstützt. Die vom Landesrechnungshof mehrfach geforderte Trendwende, die vor allem mit einer Kürzung des Gesamtausgabevolumens sowie einer spürbaren Reduzierung der jährlichen Neuverschuldung verbunden sein müsste, wird aber auch mit dem Haushaltsentwurf 2002 wieder nicht erreicht. Vielmehr haben sich wesentliche Eckwerte des Haushalts trotz der anerkennenswerten Bemühungen der Regierung weiterhin negativ entwickelt.

## II. Eckwerte des Haushaltsentwurfs 2002

- Die **Steigerungsrate der Gesamtausgaben** beträgt im Vergleich zum Haushalt 2001 inkl. Nachtragshaushalt 2 v. H. Bezogen auf die Nettoausgaben - d. h. ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen zu den Rücklagen und Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren - beträgt die Steigerungsrate im Vergleich zum Haushalt 2001 inkl. Nachtragshaushalt 0,7 v. H.
- Da die Vermögensbestände des Landes in den vergangenen Jahren größtenteils aufgezehrt worden sind, lässt sich das strukturelle Defizit im Landeshaushalt nur

durch Ausgabekürzungen beseitigen. Die Ausgaben steigen weiter, auch wenn - nach Angaben der Landesregierung - gegenüber den **Haushaltsanmeldungen** 320 Mio. € eingespart wurden.

- Unter Einbeziehung der Einnahmen aus dem Immobilienmodell ist die **Nettokreditaufnahme** mit insgesamt 535,3 Mio. € gegenüber 574,4 Mio. € um 39,1 Mio. € oder 6,8 v. H. geringer als im Vorjahr. Ohne die Einnahmen aus dem Immobilienmodell (2001: 102,3 Mio. € und 2002: 25 Mio. €) steigt die Nettoneuverschuldung am Kapitalmarkt von 472,2 Mio. € auf 510,3 Mio. € und damit um 8,1 v. H. Mit dieser stärkeren Inanspruchnahme des Kapitalmarkts und weitgehend ausgereizten Möglichkeiten der Vermögensverwertung entfernt sich das Land immer weiter von seinem Ziel, die Neuverschuldung bis 2008 auf Null zu reduzieren. Auch die Zurückführung der Nettokreditaufnahme am Kapitalmarkt bis 2005 auf 305,8 Mio. € lt. Finanzplan ist angesichts der hohen globalen Minderausgaben von 125 Mio. € in der Finanzplanung zu bezweifeln. Es steht dann lediglich ein Zeitraum von 2 Jahren zur Verfügung, um den Landeshaushalt in der Größenordnung von mehr als 300 Mio. € zu entlasten, damit ab 2008 keine neuen Kredite mehr benötigt werden. Der Landesrechnungshof warnt davor, notwendige Einschnitte auf der Ausgabenseite in die Zukunft zu verlagern. Selbst wenn es gelingen sollte, die Nettokreditaufnahme auf Null zurückzuführen, so bedarf es danach noch weiterer Kraftanstrengungen, um die bis dahin aufgelaufenen Schulden in Höhe von mehr als 18 Mrd. € zu tilgen.
- Durch jährlich neue Kreditaufnahmen und die unterbleibende Tilgung von Schulden steigt das **Volumen der Verschuldung** rasant weiter. Nach den derzeitigen Planungen wird sich zum Ende des Finanzplanungszeitraums ein Schuldenberg - inkl. der wie Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell - in Höhe von rd. 18,2 Mrd. € aufgetürmt haben. Der Landesrechnungshof hat bereits in seinen Bemerkungen 2001 darauf hingewiesen, dass Schleswig-Holstein auf die Einwohner bezogen unter den Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland am höchsten verschuldet ist und damit das Saarland „überholt“ hat. Dies wird sich im Haushaltsjahr 2002 voraussichtlich nicht ändern.

- Naturgemäß folgen einem steigenden Kreditvolumen höhere **Zinsausgaben**. Im Haushaltsentwurf 2002 sind für Zinsausgaben 923,5 Mio. € veranschlagt. Gegenüber dem Haushalt 2001 ist dies eine Steigerung in Höhe von rd. 10,9 Mio. € (+ 1,2 v. H.). Die Zinsausgaben wären noch höher, wenn sie nicht durch das derzeit niedrige Zinsniveau und den bislang positiven Einsatz von Zinsderivaten begrenzt würden. Aber auch der Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten ist mit Kosten und Risiken verbunden. So sind für Zahlungen aus Zinsderivaten für 2001 rd. 7,9 Mio. € veranschlagt und für das Haushaltsjahr 2002 Ausgaben in Höhe von rd. 8,2 Mio. € vorgesehen.
- Nach dem Haushaltsentwurf 2002 wird der Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben, die sog. **Zinsausgabenquote**, rd. 12 v. H. betragen und im Vergleich zum Vorjahr stagnieren. Damit werden auch im Haushaltsjahr 2002 die Ausgaben für Zinsen höher sein als die Ausgaben für Investitionen. Die als Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben des Landes definierte **Investitionsquote** wird nach den bisherigen Planungen lediglich 9,3 v. H. betragen. In ihrer Presseerklärung vom 17.7.2001 hat die Landesregierung Investitionsausgaben für Instandhaltungen durch die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein (GMSH) und die Investitionsbank wie Investitionen des Landes behandelt und auf diese Weise eine Investitionsquote von 9,7 v. H. errechnet. Diese Berechnungsmethode ist insofern fragwürdig, als dann konsequenter Weise auch andere Ausgaben und Schulden **solcher Nebenhaushalte** dem Kernhaushalt des Landes zugerechnet werden müssten. Der Landesrechnungshof untersucht derzeit im Rahmen seiner Prüfung der Neben- und Schattenhaushalte auch solche Zusammenhänge.
- Die **Ausgaben für Investitionen** sinken kontinuierlich auf nunmehr rd. 720,7 Mio. €. Bereits durch den Nachtragshaushalt 2001 wurden die ursprünglich noch mit rd. 780,6 Mio. € veranschlagten Investitionsausgaben um rd. 21 Mio. € gekürzt. Mit Blick auf die finanzwirtschaftliche Wirkung von Investitionsausgaben der öffentlichen Hand warnt der Landesrechnungshof davor, immer weniger Mittel in **künftige Wachstumsbereiche** zu lenken und dadurch Chancen zu verpassen, dauerhafte Einnahmen zu erschließen. Während die Ausgaben für Baumaßnahmen im Vergleich zum Haushalt 2001 inkl. Nachtragshaushalt um

1,9 v. H. steigen, sinken die sonstigen Investitionsausgaben um rd. 41,5 Mio. € bzw. 6,7 v. H.

Darüber hinaus wird die angegebene Investitionsquote zu hoch ausgewiesen, da ein großer Anteil der Investitionen durch Dritte finanziert wird. Auch bestehen Zweifel, ob alle veranschlagten Investitionen tatsächlich Investitionen im Sinne der haushaltstechnischen Richtlinien sind. Bei richtiger Veranschlagung würde die Investitionsquote auf rd. 9 v. H. sinken (siehe S. 16).

- Die **Personalausgabenquote** wird von der Landesregierung mit 37,9 v. H. angegeben - im Vergleich zum Vorjahr ein leichter Anstieg, obwohl durch die Ausgliederung von 154 Stellen für den neu eingerichteten Landesbetrieb „Landeslabor“ eigentlich eine Senkung der Quote hätte erfolgen müssen. Der Anstieg der Quote ist auf geplante Stellenerhöhungen zurückzuführen. Im Saldo erhöht sich der Stellenbestand um 27 Stellen, da den 429 neuen Stellen (davon 300 im Lehrerbereich) 402 Stellenstreichungen gegenüber stehen.

Optisch erscheint die Personalausgabenquote aufgrund formeller Aufgabenverlagerungen (z. B. GMSH, Universitätsklinik, Fachkliniken etc.) günstiger als sie tatsächlich ist. Wirksame strukturelle Veränderungen lassen sich durch die Verlagerung von Stellen auf Nebenhaushalte des Landes nicht erreichen, weil die entsprechenden Kosten an anderer Stelle den Landeshaushalt wieder belasten (z. B. Mietkosten).

### III. Einnahmesituation des Landes

Den Steigerungen der Ausgaben im Haushaltsentwurf 2002 stellt die Landesregierung steigende Einnahmen (insbesondere Steuereinnahmen) gegenüber. Aus dieser optimistischen Einschätzung der Einnahmesituation des Landes resultieren erhebliche Risiken:

- Durch die bundesgesetzlichen Vorgaben (Steuersenkungen) werden die Einnahmen des Landes weiter stagnieren. Gleichwohl rechnet die Landesregierung damit, dass sich der Anteil des Landes an den reinen **Steuereinnahmen** (Landessteuern zuzüglich Gemeinschaftssteuern) gegenüber dem Vorjahr um rd.

367,9 Mio. € (+ 7,4 v. H.) erhöhen wird. Auch wenn den veranschlagten Steuereinnahmen für 2002 eine eigene Steuerschätzung der Landesregierung zugrunde liegt, die auf dem regionalisierten Ergebnis des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ vom Mai 2001 beruht, so sind die Einnahmeerwartungen, die von über 60 Mio. € Mehreinnahmen im Vergleich zum Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2001 ausgehen, zu optimistisch:

	Haushaltsentwurf 2002	Maischätzung für 2002	Veränderung	
			in Mio. €	v. H.
	in Mio. €		in Mio. €	v. H.
Steuereinnahmen Land	5.343,0	5.281,1	+ 61,9	+ 1,2
BEZ	296,7	297,1	- 0,4	- 0,1
LFA	118,7	119,0	- 0,3	- 0,3
<b>Summe</b>	<b>5.758,4</b>	<b>5.697,2</b>	<b>+ 61,2</b>	<b>+ 1,1</b>

Die Ansätze im Haushaltsentwurf 2002 können mit Blick auf die Steuerschätzung im November nur vorläufigen Charakter haben. Da der bisherigen Steuerschätzung ein Wirtschaftswachstum in Höhe von 2 v. H. zugrunde liegt, führende Wirtschaftsforschungsinstitute derzeit jedoch lediglich 1,4 v. H. - teilweise sogar nur noch 0,7 v. H. - prognostizieren, wird die nächste Steuerschätzung erhebliche Lücken im Haushalt 2002 aufreißen, die bis zur Verabschiedung des Haushalts 2002 im Dezember 2001 geschlossen werden müssen. Der Landesrechnungshof sieht hierin erhebliche Risiken, für die bislang nicht hinreichend Vorsorge getroffen wurde.

- Zur Finanzierung des Haushalts sind 2 Mio. € für die **Parkraumbewirtschaftung** in den Haushaltsentwurf 2002 eingestellt worden. Dem Vorschlag des Landesrechnungshofs entsprechend (Bemerkungen 1997 Tz. 13) sollen Entgelte für die Nutzung landeseigener und angemieteter Kraftfahrzeug-Einstellplätze von den Angehörigen des öffentlichen Dienstes, von Studierenden und von Dritten erhoben werden. Da bislang kein Konzept hinsichtlich Nutzungsumfang und Miethöhe der einzelnen Einstellplätze vorliegt, ist zu befürchten, dass die Einnahmen 2002 noch nicht oder nur zum Teil erzielt werden.

Die schleswig-holsteinische Finanzpolitik der letzten Jahre war dadurch gekennzeichnet, dass Einnahmefälle und Ausgabensteigerungen durch einmalige Ein-

nahmen kompensiert wurden, ohne dass auf eine dauerhafte Konsolidierung hingewirkt wurde. So wurden und werden seit 1994 rd. 1,2 Mrd. € als einmalige Einnahmen aus Vermögensveräußerungen vereinnahmt, insbesondere

- rd. 147,0 Mio. € Landesbankanteile (1994),
- rd. 125,3 Mio. € Provinzial (1995),
- rd. 102,3 Mio. € Forderungsverkauf (1997),
- rd. 127,8 Mio. € Sonderausschüttung aus dem Vermögen der LEG (1998),
- rd. 76,7 Mio. € Flughafen Hamburg (1998/2000),
- rd. 51,1 Mio. € Entnahme aus dem Vermögen der Investitionsbank (1999),
- rd. 428,9 Mio. € Immobilienmodell (bis 2002),
- rd. 100,5 Mio. € LEG (2001/2002).

Diese Einnahmen wurden bzw. werden nicht für eine Rückführung der Landesschulden und eine Reduzierung der Nettoneuverschuldung genutzt, sondern zum größten Teil für den Ausgleich des jeweils laufenden Haushalts verwendet. Allein der Haushalt 2001 wird mit einmaligen Einnahmen von mehr als 350 Mio. € finanziert.

Wären die Schulden des Landes um die hier aufgeführten einmaligen Einnahmen von rd. 1,16 Mrd. € herabgesetzt worden, so hätte dies bei einer durchschnittlichen Verzinsung von 5 v. H. - ohne Zinseszinsseffekte - die laufenden Zinsausgaben des Landes um rd. 58 Mio. € vermindert.

Darüber hinaus hat die Landesregierung durch die Veräußerung der Landesliegenschaften an die Investitionsbank einmalige Einnahmen aus Vermögensveräußerungen für konsumtive Zwecke verausgabt, sich durch die Rückmietung der unentbehrlichen Liegenschaften von der GMSH zu laufenden Mietzahlungen verpflichtet und damit die Ausgabenseite dauerhaft belastet.

Die Einleitung einer nachhaltigen Konsolidierung der Landesfinanzen wurde durch diese Haushaltspolitik hinausgeschoben.

Da verwertbares Landesvermögen kaum noch zur Verfügung steht, ist ein Haushaltsausgleich jetzt nur noch durch drastische Ausgabenkürzungen möglich.

#### IV. Ausgabesituation des Landes

Die Nettoausgaben des Haushaltsentwurfs 2002 steigen im Vergleich zum Haushalt 2001 um 0,7 v. H.

Zwar fällt die Ausgabensteigerung im Vergleich zum Vorjahr geringer aus, aber das Ziel der nachhaltigen Ausgabenreduzierung ist noch nicht erreicht. Der Landesrechnungshof verkennt jedoch nicht die Sparanstrengungen der Landesregierung und ermutigt sie nachdrücklich, den eingeschlagenen - wenn auch steinigen - Weg weiter zu verfolgen.

- Die **Personalausgaben** sollen im Vergleich zum Ansatz 2001 um rd. 76,1 Mio. € auf insgesamt 2,9 Mrd. € (+ 2,7 v. H.) steigen. Um einen weiteren Anstieg zu vermeiden, sollen
  - die Tariferhöhung aus dem laufenden Budget (20,8 Mio. € ohne Hochschulen und Lehrer) erwirtschaftet,
  - die wöchentliche Arbeitszeit für Beamte und die Unterrichtsverpflichtung für Gymnasial-, Gesamt- und Berufsschullehrer (ohne Fachlehrer an den berufsbildenden Schulen) um eine halbe Stunde erhöht und
  - die Altersteilzeit für Beamte sowie strukturelle Stellenplanverbesserungen ausgesetzt werden.

Lediglich die Finanzierung der Tariferhöhung aus dem laufenden Budget in Höhe von 20,8 Mio. € führt zu haushaltswirksamen Einsparungen für das Haushaltsjahr 2002. Bei einem gedeckelten Ausgabebudget und gleich bleibendem Aufgabenspektrum kann nur durch Wiederbesetzungssperren, Personalabbau bzw. durch den Abbau von Aufgaben eine Budgetüberschreitung des Gesamthaushalts vermieden werden. Für Schwerpunktbereiche wie die innere Sicherheit - siehe nachfolgend - oder die Steuerverwaltung als einzige Einnahmeverwaltung des Landes empfiehlt sich dieser Weg nicht. Sollen die bestehenden Aufgaben weiterhin ohne Qualitätsverlust erledigt werden, ist auch die geplante **Reduzierung der Fortbildungsmittel** in allen Einzelplänen um 25 v. H. ein Sparsignal an falscher Stelle.



Auch wenn die Erhöhung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit auf 40 Stunden für Beamte des Landes Schleswig-Holstein mit Änderung der Arbeitszeitverordnung zum 1.1.2002 bereits rechtlich umgesetzt wurde, so bleibt eine haushaltswirksame Einsparwirkung zunächst aus. Die Arbeitszeiterhöhung für Lehrkräfte ergibt angabegemäß rechnerisch 162 Lehrerstellen, die zum Teil für den Einstieg in das Ganztagsangebot für Schulen und zum Teil für die Verbesserung der Unterrichtsversorgung zur Verfügung stehen sollen, sowie rd. 215 Stellen für den übrigen Bereich der Landesverwaltung. Da die übrigen beamteten Kräfte rechnerisch 6 Minuten täglich länger arbeiten, ergeben sich praktische Probleme, diese errechnete Personalverstärkung in Stelleneinsparungen umzuwandeln. Die Landesregierung sollte daher im Rahmen der Personalfluktuation eine Personalreduzierung im Werte der errechneten Stellen vornehmen, um tatsächlich eine entsprechende Haushaltsentlastung zu erreichen.

In diesem Zusammenhang sollte sich die Landesregierung in den zuständigen Gremien auf Bund/Länder-Ebene auch für eine Anpassung der tariflichen Wochenarbeitszeit für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Angestelltenverhältnis einsetzen. Die Besserstellung dieser Beschäftigtengruppe ist nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung schwer vermittelbar; auch bleiben hierdurch erhebliche Einsparpotentiale für die öffentlichen Arbeitgeber unerschlossen.

- Zusätzliche Belastungen entstehen durch die **Finanzierung des Sicherheitspakets** der Landesregierung als Reaktion auf die terroristischen Anschläge in den USA. Die auf Bundes- und Landesebene diskutierten Maßnahmen können nur umgesetzt werden, wenn entsprechende Personal- und Sachmittel in Schleswig-Holstein zur Verfügung stehen. Hinzu kommt eine steigende Zahl von Überstunden bei der Polizei, die nicht durch Freizeit ausgeglichen werden können und damit zu vergüten sind. Die Landesregierung wird ihre Organisationsreformen im Polizeibereich noch erweitern müssen, um insbesondere kurzfristig Vollzugskräfte aus dem Verwaltungsdienst für ihre eigentlichen Aufgaben freizusetzen.
- Weitere Ausgabesteigerungen sind im Bereich der **Beihilfen und Pflegeleistungen** für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter festzustellen. Im Vergleich zum Vorjahr sind die Ausgaben um mehr als 1 Mio. € auf 70,6 Mio. € gestiegen. Sollten

die Gesundheitskosten um 2 v. H. ansteigen, werden Mehrausgaben von rd. 4,4 Mio. € notwendig sein. Noch höher dürfte der zusätzliche Bedarf für die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger ausfallen. Die für Beihilfe und Pflegeleistungen veranschlagten Mittel von rd. 72,5 Mio. € werden unter Berücksichtigung der prognostizierten Entwicklung der Zahl der Empfängerinnen und Empfänger auf voraussichtlich 23.463 im Jahr 2002 nicht ausreichen. Bereits im 1. Halbjahr 2001 wurden 41,3 Mio. € (hochgerechnet auf 2001 entspricht dies einem Ausgabevolumen von rd. 82,7 Mio. €) verausgabt. Bei einer Steigerung der Gesundheitskosten um 2 v. H. würden die notwendigen Ausgaben um rd. 16,8 Mio. € über dem bisherigen Ansatz liegen.

- Die **sächlichen Verwaltungsausgaben** steigen um 21,9 Mio. € (+ 5,2 v. H.) auf 443,2 Mio. € gegenüber dem Haushalt 2001 inkl. Nachtrag. Allein rd. 42,1 Mio. € der Ausgaben entfallen auf Mietzahlungen für von der GMSH angemietete Grundstücke, Gebäude und Räume. Bereits im vergangenen Jahr hat der Landesrechnungshof vorgeschlagen, die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme zeitnah zu prüfen. Da bislang eine Rückführung der Schulden des Landes (Tilgung) in Höhe der erhaltenen - und wie Kredit zu behandelnden - Einnahmen aus der Übertragung der Landesliegenschaften nicht vorgesehen ist, werden die Mietzahlungen an die GMSH die sächlichen Verwaltungsausgaben weiter dominieren.
- Die von der Landesregierung beabsichtigten Eingriffe in die **Förderprogramme**, ein Bereich, in dem das Land unabhängig und freiwillig Leistungen gewährt, unterstützt der Landesrechnungshof ausdrücklich.  
Bei der geplanten Kürzung der **nichtinvestiven Förderprogramme** bestärkt der Landesrechnungshof die Landesregierung in ihrem Vorhaben, generell zu prüfen, ob eine Absenkung der bisherigen Förderquoten möglich ist, um weitere Ansatzkürzungen vorzunehmen.

Die geplante Senkung der Förderquote bei allen **investiven Förderprogrammen** auf höchstens 50 v. H. kann kurzfristig auch zu Einspareffekten im Landeshaushalt führen. Dabei sollte die Landesregierung jedoch mit Weitsicht handeln und bedenken, dass dabei Ansätze gekürzt werden könnten, die volkswirtschaftliche

Effekte in Form künftiger Wachstumspotentiale in Schleswig-Holstein auslösen. Ein Vorgehen nach der „Rasenmähermethode“ könnte hier kurzfristige Entlastungseffekte für den Landeshaushalt bringen, dem Land aber langfristig Entwicklungschancen entziehen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass auch durch einen Verzicht auf die Bereitstellung von Komplementärmitteln (z. B. Arbeitsmarktprogramme, Flurbereinigung, Agrarinvestitionsförderungsprogramm) dauerhafte Einsparungen erreicht werden. Die Aussicht einer finanziellen Beteiligung anderer Geldgeber entbindet das Land nicht von seiner Verantwortung zum sparsamen Umgang mit den eigenen knappen Ressourcen: Unwirtschaftlich ausgegebene Haushaltsmittel des Landes bleiben auch dann verschwendet, wenn Bund und EU sie aus ihren Töpfen aufstocken.

- Bis 2001 hat das Land die **Finanzierung von Krankenhausbaumaßnahmen** als Investitionen im Landeshaushalt veranschlagt und dies in entsprechender Höhe durch Kreditaufnahmen finanziert. Mit der Umstellung der Finanzierung auf Schuldendienstleistungen durch das Land wird die Kreditaufnahme auf die Krankenhausträger und damit die Belastungen des Landes in die Zukunft verlagert. Da die Konditionen für die Kreditaufnahmen der Träger voraussichtlich ungünstiger sein werden als die des Landes, besteht die Gefahr einer höheren Belastung des Landes im Rahmen der Übernahme des Schuldendienstes. Andererseits verkennt der Landesrechnungshof nicht, dass hier eine Form der Kreditaufnahme gewählt wurde, die zum Ende der Laufzeit - im Gegensatz zur bisherigen Kreditaufnahme des Landes - zu einer tatsächlichen Tilgung der Kredite führt.
- Mit der angekündigten **Teilschließung von Abendschulen** zieht die Landesregierung die Konsequenz aus einer Empfehlung des Landesrechnungshofs in seinen Bemerkungen 2001. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs erreichten nur ein Viertel bis ein Drittel aller Schülerinnen und Schüler der Abendschulen die Abschlusssemester. Die Anzahl derjenigen, die die Schulabschlüsse bestanden haben, war noch geringer. Vor diesem Hintergrund hatte der Landesrechnungshof Landesregierung und Parlament aufgefordert, die Aufrechterhaltung der Abendrealschulen im Hinblick auf einen zweckmäßigen und effizienten

Mitteinsatz zu prüfen. Darüber hinaus wurde dem Bildungsministerium generell empfohlen, eine Entscheidung über die künftige Organisationsform bzw. den Fortbestand der Abendschulen zu treffen. Eine organisatorische Verbindung der Abendschulen mit entsprechenden Tagesschulen könnte insbesondere einen flexibleren Lehrereinsatz ermöglichen und höher besoldete Schulleiterstellen einsparen.

## **V. Mittelfristig wirkende Einsparungen**

Um mittelfristig wirkende Einsparungen zu erzielen, hat die Landesregierung strukturelle Veränderungen der Landesverwaltung beschlossen. Eine solche Reduzierung der Ausgaben ist auch notwendig, um Vorsorge für die Zukunft zu betreiben. Der Landesrechnungshof befürwortet diese Maßnahmen und empfiehlt der Landesregierung eine konsequente Bündelung der staatlichen Aufgaben in allen Bereichen.

Die Landesregierung hatte bereits zum 1.1.1998 wichtige Teile des nachgeordneten Bereichs des Landwirtschafts-, des Umwelt- und des Sozialministeriums neu strukturiert. Bei der Prüfung dieser Behördenstrukturreform hat der Landesrechnungshof festgestellt (vgl. Nr. 11 der Bemerkungen 2000 sowie Nr. 10 der Bemerkungen 2001), dass durch die Reform mehr Aufgaben getrennt anstatt gebündelt worden sind. Die Landesregierung hatte sich vorwiegend vom Prinzip der einheitlichen Dienst- und Fachaufsicht leiten lassen und dadurch die Verwaltung der durch die Reform veränderten Bereiche von zwei auf drei Behördenstränge verteilt.

Der Landesrechnungshof hatte als Ergebnis der Prüfung vorgeschlagen, die staatlichen Landwirtschafts- und Umweltaufgaben sowie die Aufgaben des Arbeitsschutzes in einem Behördenstrang in Ämter für Umwelt, Landwirtschaft und Gewerbe zusammenzufassen, um damit Einsparpotentiale zu realisieren:

- Verzicht auf Leitungsfunktionen,
- Zentralisierung von Verwaltungskapazitäten,
- Zusammenfassung von Querschnittsaufgaben sowie
- Nutzung von Synergieeffekten.

Der Landesrechnungshof hat sich bereits mehrfach zu Organisationsänderungen bzw. Aufgabendurchführung und den damit verbundenen Ausgabereduzierungen geäußert. Allein in den Bemerkungen 2001 sind Untersuchungsergebnisse dargestellt worden, die bei der Neuordnung einzelner Verwaltungszweige unbedingt berücksichtigt werden sollten:

- Stellungnahme zur Organisation der Finanzverwaltung,
- Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit,
- Preisbildungs- und Preisüberwachungsstelle,
- Fachaufsicht durch das Ministerium für Finanzen und Energie und die Oberfinanzdirektion Kiel über die Finanzämter des Landes.

Der Landesrechnungshof rät der Landesregierung dringend, diesen Weg zu nutzen, um notwendige Einsparpotentiale dauerhaft zu erschließen. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn solche Reformvorhaben intensiv und umfassend geplant und umgesetzt werden. Angesichts der derzeitigen Finanzsituation kann nur eine nachhaltige und zukunftsweisende Einsparung als Ziel verstanden werden; hektische und kurzfristig angelegte Einspareffekte - teilweise an der falschen Stelle - müssen unbedingt vermieden werden.

## **VI. Sonstige Risiken im Entwurf des Haushaltsgesetzes**

Neben den im Haushaltsplan veranschlagten Ansätzen enthält auch **der Entwurf des Haushaltsgesetzes 2002** (HG-E 2002) eine Reihe erheblicher neuer Risiken und Regelungen, die von grundlegender Bedeutung für die weitere Entwicklung der Landesfinanzen sind:

- **Derivative Finanzgeschäfte, Zinsmanagement (§§ 2 und 3)**

Zukünftig soll auch eine Aufnahme von Fremdwährungskrediten zulässig sein, wenn das damit verbundene Wechselkursrisiko bezüglich Kapital und Zinsen in voller Höhe durch Wechselkurssicherungsgeschäfte ausgeschlossen wird. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass sich durch die Gemeinschaftswährung EURO seit 1999 der Handlungsspielraum zum Abschluss von derivativen Finanzgeschäften auch im europäischen Ausland deutlich erhöht hat. Zu den bestehenden Risiken aus derivativen Finanzgeschäften tritt ein Wechselkursrisiko,

dessen Begrenzung auf Dauer qualifiziertes Personal erfordert. Allein aus der Handhabung und Abwicklung sämtlicher derivativer Geschäfte steigt das Betriebsrisiko für das Finanzministerium. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass bislang für den Einsatz von Zinsderivaten enge Grenzen gesetzt wurden, die durch den Einsatz des outputorientierten Portfolioverfahrens aufgehoben werden sollen. Der Landesrechnungshof ist - als ständiger Berater des Parlaments - mit dem Finanzministerium weiter im Gespräch, um die Aufbau- und Ablauforganisation zur Durchführung des Verfahrens auf sichere Füße zu stellen.

- **Bürgschafts- und andere Verträge (§§ 16 Abs. 4, 9 und 10)**

Zur Sicherung der Finanzierung, die der Errichtung, Modernisierung und Erhaltung von Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens durch Unternehmen und Vereinigungen des privaten Rechts und Träger der freien Wohlfahrt dienen, soll das Ministerium für Finanzen und Energie mit dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz Bürgschaften bis zu einem Höchstbetrag **von 10 Mio. €** übernehmen dürfen. Damit soll die Ermächtigung im Vergleich zum HG 2001 fast verdoppelt werden.

Darüber hinaus sollen zur Sicherung der Finanzierung der Gesellschaft zur Verwaltung und Finanzierung von Beteiligungen des Landes Schleswig-Holstein mbH (GVB) Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu **513 Mio. €** übernommen werden, um dieser landeseigenen Gesellschaft Einlagen bei der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale und bei der Hamburgischen Landesbank in Höhe von 500 Mio. € zu ermöglichen. Nachdem im Haushaltsjahr 2001 eine Landesbürgschaft in Höhe von 250 Mio. € es der landeseigenen GVB ermöglichte, eine stille Einlage in dieser Höhe in die Landesbank Schleswig-Holstein einzubringen, wird nunmehr durch die geplante Ermächtigung im HG 2002 das Volumen verdreifacht. Weiterhin soll zugunsten der Multimedia Campus gGmbH zur Sicherstellung der Betriebsmittelfinanzierung in den Haushaltsjahren 2002 bis 2005 eine unentgeltliche Bürgschaft von bis zu rd. **1,5 Mio. €** übernommen werden.

Durch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und ähnlicher Verträge steigt das Volumen der Eventualverbindlichkeiten und damit das Risiko der Inanspruchnahme für das Land Schleswig-Holstein. Da eine entsprechende Vorsorge

für den Fall der tatsächlichen Inanspruchnahme fehlt, wird die finanzwirtschaftliche Situation des Landes hierdurch belastet.

- **Investitionsbank (§ 28)**

In den Absätzen 3, 4 und 8 ist durch die Anpassung der DM-Beträge auf EURO das Volumen der möglichen Bürgschaftszusagen und Zinszuschüsse zugunsten der Investitionsbank um rd. 1,8 Mio. DM (rd. 909,1 T€) gestiegen. Begründet werden diese Anhebungen mit der Anpassung an den Bedarf. Die Verlagerung von Aufgabendurchführungen auf die Investitionsbank erfolgte aus Gründen der Wirtschaftlichkeit. Gleichwohl darf dies nicht dazu führen, dass der Landeshaushalt einen Mehrbedarf eines Nebenhaushalts zulasten der eigenen Handlungsfähigkeit zu finanzieren hat. Für den Kernhaushalt verordnete Einsparungen müssen auch für die Nebenhaushalte des Landes gelten. Dies gilt insbesondere, wenn die vom Land zur Verfügung gestellten Fördermittel zurückgegangen sind.

## **VII. Verfassungsmäßige Kreditaufnahme?**

Der Haushaltsentwurf 2002 sieht - einschließlich der wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell von 25 Mio. € - eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 535,3 Mio. € vor.

Ob diese Kreditaufnahme noch im Rahmen der verfassungsmäßigen Grenze liegt, ist an Art. 53 Landesverfassung (LV) zu messen. Nach Art. 53 Satz 2 LV und § 18 Abs. 1 LHO dürfen die Einnahmen aus Krediten abzüglich der Tilgungsausgaben (Nettokreditaufnahme) die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen nicht überschreiten (Kreditobergrenze). Ausnahmen sind nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Überwindung einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes zulässig.

Für den Haushaltsentwurf 2002 ermittelt der Landesrechnungshof - wie nachstehende Berechnung zeigt - eine Unterschreitung dieser Kreditobergrenze von 634,2 T€

<b>Einnahme-/Ausgabeart</b>	<b>Ansatz 2002 in T€</b>
Investitionen HGr. 7	140.697,6
Investitionen HGr. 8	579.976,3
Investitionen insgesamt	720.673,9
Abzüglich :	
Schuldenaufnahme für Investitionen bei Bund und Ländern, Gr. 311 und 312	6.805,5
Zuweisungen für Investitionen aus dem Öffentlichen Bereich, OGr. 33	103.246,2
Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen , OGr. 34	74.718,7
Nettoinvestitionen	535.903,5
Nettokreditaufnahme inkl. Einnahmen aus dem Immobilienmodell	535.269,3
<b>Unterschreitung der Kreditobergrenze</b>	<b>634,2</b>

Nach dem Berechnungsschema des Finanzministeriums, das die Schuldenaufnahmen in öffentlichen Bereichen nicht von den Investitionen absetzt, wird die Kreditobergrenze um rd. 7,4 Mio. € unterschritten.

Auch wenn nach beiden Rechenwegen die Kreditobergrenze eingehalten wird, so hat der Landesrechnungshof erhebliche Zweifel, ob alle veranschlagten Investitionsausgaben tatsächlich Investitionen im Sinne der haushaltstechnischen Richtlinien darstellen.

Die Veranschlagung erscheint mehr als zweifelhaft, wenn z. B. Ausgaben für Wettbewerbshilfen für schleswig-holsteinische Werften (Titel 0602–892 05) als Investitionszuschüsse ausgewiesen werden. Tatsächlich werden diese Mittel (für 2002 sind Ausgaben in Höhe von rd. 24,8 Mio. € vorgesehen) zur Auftragsverbilligung eingesetzt. Solche Produktionskostenzuschüsse wären wie im Bundeshaushalt haushaltstechnisch unter der Hauptgruppe 683 - Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen - zu veranschlagen. Die Richtigstellung dieser Veranschlagung führt zu tatsächlichen Investitionsausgaben von 695,9 Mio. € und einer Kreditobergrenze von 511,1 Mio. €. Die im Haushaltsentwurf 2002 vorgesehene Nettokreditaufnahme - inkl. der wie Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell - überschreitet diese Grenze um rd. 24,2 Mio. €



## VIII. Fazit

Wenn man der Zuordnung der Ausgaben zu den Investitionen folgt, hat die Landesregierung mit dem vorgelegten Haushaltsentwurf 2002 einen gerade noch als verfassungskonform zu bezeichnenden Landeshaushalt vorgelegt. Der Landesrechnungshof verkennt die außerordentlichen Schwierigkeiten nicht, die bei der Aufstellung des Haushalts für die Landesregierung zu überwinden waren, um einen Haushaltsausgleich zu erreichen.

Doch wirft die Betrachtung der Haushalte sowohl des Jahres 2002 als auch der vergangenen Jahre die Frage auf, wie es mit den Finanzen des Landes Schleswig-Holstein weitergehen wird. Nach Jahren mit kurzfristig wirksamen Sparaktionen und erheblichen einmaligen Einnahmen ist es dringend erforderlich, - wie der Landesrechnungshof es immer wieder anmahnt - endlich eine dauerhafte Konsolidierung der Landesfinanzen in Angriff zu nehmen. Mit den bisherigen Aktionen wurde hierzu nur in einem geringen Umfang beigetragen. Deshalb begrüßt der Landesrechnungshof grundsätzlich die von der Landesregierung bereits beschlossenen Spar- und Organisationsmaßnahmen, soweit sie zu Kürzungen der Landesausgaben führen, und die eingeleiteten Prüfungen der Behördenorganisation. An dieser Linie sollte die Landesregierung auch mit Blick auf neue unvorhergesehene Belastungen festhalten.

Eine konsequente Konsolidierung der Landesfinanzen bedeutet mehr als ein knapp erreichter Haushaltsausgleich. Sie ist eine Daueraufgabe, bei der das Land erst am Anfang steht, wenn es ernst machen und bis 2008 auf eine Nettoneuverschuldung gänzlich verzichten will. Zur Erreichung dieses Ziels genügen die bisher eingeleiteten Maßnahmen bei weitem nicht - ganz zu schweigen von der in weiter Ferne liegenden aber notwendigen Aufgabe, die bisher aufgelaufenen Schulden des Landes zu tilgen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Korthals