



Kiel, 6. November 2002

**Per Boten**

An die  
Vorsitzende des Finanzausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen  
Landtags  
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 2003**  
**Drucksache 15/2020 vom 19.08.2002**

Sehr geehrte Frau Kähler,

in Wahrnehmung seiner Beratungsfunktion hat der Landesrechnungshof auch in diesem Jahr den Haushaltsentwurf für das kommende Jahr und die Finanzlage des Landes analysiert. Vor dem Hintergrund der inzwischen unmittelbar bevorstehenden November-Steuerschätzung werden die strukturellen Aussagen des Landesrechnungshofs zum Haushaltsentwurf 2003 noch an Bedeutung gewinnen. Schon jetzt ist erkennbar, dass eine Überschreitung der Verfassungsgrenze im Haushaltsvollzug 2003 nahezu unumgänglich ist. Zu groß sind die bereits jetzt sichtbaren Haushaltsrisiken durch unsichere Einnahmen und die Belastungen durch steigende Ausgaben. Sollten sich die erwarteten dramatischen Steuerausfälle bestätigen, gerät die Verfassungsgrenze bereits bei der Haushaltsaufstellung in Gefahr. Der Landesrechnungshof warnt davor, den Ausgleich durch eine Erhöhung der Neuverschuldung und/oder der globalen Minderausgaben zu versuchen. Im Ergebnis kommt der Landesrechnungshof zu folgender zusammenfassender Bewertung:

**Die negative Entwicklung der Finanzen des Landes setzt sich unverändert fort. Konzepte und Perspektiven für eine Umkehr sind nicht zu erkennen. Stattdessen wird der Weg in eine immer höhere Staatsverschuldung fast ungebremst fortgesetzt. Nach wie vor wird Landesvermögen veräußert, um laufende Ausgaben zu finanzieren. Dennoch gelingt es nur knapp, einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Die Steuermindereinnahmen der Steuerschätzung im November 2002 werden den Entwurf 2003 zusätzlich erheblich belasten. Dies darf nicht zum Anlass genommen werden, den Ausweg in einer weiteren Neuverschuldung zu sehen. Es ist höchste Zeit, die Ausgaben des Landes seinen Einnahmen anzupassen. Wie dies bewerkstelligt werden kann, dafür gibt der Landesrechnungshof in seinen Bemerkungen Jahr für Jahr Empfehlungen und weist Einsparpotenziale nach, die es zu nutzen gilt.**

#### **I. Schwierige Ausgangslage**

Die Rahmenbedingungen für die Aufstellung des Haushaltsentwurfs 2003 waren und bleiben außerordentlich schwierig. Die wirtschaftliche Entwicklung birgt erhebliche Risiken für die prognostizierten Einnahmen. Die Steuermindereinnahmen in 2003 verschärfen die Haushaltslage noch einmal. Zudem werden zusätzliche Ausgaben weitere Belastungen für den sich ohnehin schon am Rande der Finanzierbarkeit bewegenden Haushalt mit sich bringen (u. a. Personalausgaben, Schuldendiensthilfen).

Darüber hinaus begrenzen die Maastricht-Kriterien die Möglichkeiten der Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte.

In solchen Zeiten einen solide finanzierten Haushalt vorzulegen und die Weichen so zu stellen, dass nachhaltig gestalterische Freiräume zurückgewonnen werden, erfordert Mut zu starken und teilweise unpopulären Eingriffen in den Landeshaushalt und die Bereitschaft der Politik, sich auf die Kernbereiche staatlichen Handelns zu konzentrieren. Dem wird der Haushaltsentwurf 2003 nicht gerecht. Die von der Landesregierung geplanten Sparmaßnahmen sind zwar ein Schritt in die richtige Richtung, sie reichen aber bei weitem nicht aus. Eine spürbare Reduzierung der jährlichen

Neuverschuldung ist unumgänglich. Alles andere führt in eine Sackgasse mit unabsehbaren Folgen für das Gemeinwesen und die nachfolgende Generation.

Die Möglichkeit der Erhöhung der Neuverschuldung nach § 3 Abs. 7 Haushaltsgesetz-Entwurf über den im Haushalt veranschlagten Betrag der Nettokreditaufnahme i. H. v. 512,0 Mio. € hinaus kann im Gegenteil den Weg in den Schuldenstaat weiter beschleunigen. Diese Bestimmung ermächtigt das Ministerium für Finanzen und Energie, im Falle eines **nicht vorhersehbaren Liquiditätsbedarfs** die eigenen Wertpapierbestände bis zu **500 Mio. €** zu beleihen. Dadurch dürfte das Land neben den Kassenverstärkungskrediten von maximal rd. 846,2 Mio. € weitere Vereinbarungen mit Kreditinstituten abschließen, die eine kurzfristige Liquiditätsbeschaffung von bis zu 500 Mio. € ermöglichen. Rückzahlungsmodalitäten o. Ä. für diese zusätzliche Kreditaufnahmemöglichkeit sind nicht festgelegt. Die Begründung zum Haushaltsgesetz legt nicht schlüssig dar, warum diese Ermächtigung erforderlich ist und in welchem Bereich das Risiko eines höheren, nicht vorhersehbaren Liquiditätsbedarfs gesehen wird.

Die Aussage der Landesregierung<sup>1</sup>, „ein Blick in die Republik und auf die Nöte anderer Länder zeige, dass die Landesregierung in den letzten Jahren gut gewirtschaftet und vorgesorgt hat“ spiegelt sich im Haushaltsentwurf 2003 so nicht wider.

## **II. Eckwerte des Haushaltsentwurfs 2003 - keine Besserung in Sicht**

Vielmehr haben sich - trotz der Anstrengungen der Landesregierung - die Eckwerte des Haushaltsentwurfs 2003 gegenüber dem Vorjahreshaushalt zum Teil weiter verschlechtert, wie die folgenden Beispiele zeigen:

- Die bereinigten Ausgaben des Haushaltsentwurfs 2003 steigen mit 1,3 v. H. auf 7.803,8 Mio. € stärker als im Vorjahr.
- Die Personalausgaben steigen um 2,6 v. H., obwohl die Ressorts - mit Ausnahme des Schulbereichs - die Tarif- und Besoldungserhöhungen aus ihren Budgets erwirtschaften müssen.
- Die Personalausgabenquote steigt um 0,5 Prozentpunkte auf 38,6 v. H.

---

<sup>1</sup> Presseerklärung vom 03.07.2002.

- Die sächlichen Verwaltungsausgaben steigen überdurchschnittlich um 1,7 v. H. Diese Erhöhung hat ihre Ursache insbesondere in den Mietzahlungen an die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein (GMSH) aufgrund der letzten Tranche der Immobilienverkäufe an die Investitionsbank.
- Die Investitionen des Landes erreichen einen neuen Tiefststand; sie sinken um 1,7 v. H. auf 712,1 Mio. €. Der Landesrechnungshof hat sogar einen Rückgang um 3,8 v. H. auf nur noch 696,6 Mio. € errechnet, da die Kostenerstattung an die GMSH in Höhe von rd. 15,4 Mio. € nicht als Investition, sondern als Zuweisung für laufende Ausgaben der GMSH zu betrachten ist.
- Die Investitionsquote sinkt damit auf nur noch 8,9 v. H. (Ministerium für Finanzen und Energie: 9,1 v. H.).
- Die Kreditaufnahme geht gegenüber dem Vorjahr (einschließlich der wie Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell) zwar um 4,8 v. H. zurück, bleibt aber 2003 mit 512 Mio. € auf so hohem Niveau, dass die Landesregierung ihr noch im Vorjahr bekräftigtes Ziel, die Neuverschuldung bis 2008 auf 0 € zurückzuführen, aufgegeben hat.
- Die Verschuldung des Landes steigt nahezu ungebremst weiter, obwohl Schleswig-Holstein bereits Ende 2001 mit mehr als 6.700 € pro Einwohner das am stärksten verschuldete Flächenland der alten Länder ist (nach Einbeziehung der wie Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell). Der **Schuldenstand** wird **Ende 2003 rd. 17,9 Mrd. € (rd. 35 Mrd. DM)** betragen.
- Die Zinsausgaben steigen um 1,6 v. H. auf jetzt rd. 910,6 Mio. € (in den Vorjahren 1,0 v. H.). Sie liegen damit um fast 200 Mio. € über den Investitionsausgaben.

Es ist absehbar, dass die Eckwerte des Haushalts noch weiter zum Negativen korrigiert werden müssen, wenn die neue Steuerschätzung vorliegt.

### III. Einnahmesituation des Landes - erhebliche Risiken

Die erwarteten **Einnahmen** des Landes steigen zwar gegenüber den Ansätzen des Haushalts 2002 um 2,7 v. H., aber die Analyse der Einnahmeseite offenbart nicht nur wegen der negativen wirtschaftlichen Entwicklung erhebliche **Risiken**. Der Haushaltsausgleich wird erneut erst durch die Veranschlagung einmaliger Erlöse aus dem Verkauf von Vermögen des Landes erreicht. Das Land setzt damit den Abbau von

Landesvermögen fort und verwertet es nicht zu der dringend benötigten Kreditrückführung, sondern zur Finanzierung konsumtiver Ausgaben.

- Die reinen Steuereinnahmen sinken um 2,8 v. H. (oder 153,6 Mio. €) auf 5.286,7 Mio. € und die steuerähnlichen Abgaben um 5,1 Mio. € auf rd. 103,7 Mio. €. Demgegenüber steigen die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) und die Zuweisungen des Landes aus dem Länderfinanzausgleich (LFA) zusammen um 232,5 Mio. €, sodass die größten Einnahmeblöcke des Landes per Saldo um knapp 80 Mio. € (+ 1,4 v. H.) steigen. Mit der **Steuerschätzung im November 2002** ist aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Lage allerdings - wie auch das Finanzministerium annimmt - mit weiteren **möglicherweise dramatischen Steuerausfällen** zu rechnen.
  
- Auf der Einnahmeseite sind **100 Mio. €** aus einer **Nachzahlung aus der Vergütung für die Inanspruchnahme der Zweckerücklage der Investitionsbank Schleswig-Holstein** (Titel 1111 - 121 01) veranschlagt. Eine Nachzahlung wird allerdings nur dann erfolgen, wenn der Europäische Gerichtshof die Entscheidung der EU-Kommission zur Vergütung der Westdeutschen Landesbank (WestLB) für die Übertragung des Vermögens der Wohnungsbauförderungsanstalt des Landes Nordrhein-Westfalen billigt, d. h. ein Urteil vorliegt, das insoweit auf vergleichbare Sachverhalte bei der Landesbank Kiel angewandt werden kann. Aufgrund des unbekanntenen Ausgangs des Verfahrens sieht der Landesrechnungshof es als unsicher an, ob diese 100 Mio. € realisiert und damit veranschlagt werden können.
  
- Im Einzelplan 11 ist eine **globale Mehreinnahme** in Höhe von **80 Mio. €** veranschlagt, die die Landesregierung durch einen Teilverkauf von **NordwestLotto Schleswig-Holstein (NWL)** und Veräußerungen weiterer Anteile der **Landesentwicklungsgesellschaft (LEG)** erwirtschaften will. Gegen eine mögliche Veräußerung von Anteilen an der LEG hätte der Landesrechnungshof grundsätzlich keine Bedenken, sofern der Veräußerungserlös zur Schuldentilgung eingesetzt werden würde. Ein Teilverkauf des NWL ist aus Sicht des Landesrechnungshofs dagegen betriebswirtschaftlich nicht zu verantworten. Das NWL ist für das Land außerordentlich ertragreich. Neben den Zweckerträgen wird der Abrechnungs-

überschuss eines jeden Jahres (Gewinn) im Folgejahr an das Land ausgeschüttet. Für das Jahr 2003 wird ein Betrag von rd. 4,6 Mio. € erwartet.

#### IV. **Ausgabesituation des Landes - Belastungen für die Zukunft**

Die **Ausgaben** des Landes **steigen** nach Berechnungen des Landesrechnungshofs um **1,3 v. H.** gegenüber dem Haushalt 2002:

- In den Personalausgaben ist mit Ausnahme des Bildungsbereichs keine Vorsorge für die zu erwartenden Tarif- und Besoldungserhöhungen enthalten. Die Mehrkosten sollen von den Ressorts aus den Budgets erwirtschaftet werden. Dies wird nicht überall möglich sein; immerhin entspricht ein Prozentpunkt bei den Tarif- und Besoldungserhöhungen rd. 28 Mio. € Mehrkosten im Landeshaushalt. Erstmals wird im Entwurf des Haushaltgesetzes 2003 die Möglichkeit einer einseitigen Deckungsfähigkeit von den sächlichen Verwaltungsausgaben zugunsten der Personalausgaben eröffnet, die durch das Ministerium für Finanzen und Energie zugelassen werden kann.

Aus Sicht des Landesrechnungshofs lassen sich die Tarif- und Besoldungserhöhungen nur kompensieren, wenn gleichzeitig Aufgaben und Personal reduziert werden. Dies wird aber im Landeshaushalt nicht abgebildet. Die finanzielle Situation des Landes zwingt dazu, sich künftig auf die Kernbereiche staatlichen Handelns zu konzentrieren und nur das dafür notwendige Personal vorzuhalten. Dabei sollte kein Personal an falscher Stelle eingespart werden. Vielmehr kann es auch angezeigt sein, Verwaltungen personell zu stärken, insbesondere, wenn es sich finanziell rechnet (z. B. Steuerverwaltung).

- Der Stellenbestand **steigt** landesweit insgesamt **um 147 Planstellen und Stellen**, ohne dass Mittel in entsprechender Höhe in den Personalkostenbudgets bereitgestellt werden. Hierbei handelt es sich um Stellen für den Vorbereitungsdienst bei der Polizei und der Steuerverwaltung, Stellen in der Straßenbauverwaltung, der Universität Kiel sowie die ersten Umsetzungen des Sicherheitspakets aufgrund der Anschläge des 11. September 2001. Die Erhöhung des Stellenbestands ist zwar in den vorgesehenen Bereichen sinnvoll, angesichts der gegenwärtigen finanziellen Situation des Landes müsste sie aber an anderer Stelle kompensiert werden. In den Schulkapiteln im Einzelplan 07 stehen den 150

neuen Stellen für Lehrerinnen und Lehrern 160 Reduzierungen von Lehrerplanstellen gegenüber, sodass im Saldo 10 Stellen weniger für den Schulbereich vorhanden sind.

- Die im Haushaltsentwurf 2003 veranschlagten **Verpflichtungsermächtigungen** (VE) **steigen** gegenüber dem Vorjahr um **rd. 95 Mio. €** auf 823,6 Mio. € (+ 13,1 v. H.). Die Steigerung ist ausschließlich auf die **Schuldendiensthilfen** (+ 118,4 Mio. € VE bei einer Gesamtsumme der VE für Schuldendiensthilfen in 2003 von rd. 234,8 Mio. €) zurückzuführen. Die Erhöhung der VE für Schuldendiensthilfen auf 201,7 v. H. wird durch die Umstellung von Investitionszuschüssen auf eine Darlehensfinanzierung bewirkt und wird im Haushaltsplan kurzfristig eine Entlastung bringen, insbesondere wenn die erste Zins- und Tilgungsleistung des Landes, wie im Kapitel 1004 - Maßnahmegruppe 01 - Jugendaufbauwerk, ins Jahr 2004 verschoben wurde. Mittelfristig gesehen ist diese Entwicklung bedenklich, da die Schuldendiensthilfen langfristig zugesagt werden. Neue Schuldendiensthilfen addieren sich zu immer größeren Beträgen. Im Ergebnis wird eine langfristige Verschuldung des Landes aufgebaut, die den Haushalt zunehmend versteinert. Die Schuldendiensthilfen und die im Haushalt dafür veranschlagten VE führen zu Vorbelastungen der künftigen Haushaltsjahre, die den Spielraum künftiger Parlamente kontinuierlich einschränken.

## V. Sonstige Risiken im Entwurf des Haushaltsgesetzes

- Im Haushaltsgesetzesentwurf 2003 sind „Generalklauseln“ verankert, die umfangreiche Veränderungen des Haushalts im laufenden Vollzug des Jahres zulassen. Hier liegt noch keine Etatreife vor. Im Einzelnen handelt es sich hierbei um das Landeslabor Schleswig-Holstein (§ 8 Abs. 19), die Landeskassen (§ 12 c Abs. 11), die Ganztagsangebote der Schulen (§ 12 c Abs. 10) und die Zusammenlegung der Universitätsklinik (§ 20 Abs. 3). Allen Regelungen ist gemeinsam, dass Maßnahmen in diesen Bereichen nur gegen Einsparung oder Deckung durchgeführt werden dürfen. Der Landesrechnungshof gibt zu Bedenken, dass vonseiten der Exekutive haushaltsmäßige Umsetzungen erfolgen, die der Legislative zustehen.



- Für die Gesellschaft zur Verwaltung und Finanzierung von Beteiligungen des Landes Schleswig-Holstein mbH können vonseiten des Landes weitere Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen von bis zu 35 Mio. € übernommen werden. Der Landesrechnungshof weist wie im Vorjahr darauf hin, dass durch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und ähnlicher Verträge das Volumen der Eventualverbindlichkeiten steigt und sich damit das Risiko der Inanspruchnahme für das Land Schleswig-Holstein kontinuierlich erhöht. Eine entsprechende Vorsorge für den Fall der tatsächlichen Inanspruchnahme gibt es nicht. Sie ist allerdings haushaltsrechtlich auch nicht vorgesehen. Im schlimmsten Fall müsste das Land hohe Millionenbeträge bereitstellen, die bei der derzeitigen finanziellen Situation des Landes nur mit einer Erhöhung der Neuverschuldung finanziert werden könnten.

## **VI. Verfassungsmäßige Kreditaufnahme - knapp eingehalten**

Der Haushaltsentwurf 2003 sieht eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 512 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.

Nach dem Berechnungsschema des Ministeriums für Finanzen und Energie, das die Schuldenaufnahmen in öffentlichen Bereichen (rd. 4,4 Mio. €) nicht von den Investitionen absetzt, wird die Kreditobergrenze um rd. 20,2 Mio. € unterschritten.

Für den Haushaltsentwurf 2003 ermittelt der Landesrechnungshof eine Unterschreitung dieser Kreditobergrenze von rd. 0,4 Mio. €. Dabei wurde die Kostenerstattung an die GMSH von 15,4 Mio. € nicht als Investition berücksichtigt.

Auch wenn nach beiden Rechenwegen die Kreditobergrenze eingehalten wird, so hat der Landesrechnungshof nach wie vor erhebliche Zweifel, ob auch die übrigen ver-

anschlagten Investitionsausgaben tatsächlich Investitionen i. S. der haushaltstechnischen Richtlinien darstellen (beispielhaft seien die Wettbewerbshilfen für die schleswig-holsteinischen Werften - rd. 14,0 Mio. € - genannt). Damit würde die Kreditobergrenze bereits heute überschritten sein.

Bei dieser Betrachtung ist die Ermächtigung nach § 3 Abs. 7 Haushaltsgesetzesentwurf 2003 unberücksichtigt geblieben. Es besteht die Gefahr, dass durch die Inanspruchnahme dieser Ermächtigung die verfassungsmäßige Kreditaufnahmegrenze überschritten wird.

## VII. Fazit

Der von der Landesregierung vorgelegte Haushaltsentwurf 2003 ist ein **Haushalt** mit erheblichen **Risiken**. Darüber hinaus sieht er **globale Minderausgaben** in Höhe von **47,7 Mio. €** vor, die von den Ressorts in 2003 erwirtschaftet werden müssen. Der Landesrechnungshof warnt davor, die Steuermindereinnahmen durch eine Erhöhung der globalen Minderausgabe anzupassen und dadurch vordergründig den Haushaltsausgleich herbeizuführen. Das Parlament verlegt seine Verantwortung in die Hand der Landesregierung. Hier sollte das Parlament die Richtung für die Landesregierung vorgeben und den Haushaltsausgleich durch konkrete Einsparungen erreichen. Die prognostizierten Mehreinnahmen aus den BEZ und dem LFA könnten sich angesichts der wirtschaftlichen Gesamtsituation der Geber- und Nehmerländer auch als unrealistisch erweisen.

Der Landesrechnungshof weiß um die schwierige Ausgangssituation für die Aufstellung eines ausgeglichenen Haushaltsentwurfs und erkennt die umgesetzten, beschlossenen und geplanten Spar- und Organisationsmaßnahmen der Landesregierung an. Gleichwohl haben die bisherigen Sparbemühungen nicht zu dem von der Landesregierung erklärten Ziel der Reduzierung der Neuverschuldung geführt. Mit dem vorgelegten Entwurf wurde der Haushaltsausgleich knapp erreicht, allerdings nur mit einer fast gleichbleibend hohen Nettokreditaufnahme bezogen auf das Jahr 2002 und wieder mit erheblichen einmaligen Einnahmen aus Vermögensveräußerungen. Ziel der Landesregierung und des Parlaments muss es sein, die Neuver-

schuldung drastisch zu senken und die Altschulden des Landes zu tilgen, um wieder finanzielle Spielräume für eine Politikgestaltung zum Wohle des Landes zu schaffen.

Die Ausgabeseite des Entwurfs ist intensiver denn je zu analysieren und zu hinterfragen. Hier liegt ein Schlüssel zum Erfolg, mit dem die Ausgaben gesenkt werden können. Angedachte Rechtsänderungen (z. B. bei der Erbschaftssteuer oder der Vermögenssteuer) zur Verbesserung der Einnahmesituation sind aufgrund der unsicheren verfassungsgemäßen Umsetzung oder der politischen Durchsetzbarkeit gegenwärtig nicht etatreif. Es sind daher alle Anstrengungen zu unternehmen, um die im Entwurf veranschlagten Ausgaben zu senken. Der Landesrechnungshof verweist auf die hierzu von ihm alljährlich in seinen Bemerkungen dargestellten Vorschläge.

In Schleswig-Holstein wächst der Schuldenstand jedes Jahr um rd. 500 Mio. € und eine Trendwende ist nicht erkennbar. Die Schulden werden Ende 2003 rd. 17,9 Mrd. € betragen. Das Land muss endlich eine Antwort auf die Frage finden, wie es mit den Finanzen des Landes Schleswig-Holstein weitergehen soll. Nur bei einer dauerhaften Konsolidierung der Landesfinanzen u. a. durch Verzicht auf freiwillige Leistungen und die Umsetzung politischer Programme, straffere Landesgesetze, Verordnungen, Richtlinien und Durchführungsbestimmungen und einem rigorosen Aufgabenabbau mit der Konzentration auf das Wesentliche können das Parlament und die Landesregierung sich wieder gestalterische Freiräume bei der Haushaltsaufstellung verschaffen. Das ist ein langjähriger Prozess, der über Legislaturperioden hinaus für die künftigen Generationen unverzüglich und nachhaltig eingeleitet werden muss.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Korthals