



Kiel, 6. November 2014

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

Nachrichtlich:
Mitglieder des Finanzausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

Finanzministerin
des Landes Schleswig-Holstein
Frau Monika Heinold
Düsternbrooker Weg 64
24105 Kiel

**Entwurf eines Haushaltsgesetzes und eines Haushaltsbegleitgesetzes
zum Haushaltsplan 2015, Drucksache 18/2100 vom 08.08.2014**

**Eine halbe Milliarde Mehreinnahmen - und wieder kein schuldenfreier Haus-
haltsentwurf**

Sehr geehrter Herr Rother,

der Landesrechnungshof hat den Haushaltsentwurf 2015 analysiert und kommt zu
folgenden Ergebnissen:

Zu den Eckdaten des Haushaltsentwurfs 2015

Die Nettoeinnahmen des Landes steigen im Haushaltsentwurf 2015 um eine halbe
Milliarde € gegenüber 2014 auf **10,2 Mrd. €**. Diese 5 % mehr ergeben sich überwie-
gend durch

- Steuermehreinnahmen von 400 Mio. € und
- Mehreinnahmen aus Zuschüssen und Zuweisungen von 85 Mio. €.¹

¹ Ergibt sich aus der Veränderung der HGr. 2 und der Obergruppen 33 und 34.

Die Nettoausgaben steigen deutlich um 300 Mio. € auf **10,3 Mrd. €**. Dieser Anstieg entspricht 3 %. Im Wesentlichen steigen

- die Personalausgaben um 167 Mio. € und
- die Zuschüsse und Zuweisungen um 178 Mio. €.²

Die Investitionen sinken dagegen um rd. 50 Mio. € auf 690 Mio. €.

Trotz steigender Einnahmen nimmt die Landesregierung zusätzlich **100 Mio. €** neue Kredite auf, um ihr gestiegenes Ausgabenverhalten zu finanzieren. Das sind zwar 190 Mio. € weniger als für 2014 geplant. Aber die Landesregierung sieht sich nicht in der Lage, einen schuldenfreien Haushalt aufzustellen.

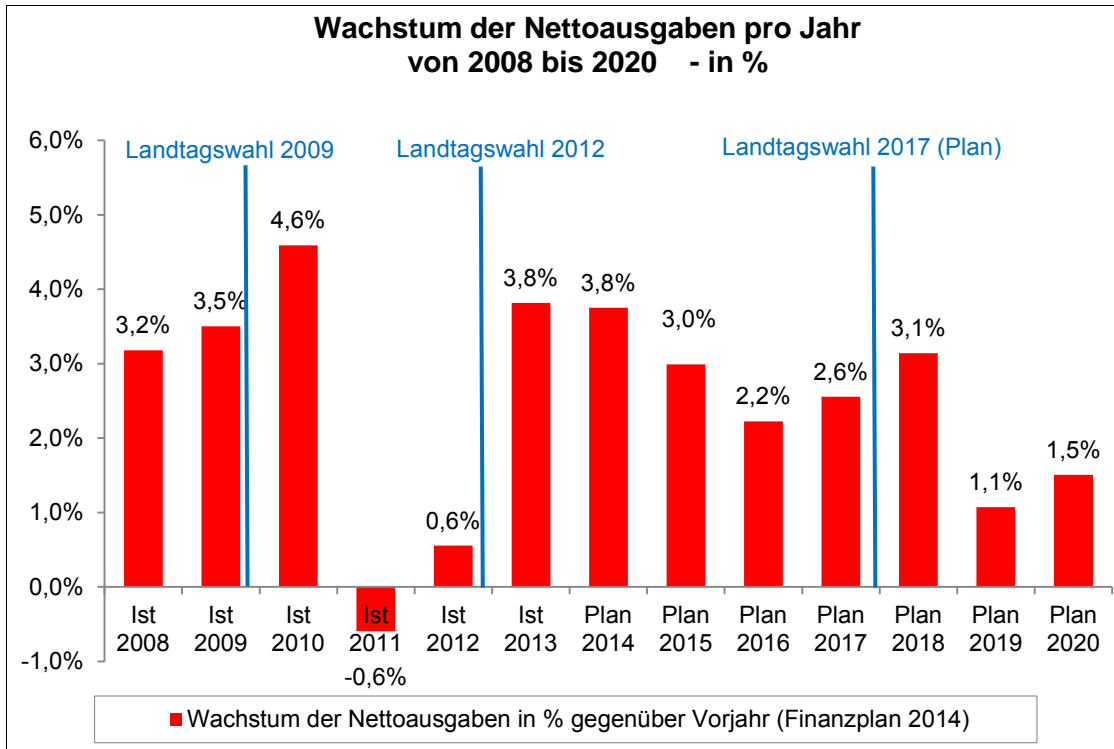
Wo bleiben die Mehreinnahmen?

Der letzte Finanzplan sah für 2015 noch einen moderaten Anstieg der Ausgaben um 1,5 % vor. Mit dem Haushaltsentwurf 2015 hat die Landesregierung diese Steigerungsrate auf 3 % verdoppelt. Berücksichtigt man überdies die um 40 Mio. € sinkenden Zinsausgaben, steigen die Ausgaben sogar um 3,4 %.

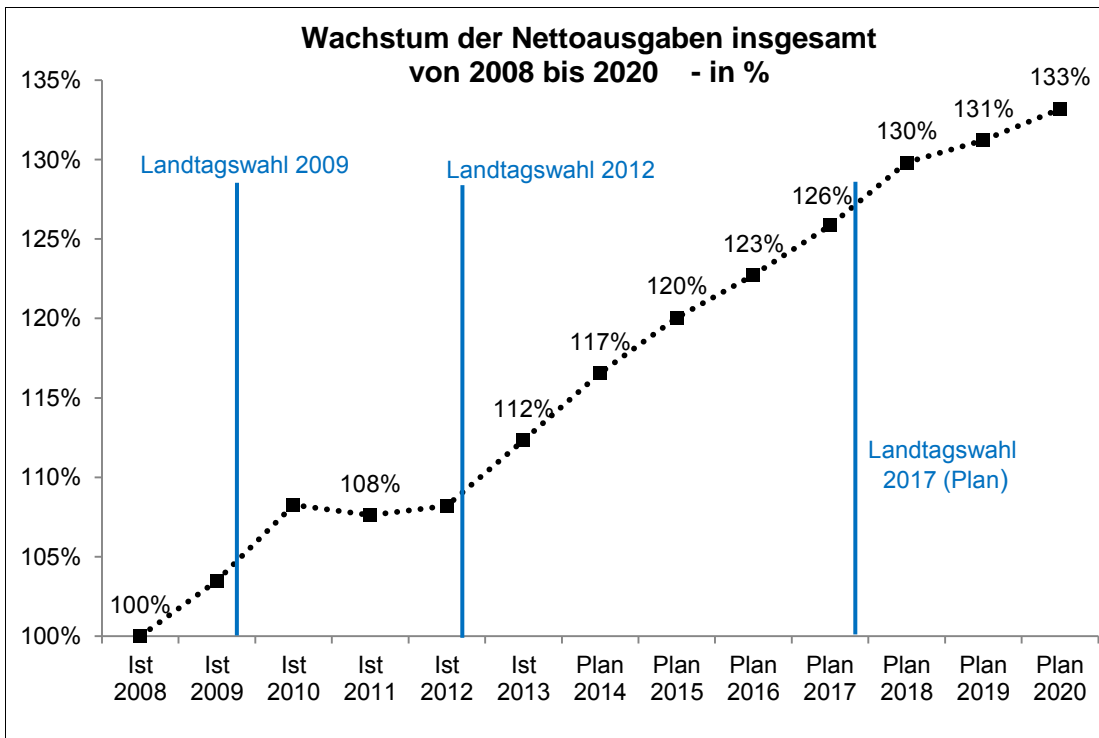
Damit knüpft die Landesregierung an die hohen Ausgabenzuwächse 2013 und 2014 an. Die Steigerung liegt erheblich über dem langjährigen Durchschnitt von 2,2%.³

² In anderen Bereichen, z. B. Investitionen, sinken die Ausgaben, weswegen die beiden Einzelposten mehr als 300 Mio. € betragen.

³ Zwischen 2013 und 1990.



Insgesamt liegen die Nettoausgaben 2015 um 20 % über dem Niveau von 2008. Davon macht der Anstieg seit 2012 den größten Teil aus.



Mehrausgaben im Einzelnen

Zusätzlich sind folgende Ausgaben veranschlagt:

- + 120,8 Mio. € Erhöhung der Ausgleichsmasse im Kommunalen Finanzausgleich (inklusive 51 Mio. € Grundsicherung),
- + 115,7 Mio. € Tarif- und Besoldungserhöhungen,
- + 60,8 Mio. € für Versorgungsempfänger,
- + 37,0 Mio. € verschiedene Risikopositionen, die mit der Nachschiebeliste aufgelöst werden sollen,
- + 21,3 Mio. € Zuweisungen an Kommunen für Kitas U3 (Betriebskosten),
- + 18,0 Mio. € Sondervermögen für Neubau und Sanierung von Behördengebäuden,
- + 15,6 Mio. € Erstattungen an Kommunen für Aufnahme von Migranten,
- + 14,0 Mio. € Zuweisungen an Kommunen „Letter of intent“⁴,
- + 13,2 Mio. € Zuweisungen an Kommunen für Schulsozialarbeit,
- + 11,5 Mio. € Zuweisungen für kommunale Infrastruktur,
- + 10,0 Mio. € Erstattung von Wohngeld an Kommunen (Landesanteil),
- + 7,8 Mio. € Versorgungsrücklage für Beamte,
- + 7,0 Mio. € Erstattungen von Versorgungslasten an die Länder.

Diese Mehrausgaben kommen zu einem großen Teil den Kommunen zugute. Mehrausgaben für die Infrastruktur des Landes sind hingegen kaum vorgesehen. Vielmehr gehen die Investitionen um rd. 50 Mio. € auf 690 Mio. € zurück. Und das, obwohl 48 Mio. € Minderausgaben zusätzlich zur Verfügung stehen durch

- sinkende Beihilfen für Beamte und Versorgungsempfänger (8 Mio. €) und
- sinkende Zinsausgaben (40 Mio. €).

⁴ Umdruck 18/3195.

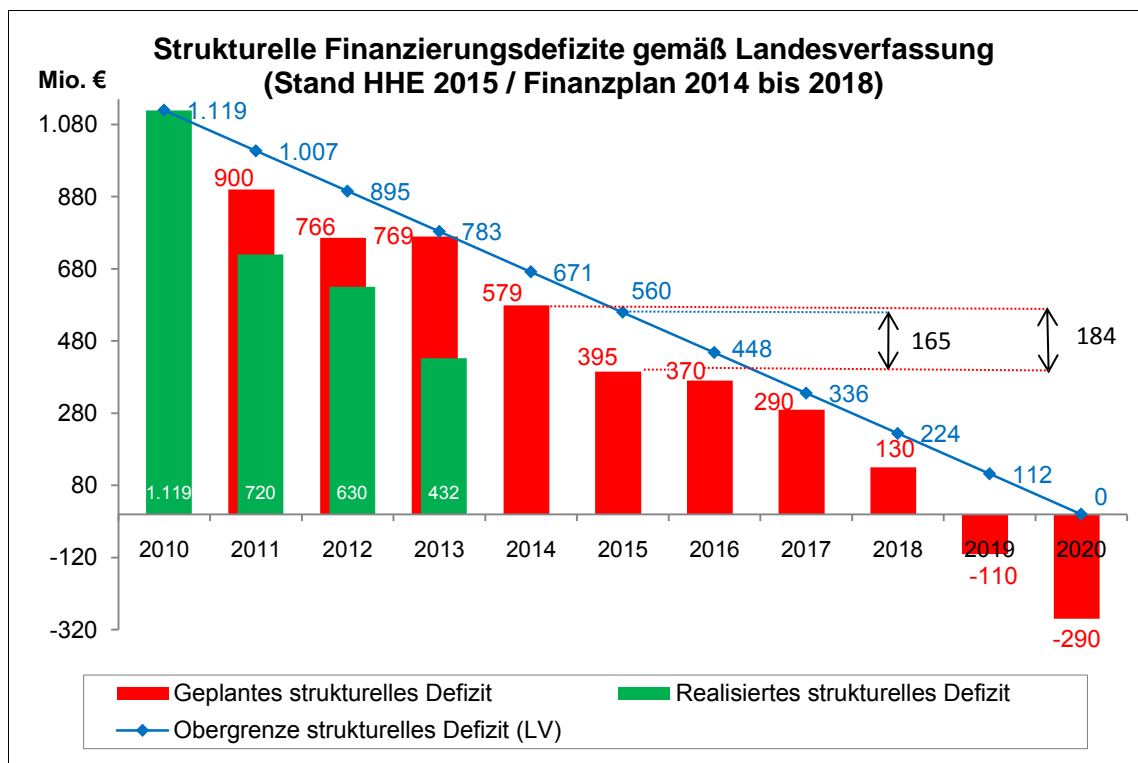
Aber auch dieses Geld wird verkonsumiert statt investiert. Angesichts des erheblichen Sanierungsstaus bei Straßen und Landesliegenschaften ist dies für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar.

Wie steht es um die Einhaltung der Schuldenbremse?

Das Land muss ab 2020 ohne neue, strukturell bedingte Schulden auskommen. Deshalb muss das strukturelle Defizit im Haushalt spätestens dann abgebaut sein.

Auf den ersten Blick sieht alles gut aus:

Das strukturelle Finanzierungsdefizit soll gegenüber dem Plan 2014 von 579 auf 395 Mio. € sinken. Damit wird die gesetzliche Obergrenze um 165 Mio. € unterschritten.



Auf den zweiten Blick folgt die Ernüchterung:

- Die Landesregierung hatte noch im April dieses Jahres mit den Haushaltseckwerten 2015⁵ das ambitionierte und sinnvolle Ziel, 2018 eine strukturelle Null zu erreichen. Dies hat sie nunmehr aufgegeben.
- Während das strukturelle Defizit von 2010 bis 2013 um 687 Mio. € (von 1.119 Mio. € auf 432 Mio. €) sank, soll es bis Ende 2015 lediglich um weitere 37 Mio. € (auf 395 Mio. €) verringert werden. Dies wird langfristig nicht ausreichen, um die Schuldenbremse einzuhalten.
- Die Landesregierung hat die Berechnung des strukturellen Defizits für 2015 verändert und nimmt damit höhere strukturelle Einnahmen an. Ohne diese Änderung läge die Verbesserung gegenüber dem Planwert des Vorjahres statt bei 184 Mio. € nur bei 34 Mio. € (184 Mio. € - 150 Mio. €). Das macht deutlich, dass der Abbau des strukturellen Defizits nicht durch Abbau struktureller Ausgaben erfolgt.

Die unterbliebene Ausgabenkürzung wird den Abbau des strukturellen Defizits in den kommenden Jahren erschweren.

Stellen abgebaut - auch Personal?

Das Einhalten der Schuldenbremse kann nur gelingen, wenn das Land Personal und damit Personalkosten abbaut. Die Personalausgaben steigen um 4,6 % auf 3,83 Mrd. €. Wesentliche Ursachen sind Tarif- und Besoldungsanpassungen für 2015 und die um 6 % steigende Zahl der Versorgungsempfänger.

Die Ausgaben für das aktive Personal sinken - als Rendite des Stellenabbaus - um 0,5 % (-10 Mio. €) auf 2,09 Mrd. €⁶.

⁵ Vgl. Anlage Haushaltsdaten zur Medieninformation des Finanzministeriums vom 08.04.2014.

⁶ Berücksichtigt sind die Ansätze bei den Gruppen 422 und 428.

2015 sollen 656 Stellen wegfallen und 348 neue Stellen geschaffen werden. Davon entfallen allein 228 auf Lehrerstellen des Nachtragshaushalts 2014. Darüber hinaus sind unter anderem rd. 90 Stellen für Nachwuchskräfte vorgesehen. Durch die zusätzlichen Lehrerstellen wird der geplante Abbau erschwert. Und damit nicht genug: 2015 sollen weitere 200 Lehrerstellen folgen.

Um den weiteren Anstieg der Personalausgaben zu bremsen, muss dem Stellenabbau auch ein Personalabbau folgen. Hierüber sollte das Land mit dem Stellen- und Personalabbaubericht Klarheit schaffen. Der 1. Bericht für das Jahr 2013 und die Vorjahre hat noch erhebliche Schwächen. Insbesondere ist nur Stellenabbau, nicht aber Personalabbau ablesbar. Ohne entsprechenden Nachweis bleibt jedoch unklar, ob die Personalausgaben nachhaltig sinken bzw. ihr Anstieg nachhaltig gebremst wird. Insbesondere die Darstellung des Personalabbaus muss im Stellen- und Personalabbaubericht verbessert werden. Das Land muss nicht nur den Stellenabbau nachweisen, es muss z. B. auch darlegen, dass die Vollzeitäquivalente zurückgegangen sind.⁷

Neue Lehrkräfte - 2 Milliarden € Gesamtausgaben ohne Bedarfsprognose

Der Bund hat angekündigt, die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) vollständig zu übernehmen. Er bezweckt mit der Entlastung, dass die Länder die frei werdenden Mittel für die Bildung und **insbesondere** für den Hochschulbereich verwenden. Wörtlich heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs: *„Um den Ländern zusätzlichen Spielraum für die Bildungsfinanzierung, insbesondere für Hochschulen, zu eröffnen, übernimmt der Bund die Finanzierung der Geldleistungen nach dem BAFöG ab dem Jahr 2015 allein.“*⁸

Das Land plant demgegenüber, seine frei werdenden BAföG-Mittel von 36,4 Mio. € bis 2018 ausschließlich für den Schulbereich einzusetzen. Mit diesem Geld will die Landesregierung trotz sinkender Schülerzahlen zusätzlich 728 Lehrerstellen schaf-

⁷ Landtagsdrucksache 18/1355 (neu), S. 5.

⁸ Bundestagsdrucksache 18/2663, S.19.

fen. Der bis 2017 ursprünglich geplante Stellenabbau bei den Lehrkräften wird hierdurch nahezu halbiert. Außerdem: Die neuen Lehrerstellen belasten das Land nicht nur 2014 und 2015, sie verursachen erhebliche Ausgaben in der gesamten Dienst- und Versorgungszeit der Lehrkräfte. Sie werden künftige Haushaltsgesetzgeber im Umfang von 2 Mrd. € vorbelasten (überschlägige Rechnung: 40 Jahre aktive Dienstzeit, 20 Jahre Versorgungszeit bei 50 T€ Jahresausgaben, ohne Abzinsung und Tarifsteigerungen).

Es ist nicht nachvollziehbar, warum das Land eine so weitreichende und kostenintensive Entscheidung ohne verlässliche Bedarfsprognose trifft. Die Zahl der 728 Lehrer ergibt sich, indem man 36,4 Mio. € BAföG-Entlastung durch 50 T€ Kosten pro Lehrer teilt. Der Landesrechnungshof hat daher gefordert, den Lehrerbedarf differenziert nach demografischen Effekten und schulorganisatorischen Entscheidungen zu berechnen und diese Parameter einer Wirtschaftlichkeitsberechnung zugrunde zu legen.⁹ Auch mit den neuesten Ausführungen des Bildungsministeriums zum Lehrerbedarf werden diese Fragen nicht beantwortet.¹⁰ Außer den neuen Lehrerstellen sind auch noch Schulassistenten zu finanzieren, für die es weder konkrete Aufgabenbeschreibungen noch Konzepte gibt.

Im Gegensatz dazu gibt es bereits verlässliche Angaben über den höheren Bedarf der schleswig-holsteinischen Hochschulen und deren Unterfinanzierung.¹¹ Der Landesrechnungshof hat in seinem Hochschulbericht 2011 festgestellt, dass die schleswig-holsteinischen Hochschulen jährlich einen strukturellen Mehrbedarf von 20 Mio. € haben. Weiterer Finanzbedarf entsteht bei Drittmittelprojekten dadurch, dass die Overheadkosten nur teilweise gedeckt sind. Durch die Entscheidung, die BAföG-Entlastung für die Schulen zu verwenden, bleibt die strukturelle Unterfinanzierung der Hochschulen bestehen.

⁹ Umdruck 18/3107.

¹⁰ Z. B. Landtagsdrucksache 18/2282.

¹¹ Vgl. auch Sonderbericht des LRH 2011: „Die schleswig-holsteinische Hochschullandschaft und ihre Finanzierung“ sowie Bemerkungen des LRH 2012, Nr. 25.

Mehrere Milliarden € Investitionsstau in der Infrastruktur des Landes

Das strukturelle Finanzierungsdefizit im Haushaltsentwurf 2015 ist nicht das einzige Problem: Jahrelang hat das Land seine Infrastruktur vernachlässigt. Selbst die Mittel für notwendige Unterhaltungsmaßnahmen wurden nicht in ausreichender Höhe in den Haushalt eingestellt.

Die Landesregierung hält sich bei der Veranschlagung der Ausgaben für die laufende Bauunterhaltung nicht einmal an ihre eigenen Vorgaben. Sie überrollt die bereits gekürzten Ansätze des Haushaltsjahres 2012¹², anstatt für 2015 die notwendigen Bauunterhaltungsmittel zur Verfügung zu stellen. Die Ausgaben für die Unterhaltung von Straßen und Gebäuden gehen gegenüber 2014 von 20,8 auf 20 Mio. € zurück. Folge unterlassener Instandhaltung sind zunehmende Grundinstandsetzungen, der weitere Verfall von Straßen und Gebäuden und damit eine zusätzliche Belastung künftiger Generationen - dies hat der Landesrechnungshof bereits 1996 deutlich gemacht.¹³

Unterlassene Investitionen stellen ebenso wie die Schuldenaufnahme Belastung und Risiko für die Zukunft dar. Hierauf haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe von Bund und Ländern kürzlich noch einmal öffentlich hingewiesen.¹⁴

Legt man die Zahlen der Landesregierung zugrunde, liegt der Bedarf für Sanierung, Erhalt und Neubauten bis 2020 bei mehreren Mrd. €, darunter z. B.:

- | | |
|-----------------------------|-----------------------------|
| • Landesliegenschaften | 1,25 Mrd. € ¹⁵ , |
| • Landesstraßen | 450 Mio. €, |
| – Unterhaltung | 150 Mio. €, |
| – Abbau des Erhaltungsstaus | 300 Mio. € ¹⁶ , |
| • UKSH ÖPP-Modell | rd. 1 Mrd. €, |
| • Forschung und Lehre UKSH | 165 Mio. €. |

¹² Vorwort zum Einzelplan 12, S. 3.

¹³ Vgl. Bemerkungen des Landesrechnungshofs 1996, Tz. 9.10.2.

¹⁴ Pressemitteilung des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein vom 02.10.2014 „Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder warnen vor Lockerung der Schuldenbremse und fordern Stärkung öffentlicher Investitionen“.

¹⁵ Pressemitteilung des Finanzministeriums vom 25.07.2013.

¹⁶ Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie: Bericht zum Zustand der Landesstraßen in Schleswig-Holstein 2014, Landtagsdrucksache 18/2066 vom 26.06.2014.

200 Mio. € in den Sondervermögen sind gemessen hieran nur ein erster Schritt zur Sanierung. Der Verfall der Liegenschaften und der Investitionsstau können damit kaum behoben werden.

Dies sieht die Landesregierung auch so: Sie kündigt ein neues 100 Mio. €-Programm zur Förderung der Infrastruktur und Beseitigung des Sanierungsstaus an. Allerdings soll dieses Programm erst 2018 beginnen. Warum nicht früher? Bei dem Nachholbedarf von mehreren Milliarden € bis 2020 kommt dieses Programm zu spät. Geld genug ist da - jedenfalls, um eine Prioritätenliste abzuarbeiten. Richtig wäre es, die konsumtiven Ausgaben im Haushalt zurückzufahren und die Investitionsausgaben zu erhöhen.

Fazit

Seit Einführung der Schuldenbremse 2010 profitiert das Land davon, dass hohe konjunkturbedingte und strukturelle Mehreinnahmen (z. B. Zensusgewinne, BAföG-Mittel) in die Kasse fließen und die Zinsausgaben durch das historisch niedrige Zinsniveau erheblich gesunken sind. Diese Umstände haben es dem Land bisher ermöglicht, die Schuldenbremse mit Leichtigkeit einzuhalten. Die aktuelle Steuerschätzung macht deutlich, dass sich diese positive Tendenz abschwächt.

Für 2015 erwartet die Landesregierung noch eine halbe Milliarde € Mehreinnahmen. Trotzdem gelingt es ihr nicht, einen schuldenfreien Haushalt aufzustellen. Stattdessen plant sie 100 Mio. € neue Schulden. Sie will damit Ausgabenzuwächse finanzieren, die erheblich über dem langjährigen Durchschnitt liegen. Angesichts eines Schuldenbergs von 27 Mrd. € ist dies für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar. Notwendig wäre vielmehr ein klares Signal, den Ausgabenanstieg abzubremsen. Die Landesregierung sollte an das gute Ergebnis von 2013 anknüpfen und Schulden tilgen anstatt zu erhöhen.

Gleichzeitig schiebt das Land einen Sanierungsstau bei öffentlichen Straßen und Gebäuden vor sich her. Die notwendigen Investitionen werden auch im Haushalt 2015 nicht berücksichtigt. Im Gegenteil - die Investitionsausgaben sinken. Nicht ein-

mal die laufenden Unterhaltungskosten sind im Haushalt 2015 ausreichend eingepreist.

Was schon bei „normaler Konjunktur“ erwartet werden kann, muss erst recht in Zeiten millionenschwerer Mehreinnahmen gelten: Geld genug ist da - jedenfalls, um eine Prioritätenliste abzuarbeiten. Richtig wäre es, die konsumtiven Ausgaben im Haushalt zurückzufahren und die Investitionsausgaben zu erhöhen. So könnte die Landesregierung den Sanierungsstau wirksam reduzieren, ohne die Einhaltung der Schuldenbremse zu gefährden.

Mit freundlichen Grüßen
gez. Dr. Gaby Schäfer