



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/5142

Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Postfach 3180 24030 Kiel

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

Kiel, 16. November 2015

**Entwurf eines Haushaltsgesetzes und eines Haushaltsbegleitgesetzes zum
Haushaltsplan 2016, Drucksachen 18/3300 und 18/3301 vom 26.08.2015 sowie
Umdruck 18/5067 vom 11.11.2015 (Nachschiebeliste)**

Sehr geehrter Herr Rother,

nach derzeit geltendem Recht wäre der Haushaltsentwurf 2016 verfassungswidrig.
Mit einem strukturellen Defizit von 680 Mio. € überschreitet die Landesregierung die
bisher geltende Obergrenze um 230 Mio. €

Deswegen wechselt die Landesregierung zur Bundesmethode. Aber auch hier be-
steht nur noch ein Abstand von 50 Mio. €, sodass die Landesregierung auch hieran
zu scheitern droht.

Somit ist die Konsolidierungshilfe von jährlich 80 Mio. € in Gefahr. Höhere Ausgaben
durch Flüchtlinge, HSH Nordbank, UKSH und Investitionen sind absehbar.

Die Landesregierung muss den Anstieg unvermeidbarer Ausgaben zum Anlass zu
nehmen, anderweitig Einsparungen vorzunehmen. Alle Ausgaben müssen auf den
Prüfstand.

1. Eckdaten des Haushaltsentwurfs

Die Landesregierung hat Ihren Haushaltsentwurf 2016 (inklusive Nachschiebeliste) mit folgenden Eckdaten vorgelegt:

Die bereinigten **Einnahmen** werden mit **10,78 Mrd. €** angesetzt. Gegenüber dem Haushalt 2015 bedeutet das ein Plus von **587 Mio. €** oder + 5,8 %. Davon allein 515 Mio. € steigende Steuereinnahmen¹.

Die bereinigten **Ausgaben** wachsen noch stärker, und zwar mit **671 Mio. €** oder 6,5 % auf **11,04 Mrd. €**

Dafür sind folgende Mehrausgaben verantwortlich:

- Zuweisungen/Zuschüsse + 351 Mio. €
- Sachausgaben + 229 Mio. €
- Personalausgaben + 154 Mio. €

Gleichzeitig sinken Ausgaben bei

- Zinsen - 66 Mio. € und
- Investitionen - 20 Mio. €

Die Landesregierung plant 2016 eine **Nettokreditaufnahme** von **261 Mio. €**. Diese liegt um 83 Mio. € höher als 2015.

¹ Inklusive LFA und BEZ.

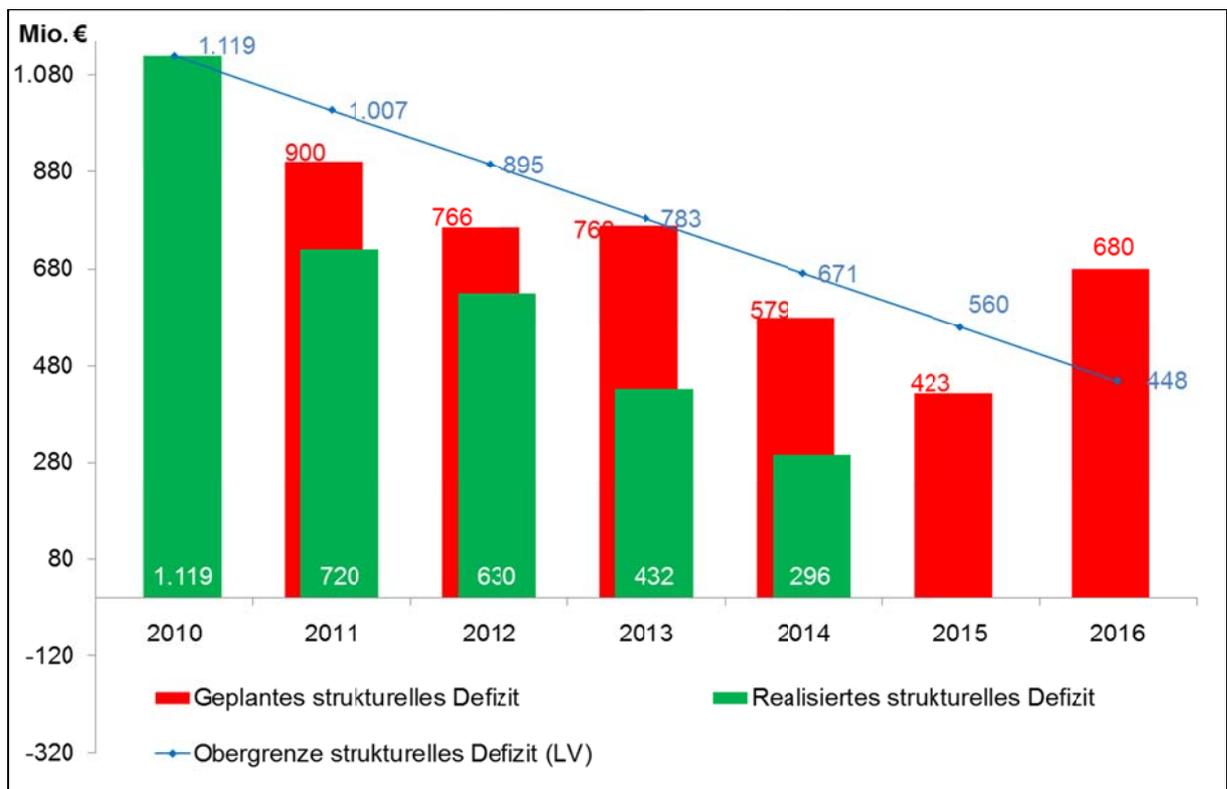
2. Schuldenbremse - Ohne Netz und doppelten Boden

Noch vor wenigen Wochen, am 01. September 2015, hat die Landesregierung in einer Pressemitteilung erklärt:

„Der Abstand zur Verfassungsgrenze ist in der Finanzplanung mit ausreichenden Sicherheitspuffern gewährleistet. Nicht nur bei der Methode, die auf Bundesebene angewandt wird..., sondern auch bei der wesentlich strikteren Landesmethode sind ausreichende Sicherheitsabstände vorgesehen.“²

Heute sind die „ausreichenden“ Sicherheitspuffer verbraucht. Mit der Nachschiebeliste bewahrheitet sich, dass die Risikovorsorge völlig unzureichend war. Die Landesregierung plant 2016 ein strukturelles Defizit von rund 680 Mio. €³ Damit durchstößt sie die bisher geltende Obergrenze deutlich um 230 Mio. €.

Strukturelle Finanzierungsdefizite gemäß Landesverfassung



² Vgl. Medieninformation der Landesregierung vom 01.09.2015.

³ Vorläufige eigene Schätzung.

Der Landesrechnungshof fordert seit Jahren deutlich größere Sicherheitsabstände. Dies hätte echter Sparanstrengungen bedurft. Stattdessen setzt die Landesregierung weiter auf hohe Mehreinnahmen und sinkende Zinsen. Im Haushaltsentwurf 2016 sind es 2,8 Mrd. € Mehreinnahmen gegenüber 2010. Statt Ausgaben einzusparen, hat die Landesregierung seit 2012 stetig neue Ausgaben hinzugefügt. Und auch jetzt soll nirgends gekürzt werden.

Dass mit einer solchen Finanzpolitik die Schuldenbremse nicht einzuhalten ist, verwundert niemanden. Deshalb wechselt die Landesregierung nun von der Landes- zur Bundesmethode⁴. Wohl wissend, dass durch die Bundesmethode nach Ansicht des wissenschaftlichen Beirats des Stabilitätsrats die strukturelle Haushaltslage zu günstig ausgewiesen wird.⁵

Doch selbst an der Bundesmethode droht die Landesregierung 2016 zu scheitern. Für das strukturelle Defizit besteht nur noch ein Puffer zur zulässigen Obergrenze von 50 Mio. € - und dies bei noch ausstehender Einigung mit den Kommunen zum Flüchtlingsthema sowie der Ankündigung weiterer Nachtragshaushalte für 2015 und 2016. Damit ist auch die jährliche 80 Mio. € Konsolidierungshilfe in Gefahr.

⁴ Methode, die zum Erhalt der Konsolidierungshilfen mit dem Bund vereinbart wurde.

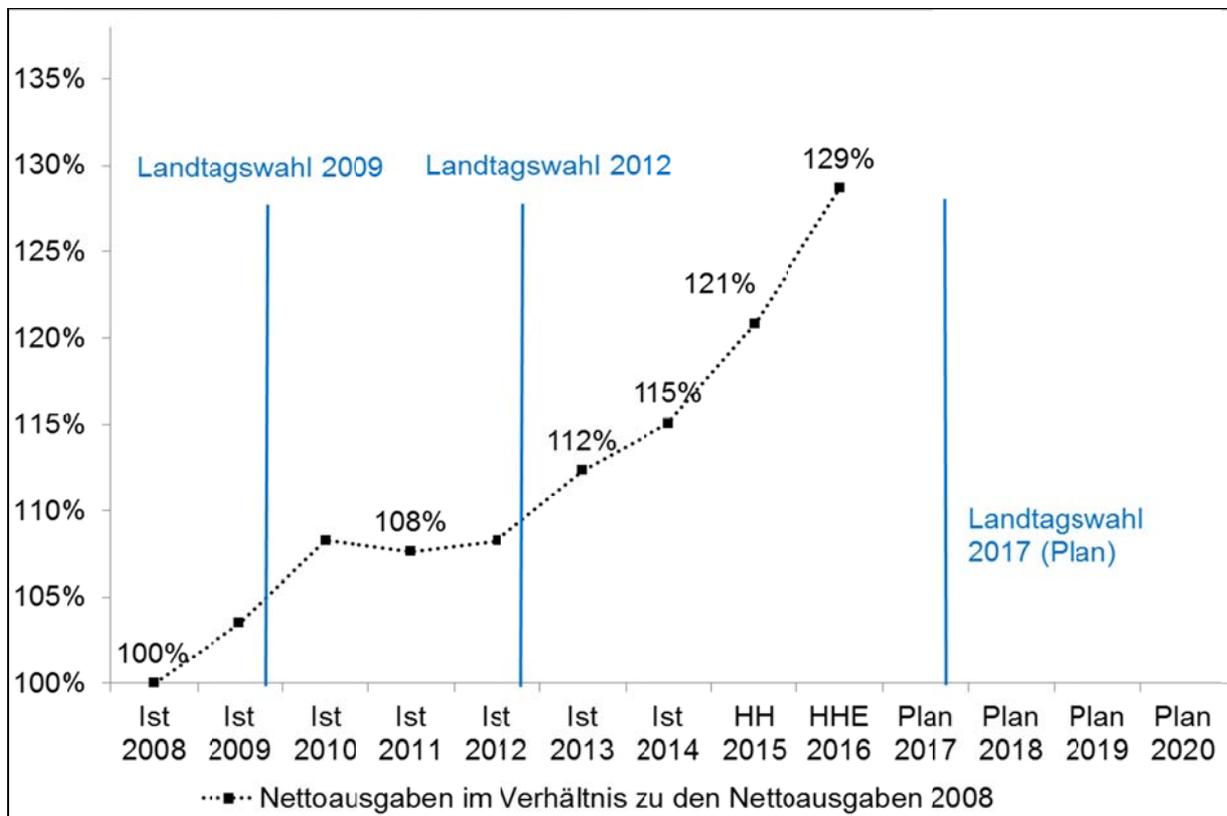
⁵ Vgl. Dritte Stellungnahme des Beirats des Stabilitätsrates vom 3. Juni 2015, S.1.

3. Schleswig-Holstein leistet sich seit Jahren überdurchschnittliche Ausgabenerhöhungen

Anstatt aktiv die Haushaltskonsolidierung auf der Ausgabenseite voranzutreiben, leistet sich die Landesregierung seit Jahren überdurchschnittliche Ausgabenerhöhungen.

Mit dem Haushaltsentwurf 2016 inklusive Nachschiebeliste liegen die Ausgaben mittlerweile um 29 % über dem Niveau von 2008.

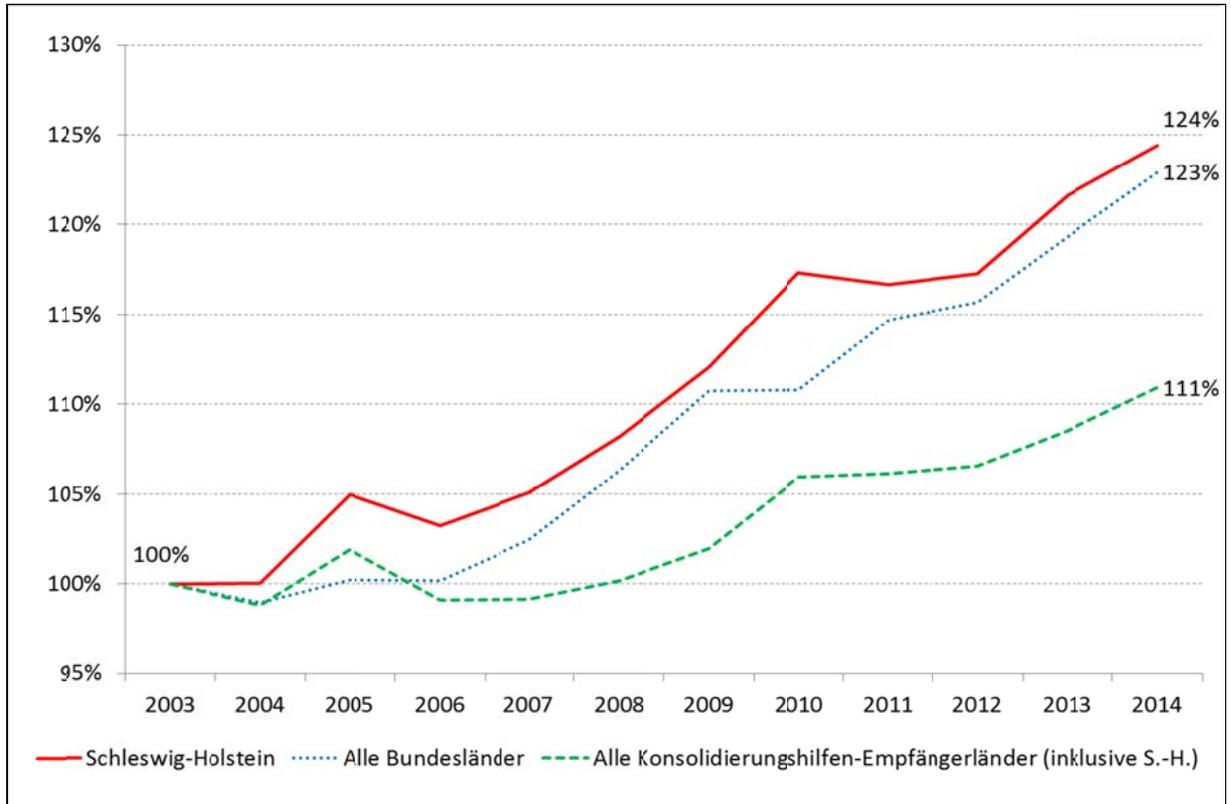
Anstieg der Ausgaben von 2008 bis 2020 - in %*



* Es handelt sich um die Nettoausgaben

Die Ausgaben aller Länder, die Konsolidierungshilfe empfangen, sind von 2003 bis 2014 um **11 %** gestiegen. In Schleswig-Holstein wuchsen diese hingegen um **24 %** und damit sogar stärker als im Durchschnitt aller Länder.

Ausgaben im Ländervergleich⁶



Welche Folgen eine solche Finanzpolitik auf Dauer für Schleswig-Holstein hat, zeigt sich bereits heute - und weitere Belastungen für den Landeshaushalt sind absehbar.

⁶ Bereinigte Ausgaben.

4. Haushaltsrisiken

4.1 Weiter steigende Ausgaben für Flüchtlinge

Wie sich die Flüchtlingszahlen weiter entwickeln, darüber gibt es zurzeit keine belastbaren Prognosen. Dementsprechend haben die für die **Flüchtlinge** veranschlagten Ausgaben nur vorläufigen Charakter.

2014 hatte die Landesregierung noch etwa 80 Mio. € für diesen Zweck ausgegeben. Im Haushalt 2015 sind bereits 385 Mio. € vorgesehen. Für 2016 sind inklusive Nachschiebeliste insgesamt 805 Mio. € veranschlagt. Damit sollen etwa 37.000 Flüchtlinge versorgt werden. Derzeit rechnet das Innenministerium bereits mit über 50.000 Flüchtlingen für 2015 in Kommunen und Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes.⁷

Die finanzielle Entlastung des Bundes erfolgt über Abschläge. 2016 erhält das Land vom Bund zunächst etwa 100 Mio. €. Erst 2017 - nach der vom Bund zugesagten Spitzabrechnung - erwartet die Landesregierung aufgrund der tatsächlichen Flüchtlingszahlen weitere 134 Mio. €. Bis dahin jedoch muss Schleswig-Holstein in finanzielle Vorleistung gehen.

Zusätzliche Ausgaben für den Aufgabenbereich Asyl/Flüchtlinge sind 2016 für das Land zu erwarten,

- wenn die Zahl der zu versorgenden Flüchtlinge weiter zunimmt und
- die Kommunen einen höheren Anteil an den Entlastungsmitteln des Bundes erhalten als derzeit im Haushaltsentwurf 2016 veranschlagt.

4.2 HSH Nordbank - Landesanstalt nimmt 2016 Kredite in Milliardenhöhe auf

Weitere Kosten in Milliardenhöhe kommen auf das Land durch die Entscheidung der EU-Kommission über die Zukunft der HSH Nordbank zu.

Die Eckpunkte der Grundsatzvereinbarung zwischen Bank, Ländern und EU-Kommission vom 19. Oktober 2015 sehen vor, dass die Bank notleidende Kredite in Höhe von

⁷ Vgl. Medien-Information des Finanzministeriums vom 10.11.2015, S. 3.

rund 8 Mrd. € veräußern darf. Vorgesehen ist, dass die Länder Schleswig-Holstein und Hamburg Kredite in Höhe von 6,2 Mrd. € aufkaufen. Seinen Anteil wird sich das Land Schleswig-Holstein wiederum nur kreditfinanziert leisten können. Die beiden Länder werden sich voraussichtlich einer neu zu gründenden Anstalt des öffentlichen Rechts bedienen. Sowohl der Kaufpreis als auch die Zinsen werden also außerhalb des Haushaltes abgewickelt. Hinter der neu zu gründenden Anstalt stehen aber wiederum die Länder, sodass es nur eine Frage der Zeit ist, wann die Kredite und ihre Zinsbelastungen auf den Landeshaushalt Schleswig-Holstein durchschlagen.

Darüber hinaus ist vorgesehen, dass nach Wirksamwerden der EU-Entscheidung die Bank innerhalb von 24 Monaten an einen privaten Dritten verkauft werden soll. Ob und gegebenenfalls zu welchem Kaufpreis ein solcher Verkauf am Markt erfolgreich ist, bleibt abzuwarten. Auch hier sind weitere milliardenschwere Verluste für die Länder möglich.

Auch vor diesem Hintergrund muss das Land Schleswig-Holstein seine übrigen Ausgaben auf den Prüfstand stellen, um sicherzugehen, dass es in den kommenden Jahren handlungsfähig bleibt.

4.3 Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UKSH)

Ebenso wird das UKSH in den kommenden Jahren zu weiteren Zahlungsverpflichtungen des Landes und damit zu Belastungen des Landeshaushaltes führen.

Zum einen gibt es Überlegungen, 280 Mio. € Schulden des UKSH, die aus den jährlichen Defiziten entstanden sind, in den Landeshaushalt zu übernehmen. Damit würde das Land erneut seinen Schuldenberg erhöhen und weitere Zinslasten auslösen.

Zum anderen droht eine Finanzierungslücke beim 520 Mio. € schweren ÖPP-Projekt. Die Finanzierung soll sich über 30 Jahre durch eine jährliche Effizienzrendite von durchschnittlich 47 Mio. € selbst tragen. Der Landesrechnungshof hat stets in Frage gestellt, ob derartige Erlöszuwächse und Kostensenkungen durch die Baumaßnahmen realistisch sind. Wenn sie sich als unrealistisch erweisen, steigen die Schulden des UKSH und damit mittelbar auch die des Landes weiter, da Schleswig-Holstein als Gewährträger für die Schulden einzutreten hat. Auch dies wird den Haushalt des Landes über die Zinsausgaben weiter belasten.

5. Sanierungsstau - Ist IMPULS noch realistisch?

Trotz Steuermehreinnahmen in Rekordhöhe hat die Landesregierung in der Vergangenheit die Investitionsausgaben nicht nur nicht erhöht, sondern stetig gekürzt. Und das vor dem Hintergrund, dass sie den Sanierungsstau bis 2014 selbst mit 4,9 Mrd. € beziffert.

Damit spart sie am falschen Ende und bringt den Wirtschaftsstandort Schleswig-Holstein in Gefahr.

Die **Investitionsausgaben** sinken auch im aktuellen Haushaltsentwurf weiter um 20 Mio. € auf 796 Mio. €. In diesen Mitteln sind allein 56 Mio. € für den Kauf von Containern zur Unterbringung von Flüchtlingen enthalten und reduzieren den Sanierungsstau nicht.

Seit 2010 ist die Landesregierung dazu übergegangen, Sondervermögen zu bilden. Bis Ende 2015 sollen den Sondervermögen voraussichtlich 230 Mio. € zugeführt werden. Diese Summe reicht jedoch bei weitem nicht aus, um einen Sanierungsstau von 4,9 Mrd. € abzubauen.

Die Finanzministerin plant ab 2018 das neue Sondervermögen „IMPULS 2030“ mit 100 Mio. € jährlich auszustatten, um das Problem anzugehen. Darüber hinaus sollen bereits ab 2015 etwaige Haushaltsüberschüsse diesem Sondervermögen zufließen. Das Gesamtvolumen soll sich bis 2030 auf etwa 2,1 Mrd. € belaufen.

Angesichts hoher Mehrausgaben ist allerdings mehr als fraglich, wo ab 2018 die 100 Mio. € hierfür herkommen sollen. Ebenso unklar ist, ob Haushaltsüberschüsse überhaupt erzielt werden können.

Der Landesrechnungshof kritisiert seit vielen Jahren, dass schon die **bloßen Unterhaltungsmittel** für Straßen und öffentliche Gebäude viel zu niedrig bemessen sind. Das Land lebt somit seit geraumer Zeit auf Kosten der Substanz. Überschlägig berechnet beträgt die Finanzierungslücke für Hochbau im Haushalt etwa 30 Mio. €/Jahr. Ähnliches gilt für die Mittel der **Straßenunterhaltung**. Für die laufende Erhaltung der Landesstraßen und die Brückeninstandhaltung müssten jährlich

mindestens 34 Mio. € im Haushalt bereitgestellt werden. Selbst damit könnte höchstens der Istzustand einigermaßen erhalten werden. Gegenwärtig sind 2016 allerdings nur 13,7 Mio. € veranschlagt.

Für die Unterhaltung von Straßen und öffentliche Gebäude fehlen im Haushalt damit etwa weitere 50 Mio. € jährlich.

6. Tausendundeine neue Stelle

Die Landesregierung hat mit dem Stabilitätsrat bis 2020 den Abbau von 5.345 Stellen im Gegenwert von 215 Mio. € vereinbart.⁸ Dies sollte ein entscheidender Beitrag sein, um das Ziel der Schuldenbremse zu erreichen und ab 2020 zu dauerhaft ausgeglichenen Haushalten zu gelangen.

Den Abbaupfad hatte die Landesregierung bereits mehr und mehr aufgeweicht. Zwar sollten nach dem ursprünglichen Haushaltsentwurf 2016 in der Landesverwaltung (einschl. Wirtschaftsbetriebe) insgesamt 807 Stellen⁹ (davon 621 Lehrer) abgebaut werden. Gleichzeitig wollte die Landesregierung jedoch 780 neue Stellen, darunter 360 ohne kw-Vermerk, schaffen.

Im ursprünglichen Haushaltsentwurf 2016 sollten damit im Saldo bereits nur 27 Stellen eingespart werden.¹⁰ Von den neuen Stellen war zwar mehr als die Hälfte mit einem vor dem 31.12.2020 fälligen kw-Vermerk versehen. Ob die Stellen zum vorgesehenen Zeitpunkt auch tatsächlich wegfallen, ist zu bezweifeln.

⁸ Landesverwaltung ohne Wirtschaftsbetriebe.

⁹ Landesverwaltung 785, Wirtschaftsbetriebe 22 Stellen.

¹⁰ Landesverwaltung 13, Wirtschaftsbetriebe 14 Stellen.

Mit der **Nachschiebeliste** werden in Folge des Zustroms von Flüchtlingen weitere **1.001 Stellen** geschaffen, darunter

- 330 im Bereich Lehrer (inklusive Referendare)
- 300 im Bereich Polizei (inklusive Nachwuchskräften)
- 298 im Bereich des Landesamts für Ausländerangelegenheiten sowie
- 25 im Bereich der Familiengerichte.

Die Landesregierung hat eingeräumt, dass die Schaffung von über 1.000 neuen Stellen allein mit der Nachschiebeliste das Gegenteil ihrer bisherigen Politik des Personalabbaus ist.¹¹ Das sieht der Landesrechnungshof genauso.

Unstrittig ist, dass die Landesregierung zusätzliche Stellen im Bereich Flüchtlinge/Asyl schaffen muss. Wegen des erheblichen Umfangs der damit verbundenen Ausgaben muss sie aber an anderer Stelle gegensteuern und dort Mehrausgaben zurücknehmen. Die Pflicht, bis 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, bleibt bestehen.

Angesichts der Dynamik im Aufgabenbereich Asyl/Flüchtlinge sind weitere Mehrausgaben schon absehbar. Die Landesregierung muss den Anstieg unvermeidbarer Ausgaben zum Anlass zu nehmen, anderweitig Einsparungen vorzunehmen. Alle Ausgaben müssen auf den Prüfstand.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Gaby Schäfer

¹¹ Vgl. Medien-Information des Finanzministeriums vom 10.11.2015.