

Aktuelle Haushaltslage

7. Wer die Zukunft gestalten will, muss sie auch finanzieren können

Trotz historisch niedriger Zinssätze, gesunden Wirtschaftswachstums und Steuermehreinnahmen von über 350 Mio. € kann das Land 2011 seine Ausgaben nicht ohne Kredite finanzieren.

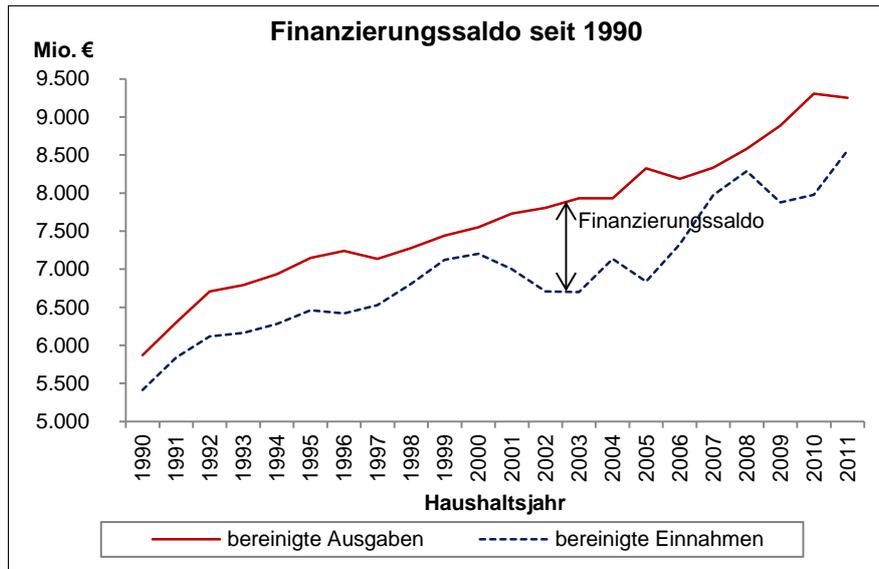
Das Land zahlt für seine Kredite seit Jahren Zinssätze, die erheblich unter dem langfristigen Durchschnitt liegen. In Höhe der eingesparten Zinsausgaben hätte das Land seine Kreditaufnahme verringern können. Stattdessen hat es zusätzliche Ausgaben mit zusätzlichen Krediten finanziert. Vorsorge für steigende Zinssätze hat es nicht getroffen. Dank des sinkenden Zinsniveaus blieben die Zinsausgaben seit mehr als 10 Jahren bei 1 Mrd. € pro Jahr - trotz des steigenden Schuldenstands.

Der Stabilitätsrat hat für Schleswig-Holstein eine drohende Haushaltsnotlage festgestellt. Um die Haushaltslage des Bundes und der Länder zu beurteilen, hat der Stabilitätsrat 4 Kennziffern festgelegt. Schleswig-Holstein überschreitet diejenigen, die Sünden der Vergangenheit abbilden: Schuldenstand je Einwohner und Zins-Steuer-Quote. Aber auch die Kreditfinanzierungsquote des Landes liegt weit über dem Durchschnitt der Länder.

Zu einer Sanierung des Landeshaushalts gibt es keine Alternative. Um die Ziele des Sanierungsprogramms zu erreichen, darf das Land nicht bei den Personalausgaben halt machen. Es hat bereits in Besoldung, Versorgung und Arbeitszeit der Beamten tief eingegriffen. Für weitere Einsparungen wird das Land die Anzahl der Mitarbeiter reduzieren müssen. Nur wenn es Personal abbaut und nicht weiter am Personal spart, bleibt es zukunftsfähig.

7.1 Schleswig-Holstein: Ein Sanierungsfall

Der Schuldenstand des Landes übersteigt aktuell 27 Mrd. € und wächst trotz Schuldenbremse weiter. Dieser Wert drückt aus, wie sehr Schleswig-Holstein die letzten Jahrzehnte über seine Verhältnisse gelebt hat. In der Vergangenheit waren die bereinigten Ausgaben höher als die bereinigten Einnahmen. Die Differenz wurde stets mit neuen Krediten finanziert. Mit anderen Worten: Die Bezahlung der Rechnungen steht faktisch noch aus!



Mit Einführung der Schuldenbremse soll das Ziel erreicht werden, ab 2020 den Haushalt ohne strukturelle Kredite auszugleichen. Hierdurch sollen die Tragfähigkeit der Haushalte gewährleistet und finanzielle Spielräume zur Erfüllung staatlicher Aufgaben geschaffen werden.¹

Die Entwicklung des Finanzierungssaldos zeigt auch folgendes Phänomen: Trotz historisch niedriger Zinssätze, gesunden Wirtschaftswachstums und Steuermehreinnahmen von mehr als 350 Mio. € reichen 2011 die Einnahmen des Landes noch immer nicht aus, um seine Ausgaben zu finanzieren. Dies unterstreicht, wie notwendig die Sanierung der Landesfinanzen ist.

Das **Finanzministerium** betont, dass die Landesregierung mit dem Haushaltsabschluss 2011 zeige, wie ernst sie die Haushaltskonsolidierung nehme. So habe sie das Finanzierungsdefizit seit 2010 von 1.329 Mio. € auf 690 Mio. € 2011 gesenkt. 2014 werde das Land weniger als 400 Mio. € neue Schulden machen müssen.

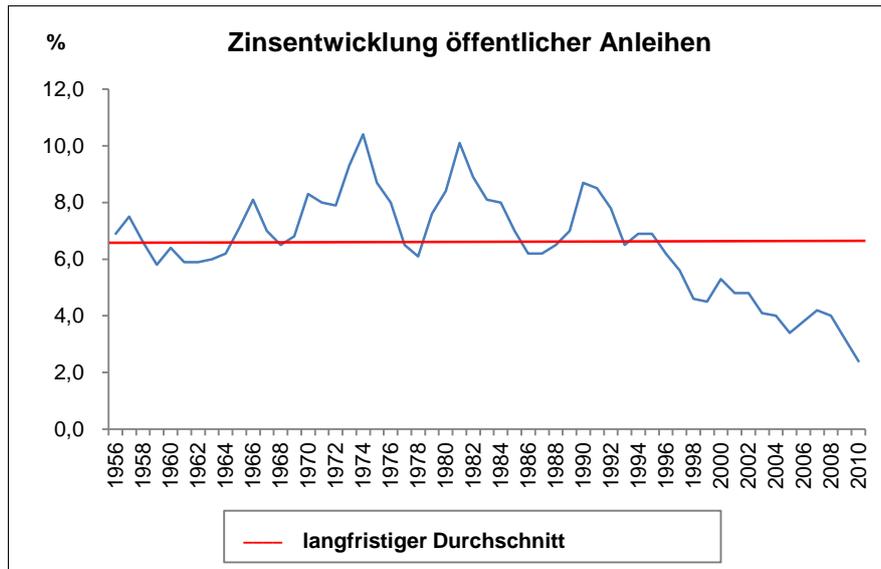
7.2 Niedrige Zinsen bislang nicht zur Vorsorge genutzt

Der Durchschnittszins langfristiger öffentlicher Anleihen zwischen 1950 und 2010 beträgt 6,5 %.² Seit 1996 entwickeln sich die Zinsen zum Vorteil für öffentliche Haushalte: Sie sinken stetig und bewegen sich unterhalb des langfristigen Durchschnitts.³

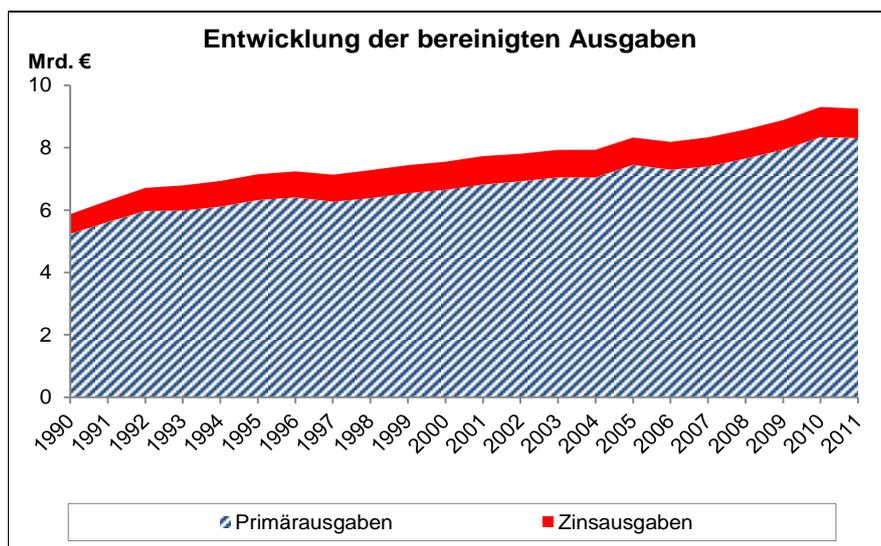
¹ Vgl. Bundestagsdrucksache 16/12410 (Gesetzesentwurf zur Änderung des GG).

² Quelle: Deutsche Bundesbank, Kapitalmarktstatistik.

³ Vgl. Nr. 6 dieser Bemerkungen.



Hiervon profitiert auch Schleswig-Holstein. Zinsentwicklung und seit 1992 eingesetzte Zinsderivate führten trotz steigender Schulden zu annähernd gleichbleibenden Zinsausgaben. Obwohl die Zinslast gesunken ist, hat das Land in der Vergangenheit diese günstige Entwicklung nicht genutzt, um Schulden abzubauen. Abgelesen werden kann dies aus der Entwicklung der Primärausgaben¹. Die bereinigten Ausgaben² sind stetig gestiegen. Ausschlaggebend hierfür waren nicht die Zinsausgaben. Schleswig-Holstein hat seine Ausgaben viel stärker erhöht als die meisten anderen Flächenländer. Von 2000 bis 2009 erhöhte das Land seine bereinigten Ausgaben um 21,7 %. Die Ausgaben aller Flächenländer hingegen stiegen in diesem Zeitraum durchschnittlich um 15 %.³



¹ Primärausgaben = Gesamtausgaben abzüglich Tilgungsausgaben, Zinsausgaben an Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und haushaltstechnische Verrechnungen.

² Primärausgaben zuzüglich Zinsausgaben.

³ Vgl. Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 7.2.

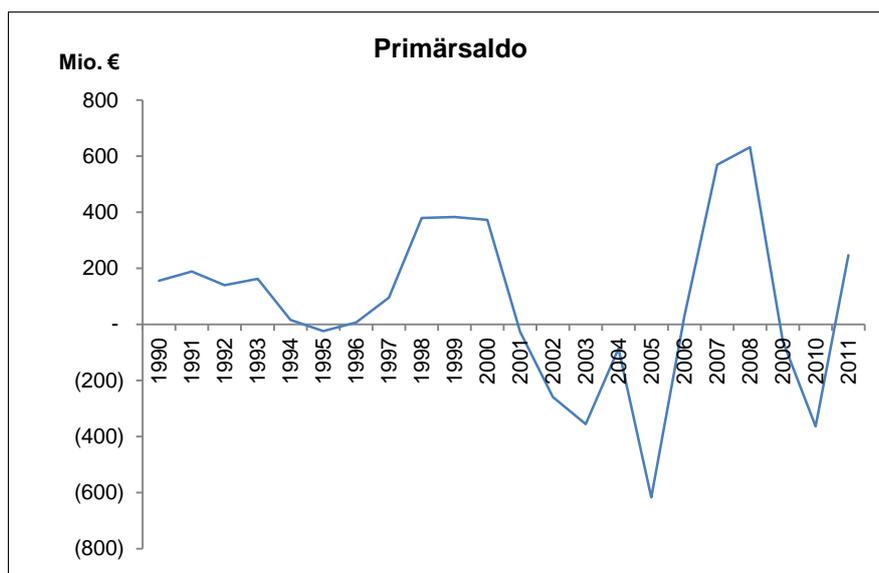
Wäre es nicht zu der lang andauernden Zinsabsenkung gekommen, hätte das Land seine Schulden auf dem Niveau des langfristigen Durchschnittszinses bedienen müssen. Tatsächlich sind in Höhe der Differenz zur echten Zinslast Zinersparnisse entstanden. Hätte das Land ab 1996 in Höhe der erzielten Zinersparnisse die Primärausgaben gesenkt und Tilgungsausgaben erhöht, wäre der Schuldenstand heute um mehr als 4 Mrd. € geringer. Das Finanzierungsdefizit im Ausgangsjahr 2010 wäre mit 720 Mio. € um die Hälfte geringer als der 2010 festgestellte Wert von 1,3 Mrd. €.

Die fehlende Tilgung ist angesichts derzeit historisch niedriger Zinsen und der Gefahr steigender Zinsen dramatisch. Daher muss der Finanzierungsvorteil genutzt werden, um für die Gefahr steigender Zinsen gewappnet zu sein.

7.3 Wann und wie wird der hohe Schuldenberg abgetragen?

Dass die Sparanstrengungen des Landes langsam Früchte tragen, ist an der Entwicklung der Primärausgaben des Jahres 2011 ablesbar: Sie verharren auf dem Niveau des Jahres 2010.

Die im Primärsaldo ausgedrückte Differenz aus Primäreinnahmen und -ausgaben ist 2011 wieder positiv. Dieser Wert drückt aus, dass das Land seine Ausgaben (ohne Zinsausgaben) mit den Steuereinnahmen finanzieren konnte. Allerdings sind in den Steuereinnahmen über 350 Mio. € konjunkturelle Mehreinnahmen enthalten. Konjunkturelle Effekte begründen daher auch die Schwankungen im Zeitverlauf.



Trotzdem musste das Land 2011 neue Kredite aufnehmen - auch, um die Zinsen zahlen zu können. Der Schuldenberg ist weiter gewachsen. Ange-

sichts dieser Daten stellt sich die Frage, wann und wie der hohe Schuldenberg abgetragen werden kann. Hierfür sind strukturelle Überschüsse notwendig.

Die öffentlichen Haushalte der Bundesrepublik Deutschland sind derzeit mit 81 % des Bruttoinlandsprodukts verschuldet. Die sog. Maastricht-Kriterien lassen jedoch nur 60 % zu. Um dies zu erreichen, müssten alle öffentlichen Haushalte ihren Schuldenstand um 25 % reduzieren. Für den Landeshaushalt wären dies 6,8 Mrd. €. Für eine solche Absenkung innerhalb der nächsten 20 Jahre sind jährlich 340 Mio. € zusätzliche Tilgungsausgaben notwendig.

7.4 **Kennziffernvergleich des Stabilitätsrats**

Der auf Bundesebene eingerichtete Stabilitätsrat hat das Ziel, Haushaltsnotlagen des Bundes und der Länder zu vermeiden. Hierzu überwacht er regelmäßig die Haushalte und führt nötigenfalls Sanierungsverfahren durch. Der Stabilitätsrat hat allgemein geltende Schwellenwerte für einzelne Kennziffern u.a. zur aktuellen Haushaltslage beschlossen. Ein Prüfverfahren leitet er ein, wenn ein Land bei der Mehrzahl der Kennziffern die Schwellenwerte überschritten hat. Das Prüfverfahren hat das Ziel festzustellen, ob eine Haushaltsnotlage droht. Wird eine drohende Haushaltsnotlage festgestellt, vereinbart der Stabilitätsrat mit der betreffenden Gebietskörperschaft ein Sanierungsprogramm.¹ Schleswig-Holstein hat 2011 aufgrund seiner Kennziffernentwicklung ein solches Prüfverfahren durchlaufen. Ergebnis: Dem Land droht eine Haushaltsnotlage.

7.4.1 **Die Kennziffern zeigen die Finanzsituationen der Länder im Vergleich**

Der Stabilitätsrat hat in seiner konstituierenden Sitzung am 28. April 2010 4 Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage beschlossen². Nachstehend werden die Werte Schleswig-Holsteins im Vergleich zu den übrigen Ländern grafisch dargestellt.

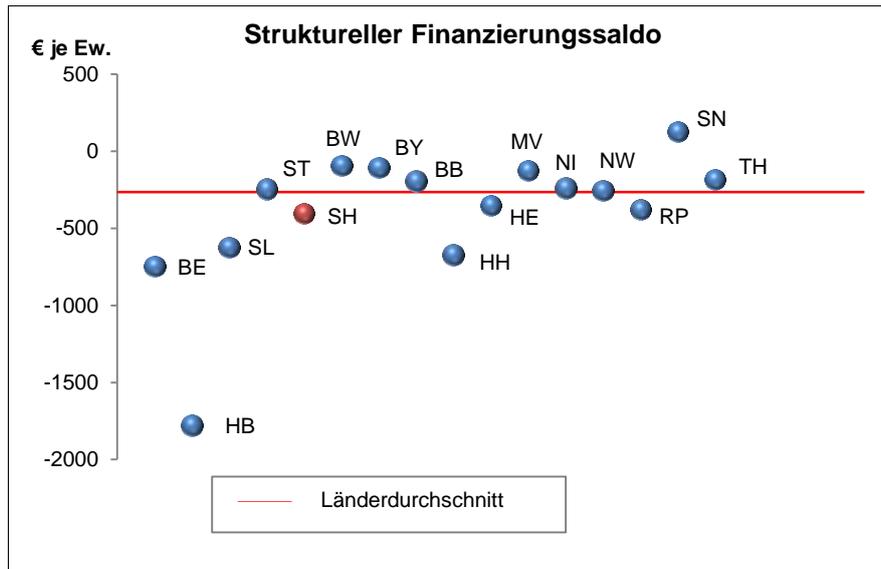
1. Struktureller Finanzierungssaldo in € je Einwohner:

Der strukturelle und damit konjunkturbereinigte Finanzierungssaldo ist eine zentrale Kennziffer. Für Schleswig-Holstein als Konsolidierungshilfempfängerland regelt die Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund den Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits.³

¹ Vgl. Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen.

² Vgl. Beschlüsse des Stabilitätsrats: www.stabilitaetsrat.de.

³ Vgl. Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen, Umdruck 17/1979.



Legende:

Konsolidierungshilfeempfängerländer

der

BE	Berlin
HB	Bremen
SL	Saarland
ST	Sachsen-Anhalt
SH	Schleswig-Holstein

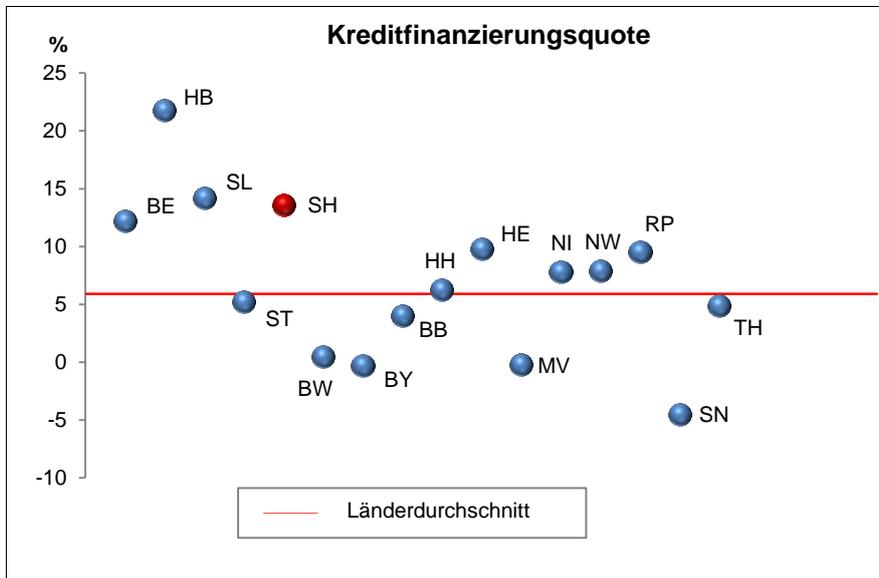
Übrige Länder

BW	Baden-Württemberg	NI	Niedersachsen
BY	Bayern	NW	Nordrhein-Westfalen
BB	Brandenburg	RP	Rheinland-Pfalz
HE	Hessen	SN	Sachsen
HH	Hamburg	TH	Thüringen
MV	Mecklenburg-Vorpommern		

Im Länderdurchschnitt ergibt sich ein Wert von -265 €/Einwohner. Dieser Schwellenwert gilt als überschritten, wenn nach der „impliziten Bereinigung durch Ländervergleich“ der Finanzierungssaldo um mehr als 200 € je Einwohner ungünstiger ist als der Länderdurchschnitt. Der Haushalt 2011 weist einen Wert von -403 €/Einwohner aus. Danach wird der Schwellenwert (-465 €/Einwohner) nicht überschritten. Nach Ablauf des ersten Berichtsturnus 2015 sollen die bis dahin gewonnenen Erkenntnisse durch den Stabilitätsrat evaluiert werden. Dabei soll die Frage beantwortet werden, wie absolute Schwellenwerte sachgerecht für konjunkturbereinigte Werte festgelegt werden können. Für die Zukunft kann das Land sein strukturelles Finanzierungsdefizit deutlich reduzieren, sofern die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen wirken.

2. Kreditfinanzierungsquote:

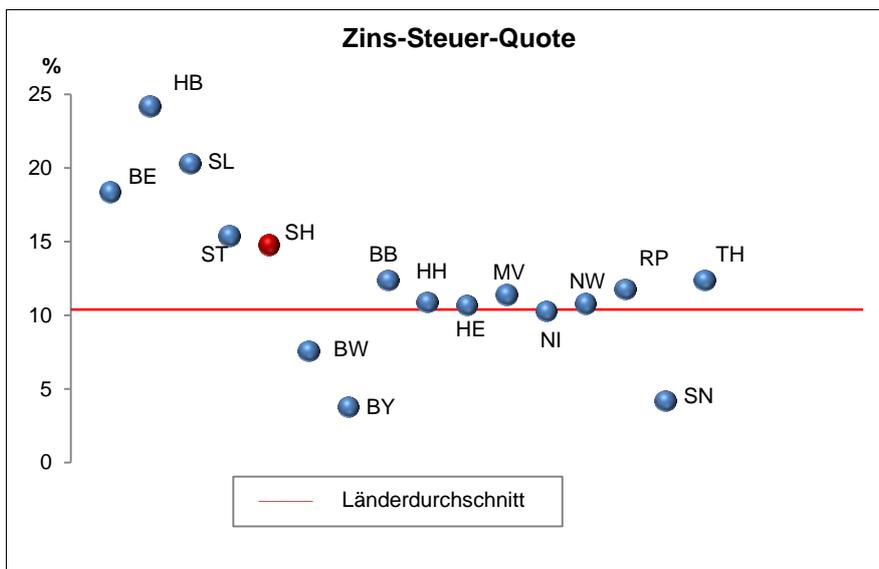
Das Verhältnis zwischen Nettokreditaufnahme und bereinigten Ausgaben wird mit der Kreditfinanzierungsquote dargestellt.



Schleswig-Holstein weist für 2011 einen Wert von 13,6 % aus. Im Länderdurchschnitt liegt die Kreditfinanzierungsquote bei 5,9 %. Übersteigt der Wert den Länderdurchschnitt um mehr als 3 Prozentpunkte, gilt der Schwellenwert als überschritten. Schleswig-Holsteins Kennziffer ist daher im Vergleich zu den übrigen Ländern auffällig.

3. Zins-Steuer-Quote:

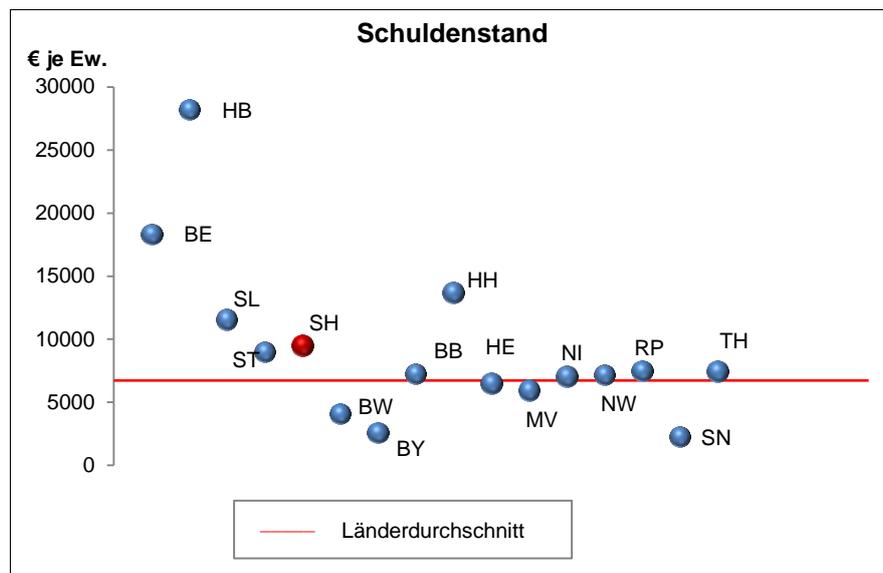
Diese Kennziffer drückt das Verhältnis zwischen Zinsausgaben und Steuereinnahmen aus.



Auch hier offenbart Schleswig-Holstein das Ergebnis seiner bisherigen Finanzpolitik: 14,8 % seiner Steuereinnahmen waren durch Zinsausgaben verplant. Der Länderdurchschnitt beträgt 10,4 %. Die landeseigene Kennziffer gilt als auffällig, da der Schwellenwert von 140 % für Flächenländer des Länderdurchschnitts (= 14,6 %) überschritten wird.

4. Schuldenstand:

Die in dieser Kennziffer dargestellten fundierten Kreditmarktschulden pro Einwohner beinhalten nicht Kredite aus dem Immobilienmodell sowie für den Haushaltsausgleich aufgenommene Kredite.¹



Trotzdem ist der Wert für Schleswig-Holstein mit 9.502 €/Einwohner überdurchschnittlich im Vergleich zu den übrigen Ländern (6.730 €/Einwohner). Zudem ist er auffällig, da der Schwellenwert für Flächenländer von 130 % des Länderdurchschnitts (8.749 €/Einwohner) deutlich übertroffen wird.

7.4.2 Und die Schlussfolgerungen?

Die Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat ist richtig und wichtig. Der Vergleich mit anderen Ländern schärft den Blick auf die notwendigen finanzpolitischen Haus(halts)aufgaben.

Hierbei darf jedoch nicht übersehen werden:

Die Kennziffern vergleichen die Finanzsituation Schleswig-Holsteins mit der Entwicklung in den übrigen Ländern. Sparen diese zukünftig mehr, verschlechtert sich der Wert für Schleswig-Holstein. Verschlechtert sich

¹ Vgl. Nr. 6.11 dieser Bemerkungen.

hingegen deren finanzielle Lage, verbessert sich die Finanzsituation Schleswig-Holsteins - allerdings nur relativ.

Der Vergleich ist daher nur eingeschränkt aussagefähig. Es kommt weiterhin darauf an, die Schuldenbremse einzuhalten. Damit ist das Ziel des finanzpolitischen Kurses für die nächsten Jahre gesteckt: Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits.

Überdies gilt: Sollte sich das Zinsniveau am Kapitalmarkt erhöhen, wären alle Länder hiervon gleichermaßen betroffen. Die Kennziffern drücken dieses Risiko für die Haushalte nicht aus. Ebenso ist nicht ableitbar, welche Lasten aus notwendigen Reinvestitionsausgaben auf die Haushalte zukommen.

Wie der LRH in seiner Stellungnahme 2011 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2020¹ dargelegt hat, ist der zügige Defizitabbau der Schlüssel zum Erfolg. Je schneller das Land beginnt, den Schuldenberg abzutragen, desto früher entstehen finanzielle Spielräume. Notwendig ist, die Obergrenzen der zulässigen Neuverschuldung nicht auszuschöpfen.

Der LRH hat in seinem Beitrag zur Arbeit der Haushaltsstrukturkommission (HSK)² Vorschläge unterbreitet, wie der Abbaupfad erfolgreich weitergegangen werden kann. Zusammengefasst ausgedrückt:

Aufgaben reduzieren - Personal abbauen!

7.5 **Nicht weiter am Personal sparen, sondern Personal abbauen**

Die Personalausgaben sind mit 3,3 Mrd. € der größte Ausgabe-Posten im Landeshaushalt. Das sind 36 % der Nettoausgaben des Landes³.

¹ Vgl. Stellungnahme 2011 des LRH zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2020.

² Vgl. Nr. 17 dieser Bemerkungen.

³ Nach dem vorläufigen Ist 2011 = 9.260,5 Mio. €.

	Personalausgaben 2011 nach dem vorläufigen Ist 2011 Mio. €	Anteil der Personalausgaben an	
		Personalausgaben insgesamt %	Nettoausgaben %
Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	16,8	0,5	0,2
Bezüge und Nebenleistungen: Für 42.113 Beamtenstellen.*	2.150,4	64,4	23,2
Für 6.764 Stellen für Tarifbeschäftigte**	1.730,0	51,8	18,7
Versorgungsbezüge für 28.242 Versorgungsempfänger***	420,4	12,6	4,5
Darunter 16.158 Lehrer (57 %)	845,6	25,3	9,1
(60 %)	511,3	15,3	5,5
Zuführungen an die Versorgungsrücklage	29,6	0,9	0,3
Beihilfen, Unterstützungen und dergleichen	224,5	6,7	2,4
Sonstige Personalausgaben****	72,1	2,2	0,8
Insgesamt	3.338,9	100,0	36,1

* Einschließlich Richter, Ministerpräsident und Minister sowie Beamte im Vorbereitungsdienst laut Haushalt 2011, ohne Beamte in Wirtschaftsbetrieben und Hochschulen.

** Einschließlich Nachwuchskräfte laut Haushalt 2011, ohne Tarifbeschäftigte in Wirtschaftsbetrieben und Hochschulen.

*** Ohne Ministerpräsident und Minister, ohne Versorgungsbezüge der Beamten der Wirtschaftsbetriebe und Hochschulen.

**** Z. B. Trennungsgeld, Umzugskostenvergütung, Erstattungen von Versorgungsausgleichsleistungen, etc.

Bei der notwendigen Sanierung des Landeshaushalts darf es keine Tabubereiche geben. Die Sanierung wird nur gelingen, wenn auch die Personalausgaben deutlich gesenkt werden.

Das Land hat zwei Möglichkeiten, seine Personalausgaben zu reduzieren:

- Stellenabbau oder
- Eingriffe in die Bezahlung und Beschäftigungsbedingungen seiner Mitarbeiter.

Beiden Wegen sind Grenzen gesetzt:

- Der Mitarbeiterabbau endet bei der Mindestbesetzung, die erforderlich ist, um die Kern- und Zukunftsaufgaben des Landes zu erfüllen. Beide sind noch nicht definiert.¹ Es ist unbekannt, welche Aufgaben in welchem Umfang erfüllt werden müssen. Damit fehlen wesentliche Grundlagen für eine Personalbemessung, nämlich Aufgaben, Mengengerüst und Zeitbedarf.²

¹ Vgl. Nr. 17 dieser Bemerkungen.

² Vgl. Nr. 8 dieser Bemerkungen.

- Auch die Möglichkeiten, die Bezahlung der Mitarbeiter abzusenken, unterliegen engen Grenzen. Diese werden im Folgenden analysiert, um das Land vor vermeidbaren Prozessrisiken zu bewahren.

Für Tarifbeschäftigte (14 % der Stellen) sind Entgelte, Leistungsbestandteile und Arbeitszeiten durch Tarifverträge festgelegt und geschützt. Bei den Beamten (86 % der Stellen) lassen sich Sparmaßnahmen einfacher umsetzen. Parlament und Regierung können jederzeit Besoldung und Versorgungsbezüge einschließlich Beschäftigungsbedingungen ändern (z. B. Sonderzahlungen wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Arbeitszeiten oder Selbstbehalte bei der Beihilfe).

Doch wie das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mit seinem Urteil vom 14.02.2012 erneut zeigt, setzt das Alimentationsprinzip Grenzen¹. So hat das Gericht festgestellt, dass in Hessen die Besoldung der Professoren nach Besoldungsgruppe W2 verfassungswidrig niedrig ist. Der Gesetzgeber ist gefordert, bis zum 01.01.2013 verfassungskonforme Regelungen zu treffen. Auch Schleswig-Holstein wird prüfen müssen, welche Folgerungen es aus dem Urteil zu ziehen hat.

Das Urteil weist besonders auf die Grenzen von Besoldungsabsenkungen hin: Die Dienstherren sind verpflichtet, dem Beamten und seiner Familie lebenslang einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Dabei sind besonders der Dienstrang und die mit dem Amt verbundene Verantwortung zu berücksichtigen. Weiterhin von Bedeutung sind die allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und der allgemeine Lebensstandard. Auch Vergleiche der Besoldungen mit der Vergütung von gleichwertigen Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes sind einzu beziehen.

Der Spielraum für Kürzungen der Versorgungsbezüge ist eng:

Bereits 2005 hat das BVerfG die Eingriffe in die Versorgung der Beamten mit dem Versorgungsänderungsgesetz 2001 geprüft.² Mit diesem Gesetz wurden Versorgungsempfänger früher und stärker belastet als Rentner. Das BVerfG sieht die Gefahr, dass dadurch bei Beamten und Versorgungsempfängern die amtsangemessene Alimentation unterschritten werden könnte. Versorgungskürzungen dürfen weder isoliert, noch in der Summe dazu führen, dass die Untergrenze der Alimentation verletzt wird.

Eingriffe in Besoldung und Versorgung der Beamten sind nach der Rechtsprechung des BVerfG zwar möglich, sie unterliegen jedoch engen verfassungsrechtlichen Grenzen. Diese ergeben sich insbesondere aus

¹ BVerfG, 2 BvL 4/10, Urteil vom 14.02.2012.

² BVerfG, 2 BvR 1387/02, Urteil vom 27.09.2005.

- den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, wozu das Alimentationsprinzip und der Grundsatz der Versorgung aus dem letzten Amt zählen,
- dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz,
- dem verfassungsrechtlichen Rückwirkungsverbot sowie dem Grundsatz des Vertrauensschutzes.

Finanzielle Erwägungen, wie etwa das allgemeine Ziel, den Haushalt zu sanieren, reichen nicht, um Kürzungen zu rechtfertigen.

Eine Kürzung der Versorgungsbezüge wäre darüber hinaus ein Eingriff in den Besitzstand, der gerade im Rentenrecht nicht vollzogen wurde.

7.5.1 Beamte tragen zur Haushaltssanierung und zu ihrer Versorgung bei

Beamte leisten seit den 50-er Jahren einen Beitrag zur Finanzierung ihrer Versorgung. Damals wurde die Besoldung der Beamten um 7 % gekürzt, um künftige Versorgungsansprüche zu finanzieren.¹ Eine Versorgungsrücklage wurde daraus nicht gebildet.

Die Personalausgaben für die Beamten sind während der aktiven Dienstzeit geringer als für vergleichbare Tarifbeschäftigte. Die dadurch strukturell eingesparten Beträge stehen dauerhaft zur Finanzierung der Versorgungsausgaben zur Verfügung. Bei den nachträglichen Verbeamtungen 2006 wurden die Personalausgabenbudgets im Durchschnitt um 17 T€ pro Fall entlastet.²

Seit 1999 tragen Beamte zusätzlich zur Finanzierung ihrer Versorgungsbezüge bei: Besoldungs- und Versorgungserhöhungen werden um 0,2 Prozentpunkte abgesenkt. Ausgesetzt wurde dies von 2003 bis 2011 für die stufenweise Absenkung des Versorgungsniveaus von 75 auf 71,75 %.³ Ab 2012 werden wieder von jeder linearen Erhöhung der Bezüge 0,2 Prozentpunkte zur Finanzierung künftiger Versorgungsbezüge in eine Versorgungsrücklage gezahlt.⁴ Das Volumen, das die Beamten ab

¹ BT-Drucksache 1/2846, 35 vom 19.11.1951; vgl. auch BT-Drucksache 562/51, S. 60; zitiert nach: Hamburger Richterverein, Selbstfinanzierung der Pensionen - versteckte Pensionsbeiträge, <http://www.richterverein.de/index.htm?/mhr/mhr051/m05110.htm>. Abruf vom 21.02.2012.

² Bemerkungen 2011, Nr. 17.

³ Versorgungsänderungsgesetz 2001.

⁴ § 14a BBesG - ÜfSH und Gesetz über eine Versorgungsrücklage für den Bereich des Landes Schleswig-Holstein (Landesversorgungsrücklagegesetz - LVersRG) vom 18.05.1999. GVOBl. Schl.-H. 1999 S. 113, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.06.2004, GVOBl. Schl.-H. 2004 S. 153. Ab 01.03.2012: § 18 Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein, Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Besoldungs- und Beamtenversorgungsrechts in Schleswig-Holstein vom 26.01.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 153 (159).

2015 jährlich zur Versorgungsrücklage zahlen, hat die Landesregierung mit mindestens 60 Mio. € beziffert.¹

Nach 11 Jahren belief sich die Rücklage 2010 einschließlich Verzinsung auf 250 Mio. €. Bis Ende 2017 kann sie bei gleichbleibender Zuführung und Verzinsung auf über 680 Mio. € steigen. Ab 2018 soll die Rücklage die Versorgungsausgaben des Landeshaushalts in den folgenden 15 Jahren entlasten.²

Die Landesregierung plant, der Versorgungsrücklage auch ab 2018 Mittel zuzuführen.³ Ob diese Zuführungen gerechtfertigt sind und dem jetzigen Rahmen entsprechen werden, ist noch nicht entschieden.

Die Rücklagenbildung reduziert nicht nur den Anstieg der laufenden Besoldung und der Versorgungsbezüge. Auch das Versorgungsniveau wird abgesenkt. Denn: Der Versorgung liegt die Besoldung aus dem letzten Amt zugrunde. Diese fällt jedoch als direkte Folge der Absenkung geringer aus.

Bis zum 31.12.2017 würde eine weitergeltende Absenkung im bisherigen Rahmen wie eine Kürzung des Höchstruhegehaltssatzes auf 70,9 % wirken. Bis 2030 betrüge der reale Höchstsatz 68,6 % statt 71,75 %.

Nicht nur die Versorgungsrücklage finanziert die Versorgungsausgaben. Auch folgende Beträge müssen hinzu gerechnet werden:

- Eigenanteil der Polizeivollzugsbeamten an der Heilfürsorge (mind. 2,0 Mio. € jährlich),
- Anhebung der Regelaltersgrenze,
- Anhebung der besonderen Altersgrenzen (4,0 Mio. € jährlich),
- Absenkung des nominalen Höchstruhegehaltssatzes von 75 auf 71,75 %,
- Versorgungsabschläge von max. 14,4 % bei Inanspruchnahme einer Antragsaltersgrenze,
- Versorgungsabschläge von max. 10,8 % bei Dienstunfähigkeit.

Bislang hat die Landesregierung die finanziellen Auswirkungen der angehobenen Regelaltersgrenze, des abgesenkten Höchstruhegehaltssatzes und der Versorgungsabschläge bei vorzeitigem Ruhestandsbeginn nicht offengelegt. Sie betrachtet diese mit Ausnahme der Zuführungen zur Versorgungsrücklage als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung⁴. Wenn die Lan-

¹ „Bericht des Landes Schleswig-Holstein 2011 an den Stabilitätsrat gem. § 3 Abs. 2 StabiRatG“, Umdruck 17/2724, Seite 14, Anhang Datengrundlagen zu den Kennziffern des Landes 2012 bis 2015.

² § 7 LVersRG.

³ „Konsolidierungsprogramm des Landes Schleswig-Holstein gemäß § 5 StabiRatG“ vom 11.10.2011, Umdruck 17/3211, Teil C 2 b), S. 17 unten.

⁴ Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage von Monika Heinold, MdL, Bündnis 90/Die Grünen, Strukturelle Entlastungen des Landeshaushalts, Landtagsdrucksache 17/2047 vom 13.12.2011.

desregierung erwägt, die allgemeinen Anpassungen der Besoldung und Versorgungsbezüge über 2017 hinaus abzusenken, muss sie berücksichtigen: Beamte sowie Versorgungsempfänger finanzieren bereits heute die Versorgungsausgaben zu mehr als 25 %.

Außer in die Bezahlung wurde auch in die Beschäftigungsbedingungen der Beamten eingegriffen. Im Vergleich zu Tarifbeschäftigten wurde die Arbeitszeit der Beamten deutlich erhöht. Seit 1994 gelten für Beamte und Tarifbeschäftigte unterschiedliche wöchentliche Arbeitszeiten. Zur Sanierung des Landeshaushalts wurde 1994 die Arbeitszeit der Beamten auf 39,5 Wochenstunden, 2002 auf 40 Wochenstunden und 2006 auf 41 Stunden angehoben. Tarifbeschäftigte arbeiten dagegen im Schnitt 38,7 Wochenstunden, mehr als 2 Stunden weniger pro Woche.

Nur 3 Länder haben mit 42 Stunden eine höhere Arbeitszeit für Beamte. Bei den Tarifbeschäftigten hingegen liegt sie in Schleswig-Holstein deutlich unter dem Durchschnitt der Arbeitszeit in den Ländern von 39,4 Stunden.

Die längere Wochenarbeitszeit der Beamten entspricht einer Kürzung der Dienstbezüge um mehr als 5 %. Damit leisten die Beamten seit 2006 einen jährlichen Beitrag zur Haushaltssanierung von über 85 Mio. €. Ab 2020 werden es über 100 Mio. € sein.¹

Die Landesregierung hat die Arbeitszeitverlängerung der Beamten im Gegenzug nicht konsequent genug dazu genutzt, Stellen abzubauen und Personalausgaben zu senken.² Insbesondere in Bereichen mit Schichtdienst (z. B. Polizei) hätte sich dies angeboten.

Nach dem Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012 und dem Konsolidierungsprogramm³ werden langfristig 120 Mio. € pro Jahr eingespart. Sie resultieren aus Eingriffen in Besoldung und Versorgung:

- Absenkungen in der B-Besoldung,
- Kürzung der Hochschulstudienzeiten bei der Versorgungsberechnung,
- Kürzung oder Streichung der jährlichen Sonderzuwendungen (Weihnachtsgeld und Urlaubsgeld), die 2006 gleichzeitig mit einer Erhöhung der Arbeitszeit für Beamte einherging,
- Streichung der Jubiläumsszuwendung,
- Streichung der Ausgleichszahlung bei besonderen Altersgrenzen und
- höhere Beteiligung der Beamten an der Beihilfe (Selbstbehalt).

¹ Basis: Ist der Besoldungsbezüge in Gruppe 422 laut vorl. Ist 2011 = 1.730 Mio. €. Für 2020: Laut Finanzplan 2011 - 2015, S. 51: 2.060 Mio. €.

² Vgl. Stellungnahme des LRH zum Entwurf eines Haushaltsstrukturgesetzes zum Haushaltsplan 2007/2008 vom 09.10.2006, Umdruck Nr. 16/1282 sowie Bemerkungen 2008, Nr. 14.3 Umsetzung des Personalkosteneinsparkonzepts der Landesregierung, S. 138.

³ „Konsolidierungsprogramm des Landes Schleswig-Holstein gemäß § 5 StabiRatG“ vom 11.10.2011, Umdruck 17/3211, S. 17 und Anlage 1.

7.5.2 Wo sind die Grenzen?

Sollte der Landtag Besoldung und Versorgungsbezüge über 2017 hinaus senken, steigt das Risiko, dass die amtsangemessene Alimentation unterschritten wird.¹ Dies und die Rechtsprechung des BVerfG erfordern, dass die Landesregierung der Problematik nachgeht.

Besoldungsanpassungen sind so vorzunehmen, dass die amtsangemessene Alimentation gewahrt bleibt. Auch sollte die Landesregierung kontinuierlich untersuchen und berichten, wie sich Versorgungs- und Rentenniveau entwickeln. Zu einer umfassenden Betrachtung gehören die Entwicklung

- der Anzahl der Versorgungsempfänger sowie Höhe der Versorgungsausgaben in einer Rückschau und in der Prognose für die nächsten 20 Jahre.
- der tatsächlichen Ruhegehaltssätze und Ruhegehälter der Beamten: Das grundsätzlich auf einer Säule beruhende Versorgungsniveau sollte mit dem auf 3 Säulen beruhenden Rentenniveau der Tarifbeschäftigten (gesetzliche Rentenversicherung, betriebliche Altersversorgung und private, steuerlich geförderte Altersvorsorge) verglichen werden. Hierbei sind auch die zusätzlichen Belastungen der Versorgungsempfänger aus der vollen Steuerpflicht und den höheren Krankenkassenbeiträgen zu berücksichtigen.
- des aktiven Personals einschließlich seiner Altersstruktur.
- der Versorgungsquote² und der Versorgungs-Steuerquote³.
- des durchschnittlichen Ruhestandseintrittsalters im Vergleich zum Rentenrecht.

Dies sollte die Landesregierung in einem eigenen Bericht darstellen und aufzeigen,

- welche Reformmaßnahmen durchgeführt wurden,
- welche Wirkungen sie im Vergleich zu den Reformen im Rentenrecht haben und
- wie hoch Zuführungen und Bestand des Sondervermögens „Versorgungsrücklage“ sind.

Mit einem derartigen Bericht über die Versorgung kann belegt werden, ob sich weitere Eingriffe in das Versorgungsrecht innerhalb der bestehenden Grenzen rechtfertigen können.

¹ Vgl. Tz. 7.5 dieser Bemerkungen.

² Verhältnis der künftigen Versorgungsausgaben zum künftigen Bruttoinlandsprodukt.

³ Anteil der Versorgungsausgaben an den Steuereinnahmen.

7.5.3 Was ist bis 2020 geschafft?

Die Empfehlung der HSK, die Zahl der Stellen um 10 % bis 2020 zu reduzieren, ist richtig. So können die Personalausgaben für aktives Personal ab 2020 dauerhaft um 267 Mio. € gesenkt werden.

Der Landeshaushalt wird ab 2020 durch die bisherigen Streichungen und Kürzungen im Personalbereich um mehr als 500 Mio. € entlastet:

Maßnahme	Dauerhafte Einsparung pro Jahr • Mio. €
Bei Verzicht auf Zuführung zur Versorgungsrücklage ab 2018	• 60
Geldwerter Vorteil der höheren Arbeitszeit	• 100
Strukturelle Einsparungen Konsolidierungsprogramm	• 120
Abbau von 10 % der Stellen	• 267
Summe	• 547

Diese dauerhaften Kürzungen tragen zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits des Landes bei. Mit 547 Mio. € entfallen mehr als 40 % des notwendigen Abbaus auf den Personalbereich. Dies ist mehr als der Anteil der gesamten Personalausgaben an den Nettoausgaben des Landes (36 %).

Sollte die Landesregierung ihre Planung umsetzen, der Versorgungsrücklage ab 2018 weiterhin Mittel zuzuführen, stünde der Betrag von 60 Mio. € noch nicht zur dauerhaften Einsparung zur Verfügung. Die strukturelle Entlastung wird erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen. Bis dahin würde der Basisbetrag als „Beitrag“ der Beamten die Versorgungsrücklage weiter erhöhen.

7.5.4 Fazit

Bislang hat das Land erheblich in Besoldung und Versorgung der Beamten eingegriffen. Damit dürften die verfassungsrechtlichen Grenzen gem. Art. 33 Abs. 5 GG bereits heute erreicht sein. Schon mit den bisherigen Gesetzesänderungen erhöht der Gesetzgeber das Risiko, dass amtsangemessene Besoldung und Versorgung nicht für alle Beamtengruppen sichergestellt sind.

Der Gesetzgeber ist daher verpflichtet, die weitere Entwicklung zu beobachten und mit den Entwicklungen außerhalb des öffentlichen Dienstes

zu vergleichen. Die Landesregierung sollte in einem Bericht über die Versorgung betrachten, inwieweit die Reformen im Besoldungs- und Versorgungsrecht verfassungskonform sind und welche systemgerechten Reformen im Versorgungsrecht verfassungsrechtlich noch möglich wären.

In der Fachliteratur¹ gibt es hierzu zahlreiche Vorschläge. So könnte die Landesregierung das Pensionseintrittsalter weiter an die wachsende Lebenserwartung anpassen. Nach den Berechnungen von Färber/Funke/Walther reduziert die Verschiebung des Ruhestands um ein Jahr die laufenden Versorgungskosten real um 5 bis 7 %². Um einen Anreiz für einen späteren Pensionseintritt zu erzielen, sollte erwogen werden, die Ruhegehaltsskala nach oben über 71,75 % zu öffnen.

Maßnahmen aus dem Rentenrecht können nicht ohne Weiteres „wirkungsgleich“ auf die Beamten übertragen werden. Die Systeme sind völlig unterschiedlich. Sachgerechte Vergleiche zwischen Beamtenversorgung und Rente belegen, dass nennenswerte Unterschiede im Gesamtversorgungsniveau nicht ersichtlich sind. Das System der Rentenversicherung kann Änderungen der Beamtenversorgung nur insoweit rechtfertigen, als diese mit den strukturellen Unterschieden der Versorgungssysteme vereinbar sind. Systembedingte Unterschiede und die erheblich voneinander abweichenden Erwerbsbiografien, Bildungsunterschiede und Kleinstrenten verbieten einfache Vergleiche der durchschnittlichen Zahlbeträge von Renten und Pensionen.³

Mit den bisher eingesetzten Instrumenten sind die Möglichkeiten weitgehend ausgereizt, die Personalausgaben durch strukturelle Besoldungs- und Versorgungsänderungen zu senken. Weitere Einschnitte könnten das Land Schleswig-Holstein als Arbeitgeber unattraktiv werden lassen. Zusätzlich wird es durch die demografische Entwicklung für das Land schwieriger, gute Nachwuchskräfte zu finden. Doch gerade der notwendige Personalabbau und Arbeitsverdichtungen erfordern qualifizierte Mitarbeiter. Hier hat das Land als Arbeitgeber auch eine Fürsorgepflicht gegenüber seinen Mitarbeitern.

¹ Z. B. Färber/Funke/Walther (2011), Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung: Ökonomische Perspektiven und rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 37, Edition Sigma, mit weiteren Nachweisen. Zusammenfassende Darstellung in ZBR 2011, S. 14 ff. Raffelhüschen/Benz/Hagist (2011), Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland, Studie für den Bund der Steuerzahler e. V. mit weiteren Nachweisen.

² Färber/Funke/Walther, ZBR 2011, Tz. III.1, S. 20 (21) und Tz. V, S. 31.

³ Alterssicherungsbericht 2008, BT-Drucksache 16/11061.

7.6 Ausblick - Vorsorge für die Versorgung

Weil das Land keine Vorsorge für die Versorgung seiner Beamten getroffen hat¹, muss es heute die Versorgungsbezüge unmittelbar aus dem Haushalt finanzieren und an anderer Stelle einsparen.

Dieses Verfahren bringt auch finanzielle Vorteile für das Land, weil es erst zahlen muss, wenn der Versorgungsfall tatsächlich eintritt. Gleichwohl belastet dieses Verfahren heute den Landeshaushalt erheblich, weil wachsende Pensionsleistungen, gestiegene Verschuldung und auferlegte Schuldenbremse mit fehlender Vorsorge zusammentreffen.

Um für die Beamtenversorgung vorzusorgen, gab es bereits Ansätze, aus dem Landeshaushalt kreditfinanzierte Zuführungen an einen Pensionsfonds zu leisten. Der LRH hat sich stets dagegen ausgesprochen.² Die kreditfinanzierte Bildung eines Pensionsfonds ist unwirtschaftlich.

Mit Einführung der Schuldenbremse hat das Finanzministerium ein Berechnungsverfahren entwickelt, mit dem es Ausgabengrenzen für den Gesamthaushalt und für jedes Ressort ermittelt.³ Die Ausgabengrenze für ein Ressort könnte um Beiträge zur künftigen Versorgung für jeden neu ernannten Beamten reduziert werden, ohne dass diese kreditfinanziert werden. Im Rahmen der dann verbleibenden niedrigeren Grenze hätten die Ressorts ihre Ausgaben im Haushaltsaufstellungsverfahren anzumelden. Dieses Verfahren würde die Ressorts zwingen, auf andere Ausgaben zu verzichten oder zusätzliche Einnahmen zu generieren. So würde eine wirtschaftliche Vorsorge für die Versorgung ohne zusätzliche Kreditaufnahme geschaffen.

Mit diesem Verfahren kann die Landesregierung sicherstellen, dass es nicht zu einem Zuwachs der expliziten Staatsverschuldung kommt. Vorteilhaft wäre zudem, wenn die Beiträge der Beamten zu ihrer Altersvorsorge nicht anderweitig ausgegeben werden könnten, sondern unmittelbar zum Abbau der Neuverschuldung verwendet würden.

¹ Vgl. Tz. 7.5.1 dieser Bemerkungen.

² Zuletzt in den Bemerkungen 2008, Nr. 7.1.4.

³ Vgl. Finanzplan Schleswig-Holstein 2011 bis 2015, S. 54.