

Auszug aus

Denkschrift 2010

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des
Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 4

Vorbelastungen und Risiken des Landes-
haushalts



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Vorbelastungen und Risiken des Landeshaushalts

Die finanzielle Lage des Landes ist durch die neuerliche Verschuldung, schnell wachsende Pensionsverpflichtungen sowie weitere Vorbelastungen und Risiken besorgniserregend. Notwendig ist eine stringente Strategie zur Haushaltskonsolidierung. Diese muss die Kosten des Landes für das aktive Personal und die Pensionäre begrenzen.

1 Vorbemerkung

Der Rechnungshof hatte 2006 (siehe Denkschrift 2006, Beitrag Nr. 3, Landesschulden) einen grundlegenden Paradigmenwechsel gefordert, um einen Weg aus der drohenden Schuldenfalle zu finden. Da ständig steigende Schulden die Zukunft des Landes gefährden und es politisch handlungsunfähig machen, sollte in der Landesverfassung das Verbot einer Netto-Neuverschuldung festgeschrieben werden.

§ 18 Landeshaushaltsordnung ist dahin gehend geändert worden, dass der Haushaltsplan ab 01.01.2008 grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Außerdem soll die am 31.12.2007 mit 41.710 Mio. Euro erreichte Kreditmarktverschuldung nicht dauerhaft überschritten werden.

Durch die Föderalismusreform wurde in Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz für Bund und Länder die sogenannte Schuldenbremse verankert. Danach ist für die Haushalte der Länder ab 2020 eine Neuverschuldung grundsätzlich verboten.

Bei der Aufstellung des Staatshaushaltsplans 2010/2011 wurde offensichtlich, dass das Land nicht ohne neue Schulden auskommt, wenn die Steuereinnahmen sinken. Deshalb wirft der Rechnungshof die Frage auf, ob nicht wegen der erheblichen Vorbelastungen weitergehende haushaltspolitische Restriktionen erforderlich sind.

2 Finanzielle Lage des Landes

2.1 Verschuldung

Die Verschuldung des Landes einschließlich der verlagerten Verpflichtungen belief sich Ende 2009 auf 43.890 Mio. Euro (siehe diesjährige Denkschrift, Beitrag Nr. 3, Landesschulden). In den Haushaltsjahren 2010 und 2011 ist eine Nettokreditaufnahme von zusammen 4,8 Mrd. Euro vorgesehen. Nach der mittelfristigen Finanzplanung ist 2012 und 2013 mit einer weiteren Neuverschuldung zwischen 1,6 und 2,3 Mrd. Euro zu rechnen. Somit steigt die Gesamtverschuldung des Landes bis Ende 2013 voraussichtlich auf 50 bis 51 Mrd. Euro. Die Kreditmarktschulden liegen dann um etwa 6 bis 7 Mrd. Euro über dem nach § 18 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung grundsätzlich zulässigen Limit. Die Landesregierung beabsichtigt, die in

2010/2011 neu aufgenommenen Kredite gemäß § 18 Abs. 4 der Landeshaushaltsordnung unter Berücksichtigung der aktuellen konjunkturellen Entwicklung innerhalb von vier Jahren ab 2014/2015 zu tilgen.

2.2 Haushaltsrisiken durch Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen

Tabelle 1 zeigt den Stand und die Entwicklung der vom Land aufgrund der Ermächtigung im jeweiligen Staatshaushaltsgesetz übernommenen Gewährleistungen.

Tabelle 1: Gewährleistungsverpflichtungen (in Mio. Euro)

Nr.	Bezeichnung	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009
1	Wirtschaftsförderung			
1.1	Inlandsbürgschaften	23,7	33,7	304,6
1.2	Außenwirtschaft	5,1	5,1	5,1
1.3	Rückbürgschaften	549,1	633,4	633,4
2	Zwecke außerhalb der Wirtschaftsförderung			
2.1	Gemeinnützige und pädagogische Einrichtungen	8,1	5,6	5,6
2.2	Öffentliche Unternehmen	10.128,3	10.082,6	24.584,9
2.3	Abdeckung von Haftpflichtrisiken nach dem Atomgesetz	51,9	51,9	38,0
2.4	Sonstige Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen	5,9	5,9	5,9
3	Wohnungsbau	66,8	45,4	26,7
	Summe	10.838,9	10.863,6	25.604,2

Das Land hat 2009 seine Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen im Zusammenhang mit der Finanzkrise erheblich ausgeweitet. Die Verpflichtungen sind von 10.863,6 Mio. Euro Ende 2008 auf 25.604,2 Mio. Euro Ende 2009 gestiegen.

Zum einen haftet das Land dafür, dass die „Landesbeteiligungen Baden-Württemberg GmbH“ die Kapitalbeteiligung an der Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) um 2.026,7 Mio. Euro erhöht hat. Des Weiteren schirmt die neu gegründete „Garantie Portfolio GmbH & Co. KG“ das Risiko der LBBW bis 12,7 Mrd. Euro ab.

Über diese Bürgschaften hinaus haftet das Land als Gewährträger für die Verbindlichkeiten der LBBW, der Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank, der Universitätsklinik sowie der Zentren für Psychiatrie und weiterer Anstalten des öffentlichen Rechts. Die Höhe dieser Eventualverbindlichkeiten kann betragsmäßig nicht beziffert werden. Das Land haftet grundsätzlich unbeschränkt. Es kann jedoch erst in Anspruch genommen werden, wenn die Gläubiger aus dem Vermögen dieser Einrichtungen nicht befriedigt werden können.

Das Land wurde in den letzten zehn Jahren aus Gewährleistungen abzüglich der Rückflüsse durch Regressforderungen im Umfang von 117 Mio. Euro in Anspruch genommen.

Die künftigen Risiken betreffen primär die LBBW. Nach den Verlautbarungen der Landesregierung kann die Geschäftsentwicklung der LBBW derzeit nicht prognostiziert und damit auch die Risikosituation für das Land nicht hinreichend eingeschätzt werden.

Gleichwohl sind diese (herkömmlich abstrakten) Risiken, die traditionell nicht nennenswert beachtet werden, stärker ins Blickfeld zu rücken. Denn die Finanzkrise hat auf dramatische Weise offenbart, wie schnell und völlig unerwartet scheinbar abstrakte Risiken sehr konkret werden und von jetzt auf nachher existenzielle Fragen aufwerfen können.

2.3 Haushaltsvorbelastungen

Die Kernaufgaben der Länder (Bildung, Wissenschaft, Polizei, Justiz, Steuerverwaltung) sind personalintensiv. Der Haushalt des Landes ist daher wie alle Länderhaushalte zwangsläufig durch hohe Personalausgaben geprägt. Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben liegt seit Jahren bei rund 40 Prozent. Dieser Anteil hat sich unabhängig davon, dass sich die Gesamtausgaben unterschiedlich entwickelt haben, nicht erhöht. Maßgeblich hierfür war, dass durch die Verwaltungsstrukturreform und durch die Umwandlung von Landeseinrichtungen in andere Organisationsformen (z. B. Landesbetriebe) in den letzten Jahren ein beträchtlicher Teil der Personalausgaben in Sachausgaben umgeschichtet wurde. Auch der weit- aus überwiegende Teil der Sachausgaben ist aufgrund von Bundes- oder Landesgesetzen, sonstigen rechtlichen Verpflichtungen sowie durch die notwendigen sächlichen Verwaltungsausgaben faktisch festgelegt. Im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung für 2009 bis 2013 entfallen durchschnittlich 98 Prozent der Sachausgaben auf diese sogenannten zwangsläufigen Ausgaben. Somit belaufen sich die übrigen Sachausgaben, die weitgehend für Hochbaumaßnahmen des Landes bestimmt sind, in dieser Periode auf jährlich lediglich 600 Mio. Euro (ohne globale Minderausgaben). Dies entspricht einem Anteil von lediglich 1,6 bis 1,9 Prozent des gesamten jährlichen Haushaltsvolumens. Das verdeutlicht, dass das strukturelle Defizit immer bedrohlicher wird. Die Ausgabenstruktur ist im Einzelnen in der diesjährigen Denkschrift, Beitrag Nr. 2, Haushaltsplan und Haushaltsvollzug für das Haushaltsjahr 2008 (Tabelle 5), und Beitrag Nr. 3, Landesschulden (Tabelle 5), dargestellt.

2.3.1 Ausgaben für aktives Personal und Versorgungsempfänger

Die Bezüge für aktive Beamte und Versorgungsempfänger sind deshalb besonders ins Blickfeld zu rücken, weil sie zunehmend künftige Haushalte vorbelasten. Tabelle 2 zeigt die Entwicklung der Personalausgaben nach Zweckbestimmungen in den letzten zehn Jahren.

Tabelle 2: Entwicklung der Personalausgaben

Bezeichnung	2000		2004		2009	
	In Mio. Euro	In %	In Mio. Euro	In %	In Mio. Euro	In %
Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige (Obergruppe 41)	23,9	0,2	23,8	0,2	30,3	0,2
Bezüge und Nebenleistungen (Obergruppe 42 ohne Gruppe 424)	9.143,3	77,1	9.645,9	73,8	9.284,8	68,3
Beihilfen, Unterstützungsleistungen und dergleichen ohne Versorgungsempfänger (Gruppen 441, 442 und 443)	362,8	3,0	415,3	3,2	443,7	3,3
Versorgungsbezüge und dergleichen (Obergruppe 43 ohne Gruppe 434)	1.991,1	16,8	2.468,7	18,9	3.078,6	22,7
Beihilfen für Versorgungsempfänger (Gruppe 446)	280,8	2,4	394,1	3,0	557,0	4,1
Sonstige personalbezogene Ausgaben (Obergruppe 45)	44,6	0,4	43,2	0,3	33,6	0,2
Zuführung an die Versorgungsrücklage (Gruppen 424 und 434)	14,8	0,1	73,0	0,6	159,0	1,2
Summe	11.861,3	100,0	13.064,0	100,0	13.587,0	100,0

Die Bezüge und Entgelte der aktiven Beamten und Richter sowie der Arbeitnehmer einschließlich der Beihilfeaufwendungen waren 2009 gegenüber 2000 nominal um 222,4 Mio. Euro und prozentual um 2,3 Prozent höher. Demgegenüber stiegen die Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfänger von 2000 auf 2009 um nominal 1.363,7 Mio. Euro und prozentual um 60 Prozent.

Während sich der Anteil der Aufwendungen für das aktive Personal an den gesamten Personalausgaben von 80,1 auf 71,6 Prozent verringerte, stieg der Anteil der Versorgungsaufwendungen im gleichen Zeitraum von 19,2 auf 26,8 Prozent.

Nach dem im März 2010 vom Statistischen Landesamt herausgegebenen „Versorgungsbericht Baden-Württemberg“ werden die Versorgungsempfänger des Landes von rund 96.000 in 2009 auf 143.000 in 2020 und 156.000 in 2030 zunehmen. Danach werden sich die Versorgungsaufwendungen bei einer angenommenen jährlichen linearen Erhöhung der Versorgungsbezüge um 1,5 Prozent und der Beihilfe um 3 Prozent auf zusammen 6,2 Mrd. Euro in 2020 und 7,7 Mrd. Euro in 2030 erhöhen. Ohne weitere Eingriffe in die bestehenden Versorgungs-, Beihilfe- und Heilfürsorgeregeln wird der Anteil der Versorgungsausgaben an den gesamten Personalausgaben weiter drastisch steigen. Bei einer ansonsten unveränderten Ausgabenstruktur drohen künftige Haushalte völlig aus dem Ruder zu laufen. Die ab 2018 bzw. 2020 vorgesehene Entnahme von Mitteln aus den Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds“ kann nicht zu einer ausreichenden Entlastung der Versorgungsausgaben führen.

Der finanzpolitische Sprengsatz der Pensionsverpflichtungen würde noch deutlicher, wenn - wie es die „Standards staatlicher Doppik“ nach § 7a in Verbindung mit § 49a Haushaltsgrundsätzegesetz vorsehen - für Beamte und andere nach Bundes- oder Landesrecht versorgungsberechtigte Personen nach versicherungsmathematischen Regeln Rückstellungen für Pensionen, Beihilfen und ähnliche Verpflichtungen gebildet würden.

Das Land Hessen hat mit der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens in seiner Eröffnungsbilanz auf den 01.01.2009 mehr als 38 Mrd. Euro Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen ausgewiesen.

Nach einem überschlägigen Vergleich der dargelegten Personal- und Versorgungsausgaben in 2009 mit den entsprechenden Aufwendungen des Landes Hessen ergäbe sich in Baden-Württemberg ein Rückstellungsbedarf von grob gerechnet 70 Mrd. Euro.

Diese Größenordnung der Pensionsverpflichtungen als sogenannte „implizite Staatsverschuldung“ verdeutlicht die Auswirkungen der Versorgungslasten auf die künftigen Haushalte. Der Rechnungshof wiederholt deshalb seine frühere Empfehlung (siehe Denkschrift 2003 und 2006, jeweils Beitrag Nr. 3, Landesschulden), den Umfang der Pensionsverpflichtungen im Haushaltsplan auszuweisen.

2.3.2 Kreditmarktzinsen

Die Kreditmarktschulden und die vom Land zu zahlenden Zinsen sind in der diesjährigen Denkschrift, Beitrag Nr. 3 (Landesschulden), im Einzelnen dargestellt. An dieser Stelle festzuhalten bleibt nur der Hinweis, dass die 2009 für knapp 41,7 Mrd. Euro Kredite gezahlten Schuldzinsen von 1,8 Mrd. Euro mit durchschnittlich 4,26 Prozent sehr günstig für das Land waren. Für künftige Haushalte sind je nach Finanzmarktentwicklung deutlich höhere Aufwendungen zu erwarten. Schon ein - historisch nicht außergewöhnlicher - Zinssatz von 6 Prozent würde rechnerisch zu einer Haushaltsmehrbelastung von 900 Mio. Euro je Jahr führen.

2.3.3 Instandhaltungs- und Sanierungsbedarf für landeseigene Gebäude

Das Land verfügt über rund 8.000 Gebäude. Der Zeitwert betrug Anfang 2009 rund 19,5 Mrd. Euro, der Wiederbeschaffungswert mehr als 20 Mrd. Euro.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass für Bauunterhaltung und Sanierung einschließlich Mehraufwand für energiesparende Maßnahmen jährlich mindestens 1,5 bis 2 Prozent der Gebäude-Neubaukosten aufgewendet werden müssen. Danach sind für diesen Zweck fortwährend jährlich 300 bis 400 Mio. Euro Haushaltsmittel erforderlich. Nach groben Schätzungen entfielen in den letzten Jahren 75 Prozent der jährlichen Bauausgaben von 400 Mio. Euro, d. h. etwa 300 Mio. Euro, auf den Bereich Sanierung und Modernisierung. Für die dauerhafte Bauunterhaltung, Bestandssicherung und Sanierung der baulichen Anlagen müssen deshalb in den nächsten Jahren noch mehr Mittel eingesetzt werden. Hinzu kommt, dass in der Vergangenheit die Investitionen in die Erhaltung und Erneuerung des landeseigenen Gebäudebestands unzureichend waren. Der Rechnungshof legte mit der Beratenden Äußerung zur Bauunterhaltung und zum Sanierungsbedarf der Universitätsgebäude vom 29.10.2004 (Landtagsdrucksache 13/3725) dar, dass zum damaligen Zeitpunkt allein für die Universitätsgebäude ein Sanierungsbedarf von 2 Mrd. Euro bestand.

Das Finanzministerium ging Mitte 2009 nach eigenen Berechnungen von einem Sanierungsbedarf im gesamten Hochschulbereich von 4 Mrd. Euro und für die sonstigen landeseigenen Gebäude von 2 Mrd. Euro aus (Landtagsdrucksache 14/4935). Danach müssen für den Abbau des bestehenden Sanierungs- und Modernisierungsstaus im Gebäudebestand des Landes von insgesamt 6 Mrd. Euro in den nächsten 15 bis 20 Jahren weitere zusätzliche Mittel von jährlich 150 Mio. Euro bereitgestellt werden.

Die im Hochbaubereich somit für den Vermögenshaushalt nötigen Mittel von 550 Mio. Euro jährlich sind in den „zwangsläufigen“ Ausgaben der mittelfristigen Finanzplanung nicht enthalten.

2.3.4 Instandhaltungsbedarf für Landesstraßen

Die Sachlage bei Landesstraßen ist im Prinzip die gleiche wie bei den staatlichen Hochbauten. Zahlen hat der Rechnungshof in seiner Beratenden Äußerung zu Ansätzen für ein optimiertes Erhaltungsmanagement bei Landesstraßen vom 22.10.2009 (Landtagsdrucksache 14/5300) geliefert: Bei einem Anlagevermögen von 4,75 Mrd. Euro werden nach Einschätzung des Rechnungshofs jährlich 100 Mio. Euro benötigt, um dieses Anlagevermögen in Wert und Funktionalität zu erhalten.

2.3.5 Rechtliche Verpflichtungen

Der Haushalt des Landes ist neben den dargestellten Verpflichtungen auch durch langfristige vertragliche Festlegungen (u. a. Leasing, ÖPP-Modelle und Mietverträge) vorbelastet. Der Rechnungshof hat dies am Beispiel des Hochwasserschutzes in seiner Beratenden Äußerung zur Finanzierung des Integrierten Rheinprogramms und der EG-Wasserrahmenrichtlinie vom 07.04.2010 (Landtagsdrucksache 14/6160) aufgezeigt:

Zum Vollzug des Integrierten Rheinprogramms sind entsprechend der 1982 zwischen Deutschland und Frankreich getroffenen Vereinbarung bis Ende 2028 insgesamt bis zu 450 Mio. Euro Landesmittel nötig. Um die EG-Wasserrahmenrichtlinie bis 2027 umzusetzen, fehlen für die erforderlichen Maßnahmen bisher im Landeshaushalt jährlich 7,5 Mio. Euro. Der Rechnungshof hat dazu Finanzierungsvorschläge unterbreitet. Für beide Programme müssen in den nächsten Jahren zwingend Mittel bereitgestellt werden. Diese sind in der mittelfristigen Finanzplanung bislang nicht in der notwendigen Höhe enthalten. Auch ist zu berücksichtigen, dass bei nicht fristgerechter Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie Vertragsverletzungs- und Zwangsgeldverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof drohen.

3 Fazit und Folgerungen

Die finanzielle Lage des Landes ist angesichts der auch in den nächsten Jahren weiter steigenden Verschuldung und der oben aufgezeigten Risiken und Vorbelastungen prekär und besorgniserregend.

Eine nachhaltige Haushaltssanierung oder gar ein Abbau der Altschulden sind in den nächsten Jahren kaum zu erreichen, wenn das Land seinen finanzpolitischen Kurs nicht grundlegend ändert.

Allein das Verbot künftiger Neuverschuldung im Grundgesetz und in der Landeshaushaltsordnung reicht als Motivation für den Haushaltsgesetzgeber offenkundig nicht aus, um die Finanzlage in den Griff zu bekommen. Vorschläge und Appelle, Aufgaben abzubauen oder an im Einzelnen benannten Stellen Personal einzusparen, wurden häufig zurückgewiesen oder nur so begrenzt umgesetzt, dass das strukturelle Defizit unangetastet blieb.

Hinzu kommt, dass das Land seine Einnahmemöglichkeiten nicht immer vollständig ausschöpft. Mit Einnahmeerhöhungen allein kann der Landeshaushalt jedoch nicht saniert werden. Eine erfolgreiche Konsolidierung kann nur über die Ausgabenseite erreicht werden.

Das Land muss deshalb in der Finanzpolitik neue Wege gehen.

3.1 Personalausgaben strikt begrenzen

Die Ausgaben für das aktive Personal und die wachsende Zahl von Versorgungsempfängern sind über den Stellenplan hinaus durch ein Personalgesamtbudget zu steuern, das die Gesamtausgaben begrenzt und auf die einzelnen Ressorts herunterbricht. Auf diese Weise müssen die Ressorts über den Tellerrand ihrer Fachlichkeit hinausschauen und Verantwortung für die Haushaltslage des Landes im Ganzen wahrnehmen.

Dieses Personalgesamtbudget darf jedes Jahr höchstens um jenen Prozentsatz ansteigen, um den die bereinigten Steuereinnahmen des Landes zunehmen. Die Ausgaben für die Versorgungsempfänger sind vorab in Abzug zu bringen. Da diese Ausgaben zwangsläufig steigen, werden die Mittel für die Beschäftigung des aktiven Personals Jahr für Jahr zurückgehen. Die Ressorts werden dann gezwungen sein, die Zahl der Beschäftigten in allen Geschäftsbereichen zu reduzieren. Dabei haben die Ressorts weitgehende Freiheit, dies an den ihnen fachlich geeignet erscheinenden Stellen zu vollziehen.

Wenn diese Reduzierung trotz der Budgetrestriktionen nicht gelingt, wird auch die Höhe der Bezüge der Mitarbeiter und der Versorgungsempfänger sowie die Höhe der Beihilfeausgaben des Landes zur Diskussion stehen.

3.2 Aufgaben abbauen und Leistungsstandards reduzieren

Es ist offenkundig, dass eine solchermaßen erzwungene Reduzierung der Personalkosten mit einem Aufgabenabbau einhergehen muss, der das Land für längere Zeit auf die Erfüllung seiner Kernaufgaben beschränkt. Viele Aufgaben, die in den vergangenen Jahrzehnten auf den Staat delegiert wurden, müssen Gesellschaft und Wirtschaft wieder selbst wahrnehmen.

Wenn durch demografische Entwicklungen die Nachfrage nach staatlichen Leistungen zurückgeht (z. B. die Schülerzahlen oder die Nachfrage nach bestimmten Studiengängen), müssen die Chancen, das eingesetzte Personal zu reduzieren, ergriffen werden.

Das Land wird mit weniger Personal seine Leistungen nicht auf demselben Qualitätsniveau wie in der Vergangenheit erbringen können. Qualitätsverbesserungen werden nur noch dort möglich sein, wo sie durch Prozessverbesserungen ohne zusätzliches Personal erreicht werden oder wo die notwendigen Ressourcen durch vorangegangene Effizienzverbesserungen freigesetzt wurden. Darauf müssen sich die Bürger einstellen. Versprochene künftige Effizienzverbesserungen, die den Ressourcenmehreinsatz rechtfertigen sollten, wurden in der Vergangenheit nicht konsequent genug eingefordert.

3.3 Personal flexibler einsetzen

Die Ressource Personal ist der teuerste und damit gewichtigste Kostenfaktor in der Haushaltswirtschaft des Landes. Das vorhandene Personal muss an jenen Stellen eingesetzt werden, an denen der Bedarf am dringendsten ist und die größtmögliche Leistung für die Bürger erzeugt wird.

Das Land wird nicht umhin kommen, durch neue gesetzliche und tarifliche Regelungen die notwendige Flexibilität hierfür zu schaffen, ohne die berechtigten Interessen der Mitarbeiter und ihrer Familien dabei aus den Augen zu verlieren.

3.4 Für Pensionsverpflichtungen bessere Vorsorge treffen

Das Land hat seine Pensionsverpflichtungen über viele Jahre nicht etatisiert und keine oder nur unzureichende Vorsorge für die künftigen Versorgungsleistungen getroffen. So wurde die Illusion erzeugt, neue Beamtenstellen seien besonders preiswerte Ressourcen.

Auch hier muss die bisherige politische Praxis nachhaltig geändert werden: Für jeden neu eingestellten Beamten müssen dem Versorgungsfonds des Landes 13.600 Euro zugeführt werden. Das geltende Recht sieht für neue Beamte lediglich 6.000 Euro vor.

Für die bereits im Amt befindlichen Beamten des Landes ist bei der Anrechnung auf das Personalkostenbudget ein entsprechender kalkulatorischer Versorgungszuschlag vorzusehen.

Mit diesen Maßnahmen werden die Ressorts veranlasst, bei ihren Personalplanungen von realistischen Personalkosten auszugehen. Allokationsentscheidungen können dadurch sachgerechter getroffen werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium weist darauf hin, dass für eine antizyklische Finanzpolitik aufgrund der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise vorübergehend die Aufnahme neuer Kredite geboten ist. Es sei aber Ziel der Landesregierung, die Neuverschuldung entsprechend den Vorgaben in § 18 Abs. 4 der Landeshaushaltsordnung rasch wieder zurückzuführen. Bei der Konsolidierung des Landeshaushalts und der Rückführung der Verschuldung werde der hohe Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben berücksichtigt und ggf. gegengesteuert.

Das Finanzministerium hält jedoch eine normative Bindung der Personalausgaben an die Steuereinnahmen nicht für erforderlich. Das in der Landeshaushaltsordnung festgelegte grundsätzliche Neuverschuldungsverbot sei für eine nachhaltige Haushaltspolitik ausreichend. Außerdem wäre die Begrenzung bzw. Verknüpfung der Personalausgaben mit den Steuereinnahmen problematisch, weil solche Eingriffe nicht kurzfristig umgesetzt werden könnten. Zudem sollte vermieden werden, die Personalausgaben

allzu stark zu binden, um vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung auch zukünftig durch attraktive Bedingungen qualifiziertes Personal für das Land gewinnen zu können. Im Übrigen seien die Personalausgaben seit 1970 im Wesentlichen mit der Entwicklung der Steuereinnahmen eingegangen.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen auf Widerstände stoßen werden. Gleichwohl braucht das Land eine stringente Strategie der Haushaltskonsolidierung. Diesem Ziel dienen die Vorschläge des Rechnungshofs zur Begrenzung der Personalausgaben.