

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2019

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017
und
Stellungnahme
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 16. April 2019



Bemerkungen 2019

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-
regierung vom 17.09.2018 zum Abbau
des strukturellen Finanzierungsdefizits

Kiel, 16. April 2019

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG
Hansastraße 48
24118 Kiel

Aktuelle Haushaltslage

7. Der Landeshaushalt gerät unter Druck: Hohe Einnahmewartungen treffen auf niedrige Wachstumsprognosen

Es klingt absurd: Der Haushalt des Landes Schleswig-Holstein verzeichnet aufgrund der hohen Steuereinnahmen und niedriger Zinsen einen strukturellen Überschuss – gleichzeitig nimmt das Land neue Schulden in Milliardenhöhe auf. Grund ist die HSH Nordbank.

Der Ministerpräsident hat deshalb zum Jahreswechsel dazu aufgerufen, den Gürtel enger zu schnallen. Es gibt aber noch weitere gute Gründe dafür, in der Zukunft mit neuen Ausgaben zurückhaltender zu sein.

Zum einen ist Schleswig-Holstein im Vergleich der Länder schon Spitzenreiter bei den Ausgabensteigerungen. 2019 sollen die Ausgaben sogar um 5,2 % steigen. Dies ist dauerhaft nur finanzierbar, wenn die Rahmenbedingungen auch dauerhaft so positiv bleiben. Davon ist nicht mehr auszugehen. Denn die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute haben ihre Wachstumsprognose für 2019 von 1,8 % auf 0,8 % halbiert.

Darüber hinaus steigen die Versorgungsausgaben in den nächsten Jahren von 1,3 Mrd. € auf 1,7 Mrd. € jährlich.

Zudem will die Landesregierung den Sanierungsstau bei Straßen und Gebäuden bis 2030 abbauen. Kostenpunkt: 6 Mrd. €.

Schließlich sitzt Schleswig-Holstein auf einem hohen Schuldenberg von über 28 Mrd. €. Dieser verursacht derzeit „nur“ Zinsausgaben von 460 Mio. €. Wenn die Zinsen mittelfristig wieder steigen, wird es eng für den Haushalt Schleswig-Holsteins.

7.1 Haushaltsabschluss 2018 – nach wie vor gute Rahmenbedingungen

Die finanziellen Rahmenbedingungen für das Land Schleswig-Holstein sind immer noch gut.

Strukturell, also bereinigt um Konjunktur- und Sondereffekte, erzielte der Landeshaushalt 2018 einen Überschuss von 345 Mio. €. ¹ Maßgeblich für die gute Haushaltslage waren weiterhin hohe Einnahmen und niedrige Zinsausgaben. ²

Gleichzeitig sind die Schulden des Landes aber um 1,9 Mrd. € auf 28,3 Mrd. € gestiegen. ³

Ursache hierfür war der Verkauf der HSH Nordbank. Hamburg und Schleswig-Holstein hatten der Bank 2009 eine Garantie von 10 Mrd. € gewährt. Mit dem Verkauf der HSH Nordbank haben sich die Länder verpflichtet, den noch nicht in Anspruch genommenen Teil dieser Garantie von 5,7 Mrd. € an die Erwerber auszuzahlen. Abzüglich des Kaufpreises von rund 1 Mrd. € sind von den Ländern je 2,4 Mrd. € zu tragen.

Die Garantiezahlung hat zu einem Finanzierungsdefizit von 1,9 Mrd. € im Landeshaushalt geführt, das im Wesentlichen durch eine Nettokreditaufnahme gedeckt wurde. Ohne diesen Sondereffekt hätte Schleswig-Holstein einen Finanzierungsüberschuss von 521 Mio. € erzielt.

Vorläufiger Jahresabschluss 2018

	vorläufiges Ist 2018* in Mio. €
bereinigte Einnahmen	12.492
Steuereinnahmen	9.502
Verwaltungseinnahmen	468
Länderfinanzausgleich	228
Bundesergänzungszuweisungen	173
Sonstige Zuweisungen	2.121
./. bereinigte Ausgaben	14.413
Personalausgaben	4.149
Sachausgaben	632
Zinsausgaben	462
Zuweisungen und Zuschüsse	5.717
Investitionen	1.011
Garantiezahlung an HSH	2.442
Finanzierungssaldo	- 1.921
Finanzierungssaldo ohne Garantiezahlung an HSH Nordbank	521

Rundungsdifferenzen sind möglich.

* Endgültiger Jahresabschluss wird erst im 4. Quartal 2019 erwartet.

¹ Die in diesem Beitrag verwendeten Zahlen entstammen dem Landeshaushalt Schleswig-Holstein. Sofern nicht anders gekennzeichnet, hat der LRH auf Basis dieser Zahlen seine Tabellen und Grafiken erstellt.

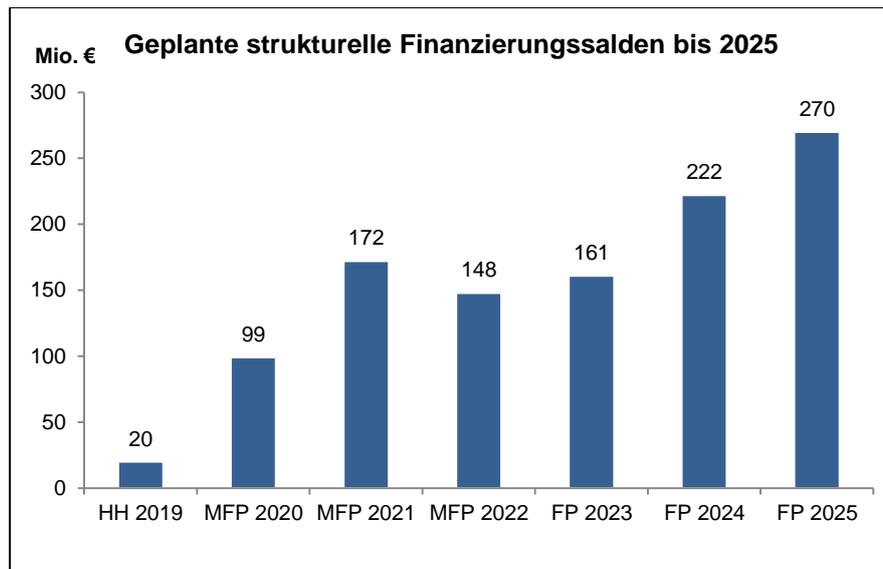
² Vgl. Nr. 8.4 dieser Bemerkungen.

³ Kreditmarktschulden zum Ende des Haushaltsjahres.

Positiv festzustellen ist, dass die Landesregierung 2018 hohe Summen für die Infrastruktur bereitgestellt hat. Die Investitionsausgaben sind im Vergleich zum Vorjahr um 204 Mio. € bzw. 25 % auf über 1 Mrd. € gestiegen.

7.2 Land plant weiter mit Überschüssen und neuen Schulden

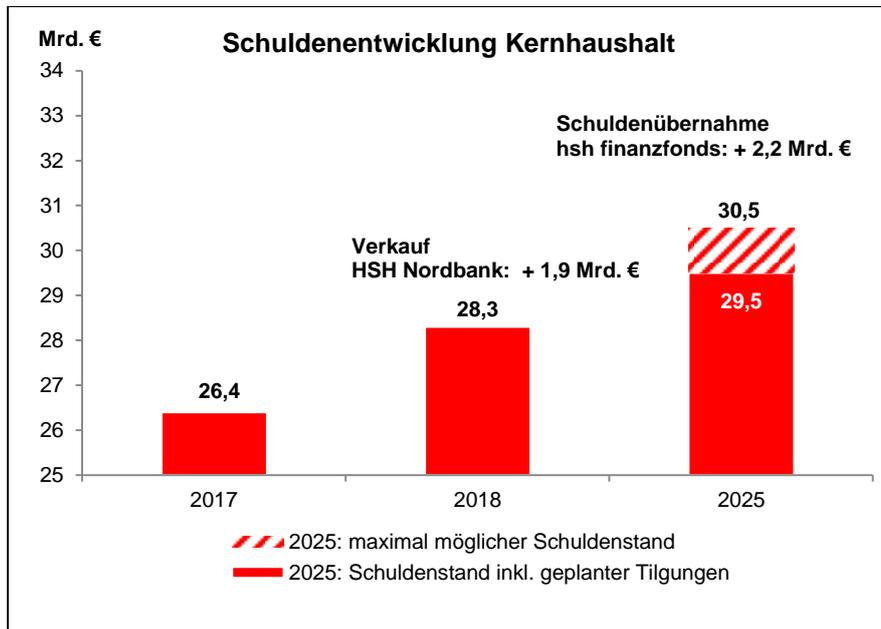
Die guten Rahmenbedingungen sollen sich auch 2019 und in den Folgejahren fortsetzen. Bis 2025 plant die Landesregierung mit weiteren strukturellen Überschüssen:



Quelle: Finanzplan 2018 bis 2022 der Landesregierung und Fortschreibung bis 2028

Gleichzeitig sollen aber auch bis 2025 weitere Schulden gemacht werden, weil die Landesregierung 2,2 Mrd. € Altschulden der hsh finanzfonds AöR in den Kernhaushalt übernehmen will. Das Finanzministerium plant, für diese Zahlungen neue Kredite von 1,2 Mrd. € aufzunehmen. Der Rest soll in den künftigen Haushaltsjahren erwirtschaftet werden. Ob das gelingt, bleibt abzuwarten.

Derzeit sieht die Schuldenentwicklung wie folgt aus:



Deshalb hat der Ministerpräsident zum Jahreswechsel zu Recht dazu aufgerufen, den Gürtel enger zu schnallen:¹

„Wir werden das Geld, das wir eigentlich haben, in den nächsten Jahren wegen der HSH nicht mit vollen Händen ausgeben können.“

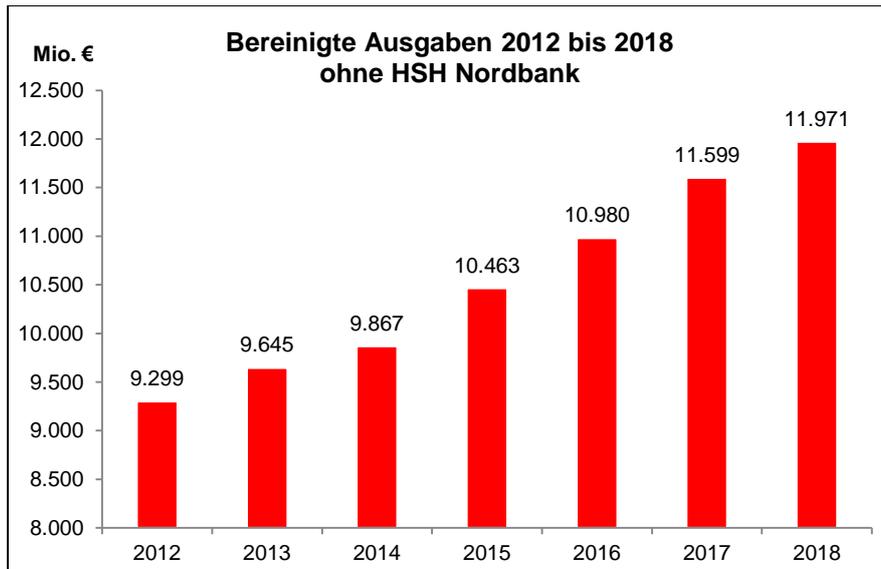
7.3 Herausforderungen für die Landesfinanzen

Es gibt aber auch noch andere gute Gründe dafür, den Anstieg der Ausgaben zu begrenzen:

7.3.1 Überdurchschnittliche Ausgabensteigerungen seit 2012

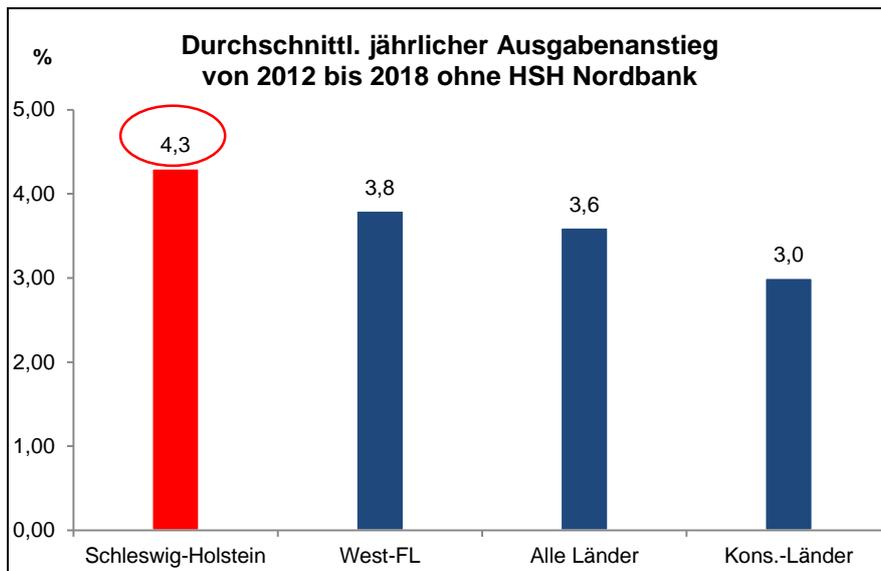
Zum einen sind die Ausgabensteigerungen in Schleswig-Holstein gegenwärtig schon überdurchschnittlich hoch. Von 2012 bis 2018 betrug der Ausgabenanstieg durchschnittlich 445 Mio. € bzw. 4,3 % pro Jahr.

¹ Vgl. *Kieler Nachrichten* vom 29.12.2018; abrufbar unter www.kn-online.de.



Ohne Zuführungen an „IMPULS 2030“ gem. § 8 Abs. 13 HG und ohne Zahlungen an die hsh finanzfonds AöR

Im Ländervergleich ist Schleswig-Holstein damit nach wie vor Spitzenreiter.



West-FL = westdeutsche Flächenländer, Kons.-Länder = Konsolidierungsländer

Die westdeutschen Flächenländer steigerten im gleichen Zeitraum ihre bereinigten Ausgaben um jährlich 3,8 %, die Konsolidierungsländer, zu denen auch Schleswig-Holstein gehört, sogar nur um 3 %.

Der Haushalt 2019 sieht eine noch höhere Ausgabensteigerung von 5,2 % vor.¹

¹ Ohne Zahlungen an die hsh finanzfonds AöR.

7.3.2 Finanzierung des Investitions- und Sanierungsstaus

Darüber hinaus besteht in Schleswig-Holstein weiterhin ein hoher Investitions- und Sanierungsstau. Die Landesregierung will diesen bis 2030 abbauen.

In ihrem jüngsten Infrastrukturbericht¹ beziffert sie den Mittelbedarf zum 31.12.2017 mit 6 Mrd. €. Davon beträgt der Anteil des Landes 4,6 Mrd. €. Die restlichen 1,4 Mrd. € tragen der Bund und die Kommunen.

Finanziert werden soll der Landesanteil zum einen durch diverse Sondervermögen, insbesondere durch das Sondervermögen „IMPULS 2030“. Gespeist wurde „IMPULS 2030“ bisher im Wesentlichen durch Haushaltsüberschüsse. Die stehen aber bis 2025 so gut wie nicht zur Verfügung. Grund ist die HSH Nordbank.

Zum 31.12.2018 beträgt der Bestand dieser Sondervermögen 901 Mio. €.

Bestände wesentlicher Sondervermögen

Sondervermögen	Bestände in Mio. € zum	
	31.12.2017	31.12.2018
Hochschulsanierung	17,6	20,1
Energetische Sanierung (Profi)	12,9	8,9
Verkehrsinfrastruktur	6,6	6,6
Breitband	20,0	19,4
ZGB	36,1	20,4
IMPULS 2030	751,7	695,8
REFUGIUM	10,0	-
MOIN	20,0	124,8
Bürgerenergie	-	5,0
Gesamt	874,9	901,0

Die restlichen 3,7 Mrd. € will die Landesregierung über allgemeine Haushaltsmittel finanzieren. Dies setzt jedoch voraus, dass die Einnahmen so hoch und die Zinsausgaben so niedrig bleiben. Zweifel sind angesichts der sich abkühlenden Konjunktur angebracht. Sollten die Einnahmen weniger stark steigen, gerät der Abbau des Sanierungsstaus in Gefahr. Denn erfahrungsgemäß wird in Zeiten knapper Kassen zuerst bei den Investitionsmitteln gekürzt.

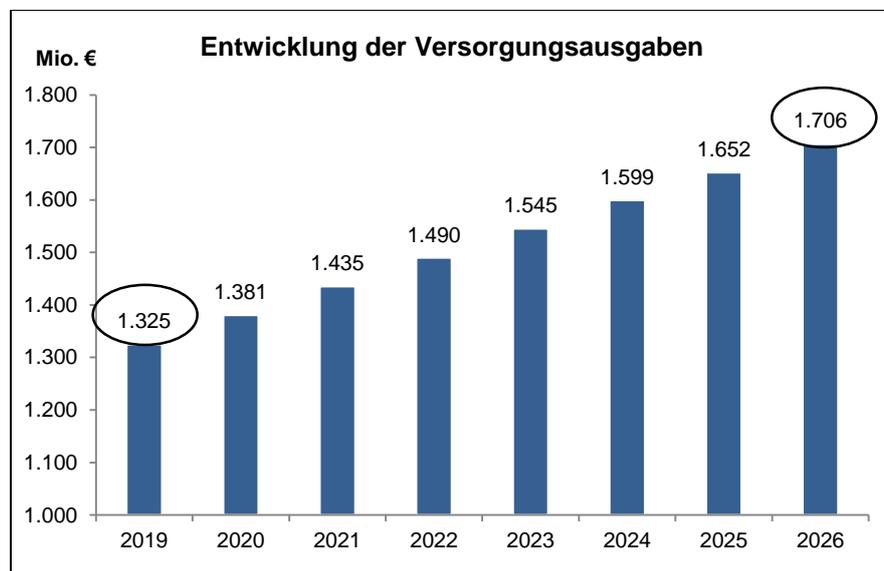
¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/1137.

7.3.3 Versorgungs- und Beihilfeausgaben

Auch der demografische Wandel stellt eine bedeutende Herausforderung für zukünftige Landeshaushalte dar.

Steigende Versorgungsausgaben werden die Landesfinanzen erheblich belasten. Grund dafür ist die wachsende Zahl der Versorgungsempfänger. Gegenwärtig profitiert Schleswig-Holstein noch von einer „demografischen Atempause“. Diese wird aber spätestens ab 2020 enden, wenn die geburtenstarken Jahrgänge der 1960er- und 1970er-Jahre in den Ruhestand gehen.

Die Landesregierung prognostiziert, dass die Versorgungsausgaben bis 2026 um rund 400 Mio. € auf 1,7 Mrd. € steigen werden:¹



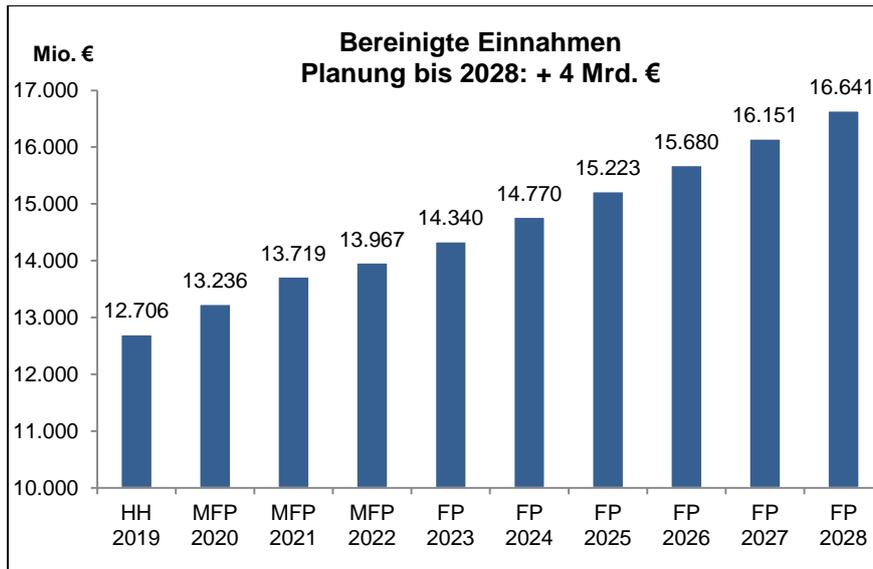
Quelle: Versorgungsbericht des Landes Schleswig-Holstein

In dieser Prognose sind die Ausgaben für Beihilfe noch gar nicht enthalten. Aber auch die Beihilfeausgaben werden mit einer zunehmenden Anzahl von Versorgungsempfängern steigen, weil der größte Teil der Gesundheitskosten im Alter anfällt.

7.3.4 Zu hohe Einnahmeerwartungen

Gegenwärtig plant die Landesregierung bis 2028 mit jährlichen Einnahmesteigerungen von durchschnittlich 437 Mio. € bzw. 3 %.

¹ Versorgungsbericht für das Land Schleswig-Holstein, Landtagsdrucksache 18/4461, S. 14.



Quelle: Finanzplan 2018 bis 2022 der Landesregierung und Fortschreibung bis 2028

Tatsächlich haben die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute ihre Wachstumsprognose für 2019 von 1,8 % auf 0,8 % halbiert.¹

Auch der demografische Wandel wird sich auf die Einnahmen des Landes auswirken.

Durch die niedrige Geburtenrate und den Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung wird die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter langfristig abnehmen. Dadurch dürfte das Wirtschaftswachstum zurückgehen. Das Institut für Weltwirtschaft hat es auf den Punkt gebracht:

„Dem Staat geht der zahlende Nachwuchs aus.“²

Weil die Höhe der Steuereinnahmen von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängt, werden auch die Einnahmen zukünftig weniger stark wachsen als derzeit.³

7.3.5 UKSH: struktureller Mehrbedarf absehbar

Eine weitere Herausforderung für den Landeshaushalt stellt das hoch verschuldete Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UKSH) dar. Die Finanzlage des UKSH ist seit Jahren angespannt. Derzeit schafft es das UKSH nicht, seine laufenden Ausgaben durch die ihm zur Verfügung ste-

¹ Vgl. *Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Konjunktur deutlich abgekühlt – Politische Risiken hoch* vom 04.04.2019.

² *Institut für Weltwirtschaft, Kiel Focus 03/2017*, abrufbar unter www.ifw-kiel.de.

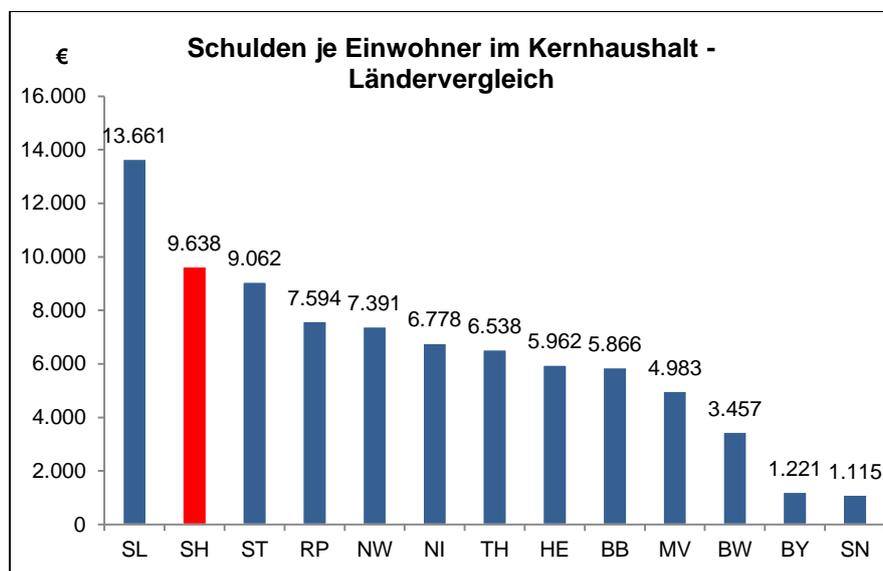
³ Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Herausforderungen des demografischen Wandels, Expertise im Auftrag der Bundesregierung*, Mai 2011, S. 10 und *Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2018*, S. 58.

henden Einnahmen zu decken. Deshalb fordert das Klinikum zusätzliche Landeszuschüsse von 50 Mio. € jährlich.¹

7.3.6 Hoher Schuldenstand und Zinsänderungsrisiko

Schließlich hat Schleswig-Holstein hohe Altschulden. Ende 2018 betrug der Schuldenstand 28,3 Mrd. €.

Unter den Flächenländern weist Schleswig-Holstein 2018 mit 9.638 € die zweithöchste Pro-Kopf-Verschuldung aus. Nur das Saarland war mit 13.661 € höher verschuldet.



Kreditmarktschulden Kernhaushalt zum 31.12.2018 gemäß ZDL und BMF; Schleswig-Holstein inkl. der Nettokreditaufnahme von 1,9 Mrd. €.

Ein hoher Schuldenstand bedeutet ein hohes Zinsänderungsrisiko. Gegenwärtig muss Schleswig-Holstein zwar „nur“ 460 Mio. € Zinsen für seine Altschulden zahlen. Nach Einschätzung führender Wirtschaftsforscher und des Finanzministeriums werden die Zinsen mittelfristig aber wieder steigen.

Mit einem dauerhaft höheren Zinsniveau sind höhere Zinsausgaben verbunden. Ein Anstieg des durchschnittlichen Zinssatzes um nur einen Prozentpunkt hätte rechnerisch strukturelle Mehrausgaben von rund 300 Mio. € jährlich zur Folge. Die Deutsche Bundesbank bringt es auf den Punkt:

„Allerdings sollte das aktuelle Niedrigzinsumfeld nicht als Dauerzustand angesehen werden. Eine Normalisierung wirkt sich bei hohen Schulden-

¹ Vgl. Nr. 26 dieser Bemerkungen.

ständen besonders stark aus. Gerade für die hoch verschuldeten Länder empfiehlt sich daher eine ehrgeizige Haushaltspolitik.“¹

Für Schleswig-Holstein als Konsolidierungsland gilt diese Empfehlung in besonderem Maße.

Das **Finanzministerium** teilt die Einschätzung des LRH zu den bestehenden Haushaltsrisiken. Das Finanzministerium meint jedoch, für die zukünftigen finanziellen Herausforderungen hinreichend Vorsorge in der mittelfristigen Finanzplanung getroffen zu haben. Die hohen Mehrausgaben will es durch die veranschlagten hohen Mehreinnahmen decken. Dies betrifft sowohl die hohen Ausgabensteigerungen bei der Infrastruktur, bei den Versorgungslasten, bei den zusätzlichen Ausgaben für die HSH Nordbank und bei den Zinsen.

Der **LRH** hat daran erhebliche Zweifel. Die „Vorsorge“ der Landesregierung beruht im Wesentlichen auf der Erwartung, dass in den nächsten Jahren weiterhin hohe Einnahmesteigerungen von jährlich 3 % eintreten werden.

Tatsächlich haben die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute ihre Wachstumsprognose für 2019 halbiert.

Wenn sich diese Prognose bewahrheiten sollte, fällt die vom Finanzministerium eingeplante Vorsorge weitgehend weg.

¹ Vgl. *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht Oktober 2018, S. 13.