



Bericht

der Landesregierung

zum Schuldentilgungsplan für das Land Schleswig-Holstein:

Generationengerechtigkeit leben

— Drucksache 19/591

Federführend: Finanzministerium

BERICHT ZUM SCHULDENTILGUNGSPLAN FÜR DAS LAND SCHLESWIG-HOLSTEIN

Generationengerechtigkeit leben

Finanzministerium Schleswig-Holstein
06. März 2019

VORWORT	- 1 -
1 AUSGANGSSITUATION	- 2 -
1.1 Schuldenstand in Schleswig-Holstein	- 2 -
1.2 Zinsen und Zinssicherungsstrategie	- 4 -
1.3 Haushaltslage nach Stabilitätsratskennziffern im Ländervergleich	- 6 -
1.4 Wesentliche sonstige Vergangenheitskosten	- 10 -
1.4.1 Gewährträgerhaftung und Ausgaben im Kontext der HSH Nordbank AG	- 10 -
1.4.2 Versorgungsbezüge und Versorgungsfonds	- 12 -
1.4.3 Investitionsstau und IMPULS 2030	- 14 -
2 ANNAHMEN, SCHULDENBREMSE UND STRUKTURELLE TILGUNG	- 17 -
2.1 Unterscheidung von strukturellem und nominalem Finanzierungssaldo	- 17 -
2.2 Abgrenzung strukturelle und nominale Tilgungsregel	- 19 -
2.3 Annahmen der Simulation	- 22 -
2.4 Ausgangspunkt Schuldenbremse	- 24 -
2.5 Verminderung des Schuldenstands durch Tilgung	- 27 -
2.6 Maßnahmen der anderen Länder	- 32 -
3 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND HANDLUNGSOPTIONEN	- 35 -

Vorwort

Das Land Schleswig-Holstein hat das Ziel des im Jahr 2011 eingeleiteten Verfahrens zur Haushaltskonsolidierung frühzeitig erreicht. Das strukturelle Defizit wurde schrittweise reduziert und im Jahr 2017 konnte erstmals seit Beginn des Verfahrens ein struktureller Überschuss erzielt werden.

Der finanzstatistische Schuldenstand des Landes erreichte jedoch zum 31.12.2018 mit 28,66 Mrd. Euro seinen bisherigen Höchststand und ist damit auch zukünftig eine große Herausforderung für das Land. Zwar konnten in den Jahren 2013 bis 2017 rd. 0,9 Mrd. Euro getilgt werden, doch stieg die Verschuldung des Landes im Haushaltsjahr 2018 im Zusammenhang mit den Stützungsmaßnahmen der HSH Nordbank AG (HSH) um rd. 1,9 Mrd. Euro. Weitere bereits angefallene in der HSH Finanzfonds AöR (FinFo) ausgewiesene 2,2 Mrd. Euro aus der Zweitverlustgarantie der FinFo sind noch in den Landeshaushalt zu überführen. Hinzu kommen ggf. weitere mögliche Ausfallrisiken im Zusammenhang mit der HSH, für die das Land auch nach der Privatisierung haften muss. Die im Grundgesetz und in der Landesverfassung festgeschriebene Schuldenbremse schließt im Grundsatz einen weiteren Anstieg der Verschuldung aus. Sollten durch konjunkturelle Mindereinnahmen oder Naturkatastrophen bedingt dennoch neue Schulden gemacht werden, so müssen diese nach den im Grundgesetz vorgegebenen Regeln verbindlich zurückgeführt werden.

Weitere finanzielle Herausforderungen kommen auf das Land durch Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu. Die Periode der niedrigen Zinsen wird mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit nicht andauern. Laut den aktuellen Prognosen ist davon auszugehen, dass sich das Wachstum der Steuereinnahmen nicht mit gleicher Dynamik entwickeln wird wie in den letzten Jahren. Die Zahl der Pensionierungen in der Landesverwaltung steigt in den nächsten Jahren deutlich an, was zu einem spürbaren Anstieg der Versorgungsbezüge führen wird. Bei der Modernisierung der Infrastruktur des Landes bedarf es angesichts des bestehenden Sanierungsstaus einer weiteren finanziellen Kraftanstrengung. Diese sind die Rahmenbedingungen für das im Koalitionsvertrag vereinbarte Ziel, mittels eines Tilgungsplans bereits ab 2021 mit einer planbaren Tilgung der Schulden des Landes zu beginnen.

Der Landtag hat am 23.03.2018 die Landesregierung gebeten, einen Zeit- und Maßnahmenplan zur Schuldentilgung zu erarbeiten, der dem Landtag als Beratungsgrundlage dienen soll (**Drucksache 19/591**). Der vorliegende Bericht stellt eine Beratungsgrundlage für die Erarbeitung eines Konzepts zum Umgang mit Altschulden dar, indem er exemplarisch Tilgungsszenarien unter Berücksichtigung beschriebener wirtschaftlicher und rechtlicher Rahmenbedingungen in die Zukunft simuliert.

1 Ausgangssituation

In diesem Abschnitt wird die finanzielle Ausgangslage Schleswig-Holsteins (SH) dargestellt. Zu diesem Zweck wird das Schalenkonzept der Schuldenstatistik erläutert und anhand der Schulden der HSH Finanzfonds AöR (FinFo) verdeutlicht. Danach wird erläutert, wie Schleswig-Holstein mit seiner Zinssicherungsstrategie die Zinsänderungsrisiken begrenzt. Es erfolgt eine Bewertung der Haushaltsslage des Landes SH anhand des Kennziffersystems des Stabilitätsrats im Vergleich zu den Ergebnissen der anderen Länder. Anschließend werden die Vergangenheitskosten des Landes dargestellt, die nicht zu dem expliziten Schuldenstand des Landes gerechnet werden. Bei Versorgungsbezügen und dem Sanierungsbedarf wird jeweils beschrieben, wie das Land SH mit diesen finanzpolitischen Herausforderungen umgeht.

1.1 Schuldenstand in Schleswig-Holstein

Der Schuldenstand des Landes SH wird nach dem sog. Schalenkonzept der Personal- und Finanzstatistiken bestimmt. Das Schalenkonzept unterscheidet zwischen dem Kernhaushalt und den einem Land zugeordneten Extrahaushalten. Extrahaushalte sind alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach den Vorgaben des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010) zum Sektor Staat gehören. Der statistische Schuldenstand des Kernhaushalts bildet die expliziten Schulden ab und beinhaltet gemäß Veröffentlichung des Statistischen Bundesamts die Summe aus Schulden des Länderkernhaushalts im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich inklusive Kassenverstärkungskredite und erhaltener Barsicherheiten¹. In Anlehnung an das Schalenkonzept ist die Betrachtungsgröße in diesem Bericht die Summe aus Schulden des Kernhaushalts und den Schulden des Extrahaushalts der FinFo, die von hoher Relevanz für die Entwicklung der finanziellen Situation des Landes SH sind und deren Überführung in den Kernhaushalt im Zeitraum der Finanzplanung geplant ist.

Die hsh portfoliomanagement AöR (pm), die zur Verwertung und Abwicklung der von der HSH übernommenen Risikopositionen unter den Voraussetzungen des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes gegründet wurde, wird nicht in die Betrachtung einbezogen, da ihrem Schuldenstand ein Portfoliowert gegenübersteht, der hohen Schwankungen unterliegt. Für den Kernhaushalt wird der Schuldenstand nach Abwicklung dieses Portfolios von Bedeutung, da mögliche Verluste mit Auflösung der pm in den Landeshaushalt überführt werden müssen. Der genaue Zeitpunkt der Auflösung steht noch nicht fest.

Schulden des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein (UKSH), einer Anstalt des öffentlichen Rechts der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (CAU) und der Universität zu Lübeck (UzL), für die das Land als Gewährträger haftet, sind nicht Gegenstand dieses Berichts. Das Klinikum ist nicht dem Sektor Staat zuzuordnen. Die beim UKSH aufgelaufenen und weiter anfallenden Schulden am Kapitalmarkt sind auch Gegenstand der Drucksachen **19/1093** und **19/1128**.

¹ Vgl. DESTATIS Fachserie 14 Reihe 5: „Schulden der öffentlichen Haushalte“.

Ausgangssituation

In **Abbildung 1** ist die Entwicklung des Schuldenstands des Kernhaushalts von 2000 bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums in 2028 (durchgezogene Linie) abgebildet. Zusätzlich wird der Schuldenstand inkl. der Schulden der FinFo abgebildet (blaue Linie mit Punkten). Der hypothetische Schuldenstand des Kernhaushalts ohne Einfluss der FinFo wird zum Vergleich ebenfalls dargestellt (graue Linie gestrichelt).

Der Verlauf der Schulden des Kernhaushalts zeigt einen deutlich steigenden Verlauf bis 2011 gefolgt von einem in etwa konstanten Niveau bis 2015 und einem Rückgang bis 2017. In 2018 ergibt sich ein deutlicher Sprung nach oben gefolgt von einem langsameren, graduellen Ansteigen bis 2025. Dieser Verlauf ist maßgeblich durch die Entwicklung im Zusammenhang mit der FinFo zu erklären. Mit der Privatisierung der HSH hat die Übernahme der bestehenden Altverpflichtungen in den Landeshaushalt begonnen. In 2018 musste das Land eine Abschlagszahlung in Höhe von rd. 2,4 Mrd. Euro zur Ablösung der Zweitverlustgarantie (sog. „Sunrise“-Garantie) durch die FinFo aus dem Landeshaushalt begleichen. Weitere rd. 2,2 Mrd. Euro wurden in den letzten Jahren bereits durch die Inanspruchnahme der Rückgarantie durch die FinFo aufgenommen und müssen in den nächsten Jahren in den Kernhaushalt des Landes überführt werden. Dadurch steigt der Schuldenstand des Kernhaushalts während der Schuldenstand der FinFo in gleichem Maß reduziert wird. Geplant ist diese Transaktion bisher in den Jahren 2019 bis 2025.

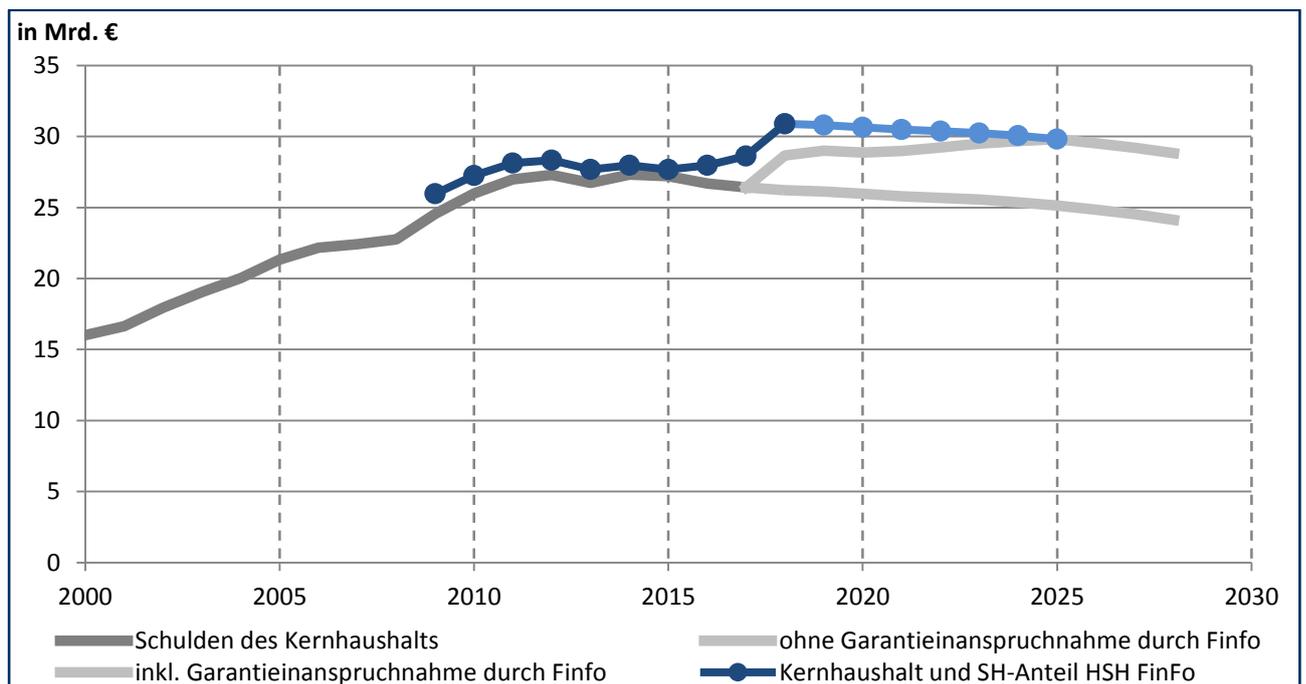


Abbildung 1: Schuldenentwicklung des Kernhaushalts laut Finanzplanung inklusive SH-Anteil der FinFo Schulden (2000 bis 2028)

Bei ausschließlicher Betrachtung des Kernhaushalts wird der voraussichtliche Schuldenhöchststand im Jahr 2025 erzielt. Mit Einbeziehen der FinFo zeigt sich allerdings, dass der Höchststand schon im Jahr 2018 erreicht wurde und ab diesem Zeitpunkt - abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung sowie vom Haushaltsvollzug des Landes - eine Reduktion des zu erwartenden Schuldenstands stattfinden kann. Auf Grundlage der bisherigen

Ausgangssituation

Planung würde es damit ab 2019 zu keiner Neuverschuldung kommen, sondern es würden lediglich bereits bestehende Schulden an anderer Stelle im Schalenkonzept ausgewiesen.

Jahr	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Zu übertragende Schulden	2.440	450	0	288	375	375	375	375

Tabelle 1: Übertragung der Schulden aus FinFo in den Landeshaushalt von 2018 bis 2025, in Mio. Euro

1.2 Zinsen und Zinssicherungsstrategie

Auf Grundlage der hohen Verschuldung sind die Zinsausgaben eine wesentliche Größe in den zukünftigen Haushalten. Um die entsprechenden Auswirkungen planbar zu gestalten, also Zinsänderungsrisiken zu begrenzen, praktiziert die Landesregierung seit langem eine Strategie der Zinssicherung.

Zinsänderungsrisiken beinhalten potenzielle Mehrausgaben, die aus einem unerwarteten Anstieg der Geld- und Kapitalmarktzinsen resultieren. Aus der Sicht des Landes SH als Dauerschuldner ergeben sich Zinsänderungsrisiken aus unsicheren Zinszahlungen aus den bestehenden Krediten und Finanzderivaten (Ist-Portfolio) und den gesamten Zinszahlungen der Anschlussfinanzierungen (Plan-Portfolio). Grundsätzlich steigt mit dem Zeithorizont bei sonst gleichbleibenden Bedingungen aufgrund der zunehmenden Unsicherheit das Zinsänderungsrisikopotential. Seit dem Haushalt 2016 wird ein unter wissenschaftlicher Begleitung entwickeltes Verfahren zur Erfassung der Zinsausgaben des Landes unter Berücksichtigung der Zinsänderungsrisiken eingesetzt. So wird auf Grundlage des im Finanzministerium erstellten sog. Kern-Zinsszenarios verfahrensseitig eine Vielzahl möglicher Zinsszenarien generiert und das langfristige Spektrum der Zinsausgaben abgeleitet. Mit Bezug auf die Verteilung der Zinsausgaben lässt sich so ein entsprechendes Wahrscheinlichkeitsprofil ableiten. Die im Haushalt und im Finanzplan veranschlagten Zinsausgaben basieren jeweils auf dem 90 Prozent-Wahrscheinlichkeitspfad des Zinsausgabenspektrums. Damit ist die Aussage verbunden, dass die entsprechenden Beträge der Zinsausgaben mit einer Wahrscheinlichkeit von 90 Prozent annahmegemäß in Zukunft nicht überschritten werden. Mit der Berücksichtigung der Risiken im Rahmen der Veranschlagung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass auch größere Schwankungen der Geld- und Kapitalmarktzinsen während des Haushaltsvollzugs verkräftet werden müssen. Aus der Differenz zwischen dem 90 Prozent- und 50 Prozent-Pfad des Zinsausgabenspektrums werden die Plangrößen für die Zinsänderungsrisiken für die einzelnen Jahre abgeleitet.

Der Einsatz von Finanzderivaten (standardisierte Zinsswaps und Zinsoptionen) ist in SH ein zentraler Bestandteil der zielorientierten Zinsausgabensteuerung und insbesondere ein unverzichtbares Instrument zur Zinssicherungsstrategie. Vor dem Hintergrund der vergleichsweise geringeren finanziellen Risikotragfähigkeit des Landeshaushalts sowie der anhaltenden Niedrigzinsphase wird bereits seit Jahren eine konservative Finanzierungs-

Ausgangssituation

strategie verfolgt. Ziel ist die Erhöhung der finanziellen Planungssicherheit (Verringerung der Zinsänderungsrisiken), insbesondere in der mittleren und langen Frist, unter Berücksichtigung der Anforderungen aus der Schuldenbremse und der weiteren finanziellen Risiken im Landeshaushalt. Die hohe Verbindlichkeit und die Transparenz der Ansätze kommen darin zum Ausdruck, dass sowohl die jährlichen Ausgaben als auch die darin enthaltenen Plangrößen für die Zinsänderungsrisiken für den jeweiligen Haushalt sowie den darüber hinausgehenden Zeithorizont von weiteren fünf Jahren haushaltsgesetzlich verankert (§ 2 Absatz 4 HG) und entsprechend ausgewiesen werden (siehe **Tabelle 2**).

Jahr	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Risikoabstand	17 Mio. €	52 Mio. €	81 Mio. €	96 Mio. €	113 Mio. €	143 Mio. €

Tabelle 2: In § 2 Absatz 4 HG verankerter Risikoabstand (Höhe der Zinsänderungsrisiken) der Jahre 2019 bis 2024 (aus Drs. 19/1079 – HG 2019)

Unter Berücksichtigung der zusätzlichen Verpflichtungen aus den Stützungsmaßnahmen der HSH Nordbank von insgesamt 4,8 Mrd. Euro sind mittlerweile durchschnittlich 40 bis 50 Prozent der Anschlussfinanzierungen der Jahre bis einschließlich 2023 vorzeitig zinsgesichert worden.

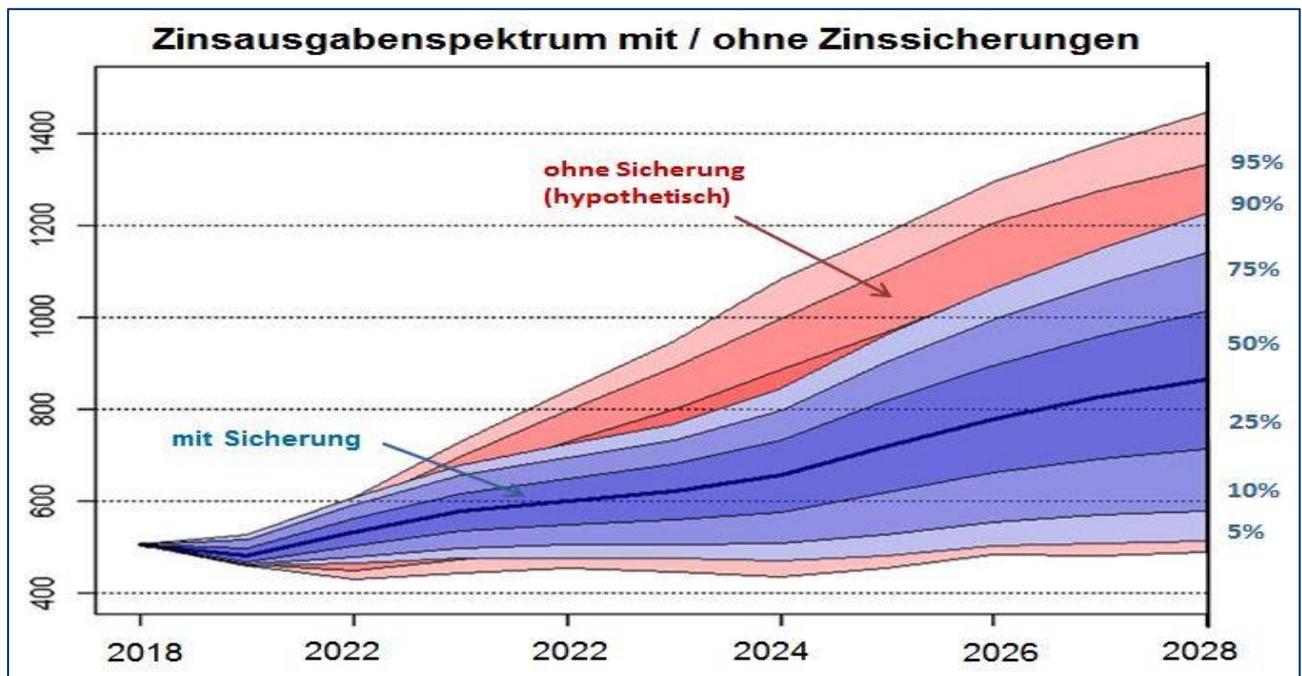


Abbildung 2: Zinsausgabenspektrum mit und ohne Berücksichtigung der Zinssicherungen im Finanzplan-Zeitraum ab 2018, Beträge in Mio. Euro.

Abbildung 2 zeigt die Auswirkungen der Strategie der Zinssicherung mit Bezug auf das Spektrum der zukünftigen Zinsausgaben. Dem aktuellen, tatsächlichen Verlauf wurde alternativ die Variante ohne Berücksichtigung der in den Jahren ab 2018 wirksam werdenden Zinssicherungen gegenübergestellt. Es wird offenkundig, dass sich die Schwankungsbreite der Zinsausgaben, d.h. die Anfälligkeit des Landeshaushalts für Zinssatzsteigerungen, deutlich reduziert hat. Das Mehrausgabenpotential für den

entsprechenden zeitlichen Vorlauf hat sich seit dem Start der Strategie in 2013 in etwa halbiert. Schließlich ist aus der Grafik ersichtlich, dass die Sicherung grundsätzlich mit höheren Kosten einhergeht. Einerseits ist die vorzeitige Festschreibung der Zinskonditionen grundsätzlich mit dem Verzicht auf zusätzliche Ausgabensenkungsspielräume in der Zukunft verbunden. Andererseits besteht auf Basis der bisherigen Zinssicherungen eine größere Flexibilität zur Nutzung von Marktopportunitäten für die anstehenden Finanzierungen im laufenden Vollzug. Bei anhaltend niedrigen Zinsen wird die Strategie der Zinssicherung schrittweise fortgeführt.

Wegen weiterer Einzelheiten wird auf den **Jahresbericht 2017 für den Aufgabenbereich „Kredite, Finanzderivate, Schulden“ (Umdruck 19/1688)** und die **Finanzplanung und Finanzplan-Fortschreibung 2018-2028 (Drucksache 19/942)** des Landes SH verwiesen.

1.3 Haushaltslage nach Stabilitätsratskennziffern im Ländervergleich

Die Haushaltslage des Landes SH wird anhand der Kennziffern des Stabilitätsrates im Ländervergleich beurteilt. Durch den Stabilitätsrat werden seit 2010 je vier Kennziffern pro Land berechnet und veröffentlicht. Sie dienen der laufenden Haushaltsüberwachung und dem Erkennen von Haushaltsnotlagen gem. § 3 StabiRatG. Die Kennzahlen sind der **strukturelle Finanzierungssaldo (SFS)**, die **Kreditfinanzierungsquote (KFQ)**, die **Zins-Steuer-Quote (ZSQ)** und der **Schuldenstand** je Einwohner. Für jede der vier Kennziffern werden Schwellenwerte für jedes Jahr gebildet, deren Überschreitung auf eine Auffälligkeit in der finanziellen Situation eines Landes hinweist. Bei den Schwellenwerten für die Kennziffern **ZSQ** und **Schuldenstand** wird zwischen Flächenländern und Stadtstaaten unterschieden. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass Stadtstaaten staatliche Ausgaben tätigen müssen, die in Flächenländern von der kommunalen Ebene getragen werden. Grundlage des Ländervergleichs sind die Veröffentlichungen der 18. Sitzung des Stabilitätsrats vom 6. Dezember 2018. Die vom Stabilitätsrat verwendeten Zahlen für 2018 basieren auf den Planzahlen (Soll) des 2. Nachtragshaushalts. Dieser Bericht betrachtet die Werte von 2018, um die Effekte aus der früheren Landesbeteiligung an der HSH transparent darstellen zu können². Die Stützungsmaßnahmen, die infolge der Finanzmarktkrise im Jahr 2009 zugunsten der HSH durch die eigens gegründete und im gleichen Jahr mit Rückgarantie der Länder SH und Hamburg (HH) ausgestattete FinFo umgesetzt wurden, sind als Sondereffekte von den gegenwartsbezogenen Kennziffern **SFS** und **KFQ** nicht berücksichtigt worden. Bei den beiden vergangenheitsbezogenen Kennziffern **ZSQ** und **Schuldenstand** hingegen werden sie berücksichtigt.

Der **SFS** ist definiert als Finanzierungssaldo, der um den Saldo finanzieller Transaktionen bereinigt wird. Zur Vergleichbarkeit wird der strukturelle Finanzierungssaldo je Einwohner verwendet (siehe **Abbildung 3**). Hier und in den folgenden Abbildungen des Abschnitts werden die Empfänger von Konsolidierungshilfen (im Folgenden: Konsolidierungshilfeland) rot hervorgehoben. Bei den Ländern überschreitet die jeweilige Kennziffer im Zeitraum der aktuellen Haushaltslage ihren Schwellenwert, wenn der Finanzierungssaldo des Landes um mehr als 200 Euro je Einwohner unter dem Länderdurchschnitt liegt. Der

² Zudem geht der 2. Nachtragshaushalt 2018 Schleswig-Holsteins von einer Neuverschuldung i.H.v. 2,79 Mrd. Euro aus. Die tatsächliche Neuverschuldung für 2018 beträgt rd. 1,92 Mrd. Euro.

Ausgangssituation

Schwellenwert im Jahr 2018 liegt bei -182 Euro je Einwohner. Nur Bremen (HB, -421 Euro) und das Saarland (SL, -246 Euro) überschreiten diesen Wert, bei SH zeigt sich der Erfolg des Konsolidierungsprozesses: SH befindet sich mit einem strukturellen Überschuss von 80 Euro je Einwohner insgesamt auf dem vierten Platz. In der Gruppe der Konsolidierungshilfeländer belegt es den zweiten Platz. Auch unter Berücksichtigung der HSH-bedingten Sondereffekte übertritt SH nicht den Schwellenwert, da der **SFS** um Ausgaben für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen zu bereinigen ist.

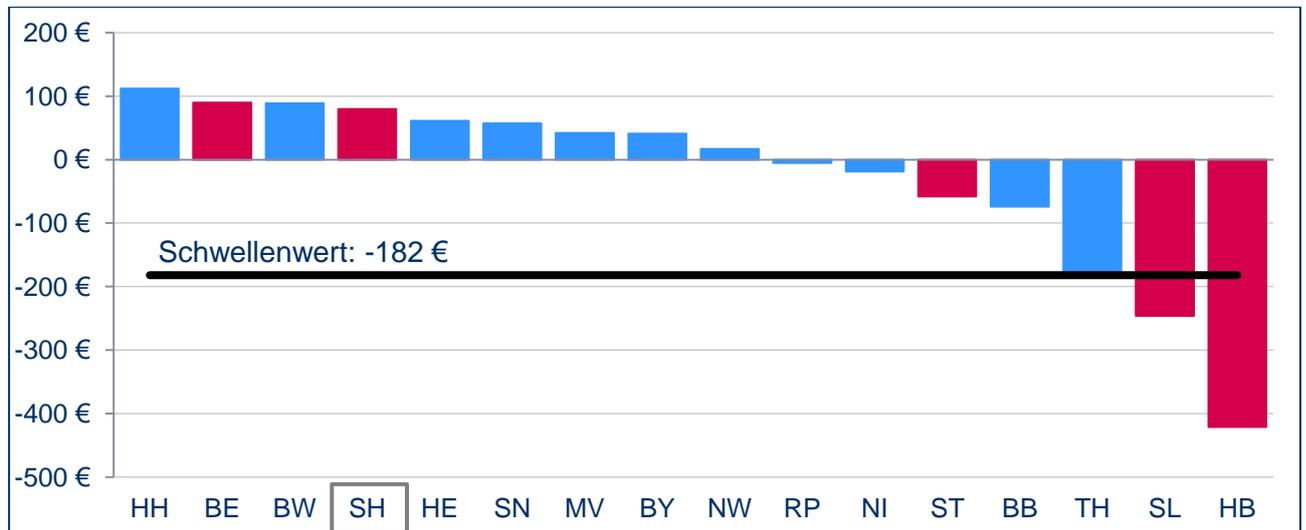


Abbildung 3: Struktureller Finanzierungssaldo je Einwohner im Ländervergleich für 2018, Empfänger von Konsolidierungshilfen in rot

Die **KFQ** ist definiert als das Verhältnis der Nettokreditaufnahme zu den bereinigten Ausgaben. Sie gibt an, in welchem Ausmaß der betrachtete Haushalt durch die Aufnahme neuer Schulden finanziert wird. Der aktuelle Schwellenwert ist als der Länderdurchschnitt zuzüglich drei Prozentpunkte definiert. In 2018 liegt der Schwellenwert bei 2,4 Prozent. Eine negative **KFQ** bedeutet, dass eine Nettotilgung vorliegt. Der Wert für SH ist negativ, da die Inanspruchnahme des Landes aus der Rückgarantie der FinFo als Sondereffekt gilt. Ohne Berücksichtigung des Sondereffektes würde SH den Schwellenwert überschreiten. Das Saarland (7,2 Prozent) und Bremen (5,5 Prozent) überschreiten den Schwellenwert, alle weiteren Länder weisen eine (wenn auch geringe) Nettotilgung auf (siehe **Abbildung 4**).

Ausgangssituation

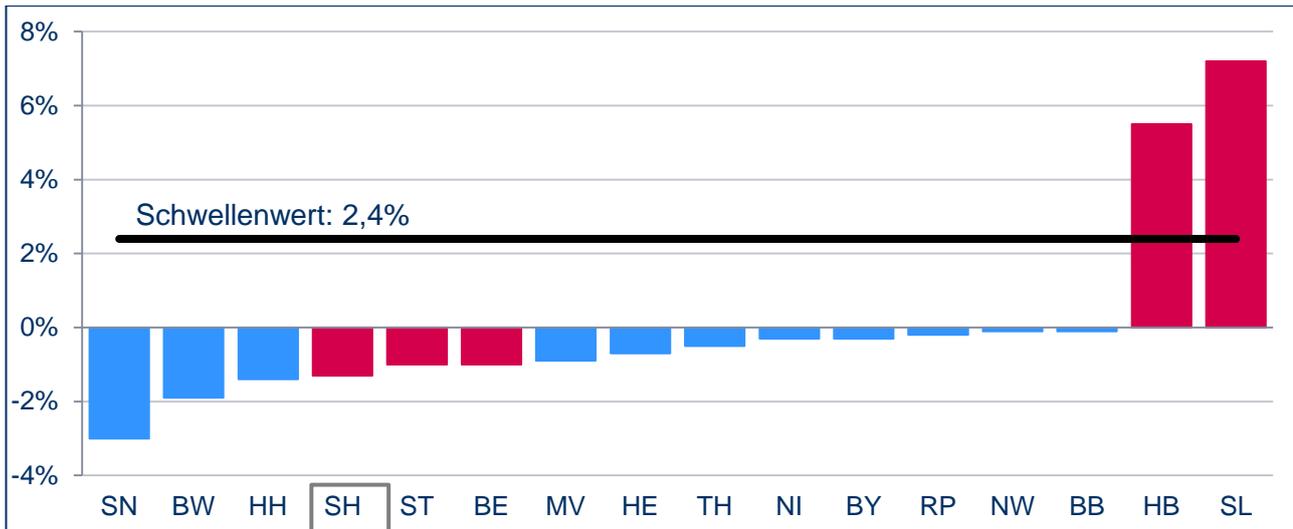


Abbildung 4: Kreditfinanzierungsquote im Ländervergleich für 2018, Empfänger von Konsolidierungshilfen in rot

Die dritte Kennziffer ist die **ZSQ**. Sie beschreibt das Verhältnis der Zinsausgaben eines Landes zu seinen Steuereinnahmen. Die Steuereinnahmen der Länder werden um die geleisteten und erhaltenen Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich (LFA) bereinigt sowie um die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, die Förderabgabe und die KFZ-Steuer-Kompensation erhöht. Für die Länder wird die **ZSQ** am Länderdurchschnitt gemessen. Der Schwellenwert im Zeitraum der aktuellen Haushaltslage gilt als überschritten, wenn die **ZSQ** 140 Prozent des Länderdurchschnitts bei Flächenländern bzw. 150 Prozent bei Stadtstaaten übersteigt. In 2018 liegt der Schwellenwert für Flächenländer bei 6 Prozent und für Stadtstaaten bei 6,2 Prozent. SH liegt mit einer **ZSQ** von 5 Prozent insgesamt an neunter Stelle, in der Gruppe der Konsolidierungshilfeländer an erster. Wesentlicher Grund für das schlechtere Abschneiden der Konsolidierungshilfeländer sind deren im Verhältnis zu den Steuereinnahmen hohen Schuldenstände.

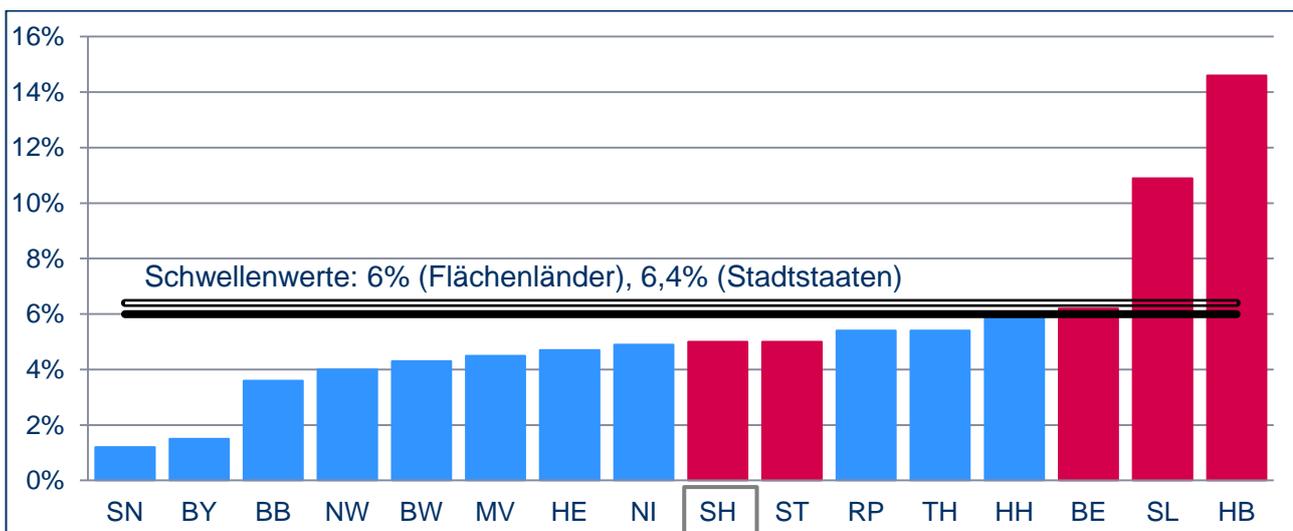


Abbildung 5: Zins-Steuer-Quote im Ländervergleich für 2018, Empfänger von Konsolidierungshilfen in rot

Ausgangssituation

Die letzte Kennziffer bezieht sich auf den **Schuldenstand**. Für die Länder wird aus Gründen der Vergleichbarkeit der **Schuldenstand im Verhältnis zur Einwohnerzahl** betrachtet. Der Schwellenwert der aktuellen Haushaltslage gilt als überschritten, wenn der Schuldenstand je Einwohner 130 Prozent des Länderdurchschnitts bei Flächenländern bzw. 220 Prozent des Länderdurchschnitts bei Stadtstaaten übersteigt. Im Jahr 2018 beträgt der Schwellenwert 8.598 Euro je Einwohner für Flächenländer und 14.551 Euro je Einwohner für Stadtstaaten. Alle Konsolidierungshilfsländer, inklusive SH, übertreten ihre jeweiligen Schwellenwerte. Da die Kennziffern auf dem zweiten Nachtragshaushalt 2018 beruhen, spiegelt der in **Abbildung 6** dargestellte Schuldenstand die erwartete Nettokreditaufnahme (NKA) in Höhe von 2,79 Mrd. Euro wieder (Soll-Wert). Gemäß Haushaltsabschluss 2018 betrug die tatsächliche NKA nur rd. 1,92 Mrd. Euro. Für SH ist im Kennziffersystem des Stabilitätsrates eine drohende Haushaltslage nicht diagnostiziert, da nur die Kennziffer des **Schuldenstands** den Schwellenwert überschreitet.

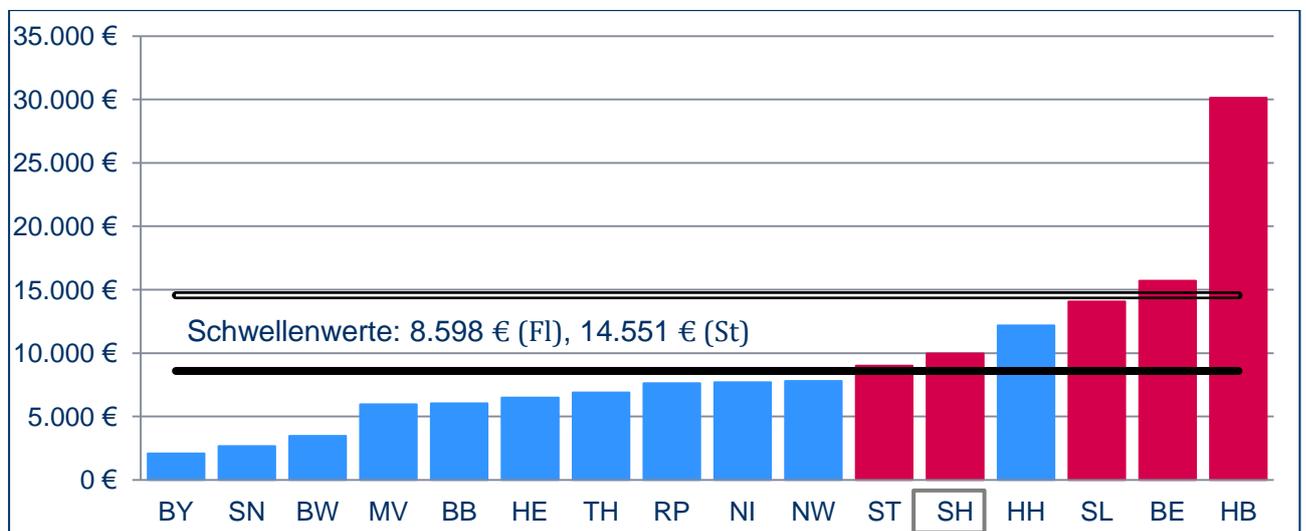


Abbildung 6: Schuldenstand (Schulden am Kreditmarkt) je Einwohner im Ländervergleich für 2018, Empfänger von Konsolidierungshilfen in rot

Ausgangssituation

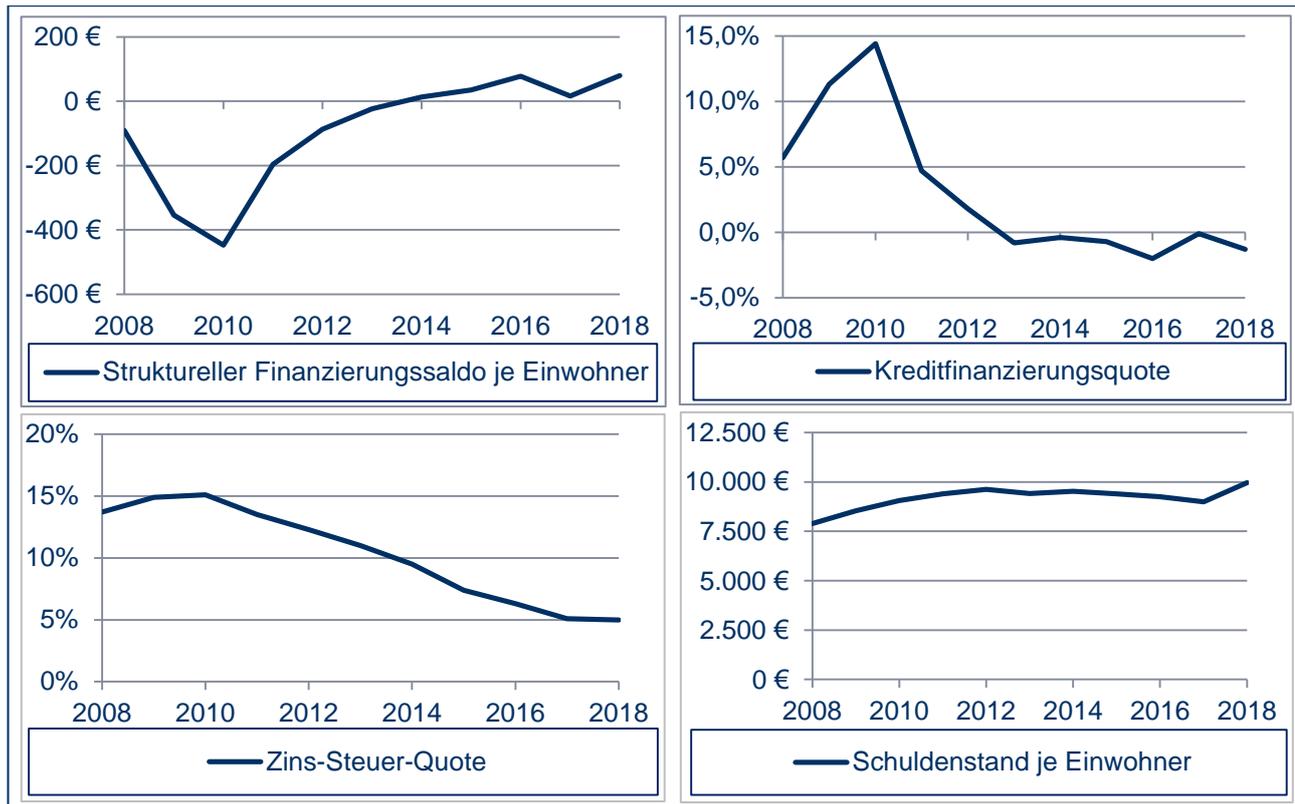


Abbildung 7: Entwicklung der Stabilitätsrats-Kennziffern für das Land SH von 2008 bis 2018³

Mit Blick auf die Entwicklung der Kennziffern für SH von 2008 bis 2018 (siehe **Abbildung 7**) und die Position des Landes SH im Ländervergleich für das Jahr 2018 zeigt sich insbesondere bei den Kurzfristkennziffern (**SFS** und **KFQ**), dass das Land SH trotz seiner vergleichsweise schlechten Ausgangslage als Konsolidierungshilfeland auf seine finanzpolitischen Herausforderungen reagiert hat. Sowohl der **SFS** als auch die **KFQ** konnten stark zurückgeführt werden. Bei den Langfrist-Kennziffern (**ZSQ** und **Schuldenstand**) zeigt sich je-doch im Ländervergleich sehr deutlich die hohe Belastung durch Altschulden, welche sich vermutlich mittelfristig mit Anstieg des Zinsniveaus wieder verstärkt auf die **ZSQ** auswirken wird. Die Reduktion der Schulden würde eine Verbesserung bei den Langfristkennziffern zur Folge haben.

1.4 Wesentliche sonstige Vergangenheitskosten

Im Folgenden werden die Vergangenheitskosten des Landes beschrieben, die aus der Inanspruchnahme von Garantien der ländereigenen Anstalt FinFo zugunsten der HSH und der impliziten Verschuldung des Landes (Versorgungsbezüge und Sanierungsstau) resultieren.

1.4.1 Gewährträgerhaftung und Ausgaben im Kontext der HSH Nordbank AG

Aus den bis zur Jahresmitte 2005 eingegangenen Verpflichtungen der HSH sowie deren Vorgängerin, der Landesbank Kiel, haftet das Land anteilig⁴ als einer der Gewährträger

³ Die Zahlen für 2008 und 2009 stammen aus den Veröffentlichungen der 2. Sitzung des Stabilitätsrats von Oktober 2010.

Ausgangssituation

gesamtschuldnerisch für die Verbindlichkeiten der HSH. Insofern stellen die ausstehenden Verbindlichkeiten ein entsprechendes Risiko für den Landeshaushalt dar. In den vergangenen Jahren konnte das Ausfallrisiko durch Auslaufen der zugrundeliegenden Geschäfte von rd. 167 Mrd. Euro in 2002 auf derzeit nur noch 1,8 Mrd. Euro reduziert werden⁵. Der weitaus größte Teil des Haftungsrisikos wurde somit in den vergangenen Jahren reduziert, ohne dass es zu einem Haftungsfall gekommen ist. Ein vollständiges Auslaufen wird im Jahr 2042 erreicht sein (siehe **Abbildung 8**).

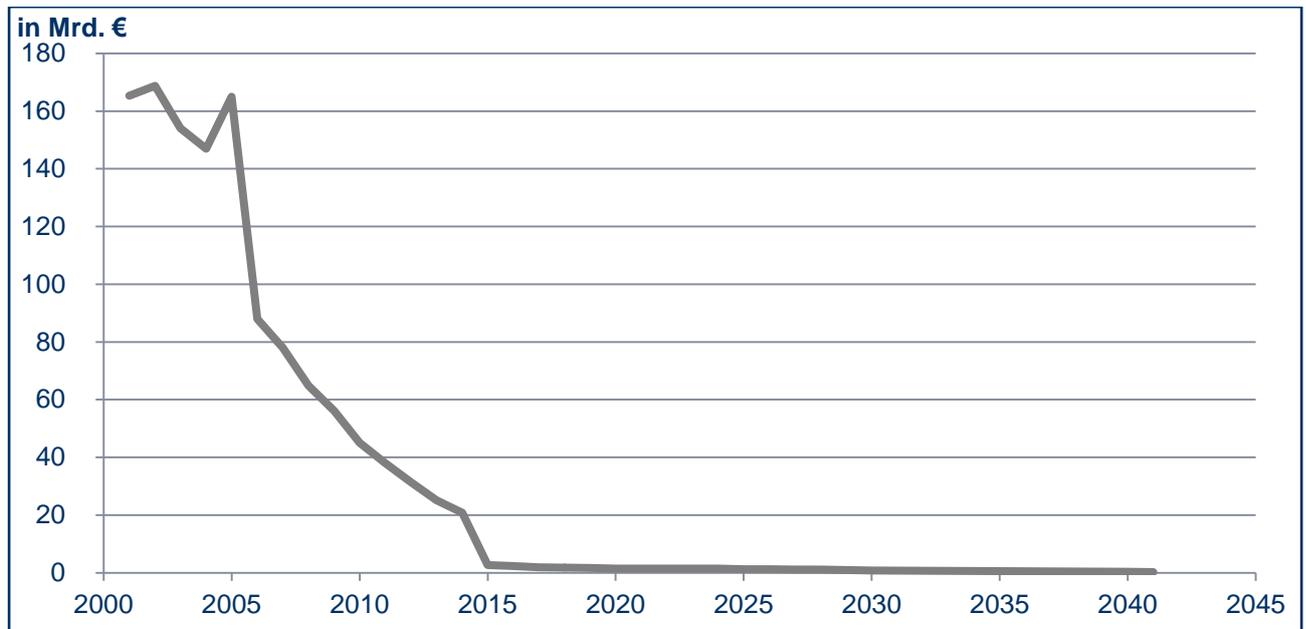


Abbildung 8: Entwicklung der Risiken aus der Gewährträgerhaftung für die HSH von 2001 bis 2041 in Mrd. Euro zum jeweiligen Jahresende. Das Land SH haftet anteilig mit 19,55% im Innenverhältnis.

Mit dem sog. *Closing* des Kaufvertrags am 28.11.2018 ist die Privatisierung der HSH abgeschlossen. Der Erlös aus der Privatisierung beläuft sich auf rd. 1 Mrd. Euro und damit auf 0,5 Mrd. Euro für SH. Den reduzierten Haftungsrisiken und dem Privatisierungserlös stehen im Wesentlichen die Schulden der gemeinsamen Länderanstalten der FinFo und der pm gegenüber. Diese sind im Rahmen von Stabilisierungsmaßnahmen der Jahre 2009, 2013 und 2015/2016, welche in Folge der Finanzkrise beschlossen wurden, in den beiden Anstalten aufgelaufen. Die Schuldenstände von FinFo und pm werden statistisch erfasst (Schalenkonzept: Extrahaushalte) und im Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushalts SH berücksichtigt. Aus den bereits in **Abschnitt 1.1** genannten Gründen werden die Schulden der FinFo in diesem Bericht berücksichtigt. Sie belaufen sich per Ende 2018 auf rd. 4,475 Mrd. Euro. Der schleswig-holsteinische Anteil daran wird bis 2025 in den Landeshaushalt übernommen (vgl. **Tabelle 3**).

⁴ SH haftet mit 19,55% im Innenverhältnis.

⁵ Stille Einlagen in Höhe von rund 230 Mio. Euro (Stand 2018) werden nicht einberechnet (vgl. Finanzplan 2018-2022, Fußnote 6, S. 10-11).

Ausgangssituation

Jahr	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Zu übertragende Schulden	2.440	450	0	288	375	375	375	375

Tabelle 3: Übertragung der Schulden aus HSH FinFo in den Landeshaushalt von 2018 bis 2025, in Mio. Euro

Die pm hat die Aufgabe, das im Juni 2016 von der HSH für einen Kaufpreis von rd. 2,4 Mrd. Euro übernommene Schiffskreditportfolio möglichst wertschonend abzubauen. Hierfür ist ein Zeithorizont von rd. zehn Jahren vorgesehen. Der Schuldenstand der PM beläuft sich per Ende 2018 auf rd. 2,1 Mrd. Euro. Ziel der pm ist es, die übernommenen Kredite gewinnorientiert zu verwerten. Vor diesem Hintergrund werden sich die in den Landeshaushalt zu übernehmenden Schulden zum Zeitpunkt der Auflösung der PM voraussichtlich deutlich verringert haben.

1.4.2 Versorgungsbezüge und Versorgungsfonds

Die Höhe der Versorgungsbezüge des Landes SH stieg von rd. 612 Mio. Euro im Jahr 2000 auf rd. 1.258 Mio. Euro in 2018, ein Anstieg von rd. 646 Mio. Euro in 18 Jahren. Es ist mit einem weiteren Anstieg der Versorgungsbezüge über den Zeitraum der Finanzplanung und Finanzplan-Fortschreibung hinaus zu rechnen. Zur Begrenzung des anstehenden, vergleichsweise starken, Ausgabenanstiegs wurde das Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes Schleswig-Holstein“ errichtet (Versorgungsfondsgesetz - VersFondsG vom 14. März 2017, GVOBl. 2017,137).

Bei der Berechnung der Versorgungsbezüge bis 2030 werden Berechnungen des Dienstleistungszentrums Personal (DLZP) des Landes SH zugrunde gelegt, die zwecks Erfassung möglicher Besoldungserhöhungen nach Vorgehensweise des Finanzplans um festgelegte Prozentsätze modifiziert wurden.

Nach § 4 Absatz 1 VersFondsG erfolgen ab dem 1. Januar 2018 bis zum 31. Dezember 2027 jährliche Zuführungen an das Sondervermögen aus dem Landeshaushalt. Die Höhe dieser Zuführungen ist im Wesentlichen konstant und richtet sich nach der für das Jahr 2017 geleisteten Zuführung in Höhe von 79,3 Mio. Euro. Zusätzlich sollen ab 2020 für jede Neueinstellung im Beamt*innen- und Richter*innenverhältnis in konstanter Höhe weitere Mittel zugeführt werden. Anfänglich sind 100 Euro pro Monat und Einstellungsfall vorgesehen. Entnahmen aus dem Fonds sind in den Jahren erlaubt, in denen die Versorgungsbezüge um mehr als 1,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr ansteigen. Auf diese Weise können die Wachstumsspitzen der Versorgungsbezüge abgeschwächt und deren Auswirkungen auf den Landeshaushalt begrenzt werden. Dabei ist zu beachten, dass der reale Wert des Versorgungsfonds im Zeitraum von 2018 bis 2027 nicht unter den Einstandswert fallen darf.

Ausgangssituation

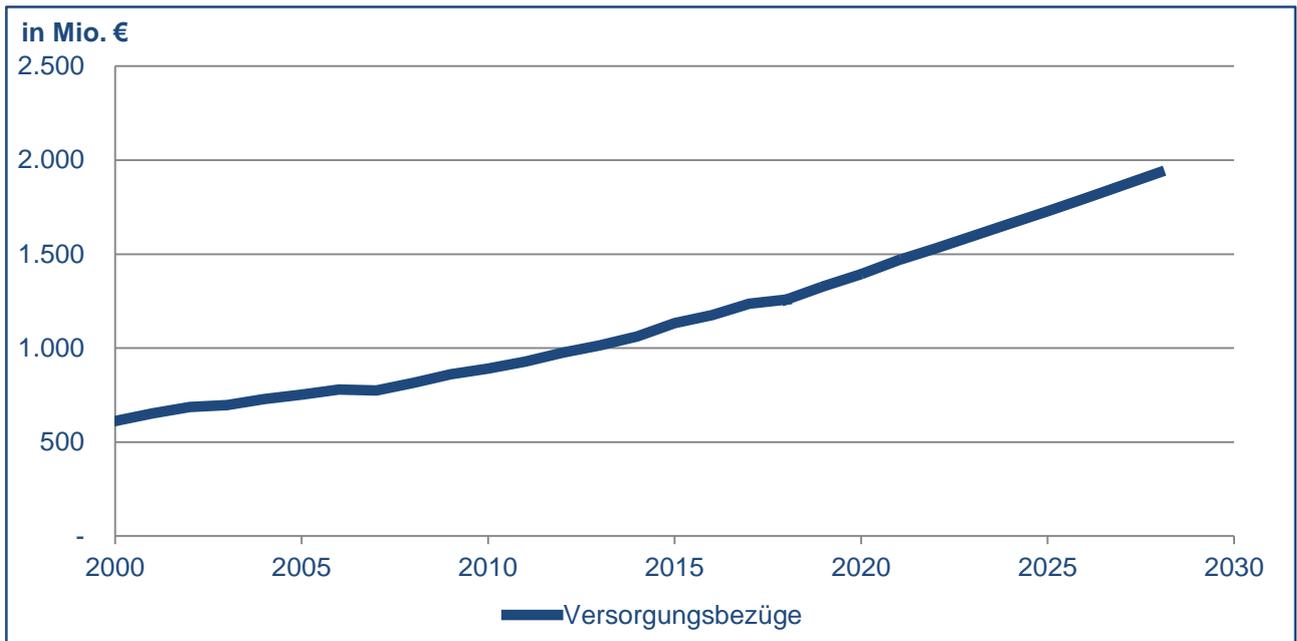


Abbildung 9: Entwicklung der Versorgungsbezüge in der Vergangenheit und im Finanzplanzeitraum 2018 bis 2028

Jahr	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Wachstum	5,47	4,66	5,07	4,14	4,11	3,93	3,8	3,8	3,72	3,58

Tabelle 4: Wachstum der Versorgungsbezüge von 2019 bis 2028 in Prozent.

Jahr	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Zuführungen	84,3	80,5	81,7	82,9	84,1	85,3	86,5	87,7	88,9	90,1
Entnahmen	10,3	20,9	33,0	45,7	58,9	70,0	79,4	89,4	98,6	105,5

Tabelle 5: In aktueller Finanzplanung geplante Zuführungen an den Versorgungsfonds und Entnahmen aus dem Versorgungsfonds in Mio. Euro.

Neben den Zinsausgaben für die Schulden am Kapitalmarkt binden die Versorgungsbezüge erhebliche Teile der Mittel des Landes. Um zu verdeutlichen, wie die Zinsen und die Versorgungsbezüge die finanzielle Handlungsfähigkeit des Landes einschränken, wird in **Abbildung 10** die Entwicklung des durch Zinsausgaben und Versorgungsbezüge gebundenen Teils der Einnahmen (Verwaltungseinnahmen und Steuereinnahmen⁶) des Landes von 2000 bis zum Ende der Finanzplan-Fortschreibung in 2028 dargestellt. Es wird deutlich, dass noch im Jahr 2000 etwa 15 Prozent der Landeseinnahmen zum Bedienen der Zinsausgaben nötig waren. Dieser Anteil hat sich im Zeitverlauf aufgrund der besseren Einnahmesituation und der momentan niedrigen Zinsen erheblich reduziert. Die Versorgungsbezüge bleiben im Verhältnis zu den Einnahmen im Zeitverlauf ohne Berücksichtigung des Versorgungsfonds konstant und binden im Zeitraum der aktuellen Finanzplanung und Finanzplan-Fortschreibung etwa zwölf Prozent der Landeseinnahmen.

⁶ Summe aus Steueraufkommen, LFA, BEZ, KFZ-Steuer-Ersatzleistungen des Bundes, Konsolidierungshilfen werden nicht berücksichtigt.

Ausgangssituation

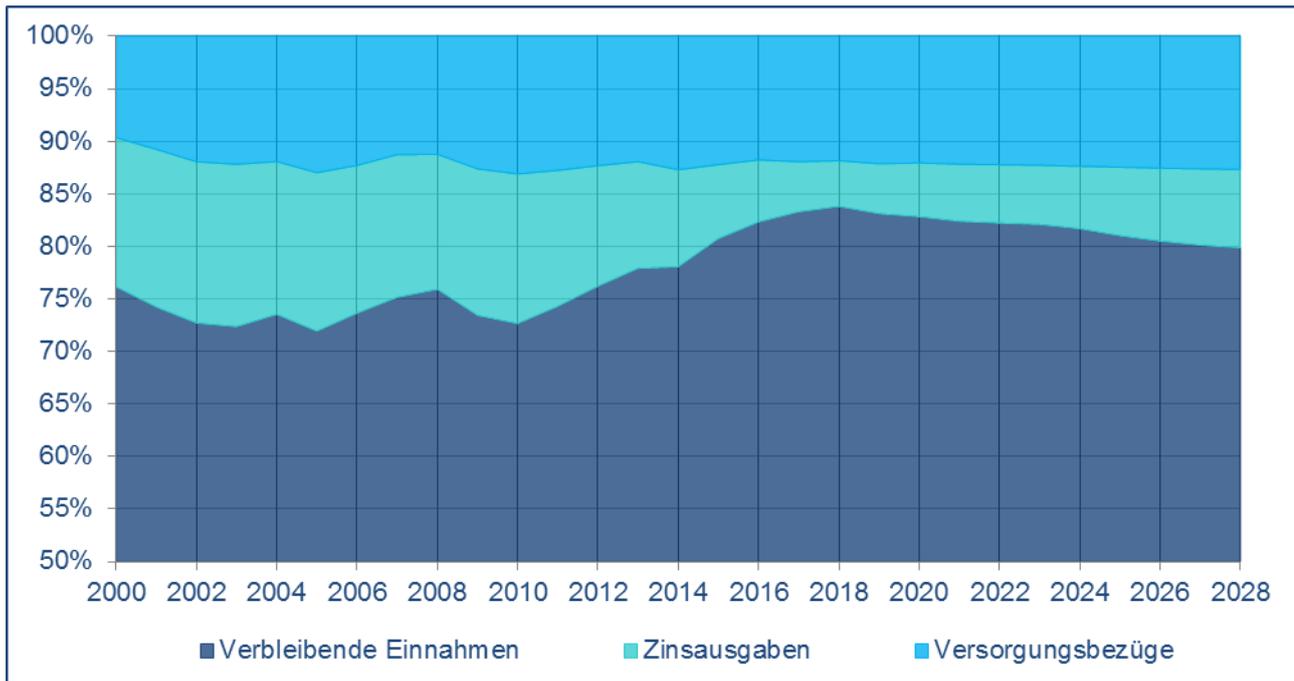


Abbildung 10: Aufteilung der Verwendung von Einnahmen des Landes SH in durch Altschulden (Zinsausgaben und Versorgungsbezüge) gebundene Einnahmen und verbleibende Einnahmen von 2000 bis 2028

Der finanzielle Handlungsspielraum des Landes SH hat sich seit dem Anfang der Haushaltskonsolidierungen in 2010 durch die niedrigen Zinsen und steigenden Einnahmen vergrößert. Bei steigenden Zinsausgaben und bei Rückgängen der strukturellen Einnahmen (wie beispielsweise aufgrund von Änderungen im Steuerrecht) würde der gewonnene Finanzierungsspielraum allerdings wieder sinken.

1.4.3 Investitionsstau und IMPULS 2030

Dieser Abschnitt befasst sich mit den ausstehenden Infrastrukturbedarfen des Landes gemäß dem dritten Infrastrukturbericht (**Drucksache 19/1137**) sowie dem Sondervermögen IMPULS. Der vorliegende Bericht stuft Infrastrukturbedarfe als implizite Verschuldung ein, weil die ausstehende Finanzierung von durchzuführenden Infrastrukturmaßnahmen in der Schuldenstatistik nicht berücksichtigt wird, Ausgaben für diese Modernisierungen jedoch mittelfristig getätigt werden müssen und somit zukünftige Landeshaushalte belasten. Diese „Infrastrukturschulden“ sind vom Inkrafttreten der Schuldenbremse nicht direkt betroffen. Es ist ein Bestreben der Landesregierung, die finanziellen Voraussetzungen für den planmäßigen Abbau des Investitionsstaus zu schaffen.

Der Fokus liegt hierbei auf den finanziellen Aspekten des Themas. Eine Bewertung der einzelnen Bauvorhaben findet nicht statt. Für weiterführende Informationen wird auf den Infrastrukturbericht verwiesen.

Nach Erstellung des ersten umfassenden Infrastrukturberichts (**Drucksache 18/2558**) für Schleswig-Holstein im Jahr 2014 wurde die Höhe des Sanierungsbedarfs auf rd. 4,85 Mrd. Euro geschätzt. Dem standen ressortspezifische Investitionsmittel und damals bestehende Sondervermögen in Höhe von rd. 2,72 Mrd. Euro gegenüber, sodass der ungedeckte

Ausgangssituation

Sanierungsbedarf rd. 2,13 Mrd. Euro betrug. Zur Schließung dieser Finanzierungslücke und um die finanziellen Voraussetzungen dafür zu schaffen, den Investitionsstau bis 2030 abzubauen und die Infrastruktur des Landes weiter zu modernisieren, wurde 2015 das „InfrastrukturModernisierungsprogramm für unser Land Schleswig-Holstein“ (IMPULS 2030, **Drucksache 18/3509**) aufgestellt und ein gleichnamiges Sondervermögen (im Folgenden: IMPULS) errichtet. Das Sondervermögen IMPULS dient zusammen mit der geplanten Verwendung von Investitionsmitteln aus Finanzplanung und Finanzplan-Fortschreibung der Finanzierung des im IMPULS 2030 dargelegten Modernisierungsprogramms. Durch die Verwendung eines Sondervermögens können Mittel jahresübergreifend bereitgestellt werden. Insbesondere bei größeren Baumaßnahmen mit einer Vorlaufzeit von zwei bis drei Jahren wird so die Ausführung aufgrund der flexibleren Mittelbereitstellung erleichtert und die Planungssicherheit erhöht. Ansonsten würden Verschiebungen der Mittelabflüsse zwischen einzelnen Jahren dazu führen, dass diese Mittel im folgenden Haushaltsjahr neu eingeplant werden müssten und somit der strukturelle Haushaltsspielraum eventuell mehrfach belastet, bzw. der Abbau des Sanierungsstaus verzögert würde.

Im Jahr 2016 aktualisierte die Landesregierung den Infrastrukturbericht und schrieb Bedarfe fort (**Drucksache 18/4903**). Eine zweite Fortschreibung des Infrastrukturberichts erfolgte im Dezember 2018 (**Drucksache 19/1137**).

Die Zuführungen an IMPULS wurden in der Finanzplanung und Finanzplanfortschreibung ab 2021 von 150 Mio. Euro auf 170 Mio. angehoben und jährlich um 20 Mio. Euro gesteigert bis hin zu fortlaufend 250 Mio. Euro für die Jahre 2025 bis 2027 (siehe **Tabelle 6**).

Jahr	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Betrag	156 ⁷	150	170	190	210	230	250	250	250

Tabelle 6: In Finanzplanung und Finanzplan-Fortschreibung für IMPULS berücksichtigte Mittel in Mio. Euro von 2019 bis 2027

Die Investitionen aus dem Sondervermögen IMPULS wurden von 71,5 Mio. Euro in 2017 auf rd. 220 Mio. Euro in 2018 gesteigert. Der zum Stichtag festgestellte Investitionsbedarf in Höhe von 6,0 Mrd. Euro, der in Teilen auch kommunale Bedarfe sowie das Projekt LNG Terminal enthält, soll spätestens bis 2030 abgebaut sein. Es zeigt sich, dass das Land SH Fortschritte beim Abbau des Investitionsstaus verzeichnet und dass die Einrichtung des Sondervermögens IMPULS diese Entwicklung durch eine solide planbare Mittelbereitstellung effektiv unterstützt. Zusätzlich konnte durch IMPULS die Finanzierung eines Großteils der Bedarfe bis 2030 bereits jetzt sichergestellt werden (siehe **Tabelle 7**).

⁷ Zur Ausfinanzierung des Projekts „Schulen ans Netz“ wurden die Zuführungen an IMPULS in der FiPl. 2017-2027 für die Jahre 2018 und 2019 um 5,5 bzw. 6 Mio. Euro erhöht.

Ausgangssituation

Infrastrukturbericht:	1.	2.	3.
Stichtag:	10.12.2014	22.11.2016	31.12.2017
Festgestellter Sanierungsbedarf:	4,85 Mrd. €	4,84 Mrd. €	6,0 Mrd. €
Finanzierung via IMPULS		2,21 Mrd. €	2,790 Mrd. € ⁸
Finanzplanung und weitere Quellen⁹	2,72 Mrd. €	2,63 Mrd. €	3,043 Mrd. €
Finanzierungslücke:	2,13 Mrd. €	0 €	167 Mio. €

Tabelle 7: Entwicklung der Sanierungsbedarfe und ihrer Finanzierungslücke

Da auch nach Auslaufen der IMPULS 2030-Maßnahmen weiterhin Investitionsbedarfe entstehen und die Infrastruktur des Landes auch in Zukunft laufend erneuert werden muss, sollte die Finanzierung dieser Bedarfe auch über 2030 hinaus durch die Fortsetzung des Investitionsprogramms IMPULS oder mit einem ähnlichen Programm gesichert werden. Die Vergangenheitskosten im Bereich Landesinfrastruktur könnten damit in der Planung als gelöst angesehen werden.

⁸ Finanzplanung und Finanzplan-Fortschreibung Epl. 16 und Sondervermögen IMPULS: 2,509 Mrd. €; Mittel von Bund und Kommunen via IMPULS: 281 Mio. €.

⁹ Hauptsächlich aus Finanzplan und Finanzplan-Fortschreibung der Ressorteinzelpläne, Mittel vom Bund sowie aus anderen Sondervermögen.

2 Annahmen, Schuldenbremse und strukturelle Tilgung

Bei der Erarbeitung konkreter Regeln zur Altschuldentilgung ist es wichtig zu klären, auf welche Ausgangsgröße sich die Tilgungsregeln beziehen. Hierfür wird zwischen dem nominalen Finanzierungssaldo und dem strukturellen Finanzierungssaldo als Ausgangsgröße unterschieden. Zu diesem Zweck wird zunächst der wesentliche Unterschied zwischen nominalem Finanzierungssaldo und strukturellem Finanzierungssaldo anhand des Prinzips der Konjunkturbereinigung erklärt. Darauf aufbauend wird der Unterschied von nominaler Tilgung (ausgehend vom nominalen Finanzierungssaldo) und struktureller Tilgung (ausgehend vom strukturellen Finanzierungssaldo) beschrieben und aufgezeigt, dass eine nominale Tilgungsregel für den Landeshaushalt mit finanziell nicht wünschenswerten Entwicklungen einhergeht und somit eine strukturelle Tilgungsregel vorzuziehen ist.

2.1 Unterscheidung von strukturellem und nominalem Finanzierungssaldo

Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 GG legt wie die Verfassung des Landes SH (LV SH) bereits seit 2010 ab dem Jahr 2020 fest: *„Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“*

Allerdings kommt es erfahrungsgemäß mittelfristig im Verlauf über rd. vier bis sieben Jahre zu Schwankungen der wirtschaftlichen Lage (Konjunkturzyklus) und somit zwangsläufig auch zu Schwankungen der Landeseinnahmen. Ohne ausgleichende Kreditaufnahme bzw. Tilgung würden die Ausgaben derselben Schwankung unterliegen (prozyklische Ausgaben). Da jedoch verstetigte Ausgaben gesellschaftlich nützlich sind¹⁰, erlaubt das Grundgesetz eine „symmetrische Berücksichtigung der Konjunktur“ welche mithilfe der Konjunkturkomponente (KK) erreicht wird (vgl. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 ff. GG sowie § 6 Ausführungsgesetz zu Art. 61 der LV SH - AusfG). Sie stellt den wesentlichen Unterschied zwischen strukturellem und (nominalem) Finanzierungssaldo dar¹¹. Die Konjunkturkomponente ist in wirtschaftlich guten Zeiten (aktuelles BIP übersteigt das langfristige Trendwachstum) positiv und in schlechten (aktuelles BIP niedriger als der Trend) negativ und bestimmt so die Höhe der jeweils zulässigen Kreditaufnahme bzw. Tilgungsverpflichtung. Sie stellt den wesentlichen Unterschied zwischen strukturellem und nominalem Finanzierungssaldo dar (siehe **Abbildung 11**). Der nominale Finanzierungssaldo berechnet sich aus der Differenz von bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben ohne Konjunkturbereinigung. Beim strukturellen Finanzierungssaldo hingegen werden die konjunkturellen Effekte herausgerechnet.

¹⁰ Bei verstetigten Ausgaben werden die Leistungen des Landes auf einem stabilen, gleichbleibenden Niveau bereitgestellt. Demgegenüber entsteht für die Wirtschaft bei prozyklischen Staatsausgaben das Risiko einer Verstärkung des Konjunkturzyklus.

¹¹ Zusätzlich wird unter anderem noch um den Saldo finanzieller Transaktionen bereinigt. Von dieser und weiteren Sonderregelungen wird hier und im Folgenden abstrahiert, da es für die Bewertung der vorgestellten Tilgungsregeln nicht relevant ist.

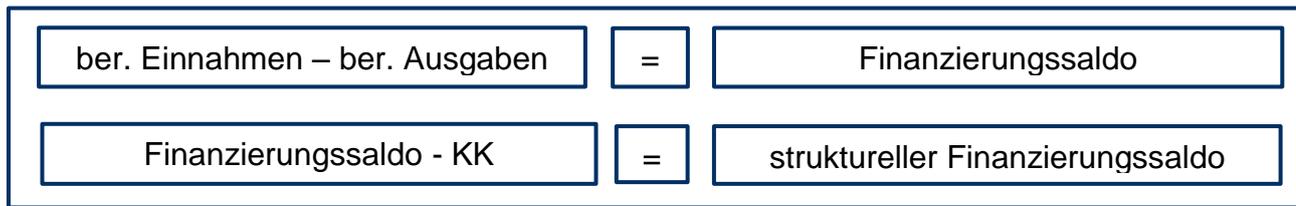


Abbildung 11: Wesentliche Unterschiede zwischen strukturellem und nominalem Finanzierungssaldo, ohne Saldo finanzieller Transaktionen

Anhand des Zahlenbeispiels in **Abbildung 12** lässt sich dieses Prinzip veranschaulichen:

- Wenn in einem Haushaltsjahr das Land aufgrund positiver konjunktureller Entwicklung (Fall 1) einen **positiven** nominalen Finanzierungssaldo von **300 Mio. Euro** ausweist, aber strukturell ausgeglichen ist (struktureller Finanzierungssaldo gleich Null), dann beträgt die Konjunkturkomponente **300 Mio. Euro** und verpflichtet das Land zu konjunktureller Nettotilgung in Höhe von 300 Mio. Euro.
- Im gegenteiligen Fall 2 weist das Land bei strukturell ausgeglichenem Haushalt einen **negativen** nominalen Finanzierungssaldo in Höhe von **-300 Mio. Euro** aus. Somit hat die Konjunkturkomponente eine Höhe von **-300 Mio. Euro**: Dem Land ist erlaubt, sich zur Kompensation seines konjunkturell bedingten Einnahmeneinbruchs in Höhe von bis zu 300 Mio. Euro über Kredite zu finanzieren.

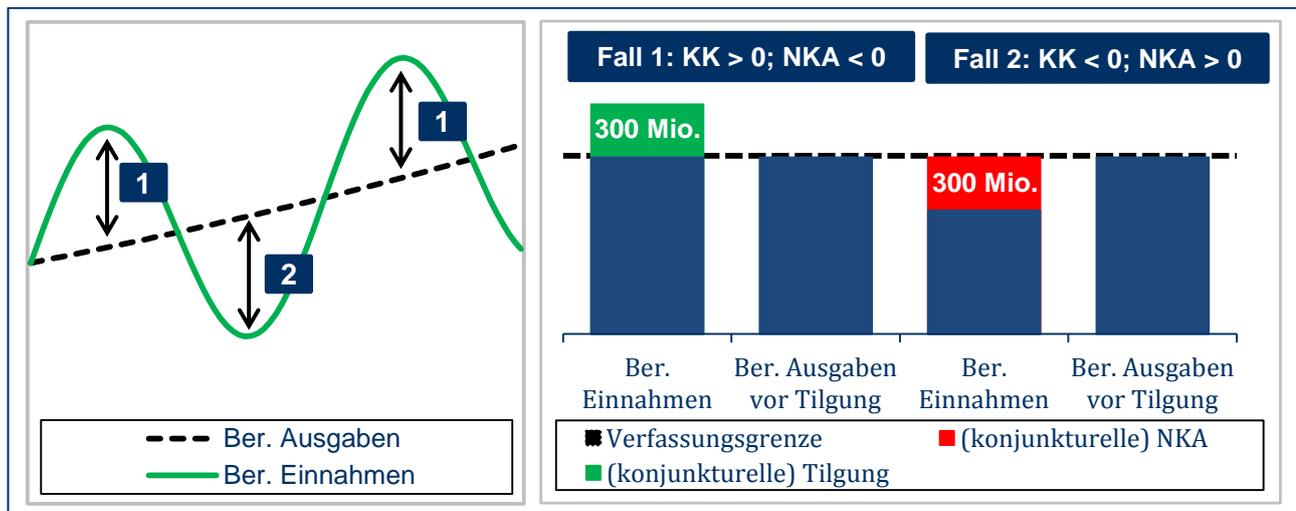


Abbildung 12: Illustration des Mechanismus der Konjunkturkomponente (KK): In wirtschaftlich schwachen Perioden (Wachstumsraten unterhalb des Trendwachstums) können niedrige Einnahmen durch Kreditaufnahme bis zur Höhe der KK kompensiert werden, in wirtschaftlich starken Perioden muss dafür i.H. der KK getilgt werden

Auf diese Weise kann erreicht werden, dass die Ausgaben des Landes nicht gemeinsam mit der Konjunktur (und damit den Einnahmen) schwanken, sondern sich relativ stabil entwickeln. Erfahrungsgemäß gleichen sich auf sehr lange Sicht konjunkturell schlechte und gute Phasen und damit auch konjunkturelle NKA und Nettotilgung gegenseitig aus. Da grundsätzlich jede weitere NKA nicht möglich ist, bleibt der Schuldenstand auf lange Sicht konstant.

Die Zielgröße der Schuldenbremse ist nach dem AusfG zu Art. 61 LV SH der strukturelle Finanzierungssaldo, welcher ab 2020 mindestens Null betragen muss. Mit dem neuen Regime der Überwachung durch den Stabilitätsrat ab 2020 wird der Zielwert auf die strukturelle NKA festgelegt. Im SFS sind Rücklagenbewegungen bereinigt, während die strukturelle NKA diese beinhaltet. Für den vorliegenden Bericht ist diese Unterscheidung unerheblich. Es wird aus Gründen der Vereinfachung durchgehend vom SFS ausgegangen.

2.2 Abgrenzung strukturelle und nominale Tilgungsregel

An dieser Stelle werden beide Regelungen formal erklärt und dann jeweils anhand eines Zahlenbeispiels in ihrer Auswirkung auf den Landeshaushalt im Fall einer guten konjunkturellen Lage (Fall 1) und im Fall einer schlechten konjunkturellen Lage (Fall 2) miteinander verglichen.

Nominale Tilgungsregel

Unterstellt man zunächst eine **nominale Tilgungsregel**, welche für jedes Haushaltsjahr eine Tilgung fordert, die am (nominalen) Finanzierungssaldo ansetzt, kann es zu erheblichen Ausgabeschwankungen kommen. In Zeiten einer schlechten Konjunktur müsste sowohl der vereinbarte Tilgungsbetrag als auch der Einnahmeverlust aufgrund niedrigerer Steuereinnahmen erwirtschaftet werden. Die linke Grafik in **Abbildung 13** illustriert den Verlauf von Einnahmen und Ausgaben in diesem Fall. Die bereinigten Einnahmen (grün) schwanken mit der Konjunktur. Die bereinigten Ausgaben werden, ausgehend von der Verfassungsgrenze, aufgrund der geforderten Tilgungsregel um 100 Mio. € reduziert. Sofern ein positiver, nominaler Finanzierungssaldo gefordert wird, müssen die bereinigten Ausgaben zudem unterhalb der bereinigten Einnahmen liegen. Im Fall der schlechten konjunkturellen Lage (Fall 2) kommt es dann zu einem Einbruch der Ausgaben bzw. einem prozyklischen Verlauf, da bei schlechter konjunktureller Lage die einbrechenden Einnahmen des Landes nicht durch konjunkturelle Kreditaufnahme ausgeglichen werden dürfen und zudem noch eine Tilgung zu erbringen ist.

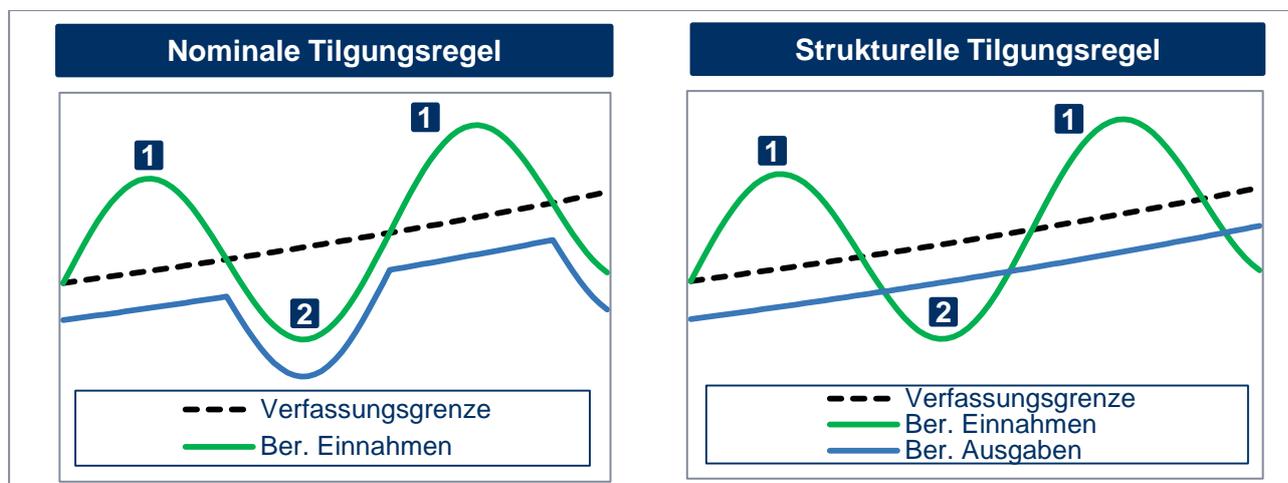


Abbildung 13: grafische Darstellung einer nominalen und strukturellen Tilgungsregel in Abhängigkeit von der konjunkturellen Lage

Strukturelle Tilgungsregel

Eine **strukturelle Tilgungsregel** orientiert sich am strukturellen Finanzierungssaldo. Der Fall einer strukturell festgeschriebenen Tilgungsregel wird auf der rechten Grafik in **Abbildung 13** illustriert. Die Schuldenbremse fordert zunächst, dass der Haushalt strukturell ausgeglichen sein muss. Bei darüber hinausgehender struktureller Tilgung wird somit entsprechend ein struktureller Überschuss angestrebt. So wird der in schwachen Phasen zulässige Kreditaufnahmebetrag verringert und der in starken Phasen erforderliche Tilgungsbetrag erhöht. Anders ausgedrückt bleibt die Konjunkturbereinigung der Schuldenbremse grundsätzlich erhalten. Einzig der Zielwert wird um die Höhe des eigenverpflichteten Tilgungsbetrags angehoben und führt zu einer Absenkung des strukturellen Ausgabenpfads in Höhe des eigenverpflichteten Tilgungsbetrags (Erwirtschaftung eines strukturellen Überschusses in Höhe der Tilgungsverpflichtung). Im Gegensatz zur nominalen Tilgungsregel führt die strukturelle Tilgung zu einem gleichmäßigeren Ausgabe- pfad, der konstant unterhalb der Verfassungsgrenze verläuft.

Fall 1 – Gute konjunkturelle Lage

Bei guter konjunktureller Lage (**z.B. Konjunkturkomponente i. H. v. 300 Mio. Euro**) gleichen sich beide Tilgungsregelungen in ihrer Wirkung (siehe **Abbildung 14**). In beiden Fällen muss der Haushalt aufgrund der Vorgaben der Schuldenbremse strukturell ausgeglichen sein. Zusätzlich besteht eine **Tilgungsverpflichtung von 100 Mio. Euro**, die wahrgenommen werden muss. Dadurch entsteht unter beiden Tilgungsregeln eine Nettotilgung in Höhe des konjunkturellen Überschusses (300 Mio. €) und der zusätzlichen eigenverpflichteten Tilgung (100 Mio. €). **Somit wird in beiden Fällen ein Betrag von 400 Mio. Euro getilgt.**

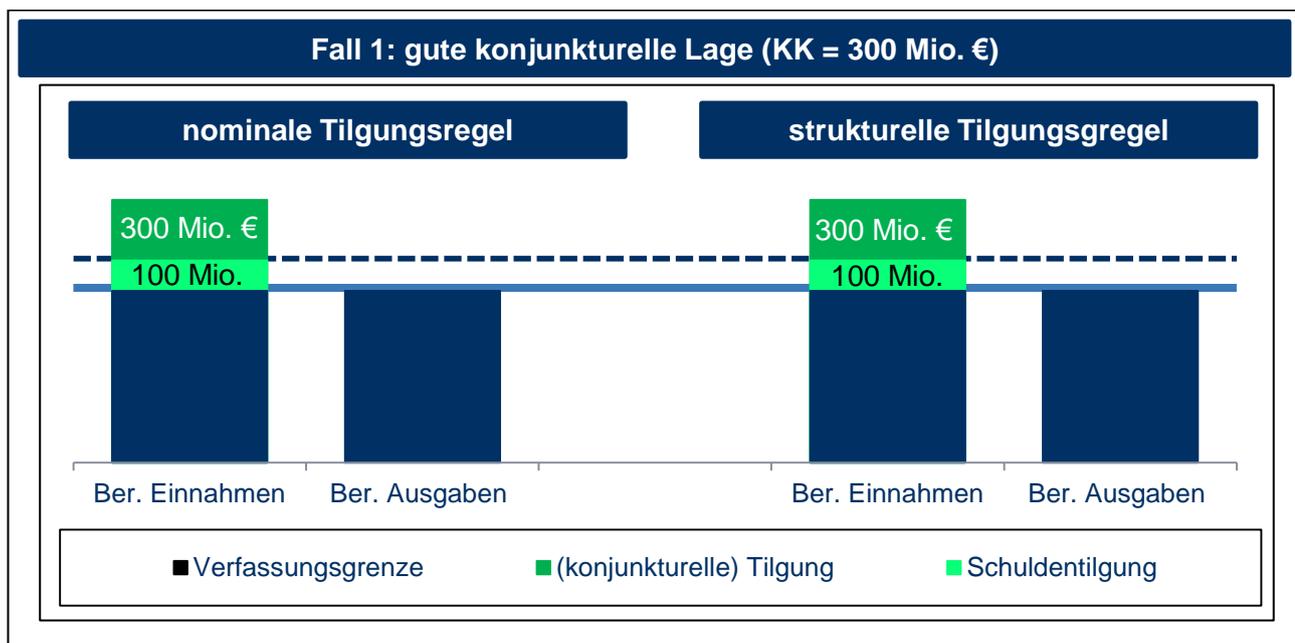


Abbildung 14: nominale und strukturelle Tilgungsregel bei guter konjunktureller Lage

Fall 2 – Schlechte konjunkturelle Lage

Im Fall eines konjunkturell bedingten Einbruchs der Steuereinnahmen ist der Effekt der beiden Tilgungsregeln auf den Landeshaushalt unterschiedlich. Mithilfe eines Zahlenbeispiels und anhand **Abbildung 15** werden die unterschiedlichen Auswirkungen verdeutlicht. Das Beispiel geht von einem konjunkturellen Einnahmeeinbruch i. H. v. 300 Mio. Euro aus.

- Im Fall der **nominalen Tilgungsregel** hat sich das Land verpflichtet, regelmäßig seine **Ausgaben** um beispielsweise **100 Mio. Euro** unter den Einnahmen zu halten um den resultierenden Überschuss (nominaler Finanzierungssaldo in Höhe von 100 Mio. Euro) zur Tilgung der Altschulden zu verwenden. Das Land müsste im Fall eines konjunkturell bedingten Einbruchs seiner Einnahmen die Ausgaben entsprechend kurzfristig um **300 Mio. Euro** reduzieren, da eine ausgleichende konjunkturelle Kreditaufnahme nicht mehr möglich ist. Zusätzlich müsste aufgrund der geforderten Tilgung eine Einsparung von weiteren **100 Mio. Euro** erbracht werden. **Dadurch verringert sich der Ausgaberaum bei kurzfristigen Einnahmefällen des Landes spürbar.**
- Bei einer **strukturellen Tilgungsregel** ist der Einnahmeeinbruch aufgrund der erlaubten konjunkturellen Kreditaufnahme abgemildert. Die eigenverpflichtete Tilgungsregel des Landes fordert, dass der strukturelle Finanzierungssaldo **100 Mio. Euro** betragen muss, um mit diesem strukturellen Überschuss die Tilgung von Altschulden zu erreichen. Dementsprechend kann das Land zur teilweisen Kompensation der kurzfristigen Einnahmefälle eine (nun um den strukturellen Tilgungsbetrag von 100 Mio. Euro reduzierte) Nettokreditaufnahme in Höhe von **200 Mio. Euro** durchführen.

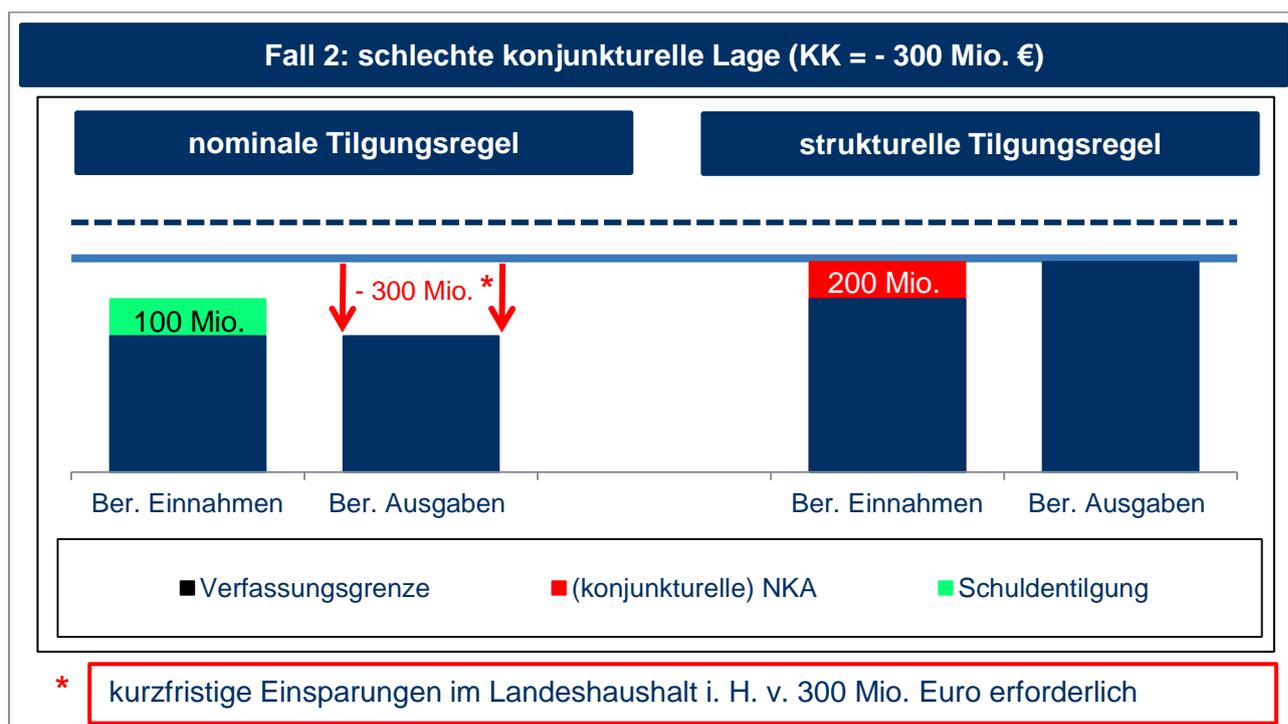


Abbildung 15: nominale und strukturelle Tilgungsregel bei schlechter konjunktureller Lage

Die strukturelle Tilgung erlaubt weiterhin die konjunkturelle Kreditaufnahme (allerdings auf abgeschwächtem Niveau) in wirtschaftlich schwachen Phasen zur Verstetigung der Landesausgaben und **ermöglicht eine gleichmäßige Ausgabeentwicklung**. Darüber hinaus reduziert sich das Risiko eines Überschreitens der grundgesetzlichen Schuldenbremse durch unerwartete Ereignisse im Haushaltsvollzug, da in jedem Haushaltsjahr ein **Sicherheitsabstand** zwischen der Landesvorgabe und der Vorgabe der grundgesetzlichen Schuldenbremse besteht. Zudem wirkt dieses Verfahren nicht prozyklisch und entspricht damit den Erfordernissen aus § 1 StabG nach denen das Land verpflichtet ist, zu „stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beizutragen“.

2.3 Annahmen der Simulation

In diesem Abschnitt wird eine Reihe an Tilgungsszenarien simuliert. Zielgröße der im Folgenden vorgestellten Tilgungsregeln ist somit der strukturelle Finanzierungssaldo. Der Betrachtungszeitraum der Simulation startet im Jahr 2021 und endet im Jahr 2100. Naturgemäß können Simulationen dieser Länge keinen Anspruch darauf erheben, eine akkurate Vorhersage zur tatsächlichen zukünftigen Entwicklung zu liefern. Sie helfen aber, die aktuellen und zukünftigen finanziellen Herausforderungen des Landes SH in einen langfristigen Kontext zu setzen sowie die Verläufe verschiedener Strategien zur Schuldentilgung zu vergleichen. Für Simulationen über lange Zeiträume sind Annahmen zu treffen, die im Folgenden erläutert werden.

Es ist nicht möglich, Aussagen zum Stand des Konjunkturzyklus über sehr lange Zeiträume zu treffen. Es kann allerdings davon ausgegangen werden, dass sich konjunkturell bedingte Stagnations- und Wachstumsphasen auf lange Sicht nahezu ausgleichen. Aus diesem Grund wird für die langfristige Sicht dieser Simulation die Konjunkturkomponente¹² gleich null gesetzt und für die Zukunft ein zyklenfreies Trendwachstum unterstellt. Zudem wird vereinfachend angenommen, dass nach Ende des Zeitraums der Finanzplanung und Finanzplan-Fortschreibung 2018 bis 2028 des Landes SH die strukturelle Nettokreditaufnahme (NKA) dem strukturellen Finanzierungssaldo entspricht (somit bedeutet ein struktureller Überschuss eine Nettotilgung in gleicher Höhe). Weiterhin wird angenommen, dass die selbst gesetzten Tilgungsvorgaben aus den Szenarien (beispielsweise ein positiver SFS) bindend sind und im Schnitt eingehalten werden. Vereinfachend gesagt, sind strukturelle Überschüsse nötig, um den Schuldenstand langfristig zu reduzieren.

Einnahmen setzen sich aus den Steuereinnahmen und den Verwaltungseinnahmen zusammen. Zusätzlich wird davon ausgegangen, dass die Landeseinnahmen in jedem Jahr der Summe von Ausgaben und strukturellem Tilgungsbetrag entsprechen. Steuereinnahmen bestehen aus der Summe von Steueraufkommen, KFZ-Steuer-Ersatzleistungen des Bundes und den Bundesergänzungszuweisungen. Es wird angenommen, dass das Wachstum der Steuereinnahmen langfristig der Höhe des Wirtschaftswachstums folgt. Das nominale Trendwachstum wurde aus dem durchschnittlichen Steuerwachstum der letzten 25 Jahre (1994 bis 2018) errechnet und beträgt 2,93 Prozent. Die hohen Wachstumsraten der Jahre 1991 bis 1993 wurden in der Berechnung nicht berücksichtigt,

¹² Die Bereinigungsgröße für den Saldo finanzieller Transaktionen wird im Anschluss an den Finanzplanzeitraum ebenfalls gleich Null gesetzt.

da es sich um Auswirkungen der Wiedervereinigung handelt. Die Verwaltungseinnahmen (446 Mio. Euro in 2018) weisen im Vergleich zu den Steuereinnahmen eine wesentlich höhere Volatilität bei gleichzeitig geringem Durchschnittswachstum auf. Grund dafür ist deren Beschaffenheit. Ein wesentlicher Bestandteil ist die „Feldes- und Förderabgabe für Erdöl und sonstige Bodenschätze“. Es handelt sich hierbei um eine Konzessionsabgabe an das Land SH zur Ölförderung in der Nordsee. Diese Abgabe ist durch ihre Abhängigkeit von der jährlichen Förderungshöhe hauptverantwortlich für die starken Schwankungen der Verwaltungseinnahmen. Der Anteil der Verwaltungseinnahmen an den Einnahmen (die Summe von Steuer- und Verwaltungseinnahmen) ist in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken. Daher erscheint es nicht realistisch, die Verwaltungseinnahmen im gleichen Maß wie die Steuereinnahmen wachsen zu lassen. Stattdessen wird der zuletzt verfügbare Ist-Wert (2018) mit der erwarteten langfristigen Inflationsrate von 1,9 Prozent p.a. fortgeschrieben.

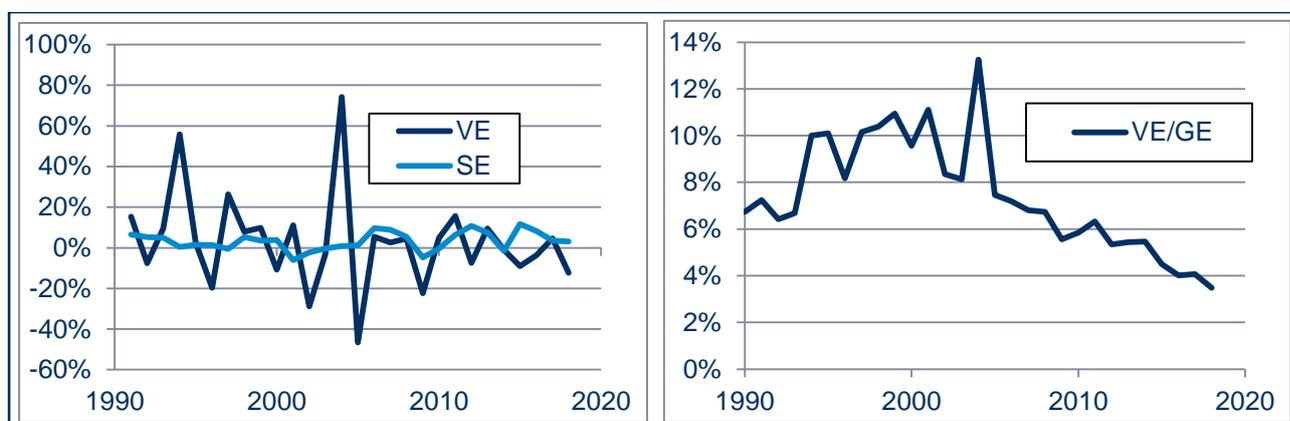


Abbildung 16: Wachstum von Steuereinnahmen (SE) und Verwaltungseinnahmen (VE) (linke Grafik), Entwicklung des Anteils der Verwaltungseinnahmen an den Einnahmen (rechte Grafik)

Bei der Berechnung der Versorgungsbezüge bis 2030 werden Berechnungen des Dienstleistungszentrums Personal (DLZP) des Landes SH zugrunde gelegt, die zwecks Erfassung möglicher Besoldungserhöhungen nach Vorgehensweise des Finanzplans um festgelegte Prozentsätze modifiziert wurden. Nach 2030 wird der weitere Verlauf der Versorgungsbezüge bis 2060 auf Grundlage der 13. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts (Destatis) von 2013 extrapoliert. Nach 2060 wird das Wachstum mit einer konstanten Wachstumsrate fortgeschrieben.

Zum Vergleich der Tilgungsszenarien werden folgende Kennziffern verwendet: Die **Schulden-Einnahmen-Quote** (Schuldenstand geteilt durch die Einnahmen, angegeben als Prozentsatz) und der nominale **Schuldenstand** in den ersten Jahren der Tilgung bis 2030 und für die Jahre 2040, 2050, 2075 und dem Ende des Betrachtungszeitraums in 2100. Für jedes der genannten Jahre wird der verpflichtete **Tilgungsbetrag** genannt. Zusätzlich wird für jedes Szenario angegeben, nach wie vielen Jahren die explizite Verschuldung vollständig abgebaut ist. Die Entwicklung der Kennziffern **Schuldenstand**¹³ und **Schulden-Einnahmen-Quote** wird für die Szenarien grafisch dargestellt und verglichen.

¹³ Bestehend aus Schulden des Kernhaushalts inklusive SH-Anteil der FinFo Schulden.

2.4 Ausgangspunkt Schuldenbremse

Ausgangspunkt der in **Kapitel 3** simulierten Tilgungsszenarien ist die Entwicklung des Schuldenstandes in SH bei Einhalten der Schuldenbremse (**Benchmark-Szenario**) mit einem ab 2021 angenommenen dauerhaft ausgeglichenen strukturellen Finanzierungssaldo. Folglich bleibt der nominale Schuldenstand langfristig unverändert. Dieses Benchmark-Szenario wird als Ausgangspunkt gewählt, da es ab 2020 für alle Länder in Kraft tritt und die Untergrenze des verfassungsmäßig Erlaubten darstellt. Eigenverpflichtete Tilgungsregeln der Landeshaushalte müssen demnach die Schuldenbremse einhalten. Für den Fall des Benchmark-Szenarios sind die Kennziffern in **Tabelle 8** abgebildet.

Benchmark	Schuldenstand	Schulden-Einnahmen-Quote
2030	30.735 Mio. €	194%
2040	30.735 Mio. €	146%
2050	30.735 Mio. €	109%
2075	30.735 Mio. €	53%
2100	30.735 Mio. €	26%

Tabelle 8: Schulden-Einnahmen-Quote und Schuldenstand im Benchmark-Szenario in den Jahren 2040, 2050, 2075 und 2100 unter Zugrundelegung des mittleren Wachstums von 2,93 %.

Bei Einhalten der Schuldenbremse bleibt zwar der Schuldenstand unverändert, aber aufgrund des Wachstums der Steuereinnahmen reduziert sich auf lange Sicht der Verschuldungsgrad (**Schulden-Einnahmen-Quote**) deutlich.

Ein Vergleich von vier unterschiedlichen Wachstumsraten illustriert den Effekt des nominalen 14 Wirtschaftswachstums auf die Schulden-Einnahmen-Quote im Benchmark-Szenario (**siehe Tabelle 9 und Abbildung 17**).

Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4
Inflation & Stagnation (0%)	Inflation & niedriges Wachstum (0,5%)	Inflation & mittleres Wachstum (1,03%)	Inflation & hohes Wachstum (1,4%)
1,9%	2,4%	2,93%	3,3%

Tabelle 9: Aufschlüsselung der verschiedenen nominalen Wachstumsannahmen in Inflation (1,9 Prozent) und reales Wirtschaftswachstum

Die mittlere Wachstumsrate (Typ 3) entspricht der Wachstumsannahme aus **Abschnitt 2.3**. Die hohe Wachstumsrate (Typ 4) entspricht der Herbstprojektion 2018 der Bundesregierung zum langfristigen Wirtschaftswachstum (Produktionspotential mit geschlossener Outputlücke). Zum Vergleich wurden zwei pessimistische Szenarien gewählt: Typ 1 mit einem Null-Wachstum und Typ 2 mit und eine niedrigen Wachstumsrate von real 0,5 Prozent.

¹⁴ Reales Wachstum und Inflation.

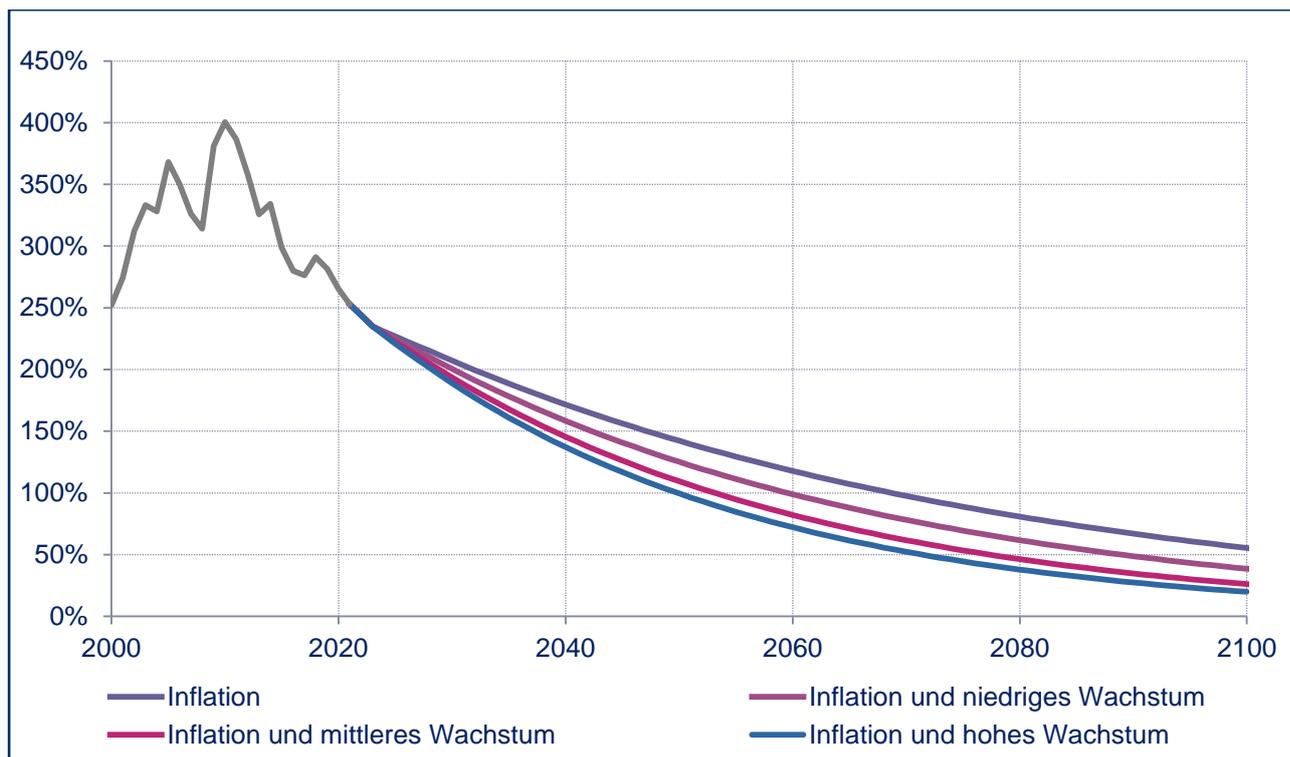


Abbildung 17: Entwicklung der Schulden-Einnahmen-Quote im Benchmark-Szenario unter verschiedenen Wachstumsannahmen

Der relativierende Einfluss des nominalen ¹⁵ Wirtschaftswachstums auf den Verschuldungsgrad ist sehr stark und sollte nicht außer Acht gelassen werden.

Tabelle 10 zeigt an, in welchem Jahr die **Schulden-Einnahmen-Quote** unter den verschiedenen Wachstumsannahmen die Zielwerte **100 Prozent** (die Einnahmen eines Jahres entsprechen der Höhe des expliziten Schuldenstands) bzw. **50 Prozent** (Einnahmen eines Jahres sind doppelt so hoch wie der explizite Schuldenstand) erreicht.

Wachstumsannahmen	Reduktion der Schulden-Einnahmen-Quote	
	auf 100 Prozent	auf 50 Prozent
Inflation und Stagnation:	2069	2106
Inflation und niedriges Wachstum:	2060	2089
Inflation und mittleres Wachstum:	2054	2079
Inflation und hohes Wachstum:	2050	2072

Tabelle 10: Jahr, in dem die Reduktion des Verschuldungsgrads (Schulden-Einnahmen-Quote) auf 100 und 50 Prozent im Benchmark-Szenario unter verschiedenen Annahmen zum Wirtschaftswachstum erreicht wird.

Eine direkte Reduktion des Schuldenstands mittels eines verpflichtenden Tilgungsplans beschleunigt diese Entwicklung für das Land zusätzlich und wird im folgenden Abschnitt aufgezeigt.

Abbildung 18 bildet ab, wie sich die Größe des Gestaltungsspielraums in Abhängigkeit zu den Vergangenheitskosten des Landes im Benchmark-Szenario im Zeitverlauf verändert.

¹⁵ Reales Wachstum und Inflation

In der Zeit vor 2010 lag der Anteil der nicht durch Zinsausgaben und Versorgungsbezüge gebundenen Einnahmen mit leichten Schwankungen bei ca. 70 Prozent. Ab 2010 konnte das Land SH infolge der sinkenden Zinsausgaben, der erfolgreichen Haushaltskonsolidierung und dem starken Anstieg der Steuereinnahmen den Anteil der nicht durch Zinsen und Versorgungsbezüge gebundenen Einnahmen auf rd. 84 Prozent in 2018 steigern und somit seinen Gestaltungsspielraum merklich erweitern. Bei der Beschreibung des Simulationszeitraums wird zwischen zwei Perioden unterschieden: dem Zeitraum von 2018 bis 2034 und dem Zeitraum nach 2034 bis 2100. In der ersten Periode reduziert sich der finanzpolitische Gestaltungsspielraum durch den erwarteten Anstieg des Zinsniveaus und die wachsenden Versorgungsbezüge. In diesem Zeitraum kommt es zu geplanten Entnahmen des Versorgungsfonds, um den Anstieg der Versorgungsbezüge abzufangen.

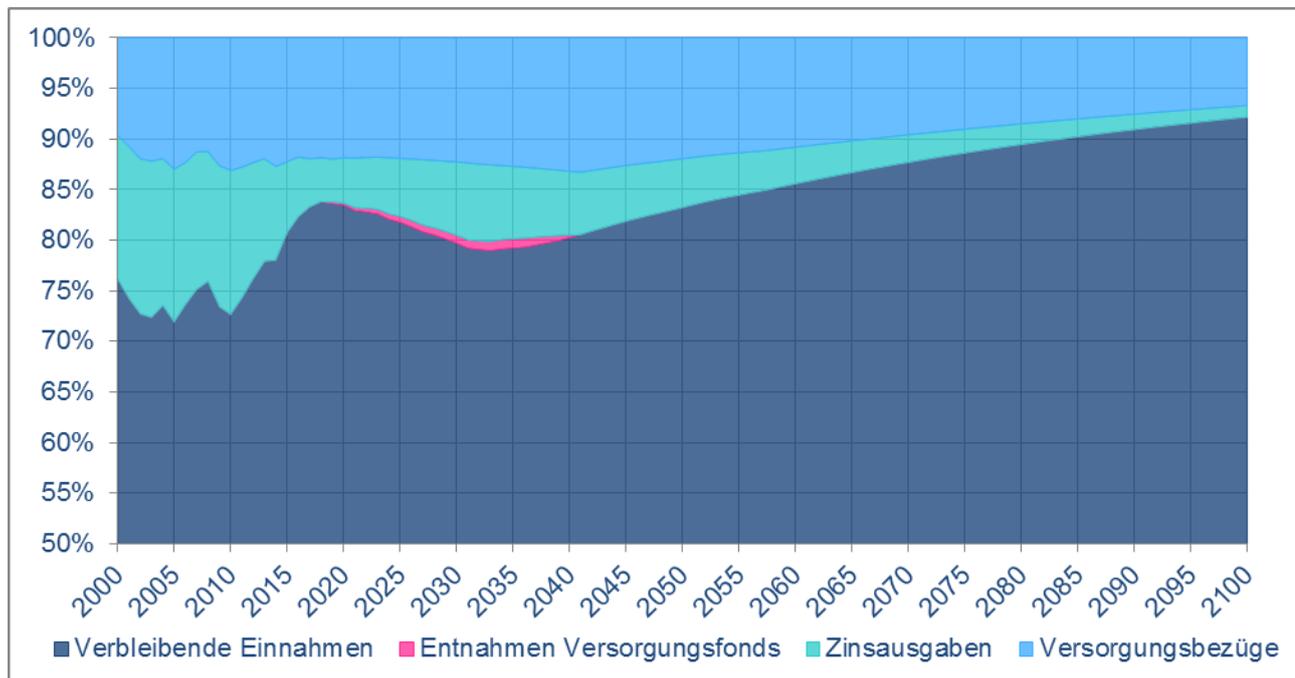


Abbildung 18: Fortschreibung des durch Zinsausgaben und Versorgungsbezüge gebundenen Anteils der Einnahmen bei Einhalten der Schuldenbremse (Benchmark-Szenario). Illustration der Wirkung des Versorgungsfonds zum Abschwächen der Ausgabespitzen bei den gebundenen Ausgaben

Durch die ansteigenden Zinsausgaben und Versorgungsbezüge stabilisiert sich der Anstieg der gebundenen Einnahmen erst in 2034 und erreicht ein mit 2018 vergleichbares Niveau erst wieder im Jahr 2052. Innerhalb der zweiten Periode ab 2034 sind die langfristig positiven Auswirkungen der Begrenzung der Neuverschuldung durch die Schuldenbremse deutlich zu sehen. Der finanzpolitische Gestaltungsspielraum wächst kontinuierlich. Diese Entwicklung ist darauf zurückzuführen, dass infolge der Begrenzung der Neuverschuldung durch die Schuldenbremse die Höhe der Zinsausgaben auf lange Sicht nominal konstant bleibt. Gleichzeitig steigen die Steuereinnahmen aufgrund von Preisentwicklungen und realem Wirtschaftswachstum stetig an. Diese Entwicklung ist in **Abbildung 18** ab dem Jahr 2040 zu sehen. Somit kommt es in der langen Frist zu einer Entlastung zukünftiger Haushalte und zukünftiger Generationen. Diese Entlastung würde durch eine verbindliche Tilgungsregel verstärkt.

2.5 Verminderung des Schuldenstands durch Tilgung

In diesem Kapitel werden anhand der in **Abschnitt 2.3** getroffenen Annahmen drei verschiedene Tilgungsszenarien bis ins Jahr 2100 simuliert. Auch hier wurde aufgrund der hohen Ausgangsverschuldung und dem Bedarf nach einer langfristigen Lösung eine große Zeitspanne gewählt. In den nachfolgenden Abschnitten werden drei unterschiedliche Tilgungsszenarien definiert und deren grundsätzliche Wirkung auf die Verschuldung des Landes bestimmt. Die in diesem Abschnitt beschriebenen Szenarien resultieren aus der Annahme, dass sich das Land für eine verbindliche Altschuldenregel entscheidet. Wie in **Abschnitt 2.2** begründet, setzt diese Selbstverpflichtung am strukturellen Finanzierungssaldo an. Die Höhe des geplanten Tilgungsbetrags folgt dementsprechend aus der Erwirtschaftung struktureller Überschüsse. Das Startjahr der strukturellen Tilgung wird für jedes Szenario auf 2021 gesetzt. In **Abbildung 19** wird die Entwicklung des Schuldenstands unter den verschiedenen Szenarien und grafisch dargestellt. Das Benchmark-Szenario (Einhalten der Schuldenbremse, aber keine darüberhinausgehende Tilgung) wird in den grafischen Darstellungen mit abgebildet.

Szenario A-Feste Tilgung

Zunächst wird von einer jährlichen fixen Tilgung i.H.v. 100 Mio. Euro ausgegangen. Angesichts der nicht aufwachsenden Tilgungssumme und des hohen Schuldenstands des Landes SH ist eine vollständige Tilgung des Schuldenstands in rd. **310 Jahren** (ab 2019) erreicht.

Szenario A	Schuldenstand¹⁶	Schulden-Einnahmen-Quote	Tilgungsbetrag
2021	30.481 Mrd. €	253%	100 Mio. €
2022	30.416 Mrd. €	243%	100 Mio. €
2023	30.351 Mrd. €	233%	100 Mio. €
2024	30.286 Mrd. €	226%	100 Mio. €
2025	30.221 Mrd. €	220%	100 Mio. €
2026	30.156 Mrd. €	213%	100 Mio. €
2027	30.096 Mrd. €	207%	100 Mio. €
2028	30.036 Mrd. €	200%	100 Mio. €
2029	29.936 Mrd. €	194%	100 Mio. €
2030	29.836 Mrd. €	188%	100 Mio. €
2040	28.836 Mrd. €	137%	100 Mio. €
2050	27.836 Mrd. €	99%	100 Mio. €
2075	25.336 Mrd. €	44%	100 Mio. €
2100	22.836 Mrd. €	19%	100 Mio. €

Tabelle 11: Schuldenstand, Schulden-Einnahmen-Quote und Tilgungsbetrag im Szenario A in den ersten zehn Jahren der Tilgung und in den Jahren 2040, 2050, 2075 und 2100.

¹⁶ Bestehend aus Schulden des Kernhaushalts inklusive SH-Anteil der FinFo Schulden. In den Jahren bis 2028 reduziert sich der Schuldenstand nicht genau um den strukturellen Tilgungsbetrag, weil Finanzielle Transaktionen gemäß aktueller Finanzplanung berücksichtigt wurden.

Annahmen, Schuldenbremse und strukturelle Tilgung

Szenario B-Feste Tilgung, inflationsbereinigt

Im Szenario B orientiert sich der Tilgungsbetrag ebenfalls an einem Wert von 100 Mio. Euro. Dieser wird jedoch im Zeitverlauf mit der Inflationsrate erhöht um einen real konstanten Betrag zu tilgen. Gemäß Annahmen wird von einer langfristigen Inflationsrate von 1,9 Prozent ausgegangen. Der erforderliche strukturelle Saldo muss dementsprechend jährlich mit konstanter Wachstumsrate erhöht werden. Eine vollständige Tilgung des Schuldenstands ist in rd. **105 Jahren** (ab 2019) abgeschlossen.

Szenario B	Schuldenstand ¹⁷	Schulden-Einnahmen-Quote	Tilgungsbetrag
2021	30,481 Mrd. €	253%	100,00 Mio. €
2022	30,414 Mrd. €	243%	101,90 Mio. €
2023	30,345 Mrd. €	233%	103,84 Mio. €
2024	30,274 Mrd. €	226%	105,81 Mio. €
2025	30,202 Mrd. €	219%	107,82 Mio. €
2026	30,127 Mrd. €	213%	109,87 Mio. €
2027	30,055 Mrd. €	206%	111,96 Mio. €
2028	29,981 Mrd. €	200%	114,08 Mio. €
2029	29,864 Mrd. €	194%	116,25 Mio. €
2030	29,746 Mrd. €	187%	118,46 Mio. €
2040	28,430 Mrd. €	135%	142,99 Mio. €
2050	26,842 Mrd. €	96%	172,60 Mio. €
2075	21,280 Mrd. €	37%	276,32 Mio. €
2100	12,375 Mrd. €	11%	442,34 Mio. €

Tabelle 12: Schuldenstand, Schulden-Einnahmen-Quote und Tilgungsbetrag im Szenario B in den ersten zehn Jahren der Tilgung und in den Jahren 2040, 2050, 2075 und 2100.

Sollte eine Regelung dieser Art zum Einsatz kommen, so könnten die zukünftigen Tilgungsbeträge anhand der Inflation des Vorjahrs oder mit einer konstanten Rate von 1,9% erhöht werden.

¹⁷Bestehend aus Schulden des Kernhaushalts inklusive SH-Anteil der FinFo Schulden. In den Jahren bis 2028 reduziert sich der Schuldenstand nicht genau um den strukturellen Tilgungsbetrag, weil Finanzielle Transaktionen gemäß aktueller Finanzplanung berücksichtigt wurden.

Annahmen, Schuldenbremse und strukturelle Tilgung

Szenario C-Einnahmenanteilige Tilgung

Im Szenario C orientiert sich der jährliche Tilgungsbetrag am angenommenen langfristigen Wirtschaftswachstum und wird von anfänglich 100 Mio. Euro mit einer Wachstumsrate von rechnerisch 2,93 Prozent dynamisiert. Diese Wachstumsrate entspricht Typ 3 aus

Tabelle 9. Der erforderliche strukturelle Saldo muss dementsprechend jährlich im gleichen Maß angepasst werden. Eine vollständige Tilgung des Schuldenstands ist demnach in rd. **81 Jahren** (ab 2019) erreicht.

Szenario C	Schuldenstand ¹⁸	Schulden-Einnahmen-Quote	Tilgungsbetrag
2021	30,481 Mrd. €	253%	100,0 Mio. €
2022	30,413 Mrd. €	243%	102,9 Mio. €
2023	30,342 Mrd. €	233%	106,0 Mio. €
2024	30,269 Mrd. €	226%	109,1 Mio. €
2025	30,191 Mrd. €	219%	112,3 Mio. €
2026	30,110 Mrd. €	213%	115,5 Mio. €
2027	30,031 Mrd. €	206%	118,9 Mio. €
2028	29,949 Mrd. €	200%	122,4 Mio. €
2029	29,823 Mrd. €	193%	126,0 Mio. €
2030	29,693 Mrd. €	187%	129,7 Mio. €
2040	28,168 Mrd. €	133%	173,1 Mio. €
2050	26,132 Mrd. €	93%	231,1 Mio. €
2075	17,540 Mrd. €	31%	475,6 Mio. €
2100	0 €	0%	979,1 Mio. €¹⁹

Tabelle 13: Schuldenstand, Schulden-Einnahmen-Quote und Tilgungsbetrag im Szenario B in den ersten zehn Jahren der Tilgung und in den Jahren 2040, 2050, 2075 und 2100.

Sollte eine Regelung dieser Art zum Einsatz kommen, bieten sich die Ergebnisse der jährlichen Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ im Mai als Grundlage für die Berechnung der zukünftigen Tilgungsbeträge an.

¹⁸Bestehend aus Schulden des Kernhaushalts inklusive SH-Anteil der FinFo Schulden. In den Jahren bis 2028 reduziert sich der Schuldenstand nicht genau um den strukturellen Tilgungsbetrag, weil Finanzielle Transaktionen gemäß aktueller Finanzplanung berücksichtigt wurden.

¹⁹Der durch das Wachstum festgesetzter Tilgungsbetrag übertrifft in diesem Jahr den zu tilgenden Schuldenstand, da der Schuldenstand zum Stichtag im Vorjahr lt. Simulation nur noch rd. 833 Mio. Euro beträgt.

Abbildung 19 stellt die unterschiedlichen Verläufe des schleswig-holsteinischen Schuldenstands in den oben definierten Tilgungsszenarien grafisch dar. Der Vergleich zeigt, dass gerade in den Anfangsjahren der Tilgungsmaßnahmen die Reduktion des Schuldenstands in den Szenarien A, B und C relativ ähnlich verläuft.

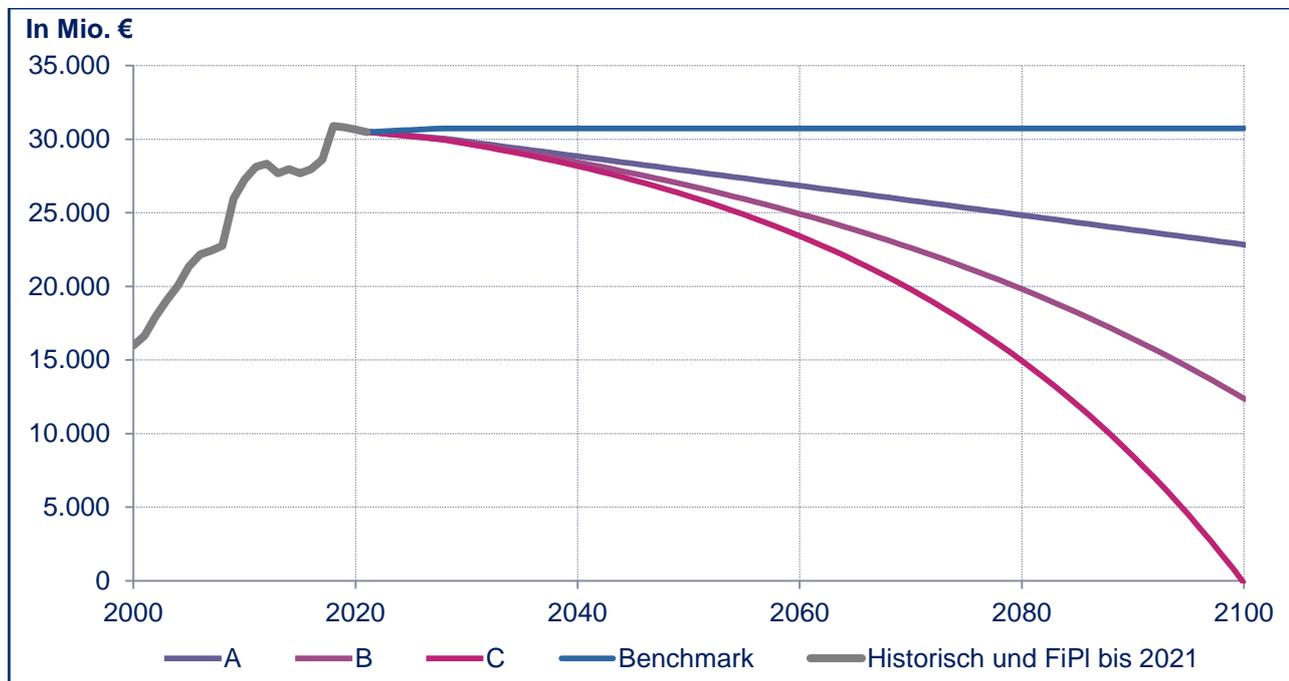


Abbildung 19: Entwicklung des Schuldenstands des Kernhaushalts inklusive SH-Anteil der FinFo Schulden unter verschiedenen Tilgungsszenarien im Vergleich zum Benchmark-Szenario (2021 bis 2100)

Erst im langfristigen Zeitverlauf setzen sich die Szenarien B und C aufgrund der unterschiedlich aufwachsenden Wachstumsraten ihrer Tilgungssummen deutlich vom Szenario A ab. Angesichts der Ausgangshöhe des Schleswig-Holsteinischen Schuldenstands gelingt es nur im Fall von Szenario B und C den nominalen Schuldenstand bis 2100 deutlich zu senken bzw. auf Null zu bringen. Mit der verhältnismäßig schnell wachsenden Tilgungssumme in Szenario C ist die geplante vollständige Tilgung der expliziten Schulden des Landes im Jahr 2100 abgeschlossen. Betrachtet man hingegen den Schuldenstand in Relation zur Einnahmesituation des Landes, ergibt sich ein völlig anderes Bild. Die hieraus resultierende Schulden-Einnahmen-Quote wird im den Simulationszeitraum dargestellt. Sie verringert sich durch zwei Faktoren: durch eine direkte Reduktion des Schuldenstands und durch eine Erhöhung der Einnahmesituation. In **Abbildung 20** werden die unterschiedlichen Verläufe der obigen Tilgungsszenarien anhand der Schulden-Einnahmen-Quote dargestellt.

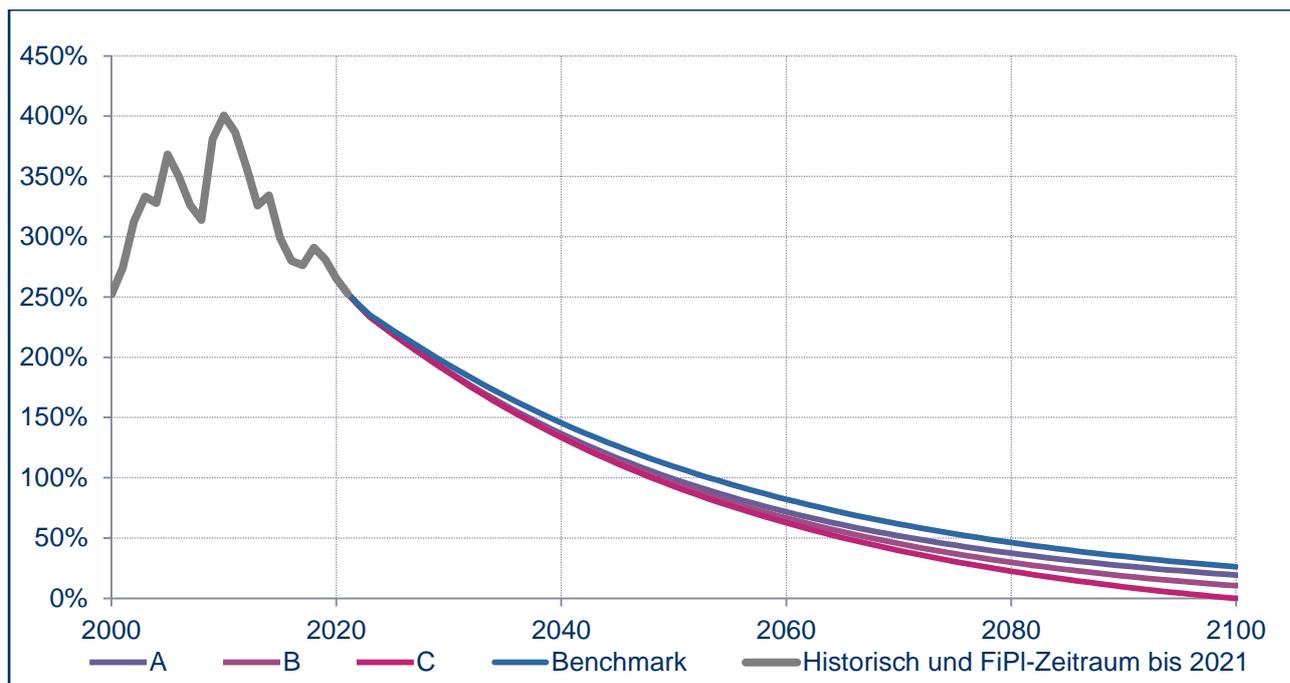


Abbildung 20: Entwicklung der Schulden-Einnahmen-Quote bei mittlerem Wachstum (0,95% plus 1,9% Inflation) bis 2100

Es ist zu erkennen, wie nah der Verlauf der Schulden-Einnahmen-Quote in allen Szenarien beieinander liegt. Selbst im Benchmark-Szenario, in dem der nominale Schuldenstand konstant bleibt, reduziert sich die relative Schuldenlast in der Form der Schulden-Einnahmen-Quote nur unmerklich weniger als in den aktiven Tilgungsszenarien. Die Erklärung dafür ist, dass das Wachstum der Steuereinnahmen anteilmäßig einen wesentlich größeren Effekt an der Senkung der relativen Schuldenlast hat, als die betrachteten Tilgungsbeträge.

Flexible Ausgestaltung der genannten Tilgungsszenarios

Bei Überlegungen zur Gestaltung einer Regelung zur Schuldentilgung sollte berücksichtigt werden, dass es im Verlauf des Haushaltsjahres zu Abweichungen von der Haushaltsplanung kommen kann. Dies kann insbesondere im Zusammenhang mit der Schuldenbremse ein Problem darstellen, wenn außer- oder überplanmäßige Ausgabeentwicklungen im Haushaltsjahr auftreten. Bund und Länder haben sich darauf verständigt, dass die ab 2020 geltenden Regeln zur Einhaltung der Schuldenbremse hierfür eine Toleranzgrenze in Höhe einer Ausgleichskomponente vorsehen. Diese besteht für alle Länder aus einer allgemeinen Pauschale von insgesamt 0,15 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts, die nach Einwohnern auf die einzelnen Länder verteilt wird. Vorrangiges Ziel der Komponente ist der Ausgleich länderspezifischer Aspekte. Für SH betrifft dies insbesondere unerwartete Entwicklungen aus der Steuerschätzung und daraus resultierende Zahlungen im kommunalen Finanzausgleich (KFA), für den Mittel im Landshaushalt lediglich durchgeleitet werden. SH hat diesen Aspekt bereits im aktuellen AusfG zu Art. 61 der LV SH berücksichtigt. Für den Fall über den oben beschriebenen KFA-Effekt hinausgehender Abweichungen im Vollzug erscheint es daher sinnvoll, die landeseigene Tilgungsregel derart flexibel zu gestalten, dass der Tilgungsbetrag für unabwiesbare nicht

veranschlagte Ausgaben im Vollzug unterschritten werden darf. Damit könnte der vorgesehene Altschuldentilgungsbetrag zugleich als Risikopuffer für den zukünftig notwendigen Sicherheitsabstand zur Verfassungsgrenze dienen und unvermeidliche Überschreitungen im Vollzug auffangen. Voraussetzung wäre ein verbindliches Regelwerk, welches sicherstellt, dass die Haushaltsaufstellung im Grundsatz bereits Risiken abbildet und dass nicht darauf spekuliert wird, dass im Haushaltsverlauf Mittel aus dem Sicherheitspuffer zur Verfügung stehen.

2.6 Maßnahmen der anderen Länder

Beim Umgang mit Vergangenheitskosten variieren die Strategien der Länder in ihrer Schwerpunktsetzung stark. Der Grund hierfür liegt in den unterschiedlichen wirtschaftlichen, demografischen, geografischen und historischen Umständen. Eine wesentliche Gemeinsamkeit aller Länder im Umgang mit ihren jeweiligen Vergangenheitskosten ist die ab 2020 für alle Länder geltende Schuldenbremse gem. Art. 109 Abs. 3 GG (grundsätzlich keine Nettokreditaufnahme, symmetrische Konjunkturbereinigung). Dieser Abschnitt konzentriert sich auf die bedeutsamen Unterschiede bei der Bewältigung der Vergangenheitskosten, da diese eine Anregung für den Umgang mit diesen Altverpflichtungen in SH sein können.

Das Land SH hat die grundgesetzlichen Vorgaben der Schuldenbremse (mit Übergangsphase) als erstes Land im Jahr 2010 in seiner LV festgeschrieben und sich damit der Herausforderung des Umgangs mit seinen bis dahin ungebremst anwachsenden Schulden gestellt. Als eines der fünf vom Stabilitätsrat als Konsolidierungshilfeland eingestuften Länder hat SH sein strukturelles Defizit seit 2011 schrittweise reduziert und bereits mit dem Haushalt 2017 zum ersten Mal im Vollzug einen strukturell ausgeglichenen Haushalt erreicht. Mit Hilfe der von Bund und Ländern zur Verfügung gestellten Konsolidierungshilfen haben neben SH auch **Sachsen-Anhalt** und **Berlin** das in den Konsolidierungsvereinbarungen festgeschriebene Ziel der Rückführung des Finanzierungsdefizits bereits vor Abschluss des Konsolidierungsverfahrens erreicht. In den Jahren 2013 sowie 2015 bis 2017 ist es gelungen, Haushaltsüberschüsse zu erwirtschaften und Sondervermögen für Infrastruktur in Höhe von 780 Mio. Euro²⁰ einzurichten.

Schleswig-Holstein hat bisher keinen Schuldentilgungsplan aufgestellt, wohl aber verlässliche Strukturen aufgebaut um seine Vergangenheitskosten zu reduzieren und implizite Schulden zu tilgen. Zu diesem Zweck wurde der Versorgungsfonds geschaffen, das Sondervermögen IMPULS gebildet sowie eine Zinssicherungsstrategie entwickelt und umgesetzt.

Länder mit verbindlicher Tilgungsverpflichtung

Nach aktuellem Stand haben sich derzeit fünf Länder zu verbindlichen Tilgungen expliziter Schulden verpflichtet. Bei drei Ländern (**Bayern**, **Sachsen** und **Thüringen**) beruht dies auf einer Eigenverpflichtung in Form eines Gesetzes oder Anpassungen der

²⁰ Höhe der gesamten Zuflüsse an IMPULS, Stand 2018

Landeshaushaltsordnungen und Landesverfassungen. Das **Saarland** und **Bremen** sind über den Stabilitätsrat zur Schuldentilgung fremdverpflichtet worden.

Bayern hat das sehr ambitionierte Ziel, bis 2030 schuldenfrei zu sein, in seiner Haushaltsordnung festgeschrieben (BayHO Artikel 18 Absatz 1 Satz 2). Dies erfordert bei einem derzeitigen Schuldenstand des Kernhaushalts²¹ in Höhe von rd. 17,81 Mrd. Euro eine durchschnittliche jährliche Nettotilgung von rd. 1,37 Mrd. Euro. Dies entspricht 2,3 Prozent der bereinigten Einnahmen in 2017. Wollte SH 2,3 Prozent seiner bereinigten Einnahmen zur Tilgung aufwenden, ergäbe sich ein Tilgungsbetrag in Höhe von 287,33 Mio. Euro.

Sachsen setzt sich zusätzlich zur Schuldenbremse asymmetrisch eingrenzende Rahmenbedingungen für den Fall der konjunkturellen Kreditaufnahme und Tilgung (vgl. Artikel 95 Absatz 4 Sächsischen Verfassung), die faktisch zu einer Verschärfung der Schuldenbremse führt. Das sächsische Verfahren erschwert die konjunkturelle Kreditaufnahme mehr als eine symmetrische Konjunkturbereinigung. Zunächst wird eine Normallage definiert und für das jeweilige Jahr im Haushaltsgesetz festgelegt. Diese bestimmt sich anhand der durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen vier Jahre. Für das Planjahr 2019 liegt sie beispielsweise bei rund 10 Prozent unter den erwarteten Steuereinnahmen²². Obwohl das Eintreten eines derartigen Steuereinbruchs sehr unwahrscheinlich ist, wird für diesen Fall die Kreditaufnahme zusätzlich begrenzt. Sie darf maximal bis zu einem Umfang erfolgen, der die Steuermindereinnahmen auf 99 Prozent der Normallage verstärkt (vgl. Artikel 95 Absatz 4 Satz 2 der Sächsische Verfassung). Es bedarf einer Zweidrittelmehrheit im Landtag, um die Verstärkung auf mehr als 99 Prozent zu heben.

Thüringen verfolgt mit dem „Thüringer Nachhaltigkeitsmodell“ (BeamtV/VorsorgeG § 2 GVBl. Nr. 1 2018) eine Strategie zum Umgang mit Versorgungsbezügen, die sich ebenfalls sehr von der Vorgehensweise anderer Länder unterscheidet. Anstatt Beträge festzuschreiben, die jährlich einem Sondervermögen zugeführt werden, tilgt Thüringen Schulden proportional zur Anzahl seiner neu eingestellten Beamt*innen und Richter*innen: Für die zum 1. Januar 2017 in den Landesdienst eingetretenen Beamt*innen oder Richter*innen ist jährlich ein Betrag in Höhe von 5.500 Euro zur Tilgung von Landesschulden zu verwenden. Dieser Tilgungsbetrag wird auf eine Basistilgung addiert, deren Höhe den letztmalig in 2017 erfolgten Zuführungen an den Thüringer Pensionsfonds entspricht. Für das Jahr 2018 ergibt sich so eine geplante Tilgungshöhe i. H. v. 51,8 Mio. Euro.

Bremen und das Saarland haben auch nach Auslaufen des Konsolidierungszeitraums im Jahr 2019 durch das Sanierungshilfegesetz (SanG) ab 2020 die Verpflichtung, regelmäßig Nettotilgungen von jahresdurchschnittlich mindestens 50 Mio. Euro zu leisten, um aufgelaufene Altschulden schrittweise zurückzuführen (vgl. § 2 Absatz 2 SanG). Im Gegenzug erhalten beide Länder jeweils jährlich Sanierungshilfen i. H. v. 400 Mio. Euro.

²¹ Stichtag 31.12.2017, aus DESTATIS Fachreihe 14 -5 „Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts“

²² Die erwarteten Steuereinnahmen liegen ab 2019 der Steuerschätzung von Mai 2018 zugrunde (S. 22 Sächsische Finanzplanung)

Beispiele aus anderen Ländern zum Umgang mit impliziter Verschuldung

Eine Gemeinsamkeit unter den Ländern ist, dass sich alle der Herausforderung der steigenden Versorgungsverpflichtungen für die Länderhaushalte aufgrund der Altersstruktur der Beamt*innen und Richter*innen gegenüber sehen. Im Umgang mit diesen Vergangenheitskosten ist vor allem neben der oben bereits erwähnten Strategie von **Thüringen** die Vorgehensweise von **Sachsen** zu erwähnen, da es beim Umgang mit seinen Versorgungsverpflichtungen einen sehr strikten Weg gegangen ist. Es ist das einzige Land, dass die **Zweckbindung der Mittel seines Versorgungsfonds** in der Landesverfassung festgeschrieben hat (Artikel 86 Absatz 7 der Sächsischen Verfassung). Nur mit Zweidrittelmehrheit ist es somit möglich, die Mittel des Versorgungsfonds zu anderen Zwecken als zum Bedienen der Versorgungsbezüge zu verwenden. In SH ist die Verwendung der Mittel nur einfachgesetzlich durch das VersFondsG geschützt.

Auch bei der Sanierung der Infrastruktur verwenden einige Länder aus Gründen der erhöhten Planungssicherheit Sondervermögen. Neben Schleswig Holstein hat beispielsweise auch **Berlin** mit der Einrichtung des „Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds“ (SIWANA) ein Sondervermögen zur überjährigen Finanzierung der Sanierungsmaßnahmen eingerichtet. Der Berliner Finanzplanung 2018 bis 2022 zufolge ist geplant, regelmäßig einen Teil der **Haushaltsüberschüsse in das Sondervermögen** abzuführen, um das Investitionsvolumen des Landes zu erhöhen.

3 Schlussfolgerungen und Handlungsoptionen

Ab dem Jahr 2020 darf Schleswig-Holstein, wie alle Länder, in der Regel keine neuen Schulden mehr aufnehmen. Zudem haben sich Bund und Länder im letzten Jahr im Stabilitätsrat auf die Rahmenbedingungen zur Umsetzung der Schuldenbremse ab 2020 verständigt. Damit stellt sich die Frage, wie das Land zukünftig mit seinen Altschulden umgehen will.

Grundvoraussetzung für einen verbindlichen Altschuldentilgungsplan ist eine **transparente Darstellung der Vergangenheitskosten von Schleswig-Holstein** einschließlich der Schulden im Kernhaushalt, der FinFo sowie der impliziten Verschuldung in Form von Infrastruktursanierungsbedarfen sowie Pensions- und Zinsverpflichtungen.

Für die Bereiche der impliziten Verschuldung ist bereits – zumindest teilweise - Vorsorge getroffen, die allerdings insbesondere bei den Pensionsverpflichtungen durchaus ausgebaut werden könnte.

Aus Sicht der Landesregierung erscheint es zur Begrenzung der Zinsrisiken sinnvoll, die bisherige **Strategie der Zinssicherung fortzusetzen** und in der Finanzplanung ausreichend Vorsorge zu treffen.

Zur **Reduktion der Versorgungsverpflichtungen** könnten - wie im Versorgungsfondsgesetz angelegt - die **Zuführungen an den Versorgungsfonds** weiter erhöht werden. Zur Absicherung der Zweckbindung des Versorgungsfonds könnte eine **Festschreibung in die Landesverfassung** aufgenommen werden.

Um den Sanierungsstau bei der Infrastruktur abzubauen, sind hohe Sondervermögen aufgebaut worden und in der Finanzplanung ist ein Aufwuchs der IMPULS-Mittel vorgesehen, um auch weiterhin **verbindliche Zuführungen in die Sondervermögen der Infrastruktur sicherzustellen**.

Zum Abbau der expliziten Schulden stellt der vorliegende Bericht alternative Varianten dar, die im Rahmen der Vergleichbarkeit alle im Jahr 2021 beginnen. Diese Varianten könnten mit einer **flexiblen Tilgungsregel** verknüpft werden, um zugleich einen zukünftig notwendigen Sicherheitsabstand zur Verfassungsgrenze darzustellen. Eine solche flexible Regelung würde es ermöglichen, nicht planbare und unabweisbare Mehrausgaben zu tätigen ohne im Haushaltsvollzug gegen die Verfassung zu verstoßen. Hierzu bräuchte es allerdings klar definierte Regelungen, damit eine solche Flexibilität nicht zur Umgehung einer verbindlichen Tilgungsregelung führt.

Die Herausforderung für den Haushaltsgesetzgeber besteht zukünftig darin, bei der Bewältigung der Altverpflichtungen zu **entscheiden, in welcher Höhe und mit welcher Verbindlichkeit implizite wie explizite Schulden abgebaut werden sollen**. Hierzu können vermutlich auch in zukünftigen Jahren Überschüsse aus dem Haushaltsvollzug eingesetzt werden. Auch für die Verwendung von Haushaltsüberschüssen könnte der Haushaltsgesetzgeber verbindliche Regelungen schaffen.