



Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/2984

Landesrechnungshof

Postfach 3180

24030 Kiel

**Nachrichtlich:**

Vorsitzender  
des Finanzausschusses des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Herrn Stefan Weber, MdL  
Landeshaus  
24105 Kiel

Frau Ministerin  
Monika Heinold  
Finanzministerium  
des Landes Schleswig-Holstein  
Düsternbrooker Weg 64  
24105 Kiel

Ihr Schreiben vom

Unser Zeichen  
P

Telefon 0431 988-0  
Durchwahl 988-8900

Datum  
26.09.2019

**Schuldentilgungsplan für das Land Schleswig-Holstein:  
Generationengerechtigkeit leben, Drucksache 19/1373**

Sehr geehrter Herr Weber,

vielen Dank für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Schuldentilgungsplan der Landesregierung.

Schleswig-Holstein ist inklusive seiner Extrahaushalte gegenwärtig mit über 30 Mrd. € verschuldet. Unter den Flächenländern weist das Land damit die zweithöchste Pro-Kopf-Verschuldung aus.

Derzeit verursacht der hohe Schuldenstand zwar „nur“ Zinsausgaben von 458 Mio. € pro Jahr. Sollten die Zinsen mittelfristig wieder steigen, kann die hohe Verschuldung des Landes aber schnell zum Problem werden. Deutlich wird dies durch einen Blick in die jüngere Vergangenheit: Muss das Land heute nur noch rund 5 % seiner Einnahmen für Zinszahlungen verwenden, waren es 2010 noch fast 17 %.

Der Landesrechnungshof befürwortet deshalb, dass der Landtag die Altschulden Schleswig-Holsteins abbauen will.

Die Landesregierung schlägt einen jährlichen, möglicherweise aufwachsenden Tilgungsbetrag von 100 Mio. € vor. Im günstigsten Szenario wäre Schleswig-Holstein demnach in etwa 80 Jahren schuldenfrei. Aus ökonomischer Sicht unterscheiden sich die im Bericht der Landesregierung dargestellten Tilgungsszenarien nur unwesentlich. Selbst im Benchmark-Szenario, in dem keine Tilgung stattfindet und der Schuldenstand lediglich konstant gehalten wird, sinkt die Schulden-Einnahmen-Quote im Jahr 2100 auf 26 % und würde langfristig gegen null tendieren.

Ob der Schuldentilgungsplan der Landesregierung am Ende ein Erfolg wird, bleibt angesichts der Erfahrungen der vergangenen Jahre abzuwarten.

Denn eine erfolgreiche Umsetzung des Schuldenabbaus setzt voraus, dass langfristig keine neuen Schulden mehr dazukommen. Trotz der Schuldenbremse, die ab 2020 vollständig greift, ist das aber keineswegs garantiert.

So hat Schleswig-Holstein die Vorgaben der Schuldenbremse seit ihrer Einführung 2010 zwar in jedem Jahr eingehalten. Dennoch ist der Schuldenstand des Landes im Vergleich zu 2010 um mehr als 2 Mrd. € gestiegen, im Wesentlichen bedingt durch die Garantiezahlungen an die HSH Nordbank.

Anders als eine sehr langfristig angelegte, vollständige Entschuldung des Landes wäre es aus Sicht des Landesrechnungshofs zunächst besser, die Verschuldung Schleswig-Holsteins dem Durchschnitt der Flächenländer (gemessen je Einwohner oder anhand der Schulden-Einnahmen-Quote) anzunähern. Angesichts des derzeit sehr niedrigen Zinsniveaus sollte dies in deutlich energischeren Schritten erfolgen, als von der Landesregierung angestrebt.

**Zu den Fragen der Fraktionen:**

**1. Wie beurteilen Sie die Position der Landesregierung, dass Verpflichtungen des Landes aus der Gewährträgerhaftung für das UKSH nicht als Landesschulden gewertet werden sollen (SPD, AfD)?**

Schleswig-Holstein haftet nicht nur für die Schulden des Kernhaushalts, sondern auch für die Verbindlichkeiten aller Einrichtungen, für die das Land als Gewährträger auftritt. Zu diesen zählen u.a. die hsh finanzfonds AöR, die hsh portfoliomanagement AöR sowie auch das UKSH.

Aus Sicht des Landesrechnungshofs sollte der Schuldentilgungsplan auch die aus dem Haushalt ausgegliederten Einrichtungen des Landes umfassen. Andernfalls ließe er sich durch die Kreditaufnahme in Nebenhaushalte leicht umgehen.

Allerdings gilt es dabei zu bedenken, dass viele der staatlichen Einrichtungen nicht nur Verbindlichkeiten haben, sondern auch Vermögen. Die Gewährträgerhaftung beschränkt sich in der Regel auf jene Schulden, die nicht durch entsprechendes Vermögen gedeckt sind. Daher sollte im Schuldentilgungsplan nur die Nettoverschuldung der jeweiligen Einrichtung berücksichtigt werden.

**2. Wie sinnvoll ist es, angesichts eines absehbar niedrigen Zinsniveaus in nennenswerter Höhe Mittel dem Versorgungsfonds zuzuführen (SPD)?**

Der Landesrechnungshof befürwortet, dass das Land für steigende Versorgungsausgaben vorsorgt. Dies gilt grundsätzlich unabhängig von der Höhe des Zinsniveaus.

Allerdings sollte die Anlage der Mittel wirtschaftlich sein, d.h. die Rendite des Fonds sollte im Durchschnitt mindestens so hoch sein wie die Zinsen, die Schleswig-Holstein für die Aufnahme neuer Kredite zahlen muss.

Diese Vorgabe lässt sich immer erreichen, wenn der Fonds ausschließlich in Anleihen des Landes investiert. Ob eine Anlage von bis zu 30 % der Mittel in Aktien zur Wirtschaftlichkeit des Versorgungsfonds beiträgt, bleibt abzuwarten. Zwar erzielen

Aktien im langjährigen Durchschnitt eine deutlich höhere Rendite als Anleihen. Der Versorgungsfonds darf jedoch nur solche Aktien erwerben, die bestimmte Nachhaltigkeitskriterien erfüllen. Über die durchschnittlichen Renditen dieser Anlageklasse liegen nur begrenzte Erfahrungen vor. Darüber hinaus bergen Anlagen am Aktienmarkt ein erhebliches Verlustrisiko.

Ein Vorteil des Versorgungsfonds ist, dass er die zukünftigen Kosten für das Landespersonal transparenter macht. Denn ab 2020 müssen dem Fonds pro neu eingestelltem Beamten jährlich 1.200 € zugeführt werden. Dies kann zu einem wirtschaftlicheren Personaleinsatz beitragen.

**3. Wie sinnvoll ist es, vor diesem Hintergrund den Versorgungsfonds durch eine verfassungsrechtliche Hürde (vgl. Sachsen) in der Verwendung zu beschränken? Wird durch eine verfassungsrechtliche Zugriffssperre für den Versorgungsfonds das Haushaltsrecht des Parlamentes zu sehr eingeschränkt (SPD)?**

Der Versorgungsfonds dient der Finanzierung zukünftiger Versorgungsaufwendungen des Landes. Sein Vermögen speist sich im Wesentlichen aus verminderten Besoldungs- und Versorgungsanpassungen. Damit verbunden ist ein dauerhaft geringeres Besoldungs- und Versorgungsniveau. Die Beamten und Versorgungsempfänger finanzieren also einen Teil ihrer späteren Versorgungsbezüge selbst.

Eine zweckfremde Verwendung dieser Vorsorge ist aus Sicht des Landesrechnungshofs deshalb zu vermeiden. Durch eine Zweckbindung in der Landesverfassung würde die Gefahr deutlich verringert, dass die Mittel des Versorgungsfonds vorzeitig anderweitig verausgabt werden, z. B. in Zeiten angespannter Haushaltslagen.

Dass eine solche Gefahr besteht, zeigt ein Blick in die Vergangenheit: Ein Vorläufer des Versorgungsfonds – damals gespeist aus dem Erlös des Verkaufs der Provinzialanteile des Landes – hatte nur von 1995 bis 1997 Bestand; sein Vermögen wurde nach seiner Auflösung dem Landeshaushalt zugeführt.

**4. Wie sinnvoll ist es, als Land dauerhaft hohe dreistellige Millionenbeträge aus Haushaltsüberschüssen in Sondervermögen vorzuhalten, anstelle Haushaltsüberschüsse unmittelbar in Tilgung zu stecken (SPD)?**

Die Verwendung von Haushaltsüberschüssen ist eine politische Entscheidung. Aus Sicht des Landesrechnungshofes sollte zwischen Vorsorge für zukünftige Bedarfe und Tilgung von Altschulden allerdings ein angemessenes Verhältnis bestehen. Denn auch durch Schuldenabbau sorgt das Land vor – gegen steigende Zinsausgaben in der Zukunft.

**5. Durch welche Instrumente oder Regelungen könnte verhindert werden, dass die mit der Schuldenbremse beziehungsweise verpflichtenden Schuldentilgung verbundene Budgetrestriktion zu einer Unterfinanzierung der öffentlichen Infrastruktur führt (FDP)?**

Bislang ist nicht erkennbar, dass die Schuldenbremse zu einer Unterfinanzierung der öffentlichen Infrastruktur geführt hat. Das Problem besteht gegenwärtig eher darin, dass vorhandene Investitionsmittel nicht abgerufen werden.

Wie sich die Schuldenbremse auf die öffentlichen Investitionen auswirkt, kann letztlich allein anhand empirischer Daten beantwortet werden. Hierzu liegen bisher allerdings noch keine Studien vor.

Ohne geeignete empirische Evidenz lässt sich aus Sicht des Landesrechnungshofs kaum begründen, warum die Schuldenbremse reformiert werden sollte.

Von den Kritikern der Schuldenbremse werden im Wesentlichen zwei Instrumente diskutiert, mit denen eine befürchtete Unterfinanzierung der öffentlichen Infrastruktur verhindert werden soll: die sog. goldene Regel der Finanzpolitik sowie eine verpflichtende Investitionsregel. Beide Instrumente haben aber deutliche Schwachstellen.

Nach der goldenen Regel der Finanzpolitik dürfen staatliche Nettoinvestitionen, verstanden als Bruttoinvestitionen abzüglich des jährlichen Werteverzehrs, durch Kredi-

te finanziert werden. Obwohl theoretisch durchaus überzeugend, ist die praktische Umsetzung der goldenen Regel mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Dazu zählen insbesondere die Ermittlung des Werteverzehrs sowie die Definition des „richtigen“ Investitionsbegriffs.

Eine verpflichtende Investitionsregel, etwa die Vorgabe einer Mindestinvestitionsquote, mag zwar die Investitionsausgaben steigern, kann aber zu erheblichen Ineffizienzen führen. Denn öffentliche Investitionen sind nicht per se volkswirtschaftlich sinnvoll. Dies gilt nur dann, wenn für ein bestimmtes Investitionsprojekt der Nutzen die Kosten übersteigt. Bei festen Investitionsvorgaben besteht immer die Gefahr, dass Investitionsprojekte umgesetzt werden, nur um die Vorgaben einzuhalten, selbst wenn sich diese Projekte nicht rechnen.

**6. Wie wird der Versorgungsfonds des Landes vor dem Hintergrund der aktuellen und künftig zu erwartenden Zinslage bewertet (FDP)?**

Siehe Antwort zu Frage 2.

**7. Gäbe es gegebenenfalls auch andere Möglichkeiten, finanzielle Vorsorge für die steigenden Pensionsausgaben zu treffen (FDP)?**

Der Landesrechnungshof hat in der Vergangenheit mehrfach darauf hingewiesen, dass sich die Versorgungsausgaben nachhaltig nur durch eine sparsame Personalpolitik reduzieren lassen.<sup>1</sup> Beim Personalabbau hat das Land seine Ziele nicht erreicht. Im Sanierungsprogramm mit dem Stabilitätsrat war ursprünglich vereinbart, bis Ende 2020 rund 5300 Stellen einzusparen. De facto hat jedoch kein Stellenabbau stattgefunden. Vielmehr hat das Land seinen Stellenbestand deutlich erhöht: Im Vergleich zu 2010 wurden über 1.500 zusätzliche Stellen geschaffen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 6.4.2.

**8. Welche Möglichkeiten sehen Sie, die im Rahmen des Versorgungsfonds anfallende Liquidität dergestalt anzulegen, dass Verwarentgelte vermieden werden? Sehen Sie die Möglichkeit für Ausgestaltungen ähnlich berufsständischer Versorgungswerke (AfD)?**

Grundsätzlich gilt: Die Mittel des Versorgungsfonds werden entweder in Staatsanleihen oder Aktien investiert. Hierfür fallen in der Regel keine Verwarentgelte an.

Verwarentgelte können anfallen für kurzfristig nicht benötigte Liquidität. Weil es sich hierbei um Marktpreise handelt, lassen sich diese aus Sicht des Landesrechnungshofs nicht vermeiden.

**9. Für wie realistisch erachten Sie die verschiedenen Benchmark-Szenarien zur Schuldentilgung (AfD)?**

Der Landesrechnungshof hält die im Bericht der Landeregierung getroffenen Annahmen für plausibel und vertretbar.

Mit freundlichen Grüßen  
gez. Dr. Gaby Schäfer