



Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzender  
des Finanzausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Herrn Lars Harms, MdL  
Landeshaus  
24105 Kiel

**Per E-Mail:**  
finanzausschuss@landtag.ltsh.de

Ihr Schreiben vom  
19.03.2024

Unser Zeichen  
P

Telefon 0431 988-0  
Durchwahl 988-8900

Datum  
19.04.2024

### **Schuldenbremse reformieren**

***Antrag der Fraktion des SSW, Drucksache 20/1837 (neu)***

**Die Schuldenbremse beibehalten - Investitionsquote etablieren**

***Alternativantrag der Fraktion der FDP, Drucksache 20/1901***

**Raum für Zukunftsinvestitionen schaffen - Schuldenbremse weiterentwickeln,**

***Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 20/1883***

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

der Landesrechnungshof dankt für die eingeräumte Möglichkeit, zu den Anträgen der Fraktionen von SSW, FDP und SPD Stellung zu nehmen. Vorab weisen wir auf unser Online-Tool hin.<sup>1</sup> In diesem können Sie die Auswirkungen der verschiedenen Vorschläge der Fraktionen auf den Landeshaushalt mittels Monte-Carlo-Simulationen berechnen und unsere Einschätzungen nachvollziehen.

<sup>1</sup> <https://landesrechnungshof-sh.de/de/schuldenquotenrechner>

## **I. Zu den Anträgen im Einzelnen**

### ***I.a. Antrag der SSW-Fraktion, Drs. 20/1837 (neu)***

Die SSW-Fraktion will die Obergrenze für die reguläre Nettokreditaufnahme von 0 % auf 0,15 % des BIP anheben, was derzeit etwa 180 Mio. € jährlich entspricht. Dafür sind eine Änderung des Grundgesetzes und der Landesverfassung notwendig. Zudem soll die Aufnahme solcher Kredite daran gebunden werden, dass der Landes- *und Bundeshaushalt* künftig eine Investitionsquote von mindestens 10 % im Ist einhält.

#### *I.a.1. Anhebung der Kreditobergrenze*

Begründet wird die Verschuldung der Länder von 0,15 % mit der Vereinbarkeit mit dem Fiskalvertrag, der von allen EU-Staaten unterzeichnet wurde. Da dessen Defizitgrenze bei 0,5 % des BIP liegt und der Bund 0,35 % in Anspruch nimmt, seien 0,15 % sozusagen „vakant“. Allerdings beziehen sich die europäischen Fiskalregeln immer auf den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo inklusive der Extrahaushalte. So wird etwa das Sondervermögen des Bundes für die Bundeswehr auf die gesamtstaatliche Verschuldung angerechnet, genauso wie Rücklagenentnahmen. Es ist daher fraglich, ob wirklich 0,15 % „vakant“ sind.

Sofern die dann neue Begrenzung auf 0,15 % des BIP dauerhaft Bestand hätte, würde sie für sich genommen auch weiterhin zu sinkenden Schuldenquoten führen. Eine Ausweitung der Verschuldungsmöglichkeit verschiebt jedoch die nach dem Tragfähigkeitsbericht angezeigte Konsolidierung in die Zukunft und erhöht sie tendenziell.

Allerdings spielt die reguläre Neuverschuldung im Vergleich zur notlagenbedingten derzeit eher eine untergeordnete Rolle. Problem: Weder die Höhe der Notkreditaufnahme noch deren Häufigkeit oder die Tilgungsdauer unterliegen einer Begrenzung. Für die Entwicklung der Schuldenquote spielt zudem das nominale Wachstum eine große Rolle. Der Landesrechnungshof hat den Einfluss dieser Faktoren in einer einfachen Monte-Carlo-Simulation in drei Szenarien untersucht:<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Eine Dokumentation der verwendeten Methodik ist online abrufbar in der WebApp. Dort lassen sich auch verschiedene Szenarien durchspielen.

	Szenario A	Szenario B	Szenario C
nominales Wachstum <sup>3</sup>	2,8 % p. a.	2,8 % p. a.	2,0 % p. a.
strukturelle NKA [% BIP]	0,00 %	0,15 %	0,15 %
<i>Notkredit</i>			
Häufigkeit der Notkredite	alle 5 Jahre	alle 5 Jahre	alle 3 Jahre
Höhe der Notkredite [% BIP]	0,5 %	0,5 %	1,0%
Tilgungsdauer der Notkredite	40 Jahre	40 Jahre	60 Jahre
Häufigkeitsverteilung der Schuldenquote nach 20 Jahren (..... = Mittelwert)			
langfristig gleichgewichtige Schuldenquote <sup>4</sup>	<b>1,5 %</b> [0,5 - 3,3]	<b>7 %</b> [5,4 - 10,1]	<b>14 %</b> [9,7 - 19,5]
Wahrscheinlichkeit für Schuldenquote >26 % nach 20 Jahren	<b>&lt;1 %</b>	<b>&lt;1 %</b>	<b>28 %</b>
Langfristige Zins-Steuer-Quote <sup>5</sup> (Annahmen: <b>Marktzins 3 %</b> , Steuereinnahmen 10,8 % des BIP)	<b>&lt;1 %</b> [0,1 - 1,2]	<b>2 %</b> [0,6 - 4,1]	<b>4 %</b> [1,2 - 7,8]

Die Schuldenquote beträgt im Ausgangsjahr in allen Szenarien 26 %.

Das Szenario A könnte den Status quo darstellen, in dem eine strukturelle Nettokreditaufnahme grundsätzlich nicht zulässig ist, aber alle 5 Jahre ein Notkredit aufgenommen wird. Das Szenario B ist identisch, aber es wird nun zusätzlich eine strukturelle Nettokreditaufnahme von 0,15 % des BIP zugelassen. Man erkennt, dass dies auf die Entwicklung der Schuldenquote einen eher geringen Einfluss hat - im Mittel beträgt diese nach 20 Jahren dann 19 % statt vorher 16 %. In beiden Szenarien wäre eine Schuldenquote über 30 % nach 20 Jahren praktisch ausgeschlossen. Bei einem Zinssatz von 3 % bleibt die Zins-Steuer-Quote im langfristigen Gleichgewicht unter 4 %. Bei höheren Zinssätzen ergeben sich entsprechend höhere Werte. Derzeit beträgt die Zins-Steuer-Quote 3,5 %.

Im Szenario C wird nun ein ungünstigeres Wachstum unterstellt und zudem eine höhere und häufigere Notkreditaufnahme. Im Mittel beträgt die Schuldenquote nun nach 20 Jahren 25 %; auch eine Schuldenquote deutlich über 30 % ist möglich. Die Zins-Steuerquote kann vorübergehend deutlich ansteigen und wird langfristig Werte zwischen 1% und 8 % annehmen.

<sup>3</sup> Standardabweichung der Wachstumsrate 2,2 %.

<sup>4</sup> Unter Berücksichtigung der Notkreditaufnahmen und -tilgungen. Dargestellt sind die mittlere langfristige Schuldenquote und der 90%-Unsicherheitsbereich.

<sup>5</sup> In dem Zinsmodell wird ein mittlerer Zinssatz eingestellt; die simulierten Zinssätze schwanken um diesen Wert herum. Das Zinsmodell berücksichtigt die Zinssicherungsstrategie des Landes.

Eine leichte Ausweitung des Verschuldungsspielraums, wie von der SSW-Fraktion vorgeschlagen, hätte keine große Auswirkung auf die Dynamik der Schuldenquote. Viel gewichtiger sind dagegen die Höhe und Häufigkeit der Notkreditaufnahmen sowie die künftigen Wachstumsraten.

Der Betrag von 180 Mio. € entspricht nicht einmal einem Zehntel des für 2024 geplanten Finanzierungsdefizits und kann die Haushaltsprobleme des Landes nicht ansatzweise lösen.

#### *l.a.2. Investitionsquote von 10 %*

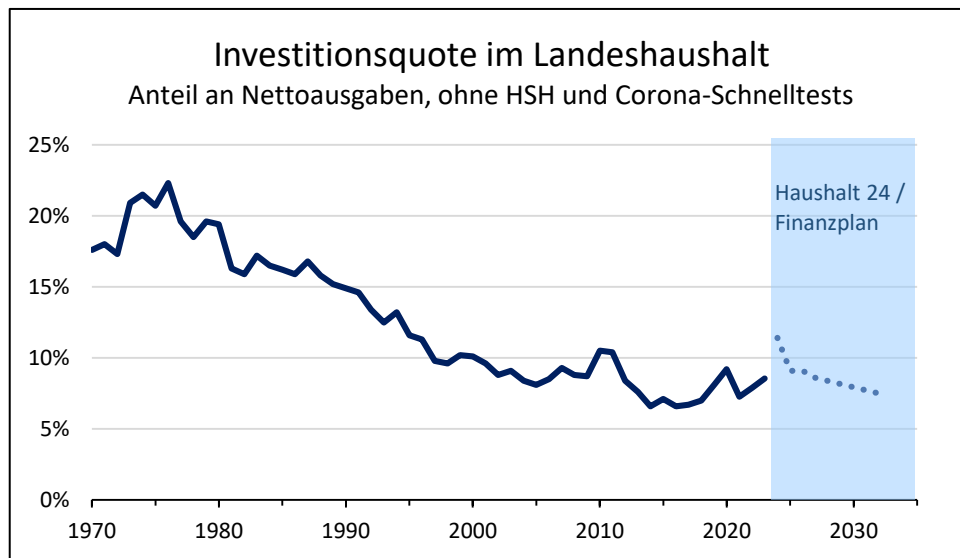
Da der Nutzen staatlicher Investitionen teils weit in der Zukunft anfällt und unsicher ist, sind Investitionsausgaben aus Sicht der Politik tendenziell weniger attraktiv als Konsumausgaben. Dies wird als Begründung für die Notwendigkeit von Mindest-Investitionsquoten herangezogen.<sup>6</sup> Interessanterweise ist das Argument recht ähnlich dem, welches als Rechtfertigung für die Notwendigkeit einer Schuldenbremse herangezogen wird.

Grundsätzlich haben alle Investitionsregeln das Problem, dass die Abgrenzung von Investitionen gegenüber konsumtiven Ausgaben nach der Haushaltssystematik arbiträr und nicht immer ökonomisch sinnvoll ist. Nicht jede staatliche Investition rechnet sich gesamtwirtschaftlich und ist damit staatlichen Konsumausgaben zu bevorzugen. Zudem lässt sich die gesellschaftlich „optimale“ Investitionsquote nicht bestimmen und sie ist vermutlich auch nicht konstant im Zeitablauf.

---

<sup>6</sup> Vgl. etwa *Janeba*, Finanzpolitische Herausforderungen, Wirtschaftsdienst 2024(3), S. 142 - 143.

Folgende Grafik stellt die Investitionsquote im Landeshaushalt seit 1970 dar:



Quelle: Umdruck 20/1435, Haushaltsplan 2024, Finanzplan 2024 - 2027

Die Grafik zeigt, dass die Investitionsquote im Ist seit Anfang der 2000er Jahre teils deutlich unter 10 % lag. 2023 betrug die Quote im Ist 8,6 %; es fehlten also 260 Mio. € zum 10%-Ziel. Der Landesrechnungshof kann nicht beurteilen, ob eine Ziel-Quote von 10 % zu hoch, zu niedrig, oder genau angemessen wäre. Nach unseren Prüfungserkenntnissen ist der im Infrastrukturbericht der Landesregierung bezifferte Investitionsbedarf wenig belastbar, weil ihm keine umfassende Bestandsaufnahme der Infrastruktur zugrunde liegt.<sup>7</sup>

Der Landesrechnungshof sieht pauschale Investitionsquoten aus diesen Gründen kritisch. Im Vordergrund sollte vielmehr der Erhalt des Infrastrukturvermögens stehen. Um den tatsächlichen Investitionsbedarf zu ermitteln, müsste die Landesregierung zunächst das Infrastrukturvermögen des Landes systematisch erfassen und bewerten. Dies haben wir in unseren Bemerkungen 2023 empfohlen. Entscheidend sind zudem die tatsächlich getätigten und nicht die im Haushalt geplanten Investitionen.

<sup>7</sup> Vgl. Bemerkungen des LRH 2023, Tz. 7.

***1.b. Antrag der FDP-Fraktion, Drs. 20/1901***

Die FDP-Fraktion möchte an der strukturellen Verschuldungsmöglichkeit nichts ändern, aber die Berechnung der Konjunkturkomponente überarbeiten. Sie soll einen größeren Hebel bekommen, also in Rezessionen mehr Schulden zulassen und spiegelbildlich in einem Boom zu höheren Tilgungen führen. Zugleich soll sich die Landesregierung in der Finanzministerkonferenz für ein „planungssicheres und ökonomisch zielführendes Konjunkturbereinigungsverfahren einsetzen“.

Das schleswig-holsteinische Konjunkturbereinigungsverfahren bietet im Haushaltsvollzug ein hohes Maß an Planungssicherheit, denn es friert die nach der Steuerschätzung zu erwartenden Einnahmen praktisch ein. Schon nach der Mai-Steuerschätzung ist bekannt, mit welchen Einnahmen aus Steuern und Konjunkturkomponente im nächsten Jahr zu rechnen ist. Allerdings müsste die Landesregierung den Entwurf des Haushalts dann auch zeitnah nach der Mai-Steuerschätzung vorlegen.

Die vom Bund berechnete Produktionslücke hat den Nachteil, dass sie in einer konjunkturellen Schwächephase tendenziell zu gering eingeschätzt wird. Zudem werden die geschätzten Produktionslücken retrospektiv oft revidiert, weil das Schätzverfahren am aktuellen Rand besonders ungenau ist. Grundsätzlich wäre es wünschenswert, wenn das Konjunkturbereinigungsverfahren die Höhe der Produktionslücke in Echtzeit korrekt (voraus-)schätzen könnte. Es ist allerdings sehr schwierig, ein in dieser Hinsicht besseres als das aktuell verwendete Verfahren zu finden.<sup>8</sup> Welches Konjunkturbereinigungsverfahren „optimal“ ist, hängt von der Qualität der verfügbaren Daten ab und davon, wie die Aspekte Aktualität und Planungssicherheit gewichtet werden. Der Landesrechnungshof hat keine eigenen Erkenntnisse zu den Vorzügen der einzelnen Verfahren.

Der Vorschlag der FDP-Fraktion, in Rezessionen mehr Schulden zuzulassen und spiegelbildlich in einem Boom höhere Tilgungen zu verlangen, könnte aber dem Ziel der Planungssicherheit entgegenwirken. Denn dadurch könnte der Einfluss von Messungenauigkeiten auf den Haushalt verstärkt werden.

Zu dem Vorschlag einer pauschalen Investitionsquote von 12 % verweisen wir auf die Ausführungen zum Antrag der SSW-Fraktion.

---

<sup>8</sup> Vgl. Boysen-Hogrefe/Hoffmann, Vorschläge zur Modifikation der Potenzialschätzung der Bundesregierung im Vergleich, Kieler Beiträge zu Wirtschaftspolitik 2023(45), S. 35.

***I.c. Antrag der SPD-Fraktion, Drs. 20/1883***

Dieser Antrag ist am weitgehendsten, denn abhängig von der Schuldenquote soll die Neuverschuldungsgrenze des Bundes von 0,35 % des BIP auf 1 % des BIP angehoben werden. Zudem solle auch den Ländern eine Neuverschuldung von bis zu 1 % des BIP erlaubt sein, um diverse „Zukunftsinvestitionen“ tätigen zu können.

Die sich ergebende gesamtstaatliche Neuverschuldungsgrenze von dann bis zu 2 % des BIP steht im Widerspruch zu dem von allen EU-Mitgliedstaaten unterzeichneten Fiskalvertrag. Dieser begrenzt das strukturelle Defizit des Gesamtstaates auf 0,5 % des BIP. Nur, wenn die Schuldenquote erheblich unter 60 % liegt und die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit gering sind, ist nach dem Fiskalvertrag ein gesamtstaatliches strukturelles Defizit von maximal 1 % des BIP zulässig.

Die SPD-Fraktion bezieht sich dabei auf einen Vorschlag des Sachverständigenrates Wirtschaft (SVR). Tatsächlich bezieht sich der Vorschlag des SVR aber ausdrücklich nur auf eine höhere Verschuldungsmöglichkeit des Bundes: *„Da sich die Länder strukturell nicht verschulden dürfen, [...] dürfte die Schuldenbremse in der [vom SVR für den Bund modifizierten] Regel nicht mit den EU-Fiskalregeln in Konflikt geraten“*.<sup>9</sup>

Der Vorschlag des SVR sieht eine höhere prozentuale Neuverschuldung nur dann vor, wenn die Schuldenquote (des Gesamtstaates) unter 60 % liegt. Würde man - anders als vom SVR vorgeschlagen - diese Regelung individuell auf die Länder übertragen, so wäre für Schleswig-Holstein derzeit kein oder ein nur geringer Neuverschuldungsspielraum möglich: Rechnet man die Verschuldung des Bundes anteilig dem Land zu und berücksichtigt die Verschuldung der Kommunen, so liegt die „gesamtstaatliche“ Schuldenquote des Landes bei rd. 75 %. Das liegt daran, dass die Schuldenquote des Landes doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Flächenländer ist.

Der Landesrechnungshof hat den Einfluss einer regulären Kreditaufnahme von 1 % des BIP auf die Schuldenquote des Landes anhand einer Monte-Carlo-Simulation berechnet:

---

<sup>9</sup> Sachverständigenrat zu Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Länder, Policy Brief 1/2024, S. 7.

	Szenario D	Szenario E	Szenario F
nominales Wachstum <sup>10</sup>	2,8 % p. a.	2,8 % p. a.	<b>2,0 % p. a.</b>
strukturelle NKA [% BIP]	1,00 %	1,00 %	1,00 %
<i>Notkredit</i>			
Häufigkeit des Notkredits	alle 5 Jahre	alle 5 Jahre	alle 3 Jahre
Höhe des Notkredits [% BIP]	0,5 %	0,5 %	1,0 %
Tilgungsdauer	40 Jahre	<b>100 Jahre</b>	40 Jahre
Häufigkeitsverteilung der Schuldenquote nach 20 Jahren (... = Mittelwert)			
langfristig gleichgewichtige Schuldenquote <sup>11</sup>	<b>38 %</b> [30 – 52]	<b>39 %</b> [31 – 53]	<b>56 %</b> [52 – 83]
Wahrscheinlichkeit für Schuldenquote >26% nach 20 Jahren	<b>99 %</b>	<b>99 %</b>	<b>100 %</b>
Langfristige Zins-Steuer-Quote <sup>12</sup> (Annahmen: <b>Marktzins 3 %</b> , Steuereinnahmen 10,8 % des BIP)	<b>11 %</b> [3 - 22]	<b>11 %</b> [3 - 22]	<b>16 %</b> [5 - 35]

Legt man eine Neuverschuldung von 1 % des BIP zugrunde, würde die Schuldenquote in Verbindung mit gelegentlich auftretenden Notkrediten je nach Szenario auf Werte zwischen 30 und 60 % anwachsen. Bei einem langfristigen Zinssatz von nur 3 % müssten dann dauerhaft zwischen 11 und 16 % der Steuereinnahmen für die Zinsausgaben aufgewendet werden (bei einer Steuerquote von 10,8 % des BIP). Legt man den vom Finanzministerium in seiner mittelfristigen Finanzplanung verwendeten Zinssatz von 5 % zugrunde, erhöhen sich diese Werte entsprechend.

Die SPD-Fraktion schlägt ferner vor, die Vorgaben für den Tilgungsplan zu „flexibilisieren“. Diese Vorgaben sind schon jetzt sehr flexibel und können vom Gesetzgeber sehr weit ausgelegt werden. Die Simulationsrechnung zeigt, dass eine noch weitere Streckung der Tilgungsdauer von derzeit fast 40 auf 100 Jahre an sich keinen nennenswerten Effekt auf die Entwicklung der Schuldenquote hätte.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Standardabweichung der Wachstumsrate 2,2 %

<sup>11</sup> Unter Berücksichtigung der Notkreditaufnahmen und -tilgungen. Dargestellt sind die mittlere langfristige Schuldenquote und in eckigen Klammern der 90%-Unsicherheitsbereich.

<sup>12</sup> In dem Zinsmodell wird ein mittlerer Zinssatz eingestellt; die simulierten Zinssätze schwanken um diesen Wert herum. Das Zinsmodell berücksichtigt die langfristige Verschuldungsstrategie des Landes.

<sup>13</sup> Hierbei wurde der Einfachheit halber ein linearer Tilgungsplan unterstellt, während der aktuelle Tilgungsplan jährlich aufwachsende Tilgungsbeträge vorsieht.



Nach der Vorstellung der SPD-Fraktion sollen „Bund und Länder“ künftig für „*zentrale Investitionen in die Zukunft des Landes und zur Verhinderung von zukünftigen Krisensituationen*“ Kredite aufnehmen dürfen. Unklar bleibt, was mit „Investitionen in die Zukunft des Landes und zur Verhinderung von künftigen Krisensituationen“ gemeint ist.

Zudem fordert die SPD-Fraktion, das Konjunkturbereinigungsverfahren so anzupassen, dass es weniger „fehleranfällig“ wird und bemängelt, dass die Konjunkturkomponente erst nach dem Haushaltsabschluss feststeht. Letzteres trifft zu, allerdings steht die Summe aus Steuereinnahmen und Konjunkturkomponente, und damit der Ausgabenraum, im Wesentlichen bereits bei Haushaltsaufstellung fest.

Der Vorschlag der SPD-Fraktion ist an entscheidenden Stellen sehr offen formuliert und birgt aus Sicht des Landesrechnungshofs die Gefahr, die Tragfähigkeit der Landesfinanzen zu beeinträchtigen.

### **Zur Möglichkeit der jahresübergreifenden Krisenbewältigung**

Zudem bittet der Ausschuss um Stellungnahme zu folgender Frage: *Wie beurteilen Sie die Notwendigkeit einer Reform der Regelung zur Bewältigung von Notlagen vor dem Hintergrund der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts bezüglich „Jährigkeit“ und „Jährlichkeit“, die einer mehrjährigen Dauer der Bewältigung von Folgen zum Beispiel einer Naturkatastrophe durch Infrastrukturmaßnahmen entgegenstehen?*

Soll wiederholt in aufeinander folgenden Haushaltsjahren von der Möglichkeit notlagenbedingter Kreditmittel Gebrauch gemacht werden, so ist dies grundsätzlich auch nach den Urteilsgründen des Bundesverfassungsgerichtes möglich. Es bedarf hierfür einer erneuten Feststellung der Notlage durch den Landtag mit erhöhten Darlegungspflichten.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Gaby Schäfer