



Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzender des
Finanzausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Thomas Rother, MdL
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Nachrichtlich:

Mitglieder des Finanzausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

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

Kiel, 31. Oktober 2016

**Entwurf eines Haushaltsgesetzes und eines Haushaltsbegleitgesetzes zum
Haushaltsplan 2017, Landtagsdrucksachen 18/4355 und 18/4356 vom 31.08.2016**

Sehr geehrter Herr Rother,

die Einnahmen des Landes sind seit Jahren auf Rekordniveau. Dennoch plant die Landesregierung im Haushaltsentwurf 2017 **erneut** eine **Nettokreditaufnahme**, um ihre Ausgaben decken zu können. Mit mehr Ausgabendisziplin hätte ein Haushaltsentwurf 2017 ohne Neuverschuldung vorgelegt werden können.

Altschulden werden nicht abgebaut. Im Gegenteil: Der Schuldenstand soll wieder auf über 27 Mrd. € wachsen.

Der Haushaltsentwurf hält nur deshalb die Vorgaben der Landesverfassung ein, weil das Land die Schuldenbremse seit dem Haushalt 2016 anders berechnet.

Trotz rekordhoher Einnahmen und historisch niedriger Zinsen ist die **Investitionsquote** mit 6,8 % auf dem zweitniedrigsten Stand seit über 50 Jahren.

Was wird nun aber die Nachschiebeliste bringen? Fest steht, dass weitere Finanzspielräume im dreistelligen Millionenbereich erwartet werden. Statt sie erneut zu konsumieren, sollte die Landesregierung einen schuldenfreien Haushalt vorlegen, Altschulden tilgen und den Sanierungsstau durch höhere Investitionen abbauen.

1. Eckdaten des Haushaltsentwurfs

Die Landesregierung hat Ihren Haushaltsentwurf 2017 mit folgenden Eckdaten vorgelegt:

Die **Nettoeinnahmen** werden mit 11,3 Mrd. € veranschlagt. Gegenüber dem Nachtragshaushalt 2016 bedeutet das ein Plus von 474 Mio. € bzw. 4,4 % - davon allein 460 Mio. € aus steigenden Steuereinnahmen.¹

Die **Nettoaussgaben** steigen gegenüber dem Nachtragshaushalt 2016 um 328 Mio. € bzw. 2,95 % auf 11,5 Mrd. €. Eigentlich wären sie sogar um 529 Mio. € gestiegen, wenn nicht Flüchtlingsausgaben um 135 Mio. € und Zinsausgaben um 66 Mio. € gesunken wären.

Auch dass 45 Mio. € weniger für Investitionen eingeplant sind, ist kein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung, sondern verlagert die dringend notwendigen Infrastrukturmaßnahmen in die Zukunft.

Wesentliche Ausgabenanstiege sind in den folgenden Bereichen zu verzeichnen:

- | | |
|-------------------------|--------------|
| • Zuweisungen/Zuschüsse | + 211 Mio. € |
| • Sachausgaben | + 26 Mio. € |
| • Personalausgaben | + 138 Mio. € |

Die Landesregierung plant trotz neuer Rekordeinnahmen wiederum eine Nettokreditaufnahme. Damit gelingt es ihr erneut nicht, einen Haushaltsentwurf ohne neue Schulden vorzulegen. Die geplante Neuverschuldung beträgt 126,5 Mio. €.

¹ Inklusive Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen.

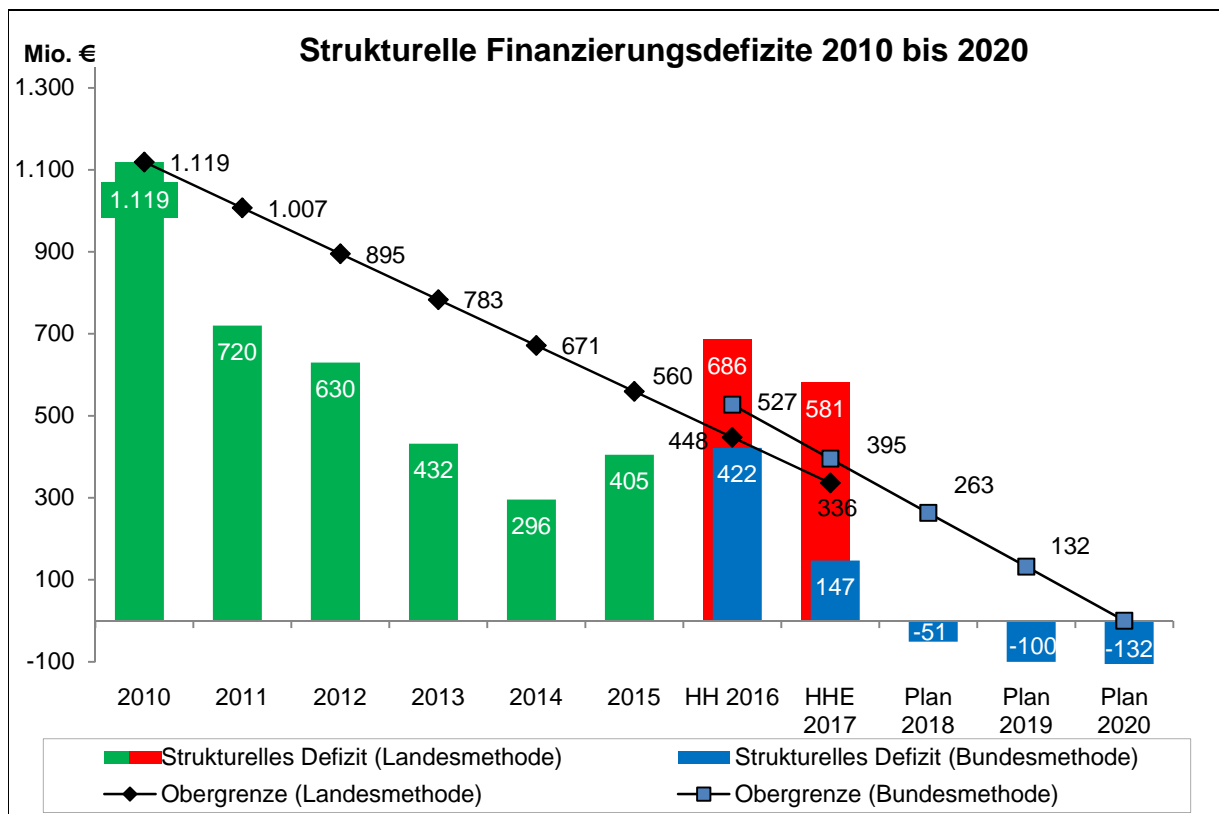
Der Schuldenstand ist mit 27 Mrd. € weiterhin auf sehr hohem Niveau und soll weiter ansteigen. Die finanziellen Belastungen durch die HSH Nordbank in Milliardenhöhe sind dabei noch nicht enthalten.

Die Zinsausgaben sind für 2017 mit 606 Mio. € veranschlagt. Steigen die Zinsen zukünftig, kann dies schnell zusätzliche Ausgaben bis zu einem dreistelligen Millionenbetrag bewirken.

2. Schuldenbremse

Die Vorgaben der Schuldenbremse werden mit dem Haushaltsentwurf zwar eingehalten, aber nur, weil die Berechnungsmethode gewechselt wurde. Nach der bis 2015 geltenden Landesmethode wäre auch dieser Haushalt verfassungswidrig, weil die Defizitobergrenze um 245 Mio. € überschritten wäre.

Ein Abbau der Ausgaben, um das Defizit zu verringern, findet an keiner Stelle des Haushaltsentwurfs statt. Die Landesregierung setzt vielmehr auf ständig steigende Einnahmen.

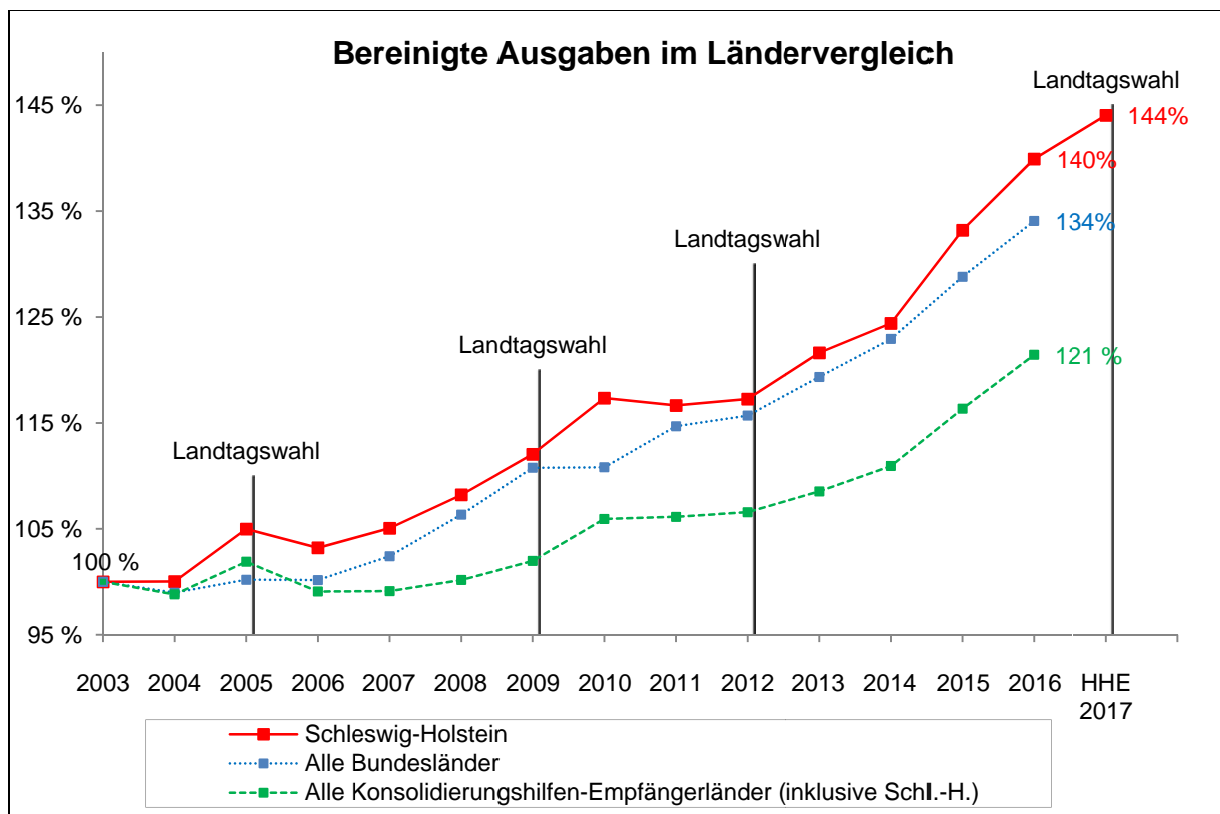


3. Kein Konsolidierungskurs

Statt Ausgaben abzubauen, hat die Landesregierung Ausgaben aufgebaut. Das Fehlen eines nachhaltigen Ausgabenabbaus im schleswig-holsteinischen Landeshaushalt kritisiert auch der Stabilitätsrat:²

„Die gegenwärtigen günstigen Rahmenbedingungen dürfen nicht dazu verleiten, neue dauerhafte Haushaltsbelastungen einzugehen und damit die Einhaltung der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 zu gefährden und bisher Erreichtes in Frage zu stellen. Das Land sollte einem strikten Konsolidierungskurs folgen.“

Dass es an diesem strikten Konsolidierungskurs fehlt, lässt sich an den hohen Ausgabensteigerungen Schleswig-Holsteins im Vergleich zu anderen Ländern ablesen.



Schleswig-Holstein übertrifft mit seiner Ausgabensteigerung nicht nur den Durchschnitt der Konsolidierungsländer, sondern sogar den Durchschnitt aller Bundesländer. So stiegen die Ausgaben in Schleswig-Holstein von 2003 bis 2016 um 40 %, im

² Beschluss zu TOP 3 der 13. Sitzung vom 08.06.2016.

Bundesdurchschnitt um 34 % und bei den Konsolidierungsländern sogar nur um 21 %.

Andere Länder haben ihren Ausgabenanstieg wesentlich besser im Griff. Dies zeigt: Schleswig-Holstein hat kein Einnahmen-, sondern ein Ausgabenproblem. Dauerhaft sind derartige Ausgabensteigerungen nicht finanzierbar.

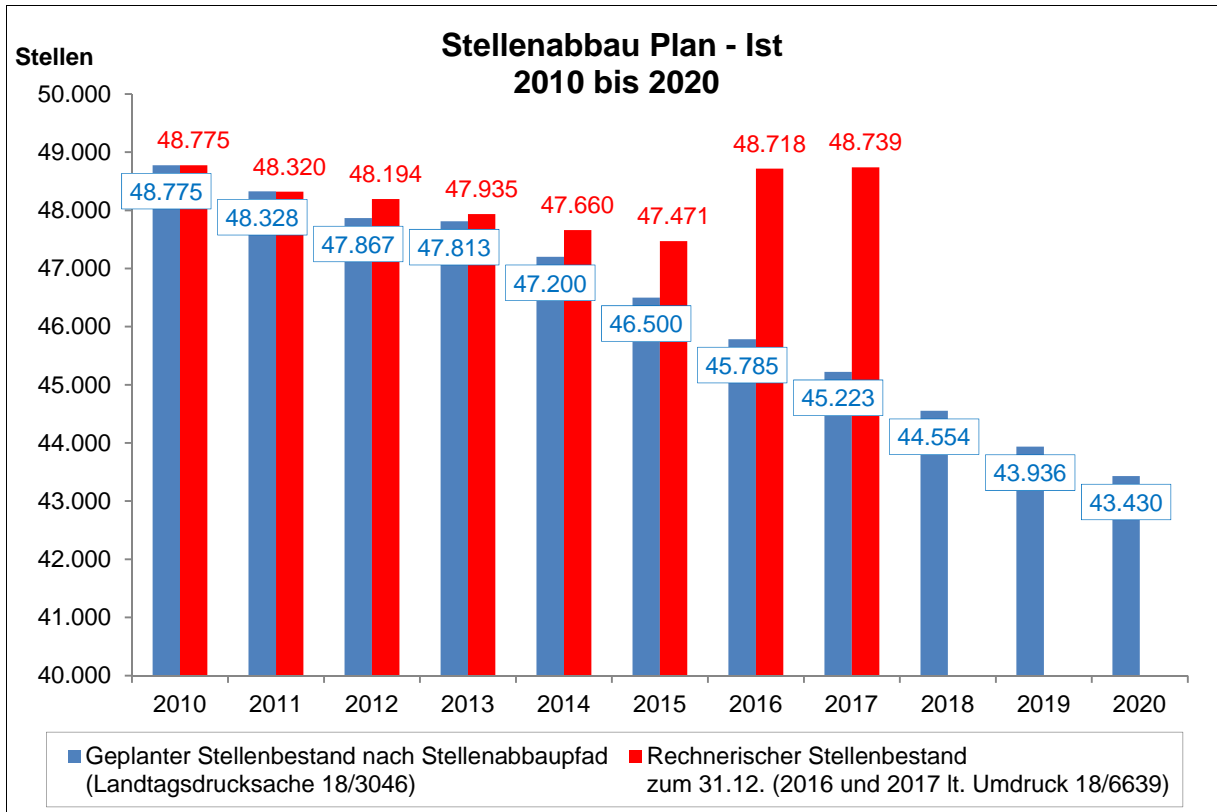
Die bisherigen Konsolidierungsbemühungen der Landesregierung sind nicht ausreichend. Ziel muss es sein, die Ausgaben oder zumindest den Ausgabenanstieg spürbar zu senken. Die Rahmenbedingungen für einen schuldenfreien Haushaltsentwurf sind seit Jahren gegeben.

Statt wie in den Vorjahren mit der Nachschiebeliste neue Ausgaben hinzuzufügen, sollte die Landesregierung diesmal die Nachschiebeliste nutzen, um Ausgaben zu reduzieren.

4. Stellenabbau leider nur virtuell - Steigerung der Personal- und Versorgungsausgaben

Eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung wird nur mit einem dauerhaften Personalabbau erreicht werden. Die Landesregierung baut jedoch mehr Personal auf als ab.

Nach ihrem eigenen Stellenabbaupfad wollte die Landesregierung bis 2017 insgesamt 3.552 Stellen abbauen. Tatsächlich will sie dies bis Ende 2017 auch erreichen, gleichzeitig nach eigenen Angaben aber 3.516 Stellen neu aufbauen. Das Land wird also bis Ende 2017 so gut wie kein Personal einsparen. Das mit dem Stabilitätsrat vereinbarte Einsparvolumen von 215 Mio. € wird damit verfehlt. Die Landesregierung will den Aufbau neuer Stellen in den nächsten Jahren fortsetzen.



Für die rund 50.000³ Stellen plant das Land im Haushaltsentwurf Personalausgaben (ohne Versorgungsbezüge) von 2,9 Mrd. €. Die hohen Personalausgaben belasten den Landeshaushalt erheblich. Die Hälfte des Personals entfällt auf den Schulbereich. Insbesondere dort fehlt es nach wie vor an einer systematischen und transparenten Bedarfsberechnung für das tatsächlich erforderliche Lehrpersonal.

Das zusätzliche Personal erhöht auch die **Versorgungslasten** spürbar, und das über Jahrzehnte. Neueinstellungen von heute belasten den Landeshaushalt durchaus 60 Jahre. Für 2017 sind bereits Versorgungsausgaben von 1,2 Mrd. € veranschlagt. Sie werden ohne Personalabbau stetig ansteigen.⁴

Die Landesregierung beabsichtigt, diesen Ausgabenanstieg durch einen **Versorgungsfonds** einzudämmen. Dies bietet zwar durchaus Chancen, aber auch Risiken. Weil ein Teil des Fonds spekulativ in Aktien angelegt werden soll, besteht die Gefahr von Wertverlusten. Überdies ist fraglich, wie nachhaltig der Fonds sein wird. Der

³ Ohne die Stellen von Wirtschaftsbetrieben, des Landtages und des Landesrechnungshofs.

⁴ Versorgungsbericht 2016, Tz. 3.3, Seite 13, Landtagsdrucksache 18/4461.

Vorläufer des Fonds bestand nur von 1995 bis 1997, bevor die Landesregierung ihn für andere Ausgabenzwecke auflöste.

Ein Versorgungsfonds stellt allenfalls eine Behelfslösung dar. Eine nachhaltige Begrenzung von Versorgungs- und Personalausgaben ist in erster Linie durch tatsächlichen Personalabbau zu erreichen.

5. Niedriger Investitions-IMPULS und weiterhin hoher Sanierungsstau

Trotz hoher zusätzlicher Ausgaben der Landesregierung sind die Ausgaben für Investitionen nicht gestiegen, sondern gesunken. Sie wurden um 45 Mio. € reduziert und betragen nur noch 776,6 Mio. €. Die Investitionsquote beträgt lediglich 6,8 % und weist den zweitniedrigsten Wert seit 50 Jahren auf. Das kann sich das Land langfristig nicht leisten.

Der Haushaltsentwurf 2017 ist nicht geeignet, dem fortschreitenden Substanzverfall der Landesinfrastruktur Einhalt zu gebieten. Die veranschlagten Mittel für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen reichen bei Weitem nicht aus, um den von der Landesregierung selbst ermittelten Sanierungsstau abzubauen. Mit ihrem Infrastrukturbericht⁵ hat sie von 2015 bis 2024 einen Bedarf von 4,85 Mrd. € festgestellt. Zudem bedarf es weiterer Mittel, etwa für die energetische Sanierung von Landesliegenschaften.⁶

Beim Abbau des Sanierungsstaus hilft auch das Sondervermögen „IMPULS 2030“ bislang nicht spürbar weiter. Zur Finanzierung der Investitionen sollen jedoch immerhin 53,1 Mio. € entnommen werden.

Auch die im Haushaltsentwurf 2017 veranschlagten Mittel für die laufende Gebäudeunterhaltung sind erneut nicht ausreichend. Sie betragen nur etwa 30 % des erforderlichen Mittelansatzes. Hinzu kommt, dass von diesen Mitteln etwa ein Drittel für kleine Baumaßnahmen und damit nicht für die notwendigen substanzerhaltenden Maßnahmen eingesetzt werden kann. Die Finanzierungslücke beträgt etwa 30 Mio. €

⁵ Landtagsdrucksache 18/2558.

⁶ Landtagsdrucksache 18/2558, S. 29.

pro Jahr und soll nach Planung der Landesregierung auch zukünftig bestehen bleiben. Da helfen 3 Mio. € zusätzlich im Haushalt 2017 wenig.

Der Bereich der **Landesstraßen** ist ebenfalls stark unterfinanziert. Der jährliche Bedarf zum Abbau des Erhaltungsschadens beträgt allein etwa 60 Mio. €. Daneben werden etwa 30 Mio. € für den laufenden Unterhalt benötigt,⁷ sodass jährlich insgesamt 90 Mio. € erforderlich sind. Die aktuell im Wirtschaftsplan des Landesbetriebs Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein eingeplanten Mittel von 34,9 Mio. € sind daher bei Weitem nicht ausreichend. Davon stammen 11,3 Mio. € aus dem Sondervermögen „IMPULS 2030“. Sofern bei einem Bedarf von 90 Mio. € pro Jahr lediglich die veranschlagten 34,9 Mio. € eingesetzt werden, würde die Finanzierungslücke 55,1 Mio. € betragen.

Die Landesregierung plant damit im Haushaltsentwurf 2017 für Gebäudeunterhaltung und Landesstraßen rd. 82 Mio. € zu wenig ein. Solange dies so ist, werden die Sondervermögen nicht mit echten Haushaltsüberschüssen finanziert. Diese „Überschüsse“ entstehen lediglich dadurch, dass die erforderlichen Unterhaltungsmittel wesentlich viel zu niedrig veranschlagt werden.

6. Haushaltsrisiken

6.1 HSH Nordbank AG - weitere Risiken in Milliardenhöhe

Die HSH Nordbank AG wird zukünftige Landeshaushalte in Milliardenhöhe belasten.

Die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein müssen bis zum 28.02.2018 ihre Beteiligung an der HSH Nordbank AG aufgeben. Sofern kein Käufer gefunden wird, ist die Bank abzuwickeln. Dies geht aus dem Beschluss der EU-Kommission vom 02.05.2016 zur Genehmigung der Wiedererhöhung der Sunrise-Garantie von 7 auf 10 Mrd. € hervor.

Für die finanziellen Risiken haften die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein gemeinsam.

⁷ Vgl. Bemerkungen 2015 des LRH Nr. 7.3.2 sowie „Infrastrukturbericht Schleswig-Holstein“, Landtagsdrucksache 18/2558.

Als Risiken für das Land Schleswig-Holstein drohen bereits:

- 5,0 Mrd. € Inanspruchnahme aus der Ländergarantie,
- 1,2 Mrd. € Wertverlust an den mit Hamburg übernommenen notleidenden Schiffskrediten von 2,4 Mrd. € sowie
- 490 Mio. € Inanspruchnahme aus der Gewährträgerhaftung.

Wie sich die notleidenden Schiffskredite entwickeln, ist ähnlich ungewiss wie die Frage, ob sich ein Käufer für die Anteile an der HSH Nordbank AG findet. Es wird sich zeigen, welche zusätzlichen Haushaltsbelastungen noch entstehen.

6.2 Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UKSH)

Durch das hochverschuldete UKSH kommen auf das Land als Gewährträger des Klinikums weitere Belastungen zu.

Das negative Eigenkapital des UKSH beträgt aufgrund der aufgelaufenen Jahresfehlbeträge derzeit 258 Mio. € und wird weiter wachsen. Daher erhöht sich das Risiko, dass das Land das negative Eigenkapital ausgleichen muss.

Eine Übernahme von Schulden des UKSH von 100 Mio. € durch das Land im Jahr 2018 ist vorgesehen, sofern das UKSH in dem Jahr operativ ein ausgeglichenes Betriebsergebnis vorlegen kann. Die Altschulden des Landes würden sich dann weiter erhöhen.

Für ÖPP-Maßnahmen am UKSH sind bislang 520 Mio. € an Baukosten vorgesehen. Diese Kosten werden wegen erforderlicher Projektanpassungen voraussichtlich nicht ausreichen. Bereits für die ursprünglich veranschlagten Gesamtinvestitionen droht eine Finanzierungslücke. Die Finanzierung insgesamt soll sich über 30 Jahre durch eine Effizienzrendite im UKSH von durchschnittlich 47 Mio. € pro Jahr selbst tragen. Der Landesrechnungshof hat von Beginn an derartige Erlöszuwächse und Kostensenkungen durch die Baumaßnahmen als unrealistisch bezeichnet. Absehbare Kostensteigerungen werden die vorgesehene Gegenfinanzierung durch Effizienzrenditen zusätzlich erschweren.

6.3 Zinsänderungsrisiko

Auch wenn sich derzeit noch kein Ende der Niedrigzinsphase abzeichnet, werden zukünftig steigende Zinsen den Haushalt spürbar belasten. Es ist **nicht die Frage, ob, sondern wann** die Zinsen wieder steigen. Das Finanzministerium selbst rechnet 2026 mit Zinsen von 1,1 Mrd. €. Das bedeutet im Vergleich zum Haushalt 2017 eine zusätzliche Belastung von 500 Mio. € pro Jahr.

Sicher sind auch zusätzliche Zinsbelastungen aus den milliardenschweren Rettungsmaßnahmen für die HSH Nordbank AG. Im Finanzplan sind 20 Mio. € für 2019, 40 Mio. € für 2020 und 60 Mio. € pro Jahr ab 2021 eingeplant.

Schuldentilgung stellt das wirksamste Mittel zur Verringerung der Zinslast dar. Haushaltsüberschüsse sollten deshalb auch zum Abbau der Schulden genutzt werden.

7. Fazit

Der Landesrechnungshof erneuert seine Forderung an die Landesregierung, nicht nur auf weiter steigende Einnahmen zu setzen, sondern endlich zu einer deutlichen Reduzierung der konsumtiven Ausgaben zu gelangen. Dann könnte sie einen Haushaltsentwurf ohne Neuverschuldung und mit Erhöhung der Ausgaben für Investitionen und Bauunterhaltung bereits im Rahmen der Nachschiebeliste vorlegen.

Die zu erwartenden Finanzspielräume im Rahmen der Nachschiebeliste im dreistelligen Millionenbereich sollten zum Abbau der Verschuldung und zur Reduzierung des Sanierungsstaus verwendet werden.

Mit freundlichen Grüßen
gez. Dr. Gaby Schäfer