

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2022

Bericht zur Aktuellen Haushaltslage

Impressum

Herausgeber:

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

Aktuelle Haushaltslage

Nach der aktuellen Steuerschätzung kann das Land in den nächsten Jahren mit Mehreinnahmen von durchschnittlich 660 Mio. Euro jährlich rechnen. Das ist sogar noch mehr als vor der Pandemie erwartet. Die Landesregierung sollte dies als Chance verstehen und die Mehreinnahmen zum Schuldenabbau nutzen.

Schleswig-Holstein ist bereits über alle Maßen verschuldet. Mit fast 11.000 Euro pro Kopf liegt die Verschuldung in Schleswig-Holstein doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt. Angesichts steigender Zinsen bedeutet dies mittelfristig eine weitere Belastung für den Landeshaushalt.

Wegen des Krieges in der Ukraine werden die öffentlichen Haushalte deutlich höher belastet und stehen vor weiteren großen Herausforderungen. Die hohe Inflation und auch die schwächere Konjunktur werden zwangsläufig zu Wohlstandsverlusten führen. Deshalb muss die Landesregierung stärker als bisher Prioritäten setzen und neue Herausforderungen nicht ausschließlich durch neue Kredite finanzieren.

Vorbemerkungen: Corona-Notkredit 2020 deutlich überdimensioniert

Die aktuelle Steuerschätzung zeigt: Der Corona-bedingte Einbruch der Steuereinnahmen ist überwunden. Der Corona-Notkredit ist damit deutlich überdimensioniert und sollte getilgt werden.

Zur Bewältigung der Corona-Krise stellte der Landtag 2020 eine Kreditermächtigung von insgesamt 5,5 Mrd. € zur Verfügung, davon waren 1,4 Mrd. Euro für Steuerausfälle bis 2024 vorgesehen.

Weitere 2,5 Mrd. Euro waren für die Modernisierung der Infrastruktur (IMPULS 2030) geplant. Sie hätten nicht als Kredit aufgenommen werden dürfen, weil sie von Beginn an nichts mit der Corona-Notlage zu tun hatten.

Schleswig-Holstein nimmt bei der Verschuldung bereits einen Spitzenplatz im Ländervergleich ein.

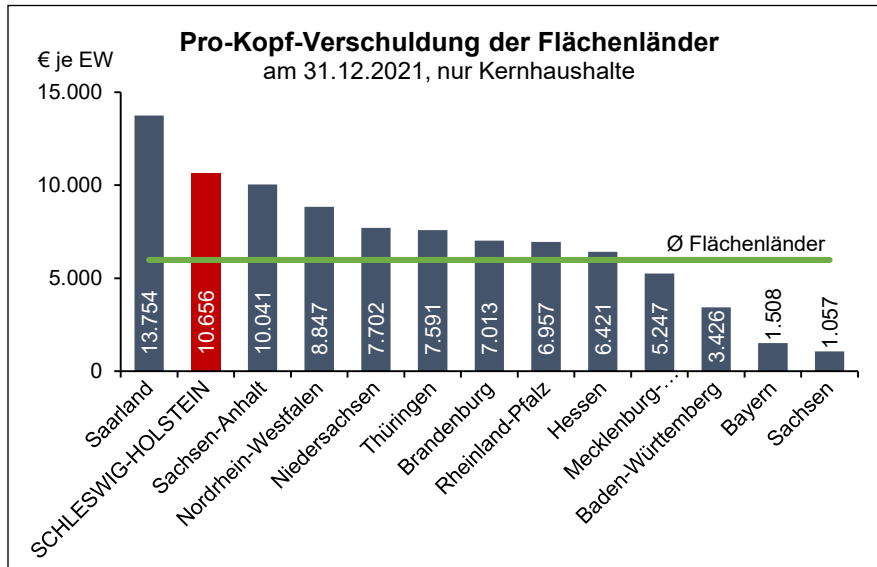


Abbildung 1: Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer (Kernhaushalte) 2021.

Quelle: Eigene Berechnungen und Statistisches Bundesamt (Destatis), Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich: Kernhaushalte der Länder zum 31.12.2021; Einwohner zum 30.12.2020. 2022 kommen noch weitere 1,5 Mrd. Euro Schulden für die Abwicklung der ehemaligen HSH Nordbank hinzu.

Die Finanzierung zusätzlicher Ausgaben durch Kredite ist keine nachhaltige und insbesondere tragfähige Lösung. Gerade angesichts steigender Zinssätze könnte die hohe Verschuldung für Schleswig-Holstein zu einem Problem werden.

Trotz dieser vergleichsweise hohen Schuldenlast hat sich Schleswig-Holstein als einziges Land einen Notkredit für die Unterbringung der Ukraine-Flüchtlinge bewilligt. Der Ukraine-Notkredit beträgt bis zu 400 Mio. Euro und kann bis 2024 in Anspruch genommen werden.

Die Kreditmittel von 400 Mio. Euro wurden aus dem Corona-Notkredit bereitgestellt, es werden formal also keine neuen Kredite aufgenommen.¹ Dies war möglich, weil der Corona-Notkredit infolge der verbesserten Steuereinnahmen nicht mehr in vollem Umfang benötigt wird. Tatsächlich hätte er in dieser Höhe getilgt werden müssen.²

¹ Vgl. Landtags-Drucksachen 19/3818, 19/3819 und 19/3820.

² Vgl. Landtags-Drucksache 19/2491, Tz. 5.2.

1.1 Aktuelle Steuerschätzung

Schleswig-Holstein kann mit deutlichen Steuermehreinnahmen rechnen. Nach der regionalisierten Mai-Steuerschätzung werden die Steuereinnahmen in Schleswig-Holstein 2022 voraussichtlich 12.246 Mio. Euro betragen. Das sind 631 Mio. Euro mehr als im Haushalt veranschlagt. 2023 sollen die Steuereinnahmen in Schleswig-Holstein 12.678 Mio. Euro betragen, rund 700 Mio. Euro mehr.

Allerdings beinhaltet die Steuerschätzung nicht die Auswirkungen einer etwaigen Unterbrechung der Energieimporte aus Russland. In diesem Fall rechnen die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute damit, dass die gesamtstaatlichen Steuereinnahmen 2022 um 2 Prozent niedriger ausfallen als im Basisszenario. Im nächsten Jahr könnte der Rückgang 8 Prozent betragen.¹

Ebenfalls nicht berücksichtigt sind die steuerlichen Auswirkungen der verschiedenen Entlastungspakete der Bundesregierung.

Trifft die positive Prognose der Steuerschätzer zu, dann sind die steuerlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie überwunden. Die Steuereinnahmen wären sogar noch höher als vor der Pandemie erwartet:

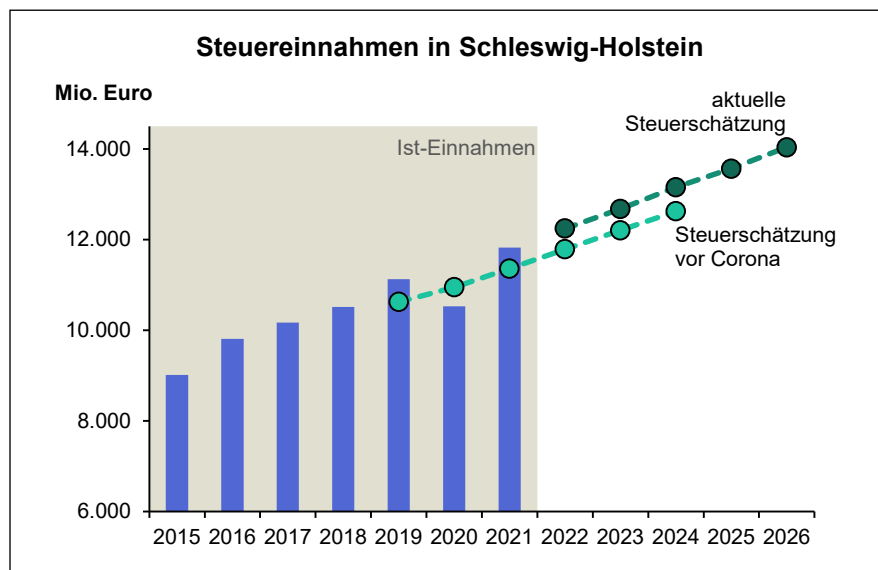


Abbildung 2: Steuereinnahmen in Schleswig-Holstein

Quelle: LRH. Datengrundlage: Haushaltswesen des Landes, Presseinformation Finanzministerium Schleswig-Holstein vom 24.05.2022.

¹ Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2022, S. 92 und 95.

1.2 Haushaltsabschluss 2021 annähernd ausgeglichen

Der erfreuliche Trend bei den Steuereinnahmen zeichnete sich schon im vergangenen Jahr ab: Der Haushalt 2021 war annähernd ausgeglichen und schloss mit einem Finanzierungsdefizit von lediglich 4 Mio. Euro ab.¹ Das ist eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Haushaltsplan, welcher noch ein Finanzierungsdefizit von 1,8 Mrd. Euro vorsah.²

Haushalt und Abschluss 2021 in Mio. €

	Haushalt	Abschluss	Differenz
Bereinigte Ausgaben , davon:	14.657	15.729	+ 1.072
Personalausgaben	4.826	4.651	- 174
Sächliche Verwaltungsausgaben	868	768	- 100
Zinsausgaben	455	336	- 118
Zuweisungen und Zuschüsse	6.426	8.413	+ 1.987
Investitionen	1.517	1.272	- 245
Schuldenübernahme hsh finanzfonds	288	288	0
Globale Minderausgaben	277	0	- 277
./ Bereinigte Einnahmen , davon:	12.808	15.724	+ 2.917
Steuereinnahmen	10.662	11.482	+ 820
Steuerähnliche Abgaben	61	63	+ 2
Verwaltungseinnahmen	426	577	+ 151
Zuweisungen und Zuschüsse	1.632	3.602	+ 1.970
Sonstige Einnahmen	27	0	- 27
= Finanzierungsdefizit , finanziert durch:	1.849	4	- 1.845
Rücklagenentnahme (netto)	1.299	263	- 1.036
Nettokreditaufnahme	549	-259	- 808

Quelle: LRH. Bei eigener Summenbildung können Differenzen infolge von Runden entstehen.

Allein die Steuer- und Verwaltungseinnahmen sind um 973 Mio. Euro höher ausgefallen als ursprünglich geplant. Zudem konnten im Haushaltsvollzug geplante Ausgaben von 915 Mio. Euro nicht verausgabt werden – überwiegend Corona-bedingt.

¹ Vgl. Umdruck 19/7225, Anlage 2.

² Vgl. Anlage zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2021 vom 25.02.2021, Teil II Finanzierungsübersicht, GVOBl. Schl.-H., S. 200.

1.3 **Haushalt 2022**

Der Haushaltsplan 2022 sieht noch ein Finanzierungsdefizit von 672 Mio. Euro vor.

Haushaltsplan 2021 und 2022 im Vergleich in Mio. €

Haushaltsplan	2021	2022	Differenz
Bereinigte Ausgaben , davon:	14.657	14.570	- 86
Personalausgaben	4.826	4.982	+ 157
Sächliche Verwaltungsausgaben	868	903	+ 34
Zinsausgaben	455	377	- 78
Zuweisungen und Zuschüsse	6.426	6.677	+ 251
Schuldübernahme hsh finanzfonds	288	0	- 288
Investitionen ohne Gewährleistungen	1.517	1.595	+ 78
Globale Mehr-/Minderausgaben	277	35	- 242
Sonstige Ausgaben	0	0	
./. Bereinigte Einnahmen , davon:	12.808	13.898	+ 1.090
Steuereinnahmen	10.662	11.615	+ 953
Steuerähnliche Abgaben	61	53	- 8
Verwaltungseinnahmen	426	456	+ 30
Zuweisungen und Zuschüsse	1.632	1.776	+ 144
Sonstige Einnahmen	27	-1	- 28
./. Saldo Verrechnungen	0	0	
= Finanzierungsdefizit	1.849	672	- 1.177

Quelle: LRH. Bei eigener Summenbildung können Differenzen infolge von Runden entstehen.

Auf den ersten Blick scheint es so, als ob die Landesregierung 2022 mit geringeren Ausgaben als 2021 geplant hätte. Tatsächlich sind die Ausgaben nur deshalb gesunken, weil die Zahlung an die hsh finanzfonds nicht mehr im Haushalt 2022 gebucht wird. Stattdessen werden die verbleibenden Altschulden aus der HSH Nordbank in Höhe von 1,5 Mrd. Euro direkt vom Land als eigene Schulden übernommen, weil die hsh finanzfonds 2022 aufgelöst wird.

Land benötigt 2022 keine Notkredite für Steuerausfälle – denn es gibt keine Steuerausfälle

Der Haushalt 2022 basiert auf der Annahme, dass pandemiebedingte Steuerausfälle in Höhe von 503 Mio. Euro durch den 2020 beschlossenen Corona-Notkredit ausgeglichen werden müssen.

Tatsächlich gibt es 2022 aber gar keine Steuerausfälle mehr, weil die Einnahmen nach der Mai-Steuerschätzung die Erwartungen „vor Corona“ nicht nur erreichen, sondern sogar überschreiten.

Folge: Für eine Kreditaufnahme besteht kein Bedarf.

1.4 Weitere Finanzplanung ab 2023

Im April 2022 hat die Finanzministerin die Eckwerte für den Haushalt 2023 und für die weitere Finanzplanung vorgestellt. Sie enthält bis 2030 ungedeckte Ausgaben von 3,5 Mrd. Euro. Diese sollen finanziert werden durch

- Corona-Notkredite von 2 Mrd. Euro und
- Haushaltskonsolidierungen von 1,5 Mrd. Euro.

Diese Eckwerte beruhen allerdings auf der mittlerweile überholten Steuerschätzung aus November 2021. Legt man die aktuelle Mai-Steuerschätzung 2022 zugrunde, kann das Land 2023 mit Steuermehreinnahmen von 700 Mio. Euro rechnen. Bis 2026 sollen sich die Mehreinnahmen auf 3,3 Mrd. Euro summieren.

Mit diesen geschätzten Mehreinnahmen könnte die Landesregierung ihre geplanten Haushaltslücken schließen. Insbesondere könnte sie auf die Inanspruchnahme der Corona-Notkredite verzichten.

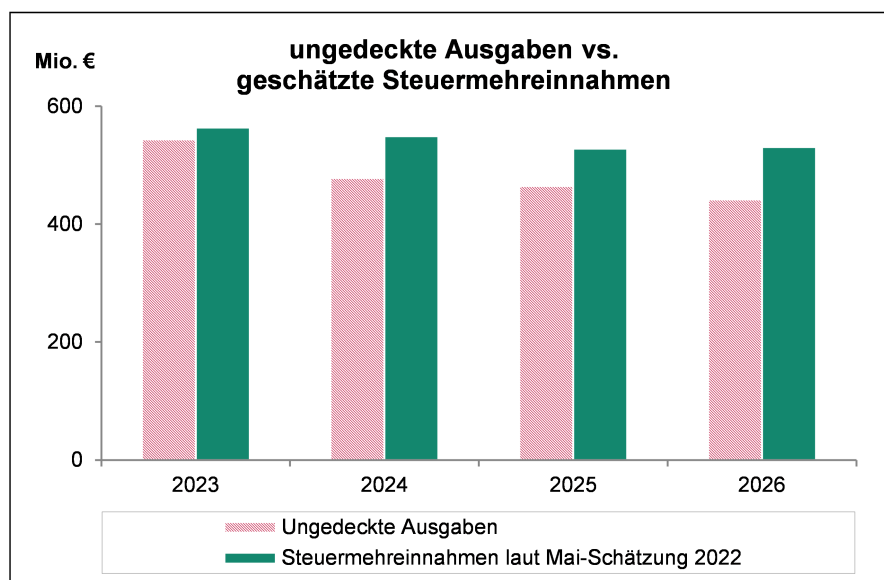


Abbildung 3: Ungedeckte Ausgaben vs. geschätzte Steuereinnahmen

Quelle: Presseinformationen des Finanzministeriums am 05.04.2022 sowie vom 24.05.2022; eigene Berechnungen LRH.

Ob sich die Steuereinnahmen in den nächsten Jahren aber tatsächlich so positiv entwickeln, bleibt abzuwarten. Deshalb sollte sich die Landesregierung schon jetzt krisensicher aufstellen und ihre Ausgaben deutlich stärker priorisieren. Keinesfalls kann die Lösung darin bestehen, immer neue und höhere Schulden zur Krisenbewältigung aufzunehmen.

Zinsänderungsrisiko könnte mittelfristig schlagend werden

Zwar sind Kredite im Haushalt durch die derzeit geringen Finanzierungskosten scheinbar attraktiv. Denn der Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Landesausgaben fiel auch 2021 mit 2 Prozent bzw. 336 Mio. Euro kaum ins Gewicht. Zudem ist die durchschnittliche Verzinsung schleswig-holsteinischer Staatsanleihen derzeit niedriger als das nominale Wirtschaftswachstum. Folge: Die Schuldenquote, also das Verhältnis von Schuldenstand und Wirtschaftsleistung, reduziert sich in gewissem Umfang von selbst.

Aber: Die Schuldenquote des Landes Schleswig-Holstein, also der Anteil der Verschuldung am Bruttoinlandsprodukt, ist mehr als doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Flächenländer. Im Unterschied zu den meisten anderen Flächenländern hat das Land seine Schuldenquote trotz der jahrelangen Hochkonjunktur und der niedrigen Zinsen nicht wesentlich gesenkt:

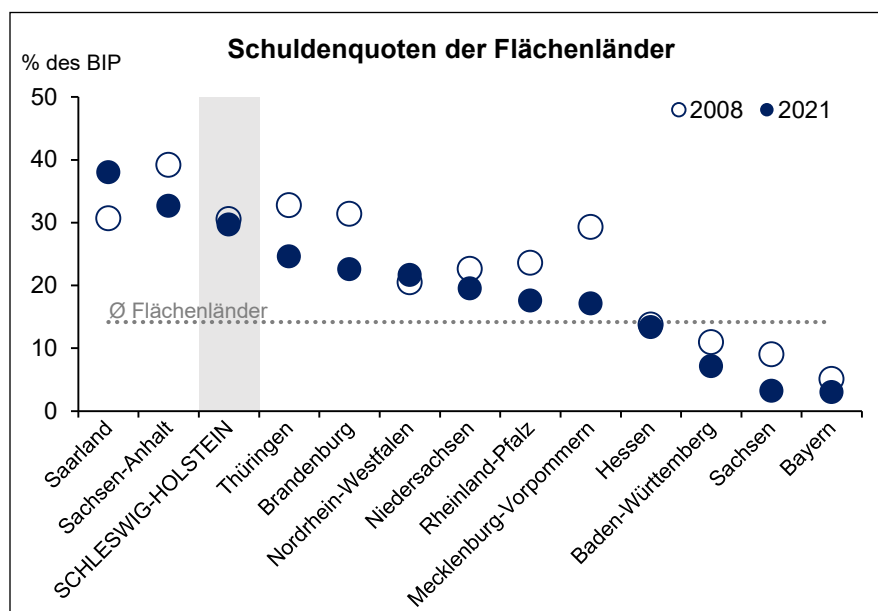


Abbildung 4: Schuldenquoten der Flächenländer (nur Kernhaushalte)

Quelle: LRH. Datengrundlage: Destatis, Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder", eigene Berechnungen LRH.

Aus der hohen Verschuldung von 34,5 Mrd. Euro erwächst ein erhöhtes Zinsänderungsrisiko. Der in jüngster Zeit zu beobachtende Zinsanstieg könnte ein Vorgeschmack darauf sein. Mittlerweile liegen die Marktzinsen für Anleihen der Länder, die sogenannte Umlaufrendite, erstmals seit langer Zeit wieder über der durchschnittlichen Verzinsung schleswig-holsteinischer Anleihen:

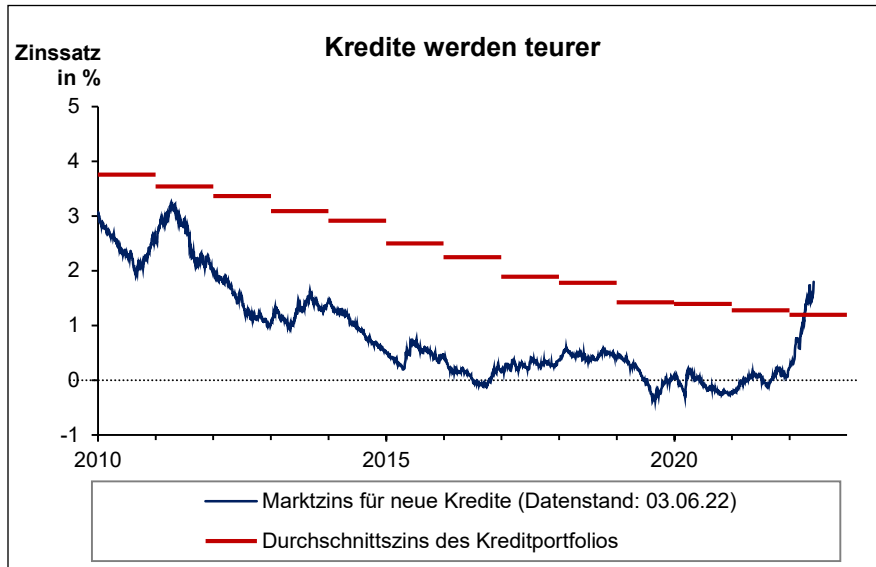


Abbildung 5: Kredite werden teurer

Quelle: Bundesbank, Umlaufrenditen inländischer Inhaberschuldverschreibungen, Datenstand: 25.05.22; Durchschnittszins als Verhältnis der Zinsausgaben (ohne Einnahmen aus Agio, bis 2021 Ist, für 2022 Haushaltsansatz) zum fundierten Schuldenstand des Vorjahres.

Hält dieser Zustand an, ist das Ende der stetig sinkenden Zinsausgaben gekommen. Rechnerisch betrachtet führt ein Anstieg der durchschnittlichen Verzinsung um einen Prozentpunkt mittelfristig zu Zinsmehrausgaben des Landes von über 300 Mio. Euro pro Jahr.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass nur ein Teil des Schuldenstandes jährlich refinanziert werden muss. Daher führe ein Zinsanstieg erst mit einer zeitlichen Verzögerung zu höheren Zinsausgaben.

Der **LRH** kann einen Widerspruch zu seinen Ausführungen nicht erkennen. Denn das Finanzministerium selbst rechnet nach seinen Eckwerten vom April 2022 mit steigenden Zinsausgaben. Bis 2026 werden Mehrausgaben von über 300 Mio. € erwartet.

Weitere Herausforderungen sind bereits in Sicht

Die Wucht des demografischen Wandels verursacht ab 2024 einen Rückgang des Arbeitskräfteangebots und damit des Wachstumspotenzials.¹ In der Folge werden auch die Steuereinnahmen weniger stark wachsen. Das knappere Arbeitskräfteangebot und die anhaltend hohe Inflation dürften den Druck auf das Land erhöhen, mit

¹ Vgl. *Ademmer et al.*, Mittelfristprojektion für Deutschland im Frühjahr 2022, Kiel Institut für Weltwirtschaft, 18. März 2022, S. 3.

attraktiveren Löhnen um geeigneten Nachwuchs zu werben. Darüber hinaus werden die Ausgaben für die Versorgung und Beihilfen der Beamten in den nächsten Jahren kräftig steigen.

Auch diese Herausforderungen erfordern eine Prioritätensetzung für die zukünftigen Ausgaben des Landes.

Kiel, 07. Juni 2022

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Gaby Schäfer

Silke Seemann

Dr. Ulrich Eggeling

Christian Albrecht

Erhard Wollny