

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/2916

Stellungnahme von Prof. Dr. Wolfgang Scherf, Justus-Liebig-Universität Gießen

## Schuldentilgungsplan für das Land Schleswig-Holstein

Im Weiteren werden die von verschiedenen Fraktionen eingereichten speziellen Fragen zum Schuldentilgungsplan für das Land Schleswig-Holstein behandelt. Zu Beginn wird auf einige grundlegende Aspekte der Schuldentilgung eingegangen.

### 1. Grundlegende Aspekte der Schuldentilgung

#### a. Zur Notwendigkeit einer Netto-Schuldentilgung

Die Schuldenbremse verlangt von den Bundesländern in Zukunft den Verzicht auf einen weiteren Anstieg der Verschuldung. Strukturell soll der öffentliche Haushalt mittelfristig ausgeglichen sein. Kurzfristige Abweichungen von dieser Regel sind nur erlaubt, wenn konjunkturelle Mindereinnahmen oder Naturkatastrophen eintreten. Eine Tilgung der Altschulden verlangt die Schuldenbremse nicht.

Aus ökonomischer Sicht sind die Altschulden auch nicht das entscheidende Problem der Haushaltskonsolidierung. Bleiben sie nominal konstant, dann kommt es in einer nominal wachsenden Wirtschaft automatisch zu einer Verminderung des Gewichts der Altschulden relativ zum Sozialprodukt und relativ zu den vom Sozialprodukt abhängigen Steuereinnahmen der Länder. Im [Bericht der Landesregierung](#) wird dieser Punkt anhand der Schulden-Einnahmen-Quote deutlich (Bericht, S. 24-25). Auch im sogenannten Benchmark-Szenario ohne Tilgung sinkt die Schulden-Einnahmen-Quote schnell und deutlich infolge des nominalen Wirtschaftswachstums.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit einer Netto-Schuldentilgung. Zwingende ökonomische Gründe hierfür sind nicht ersichtlich, solange die Verschuldung tragfähig ist, d.h. solange die aufgelaufenen Staatsschulden jederzeit be-

dient werden können. Dies ist in Schleswig-Holstein der Fall. Die Werte für den strukturellen Finanzierungssaldo, die Kreditfinanzierungsquote und die Zins-Steuer-Quote sind im Vergleich der Bundesländer günstig; allein die Schulden pro Einwohner liegen etwas über dem Schwellenwert der Flächenländer (Bericht, S. 6-9). Ein über die Vermeidung neuer Defizite hinausgehender Konsolidierungsbedarf folgt daraus nicht.

### **b. Probleme eines verbindlichen Tilgungsplans**

Falls das Land sich dennoch für eine Netto-Schuldentilgung entscheiden sollte, ist auf die Probleme eines verbindlichen Tilgungsplans hinzuweisen (Bericht, S. 27-32). Unabhängig davon, ob jährlich feste oder einnahmenanteilige Tilgungsbeträge vorgesehen sind, bedeutet jede Tilgung notwendigerweise, dass ein Teil der Steuereinnahmen nicht nachfragewirksam verwendet wird, was konjunkturdämpfende Wirkungen hat.

Die Schuldenbremse erlaubt konjunkturbedingte Mindereinnahmen, um die „automatischen Stabilisatoren“ wirken zu lassen. Der Staat soll sich zumindest nicht prozyklisch verhalten, d.h. er soll auf Mindereinnahmen nicht mit einer Kürzung seiner Ausgaben oder mit Steuererhöhungen reagieren, weil das die Rezession verschärfen würde. Eine konjunkturunabhängige Tilgung läuft aber genau darauf hinaus. Um diesen Effekt zu vermeiden, muss ein Land konjunkturelle Mindereinnahmen mit vorübergehenden Defiziten finanzieren und auf eine Tilgung der Altschulden zumindest temporär verzichten.

Daraus folgt, dass jeder Tilgungsplan konjunkturell flexibel gehandhabt werden sollte. Die in Erwägung gezogene flexible Ausgestaltung für den Fall einer außer- oder überplanmäßigen Ausgabenentwicklung (Bericht, S. 31-32) wäre entsprechend zu ergänzen. Angesichts der langfristig ohnehin rückläufigen Bedeutung der Altschulden sollte darüber hinaus erwogen werden, die Netto-Schuldentilgung von vornherein auf konjunkturell günstige Phasen zu begrenzen.

Im Bericht der Landesregierung wird das Konjunkturproblem prinzipiell erkannt (Bericht, S. 20-22). Allerdings greift die Gegenüberstellung der nominalen und der strukturellen Tilgungsregel zu kurz. Nicht nur die nominale, sondern auch die strukturelle Tilgungsregel wirkt prozyklisch und sollte daher bei schlechter Konjunkturlage ausgesetzt werden. Implizit bestätigt der Bericht übrigens diesen Befund: „Die strukturelle Tilgung erlaubt weiterhin die konjunkturelle Kreditaufnahme (allerdings auf abgeschwächtem Niveau) ...“ (Bericht, S. 22). Abgeschwächt bedeutet aber nichts anderes, als dass die automatischen Stabilisatoren teils unterlaufen werden.

Die Akzeptanz der konjunkturbedingten Mindereinnahmen ist übrigens die Untergrenze einer stabilitätspolitisch sinnvollen Kreditaufnahme. Die Schuldenbremse lässt keinen expliziten Platz für die Kreditfinanzierung expansiver Konjunkturprogramme in der Rezession, sondern beschränkt sich auf die Vermeidung prozyklischer Effekte. Bei einem stärkeren konjunkturellen Einbruch ist das eigentlich zu wenig.

## 2. Fragen der Fraktionen

Die von den Fraktionen eingereichten Fragen betreffen unterschiedliche Probleme und werden in inhaltlich zweckmäßiger Reihenfolge beantwortet.

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

Die Bildung von Sondervermögen bei gleichzeitig verminderter Tilgung der Alt-schulden ist hinsichtlich der staatlichen Netto-Vermögensposition ein weitgehend neutraler Vorgang. Das Land spart an der einen Stelle und nimmt dafür an der anderen Stelle eine höhere Verschuldung in Kauf. Fiskalisch vorteilhaft ist das nur, wenn die Zinsen für das Sondervermögen höher sind als die gesparten Zinsen durch Rückzahlung der Altschulden. Derzeit ist eher das Gegenteil der Fall.

Statt einen Versorgungsfonds zu bilden, wäre es prinzipiell genauso gut möglich, Haushaltsüberschüsse zur Altschuldentilgung einzusetzen und in späteren Perioden – bei geringerem Schuldenstand – neue Kredite aufzunehmen. Dem steht jedoch die relativ rigide Schuldenbremse entgegen, die neue Schulden verbietet, aber keine Ausnahme wegen zuvor reduzierter Altschulden vorsieht. Daher ist das Ziel einer Absicherung gegen zukünftige Haushaltsbelastungen leichter zu erreichen, indem die Altschulden langsamer oder gar nicht abgebaut und in Zukunft stattdessen weniger neue Schulden aufgenommen werden.

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

Vgl. Antwort zu Frage a.

*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)

Die Zweckbindung der Mittel ist ein wesentlicher Vorteil des Versorgungsfonds. Das Land versucht, zukünftige Haushaltsrisiken in der heutigen Haushaltsplanung zu berücksichtigen und so für absehbare Mehrbedarfe vorzusorgen. Ohne Zweckbindung besteht die Gefahr, dass zukünftige Landesregierungen die Mittel als disponibel ansehen und für Zwecke ausgeben, die kurzfristig politisch attraktiver erscheinen. Insofern stellt der Versorgungsfonds ein Instrument der Selbstbindung der Politik an langfristige Ziele dar.

Viele Beschlüsse heutiger haben Konsequenzen für zukünftige Parlamente. Eine Regierung, die spätere Verpflichtungen (implizite Schulden) einplant, sichert die zukünftigen Handlungsspielräume eher als eine Regierung, die den maximalen

Ausgabenspielraum heute ausschöpft. Insofern wird das Haushaltsrecht des Parlamentes keineswegs zu sehr eingeschränkt, sondern langfristig eher gestärkt.

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

Vgl. Antwort zu Frage a.

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

Mit dem Versorgungsfonds sorgt das Land für steigende Pensionsausgaben vor, indem es auf die heutige Verwendung von Haushaltsmitteln verzichtet und Vermögen zur Deckung künftiger Verpflichtungen bildet bzw. Altschulden reduziert. Eine theoretische Alternative besteht darin, öffentliche Infrastrukturinvestitionen zu forcieren. Es müsste sich allerdings um Investitionen handeln, die in späteren Perioden höhere Staatseinnahmen erwarten lassen, aus denen die Pensionsausgaben bestritten werden können. Wegen der Schwierigkeiten, fiskalisch rentable Investitionsprojekte zu identifizieren, und der somit unsicheren Erfolgsaussichten ist eine solche Strategie jedoch nicht überlegen. Der Mitteleinsatz zur unmittelbaren Haushaltskonsolidierung dürfte wirksamer sein als der Versuch, das Wirtschaftswachstum innerhalb eines Bundeslandes zu stimulieren. Dazu trägt auch der Länderfinanzausgleich bei, der einen Anstieg der Wirtschafts- und Steuerkraft in erheblichem Maße abschöpfen würde.

- d. *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)

Die Schuldenbremse und erst recht eine verbindliche Schuldentilgung reduzieren den finanziellen Handlungsspielraum des Landes und erhöhen somit die Gefahr einer Unterfinanzierung der öffentlichen Infrastruktur. Diese besteht vor allem dann, wenn die Politik nicht die Kraft findet, andere Staatsausgaben zu reduzieren, um im Gegenzug die Investitionen zu erhöhen. Knappe Mittel zwingen dazu, den Nutzen öffentlicher Ausgaben genauer zu prüfen und die richtigen Prioritäten zu setzen. Der [Kieler Subventionsbericht](#) zeigt, dass ein erhebliches Potential für nutzensteigernde Haushaltsumschichtungen besteht.

Will das Land darüber hinaus Spielraum für die Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur gewinnen, dann wäre der einfachste Weg der Verzicht auf eine verbindliche Tilgung der Altschulden und die explizite Bindung der dadurch eingesparten Mittel an eine investive Verwendung. Vorzugsweise sollten öffentliche Investitionen benannt werden, die späteren Generationen einen nachhaltigen Nutzen stiften sowie zur Förderung der privaten Investitionen und des Wachstums beitragen. Vor

dem Hintergrund des vom Land festgestellten Sanierungsbedarfs bietet sich in diesem Kontext eine Aufstockung des Sondervermögens IMPULS an (Bericht, S. 14-16).

- e. *Für wie realistisch erachten Sie die verschiedenen Benchmark-Szenarien zur Schulden tilgung? (AfD)*

Der Bericht der Landesregierung operiert mit vier Szenarien, die ein hinreichend breites Spektrum möglicher langfristiger Entwicklungen abdecken. Angesichts der bislang nicht erfolgreichen Bemühungen der EZB, ihr Inflationsziel von knapp 2% zu erreichen, könnte man die angenommene Inflationsrate von 1,9% als zu hoch betrachten, doch gibt es für langfristige Berechnungen keine plausible Alternative.

Es ist im Übrigen egal, ob die jeweils unterstellte nominale Wachstumsrate eine hohe oder geringe Inflationsrate beinhaltet. Szenario 1 (Stagnation) geht z.B. von einer realen Wachstumsrate von 0% und einer Inflationsrate von 1,9% aus. Dieselben Effekte auf die Schulden-Einnahmen-Quote würden sich einstellen, wenn die reale Wachstumsrate 0,5% und die Inflationsrate 1,4% betragen würden.

- f. *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)*

Die Straferentgelte der EZB für Bankeneinlagen sind ein Kostenfaktor. Diese Negativzinsen werden zunehmend an die Kunden in Form von Verwarentgelten weitergegeben (meist 0,4%). Der Versorgungsfonds kann sich dem nur entziehen, wenn er (1) die Guthaben stückelt, um die Freibeträge der Banken zu nutzen oder (2) auf kurzfristig liquide Anlagen weitgehend verzichtet. Die berufsständischen Versorgungswerke stehen vor demselben Problem. Sie haben in den letzten Jahren den Anteil der Anlagen in festverzinslichen Wertpapieren gesenkt und den Anteil an Aktien sowie Immobilien erhöht.

- g. *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)*

Bei der Gewährträgerhaftung handelt es sich um eine Eventualverbindlichkeit, bei der unsicher ist, ob und wann sie zu einer echten Verbindlichkeit wird. Prinzipiell muss das UKSH seine eigenen (echten) Verbindlichkeiten allein zurückzahlen. Daher handelt es sich allenfalls um schwer bezifferbare implizite Landesschulden, die generell nicht als solche verbucht werden. Nur Unternehmen müssen eine Passivierung als Rückstellung für ungewisse Verbindlichkeiten vornehmen, falls ernsthaft die Gefahr einer Inanspruchnahme besteht.