

Stellungnahme des IfW zu „Schuldentilgungsplan für das Land Schleswig-Holstein: Generationengerechtigkeit leben“

Jens Boysen-Hogrefe und Gabriel Felbermayr

Vorbemerkungen

Generationengerechtigkeit: ein schwieriger Begriff

A priori ist nicht klar, ob Schuldentilgung generationengerecht ist. Sofern der Begriff Generationengerechtigkeit auf die Staatsschuld beschränkt wird, die Frage der Verwendung der Schulden außen vor lässt und man als gerecht empfindet, wenn alle Generationen gleichmäßig belastet werden, würde eine Schuldentilgung die tilgende Generation stark belasten zu Gunsten der folgenden Generationen. Die tilgende Generation müsste beides leisten: Schuldendienst und Tilgung. Die doppelte Belastung der tilgenden Generation – diese darf nicht mit der Generation verwechselt werden, die die Verschuldung aufgebaut hat – wäre somit nicht gerecht. In einer nominal wachsenden Wirtschaft würde die Forderung nach Generationengerechtigkeit bedeuten, sofern alle wesentlichen Einflussfaktoren über die Zeit konstant wären (dies gilt unter anderem für Wachstumsaussichten, Zinsen und Risikoaufschläge), dass eine Stabilisierung der relativen Verschuldung und damit sogar leichte Defizite generationengerecht wären.

Allerdings kann man nur unter sehr engen Annahmen in einer Modellökonomie ein klares Ergebnis zur Frage der Generationengerechtigkeit herstellen. Eine Übertragung auf die tatsächlichen Verhältnisse würde mit extremen Vereinfachungen einhergehen. Erschwert wird dies zusätzlich durch den Umstand, dass neben der anhand ausstehender Forderungen ablesbaren Verschuldung Eventualverbindlichkeiten, anderweitige Zusagen und Verpflichtungen bestehen. So sind hier die Folgen des demografischen Wandels und der damit einhergehende Anstieg der Pensionslasten zu nennen oder der Zustand des öffentlichen Kapitalstocks. Die damit einhergehende implizite Verschuldung lässt sich ebenfalls schwer erfassen. Vermutlich würde ein Versuch einer vollständigen Erfassung wesentliche Punkte außer Acht lassen angesichts der vielschichtigen Einflüsse finanzpolitischer Handelns auf die Zukunft in Schleswig-Holstein. Daher ist eine Ableitung finanzpolitischer Handlungsempfehlungen anhand des Begriffs „Generationengerechtigkeit“ kaum leistbar.

Nachhaltigkeit, Verlässlichkeit und Effizienz der Haushaltspolitik als Zielgrößen

Trotz der kaum möglichen Herleitung einer generationengerechten Finanzpolitik sei hier erwähnt, dass die aktuellen Haushaltszahlen und damit die Haushaltspolitik durch das Niedrigzinsphänomen in

eine sehr komfortable Lage gebracht wurden. Hierin kann man eine besondere Verpflichtung sehen, umsichtig mit dieser günstigen Ausgangslage umzugehen.

Um nun die Haushaltspolitik zu beurteilen, diskutieren wir diese anhand der Kriterien Nachhaltigkeit, Verlässlichkeit und Effizienz. Bei der Nachhaltigkeit ist aus heutiger Sicht zum einen zu bedenken, dass das aktuelle Niedrigzinsphänomen nicht von Dauer sein muss und dass die von Gläubigern geforderten Renditen von der Bonität des Schuldners abhängen. Eine Einhegung des Schuldenstandes in Relation zu den zur Verfügung stehenden Einnahmen des Landes ist somit, trotz des Erreichens der Nullzinsgrenze, geboten, um einen dauerhaften Zugang des Landes zu den Kapitalmärkten sicherzustellen. Für ein Land gilt dies nochmal mehr als für den Bund, da es weniger Spielräume hat, die Einnahmeseite zu beeinflussen. Mögliche Steuerrechtsänderungen (abgesehen von der Grunderwerbsteuer) sind aus der Sicht eines einzelnen Landes vergleichsweise exogen. Be- bzw. Entlastungen der Bürgerinnen und Bürger sind vor allem im Zusammenspiel mit den Kommunen beeinflussbar. Für Schleswig-Holstein ist zudem festzuhalten, dass es im Vergleich zu anderen Ländern relativ hoch verschuldet ist. Die Maßgabe der Schuldenbremse, dass die Nettoneuverschuldung in der Regel unterbleibt, sorgt in einer nominal wachsenden Wirtschaft dafür, dass der Schuldenstand in Relation zu den Einnahmen des Landes sinkt und in der Tendenz die Bonität weiter gestärkt wird.

Das Kriterium der **Verlässlichkeit** fordert, dass sich die Bürgerinnen und Bürger in ihren privaten Entscheidungen auf Einflüsse der Landesfinanzen verlassen können, so dass sie frühzeitig ihre Planungen danach ausrichten können. Das Land sollte durch seine Haushaltspolitik nicht zu zusätzlichen ökonomischen Schwankungen beitragen. Um dies zu gewährleisten, sollte das Land die Möglichkeit haben, seine Ausgaben unabhängig von kurzfristigen, symmetrischen Konjunkturschwankungen durchzuführen. Dies bedeutet letztlich, dass bei Anwendung der Schuldenbremse und eines geeigneten Konjunkturbereinigungsverfahrens in guten Jahren Überschüsse anfallen und in schlechten Jahren Defizite erlaubt sind.

Das **Effizienzkriterium** bezieht sich naturgemäß auch auf die Mittelverwendung, die zwar auch für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen von hoher Bedeutung ist, hier aber nicht im Mittelpunkt steht. Mit Blick auf die Effizienz des gesamten Steuer- und Transfersystems sei angemerkt, dass in den kommenden Jahren mit steigenden Belastungen der Bürgerinnen und Bürger durch die Sozialversicherungssysteme zu rechnen ist (laut Rentenversicherungsbericht steigen die Beitragssätze spätestens nach 2025 deutlich). Zusätzliche Tilgungszahlungen müssen durch Einnahmen erwirtschaftet werden. Eine Tilgung muss somit auch vor dem Hintergrund bewertet werden, dass ein Verzicht auf diese Einnahmen die Bürgerinnen und Bürger entlasten könnte. Das Land könnte z.B. die Sätze der Grunderwerbsteuer senken oder über die Finanzbeziehungen zu den Kommunen eine Absenkung kommunaler Steuersätze unterstützen.

Mit der Einführung der Schuldenbremse ist bereits ein großer Schritt für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen getan. Ob und in welcher Höhe darüber hinaus Tilgungen erfolgen sollten, hängt letztlich von den Wachstumsaussichten ab. Bei einem dauerhaften Anstieg der Steuereinnahmen durch Inflation und/oder realem Wachstum fällt die Notwendigkeit zur Tilgung gering aus, insbesondere wenn für andere implizite Verschuldungsposten Vorsorge getroffen wurde. Die Frage der Wachstumsaussichten diskutieren wir in einer der Antworten auf spezielle Fragen.

Mit einer adäquaten Konjunkturbereinigung dürfte zudem die Verlässlichkeit der Finanzpolitik des Landes mit Blick auf kurzfristige Schwankungen gestärkt werden. Dies bedeutet für eine eventuelle Tilgung, dass wir sie wie die in Abschnitt 2.2 des Schuldentilgungsplans dargelegte strukturelle Tilgung empfehlen. Zudem gibt es bedingt durch demografische Schwankungen („Baby-Boomer“) und das lang anhaltende Niedrigzinsphänomen mittelfristige Schwankungen. Der Versorgungsfond und das Investitionsprogramm IMPULS bieten hier die Möglichkeit, die Ausgaben zu glätten.

Spezifische Fragen

Wie beurteilen Sie die Position der Landesregierung, dass Verpflichtungen des Landes aus der Gewährträgerhaftung für das UKSH nicht als Landesschulden gewertet werden sollen?

Eine Gewährträgerhaftung führt zunächst nicht zu direkten Zahlungsverpflichtungen. Zinszahlungen, die den Landeshaushalt belasten, entstehen vorerst nicht. Die Gewährträgerhaftung ist somit nicht direkt gleichzusetzen mit den Schulden der öffentlichen Hand. Denkbar wäre es zwar, eine Wahrscheinlichkeit für den Haftungsfall zu bestimmen und Szenarien für die Inanspruchnahme der Gewährträgerhaftung zu ermitteln. Doch dürften solche Berechnungen selber mit erheblicher Unsicherheit behaftet sein, so war auch im Fall der HSH Nordbank lange Zeit unklar, wie stark durch deren Abwicklung die Haushalte von Schleswig-Holstein und Hamburg belastet werden. Zudem würde eine explizite Quantifizierung die Frage aufwerfen, ob nicht weitere Risiken, z.B. der Einfluss von Naturkatastrophen, oder Chancen, z.B. die Erschließung neuer Rohstoffvorkommen, abgebildet werden sollten. Dies dürfte im Rahmen der Schuldenberichterstattung kaum leistbar sein und erscheint auch nicht angebracht. Vielmehr sollte das Land in Kenntnis solcher schwer zu beziffernden Risiken allgemeine Risikovorsorge durch eine nachhaltige Ausrichtung ihrer Politik betreiben, die auf eine Rückführung der Schulden-Einnahme-Quote¹ zielt, so dass plötzliche Sprünge verkraftbar werden.

Wie sinnvoll ist es, angesichts eines absehbar niedrigen Zinsniveaus in nennenswerter Höhe Mittel dem Versorgungsfonds zuzuführen? 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?

und

Wie sinnvoll ist es, als Land dauerhaft hohe dreistellige Millionenbeträge aus Haushaltsüberschüssen in Sondervermögen vorzuhalten, anstelle Haushaltsüberschüsse unmittelbar in Tilgung zu stecken?

Der anhaltende Aufbau eines Versorgungsfonds dürfte angesichts steigender Pensionslasten helfen, die sonstigen Ausgaben des Landes in Zukunft zu verstetigen. Dazu zählt auch, dass derzeit dem

¹ Im eigentlichen Sinne ist die Schulden-Einnahme-Quote keine Quote, da hier kein Anteil angegeben wird, sondern eine Bestandsgröße mit einer Flussgröße in Relation gesetzt wird.

Haushalt Mittel entzogen werden, die aber dann später wieder zur Verfügung stehen. Hier muss noch einmal betont werden, dass die Situation der öffentlichen Haushalte in den vergangenen Jahren durch sinkende Zinsausgaben und robuste Einnahmezuwächse gekennzeichnet waren. Es ist zweifelhaft, dass es sich hierbei um eine dauerhafte Situation handelt. Mit Blick auf die Übergangsphase, in der die Babyboomer-Generation in Pension geht und sein wird, ist der Versorgungsfonds eine Tilgungslösung – als dieser alternative Mittelverwendung – vorzuziehen, da durch die Tilgung in den zur Diskussion stehenden Zeiträumen kaum vergleichbare Spielräume erzeugt werden dürften. Es ist allerdings anzumerken, dass die Vorteile der Tilgung dauerhaft wären, während der Fonds nur vorübergehend Abhilfe schafft, weil er zum Zwecke des Abfederns der Pensionslasten aufgelöst wird.

Letztlich ist hier eine adäquate Planung bzw. Projektion der Pensionslasten von hoher Relevanz, ebenso wie eine dauerhafte und verlässliche Bindung der Auszahlungen des Fonds entlang der zu erwarteten Pensionslasten. Eine Festschreibung in der Landesverfassung könnte hier ein probates Mittel sein. Bei dieser Empfehlung bleiben allerdings haushaltsrechtliche Fragen außen vor. An dieser Stelle wird lediglich eine ökonomische Bewertung vorgenommen.

Der Versorgungsfonds bietet ferner die Möglichkeit, Anleihen und Aktien zu erwerben, die höher rentieren als die Schuldtitel des Landes. Langfristig dürfte angesichts historischer Erfahrungen dies auch unter Berücksichtigung von Ausfallrisiken gelten. Folglich dürften sich der Verzicht auf Tilgung und der Erwerb von Anlagen während der Ansparphase für das Land lohnen. Allerdings geht das Land durch sein Engagement am Kapitalmarkt auch Risiken ein. Sollten in der Auszahlungsphase die Preise für Anleihen und Aktien sinken, würde das die Entlastungswirkungen in jenen Jahren mindern und in einem negativen Szenario könnte die Tilgung letztlich höher rentieren.

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?

Letztlich ist es Aufgabe der Politik, die notwendigen Infrastrukturausgaben im Budgetprozess gegen andere Ausgabenwünsche durchzusetzen. Die bisherige Erfahrung legt allerdings nahe, dass Investitionsausgaben bei sinkenden Ausgabenspielräumen recht schnell der Konsolidierung zum Opfer fallen. Ein Sondervermögen, wie es in Schleswig-Holstein mit IMPULS bereits existiert, kann hier ein Baustein zu einer Lösung sein, da zumindest der Mittelabfluss aus dem Sondervermögen verstetigt werden kann. Allerdings ist es dann hier besonders wichtig, den Zugriff auf dieses Sondervermögen dauerhaft zweckgebunden zu halten.

Ein umfassenderer Lösungsansatz wäre der verstärkte Einsatz der Nutzerfinanzierung. Hier bedarf es sicherlich einiges politischen Willens, einer gewissen Kreativität und in vielen Fällen der Koordination verschiedener Gebietskörperschaften. Doch hätte die Nutzerfinanzierung viele Vorteile. Die Finanzierung der Investitionsprojekte wäre an die Nachfrage gekoppelt. Außerdem ließen sich zunächst neue Finanzierungsmittel erschließen und schließlich könnten Steuern gesenkt und die Effizienz des gesamten Steuer- und Transfersystem gestärkt werden.

Wie wird der Versorgungsfonds des Landes vor dem Hintergrund der aktuellen und künftig zu erwartenden Zinslage bewertet? Gäbe es gegebenenfalls auch andere Möglichkeiten, finanzielle Vorsorge für die steigenden Pensionsausgaben zu treffen?

Nach unserem Kenntnisstand darf der Versorgungsfond verschiedene Produkte am Kapitalmarkt erwerben, deren erwartete Rendite höher liegt als die der Schuldtitel des Landes. Bezüglich der Anlagemöglichkeiten bleibt der Hinweis, dass höhere erwartete Renditen typischerweise mit höherer Unsicherheit einhergehen. Da das Land die Auszahlungen in einer bestimmten Zeitperiode vorsieht, ist eine sehr risikoreiche Anlagestrategie, z.B. unter Einziehung von Wagniskapital, nicht unbedingt zu empfehlen, bzw. bedarf einer sehr präzisen Cashflowplanung.

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?

Beim Erwerb von Aktien und Anleihen fallen typischerweise Gebühren an, die auch berufsständische Versorgungswerke zu tragen haben. Ebenso dürften diese auch einen gewissen Anteil als Liquidität halten, auf die bei verschiedenen Banken negative Zinsen anfallen. Letztlich sind Zahlungen von Gebühren oder Verwarentgelten immer im Vergleich zu den vom Land zu leistenden Zinssätzen zu sehen.

Für wie realistisch erachten Sie die verschiedenen Benchmark-Szenarien zur Schuldentilgung?

Eine umfassende Bewertung der Szenarien wird dadurch erschwert, dass wesentliche Informationen nicht explizit dargestellt sind. Dazu gehört der weitere Verlauf der Zinsen nach 2028, genauere Informationen über die Fortschreibung der Pensionslasten (Welche der Bevölkerungsfortschreibungen des Statistischen Bundesamts wurde wie genutzt?) und Überlegungen zur Bevölkerungsentwicklung relativ zum übrigen Bundesgebiet. Zwar spielt die Fortschreibung der Pensionslasten und der Zinslast letztlich keine Rolle für die Projektion des Schuldenstands und der Schulden-Einnahme-Quote, da die Einhaltung der Schuldenbremse dauerhaft gilt und durch die Pensionslasten und Zinsausgaben nur Verschiebungen innerhalb des Haushalts betroffen sind. Doch sind letztlich die verbleibenden Ausgaben ohne Zinsen und Pensionen die relevante Größe zur Beurteilung der Politik. Steigt deren Anteil, steigen die Möglichkeiten des Landes, Politik zu gestalten und Bürgerinnen und Bürger zu entlasten. Hier sei zudem anzumerken, dass Variationen im Wachstum letztlich auch in der Pensionslast spürbar werden dürften. Die Lohnzuwächse und damit auch die der Pensionen dürften von Produktivitätszuwächsen profitieren. Je höher das reale Wachstum, ist bei gegebener Erwerbsbevölkerung die Produktivität. Somit dürfte ein reales Wachstum von 1 Prozent einen stärkeren Anstieg der Pensionsausgaben induzieren als um 0,5 Prozent.

Für die Entwicklung der Schulden-Einnahmen-Quote ist lediglich das nominale Wachstum relevant, da die Veränderung der Schulden in den verschiedenen Tilgungsszenarien fixiert ist. Die Szenarien des nominalen Wachstums reichen von 1,9 bis 3,3 %. Motiviert werden die Szenarien mit einer durchgängigen Inflationsrate von 1,9 % und vier Varianten realen Wachstums zwischen 0 und 1,4 %. Aktuell ist ein reales Wachstum von 1,4 % durchaus plausibel. Potenzialschätzungen verschiedener

Institutionen, die das Wachstum losgelöst von kurzfristigen symmetrischen – also konjunkturellen Schwankungen – angeben weisen in etwa einen solchen Wert aus. Die Inflation von 1,9 % ist im historischen Muster für Deutschland leicht erhöht. Doch entspricht sie dem Inflationsziel der EZB. Dass die EZB weiter an diesem Inflationsziel festhalten wird, erscheint eine plausible Annahme und für eine Fortschreibung dieser Art gerechtfertigt.

Langfristig dürfte das reale Wachstum insbesondere der Steuereinnahmen Schleswig-Holsteins aus heutiger Sicht aber einigen adversen Entwicklungen ausgesetzt sein. Ende der 2020er, Anfang der 2030er Jahre sinkt die Bevölkerung zwischen 25 und 67 Jahren laut Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes W2 zeitweise um rund ein Prozent. Zugleich wäre es eher optimistisch, mit deutlich höheren Produktivitätszuwächsen als aktuell zu rechnen. Dies impliziert – ausgehend von den aktuellen Raten – reale Wachstumsraten von rund 0,5 % zumindest für einen längeren Zeitraum. Ferner gibt die gleiche Bevölkerungsvorausberechnungen her, dass die Bevölkerungsdynamik Schleswig-Holsteins leicht unter die des gesamten Bundesgebiets fällt (ca. 0,1 Prozentpunkte weniger). Divergierende Bevölkerungsdynamiken sind wegen der Regelungen im Finanzausgleichssystem zwischen den Ländern von Bedeutung. Vor diesem Hintergrund würden wir das Wachstumsszenario Typ 2 als mittleres Szenario für die kommenden Jahrzehnte begreifen.

Der Unterschied in der Entwicklung der Schulden-Einnahme-Quote ist zwischen Typ 2 und Typ 3 allerdings nicht stark ausgeprägt (Abbildung 17). Der Vergleich der verschiedenen Tilgungspfade, der auf Basis von Typ 3 dargestellt ist (Abbildung 20) und z.B. für das Jahr 2040 einen relativ geringen Einfluss der Schuldentilgung auf die Schulden-Einnahme-Quote anzeigt, dürfte basierend auf Typ 2 etwas stärker ausdifferenzieren. Vorläufige Berechnungen des IfW anhand des Annahmenkranzes des Schuldentilgungsplans weisen bei den Annahmen Typ 2 für das Jahr 2040 eine Schulden-Einnahme-Quote von 164 % aus bei Anwendung der Schuldenbremse. Die Tilgungsszenarien A und B weisen 154 bzw. 151 % auf. Der Befund, dass die Anwendung der Schuldenbremse eine deutliche Verbesserung der Schulden-Einnahme-Quote herbeiführt, bleibt also bestehen. Zugleich wird deutlich, dass die Wachstumsannahmen wesentlich für die Wirkung zusätzlicher Tilgungen sind.

Hier ist nochmals zu betonen, dass Projektionen über so lange Zeiträume mit extremen Risiken, aber auch Chancen behaftet sind. Dies gilt insbesondere für die Fortschreibung über das Jahr 2060 hinaus, für die noch nicht einmal eine Abstützung durch die Vorausberechnung der Demografie vorliegt. Dies kann man aber nicht den Autoren des Schuldentilgungsplans vorwerfen, sondern liegt in der Natur der Sache.