



Brandenburgische
Technische Universität
Cottbus - Senftenberg

BTU Cottbus - Senftenberg • Postfach 10 13 44 • 03013 Cottbus

An den
Schleswig-Holsteinischen Landtag
Finanzausschuss

finanzausschuss@landtag.ltsh.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/2982(neu)

**Fakultät 5: Wirtschaft, Recht,
und Gesellschaft**

*Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insb. Mikroökonomik*

Univ.-Prof. Dr. oec.
Jan Schnellenbach

Cottbus, den 29.9.2019

**Schriftliche Stellungnahme für den Finanzausschuss des
Landtages Schleswig-Holstein zu Fragen bezüglich des
Schuldentilgungsplans für das Land Schleswig-Holstein**

Lehrstuhlssistenz

Anja Markusch, B.A.
T +49 (0)355 69 2907
E Anja.Markusch@b-tu.de

Wissenschaftliches Personal

apl. Prof. Dr. Steffen Groß
T +49 (0)355 69 3148
E Steffen.Gross@b-tu.de

Martin Höppner, M.Sc.
T +49 (0)355 69 29 82
E Martin.Hoeppner@b-tu.de

Cheng-Wen Jaw, M.Sc.
T +49 (0)355 69 39 91
E Cheng-Wen.Jaw@b-tu.de

Dr. Sören C. Schwuchow
T +49 (0)355 69 29 83
E Soeren.Schwuchow@b-tu.de

Sehr geehrte Damen und Herren,

auf den folgenden Seiten finden Sie meine Stellungnahmen zu den Fragen
der Fraktionen der SPD, der FDP und der AfD.

Mit freundlichen Grüßen

Jan Schnellenbach

Schriftliche Stellungnahme für den Finanzausschuss des Landtages Schleswig-Holstein zu Fragen bezüglich des Schuldentilgungsplans für das Land Schleswig-Holstein

Prof. Dr. Jan Schnellenbach, BTU Cottbus-Senftenberg

Zu den Fragen der SPD-Fraktion:

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

Die Praxis, Universitätskliniken als Anstalten öffentlichen Rechts nicht dem Staatssektor zuzurechnen und entsprechend deren Schulden auch nicht als Landesschulden zu werten ist üblich. Aus juristischer Sicht erscheint dieses Vorgehen bisher auch nicht umstritten.

Aus ökonomischer Sicht steht allerdings die Tatsache im Vordergrund, dass das Land aufgrund seiner Gewährträgerhaftung im Falle einer Zahlungsunfähigkeit des UKSH für dessen Verbindlichkeiten einzustehen hat. Insofern könnte man scheinbar argumentieren, dass die Verbindlichkeiten des UKSH *de facto* Landesverbindlichkeiten sind, so dass ein Anstieg der Verschuldung des UKSH in einem Haushaltsjahr dann auch in den Berechnungen des Landes zur Schuldenbremse berücksichtigt werden müsste.

Dagegen spricht jedoch, dass wir hier nur über ein Risiko sprechen, das eintreten kann, aber nicht muss. Ebenso kann die Höhe einer allfälligen Belastung des Landeshaushaltes aus der Gewährträgerhaftung heute nicht sicher bestimmt werden. Die Annahme, dass das Land für einen aktuellen Anstieg des Schuldenstandes des UKSH einmal vollständig eintreten muss, erscheint jedenfalls willkürlich. Insoweit besteht eben doch ein fundamentaler Unterschied zwischen einer unmittelbaren Kreditaufnahme des Landes selbst auf der einen Seite und einer Kreditaufnahme einer Anstalt öffentlichen Rechts, die von Gewährträgerhaftung profitiert, auf der anderen Seite.

Hinzu kommt, dass nicht klar ist, ob und in welcher Höhe das Land sich verschulden müsste, um allfälligen Verpflichtungen aus der Gewährträgerhaftung nachzukommen. Tatsächlich unterstützt das Land bereits seit Jahren das UKSH mit substantiellen Zahlungen aus dem laufenden Haushalt bei gleichzeitiger deutlicher Einhaltung der verfassungsmäßigen

Obergrenze für die Kreditaufnahme. Eine solche vorausschauende Wahrnehmung von Verantwortung für das UKSH ist zwar möglicherweise auch durch die Gewährträgerhaftung und die damit verbundenen Risiken für das Land motiviert, aber das Land hat hier im Gegensatz zu Zahlungsverpflichtungen aus der Ausgabe von eigenen Schuldtiteln politische Handlungsspielräume. Der Landtag kann in jedem Haushaltsjahr entscheiden, in welchem Umfang er das UKSH unterstützen wird. Diesen Spielraum gäbe es bei Zinsverpflichtungen aus normaler öffentlicher Verschuldung nicht.

Es bleibt also die Feststellung, dass auch aus ökonomischer Sicht die Gewährträgerhaftung von einer unmittelbaren Verschuldung des Landes grundsätzlich zu unterscheiden ist. Vor diesem Hintergrund erscheint die Nichtberücksichtigung dieser Verpflichtungen als Landesschulden vertretbar.

b) 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?

Es ist absehbar mit einem weiteren starken Anstieg der Versorgungsausgaben zu rechnen; die Landesregierung prognostiziert bis 2028 Verpflichtungen von annähernd 2 Mrd. Euro. Die jährlichen Wachstumsraten der Versorgungsbezüge werden bis dahin über den zu erwartenden Wachstumsraten des BIP und daher auch der Steuereinnahmen liegen. Geht man davon aus, dass die Schuldenbremse auf absehbare Zeit Bestand hat und kein Ausweichen auf eine Neuverschuldung möglich ist, dann würde der freie Ausgabenspielraum des Landes verglichen zu heute nochmals etwas abschmelzen. Das Zuführen weiterer Mittel zum Versorgungsfonds erscheint daher grundsätzlich als Ausdruck langfristiger finanzpolitischer Klugheit und sollte auf jeden Fall erfolgen.

Die Niedrigzinsphase spricht dabei nicht gegen eine Zuführung weiterer Mittel. Der Versorgungsfonds hat nach seiner gesetzlichen Grundlage die Möglichkeit zu einer diversifizierten Anlagestrategie. Die Anlage eines Teils der Mittel in Aktien ist zulässig und lässt langfristig positive reale Renditen erwarten. Ebenso kann eine Anlage in Staatsanleihen einiger EWU-Mitgliedstaaten immer noch positive reale Renditen bei sehr geringem

Ausfallrisiko sichern. Die Renditeaussichten sinken natürlich, wenn der Fonds sich selbst zu starke politische Restriktionen auferlegt und beispielsweise Aktien von Unternehmen bestimmter Branchen aus ideologischen Gründen nicht hält. Hier wäre anzuraten, sich auf die Kernaufgabe des Fonds – die Sicherung der Versorgungsbezüge – zu konzentrieren und politische Erwägungen bei der Anlagestrategie hintanzustellen.

Aufgrund der langfristigen Natur des Problems erscheint eine verfassungsmäßige Absicherung des Fonds sinnvoll. Die Versuchung, den Fonds zur Finanzierung kurzfristiger Ausgabenwünsche zu nutzen, kann immer wieder auftauchen, gerade in konjunkturell schwächeren Phasen mit sinkenden oder nur langsam steigenden Steuereinnahmen. Insofern wäre eine konstitutionelle Absicherung des Fonds gegen tagespolitisches Kurzfristedenken sinnvoll. Da eine solche Absicherung mit qualifizierter Mehrheit im Landtag beschlossen werden müsste, würde dies auch keine unbotmäßige Einschränkung des Haushaltsrechts des Landtages darstellen. Es wäre vielmehr eine politische Selbstbindung zur Durchsetzung langfristiger Rationalität.

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

Diese Frage ist, wenn sie so allgemein gestellt wird, nur abstrakt zu beantworten: Sofern die Renditen, die sich mit den Sondervermögen erwirtschaften lassen, höher sind als die Zinszahlungen, die das Land zahlt, ist dies prinzipiell sinnvoll. Angesichts der durch die Schuldenbremse durchgesetzten Nettoneuverschuldung von Null und eines langfristig weiterwachsenden BIP wird die Schuldenstandquote des Landes in Zukunft kontinuierlich sinken. Es gibt insoweit keinen akuten Bedarf nach Schuldentilgung, um die Schuldentragfähigkeit zu sichern – dies passiert automatisch, solange die Schuldenbremse bindet. Gleichzeitig wird, solange die aktuelle Niedrigzinsphase anhält, der durchschnittliche Zins auf Anleihen des Landes ebenso kontinuierlich sinken und (bei einer Fortschreibung des aktuellen Zinsniveaus) in Richtung Null gehen. Auf der anderen Seite sind etwa mit dem Versorgungsfonds (siehe oben) durchaus positive Renditen zu erzielen. Ebenso dürften mit den geplanten Infrastruktursanierungen im Rahmen des IMPULS-Sondervermögens positive Renditen verbunden sein. In solchen Fällen ist der Aufbau von Sondervermögen der unmittelbaren Schuldentilgung durchaus vorzuziehen.

Zu den Fragen der FDP-Fraktion:

- 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?*

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob eine Tilgung der Schulden des Landes überhaupt nötig ist. Wichtig ist die bindende Wirkung der Schuldenbremse. Ist diese gegeben, dann sinkt bei wachsendem BIP die Schuldenstandquote des Landes im Zeitablauf automatisch. Damit wird aber *ceteris paribus* auch die Zinslastquote des Landesbudgets kontinuierlich sinken. Auch das Zinsänderungsrisiko wird mit zunehmender Zeit und sinkender Schuldenstandquote letztlich vernachlässigbar. Es wäre also durchaus denkbar, die Schuldenbremse einzuhalten, aber auf eine zusätzliche Schuldentilgungsregel zu verzichten und damit einen größeren jährlichen Ausgabenspielraum für Infrastruktur zu erhalten.

Unabhängig davon erscheint ein Sondervermögen wie IMPULS sinnvoll, in dem kontinuierlich jährliche Zuflüsse aus dem Haushalt gesammelt und über Haushaltsjahre hinweg für Infrastrukturprojekte bereitgestellt werden. Hiermit wird die Flexibilität gesichert, auf zukünftige Infrastrukturbedarfe unabhängig von der aktuellen Haushaltssituation reagieren zu können und stetige Investitionen auch in Haushaltsjahren mit schwächeren Steuereinnahmen durchführen zu können. Denkbar wäre auch ein Ausbau des Sondervermögens, z.B. indem festgelegt wird, dass Haushaltsüberschüsse grundsätzlich über dieses Sondervermögen für Infrastruktur bereitgestellt werden.

Grundsätzlich wäre es auch denkbar, über öffentlich-private Partnerschaften oder die Gründung von Infrastrukturgesellschaften in privaten Rechtsformen, die sich verschulden können, eine Umgehung der Schuldenbremse zu versuchen. Dies erscheint jedoch aus ökonomischer Sicht problematisch. Sofern mit solchen Vehikeln implizite Bailout-Erwartungen an das Land verbunden sind, denen man sich politisch im Ernstfall kaum entziehen kann, ist mit ihnen die Gefahr verbunden, dass es in der Zukunft zu unerwarteten finanziellen Lasten für das Land kommt. Aus einer politisch-ökonomischen Perspektive wären diese Mechanismen auch mit höheren Anreizen verbunden, finanzielle Lasten auf zukünftige Generationen zu verschieben. Im institutionellen Gesamtbild erscheint daher der Weg über ein Sondervermögen sinnvoller und mit den Intentionen der Schuldenbremse kompatibler.

Schließlich wäre über eine Regelbindung für Investitionsausgaben nachzudenken. Denkbar wäre etwa die Vereinbarung einer verfassungsmäßig festgelegten Mindestinvestitionsquote.

Als untere Grenze könnte etwa der Erhalt des öffentlichen Kapitalstocks, also eine Nettoinvestitionsquote von Null festgelegt werden. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass ökonomische Abschreibungen auf öffentliches Kapital ausgesprochen schwer zu messen sind, so dass empirisch ermittelte Nettoinvestitionen immer mit einer erheblichen Unsicherheit verbunden sind. Zu bedenken ist außerdem, dass mit einer solchen sehr harten Regelbindung der Investitionspolitik die tagespolitischen Spielräume des Parlaments weiter eingeschränkt werden. Flexiblere Alternativen könnten z.B. darin bestehen, nach dem Vorbild der *fiscal councils* einen unabhängigen Sachverständigenrat für Infrastruktur zu etablieren, der mit einem gewissen Gewicht in der öffentlichen Debatte auf mögliche Infrastrukturdefizite hinweisen und politischen Handlungsdruck erzeugen würde.

e) 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?

Siehe hierzu auch oben die Antwort auf Frage b). Alternativen der finanziellen Vorsorge für steigende Pensionsausgaben sind rar. In der jüngeren Literatur werden etwa schuldenfinanzierte Staatsfonds diskutiert. Ob solche Fonds juristisch im Rahmen der Schuldenbremse durchsetzbar sind, kann hier nicht geklärt werden. Ökonomisch gesehen machen sie sich theoretisch die negative Differenz zwischen dem derzeit sehr niedrigen Zinsniveau auf staatliche Schuldtitel und den zu erzielenden Renditen auf dem Kapitalmarkt zunutze. Investiert ein solcher Fonds etwa am Aktienmarkt, in Unternehmensanleihen oder in Staatsanleihen anderer Länder, so könnte er unter dem Strich profitabel arbeiten. Aufgrund der Schuldenfinanzierung würde sich das Land aber einem nicht unerheblichen Risiko aussetzen, da es, um eine positive Gesamtrendite zu erzielen, ein eher riskantes Anlageportfolio wählen müsste. Dieses würde wiederum negative Rückwirkungen auf die Bonität des Landes als Schuldner haben. Als Instrument zur Finanzierung von Vorsorgelasten ist daher von einem solchen schuldenfinanzierten Fonds stark abzuraten. Alternative Ansätze müssten daher eher bei den Pensionslasten selbst ansetzen und z.B. im Rahmen des juristisch und politisch Durchsetzbaren die Pensionsansprüche absenken, oder Anreize zu einer längeren Lebensarbeitszeit der Beamten schaffen.

Zu den Fragen der AfD-Fraktion:

- 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?*

Ein Wechsel zu einer Ausgestaltung des Versorgungsfonds ähnlich den berufsständischen Versorgungswerken wäre mit erheblichen Anpassungskosten verbunden. In den Versorgungswerken sind die Leistungen beitragsfinanziert. Um die Beamten in die Lage zu versetzen, Beiträge in einer Höhe zu leisten, die sie in die Nähe heutiger Pensionsansprüche bringen, müsste also zunächst einmal die Beamtenbesoldung stark ansteigen. Dies würde zu einer Doppelbelastung im Landeshaushalt führen. Hier wären einerseits hohe Pensionslasten fällig, verursacht durch die jetzt aktive Generation, die etwa im kommenden Jahrzehnt in den Ruhestand geht und sich keine Anwartschaften in einem neuen System mehr erwerben kann. Gleichzeitig werden für die jüngeren Beamtengenerationen deutlich höhere Besoldungslasten zu tragen sein.

Ob eine solche Doppelbelastung lohnt, ist auch deshalb zweifelhaft, weil die berufsständischen Versorgungswerke mit ihrer Mischung aus Umlageverfahren und Kapitaldeckung (dem offenen Deckungsplanverfahren) bei langen Niedrigzinsphasen und ungünstigen demographischen Entwicklungen selbst in Probleme geraten können.

Schließlich würde man mit einem System, in dem die Beamten eine beitragsfinanzierte Altersvorsorge aufbauen, auch mit dem Alimentationsprinzip, also einem der Grundsätze des Berufsbeamtentums brechen. Es würde hier nicht nur die Altersversorgung geändert, sondern eine weiterreichende Systemfrage gestellt, die auch weitere verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen dürfte.

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

Das Benchmark-Szenario in Abschnitt 2.4 (Drucksache 19/1373) sieht vor, dass das Land die Schuldenbremse einhält und der nominale Schuldenstand konstant bleibt. Dies ist eine realistische Annahme; das Land stellt seit 2011 Haushalte auf, die mit den Verschuldungsregeln konform gehen und der Stabilitätsrat findet in seinen Berichten keine Anhaltspunkte dafür, dass Schleswig-Holstein in Zukunft die Schuldenbremse verletzen wird.

Bei der Inflationsrate wird unterstellt, dass die EZB ihr Ziel, nahe aber knapp unter 2% zu sein dauerhaft erreichen wird. Dieser Wert dürfte eher am oberen Rand des realistischen Werteintervalls angesiedelt sein. Das spielt aber für sich genommen keine große Rolle, da es auf das nominale BIP-Wachstum ankommt. Hier würde ich von den vier Szenarien (Typ 1 bis Typ 4) eher die niedrigeren Werte für realistisch halten. Jedoch ist in der hier betrachteten sehr langen Frist die Unsicherheit z.B. bezüglich technischer Innovationen so groß, dass es sinnvoll ist, auch Szenarien mit höheren nominalen Wachstumsraten zu berechnen. Die Berechnungen, die Abb. 17 zugrunde liegen, zeigen dann auch zutreffend, dass in der sehr langen Frist auch mit relativ niedrigen Wachstumsraten ein starker Rückgang der Schulden-Einnahmen-Quote gewährleistet ist.

Letztlich hängt dieser Trend primär von der Einhaltung der Schuldenbremse ab. Wenn man davon ausgeht, dass die Schuldenbremse langfristig bestehen bleibt und eingehalten wird, dann wird in den kommenden Jahrzehnten die Zinslast im Budget drastisch sinken.

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

Siehe oben, Frage a).

Cottbus, den 29. September 2019

Univ.-Prof. Dr. Jan Schnellenbach