

Vorsitzender des Finanzausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Lars Harms
Landeshaus
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/493

Lehrstuhl für
Finanzwissenschaft
Universitätsprofessorin
Dr. Désirée I. Christofzik

06. Dezember 2022

Tragfähigkeit der Landesfinanzen, Umdruck 20/82

Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung des Fachgespräches im Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags am 8. Dezember 2022

Gegenstand und Hintergrund des Berichts des Landesrechnungshofs

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in seinem Bericht gemäß § 99 LHO untersucht, ob die öffentlichen Finanzen des Landes Schleswig-Holstein langfristig als tragfähig angesehen werden können. Als Motivation hierfür dient die gestiegene Schuldenstandsquote des Landes. Sie lag zum Jahresende 2021 bei 33,0 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt – im Vergleich zu 28,6 % im Jahr 2017. Als tragfähig werden die öffentlichen Finanzen eingeschätzt, wenn die aktuelle Finanzpolitik fortgeführt werden kann und die Schuldenstandsquote dabei nicht wächst.¹ Das ist in der Analyse des LRH nicht der Fall und es wird daher eine Tragfähigkeitslücke diagnostiziert.

Um diese Lücke zu schließen, sind Konsolidierungsmaßnahmen notwendig. Abhängig davon, ob ein Betrachtungszeitraum bis 2060 (S1-Indikator) oder ein unendlicher Betrachtungszeitraum (S2-Indikator) zugrunde gelegt wird, ist der Konsolidierungsbedarf kleiner oder größer. Im Vergleich dazu sind sinkende Schuldenstandsquoten erforderlich, um die Schuldenbremse einzuhalten. Daher stellt sie definitivungsgemäß Tragfähigkeit sicher und der Konsolidierungsbedarf ist noch größer.²

Zur Bewertung der Tragfähigkeit werden im Bericht Modellrechnungen durchgeführt. Dabei wird dieselbe Methodik angewandt, die den Tragfähigkeitsberichten des Bundesministeriums der Finanzen für den Gesamtstaat zugrunde liegen.³ In dieser kurzen Stellungnahme werden zwei Aspekte beleuchtet:

- i. die Möglichkeiten und Grenzen von Tragfähigkeitsanalysen im Allgemeinen und
- ii. der Mehrwert und die Probleme von Tragfähigkeitsanalysen auf Landesebene.

¹ Im Bericht wird für den S1-Indikator keine Stabilisierung der Schuldenstandsquote auf ihrem derzeitigen Niveau vorgegeben, sondern die Obergrenze auf das Niveau des Jahres 2017 festgelegt (vor der Corona-Pandemie und der Privatisierung der HSH Nordbank).

² Über den Konjunkturzyklus hinweg verlangt die Schuldenbremse einen konstanten Schuldenstand. Steigt das Bruttoinlandsprodukt, sinkt die Quote.

³ Bundesministerium der Finanzen (2020), „Tragfähigkeitsbericht 2020: Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“, Berlin.

Möglichkeiten und Grenzen von Tragfähigkeitsanalysen im Allgemeinen

Tragfähigkeitsanalysen ermöglichen es, absehbare Entwicklungen bei Einnahmen und Ausgaben zu erfassen.⁴ So lassen sich beispielsweise Pensionszahlungen für Beamtinnen und Beamten, die bei unveränderter Rechtslage für die kommenden Jahre weitgehend feststehen, bereits heute recht gut vorher-sagen. Mit dem Ansatz können auch langfristige Effekte von Reformen oder Ereignissen abgeschätzt werden. Für den Gesamtstaat wurde das wiederholt für Reformen im Alterssicherungssystem⁵ oder etwa für die Auswirkungen von Fluchtmigration⁶ getan. Es müssen allerdings auch alle anderen Ein-nahmen und Ausgaben des Landes und die wirtschaftliche Entwicklung des Landes fortgeschrieben werden. Dies wird in dem Bericht über einen Zeitraum von 40 Jahren getan. Der Fokus liegt auf den generellen Trends. Konjunkturellen Schwankungen oder Krisen werden daher vernachlässigt.

Zwangsläufig sind für eine solche Fortschreibung zahlreiche Annahmen notwendig und die Unsicher-heit ist groß, wie zutreffend sie jeweils sind. Zu den Annahmen zählen die Lebenserwartung der Bevöl-kerung, die Geburtenhäufigkeit, der Wanderungssaldo gegenüber dem Ausland und anderen Bundes-ländern, Annahmen zum Arbeitsmarkt, dem Bruttoinlandsprodukt auf Landesebene, zu Realzinsen und Inflation. Zur Fortschreibung der Bevölkerung werden vom LRH eigene Annahmen getroffen, die sich an die koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts anlehnen.

Der Vergleich von Analysen zu verschiedenen Zeitpunkten und der Vergleich von Analysen mit oder ohne bestimmte Reformen sowie die Sensitivitätsanalysen können ein besseres Verständnis davon ge-ben, wie sich der Landeshaushalt langfristig bei konstanter Finanzpolitik entwickeln könnte. Im Gegen-satz dazu hat die alleinige Betrachtung der Tragfähigkeitslücke weniger Aussagekraft. Der Bericht spie-gelt das zumindest in Teilen wider, indem er Szenarien miteinander vergleicht. Zudem lässt sich bei gegebenen Annahmen ein Eindruck über die Dynamik einzelner Ausgabekomponenten gewinnen.

Ein Nachteil der deterministischen Ansätze ist, dass die Unsicherheit lediglich durch die diskretionär ausgewählten Sensitivitätsanalysen abgebildet werden kann. Die einzelnen Annahmen hängen im Mo-dell nicht voneinander ab. Das kann besonders für Analysen auf Landesebene problematisch sein.

Mehrwert und Probleme von Tragfähigkeitsanalysen auf Landesebene

Tragfähigkeitsanalysen sind auf Ebene des Gesamtstaats eine etablierte Berichterstattung – auch auf europäischer Ebene.⁷ Auf subnationaler Ebene sind sie weniger verbreitet. Dies dürfte nicht zuletzt daran liegen, dass die Finanzpolitik und die wirtschaftliche Entwicklung beispielsweise eines Bundes-landes nicht unabhängig von der restlichen Entwicklung des Staates sind.⁸ So dürfte beispielsweise der Wanderungssaldo gegenüber anderen Bundesländern noch stärker auf unterschiedliche wirtschaftli-che Entwicklungen reagieren als der Wanderungssaldo gegenüber dem Ausland. Es gibt also wechselseitige Abhängigkeiten, die hier unberücksichtigt bleiben.

Im Bericht wird dies auch kurz aufgegriffen. So wird beispielsweise erwähnt, dass die Steuereinnahmen über den bundesstaatlichen Finanzausgleich auch von den Steuereinnahmen der anderen Länder

⁴ Die Einnahmenseite wird im vorliegenden Bericht allerdings weitgehend ausgeklammert.

⁵ Werding, M. (2020), „Rentenfinanzen und fiskalische Tragfähigkeit: Aktueller Rechtsstand und Effekte ver-schiedener Reformen“, SVR-Arbeitspapier Nr. 6/2020.

⁶ Aretz, B., D. I. Christofzik, U. Scheuring und M. Werding (2016), „Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“, SVR-Arbeitspapier Nr. 6/2016.

⁷ Auch die Tragfähigkeitsberichte des BMF beziehen sich auf den Gesamtstaat und nicht auf den Bundeshaus-halt.

⁸ Zudem ist die Datenlage schwieriger. Regionalisierte Projektionen liegen nur teilweise vor, sodass der LRH auch hier auf eigene Modelle zurückgreifen muss.

abhängen. Es wird dann eine konstante Steuerquote unterstellt, so dass letztlich nur die Ausgabenseite detaillierter modelliert wird.

Effekte auf der kommunalen Ebene bleiben ganz ausgeblendet. Da die Kommunen staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder sind, könnten hier jedoch recht unmittelbare Risiken für die Tragfähigkeit des Landeshaushalts liegen, die nicht in der Analyse aufscheinen. In der Analyse wird ab dem Jahr 2024 eine konstante Verbundquote angenommen. Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten also einen festen Anteil an bestimmten Steuereinnahmen der Länder. Da die Ausgabenseite der Kommunen ebenfalls von der Demografie abhängig sein dürfte, würde sich vermutlich auch auf kommunaler Ebene eine Tragfähigkeitslücke ergeben. Implizit wird im Modell angenommen, dass dies keine Auswirkungen auf die Zahlungen des Landes im kommunalen Finanzausgleich hätte. Diese Annahme könnte jedoch zumindest kritisch diskutiert werden. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Schleswig-Holstein bereits heute kein reines Verbundmodell hat, sondern alle fünf Jahre eine Regelüberprüfung vornimmt, wobei eine Bedarfsabschätzung vorgenommen wird.

Der Mehrwert von Tragfähigkeitsanalysen auf Landesebene als Ergänzung zu den entsprechenden Analysen auf gesamtstaatlicher Ebene könnte insbesondere darin liegen, dass die einzelnen Treiber der Entwicklung (wie beispielsweise die Pensionslasten) herausgearbeitet werden können und sich landesspezifische Entwicklungen im Kontrast zu anderen Analysen mit derselben Methodik darstellen lassen. Allerdings könnten die wechselseitigen Abhängigkeiten im Föderalstaat stärker betont werden. Werden sie vernachlässigt, kann das dazu führen, dass die Tragfähigkeitslücke überschätzt oder unterschätzt wird.

Zusammenfassung

- Die Einhaltung der Schuldenbremse stellt definitionsgemäß tragfähige öffentliche Landesfinanzen sicher, da ein konstanter Schuldenstand ein strengeres Ziel ist als eine konstante Schuldenstandsquote.
- Tragfähigkeitsanalysen ermöglichen es, absehbare Entwicklungen bei einzelnen Ausgaben darzustellen. Auch langfristige Effekte von Reformen oder Ereignissen können mit dem Ansatz abgeschätzt werden. Dadurch können sie mittelfristige Planungen ergänzen.
- Der Vergleich von verschiedenen Analysen über die Zeit hinweg und Sensitivitätsanalysen können ein besseres Verständnis über die Bedeutung einzelner Annahmen und die Auswirkungen finanzpolitischer Entscheidungen vermitteln. Eine isolierte Interpretation der Tragfähigkeitslücke hat weniger Aussagekraft.
- Bei der alleinigen Betrachtung des Landeshaushalts bleiben wechselseitige Abhängigkeiten und Tragfähigkeitsrisiken bei den Kommunen unberücksichtigt. Letzteres kann dazu führen, dass die Tragfähigkeitslücke unterschätzt wird.