

STELLUNGNAHME: HAUSHALTSPOLITIK DES LANDES INFOLGE DER FINANZIELLEN AUSWIRKUNGEN DER CORONAPANDEMIE (KONSOLIDIEREN, VERSCHULDEN, INVESTIEREN)

Gespräch mit dem Finanzausschuss des Landes Schleswig-Holstein

Vorgelegt von:

Prof. Dr. Jens Boysen-Hogrefe (IfW Kiel)

jens.hogrefe@ifw-kiel.de

Dienstag, 1. September 2020

Ausgangslage allgemein

- Schleswig-Holstein ist ein kleines Land.
- Im Vergleich zu anderen Ländern ist es hoch verschuldet.
- Die Einnahmen hängen über den Länderfinanzausgleich stark von der (relativen) Zahl der Einwohner ab.
- Eine Konsolidierung ist fast nur über die Ausgabenseite möglich, da keine bzw. eine verschwindend geringe Souveränität über die Steuereinnahmen besteht.

Ausgangslage durch die Coronapandemie

- Deutschland befindet sich in einer schweren Rezession. Der Konjunkturausblick ist unsicher. Dies gilt insbesondere für das Jahr 2021.
- Es besteht weiterhin erhebliche Unsicherheit über den Pandemieverlauf und dessen weltwirtschaftliche Auswirkungen.
- Mittel- bis langfristige Verluste (niedrigerer Wachstumspfad) an Wirtschaftsleistung in Deutschland sind möglich, da Strukturwandelprozesse ausgelöst worden sein dürften.
- Zugleich dürften aber viele Geschäftsmodelle nach der Krise wieder profitabel sein.

Konjunkturpolitische Überlegungen

- Angesichts des Einflusses des Länderfinanzausgleichs sind konjunkturstimulierende Maßnahmen des Landes per se aus Sicht nicht sehr attraktiv, selbst wenn der sogenannte Multiplikatoreffekt gesamtwirtschaftlich hoch sein sollte.
- Es dürften viele Mittel („kleines Land“) in andere Länder abfließen (z.B. an Bauunternehmen der benachbarten Länder Niedersachsen oder Mecklenburg-Vorpommern oder an Investitionsgüterhersteller z.B. aus Baden-Württemberg).
- Der stimulierende Effekt kann nur in sehr begrenztem Maße für die Landeskasse zurückgewonnen werden. Steigt die Wirtschaftsleistung durch den Stimulus, steigen die Steuereinnahmen. Diese fließen allerdings überwiegend über den Länderfinanzausgleich ab. Selbstfinanzierungseffekte von Konjunkturmaßnahmen dürften somit sehr gering sein.
- Der Nutzen von Konjunkturmaßnahmen ist angesichts des Länderfinanzausgleichs auf Länderebene aus Sicht eines einzelnen Landes anders zu bewerten als auf Bundesebene oder für die Ländergesamtheit.
- Sofern die Multiplikatorwirkung hinreichend groß ist, kann das Land also durchaus ein Interesse an konjunkturstützenden Maßnahmen von Seiten des Bundes haben.

Mittel- bis langfristige Perspektive

- Der möglicherweise geringere Wachstumspfad wird es in den kommenden Jahren zu einer finanzpolitischen Herausforderung machen, die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten.
- Angesichts des derzeitigen Zinsumfelds wirkt zusätzliche Verschuldung relativ unproblematisch. Jedoch können das Zinsgefüge und die allgemeine Wirtschaftsentwicklung in Deutschland so gut wie gar nicht von der Landespolitik in SH beeinflusst werden. Da zudem die Einnahmesouveränität eingeschränkt ist, empfiehlt sich eine vorsichtigeren Politik mit Blick auf Zinsänderungsrisiken.
- Die Finanzpolitik hat daher einen weiterhin validen Grund, es anzustreben, die Vorgaben der Schuldenbremse mittelfristig wieder einzuhalten.
- Zugleich sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass es für die Stabilität der Finanzen des Landes Schleswig-Holstein von zentraler Bedeutung ist ein attraktiver Lebensmittelpunkt für seine Einwohnerinnen und Einwohner zu sein, da die (relative) Einwohnerzahl starken Einfluss auf die Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs hat.

Regionalpolitische Aspekte

- Sofern es gelingt, Investitionen (oder andere Staatsausgaben) zu identifizieren, die einen starken Einfluss auf die Einwohnerzahl haben, sind diese aus Sicht der finanzpolitischen Stabilität zu priorisieren. Solche Art Ausgaben führen über den Länderfinanzausgleich zu gewissen Selbstfinanzierungseffekten.
- Ausgaben des Landes sollten (auch) mit Blick auf diese Rahmensetzung des Länderfinanzausgleichs und den damit verbundenen Anreizwirkungen bewertet werden. Wegen der hohen Verschuldung von SH gilt dies hier vielleicht mehr als in anderen Ländern.
- Es dürfte allerdings in der Praxis sehr schwer sein, das Ausmaß dieser Selbstfinanzierungseffekte zu quantifizieren.

Fazit

- Angesichts der großen Unsicherheit über den weiteren Verlauf der Pandemie und des wirtschaftlichen Geschehens wäre es eine extreme Herausforderung den Haushalt 2021 an einem Budgetziel zu orientieren. Das sichere Einhalten der Vorgaben der Schuldenbremse ließe sich nur mit sehr hohen politischen und sozialen Kosten erreichen.
- Die Finanzpolitik sollte allerdings mittelfristig die Möglichkeit berücksichtigen, dass die Zuwachsraten der Steuereinnahmen schwächer ausfallen als in den Planungen vor der Corona-Krise vorgesehen.
- Die Notwendigkeit einer Konsolidierungspolitik, um die Vorgaben der Schuldenbremse in der Mittelfrist wieder einzuhalten, dürfte sehr wahrscheinlich sein.
- Auch wenn die Finanzmarktlage derzeit wenige Hinweise dazu gibt, sind mittel- bis langfristige Zinsänderungsrisiken nicht auszuschließen. Zudem dürften sich die Wachstumsaussichten auch wegen des demografischen Wandels eintrüben. Daher ist es plausibel, die Haushalte dauerhaft regelgebunden und stabilitätsorientiert anzulegen, damit beim Eintreten von Zins- und Wachstumsrisiken der Änderungsbedarf möglichst handhabbar bleibt.
- Wegen ihrer hohen politökonomischen Bedeutung sollte dabei als Leitplanke für die Haushaltsplanung die Schuldenbremse beibehalten werden.
- Landesausgaben, die durch die Coronapandemie induziert wurden, sollten dringend an die Dauer des pandemischen Geschehens gekoppelt werden.
- Bei wirtschaftlichen Krisenmaßnahmen sind aus Sicht der Landesfinanzen standortsichernde Maßnahmen allgemeinen konjunkturpolitischen Ausgaben vorzuziehen (gesamtwirtschaftlich bzw. gesamtstaatlich gilt dies allerdings nicht).
- Möglichkeiten zur qualitativen Konsolidierung sind zu nutzen. Hier sind insbesondere Investitionen (und andere Ausgaben) zu würdigen, die die Attraktivität des (Wohn-)Standorts SH fördern.