

Stellungnahme für den Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages zur diskutierten Einführung jährlicher Generationenbilanzen

A) Vorbemerkung

Generationenbilanzen stellen einen wichtigen Baustein zur Beurteilung der nachhaltigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dar. Von einer Nachhaltigkeitslücke in der Generationenbilanz wird dann gesprochen, wenn die Summe aus der expliziten und der impliziten Staatsverschuldung einen Wert von größer als Null annimmt. Unter der impliziten Staatsverschuldung wird dabei der zu erwartende Barwert – bei unveränderter Finanzpolitik – aller zukünftigen Primärsalden verstanden.

Der Primärsaldo errechnet sich aus dem Saldo des Haushalts bereinigt um die Veränderung der Rücklagen und die Zinsen. Ein positiver Primärsaldo wird als Primärüberschuss definiert. Der Primärsaldo gibt Aufschluss über die Auswirkungen der aktuellen Budgetpolitik auf die zukünftige Entwicklung der öffentlichen Finanzen.

Für den Gesamtstaat (Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherung) wird die implizite Verschuldung in erheblicher Weise durch die Auswirkungen der demografischen Entwicklung bestimmt. Besonders relevant sind dabei die demografisch bedingte Entwicklungen von Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen. Hiervon sind vor allem die Sozialversicherungen und der Bundeshaushalt betroffen.

Aber auch die Haushalte der Länder und ihrer Kommunen werden durch die demografische Entwicklung stark beeinflusst. Die wichtigsten Einflussgrößen sind dabei die weiteren Entwicklungen der Versorgungsausgaben (einschließlich Beihilfe) für die

Beamten und ihre Hinterbliebenen, der Bildungsausgaben (KiTa, Schulen, Hochschulen) sowie der Ausgaben für die öffentliche Infrastruktur.

Es darf dabei allerdings nicht übersehen werden, dass auch ein Großteil der übrigen Aufgaben der Länder und Kommunen durch die demografische Entwicklung beeinflusst wird. So dürfte sich z.B. längerfristig die deutliche Zunahme des Anteils älterer Menschen in den Bereichen Polizei und Justiz in Form einer geringeren Inanspruchnahme (pro Einwohner) niederschlagen. Zu beachten ist natürlich, dass eine unterschiedliche Betroffenheit der einzelnen Ebenen des Staates entsprechend Art. 106 Abs. 4 GG auch zu entsprechenden Umverteilungen – insbesondere zwischen Bund und Ländern – führen kann.

Es dürfte deshalb fast unmöglich sein, auf der Ebene eines Landes und seiner Kommunen ein wirklich belastbares Modell für eine Generationenbilanz zu entwickeln.

Sehr viel einfacher und belastbarer zu kalkulieren sind dagegen relative Vergleiche zwischen den Ländern (jeweils einschließlich Kommunen). In solche relativen Vergleiche gehen im Prinzip die gleichen Indikatoren ein wie in eine Generationenbilanz. Sie werden allerdings jeweils mit dem Durchschnitt der Länder verglichen und als relative Positionen dargestellt. Mögliche Verschiebungen zwischen Bund und Ländern sowie höhere oder geringere Wachstumsraten der Volkswirtschaft spielen in dieser Betrachtung nur eine nachgeordnete Rolle. Dabei wird allerdings unterstellt, dass die Länder und ihre Kommunen ab dem Jahr 2020 zumindest im Durchschnitt in der Lage sind, die Vorgaben der Schuldenbremse einhalten.

Sollen nicht nur relative Positionen dargestellt werden, sondern auch die zur Einhaltung der Schuldenbremse zulässigen Ausgabenentwicklungen bzw. notwendigen Konsolidierungspfade, so muss im Rahmen eines konsistenten volkswirtschaftlichen Projektionsmodells die langfristige weitere Entwicklung der Steuereinnahmen (nach dem föderalen Finanzausgleich), der Versorgungsausgaben und der Schulden bzw. Zinsausgaben projiziert werden.

Wie ein solches Modell strukturiert werden kann und welche relativen Positionen und absoluten Konsolidierungspfade für die einzelnen Länder und ihre Kommunen bis zum Jahr 2020 zu erwarten sind, lässt sich einem aktuell veröffentlichten Aufsatz des Autors entnehmen¹.

Für das Land Schleswig-Holstein und seine Kommunen ergibt sich daraus, dass die in 2020 verfügbare Finanzmasse pro Einwohner (= Summe aus Steuern nach föderalem Finanzausgleich und den sonstigen Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes und der EU) bei unverändertem föderalem Finanzausgleich ca. 95,9% des Durchschnitts der alten Flächenländer beträgt. Durch die zu erwartende überdurchschnittliche Vorbelastung durch Zinsen und Versorgung von 22,2% (projizierter Durchschnitt der alten Flächenländer im Jahr 2020: 19,5%) steht Schleswig-Holstein nach Zinsen und Versorgung jedoch nur 92,6% des Durchschnitts zur Verfügung.

Allerdings hat sich Schleswig-Holstein – im Gegensatz zu etlichen anderen Ländern – diesem niedrigen Einnahmenniveau durch die Einsparungen der vergangenen Jahre bereits weitgehend angepasst. Im Jahr 2012 wurde nämlich nur 93,3% des Durchschnitts der alten Flächenländer pro Einwohner nach Zinsen und Versorgung in Anspruch genommen. Der Nachhaltigkeitsindex als Verhältnis zwischen der relativen Verfügbarkeit an Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung im Jahr 2020 und der Inanspruchnahme im Jahr 2012 liegt somit immerhin bei 99,3%. Um die Schuldenbremse im Jahr 2020 genau einzuhalten, dürfte die reale Inanspruchnahme von Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung in Schleswig-Holstein zwischen 2012 und 2020 sogar noch um jährlich 0,5% zunehmen.

In diesem relativ einfach strukturierten Projektionsmodell wird allerdings noch nicht zwischen den laufenden und den investiven Einnahmen und Ausgaben unterschieden, Abschreibungen werden auch noch nicht berücksichtigt und die Haushaltsstrukturen werden nur global und nicht nach den einzelnen Aufgabenbereichen analysiert.

¹ Deubel, I., Schuldenbremse und Finanzausgleich – Wie stark muss der Finanzausgleich im Jahr 2020 ausgleichen, damit (fast) alle Länder die Schuldenbremse einhalten können? In: ifo Dresden berichtet, 6/2013, S. 20 – 34 (<http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/publications/journals/ifo-Dresden-berichtet.html>) bzw. inhaltsgleich in: ifo Schnelldienst, 1/2014, S. 3 - 11 (erscheint im Januar 2014). Zu den methodischen Grundlagen vgl. auch: Detemple, P., Michels, Y. und Schramm, T., 2013, PwC-Länderfinanzbenchmarking 2013. Eine Untersuchung der Länder- und Kommunalfinanzen vor dem Hintergrund der Schuldenbremse, PwC, Berlin, S. 25 – 55 und 185 – 192.

Von daher sind weitere Verfeinerungen des Modells sinnvoll. Diese an der möglichen bzw. notwendigen Weiterentwicklung von Haushaltsstrukturen orientierte Vorgehensweise ist – im Vergleich zu den Einsatzmöglichkeiten klassischer Generationsbilanzen – zur langfristigen strategischen Haushaltssteuerung recht gut geeignet².

Vor diesem Hintergrund nehme ich zu den gestellten Fragen wie folgt Stellung:

B) Stellungnahme zu den vom Finanzausschuss gestellten Fragen

1. In die implizite Staatsverschuldung sollten in jedem Fall die Versorgungslasten (einschließlich Beihilfe) und die geplanten bzw. erwarteten Primärsalden eingehen. Es dürfte zudem sinnvoll sein, den geplanten bzw. programmierten Vermögensverzehr zu erfassen.
Vermögensverzehr = Abschreibungen + gebotene Rückstellungen für unterlassene Bauunterhaltung + Vermögenserlöse ./ Bruttoinvestitionen.
2. Eine Abdiskontierung ist sinnvoll. Der Zinssatz sollte mit dem identisch sein, der bei der Ermittlung der Primärsalden zur Berechnung der Zinsbelastungen unterstellt wird. Der kalkulatorische Zinssatz sollte konjunkturbereinigt sein, aber nicht vergangenheitsorientiert ermittelt werden. Er sollte deshalb mit den volkswirtschaftlichen Annahmen des zu Grunde gelegten Projektionsmodells kompatibel sein.
3. Wenn eine Abdiskontierung zukünftiger Lasten erfolgt, muss im Gegenzug zwangsläufig das Höchstwertprinzip angewendet werden.
4. Die Kameralistik ist für aussagekräftige Analysen weniger gut geeignet. Von daher empfiehlt sich als Leitbild die doppische Rechnung. Abschrei-

² Für eine entsprechende Analyse am Beispiel des Landes Sachsen-Anhalt vgl.: Deubel, I., 2013, Strategische Steuerung des Landeshaushalts von Sachsen-Anhalt. Update 2013, Bad Kreuznach (http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_der_Finanzanzen/Dokumente/mipla/deubel-Gutachten.pdf).

bungen und notwendige Rückstellungen für unterlassene Bauunterhaltung sollten deshalb in geeigneter Weise erfasst werden. Dafür ist es – zumindest auf der Landesebene – allerdings nicht notwendig, die Doppik vollständig einzuführen (die Erfahrungen aus Hessen sind in jeder Beziehung abschreckend). Es reicht für diesen Zweck aus, wenn Vermögenszuwächse, Vermögenserlöse, Abschreibungen (langlebiger Anlagegüter) und die wesentlichen Rückstellungen (Versorgung und unterlassene Bauunterhaltung) in hinreichender Genauigkeit erfasst bzw. geschätzt werden.

5. Siehe 4.
6. Beides ist prinzipiell möglich. Um aus den Abschreibungen ohne zusätzliche Kreditfinanzierung das reale Vermögen wiederbeschaffen zu können, ist allerdings der Wiederbeschaffungswert vorzuziehen.
7. Auf der Ebene eines einzelnen Landes und seiner Kommunen ist eine belastbare Generationenbilanz nur unter äußerst heroischen Annahmen berechenbar. Sinnvoll verwertbar könnte allenfalls eine vergleichende Querschnittsbetrachtung für die 16 Länder bzw. die 13 Flächenländer sein. Wenn es dem Landtag bei dieser Diskussion vor allem um belastbare Erkenntnisse für die langfristige strategische Ausrichtung der Haushaltspolitik des Landes und seiner Kommunen geht, können Generationenbilanzen nur einen sehr begrenzten Beitrag liefern.
8. Die Schaffung (und Erhaltung) von Bildungsvermögen gehört zu den wichtigsten Aufgaben der Länder und ihrer Kommunen. Trotz aller Anstrengungen muss allerdings aufgrund der demografischen Entwicklung (Geburten in Deutschland im Jahr 1964: 1,36 Mio.; im Jahr 2012: 0,67 Mio.; im Jahr 2060 geschätzt: 0,4 Mio.) davon ausgegangen werden, dass das Bildungsvermögen im längerfristigen Trend nicht zu-, sondern eher abnimmt.

Denn die (staatlichen) Bruttoinvestitionen in das Bildungsvermögen pro Person müssten sich für die heute Geborenen im Vergleich zu den 1964 Geborenen verdoppeln, damit sie oberhalb der Abschreibungen (auf der

Basis von Wiederbeschaffungswerten!) liegen³. Möglich erscheint allenfalls eine bessere volkswirtschaftliche Nutzung des Bildungsvermögens durch eine Verlängerung der Dauer der Erwerbstätigkeit und eine weitere deutliche Steigerung der Erwerbsquote. Vorbild kann hier z.B. die Schweiz sein⁴.

Für Klima und Umwelt stellt sich die Situation eher noch dramatischer dar. Die Länder und ihre Kommunen sind aus eigener Kraft überhaupt nicht in der Lage, die entstehenden Qualitäts- und Substanzverluste im Umweltbereich zu kompensieren und müssen sich deshalb zum einen auf die Durchsetzung und Überwachung internationaler und nationaler Vereinbarungen und zum anderen auf lokal und regional wirksame Maßnahmen und Beiträge konzentrieren. Es dürfte allerdings kaum möglich sein, diese Beiträge unmittelbar in eine rein fiskalisch konzipierte Generationenbilanz einzubeziehen.

9. Diese Frage lässt sich nur dann beantworten, wenn ein konkretes Konzept entwickelt ist. Ob sich der mögliche Aufwand lohnt, hängt entscheidend davon ab, ob ein solches Berichtssystem dazu geeignet ist, zukünftige haushaltspolitische Entscheidungen in geeigneter Weise zu beeinflussen.

³ Vgl. z.B. Deubel, I., 2011, Zukunftsinvestitionen trotz Schuldenbremse? Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 12 f.

⁴ Vgl. z.B. Deubel, I., 2001, Steuern und Sozialbeiträge – Weitere Reformen sind notwendig. In: Gers-ter, F. (Hrsg.), Arbeit muss sich lohnen, S. 88 ff.