



Herrn Lars Harms
Vorsitzender des Finanzausschusses
Schleswig-Holsteinischer Landtag

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/329

Tragfähigkeit der Landesfinanzen, Umdruck 20/82

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

Zu dem Bericht des Landesrechnungshofs „Tragfähigkeit der Landesfinanzen“ (Umdruck 20/82) finden Sie nachfolgend meine schriftliche Stellungnahme. Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danke ich Ihnen sehr.

Hintergrund

Der in Umdruck 20/82 vorgelegte Bericht befasst sich mit der langfristigen Tragfähigkeit der Landesfinanzen des Landes Schleswig-Holstein. Auf Bundesebene werden bereits seit 2005 vergleichbare Untersuchungen vorgelegt, zuletzt der „Fünfte Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“ des Bundesministeriums der Finanzen aus dem Jahr 2020. Der vorliegende Bericht orientiert sich an den Berichten auf Bundesebene, z.B. bei der Wahl des Zielhorizontes 2060 und in der Methodik. Landeseinnahmen und -ausgaben werden auf Basis plausibler Annahmen in die Zukunft fortgeschrieben und gegenübergestellt. Aus möglichen Abweichungen ergibt sich eine Neuverschuldung bzw. Tragfähigkeitslücken.

Angesichts der gestiegenen fiskalischen Bedeutung der Länder (die Ländergemeinschaft hat 2021 mit ca. 507 Mrd. Euro nur unwesentlich weniger verausgabt als der Bund mit 561 Mrd. Euro¹⁾) erscheint eine Übertragung der Tragfähigkeitsberichte des Bundes auf die Länderebene nur folgerichtig. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der – anders als beim Bund – verfassungsrechtlich sehr eng gesteckten Einnahmekompetenzen der Länder bei Steuern und Schulden. Zudem sind die Ausgaben der Länder aufgrund des hohen Personalkostenanteils häufig durch eine langfristige Bindung gekennzeichnet (z. B. Verbeamtung). Die Auseinandersetzung mit der langfristigen fiskalischen Tragfähigkeit der Landesfinanzen ist eine wichtige Ergänzung der tagesaktuellen und mittelfristigen Perspektive ist daher außerordentlich begrüßenswert.

Einnahmeseite

Die wesentliche Einflussgröße für die Einnahmen des Landes ist in der gewählten Modellierung das Bruttoinlandsprodukt (BIP) des Landes

Technische Universität
Braunschweig
Institut für Volkswirtschaftslehre
Prof. Dr. Felix Rösel
Spielmannstraße 9
38106 Braunschweig

Tel. +49 (0) 531 391-25 92
Schr. +49 (0) 531 391-25 78
Fax. +49 (0) 531 391-25 93
f.roesel@tu-braunschweig.de
www.tu-braunschweig.de/vwl

Datum: 2. November 2022

Schleswig-Holstein. Die BIP-Modellergebnisse für die Variante T0 ähneln anderen aktuellen Projektionsrechnungen (siehe Tabelle 1). In einer früheren Stellungnahme wurde darauf hingewiesen, dass aufgrund der Empfängerposition des Landes im Länderfinanzausgleich das Wachstum der Landeseinnahmen allerdings deutlich stärker mit dem Wachstum des *bundesdeutschen* BIP korreliert ist als mit dem Wachstum des BIP des Landes Schleswig-Holstein.² Dies ist insbesondere für kurzfristige/konjunkturorientierte Betrachtungen relevant. Im Trendwachstum sind sich allerdings Land und Bund sehr ähnlich; es ist nach 2025 langfristig von einem jährlichen realen Wirtschaftswachstum von ca. 0,3% bis 0,4% auszugehen.

Tabelle 1: BIP-Projektionsrechnungen im Vergleich

	Vorliegender Bericht			Holtemöller (2022) ^a	
	T-	T0	T+	Schleswig-Holstein	Bund
2022–2025	1,44%	1,44%	1,44%	1,07%	0,54%
2026–2030	-0,01%	0,44%	0,87%	0,19%	-0,09%
2031–2040	-0,61%	0,03%	0,67%	0,37%	0,37%
2041–2060	-0,38%	0,31%	1,01%	0,37%	0,35%

a) Holtemöller, Oliver (2022): Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung in den Bundesländern 2022 bis 2060, IWH Technical Reports 1/2022, Halle/Saale.

Projektionsrechnungen sind auf der Einnahmeseite besonders wertvoll, um langfristige Handlungsspielräume abzuschätzen. Zu bedenken ist hierbei jedoch, dass zentrale Wachstumsdeterminanten wie der technische Fortschritt (z. B. Einflüsse durch die Digitalisierung) sowie die Arbeitsmarktlage (Renteneintrittsalter, Zuwanderung, Partizipation der älteren Generation) kaum prognostizierbar sind und bereits kleine Änderungen die Projektion deutlich verändern können. Dies gilt ebenso für Änderungen am Steuer- oder Finanzausgleichssystem.

Trotz gewisser Unsicherheiten sind langfristige Einnahmeprojektionen dennoch eine wichtige Orientierungshilfe. Dies zeigt ein Vergleich einer früheren Vorausberechnung des IWH Halle aus dem Jahr 2012 mit den später realisierten Werten für das BIP auf Länderebene.³ Betrachtet wird die durchschnittliche Wachstumsrate des BIP für die Jahre 2010 bis 2025. Das Trendwachstum für das BIP in Deutschland wurde mit 1,2 % pro Jahr im Jahr 2012 projiziert, das realisierte BIP-Wachstum entsprach 1,1 % pro Jahr (2021 bis 2025 sind hierbei weiterhin Projektionswerte). Auch in Schleswig-Holstein entsprach das tatsächliche Wachstum mit 1,3 % pro Jahr nahezu dem im Jahr 2012 vorausberechneten Wert von 1,4 %. Auffällige Abweichungen finden sich lediglich bei Berlin und Saarland, deren tatsächliches Wachstum deutlich ober- bzw. unterhalb des 2012 projizierten Wertes lag. Insgesamt zeigt sich jedoch, dass BIP-

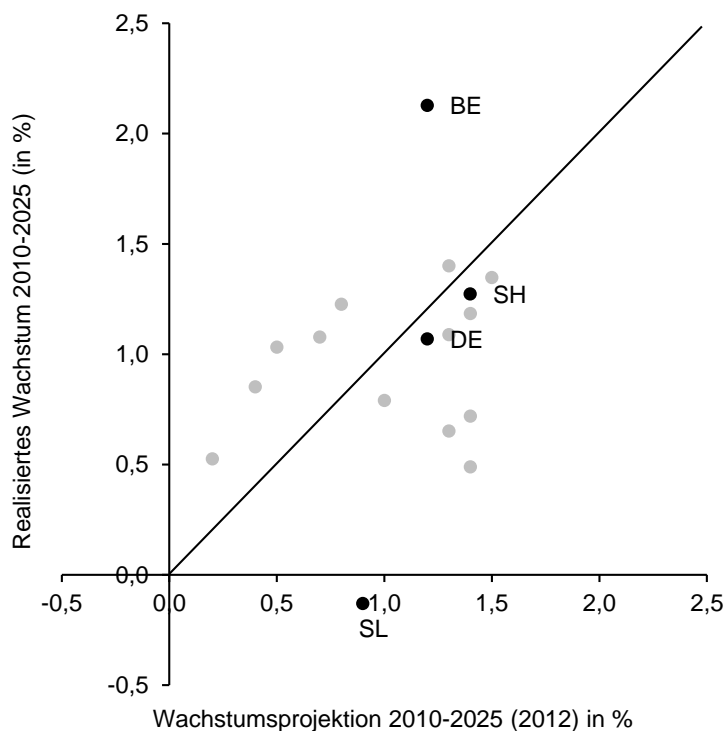
¹ Statistisches Bundesamt (2022): Ausgaben, Einnahmen und Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts nach Ebenen, Quartalsdaten, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finzen/EU-Haushaltsrahmenrichtlinie/Tabellen/oeffentlicher-gesamthaushalt.html>, abgerufen am 25.10.2022.

² LT-Umdruck 19/4391. Das Wachstum der Summe der Einnahmen von Gemeinden und Land waren von 2007 bis 2019 (ohne 2009) mit einem Korrelationskoeffizienten von 0,05 kaum mit dem BIP des Landes Schleswig-Holstein korreliert; das Einnahmewachstum ist aber mit 0,29 spürbar mit dem Wachstum des BIP auf Bundesebene.

³ Holtemöller, Oliver und Irrek, Maïke (2012): Wachstumsprojektion 2025 für die deutschen Länder: Produktion je Einwohner divergiert, *Wirtschaft im Wandel*, Jg. 18 (4), S. 132-140. Holtemöller, Oliver (2022): Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung in den Bundesländern 2022 bis 2060, IWH Technical Reports 1/2022, Halle/Saale.

Projektionsrechnungen auf Landesebene im Durchschnitt den künftigen Trend beschreiben und damit eine Orientierung bezüglich der Zukunftsperspektiven bieten.

Abbildung 1: Wachstumsprojektion aus dem Jahr 2012 im Vergleich zu realisierten Werten (jeweils jahresdurchschnittliches Wachstum des BIP in den Jahren 2010-2025 auf Länderebene)



Lesehinweis: Die einzelnen Punkte stellen Bundesländer bzw. den Bund (DE) dar. Datenquellen: Projektion: Holtemöller, Oliver und Irrek, Maika (2012): Wachstumsprojektion 2025 für die deutschen Länder: Produktion je Einwohner divergiert, Wirtschaft im Wandel, Jg. 18 (4), S. 132-140; Realisierung: Holtemöller, Oliver (2022): Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung in den Bundesländern 2022 bis 2060, IWH Technical Reports 1/2022, Halle/Saale. Die Werte 2021 bis 2025 sind Projektionswerte.

Ausgabenseite

Auf der Ausgabenseite sind die Einflussmöglichkeiten des Landes und damit auch die Projektionsunsicherheiten erheblich größer als auf der Einnahmeseite. Beispielsweise sind die künftige Entwicklung des Zinsniveaus oder auch der Gesundheitsausgaben Gegenstand intensiv geführter Diskussionen in der Forschung. Für die künftige Zinsentwicklung geht z. B. das Congressional Budget Office des Kongresses der Vereinigten Staaten von weiter sinkenden Realzinsen (Nominalzinsen abzüglich der Inflationsrate) gegenüber früheren Jahren aus.⁴ In der Gesundheitsökonomie zeigen empirische Studien, dass Gesundheitsausgaben (mit Ausnahme von Pflegeleistungen) im Wesentlichen durch das letzte Lebensjahr bestimmt werden und nicht per se durch das Alter.⁵ Der demografische Wandel hätte in diesem Fall nur wenig Auswirkungen auf die Gesundheitsausgaben. Auch der Tragfähigkeitsbericht 2020 des Bundes geht von nur moderat steigenden Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung von

⁴ Gamber, Edward (2020): The Historical Decline in Real Interest Rates and Its Implications for CBO's Projections, Working Paper 2020-09, Washington D.C.

⁵ Breyer, Friedrich und Normann Lorenz (2012): The "red herring" after 20 years: ageing and health care expenditures, The European Journal of Health Economics 22, S. 661–667.

7,1 % (2020) auf 7,7 % des BIP (2060) aus. Käme es zu keinem weiteren Anstieg von Zins- und Gesundheitsausgaben, würde sich die ermittelte Tragfähigkeitslücke drastisch verringern. Insgesamt ist die Entwicklung der Ausgaben des Landes nur bedingt vorgezeichnet und in hohem Maße politisch gestaltbar. Durch eine vorausschauende Ausgabengestaltung, insbesondere mit Blick auf die sich abzeichnenden Einnahmepotenziale, kann eine dauerhafte Tragfähigkeit des Landes gesichert werden.

Tragfähigkeit als Zielgröße

Die gewählte Zielgröße der Tragfähigkeitslücke orientiert sich am Tragfähigkeitsbericht des Bundes. Hierbei wird das Erreichen eines Zielwertes der Schulden oder eine dauerhafte Stabilisierung der Schulden jeweils *anteilig am BIP* als Zielvorgabe definiert. Zu bedenken ist bei dieser Betrachtung, dass hierbei das Vermögen des Staates unberücksichtigt bleibt. Aufgrund der vergleichsweise niedrigen öffentlichen Investitionsausgaben der vergangenen Jahrzehnte ist inzwischen von einem beachtlichen Investitionsstau in Deutschland auszugehen. Kein anderes Land in der EU hat in den vergangenen Jahrzehnten relativ zum BIP weniger in seine öffentliche Infrastruktur investiert als Deutschland.⁶ Gesperrte Straßen und unsanierte Schulen gefährden jedoch genauso das künftige Entwicklungspotenzial wie zu hohe Schuldenstände und hohe Zinsausgaben. Der Erhalt der öffentlichen Infrastruktur ist deshalb stärker noch als bisher in die Tragfähigkeit einzubeziehen. Bei einem weiteren Verschleiß der öffentlichen Infrastruktur wäre nicht nur eine Fixierung, sondern gar eine *Reduktion* der Schuldenquote erforderlich, um das Nettovermögen des Landes zu stabilisieren.

Fazit

Der vorgelegte Bericht zur Tragfähigkeit der Landesfinanzen bis zum Jahr 2060 beruht naturgemäß auf einer Reihe von diskutablen Annahmen. Auf der Ausgabenseite bestehen erhebliche Unsicherheiten und Gestaltungsmöglichkeiten, die die ermittelte Tragfähigkeitslücke spürbar verändern können. Insbesondere auf der Einnahmeseite liefert der Bericht jedoch wichtige Hinweise zu langfristigen Trends und künftigen Potenzialen.

Eine regelmäßige weitere Bewertung und Reflexion der langfristigen Tragfähigkeit der Landesfinanzen erscheint vor diesem Hintergrund ausgesprochen wünschenswert. Bei finanzpolitischen Entscheidungen mit langfristiger Bindungswirkung, z.B. bei Personal oder Investitionen mit hohen Folgekosten, kann so auch die langfristige Einnahmesituation des Landes berücksichtigt werden.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Prof. Dr. Felix Rösel

⁶ Rösel, Felix und Wolffson, Julia, (2022): Chronischer Investitionsmangel – eine deutsche Krankheit, *Wirtschaftsdienst* 102 (7), S. 529–533.