

## „Transformationsfonds“ als Umgehung der Schuldenbremse: das Beispiel des Saarlandes

### Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

- Der Antrag des saarländischen Landtags vom Dezember 2022 auf Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation nach § 2 Abs. 1 Haushaltstabilisierungsgesetz für das Haushaltsjahr 2022 droht die Schuldenbremse ad absurdum zu führen. Mit ähnlichen Begründungen, wie beispielsweise in Nordrhein-Westfalen, könnte in der Zukunft immer wieder auf ähnliche Notlagen verwiesen werden, um die Schuldenbremse dauerhaft zu umgehen.
- Die Rechnung für den saarländischen Transformationsfonds sollen zwischen 2035 und 2070 ausgerechnet die Generationen bezahlen, die durch den demografischen Wandel ohnehin schon stark belastet werden.
- Die Tilgung des Transformationsfonds dürfte zu erheblichen Haushaltsengpässen führen. Das Saarland hat heute aufgrund der schwebenden Versorgungsverpflichtungen der Beamtenpensionen bereits die höchsten impliziten Schulden aller Bundesländer. Sie werden im Laufe der nächsten Jahre zu expliziten Schulden und damit den Druck auf die öffentlichen Haushalte auch sichtbar erhöhen.

### Hintergrund

Verlässliche fiskalische Regelungen können die Glaubwürdigkeit einer Regierung bei der Haushaltsplanung unterstützen, wenn sie so gestaltet sind, dass sie nicht regelmäßig geändert werden können. Allgemein werden Fiskalregeln, wie die deutsche Schuldenbremse, mit einer geringeren Defizitneigung – und damit einer geringeren Tendenz, Kredite zu Lasten zukünftiger Generationen aufzunehmen – assoziiert und können einen signifikanten Einfluss auf ein ausgeglichenes Budget haben. Ferner zeigt sich, dass eine hohe Staatsverschuldung meist mit einem geringeren Wirtschaftswachstum einhergeht und sich Haushaltskonsolidierungen über Ausgabenkürzungen nicht zwingend negativ auf das Wachstum auswirken, sondern im Gegenteil mit steigenden Wachstumsraten korrelieren (vgl. Potrafke et al. 2019). Mit ihrer mittel- bis langfristigen Ausrichtung begrenzen Fiskalregeln die Möglichkeit von Wahlgeschenken und prägen den finanziellen Rahmen der kurzfristigen politischen Planung, die zumeist lediglich auf eine Wahlperiode begrenzt ist. Dadurch werden politische Akteure zur Priorisierung von staatlichen Ausgaben gezwungen und Zielkonflikte zwischen Staatskonsum und öffentlichen Ausgaben für den Bürger transparenter. Fiskalregeln entfalten allerdings nur dann ihre Wirkung, wenn sie auch konsequent eingehalten werden.

Die in der Schuldenbremse verankerte „außergewöhnliche Notsituation“ erlaubt Regierungen in Ausnahmefällen eine Verschuldung oberhalb der festgelegten Grenzwerte. Was sich während der Corona-Pandemie als sinnvolle Regelung erwiesen hat, sollte allerdings nicht als Freifahrtschein genutzt werden, um die Schuldenbremse dauerhaft auszuhebeln. Die Anträge auf Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation nach § 2 Abs. 1 Haushaltstabilisierungsgesetz (HStabG) für das Haushaltsjahr 2022 des saarländischen sowie des nordrhein-westfälischen Landtags gehen allerdings genau in diese Richtung.

Die deutsche Schuldenbremse wurde vor dem Hintergrund der europäischen Regelungen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingeführt, die sich die Mitglieder der europäischen Währungsunion auferlegt haben. Diese europäischen Fiskalregeln wurden geschaffen, um eine stabilitätsorientierte Geldpolitik zu ermöglichen, da die fiskalische Kompetenz bei den Mitgliedsländern verblieben ist und diese sich individuell verschulden können. Eine Aufweichung oder gar Abschaffung der Schuldenbremse würde der Glaubwürdigkeit Deutschlands gegenüber den anderen hochverschuldeten Mitgliedstaaten schaden.

# Die Transformationsherausforderung des Saarlandes als Rechtfertigung für ein Sondervermögen zur Umgehung der Schuldenbremse

---

Die Schuldenbremse der Länder erlaubt im Gegensatz zum Bund keine strukturelle jährliche Nettokreditaufnahme von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, sondern begrenzt die strukturelle Defizitobergrenze auf 0 Prozent. Auf der anderen Seite müssen die Länder für sogenannte „Sondervermögen“ aber auch keine Buchungsregeln ändern. Für das geplante kreditfinanzierte Ausgabenvolumen von 3 Mrd. Euro beruft sich die Landesregierung auf eine Notsituation im Sinne § 2 Abs. 1 HStabG für das Jahr 2022. Zur Einordnung: Der Haushalt des Saarlandes belief sich im Jahr 2022 auf 5 Mrd. Euro.

Die Begründung stellt auf die Verteuerung der Energiepreise und die Folgen für den Transformationsprozess der saarländischen Wirtschaft ab. Ähnlich wie bei der Corona-Krise wird argumentiert, dass es sich bei der Energieverteuerung um einen exogenen Schock handeln würde und die Regierung daher keinen Einfluss auf die daraus resultierende wirtschaftliche Schwächung des Landes habe. Die Energiekrise beschleunige den Strukturwandel des Saarlandes und führe zu neuen Ausgabenbedarfen. Diese Begründung führt die Schuldenbremse und die Ausnahmeregelung allerdings ad absurdum. Der Strukturwandel des Saarlandes läuft bekanntlich schon seit Jahrzehnten – eine Notlage ist deshalb nicht zu erkennen. Mit ähnlichen Begründungen könnte immer wieder auf weitere Notlagen, wie beispielsweise den Klimanotstand, verwiesen werden und der Transformationsfonds des Saarlandes somit zum Präzedenzfall werden. Ferner wird durch die Schaffung von Schattenhaushalten die parlamentarische Kontrolle erschwert. Während der Haushalt z. B. eines Landes regelmäßig dem Parlament vorgelegt werden muss, ist dies bei einem Sondervermögen, das über mehrere Jahre gebildet wird, nicht der Fall.

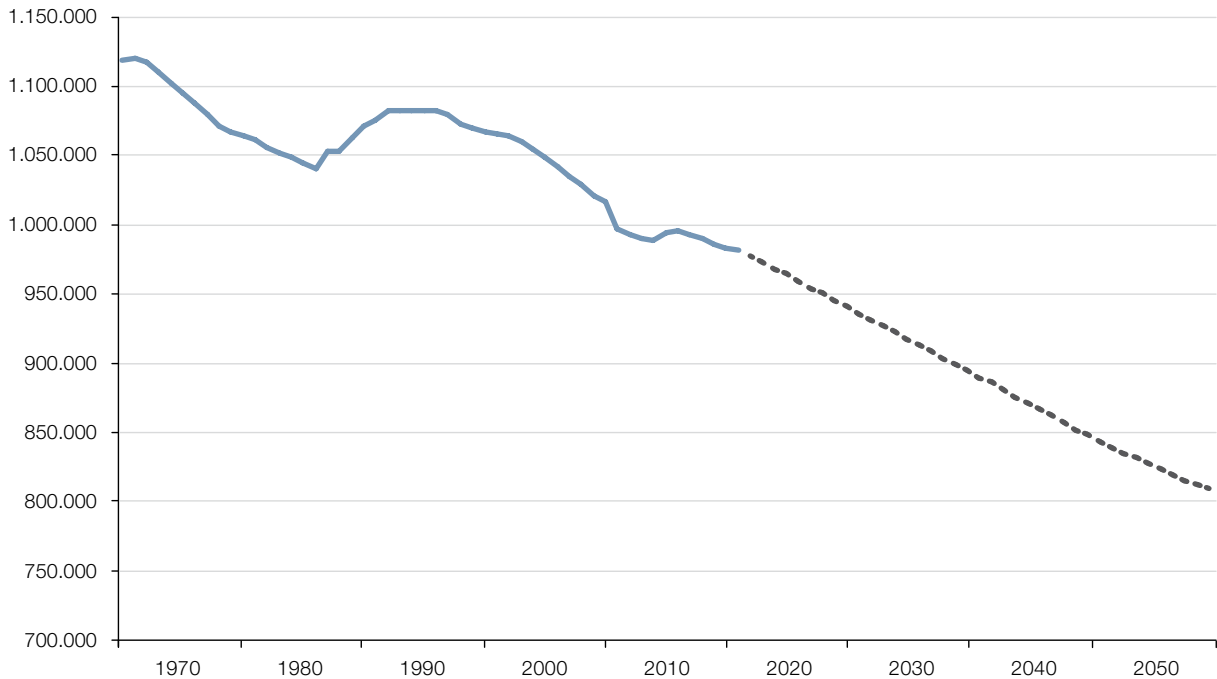
## Wer zahlt die Rechnung?

---

Aufgenommene Kredite müssen irgendwann zurückgezahlt werden. Der Antrag sieht vor, dass Sondervermögen spätestens ab dem Jahr 2035 innerhalb von 40 Jahren zurückzuführen sind. Das heißt, spätestens ab dem Jahr 2035 muss die Tilgung der Kredite aus dem Budget des Haushalts erfolgen. Es ist stark zu bezweifeln, dass das Sondervermögen derart starke Wachstumsimpulse setzt, dass es sich quasi in großen Teilen selbst finanzieren wird. Gerade die im Transformationsfonds geplante Industriepolitik sowie die damit einhergehende Subventionierung alter Industrien machen hier kaum Hoffnung.

Sicher ist hingegen, dass den Tilgungsverpflichtungen in einer Zeit nachgekommen werden muss, in der der demografische Wandel seinen Höhepunkt erreicht haben wird. Ein Großteil der Babyboomer-Generation wird zu diesem Zeitpunkt bereits in Rente gegangen sein. Das bedeutet zuerst einen Beitragssatzanstieg der gesetzlichen Rentenversicherung und etwas zeitverzögert auch einen Anstieg der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung sowie der sozialen Pflegeversicherung. Schätzungen gehen von einem Anstieg der Sozialversicherungsbeitragssätze von derzeit 40 auf über 53 Prozent bis zum Jahr 2060 aus (Werding/Läpple 2020). Gleichzeitig muss durch die demografische Entwicklung langfristig insgesamt mit sinkenden Steuereinnahmen gerechnet werden, da das Steueraufkommen, insbesondere das Einkommensteueraufkommen, maßgeblich durch die Struktur der Erwerbsbevölkerung geprägt ist (Gutmann et al. 2019). Somit werden nicht nur fiskalische Lasten des Transformationsfonds auf junge und zukünftige Generationen verschoben, sondern die Belastung gleichzeitig jenen Generationen aufgebürdet, die durch die demografische Entwicklung ohnehin bereits mit enormen fiskalischen Lasten konfrontiert sein werden. Abbildung 1 zeigt die Bevölkerungsentwicklung des Saarlandes, das nicht nur älter wird, sondern auch in absoluten Zahlen schrumpft. Die zusätzlichen Lasten müssen also auch noch von weniger Köpfen getragen werden. Es stellt sich dabei die Frage: Wie soll das gehen?

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung des Saarlandes

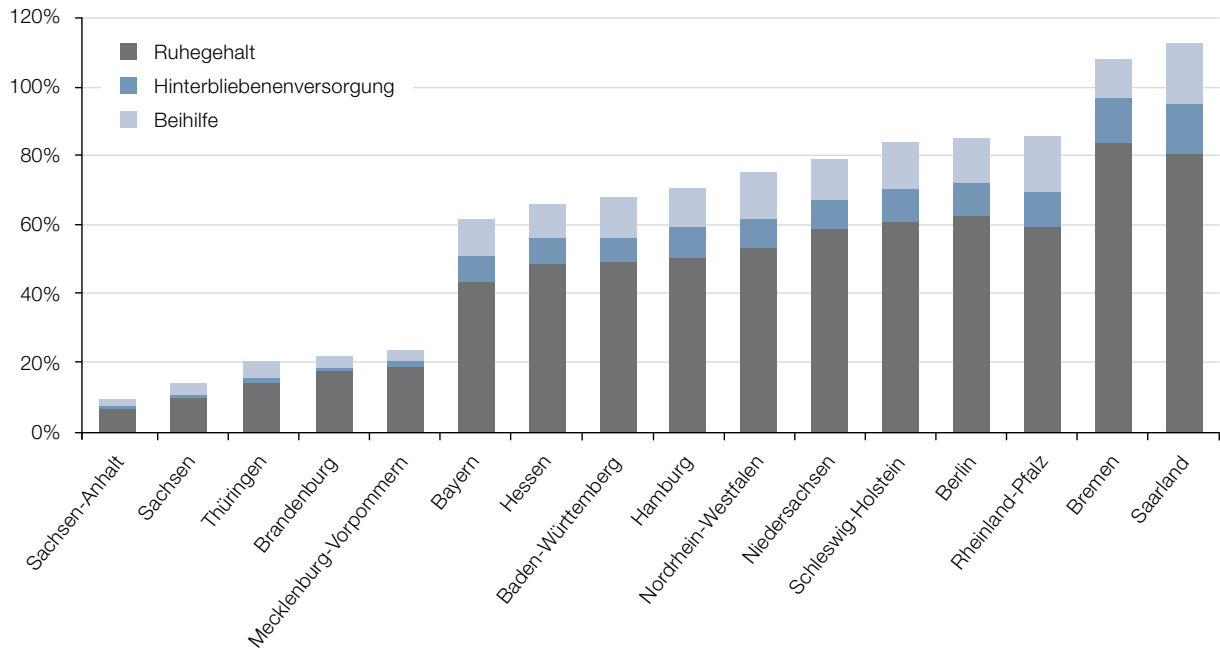


Quelle: Statistisches Bundesamt (2019).

## Herausforderungen für den Haushalt

Wenn die Investitionen zur Transformation der saarländischen Wirtschaft nicht mehr aus dem Landeshaushalt, sondern aus einem Sondervermögen heraus finanziert werden, besteht die Gefahr, dass die dadurch freiwerdenden Mittel des Haushalts für konsumtive Ausgaben sowie Personalausgaben verwendet werden. Gerade Personalausgaben bleiben, insbesondere im Rahmen von Verbeamtungen, oft jahrzehntelang bestehen. Ferner stehen zukünftige Haushalte des Saarlandes ohnehin vor enormen Herausforderungen. In den Jahren 2020 bis 2025 gingen bzw. gehen die größten Kohorten von Beamten in der Geschichte des Saarlandes in den Ruhestand. Dadurch entstehen für die nächsten 30 Jahre hohe Kosten in Form von Ruhegehältern, Hinterbliebenenversorgungen sowie Leistungen zur Beihilfe. Das Saarland hat, wie in Abbildung 2 aufgezeigt wird, mit 113 Prozent des Bruttoinlandsprodukts von allen 16 Bundesländern die höchsten impliziten Schulden durch die Beamtenversorgung (Raffelhüsch/Kohlstruck 2022). Dadurch, dass die Versorgungsausgaben für pensionierte Beamte aus laufenden Steuermitteln finanziert werden, ist ihnen aufgrund des Umfangs und der Inflexibilität eine besondere finanzpolitische Bedeutung zuzuschreiben. Die fehlende Einnahmeautonomie der Länder verringert den bereits durch die Versorgungsansprüche determinierten Handlungsspielraum, wodurch sich ein politisches Gegensteuern als äußerst schwierig darstellt. Zusammen mit den bereits bestehenden expliziten und impliziten Schulden droht der Transformationsfonds eine weitere Belastung für zukünftige Steuerzahler oder im Falle einer Altschuldenübernahme für den Bund zu sein. Das wäre dann eine echte Haushaltsnotlage: Selbstverschuldung mit Ansage. Mit aktuell steigenden Zinsen erhöht sich dadurch auch die Gefahr einer zukünftigen Zahlungsunfähigkeit des Saarlandes, beziehungsweise weiterer erpresserischer Hilferufe an den Bund oder andere Länder.

Abbildung 2: Die impliziten Schulden der Bundesländer in Prozent des jeweiligen BIP im Jahr 2020



Quelle: Eigene Berechnungen.

Anstatt eine Umgehung der Schuldenbremse zu planen, sollte das Saarland auf eine größere Steuerautonomie für die Länder hinwirken, die beispielsweise über ein Zuschlagsrecht bei der Einkommen- oder Körperschaftsteuer geschaffen werden könnte (vgl. Bültmann 2020). Das würde den Wettbewerb zwischen den Ländern erhöhen, die Eigenverantwortung auf der Einnahmenseite stärken und eine Anreizstruktur für nachhaltige Finanzpolitik bieten. Diese würde auch darin bestehen, den Haushalt zu sanieren. Gerade im Hinblick auf die hohe Personalausgabenquote, sollte man sich wieder auf eine maßvolle Haushaltspolitik besinnen. Auch in anderen Bereichen ist es wenig glaubwürdig, wenn das Saarland eine Notlage vorgibt, sich aber mehr leistet als andere Länder.

## Quellen

- Bültmann, B. (2020): Kommunalfinanzen: Das Vier-Säulen-Modell 2020, Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft.
- Gutmann, D.; Peters, F.; Raffelhüschen, B. (2019): Einkommensteuer im Spiegel der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften, *Wirtschaftsdienst*, 99(11), S. 777-783.
- Potrafke, N.; Gründer, K.; Mosler, M.; Dörr, L. (2019): Der Zusammenhang zwischen Verschuldung, Budgetzusammensetzung und volkswirtschaftlichem Wachstum, *ifo Forschungsberichte*, Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
- Raffelhüschen, B.; Kohlstruck, T. (2022): Status quo und Ausgabenprojektionen der Beamtenversorgung, *WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, S. 27-34.
- Statistisches Bundesamt (2022): Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern bis 2060 – Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.
- Werding, M.; Läßle, B. (2020): Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung, *FiFo-Berichte*, No. 29, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

**Ansprechpartner: Tobias Kohlstruck**

Stiftung Marktwirtschaft, Charlottenstr. 60, 10117 Berlin | [www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)