

Fahrenschon, Georg

Article

Haushaltspolitik: Am Schnittpunkt von Konsolidierungspflicht und Wachstumspolitik

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Fahrenschon, Georg (2010) : Haushaltspolitik: Am Schnittpunkt von Konsolidierungspflicht und Wachstumspolitik, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 63, Iss. 19, pp. 12-15

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164869>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Zugespißt hat die Griechenlandkrise auch ihr Gutes: Sie führt deutlich vor Augen, dass eine Politik, die zwar kurzfristig hohes Wachstum erzeugt, jedoch dieses Wachstum mit hohen Defiziten erkaufte, auf Dauer scheitern wird.

Wachstumspolitik – richtig verstanden – muss den Rahmen für nachhaltiges Wachstum setzen. Sie darf aber nicht das eigene Fundament aufzehren; ohne solide öffentliche Finanzen ist dauerhaftes Wachstum nicht möglich.

Konsolidierungsnotwendigkeit

Verschuldung der öffentlichen Haushalte

Der Schuldenstand der Mitgliedstaaten der Europäischen Union stieg von 2008 in nur zwei Jahren von rund 60% des Bruttoinlandsprodukts auf rund 80% im Jahr 2010.¹ Der gesamtstaatliche Schuldenstand in Deutschland beträgt Ende 2009 rund 1,8 Billionen €. Das entspricht rund 22 000 € je Einwohner. Allein der Bund nimmt laut seinem Finanzplan von 2010 bis 2014 233 Mrd. € neue Schulden auf, rund zwei Drittel des Volumens seines Haushalts – Sondervermögen nicht eingerechnet. Der deutsche Staatssektor wies im Jahr 2009 nach Berechnungen des Statistischen Bundesamts ein Finanzierungsdefizit in Höhe von 3,3% des Bruttoinlandsprodukts auf.

Die Zinsausgaben allein des Bundeshaushalts werden nach dem Finanzplan des Bundes von 2011 bis 2014 um ein Drittel auf über 48 Mrd. € steigen. Damit geht jeder sechste Euro des Bundeshaushalts in den Schuldendienst.

Von erheblicher Relevanz für die öffentlichen Haushalte sind auch weitere Belastungen wie die Versorgungslasten der künftig in Ruhestand gehenden Beamten und Public Private Partnerships (PPP).

Die demographische Entwicklung, die Bekämpfung des Klimawandels und die Anpassung an dessen unvermeidbaren Folgen stellen zusätzliche Anforderungen an die Leistungsfähigkeit des Staates und der kommenden Generationen.

Folgen ausufernder Verschuldung

Staatsverschuldung schränkt künftige Gestaltungsspielräume ein. Die Lasten aktueller Entscheidungen werden in die Zukunft verlagert und kommenden Generationen aufgebürdet.

Die dementsprechend für Zinsen zu leistenden Ausgabemittel stehen nicht für gegenwärtige und künftige Aufgaben des Staates zur Verfügung. Noch kommt das derzeit niedrige Zinsniveau den öffentlichen Haushalten zwar zugute.² Allerdings verschleiert es auch das Gesamtmaß der Belastung durch den Schuldenberg. Bei einer Steigerung der Zinsen um 1 Prozentpunkt stünden den öffentlichen Haushalten in Deutschland rein rechnerisch 18 Mrd. € weniger zur Verfügung. Das ist mehr als die gesamten Personalausgaben des bayerischen Staatshaushalts. Und es übertrifft die Etats des Bundeswirtschafts- und des Bundesforschungsministeriums zusammen.

Solide öffentliche Finanzen stärken das Vertrauen von Investoren und Konsumenten. Umgekehrt kann eine hohe Verschuldung dazu führen, dass Wirtschaft und Verbraucher verunsichert werden – mit der Folge einer Schwächung der Wirtschaftskraft. Die Kreditnachfrage der öffentlichen Hand steht im Übrigen im Wettbewerb mit der Nachfrage der Wirtschaft nach Kapital und erschwert daher die Finanzierungsmöglichkeiten der Wirtschaft.

Die Schuldenproblematik durch ein Perpetuum mobile zu lösen, indem immer neue Schulden angehäuft werden, ist kein gangbarer Weg. Abhängig nicht zuletzt von der Psychologie des Finanzmarkts wird bei einem bestimmten Maß

* Georg Fahrenschohn ist Bayerischer Staatsminister der Finanzen.

¹ Vgl. http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/gen_gov_data/documents/2010/spring_2010_country_en.pdf.

² In seinem Finanzplan 2010–2014, S. 74, gibt der Bund eine Faustregel mit einem Zinssatz von 1,6% an.

der Verschuldung die Grenze erreicht, an der Staatsanleihen keine Abnehmer mehr finden. Die öffentlichen Haushalte in Deutschland, in Europa und in der Welt haben in der Krise ihre Leistungsfähigkeit gezeigt. Allerdings wurden die Grenzen der finanziellen Leistungsfähigkeit ebenso deutlich sichtbar.

Staatsschulden und die damit verbundene Zinslast bedeuten daher langfristig höhere Steuern bzw. Abstriche an der Quantität oder der Qualität staatlicher Aufgabenerfüllung.

Konsequent für Wachstumspolitik

Dauerhaftes Wachstum wird nur dann erreicht, wenn die Voraussetzungen des Wachstums nicht aufgezehrt werden. Diese Grundlage wird aber bei einem auf Kosten ausufernder Verschuldung finanzierten Wachstum verbraucht.

Wachstumspolitik bedarf daher als notwendiges finanzpolitisches Fundament einer nachhaltigen Konsolidierung. Akzente für Familien, Bildung und Innovation zu setzen, auf neue Anforderungen der Gesellschaft zu reagieren, Steuern zukunftsfähig auszugestalten, ist nur möglich, wenn zwischen laufenden Einnahmen und notwendigen Ausgaben ein Gestaltungsspielraum besteht.

Konsolidierung ist dabei eine Daueraufgabe. Sowohl in prosperierenden wie in schwierigen Zeiten ist es erforderlich, die staatlichen Ausgaben auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen, um Spielraum zu erhalten, zukunftsorientiert Impulse zu geben und Rahmenbedingungen verbessern zu können. So werden in Bayern Stellenabbauprogramme über Jahre abgearbeitet, auch um zugleich z.B. neue Stellen an Schulen und Hochschulen schaffen zu können.

In der globalen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise war es erforderlich, kräftige staatliche Impulse sowohl auf der Ausgabenseite (Ausweitung der Nachfrage der öffentlichen Hand) als auch auf der Einnahmenseite (Steuerentlastungen zur Stärkung der Nachfrage der privaten Haushalte und der Wirtschaft) zu setzen. Deshalb und vor allem wegen der unmittelbaren Auswirkungen der Krise auf die öffentlichen Haushalte klafft die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben momentan weit auseinander und muss durch verstärkte Konsolidierungsmaßnahmen im Aufschwung wieder geschlossen werden. Es muss wieder ein Niveau erreicht werden, das die Freiheit schafft, zukunftsorientierte Schwerpunkte zu setzen und Wachstumspolitik im engeren Sinne zu betreiben.

Konsolidierungsvorgaben

Auf europäischer, nationaler und Landesebene bestehen unterschiedliche rechtliche Vorgaben, die Wachstumspolitik mit der Konsolidierungspflicht verbinden.

Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt

Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt gibt klare Kriterien für stabilitäts- und wachstumsorientierte Haushaltspolitik. Die auf Betreiben des damaligen Bundesfinanzministers Dr. Theo Waigel festgelegten Vorgaben werden aber häufig verletzt.

Das gilt insbesondere für das Kriterium des maximalen Schuldenstands von 60% des Bruttoinlandsprodukts. So überschreitet Deutschland seit 2002 diesen Schwellenwert, seit der Finanzmarkt- und Weltwirtschaftskrise sogar deutlich.

Aber auch das Kriterium des maximalen Defizits wurde während dieses Zeitraums nur in den Jahren 2006–2008 eingehalten. Dabei ist Deutschland kein Einzelfall. 24 der 27 EU-Länder befinden sich derzeit in einem Defizitverfahren.³

Auch wenn der Rettungsschirm die Finanzmärkte zeitweilig beruhigt hat und sich der Euro gegenüber dem US-Dollar wieder stabilisiert hat: Wie dringlich es ist, die im Mai mit dem Rettungsschirm gekaufte Zeit zur Konsolidierung und für Verschärfungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu nutzen, zeigt sich auch daran, dass die Aufschläge der Staatsanleihen von Euro-Problemstaaten im Vergleich zu deutschen Anleihen verhältnismäßig hoch bleiben.

Wir brauchen deshalb auch auf europäischer Ebene ein stärkeres Bekenntnis zu soliden Finanzen. Der Stabilitätspakt muss verschärft werden. Notwendig sind beispielsweise automatische und beschleunigte Sanktionen. Dazu gehören das Sperren oder endgültige Streichen von EU-Fördermitteln ebenso wie die Suspendierung von Stimmrechten. Das sind zentrale Forderungen der Bayerischen Staatsregierung, ebenso wie eine »Europäische Schuldenbremse« fest verbunden mit einem effektiven Frühwarnmechanismus. Notwendig sind darüber hinaus längere Prüfungszeiträume für künftige Beitrittsanträge und die Prüfung von Regelungen für Staatsinsolvenzen.

Nationale Schuldenbremse

Auf nationaler Ebene wurde 2009 im Rahmen der Föderalismusreform II eine neue Schuldenregel ins Grundgesetz aufgenommen. Die durch die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise notwendig gewordenen immensen Kreditaufnahmen der öffentlichen Hand haben den Einigungsprozess hinsichtlich der »Schuldenbremse« beschleunigt.

Durch die Schuldenbremse ist den Ländern die Nettokreditaufnahme grundsätzlich verboten; für den Bund ist noch

³ Vgl. dazu http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm.

eine Neuverschuldung von 0,35% zulässig. Nur in zwei Fällen können zusätzliche Kredite aufgenommen werden:

- Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung vorsehen. Eine solche »Konjunkturbereinigung« der Nettokreditaufnahme bedeutet aber auch eine Tilgungspflicht bei guter Konjunktur.
- Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können neue Kredite aufgenommen werden. Dabei wurde auch an die aktuelle Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise gedacht. Die Kreditaufnahme muss mit einer Tilgungsregelung verbunden werden.

Die Regel gilt grundsätzlich ab 2011. Es bestehen aber für den Bund bis 2016 und die Länder bis 2020 Übergangsregelungen.

Flankiert wird die neue Schuldenregel durch die Einsetzung eines Stabilitätsrats, der u.a. regelmäßig die Haushaltswirtschaft von Bund und den Ländern überwacht. Dieser hat am 28. April 2010 seine Tätigkeit aufgenommen.

Haushalt ohne Neuverschuldung in Bayern

Bayern konnte mit einem Neuverschuldungsverbot schon einige Erfahrungen sammeln und in die Diskussion über ein grundgesetzliches Neuverschuldungsverbot einbringen. Die Bayerische Staatsregierung hat sich bereits 1998 mittelfristig das Ziel eines Haushalts ohne Nettoneuverschuldung gesetzt. Im Jahr 2000 legte der Bayerische Landtag dann das Jahr 2006 als Ziel für einen ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalt fest. Das Ziel wurde erreicht und auch in den Folgejahren – mit Ausnahme der im 2. Nachtragshaushalt 2008 erforderlichen Kreditermächtigung für die Stabilisierung der Landesbank – durchgehalten. Im Haushaltsvollzug 2007 wurden Schulden in Höhe von 300 Mill. € getilgt. Auch 2008 wurden die Schulden des allgemeinen Haushalts um 200 Mill. € zurückgeführt; allerdings mussten für die Kapitalzufuhr der BayernLB Kredite in Höhe von 10 Mrd. € aufgenommen werden.

Außerdem wurden insbesondere in den Jahren 2007 und 2008 Rücklagen gebildet, die für eine Konjunkturpolitik in der Finanzmarkt- und Weltwirtschaftskrise zur Verfügung stehen. Insbesondere mit Hilfe dieser Rücklagen wurde im Doppelhaushalt 2009/2010 auf die Krise kraftvoll reagiert, ohne neue Schulden aufnehmen zu müssen. Allein 2010

sind zum Haushaltsausgleich Einmaleffekte in Höhe von über 3 Mrd. € eingeplant.

Diese Zahl von 3 Mrd. € stellt aber auch die Lücke zwischen den laufenden Ausgaben und den laufenden Einnahmen dar. Daraus folgt ein erheblicher Konsolidierungsdruck für die kommenden Jahre, der erst wieder Wachstumspolitik im engeren Sinn erlaubt. Dieser Druck ist aber auch die Chance, die Konsolidierungsbemühungen zu intensivieren und sich von Liebgewonnenem, das zu teuer geworden ist, zu verabschieden.

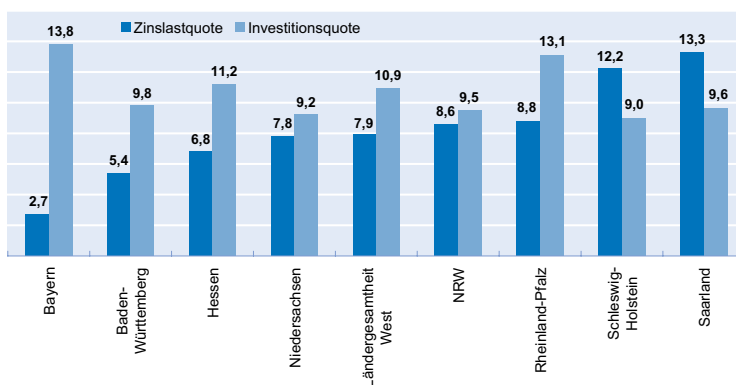
Konsolidierungserfolge

Konsolidierung zahlt sich aus. Das Fundament solider Finanzen ermöglicht nachhaltige Wachstumspolitik.

Die haushaltsmäßige Pro-Kopf-Verschuldung des allgemeinen bayerischen Haushalts ist mit rund 1 800 € (einschließlich der Kreditaufnahme für die Kapitalzufuhr an die Landesbank: rund 2 600 €) aufgrund der traditionell vorsichtigen Haushaltspolitik und der hohen Wirtschaftskraft Bayerns mit deutlichem Abstand die niedrigste unter den westlichen Flächenländern (Durchschnitt der übrigen Flächenländer West: 6 112 €). Bayern gibt über 3 Mrd. € weniger an Zinsen aus als Nordrhein-Westfalen. Diese vergleichsweise gute Stellung Bayerns zeigt sich auch in der niedrigen Zinsausgabenquote von 2,7% und der hohen Investitionsquote (vgl. Abb. 1).

Die Haushaltskonsolidierung in den vergangenen Jahren erlaubte dem Freistaat nicht nur, trotz Wirtschaftseinbruch und abstürzender Steuereinnahmen seine Aufgaben weiterzuführen, sondern auch die Auswirkungen der Krise abzumildern und sich zukunftsorientiert aufzustellen. So wurde die

Abb. 1
Investitions- und Zinslastquoten 2010
(in % des bereinigten Ausgabevolumens)



Quelle: Auswertungen des Staatsministeriums der Finanzen von Haushaltsplänen der Länder.

Investitionsquote auf 13,8% erneut erhöht, und trotz Steuerentlastungen werden u.a. für den Ausbau der Ganztagschulen in den Jahren 2009 und 2010 2 738 zusätzliche Lehrerstellen geschaffen.

An dieser Stelle trifft sich Wachstumspolitik und Haushaltskonsolidierung. Wie einem Regelkreis folgend, legt eine sparsame Haushaltswirtschaft die Grundlage für eine aktive Wirtschaftspolitik. Genauso wie durch eine zukunftsorientierte Wachstumspolitik die Wirtschaftskraft gestärkt wird, die wiederum die Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte verbessert.

Ausblick

Die öffentlichen Haushalte wurden in der Vergangenheit und besonders in den letzten beiden Jahren enorm belastet. Mit dem an Fahrt gewinnenden Aufschwung muss die Daueraufgabe der Konsolidierung jetzt intensiviert werden. Die Aufgabe, Wachstumsimpulse zu setzen, darf dabei nicht vernachlässigt werden; sie muss sich allerdings in den finanziellen Gesamtrahmen einpassen. Daher stehen kurz- und mittelfristig die Beseitigung von Wachstumshemmnissen auf der Prioritätenliste wie allgemein der Abbau von Bürokratie, aber auch die Vereinfachung des Steuerrechts. Nicht vergessen werden dürfen in diesem Zusammenhang der Abbau der kalten Progression und die Abflachung des Mittelstandsbauchs beim Einkommensteuertarif. Insoweit steht die Haushaltspolitik derzeit an einem Schnittpunkt von Wachstumspolitik und Konsolidierungspflicht. Die Konsolidierungskurve steigt dabei stark an, die Wachstumspolitik im engeren Sinn bewegt sich auf einem verhältnismäßig niedrigen Niveau.

Langfristig hebt vernünftige Haushaltspolitik, bei der die Überprüfung aller Ausgaben die Regel darstellt, bei der die Lasten von der Generation getragen werden, die sie verursachen, die Wachstumspolitik jedoch auf ein Niveau, das für nachhaltigen Wohlstand sorgt. Denn Wachstumspolitik ist kein Selbstzweck. Sie muss den Wohlstand langfristig sichern und stärken.

Konsolidieren kommt von »Zusammenfügen«. Nachhaltige Haushalts- und Wachstumspolitik besteht im Zusammenfügen der richtigen staatlichen Ausgaben mit den dazu notwendigen Einnahmen.