

Schuknecht, Ludger; Ritter, Hendrik; Wieland, Joachim; Walter-Borjans, Nobert

Article

Korrektur der Wachstumsprognosen: Ist ein ausgeglichener Haushalt noch machbar?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Schuknecht, Ludger; Ritter, Hendrik; Wieland, Joachim; Walter-Borjans, Nobert (2014) : Korrektur der Wachstumsprognosen: Ist ein ausgeglichener Haushalt noch machbar?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 67, Iss. 23, pp. 5-12

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165513>

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.

Korrektur der Wachstumsprognosen: Ist ein ausgeglichener Haushalt noch machbar?

Nicht nur die Bundesregierung, auch die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute und der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung haben ihre Wachstumsprognosen für das Jahr 2015 gesenkt. Kann angesichts des schwieriger gewordenen wirtschaftlichen Umfelds das Ziel, einen ausgeglichenen Bundeshaushalt zu erreichen, realisiert werden?

Der ausgeglichene Bundeshaushalt ist machbar, notwendig und richtig

Die öffentlichen Haushalte in Deutschland wurden durch die schwere Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008/2009 stark belastet. Die Defizite erreichten Rekordniveaus, und die Last aus Problemen im Finanzsektor war eine der höchsten innerhalb Europas. Dadurch stiegen die Schulden Deutschlands von gut 60% des BIP im Jahr 2008 auf ein Rekordniveau von über 80% des BIP im Jahr 2010.

Konsolidierung schreitet voran – erstmals ausgeglichener Bundeshaushalt seit 1969

Durch entschlossenes Handeln gelang es, die Staatsfinanzen wieder auf den richtigen Kurs zu bringen. Schon seit dem Jahr 2012 ist der Staatshaushalt von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen ausgeglichen.

Der gesamtstaatliche Schuldenstand konnte deutlich zurückgeführt werden und wird zum Ende des Jahres 2014 voraussichtlich 74% des BIP betragen. Den Planungen zufolge soll er kontinuierlich und innerhalb von zehn Jahren bis unter die erlaubte Maastricht-Obergrenze von 60% des BIP sinken. Im Rahmen dieser Strategie hat sich der Bund verpflichtet, im kommenden Jahr keine neuen Schulden aufzunehmen.

Dies gilt zu Recht als ein historischer Beschluss, da die Bundesregierung erstmals seit dem Jahr 1969 einen ausgeglichenen Haushalt vorgelegt hat. Doch kaum war dieser bedeutende haushaltspolitische

Beschluss gefasst worden, sind wegen begrenzter konjunktureller Eintrübungen Zweifel aufgekommen: Ist der Bund, trotz der revidierten Wachstumsprognosen, dazu nach wie vor in der Lage? Und: Ist seine finanzpolitische Strategie auch weiterhin richtig?

Kein Grund für Konjunkturprogramme

Ohne Zweifel sind das globale Umfeld und insbesondere die Erholung in der Eurozone im Jahr 2014 bislang hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Geopolitische Risiken – hier vor allem die Ukraine-Krise und die unsichere Lage im Nahen Osten – haben ebenfalls zur Verunsicherung der Marktteilnehmer beigetragen.

Mit der vorübergehenden Eintrübung der konjunkturellen Entwicklung mehrten sich die Stimmen, die das Ziel eines ausgeglichenen Bundeshaushalts in Frage stellten. Von einigen Seiten wurde sogar argumentiert, es sei dringend geboten, vom Konsolidierungskurs abzuweichen und konjunkturstützende fiskalische Maßnahmen zu ergreifen, wie zum Beispiel eine schuldenfinanzierte Ausweitung der öffentlichen Investitionen.

Diese Sichtweise auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wird jedoch durch die aktuellen Projektionen der Forschungsinstitute und des Sachverständigenrates nicht gestützt. Der geringfügige Rückgang des Bruttoinlandsprodukts im zweiten Quartal 2014 steht in einem besonderen Zusammenhang mit dem überdurchschnittlich starken ersten Quartal des Jahres: Wirtschaftsaktivitäten, die üblicherweise erst im Frühjahr durchgeführt werden, wurden wegen des milden Winters 2013/14 auf den Jahresbeginn vorgezogen.

Laut Statistischem Bundesamt ist die deutsche Wirtschaft im dritten Quartal des



Ludger Schuknecht*

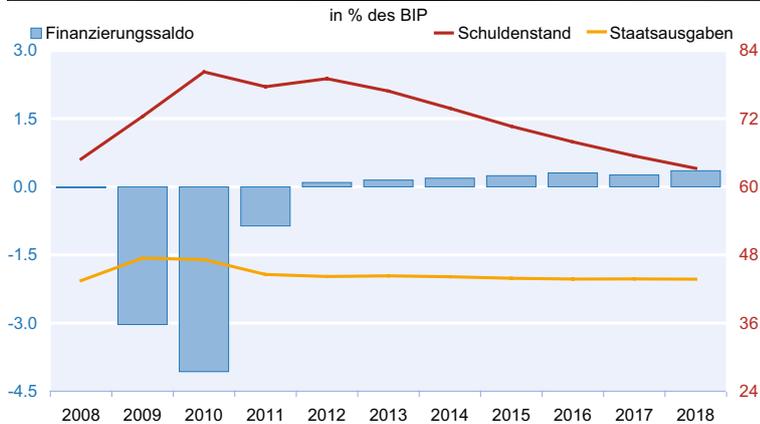


Hendrik Ritter**

* Ludger Schuknecht, Ph.D., ist Leiter der Grundsatzabteilung im Bundesministerium der Finanzen.

** Hendrik Ritter ist Referent in der Grundsatzabteilung im Bundesministerium der Finanzen.

Abb. 1
Entwicklung des Staatshaushalts



Quelle: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank; BMF (Stand: Oktober 2014).

Jahres 2014 bereits wieder leicht gewachsen. Die Bundesregierung erwartet gemäß ihrer aktuellen Herbstprojektion für das Jahr 2014 ein reales Wirtschaftswachstum von 1,2% sowie von 1,3% für die kommenden Jahre bis 2019. Damit wächst die deutsche Wirtschaftsleistung in der Nähe ihres geschätzten Potenzialwachstumspfad. Außerdem ist die Kapazitätsauslastung auf Normalniveau, und es herrscht so gut wie Vollbeschäftigung. Dies ist kein Umfeld für Konjunkturprogramme.

Ziel erreichen – Vertrauen stärken

Aber wenn schon kein Konjunkturprogramm, warum nicht wenigstens wachstumsbedingte Defizite tolerieren? Die Wachstumsabschwächung ist fiskalisch wenig wirksam, denn sie wirkt stark über den Außenbeitrag und zeigt kaum steuerliche Effekte. Die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland wird zunehmend von der Binnennachfrage getragen. Die Bruttolöhne und -gehälter werden voraussichtlich im kommenden Jahr mit 3,7% und in den weiteren Jahren mit Raten von rund 3% pro Jahr wachsen. Ähnliche Zuwachsraten werden für die privaten Konsumausgaben erwartet. Diese Entwicklung wird sich entsprechend positiv auf die Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer sowie aus den Steuern vom Umsatz auswirken.

All dies hilft zu erklären, warum die prognostizierten Steuereinnahmen in der jüngsten Herbst-Steuerschätzung gegenüber der Mai-Schätzung für das Jahr 2014 gar nicht und für das Jahr 2015 nur um eine halbe Milliarde Euro auf nunmehr 278 Mrd. Euro zurückgenommen wurden. Und dafür – 0,2% der Gesamtausgaben – gibt man ein so wichtiges Ziel nicht auf. Der ausgeglichene Haushalt – die »schwarze Null« – hat eine vertrauensstärkende Bedeutung. Er ist ein Signal an Konsumenten und Investoren, dass die Bundesregierung ihre Versprechen einhält und der Wirtschaftsstandort Deutschland auf einem soliden Fundament steht. Dies ist wichtig für

die Erwartungen an den zukünftigen Kurs der Finanzpolitik und dessen Nachhaltigkeit.

Die »schwarze Null« signalisiert: Deutschland wiederholt nicht den Fehler der Vergangenheit, in guten Zeiten zu viel Geld auszugeben. Dies hilft auch, die Rolle Deutschlands als Stabilitätsanker und Vorbild in Europa zu stärken. Die robuste wirtschaftliche Lage in Deutschland ist nicht zuletzt auf das gestärkte Vertrauen von Unternehmern, Arbeitnehmern und Verbrauchern in die Leistungsfähigkeit und Stabilität des Landes zurückzuführen. Wann, wenn nicht zu Zeiten von Rekordbeschäftigung, soll der Staat seinen Haushalt ausgleichen und Schulden abbauen?

Auch die demographische Entwicklung lässt einen Aufschub der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen nicht zu. Von Jahr zu Jahr scheiden immer mehr Menschen in Deutschland aus dem Arbeitsleben aus und gehen in Rente, immer weniger junge Menschen nehmen künftig eine Arbeit auf. Dieser Prozess gewinnt ab dem Jahr 2020 erheblich an Dynamik. Er wird die öffentlichen Finanzen belasten, da er tendenziell die Steuereinnahmen mindert und die Kosten in den sozialen Sicherungssystemen erhöht. Auch dafür leisten die »schwarze Null« und der Schuldenabbau Vorsorge.

Die »schwarze Null« ist keine Investitionsbremse

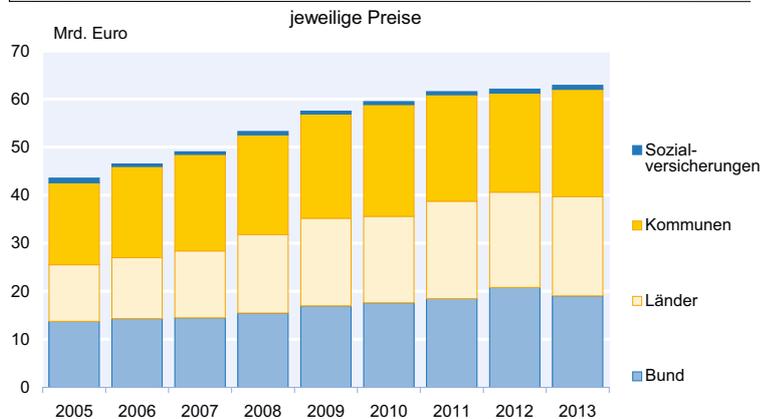
Kritiker wenden ein, dass Schuldenbremse und Haushaltskonsolidierung die Wirtschaft schwächen, da sie dringend notwendige Investitionen zum Beispiel zum Erhalt bzw. zur Fortentwicklung der Infrastruktur nicht zuließen. Die bisherigen Sparerfolge in den Haushalten seien daher teilweise durch eine öffentliche Investitionslücke erkaufte.

Ein Blick auf die Fakten zeigt: Das Gegenteil ist der Fall. Mit dem Konsolidierungskurs bei den öffentlichen Finanzen sind zugleich auch die öffentlichen Investitionen Jahr um Jahr gestiegen. Seit dem Jahr 2005 haben alle staatlichen Ebenen ihre Investitionen kontinuierlich und merklich ausgeweitet. Die staatlichen Bruttoanlageinvestitionen des Jahres 2013 überstiegen jene des Jahres 2005 um mehr als 44%.

Im gleichen Zeitraum stiegen die öffentlichen Bildungsausgaben ebenfalls um beachtliche 35%, während die gesamten Staatsausgaben um gerade einmal 18% anwachsen (zum Vergleich: Das BIP stieg vom Jahr 2005 bis zum 2013 um 22%).

Dies zeigt: Dank der Konsolidierung entstehen neue Spielräume für zukunftsorientierte Investitionen, und zwar bei

Abb. 2

Staatliche Investitionen nach Ebenen

Bund, Ländern und Kommunen. Erst kürzlich hat der Bundesfinanzminister angekündigt, diesen Weg konsequent fortzusetzen. Bei strikter Ausgabendisziplin sollen 10 Mrd. Euro zusätzlich insbesondere für öffentliche Infrastruktur und Energieeffizienz bereitgestellt werden. All dies gelang durch die richtige Priorisierung und nicht durch Mehrausgaben!

Kein Aktionismus – Rolle Privater stärken

Auch aus diesem Blickwinkel gibt es also keinen Anlass für finanz- und haushaltspolitischen Aktionismus, zumal der Sachverständigenrat zu Recht darauf hinweist: Der öffentliche Investitionsbedarf kann ohne neue Schulden durch Umschichtungen in den öffentlichen Haushalten geschultert werden. Ebenso klar ist das Urteil des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF: »Forderungen nach einer Kursänderung in Deutschland sind weder mit konjunkturellen Argumenten noch mit der These einer Investitionslücke im öffentlichen und privaten Bereich zu begründen«.

Darüber hinaus muss der moderne Staat auch ständig seine Aufgabenteilung mit dem Privatsektor überdenken. Private Finanzierung und Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur kann die Effizienz der Erstellung und Nutzung deutlich verbessern: Bemaute Straßen in Frankreich oder die privat finanzierte Telekommunikationsinfrastruktur sind dafür gute Beispiele. Wenn damit das Risiko an die Privaten übergeht, kann auch nicht von Schattenhaushalten gesprochen werden.

Fazit

Deutschland hat erstmals seit über 45 Jahren die realistische Aussicht auf einen ausgeglichenen Bundeshaushalt. Die Staatschulden sinken relativ zum Bruttoinlandsprodukt. Es wird deutlich, dass eine stabile wirtschaftliche Entwicklung und solide Staatsfinanzen Hand in Hand gehen und dass

sich eine wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung auszahlt. Solide Staatsfinanzen sichern die Handlungsfähigkeit des Staates und die wirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten kommender Generationen.

Die »schwarze Null« ist kein Selbstzweck. Sie ist ökonomisch sinnvoll und Teil einer Strategie, die gleichzeitig Investitionen priorisiert. Mit dieser Strategie sendet Deutschland ein wichtiges Signal an seine Bürger und an seine europäischen Partner in Zeiten schwieriger Reformprozesse und einer noch zögerlichen konjunkturellen Erholung im Euroraum: Eine stetige und verlässliche Politik der Schuldenbegrenzung schafft Vertrauen bei Anlegern, Unternehmern und Arbeitnehmern. Sie ist der anspruchsvolle, aber nachhaltige Weg für mehr Wachstum in einer zukunftsfähigen Wirtschaft und Gesellschaft.



Joachim Wieland*

Investitionen statt Nullverschuldung!

Die Experten sind sich einig: Die Konjunktur trübt sich ein. Die Bundesregierung, die in ihrer Frühjahrsprognose noch von 1,8% Wachstum ausgegangen war, hat ihre Wachstumsprognose für 2015 von 1,8 auf 1,2% gesenkt. Die Wirtschaftsweisen rechnen für das nächste Jahr nur noch mit 1% Wachstum. Die EU-Kommission hat ihre Prognose für 2014 von 1,8% auf 0,8% reduziert. Für 2015 erwartet sie für Deutschland jetzt nur noch ein Wachstum von 1,1%, nachdem sie bislang 2% Wachstum vorausgesagt hatte. Die fünf führenden Wirtschaftsforschungsinstitute haben ihre Wachstumsprognose im Oktober auf 1,2% reduziert. Keine ernst zu nehmende Stimme leugnet, dass die Zeichen auf eine bereits eingetretene Wachstumsschwäche hindeuten, die sich im nächsten Jahr fortsetzen wird. Von einem angemessenen Wirtschaftswachstum kann nicht mehr die Rede sein. Damit liegt eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vor. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, das zwar gelegentlich in Vergessenheit zu geraten droht, aber geltendes Recht ist, schreibt bei einer das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gefährdenden Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit die Beschleunigung geeigneter Investitionsvorhaben vor, so dass mit ihrer Durchführung kurzfristig begonnen werden kann. Die zuständigen Bundesministerien haben alle weiteren Maßnahmen zu treffen, die zu einer beschleunigten Vergabe von Investitionsaufträgen erforderlich sind. Davon ist bislang wenig zu spüren. Das vom Bundesfinanzminister für die Jahre 2016 bis 2018 angekündigte Investitionsprogramm ist mit 10 Mrd. Euro nicht nur im Umfang sehr überschaubar, sondern auch zeitlich so geplant, dass es zur Abwehr der aktuellen Wachstumsschwäche nicht geeignet ist. Das Hindernis für ein entschiedenes Gegensteuern des Staates gegen die in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzende Wachstumsschwäche liegt in der Notwendigkeit, die erforderlichen zeitnahen Investitionen durch die Aufnahme von Krediten zu finanzieren.

* Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M., ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht und Rektor der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Ungeachtet der deutlichen Korrektur der Vorhersagen über die weitere wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und der bereits eingetretenen Wachstumsschwäche hält die Regierungsmehrheit an ihrem politisch motivierten Ziel fest, im Bundeshaushalt 2015 keine neue Schuldenaufnahme vorzusehen. Die Nullverschuldung hat eine symbolische Bedeutung gewonnen. Die verantwortlichen Politiker messen diesem Symbol größere Bedeutung zu als dem eigentlich gebotenen Einsatz des Haushalts zur Konjunktursteuerung. In Zeiten einer deutlichen Wachstumsschwäche in Deutschland gebietet nicht nur die ökonomische Vernunft, sondern auch das Recht ein Gegensteuern durch die Stärkung staatlicher Investitionen. Dabei herrscht durchweg Einigkeit über den Investitionsrückstau in der öffentlichen Infrastruktur in Deutschland. Weil sie für sich das politische Ziel der Nullverschuldung 2015 aber absolut gesetzt hat, sieht die Mehrheit im Bundestag ebenso wie die Bundesregierung nur ein sehr bescheidenes Investitionsprogramm von 10 Mrd. Euro in einigen Jahren vor, ein Tropfen auf den heißen Stein, der dem Dürstenden erst nützen kann, wenn er sich – hoffentlich aus eigener Kraft – zur nächsten Quelle geschleppt hat. Schafft er das nicht, wird das zwar bedauert werden. Eine Abkehr vom Dogma der Nullverschuldung scheint für die Verantwortlichen aber dennoch nicht in Betracht zu kommen. Eher wird eine Verschärfung der Wachstumsschwäche und damit der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in Kauf genommen, als dass eine Kreditaufnahme in Betracht gezogen wird.

Zur Rechtfertigung ihrer Haushaltspolitik beruft sich die Regierungsmehrheit vor allem auf die seit einigen Jahren in der Verfassung verankerte Schuldenbremse. Sie erzwingt gleichsam die Austeritätspolitik und schließt eine mit Krediten finanzierte staatliche Investitionsinitiative zur Förderung des Wirtschaftswachstums aus. Das ist ein Missverständnis der Vorgaben der Verfassung. Auch die neuen Regeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung, in deren Mittelpunkt die sogenannte »Schuldenbremse« steht, halten am Verständnis des Staatshaushalts als Instrument zur Konjunktursteuerung fest. Dieses Verständnis prägt das Haushaltsrecht und die Haushaltspolitik seit 1967. Die Ausrichtung der Haushaltswirtschaft auf ein angemessenes Wirtschaftswachstum hin verpflichtet den Staat, seinen Haushalt antizyklisch zu gestalten. Die staatliche Haushaltswirtschaft steht von Verfassung wegen im Dienst einer konjunktursteuernden Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Schon allein wegen seines Umfangs ist der Staatshaushalt ein wichtiger Faktor der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes. Er wirkt auf die Konjunktur ein und soll nach dem Willen der Verfassung als konjunktursteuerndes Instrument eingesetzt werden. Bund und Länder müssen bei der Gestaltung ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung tragen (Art. 109 Abs. 2 GG). Diese Verpflichtung setzt die ökonomische

mische Theorie von J. M. Keynes in Verfassungsrecht um. Das Grundgesetz geht mit Keynes davon aus, dass sich der Ablauf der Konjunkturzyklen durch haushaltspolitische Maßnahmen beeinflussen lässt. Deshalb ist der Staat gehalten, mit seiner Haushalts- und Wirtschaftspolitik den Konjunkturablauf antizyklisch zu steuern. In diesem Sinne sind die Regierung und der Haushaltsgesetzgeber für die Auswirkungen ihrer Haushaltspolitik auf die Gesamtwirtschaft verantwortlich.

Die durch die Schuldenbremse abgelöste alte Regel zur Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme ging davon aus, dass eine Verschuldung des Staates zur Finanzierung öffentlicher Investitionen regelmäßig zulässig sei. Eine höhere als die zur Investitionsfinanzierung erforderliche Kreditaufnahme ließ sich nur durch die Absicht rechtfertigen, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Diese Ausnahmeregelung hat sich im Laufe der Zeit jedoch als nicht wirksam genug erwiesen, um eine erhebliche Ausweitung der Staatsverschuldung zu verhindern. Deshalb hat der verfassungsändernde Gesetzgeber die konjunktursteuernde Haushaltswirtschaft mit der Einführung der Schuldenbremse auf einen materiell ausgeglichenen Haushalt und die Einhaltung des europäischen Stabilitätspakts (Art. 104 AEUV) verpflichtet.

Der Bund genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen materiell ausgeglichenen Haushalt schon dann, wenn seine Kreditaufnahme nicht höher ist als 0,35% des nominalen Bruttoinlandsprodukts. Da das Bruttoinlandsprodukt gegenwärtig etwa 2 800 Mrd. Euro beträgt, ist der Bundeshaushalt bei einer Kreditaufnahme von gut 9 Mrd. Euro aus Sicht der Verfassung ausgeglichen. Bei einer Nettokreditaufnahme von null schöpft der Bund folglich nicht den Rahmen aus, den ihm die Schuldenbremse in einer wirtschaftlichen Normallage lässt. Auch bei einer Nettokreditaufnahme von 9 Mrd. Euro zur Finanzierung weiterer Investitionen über die bislang im Haushaltsentwurf für 2015 vorgesehenen Investitionsausgaben von 26 Mrd. Euro wäre der Bundeshaushalt ausgeglichen im Sinne des Grundgesetzes. Es bleibt das Geheimnis des Finanzministers, warum er nicht wenigstens diese minimale Schuldenaufnahme zur Finanzierung des Abbaus des Investitionsrückstands einsetzen und damit zugleich die Wachstumsschwäche mit den Mitteln der Haushaltsgestaltung bekämpfen will. Das Bemühen um das politische Symbol des Verzichts auf jegliche Nettokreditaufnahme rechtfertigt es jedenfalls nicht, dass sich der Haushaltsgesetzgeber über die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts hinwegsetzt.

Die Verfassung gebietet zudem ausdrücklich auch nach Einführung der Schuldenbremse weiterhin Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung. Bei einer von der Normallage ab-

weichenden konjunkturellen Entwicklung wie einer Wachstumsschwäche muss der Haushaltsgesetzgeber reagieren und im Abschwung durch eine zusätzliche Kreditaufnahme die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bekämpfen. Da der Bundeswirtschaftsminister festgestellt hat, die deutsche Wirtschaft befinde sich in einem außenwirtschaftlich schwierigen Fahrwasser, und zugleich beklagt, die moderate wirtschaftliche Entwicklung belaste die Konjunktur, wird man nicht mehr von einem angemessenen Wirtschaftswachstum sprechen und eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung kaum bestreiten können.

Die führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute verweisen in diesem Zusammenhang auf die Flaute in der Eurozone und die Krise in der Ukraine. Der Sachverständigenrat stellt in seinem Jahresgutachten 2014/15 fest, die Konjunktur in Deutschland habe im Laufe des Jahres einen deutlichen Dämpfer erhalten, für den die geopolitischen Entwicklungen ebenso eine Rolle gespielt haben dürften wie die ungünstige Entwicklung im Euroraum. Ein konjunktureller Abschwung steht also außer Frage. Dann aber verpflichtet die Verfassung den Haushaltsgesetzgeber, antizyklisch gegenzusteuern. Das Mittel der Wahl ist eine vorübergehende Erhöhung der staatlichen Kreditaufnahme zur Finanzierung öffentlicher Investitionen. Die Erhöhung der Kreditaufnahme in der Situation einer Wachstumsschwäche ist auch unter Geltung der Regelung über die Schuldenbremse von Verfassungs wegen nicht nur zulässig, sondern geboten. Wenn der Staatshaushalt dem Abschwung des wirtschaftlichen Wachstums nicht durch eine temporäre Erhöhung der Kreditaufnahme entgegenwirkt, sondern hinter dem Maß an Kreditaufnahme zurückbleibt, das im Sinne der Verfassung noch einen ausgeglichenen Haushalt garantiert, handelt der Haushaltsgesetzgeber prozyklisch und missachtet damit seine Pflicht zu einer Abwehr von Störungen des wirtschaftlichen Gleichgewichts. Das ist nicht nur wirtschafts- und finanzpolitisch unklug, sondern genügt auch nicht den Anforderungen der Verfassung.



Norbert Walter-Borjans*

Zur Verantwortung für die Folgegenerationen gehören Haushaltsausgleich und Zukunftsinvestitionen

Im März 2009 hat die Föderalismuskommission II zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen Vorschläge vorgelegt, um die Neuaufnahme von Schulden zu begrenzen. Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 wurde das Grundgesetz entsprechend geändert. Art. 109 GG, Satz 3 schreibt nun vor, dass »[d]ie Haushalte von Bund und Ländern [...] grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen« seien. Dieser Auftrag des Gesetzgebers, einen ausgeglichenen Haushalt ohne strukturelle Defizite vorzulegen, ist auch als Schuldenbremse bekannt. Für die Länder gilt diese Regelung ab 2020. Bis dahin muss die Neuverschuldung Schritt für Schritt abgebaut werden.

Allerdings ist die Einhaltung der Schuldenbremse bei weitem nicht die einzige Leistung des Staates. Dieser muss noch weitere Leistungen erfüllen, und zwar auch auf einem gewissen Mindestniveau – auch wenn die Konjunktur sich eintreibt. Dazu gehört die Sicherung des laufenden Betriebs, z.B. durch eine funktionierende Verwaltung und Schutz von Sicherheit und Ordnung durch eine funktionierende Polizei. Dazu gehören aber auch Investitionen in die Zukunft und die Wettbewerbsfähigkeit des Landes z.B. in die Infrastruktur wie Straßen, Brücken, Schienennetz oder Breitbandversorgung. Dazu gehören nicht zuletzt Investitionen in Bildung, z.B. in den Ausbau von Kitas, Ganztagschulen und Hochschulen. In die Wissenschaft, um zukünftigen Generationen keine abgewirtschaftete Infrastruktur, sondern ein international wirtschaftlich wettbewerbsfähiges Land zu hinterlassen, in dem Bildung die wichtigste Ressource und eine funktionstüchtige Infrastruktur eine notwendige Voraussetzung ist. Das berücksichtigt das Grundgesetz, und deswegen gibt es Ausnahmen vom Verbot der Schuldenaufnahme. Um die Auswirkungen von Naturkatastrophen oder außerge-

wöhnlichen Notsituationen abzufedern, sieht das Grundgesetz die Möglichkeit vor, neue Schulden aufzunehmen. Für die Länder gelten diese Ausnahmetatbestände allerdings nur, wenn sie in den jeweiligen Landesverfassungen geregelt sind. Des Weiteren hat die Schuldenbremse auch eine konjunkturelle Komponente: Bei »Normallage« der Konjunktur dürfen keine Schulden aufgenommen werden. Geht es der Wirtschaft jedoch schlecht, sind Kredite erlaubt. Allerdings müssen die Schulden in wirtschaftlichen Aufschwungsphasen schnell wieder getilgt werden. Die Schuldenbremse regelt also eine antizyklische Fiskalpolitik, die über die Jahre gesehen (sog. Konjunkturzyklus) ohne Neuverschuldung auskommt. Auch diese Regelungen wirken nur dann zu Gunsten der Länderhaushalte, wenn sie in die Landesverfassungen aufgenommen werden.

Für den Bund gilt die Schuldenbremse bereits ab dem Jahr 2016. Er plant bereits, im nächsten Jahr sein hohes Ziel der »Schwarzen Null« zu erreichen und einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Obwohl für ihn nicht gilt, dass er kein strukturelles Defizit haben darf. Anders als die Länder darf er sich laut Artikel 109 Absatz 3 Satz 3 des Grundgesetzes strukturell um bis zu 0,35% des Bruttoinlandsprodukts verschulden. Für konjunkturelle Schief lagen oder Notsituationen gelten die gleichen Regelungen wie für die Länder.

Mitten in den Vorbereitungen auf die Schuldenbremse hat sich die Konjunktur eingetrübt. In der letzten Zeit kam es zu Korrekturen der Wachstumsprognosen z.B. von Seiten der EU-Kommission oder im Gutachten der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose vom Herbst 2014 (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Herbst 2014). Letztgenannte korrigierte ihre Prognose für das reale Wirtschaftswachstum im Jahr 2014 von 1,9% im Frühjahrsgutachten (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Frühjahr 2014) auf 1,3% im Herbstgutachten. Für das Jahr 2015 änderte sie ihre Prognosen von 2,0% auf 1,2%. Falls es sich hierbei um eine konjunkturelle Problemphase handelt, erlaubt das Grundgesetz wie oben beschrieben einzugreifen. Bei einer normalen konjunkturellen Schwankung hingegen darf man nicht vom Grundsatz eines ausgeglichenen Haushalts abweichen. Nicht jede konjunkturelle Abschwächung ist gleich eine Rezession und sollte daher nicht leichtfertig ausgenutzt werden, um Schulden aufzunehmen. Mit den Ausnahmeregelungen muss verantwortungsvoll umgegangen werden.

Was sind die Konsequenzen aus der Pflicht zu einem ausgeglichenen Haushalt? Zwar hinterlässt man kommenden Generationen weniger Schulden und somit auch weniger Zinslasten, allerdings sind auch die Qualität der Infrastruktur, die Ausgabenhöhe für Bildung, Betreuung, öffentliche und soziale Sicherheit – auch wenn nicht im Grundgesetz geregelt – wichtige Größen für die Zukunftsfähigkeit unseres Landes. Wer seinen Kindern zwar keine weiteren Kredite, dafür aber marode Straßen und mangelnde Bildung hinterlässt,

* Dr. Norbert Walter-Borjans ist Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen.

schadet kommenden Generationen auch. Auch eine heruntergewirtschaftete Infrastruktur ist eine große Hypothek für kommende Generationen, da nur eine funktionierende Infrastruktur und gut ausgebildete Bürger wirtschaftlichen Erfolg erlauben.

Wie kann man nun diese beiden Gegensätze – einerseits einen ausgeglichenen Haushalt, andererseits Investitionen vor allem in den Bereichen Infrastruktur und Bildung – zusammenbringen?

Im Westen der Bundesrepublik ist ein großer Teil der Infrastruktur – seien es Straßen, Brücken oder Hochschulen – um die 40 Jahre alt. Das heißt, auf diesen Teil des Landes kommt eine Welle von Investitionen zu. Viele dieser Objekte müssen gleichzeitig erneuert oder ersetzt werden, so dass der Landeshaushalt in den entsprechenden Jahren besonders belastet wird. Ist aber aufgrund der Schuldenbremse keine Neuverschuldung möglich, so gibt es mehrere Alternativen: Eine Möglichkeit ist zu sparen, indem man weniger Ausgaben tätigt. Darunter würden die Infrastruktur, soziale Einrichtungen usw. leiden. Bei jetzt schon den geringsten Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung aller Bundesländer wird ein solches Vorgehen aber schnell zu einem Bumerang. Des Weiteren kann der Staat für mehr Einnahmen sorgen. Hier ist die Gesetzgebungskompetenz eines einzelnen Landes aber begrenzt. Deswegen ist es etwa für das Land Nordrhein-Westfalen umso wichtiger, dass wir bei Neuregelung des Bund-Länder-Finanzausgleichs erreichen, dass Nordrhein-Westfalen von seinen eigenen Einnahmen mehr behalten darf. Wir sind solidarisch, aber der Länderfinanzausgleich darf nicht zu einer Umkehrung der Verhältnisse zwischen arm und reich führen. In Nordrhein-Westfalen, das mit seinen eigenen Einnahmen (vor Umsatzsteuer- und Länderfinanzausgleich) schon klarkäme, fehlen aufgrund des bestehenden Umverteilungssystems die Mittel etwa für die dringend notwendige Infrastruktursanierung. Es ist nicht zu erklären, dass finanzschwache Länder mit hohen Ausgaben so stark gestützt werden, dass sie (selbst mit Vereinbarungen wie im neuen brandenburgischen Koalitionsvertrag) Überschüsse erwirtschaften, so lange die wohlhabenderen und sparsameren im Defizit sind.

Eine andere Möglichkeit ist die Investition in Infrastruktur über Öffentlich-Private-Partnerschaften (auch Public Private Partnerships oder PPP genannt). Bei PPPs erstellt ein privater Anbieter eine Leistung für den Staat, z.B. eine Straße oder eine Brücke, und unterhält diese während eines vereinbarten Zeitraums. Der Staat zahlt dann über diesen Zeitraum regelmäßig Nutzungsgebühren dafür. Der Vorteil für den Staat ist, dass so die Kosten für die Leistung nicht alle bei Erstellung der Leistung anfallen, was angesichts der Schuldenbremse in einem kameralem System nur schwer zu bewältigen wäre, sondern die Kosten fallen erst im Lauf der Nutzung in mehreren Teilbeträgen an, so dass sie über

die Nutzungsdauer verteilt werden. Der Nachteil ist, dass die privaten Anbieter bei PPPs in der Regel höhere Kreditkosten zu tragen haben und einen Gewinn erzielen wollen, was nicht der Fall ist, wenn der Staat die Infrastruktur konventionell erstellen lässt. Diese zusätzlichen Kosten müssen natürlich letztendlich vom Steuerzahler getragen werden, auch wenn immer wieder argumentiert wird, dass private Anbieter wirtschaftlicher arbeiten als der Staat und die Projekte dadurch billiger würden. Tatsächlich aber hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass Autobahnen, die per PPP gebaut wurden, oftmals teurer als vom Staat gebaut wurden.

Was für Alternativen gibt es denn, um trotz Schuldenbremse sinnvoll investieren zu können, ohne auf die oftmals für den Steuerzahler letztendlich teureren Angebote des PPP ausweichen zu müssen? Eine Alternative zu PPP wäre die Bildung von Sondervermögen, vorzugsweise durch den Bund im Rahmen seiner erlaubten Kreditaufnahmekquote von 0,35% des BIP. Solche Sondervermögen wären sowohl für Bundes- als auch Landesinfrastrukturprojekte wie Straßen und Brücken denkbar. Anstelle eines privaten Partners träte der Staat mit seinen günstigeren Refinanzierungskonditionen, sozusagen »Public Public Partnership«. Wer das als Schattenhaushalt brandmarken wollte, müsste sich fragen lassen, was anderes eine teurere PPP-Finanzierung wäre. Und transparenter als eine Finanzierung aus dem Kernhaushalt mit unklarer Zuordnung von Tilgungsleistungen wäre es allemal. Allerdings wäre die klare Verpflichtung notwendig, Kredite dieser Sondervermögen inklusive Zinsen mit einem vorher festgelegten Tilgungsplan zurückzuzahlen. Die Laufzeit der Kredite dürfte die durchschnittliche Nutzungsdauer der mit dem Sonderfonds finanzierten Investitionen, z.B. einer Straße, nicht überschreiten. Die Finanzierung per Sondervermögen würde es ermöglichen, Investitionen über den Zeitraum zu verteilen, in denen sie auch genutzt werden. Das ist nicht nur eine realitätsnähere Darstellung von Kosten, sondern es ist ab Eintritt der Schuldenbremse auch wichtig, um Kosten, die vermehrt in bestimmten Jahren auftreten können (Investitionszyklen), über mehrere Jahre zu verteilen und somit zu glätten. Nur dann sind diese Investitionen überhaupt möglich. Der im vergangenen Jahr aufgelegte Fluthilfefonds ist dafür ein Beispiel. Ansonsten bleibt nur die oft teurere Alternative einer Finanzierung durch private Investoren.

Es ist selbstverständlich, dass ein Land nicht über seine Verhältnisse leben darf und verantwortungsbewusst mit dem vom Bürger anvertrauten Geld und mit dem Geld zukünftiger Generationen umgehen muss. Es ist gut, dass dafür nun verbindliche Regeln im Grundgesetz festgelegt wurden. Trotzdem sind die Ausnahmeregelungen für außergewöhnliche Notlagen wie Naturkatastrophen oder die Finanzkrisen wichtig. Um das zu erreichen, gibt es drei Einzelmaßnahmen, die natürlich auch in Kombination durchgeführt werden können:

1. Der Staat kann seine Einnahmen erhöhen.
2. Der Bund kann kreditfähige und rechtsfähige Sondervermögen für die Investition in Infrastruktur bilden, dessen Kredite und Zinsen aber nach verbindlichen Regeln getilgt werden müssen.
3. Der Staat kann eine PPP eingehen.

Bei den letzten beiden Varianten werden die Kosten für die Investition über den Zeitraum, in dem die Investition genutzt wird, verteilt, was auch den Nutzen der Investition angemessener widerspiegelt, als wenn die Kosten sofort im Jahr der Erstellung im Haushalt zu Buche schlagen. Auch in diesen Fällen muss die Einnahmenseite des Kernhaushalts so gestaltet sein, dass die Annuitäten auch finanzierbar sind. Die Aufgabenstellung überwölbt sozusagen die Verhandlungen über die künftigen Finanzbeziehungen von Bund und Ländern. Ziel dieser Verhandlungen muss es sein sicherzustellen, dass alle staatlichen Ebenen in der Lage sind, die Schuldenbremse einzuhalten und sich zukunftsfest aufzustellen. Ein Blick auf die Verfassung des gesamtstaatlichen Haushalts zeigt, dass dafür in Deutschland gute Voraussetzungen bestehen.

Quellen

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2014, Stand: 8. April 2014.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2014, Stand: 7. Oktober 2014.