

DSi kompakt

Zum Streit um die „schwarze Null“

von Karolin Herrmann

Während die Bundesregierung ihren Willen bekundet, an einem ausgeglichenen Bundeshaushalt für 2015 festzuhalten, sprechen sich viele Politiker und auch manche Ökonomen gegen die auf die „schwarze Null“ orientierte Haushaltspolitik aus. Aus Sicht des *Deutschen Steuerzahlerinstituts* ist die „schwarze Null“ kein Selbstzweck, sondern die Chance, erstmals nach 1969 wieder einen Haushalt ohne Neuverschuldung vorzulegen. Die Vorzeichen könnten nicht besser stehen: Die Steuereinnahmen sind hoch, das Zinsniveau ist niedrig. Im Folgenden werden einige Thesen diskutiert, die von den Gegnern der „schwarzen Null“ vorgebracht werden:

„Die schwarze Null ist eine Schönwetter-Null.“

Diese Behauptung ist nicht ohne Weiteres von der Hand zu weisen. Tatsächlich beruht die positive Haushaltsprognose auf Annahmen, die nicht einfach fortgeschrieben werden können. So profitierte der Bundesfinanzminister besonders von der guten Konjunktur, die sich zuletzt abkühlte. Weitere Größen wie das Beschäftigungs- und Lohnniveau sind derzeit aber stabil und wirken sich positiv auf die Steuereinnahmen aus. Auch das niedrige Zinsniveau entlastet die öffentlichen Haushalte. (Vgl. *Statistisches Bundesamt 2014a* und *Statistisches Bundesamt 2014c*)

Um aber auch in Zeiten eines konjunkturellen Abschwungs die „schwarze Null“ bzw. ab 2016 die grundgesetzlich vorgegebene Schuldenbremse einzuhalten, ist ein strikter Konsolidierungskurs notwendig. Dazu gehört auch der Mut, grundlegende Strukturreformen anzugehen. Ein großes Problem sind nach wie vor die konsumtiven Ausgaben. Diese wirken sich vorwiegend auf das laufende Haushaltsjahr aus und sind im Vergleich zu investiven Ausgaben weniger zukunftsorientiert. Die konsumtiven Ausgaben lagen Ende 2013 bei 274 Mrd. Euro (Vorjahr: 270 Mrd. Euro) und betragen damit rund 89 Prozent der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt 2013. Den Rest bildeten die investiven Ausgaben wie Baumaßnahmen, Immobilienkäufe, Darlehen etc. Den größten Anteil an den konsumtiven Ausgaben hatten 2013 die Personalausgaben mit 29 Mrd. Euro (Vorjahr: 28 Mrd. Euro). Die Zinsausgaben betragen 31 Mrd. Euro (Vorjahr: 30 Mrd. Euro). Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse summierten sich auf 191 Mrd. Euro (Vorjahr: 188 Mrd. Euro). Von den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen gingen 27 Mrd. Euro an Verwaltungen und 104 Mrd. Euro an die Sozialversicherung. (Vgl. *BMF 2014*)

„Die Schuldenbremse gilt doch noch gar nicht.“

Zunächst einmal muss zwischen den Begriffen „schwarze Null“ und „Schuldenbremse“ unterschieden werden. Die Schuldenbremse sieht vor, dass Bund und Länder ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen. Diese Regelungen gelten für den Bund ab 2016 und für die Länder ab 2020. Für den Bund wird diese Regelung aber bereits als erfüllt angesehen, wenn er pro Jahr eine strukturelle Nettokreditaufnahme von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreitet (siehe Art. 115 II GG).

Daher ist es zwar zutreffend, dass eine begrenzte Abkehr von der „schwarze Null“ weder temporär noch quantitativ einen Bruch mit der Schuldenbremse darstellt, dies darf für die Bundesregierung aber kein Freibrief sein, 2015 vom Ziel der „schwarzen Null“ abzuweichen. Ein Aufweichen der „schwarzen Null“ hätte einen Glaubwürdigkeitsverlust zur Folge, der das Vertrauen in die Einhaltung der Schuldenbremse ab 2016 erheblich erschüttern könnte. Dies gilt im Übrigen auch für die Bundesländer. Die Bundesländer haben seit dem Beschluss der *Föderalismuskommission* im Jahr 2009 mehr als 10 Jahre Zeit, um sich auf die Schuldenbremse vorzubereiten und entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen. Wer die Schuldenbremse jetzt aufweichen will, bevor diese überhaupt in Kraft tritt, verlagert die Probleme nur in die Zukunft. Zudem wäre dies, wie unten näher ausgeführt wird, vor allem auch international ein fatales Signal.

Für einen strikten Konsolidierungskurs spricht zudem, dass auch die Regelbindung der Schuldenbremse längst nicht so streng ist, wie es in Anbetracht der immensen Sockelverschuldung eigentlich geboten sein sollte. So enthält die Regelung zur Schuldenbremse zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe wie „eine von der Normallage abweichende Entwicklung“ (siehe Art. 115 III GG), die eine zusätzliche Verschuldungsmöglichkeit eröffnen. Zudem werden Altsondervermögen, die vor dem 31.12.2010 errichtet worden sind, nicht von der Schuldenbremse erfasst (siehe Art. 143d I GG). Auch implizite Schulden, wie zukünftige Pensionslasten, bleiben bei der Schuldenbremse außen vor. Eine weitere Umgehungsmöglichkeit ist in der Verlagerung von Aufgaben an die Sozialkassen bzw. eine Kürzung von entsprechenden Zuschüssen zu sehen (vgl. *Sozialbeirat* 2013, S. 16). Weiterhin ist eine Durchbrechung der Schuldenbremse bei „außergewöhnlichen Notsituationen“ (siehe Art. 115 II GG) erlaubt, zu denen wohl auch die Finanzkrise gehört hätte. Letztlich ist über eine Verlagerung von Schulden bzw. Aufgabenzuweisungen und Finanzmittelreduzierungen Richtung Gemeindeebene (bzw. deren öffentliche Unternehmen) eine weitere Umgehungsmöglichkeit der Schuldenbremse zu sehen.

Aus den genannten Gründen ist die Bundesregierung angehalten, sich nicht nur an den formalen Anforderungen der Schuldenbremse zu orientieren, sondern darüber hinaus auch zusätzliche Konsolidierungsbemühungen anzustrengen.

„Die schwarze Null beschränkt den Handlungsspielraum der Politik.“

Eine Regelbindung der Politik wäre nicht notwendig, wenn in den letzten Jahrzehnten nicht so hohe Schuldenberge aufgetürmt worden wären. Zum 30.06.2014 betragen die Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts 2.044 Mrd. Euro. Dazu gehören die Schulden des Bundes (1.287 Mrd. Euro), der Länder (619 Mrd. Euro) und der Gemeinden und Gemeindeverbände (139 Mrd. Euro) einschließlich der Extrahaushalte. (Vgl. *Statistisches Bundesamt* 2014b, Abweichungen von der Gesamtsumme ergeben sich durch eine Rundung der Schulden auf ganze Zahlen).

Der Umkehrschluss ist daher richtig. Die Eingrenzung der ausufernden Verschuldung ist der einzig wirksame Schritt, um auch in der Zukunft handlungsfähig zu sein. Derzeit befinden wir uns in einer „demographischen Atempause“ (SVR 2014, S. 3). Der demografische Wandel, verbunden mit den anwachsenden Beamtenpensionen und Rentenansprüchen, sorgt dafür, dass die große Kostenlawine erst noch auf die öffentlichen Haushalte zukommt. Auch das Zinsniveau wird nicht dauerhaft so niedrig bleiben. Im Übrigen spricht auch der Grundsatz der Generationengerechtigkeit dagegen, künftigen Generationen immer höhere Belastungen aufzubürden.

„Der Sparkurs hindert uns an dringend notwendigen Investitionsmaßnahmen.“

Tatsächlich liegt zum Beispiel beim Verkehr eine unzureichende Infrastrukturfinanzierung vor. Im Jahr 2014 belief sich der Investitionshaushalt des Bundes für die klassische Infrastruktur (Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen, Eisenbahnen des Bundes und Ausgaben für den kombi-

nierten Verkehr) auf rund 10,5 Mrd. Euro (vgl. *Die Bundesregierung* 2014). Die *Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“* hatte den zusätzlichen Finanzierungsbedarf für den Erhalt der deutschen Verkehrswege in den nächsten 15 Jahren auf rund 7,2 Mrd. Euro pro Jahr geschätzt. Um auch den Investitionsstau der Vergangenheit zu beseitigen, schätzt das *IW Köln*, dass in den nächsten zehn Jahren allein für die Fernstraßen ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf von rund 40 Mrd. Euro besteht. In diesem Bereich gibt es also durchaus eine Unterfinanzierung. (Vgl. *IW Köln* 2014, S. 71 und *Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“* 2012, S. IV)

Allerdings ist diese keineswegs auf ein gesamtstaatliches Einnahmeproblem zurückzuführen. So nahm der Bund im Jahr 2012 rund 45 Mrd. Euro aus straßenverkehrsspezifischen Steuern und Abgaben ein. (Vgl. *IW Köln* 2014, S. 29) Das Geld ist also da. Nur wird der weitaus überwiegende Teil dieser Einnahmen zweckentfremdet und vor allem für konsumtive Ausgaben (Personal etc.) verwendet. Durch Umschichtungen im Haushalt könnte der notwendige Infrastrukturbedarf nach und nach gedeckt werden.

Auch der Argumentation, es werde zu wenig Geld in die Bildung investiert, ist entgegenzuhalten, dass durch neue Ausgaben wie die Mütterrente, die „Rente mit 63“ oder das Betreuungsgeld eine weitere Ausweitung der ohnehin schon massiven Umverteilungspolitik erfolgt, so dass dieses Geld an anderer Stelle fehlt. Das Kernproblem ist also eine fragwürdige Prioritätensetzung. Andererseits steht Deutschland zum Beispiel bei den vor allem privatwirtschaftlich finanzierten Ausgaben für Forschung und Entwicklung im europäischen Vergleich sehr gut da. Im Jahr 2012 lagen die FuE-Ausgaben in Deutschland bei einem Rekordwert von über 79,5 Mrd. Euro. Dies entsprach einem Anteil von drei Prozent des BIPs. Nur die skandinavischen Länder setzten in Relation zum BIP mehr Geld für FuE ein. Die Bundesregierung hat ihre FuE-Ausgaben von 2005 bis 2013 um 60 Prozent auf 14,4 Mrd. Euro erhöht. (Vgl. *BMBF* 2013)

Wer derzeit nach kreditfinanzierten Konjunkturpaketen ruft und diese mit Keynesianischer Konjunkturtheorie begründet, blendet die Vergangenheit aus. Konjunkturpakete sind häufig nicht zielgenau. Zudem geht die Theorie davon aus, dass die im Abschwung entstandenen Schulden in Boom-Zeiten wieder getilgt werden. Die Realität sieht aber anders aus. Die Schulden wurden eben nicht zurückgeführt, sondern haben das Budget auch langfristig belastet. Zudem sei angemerkt, dass die gegenwärtige Konjunkturdelle teilweise auch ein selbst geschaffenes Problem ist. Nicht umsonst werden seitens der Wissenschaft und Politik derzeit Rufe nach einem Aussetzen der „Rente mit 63“ oder des Mindestlohns laut (vgl. exemplarisch *SVR* 2014, S. 271).

„Das europäische Ausland und selbst der IWF sehen den deutschen Konsolidierungsweg kritisch.“

Gerade der *IWF* sollte dafür werben, dass Deutschland als wichtigster Haftungsträger der europäischen Rettungspakete und -programme mit gutem Beispiel vorangeht. Alle Sparappelle an die kriselnden Euro-Staaten wären mit einem Mal unglaublich, wenn die Bundesregierung plötzlich ihre eigenen Ziele verwirft. Derzeit gibt es in Deutschland eine kleine Konjunkturdelle, aber noch lange keine Rezession, die ein schuldenfinanziertes Konjunkturprogramm rechtfertigen könnte. Als größte Volkswirtschaft in Europa hat Deutschland nicht zuletzt eine internationale Verantwortung. Auf europäischer Ebene setzt sich Deutschland zu Recht für eine konsequente Haushaltsüberwachung und Sparpolitik ein. Deshalb ist es nicht verwunderlich, wenn europäische Nachbarn, die sich ihrerseits um notwendige Konsolidierungsmaßnahmen und die Einhaltung der international vereinbarten Schuldengrenzen drücken, eine Abkehr vom deutschen Konsolidierungskurs befürworten. Umso fataler wäre es, wenn Deutschland dies tatsächlich täte. Das ohnehin bereits angekratzte Vertrauen in den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt würde damit vollends erschüttert.

Literatur

BMBF (2013): 3-Prozent-Ziel erreicht, Pressemitteilung Nr. 137/2013, Berlin.

BMF (2014): Haushaltsabschluss 2013, verfügbar unter:

<http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2014/01/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-haushaltsabschluss-2013.html?view=renderPrint>, Stand: 11.11.2014.

Die Bundesregierung (2014): Bundeshaushalt. Spielräume für Investitionen, verfügbar unter:

<http://archiv.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/04/2014-04-08-gesamthaushalt-2014.html>, Stand: 11.11.2014.

Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (2014): Infrastruktur zwischen Standortvorteil und Investitionsbedarf, Köln, S. 71

Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (2012): Bericht der Kommission, o. O., S. IV.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014): Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/2015, Wiesbaden.

Sozialbeirat (2013): Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2013, Berlin.

Statistisches Bundesamt (2014a): Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-2. Vierteljahr 2014, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2014b): Öffentliche Schulden zum Ende des 1. Halbjahres 2014 bei 2 044 Milliarden Euro, Pressemitteilung Nr. 336 vom 19.09.2014, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2014c): Reallöhne im 2. Quartal 2014 um 1,2 % höher als im 2. Quartal 2013, Pressemitteilung Nr. 337 vom 23.09.2014, Wiesbaden.

Herausgeber:

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.

Französische Straße 9-12, 10117 Berlin

Telefon: 030 - 25 93 96-32, Fax: 030 - 25 93 96-13

E-Mail: dsi@steuerzahlerinstitut.de

Web: www.steuerzahlerinstitut.de