



Volker Halsch

Intelligent investieren! Anmerkungen zur langfristigen Tragfähigkeit des Bundeshaushaltes

Ein in einem Jahr ausgeglichener Haushalt bedeutet nicht, dass der Haushalt auch langfristig tragfähig ist. Weder die Politik noch die Öffentlichkeit sollten der Versuchung erliegen und glauben, dass bereits alle Hausaufgaben gemacht wären. Das Gegenteil ist der Fall und es wird Aufgabe der Politik sein, sich abzeichnende Zielkonflikte zu lösen.

Auf der Einnahmeseite ist die Steuerquote bereits auf einem Rekordniveau von 22 Prozent des Bruttoinlandsproduktes angelangt. Gleichzeitig liegen auf der Ausgabenseite die Sozialausgaben heute bei fast 50 Prozent des Bundeshaushaltes – Tendenz steigend. Die Investitionen sind auf nur noch acht Prozent des Bundeshaushaltes gesunken. In einem Gutachten für das Bundesministerium der Finanzen wurde eine Tragfähigkeitslücke von bis zu drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes diagnostiziert.

Eine Quadratur des Kreises wird auch in der Finanzpolitik kaum möglich sein. Wenn die öffentlichen Haushalte auch langfristig auf eine solide Basis gestellt werden sollen, wird es daher politischen Gestaltungswillens und Mutes bedürfen. Es wird erforderlich sein, bestehende Zielkonflikte zu adressieren und dann klare Prioritäten zu setzen.

Haushaltsausgleich 2014 – Ursachen und Legenden

Bereits im Jahr 2014 – ein Jahr früher als zunächst geplant – ist es der Großen Koalition auf Bundesebene gelungen, das Haushaltsjahr ohne neue Schulden abzuschließen. Damit haben Union und SPD den ersten ausgeglichenen Haushalt seit 1969 erreicht. Den Angaben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zufolge ergibt sich für den Bund nach Konjunkturbereinigung sogar ein struktureller Überschuss.

Der ausgeglichene Haushalt ist ein großer Erfolg für die aktuelle Regierung. Dieser Erfolg sollte jedoch nicht da-

rüber hinwegtäuschen, dass der Ausgleich des insgesamt 295,5 Mrd. Euro umfassenden Bundeshaushaltes im Wesentlichen den günstigen Rahmenbedingungen zu verdanken ist. Die Bundesregierung profitiert zum einen von mehreren Sonderfaktoren und zum anderen von den Sozial- und Arbeitsmarktreflexen früherer Bundesregierungen.

Als besonders vorteilhaft erweist sich das derzeitige Niedrigzinsumfeld. So zahlte der Bund im Jahr 2013 insgesamt 9 Mrd. Euro weniger an Zinsen als im Jahr 2008, obwohl

Über den Autor: Volker Halsch, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen a.D., ist Mitglied der Arbeitsgruppe Finanzen des Managerkreises. Er ist für die arvato AG Bertelsmann tätig.

im gleichen Zeitraum die Schulden des Bundes von 933 Mrd. Euro auf 1.068 Mrd. Euro angestiegen sind (ohne Extrahaushalte wie den Finanzmarktstabilisierungsfonds). Im Vergleich zum Jahr 2008 beträgt die Zinnersparnis aufgrund des niedrigen Zinsniveaus etwa 15 Mrd. Euro und damit fast fünf Prozent des Bundeshaushaltes.¹ Ebenso positiv wirken sich die Steuereinnahmen aus, die 2,6 Mrd. Euro über Plan und um 1,8 Mrd. Euro über der November-Prognose des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ lagen. Die höheren Steuereinnahmen basieren u.a. auf höheren Körperschaftsteuereinnahmen infolge der relativ guten konjunkturellen Lage sowie niedrigeren EU-Eigenmittelabführungen.²

Auch die gute Lage am deutschen Arbeitsmarkt und das Rekordhoch von 42,6 Mio. Erwerbstätigen im Jahr 2014³ haben wesentlich zu höheren Steuereinnahmen beigetragen.⁴ Dies geht im Wesentlichen auf die Reformpolitik der rot-grünen Bundesregierung unter Gerhard Schröder zurück.

Die mit dem Rentenpaket beschlossenen Maßnahmen wirken sich zunächst nicht direkt auf den Bundeshaushalt aus, da die so genannte Mütterrente und die abschlagsfreie Rente nach 45 Beitragsjahren über die Beiträge zur Rentenversicherung auf Arbeitgeber_innen und Arbeitnehmer_innen umgelegt werden. Die Frage, ob es sich dabei wirklich um über Beiträge zu finanzierende Versicherungsleistungen handelt und welche Verteilungswirkungen damit verbunden sind, soll hier nicht weiter diskutiert werden. Es bleibt aber festzuhalten, dass hier die ältere Generation zulasten der jüngeren Generation bevorteilt wird. Angesichts der Erfordernisse des demographischen Wandels ist das ein Schritt in die falsche Richtung.

Langfristige Trends bei den öffentlichen Finanzen

Gerade weil er im Wesentlichen auf Sonderfaktoren basiert, sollte der nun erreichte Haushaltsausgleich vor dem Hintergrund längerfristiger Entwicklungslinien bei den öffentlichen Finanzen betrachtet werden.

Die Steuerquote hat mittlerweile wieder das Niveau der Höchststände in den 1980er und 1990er Jahren erreicht und lag im Jahr 2014 bei 22 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP). Angesichts dieser Steuerquote würden sich staatliche Defizite auch kaum noch rechtfertigen lassen. Der ausgeglichene Haushalt darf nicht zur Dis-

position gestellt werden, gleichzeitig besteht hier jedoch deutlicher Handlungsbedarf. Eine nennenswerte Reduktion der Steuer- und Abgabenbelastung hat zuletzt unter der rot-grünen Bundesregierung stattgefunden, als die Steuerquote von etwa 22 Prozent im Jahr 1999 auf 19,7 Prozent im Jahr 2005 zurückgeführt wurde und zugleich der Anstieg der Sozialbeitragsquote gestoppt und im gleichen Zeitraum bereits um einen Prozentpunkt abgesenkt wurde.⁵

Auf der Ausgabenseite findet seit mehreren Jahrzehnten eine Verschiebung von den Investitionsausgaben hin zu den Sozialausgaben statt. Die vorrangig investiven Ausgaben des Bundes für Wohnungs- und Verkehrswesen, Energie- und Wasserwirtschaft sowie regionale Fördermaßnahmen sind von zwölf Prozent im Jahr 1970, bzw. elf Prozent im Jahr 1991, auf nur noch acht Prozent des Bundeshaushaltes im Jahr 2014 zurückgegangen. Im gleichen Zeitraum ist der Anteil der Sozialausgaben am Bundeshaushalt von 28 Prozent, bzw. 34 Prozent, auf fast 50 Prozent angestiegen.⁶ Somit lässt sich bereits innerhalb des Bundeshaushaltes – also ohne Berücksichtigung der beitragsfinanzierten Sozialversicherungen – eine drastische Verschiebung hin zu den Sozialausgaben erkennen. Die Entwicklung der gesamtgesellschaftlichen Sozialausgaben folgt dem gleichen Trend: Während das gesamte Sozialbudget im Jahr 1970 noch bei 73 Mrd. Euro, bzw. 20 Prozent des BIP lag, war es 1991 bereits auf 397,3 Mrd. Euro, bzw. 25 Prozent angestiegen. Zuletzt lag das Sozialbudget bei 782,4 Mrd. Euro, bzw. 29 Prozent im Jahr 2012.⁷ Die Ausgaben für Gesundheit und Alter lagen zuletzt mit jeweils rund 250 Mrd. Euro im Jahr 2012 gleich auf. Während der jährliche Anstieg bei den Gesundheitskosten seit dem Jahr 2000 auf durchschnittlich 2,2 Prozent gesenkt werden konnte, sind die Altersausgaben um jährlich 3,2 Prozent gestiegen. Das Rentenpaket der Bundesregierung wird den Ausgabenanstieg weiter verstärken.

Parallel zu diesen beiden Entwicklungen wurden in der Vergangenheit bereits einzelne Aufgaben und die damit verbundenen Ausgaben (und Einnahmen) in Extra-Haushalte außerhalb der regulären öffentlichen Haushalte verlagert. Bei der Umlage gemäß dem Erneuerbare-Energien-Gesetz beläuft sich das Volumen mittlerweile auf über 20 Mrd. Euro, was ca. sieben Prozent des Bundeshaushaltes entspricht.

Langfristige Tragfähigkeit der deutschen Finanzpolitik

Die bisherige Entwicklung der Sozialausgaben macht deutlich, dass die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gefährdet ist, wenn es zu einer stärkeren Dynamisierung dieser Ausgaben kommt und keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Im Rahmen von so genannten Tragfähigkeitsanalysen kann der angesichts des demografischen Wandels bestehende Handlungsbedarf für die Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik ermittelt werden, der erforderlich ist, um den weiteren Anstieg der Staatsverschuldung aufzuhalten bzw. diese zurückzuführen. Ein im Auftrag des BMF erstelltes Gutachten hat, ausgehend von den gesetzlichen Regelungen des Jahres 2012, d.h. ohne Einbeziehung des Rentenpaketes, eine Tragfähigkeitslücke zwischen 0,6 und 3,1 Prozentpunkten des BIP diagnostiziert. Auf die nächsten 6 Jahre verteilt ergeben sich daraus Konsolidierungserfordernisse von jeweils jährlich 0,1 bis 0,5 Prozentpunkte des BIP. Ohne ab sofort und dauerhaft wirksame Konsolidierungsmaßnahmen in diesem Umfang wäre der Staat nicht in der Lage, seinen bereits heute bestehenden, expliziten wie impliziten Verbindlichkeiten nachzukommen.⁸

Die Tragfähigkeitsanalysen veranschaulichen ebenso deutlich, welche Maßnahmen die Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Finanzen und die Einhaltung der Schuldenbremse sicherstellen können. Neben den Maßnahmen zur langfristigen Sicherung des Arbeitskräftepotentials (u.a. durch qualifizierte Zuwanderung, steigende Erwerbstätigkeit von Frauen und älteren Arbeitnehmer_innen) und dem weiteren Abbau der Arbeitslosigkeit, verweisen die Autoren auf die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Sicherung Demographie-fester Sozialsysteme. Ebenso erforderlich wären eine steigende Geburtenrate und ein höheres Produktivitätswachstum.⁹

Was ist jetzt zu tun – Zukunftsfähigkeit sichern heißt „richtig“ investieren

Um die Tragfähigkeit des Bundeshaushaltes zu verbessern, muss deshalb eine Politik formuliert werden, die gleichermaßen Wachstumsimpulse setzt und auf der Ausgabe-seite insbesondere das Sozialbudget unter Kontrolle hat. Eine Quadratur des Kreises wird aber auch der Politik nicht gelingen können. Es wird daher auch erforderlich sein, Zielkonflikte aufzulösen und politische Prioritäten zu setzen. Eine Politik des „weiter so“ wird nicht ausreichen,

um die öffentlichen Haushalte auch in künftigen Jahrzehnten auszugleichen.

In einer alternden Gesellschaft müssen die sozialen Sicherungssysteme beständig angepasst und effizienter gestaltet werden. Ausrichtung und Umfang der Familienförderung sind zeitnah auf Basis der Ergebnisse der mit der umfassenden Evaluation betrauten Forschungsinstitute neu auszurichten. Teure „Verbesserungen“ für einzelne Gruppen in der Rentenversicherung passen nicht mehr in die Zeit. Im Gesundheitssektor sind längst noch nicht alle Effizienzreserven gehoben worden. Die aktuellen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt sind positiv, schlagen sich aber noch zu wenig in den öffentlichen Haushalten nieder. Die Sozialsysteme und die öffentlichen Finanzen müssen sich auf den demographischen Wandel einstellen und wetterfest für den in wenigen Jahren einsetzenden Rückgang bei den Erwerbstätigenzahlen gemacht werden.

Gleichzeitig gilt es, vermehrt in wachstumsfördernde Maßnahmen zu investieren. Die öffentliche Infrastruktur ist dabei ohne Umwege direkt aus den Haushalten zu finanzieren. Die von der „Fratzscher-Kommission“ angeregte „haushaltsrechtliche Verpflichtung zu öffentlichen Investitionen in einer Höhe, die zumindest die Abschreibung auf das Vermögen der öffentlichen Hand kompensieren“, ist uneingeschränkt zu unterstützen.

Die aktuell voran getriebenen Optionen, Banken und Versicherungen oder die Allgemeinheit per Nutzerfinanzierung an den Investitionen in die Infrastruktur zu beteiligen, bringen hingegen viele Herausforderungen mit sich. Es muss sichergestellt werden, dass die an Banken und Versicherungen zu zahlenden Renditen nicht höher als die zu zahlenden Zinsen bei einer „normalen“ Schuldenaufnahme sind. Der Druck zur Konsolidierung der Sozialhaushalte im Bundesetat nimmt durch die Auslagerung von Investitionen in nutzerfinanzierte oder durch die Wirtschaft mitfinanzierte Systeme (Nebenhaushalte) tendenziell ab. Außerdem ist auszuschließen, dass die Bürger_innen zur Finanzierung der durch die Infrastrukturabgaben getätigten Investitionen doppelt zur Kasse gebeten werden – über die Steuer und die zusätzliche Maut – was einer verdeckter Steuererhöhung gleich käme. Das bedeutete gleichzeitig, dass ihnen das Geld an anderer Stelle fehlen würde, für Konsumausgaben oder die Verbesserung der eigenen Altersvorsorge

zum Beispiel. Ökonomisch und politisch können die alternativen Geldbeschaffungsarten mithin zum Bumerang werden.

Maßnahmen zur Wachstumsförderung sind keine alleinige Aufgabe der Finanzpolitik. Wer privat investiert, schaut auf den Profit. Dieser wird durch viele Faktoren beeinflusst, die Kostenseite zum Beispiel durch die Regeln auf dem Arbeitsmarkt. Für die wirtschaftliche Entwicklung ist überdies die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials extrem bedeutsam. Hier müssen die Weichen durch eine

offensive, an den Interessen des Standorts definierte Zuwanderungspolitik richtig gestellt werden, weil auch eine (derzeit unwahrscheinliche) drastische Erhöhung der Geburtenrate die negativen Effekte der letzten Jahrzehnte nicht kompensieren kann.

Fakt ist jedoch auch, dass der öffentliche Kapitalstock seit Jahren sinkt, was wachstumsdämpfende Effekte hat. Hier besteht neben der notwendigen Konsolidierung demnach eine zweite zentrale Aufgabe für die zukünftige Haushaltspolitik.

1 Zugrunde gelegt wurde ein Anstieg der durchschnittlichen Verzinsung der Bundesschuld von 2,9 Prozent (Ist-Wert 2013) auf den Wert von 4,3 Prozent aus dem Jahr 2008. Betrachtet wurde nur der Bundeshaushalt ohne Extrahaushalte wie den Finanzmarktstabilisierungsfonds. Quelle: BMF, Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über die Kreditaufnahme des Bundes, Ausgaben 2012 und 2013, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Abt_2/Kreditaufnahmebericht_2012.pdf?__blob=publicationFile&v=2, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Abt_2/Kreditaufnahmebericht_2013.pdf?__blob=publicationFile&v=4

2 BMF, Pressemitteilung Nr. 1 vom 13.01.2015: Haushaltsabschluss 2014, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/01/2015-01-13-PM01.html>

3 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 1 vom 05.01.2015: Weiterer Anstieg der Erwerbstätigkeit im Jahr 2014, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/01/PD15_001_13321.html

4 BMF, Pressemitteilung Nr. 1 vom 13.01.2015: Haushaltsabschluss 2014, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/01/2015-01-13-PM01.html>

5 Steuer- und Sozialbeitragsquote gemäß Abgrenzung der Finanzstatistik. Quelle: BMF, Monatsbericht Januar 2015, Tabelle 11 in Kapitel 5, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2015/01/Inhalte/Kapitel-5-Statistiken/5-1-11-entwicklung-der-steuer-und-abgabequoten.html>

6 Zu den Sozialausgaben des Bundes zählen insbesondere die Zuschüsse an die Sozialversicherungen (34 Prozent des Bundeshaushaltes 2013), Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik (11 Prozent) sowie Familienhilfe und Wohlfahrtspflege (2 Prozent). Quelle: BMF, Finanzbericht 2015, Kapitel 7, Tabelle 3, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Wirtschafts_und_Finanzdaten/Finanzbericht-2015-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=2

7 Das Sozialbudget umfasst nicht nur die Sozialversicherungen, sondern alle Leistungen für Arbeitslose, Kinder und Jugendliche sowie die Altersversorgung der Pensionäre und die betriebliche Alterssicherung der Arbeitgeber_innen. Quelle: Zeitreihe ZR093 des Sachverständigenrates, <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/zeitreihen/ZR093.xls>

8 BMF, Monatsbericht März 2014: Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2014/03/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-5-langfristige-tragfaehigkeit-der-oeffentlichen-finanzen.html>

9 Ebd.