



Presseinformation

Nr. 289/2007

Kiel, Mittwoch, 10. Oktober 2007

Sperrfrist: Redebeginn

Es gilt das gesprochene Wort!

Finanzpolitik/Föderalismuskommission II

Wolfgang Kubicki: „Neuverschuldung endlich sinnvoll begrenzen!“

In seinem Beitrag zu **TOP 37** (Föderalismuskommission II) sagte der Vorsitzende der FDP-Landtagsfraktion, **Wolfgang Kubicki**:

„Bund und Länder haben sich in einer neuen Kommission zusammen gefunden, um die Finanzbeziehungen untereinander neu zu regeln. Damit soll vor allem der Drang zur Finanzpolitik à la Stegner—mit Volldampf in die roten Zahlen—eingedämmt werden. Denn diese Art der öffentlichen Misswirtschaft hat dem Bund und den meisten Ländern eine fast unerträgliche hohe Schuldenlast eingebracht.

Zu dieser Schuldenlast zählen selbstverständlich die Schulden aus der Schuldenaufnahme auf dem Kreditmarkt—die *expliziten* Schulden des Staates. Aber zweitens kommen noch die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger auf künftige Zahlungen der öffentlichen Hand hinzu—im Wesentlichen Ansprüche auf künftige Zahlungen der gesetzlichen Sozialversicherungen und künftige Pensionszahlungen. Diese Zahlungsverprechen muss sich der Staat selbstverständlich auch als Verbindlichkeiten anrechnen lassen—das sind die *impliziten* Schulden des Staates.

Wer sinnvoll über mögliche Lösungen eines Problems diskutieren will, muss vorher das Problem kennen. Und hier tritt schon das erste Problem der öffentlichen Haushalte auf—in der herkömmlichen kameralen Rechnungslegung tauchen implizite Schulden gar nicht auf. Und nach dem Motto ‚Aus den Augen, aus dem Sinn‘ vernachlässigen die Befürworter neuer Ausgabenprogramme diese impliziten Schulden dann auch gerne. Wir erlebten das in den Diskussionen über das Elterngeld und über die Gesundheitsreform; jetzt gerade erleben wir es in den Diskussionen über die Verlängerung der Auszahlungsdauer des Arbeitslosengeldes I und die teilweise Rücknahme der Erhöhung des regelmäßigen Renteneintrittsalters auf 67.

Bei einer ordentlichen öffentlichen Rechnungslegung würde es erheblich schwieriger, die Finanzierung politischer Luftschlösser durchzuboxen.

Wolfgang Kubicki, MdL
Vorsitzender

Dr. Heiner Garg, MdL
Stellvertretender Vorsitzender

Dr. Ekkehard Klug, MdL
Parlamentarischer Geschäftsführer

Günther Hildebrand, MdL

Vielleicht ist das der Grund dafür, dass die öffentliche Hand vielerorts davor zurückschreckt, den öffentlichen Haushalten das aufzuerlegen, was sie von jedem privatwirtschaftlichen Unternehmen verlangt: Eine aussagekräftige Rechnungslegung.

Zum Ausmaß des Problems:¹ Unter der Annahme, der langfristige durchschnittliche Realzins übersteige das durchschnittliche Wirtschaftswachstum um 1,5 Prozentpunkte, summierten sich explizite und implizite Staatsschulden 2005 auf einen Barwert von über 6,2 Billionen Euro. Das ist fast das Dreifache des Bruttoinlandsproduktes.

- ? Von diesen 6,2 Billionen Euro sind nur ein knappes Viertel explizite Schulden—etwas über 1,4 Billionen Euro.
- ? Über drei Viertel der gesamten Staatsschulden sind Zahlungsverprechungen—über 4,7 Billionen Euro, die in der öffentlichen Rechnungslegung meist unterschlagen werden.

Geld, das der Staat ausgibt, müssen die Menschen irgendwann erwirtschaften—entweder zahlen sie Steuern und Beiträge, um die Ausgaben zu finanzieren, oder sie zahlen Steuern und Beiträge, um den Schuldendienst zu finanzieren. Die Schulden von heute sind eben die Steuern von morgen.

2005 waren nach Angaben des Statistischen Bundesamtes im Jahresdurchschnitt knapp 39 Millionen Menschen erwerbstätig. Rechnerisch belief sich die Staatsschuld also pro Erwerbstätigem auf fast 160.000 Euro—davon etwa 37.000 Euro explizite und über 122.000 Euro implizite Staatsschulden.

Nicht nur die Höhe der öffentlichen Schulden belastet die politischen Gestaltungsspielräume. Die jeweils aktuelle finanzpolitische Handlungsfähigkeit wird besonders durch den Kapitaldienst eingeengt—die laufenden Zinszahlungen. So wird zum Beispiel im laufenden Landeshaushalt ungefähr jeder achte Euro für Zinszahlungen ausgegeben.

Die Tendenz zu überhöhten Ausgaben liegt in der Natur des politischen Prozesses: Gewählt wird eher, wer den Menschen Geld oder etwas Geldwertes gibt—oder wenigstens verspricht. Und das Ausgeben fällt meist besonders leicht, weil man ja das Geld anderer Leute für Fremde ausgibt—und das bedeutet, die Anreize, mit öffentlichem Geld sparsam umzugehen, sind besonders gering. Verstärkt wird dieser Drang zu immer höheren öffentlichen Ausgaben auch noch dadurch, dass diejenigen, die neue Ausgaben beschließen, oft nur für Bruchteile der notwendigen Einnahmen zu sorgen haben.

Weil der ständige Drang, die Staatsausgaben zu steigern, nicht in eine immer weiter ausufernde öffentliche Verschuldung münden sollte, wurde die Möglichkeit zur Aufnahme neuer Schulden in der Verfassung begrenzt—die Schuldenaufnahme soll regelmäßig höchstens so hoch sein wie die Investitionen.

¹ Vgl. Raffelhüschen, Bernd, Haigst, Christian, Heidler, Matthias, Schoder, Jörg: *Die Generationenbilanz – Brandmelder der Zukunft, Update 2007: Demografie trifft Konjunktur*, Stiftung Marktwirtschaft, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 100 v. Mai 2007, http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/module/Argument_100_Brandmelder_II_internet.pdf.

Diese Regel ist sinnvoll: Mittels der Schuldenfinanzierung kann die Bezahlung eines Vermögensgutes über dessen Lebensdauer gestreckt werden; dann bezahlen alle Generationen mit, die das neu geschaffene Vermögen nutzen. Leider hat diese Schuldengrenze versagt. Sie hat versagt, weil erstens der Begriff der Investition zu weitläufig ausgelegt wurde und zweitens zu häufig ein Ausnahmetatbestand postuliert wurde.

Um die Schuldenaufnahme wirksam zu begrenzen, dürften nur Vermögenszuwächse als Investitionen gezählt werden. Hierzu müssten die Bruttoinvestitionen der öffentlichen Hand vor allem um die Abschreibungen bereinigt werden. Das scheitert allerdings vielerorts daran, dass die Gebietskörperschaften nicht wissen, über welches Anlagevermögen sie verfügen und wie viel es wert ist.

In diesem Zusammenhang fordern einige, die Investitionstatbestände um die Bildungsausgaben zu erweitern. Dagegen spricht aus Sicht der ökonomischen Theorie grundsätzlich nichts—wenn die Bildungsinvestitionen genauso behandelt würden, wie die Investitionen in Sachkapital: Das bedeutet, von den Bruttoinvestitionen müssen die Abschreibungen abgezogen werden. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seiner Stellungnahme für die Föderalismuskommission dargestellt, dass das Nettokonzept wegen der hohen Abschreibungen bei Humankapital dazu führt, dass kaum Nettoinvestitionen nachbleiben. Außerdem ist die Ermittlung des Geldwertes der Nettobildungsinvestitionen so aufwendig, dass sie teurer werden könnte als die Nettobildungsinvestitionen selbst. Aus diesen Erwägungen schlagen die fünf Weisen vor, Bildungsausgaben weiterhin von den Investitionen zu trennen.²

Nur in Ausnahmefällen dürfen die neuen Schulden höher sein als die Investitionen—per Definition wird mit den zusätzlichen Schulden dann Staatskonsum finanziert. Diese Ausnahmefälle sind auf konjunkturelle Schwächephasen beschränkt—nicht auf längere Perioden der Wachstumsschwäche.

Das steht zwar so ausdrücklich nirgendwo im Gesetzestext geschrieben, aber es ergibt sich aus dem Stand der Wissenschaft: Nachfragebedingte konjunkturelle Schwächephasen können unter bestimmten Umständen mit höherem Staatskonsum verkürzt und abgemildert werden. Wachstumsschwächen hingegen sind immer angebotsbedingt, da hilft schuldenfinanzierter Staatskonsum nicht.

Deshalb schlagen die fünf Weisen vor, die Höhe der zulässigen jährlichen Neuverschuldung viel konkreter als bisher von der jeweiligen konjunkturellen Lage abhängig zu machen—so dass die öffentlichen Haushalte gezwungen wären, das zu tun, was Lord Keynes dereinst vorschlug: In konjunkturell schlechten Zeiten möge der Staat mehr ausgeben, als er einnimmt, wenn er im Gegenzug diese Schulden in konjunkturellen guten Zeiten wieder tilgt.

Viele Politikerinnen und Politiker aller Couleur vergessen nur all zu gerne den unangenehmen zweiten Teil von Keynes Rat. Und viele übersehen auch, dass in schlechten Zeiten mehr auszugeben keineswegs bedeutet, dass

² Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Schriftliche Stellungnahme des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zum Fragenkatalog für die Anhörung am 22. Juni 2007, Kommissionsdrucksache 33, Ziff. 8, S 5f., <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/kdrs033.pdf>.

neue Ausgabenprogramme beschlossen werden müssten. Im Gegenteil, meist ist es viel wirksamer, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen—also die Ausgaben für die soziale Sicherung und die Steuereinnahmen.

Es wäre schon viel gewonnen für unser Gemeinwesen, wenn die Föderalismuskommission II ihr Ziel erreichte und wirksame Verschuldungsgrenzen schüfe. Denn anschließend kämen wir vielleicht endlich dazu, die Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern einerseits und andererseits zwischen den Ländern neu und sinnvoll zu ordnen.“