

Prof. Dr. Thiess Büttner

**Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insb. Finanzwissenschaft**

Lange Gasse 20
90403 Nürnberg

Fon 0911/5302-200
Fax 0911/5302-396
Thiess.Buettner@fau.de

2.März 2020

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags am 2. März 2020 (BT Drucksachen 19/14375, 19/14424, 19/15919, 19/16831, 19/16841)

Die Europäische Währungsunion ist verbunden mit der Verpflichtung jedes Mitgliedstaats bei der Finanzierung der öffentlichen Haushalte Verschuldungsgrenzen zu beachten. Die Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sehen vor, dass jeder Mitgliedstaat eine Obergrenze für die Verschuldung von 60% in Relation zum BIP einhält und dass das gesamtstaatliche Defizit 3% in Relation zum BIP nicht überschreitet. Inzwischen sind diese Eckwerte ergänzt worden durch die Vorgabe eines mittelfristigen Haushaltsziels für das strukturelle Defizit von höchstens 0,5 % des BIP. Liegt die Schuldenquote erheblich unter 60% in Relation zum BIP, kann das Haushaltsziel auch bei 1% liegen.

Deutschland hat die Schuldengrenzen nach Einführung der Währungsunion verletzt, woraufhin die Europäische Kommission Ende 2002 ein Verfahren wegen des übermäßigen Defizits eingeleitet und eine Konsolidierung eingefordert hat. Die Verschuldung des Bundes und der Länder war zu diesem Zeitpunkt bereits durch Vorgaben des Grundgesetzes begrenzt. Die 1967 eingeführte Regelung sah vor, die Höhe der Verschuldung auf die Höhe der Investitionsausgaben zu beschränken. Diese Regelung war indes unwirksam. Dies stellte auch das Bundesverfassungsgericht fest. „Das Regelungskonzept des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG hat sich als verfassungsrechtliches Instrument rationaler Steuerung und Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik in der Realität nicht als wirksam erwiesen.“ (BVerfGE 2 BvF 1/04, 133)

Die 2009 eingeführte Schuldengrenze ersetzt die alte Regelung und sieht Defizitgrenzen von 0,35% für den Bund und 0% für die Länder vor. Diese Grenzen gelten indessen nicht für das tatsächliche, sondern für das strukturelle Defizit. Dies schafft den Spielraum für eine antizyklische Fiskalpolitik in dem Sinne, dass konjunkturbedingte Schwankungen in den Einnahmen und Ausgaben nicht zwangsläufig zu Anpassungen führen müssen.

Im Zuge der Eurokrise wurde im Fiskalvertrag festgelegt, dass die Vertragsstaaten Schuldenbremsen einführen. Sie sollen vorsehen, dass bei einer Verschuldung, die nicht erheblich unter dem Referenzwert von 60% liegt, eine Defizitgrenze von 0,5% zu beachten ist. In Übereinstimmung mit der Schuldenbremse bezieht sich diese Grenze auf das Defizit nach konjunktureller Bereinigung.

Deutschland hat den Fiskalvertrag 2012 ratifiziert. Die Rückkehr zu einer Regelung, die eine Neuverschuldung auf Investitionen beschränkt, wie es die Drucksache **19/14424** vorsieht, wäre ein Bruch des Fiskalvertrags und würde die Stabilität und den Fortbestand der Währungsunion ernsthaft gefährden. Zudem wäre eine entsprechende Regelung nicht im Einklang mit den europäischen Vorgaben für die Haushaltspolitik, so dass in der Zukunft (wieder) mit Zielverfehlungen und den daraus folgenden Einschränkungen zu rechnen wäre.

Der Drucksache **19/16831** ist zuzustimmen, dass kein Zielkonflikt zwischen der Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und der Sicherung einer nachhaltigen Finanzpolitik besteht. Übermäßige Verschuldung und eine fehlende langfristige Orientierung beim Ausgabeverhalten der öffentlichen Haushalte sind beides Anzeichen für eine mangelnde Nachhaltigkeit der Finanzpolitik. Eine nachhaltige Finanzpolitik muss daher auch beiden Dimensionen Rechnung tragen und jeweils geeignete Instrumente einsetzen. Die Zielsetzung der Schuldenbremse ist die Begrenzung der Verschuldung. Sie sichert die langfristige Tragfähigkeit und ist daher eine Voraussetzung für eine nachhaltige Finanzpolitik. Eine Absicherung der Nachhaltigkeit bei der Ausgabenpolitik kann nicht durch Abschaffen oder Aufweichen der Schuldenbremse geschehen, sondern muss, wenn Defizite bestehen, durch zusätzliche Instrumente erfolgen. Wenn der Bundestag zu der Auffassung kommt, dass er die öffentlichen Investitionen in Deutschland steigern möchte, sollte er daher nicht bestehende Regeln zur Begrenzung abschaffen, sondern zusätzliche Instrumente prüfen und ggf. einsetzen. Dies gilt im Übrigen auch für die Klimapolitik. Eine nachhaltige Klimapolitik ist ohne langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht möglich. Die klimapolitischen Ziele werden aber nicht durch Abschaffen oder Aufweichen der Schuldenbremse erreicht. Sie sind durch zusätzliche Instrumente zu verfolgen, wie z.B. den Emissionshandel.

In Deutschland haben sich in den vergangenen Jahren die Haushaltsspielräume bei Bund, Ländern und Gemeinden erheblich ausgeweitet. Die Steuereinnahmen haben sich seit der Erhöhung der Umsatzsteuer im Jahr 2007 sehr positiv entwickelt. Zugleich haben die öffentlichen Haushalte erheblich von einem Rückgang der Zinslasten profitiert. Entsprechend konnten die europäischen Vorgaben für das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit weitgehend ohne Konsolidierungsanstrengungen erfüllt werden und es zeigt sich auch aktuell eine deutliche Expansion der öffentlichen Ausgaben. Der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats hat in seiner Bewertung der aktuellen Finanzplanung errechnet, dass die staatlichen Primärausgaben (also ohne Zinsausgaben) im Zeitraum von 2018 bis 2021 in einer Größenordnung von etwa 70 Mrd. € stärker wachsen werden als die staatlichen Einnahmen. Dass die Beschränkung der Verschuldungsmöglichkeiten ursächlich für eine Zurückhaltung bei den öffentlichen Investitionen sein soll, wie es Drucksache **19/14375** nahelegt, ist daher nicht nachvollziehbar.

Der Löwenanteil der Investitionen erfolgt auf kommunaler Ebene. Wenn hier eine ausgeprägte Investitionszurückhaltung vorliegt, kann sie schon deshalb nicht primär durch die Schuldenbremse verursacht sein, weil die Verschuldung der Kommunen von dieser Regel ausgenommen ist. In manchen Bundesländern hat in der Vergangenheit eine ungenügende Finanzausstattung der Kommunen zu einer Ausweitung der Kassenkredite geführt. Hier bestehen zwar konkrete Finanzierungsschwierigkeiten, jedoch muss die Lösung in diesen Fällen im Zusammenspiel zwischen den Kommunen und den jeweiligen Ländern erfolgen. Insofern weist Drucksache **19/16831** zu Recht auf die Verantwortung der Länder hin.

Defizite im Erhalt der bestehenden Infrastruktur sind nach meiner Einschätzung in erster Linie Kennzeichen eines mangelnden Vermögensmanagements im öffentlichen Sektor. So bildet die traditionelle Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte z.B. keine Abschreibungen ab. Hier kann die Doppik helfen, die aber auch auf kommunaler Ebene bislang nicht bundesweit implementiert ist. Aktuell besteht bezüglich des Standes der Infrastruktur und etwaiger Defizite ein erhebliches Informationsdefizit. Der Drucksache **19/16831** ist insofern zuzustimmen, dass die im Rahmen des KfW Kommunalpanel erhobene Daten lediglich Bedarfsanmeldungen darstellen, aber keinen verlässlichen Aufschluss über tatsächliche Defizite liefern.

Die Nachhaltigkeit öffentlicher Ausgaben kann im Übrigen keineswegs dadurch gesichert werden, dass eine Investitionspflicht (vgl. Drucksache **19/14375**) oder eine formale Investitionsregel eingeführt wird (vgl. Drucksache **19/16841**). Ein Blick in die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofs zeigt, dass viele Investitionsprojekte keinen nennenswerten Nutzen stiften und nicht zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beitragen. Zudem gibt es laufende Ausgaben, die sehr wohl bedeutsame, langfristige positive Wirkungen entfalten. Wenn sich der Bundestag also darauf festlegen würde, dass

Investitionsausgaben eine bestimmte Höhe oder einen bestimmten Anteil am Haushalt aufweisen müssen, würde er sich, anders als bei der Begrenzung der Verschuldung, ohne Not in der Wahl der geeigneten Instrumente bei der Erfüllung seiner Aufgaben beschränken. Damit würde das Erreichen der gesetzten Ziele schwieriger und kostspieliger.