

Kiel Policy Brief

Kann Deutschland der Schuldenfalle entkommen? Perspektiven für den Bundeshaushalt

Henning Klodt

Nr. 20 | Juni 2010



Einführung

Deutschland steckt ohne Zweifel in der Schuldenfalle. Das gesamtstaatliche Haushaltsdefizit, das sich vor Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise schon hoffnungserweckend vom negativen Bereich auf die Null zu bewegt hatte, ist wieder kräftig gestiegen und wird sowohl im Jahr 2010 als auch in den Folgejahren die Maastricht-Grenze von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts deutlich überschreiten. Der Bundesfinanzminister wird drastische Ausgabenkürzungen durchsetzen müssen, um wieder einen Maastricht-konformen Haushalt vorlegen zu können. Verschärft wird der Konsolidierungszwang durch die neu ins Grundgesetz aufgenommene "Schuldenbremse"¹, die den Bund verpflichtet, sein strukturelles Haushaltsdefizit bis zum Jahr 2016 auf maximal 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu begrenzen.

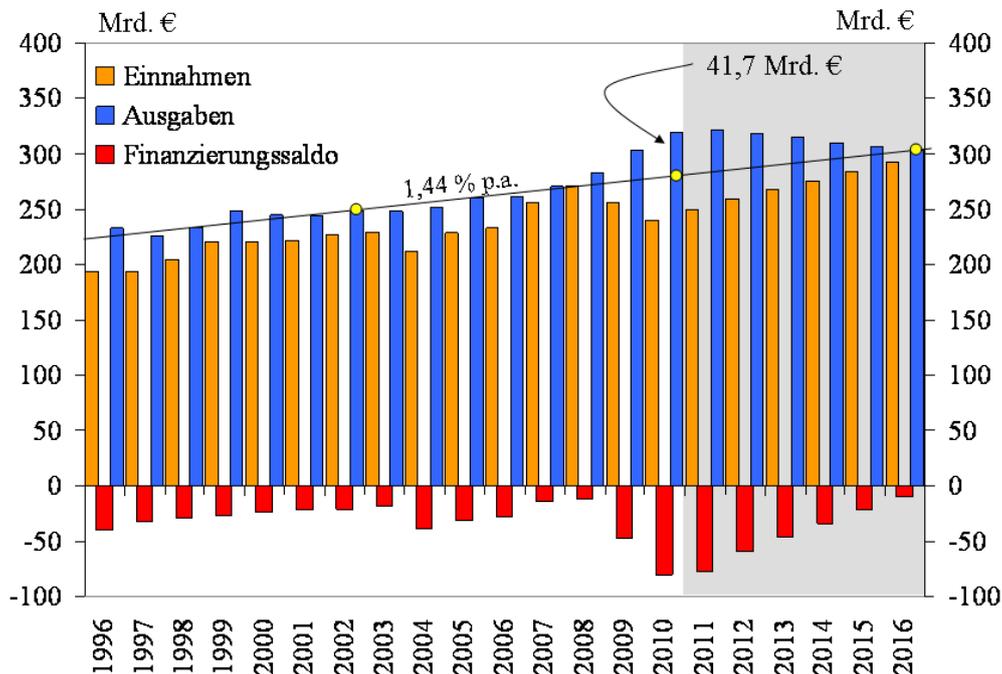
Die öffentliche Diskussion zur Haushaltskonsolidierung erscheint zunehmend von Defätismus geprägt. Ein Haushaltsdefizit des Bundes mit zehn Nullen hinter der Sieben und eine gesamtwirtschaftliche Staatsschuld mit zwölf Nullen hinter der Zwei verbreiten den Eindruck, die Lage sei hoffnungslos. Mancherorts wird sogar die Sorge laut, die Entschuldung des Staates werde wohl nur noch über eine Inflation möglich sein.

Mit diesem Beitrag sollen die Probleme der Haushaltskonsolidierung nicht kleingeredet werden. Aber es soll dem Defätismus entgegengewirkt werden, damit die Ehrfurcht vor der schier großen Größe der Schuldenberge den Blick auf das Machbare nicht verstellt. Dafür wird die Entwicklung des deutschen Bundeshaushalts in einer längerfristigen Perspektive dargestellt, und es wird herausgearbeitet, wie groß der Konsolidierungsbedarf tatsächlich ist. Daraus lässt sich ableiten, welche Einsparungen nötig sind, um die Vorgaben der Schuldenbremse einhalten zu können, und in welchen Feldern Potenziale für entsprechende Einsparungen liegen.

Der Konsolidierungsbedarf

Betrachtet man die notwendigen Ausgabenkürzungen im Bundeshaushalt isoliert für den Zeitraum von 2010 bis 2016, so erscheint die Aufgabe des Bundesfinanzministers als nahezu unlösbar. In all den Jahren seit der Deutschen Wiedervereinigung hat es nie vergleichbare Einsparungen über einen längeren Zeitraum hinweg gegeben. Ein gewisser Rückgang auf der Ausgabeseite ist lediglich von 1996 bis 1997 und in äußerst schwacher Ausprägung von 1999 bis 2001 zu beobachten. Die Einsparungen waren allerdings nie von langer Dauer, sondern wurden in den Folgejahren rasch wieder kompensiert. Diesmal dagegen geht es darum, volle sechs Jahre lang bis zum Jahr 2016 einen strikten Sparkurs zu fahren und auch in den Jahren danach die Ausgaben nicht schneller als die Einnahmen steigen zu lassen (Schaubild 1).

¹ Die rechtliche Ausgestaltung der Schuldenbremse ist in Art. 109 und Art. 115 GG vorgenommen worden, Art. 143d. Abs.1 GG enthält die Übergangsregelung.

Schaubild 1: Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt^a

^aIn der Abgrenzung der Finanzstatistik. Bis 2013 nach Finanzplan. Ab 2014 eigene Schätzung.

Quelle: Deutscher Bundestag (2009); BMF (2010a); eigene Berechnungen.

Betrachtet man jedoch die längerfristige Entwicklung der Ausgaben des Bundes, so wird deutlich, dass sie bis zum Ausbruch der Finanzkrise durchaus auf dem richtigen Kurs waren und im Jahr 2008 zu einem Haushaltsdefizit führten, das nahezu mit der Schuldenbremse des Grundgesetzes (die damals noch nicht existierte) vereinbar war. Erst in den Jahren 2009 und 2010 liefen die Ausgaben aus dem Ruder, was gemeinsam mit den krisenbedingten Einnahmeausfällen zu einem sprunghaft steigenden Haushaltsdefizit führte. Aus dieser längerfristigen Perspektive heraus erfordert die Aufgabe der Haushaltskonsolidierung also letztlich „nur“ eine Rückkehr auf den Kurs, der die staatliche Ausgabenpolitik bis zum Jahr 2008 geprägt hatte.

Gleichwohl dürfte die Haushaltssanierung alles andere als leicht werden, denn die Ausgabenentwicklung ist mit erheblichen Risiken behaftet.

- An erster Stelle sind dabei die Rettungsschirme für Griechenland und den Euro zu nennen. Immerhin ist Deutschland dabei Bürgschaftsverpflichtungen von bis zu 8,4 bzw. 148 Mrd. Euro eingegangen.² Heute kann niemand sagen, wie viel davon in Zukunft kassenwirksam werden wird.
- An zweiter Stelle steht der Sonderfonds "Finanzmarktstabilisierung" (SoFFin), dessen Aktivitäten sich bislang nur ansatzweise auf die Haushaltszahlen ausgewirkt haben, der aber künftig, wenn die Sanierung des Finanzsektors nur zögerlich vorankommen sollte,

² Siehe Deutscher Bundestag (2010a) bzw. Deutscher Bundestag (2010b).

ebenfalls zu ganz erheblichen Haushaltsbelastungen führen könnte. Insgesamt verfügt der SoFFin über ein Volumen von 400 Mrd. \$. Für das Jahr 2009 ist ein Verlust von 4 Mrd. Euro zu verzeichnen. Insgesamt sind bislang Stabilisierungshilfen im Umfang von 150 Mrd. Euro gewährt worden. Diese Hilfen sind teils als Darlehen und teils als Bürgschaften ausgestaltet.³

- Ein drittes Haushaltsrisiko stellt die Zinsentwicklung dar. Seit vielen Jahren schon verharren die Zinsen auf niedrigem Niveau, doch es ist keineswegs ausgemacht, dass dies für alle Zukunft so bleiben muss. Derzeit liegen die Zinsausgaben im Bundeshaushalt bei rund 40 Mrd. Euro, und der Zinssatz für deutsche Staatsschuldtitel liegt bei rund drei Prozent. Ein Zinsanstieg um zehn Basispunkte würde zu einer Haushaltsmehrbelastung von mehr als 1 Mrd. Euro führen.
- Ein vierter Unsicherheitsfaktor geht von dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus, nach dem die Regelsätze im ALG II auf neue Berechnungsgrundlagen zu stellen sind. Zwar hat das Gericht wiederholt darauf hingewiesen, dass sein Urteil keineswegs zwangsläufig eine Anhebung der Regelsätze nach sich ziehen müsse, aber es bleibt offen, welche sozialpolitischen Konsequenzen Regierung und Parlament letztlich aus dem Urteil ziehen werden.
- Und fünftens könnte es auch bei den Sozialversicherungen zu nennenswerten zusätzlichen Staatsausgaben kommen. Besonders umstritten sind dabei die finanziellen Konsequenzen der von der Regierung angestrebten Gesundheitsreform, die nach unterschiedlichen Schätzungen eine Spannweite von 10 bis 35 Mrd. Euro aufweisen könnte.⁴ Einen weiteren haushaltspolitischen Sprengsatz enthält die Altersversorgung, deren Unterstützung zum größten Einzelposten im gesamten Bundeshaushalt geworden ist.

Insgesamt ist also die künftige Entwicklung der Ausgaben im Bundeshaushalt mit vielen Fragezeichen behaftet. Dabei sind jedoch auch positive Überraschungen nicht ausgeschlossen. Die konjunkturelle Erholung in Deutschland könnte kräftiger ausfallen als in den Haushaltsansätzen veranschlagt, wodurch nicht nur mehr Steuereinnahmen, sondern auch weniger Sozialausgaben zu erwarten wären. Auch die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2010 fielen weniger dramatisch aus als zuvor befürchtet (BMF 2010b). Zwar errechneten die Experten im Vergleich zu ihrer Schätzung vom Mai 2009 für die Jahre 2011 bis 2013 bei den Bundessteuern ein Minus von durchschnittlich vier Mrd. Euro pro Jahr, aber diese Einnahmeausfälle sind ausschließlich auf steuerrechtliche Änderungen zurückzuführen.

Die Bundesregierung hat wiederholt erklärt, die notwendige Sanierung ihres Haushalts ab dem Jahr 2011 in Angriff nehmen zu wollen. Um die Vorgaben der Schuldenbremse des Grundgesetzes zu erfüllen, wird sie dafür das Defizit im Bundeshaushalt, das derzeit mehr als 80 Mrd. Euro beträgt, schrittweise bis auf rund 10 Mrd. Euro zurückfahren müssen. Entsprechende Haushaltszahlen finden sich bereits im Finanzplan für die Jahre bis 2013, der im

³ Aktueller Leistungsstand sowie weitere Informationen unter <http://www.soffin.de>.

⁴ Die große Bandbreite der Schätzungen hängt vorwiegend zusammen mit unterschiedlichen Annahmen darüber, welcher Anteil des derzeitigen Arbeitnehmerbeitrags als Kopfpauschale ausgestaltet werden soll.

Sommer 2009 verabschiedet wurde. Für die Darstellung im Schaubild wurden diese Daten übernommen, mit den aktuellen Beschlüssen des Deutschen Bundestags ergänzt und bis zum Jahr 2016 fortgeführt, so dass am Ende der Anpassungsperiode das Haushaltsdefizit unter den Annahmen dieses Schaubilds tatsächlich bei 10 Mrd. Euro liegt.

Wie bereits erwähnt, hatte die Ausgabenseite des Bundeshaalts bis zum Jahr 2008 im Großen und Ganzen mit den Erfordernissen der Schuldenbremse des Grundgesetzes im Einklang gestanden. Um diese Aussage zu veranschaulichen, ist im Schaubild eine Trendlinie durch die Ausgaben gelegt, die für das Jahr 2002 mit den tatsächlichen Staatsausgaben zur Deckung gebracht wurde. Dieses Jahr bietet sich als Referenzmaßstab an, weil die konjunkturell bedingte Auslastung der Produktionskapazitäten damals in etwa dem langjährig zu erwartenden Mittel entsprach. Den zweiten Fixpunkt der Trendlinie stellen die Staatsausgaben des Jahres 2016 dar, die auf ein Niveau gesetzt wurden, das mit der ab jenem Jahr rechtlich bindenden Schuldenbremse vereinbar ist. Vergleicht man die Ausgabenniveaus dieser beiden Jahre miteinander, ergibt sich ein jährlicher Anstieg der Staatsausgaben von 1,44 Prozent. Wäre dieses Expansionstempo tatsächlich beibehalten worden, dann hätten die Ausgaben im Bundeshaushalt 2010 nicht 319,5 Mrd. Euro sondern 277,8 Mrd. Euro betragen. Die Differenz zwischen den tatsächlichen Bundesausgaben des Jahres 2010 und jenen, die sich bei Fortführung des längerfristigen Trends ergeben hätten, liegt also bei knapp 42 Mrd. Euro.

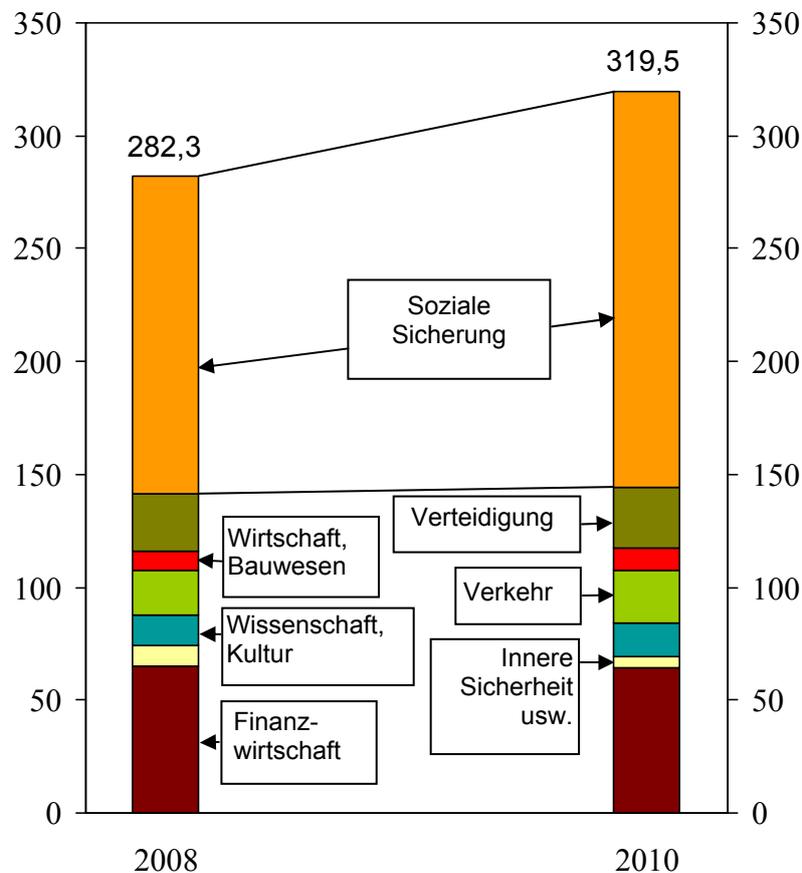
Diese Zahl kann als realistisches Maß für den Konsolidierungsbedarf auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts angesehen werden. Würde stattdessen nur die Differenz zwischen den tatsächlichen Ausgaben des Jahres 2010 und den hypothetischen Ausgaben des Jahres 2016 berücksichtigt werden, würde das Ausmaß des Konsolidierungsbedarfs unterschätzt. Es gibt stets einen latenten Druck zum Anstieg der Staatsausgaben, der unter anderem schon aus den jährlichen Tarifsteigerungen des Öffentlichen Dienstes oder auch aus allgemeinen Preissteigerungen im Beschaffungswesen resultiert.

Die Einsparpotenziale

Die obige Analyse hat gezeigt, dass die Konsolidierungsaufgabe leichter fallen würde, wenn es nicht zu dem ausgeprägten Anstieg der Bundesausgaben zwischen 2008 und 2010 gekommen wäre. Dies wirft die Frage auf, wie diese Mehrausgaben zustande gekommen sind. Dafür ist es instruktiv, sich eine Aufschlüsselung des Bundeshaushalts 2008 und des Bundeshaushalts 2010 nach den sieben größten Aufgabenbereichen anzuschauen (Schaubild 2). Dafür wird hier auf die Finanzplanung 2009 und die aktuellen Haushaltsbeschlüsse des Bundestages zurückgegriffen.

Dabei zeigt sich ein überraschendes Bild: In allen Aufgabenbereichen zusammengenommen – unter Ausschluss des Aufgabenbereichs "Soziale Sicherung" – hat es eine vollständige Konstanz der Ausgaben gegeben. Der über den langfristigen Trend hinausgehende Anstieg der Ausgaben zwischen 2008 und 2010 ist also allein auf die Ausgabensteigerungen im Bereich der sozialen Sicherung zurückzuführen. Dabei schlugen allein die Ausgaben für den Arbeitsmarkt mit zusätzlichen rund 25 Mrd. Euro zu Buche. Um fast 10 Mrd. Euro erhöhten sich

Schaubild 2: Ausgaben des Bundes nach Aufgabenbereichen (Mrd. Euro)



Quelle: Deutscher Bundestag (2009); BMF (2010a).

die sogenannten "sonstigen Maßnahmen" im Sozialbereich, wozu insbesondere der Bundeszuschuss für die Aufwendungen der gesetzlichen Krankenversicherung beigetragen hat. Dieser Zuschuss betrug im Jahr 2009 7,2 Mrd. Euro und soll im Jahr 2010 auf 15,78 Mrd. Euro ansteigen. Weitere 2,5 Mrd. Euro werden für die Erhöhung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung fällig, der damit auf insgesamt 80,8 Mrd. Euro anwächst.

Insgesamt macht der Vergleich der Ausgabenstrukturen der beiden Bundeshaushalte durchaus Hoffnung. Immerhin ist es in den Aufgabenbereichen außerhalb der sozialen Sicherung schon jetzt gelungen, Ausgabensteigerungen zu vermeiden. Der kräftige Ausgabenanstieg bei der sozialen Sicherung selbst ist dabei natürlich auch vor dem Hintergrund der aktuellen Wirtschaftskrise zu sehen. An allererster Stelle stehen dabei die Ausgaben für das Kurzarbeitergeld, das einen Teil des hohen Bundeszuschusses an die Bundesagentur für Arbeit erklärt. Aber auch der erwähnte Bundeszuschuss an die gesetzlichen Krankenkassen geht zumindest mittelbar auf die Finanz- und Wirtschaftskrise zurück. Denn im Rahmen des Konjunkturpakets 2 wurde der eigentlich für spätere Jahre vorgesehene Bundeszu-

schuss zeitlich vorgezogen.⁵ Wenn also die Aufgabenbereiche außerhalb der sozialen Sicherung auf dem Niveau des Jahres 2008 geblieben sind und die Ausgaben des Jahres 2010 für die soziale Sicherung im wesentlichen krisenbedingt sind, dann sollte nach Überwindung der Krise eine Rückkehr der Bundesausgaben auf den längerfristigen Pfad keine unlösbare Aufgabe sein.

Die Rückführung der krisenbedingten Sozialleistungen ist dabei nur eine Maßnahme unter mehreren. Zusätzlichen finanziellen Handlungsspielraum könnte die Bundesregierung gewinnen, wenn endlich ernst gemacht würde mit einem durchgreifenden Subventionsabbau. Allein die Steuervergünstigungen des Jahres 2010, die dem Unternehmenssektor zugute kommen, belaufen sich nach jüngsten Schätzungen aus dem Institut für Weltwirtschaft auf 41 Mrd. Euro. Eine Reduzierung dieser Steuervergünstigungen würde natürlich nicht nur dem Bundeshaushalt, sondern auch den anderen Gebietskörperschaften zugute kommen, aber angesichts des Gesamtvolumens winken hier auch für den Bundeshaushalt erhebliche Einsparpotenziale. Entsprechende Berechnungen des Instituts für Weltwirtschaft für die direkten Finanzhilfen des Bundes weisen Subventionen für den Unternehmenssektor in einer Größenordnung von rund 20 Mrd. Euro pro Jahr aus (Boss, Rosenschon 2010). Diese grobe Überschlagsrechnung zeigt, dass die Haushaltskonsolidierung keineswegs eine unlösbare Aufgabe darstellt – zu Defätismus besteht kein Anlass. Rund drei Viertel der im Bundeshaushalt erforderlichen Konsolidierung lassen sich allein schon durch eine Rückführung der krisenbedingten Mehrausgaben der Jahre 2009 und 2010 erreichen. Wenn es darüber hinaus gelingt, den trendmäßigen Anstieg der Ausgaben des Bundes auf etwa die Hälfte des zu erwartenden Einnahmeanstiegs zu begrenzen, ist für das Jahr 2016 ein Finanzierungssaldo zu erwarten, der mit der Schuldenbremse des Grundgesetzes vereinbar ist.

Zusammenfassende Thesen

1. Der staatliche Gesamthaushalt in Deutschland ist im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise tief in die Schuldenfalle geraten. Innerhalb weniger Jahre ist die Schuldenquote (Relation der Staatsschulden zum Bruttoinlandsprodukt) auf 80 Prozent angestiegen. Die Haushaltspolitik hat bisher noch nicht wieder auf einen soliden Kurs zurückgefunden.
2. Um ein weiteres Anwachsen der Schuldenquote zu vermeiden, reicht nach unseren Berechnungen die Einhaltung der im EU-Stabilitätspaket vorgesehenen Defizitquote von drei Prozent nicht aus. Dies unterstreicht, wie notwendig es ist, die mittlerweile im Grundgesetz festgeschriebene "Schuldenbremse" auch tatsächlich einzuhalten.
3. Für den Bundeshaushalt erfordert die Schuldenbremse, das strukturelle Defizit bis zum Jahr 2016 auf 10 Mrd. Euro herunter zu fahren. Unter Berücksichtigung der trendmäßigen Einnahmen und Ausgaben des Bundes ergibt sich daraus – bezogen auf den Bundeshaushalt 2010 – ein Konsolidierungsbedarf auf der Ausgabenseite in einer Größenordnung von 42 Mrd. Euro.

⁵ Siehe Informationen der Bundesregierung auf <http://www.konjunkturpaket.de/>.

4. Wenn die Finanzpolitik des Bundes ihren Kurs gehalten hätte, den sie in den Jahren vor der Finanz- und Wirtschaftskrise eingeschlagen hatte, dann läge die Einhaltung der Schuldenbremse heute in greifbarer Nähe. In den Jahren 2009 und 2010 ist es jedoch insbesondere im Aufgabenbereich "Soziale Sicherung" zu einem Ausgabenanstieg gekommen, der alle früheren Konsolidierungserfolge wieder zunichte gemacht hat.
5. Rund drei Viertel der im Bundeshaushalt erforderlichen Konsolidierung lassen sich durch eine Rückführung der krisenbedingten Mehrausgaben der Jahre 2009 und 2010 erreichen. Wenn es darüber hinaus gelingt, den trendmäßigen Anstieg der Ausgaben des Bundes auf etwa die Hälfte des zu erwartenden Einnahmeanstiegs zu begrenzen, ist für das Jahr 2016 ein Finanzierungssaldo zu erwarten, der mit der Schuldenbremse des Grundgesetzes vereinbar ist. Dies setzt allerdings voraus, die teils erheblichen Haushaltsrisiken aus dem Sozialbereich und aus der Finanzmarktentwicklung unter Kontrolle zu behalten.
6. Alle Einsparungen im Bundeshaushalt, die über den hier skizzierten Konsolidierungskurs hinausgehen, können für umfassende und wachstumsfördernde Reformprojekte zur Verfügung gestellt werden. Ein erhebliches Einsparpotenzial in zweistelliger Milliardenhöhe bieten die Steuervergünstigungen und die Finanzhilfen des Bundes. Je entschlossener die Bundesregierung den Subventionsabbau angeht, desto mehr kann sie politische Handlungsfähigkeit zurückgewinnen, die ihr in der Schuldenfalle der letzten Jahre weitgehend abhanden gekommen ist. *Bevor* diese Handlungsspielräume genutzt werden, muss allerdings zwingend abgewartet werden, wie sich die Haushaltsrisiken insbesondere aus den Stabilisierungspaketen für die Finanzmärkte entwickeln werden. *Wofür* die Handlungsspielräume genutzt werden, ist dann eine politische Frage, zu der es vielfältige Meinungen gibt – ganz oben auf der Agenda sollten nach Ansicht des Autors die Bildungspolitik sowie eine wachstumsorientierte Steuerpolitik stehen.

Literatur

- Boss, Alfred, Astrid Rosenschon (2010). *Subventionen in Deutschland: Der Kieler Subventionsbericht*. Kieler Diskussionsbeiträge 479/480. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bundesministerium der Finanzen (2010a). *Entwurf des Bundeshaushalts 2010*. Monatsberichte, Januar, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2010b). *Ergebnis der 136. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 4.-6. Mai in Lübeck*. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2009). *Finanzplan des Bundes 2009 bis 2013*. Drucksache 16/13601 vom 7. August, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2010a). *Entwurf eines Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG)*. Drucksache 17/1544 vom 3. Mai, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2010b). *Entwurf eines Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus*. Drucksache 17/1685 vom 11. Mai, Berlin.

Imprint

Publisher: Kiel Institute for the World Economy
Hindenburgufer 66
D – 24105 Kiel
Phone +49 (431) 8814-1
Fax +49 (431) 8814-500

Editorial team: Rita Halbfas
Helga Huss
Prof. Dr. Henning Klodt
(responsible for content, pursuant to § 6 MDStV)
Dieter Stribny

The Kiel Institute for the World Economy is a foundation under public law of the State of Schleswig-Holstein, having legal capacity.

Sales tax identification number DE 811268087.

President: Prof. Dennis Snower, Ph.D.

Vice President: Prof. Dr. Rolf J. Langhammer

Supervisory authority: Schleswig-Holstein Ministry of Science,
Economic Affairs and Transport

© 2010 The Kiel Institute for the World Economy. All rights reserved.