

Schuldenbremse & Fiskalpakt: Finanzpolitische Hintergründe von Privatisierung und ÖPP

5. JUL 2018 | PATRICK SCHREINER, KAI EICKER-WOLF

Im Jahr 2009 wurde mit der Einführung der so genannten Schuldenbremse die wohl gravierendste finanzpolitische Verfassungsänderung der vergangenen 40 Jahre vorgenommen. Die Möglichkeit der Kreditfinanzierung staatlicher Investitionen zum Erhalt und Ausbau der öffentlichen Infrastruktur ist seitdem Geschichte. Weder für den Bund noch für die Bundesländer ist eine schuldenfinanzierte Investitionstätigkeit mehr möglich. Ganz generell, so schreibt es die Schuldenbremse vor, müssen die öffentlichen Haushalte ausgeglichen sein.

Ausnahmen sind lediglich konjunkturelle Schwankungen, gravierende Notsituationen und Naturkatastrophen. Als außergewöhnliche Notsituation kann auch eine massive Finanz- und Wirtschaftskrise gelten, wie jene in den Jahren ab 2008. Ferner erlaubt die Schuldenbremse im Rahmen des »normalen« wirtschaftlichen Konjunkturgeschehens weiterhin die Kreditfinanzierung von Ausgaben, sofern diese Schulden in konjunkturell besseren Zeiten wieder getilgt werden. Dazu wird der Haushaltssaldo in eine konjunkturelle und eine strukturelle Komponente unterteilt. Die konjunkturelle Komponente soll dabei ein Reagieren auf konjunkturelle Auf- und Abschwünge ermöglichen: In konjunkturell schlechten Zeiten ist die Aufnahme von Schulden erlaubt, in konjunkturell guten Zeiten müssen diese Schulden aber zwingend wieder zurückgeführt werden. Über einen Konjunkturzyklus hinweg soll dies zu ausgeglichenen Haushalten führen.



Die strukturelle Komponente bezieht sich auf jenen Teil des Haushaltssaldos, der nicht konjunkturbedingt ist: Ein strukturelles Defizit, das heißt eine Kreditaufnahme jenseits des konjunkturell Erlaubten, ist nicht mehr zulässig. Dies gilt für die Bundesländer ab dem Jahr 2020. Besonders hoch ist der Druck für finanziell schwache Bundesländer, die einen Anspruch auf Konsolidierungshilfen haben (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein). Anders als die Länder darf der Bund noch eine kleine strukturelle Verschuldung in Höhe von maximal 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) jährlich aufweisen. Diese Regel ist schon 2016 in Kraft getreten.

In Deutschland war die Schuldenbremse durchaus umstritten. Insbesondere von Seiten der Gewerkschaften und gewerkschaftsnahen ÖkonomInnen wurde ihre Einführung kritisch gesehen. Selbst der in seiner Mehrheit extrem marktorientiert argumentierende Sachverständigenrat der Bundesregierung zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (»Wirtschaftsweise«) hatte im Rahmen einer umfangreichen Expertise für eine Reform der »goldenen Regel« und die Beibehaltung einer Kreditfinanzierung von Investitionen geworben. Letztlich entschied sich die Kommission dann aber doch für das an die Schweiz angelehnte, oben erläuterte Modell. Diese Schuldenbremse wurde mit den Stimmen der großen Koalition (bei Enthaltung der FDP und Gegenstimmen von Linken und Grünen) im Sommer 2009 im Bundestag verabschiedet. Sie erhielt auch im Bundesrat die erforderliche Mehrheit.

Nur kurze Zeit später wurde die Schuldenbremse sogar auf der europäischen Ebene etabliert. Im Zuge der Eurokrise gelang es Deutschland, eine analoge Regelung in der Europäischen Union durchzusetzen. Im Dezember 2011 erfolgte die Einigung auf den so genannten Europäischen Fiskalpakt, der jenseits von konjunkturellen Schwankungen für alle Länder einen ausgeglichenen Haushalt oder sogar einen Überschuss vorschreibt. Solange die Schuldenstandsquote – also das Verhältnis von Staatsverschuldung zur Wirtschaftsleistung, dem Bruttoinlandsprodukt – höher als 60 Prozent ausfällt, gilt der Haushaltsausgleich ab einem kleinen Defizit in Höhe

von 0,5 Prozent (Defizit bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt) als erreicht. Oder anders formuliert: Liegt die Schuldenstandsquote höher als 60 Prozent, darf das jährliche Defizit im öffentlichen Gesamthaushalt nicht mehr als 0,5 Prozent betragen. Liegt der Schuldenstand hingegen unter 60 Prozent, dann darf das Defizit höher sein, aber auch nicht mehr als ein Prozent betragen. Im Bundestag stimmten dem Fiskalpakt 2012 mehrheitlich die Regierungsfractionen von CDU/CSU und FDP, aber auch die SPD und die Grünen zu. Lediglich die Linken waren geschlossen dagegen. Notwendig war eine Zwei-Drittel-Mehrheit, sodass der Beschluss durch die Oppositionsfractionen hätte verhindert werden können.

Sowohl die Schuldenbremse als auch der Fiskalpakt wurden und werden damit begründet, dass die öffentliche Hand »über ihre Verhältnisse« und damit »zu Lasten der kommenden Generationen« gelebt habe. In der Regel wird dies auf eine zu expansive Entwicklung der staatlichen Ausgaben zurückgeführt. Darauf beruht dann wiederum die Forderung, insbesondere durch Leistungs- und Ausgabenkürzungen zu einem ausgeglichenen Staatshaushalt zu kommen. Auch die absolute Größe der Staatsverschuldung ist immer wieder als Argument für die Schuldenbremse und den Fiskalpakt ins Feld geführt worden: Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland betrug im Jahr 2009 – also dem Jahr der Einführung der Schuldenbremse – insgesamt rund 1,7 Billionen Euro, aktuell sind es gut 2 Billionen Euro. Solche Zahlen klingen unfassbar groß, und sie lassen sich im politischen Diskurs in populistischer Manier leicht nutzen, um Ängste zu schüren. Und genau dies ist im Rahmen der Debatte um die Einführung der Schuldenbremse auch geschehen: Mit Verweis auf die Höhe der Staatsverschuldung ist die geschilderte Grundgesetzänderung immer wieder argumentativ unterfüttert worden. Auch aktuell werden Spar- und Kürzungsdebatten, etwa auf der Ebene der Bundesländer, mit Verweis auf die angeblich zu hohe Staatsverschuldung geführt.

Natürlich sollte der Entwicklung des Schuldenstands eine gewisse Aufmerksamkeit gewidmet werden. Grundsätzlich gilt jedoch, dass es wenig hilfreich ist, die absolute, in Euro angegebene Staatsverschuldung zu betrachten. Ein Staat kann sich schließlich mehr Schulden leisten, wenn seine Bevölkerung mehr Güter und Dienstleistungen produziert: Denn je höher die Produktion ausfällt, desto größer werden die Steuereinnahmen sein. Das Produktionsvolumen einer Volkswirtschaft wird durch das Bruttoinlandsprodukt erfasst. Als Faustregel kann daher gelten: Je höher das Bruttoinlandsprodukt, desto höher kann die Staatsverschuldung sein. Die entscheidende Größe für die Beurteilung ist daher die Schuldenstandsquote, das heißt das Verhältnis von Staatsverschuldung zum Bruttoinlandsprodukt. Steigt sie dauerhaft oder sich sogar beschleunigend an, so führt dies zu steigenden Zinsausgaben, was den Spielraum für andere Ausgaben unter sonst gleichen Bedingungen immer weiter einschränkt.

Will man die Schuldenstandsquote eines Staates senken, so muss dies in einer Weise geschehen, die das Bruttoinlandsprodukt und sein Wachstum nicht gefährdet. Mit Blick auf mögliche Konsolidierungsmaßnahmen müssen die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen Berücksichtigung finden. Schließlich handelt es sich bei den staatlichen Ausgaben um eine enorm große gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Zudem beeinflusst die öffentliche Hand über die Steuer- und Ausgabenpolitik die Nachfrage der privaten Haushalte und Unternehmen. Daher schwächen Kürzungen im Staatshaushalt in jedem Fall die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Dies hat negative Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung, mit denen wiederum geringere Steuereinnahmen und höhere Sozialausgaben einhergehen. Sie wirken dem eigentlich angestrebten Rückgang des Haushaltsdefizits entgegen oder machen ihn sogar unmöglich. Deshalb sollte eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nach Möglichkeit über die Einnahmenseite erfolgen, indem das mit zunehmendem Wirtschaftswachstum ebenfalls im Trend steigende Steueraufkommen genutzt wird. Ausgabenseitige Konsolidierungsversuche sollten vermieden werden und – wenn überhaupt – nur in einer Phase hohen und stabilen Wirtschaftswachstums erfolgen.

Aber gab es überhaupt gute Gründe für die Einführung der Schuldenbremse in Deutschland? Zieht man die Entwicklung der deutschen Schuldenstandsquote seit dem Jahr 2000 heran, so ist kein zwingender Grund auszumachen. 2008 – also in jenem Jahr, in dem die Weltwirtschaftskrise ausbrach – betrug dieser Wert rund 65 Prozent. Im Zeitraum davor ist aufgrund der wirtschaftlichen Stagnation 2001 bis 2005 ein moderater Anstieg zu verzeichnen. Im Zuge der internationalen Finanz- und Weltwirtschaftskrise erhöht sich der Wert dann auf rund 80 Prozent, um danach aufgrund der positiven Konjunktorentwicklung wieder auf zuletzt 68,2 Prozent (2016) zu fallen.

Vor dem Hintergrund der Entwicklung der Staatsausgaben muss die Einführung der Schuldenbremse erst Recht als zweifelhaft erscheinen: So stiegen die realen, also die preisbereinigten Staatsausgaben in Deutschland seit dem Jahr 2001 deutlich schwächer an als im europäischen Durchschnitt – dies gilt insbesondere für die Zeit bis zum Jahr 2008. Der jahresdurchschnittliche Anstieg betrug für Deutschland in diesem Zeitraum nur magere 0,2 Prozent, während die Werte für EU und Eurozone sich auf immerhin 1,8 und 1,7 Prozent beliefen. In den Jahren

2009 und 2010 wurde die Ausgabenpolitik dann auch in Deutschland mit einem Anstieg von 3,1 und 3,4 Prozent expansiv. Im dann folgenden Zeitraum bis 2016 fiel der Ausgabenanstieg des deutschen Staates wieder auf sehr moderate 0,5 Prozent zurück und lag damit allerdings über den Werten von EU (0,1 Prozent) und Euroraum (0 Prozent) – dabei ist zu bedenken, dass viele Staaten insbesondere im Euroraum in den vergangenen Jahren aufgrund der Eurokrise eine extrem restriktive Ausgabenpolitik verfolgt haben.

Von einem exorbitanten Anstieg der Staatsausgaben kann also keineswegs die Rede sein. Dennoch ist die Vorstellung weit verbreitet, Deutschland hätte über seine Verhältnisse gelebt und sei deshalb verschuldet – wie beispielhaft der nachfolgend zitierte Bericht einer Lokalzeitung aus dem Jahr 2012 über die Projektarbeit einer Berufsschulkasse zum Thema zeigt: »Vor allem über das Ausmaß der Staatsverschuldung waren die jungen Leute entrüstet: Etwa 1,4 Billionen Euro beträgt derzeit die Staatsverschuldung – das sind immerhin rund 65 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Den Schülerinnen und Schülern wurde bei der Diskussion schnell klar, dass lange Zeit über die Verhältnisse gelebt wurde.«

Anders als hier behauptet, verlief die Entwicklung der Ausgaben des Staates – wie schon erläutert – sehr moderat. Die Ausgabenquote (Staatsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt), die auch als Staatsquote bezeichnet wird, ist ab dem Jahr 2003 stark gesunken. Das heißt, der deutsche Staat hat ganz offensichtlich seine Ansprüche an das Bruttoinlandsprodukt zum Zweck der Haushaltskonsolidierung deutlich und – abgesehen von der kurzen Phase der Konjunkturpakete in den Jahren 2009 und 2010 – dauerhaft um gut drei Prozentpunkte abgesenkt: von etwa 47 bis 48 Prozent seit Anfang der 2000er Jahre auf nur noch 44 bis 45 Prozent seit dem Jahr 2005 (ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts entspricht aktuell rund 30 Milliarden Euro). Dies hat dazu geführt, dass die deutsche Staatsquote im internationalen Vergleich relativ niedrig ausfällt: 2016 betrug sie hierzulande 44,3 Prozent. In skandinavischen Ländern und in Frankreich lag dieser Wert bei knapp 50 Prozent oder darüber, in der Europäischen Union betrug er durchschnittlich 46,7 Prozent, in der Eurozone 47,9 Prozent.

Die Ausgabenpolitik des deutschen Staates seit der Jahrtausendwende muss vor dem Hintergrund der Steuerpolitik gesehen werden. Besonders die Steuerrechtsänderungen der rot-grünen Bundesregierung unter Gerhard Schröder (SPD) haben erhebliche Ausfälle an Steuereinnahmen zur Folge gehabt. Dies gilt vor allem für die »Steuerreform 2000«. Diese sollte als zentrales wachstums- und beschäftigungspolitisches Instrument fungieren, tatsächlich aber hat sie zu weiteren erheblichen Steuerausfällen geführt, ohne dass sie erkennbar positiv auf das Konjunktugeschehen oder auf die Investitionstätigkeit in Deutschland gewirkt hätte. Besonders von ihr profitiert haben reiche Haushalte – aufgrund des von 53 auf 42 Prozent abgesenkten Einkommensteuerspitzensatzes. Und auch der Unternehmenssektor ist sowohl durch die Einkommensteuersenkung als auch durch die Reform der Körperschaftsteuer kräftig entlastet worden, nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen um jährlich elf Milliarden Euro. In den Jahren 2001 bis 2005 liegen die jährlichen reformbedingten Einnahmefälle bei 24 bis 43 Milliarden Euro, was gut einem bis zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts in diesen Jahren entspricht.

Die ab 2005 regierende Große Koalition hat in der Steuerpolitik bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Herbst 2008 insgesamt einen anderen Kurs verfolgt: Zwar hat es auch in dieser Zeit zahlreiche steuerliche Entlastungen vor allem für den Unternehmenssektor gegeben. Zu denken ist hier insbesondere an die im Jahr 2007 verabschiedete und im Folgejahr in Kraft getretene »Unternehmenssteuerreform 2008«, die die Unternehmen um jährlich fünf Milliarden Euro entlastet hat. Insgesamt haben die in den Jahren 2006 und 2007 beschlossenen steuerpolitischen Maßnahmen die Haushaltslage jedoch verbessert, da Steuererhöhungen wie der Anstieg der Umsatzsteuer und der Versicherungssteuer zum 1. Januar 2007 und der Abbau von Steuervergünstigungen quantitativ dominiert haben (was allerdings vor allem niedrige und mittlere Einkommen belastete).

Wird die Wirkung der Steuerpolitik von Rot-Grün seit 1998 und von Schwarz-Rot in den Jahren 2006 und 2007 insgesamt betrachtet, dann waren trotz der einnahmeseitigen Konsolidierung durch die Große Koalition immer noch hohe steuerreformbedingte Ausfälle in der Größenordnung von jährlich gut 20 Milliarden Euro auszumachen. Durch die Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen und im von Schwarz-Gelb Ende 2009 auf den Weg gebrachten »Wachstumsbeschleunigungsgesetz« haben sich die Einnahmefälle dann wieder deutlich erhöht. Die jährlichen Ausfälle summieren sich seit der Jahrtausendwende bis einschließlich 2013 auf fast 500 Milliarden Euro. Diese Steuerausfälle waren und sind, gerade in Verbindung mit Schuldenbremse und Fiskalpakt, eine enorme Bürde für die Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Deutschland.

Als Zwischenfazit bleibt festzuhalten, dass die deutsche Ausgabenpolitik und selbst die Entwicklung der

Schuldenstandsquote keinen wirklichen Anlass für die Einführung der Schuldenbremse geliefert haben. Die staatliche Ausgabenentwicklung fällt ganz im Gegenteil sehr moderat aus. Der in Deutschland immer wieder beschworene Konsolidierungsdruck ist die Folge von Steuersenkungen, was in der Debatte um die Schuldenbremse insbesondere von den stärksten BefürworterInnen in der Regel unterschlagen wurde und wird. Das gilt in ähnlicher Weise auch für die europäische Ebene, wo sich die Staaten der Europäischen Union vor allem in den 1990er und 2000er Jahren in einen Wettbewerb um möglichst niedrige Steuern begeben haben.

Ein weiteres zentrales Argument, auf dessen Grundlage die Schuldenbremse und der Fiskalpakt nach wie vor als alternativlos dargestellt werden, ist die angeblich verletzte Generationengerechtigkeit. Hier wird unterstellt, dass die heutige Erwachsenengeneration durch schuldenfinanzierte Leistungen auf Kosten ihrer Kinder und Enkel lebe. Während die gegenwärtige Generation kreditfinanziert staatliche Leistungen konsumiere, müssten die für Zins und Tilgung aufzuwendenden Steuern von nachfolgenden Generationen erwirtschaftet werden. Ein Beispiel für diese Meinung liefert ein Zitat des hessischen Bundes der Steuerzahler: »Die Schuldenbremse begrenzt die Belastungen, die ansonsten die kommenden Generationen aufgrund der aktuellen Staatsverschuldung und ihrer Verzinsung zu tragen hätten.« Und in einer von der »Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen« preisgekrönten Arbeit aus dem Jahr 2012 heißt es: »Die den gegenwärtigen Steuerzahlern nachfolgende heutige Kindergeneration, aber auch noch nicht geborene Individuen erben einen scheinbar unaufhaltbar wachsenden Schuldenberg, dessen Verwaltungskosten zu tragen und dessen Zinsen obendrein zu tilgen sind. Die sich hieraus ergebende Benachteiligung gegenüber der vorangegangenen Generation widerspricht dem Prinzip der Generationengerechtigkeit.«

Diese leider selbst unter WirtschaftswissenschaftlerInnen weit verbreitete Fehlinterpretation der Staatsverschuldung stellt eine nicht haltbare Analogie zur privatwirtschaftlichen Verschuldung her. Dies deshalb, weil von einer Generation zur anderen nicht nur Zahlungsverpflichtungen, sondern auch die entsprechenden Zahlungsansprüche in Form von Vermögensiteln weitergegeben werden. Kreditfinanzierte Staatsausgaben legen Zahlungsströme für die Zukunft fest, indem ein Teil der zukünftigen Einnahmen der öffentlichen Hand als Schuldnerin an ihre GläubigerInnen fließen. Eine einseitige Vererbung von Schulden an kommende Generationen findet aber ersichtlich nicht statt, sondern es werden immer auch Vermögen vererbt. Öffentliche Schulden sind immer private Geldvermögen, und vererbt wird immer beides. Und selbst wenn die öffentliche Hand isoliert in ihrer Rolle als Schuldnerin betrachtet wird, muss bedacht werden, dass der Staatsverschuldung in der Regel Vermögenswerte in Form öffentlichen Infrastrukturkapitals gegenübersteht, die ohne eine Kreditfinanzierung unter Umständen nicht entstanden wären. Diese Vermögenswerte – Straßen, Schulen, Schwimmbäder usw. – stehen auch den kommenden Generationen zur Verfügung. Ungerecht ist daran nichts, im Gegenteil.

Geht es um das Für und Wider von Staatsverschuldung, dann wird in den Wirtschaftswissenschaften auch über das so genannte Crowding-Out-Argument gestritten. Dabei geht es um die Frage, ob fiskalpolitische Maßnahmen private Nachfrage verdrängen und damit ganz oder zumindest zum Teil wirkungslos sind. Mögliche Verdrängungseffekte werden dabei über verschiedene Mechanismen konstruiert: Zentral ist dabei zum einen die These, dass die öffentliche Hand durch ihre zusätzliche Nachfrage dem Privatsektor Güter entziehe. Zum anderen gibt es die These, dass im Falle einer Kreditfinanzierung zusätzlicher staatlicher Ausgaben private Kreditnehmer (allen voran Unternehmen) durch steigende Zinsen verdrängt würden. Angenommen wird dabei, dass die größere Nachfrage des Staates nach Krediten zu einem steigenden »Preis« für diese Kredite führen – also zu steigenden Zinsen.

Vor allem für den wirtschaftspolitischen Mainstream führt eine Ausweitung der staatlichen Nachfrage grundsätzlich zu einem vollständigen Crowding-Out. Zusätzliche Ausgaben des Staates verpuffen mithin wirkungslos und hätten keinen Einfluss auf Produktion und Beschäftigung. Argumentiert wird wie folgt: Ein kreditfinanzierter Anstieg der staatlichen Nachfrage habe einen steigenden Zinssatz zur Folge. Aufgrund des erhöhten Zinssatzes sinken die Unternehmensinvestitionen und die private Konsumnachfrage. Ersteres, weil die Investitionen teurer werden und ein Teil davon unrentabel wird; letzteres, weil die privaten Haushalte wegen der höheren Zinsen mehr sparen.

Nicht immer wird allerdings so detailliert argumentiert – manchmal wird ein Verdrängen privater Investitionen durch den Staat auch einfach ohne Begründung behauptet. Denn in der Tat: Es klingt ja auf den ersten Blick irgendwie schlüssig. So heißt es etwa in einem Blog-Beitrag auf den Seiten der Arbeitgeber-Lobbyorganisation »Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft«: »Über Jahrzehnte wurde es versäumt, die uferlos wachsende Verschuldung einzudämmen. [...] Die Folgen sind gewaltig: Neben der stetig wachsenden Zins- und somit zukünftigen Steuerbelastung pro Kopf, die durch die demographische Entwicklung nochmals verschärft wird, kommt es zu einer Verdrängung privater Investitionen (<crowding out>-Effekt).«

Tatsächlich ist das Crowding-Out-Argument aber wenig überzeugend. Denn tritt im Falle eines Konjunkturabschwungs die staatliche an die Stelle der einbrechenden privaten Kreditnachfrage des Unternehmenssektors, dann werden keine Zinssatzsteigerungen auftreten. Außerdem wird die Höhe des gesamten Zinsniveaus in beträchtlichem Ausmaß durch die Geldpolitik der Zentralbank beeinflusst. Ferner hängt das Sparverhalten der privaten Haushalte wesentlich von ihrem Einkommen ab (Personen mit höheren Einkommen haben eine höhere Sparquote) und nicht von der Höhe des Zinssatzes. Ein weiterer zentraler Einwand gegen das Crowding-Out-Argument stammt von dem Wirtschaftswissenschaftler Wolfgang Stützel. Indem durch die erhöhte staatliche Nachfrage die Produktion und damit auch die Einkommen steigen, erhöhen sich auch die Ersparnisse, da ein Teil der neu entstandenen Einkommen gespart wird. Dies jedoch führt zu sinkenden Zinsen.

Die Absurdität des Crowding-Out-Arguments wird endgültig deutlich, wenn man sich die Diskussionen um Privatisierungen und Öffentlich-Private Partnerschaften vor Augen führt. In den zurückliegenden Jahren hat der Staat in Deutschland – wie oben beschrieben – in der Tat immer weniger Kredite aufgenommen – und das zu immer niedrigeren Zinsen. Eigentlich müssten sich daher all jene freuen, die an die Sinnhaftigkeit von Schuldenbremse und Fiskalpakt glauben. Einer regen privaten Investitionstätigkeit sollte nun nichts mehr im Wege stehen. Das Gegenteil aber ist passiert: Die private Investitionstätigkeit ist nicht nur schlecht, sondern die potentiellen Investoren fordern ausgerechnet vom Staat nun auch noch die künstliche Schaffung neuer Anlagemöglichkeiten. Denn sie wissen nicht mehr, wohin sie mit ihrem Geld sollen. Mit dem Argument, die Anlage in Staatsanleihen sei für Versicherungen, Banken und Investmentfonds nicht mehr auskömmlich genug, sollen nun höher verzinsten Anlagemöglichkeiten im Rahmen von ÖPP-Projekten ausgeweitet werden.

All das zeigt: Die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand zur Finanzierung staatlicher Aufgaben kann nicht per se als ökonomisch nachteilig bewertet werden. Denn wenn der Nutzen neuer Schulden zum Beispiel in Form höheren Wirtschaftswachstums oder eines besseren sozialen Zusammenhalts in der Gesellschaft größer ist als die Kosten (Zinsen), dann macht eine schuldenfinanzierte Ausgabensteigerung Sinn. Und öffentliche Investitionsprogramme – mehr Geld für die Infrastruktur, aber auch für Ganztagschulen und Ganztags-Kitas oder für die Hochschulen – steigern das Wirtschaftswachstum und verbessern in der langen Frist die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

Es ist allgemein anerkannt, dass die öffentliche Hand einen Teil ihrer Einnahmen für Investitionen ausgeben muss, um in angemessenem Umfang die öffentliche Infrastruktur (Straßen, Schienen, Bildungseinrichtungen, Krankenhäuser, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung etc.) für die privaten Haushalte und den Unternehmenssektor zur Verfügung zu stellen. Dabei ist die staatliche Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur eine wesentliche Voraussetzung für private Wirtschaftsaktivitäten. Auch aus Unternehmensperspektive ist die öffentliche Infrastruktur etwas Positives, sie bildet eine Art Vorleistung: Sie erhöht das unternehmerische Produktionspotential und senkt die Produktionskosten. Fallen die staatlichen Investitionen zu gering aus, wird sich dies langfristig negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung im entsprechenden Wirtschaftsraum auswirken.

Gerade im Bildungsbereich können zu geringe öffentliche Investitionen negative Effekte haben. Ist etwa das Lernumfeld in Schulen schlecht, beeinträchtigt dies die Leistung der SchülerInnen und die Effektivität des Unterrichts. Zu nennen sind zum Beispiel der Zuschnitt von Klassenräumen, der Lärmpegel, die Beleuchtung oder die Akustik, aber auch Lehrmaterialien. Zu bedenken ist ferner, dass unterlassene Investitionen gravierende Umweltprobleme und damit auch Kosten hervorrufen können. Ein Beispiel ist die Abwasserkanalisation, bei der undichte Leitungssysteme etwa zur Verunreinigung der Böden und des Grundwassers führen können. Bedacht werden muss ferner, dass bei der Unterlassung von Ersatzinvestitionen – wenn etwa Straßenschäden nicht rechtzeitig beseitigt werden – die Kosten im Laufe der Zeit progressiv steigen.

In Deutschland entwickelten sich die öffentlichen (Brutto-) Investitionen seit Beginn der 1970er Jahre im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt rückläufig. Hierbei handelt es sich zwar um einen allgemeinen internationalen Trend, aber im Vergleich mit wichtigen anderen Industrienationen war der Rückgang in Deutschland wesentlich stärker ausgeprägt. Im Jahr 2016 wies die deutsche staatliche Investitionsquote mit nur 2,2 Prozent einen sehr niedrigen Wert auf, während in der EU ein Durchschnitt von immerhin 2,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erreicht wurde (Euroraum: 2,6 Prozent). Norwegen und Schweden erreichten Werte jenseits der vier Prozent, aber auch Großbritannien (2,6 Prozent) und Frankreich (3,4 Prozent) standen besser da als Deutschland.

Die Nettoinvestitionen des Staates (also dessen Bruttoinvestitionen abzüglich der Abschreibungen, die den

Verschleiß erfassen) sind in Deutschland seit dem Jahr 2003 negativ (von den Jahren 2009 bis 2012 abgesehen). Der öffentliche Nettokapitalstock ist folglich spürbar geschrumpft. Die Nettoinvestitionen der Kommunen weisen seit 2002 sogar durchgehend einen negativen Wert auf, die gesamtstaatlich positiven Nettoinvestitionen in den Jahren 2009 bis 2012 sind also alleine auf die Investitionstätigkeit von Bund und Ländern zurückzuführen.

Kumuliert man die Nettoinvestitionen für den Zeitraum 2003 bis 2015, dann ergibt sich für den Staat insgesamt ein negativer Wert in Höhe von rund minus 15 Milliarden Euro: Wir verfrühstücken unser öffentliches Anlagevermögen – die Straßen, Gebäude und Brücken. Während die Werte von Bund und Ländern mit jeweils knapp 25 Milliarden Euro positiv sind, weisen die Sozialversicherungen ein Minus von fast vier Milliarden Euro auf. Noch sehr viel drastischer ist der Nettokapitalstock der Städte, Gemeinden und Landkreise geschrumpft: Sie verzeichneten ein Minus in Höhe von über 61 Milliarden Euro. Das heißt mit anderen Worten: Seit 2003 ist die Infrastruktur der Kommunen mit einem Wert von 61 Milliarden Euro verfallen. Dies ist besonders dramatisch, da in den Kommunen der größte Teil der staatlichen Investitionen in Deutschland getätigt wird. Aktuell sind es rund 35 Prozent. Zu Beginn der 1990er Jahre betrug der kommunale Anteil noch rund 50 Prozent.

Ein wesentlicher Grund für diesen Rückgang und die im internationalen Vergleich unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand in Deutschland ist in den Konsolidierungsbemühungen zu sehen. Kürzungen bei den öffentlichen Investitionen waren und sind für die Gebietskörperschaften häufig das bevorzugte und einfachste Mittel, um die Ausgabentätigkeit zu beschränken. Hinzu kommt ein Stellenabbau im öffentlichen Dienst, der dazu führt, dass Bund, Länder und Kommunen oft schlicht das Personal nicht mehr haben, um die notwendigen Investitionen zu planen, in Auftrag zu geben und zu überwachen: »Der Stellenabbau in den Verwaltungen von Ländern und Gemeinden im Zuge der Haushaltskonsolidierung der vergangenen 20 Jahre hat dazu geführt, dass die Personaldecke vielerorts derart dünn ist, dass einige Fachdezernate und Ämter nicht selten schon bei längeren Ausfällen einzelner MitarbeiterInnen und Mitarbeiter oder in Phasen erhöhter Krankenstände kaum noch handlungsfähig sind. Dies gilt in besonderer Weise für die öffentlichen Bauverwaltungen, die im Zuge der Ausgründung kommunaler Eigenbetriebe oft aufgelöst, ausgelagert oder im Personalbestand zumindest deutlich dezimiert wurden«, so Henrik Scheller vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu).

Legt man als Maßstab zur Ermittlung der Investitionslücke in Deutschland einfach den EU-Durchschnitt zugrunde, so ergibt sich bei den öffentlichen Investitionen eine Differenz von 0,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts oder knapp 18 Milliarden Euro pro Jahr. Durch die mangelnde Investitionstätigkeit von Städten, Gemeinden und Landkreisen hat sich ein erheblicher Investitionsstau herausgebildet. Nach dem aktuellen Kommunalpanel der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beläuft sich der Investitionsrückstand auf der kommunalen Ebene auf 126 Milliarden Euro. Am größten ist der Investitionsstau im Bereich der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur mit gut 34 Milliarden Euro, dicht gefolgt vom Bereich Schule (inklusive Erwachsenenbildung) mit fast 33 Milliarden Euro.

Zwar scheint die Schuldenbremse – wenn zunächst einmal vor allem die Entwicklung auf der Bundesebene in den Blick genommen wird – bisher keinen negativen Effekt gehabt zu haben. Die Übererfüllung und die Haushaltsüberschüsse der jüngsten Vergangenheit lassen sie als Erfolgsmodell erscheinen, zumal der Bund keine übermäßigen Spar- und Kürzungsmaßnahmen ergreifen musste. Beweist das aber, dass die Schuldenbremse und der Europäische Fiskalpakt angemessene und kluge Beschlüsse waren, die funktionieren? Keineswegs: Die Konsolidierungserfolge auf der Bundesebene beruhen in erster Linie auf der guten Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung sowie den niedrigen Zinsen seit dem Jahr 2011. Was passiert wäre, wenn die vergleichsweise ungünstigen Konjunkturprognosen der Jahre 2009 und 2010 Realität geworden wären, zeigt eine Studie des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK). Dann hätte die Einhaltung der »Schuldenbremsen«-Vorgaben schnell prozyklische Spar- und Kürzungsmaßnahmen erforderlich gemacht, die die Konjunktur schwer belastet hätten. Etwa 41 Milliarden Euro stünden alleine im Bundeshaushalt weniger zur Verfügung, und die Schuldenstandsquote läge um 8,5 Prozent höher. Die wahre Belastungsprobe im Rahmen eines schlechten Konjunkturverlaufs, so das Fazit der Studie, steht mithin noch aus.

Anders als auf der Bundesebene müssen die Auswirkungen der Schuldenbremse jedoch für die Bundesländer bewertet werden. Hier hat die Mehrheit der Länder trotz guter Konjunkturentwicklung zum Teil erhebliche Spar- und Kürzungsmaßnahmen auf den Weg bringen müssen, um die Vorgaben der Schuldenbremse zu erfüllen.

Zusammengefasst gibt es also jede Menge guter Gründe, die gegen Schuldenbremse und Fiskalpakt sprechen. Solche Versuche der Verschuldungsbegrenzung sind nicht nur unnötig, sondern sogar schädlich. Sie bremsen nicht die Staatsverschuldung, sondern Investitionen, wirtschaftliche Entwicklung und sozialen Zusammenhalt.

Ebenso gibt es gute Gründe, über Alternativen nachzudenken – und Mittel und Wege zu suchen, die Schuldenbremse und den Europäischen Fiskalpakt irgendwie zu umgehen.

Rein technisch betrachtet, können bestimmte Formen der Privatisierungen und der Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) solche Mittel und Wege sein. Ob sie eine gute Lösung des Problems darstellen, kann gleichwohl bezweifelt werden: Sie sind undemokratisch, intransparent und teuer. Dennoch scheinen Teile der Politik ausgerechnet in Privatisierungen und ÖPP einen Ausweg aus den selbst auferlegten und selbst verschuldeten Finanzzwängen zu suchen.

Zugleich kann sich das anlagensuchende Kapital freuen: Mit Privatisierung und ÖPP eröffnen sich ihm neue Anlagemöglichkeiten. Schließlich ist die beliebte Geldanlage in Staatsanleihen dank Schuldenbremse und Fiskalpakt ja nur noch begrenzt und zu schlechterer Verzinsung möglich. Dies dürfte der wesentlichste Grund dafür sein, dass nicht nur Teile der Politik, sondern auch die Finanzindustrie Privatisierung und ÖPP befördern möchte.

Patrick Schreiner ist Gewerkschafter und Publizist aus Bielefeld/Berlin. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten gehören Wirtschaftspolitik, Verteilung, Neoliberalismus und Politische Theorie.

Kai Eicker-Wolf ist Wirtschaftswissenschaftler und Gewerkschaftssekretär.

Es handelt sich bei diesem Text um ein gekürztes und leicht überarbeitetes Kapitel aus: Eicker-Wolf, Kai/ Schreiner, Patrick 2017: Mit Tempo in die Privatisierung. Autobahnen, Schulen, Rente – und was noch? PapyRossa-Verlag, 194 Seiten, ISBN 978-3-89438-655-9, 14,90 Euro. Die Quellenangaben können dort im Detail nachvollzogen werden.

URL: <https://www.blickpunkt-wiso.de/post/schuldenbremse-fiskalpakt-finanzpolitische-hintergruende-von-privatisierung-und-oep--2110.html>

PDF erstellt am: 21.10.2019