

Steuern

Die Schuldenbremse – konsequent und flexibel

Position

Stand: Februar 2021

vbw

Die bayerische Wirtschaft



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

Mehr Flexibilität bei gleichbleibender Konsequenz

Derzeit wird diskutiert, ob an der Schuldenbremse festgehalten werden soll und wie neue staatliche Ausgabenspielräume gewonnen werden können. Anlass für Ausgabenwünsche gibt es viele. Etliche davon stehen einer sozialen, auch auf ökologische Nachhaltigkeit und öffentliche Sicherheit ausgerichteten Marktwirtschaft gut an. Andere entstammen nicht solide finanzierbaren Umverteilungsansprüchen.

Eines muss in dieser Auseinandersetzung immer Maßstab bleiben: Jeder Cent, der ausgegeben wird, muss irgendwann verdient werden. Für kreditfinanzierte Ausgaben stehen unsere Kinder gerade. Auf sie kommen aber schon allzu viele Aufgaben zu, die wir als heute Verantwortliche nicht abschließend bewältigen werden. Die öffentlichen Finanzen müssen schon im Sinne der nächsten Generation solide bleiben.

Unternehmen halten ihre Finanzen nachhaltig stabil, indem sie vorhersehbare künftige Lasten, auch aus Krediten, schon heute bilanzieren und ihrem Aktivvermögen gegenüberstellen. Beim Staat stößt das an Grenzen: So ausgewiesene Vermögenswerte erwecken politische Begehrlichkeiten, denen klare Grenzen gesetzt werden müssen.

Das leistet die Schuldenbremse. An ihr muss unbedingt festgehalten werden. Sie hat sich als wertvolles haushaltspolitisches Steuerungsinstrument bewährt.

Aus Sicht der Bayerischen Wirtschaft bietet die Schuldenbremse der öffentlichen Hand bereits heute genügend Spielraum. Falls dieser in Zukunft tatsächlich nicht ausreichen sollte, kann sie durch strenge Vorgaben für neue Investitionskredite flexibler werden, ohne an Konsequenz zu verlieren. Dieser Weg dürfte allerdings nur gegangen werden, wenn es in den öffentlichen Haushalten wirklich zu eng wird, um notwendige Zukunftsinvestitionen zu tätigen.

Zuvor müssen alle anderen Optionen einer soliden Haushaltsführung und des privatwirtschaftlichen Infrastrukturausbaus ausgeschöpft werden. Zudem hilft Kreditspielraum nichts, wenn Planungs- und Genehmigungshindernisse die vorhandenen PS nicht auf die Straße lassen. Auch an dieser Stelle muss konsequent weitergearbeitet werden.

Bertram Brossardt
15.02.2021

Inhalt

Position auf einen Blick	1
1 Schuldenstand und Schuldenbremse	2
1.1 Krisenbedingte Schuldenentwicklung	2
1.2 Wert und Grenzen der Schuldenbremse	2
1.3 Tilgung von Corona-Schulden sachgerecht strecken	3
2 Zukunftsgerechte Haushaltspolitik	4
2.1.1 Öffentlichen Kapitalstock durch zusätzliche Investitionen stärken	4
2.1.2 Implizite Schulden abbauen	5
2.1.3 Steuern senken, um ihre Aufkommensbasis zu stärken	5
3 Investitionsgerechte „Schuldenbremse plus“	6
Ansprechpartner/Impressum	7

Position auf einen Blick

Schuldenbremse und Zukunftsaufgaben

Die öffentliche Verschuldung nimmt in der Corona-Krise deutlich zu. Prognosen zeigen allerdings, dass die öffentliche Hand trotzdem auch nach der Corona-Krise im Rahmen der Schuldenbremse beachtliche finanzielle Handlungsspielräume behält. Sie lassen sich weiter vergrößern, indem die Tilgung der Kredite gestreckt wird, die im Rahmen des Krisenmodus der Schuldenbremse aufgenommen wurden. Die Tilgungsfrist muss jedoch stets dem Verwendungszweck der Mittel folgen.

Es muss sich erst noch herausstellen, ob die Ausgabenspielräume, die im Rahmen der Schuldenbremse zur Verfügung stehen, im Zusammenspiel mit konsequenter Haushaltsdisziplin ausreichen, um Zukunftsaufgaben angemessen zu finanzieren. So sind etwa die Möglichkeiten, über ÖPP-Projekte und privaten Infrastrukturbau weiterzukommen, bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Hier ist allzu oft weniger die Finanzierung das Problem als die Planung und Genehmigung.

Um die öffentlichen Haushalte dauerhaft leistungsfähig zu halten, müssen zudem der öffentliche Kapitalstock aufgebaut und die impliziten Schulden durch Wachstum und Zurückhaltung bei neuen Leistungszusagen abgebaut werden. Niedrigere Steuern und Abgaben müssen die Unternehmen als Investoren und Arbeitgeber stärken. Wenn das gelingt, wird sich auch die Einnahmenbasis des Staates nachhaltig verbessern.

An der harten Schuldenbremse muss in jedem Fall festgehalten werden. Sie ist ein unerlässliches und bewährtes Instrument für die Stabilisierung der öffentlichen Haushalte und für die Disziplinierung der Haushaltspolitik. Allerdings ist die Schuldenbremse nicht darauf ausgerichtet, Staatsausgaben gezielt auf Zukunftsanforderungen auszurichten. An dieser Stelle bietet sich ein Nachsteuern an.

Es ist vorstellbar, dass unter bestimmten Umständen öffentliche Investitionskredite notwendig werden, die das mit der Schuldenbremse erreichbare Maß überschreiten. Die Entscheidung dafür müsste aber eine europäische sein und dürfte nur in Verbindung mit einer weiterhin geltenden harten Schuldenbremse getroffen werden.

Als Lösungsansatz könnten zusätzliche öffentliche Investitionskredite erlaubt werden, wenn sie, wie aktuell schon für Krisenkredite, mit verbindliche Tilgungspläne verbunden sind. Orientieren müsste sich die Tilgungsfrist an einer linearen Abschreibung der finanzierten Objekte, so dass die Vermögensbilanz auf Dauer ausgeglichen bleibt.

1 Schuldenstand und Schuldenbremse

Die öffentliche Hand behält beachtliche Haushaltsspielräume

Die Bekämpfung der Corona-Krise ist ein gewaltiger Kraftakt. Das gilt auch für die Abfederung der wirtschaftlichen Schäden.

1.1 Krisenbedingte Schuldenentwicklung

Die öffentliche Hand hat zur Krisenbewältigung enorme Summen in die Hand genommen und die Neuverschuldung spürbar erhöht. Allerdings entwickelt sich der Schuldenstand trotz eines prognostizierten Plus von bis zu 450 Milliarden Euro innerhalb von zwei Jahren weniger dramatisch als bisher angenommen. Das Institut der deutschen Wirtschaft erwartet für 2021 einen Anstieg der Schuldenquote, also des Verhältnisses der Schulden zum Bruttoinlandsprodukt, auf knapp 73 Prozent. Bis zu einem kritischen Schuldenstand – den angesichts der Zinslage allerdings niemand wirklich benennen kann – bleibt sicherlich noch ein großer Spielraum.

Ende 2021 dürfte die Schuldenquote also möglicherweise neun Prozentpunkte niedriger liegen als 2010 nach der Finanzmarktkrise. Damals erholten sich Wirtschaft, Steueraufkommen und Schuldenstand erstaunlich schnell. Allerdings lagen seinerzeit wachstumstreibenden Reformen im sozialen Sicherungssystem und auf dem Feld der Unternehmensbesteuerung noch nicht lange zurück. Heute sind die Voraussetzungen für den Standort im Vergleich mit aufholenden konkurrierenden Ländern deutlich schwieriger, der Wettbewerbsdruck höher, die Unternehmen der Realwirtschaft werden trotz umfassender staatlicher Hilfen durch die aktuelle Krise stärker getroffen. Dazu kommt aufgestauter Handlungsbedarf auf mehreren Politikfeldern. Trotzdem setzt die deutsche Steuer- und Finanzpolitik jenseits der unmittelbaren Reaktionen auf die Krise bisher kaum zukunftsweisende Impulse. Das muss sich ändern.

1.2 Wert und Grenzen der Schuldenbremse

Ein schlichtes Außer-Kraft-Setzen der Schuldenbremse über mehrere Jahre wäre das falsche Signal. Solide Staatsfinanzen sind unverzichtbar für Investitionen in Infrastruktur, Forschung, Bildung und anderes mehr. Wir müssen wieder auf den erfolgreichen Konsolidierungsweg zurück, den wir vor der Krise erreicht hatten. Die Schuldenbremse mit ihren verbindlichen Vorgaben ist hierfür ein sinnvolles und wichtiges Instrument.

Mit der Schuldenbremse, flankiert durch wirtschaftlichen Erfolg und Niedrigzinsen, ist es in den letzten Jahren gelungen, die drohende völlige Überlastung unseres Gemeinwesens mit nachhaltigen sozialen Lasten einzudämmen und den Verfall des staatlichen Kapitalstocks

zu stoppen. Ein Instrument, das das leistet, darf nicht in Frage gestellt werden. Zudem ist die Schuldenbremse flexibler als vielfach bekannt:

- Schon heute bietet die Schuldenbremse in besonderen Notsituationen hohe Verschuldungsoptionen, was aktuell auch genutzt wird und weiter möglich bleibt.
- Der Bund hat innerhalb der Schuldenbremse einen jährlichen Verschuldungsspielraum von 0,35 Prozent des BIP. Das sind derzeit immerhin ca. 12 Milliarden Euro.

Allerdings grenzt die Schuldenbremse lediglich Ausgabenansprüche ein. Sie ist nicht darauf ausgerichtet, Staatsausgaben gezielt auf Zukunftsanforderungen auszurichten. An dieser Stelle bietet sich ein Nachsteuern an.

1.3 Tilgung von Corona-Schulden sachgerecht strecken

Die Schuldenbremse erlaubt es der öffentlichen Hand, sich in Krisenzeiten hoch zu verschulden. Dafür müssen feste Tilgungspläne aufgelegt werden. Die vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FIFO) erstellte vbw Studie *Finanzierung der Corona-Kosten – tragfähig und tragbar* empfiehlt dazu Tilgungsfristen, die sich an dem Zeitraum orientieren, über den kreditfinanzierte Ausgaben Wirkung entfalten. Damit bleiben nach dazu angestellten Berechnungen die Tilgungslasten langfristig im Rahmen der Schuldenbremse darstellbar.

Für Krisenzeiten, in denen die Schuldenbremse aufgehoben werden darf, ist dieser Ansatz richtig. Die höhere staatliche Neuverschuldung ist dann unumgänglich und nicht nur angesichts des niedrigen Zinsniveaus auch vertretbar. Indem die Wirtschaft durch Hilfsmaßnahmen gestützt wird, werden Unternehmen, Arbeitsplätze und Innovationspotenziale gesichert und die Basis für Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand in der Zukunft gelegt. Von daher ist es auch richtig, dass sich die künftigen Generationen angemessen an diesen Kosten beteiligen.

Allerdings muss dafür von stark vereinfachenden Annahmen zu Tilgungsfristen ausgegangen werden, und belastbare Kriterien für eine trennscharfe Abgrenzung nicht nachhaltiger Ausgaben fehlen. Insofern verbietet sich dieses Vorgehen für Zeiten, in denen die Schuldenbremse aus den dafür vorgegebenen Gründen nicht ausgesetzt werden darf.

2 Zukunftsgerechte Haushaltspolitik

Investitionen und Wachstumsbasis stärken

Zukunftsinvestitionen müssen immer möglich sein. Der Staat stieß hier allerdings selbst in den wirtschaftlich guten Jahren vor 2020 an Grenzen. Ein näherer Blick auf besonders kritische Faktoren zeigt: Ohne höhere Wachstumsraten lassen sich die anstehenden Aufgaben auch nicht bewältigen. Um diese Wachstumsraten zu erreichen, müssen wirksame neue Impulse gesetzt und finanziert werden.

2.1 Öffentlichen Kapitalstock durch zusätzliche Investitionen stärken

Beim öffentlichen Kapitalstock wurde zwar im Rahmen der Schuldenbremse durch deutlich höhere Haushaltsansätze und begünstigt durch Niedrigzins und Wachstum der Verfall gestoppt, der notwendige Umbau und Zuwachs wird aber bisher noch nicht finanziert. Neue Aufgaben auf den Feldern Gesundheit, Bildung, Mobilität, Digitalisierung, Umwelt- und Klimapolitik sowie Sicherheit kommen dazu. Hier muss eine Kurswende gelingen.

Bisher ist es schwer kalkulierbar, wie sich die zukunftsgerichteten fiskalischen Handlungsspielräume nach der Krise entwickeln werden. Das hängt unter anderem davon ab, ob und wie schnell der Wegfall von Unsicherheiten in Verbindung mit einer vertrauenerweckenden, standortgerechten Politik das Investitionsgeschehen und den Konsum belebt und ob der Staat seine Ausgabenschwerpunkte unter Einsatz aller entsprechenden Steuerungsmittel der Haushaltspolitik konsequent auf die Zukunft ausrichtet. Diese Schritte sind jedenfalls unerlässlich.

Wichtige Mittel, um Investitionen in den Kapitalstock zu stärken, sind etwa Mindest-Investitionsquoten. Angesichts des hohen Anlagepotenzials etwa der großen Versicherungen und Kapitalsammelstellen sind ÖPP-Modelle ein unerlässlicher Weg, bei denen der finanzierte Vermögensgegenstand kaufmännisch bilanziert wird und ohne Weiteres mit abschreibungsgerecht zu tilgenden Krediten finanziert werden kann. Auch der private Ausbau der Infrastruktur muss eine wichtige Rolle spielen, wie es etwa bei Solarenergie und Windkraft der Fall ist. Neue Finanzierungsquellen aus *Next Generation EU*, dem Maßnahmenpaket der Europäischen Union zum wirtschaftlichen Wiederaufbau, kommen dazu.

Die Entwicklung und Genehmigung zukunftsgerechter Projekte bleibt auch dann eine Herausforderung, wenn genug Geld zur Verfügung steht. Damit die aufgeführten Optionen aufgehen, müssen zunächst bei der öffentlichen Hand bestehende Planungs- und Genehmigungsdefizite konsequent ausgeräumt werden. Erst wenn das geschieht, führt der anerkannt hohe öffentliche Investitionsbedarf tatsächlich zu deutlich größeren konkreten Finanzierungsaufgaben.

2.2 Implizite Schulden abbauen

Langfristige staatliche Leistungszusagen, denen keine künftige Gegenleistung gegenübersteht, sind weiter angewachsen, das führt zu einem laufend steigenden Zuschussbedarf der sozialen Sicherungssysteme aus Steuermitteln. Ein zentraler Baustein zukunftsgewandter Haushaltspolitik ist damit der Abbau der sogenannten impliziten Schulden. Wenn das nicht gelingt, bleibt für alle anderen notwendigen stabilitätsorientierten Schritte der Haushalts- und Finanzpolitik auf Dauer kein Raum.

Die implizite Verschuldung zeigt an, in welchem Maße sich langfristige Leistungszusagen nicht mit den heute vorsehbaren langfristigen Einnahmen decken lassen. Ein wichtiges Beispiel dafür sind Rentenzusagen, die sich bei aktuellen Arbeitsmarktverhältnissen ohne Erhöhung zugesagter Belastungsdeckel bei den Beitragszahlern oder neue Steuerzuschüsse nicht halten lassen.

Der Staat weist diese Verschuldung nicht aus. Nach Berechnungen von Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen liegt sie bei ca. dem Dreifachen der ausgewiesenen öffentlichen Schulden und mit diesen zusammen unter Berücksichtigung der Corona-bedingten Lasten inklusive des zweiten Lockdowns bei 357 Prozent des BIP.

Die implizite Verschuldung baut sich signifikant ab, wenn sich die typischerweise mit Inflationsausgleich verbundenen langfristigen Leistungszusagen deutlich langsamer entwickeln als das BIP. Das setzt Zurückhaltung bei zusätzlichen, nicht an neue Gegenleistungen geknüpften Leistungszusagen ebenso voraus wie eine breit angelegte Wachstumsstrategie. Für diese Wachstumsstrategie müssen die notwendigen Spielräume sichergestellt werden.

2.3 Steuern und Abgaben senken, um ihre Aufkommensbasis zu stärken

Es ist definitiv der falsche Weg, neuen Finanzierungsbedarf in den öffentlichen Haushalten über Steuer- und Abgabenerhöhungen zu decken. Unabhängig davon, welche Steuern und Abgaben erhöht oder neu eingeführt würden, käme der ohnehin schwierige wirtschaftliche Aufholprozess zusätzlich ins Stocken oder ganz zum Stillstand.

Im Gegenteil: Einbehaltene Gewinne und den Kapitalstock der Wirtschaft belastende Steuern und Abgaben müssen gesenkt werden, damit die Unternehmen für Investitionen und als Arbeitgeber in der Krise verlorene Reserven ersetzen und sich für Zukunftsaufgaben wettbewerbsgerecht rüsten können. In den letzten Jahren fand diese steuerliche Entlastung weltweit statt – Deutschland blieb seit der großen Unternehmensteuerreform 2008 untätig. Für die sozialen Sicherungssystemen wird immer stärker auf die begrenzten Steuermittel zugegriffen, anstatt das System strukturell zu stärken, um die abgabenfinanzierten Kosten zu senken. Beides rächt sich heute, auch hier muss umgesteuert werden.

3 Investitionsgerechte „Schuldenbremse plus“

Harte Schuldenbremse und neue Kreditspielräume sind vereinbar

Es kann allerdings sein, dass nach der Krise trotz einer konsequenten Konsolidierungspolitik, einer anspringenden Wirtschaft, privater Infrastrukturinvestitionen und neuer Mittel aus dem Programm Next Generation EU kein ausreichender Spielraum für dringend erforderliche Zukunftsausgaben entsteht. Für diesen Fall wäre eine Lösung notwendig, die die stark disziplinierende Funktion der Schuldenbremse fortschreibt, aber gleichzeitig Spielräume für Zukunftsinvestitionen eröffnet. Eine solche Lösung müsste sich auf verlässlich kalkulierbare Investitionen konzentrieren, die den öffentlichen Kapitalstock und sein Ertragspotenzial mehren.

Dazu bietet sich folgende Ergänzung der Schuldenbremse an:

- Investitionen, die den Kapitalstock mehren, können per Kredit finanziert werden. Solche Kredite werden nicht (der Verlockung des Niedrigzinses nachgebend) auf ewig aufgenommen oder verlängert, sondern innerhalb der typischen Nutzungsdauer der finanzierten Objekte und orientiert an linearer Abschreibung aus dem laufenden Haushalt getilgt. Im Ergebnis dürfen damit nur Nettoinvestitionen kreditfinanziert werden.
- Kreditfinanzierte Investitionszuschüsse zwischen Gebietskörperschaften werden hinsichtlich des Verschuldungspotenzials und der Tilgungslast den Zuschussgebern zugerechnet.

Ersatzinvestitionen für die Abschreibung des aktuellen Kapitalstocks müssten weiter ohne Kreditaufnahme aus den laufenden Einnahmen finanziert werden.

Damit bleibt es bei einer klaren Absage an die Kreditfinanzierung nicht kapitalstockmehrender Ausgaben und von Ersatzinvestitionen. In der Vermögensrechnung, die in der Haushaltspolitik einen sehr viel höheren Stellenwert bekommen muss, entwickelt sich der Kapitalstock auf der Aktiv- und der Passivseite gleichmäßig – wie es kaufmännische Sorgfalt gebietet. Unter dem Strich stehen verbleibenden Schulden also immer konkrete Werte gegenüber. Sofern die Investitionen zukunftsgerichtet erfolgen und den Projekten auch hinreichende Betriebsmittel zur Verfügung stehen, steigt das Potenzialwachstum, dadurch entstehen neue öffentliche Einnahmenspielräume.

Selbstverständlich müsste eine solche Lösung europäisch aufgesetzt werden, da sie ansonsten zur Einladung würde, in anderen Mitgliedstaaten andere, weniger harte und damit nachhaltig destabilisierende Lösungen aufzusetzen.

Ansprechpartner/Impressum

Dr. Benedikt Röchardt

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252

Telefax 089-551 78-249

benedikt.ruechardt@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw Februar 2021