

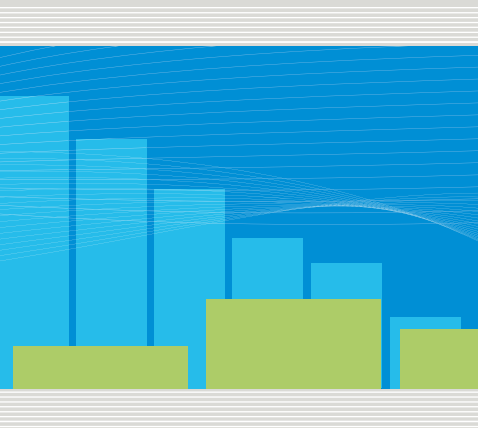


MANAGERKREIS
DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG



Zukunftsinvestitionen trotz Schuldenbremse?

Autor:
Ingolf Deubel



Impressum

ISBN: 978-3-86872-709-8

Herausgeber:
Friedrich-Ebert-Stiftung, Zentrale Aufgaben

Redaktion:
Sina Dürrenfeldt, Philipp Fink

© 2011 by Friedrich-Ebert-Stiftung

Umschlag + Layout:
Werbestudio Zum Weissen Roessl,
Susanne Noé

Druck:
bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei
1. Auflage: 2.000

Printed in Germany 2011

Zukunftsinvestitionen trotz Schuldenbremse?

Autor:
Prof. Dr. Ingolf Deubel*

* Die hier vertretene Meinung gibt ausschließlich die private Meinung des Verfassers wider.

Inhalt

	Zusammenfassung	5
1	Die Einführung der Schuldenbremse als grundsätzlicher Paradigmenwechsel	7
2	Bruttoinvestitionen, Abschreibungen und Nettoinvestitionen	10
3	Investitionen ins Bildungsvermögen und demografische Entwicklung	12
4	Die Entwicklung der Steuerquote, das strukturelle Defizit und die Investitionslücke	13
5	Die notwendige Entwicklung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden bis zum Jahr 2020	16
6	Zur Entwicklung der Länder mit Konsolidierungshilfen und der neuen Länder	19
Abbildung 1:	Bruttoinvestitionen, Abschreibungen und Nettoinvestitionen der öffentlichen Haushalte	11
Abbildung 2:	Steuerquote 1975–2011	14
Abbildung 3:	Modellrechnung zur Schließung der Investitionslücken bei Einhaltung der Schuldenbremse bis zum Jahr 2020	17

Zusammenfassung

- Die Ablösung der alten Schuldenregel für den Bund und die Länder aus den sechziger Jahren durch die ab dem Jahr 2011 geltende neue Schuldenbremse leitet einen grundsätzlichen Paradigmenwechsel ein.
- Die Schlussbilanz der alten Finanzverfassung endet im Jahr 2010 mit einem negativen Finanzierungssaldo der Gebietskörperschaften von 80,8 Mrd. Euro und einem Anstieg der Schuldenstandsquote auf 83,2%. Damit werden die im Vertrag von Maastricht festgelegten Grenzen deutlich überschritten.
- Der kontinuierliche Anstieg der Schuldenstandsquote seit den siebziger Jahren beruhte ganz wesentlich darauf, dass auch in konjunkturell guten Zeiten keine Tilgungen erfolgten, sondern stattdessen die Steuern gesenkt und zugleich die Ausgaben erhöht wurden.
- Die Orientierung des Investitionsbegriffes an den Bruttoinvestitionen anstatt den Nettoinvestitionen war verfehlt. Obwohl die Abschreibungen seit dem Jahr 2003 die Bruttoinvestitionen überstiegen und somit das Nettoanlagevermögen der öffentlichen Haushalte schrumpfte, wurden weitere Kredite aufgenommen. Auch in früheren Jahren lag die Kreditaufnahme regelmäßig oberhalb der Nettoinvestitionen.
- Einem Schuldenstand der öffentlichen Haushalte (in der Maastricht-Abgrenzung) von 2,08 Bio. Euro (mit weiter steigender Tendenz) steht lediglich ein Nettoanlagevermögen von 0,95 Bio. Euro (mit weiter sinkender Tendenz) gegenüber.
- Damit im längerfristigen Trend das Verhältnis aus dem Nettoanlagevermögen der öffentlichen Haushalte und dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) konstant bleibt, müssten die öffentlichen Infrastrukturinvestitionen um etwa 28 Mrd. Euro jährlich bzw. gut 1% des BIP angehoben werden.
- Im Ländervergleich liegt Deutschland mit Bildungsinvestitionen von lediglich 4,7% des BIP um rd. einen Punkt unter dem OECD-Durchschnitt von 5,7%.
- Bildungsinvestitionen weisen eine überdurchschnittliche volkswirtschaftliche Rendite zwischen 8 und 12% aus. Zur Erhaltung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit erscheint eine möglichst baldige Anhebung der Bildungsinvestitionsquote auf den Durchschnitt der OECD geboten. Da Bildungsinvestitionen lange Abschreibungszeiträume aufweisen, wäre eine Kreditfinanzierung allerdings nur dann vertretbar, wenn dabei das volkswirtschaftliche Bildungsvermögen entsprechend erhöht würde. Aufgrund der demografischen Entwicklung ist jedoch auch bei einer deutlichen Erhöhung des Bildungsstands der einzelnen Schüler und Studenten keine Zu-, sondern eine Abnahme des volkswirtschaftlichen Bildungsvermögens programmiert. Von daher wäre eine Kreditfinanzierung der Bildungsinvestitionen und damit eine Schonung der aktuellen Steuerzahler (und späteren Rentenbezieher) zu Lasten der nachwachsenden Generationen nicht vertretbar.
- Die Gesamtlücke der öffentlichen Haushalte im Jahr 2010 betrug gut 5%. Sie setzte sich zusammen aus dem negativen Finanzierungssaldo von gut 3% und Investitionslücken von jeweils rd. 1% (des BIP) in den Bereichen Infrastruktur und Bildung.
- Im Trend ist die Steuerquote in der Abgrenzung der Finanzstatistik im Zeitraum von 1975 bis 2011 aufgrund einer Vielzahl von Steuersenkungen um drei Punkte von 24% auf 21% gesunken.
- Während im Jahr 1990 bei einer Steuerquote von 22,7% nach Abzug des Zuschusses für das Sozialbudget von 8,3% und der Zinsen im Umfang von 2,6% noch eine Quote am BIP von 11,8% für alle

übrigen steuerfinanzierten Aufgaben der öffentlichen Haushalte verblieb, waren es im Jahr 2009 nur noch 6,9%.

- Der Rückgang beruhte auf einer Absenkung der Steuerquote um 0,8 Punkte, einem Anstieg des Zuschusses für das Sozialbudget um 4,2 Punkte und der Zinsen um 0,1 Punkte. Dazu kommen die Transfers (aus Steuermitteln) in die neuen Länder im Rahmen des föderalen Finanzausgleichs von rd. 1,5 Punkten. Auf der anderen Seite hat die Rotabsetzung von Kindergeld, Kinderfreibeträgen und der Eigenheimzulage vom Steueraufkommen zu einer (rechnerischen) Absenkung der Steuerquote um 1,7 Punkte geführt. Saldiert ergibt sich somit seit 1990 insgesamt ein Rückgang der für die übrigen steuerfinanzierten Aufgaben verfügbaren bereinigten Steuerquote um 4,9 Punkte bzw. 42% von 11,8% auf 6,9%.
- Selbst unter Berücksichtigung des zwischenzeitlichen (realen) Wachstums des BIP um rd. 28% standen somit im Jahr 2009 für die sonstigen Aufgaben in realen Werten rd. 25% weniger Mittel zur Verfügung als im Jahr 1990.
- Als Zwischenfazit muss festgehalten werden, dass die bisher gültige Finanzverfassung gerade nicht verhindert hat, dass immer größere Investitionslücken entstanden sind und die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte sehr stark eingeschränkt wurde.
- Um bis zum Jahr 2020 die Schuldenbremse einzuhalten und zugleich auch die Infrastruktur- und Bildungsinvestitionslücken zu schließen, muss eine vorhandene Gesamtlücke im Umfang von rd. 5% des BIP ausgeglichen werden.
- Eine Modellrechnung bis zum Jahr 2020, die auf die Schätzdaten der Gemeinschaftsdiagnose vom Frühjahr 2011 aufsetzt, zeigt, dass bei äußerst sparsamer Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden bis zum Jahr 2015 das aktuelle Defizit der öffentlichen Haushalte abgebaut sein kann (so weit kein weiterer Wirtschaftseinbruch erfolgt). Ein zusätzliches Schließen der Investitionslücken bei Infrastruktur und Bildung bis zum Jahr 2020 dürfte jedoch ohne eine Anhebung der Steuerquote um mindestens 1,3 Punkte auf 22,5% wohl nicht möglich sein.
- Für eine moderate Anhebung der Steuerquote gibt es eine Vielzahl von Ansatzpunkten (Abbau von Steuersubventionen, Spitzensteuersatz, Ausnahmetatbestände bei der Mehrwertsteuer, Besteuerung von Erbschaften und großen Vermögen, Finanztransaktionssteuer, Grundsteuerreform, Bekämpfung der Steuerhinterziehung). Entscheidend wird letztlich sein, ob sich der politische Wille zur Einhaltung der Schuldenbremse und zum Abbau der Investitionslücken bei Infrastruktur und Bildung auch wirklich durchsetzt.
- Die Einhaltung der Schuldenbremse und das Schließen der Investitionslücken für den öffentlichen Gesamthaushalt bedeutet nicht, dass dies auch für jedes einzelne Land oder gar jede einzelne Gemeinde möglich sein wird. Insbesondere die stark verschuldeten Länder mit hohen laufenden Defiziten (und viele ihrer Gemeinden) werden auch bei einer moderaten Anhebung der Steuerquote nicht in der Lage sein, zugleich die Schuldenbremse einzuhalten und ihre Investitionslücken abzubauen. Auch die neuen Länder und ihre Gemeinden (mit Ausnahme von Sachsen) müssen ihre Ausgaben bis zum Jahr 2020 noch sehr drastisch reduzieren, wenn sie die Schuldenbremse dauerhaft einhalten wollen.
- Spätestens im Rahmen der für das Jahr 2020 notwendigen Neuordnung des föderalen Finanzausgleichs müssen deshalb die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass alle Länder zur Einhaltung der Schuldenbremse in der Lage sind und gemeinsam mit ihren Gemeinden die notwendige Investitionskraft für Infrastruktur und Bildung aufweisen.

1 Die Einführung der Schuldenbremse als grundsätzlicher Paradigmenwechsel

Der ständige Anstieg der Schuldenstandsquote (Schuldenstand in der Maastrichtabgrenzung/BIP) seit den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts (1970: 17,8%, 1980: 30,3%, 1989: 39,5%, 2000: 58,7%, 2008: 66,3%, 2010: 83,2%) ist im Wesentlichen auf vier Gründe zurück zu führen:

Nämlich zum Ersten einer asymmetrischen Finanzpolitik, zum Zweiten einer ökonomisch verfehlten Interpretation des Investitionsbegriffs, zum Dritten auf die Finanzierung der Deutschen Einheit und schließlich auf die Finanzmarktkrise und die folgenden Rettungsaktionen für das Bankensystem.

Ende der sechziger Jahre des letzten Jahrhunderts wurden die verfassungsrechtlich zulässigen Kreditaufnahmemöglichkeiten des Bundes und der Länder in konjunkturellen Normalzeiten auf die Höhe der jeweiligen (Brutto-) Investitionen begrenzt.

Bei Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durften diese Grenzen dann überschritten werden, wenn damit Maßnahmen (Mehrausgaben oder Steuersenkungen) finanziert wurden, die zur Wiederherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geeignet erschienen.

Die Erwartung war, dass die aus konjunkturellen Gründen aufgenommenen zusätzlichen Kredite bei einer Verbesserung der Konjunktur wieder durch höhere Steuereinnahmen getilgt werden (Symmetrische Finanzpolitik).

In der Realität wurde jedoch auf Tilgungen verzichtet, stattdessen folgte die Finanzpolitik einem asymmetrischen Muster. In konjunkturell schlechten Zeiten wurden die Ausgaben nicht gesenkt bzw. manchmal sogar erhöht (was konjunkturpolitisch auch geboten war und deshalb nicht zu kritisieren ist), in guten Zeiten wurden die Ausgaben jedoch ebenfalls und meistens sogar noch stärker angehoben und gleichzeitig auch noch die Steuern gesenkt (was gerade in dieser Kombination konjunkturpolitisch und letztlich auch wachstumspolitisch schlichtweg falsch war und ist).

Die Folge dieser asymmetrischen Politik war eine stetig steigende Schuldenquote (Schuldenstand/BIP), die Ende 2010 mit 83,2% bereits deutlich über den Grenzwert von 60% des Vertrages von Maastricht angestiegen ist.

Der ständige Anstieg der Schuldenquote ist aber auch darauf zurück zu führen, dass der staatliche Investitionsbegriff mit Zustimmung des Bundesverfassungsgerichts mit den Brutto- und nicht etwa den Nettoinvestitionen (Bruttoinvestitionen abzüglich Abschreibungen) gleichgesetzt wurde.

Investitionen durch Kredite zu finanzieren, ist prinzipiell dann vertretbar, wenn das produktive Vermögen sich erhöht und daraus ein langfristiger volkswirtschaftlicher Nutzen entsteht.

Wenn z.B. eine Gemeinde eine neue Kanalisation baut und diese eine Lebenserwartung von 100 Jahren hat, dann ist es sinnvoll, auch die Nutzer der nächsten 100 Jahre gleichmäßig mit den Kosten (1% Abschreibung + Zinsen für das gebundene Kapital) zu belasten und die Kanalisation durch Kredite zu finanzieren, diese aber in den nächsten 100 Jahren gleichmäßig zu tilgen. Richard A. Musgrave, der Altmeister der Finanzwissenschaft, prägte hierfür den Begriff „Pay-as-you-use-Finanzierung“.

Im doppischen System der Gemeinden und bei der (kostendeckenden) Kalkulation von Gebühren ist dieser Grundsatz weitgehend umgesetzt, nicht dagegen im bisherigen Haushaltsrecht des Bundes und der

Länder. Beim Bund und den Ländern (soweit nicht bereits doppisch buchend) werden zwar die Bruttoinvestitionen im Haushalt erfasst (und dürften im bisherigen Haushaltsrecht auch durch Kredite finanziert werden), nicht aber die jeweiligen Abschreibungen (die eigentlich entsprechende Tilgungen nach sich ziehen müssten) und die Vermögensbestände.

Hier existieren auch nur Schätzwerte, die das Statistische Bundesamt im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelt (Näheres unter: 2. Bruttoinvestitionen, Abschreibungen und Nettoinvestitionen).

Ein weiterer Kritikpunkt am bisher verwendeten Investitionsbegriff besteht darin, dass einerseits nicht jede (Bau-) Investition im volkswirtschaftlichen Sinne rentabel ist und andererseits Investitionen zur Schaffung von Bildungsvermögen in der Haushaltsstatistik nach wie vor als laufender Verbrauch verbucht werden, obwohl gerade Investitionen in die Bildung eine überdurchschnittliche Rentabilität aufweisen (Näheres unter: 3. Investitionen ins Bildungsvermögen und demografische Entwicklung).

Im Rahmen der Föderalismuskommission II standen sich deshalb lange Zeit zwei konkurrierende Konzepte zur Schuldenbegrenzung gegenüber, nämlich zum einen eine Orientierung der konjunkturunabhängigen maximal zulässigen Neuverschuldung an den Nettoinvestitionen (mit oder ohne Bildungsinvestitionen) und zum anderen eine Orientierung am Vertrag von Maastricht, der für die gesamten (um finanzielle Transaktionen bereinigten) Ausgaben in konjunkturellen Normalzeiten einen Finanzierungssaldo von Null vorsieht.

Beiden Konzepten gemein ist, die automatischen Stabilisatoren im Konjunkturverlauf ungestört wirken zu lassen, d.h. sowohl konjunkturbedingte Überschüsse, als auch entsprechende Defizite, sollen ohne gegensteuernde Maßnahmen hingenommen werden, so dass die eigentliche Zielgröße das strukturelle Defizit darstellt.

Nach dem Vertrag von Maastricht bzw. der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse sollen die Haushalte des Bundes (spätestens ab dem Jahr 2016) und die der Länder (spätestens ab dem Jahr 2020) strukturell ausgeglichen sein.

Während beim Bund dann in konjunkturellen Normalzeiten nur noch Kreditaufnahmen von maximal 0,35% des BIP (in 2016 rd. 10 Mrd. Euro) zugelassen sind, dürfen die Länder in normalen Zeiten überhaupt keine Kredite mehr aufnehmen.

Nach dem Nettoinvestitionskonzept wären dagegen bei positiven Nettoinvestitionen entsprechende Kreditaufnahmen zulässig, bei negativen Nettoinvestitionen allerdings auch entsprechende Tilgungen notwendig gewesen.

Von daher stellt sich die Kernfrage, ob die Schuldenbremse bei einem Ausgangsdefizit der Gebietskörperschaften (einschließlich Extrahaushalten) von 80,8 Mrd. Euro im Jahre 2010 (davon Bund 50,1 Mrd. Euro, Länder 23,0 Mrd. Euro und Gemeinden 7,7 Mrd. Euro), noch ausreichende Spielräume für notwendige Zukunftsinvestitionen lässt. Denn der Bund muss sein Defizit in den nächsten sechs Jahren um jährlich rd. 6,6 Mrd. Euro und die Länder das Ihrige in den nächsten zehn Jahren um jährlich rd. 2,3 Mrd. Euro abbauen.

Um diese Frage zu beantworten, lohnt sich natürlich auch ein Blick auf die Entwicklung der Steuerquote, denn ohne ausreichende Einnahmen werden die Einhaltung der Schuldenbremse und die Finanzierung von Zukunftsinvestitionen nicht möglich sein (Näheres unter: 4. Die Entwicklung der Steuerquote, das strukturelle Defizit und die Investitionslücke).

den sowohl auf der Einnahme-, als auch der Ausgabeseite Konsequenzen haben müssen. Wie eine realistische Kombination aussehen kann, wird unter 5. (Die notwendige Entwicklung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden bis zum Jahr 2020) beleuchtet.

Eine Einhaltung der Schuldenbremse und die gleichzeitige Finanzierung notwendiger Zukunftsinvestitionen im öffentlichen Gesamthaushalt bedeutet nicht automatisch, dass dies auch in jedem einzelnen Land (und jeder einzelnen Gemeinde) gelingt.

Die Länder mit hohen strukturellen Defiziten (insbesondere Bremen, Saarland, Berlin und Schleswig-Holstein), aber vor allem auch die neuen Länder wegen des Wegfalls der Sonderförderung (was beim Bund zu einer entsprechenden Entlastung führen wird) und ihrer besonders ungünstigen demografischen Entwicklung, müssen sich (bei Einhaltung der Schuldenbremse) auf schrumpfende Haushalte einstellen. Auch in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Niedersachsen sind allenfalls geringe Steigerungsraten unterhalb der Preissteigerungsrate möglich.

Insbesondere der hohe Personalkostenanteil, die zunehmende Dynamik der Versorgungslasten, die wieder ansteigenden Zinsen und die latenten Finanzprobleme der Kommunen werden in den nächsten zehn Jahren die Handlungsmöglichkeiten dieser Länder und ihrer Gemeinden in extremer Form reduzieren (Näheres unter: 6. Zur Entwicklung der Ländern mit Konsolidierungshilfen und der neuen Länder).

2 Bruttoinvestitionen, Abschreibungen und Nettoinvestitionen

Bei der Entscheidung der Föderalismusreformkommission gegen das Nettoinvestitionsmodell und für die Schuldenbremse in der jetzigen Form hat die tatsächliche Entwicklung der Nettoinvestitionen eine erhebliche Rolle gespielt. Hinzu kam, dass die Gemeinden, die rd. 57% der öffentlichen Investitionen verantworten, von der Schuldenbremse direkt gar nicht betroffen sind (sondern allenfalls indirekt über die Länderhaushalte).

Ein Blick in die Statistik zeigt nämlich, dass das Nettoanlagevermögen der öffentlichen Haushalte seit dem Jahr 2002 schrumpft, d.h. die Abschreibungen übertreffen seither die Bruttoinvestitionen, so dass die Nettoinvestitionen seit acht Jahren negativ sind.

Selbst im Jahr 2009, in dem aufgrund der Konjunkturprogramme bereits erhebliche zusätzliche Investitionen erfolgten, schrumpfte das Nettoanlagevermögen des Staates noch. Nach Auslaufen der Konjunkturprogramme dürfte sich diese Entwicklung sogar wieder beschleunigen.

Mit knapp 954 Mrd. Euro (in Preisen von 2000) hat das Nettoanlagevermögen der Gebietskörperschaften im Übrigen weniger als einen halb so hohen Wert wie ihre Schulden von mittlerweile 2,08 Bio. Euro (in der Maastricht-Abgrenzung Ende 2010).

Im Zeitraum von 2003 bis 2009 lagen die Bruttoinvestitionen der Gebietskörperschaften im Jahresdurchschnitt bei 33,4 Mrd. Euro und die Abschreibungen bei 36,4 Mrd. Euro, so dass sich im Durchschnitt negative Nettoinvestitionen von -3 Mrd. Euro ergaben.

Diese Entwicklung ist im hohen Maße alarmierend, denn sie zeigt, dass die öffentliche Infrastruktur in Deutschland sich nicht parallel zum BIP entwickelt, sondern relativ und seit dem Jahr 2003 sogar absolut kontinuierlich an Wert verliert. Dies gilt insbesondere für die Gemeinden und die Länder und hier vor allem für die alten Bundesländer und ihre Gemeinden.

Eine parallele Entwicklung würde einen Anstieg des Nettoanlagevermögens um jährlich rd. 2,6% (nominales Trendwachstum des BIP) bzw. ca. 25 Mrd. Euro erfordern. Von daher bestand schon vor Einführung der Schuldenbremse eine jährliche Investitionslücke von etwa 28 Mrd. Euro.

Die stetige Zunahme der Verschuldung der Gebietskörperschaften seit den siebziger Jahren kann also keineswegs mit der Finanzierung langfristig nutzbarer Infrastruktur erklärt werden, sondern beruht schlicht und ergreifend darauf, dass (bei konjunkturbereinigter Betrachtung) die laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben schon seit Jahrzehnten nicht mehr decken.

Das strukturelle (also um Konjunkturkomponenten bereinigte) Defizit der Gebietskörperschaften von rd. 60 Mrd. Euro (im Jahr 2010) entstand also ausschließlich in der laufenden Rechnung. Addiert man die Investitionslücke von rd. 28 Mrd. Euro hinzu, ergibt sich bereits eine aktuelle strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte von rd. 90 Mrd. Euro.

Diese strukturelle Unterfinanzierung im Umfang von ca. 3,6% des BIP lässt sich nur durch eine massive Absenkung der Ausgaben und/oder eine entsprechende Erhöhung der Einnahmen ausgleichen.

Abbildung 1: Bruttoinvestitionen, Abschreibungen und Nettoinvestitionen der öffentlichen Haushalte

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Summe
in Mrd. Euro								
Bund								
Bruttoinvestitionen	6,97	6,81	7,11	7,70	7,70	8,31	9,66	54,26
Abschreibungen	6,62	6,73	6,73	6,93	7,32	7,61	7,77	49,71
Nettoinvestitionen	0,35	0,08	0,38	0,77	0,38	0,70	1,89	4,55
Länder								
Bruttoinvestitionen	7,23	6,65	5,35	5,96	6,32	6,98	7,44	45,93
Abschreibungen	7,20	7,34	7,36	7,31	7,52	7,61	7,57	51,91
Nettoinvestitionen	0,03	-0,69	-2,01	-1,35	-1,20	-0,63	-0,13	-5,98
Gemeinden								
Bruttoinvestitionen	18,93	17,47	16,95	18,26	19,87	20,85	21,51	133,84
Abschreibungen	20,60	20,76	20,92	21,41	22,64	23,29	23,57	153,19
Nettoinvestitionen	-1,67	-3,29	-3,97	-3,15	-2,77	-2,44	-2,06	-19,35
Gebietskörperschaften								
Bruttoinvestitionen	33,13	30,93	29,41	31,92	33,89	36,14	38,61	234,03
Abschreibungen	34,42	34,83	35,01	35,65	37,48	38,51	38,91	254,81
Nettoinvestitionen	-1,29	-3,90	-5,60	-3,73	-3,59	-2,37	-0,30	-20,78

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4

3 Investitionen ins Bildungsvermögen und demografische Entwicklung

Der geltende Investitionsbegriff umfasst nicht die Investitionen in das Bildungsvermögen. Dieser eingeeengte Investitionsbegriff kann nicht unbedingt überzeugen, zumal die meisten vorliegenden Untersuchungen den Investitionen in das Bildungsvermögen eine weit überdurchschnittliche volkswirtschaftliche Rendite von 8 bis 12% attestieren (Vgl. z.B.: Europäische Kommission, Das Humankapital in der wissensbasierten globalen Wirtschaft, Teil II: Bewertung auf EU-Länderebene, Abschlussbericht, Brüssel 2003).

Bezieht man die Bildungsinvestitionen in den Investitionsbegriff ein, muss natürlich ebenfalls zwischen Brutto- und Nettoinvestitionen unterschieden werden.

Grob vereinfacht und unter Vernachlässigung der beruflichen Weiterbildung folgt einer Investitionsphase von rd. 20 Jahren (frühe Förderung in der KiTa, Schule, Berufsausbildung und/oder Studium) eine Berufsphase von ca. 40 Jahren, so dass die jährliche Abschreibung des erworbenen Bildungsvermögens bei rd. 2,5% liegt.

Volkswirtschaftlich wäre eine Kreditfinanzierung der öffentlichen Bildungsinvestitionen, die man im Durchschnitt mit ca. 100.000 Euro (20 Jahre a 5.000 Euro) pro Person kalkulieren kann, durchaus vertretbar. Allerdings müsste ein solcher Kredit anschließend innerhalb der folgenden 40 Jahre wieder getilgt werden.

Wenn die einzelnen Geburtsjahrgänge gleich stark besetzt wären und das jeweils erworbene Bildungsvermögen bei Beendigung der Ausbildung von Jahrgang zu Jahrgang konstant bliebe, würden sich gesamtwirtschaftliche Investitionen und Abschreibungen jeweils gerade die Waage halten, so dass auch die (zulässige) Kreditaufnahme und die (notwendige) Tilgung sich entsprechen würden. Eine Nettokreditaufnahme wäre schon dann nicht vertretbar.

Nun mag man argumentieren, dass heutzutage und erst recht in der Zukunft das tatsächliche, in jedem Fall jedoch das notwendige Bildungsvermögen, deutlich höher liegt und liegen muss als in früheren Jahren, zumal in Deutschland nach Berechnungen der OECD nur 4,7% des BIP für Bildung aufgewendet wird, im Durchschnitt der OECD-Länder dagegen 5,7%. Dies könnte eine Rechtfertigung für eine Kreditfinanzierung sein.

Dem steht jedoch entgegen, dass die jeweiligen Geburtsjahrgänge seit den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts immer weiter abnehmen. Der Geburtsjahrgang 2010 umfasst nur noch 46% des Geburtsjahrganges 1964 und die Langfristprojektionen gehen bis zum Jahr 2060 sogar von einem weiteren Rückgang auf ca. 33% aus.

Eine Kreditfinanzierung von Bildungsinvestitionen (und damit eine Schonung der jetzigen Steuerzahler) wäre in diesem sehr vereinfachten Modell nur dann vertretbar, wenn die Bildungsinvestitionen pro im Jahr 2010 geborenem Kind um den Faktor 2,17 höher ausfallen würden als für die im Jahr 1964 geborenen Kinder. Dies erscheint jedoch trotz deutlich kleinerer Klassen, dem Ausbau der frühen Förderung und einer erheblich höheren Quote an Hochschulabsolventen eher nicht der Fall zu sein.

Die Schlussfolgerung aus diesen Überlegungen ist eindeutig. Zwar erscheint es durchaus vertretbar, den Investitionsbegriff auch auf die Schaffung von Bildungsvermögen anzuwenden und aufgrund vieler internationaler Vergleiche sowie der demografischen Entwicklung muss Deutschland seine Anstrengungen für

eine bessere Bildung (und verstärkte Investitionen in Wissenschaft und Forschung) auch fraglos weiter intensivieren, aber eine Kreditfinanzierung lässt sich dadurch jedenfalls nicht begründen.

Im Gegenteil, da aufgrund der demografischen Entwicklung gerade in den nächsten Jahrzehnten eher von negativen Nettobildungsinvestitionen ausgegangen werden muss, wären sogar Tilgungen vorhandener Schulden geboten.

4 Die Entwicklung der Steuerquote, das strukturelle Defizit und die Investitionslücke

Das bisherige Haushaltsrecht hat eine Neuverschuldung in Höhe der Bruttoinvestitionen und zusätzliche Kredite zur konjunkturellen Belebung zugelassen. Der Bund und die meisten Länder haben diese Möglichkeiten auch intensiv genutzt und die dabei entstandenen strukturellen Defizite billigend in Kauf genommen.

Gleichzeitig wurden in konjunkturell schlechten Zeiten die Steuern gesenkt, um die Konjunktur anzukurbeln und in konjunkturell besseren Zeiten ebenfalls, um (so die populistische Begründung) die Steuerzahler am Aufschwung zu beteiligen. Nur wenn die Not der öffentlichen Haushalte zu groß wurde oder ein Verfahren wegen Verletzung des Vertrages von Maastricht drohte, kam es in Ausnahmefällen zu Steuererhöhungen (so z.B. im Jahr 1995 mit der Einführung des Solidaritätszuschlags und in den Jahren 2007 und 2008 mit der Erhöhung der Mehrwertsteuer und der Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen bei den Unternehmenssteuern).

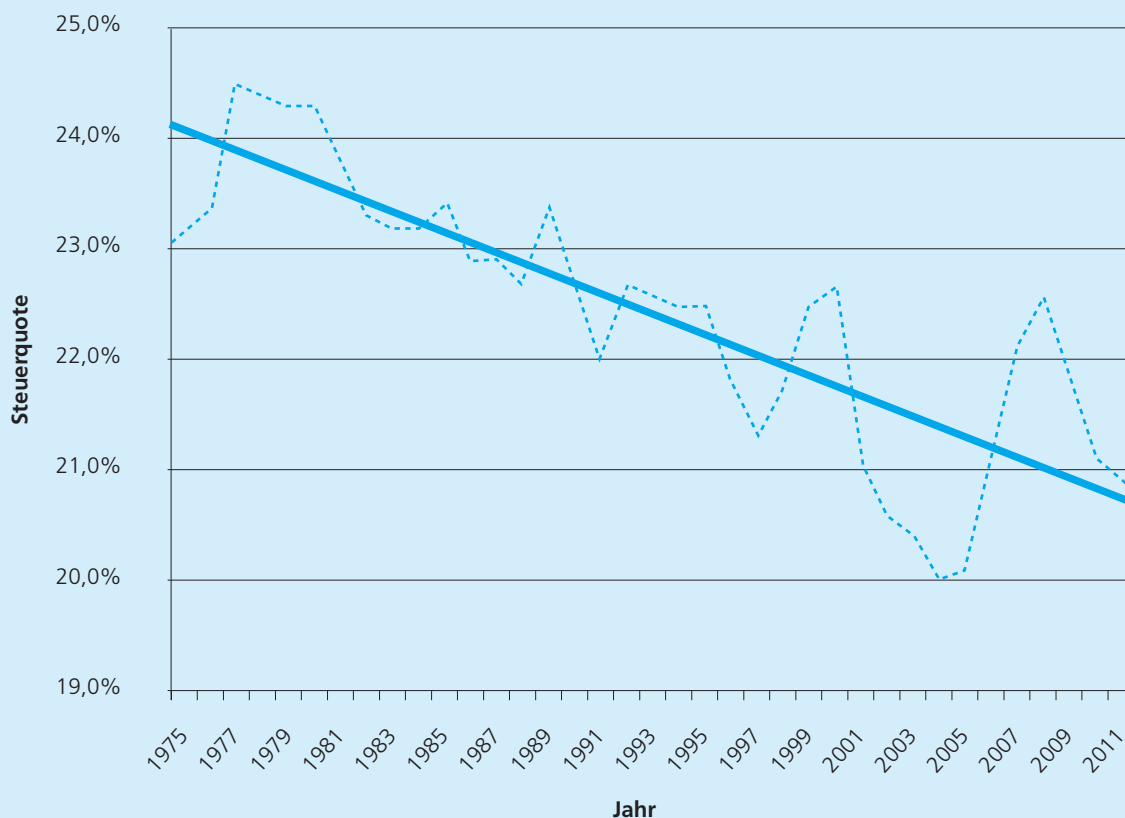
Trotz des Vertrages von Maastricht orientiert sich die Steuerpolitik allerdings bis heute nicht an konjunkturellen Normalzuständen, sondern an (erhofften und in der mittelfristigen Finanzplanung immer wieder behaupteten) Boomsituationen. Die Steuerpolitik wurde nämlich seit den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts (und wird leider durch die jetzige Bundesregierung immer noch) so gesteuert, dass die Steuereinnahmen nur so hoch sind, dass lediglich in absoluten Boomphasen ein Haushaltsausgleich möglich wird.

Die Entwicklung der Steuerquote (hier in der Abgrenzung der Finanzstatistik) zeigt dies in aller Deutlichkeit. Während die Steuerquote in den siebziger Jahren im Trend noch einen Wert von 24% aufwies, liegt dieser Trendwert aktuell bereits unterhalb von 21%.

Nach der Steuerschätzung vom November 2010 wurde für das Jahr 2011 trotz des starken Wirtschaftsaufschwungs sogar nur noch ein Wert von 20,9% erwartet. Durch die deutlich bessere wirtschaftliche Entwicklung dürfte die Steuerquote jedoch auch im laufenden Jahr wohl noch oberhalb von 21% verbleiben.

Ginge es allerdings nach dem Koalitionsvertrag der jetzigen Bundesregierung, würde die Steuerquote in dieser Legislaturperiode durch zusätzliche Steuersenkungen noch weiter in Richtung 20% reduziert. Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat und einem (hoffentlich) langsam wachsenden Verständnis der Regierungskoalition für die Konsequenzen der Schuldenbremse dürfte es dazu wohl nicht mehr kommen.

Abbildung 2: Steuerquote 1975-2011



Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Steuerschätzung November 2010) und eigene Berechnungen

Berücksichtigt man nämlich, dass ein zunehmender Anteil der Steuereinnahmen in das Sozialbudget fließt, wird überdeutlich, dass der Bund, die Länder und die Gemeinden einen immer kleineren Teil des BIP für ihre Kernaufgaben einsetzen können, wozu zweifelsohne auch die klassischen Infrastrukturinvestitionen und die Bildungsinvestitionen gehören.

Im letzten statistisch noch erfassten Jahr 1990 des früheren Bundesgebiets betrug der Zuschuss der Gebietskörperschaften aus Steuermitteln für das Sozialbudget 108 Mrd. Euro bzw. 8,3% des BIP. In 1991, dem ersten vollständigen Jahr in der gesamtdeutschen Abgrenzung, stieg der Zuschuss bereits auf 140 Mrd. Euro bzw. 9,1% des damaligen BIP. Bis 2009 entwickelte sich dieser Zuschuss weiter sehr dynamisch und wuchs überproportional auf 300 Mrd. Euro bzw. 12,5% des BIP an.

Bei einer Steuerquote von 22,7% im Jahr 1990 verblieb damals nach Abzug des Zuschusses für das Sozialbudget und der Ausgaben für Zinsen (2,6% des BIP) immerhin eine Quote von 11,8% des BIP für alle übrigen steuerfinanzierten Aufgaben der Gebietskörperschaften.

Mit einer Steuerquote von 21,9%, einer Zinsausgabenquote von 2,7% und einem Zuschuss von 12,5% für das Sozialbudget ging die Quote für die übrigen steuerfinanzierten Ausgaben am BIP bis zum Jahr 2009 jedoch auf einen Wert von nur noch 6,7% zurück.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (Umsatzsteuervorwegausgleich, horizontaler Finanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbundesergänzungszuweisungen sowie überproportionale Bundeszuschüsse aus dem Korb II) rd. 1,5% des BIP in die neuen Länder transferiert werden.

Auf der anderen Seite wird die Steuerquote in der Abgrenzung der Finanzstatistik allerdings durch die zur Ausweisung einer möglichst niedrigeren Staatsquote eingeführte Rotabsetzung der Kindergeldzahlungen und der schon wieder abgeschafften Eigenheimzulage vom Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer im Jahr 2009 im Vergleich zu 1990 um rd. 1,7 Punkte nach unten verzerrt.

Berücksichtigt man auch diese beiden Effekte, stand im Jahr 2009 für die übrigen steuerfinanzierten Aufgaben anstatt 11,8% (wie noch im Jahr 1990) nur noch eine Quote von 6,9% des BIP an Steuermitteln zur Verfügung.

In Relation zum BIP sind dies nur noch 58% des Ausgangswerts. Selbst unter Berücksichtigung des durchschnittlichen jährlichen realen Wachstums von 1,3% sind die verfügbaren Mittel bis zum Jahr 2009 im Vergleich zum Jahr 1990 somit real um rd. 25% geschrumpft.

Von daher kann es nicht verwundern, dass es in den öffentlichen Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden trotz aller Konsolidierungsmaßnahmen zu wachsenden Defiziten in der Aufgabenwahrnehmung und zunehmenden Investitionslücken gekommen ist.

Die Situation wäre noch dramatischer, wenn das bisherige Haushaltsrecht es nicht ermöglicht hätte, den Rückgang der verfügbaren Steuermittel zum Teil durch entsprechende Kreditaufnahmen zu kompensieren.

Dabei entspricht das ausgewiesene aktuelle Defizit ziemlich genau der trendmäßigen Absenkung der Steuerquote seit den siebziger Jahren um rd. drei Punkte. Hinzu kommen die immer deutlicher fühlbare Investitionslücke von gut einem Punkt im Bereich der öffentlichen Infrastruktur und die im Vergleich zum Durchschnitt der OECD diagnostizierte Investitionslücke in Höhe eines weiteren Punktes bei den Bildungsinvestitionen.

Zum Abbau des vorhandenen Defizits und zur Finanzierung der notwendigen Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen wäre folglich aus heutiger Sicht ein Anteil am BIP von rd. 5% erforderlich.

5 Die notwendige Entwicklung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden bis zum Jahr 2020

Selbstverständlich wäre es aus vielerlei Gründen völlig ausgeschlossen, die gesamte Lücke von rd. 5% des BIP ausschließlich und kurzfristig durch eine entsprechende Erhöhung der Steuerquote zu schließen. Notwendig ist vielmehr eine Kombination aus äußerster Sparsamkeit im Bereich der laufenden Ausgaben aller drei Ebenen, einer zielgerichteten Verwendung der wachstumsbedingten Steuermehreinnahmen für investive Zwecke und hier insbesondere auch für Bildungsinvestitionen und schließlich in den nächsten zehn Jahren einer moderaten Wiederanhebung der Steuerquote.

Um eine Abschätzung für eine solche Kombination vorzunehmen, wird in der folgenden Modellrechnung davon ausgegangen, dass die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden in ihrer bisherigen Struktur so restriktiv wie möglich fortgeschrieben werden.

Dabei wird auf die Werte des Jahres 2010 und die Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute vom Frühjahr 2011 aufgesetzt. Ab dem Jahr 2013 wird für den Bund eine Fortschreibung des Bedarfs an allgemeinen Deckungsmitteln bzw. Steuereinnahmen mit der Preissteigerungsrate von 1,3% unterstellt, für die Gemeinden eine von 1,75% und für die Länder eine Fortschreibung mit jährlich 2,25%.

Aufgrund des Wegfalls der Sonderförderung für die neuen Länder bis zum Jahr 2020 und des geringen Personalkostenanteils erscheint für den Bundeshaushalt eine Fortschreibung mit der Preissteigerungsrate ausreichend. Dies gilt allerdings nur, wenn es nicht zu einer weiteren Erhöhung der Zuschussquote für das Sozialbudget kommt und die geplante Energiewende nicht zu stark aus Steuermitteln finanziert wird.

Der höhere Wert für die Gemeinden beruht auf dem (gegenüber dem Bund) höheren Personalkostenanteil und der Dynamik der Sozialleistungen und hier insbesondere der überörtlichen Sozialhilfe sowie der Jugendhilfe (einschließlich des noch umzusetzenden Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz).

Der deutlich höhere Wert für die Länder beruht vor allem auf ihrer sehr hohen Personalkostenquote von rd. 40%, dem weiteren massiven Anstieg ihrer Versorgungslasten (zumindest bei den alten Ländern) und der proportionalen Beteiligung der Gemeinden an den Steuermehreinnahmen der Länder.

Im gewichteten Durchschnitt der drei Ebenen ergibt sich daraus eine jährliche Fortschreibungsrate bei sehr restriktiver Haushaltsführung von 1,76%.

Um die oben diagnostizierten Investitionslücken bei Infrastruktur und Bildung zu schließen, wird zusätzlich ein gleichmäßiger Anstieg der Investitionen im Umfang von jährlich 0,2% des BIP unterstellt, so dass bis zum Jahr 2020 die Lücke von 2% des BIP vollständig geschlossen wäre.

Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden entsprechen für die Jahre 2011 bis 2012 den sich aus der Gemeinschaftsdiagnose ergebenden Werten. Für die Jahre ab 2013 wird von einer konstanten Steuerquote ausgegangen, wobei die Schätzwerte für das BIP bis 2015 der Gemeinschaftsdiagnose entsprechen und ab 2016 entsprechend der Langfristprognose des Bundeswirtschaftsministeriums fortgeschrieben sind.

Das Bundeswirtschaftsministerium geht dabei von einer realen Wachstumsrate des BIP von jährlich 1,3% und einem BIP-Deflator von ebenfalls 1,3% aus, so dass die Wachstumsrate des nominalen BIP (ab 2016) 2,6% beträgt.

Abbildung 3: Modellrechnung zur Schließung der Investitionslücken bei Einhaltung der Schuldenbremse bis zum Jahr 2020

Jahr	nominales BIP (2011-2015 entsprechend der Gemeinschaftsdiagnose vom Frühjahr 2011, ab 2016 jährlich +2,6%)	Steuereinnahmen von Bund, Ländern, Gemeinden und EU bei (ab 2013) konstanter Steuerquote	Zum Haushaltsausgleich notwendige Steuereinnahmen bei (ab 2013) gleichmäßiger restriktiver Haushaltsführung (Bund: +1,3%, Länder: +2,25%, Gemeinden +1,75%)	Verbleibender Finanzierungssaldo (2011-2012 entsprechend der Gemeinschaftsdiagnose vom Frühjahr 2011)	Finanzbedarfe zur Schließung der Investitionslücken bis zum Jahr 2020	Finanzierungssaldo bei gleichmäßigem Schließen der Investitionslücke ohne zusätzliche Erhöhung der Steuerquote	Notwendige (gleichmäßige) Steuererhöhung in % des BIP zur Einhaltung der Schuldenbremse bis 2020	Finanzierungssaldo nach Schließen der Investitionslücke mit zusätzlicher Erhöhung der Steuerquote
	- in Mrd. Euro -						- in % -	- in Mrd. Euro -
2010	2.499	531	612	-81	0	-81	0	-81
2011	2.594	551	596	-45	5	-50	0,11%	-47
2012	2.682	575	599	-24	11	-35	0,21%	-29
2013	2.769	594	610	-16	17	-32	0,32%	-24
2014	2.860	613	620	-7	23	-30	0,43%	-18
2015	2.953	633	631	2	30	-28	0,54%	-12
2016	3.030	650	642	7	36	-29	0,64%	-9
2017	3.109	667	653	13	44	-30	0,75%	-7
2018	3.189	684	665	19	51	-32	0,86%	-5
2019	3.272	701	677	25	59	-34	0,96%	-3
2020	3.357	720	689	31	67	-36	1,07%	0

Quelle: BMF, BMWI, Statistisches Bundesamt, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2011 und eigene Berechnungen

Bei einer sehr restriktiven Fortschreibung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden (und einem Verzicht auf weitere Steuersenkungen) könnte so aus dem Defizit von 81 Mrd. Euro des Jahres 2010 bis zum Jahr 2020 ein Überschuss von rd. 31 Mrd. Euro werden. Deshalb müsste die Steuerquote zur Schließung der verbleibenden Lücke nicht mehr um rd. 5 Punkte, sondern lediglich um 1,1 Punkte angehoben werden.

Hinzu kommt ein Anstieg der Steuerquote um 0,2 Punkte, der bereits im Rahmen der Gemeinschaftsdiagnose prognostiziert wurde. Die Steuerquote in der Abgrenzung der Finanzstatistik müsste folglich von 21,2% im Jahr 2010 auf rd. 22,5% ansteigen, damit bis zum Jahr 2020 nicht nur das strukturelle Defizit abgebaut und damit die Schuldenbremse eingehalten werden kann, sondern zugleich auch wieder die aktuell vorhandenen Investitionslücken geschlossen werden (können).

Falls es allerdings Bund, Ländern und Gemeinden nicht gelingen sollte, ihre Haushalte so restriktiv wie hier unterstellt fortzuschreiben, könnten (bei Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse) entweder die Investitionslücken nicht geschlossen werden oder die Steuerquote müsste noch stärker angehoben werden.

Ein zusätzliches Anheben der Steuerquote wäre natürlich auch dann notwendig, wenn zur Absenkung der immer noch extrem hohen Grenzbelastungen aus Steuern und Sozialabgaben unterhalb der Beitragsbemessungsgrenzen die steuerfinanzierten Anteile der Sozialversicherungen weiter angehoben werden sollen.

Zur Anhebung der Steuerquote stünden als Instrumente zur Verfügung:

- Abbau von umweltschädlichen Steuersubventionen
- Anhebung des Einkommensteuersatzes für höhere Einkommen
- Konzentration des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes auf Güter des Grundbedarfs
- Angemessene Besteuerung von Erbschaften und großen Vermögen
- Breitere und aktualisierte Bemessungsgrundlagen der Realsteuern und hier insbesondere der Grundsteuer
- Einführung einer Finanztransaktionssteuer
- Intensivere Bekämpfung der Steuerhinterziehung

6 Zur Entwicklung der Länder mit Konsolidierungshilfen und der neuen Länder

Die Modellrechnung (Seite 17) gilt natürlich nur für die Gesamtheit der Gebietskörperschaften und somit nur im Durchschnitt der Länder und Gemeinden. Wenn aber die Länder und Gemeinden im Durchschnitt die Investitionslücke schließen und trotzdem die Schuldenbremse nur so gerade eben einhalten können, gibt es zwangsläufig einzelne Länder und natürlich erst recht einzelne Gemeinden, die das nicht können. Insbesondere die hoch verschuldeten Länder mit Konsolidierungshilfen werden auch bei einer moderaten Anhebung der Steuerquote allenfalls in der Lage sein, die Bedingungen des Konsolidierungshilfengesetzes so gerade einzuhalten und ihre strukturellen Ausgangsdefizite des Jahres 2010 in zehn gleichen Schritten bis zum Jahr 2020 abzubauen.

Vor allem für das Saarland und das Land Bremen dürfte allerdings schon die Lösung dieser Aufgabe fast unmöglich sein. Für diese beiden Länder, aber auch für die andern drei Länder, nämlich Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, wird es bis zum Jahr 2020 kaum möglich sein, sich bereits wieder zusätzliche Freiräume zur Finanzierung von Zukunftsinvestitionen zu erarbeiten.

Einen sehr steinigen Weg haben (neben dem Konsolidierungshilfenland Sachsen-Anhalt) auch die anderen neuen Länder vor sich. Auf den ersten Blick scheinen diese Länder ausweislich ihrer geringen strukturellen Defizite oder sogar vorhandener Überschüsse (insbesondere in Sachsen) die Forderungen der Schuldenbremse schon jetzt (weitgehend) zu erfüllen.

Dabei wird aber übersehen, dass bis zum Jahr 2020 die Sonderförderungen durch den Bund und aus europäischen Fonds weitgehend abgebaut werden. Während die neuen Flächenländer nämlich im Jahr 2009 noch über Einnahmen aus Steuern (nach bundesstaatlichem Finanzausgleich) und der Sonderförderung von insgesamt 46,4 Mrd. Euro (31,4 Mrd. Euro Steuern und 15 Mrd. Euro Sonderförderung) verfügen konnten, werden es im Jahr 2020 bei einer normalen Entwicklung nur noch ca. 41,3 Mrd. Euro (40,4 Mrd. Euro Steuern und 0,9 Mrd. Euro Sonderförderung) sein.

Dies entspricht einem jährlichen Rückgang von nominal 1,1% bzw. real rd. 2,4%. Dies wird nicht nur massive Auswirkungen auf die Struktur der Haushalte der neuen Länder, sondern auch auf ihre Zuweisungen an die Gemeinden haben müssen. Denn bisher können die Gemeinden in den neuen Ländern noch über erheblich höhere Einnahmen verfügen als die Gemeinden in den alten Flächenländern.

Für die neuen Länder stellt sich deshalb auch weniger die Frage, ob sie zusätzliche Bildungs- oder Infrastrukturinvestitionen finanzieren können, sondern vielmehr die Frage, wie die einzuschlagenden Konsolidierungspfade auf dem Weg zur finanzpolitischen Normalität bis zum Jahr 2020 politisch verantwortbar gestaltet werden können.

Spätestens im Rahmen der für das Jahr 2020 notwendigen Neuregelung des föderalen Finanzausgleichs wird es in jedem Fall notwendig sein, das System so fortzuentwickeln, dass prinzipiell alle Länder und Gemeinden aus eigener Kraft nicht nur die Schuldenbremse einhalten können, sondern auch über eine ausreichende Investitionskraft für Infrastruktur und Bildung verfügen.

Um diese Ziele zu erreichen, wird es allerdings nicht ausreichen, den Nivellierungsgrad noch einmal zu verstärken, sondern es wird vielmehr notwendig sein, die Selbstverwaltungsspielräume der Länder und ihrer Gemeinden nicht nur auf der Ausgaben-, sondern vor allem auch auf der Einnahmeseite zu verstärken.

Zukunftsinvestitionen trotz Schuldenbremse?

THESENPAPIERE DES MANAGERKREISES:

**Nachhaltiges Wachstum finanzieren –
Strategien und Finanzierungsinstrumente für eine Green Economy**, November 2010

Für eine zukunftssichere Krankenhauslandschaft in Deutschland, Oktober 2010

Lehren aus der Finanzmarktkrise ziehen, Mai 2010

Neue wirtschaftliche Dynamik in Sachsen-Anhalt, April 2010

Neustart? Fünf Punkte zum Jahreswirtschaftsbericht 2010, Januar 2010

Diese und weitere Thesenpapiere finden Sie zum Download auf:

www.managerkreis.de