

„Auf Kante genäht“ – Bundeshaushalt 2011 ohne Neuverschuldung?

Hans-Hermann Hartwich



Hans-Hermann Hartwich

Zielkonflikte

„Merkel in der Höhle der Löwen“, genauer: beim Parteitag der CSU am 18. Juli 2008. Sie wagte es auch hier, sich zur Notwendigkeit eines ausgeglichenen Bundeshaushaltes zu bekennen. Sie trotzte dem wilden Aufbegehren der CSU-Spitze – die den Haushaltsausgleich einst mit beschlossen hatte –, die um ihrer gefährdet erscheinenden Wahlziele willen um jeden Preis die teure Wiedereinführung der Pendler-Pauschale erzwingen wollte. Sie unterstützte damit zum wiederholten Mal die Bemühungen des Bundesfinanzministers Steinbrück, die aktuelle Neuverschuldung mit 10,5 Mrd. € soweit zurückzuführen, dass der Haushalt im übernächsten Jahr, also für 2011, ohne weitere Nettokreditaufnahmen ausgeglichen werden kann. So steht es auch im Koalitionsvertrag der großen Koalition von CDU/CSU und SPD.

Das hinderte die Ressortminister nicht, bei den Haushaltsberatungen mit

dem Finanzministerium höhere Forderungen zu stellen, vor allem für Gesundheit und Umwelt, Entwicklungshilfe, Forschung und Inneres. Finanzminister Steinbrück konnte aber eine Abkehr von der großen Zielsetzung verhindern. Die Position des Bundesfinanzministers ist zwar schwierig, aber er verfügt im Kabinett zugleich auch über besonderen, rechtlich gestützten Einfluss. Er handelt gemäß den Grundgesetzbestimmungen (Art.110, Abs.1 GG) „Der Haushaltsplan ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen. Grenzen der Kreditbeschaffung regelt Art.115 („Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten“).

Was rechtlich so eindeutig erscheint ist keineswegs eindeutig. Verfassungsrechtlich kommt es auf die Kanzlerin an, ob sich der Finanzminister durchsetzen kann. Denn nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung (§ 26 GO BReg) kann der Finanzminister im Kabinett auch von einer Mehr-

Nettokreditaufnahme des Bundes (nach der Finanzplanung 2009) in Mrd. €

Ist 2007	Soll 2008	Entwurf 2009	2010	2011	2012 nach Finanzplan
14,3	11,9	10,5	6,0	0	0

heit der Regierungsmitglieder nicht überstimmt werden, wenn und solange die Kanzlerin auf seiner Seite steht.

Die Erreichung des Ziels eines ausgeglichenen Haushalts ohne Nettoneuverschuldung wäre ein beeindruckender Erfolg der ungeliebten großen Koalition. Denn es stimmt, dass damit am Ende der Bund zum ersten Mal seit 1969 wieder einen Haushalt hätte, der zwar noch nicht die Gesamtschulden des Staates merklich abgebaut, aber doch den Teil der regelmäßigen Kreditaufnahme des Bundes, der nicht zur Schuldentilgung bzw. Umschuldungen verwendet wird, sondern allein zur Finanzierung der Ausgaben dient, überflüssig gemacht hätte. Nach der deutschen Vereinigung war diese Nettoneuverschuldung gelegentlich bis auf 40 Mrd. jährlich angestiegen und hatte 2005 z.B. noch 31,2 Mrd. € betragen.

Nun sind bekanntlich die finanzpolitischen Erfolge der großen Koalition in den letzten Jahren weniger auf eine besonders sparsame Ausgabenpolitik des Bundes zurückzuführen. Im Gegenteil. Die Ausgaben wurden für viele Funktionsbereiche auf Grund politischer Zielsetzungen und auf Grund der Erwartungen der jeweiligen Wählerklientel der beiden großen Parteien erhöht. Familien und Kinder, Arbeitslose und Geringverdiener, Gesundheit und Umwelt, Sicherheit und Entwicklungshilfe waren Schwerpunkte. Dies alles hätte ein erneutes großes Haushaltsdefizit zur Folge haben müssen, wenn nicht die Steuereinnahmen ganz erheblich gestiegen wären. Sie stiegen durch die Finanzpolitik zum Start der Koalition (vgl. Hartwich, GWP 2/2006, S. 235-239) infolge der drastischen Erhöhung der Mehrwertsteuer und sie stiegen durch einen unerwartet kräftigen Wirtschaftsaufschwung.

Das Wirtschaftswachstum von 2006 (2,9%) und 2007 (2,5%) und die Erwartungen für 2008 würde nach REGIERUNGonline vom 11.5.2007 dem Bund rd. 87 Mrd. € bescheren (Stein-

brück sprach an anderer Stelle sogar von „mehr als 90 Mrd. €“ (Spiegel online, 8.5.07). Angesichts derartiger Einnahmen wäre ohne die Ausgabenerhöhungen bereits früher die Rückführung der Nettokreditaufnahme auf Null möglich gewesen. Hier aber waltete politisches Kalkül. Nach den Jahren der Sparpolitik sollte und musste in vielen Politikbereichen nachgebessert werden, auch ohne gleich neue Prioritäten zu setzen. Überdies hatten die Parteien natürlich den nächsten Wahltermin 2009 im Blick. Unter diesen Bedingungen wurde ein wichtiges Ziel beschlossen und bis heute durchgehalten und doch zugleich Politik gemacht, wie dies in den parteistaatlichen Demokratien heute üblich ist.

Aber hält diese wohl überlegte Agenda den vor uns liegenden Entwicklungen und den damit verbunden Anforderungen stand? Diese Frage führt in die eigentlichen, die interessanten politisch-wirtschaftlichen Zusammenhänge.

Eine Leistung der großen Koalition

Die finanzpolitische Bilanz der großen Koalition kann sich – insbesondere im Vergleich zu den Regierungen seit der deutschen Vereinigung 1990 – sehen lassen.

Der Vergleich mit den Finanzplänen 2004 bis 2008 und 2006 bis 2010 zeigt eine positive Wende in den auf die Haushaltsjahre bezogenen Kreditaufnahmen an. Mittelfristige Finanzpläne werden seit der Großen Koalition der Jahre 1966 bis 1969 alle zwei Jahre aufgestellt und sollen einen Rahmen für die Aufstellung und Durchführung der jährlichen Haushalte, bezogen auf den Ist-Zustand des abgelaufenen Haushalts, das Soll für den nächsten, den Entwurf für den übernächsten und schließlich Skizzen und Planungen für

Nettoneuverschuldung nach dem Finanzplan des Bundes 2004 bis 2008 und dem Finanzplan 2006 bis 2010. Bundeshaushalte in Mrd. €

2003	2004	2004	2005	2005	2006	2006	2007	2007	2008	2009	2010
Ist	Soll	Ist	Entwurf	Ist	Plan	Soll	Plan	Entwurf	Plan	Plan	Plan
38,6	29,3	39,5	22,0	31,2	21,7	38,2	21,2	22,0	21,5	21,0	20,5

die folgenden Jahre aufzeigen. Durch die Prognosen und den Abgleich mit den tatsächlichen Jahreshaushalten verändern sich natürlich auch die Prognosen immer wieder. An der Entwicklung der Neuverschuldung wird deutlich, mit welchen Größenordnungen vor der seit 2005 im Amt befindlichen großen Koalition operiert wurde.

In diesen Rahmen hatte die Bundesregierung am 17. März 2006 (GWP 2/2006, S. 236) ihr „Haushaltsbegleitgesetz“ zum Bundeshaushalt 2006 mit dem Ziel einer „konjunkturgerechten Konsolidierung“ gestellt. Damals schätzte das Bundesfinanzministerium das Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf 1,8 für 2006, das Wirtschaftsministerium schätzte 1,6%. Es wurden dann 2,9% Wachstum.

Der Anfang war sehr mutig. Wenn man die Zahlen mit der obigen Tabelle vergleicht, dann muss anerkannt werden, dass das Ziel der Haushaltskonsolidierung bis heute fast erreicht wurde. Und dies wäre angesichts der vorausgehenden jährlichen Kreditaufnahmen nur zum Ausgleich des Bundeshaushalts eine wirklich beachtliche Leistung. Aber sie ist noch nicht gänzlich vollbracht.

Der Erfolg wurde also entscheidend von der Entwicklung der Konjunktur mit Wachstumsraten von 2,9, und 2,5% in den Jahren 2006 und 2007 und einem weiteren Wachstum in diesem Jahr 2008, wenn auch in abgeschwächter Größenordnung, getragen.

Es war aber nicht allein die gute Konjunktur, die die Konsolidierung ermöglichte. Am Anfang stand eben der politische Kraftakt des Abbaus von Steuervergünstigungen, wie die umstrittene Abschaffung der Eigenheimzulage, standen Ausgabenkürzungen im Um-

fang von 32 Mrd. €. Außerdem wurde gegen alle Widerstände die für jeden Verbraucher schmerzliche Erhöhung der Mehrwertsteuer um gleich 3% (von 16 auf 19%) durchgesetzt. Auch diese Maßnahmen haben entschieden zur Einschränkung der Ausgaben und zu merklichen Steigerung der Steuermehreinnahmen beigetragen.

Es lässt sich nicht genau mit Zahlen belegen, was die Konsolidierung stärker trug. Die deutsche Wirtschaft hatte die Jahre der Stagnation und unternehmerischen Neuordnungen in der globalen Wirtschaft erfolgreich zur Verbesserung ihrer Konkurrenzfähigkeit genützt und wurde auch von einer ganz starken weltwirtschaftlichen Nachfrage nach jenen Produkten getragen, die deutsche Unternehmen schon immer anzubieten in der Lage waren. Zu dieser positiv wirkenden „Aufstellung“ Deutschlands trugen auch die von der Politik ausgehenden Wachstumsimpulse bei. Aber wichtiger noch war, dass die große Koalition sich zu einem verbindlichen haushaltspolitischen Konsolidierungskurs durchrang und daran auch festhielt.

Wie aber ist es um die endgültige Verwirklichung des Ziel, ohne Neuverschuldung für den Haushalt 2011 auszukommen, bestellt? Ist diese Zielsetzung so kurz vor dem Erreichen doch eher „auf Kante genäht“? Die Diskussion darüber hat schon mit der Aufstellung des Bundeshaushalts für 2009 begonnen. Für diesen Etat hat Finanzminister Steinbrück eine derartige Charakterisierung zurückgewiesen. Das mag noch durchgehen. Aber wie wird es bis zur Haushaltsaufstellung in zwei Jahren weitergehen. Es gibt vielfältige Unwägbarkeiten auf diesem Weg.

Konjunkturelle Gefahren für den Versuch des Haushaltsausgleichs 2011

„Nahezu alle Experten sagen für 2009 ein Ende des Konjunkturaufschwungs voraus, Vorsorge getroffen hat der Bund für diesen Fall aber nicht.“ (SZ v. 2.7.06). Eine Konjunkturabschwächung bedeutet vor allem, dass die Arbeitslosigkeit wieder steigen würde und damit steigende Sozialausgaben sowie stagnierende oder rückläufige Steuereinnahmen möglich wären. Damit täten sich erneut Lücken in der Finanzierung des Bundeshaushalts auf.

Das Bundesfinanzministerium selbst schätzte schon im Februar (25.2.2008) das gesamtwirtschaftliche Wachstum auf nur noch 1,7% für 2008. Im Juli 2008 teilte es mit, dass für das 2. Quartal 2008 mit einem deutlichen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Vorquartal zu rechnen sei. Es gebe aber keinen „Abbruch“ der Konjunktur (SZ v. 22.7.2008). So sei der Bundeshaushalt für 2009 „nicht auf Kante genäht“. In begrenztem Umfang sei auch Vorsorge für Sonderbelastungen getroffen. Wir können also von einer relativen „Konjunkturfestigkeit“ des Haushalts mit immerhin noch einer Neuverschuldung von geplanten 10,5 Mrd. € ausgehen.

Wie aber ist es mit der „Konjunkturfestigkeit“ der mittelfristigen Finanzplanung bis 2011 bestellt, die nur noch einmal eine Kreditaufnahme zum Ausgleich eines Jahresetats vorsieht (6 Mrd. € für den Haushalt 2010), dann aber darauf verzichten will?

Die konjunkturelle Entwicklung ist eine Schwachstelle des Ausgleichs im Staatshaushalt. Sie ist vielleicht sogar ein Beleg für die Unabweisbarkeit von Defiziten? Die Konjunkturforschungsinstitute sind schon für das Jahr 2008 skeptisch. Die Lager der Unternehmen seien gefüllt, das Baugewerbe hatte wegen des milden Winters Bauaufträge

früher abarbeiten können. Im Maschinenbau lief zum Jahresbeginn eine günstige Steuerregel aus. Dies könnte eine abgeschwächte Nachfrage in der industriellen Produktion, nachlassende Bautätigkeit, schwächere Investitionen im Konjunkturträger Maschinenbau nach sich ziehen. Die Konjunkturabkühlung in den USA und in Europa dämpft die Erwartung weiterer außenwirtschaftlicher Erfolge. Und schließlich lässt die private Nachfrage der Verbraucher nach, denen die Einkommenssteigerungen des letzten Jahres vor allem durch die drastisch gestiegenen Energiepreise kaum zusätzlichen finanziellen Spielraum beschert haben.

Ein Konjunkturereinbruch führt zu einer gewissen Automatik rückläufiger Staats- (Steuer-)Einnahmen und steigender Sozialausgaben. Das ist Gift für alle Bemühungen um eine Haushaltskonsolidierung. Denn bei einem Anstieg der Arbeitslosigkeit muss der Bund haushaltspolitisch reagieren. Dazu dienen natürlich erst einmal die Mechanismen der bestehenden Gesetze, wie etwa die finanziellen Verpflichtungen der Bundesagentur für Arbeit. Jede Stagnation könnte aber zu einer Inanspruchnahme des Bundeshaushalts führen. Abgesehen von sonstigen Sozialausgaben.

Im Falle einer anhaltenden Stagnation kann es sich heute keine demokratisch gewählte Regierung mehr leisten, wie 1930 Reichskanzler Brüning mit einer Kürzung der Arbeitslosengelder und der staatlichen Ausgaben zu reagieren und damit für die Zwecke „solider Finanzen“ eine Radikalisierung in Kauf zu nehmen (1930 bis 1933 folgte der Radikalisierung die Machtübernahme durch Hitler).

Dies bedeutet, das Ideal des ausgeglichenen Haushalts muss in solchen Fällen den Verpflichtungen des demokratischen Staates weichen. Daraus folgt auch, dass wie bei einer Notstandsgesetzgebung keine rechtlich verbindlichen Vorfestlegungen denkbar sind. In solchen Fällen sind politische Entschei-

dungen fällig, die die demokratisch gewählte und parlamentarisch gebundene Regierung treffen muss.

Nun gilt allerdings auch, dass in unserem konkreten Fall eine Konjunkturabschwächung nicht sogleich die Steuereinnahmen sinken lässt. So könnte denn der Plan aufgehen und tatsächlich die 0 in Bezug auf die Nettokreditaufnahmen beim Haushalt 2011 gehalten werden.

In jedem Fall aber sind die Entwicklung der Weltwirtschaft und die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland und bei seinen europäischen Nachbarn die Achillesferse jeder Haushaltsbalance zwischen Staatseinnahmen und Staatsausgaben.

Eine größere Gefahr für das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts sind die Interessenverbände

Wie sich Konjunkturabhängigkeit und Interessen auf das Raffinierteste verbinden, bewies der CSU-Bundeswirtschaftsminister. Ende Juli trat sein Ministerium mit der Ankündigung eines „Konjunkturprogramms“ zum Auffangen einer erwarteten Krise an die Öffentlichkeit. Auf den wahrscheinlichen Inhalt des Programms angesprochen, hieß es, es sollten vor allem die Pendlerpauschale wieder eingeführt werden und Steuerenkungen erfolgen. Die FAS vom 27. Juli titelte sogleich *„Nun droht der Abschwung! Firmengewinne brechen ein. Wirtschaftsminister Glos arbeitet schon an Konjunkturprogramm.“*

Nun hatte niemand bislang von einer Krise gesprochen. Ein Regierungssprecher distanzierte sich sogleich. Es kann kein Zufall sein, dass die heftig vorgetragenen und von der Kanzlerin abgelehnten Wahlkampforderungen nach Wiedereinführung der „Pendlerpauschale“ und Steuerenkungen mit dem „Konjunkturprogramm“ inhaltlich

übereinstimmen. Niemand sah bislang eine Krise, niemand forderte ein Programm. Die Forschungsinstitute sprechen allenfalls von einer Abschwächung, keiner Krise. Und das Wirtschaftsministerium ist nicht gerade als konjunkturpolitisch interventionistisch bekannt. Dies war ein Spiel mit der Krisenfurcht der Menschen. Denn es bleibt nur die Schlussfolgerung, dass der CSU-Bundesminister den bayerischen Wählern signalisieren wollte, die Partei würde in jedem Fall ihr Versprechen einlösen. Ein solches Vorgehen steht nicht nur im Widerspruch zur Regierungspolitik, sondern bedeutet eben auch, dass im Fall des Erfolges Neuverschuldungen im Jahre 2011 nicht vermieden werden könnten.

Die Ausgaben des Bundes, so heißt es, sind ein Niederschlag politischer Zielsetzungen der regierenden Parteien. Das ist nur begrenzt richtig. Der größte Teil der Staatsausgaben ist langfristig durch Gesetze festgelegt, deren Änderung zumeist den Schwierigkeitsgrad jener Gesetze besitzt, die neue Aufgaben und damit Ausgaben nach sich ziehen. Jeder konnte und kann täglich in den Medien verfolgen, wie immer neue Aufgabenfelder besetzt werden. Motiviert ist dies durch Interessen, Ideologien und populäre Phraseologie zur Gewinnung von öffentlicher Aufmerksamkeit.

Viele Themen, früher Reformziele genannt, liegen auf der Hand. Es leuchtet zum Beispiel ein, dass für Forschung und schulische wie berufliche Bildung, für die alternde Gesellschaft, für die Gesundheit, zur Klima- und Energieforschung Ausgaben erforderlich sind. Hinzu kommen etwa außenpolitische Verpflichtungen und die Gebote der Inneren Sicherheit.

Hier gibt es kaum Grenzen für begründete Ausgabenwünsche.

Genau dies aber ist natürlich eine Herausforderung für den Finanzminister als denjenigen, der eine Neuverschuldung verhindern muss. Er muss

also entweder die Wünsche abwenden oder in Häppchen erfüllen oder er muss sich neue Einnahmequellen suchen. Das aber kollidiert mit den Maximen einer sozialen Marktwirtschaft, dass der Staat nicht ziellos und unbegrenzt Steuern und Abgaben erheben darf.

Die Frage der nächsten beiden Jahre wird sein, inwieweit die vor allem im Wahljahr übliche Forderungsarie der Interessenverbände und Parteien imstande ist, den heute rational gezogenen Rahmen für den Bundeshaushalt bis 2012 zu sprengen. Der Bundesfinanzminister meinte am 8. Mai 2008 (Spiegel online), von den bis 2011 erwarteten Mehreinnahmen des Bundes von mehr als 90 Mrd. € würde nicht viel übrig bleiben, da zusätzliche Ausgaben für Krankenversicherung, Arbeitsmarkt, Unternehmensteuerreform, bereits fest vereinbart seien.

Die eingangs erwähnte Hektik der bayerischen CSU-Politiker in Sachen Pender-Pauschale in ihrem Landeskampfkampf gibt einen Vorgeschmack auf die finanzpolitischen Unwägbarkeiten des Wahljahres 2009. Von dieser Seite her drohen dem geplanten ausgeglichenen Bundeshaushalt vermutlich größere Gefahren als vom nachlassenden Wachstum der Wirtschaft. Denn die Steuereinnahmen folgen aus technischen Gründen einem Rückgang mit mindestens einem Jahr Distanz. Die auch von Bundesfinanzminister Steinbrück beklagten „politischen Begehrlichkeiten gegenüber dem Haushalt“, sind es vor allem, die Sorgen bereiten.

Der Idee eines auszugleichenden Haushalts liegen unterschiedliche Wertvorstellungen zu Grunde

In den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts propagierte der damalige Bundesfinanzminister Schaeffer (CSU) der Regierung Adenauer das Bild eines Mi-

nisters als sorgsamem Hausvaters, der darüber wacht, dass nicht mehr ausgegeben als eingenommen wird. Dieses Denken war schon damals unvereinbar mit den Aufgaben des modernen Staates. Heute muss diese Vorstellung als eine Missachtung der konjunkturpolitischen Rolle eines Bundeshaushalts von fast 290 Mrd. € im Wirtschaftskreislauf gelten. Die Haushaltspolitik steht mit dieser Größenordnung viel zu sehr im Zentrum des wirtschaftlichen Geschehens und vor allem des konjunkturellen Auf und Ab.

Allerdings sollte der Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben durchaus als Regel anerkannt sein, weil jede Finanzierung von Auf- und Ausgaben über neue Kredite (Nettokreditaufnahme) einen Zuwachs an Verschuldung bedeutet. Ob diese immer unter dem Aspekt der Rückzahlung – wie beim Privathaushalt – bewertet werden sollte, sei hier dahingestellt. Wichtig ist aber in jedem Fall, dass jede Verschuldung – die bestehende wie die Neuverschuldung – die Zahlung von Zinsen und Amortisationen nach sich zieht. Diese Ausgaben für Zinsen im jährlichen Haushalt engen den Spielraum für notwendige und geplante Ausgaben ein, je größer die Staatsschuld und damit auch die aktuelle Zinslast ist um so geringer ist der Spielraum der Politik.

So ist das Festhalten am Ziel eines ausgeglichenen Haushalts weniger eine ideologische oder Wertfrage als vielmehr ein rational wirtschaftliches Verhalten.

Die wirtschaftsliberale Auffassung von der Notwendigkeit einer Zurückdrängung des Staats in der Wirtschaft erscheint heute lebensfremd. Natürlich muss der Zugriff des Staates auf seine Bürger mittels der Steuer- und Abgabenpolitik begrenzt und streng kontrolliert werden. Aber das allein rechtfertigt noch nicht den Anspruch auf Steuerenkungen. Würden sie den Versuch einer Haushaltskonsolidierung oder das Gebot eines ausgeglichenen Staatshaushalts gefährden, dann wäre dies auch im

liberalen Sinne kontraproduktiv. Denn das könnte sich als aktive Verschuldungspolitik auswirken.

Die hohe Staatsverschuldung wird durch den Fortfall der Nettokreditaufnahme stetig abgebaut

Das wegen des guten Wachstums der letzten Jahre mögliche Ende der Neuverschuldung trug auch zum Schrumpfen der Gesamtverschuldung im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt bei. Beides ist jedoch nicht identisch. Nach einer Kabinettsvorlage des Finanzministers vom 29. Juni 2008 wird 2011 mit einer Gesamtschuld des Bundes von 935 Mrd. € gerechnet. Darauf bezieht sich dann die jährliche Zinslast. Paul Ehrlich von der Financial Times Deutschland meinte zum Zusammenhang: „Dank des guten Wachstums schrumpft die Gesamtverschuldung ... deutlich, was volkswirtschaftlich wichtiger ist als das Symbol eines Haushalts ohne neue Schulden.“ (Das Parlament Nr. 28 v. 7.7.2008). In der Perspektive der nachfolgenden Generationen ist das richtig. Aber es vernachlässigt, dass jede Neuverschuldung die Gesamtverschuldung wieder erhöht, dazu möglicherweise zu gestiegenen Schuldzinsen. Insofern ist es durchaus angebracht, zunächst die Neuverschuldung zu vermeiden, also dem „Symbol eines Haushalts ohne neue Schulden“ zu entsprechen.

An dieser Stelle soll noch ein Blick auf den Unterschied zwischen der Nettokreditaufnahme für den Etat und der „strukturellen Lücke“ im Haushalt geworfen werden. Eine strukturell bestehende Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben wird nicht allein durch die Nettokreditaufnahme geschlossen, sondern zumeist auch noch durch Einzelmaßnahmen, die dem Haushalt zufließen, ihn ausgleichen, aber nur vorübergehender Natur sind. Dazu gehören vor

allem Privatisierungserlöse. 2011, im ersten Jahr ohne Nettoneuverschuldung, benötigt der Bundeshaushalt noch immer rd. 4,6 Mrd. € aus Privatisierungserlösen, um die Lücke zu schließen. 2012, so Steinbrück, soll der Bundeshaushalt dann auch strukturell ausgeglichen sein.

Könnte in der Folgezeit jede Lücke verhindert werden, so dienten die regelmäßigen Zahlungen nur der Verzinsung und der Tilgung der Gesamtschuld. Der Abbau der Gesamtschuld würde also erkennbar vorankommen. Damit würde auch die so häufig angeprangerte Belastung der jungen Generation angepackt. Bei fortdauernden Nettoneuverschuldungen und damit zusätzlichen Zinsbelastungen ist das Gegenteil der Fall. Aber auch hier muss eine Einschränkung gemacht werden. Nicht jede kreditfinanzierte Investition belastet die nachfolgende Generation. Vielmehr können damit auch die Lebensbedingungen verbessert und neue Arbeitsplätze erschlossen werden.

Rechtliche Verbote einer Neuverschuldung sind in einer dynamischen Globalwirtschaft und freien Gesellschaft politisch kaum durchhaltbar

Das Verbot von Haushaltsdefiziten, auch in der Verfassung, ist wirtschaftlich problematisch. Das Grundgesetz bindet in Art. 115 die Aufnahme von Krediten daran, dass diese Einnahmen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen nicht überschreiten dürfen. Diese Rechtskonstruktion hat sich in der Praxis nicht bewährt. Schon die Definition von „Kredit“ und „Investition“ war und ist umstritten

Auch Haushaltssperren erweisen sich zumeist in der politischen Praxis als problematisch. So kommt es sehr

häufig oder sogar in der Regel in der Mitte der Legislaturperiode zu Alarmsignalen der Verwaltung, im Haushaltsvollzug hätten sich unerwartete Mehrausgaben ergeben, die gedeckt werden müssten.

Über strengere Verschuldungsgrenzen verhandelt zur Zeit auch die Kommission zur Föderalismusreform. So schlugen die beiden Vorsitzenden der „Föderalismuskommission II“, Baden-Württembergs Ministerpräsident Oettinger und der Vorsitzende der SPD-Bundestagfraktion Struck, angesichts der gesamtstaatlichen Schulden von rd. 1,6 Billionen € einen „Schuldenstopp“ im Bund und in den Ländern vor. Oettinger plädiert für ein Verbot jeder Neuverschuldung. Struck will die Kreditaufnahme auf 0,75% des BIP begrenzen. Das wären zur Zeit etwa 18 Mrd. €.

Man könne bei Naturkatastrophen und schweren Rezessionen aber nicht – so meinen beide – auf eine gewisse Flexibilität verzichten. Ein „Stabilitätsrat“ solle über die Haushaltsdisziplin wachen. Genau bei dieser Erkenntnis war schon einmal die erste Große Koalition von 1966 bis 1969 gelandet. Damals war allerdings die Staatsschuld noch wesentlich geringer.

Noch radikaler forderte der amtierende hessische Ministerpräsident Koch ein Neuverschuldungsverbot, die Überführung der Schulden von Bund und

Ländern in einen Fonds, der innerhalb von 50 Jahren getilgt werden solle. Unvermeidliche Kreditaufnahmen von Bund oder Ländern dürften nur noch über den Fonds erfolgen (Öffentliche Finanzen, Sonderbeilage 20.6.2008).

Auf der anderen Seite stehen z.B. die Gewerkschaften, die sich eingedenk der Folgen wirtschaftlicher Krisen entschieden gegen ein langfristiges Neuverschuldungsverbot aussprechen. Auch der Sachverständigenrat für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung (Fünf Weise) will Haushaltsdefizite nicht völlig verbieten. Mit kreditfinanzierten Investitionen würde eben auch Zukunftsvorsorge getroffen.

Rechtskonstruktionen können die politischen Probleme der Aufstellung und des Vollzugs der Staatshaushalte in der dynamischen Wirtschaft und Gesellschaft nicht vergessen machen oder gar eliminieren. Angesichts der auf die Gestaltung der öffentlichen Haushalte einwirkenden Kräfte, vor allem der Wirtschaftskonjunktur und der Interessengruppen, aber auch wegen der Möglichkeit besonderer Notlagen in Staat und Gesellschaft bleibt letztlich die Erkenntnis, dass nur rational-wirtschaftliches Problembewußtsein und politische Verantwortlichkeit helfen, um die öffentlichen Finanzen in der Balance zu halten.