



**Stellungnahme des Bundesrechnungshofes für die öffentliche Anhörung des
Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 19. Januar 2005 zum
Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt**

1. Ungebremster Schuldenanstieg in den öffentlichen Haushalten

Die öffentlichen Haushalte in Bund, Ländern und Gemeinden befinden sich insgesamt in einer äußerst angespannten Situation. Ungeachtet einer ganzen Reihe von Konsolidierungsanstrengungen hat die Staatsverschuldung in Deutschland in den letzten 35 Jahren dramatisch zugenommen (vgl. Übersicht). Zu Zeiten der Haushaltsreform im Jahre 1969 war die Verschuldung der öffentlichen Haushalte relativ gering (1970: rd. 63 Mrd. Euro). Seitdem hat sie sich durch eine fortwährende Kreditaufnahme um den Faktor 22 auf die Summe von rd. 1.395 Mrd. Euro zum Jahresende 2004 vervielfacht¹. Vor allem seit der Wiedervereinigung ist ein erheblicher Anstieg zu verzeichnen. Inzwischen entfällt auf jede Einwohnerin und jeden Einwohner Deutschlands rechnerisch eine Staatsschuld von rd. 17.000 Euro.

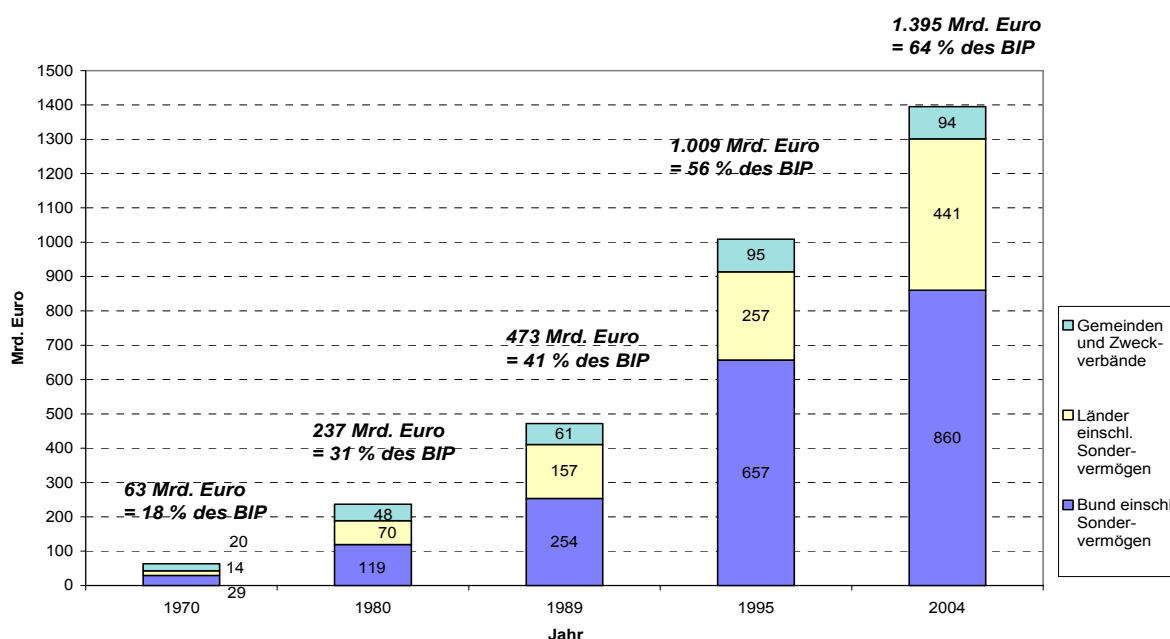
Die Schuldenlast der öffentlichen Haushalte ist nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit signifikant gestiegen. Während der Schuldenstand im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahre 1980 noch bei rd. 31 % lag, hat er sich mittlerweile mehr als verdoppelt und betrug Ende 2004 rd. 64 % des BIP (vgl. Übersicht). Allein in den ersten fünf Jahren nach der Wiedervereinigung erhöhte er sich um rd. 15 Prozentpunkte. Nach der für das Schuldenstandskriterium des EG-Vertrags maßgeblichen Berechnung fällt die Staatsschuld noch um bis zu zwei Prozentpunkte höher aus².

Neben der offen ausgewiesenen Staatsverschuldung kommen auf die öffentlichen Haushalte zudem künftige Verpflichtungen und Belastungen zu, die sich aus den bisherigen haushaltswirksamen Entscheidungen sowie insbesondere aus der demografischen Entwicklung ergeben. Aufgrund der steigenden Lebenserwartung bei zurückgehenden Geburtenraten werden die wachsenden Aufwendungen für die Alterssicherungssysteme den staatlichen Finanzierungsbedarf weiter erhöhen.

¹ Zahlen für 2004 sind vorläufig bzw. geschätzt.

² Der höhere Schuldenstand beruht insbesondere darauf, dass die Kassenverstärkungskredite, der Münzumsatz und die Schulden der Sozialversicherung einbezogen werden.

Übersicht: Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte¹



¹ Schuldenstand der Finanzstatistik ohne Kassenverstärkungskredite, Münzumlauf und Schulden der Sozialversicherung

2. Steigende Zinslasten als Folge der Schuldenspirale

Die Auswirkungen der hohen Verschuldung treffen die öffentlichen Haushalte vor allem in Form **wachsender Zinslasten**. Bund, Länder und Gemeinden mussten etwa 15 % der Steuereinnahmen zur Zahlung von Zinsen verwenden; das sind knapp 11 % der öffentlichen Gesamtausgaben. Beim Bund und bei einigen Ländern liegen die entsprechenden Zinssteuerquoten und Zinsausgabenquoten noch deutlich höher.

Die hohe Verschuldung ist ein wesentliches Element der strukturellen Haushaltsprobleme. Durch die jahrzehntelange fortwährende Aufnahme zusätzlicher Kredite haben die öffentlichen Haushalte zwar kurzfristig Handlungsspielräume für ihre Haushaltsführung gewonnen. Diese Freiräume waren allerdings nicht dauerhaft, sondern wurden durch die Folgebelastungen in Form höherer Zinsausgaben wieder aufgezehrt. So erreichen die im Bundeshaushalt in den letzten 30 Jahren zu leistenden Zinsausgaben fast das Volumen der in dieser Zeitspanne zur Haushaltsfinanzierung aufgenommenen Kredite. Die wachsende strukturelle Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte schränkt die Gestaltungsspielräume für zukunftsorientierte Ausgaben und Aufgaben zunehmend ein. In den kommenden Haushaltsjahren wird der Bund für Zinsen doppelt so viele Haushaltsmittel wie für Investitionen ausgeben müssen. Ein Ausweg aus dieser selbst gestellten **Verschuldungsfalle** wird immer schwieriger, da der Schuldenstand und die daraus folgenden Zinsbelastungen sowie die jährlichen Nettokreditaufnahmen sich gegenseitig – wie in einer Aufwärtsspirale – hochtreiben.

Auf lange Sicht vermindern die fortwährende Aufnahme neuer Kredite und der daraus resultierende Schuldenaufwuchs die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte nachhaltig. Daher müssten mittelfristig ausgeglichene Haushalte und daran anschließend Haushaltsüberschüsse erzielt werden, um durch eine Absenkung der Gesamtverschuldung die Zinsbelastung wieder zu verringern.

3. Weitgehend unwirksame nationale Verschuldungsregelungen

Auf nationaler Ebene verlangen die Vorschriften des **Art. 115 Abs. 1 GG** sowie die meisten landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen, dass die neu aufgenommenen Schulden grundsätzlich nicht höher als die Summe der veranschlagten Investitionsausgaben sein dürfen. Eine Ausnahme ist nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig.

Die Regelung des Art. 115 GG hat sich - wie die Entwicklung zeigt - als nicht hinreichend wirksam zur Schuldenbegrenzung erwiesen. Hierfür sind vor allem folgende Gründe maßgeblich:

- Der der Vorschrift zugrunde liegende **haushaltsrechtliche Investitionsbegriff** ist **sehr weit** gefasst. So gelten als investive Ausgaben
 - der Erwerb von Unternehmensbeteiligungen, während Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Finanzvermögen nicht von der Investitionssumme abgesetzt werden, obwohl sie den Charakter von „Desinvestitionen“ haben,
 - die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen, während die Rückeinnahmen aus der Regulierung von Schadensfällen nicht abgesetzt werden,
 - gewährte Darlehen, auch wenn sie konsumtiven Verwendungszwecken dienen, während Rückflüsse aus Darlehen nicht von den Investitionen abgesetzt werden,
 - Investitionszuweisungen von einer Gebietskörperschaft an eine andere, die z. T. sowohl beim Leistenden als auch beim Empfänger als investive Ausgaben gezählt werden.

Dagegen bleiben Wertverluste bei Investitionsgütern unberücksichtigt, obwohl sie das Vermögen des Staates mindern.

- Die **Ausnahmeregelung** des Art. 115 Abs. 1 GG kann relativ leicht in Anspruch genommen werden. Hat der Gesetzgeber eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sowie die Geeignetheit der erhöhten Nettokreditaufnahme zur Störungsabwehr festgestellt, gibt es praktisch keine Obergrenze mehr für eine zusätzliche Neuverschuldung.
- Für **Sondervermögen** sind gem. Art. 115 Abs. 2 GG Ausnahmen von der Kreditobergrenze zugelassen. Daher können durch Bildung derartiger Nebenhaushalte zusätzliche Schulden außerhalb der verfassungsmäßigen Kreditbeschränkungen aufgebaut werden.
- Die Überschreitung der Kreditobergrenze des Art. 115 Abs. 1 GG bleibt ohne Folgen. Eine Verpflichtung zur Defizitrückführung oder gar zur **Tilgung einmal aufgenommenen Kredite** gibt es nicht. Selbst in Haushaltsjahren mit hohem Wirtschaftswachstum ist eine Kreditaufnahme bis zur Höhe der Investitionsausgaben zulässig. So wurde die Regelkreditobergrenze in den letzten 20 Jahren im Bundeshaushalt immer weitgehend ausgeschöpft, obwohl in derselben Zeitspanne die Gesamtwirtschaft real (um jahresdurchschnittlich rd. 2,1 %) gewachsen ist.

Angesichts der weitgehend unwirksamen normativen Schuldenbegrenzung auf nationaler Ebene haben sich die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder im Mai 2004 dafür ausgesprochen, auf mittel- und langfristige Sicht eine **Schuldenregelung mit „mehr Biss“** zu entwickeln, die in wirtschaftlichen Normalzeiten keine Haushaltsfinanzierung durch Kredite erlaubt. Soweit die Aufnahme von Krediten jedoch ausnahmsweise – etwa in wirtschaftlichen Krisenzeiten – zugelassen wird, wäre die **Tilgung** dieser Kredite bereits bei der Schuldenaufnahme verbindlich zu regeln.

Als Zwischenschritt haben die Rechnungshöfe von Bund und Ländern gefordert, den haushaltsrechtlichen **Investitionsbegriff enger zu fassen** mit dem Ziel, den Neuverschuldungsspielraum zu begrenzen.

4. **Beibehaltung wesentlicher Elemente des ESWP**

Die nationalen Verschuldungsregelungen werden auf europäischer Ebene durch **Art. 104 EG-Vertrag** sowie den **Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (ESWP)** ergänzt. Danach sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, das **mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts** einzuhalten. Damit soll sichergestellt werden, dass auch in wirtschaftlich schwierigen Jahren

- das **öffentliche Defizit** auf dem Stand des Referenzwertes von 3 % des BIP oder darunter bleibt und somit
- der **Schuldenstand** nachhaltig reduziert und dauerhaft unter dem Referenzwert von 60 % des BIP gehalten werden kann.

Für den Bundeshaushalt hat der ESWP eine **stärker disziplinierende Wirkung** als Art. 115 Abs. 1 GG. Dies beruht insbesondere darauf, dass

- die Einnahmen aus der Veräußerung des öffentlichen Finanzvermögens das öffentliche Defizit nach dem ESWP nicht mindern,
- die Hürden für eine Überschreitung der Defizitgrenze im ESWP höher sind als bei Art. 115 GG; nur außergewöhnliche Ereignisse oder ein schwerwiegender Wirtschaftsabschwung (Rückgang des realen BIP um mindestens 2 % innerhalb eines Jahres oder besonders jäher Abschwung bzw. sehr starker Rückgang der Produktion) können ein vorübergehendes Überschreiten des Referenzwertes von 3 % rechtfertigen. Allerdings schlägt die EU-Kommission nunmehr vor, den Begriff „schwerwiegender Wirtschaftsabschwung“ weniger restriktiv zu definieren.

An den wesentlichen Eckpfeilern des ESWP sollte daher ohne Abstriche festgehalten werden. Dazu gehören insbesondere

- die beiden **finanzpolitischen Referenzwerte** (zum öffentlichen Defizit und zum Schuldenstand) als wesentliche Indikatoren für die Prüfung, ob die Haushaltsdisziplin eingehalten wird,
- das mittelfristige Ziel eines nahezu **ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts**,

- der **Verzicht auf Ausnahmen und Sonderbehandlungen** bestimmter **Ausgabearten** (z. B. für Investitionen, Forschung, Bildung, EU-Beiträge),
- ein **wirksames Frühwarnsystem** sowie - im Falle des Bestehens eines übermäßigen Defizits - ein **sanktionsbewehrtes Verfahren** zur Korrektur dieses Defizits.

5. Wirkungsvollere Anwendung des ESWP

Von den Vorschlägen zu einer Reform des ESWP sollten die weiterverfolgt werden, die zu einer wirkungsvolleren Anwendung des Paktes führen:

- Dies gilt insbesondere für die vorgeschlagene **verbesserte Transparenz** bei der Überwachung der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten. Die weitere Verbesserung der Qualität und Belastbarkeit der von den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Stabilitäts- und Konvergenzprogramme übermittelten Daten ist für die Glaubwürdigkeit des ESWP von entscheidender Bedeutung.
- Eine stärkere Beachtung des **Schuldenstandes** könnte das bestehende Regelwerk durchaus sinnvoll ergänzen. Der ESWP könnte so einen wirksameren Beitrag leisten, dass die bedenkliche Schuldenspirale aufgehalten wird. Das würde jedoch bedeuten, dass Mitgliedstaaten wie Deutschland, die das Schuldenstandskriterium bereits überschritten haben, von einer derartigen Änderung unmittelbar betroffen wären.

Eine von der EU-Kommission angestrebte stärkere Berücksichtigung der **langfristigen Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte** läuft darauf hinaus, bei der Bewertung, ob ein übermäßiges Defizit vorliegt, nicht mehr allein auf die beiden finanzpolitischen Referenzwerte abzustellen. Vielmehr sollen andere - die Haushaltsentwicklung beeinflussende - **länderspezifische Faktoren** stärker einbezogen werden, wie z. B. wirtschaftliche Entwicklung, demografisch bedingte Belastungen, Strukturereformen oder auch Investitionsbedarfe. Die Einbeziehung derartiger Indikatoren erscheint nicht unbedenklich, da sie - je nach Gewichtung - zu einer Ausweitung der Verschuldungsspielräume führen könnten. Außerdem könnte damit ein **Verlust an Transparenz** und Nachvollziehbarkeit für das Regelwerk des ESWP verbunden sein.

Die Umsetzung der Vorschläge würde **die Konsolidierungsnotwendigkeiten im Bundeshaushalt** sachlich allerdings kaum vermindern. Denn der Bund sieht sich seit Jahren mit zunehmend **strukturell bedingten Haushaltsbelastungen** konfrontiert. Vor allem die Ausgaben für die verschiedenen Alterssicherungssysteme steigen überproportional und beanspruchten im Haushaltsjahr 2004 bereits über die Hälfte der Steuereinnahmen. Rechnet man die Zinsausgaben hinzu, so mussten sogar rd. 70 % der Steuereinnahmen für diese beiden Bereiche verwendet werden - mit steigender Tendenz.

Zudem haben viele bisherige Maßnahmen zur Begrenzung der Nettoneuverschuldung keine nachhaltige Konsolidierungswirkung, sondern führen nur zu zeitlich begrenzten Entlastungen (Aktien- und Forderungsverkäufe, Verwertung der Post-Pensionsforderungen). Weitergehende Konsolidierungsversuche des Bundes fanden im Bundesrat keine Mehrheit. Mit dem vorläufigen Scheitern der sog. Föderalismuskommission sind die Chancen auf eine durchgreifende Haushaltskonsolidierung auf allen staatlichen Ebenen eher gesunken.

6. Gesamtstaatliche Verantwortung für die nationale Einhaltung des ESWP

Deutschland steht wie die anderen Mitgliedstaaten in der Pflicht, die öffentlichen Haushalte auf innerstaatlicher Ebene so zu koordinieren, dass die sich aus dem ESWP ergebenden Verpflichtungen erfüllt werden können.

Nach der seit dem Jahr 2002 bestehenden Regelung des § 51a Haushaltsgrundsatzgesetzes streben Bund und Länder zwar eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte an. Der Finanzplanungsrat hat die Aufgabe, durch Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin die Einhaltung der europäischen Stabilitätsregelungen sicherzustellen. Es ist jedoch Bund und Ländern bislang nicht gelungen, sich auf verbindliche Vorgaben zur Wahrung der Haushaltsdisziplin in ihren Haushalten zu einigen.

Sollte es zu finanziellen Sanktionen (unverzinsliche Einlage oder später Geldbuße) wegen eines übermäßigen Defizits kommen, so ist der Bund hierfür schlecht gerüstet. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher schon seit Jahren, die innerstaatlichen Regelungen zur Beachtung der Haushaltsdisziplin zu konkretisieren. Das betrifft insbesondere auch die **Mitfinanzierungsverantwortung der Länder**. So fehlt bislang eine Bestimmung, wie mögliche Sanktionen auf Bund und Länder aufzuteilen wären. Denkbar wäre z. B. eine Aufteilung der Sanktionen im Verhältnis zu den Anteilen, die der Bund (einschließlich Sozialversicherungen) und die Länder (einschließlich Gemeinden) am gesamtstaatlichen Defizit haben.

7. Stärkung der Glaubwürdigkeit des ESWP

Letztlich geht es bei allen institutionellen Schuldenregelungen darum, die **Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte** mittel- und langfristig zu erhalten bzw. wiederherzustellen. Dies stellt nicht zuletzt ein Stück Generationengerechtigkeit dar. Jede Änderung des bestehenden Regelwerks muss sich an diesem Ziel messen lassen.

Deshalb sollte davon abgesehen werden, die im ESWP klar definierte Obergrenze des öffentlichen Defizits zugunsten höherer Verschuldungsmöglichkeiten aufzugeben - etwa durch Herausrechnen bestimmter Ausgaben (z. B. für Investitionen oder für den Nettotransfer an den EU-Haushalt). Denn das „Drei Prozent-Defizitkriterium“ ist nicht zuletzt ein **Stabilitätsversprechen an die Bürgerinnen und Bürger**.