

# FINANZPOLITIK UND NACHHALTIGKEIT

## Notizen zum Vortrag vor der Landesgruppe NRW der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung am 11. Oktober 2002

Die finanzpolitische Situation verdient über das allgemeine staatsbürgerliche Interesse hinaus die besondere Aufmerksamkeit der Stadt- und Landesplaner, aus mehrfachem Grund. Die jahrzehntelange Überbeanspruchung aller drei Haushaltsebenen verursacht, voraussichtlich auf lange Zeit, die Einengung der Mittel für Projekte der Stadt- und Landesplanung und für kommunale Investitionen.

Eine der Ursachen, wie es zu der unerhörten Staatsverschuldung von nun über 1,2 Billionen Euro kommen konnte, liegt darin, dass – man weigert sich es zu glauben – zu keinem Zeitpunkt beim Bunde und bei den Ländern langfristige Kredit- und Tilgungsplanungen politisch debattiert worden sind. Weiter in die Zukunft zu schauen, wäre aber notwendig gewesen, um den Parlamenten und den Wählern die Verschuldungsfolgen für die künftigen Haushalte und für die kommenden Generationen erkennbar zu machen.

Mit langfristiger Planung steht substanziell die heute zu einem wichtigen politischen Bewertungsmaßstab aufgerückte Nachhaltigkeit in engster Verbindung. Diese soll, so die amtlichen Verlautbarungen, auch als eines der obersten Gebote der Finanzpolitik gelten. Die Daten zeigen: Die viel zu späte Gesamtbilanz beweist, dass – weit über die aktuelle Notoperation im Sozialsystem hinaus – grundsätzliche und weitaus umfangreichere Reparaturen am öffentlichen Finanzsystem überfällig sind. Wir müssen uns künftig nach den tatsächlich eng gewordenen Finanzierungsmöglichkeiten richten. Zugleich sind wir in der Pflicht, die seit den siebziger Jahren aufgetürmten Staatsschulden abzubauen. Bis dies erreicht wird, muss der Finanzpolitik das Prädikat der Nachhaltigkeit verweigert werden, denn es ist ihr nicht gelungen, das Land finanzpolitisch zukunftstüchtig zu machen.

Die Staatsverschuldung ist nicht nur ein fachlicher Teilaspekt der staatlichen Gesamtpolitik, sondern deren zentraler Bewertungsmaßstab: Sie gibt das bereits zu lange überhörte Alarmsignal dafür, dass die Grenzen der staatlichen Leistungsfähigkeit erheblich und mit äußerst nachteiliger Zukunftswirkung überschritten werden. Als Begründung dafür kann weder eine Notlage, noch die Absicht langfristiger Zukunftsvorsorge geltend gemacht werden. Es handelt sich in der Bundesrepublik anders als in der Dritten Welt in der Ausgangslage um eine ausgesprochene Wohlstandsverschuldung. Redlicherweise können die politischen Gegner einander dafür nicht gegenseitig die Verantwortung anlasten.

Es handelt sich auch nicht um strategische politische oder handwerkliche Planungsfehler, sondern um den allerdings kaum geringeren schweren politischen Fehler, in blindem Vertrauen auf wirtschaftswissenschaftliche Theorien die langfristige Kredittilgung verweigert

zu haben. Wirtschaftspolitische Ideologien und Selbstüberschätzung mögen dieses beklagenswerte Ergebnis gefördert haben. Das muss auch die politisch unbestreitbare Förderung der Neuen Länder für sich gelten lassen. Diese wurde von Anfang an auf blumige Versprechungen gegründet, anstatt ihr eine sorgfältige Prüfung realistischer Ziele und Möglichkeiten zugrunde zu legen.

Die für Bund und Länder geltenden Verfassungs- und Rechtsvorschriften verzichten seit der so genannten Großen Finanzreform auf die notwendigen Kreditbeschränkungen und -bedingungen. Eher umgekehrt: Die im Zuge der großen Finanzreform geänderten Vorschriften haben sich geradezu als Förderung der Staatsverschuldung erwiesen. Insofern bringen die Maastrichter Konvergenzkriterien einen Fortschritt: Sie bestimmen für die Neuverschuldung eine Obergrenze von drei Prozent und für den Gesamtschuldenstand von 60 Prozent vom Bruttosozialprodukt. Gegenwärtig kann die Bundesrepublik die auch im größeren Rahmen wichtige Drei-Prozent-Grenze nicht einhalten.

### Die konjunkturpolitische Untauglichkeit der permanenten Hochverschuldung

Die Staatsverschuldung wurde in der Erwartung gefördert, dass sie der Beherrschung der Konjunkturprobleme dienen könne. Bedauerlicherweise ist diesen Bemühungen kein durchgreifender Erfolg beschieden gewesen. Trotz hoher Verschuldung für Konjunkturprogramme haben sich die wirtschaftspolitischen Kenndaten von Flaute zu Flaute weiter verschlechtert. Das wird an der stufenweisen Steigerung der Arbeitslosigkeit besonders deutlich. Inzwischen herrscht die fachliche und politische Meinung vor, dass Konjunkturprogramme im Allgemeinen und deren Förderung durch Staatskredite („deficit spending“) nicht sinnvoll sind und keinen Erfolg versprechen.

### Die Unwirtschaftlichkeit der Staatsverschuldung

Die konjunkturpolitisch geringe Wirksamkeit der Staatskredite hängt auch mit deren außerordentlich geringer Haushaltswirksamkeit zusammen. Seit 1965 ist die öffentliche Pro-Kopf-Verschuldung von (umgerechnet) 732 Euro auf 14.522 Euro, also auf das 20-fache angestiegen. Die Staatsschuld insgesamt auf allen drei Ebenen nähert sich 1,3 Billionen Euro. Die jährliche Zinsbelastung des öffentlichen Gesamthaushalts beträgt knapp 70 Milliarden Euro. Mit Beginn der unvermeidlichen Tilgung (vielleicht im Jahre 2007) wird die Schuldendienstbelastung im öffentlichen Gesamthaushalt für die Dauer eines Vierteljahrhunderts auf mehr als 100 Milliarden Euro ansteigen. Nach einer wohl nicht offiziell gemeinten Äußerung des Bundesfinanzministers könnte die Tilgung bis zu 30 Jahre benötigen. Der zuständige Brüsseler Kommissar hat – unvorstellbarerweise – bis zum Jahre 2050 einen Anstieg der bundesdeutschen Gesamtverschuldung auf das sechsfache Volumen für denkbar erklärt. Es sei der historische Hinweis erlaubt, dass eine so hohe Staatsverschuldung nach dem Ersten Weltkrieg erreicht wurde.

Da die Verzinsung der jeweiligen Neuverschuldung sofort beginnt und in der Schuldenstaatswirtschaft der letzten drei Jahrzehnte aus der Schuldenvaluta keine (höheren) Einnahmen erzielt wurden, haben die Zinsen ganz erheblich zur Minderung der Effektivität der Verschuldung geführt. Für die 1,2 Billionen Euro Gesamtschulden mussten während der Verschuldungsperiode bis jetzt mehr als eine Billion an Zinsen aufgewendet werden. Das ergibt eine Effektivität von weni-

ger als 20 Prozent der aufgenommenen Schulden oder im Durchschnitt ganze zwei Prozent Haushaltsverstärkung. Eine der Ursachen dieser höchst unwirtschaftlichen Methode der staatlichen Mittelbeschaffung liegt darin, dass während der gesamten bisherigen Verschuldungsperiode keine Tilgungen erfolgten. So verzichtete die Finanzpolitik zugleich auf die auch in der Theorie geforderte Chance, sich für neue Beanspruchungen wieder zu erholen. Deswegen übrigens ist die US-amerikanische Finanzpolitik zu der beschlossenen großen Steuersenkung in der Lage; sie hatte den Bundeshaushalt zuvor kräftig entschuldet.

Jahr	Bund ohne Nebenhaushalte	
	Zinsausgaben und Tilgung Mrd. Euro	Schulden am 31.12. Mrd. Euro
1965	0,6	17,9
1970	5,8	24,4
1975	15,1	54,8
1980	40,8	117,6
1985	104,0	186,9
1990	185,8	277,2
1995	304,4	385,7
2000	466,7	715,6
2005	663,2	749,1
2010	993,2	630,4
2015	1.323,2	471,6
2020	1.653,2	259,0
2025	1.957,9	0,0

*Staatsverschuldung des Bundes mit Ausblick bis 2025*

### Die Konsolidierung der Staatsfinanzen

Das übergeordnete finanzpolitische Ziel wird im politischen Sprachgebrauch als „Konsolidierung der Staatsfinanzen“ bezeichnet. Gemeint ist die Beendigung der Neuverschuldung, der so genannte ausgeglichene Haushalt. Damit wird allerdings nur ein Teilziel erreicht; denn es bleiben die bisherigen Zinsverpflichtungen der Altverschuldung. Die Befreiung davon kann erst mit der zusätzlichen Anstrengung der Tilgung erreicht werden. Gewichtige Gründe sprechen dafür, den Abbau der Altverschuldung und des Schuldendienstes anzustreben, bevor die auf uns zukommenden schweren Belastungen auf Grund der demographischen Entwicklung sich voll entfalten. Legt man dafür eine noch verbleibende 20-jährige Frist zugrunde, so werden die Schuldendienstverpflichtungen des öffentlichen Gesamthaushalts auf weit über 100 Milliarden Euro ansteigen. Die Gesamtkosten der Entschuldungsoperation können zwei Billionen Euro erreichen. Braucht die Tilgung aber mehr Zeit, so wird die Gesamtfolgenbelastung erheblich höher. Ein beträchtlicher Teil der Tilgungs-Altlast muss also in den nächsten beiden Jahrzehnten abgetragen sein. Bei dieser Terminierung ist auch zu bedenken, dass eine noch weitere Streckung die gesamte Altlast wegen der fortwirkenden Schuldendienste weiter unerträglich und unverantwortbar steigern würde. Jedes weitere Jahrzehnt kostet eine halbe Billion Euro mehr an Zinsen. Es fällt schwer, den Nutzen der Verschuldungsoperation zu erkennen, selbst dann, wenn man akzeptiert, dass staatliche Aufwendungen sich in gewissem Umfang wirtschaftsfördernd vervielfachen könnten.

### Eine neue Konzeption des staatlichen Aufgabenzuschnitts

Die Politik bemüht sich erkennbar, den haushaltspolitischen Spielraum für die Beherrschung der Verschuldungsfolgen zu gewinnen. Das ist bisher nicht einmal in dem Maße gelungen, welches im gegenwärtigen Abschwung und zur Bedienung der Zinsverpflichtungen erforderlich wäre – im Gegenteil: Das Haushaltsdefizit scheint weiter zu steigen. Die Abwehrkräfte der Interessenverbände formieren sich und orientieren sich am Besitzstand und an Wunschbildern. Eine neue realistische umfassende Konzeption wird gefunden werden müssen, um die ernsthaft drohende Haushaltskatastrophe abzuwenden.

Den Zustand der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik wird man kaum als befriedigend oder als nachhaltig gesichert bezeichnen dürfen. Die aktuelle gesamtwirtschaftlich verursachte Lageverschlechterung war gewiss nicht vorhersehbar, wohl aber die lange im Voraus berechenbare negative Wirkung der tilgungslosen und langfristigen Hochverschuldung. Aber es ist auch nicht einmal der Versuch unternommen worden, die langfristigen Konsequenzen der Hochverschuldung zu erkennen und darzustellen. Die vollständige Ablehnung einer jeden langfristigen Finanzplanung, insbesondere der Tilgungsplanung, ist einwandfrei als eine der Kernursachen des Desasters auszumachen.

Die gegenwärtigen und künftigen Etatprobleme werden nur dadurch gelöst werden können, dass die öffentlichen Leistungen und die individuellen Ansprüche auf das Maß zurückgeführt werden, welches aus den öffentlichen Finanzierungsquellen befriedigt werden kann. Staatsbürgerliche Selbstverantwortung muss wieder verstärkt neben das Solidaritätsprinzip treten. Ein neues wertorientiertes System der langfristig zwischen Staat und Bürgern geteilten Verantwortung muss entwickelt und gesichert werden. Diese ganz unpopuläre Diskussion hat eben erst begonnen und ihre Ziele werden weniger durch mangelnde Einsicht der Bürger bestritten, als von organisierten Interessen bekämpft.

*Die Grundtendenz dieses Vortrags folgt meiner im Jahre 2000 im Klartext-Verlag, Essen, veröffentlichten Analyse „Staatsverschuldung – eine riskante Finanzstrategie“. Seit dem Vortragsdatum haben sich wesentliche Finanzdaten weiter verschlechtert. Infolgedessen müssen sich die Reformziele verschärfen.*

*Die Daten sind nach dem Stande der amtlichen Veröffentlichung aktualisiert, ältere Daten im Interesse der Vergleichbarkeit auf Euro umgerechnet.*

Prof. Dr. Friedrich Halstenberg, Staatsminister a.D.