

Winfried Fuest / Michael Thöne

Tragfähige Finanzpolitik

Ein weiter Weg für Deutschland

Positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Winfried Fuest / Michael Thöne

Tragfähige Finanzpolitik

Ein weiter Weg für Deutschland

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-24122-4

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2007 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon 0221 4981-452
Fax 0221 4981-445
div@iwkoeln.de
www.divkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Die Entwicklung der Staatsverschuldung	6
2.1	Haushaltsdefizite in Deutschland: Folge der schlechten Konjunktur?	12
2.2	Bundshaushalt 2006 und Finanzpolitik bis 2010	12
3	Staatsverschuldung, Konjunktur und Wachstum: Diskussion finanzpolitischer Konzepte	13
3.1	Historischer Überblick über die finanzpolitischen Konzepte	14
3.2	Was spricht gegen eine diskretionäre Finanzpolitik?	15
3.3	Nicht-keynesianische Effekte in verschiedenen Ländern	17
4	Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte	20
4.1	Maastricht und die Tragfähigkeit der Finanzpolitik	20
4.2	Demografische Tragfähigkeitsrisiken	24
4.3	Grundzüge des Tragfähigkeitsmodells	26
4.4	Die Tragfähigkeit der aktuellen Finanzpolitik	28
4.5	Konsolidierungsszenarien für Bund und Gesamtstaat	33
5	Der Weg zur Konsolidierung	38
5.1	Qualitative Konsolidierung	38
5.2	Subventionsabbau	40
5.3	Effizienzpolitik	41
5.4	Regeln für eine dauerhaft solide Finanzpolitik	43
6	Zusammenfassung	46
	Literatur	48
	Kurzdarstellung / Abstract	51
	Die Autoren	52

1

Einleitung

Das Thema Staatsverschuldung steht nicht erst seit heute im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion. Sowohl die Expansion der öffentlichen Kreditaufnahme als auch die Strategien zu ihrer Eindämmung – über eine nachhaltige Konsolidierung der staatlichen Haushalte – sind Gegenstand einer langen wissenschaftlichen wie auch politischen Debatte. Gleichwohl erlebt das Thema gegenwärtig in Deutschland zu Recht eine Renaissance. Dafür gibt es gleich mehrere handfeste Gründe. Die finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte hat sich seit Beginn der neunziger Jahre deutlich verschlechtert, und das nicht nur einigungsbedingt. Sie kann inzwischen – trotz der aktuell zu beobachtenden konjunkturellen Konsolidierungseffekte – als besorgniserregend eingestuft werden. Seit dem Jahr 2000 ist die öffentliche Kreditaufnahme deutlich gestiegen. Dazu haben die konjunkturbedingten Steuerausfälle in den ersten Jahren der Dekade ebenso beigetragen wie die mangelnde politische Bereitschaft zur nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. So hatte die Bundesrepublik Deutschland mit dem abgelaufenen Haushaltsjahr 2005 gleich zum vierten Mal hintereinander gegen die Verschuldungsgrenzen des Maastrichter Vertrags verstoßen. Auch wenn die Neuverschuldung im Jahr 2006 aufgrund der konjunkturellen Belebung erstmals seit fünf Jahren die kritische Maastricht-Grenze von 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nach der jüngsten IW-Prognose deutlich unterschreiten wird, ist das allenfalls ein Zwischenerfolg. Aufgrund der Neuverschuldung in den Jahren zuvor, die seit 2002 jeweils über der 3-Prozent-Marke lag, ist das Niveau der Staatsverschuldung inzwischen von 60,3 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Leistung im Jahr 2002 auf 67,9 Prozent im Jahr 2005 geklettert. Nach Berechnungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) hat der Schuldenstand diese Marke auch im Haushaltsjahr 2006 nicht wieder unterschritten (SVR, 2006, Ziff. 379). Damit lagen die Staatsschulden der Bundesrepublik zum Jahresende 2006 wie im Vorjahr um knapp 8 Prozentpunkte über der erlaubten Verschuldungsgrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

Wie im Einzelnen noch dokumentiert wird, hat die hohe Verschuldungsdynamik der öffentlichen Haushalte der vergangenen Jahre dazu geführt, dass die Bundesrepublik Deutschland seit 2003 auch im Vergleich zu den meisten Euro-Mitgliedstaaten ein höheres Verschuldungsniveau aufweist. Sie reiht sich damit in die Gruppe der Länder ein, die den notwendigen Konsolidierungsprozess über

die Ausgabenseite nicht entschlossen genug vorantreiben. Dieses Negativurteil muss selbst dann gefällt werden, wenn man einen kritischen Blick auf die beschlossenen Haushaltseckdaten für das Jahr 2007 sowie der mittelfristigen Finanzplanung wirft. Zwar ist es erstmals seit fünf Jahren gelungen, bereits mit dem Haushaltsvollzug 2006 und dem Haushaltsplan 2007 die 3-Prozent-Maastricht-Hürde spürbar zu unterschreiten. Jedoch weist die mittelfristige Finanzplanung für die Folgejahre 2007 bis 2010 eine Nettokreditaufnahme von jeweils über 20 Milliarden Euro aus.¹ Von dem bereits von seinem Amtsvorgänger mehrfach angepeilten (dann jedoch vorschnell aufgegebenen) Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ist der Bundesfinanzminister nach wie vor weit entfernt – trotz konjunkturbedingter Steuermehreinnahmen des Bundes von insgesamt 15,5 Milliarden Euro in den Jahren 2006 und 2007. Allerdings werden zumindest Zwischenerfolge erzielt: Die Nettokreditaufnahme des Bundes sank 2006 von den ursprünglich geplanten 38,2 Milliarden auf 28,6 Milliarden Euro, während die aktualisierte Planung für 2007 nun eine um 2,4 Milliarden Euro reduzierte Nettoneuverschuldung des Bundes von 19,6 Milliarden Euro ausweist. Gleichwohl übertraf die Neuverschuldung im Jahr 2006 die Summe der investiven Ausgaben nach wie vor deutlich – ein Verstoß gegen die im Art. 115 GG verankerte Verschuldungsgrenze. Im Haushaltsentwurf 2007 übersteigen die Investitionsausgaben zwar die nun reduzierte Nettokreditaufnahme um knapp 4 Milliarden Euro. Jedoch liegen in den Folgejahren der mittelfristigen Finanzplanung die Größen für die geplante Neuverschuldung und für die Investitionstätigkeit eng beieinander. Damit wächst angesichts vielfältiger Haushalts- und Konjunkturrisiken – zum Beispiel durch ein steigendes Zinsniveau und ein schwächeres Wirtschaftswachstum – die Gefahr, dass die nationale Verschuldungsgrenze des Art. 115 GG in den kommenden Jahren erneut verletzt und damit gegen die Finanzverfassung verstoßen wird. Deshalb muss die Konsolidierung über die Ausgabenseite stärker als bisher im Rahmen einer nachhaltigen Finanzpolitik vorangetrieben werden.

Die Haushaltsrisiken – und damit die Aussichten auf eine nach wie vor wachsende Staatsverschuldung – sind unter dem Aspekt der alternden und schrumpfenden Bevölkerung sogar größer als bisher. So ist anzunehmen, dass die altersbedingten Transferausgaben die Struktur der öffentlichen Ausgaben weiter zulasten der Investitionen verschlechtern werden. Außerdem dürfte das gesamtwirtschaftliche Potenzialwachstum abnehmen. Hinzu kommt aus politökonomischer Perspektive, dass die nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte bei

¹ Erwähnt werden muss an dieser Stelle allerdings die Zusage von Bundesfinanzminister Steinbrück aus seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag am 24. November 2006, die Nettokreditaufnahme in der im Juli 2007 vorzuliegenden Haushaltsplanung – abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung – deutlich zu senken (Steinbrück, 2006).

einer alternden Bevölkerung erschwert werden wird, weil diese den Gegenwartsverbrauch höher und die zukünftigen Lasten der öffentlichen Verschuldung geringer einschätzt. Sie wird Politiker wählen, die diesen Wünschen weitestgehend entgegenkommen und damit den Abbau der Staatsverschuldung eher hinauszögern. Welche negativen Konsequenzen mit einer derartigen Finanzpolitik für die kommenden Generationen verbunden wären, zeigen die in dieser Analyse ermittelten Tragfähigkeitslücken der öffentlichen Haushalte.

Eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte über die Ausgabenseite ist darüber hinaus aus allokatonspolitischer wie auch aus ordnungspolitischer Perspektive sinnvoll. Viele empirische Studien belegen, dass steigende Staatsausgaben keinesfalls – wie oftmals behauptet – zu höherem Wachstum und höherer Beschäftigung führen, sondern diesen Zielen häufig sogar zuwiderlaufen. Eine jüngst veröffentlichte Studie der Europäischen Zentralbank (EZB, 2006, 67 ff.) kommt zu dem Ergebnis, dass im Euroraum diejenigen Länder ein im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten höheres Potenzialwachstum erzielen, welche die Konsolidierung ihrer Haushalte über die Ausgabenseite betrieben haben.

2

Die Entwicklung der Staatsverschuldung

Angesichts einer Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte von gegenwärtig mehr als 1,5 Billionen Euro und einer gesamtstaatlichen Schuldenquote von rund 68 Prozent überrascht es nicht, dass die rasante Schuldenexpansion in weiten Kreisen der Wissenschaft mit zunehmender Besorgnis registriert und die Notwendigkeit einer nachhaltigen Konsolidierung betont wird. Wirft man auch nur einmal einen kurzen Blick auf die Entwicklung der Staatsverschuldung in der Nachkriegszeit, so wird deutlich, dass sich die öffentlichen Haushalte immer stärker über die Kreditaufnahme am Kapitalmarkt finanziert haben. Anders als die anderen westeuropäischen Staaten hatte sich die Bundesrepublik weitgehend von den kriegsbedingten Altschulden befreit – und zwar durch die Währungsreform – und war so im Vergleich zu anderen westeuropäischen Staaten finanziell annähernd unbelastet in die fünfziger Jahre gestartet (Milbradt, 1980, 10 f.). Im Zeitraum zwischen 1950 und 1960 spielte das Instrument der öffentlichen Kreditaufnahme eine allenfalls untergeordnete Rolle. Von 1950 bis 1960 wuchs

die gesamte Verschuldung des Staates umgerechnet um gerade mal 19,3 Milliarden Euro. Das relative Gewicht der Staatsverschuldung blieb mit einer Schuldenstandsquote von 19 Prozent sogar konstant. Auch in der ersten Hälfte der sechziger Jahre wurde diese positive Entwicklung fortgesetzt und damit eine Expansion der Staatsverschuldung verhindert. In der zweiten Hälfte der sechziger Jahre beschleunigte sich dann jedoch erstmals rezessionsbedingt das Wachstum der Neuverschuldung spürbar, die Gesamtverschuldung erreichte Ende 1960 einen Wert von 26,7 Milliarden Euro. Gleichwohl konnte die Schuldenstandsquote in den sechziger Jahren auf der 20-Prozent-Marke stabilisiert werden. Daher spielte das Thema Staatsverschuldung zur damaligen Zeit in der politischen wie wissenschaftlichen Diskussion eine eher untergeordnete Rolle.

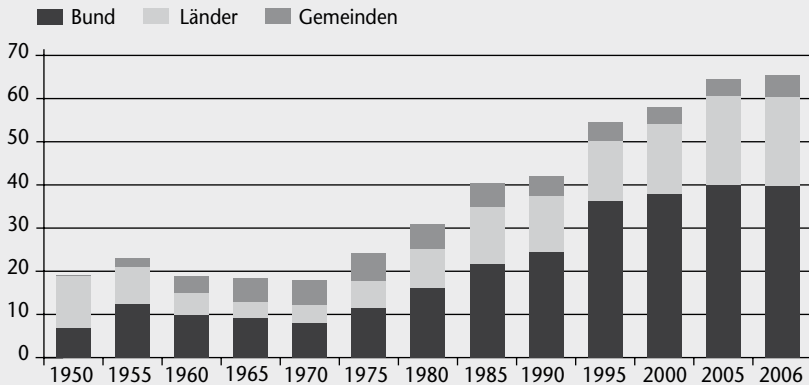
Das änderte sich in der folgenden Dekade grundlegend, insbesondere in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre. Die Staatsverschuldung expandierte in der Folgezeit spürbar (Abbildung 1) und wurde aufgrund mangelnder Konsolidierungsanstrengungen auch in Phasen einer positiven Konjunkturentwicklung nicht mehr zurückgeführt. So stieg allein zwischen 1970 und 1980 die Schuldenstandsquote von knapp 18 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Leistung auf mehr als 30 Prozent. Dieser Anstieg war Resultat eines deutlichen Paradigmenwechsels in der Fiskalpolitik, welche in den siebziger Jahren die gesamtwirtschaftlichen negativen Auswirkungen der Ölpreisschocks lindern sollte.

In der ersten Hälfte der achtziger Jahre ist die Schuldenstandsquote dann rasch von rund 30 auf gut 40 Prozent angestiegen. Zwar folgten in der zweiten Hälfte dieser Dekade Konsolidierungsanstrengungen, sodass sich der Zuwachs der Quote verlangsamte. Zu Beginn der neunziger Jahre aber nahm sie wieder deutlich zu. Hinter diesem massiven Anschwellen der Staatsverschuldung stand das unvorhersehbare Ereignis der Wiedervereinigung Deutschlands, einschließlich der Übernahme von Verbindlichkeiten des Staates und der Wirtschaft der DDR. Die gesamtwirtschaftliche Verbesserung in den späten neunziger Jahren führte zu einem langsameren Anstieg des Schuldenstands. In den letzten Jahren weiteten sich hingegen die staatlichen Defizite in Deutschland drastisch aus, sodass die staatlichen Schulden im Jahr 2005 mit 1,45 Billionen Euro ihren vorläufigen Höchststand erreicht hatten. In dieser Zeit wurden sowohl die in der EU vereinbarten Grenzen für Defizit und Verschuldung als auch die im nationalen Haushaltsrecht verankerten Obergrenzen zur Kreditaufnahme deutlich überschritten. So lag die Neuverschuldung erheblich über dem an den Investitionsausgaben anknüpfenden Limit des Grundgesetzes (Art. 115 GG). Vom derzeitigen Schuldenstand entfallen knapp zwei Drittel auf den Bund, das verbleibende Drittel verteilt sich zum größten Teil auf die Länder, der Rest auf die Gemeinden.

Schuldenstandsquoten der Gebietskörperschaften

Abbildung 1

in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; SVR, 2006, Ziff. 379; BMF, 2006a, 101; eigene Berechnungen

Wie sehr die expandierende Verschuldung die Handlungsspielräume des Staates – besonders des Bundes – einschränkt, dokumentiert Abbildung 2. Die Zinslast der öffentlichen Haushalte erreichte im Jahr 2005 eine Höhe von 64 Milliarden Euro. In Relation zu den Steuereinnahmen waren das 14,2 Prozent. 1990 lag diese Quote noch bei 13,3 Prozent. Bemerkenswert ist hierbei die Tatsache, dass die durchschnittliche Verzinsung der Staatsschulden von rund 8 Prozent im Jahr 1992 bis auf unter 5 Prozent im Jahr 2005 gesunken ist. Folglich entstehen bei einer Erhöhung um zum Beispiel 1 Prozentpunkt allein für den Bund jährliche Mehrausgaben in Höhe von 2,4 Milliarden Euro, in einer mittelfristigen Zeitspanne sogar in Höhe von 9,3 Milliarden Euro. Vom Anstieg der Zinslast wäre damit der Bundeshaushalt besonders betroffen – schon jetzt verwendet der Bund knapp ein Fünftel seiner Steuereinnahmen für Zinszahlungen.

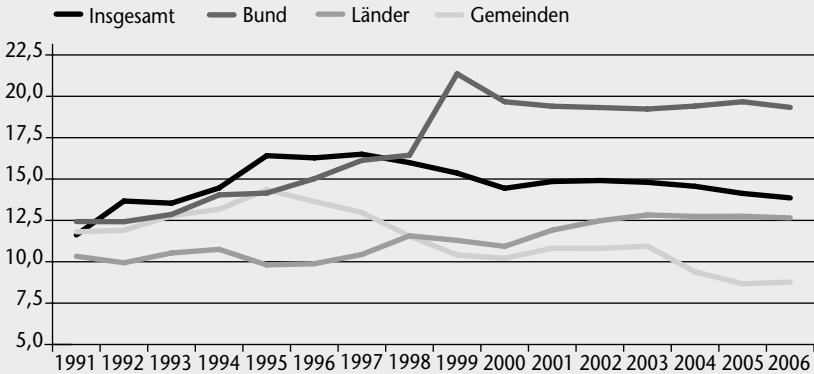
Hierfür sind mehrere Faktoren verantwortlich. Zum einen verschuldeten sich die Gemeinden seit 1990 im Vergleich zu den übergeordneten Gebietskörperschaften in einem geringeren Tempo. Zum anderen sorgten ab 2004 stark steigende Gewerbesteuererinnahmen für eine bessere Einnahmensituation in den kommunalen Haushalten.

Nicht nur Deutschland, sondern auch andere entwickelte Länder weisen seit Beginn der siebziger Jahre einen raschen Anstieg der Staatsverschuldung auf. Die meisten dieser Länder hatten im Jahr 1980 eine höhere Schuldenquote als Deutschland. Damals lag die deutsche Quote von 31,2 Prozent unter dem Durchschnitt der EU-15-Länder, der 38,1 Prozent betrug (Abbildung 3). Auffällig ist

Zins-Steuer-Quoten

Abbildung 2

Zinsen in Prozent der Steuereinnahmen



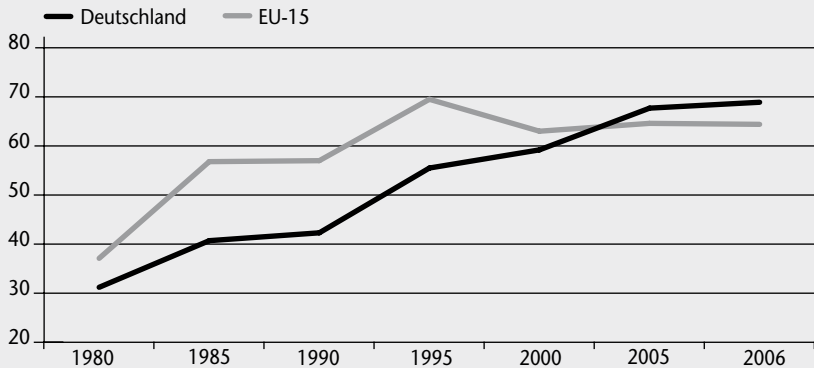
Quellen: BMF, 1995, 93 ff.; BMF, 2000, 126 ff.; BMF, 2004, 127 ff.; BMF, 2006c, 129 ff.; eigene Berechnungen

dabei, dass die durchschnittliche Schuldenquote der EU-15 in den achtziger Jahren schneller gestiegen ist als die deutsche. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre änderte sich dieses Bild. Während die Verschuldungsquote in den EU-15-Ländern im Vorfeld der Einführung einer gemeinsamen Währung schrumpfte, nahm sie in Deutschland weiterhin deutlich zu. Ein Grund für diese Entwicklung liegt zweifellos in der zusätzlichen Belastung der öffentlichen Haushalte durch die deutsche Wiedervereinigung. Der Bund hat sich neben der Übernahme finan-

Schuldenstandsquoten: Deutschland und EU-15

Abbildung 3

in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quellen: BMF, 2006a, 104; eigene Berechnungen

zieller Altlasten der ehemaligen DDR am Aufbau der Länder- und Kommunalhaushalte beteiligt und tätig im Rahmen des Solidarpakts II noch bis heute bestimmte Infrastrukturinvestitionen. Deren Finanzierung erfolgt auch über eine zusätzliche Kreditaufnahme. Nichtsdestotrotz liegt die deutsche Wiedervereinigung inzwischen so weit zurück, dass die derzeit immer noch wachsende Verschuldung ihre Begründung nicht allein in den Vereinigungslasten findet. Im Jahr 2003 lag die Verschuldungsquote in Deutschland mit knapp 64 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erstmals über dem Durchschnitt der EU-15-Länder. In den anderen EU-15-Ländern hat die Verschuldungsquote in den letzten fünf Jahren nur leicht zugenommen.

Abbildung 3 macht deutlich, dass die EU-Länder bis 2001 – dank der Europäischen Währungsunion und der damit verbundenen Einführung des Euro

Schuldenquoten im internationalen Vergleich 1980–2006 Tabelle 1

in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006
Belgien	74,1	115,2	125,7	129,7	107,7	93,2	89,4
Dänemark	39,1	75,0	62,0	72,5	51,7	35,9	28,5
Deutschland	31,2	40,7	42,3	55,6	59,7	67,9	67,8
Finnland	11,3	16,0	14,0	56,7	43,8	41,3	38,8
Frankreich	20,8	30,3	35,3	55,1	56,7	66,6	64,7
Griechenland	25,0	53,6	79,6	108,7	111,6	107,5	104,8
Irland	69,0	100,6	93,2	81,1	37,8	27,4	25,8
Italien	56,9	80,5	94,7	121,2	109,1	106,6	107,2
Luxemburg	9,9	10,3	4,7	7,4	6,4	6,0	7,4
Niederlande	45,5	69,6	76,1	76,1	53,8	52,7	50,5
Österreich	35,4	48,1	56,1	67,9	65,5	63,4	62,1
Portugal	30,6	58,4	55,3	61,0	50,4	64,0	67,4
Schweden	40,0	61,9	42,0	73,0	52,3	50,4	46,7
Spanien	16,4	41,4	42,6	62,7	59,2	43,1	39,7
Vereinigtes Königreich	52,4	51,9	33,4	50,9	41,2	42,4	43,2
EU-15	–	–	–	69,6	63,1	64,5	63,3
Eurozone	33,8	50,7	57,1	72,4	69,2	70,6	69,4
USA	45,7	59,5	67,2	74,8	58,5	64,6	61,7
Japan	55,0	72,2	68,6	87,7	137,1	158,9	161,5

Stand: November 2006.
Quelle: BMF, 2006a, 104

als offizielles Zahlungsmittel – ihre Verschuldungsquote gesenkt haben. Waren die Schuldenquoten von 1980 bis Mitte der neunziger Jahre in den meisten Ländern noch gestiegen – oft sogar drastisch –, haben danach die Maastrichter Konvergenzkriterien ihre Wirkung entfaltet. Insbesondere kleinere EU-Länder sind in den vergangenen zehn Jahren bei der Konsolidierung der Staatsfinanzen erfolgreich gewesen. So sank beispielsweise die Schuldenquote in Irland von 81,1 Prozent (1995)

auf 25,8 Prozent im Jahr 2006 (Tabelle 1). In Dänemark reduzierte sich die Quote im selben Zeitraum von 72,5 auf 28,5 Prozent, in Belgien von 129,7 auf 89,4 Prozent. Spanien, das zu den größeren EU-Ländern gehört, erzielte beim Abbau der Staatsverschuldung ebenfalls beachtliche Erfolge. Die Schuldenquote sank dort von 62,7 Prozent im Jahr 1995 auf 39,7 Prozent im Jahr 2006. Weiterhin ist es Italien und dem Vereinigten Königreich gelungen, seit 1995 die Schuldenquoten zu senken.

In den Jahren ab 2003 haben sich die Schuldenstände gemessen an den Maastricht-Kriterien in der EU allerdings leicht erhöht. 2006 gab es sieben Länder, darunter auch Deutschland, deren Verschuldung den vorgeschriebenen Grenzwert von 60 Prozent des BIP überschritten hat.

Die Situation der öffentlichen Haushalte in Deutschland ist damit auch im internationalen Vergleich als besorgniserregend einzustufen. Dieses wird aus dem Vergleich der Entwicklung der öffentlichen Haushaltssalden in Deutschland, anderen Mitgliedstaaten der EU-15 und der Eurozone deutlich (Tabelle 2). Auffällig ist, dass die Defizite hierzulande im Zeitraum 2003 bis 2006 viel höher lagen als im EU-Durchschnitt. Zudem ist ersichtlich, dass Deutschland zwar kein Einzelfall ist, was die Überschreitung der 3-Prozent-Grenze des Maastricht-Vertrags in den letzten Jahren angeht. Jedoch passierte dies zwischen 2002 und 2005 in einer ununterbrochenen Negativbilanz von vier Jahren. Nach derzeitigem Datenstand ist allerdings zu erwarten, dass diese Hürde wohl zumindest im Jahr 2006 erstmals seit 2001 nicht gerissen wurde und im Jahr 2007 vermutlich sogar recht deutlich unterschritten werden kann.

Gesamtstaatliche Haushalts- Tabelle 2 salden in der Europäischen Union 2003–2006

in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

	2003	2004	2005	2006
Belgien	0,0	0,0	-2,3	-0,2
Dänemark	1,1	2,7	4,9	4,0
Deutschland	-4,0	-3,7	-3,2	-2,3
Finnland	2,5	2,3	2,7	2,9
Frankreich	-4,2	-3,7	-2,9	-2,7
Griechenland	-6,1	-7,8	-5,2	-2,6
Irland	0,3	1,5	1,1	1,2
Italien	-3,5	-3,4	-4,1	-4,7
Luxemburg	0,3	-1,1	-1,0	-1,5
Niederlande	-3,1	-1,8	-0,3	0,0
Österreich	-1,6	-1,2	-1,5	-1,3
Portugal	-2,9	-3,2	-6,0	-4,6
Schweden	0,1	1,8	3,0	2,8
Spanien	0,0	-0,2	1,1	1,5
Vereinigtes Königreich	-3,3	-3,2	-3,3	-2,9
EU-15	-2,9	-2,6	-2,3	-1,9
Euroraum	-3,1	-2,8	-2,4	-2,0

Stand: November 2006.
Quelle: BMF, 2006a, 103

2.1 Haushaltsdefizite in Deutschland: Folge der schlechten Konjunktur?

Auf der Suche nach Ursachen für den Anstieg der öffentlichen Verschuldung stößt man auf die in der Politik populäre These, wonach der stärkere Defizitanstieg in Deutschland primär auf eine ungünstige Entwicklung der Konjunktur zurückzuführen sei. In der finanzpolitischen Diskussion ist damit der Anteil des konjunkturbedingten Defizits an den gesamten öffentlichen Defiziten von besonderer Bedeutung. Konjunkturbedingte Defizite entstehen durch rückläufige Staatseinnahmen und steigende Staatsausgaben infolge schlechter Konjunktur-entwicklung. Konjunkturelle Defizite begründen per se keinen unmittelbaren finanzpolitischen Handlungsbedarf, da sie sich mit konjunkturbedingten Überschüssen im Zeitverlauf ausgleichen. Das strukturelle Defizit dagegen entsteht nicht durch konjunkturelle Schwankungen. Es kann lediglich über Konsolidierungsmaßnahmen beseitigt werden.

Berechnungen zur Höhe des strukturellen Defizits legt regelmäßig der SVR in seinen Jahresgutachten vor. Im Jahresgutachten 2005/2006 hat der SVR nochmals sein Konzept überarbeitet, um der Kritik Rechnung zu tragen, die strukturellen Defizite würden den Konsolidierungsbedarf in den öffentlichen Haushalten überzeichnen (SVR, 2005). Vonseiten der Kritiker wurde in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass ein Teil der via Deficit-spending finanzierten Ausgaben einen investiven Charakter hat und positiv auf die Zukunft wirkt. Der SVR gelangt jedoch im angesprochenen Gutachten zu dem Ergebnis, dass sich durch die Berücksichtigung der investitionsorientierten Verschuldungsbestandteile ein noch höheres strukturelles Defizit ergibt – und damit auch ein höherer Konsolidierungsbedarf. Weil die staatlichen Bruttoinvestitionen in den Jahren 2003 bis 2005 geringer ausfielen als die Abschreibungen auf das Sachkapital, wurde kein höherer, sondern ein schrumpfender Vermögensbestand an die nachfolgenden Generationen weitergegeben.

Trotz erster positiver Entwicklungen, die im Jahr 2006 zu beobachten waren, darf sich nach Auffassung des SVR an der Devise einer strengen Konsolidierungsdisziplin nichts ändern. Denn auch im Jahr 2006 verfehlte der Staat mit einem strukturellen Defizit von 2,5 Prozent noch immer deutlich das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts (SVR, 2006, Ziff. 365).

2.2 Bundeshaushalt 2006 und Finanzpolitik bis 2010

Die Situation der öffentlichen Finanzen hat sich im Jahr 2006 tatsächlich spürbar verbessert. So sind die Steuereinnahmen gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres um 8,8 Prozent gestiegen (BMF, 2006b, 12). Dieser Anstieg ist zu

einem guten Teil auf die günstige konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen. Trotz dieser positiven Entwicklung sollte ein strikter Konsolidierungskurs eingeschlagen und eingehalten werden, um sich dem Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts zu nähern. Die aktuelle Finanzplanung erfüllt dieses Ziel noch nicht. So ist für das Jahr 2010 immer noch eine Nettokreditaufnahme von 20,5 Milliarden Euro vorgesehen (Tabelle 3). Deshalb besteht in Rezessionsphasen weiterhin die Gefahr hoher Defizitquoten (Deutsche Bundesbank, 2006, 9 f.).

Wie der jüngsten Steuerschätzung zu entnehmen ist, belaufen sich die konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen im Zeitraum 2006/2007 auf insgesamt 37,8 Milliarden Euro, wovon 15,5 Milliarden auf den Bund entfallen (BMF, 2006b). Vor

Bundshaushalte 2005–2007 und Finanzplan bis 2010

Tabelle 3

in Milliarden Euro

	Ausgaben	Steuereinnahmen	Sonstige Einnahmen	Nettokreditaufnahme	Investitionen
2005 (Ist)	259,8	190,1	38,3	31,2	23,8
2006 (Soll)	261,1	202,3	28,8	30,0	23,2
2007	267,6	219,4	30,9	19,6	23,5
2008	274,3	218,2	34,4	21,5	23,4
2009	274,9	226,0	27,7	21,0	23,6
2010	276,8	231,1	25,0	20,5	23,3

Quelle: BMF, 2006c, 15

diesem Hintergrund erscheint es möglich, bereits im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Allerdings darf die Konsolidierung nicht zulasten der Investitionen gehen. Bekanntlich hat sich in den vergangenen Jahren die Investitionsquote in den öffentlichen Haushalten verringert. Auch die mittelfristige Finanzplanung folgt diesem Negativtrend. Eine Verbesserung der Ausgabenstruktur ist damit schon deshalb sinnvoll, um diese gesamtwirtschaftlich ungewollte Entwicklung umzukehren und qualitativen Konsolidierungsschäden vorzubeugen.

3

Staatsverschuldung, Konjunktur und Wachstum: Diskussion finanzpolitischer Konzepte

Zur überaus relevanten Fragestellung, welchen Einfluss konkrete Konsolidierungsstrategien auf die Konjunktur haben, werden in der wirtschaftspolitischen Diskussion nach wie vor unterschiedliche Positionen bezogen. Auf die Frage, wie effektiv finanzpolitische Maßnahmen konjunkturelle Schwankungen dämpfen

und Wachstum fördern können, werden zum Teil sogar konträre Antworten geliefert. Bis zum Anfang der achtziger Jahre war in allen westlichen Industriestaaten – mehr oder weniger ausgeprägt – die nachfrageorientierte keynesianische Finanzpolitik die dominante Strategie zur Stabilisierung der Konjunktur. Via Deficit-spending, also mit den Multiplikatoreffekten kreditfinanzierter Staatsausgaben, sollte die gesamtwirtschaftliche Nachfrage auf das erwünschte Niveau gebracht und stabilisiert werden. Allerdings wurde gegen den keynesianischen Grundgedanken einer strikt antizyklischen staatlichen Finanzpolitik verstoßen: Die öffentliche Verschuldung wurde über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg gesteigert.

3.1 Historischer Überblick über die finanzpolitischen Konzepte

Bis in die achtziger Jahre folgten nahezu alle Industrieländer dem keynesianischen Konzept einer nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik. Dieses Konzept ist dadurch geprägt, dass die Finanzpolitik bei einer konjunkturell unbefriedigenden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit kreditfinanzierten Ausgaben gegensteuert. Hieraus folgt im Umkehrschluss, dass in konjunkturell befriedigend verlaufenden Phasen eine kontraktive staatliche Finanzpolitik das Gebot der Stunde ist. Auffällig und zugleich kritikwürdig daran ist, dass die meisten Staaten – hierzu zählte auch die Bundesrepublik – diese keynesianische Strategie in einer Weise in die Praxis umgesetzt haben, dass sie in Phasen des wirtschaftlichen Abschwungs zwar durch eine expansive Fiskalpolitik die Konjunktur gestützt, in Aufschwungsphasen jedoch eine Konsolidierung unterlassen haben. Aufgrund der negativen Erfahrungen mit dieser nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik, die nicht nur in der Bundesrepublik aufgetreten sind, vollzogen in den achtziger Jahren immer mehr Staaten einen Konzeptwechsel und damit zugleich einen Paradigmenwechsel in der Finanz- und Wirtschaftspolitik. Eine Vorreiterrolle übernahmen das Vereinigte Königreich mit dem Regierungswechsel 1979 und die USA zu Beginn der Reagan-Administration. Sie präferierten dabei, der neoklassischen Ausrichtung entsprechend, eine sogenannte angebotsorientierte Wirtschaftspolitik (Warlitzer, 1999, 14 ff.). In der Folgezeit fand dann dieser Paradigmenwechsel – vorangetrieben durch den Sachverständigenrat und die Bundesbank – letztlich auch in der Bundesrepublik statt. Sowohl die theoretische Begründung wie auch die empirische Rechtfertigung der nachfrageorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik gerieten immer stärker unter Druck. Stattdessen setzte sich immer mehr die Einsicht durch, dass ein Abbau der staatlichen Defizite gemäß der Theorie der rationalen Erwartungen sehr wohl einen positiven Einfluss auf Wachstum und Beschäftigung ausüben kann, da reduzierte öffentliche

Schulden die Zukunftserwartungen der Investoren positiv beeinflussen (SVR, 1981, Ziff. 14). Die Konsolidierungserfahrungen in vielen Ländern der Europäischen Währungsunion zeigen zudem, dass eine diskretionäre Finanzpolitik nicht unbedingt nur keynesianische Multiplikatoreffekte auslöst. Vielmehr kann es, abhängig von den spezifischen finanzpolitischen Rahmenbedingungen und den Erwartungen der privaten Haushalte und Unternehmen, auch zu nicht-keynesianischen Effekten kommen. Diese würden die ursprünglich intendierte Wirkung konterkarieren (SVR, 2003, Ziff. 821; Kösters et al., 2006, 608 ff.).

Von nicht-keynesianischen Effekten in der Finanzpolitik spricht man im Regelfall dann, wenn eine expansiv angelegte diskretionäre Fiskalpolitik wider Erwarten kontraktiv auf die gesamtwirtschaftliche Aktivität wirkt oder wenn umgekehrt eine kontraktive Strategie expansive Effekte hervorbringt. Für die Wirkungslosigkeit der traditionellen keynesianischen Finanzpolitik gibt es in der Literatur ganz verschiedene Erklärungsansätze. Der SVR gelangt zu dem Fazit, dass alle theoretischen Begründungen letztlich einem gemeinsamen Erklärungsmuster folgen: „Nicht-keynesianische Effekte treten dann auf, wenn aufgrund finanzpolitischer Rahmenbedingungen die Konsumenten und Unternehmen in ihrer Erwartungsbildung hieraus zukünftige finanzpolitische Entwicklungen antizipieren, die den aktuellen Stimulus überkompensieren“ (SVR, 2003, Ziff. 805).

3.2 Was spricht gegen eine diskretionäre Finanzpolitik?

Die nicht-keynesianischen Erklärungsmuster weisen damit eine gewisse Ähnlichkeit zur sogenannten ricardianischen Äquivalenz auf. Diese liegt dann vor, wenn die Einkommenseffekte einer expansiven Fiskalpolitik unabhängig von der Finanzierung der zusätzlichen Staatsausgaben sind. So hätte beispielsweise eine über Kredite finanzierte Steuersenkung keinen Einfluss auf die Höhe der Konsumgüternachfrage. Die Erklärung: Wirtschaftssubjekte erwarten in Zukunft höhere Steuern, weil nur so die höhere Staatsverschuldung zu finanzieren ist. Ihr permanentes Einkommen bleibt daher nur dann konstant, wenn sie ihre Konsumausgaben nicht erhöhen. Damit zeigt sich, dass zukünftige Erwartungen der Wirtschaftssubjekte eine maßgebliche Rolle für ihr wirtschaftliches Verhalten spielen. Dieses ist der Kerngedanke der sogenannten Lucas-Kritik an der keynesianisch geprägten Finanzpolitik. Folglich können finanzpolitische Maßnahmen im Umkehrschluss nur dann wirksam sein, wenn sie nicht erwartet oder wenn sie falsch eingeschätzt werden (Brümmerhoff, 1996, 414). Erwarten die privaten Wirtschaftssubjekte hingegen, dass die übermäßigen staatlichen Defizite in Zukunft die Steuerlast ansteigen lassen, werden sie ihre Investitions- und Konsumneigung nachhaltig verringern (Grömling, 2005, 39).

Es gibt in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion weitere gewichtige Argumente, welche die erwartete positive Wirkung einer expansiven keynesianischen Finanzpolitik infrage stellen. Hierbei handelt es sich um Crowding-out, Wirkungsverzögerungen, politökonomische Überlegungen sowie um das Zeitinkonsistenz-Problem (Grömling, 2005, 25 ff.).

Crowding-out: Kreditfinanzierte Mehrausgaben des Staates, die im Rahmen einer antizyklischen Fiskalpolitik die gesamtwirtschaftliche Nachfrage erhöhen sollen, gehen in der Regel einher mit einem Anstieg der Geldnachfrage und damit – bei einem konstanten Geldangebot – auch mit steigenden Zinsen. Aus der Sicht privater Wirtschaftssubjekte sind Zinsen bei Investitionsentscheidungen Kapitalkosten für Fremdkapital. Daher verdrängt ein Zinsanstieg privatwirtschaftliche Investitionen und reduziert somit die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Das Maß des Investitionsrückgangs hängt letztlich von der Zinselastizität der Investitionsnachfrage ab. In der monetaristischen Modellökonomie wird im Gegensatz zur keynesianischen Theorie eine große Zinselastizität der Investitionsnachfrage angenommen. Somit hat ein Zinsanstieg einen hohen Investitionsrückgang zur Folge. Dieser Verdrängungseffekt – Crowding-out – spricht gegen eine expansive Fiskalpolitik.

Wirkungsverzögerungen zwischen finanzpolitischer Zielsetzung und der Umsetzung konkreter Maßnahmen: Gesamtwirtschaftliche Nachfrageschocks lassen sich nur schwer und nur verspätet erkennen. Besteht das Interesse, diese Schocks mit fiskalpolitischen Instrumenten zu bekämpfen, dann bedarf es eines zusätzlichen Zeitraums, „bis im politischen Prozess über Ob und Wie von Konjunkturprogrammen entschieden ist“ (Grömling, 2005, 35 f.). Anschließend vergeht wiederum Zeit, bis die Verwaltung die beschlossenen Maßnahmen umsetzt. Diese Zeitverzögerung kann dazu führen, dass eine fiskalpolitische Maßnahme, die antizyklisch wirken sollte, nun wegen einer veränderten konjunkturellen Lage prozyklisch wirkt. Aus diesem Grund liegt in fiskalpolitischen Maßnahmen die Gefahr, dass konjunkturelle Schwankungen nicht minimiert, sondern verstärkt werden.

Politökonomische Überlegungen: Politiker neigen aus opportunistischen Motiven immer wieder dazu, fiskalpolitische Maßnahmen zu ergreifen, beispielsweise um ihre Wiederwahlchancen zu erhöhen. Aus demselben Grund meiden sie unpopuläre Maßnahmen. Bemerkenswert ist, dass auf der einen Seite eine expansive Fiskalpolitik in einer Rezession immer Zustimmung erhält, es aber auf der anderen Seite in Boomphasen seitens verschiedener Interessengruppen unter Umständen einen erheblichen Widerstand gegen Konsolidierungsmaßnahmen gibt (Illing, 2004, 147).

Zeitinkonsistenz-Problem: „Eine Politik ist bereits dann zeitinkonsistent, wenn die politischen Entscheidungsträger von einer angekündigten Politik später abweichen können“ (Grömling, 2005, 41). Private Wirtschaftssubjekte bilden ihre Erwartungen nicht nur in Abhängigkeit von vorliegenden politischen Entscheidungen, sondern sie beziehen alternative Handlungsmöglichkeiten und die Glaubwürdigkeit von Politikern in ihre Erwartungsbildung ein. Haben die Wirtschaftssubjekte Grund zu der Annahme, dass zum Beispiel Steuersenkungen nicht von Dauer sind, werden sie nicht wie erhofft expansiv reagieren.

Zur empirischen Abstützung der aufgeführten Thesen seien im folgenden Abschnitt einige Länderbeispiele genannt.

3.3 Nicht-keynesianische Effekte in verschiedenen Ländern

Ökonomen der Europäischen Zentralbank haben in einem jüngst erschienenen Aufsatz die Wirkung der Ausgabenpolitik auf die Entwicklung makroökonomischer Größen in den Euroländern untersucht. Sie kamen dabei in wichtigen Punkten zu Ergebnissen, wie sie bereits zuvor in älteren Studien erarbeitet wurden (vgl. hierzu Warlitzer, 1999). In all diesen Studien wird plastisch aufgezeigt, dass Länder mit einer reformierten und restriktiven Ausgabenpolitik eine wesentlich bessere Entwicklung fiskalischer und wirtschaftlicher Indikatoren aufweisen als Länder ohne Ausgabenreformen (EZB, 2006, 75 f.). Zu den Reformländern gehören unter anderem Irland und Spanien sowie das Vereinigte Königreich, die hier als Beispielfälle aufgeführt werden.

Zu Beginn der achtziger Jahre befand sich **Irland** in einer schweren Rezession. Arbeitslosigkeit, Inflation und Haushaltsdefizite nahmen zu (EZB, 2006, 77). In der Konsolidierungsphase zwischen 1986 und 1989 (Petersen, 2006, 190) kam es zu weitreichenden staatlichen Ausgabenkürzungen. Staatliche Konsumausgaben wurden vor allem im öffentlichen Dienst reduziert, wo Personal abgebaut und Lohnerhöhungen eingeschränkt wurden. Die Beschäftigung im öffentlichen Sektor sank von 1982 bis 1989 um etwa 14 Prozent. Weiterhin wurden Transfer- und Subventionszahlungen stark gekürzt. Auf diese Weise wurde die Staatsquote langfristig um über 15 Prozent verringert (von 49,8 Prozent im Jahr 1982 auf 34,2 Prozent im Jahr 2004). Infolge radikaler Konsolidierungsmaßnahmen nahm das Wirtschaftswachstum zu, sodass Haushaltsüberschüsse erzielt wurden, mit denen zum einen die Staatsverschuldung abgebaut und zum anderen Steuern gesenkt werden konnten. Die Untersuchungsergebnisse der EZB stützen somit die Aussagen einer bereits 1996 von Giavazzi und Pagano veröffentlichten Studie (Kösters et al., 2006, 609). Demnach kam es in Irland mit dem Rückgang der öffentlichen Defizitquote von 10,5 Prozent des BIP (1986) auf nur noch

1,7 Prozent (1989) im selben Zeitraum zu einem Anstieg der Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts um 0,3 Prozentpunkte auf 6,2 Prozent.

In **Spanien** begann 1992 ein wirtschaftlicher Abschwung, der zu hohen Haushaltsdefiziten und zu einem Anstieg der Arbeitslosenquote auf rund 24 Prozent führte (EZB, 2006, 77). Im Zeitraum von 1994 bis 1997 setzte die Regierung tief greifende Ausgabenreformen durch. In dieser Reformphase wurden sowohl Personalausgaben im öffentlichen Dienst durch Lohnzurückhaltung und Personalabbau als auch Subventionen sowie Sozialtransfers stark reduziert. Schon in den ersten Jahren der Konsolidierungsphase verringerte sich die Staatsquote deutlich. Die Staatsquote ging auch längerfristig zurück, und zwar von 42,6 Prozent im Jahr 1990 auf 38,8 Prozent im Jahr 2004 und 38,2 Prozent im Jahr 2006 (BMF, 2006a, 107). Die Haushaltskonsolidierung umfasste neben Ausgabenreformen auch Strukturreformen. Zusammen trugen sie zu einer besseren Arbeitsmarktentwicklung und zu einem wirtschaftlichen Aufschwung bei. Darüber hinaus haben institutionelle Verbesserungen und die Teilnahme am Maastrichter Konvergenzprozess den Weg zur erfolgreichen Haushaltskonsolidierung geebnet.

Ähnliche Befunde zeigen sich auch im **Vereinigten Königreich** (Warlitzer, 1999, 37 ff.). In den sechziger und siebziger Jahren orientierte sich die britische Finanzpolitik an der keynesianischen Theorie. Der öffentliche Sektor wuchs drastisch, weil viele Unternehmen, die mit wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen hatten, vom Staat übernommen wurden. Auf diese Weise stieg die Staatsquote von 30 Prozent im Jahr 1960 auf 44,5 Prozent im Jahr 1975. Mit dem Regierungswechsel 1979 mit Margaret Thatcher als Premierministerin wurde der finanzpolitische Kurs geändert. An die Stelle einer diskretionären Fiskalpolitik trat eine mittelfristige Finanzplanung. Die darin angestrebte Ausgaben senkung wurde in der ersten Hälfte der achtziger Jahre jedoch zum Teil wegen der schlechten Konjunktur nicht erreicht. Deshalb wuchs die Staatsquote zunächst weiter auf 45,3 Prozent im Jahr 1984. Trotz des anschließenden wirtschaftlichen Aufschwungs betrug die Staatsquote auch in den Folgejahren mehr als 40 Prozent. Erst gegen Ende der achtziger Jahre konnte diese Marke unterschritten werden. Im Rahmen einer umfassenden Haushaltskonsolidierung wurde das Steuer- und Abgabensystem mit dem Ziel reformiert, Verzerrungen zu mindern und Leistungsanreize zu schaffen. Dabei wurde der Anteil direkter Steuern verringert und der Anteil indirekter Steuern erhöht. Zwar stieg die Abgabenquote inklusive Sozialabgaben 1980 gegenüber dem Vorjahr um rund 3 Prozentpunkte auf 35,1 Prozent und bis 1982 gar auf 38,9 Prozent an, doch sank sie in den darauffolgenden Jahren wieder auf etwa 37,5 Prozent. Letztlich bestand die Reform nicht in der Reduktion der Steuerlast, sondern in einer nachhaltigen Strukturveränderung.

Zudem wurde der Staatshaushalt entlastet, indem zahlreiche öffentliche Unternehmen privatisiert und Deregulierungsmaßnahmen ergriffen wurden. Verluste der vormals öffentlichen Unternehmen mussten von nun an nicht mehr durch Steuern beglichen werden. Die Privatisierung förderte die Effizienz und Produktivität der betroffenen Unternehmen und damit ihre nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Die finanzpolitische Entwicklung in **Deutschland** ist in der längerfristigen Perspektive von einem kontinuierlich zunehmenden Einfluss des Staates gekennzeichnet (Warlitzer, 1999, 39 f.). Beispielsweise nahm die Staatsquote von 1960 (33 Prozent) bis 1982 (49 Prozent) stetig zu. Zu Beginn der achtziger Jahre geriet jedoch der Staatshaushalt wegen abnehmender Einnahmen und einer Rezession in eine Schieflage, sodass Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung notwendig wurden. Eine restriktive Ausgabenpolitik reduzierte die Staatsquote bis 1990 auf 44,5 Prozent. Damit wurde unmittelbar vor der Wiedervereinigung ein Wert markiert, der bis heute nicht wieder erreicht werden konnte (Tabelle 4). Von den Ausgabenkürzungen in den achtziger Jahren waren sowohl Staatsverbrauch, Investitionen und Subventionen als auch Sozialtransfers betroffen. Die Ausgabenreformen hatten auch positive Auswirkungen auf die Entwicklung des staatlichen Finanzierungssaldos. Lag das Defizit 1980 noch bei 3,3 Prozent des BIP, wurde es so weit abgebaut, dass 1989 ein Finanzierungsüberschuss von 0,1 Prozent des BIP entstehen konnte.

Die Entwicklung der Staatsquote in Deutschland

Tabelle 4

Staatsausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007*
Insgesamt	32,9	37,1	39,1	49,9	47,9	46,3	44,5	48,1	45,1	46,7	46,0	45,0
darunter: Gebietskörperschaften	21,7	25,4	26,5	31,8	30,1	28,4	27,8	27,6	24,0	25,9	25,5	25,0
Sozialversicherung	11,2	11,6	12,6	18,1	17,8	17,9	16,7	20,6	21,1	20,8	20,5	20,0

* Schätzung. Quelle: BMF, 2006d

Was allerdings die aktuelle Entwicklung der Staatsquote betrifft, so kann 2006 und vermutlich auch 2007 erfreulicherweise ein Rückgang beobachtet werden. Damit diese Entwicklung nachhaltiger Natur ist, müssen jedoch zusätzliche Anstrengungen unternommen werden.

4

Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte

4.1 Maastricht und die Tragfähigkeit der Finanzpolitik

Am 17. Juni 1997 hat der Europäische Rat mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) die dauerhafte Fortführung der finanzpolitischen Anforderungen beschlossen, die ursprünglich als Konvergenzkriterien die Qualifikation zur Teilnahme an der dritten Stufe der Europäischen Währungsunion geregelt hatten. Folglich spricht man weiterhin von den „Maastricht-Kriterien“, auch wenn der Stabilitätspakt tatsächlich in Amsterdam verabschiedet wurde. Der Pakt legt die Grundlage für ein umfassendes System zur Überwachung von Haushaltsdefiziten der Eurozone-Mitglieder und -Aspiranten. Es ermöglicht die frühzeitige Warnung, wenn die gesamtstaatlichen Defizite den festgelegten Referenzwert von 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu überschreiten drohen. Zudem sieht der Stabilitätspakt eine Reihe abgestufter Strafandrohungen vor, falls übermäßige Defizite eintreten. Ob und unter welchen politischen Bedingungen es tatsächlich zur Anwendung dieser Strafen kommen könnte, ist faktisch allerdings eine offene Frage – und damit eines der größten Probleme für die glaubwürdige Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

Der SWP-Referenzwert, die 3-Prozent-Defizitgrenze, steht hier durchweg im Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit. Ihm kommt damit eine wichtige Signalfunktion für die öffentliche und mediale Kontrolle der Finanzpolitik zu. Dies wird insbesondere in Deutschland deutlich, das von 2002 bis 2005 jedes Jahr ein höheres Defizit ausgewiesen und seine gemeinschaftlichen Pflichten missachtet hat. In der öffentlichen Diskussion um die Mängel der Konsolidierungspolitik spielt die Verletzung der Maastricht-Kriterien mittlerweile eine sehr viel wichtigere Rolle als die Verschuldungsgrenzen nach Art. 115 GG, die vom Bund und einer Vielzahl Bundesländer ebenfalls schon beinahe habituell missachtet werden.

Der große Aufmerksamkeitswert der 3-Prozent-Grenze dürfte eine wichtige disziplinierende Wirkung auf die Finanzpolitik ausüben. Zugleich geraten dabei aber die beiden Orientierungswerte des Stabilitätspakts aus dem Blick, die für langfristig solide öffentliche Finanzen sehr viel wichtiger sind – nämlich die maximal zulässige Verschuldungsgrenze von 60 Prozent des BIP und die Anforderung, mittelfristig einen möglichst ausgeglichenen oder einen Überschuss ausweisenden Haushalt anzustreben.

Der Zusammenhang zwischen der 3-Prozent-Grenze für das Defizit und der 60-Prozent-Grenze für die Verschuldung wird häufig mit einer einfachen Kalkulation abgeleitet: Bei einem Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 5 Prozent bleibt eine Staatsverschuldung von 60 Prozent des BIP stabil, wenn das gesamtstaatliche Defizit bei 3 Prozent des BIP liegt. Tatsächlich wird eine langfristig nicht ansteigende Staatsverschuldung in der Praxis häufig als Kennzeichen der Tragfähigkeit einer Finanzpolitik genutzt – so auch in unserer Analyse.

Trotzdem leitet die einfache Rechnung in zweifacher Hinsicht in die Irre. Zunächst einmal suggeriert sie, eine nominale BIP-Wachstumsrate von 5 Prozent sei ein mehr oder minder selbstverständlicher Regelfall. Dies traf für das Deutschland der achtziger Jahre im Schnitt noch zu. Seitdem haben aber die hohe Preisniveaustabilität und die reale Wachstumsschwäche seit Mitte der neunziger Jahre dazu geführt, dass das nominale BIP in Deutschland mit Raten zwischen 0,9 und 2,6 Prozent gewachsen ist. Auch langfristig gesehen müsste die Arbeitsproduktivität in den reifen westeuropäischen Volkswirtschaften deutlich über das gegenwärtige Niveau steigen, wenn bei moderaten Inflationsraten von maximal 2 Prozent das nominale BIP-Wachstum diese Höhen erreichen sollte. Ein hohes Produktivitätswachstum ist aus volkswirtschaftlicher Hinsicht gewiss wünschenswert. Es darf allerdings nicht als Prämisse für eine fiskalpolitische Restriktion dienen.

Das einfache Kalkül scheidet jedoch nicht nur an überzogenen Wachstumsprämissen. Es leitet auch insofern fehl, als ein Defizit knapp unterhalb des Referenzwertes ebenfalls als „normal“ angesehen wird. Das lässt sich an der deutschen Situation im Herbst 2006 gut illustrieren: Angesichts unerwartet großer Einnahmenezuwächse bei Steuern und Sozialabgaben konnte die Bundesregierung Ende September eine Defizitprojektion nach Brüssel melden, die mit 2,6 Prozent des BIP erwarten ließ, dass Deutschland nicht noch ein fünftes Mal den Stabilitätspakt bricht. Da auch die Vorausschau auf das Jahr 2007 und die dann wirksamen Steuererhöhungen ein Unterschreiten des Referenzwertes wahrscheinlich machen, legten die EU-Finanzminister knapp zwei Wochen später das seit drei Jahren gegen Deutschland laufende Defizitverfahren vorerst auf Eis. Eine endgültige Einstellung ist frühestens im Jahr 2007 möglich. Eine Finanzpolitik allerdings – beziehungsweise die Summe der Finanzpolitiken aller öffentlichen Haushalte –, die gerade mal eben die äußerste Schmerzgrenze für öffentliche Defizite einhält, kann noch lange nicht als solide und auch nicht als zukunftstauglich gelten.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt selbst legt mit der „Close-to-balance-or-in-surplus“-Regel hier einen sehr viel restriktiveren Maßstab an. Im Regelfall

sollen die gesamtstaatlichen Haushalte nahezu ausgeglichen sein oder einen Haushaltsüberschuss aufweisen. Eine Fiskalpolitik, die sich an dieser Vorgabe orientiert, dürfte – so die Erwartung – auch bei negativen konjunkturellen Überraschungen nicht in die Gefahr kommen, den 3-Prozent-Referenzwert zu überschreiten. Zugleich wird eine Finanzpolitik, die im mittelfristigen Durchschnitt tatsächlich keine Nettoneuverschuldung mehr eingeht, kontinuierlich den Anteil der zuvor schon vorhandenen Staatsverschuldung am Bruttoinlandsprodukt senken. Auch ohne Tilgungszahlungen werden ein reales Wirtschaftswachstum und die unvermeidliche Minimalinflation dazu führen, dass die realen Belastungen einer nominal fixierten Schuld sinken. Ließe sich die Budgetausgleichsregel langfristig durchsetzen, würde die reale Staatsschuld allmählich gen null sinken. Insofern birgt diese Regel das Potenzial, die Tragfähigkeit der Finanzpolitik zu gewährleisten.

Dennoch haben Defizitregeln – egal ob 3-Prozent- oder 0-Prozent-Regeln – allenfalls indirekt etwas mit dem Konzept der Tragfähigkeit zu tun. Der durchschnittlich ausgeglichene Haushalt kann im Ergebnis zur Gewährleistung eines – durchaus anspruchsvollen – Tragfähigkeitsziels führen. Die zeitliche Perspektive einer Defizitregel ist jedoch aus ihrer Natur heraus kurzfristig. Langfristig drohende Risiken für eine ausgeglichene Haushaltspolitik können mit diesem Instrument nicht erkannt und folglich auch nicht vorausschauend in die Politik einbezogen werden.

Hier setzt der Gedanke der Tragfähigkeit (oder Nachhaltigkeit) der Finanzpolitik an. Die Konstruktion von Tragfähigkeitsindikatoren für die Finanzpolitik rührt aus der fehlenden Eignung hergebrachter Budgetindikatoren, langfristig wirksame Faktoren zu berücksichtigen. Diese Faktoren wirken – vereinfacht gesagt – darauf hin, dass die Zukunft anders aussieht als die Gegenwart. Man kann hier grob drei, in der Regel kombiniert wirkende Kanäle unterscheiden, welche die Budgetsituation beeinflussen:

- **Eigendynamik hoher Staatsschuld:** Kontinuierliche Neuverschuldung generiert über Zins- und Zinseszinsseffekte ein sich allmählich selbst beschleunigendes Wachstum der Verschuldung, das im Extremfall zu einem „Schneeball-effekt“ führen kann. Die Tragfähigkeitsanalyse führt hier anschaulich die hohen Zukunftslasten permanenter Defizitpolitik vor Augen. Auch wenn das zentrale Augenmerk der meisten Nachhaltigkeitsbetrachtungen den ausgabenseitigen Risiken gilt, wirkt die Eigendynamik der Verschuldung im Hintergrund doch immer verschärfend auf eventuelle Tragfähigkeitslücken.
- **Ausgabenseitige Risiken:** Für viele OECD-Staaten sind dies vor allem die Alterslasten in den sozialen Sicherungssystemen, die sich mit dem demografischen

Wandel abzeichnen. Bei gleichem Leistungsniveau kommt es in diesem Fall dennoch zu unvermeidlichen Ausgabensteigerungen.

- **Einnahmenseitige Risiken:** Ebenso wie steigende Ausgaben können auch langfristig sinkende Staatseinnahmen Tragfähigkeitsprobleme begründen oder verschärfen. In den OPEC-Staaten zum Beispiel resultiert dies aus einer langfristigen Erschöpfung der Erdölressourcen (Chalk, 1998). Aber auch die Steuersysteme der großen westlichen Volkswirtschaften sind keineswegs inhärent dauerhaft ergiebig (Thöne, 2005a, 18 ff.).

In abstrakter Form kann die gegenwärtige Finanzpolitik als tragfähig angesehen werden, wenn die auf Grundlage des geltenden Rechts fortgeschriebenen künftigen staatlichen Einnahmen ausreichen, um sämtliche staatlichen Zahlungs- und andere Ausgabenverpflichtungen abzudecken. Ist dies nicht der Fall, können also der gegenwärtige Rechtsstand und das aktuelle Haushaltsgebaren nicht in die Zukunft perpetuiert werden, so ist die Finanzpolitik nicht tragfähig.

Tragfähigkeitsindikatoren, die auf einen Initialvorschlag von Oliver Blanchard zurückgehen, beziehen Projektionen dieser Entwicklungen – vorrangig der ausgabenseitigen Risiken – in eine intertemporale Budgetgleichung ein (Blanchard, 1990). Besteht für eine analysierte Politik Konsolidierungsbedarf, so wird dieser als Tragfähigkeitslücke dargestellt, üblicherweise in Quotenform, das heißt in Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Eine Tragfähigkeitslücke zeigt durch die Quotenform unmittelbar an, wie stark die Primärüberschussquote durch Änderungen der Einnahmen- und Ausgabenquoten im Ausgangsjahr angehoben werden müsste, um Tragfähigkeit herzustellen. Bei der praktischen Anwendung der Tragfähigkeitsanalyse auf öffentliche Haushalte ist es üblich, die Analyse auf einen bestimmten Zeithorizont zu beschränken.² In der Regel wird die voraussichtliche Entwicklung zentraler Fiskalparameter von der Gegenwart bis zum Jahr 2050 betrachtet. Ebenso gut könnten natürlich auch kürzere Betrachtungszeiträume gewählt werden, die – ganz nach der Natur der interessierenden finanzpolitischen Fragestellung – eine wichtige analytische Funktion haben.

Ein naheliegendes Missverständnis muss frühzeitig ausgeräumt werden: Tragfähigkeitslücken sind Indikatoren zur Beurteilung der quantitativen Nachhaltigkeit der Finanzpolitik. Wenn eine Konsolidierung notwendig ist, wird sie aus Gründen der Anschaulichkeit und der Vergleichbarkeit in einem Betrag auf die Gegenwart heruntergerechnet. Das heißt jedoch nicht, dass der Tragfähigkeitsindikator eine so abrupte Konsolidierung auch fordern würde. Dass der OECD-

² Das theoretische Basismodell bezieht sich auf unendliche Zeiträume. Zur Frage des Zeithorizonts in der Tragfähigkeitsanalyse siehe Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001).

Indikator nach Blanchard zu diesem Missverständnis geradezu einlädt, wurde schon häufig kritisiert (Chalk/Hemming, 2000, 12). Bei einer größeren Tragfähigkeitslücke ist eine schlagartige Konsolidierung auf der Ausgabenseite oft nicht möglich, weil das Gros staatlicher Ausgaben kurz- und mittelfristig festgelegt ist (Personalausgaben, Pensionen und anderes). Die Tragfähigkeitslücke gibt keine Empfehlung, welcher konkrete Konsolidierungspfad einzuschlagen ist. Kleinere Lücken können unter Umständen sofort geschlossen werden. Eine umfangreiche Konsolidierung wird dagegen notwendige Einnahmensteigerungen und/oder Ausgabenkürzungen auf mehrere Jahre verteilen.

Generell gilt für Analysen der Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte, dass die Ergebnisse vorsichtig zu interpretieren sind. Denn zum einen beruhen sie auf Projektionen der langfristigen Entwicklung ökonomischer Schlüsselgrößen wie Wirtschaftswachstum, Bevölkerungsentwicklung, Erwerbsquote, Zinsen und anderem, die jeweils mit Unsicherheit behaftet sind – und zwar umso mehr, je länger die betrachteten Zeiträume sind. Zum anderen müssen Tragfähigkeitsanalysen komplexe ökonomische Zusammenhänge vereinfachend darstellen und erfassen.

4.2 Demografische Tragfähigkeitsrisiken

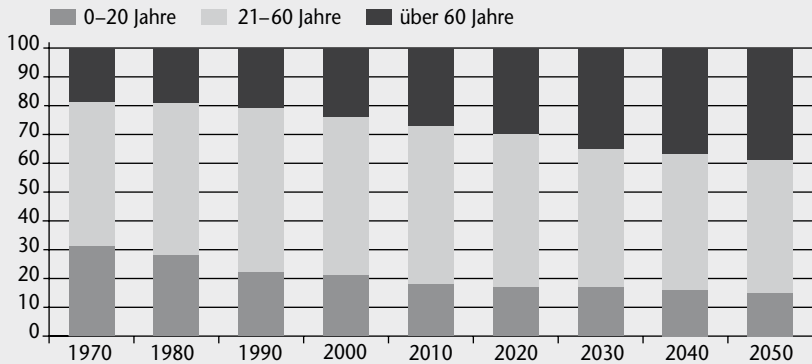
Das zentrale ausgabenseitige Tragfähigkeitsrisiko in den meisten reifen Marktwirtschaften der OECD ist die absehbare demografische Alterung der Gesellschaften, die sich aus zwei Quellen speist: Erstens steigt die durchschnittliche Lebenserwartung in allen reichen Ländern kontinuierlich an. Zweitens liegen die Geburtenraten in vielen Staaten deutlich unter dem Reproduktionsniveau. Lediglich in Ausnahmeländern wie Irland stellt die demografische Entwicklung kein Problem dar, weil hier eine traditionell kinderreiche Gesellschaft noch zusätzlich von der sehr starken Zuwanderung ebenfalls überdurchschnittlich junger Arbeitskräfte profitiert.

In Deutschland dagegen begünstigen beide Faktoren – steigende Lebenserwartung und geringe Geburtenraten – die zunehmende Alterung der langsam schrumpfenden Gesellschaft. Zwar ist auch Deutschland ein Einwanderungsland. Aber Zuwanderung kann hier, wie alle Modellrechnungen zeigen, die Überalterung der Bevölkerung nicht aufhalten, sondern allenfalls mildern (Statistisches Bundesamt, 2003; Fuchs/Söhnlein, 2005). Abbildung 4 illustriert die Entwicklung der Altersstruktur in Deutschland von 1970 bis 2050, wobei der am Arbeitsmarkt (potenziell) aktiven Generation die jüngere und die ältere Generation gegenübergestellt sind. Dem Projektionszeitraum liegt das hinsichtlich Alterung und Zuwanderung mittlere Szenario (Variante 5) der aktuellen 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Statistisches Bundesamt, 2006b) zugrunde.

Entwicklung der Altersstruktur in Deutschland

Abbildung 4

Anteile an der Bevölkerung, in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2006b (1970–1989: Westdeutschland; 1990–2050: Deutschland)

In Abbildung 4 sind in der Gruppe der Aktiven nur die Altersjahrgänge der 21- bis 60-Jährigen erfasst. Häufig wird die mittlere Gruppe bis einschließlich der 65-Jährigen gefasst, da dieses Lebensalter gegenwärtig den gesetzlichen Renten- und Pensionierungszeitpunkt (für Männer) darstellt. In der Abbildung dagegen gehen wir empirisch vor, das heißt wir orientieren uns am tatsächlichen durchschnittlichen Verrentungsalter. Dies liegt aktuell für Männer wie für Frauen bei etwa 60 Jahren.

Die dargestellten Verschiebungen in der Bevölkerungsstruktur sprechen eine eindeutige Sprache. Der Anteil der mittleren Generation an der Gesamtbevölkerung verändert sich dabei noch vergleichsweise wenig. Dagegen halbiert sich in der Zeit von 1970 bis 2050 der Anteil der jungen Menschen annähernd, während sich der Anteil der alten Menschen beinahe verdoppelt. Diese Entwicklung geht an den öffentlichen Haushalten nicht spurlos vorbei, wie Tabelle 5 zeigt.

Dargestellt sind die aktuellen Vorausberechnungen des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der Europäischen Union (Economic Policy Committee – EPC) für die besonders demografieabhängigen Ausgaben der öffentlichen Haushalte in Deutschland (einschließlich Sozialversicherungen) für die Zeit von 2005 bis 2050. Die Berechnungen des EPC beruhen auf der auch in der Tragfähigkeitsanalyse üblichen Fortschreibung der aktuellen Leistungsqualitäten und Versorgungsniveaus. Änderungen der Ausgaben am BIP speisen sich damit ausschließlich aus demografischen Veränderungen der zu versorgenden Personenzahlen.

Zunehmen werden die Ausgaben, die ausschließlich oder in hohem Maße alten Menschen zugute kommen, also Renten und Pensionen sowie Gesundheits- und

Demografieabhängige Ausgaben in Deutschland 2005–2050

Tabelle 5

in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

Jahr	Renten	Pensionen	Gesundheit	Pflege	Zwischen-summe: Zunehmende Ausgaben	Arbeitslosigkeit	Bildung	Zwischen-summe: Abnehmende Ausgaben	Summe
2005	9,6	1,6	6,1	1,0	18,3	1,3	4,0	5,3	23,6
2010	8,9	1,6	6,3	1,0	17,8	1,1	3,6	4,7	22,5
2015	8,9	1,7	6,5	1,0	18,1	0,9	3,3	4,2	22,3
2020	9,1	1,8	6,7	1,2	18,8	0,9	3,2	4,1	22,9
2025	9,7	1,9	6,8	1,3	19,7	0,9	3,2	4,1	23,8
2030	10,3	2,0	6,9	1,4	20,6	0,9	3,3	4,2	24,8
2035	10,6	2,0	7,0	1,5	21,1	0,9	3,4	4,3	25,4
2040	10,8	2,0	7,1	1,6	21,5	0,9	3,4	4,3	25,8
2045	10,9	2,0	7,2	1,9	22,0	0,9	3,3	4,2	26,2
2050	11,1	2,0	7,2	2,0	22,3	0,9	3,3	4,2	26,5

Quelle: EPC, 2006 (Referenzszenarien)

Pflegeausgaben. Die Ausgaben für Arbeitslose können dagegen abnehmen, da angenommen wird, dass die (nicht dargestellte) absolute Abnahme der Erwerbspersonenzahl ceteris paribus die Arbeitsmarktsituation verbessern wird. Bildungsausgaben sinken, weil mit der Zahl junger Menschen die Menge der primären Bildungskonsumenten sinkt. In der Summe steigen die demografieabhängigen Staatsausgaben von 23,6 Prozent des BIP 2005 auf 26,5 Prozent im Jahr 2050 deutlich an. Die potenzielle Relevanz dieser Entwicklung für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen wird aber noch deutlicher, wenn man sich vor Augen führt, dass die demografieabhängigen Staatsausgaben in dieser Abgrenzung zum Ausgangszeitpunkt 2005 schon mehr als die Hälfte (53,7 Prozent) der gesamten Primärausgaben des Staates ausmachten. Die dargestellte Projektion der altersabhängigen Ausgaben wird auch genutzt, wenn im Folgenden die Tragfähigkeit der deutschen Finanzpolitik analysiert wird.

4.3 Grundzüge des Tragfähigkeitsmodells

Das Indikator-konzept von Blanchard ist mittlerweile verfeinert und vielfach – auch auf Deutschland – angewendet worden. Auch das Bundesministerium der Finanzen legt mittlerweile einen Bericht zur Tragfähigkeit der Finanzpolitik

vor.³ Zur Berechnung der Tragfähigkeit der Finanzpolitik des Bundes und des öffentlichen Gesamthaushalts nutzen wir im Folgenden das FiFo-Tragfähigkeitsmodell, das im Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln entwickelt worden ist.

Das Modell beruht im Kern auf dem vielfach adaptierten OECD-Modell nach Blanchard, wie es von Ernesto Talvi und Carlos Végh in allgemeiner Form formuliert worden ist (Talvi/Végh, 1998). Das mathematische Modell selbst kann hier nicht dargestellt werden, die ausführliche Dokumentation und Herleitung bietet Thöne (Thöne, 2005a, 176 ff.). Zum Verständnis der Berechnungen müssen allerdings die zentralen Charakteristika des FiFo-Modells kurz skizziert werden.

- Das FiFo-Tragfähigkeitsmodell basiert auf dem angesprochenen weiterentwickelten Blanchard-Indikator. Das Besondere des von Talvi und Végh formulierten Indikators liegt darin, dass über die Konstruktion einer „permanenten Primärdefizitquote“ eine Tragfähigkeitslücke für jedes einzelne Jahr des interessierenden Zeitraums berechnet wird. Soll zum Beispiel die Tragfähigkeit der Finanzpolitik mit einem Zeithorizont von 50 Jahren beurteilt werden, so wird neben der Tragfähigkeitslücke für das Basisjahr auch dargestellt, wie diese kontinuierlich wächst, wenn 10, 20 oder 30 Jahre nichts unternommen wird. Die Differenzen dieser Tragfähigkeitslücken beziffern den Preis des Wartens.

- Neben den ausgabenseitigen Fragen, die wegen der demografischen Alterung in der Tragfähigkeitsanalyse üblicherweise dominieren, können mit dem FiFo-Modell über ein Satellitensystem auch einnahmenseitige Entwicklungen und Trends differenziert einbezogen werden. In den Modellrechnungen weiter unten wird dazu die aktuelle Steuerschätzung zur Simulation der abgabenseitigen Einnahmen bis 2010 herangezogen.

- Auch kurzfristige Konjunkturprognosen zur Zins- und Wachstumsentwicklung können unmittelbar berücksichtigt werden. Damit ist es möglich, kurz- und langfristige Tragfähigkeitsanalysen auf einer gemeinsamen und wechselseitig konsistenten Datengrundlage durchzuführen. Wegen des relativ hohen Gewichts der gegenwartsnahen Perioden in der intertemporalen Budgetgleichung kann dies einen durchaus nennenswerten Einfluss auf die Ergebnisse einer Tragfähigkeitsanalyse haben.

Gleichwohl sollten – trotz der Verfeinerungen im FiFo-Modell und in den Modellen anderer Autoren – Tragfähigkeitsanalysen weiterhin als mechanistische Konzepte betrachtet werden. Sie sollen vor allem illustrieren, welche Folgen die

³ BMF (2005) auf der Basis von Werdning/Kaltschütz (2005). Weitere Tragfähigkeitsanalysen aus jüngerer Zeit: SVR (2003), Thöne (2005a), Fuest/Thöne (2005), Europäische Kommission (2006a), Europäische Kommission (2006b).

gegenwärtige Finanzpolitik nach sich ziehen würde, wenn sie langfristig und unter schon heute absehbaren, veränderten Rahmenbedingungen fortgeführt wird. Die Beschränkung auf einige zentrale und durchweg exogene Modellparameter ermöglicht es, die Eigendynamik von Defiziten und Staatsverschuldung transparent und nachvollziehbar als Ursache-Wirkungs-Kette darzustellen.

Mit Ausnahme von Defiziten und Verschuldung können und sollen Tragfähigkeitsmodelle die Wechselwirkungen der betrachteten Variablen nicht berücksichtigen. Zum Beispiel wird die sehr wichtige Frage, welchen Einfluss eine finanzpolitische Konsolidierung auf das Wirtschaftswachstum hat, innerhalb des Modells nicht thematisiert. Die Wachstumsfreundlichkeit der Finanzpolitik muss mithilfe anderer Methoden und Maßstäbe beurteilt werden. Insofern ist Tragfähigkeit der Finanzpolitik nur ein – wenn auch wichtiger – Aspekt ökonomisch nachhaltiger Finanzpolitik. Wenn diese Restriktion allerdings beachtet wird, kann die Tragfähigkeitsanalyse als hilfreiches Informationsinstrument für die Beurteilung und Gestaltung einer langfristig ausgerichteten Finanzpolitik genutzt werden.

4.4 Die Tragfähigkeit der aktuellen Finanzpolitik

Um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen für den Bund und für den gesamtstaatlichen Haushalt zu ermitteln, sind neben den wesentlichen finanzwirtschaftlichen Rahmendaten der Gegenwart auch eine Reihe von Projektionen und Modellannahmen nötig, welche die zukünftige Entwicklung der zentralen makroökonomischen Stellgrößen sowie der die Einnahmen und die Ausgaben bestimmenden Faktoren simulieren. Diese Parameter werden kurz erläutert, bevor wir zu den Ergebnissen der Tragfähigkeitsrechnungen kommen.

Bei der Parameterwahl haben wir besonderen Wert darauf gelegt, in der Fachwelt akzeptierte und etablierte Prämissen beziehungsweise Daten zu nutzen, um die Konsistenz mit anderen Berechnungen zu gewährleisten. Darüber hinaus wurde im Zweifelsfall insofern konservativ verfahren, als in der Parameterwahl eher vorsichtigen, nicht alarmierenden Schätzungen der Vorzug gegeben wurde. Folgende Prämissen und Basisdaten charakterisieren das Modell:

- Das Tragfähigkeitsmodell führt auf der Basis des Jahres 2005 Simulationsrechnungen für die Zeit von 2006 bis 2050 durch. Aktuelle Entwicklungen des Jahres 2006 – insbesondere die Schätzungen zu unerwartet hohen Steuereinnahmen in den Jahren 2006 und 2007 – werden ebenfalls berücksichtigt.
- Als Tragfähigkeitsbedingung für den gesamtstaatlichen Haushalt dient die 60-Prozent-Schuldenquote des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Eine aktuelle Finanzpolitik ist also tragfähig, wenn sie am Ende des Betrachtungszeitraums zu einer Gesamtverschuldung von nicht mehr als 60 Prozent des BIP führt. Die

Rechnungen, die allein für den Bund angestellt werden, nutzen eine Tragfähigkeitsbedingung, die dem proportionalen Anteil des Bundes an der 60-Prozent-Marke im Jahr 2005 entspricht, das heißt 35 Prozent am BIP (bezogen auf die Abgrenzung nach der Finanzstatistik).

- Zudem werden die jährlichen Haushaltsdefizite bis 2050 betrachtet. Für den gesamtstaatlichen Haushalt nutzen wir den SWP-Referenzwert und die „Close-to-balance“-Regel. Das Defizit des Bundeshaushalts wird hinsichtlich der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Neuverschuldungsgrenze des Art. 115 GG und hinsichtlich des Haushaltsausgleichs betrachtet.
- Für die kurze Frist wird das BIP-Wachstum nach Maßgabe der jüngsten IW-Konjunkturprognose simuliert. Das reale Bruttoinlandsprodukt wuchs demzufolge im Jahr 2006 real mit 2,4 Prozent, im Jahr 2007 folgt ein Wachstum von 1,5 Prozent.⁴
- Für die langfristige Projektion der makroökonomischen Parameter wird zum Teil auf die gemeinsame Konvention der Ageing-Arbeitsgruppe des Wirtschaftspolitischen Ausschusses (EPC, 2005; EPC, 2006) zurückgegriffen. Wir gehen von einem realen Produktivitätswachstum von 1,7 Prozent pro Erwerbsperson und Jahr aus. Nicht übernommen wird dagegen der aktuelle von der EPC vorge-schlagene Referenzwert für den langfristigen Realzinssatz, da dieser mit 3 Prozent deutlich zu niedrig angesetzt ist. Selbst die vorangegangene EPC-Konvention sah noch einen Realzinssatz von 4 Prozent vor (EPC, 2003). Ein zentraler Parameter für die Dimension von (eventuellen) Tragfähigkeitslücken ist das Zins-Wachstums-Differenzial. Dieses lag in Deutschland im Mittelwert der Jahre 1985 bis 2005 bei knapp 1,9 Prozentpunkten. Entsprechend nutzen wir als Ausgangsgröße für den langfristigen Realzins den in der Literatur sehr gebräuchlichen Wert von 3,5 Prozent. In der weiteren Projektion wird mit einem festen Zins-Wachstums-Differenzial von 1,8 Prozentpunkten gerechnet.
- Die demografische Projektion beruht auf der mittleren Variante 1-W2 der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (siehe Abschnitt 4.2).
- Im Zusammenwirken von konstantem Wachstum der Pro-Kopf-Produktivität und kontinuierlichem Sinken der Erwerbsbevölkerung nimmt das reale BIP-Wachstum in Deutschland von jährlich 1,7 Prozent im Jahr 2008 auf 1,3 Prozent im Jahr 2050 ab.
- Die altersbedingten Staatsausgaben werden auf der Basis der aktuellen Vorarbeiten der EPC-Ageing-Arbeitsgruppe projiziert (vgl. Abschnitt 4.2). Bei der

⁴ Diese IW-Prognose ist zugleich der (unbeabsichtigte) arithmetische Mittelwert der Herbstprognosen aus 2006 von IWF, der Europäischen Kommission, der Bundesregierung, der Gemeinschaftsprognose der großen Forschungsinstitute sowie des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

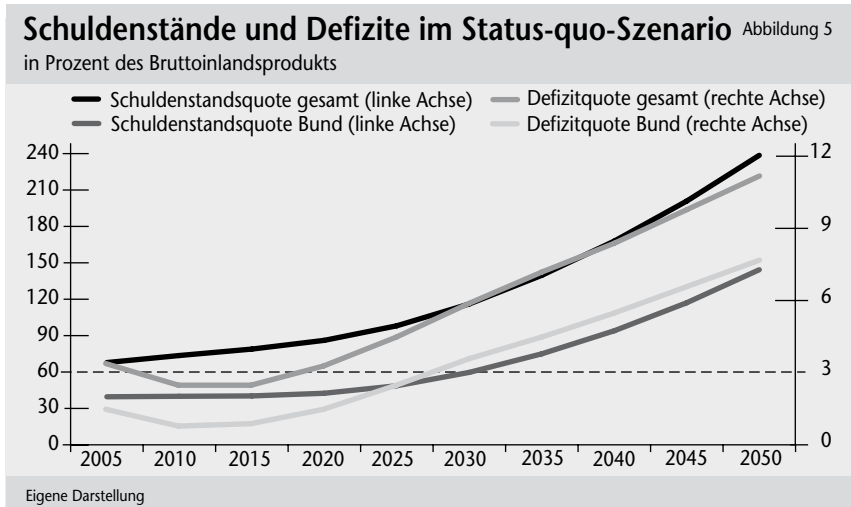
Projektion der Ausgaben des Bundes werden die Ausgaben für die Beamtenversorgung – hier dominieren Länder und Gemeinden – proportional auf die verschiedenen Ebenen verteilt. Die Bildungsausgaben werden komplett der Länderebene zugeordnet.

- Die sonstigen Primärausgaben des Staates werden im Sinne der Logik der Tragfähigkeitsanalyse auf Basis des Jahres 2005 fortgeschrieben (das heißt als feste Primärausgabenquote am BIP). Dabei wurde berücksichtigt, dass die aktuellen Einnahmen aus Privatisierungserlösen und dem Aussteuerungsbetrag der Bundesagentur für Arbeit langfristig keine Fortsetzung finden.
- Die steuerlichen Einnahmen des Bundes und des Gesamtstaates werden im Wesentlichen auf Basis der Steuerschätzungen von Mai und November 2006 für die Jahre bis einschließlich 2010 projiziert.⁵ Die Steuereinnahmen für die Jahre 2010 bis 2050 werden vereinfachend mithilfe einer Aufkommenselastizität von eins projiziert. Auch dies ist eine durchaus optimistische Annahme, denn das deutsche Steuersystem ist keineswegs inhärent so dauerhaft ergiebig. Konkret wird hier eine Steuerpolitik simuliert, die keine Fortschreibung des aktuellen Rechtsstandes ist, sondern eine „defensive“ Steuererhöhungspolitik, welche die dauerhafte Ergiebigkeit des Steuersystems auf dem gleichen Stand hält (Thöne, 2005a, 99 ff.).
- Die sonstigen nicht-steuerlichen Primäreinnahmen werden für den gesamten Betrachtungszeitraum mit einer Aufkommenselastizität von eins projiziert. Bei den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung ist allerdings die seit Anfang 2007 wirksame Kürzung um 2,3 Prozentpunkte berücksichtigt worden.
- Berechnungen für den gesamtstaatlichen Haushalt werden in der Abgrenzung des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESA95) durchgeführt, da diese Zahlen auch der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts zugrunde liegen. Abweichend hiervon werden Rechnungen für den Bund in der Abgrenzung der Finanzstatistik durchgeführt. Dieser systematische Bruch ist notwendig, um über den passenden Referenzwert für die Schuldenregel des Art. 115 GG zu verfügen.
- Das Modell rechnet in realen Werten, das heißt alle monetären Angaben verstehen sich in Preisen von 2005.

Das Basisszenario der Tragfähigkeitsrechnungen modelliert eine Fortsetzung der aktuellen Ausgaben- und Einnahmenpolitik nach Maßgabe der skizzierten

⁵ Der deutliche „Überoptimismus“ (Heinemann, 2005, 20) der mittelfristigen Finanzplanung kann weitestgehend auf zu hohe Wachstumsprognosen zurückgeführt werden, die dem Arbeitskreis Steuerschätzung von der Bundesregierung vorgegeben werden. Eine derartige Prognoseverzerrung wird hier vermieden, indem die projizierten Steuereinnahmen mit den eigenen BIP-Projektionen neu kalibriert werden.

Prämissen. Wir stellen die Frage, ob die aktuelle Finanzpolitik auch unter geänderten Randbedingungen auf Dauer fortgeführt werden kann, ohne dabei die Verschuldungsobergrenzen des Stabilitätspakts (beziehungsweise des proportionalen Bundesanteils hieran) zu verletzen. Die Ergebnisse der Tragfähigkeitsanalysen für den gesamtstaatlichen Haushalt und für den Bund sind beispielhaft in Abbildung 5 illustriert.



Das gesamtstaatliche Defizit lag im Jahr 2005 mit 3,3 Prozent des BIP noch deutlich über dem SWP-Referenzwert. Wie Abbildung 5 zeigt, kann gemäß dieser Projektion ab 2006 zumindest dieses Maastricht-Kriterium für eine längere Zeit wieder eingehalten werden. Das Defizit sank demnach im Jahr 2006 auf 2,3 Prozent des BIP und wird bis 2018 weiterhin unter der 3-Prozent-Grenze liegen. Diese Entwicklung wird durch ein deutliches Einnahmenwachstum in der kurzen Frist und vor allem durch das projizierte vorübergehende Sinken der demografieabhängigen Ausgaben (wie bereits in Tabelle 5 gezeigt) verursacht. Natürlich liegt eine Defizitquote, die vorübergehend auf minimal 1,5 Prozent des BIP sinkt, noch weit über der Anforderung, mittelfristig einen nahezu ausgeglichenen oder Überschuss ausweisenden Haushalt anzustreben.

Auch die Entwicklung der Staatsverschuldung zeigt, dass die Fortschreibung der gegenwärtigen Finanzpolitik keineswegs auf einen tragfähigen Pfad führt – trotz guter Nachrichten im Defizitverfahren. Statt zu sinken, steigt die gesamtstaatliche Verschuldung von knapp 68 Prozent des BIP im Jahr 2005 über 74 Prozent im Jahr 2010 und 98 Prozent im Jahr 2025 auf 239 Prozent im Jahr 2050, dem letzten Jahr der Projektion (siehe Tabelle 7).

Die Tragfähigkeitslücke für 2007, das heißt für das erste Jahr, in dem theoretisch gehandelt werden könnte, beträgt mit Blick auf die Einhaltung der 60-Prozent-Schuldengrenze im Jahr 2050 exakt 2,71 Prozent des BIP. Die öffentlichen Finanzen Deutschlands sind damit langfristig nicht tragfähig. Dieser Befund bestätigt sich auch bei der Wahl kürzerer Betrachtungszeiträume. Das FiFo-Modell ermittelt Tragfähigkeitslücken für jedes einzelne Jahr bis 2050. An deren Zunahme von Jahr zu Jahr ist abzulesen, um wie viel schärfer eine Konsolidierung ausfallen muss, wenn sie nicht sofort angegangen wird. So wächst die Lücke etwa im Laufe von fünf Jahren, in denen die Fortführung einer nicht tragfähigen Finanzpolitik simuliert wird, von 2,71 Prozent auf 3,22 Prozent des BIP (2012). Der „Preis des Wartens“ besteht darin, dass zum Erreichen desselben Zukunftsziels 0,5 Prozentpunkte des BIP mehr aufgewendet werden müssen.

Die Entwicklung beim Bund spiegelt die gesamtstaatliche Entwicklung im Groben wider. Bei näherer Betrachtung stellt sich der Bund kurzfristig besser, langfristig aber etwas schlechter als der Gesamtstaat. Der Bund hat das Gros der mit der demografischen Alterung steigenden Staatsausgaben zu tragen, profitiert aber nicht von den Ausgabenenkungen, die *ceteris paribus* im Bildungssektor möglich sind. Die relative Entlastung des Bundes bei den Beamtenpensionen kann das nicht kompensieren.⁶

Abbildung 5 illustriert die Entwicklung der Bundesschuld und des Haushaltsaldos des Bundes im Status-quo-Szenario. Alle Größen sind hier nach der Finanzstatistik abgegrenzt, um Informationen zur Verfassungskonformität der Defizite zuzulassen.⁷ Das Budgetdefizit wird in den Simulationen von 1,4 Prozent des BIP im Jahr 2005 zeitweilig bis auf 0,7 Prozent sinken. Im Zeitraum 2006 bis 2016 – unter Umständen mit Ausnahme des Jahres 2008 – wird die Schuldenobergrenze nach Art. 115 GG nicht gebrochen. Danach aber steigen die Fehlbeträge wieder und Art. 115 kann erneut nicht eingehalten werden. Das Defizit des Bundeshaushalts würde bei Fortführung der gegenwärtigen Finanzpolitik im Jahr 2025 schon bei 2,4 Prozent des BIP liegen und bis zum Jahr 2050 auf insgesamt 7,6 Prozent steigen.

⁶ Verschiebungen der relativen Belastungen zwischen den Gebietskörperschaften würden in der Praxis im vertikalen Finanzausgleich über den Deckungsquotenausgleich, das heißt über eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung, geglättet. Dieser Effekt wurde in den Modellierungen nicht abgebildet, um die Entstehung und die Verteilung der Tragfähigkeitslücken transparent darzustellen.

⁷ Im SWP werden nur EDP-Abgrenzungen (EDP = Excessive Deficit Procedure) genutzt, die auf dem Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESA95) aufbauen und an spezielle Bedürfnisse der Defizitkontrolle angepasst wurden. Der Unterschied ist groß: –31,4 Milliarden Euro beträgt das Defizit des Bundeshaushalts im Jahr 2005 gemäß Finanzstatistik; der für den Stabilitätspakt maßgebliche Finanzierungssaldo EDP-B.9 liegt im selben Jahr bei –49,4 Milliarden Euro. Die EDP-Zahlen berücksichtigen auch die Sondervermögen und die Sozialversicherungen. Außerdem werden hier Vermögensveränderungen (Privatisierungserlöse und anderes) als sogenannte Stock-Flow-Adjustments nicht in gleicher Weise kassenwirksam gebucht.

Zu keiner Zeit kommt der Bund bei Fortschreibung der aktuellen Finanzpolitik dem Haushaltsausgleich nahe. Die Verschuldung steigt stetig an, von 39,7 Prozent des BIP im Jahr 2005 über 49 Prozent (2025) auf einen Stand von 144 Prozent im Schlussjahr der Betrachtung. Somit kann auch der aktuellen Finanzpolitik des Bundes keine Tragfähigkeit attestiert werden. Die Tragfähigkeitslücke mit Blick auf den Zielzeitraum 2050 liegt im Jahr 2007 immer noch bei 1,66 Prozent des BIP.

4.5 Konsolidierungsszenarien für Bund und Gesamtstaat

Es ist deutlich geworden, dass die deutsche Finanzpolitik trotz steigender Steuereinnahmen und sinkender Defizite in den kommenden Jahren weder für den Gesamtstaat noch allein für den Bund als langfristig tragfähig angesehen werden kann. Auch wenn Tragfähigkeitsrechnungen notwendigerweise mit Ungenauigkeiten belastet sind: Die Ergebnisse der Berechnungen fallen so eindeutig aus, dass am generellen Befund einer fehlenden Tragfähigkeit kein begründeter Zweifel bestehen kann.

Im Folgenden sollen aus der Vielzahl vorstellbarer Konsolidierungsziele und -pfade beispielhaft drei berechnet werden, um die Bandbreite der Optionen und ihrer Konsequenzen zu beleuchten. Die Konsolidierungsziele seien:

- Der Bund strebt binnen fünf Jahren – das heißt für 2011 – einen ausgeglichenen Haushalt an. Die Länder und Gemeinden werden in diesem Szenario nicht betrachtet (Szenario 2).
- Alle Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungen streben für 2011 einen in der Summe ausgeglichenen Haushalt an (Szenario 3).
- Der öffentliche Gesamthaushalt soll die langfristige Tragfähigkeitsbedingung erfüllen, also im Jahr 2050 einen Schuldenstand von nicht mehr als 60 Prozent des BIP aufweisen (Szenario 4).

Tabelle 6 gibt einen Überblick der Szenarien. Mit der Analyse des Status quo (Szenario 1) sind es insgesamt vier.

In den Konsolidierungsszenarien 2, 3 und 4 werden jeweils zwei unterschiedliche Konsolidierungspfade berechnet. Die erste Variante ist eine „Sofortkonsolidierung“, die im Jahr 2007 durchgeführt wird und auf einen finanzpolitischen Pfad lenkt, der es ohne zusätzliche Maßnahmen ermöglicht, das jeweilige Konsolidierungsziel zu erreichen. In der Praxis sind solche Sofortkonsolidierungen bei großen Tragfähigkeitslücken kaum oder gar nicht möglich. Das Gros der Staatsausgaben ist in der kurzen Sicht nicht disponibel. Und diejenigen Ausgaben, die theoretisch disponibel wären, sollten in einer praktischen Konsolidierungsentscheidung nicht zur Gänze zur Disposition gestellt werden. Zumindest sollten

Grundstrukturen der Konsolidierungsszenarien

Tabelle 6

Szenario	Ziel	Nr.	Art der Konsolidierung	Umfang der Konsolidierung (Senkung der Ausgaben in Milliarden Euro)		Beginn	Ende
1	Fortschreibung Finanzpolitik 2005/2006	1	Keine				
2	Bund: Haushaltsausgleich 2011	2a	Sofortkonsolidierung	1 x	14,0	2007	2007
		2b	Schrittweise: Fixbetrag p. a. zusätzlich; 5 Jahre	5 x	3,2	2007	2011
3	Gesamtstaat: Haushaltsausgleich 2011	3a	Sofortkonsolidierung	1 x	47,5	2007	2007
		3b	Schrittweise: Fixbetrag p. a. zusätzlich; 5 Jahre	5 x	10,8	2007	2011
4	Gesamtstaat: SWP-Schuldenquote 2050	4a	Sofortkonsolidierung	1 x	63,3	2007	2007
		4b	Schrittweise: Fixbetrag p. a. zusätzlich; 10 Jahre	10 x	8,5	2007	2016

Eigene Berechnungen

– im Sinne einer „qualitativen Konsolidierung“ – wachstumswirksame Ausgaben eine bessere Behandlung erfahren als solche, die neutral oder negativ auf das Wachstum wirken (Thöne, 2005b). Folglich dienen umfangreiche Sofortkonsolidierungen primär als Benchmarks für die weitere Analyse. Die schrittweisen Konsolidierungspfade in den Szenarien 2, 3 und 4 sehen jeweils vor, dass der benötigte Konsolidierungsbetrag als fester Euro-Betrag über die Jahre verteilt wird. Jedes Jahr wird hier um die gleiche Summe – in Preisen von 2005 – zusätzlich konsolidiert. Real handelt es sich nicht um einen linearen Pfad. Da das Modell das Wirtschaftswachstum einbezieht, verlaufen diese Konsolidierungspfade real leicht degressiv.

Alle dargestellten Konsolidierungen beziehen ihr Volumen vollständig aus Ausgabenkürzungen. Grundsätzlich hätten einnahmenseitige Maßnahmen im Modell – und nur dort – eine äquivalente Wirkung. In der Praxis gehen wir davon aus, dass mit den für 2007 beschlossenen – hier schon im Status-quo-Szenario 1 berücksichtigten – Steuererhöhungen für die einnahmenseitige Konsolidierung schon mehr als genug getan ist. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass der Abbau von Steuersubventionen als ausgabenseitige Maßnahme angesehen wird, da es

sich bei „über das Steuersystem getätigten Ausgaben“ (tax expenditures) um Zwillinge der direkten Subventionen handelt. Schließlich unterstellen wir mit den langfristigen Projektionen der Steuereinnahmen implizit eine „defensive“ Steuererhöhungspolitik (Abschnitt 4.4; Thöne, 2005a, 99 ff.). Auch bei ausgaben-
seitigen Konsolidierungen ist es folglich auf der Steuerseite keineswegs ruhig.

Ergebnisse der Konsolidierungsszenarien

Tabelle 7

in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

Szenario		2005	2010	2020	2030	2040	2050
1	Defizit	3,3	2,4	3,2	5,8	8,3	11,1
GHH	Verschuldung	68,0	74,0	86,0	116,0	168,0	239,0
	Tragfähigkeitslücke ₂₀₅₀		3,0	4,4	7,1	14,8	178,6
1	Defizit	1,4	0,7	1,4	3,5	5,4	7,6
Bund	Verschuldung	40,0	40,0	42,0	60,0	94,0	144,0
	Tragfähigkeitslücke ₂₀₅₀		1,8	2,7	4,3	9,1	109,3
2a	Defizit	1,4	0,1	0,5	2,3	3,9	5,8
Bund	Verschuldung	40,0	38,0	33,0	42,0	66,0	105,0
	Tragfähigkeitslücke ₂₀₅₀		1,2	1,7	2,8	5,8	69,8
2b	Defizit	1,4	0,2	0,5	2,3	3,9	5,8
Bund	Verschuldung	40,0	39,0	34,0	43,0	67,0	105,0
	Tragfähigkeitslücke ₂₀₅₀		1,2	1,7	2,8	5,8	69,9
3a	Defizit	3,3	0,1	0,1	1,9	3,4	5,0
GHH	Verschuldung	68,0	65,0	54,0	56,0	74,0	105,0
	Tragfähigkeitslücke ₂₀₅₀		0,8	1,1	1,8	3,7	44,7
3b	Defizit	3,3	0,5	0,1	1,9	3,3	4,8
GHH	Verschuldung	68,0	69,0	57,0	58,0	75,0	105,0
	Tragfähigkeitslücke ₂₀₅₀		0,8	1,1	1,8	3,7	44,8
4a	Defizit	3,3	-0,6	-0,9	0,6	1,8	2,9
GHH	Verschuldung	68,0	62,0	43,0	36,0	43,0	60,0
	Tragfähigkeitslücke ₂₀₅₀		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4b	Defizit	3,3	0,9	-1,0	0,4	1,5	2,5
GHH	Verschuldung	68,0	70,0	53,0	43,0	46,0	60,0
	Tragfähigkeitslücke ₂₀₅₀		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

GHH = Gesamtstaatlicher Haushalt.
Eigene Berechnungen

In Tabelle 7 sind die zentralen Ergebnisse der drei Konsolidierungsszenarien wiedergegeben und dem Status-quo-Szenario 1 gegenübergestellt. Die Szenariovariante 2a zeigt zunächst, dass der binnen fünf Jahren angestrebte Haushaltsausgleich beim Bund ein durchaus realistisches, weil finanzierbares Unterfangen ist: Mit einer dauerhaften Senkung der Bundesausgaben um 14 Milliarden Euro (0,6 Prozent des BIP) im Jahr 2007 kann der Budgetausgleich im Jahr 2011 erreicht werden. Wird die Konsolidierung linear über die fünf Jahre verteilt (Szenariovariante 2b), so kommt sie um 14 Prozent teurer, insgesamt müssen die Ausgaben dann um 16 Milliarden Euro zurückgefahren werden. Die Verschuldungsgrenze des Art. 115 GG kann in beiden Teilszenarien ab 2006 bis einschließlich 2022 eingehalten werden.

Der ausgeglichene Haushalt kann nach 2011 noch eine ganze Reihe von Jahren ohne zusätzliches Sparen erhalten werden. Beginnend mit dem Jahr 2016 verschlechtert sich allerdings die Haushaltslage wieder. Hier wird deutlich, dass die Politik eines mittelfristigen Budgetausgleichs allein nicht ausreichen kann, die langfristigen Tragfähigkeitsprobleme zu lösen. Auch wenn die notwendigen Sparauflagen erfüllt würden, liegt in den Szenariovarianten 2a und 2b die verbleibende Tragfähigkeitslücke im Jahr 2007 mit Blick auf das Jahr 2050 noch bei 1,1 Prozent des BIP. Da die Lücke nicht ausgeglichen wird, steigt die Verschuldung allein des Bundes bis 2050 auf 105 Prozent des BIP.

In Szenario 3 wird der Haushaltsausgleich für den Gesamtstaat binnen fünf Jahren modelliert. Um dieses Ziel zu erreichen, sind bei Sofortkonsolidierung 47,5 Milliarden Euro vonnöten. Auch hier ist es um 14 Prozent teurer, die Konsolidierung auf die fünf Jahre bis 2011 zu verteilen. Zusammengenommen sind für diesen Fall 54 Milliarden Euro erforderlich (2,2 Prozent des BIP). Angesichts dieser Summe erscheint jedoch das Schritt-für-Schritt-Vorgehen der Szenariovariante 3b realistischer. Gegenüber dem Szenario 2 ist der Haushaltsausgleich in 3a und 3b relativ teuer.⁸ Dafür ist er aber auch nachhaltiger. Dem ausgeglichenen Budget des Jahres 2011 folgen sechs Jahre mit leichten Haushaltsüberschüssen, bevor sich auch hier – allerdings etwas milder – die demografischen Tragfähigkeitsrisiken auswirken. Die relativ stärkeren Konsolidierungen der Szenariovarianten 3a und 3b wirken sich auch auf die verbleibende Tragfähigkeitslücke aus. Sie beträgt im Jahr 2007 nur 0,7 Prozent des BIP. Auch die Staatsschuld steigt bis 2050 weniger stark an als in Szenario 2 – auf den (zufälligerweise) identischen Wert von 105 Prozent des BIP –, allerdings nicht nur für den Bund, sondern auch für den Gesamtstaat.

⁸ Die Steuermehreinnahmen der Jahre 2006 und 2007 begünstigen den Bund überproportional, das heißt seine Defizitsituation vor Konsolidierung (in Szenario 2) ist deutlich günstiger als die des Gesamtstaates.

Das Szenario 4 schließlich illustriert echte tragfähige Finanzpolitik. Es ist so modelliert, dass im Jahr 2050 die Schuldenquote des staatlichen Gesamthaushalts das SWP-Limit von 60 Prozent nicht überschreitet. Um das zu erreichen, müssten auf einen Schlag die Staatsausgaben im Jahr 2007 um 63,3 Milliarden Euro gesenkt werden. Dieser Betrag beziffert die Tragfähigkeitslücke von 2,7 Prozent des BIP. Da eine derart schroffe Konsolidierung praktisch nicht möglich ist – und makroökonomisch auch kaum empfehlenswert wäre –, simuliert die Szenariovariante 4b die lineare Verteilung der benötigten Konsolidierungsbeiträge auf zehn Jahre. Die Abmilderung der Konsolidierung hat ihren Preis. Insgesamt nämlich müssen die Ausgaben um 84,6 Milliarden Euro gesenkt werden, also um rund ein Drittel mehr als in Variante 4a. Nach der Konsolidierungsphase 2007 bis 2016 unterschreitet die Schuldenquote unmittelbar im Folgejahr 2017 wieder die 60-Prozent-Grenze. Die Budgetüberschüsse, die in dieser Modellrechnung in den Jahren 2013 bis 2027 auftreten, ermöglichen eine Reduktion der Staatsschuld bis hinunter auf 42,5 Prozent (2031). Hierin kommt der vorsorgende Charakter einer tragfähigen Finanzpolitik zum Ausdruck: Zum Kulminationspunkt der demografischen Alterung sind keine Einschnitte mehr notwendig. Vielmehr wird die Vorsorge wieder reduziert und die Verschuldung darf bis 2050 allmählich auf 60 Prozent des BIP steigen.

Das abschließend dargestellte Szenario 4 einer tragfähigen Finanzpolitik hat mit den erforderlichen Konsolidierungsdimensionen noch einmal sehr deutlich gezeigt, wie groß die zukünftigen Herausforderungen an die Finanzpolitik noch sind, obwohl sich die aktuelle Defizitsituation gegenüber den Vorjahren schon so deutlich verbessert hat. Zugleich illustriert Szenario 4 aber auch einmal mehr die Willkür der Tragfähigkeitsziele, die notwendigerweise politisch sind. Die Einhaltung des Maastricht-Ziels einer 60-Prozent-Staatsschuldenquote im Jahr 2050 heißt hier auch, den einmal erreichten Schuldenstand von 42,5 Prozent wieder aufzugeben. Ist das sinnvoll? Die britische Finanzpolitik zum Beispiel ist am langfristigen Ziel einer Verschuldung von 40 Prozent des BIP ausgerichtet. Das muss nicht heißen, dass die Größe von 40 Prozent ein besseres Tragfähigkeitsziel wäre. Die Suche nach einer objektiv angemessenen oder sogar optimalen Schuldenquote muss zwar fruchtlos bleiben. Deutlich wird allerdings: Das Erreichen und Einhalten der SWP-Kriterien ist keineswegs bereits das Maximum restriktiver Finanzpolitik.

5

Der Weg zur Konsolidierung

Obwohl Deutschland in den Jahren 2006 und 2007 eine Neuverschuldung aufweisen wird, die weder verfassungswidrig hoch ist noch gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt verstößt, ist es – wie das Kapitel 4 gezeigt hat – noch ein langer Weg bis zur Tragfähigkeit der Finanzpolitik. Was ist zu tun?

Im Folgenden können nur wenige ausgewählte Aspekte der vielschichtigen Antwort auf diese Frage angesprochen werden. Zum einen sollen Einsparpotenziale aufgezeigt werden, an denen angesetzt werden könnte. Dabei wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben. Hier soll lediglich beispielhaft illustriert werden, wo und wie die praktische Haushaltskonsolidierung fortgesetzt und vertieft werden kann (Abschnitte 5.1, 5.2 und 5.3). Abschließend werden noch kurz die Vor- und Nachteile möglicher Fiskalregeln zur dauerhaften Gewährleistung solider Finanzpolitik angesprochen (Abschnitt 5.4).

5.1 Qualitative Konsolidierung

Ebenso wie in den Modellrechnungen zur – unzureichenden – Tragfähigkeit der Finanzpolitik in Deutschland sind auch die praktischen Konsolidierungsspielräume in erster Linie auf der Ausgabenseite zu sehen. Die Staatsquote ist im Zuge der bisherigen Sparbemühungen von rund 48 Prozent des BIP in der ersten Hälfte der neunziger Jahre auf aktuell rund 46 Prozent gesunken. Das ist nicht genug. Außerdem wurde mit den Erhöhungen der Umsatzsteuer und der Versicherungssteuer 2007 für die einnahmenseitige Konsolidierung (mehr als) genug getan. Überdies sind ausgabenseitige Konsolidierungen empirisch gesehen nachhaltiger und werden häufig auch von nicht-keynesianischen expansiven Impulsen begleitet (Afonso, 2006).

Staatsausgaben zu kürzen oder auch nur einzufrieren, ist bekanntlich ein schwieriges Unterfangen – insbesondere dort, wo die Kürzungen homogene und gut organisierte Interessen betreffen. Diese gesellschaftspolitische Hürde findet ihr administratives Gegenstück in den Ressortabgrenzungen zwischen den Ministerien, demzufolge die Ausgabenbudgets mangels verlässlicher Alternativen als Indikatoren für die Bedeutung und Leistung des jeweiligen Hauses dienen. Insbesondere relative Kürzungen – also selektives Streichen bei ausgewählten Haushaltsposten – fallen schwer, da sie gerade in Koalitionsregierungen die internen Machtgewichte zu verschieben scheinen. Solche politischen Konflikte ließen sich durch die salomonische Lösung minimieren – nämlich durch lineare

Kürzungen über alle Ressorts hinweg. Das fordert jedoch einen hohen gesamtwirtschaftlichen Preis, weil so auch investive Ausgaben gekürzt werden.

Zwar sollten Sparprogramme – je nach der Intensität der notwendigen Konsolidierung – im Zweifelsfall auch solche querschnittartigen „Rasenmähermethoden“ umfassen. So könnten zum Beispiel die nominalen Ausgabenniveaus aller Ressorts mehrjährig eingefroren werden. Allerdings sind derartige Strategien bei näherem Hinsehen als letztes Mittel anzusehen. Alle Ausgabenprogramme und Haushaltstitel sind irgendwann einmal einzeln und mit spezifischen Zielen eingeführt worden. Rationale Finanzpolitik sollte in der Lage sein, diskretionär eingeführte Ausgaben auch diskretionär wieder abzuschaffen. Im Idealfall sollte Maßstab solcher Entscheidungen immer die Frage sein, ob die ursprünglichen Ziele der jeweiligen Maßnahmen (a) effizient erreicht werden können und (b) weiter aktuell sind. Auch wenn dieser hohe Anspruch nicht aufrechterhalten werden kann, muss rationale Konsolidierungspolitik differenzieren können. Andernfalls droht das Risiko, mit der Sparpolitik in falsch verstandener Gleichbehandlung diejenigen Ausgabenbereiche besonders hart zu treffen, von denen eine positive Wirkung auf Wachstum und nachhaltige Entwicklung ausgeht. Kern einer nicht nur quantitativen, sondern auch qualitativen Konsolidierung ist die Identifizierung derjenigen staatlichen Ausgabenaktivitäten, die positiv mit Wirtschaftswachstum und nachhaltiger Entwicklung korreliert sind. Sie sind von solchen Ausgaben zu unterscheiden, die hierauf neutral oder negativ wirken (Europäische Kommission, 2004; Thöne, 2005b). Kurz gesagt: Qualitative Konsolidierung schont die auf die Zukunft gerichteten Ausgaben – absolut oder zumindest relativ – und belastet umso stärker die allein der Gegenwart oder Vergangenheit verbundenen Ausgaben.

Der Blick auf die aktuelle Zusammensetzung der Staatsausgaben – insbesondere der Ausgaben des Bundes (BMF, 2006c, 17 ff.) – und auf die absehbaren Quellen von demografisch bedingten Mehrausgaben (siehe Tabelle 5) weist unmittelbar in den Bereich der sozialen Ausgaben. Hier werden die großen Haushaltsvolumina bewegt, hier verbergen sich die wesentlichen Tragfähigkeitsrisiken. Die Rentenreformen der vergangenen Jahre haben schon wesentliche Fortschritte gebracht, nämlich die Tragfähigkeitsslage verbessert. Doch in puncto Gesundheit, Arbeitsmarkt und Pflege stehen intertemporal entlastende Reformen noch aus. Gleichwohl soll hier keine Streichliste gegenwärtiger Sozialtransfers formuliert werden. Kürzungsmaßnahmen in diesem Bereich sind notwendigerweise stets direkt mit Fragen der personalen Einkommensverteilung verbunden. In diesem Maße entziehen sie sich der unmittelbaren ökonomischen Bewertung. Betont sei allerdings, dass auch das Unterlassen von Konsolidierungsmaßnahmen bei den

Sozialausgaben ganz erhebliche Verteilungskonsequenzen haben kann – und zwar insbesondere zwischen den Generationen.

Doch die Tragfähigkeit der Finanzpolitik kann und darf nicht allein in Ausgabenfeldern herbeigeführt werden, die demografisch besonders anfällig sind. Insbesondere die Scheitelwelle der demografischen Alterung, die mit der Verrentung der Babyboom-Generation der sechziger Jahre ab dem Jahr 2025 einsetzen wird, kann nicht allein durch Sparmaßnahmen zu deren eigenen Lasten erreicht werden. Zumal diese Generation im Rahmen der Sozialversicherung nach dem Umlageprinzip dafür sorgt, den vorangehenden Jahrgängen noch vergleichsweise umfangreiche Leistungen zu finanzieren.

5.2 Subventionsabbau

Das demografische Tragfähigkeitsproblem ist damit umso mehr Anlass, auch in anderen Bereichen einen kritischen Blick auf solche Staatsausgaben zu werfen, die mehr Hypothek aus der Vergangenheit als Investition in die Zukunft sind. Hier stehen die Subventionen traditionell im Mittelpunkt der Kritik. Sie seien hier pars pro toto für alle anderen Bereiche staatlicher Ausgaben betrachtet, denn per se sind Subventionen nur ein Ausgabeninstrument unter vielen. Wegen ihrer besonderen Nützlichkeit in der Klientelpolitik verdienen Subventionen sehr viel kritische Aufmerksamkeit vonseiten der Finanzkontrolle. Daher sollten alle Maßnahmen einer beschneidenden Subventionskontrolle als Vorreiter betrachtet werden, auch andere Ausgaben gründlicher zu überprüfen. Denn Klientelpolitik wird zum Beispiel auch mit Personalausgaben sehr wirksam umgesetzt.

Zur Eindämmung des Subventionswesens sind schon viele Lösungen diskutiert worden, von der „Rasenmähermethode“ über zwingende Zeitlimits („Sunsets“) bis zum gesetzlichen Subventionsverbot. Ob solche pauschalen Ansätze tauglich sind, soll hier nicht ausführlich diskutiert werden.

Analog zum eben skizzierten Vorgehen erscheint uns eine differenzierende Subventionspolitik, die jedes Programm nach seiner ökonomischen Rechtfertigung und seinem tatsächlichen (Miss-)Erfolg bewertet, sinnvoller. Obwohl auch dieses Vorgehen durchaus voraussetzungsreich ist: Eine politische Subventionssteuerung – zum Beispiel durch eine interministerielle Arbeitsgruppe auf Staatssekretärs-ebene und unter Leitung des Finanzministeriums – sollte permanent durch eine unabhängige, glaubwürdige und möglichst renommierte Subventionskontrolle (im Idealfall also unter Ägide des Rechnungshofs) überprüft werden. Auch wäre es der budgetären Transparenz sehr zuträglich, wenn steuerliche Subventionen regulär in den Haushaltsprozess einbezogen und jeweils einem verantwortlichen Ressort zugeordnet werden würden.

Gleichgültig aber, welche subventionspolitische Strategie in der mittleren Frist umgesetzt werden wird: Schon jetzt könnten einige ökonomisch besonders fragwürdige Subventionen schnell abgeschafft werden. Dass die Politik dafür – entgegen allen Befürchtungen hinsichtlich ihrer rettungslosen Verstrickung in den Klientelismus – durchaus die Kraft hat, wurde zum Anfang des Jahres 2006 mit der Beendigung der größten Subvention Deutschlands, der Eigenheimzulage, eindrucksvoll unter Beweis gestellt. Im Folgenden wird eine beispielhafte Liste weiterer Subventionen aufgeführt, deren Abschaffung nicht auf die Ergebnisse differenzierter Evaluationen warten muss: Zu offensichtlich fehlt diesen Begünstigungen die ökonomische Rechtfertigung, zu klar ist ihre unzulängliche Leistungsfähigkeit.

Auf eine Streichliste für den Subventionsabbau gehören beispielsweise:

- **Agrarsubventionen:** Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur, Zuschüsse an die landwirtschaftliche Unfall- und Krankenversicherung, Mineralölsteuervergünstigung; insgesamt 3,6 Milliarden Euro.
- **Verkehrssubventionen:** Investitionszuschüsse für Schienenwege, ermäßigter Umsatzsteuersatz im öffentlichen Nahverkehr; insgesamt 2,1 Milliarden Euro.
- **Wohnungsbausubventionen:** Zinszuschüsse.

Des Weiteren gehören folgende Steuervergünstigungen auf den Prüfstand: die Entfernungspauschale (ab 21 km einfache Distanz) in Höhe von 2 Milliarden Euro sowie die Steuerbefreiung für haushaltsnahe Dienstleistungen im Umfang von ebenfalls 2 Milliarden Euro.

Allein die hier nur cursorisch aufgeführten Beispiele repräsentieren ein Einsparpotenzial von knapp 10 Milliarden Euro. Angesichts eines im 20. Subventionsbericht ausgewiesenen Subventionsvolumens im Jahr 2005 von insgesamt 55,6 Milliarden Euro ergeben sich mittelfristig durchaus weitere Konsolidierungspotenziale aus dieser Quelle (BMF, 2006e, 27).

5.3 Effizienzpolitik

So notwendig und hilfreich Ausgabenkürzungen dieser Art auch sein mögen, so unzureichend sind Streichlisten in der heutigen Finanzpolitik. Der Bundeshaushalt hat, ebenso wie die Haushalte der meisten Gebietskörperschaften, in den vergangenen Jahren mehr als eine Konsolidierungsrunde hinter sich gebracht. Dabei werden die vorangegangenen Sparrunden in einer Hinsicht selektiv gewirkt haben: Ausgaben, die schnell und leicht zu kürzen waren, sind schon weitestgehend reduziert worden. Ausgaben aber, die unverändert in den Haushalten angesetzt sind, haben – auch wenn sie durchaus verzichtbar erscheinen mögen – offensichtlich gewichtige Fürsprecher, die einen solchen Zugriff verhindern. Die

Strategie, allein eine kurzfristige Streichliste für diese Art von Ausgaben zu formulieren, läuft darum Gefahr, ein weiteres Mal gegen dieselben Widerstände anzurennen, die schon in den Vorjahren ganz vergeblich ins Visier genommen worden waren. Das heißt: Konsolidierungsstrategien allein über kurzfristig wirk-same Streichungen kommen durch den „darwinistischen“ Auswahlprozess, den sie selbst befördern, früher oder später zum Stillstand.

In der mittleren Frist jedoch bieten sich noch große Einsparpotenziale erstaunlicher Dimension. Einsparungen bei Ausgaben, die erst mittelfristig disponibel sind, zeigen ihre besondere Attraktivität dann, wenn sie aus Effizienzsteigerungen stammen. Dann werden mit den Ausgaben nicht zugleich auch die staatlichen Leistungen gekürzt. Vielmehr werden die gleichen Leistungen für weniger Steuer-geld hervorgebracht.

Mittelfristige Einsparpotenziale durch Effizienzsteigerungen in Deutschland

Tabelle 8

	Effizienzreserve (Input-Effizienz), in Prozent des BIP	Mittelfristiges jährliches Einsparpotenzial, in Milliarden Euro	Benchmark-Länder
Gesundheit	4 bis 24	ca. 3 bis ca. 21	Schweden Spanien
Schulbildung	12 bis 40	ca. 6 bis ca. 20	Japan, Südkorea Schweden
Infrastruktur	20	ca. 4	Dänemark
Öffentliche Ordnung/ Allgemeine Verwaltung	30	ca. 17	Schweiz
Armutssicherung	35	ca. 21	Japan

Quellen: Afonso et al., 2005; Afonso/St. Aubyn, 2005; eigene Berechnungen

So naheliegend dieser Gedanke auch ist, so jung ist erstaunlicherweise noch die ökonomische Forschung, die sich der Quantifizierung derartiger Effizienzpotenziale widmet. Erst in den letzten Jahren wurden Methoden entwickelt, mit denen im internationalen Vergleich der staatliche Output (beispielsweise gemessen an PISA-Ergebnissen) in Relation zu den dafür verausgabten Mitteln gesetzt wird. Da die Methoden bislang noch recht grob sind, sollten die in Tabelle 8 wiedergegebenen Effizienzpotenziale des gesamtdeutschen Staatshaushalts in erster Linie als Indikatoren dafür genommen werden, dass sich hier der tiefere Blick sehr lohnen könnte. Sollten tatsächlich alle der in den fünf dargestellten

Aktionsfeldern maximal erreichbaren 83 Milliarden Euro im Jahr ohne Leistungseinschränkungen eingespart werden können, so dürften effizienzsteigernde Maßnahmen in allen staatlichen Leistungsbereichen den wichtigsten Beitrag zur langfristigen Tragfähigkeit der Finanzpolitik liefern können. Das gilt selbst dann, wenn sie nicht das Niveau der jeweils besten Benchmark-Länder erreichen sollten.

5.4 Regeln für eine dauerhaft solide Finanzpolitik

Der Weg zur Haushaltskonsolidierung ist lang. Er wird – politisch gesehen – besonders dann sehr beschwerlich, wenn die akuten Notstände überwunden und die Tragfähigkeitsprobleme nicht mehr unmittelbar sichtbar sind. Jede Konsolidierungspolitik – einnahmen- wie ausgabenseitig – ist politisch immer insofern teuer, als sie den Wählern und Steuerzahlern Verzicht zumuten muss. Solche Zumutungen fallen leichter, wenn der Problemdruck hoch und offensichtlich ist. Bessert sich aber die kurzfristige Finanzlage, zum Beispiel durch konjunkturell bedingte Steuermehreinnahmen, so ist das Stehvermögen restriktiver Finanzpolitik auf eine harte, oft zu harte Probe gestellt. An derartigen prozyklischen Verzerrungen ist schon so manche Konsolidierungspolitik gescheitert.

In diesem Zusammenhang ist zu fragen, welche konstitutionellen oder politisch sehr hochrangigen Fiskalregeln einen geeigneten Rahmen bieten können, um die langfristige Tragfähigkeit und Generationengerechtigkeit der Finanzpolitik nicht zum Spielball kurzfristig opportunistischer Tagespolitik werden zu lassen. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesem Thema ist, nicht zuletzt aufgrund des allenfalls gemischten Erfolgs des Stabilitäts- und Wachstumspakts, in den letzten Jahren viel intensiver und differenzierter geworden. Mittlerweile wird sehr detailliert untersucht, welche Art von Regel in welchem institutionellen Rahmen, auf welcher föderalen Ebene und vor welchem wahlpolitischen Hintergrund den Tragfähigkeitsgedanken am besten umsetzen kann. Auf diese Diskussion können wir hier nur sehr reduziert und vereinfacht eingehen. Wir konzentrieren uns allein auf die Frage, ob eine goldene Regel, eine Null-Defizitregel oder eine Ausgabenregel für Deutschland die gegenwärtig beste Lösung bietet.

Art. 115 GG ist eine Defizitbegrenzung in Form einer goldenen Regel: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten (...)“. Grundidee des Art. 115 GG ist eine Analogie zum Kalkül eines privaten Investors: Verschuldung ist unschädlich, solange sie das Volumen der Investitionen nicht überschreitet, die ihrerseits das Produktionspotenzial erhöhen. Das Wirtschaftswachstum wird beschleunigt, die Einkommen der Bürger steigen, damit auch die staatlichen Einnahmen. Die

Verschuldung „finanziert sich selbst“. An diesen Investitionsbegriff knüpft auch eine Verteilungsregel für Finanzierungslasten staatlicher Ausgaben zwischen den Generationen an, die in der Finanzwissenschaft mit der Formel „pay as you use“ bezeichnet wird: Die angemessene Staatsverschuldung sei diejenige, welche die kommenden Generationen in dem Ausmaß an der Finanzierung von Investitionen beteiligt, in dem sie auch von diesen profitieren. Die Neuverschuldungsgrenze des Art. 115 GG birgt allerdings mehrere elementare Probleme: Erstens ist der in Deutschland genutzte Investitionsbegriff viel zu weit gefasst: Hier werden auch viele Ausgabenkategorien aufgegriffen, die wirtschaftlich keinen investiven Charakter aufweisen. Ebenso werden Bruttoinvestitionen betrachtet, Abschreibungen bleiben unberücksichtigt. In der Konsequenz steigt die Staatsverschuldung nach Art. 115 GG schneller als der gesamtstaatliche Kapitalstock, den sie vermeintlich finanzieren soll. Diesem Problem könnte durch eine solch restriktive Neufassung des Investitionsbegriffs begegnet werden, wie er zum Beispiel im Vereinigten Königreich üblich ist. Damit ist aber das zweite Grundproblem nicht gelöst: Die zentrale Analogie, staatliche Investitionen seien produktive Zukunftsausgaben, die anderen Ausgaben dienen dagegen konsumtiven Gegenwartszwecken, ist auf beiden Seiten nicht aufrechtzuerhalten. Die Grenzproduktivität staatlicher Investitionsausgaben liegt in den reifen OECD-Volkswirtschaften recht niedrig. Umgekehrt sind gerade die vermeintlich konsumtiven staatlichen Bildungs- und Forschungsausgaben mitunter sehr produktiv und zukunftswirksam (Thöne, 2005b, 49 ff.).

Schließlich verletzt das „Pay as you use“-Prinzip der Schuldenfinanzierung die demokratische Gleichbehandlung verschiedener Generationen: Selbst wenn alle öffentlichen Investitionen volkswirtschaftlich rentabel wären, liefert dies noch keine hinreichende Rechtfertigung für eine Beteiligung zukünftiger Generationen an deren Finanzierung. Ob sie die Investitionen befürworten, ist unbekannt. Demokratie ist aber Zuweisung von Macht auf Zeit. Parlamente haben sich jeweils nur vor ihren gegenwärtigen Wählern zu verantworten. Staatsverschuldung ermöglicht auch eine Verschiebung dieser Verantwortung auf eine zukünftige Volksvertretung. Ein Parlament, das schon durch die Verpflichtungen der Vergangenheit gebunden ist, kann spiegelbildlich seine Gegenwartsverantwortung nur teilweise wahrnehmen (Hansmeyer, 1997, 209 ff.). Da aber Art. 115 GG, wie deutlich geworden ist, sehr problematisch ist, sollte im Zweifelsfall auf diese Art der Defizitregel verzichtet werden.

Das entstandene Regelungsvakuum könnte durch eine Defizitregel gefüllt werden, die analog zum SWP einen ausgeglichenen Haushalt fordert. Die in der Schweiz auf Bundesebene eingeführte Schuldenbremse implementiert eine Regel,

die einen im Konjunkturverlauf ausgeglichenen Haushalt gewährleisten soll. Nach den bisherigen Erfahrungen tauchen hier allenfalls dann Probleme auf, wenn die Schuldenbremse stärker als erwartet wirkt.

Ein wichtiger Vorteil einer solchen „Balanced-Budget-Rule“ ist gerade auch in der Kompatibilität mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt zu sehen. Dessen Defizitregel, die in der öffentlichen Wahrnehmung schon sehr gut verankert ist, kann aufgegriffen und für die nationale Umsetzung verschärft werden, ohne dass größere Umrechnungen nötig sind. Auch lassen sich die SWP-Vorgaben und die eigenen Ziele im Rahmen eines nationalen Stabilitätspakts transparent auf die verschiedenen Gebietskörperschaften verteilen.

Diese Art von Defizitregeln haben aber auch gewichtige Nachteile. Denn sie können immer auch durch Steuererhöhungen eingehalten werden, selbst wenn dies in vielen makroökonomischen Situationen wenig wünschenswert ist. Umgekehrt können negative Überraschungen auf der Einnahmenseite immer als probate Ausrede dienen, den Budgetausgleich zu verfehlen. Schließlich helfen Regeln zum Budgetausgleich auch nicht weiter, wenn temporäre Haushaltsüberschüsse nötig werden, um eine tragfähige Situation zu erreichen.

Ausgabenregeln begrenzen unmittelbar die Haushaltsgrößen, die von Regierung und Parlament gut beeinflusst werden können. Hier können positive oder negative Steuerüberraschungen keinen Anlass für prozyklisches, konsolidierungsschädliches Haushaltsgebaren geben. Viele erfolgreiche Konsolidierungsprogramme der neunziger Jahre – allen voran in Schweden unter Göran Persson – nutzten eine mittelfristig festgeschriebene Deckelung aller diskretionären Staatsausgaben. Hier liegt das Problem eher in der langen Frist: Effektive Ausgabenregeln können nur für die mittlere Frist einer akuten Konsolidierung formuliert werden. Ist diese erfolgreich, fehlt der Ausgabenregel der Orientierungsmaßstab, denn es gibt keine objektiv richtige Höhe der Staatsausgaben. Mit einer erfolgreichen Konsolidierung geraten gerade Ausgabenregeln in die Gefahr, den politischen Rückhalt zu verlieren und der Vergessenheit anheimzufallen – wie etwa in den USA nach dem Ende der Amtszeit von Bill Clinton.

Fiskalregeln, die eine dauerhaft tragfähige Finanzpolitik gewährleisten, ohne dabei die Flexibilität der Haushaltsgestaltung über Gebühr einzuschränken, werden notwendigerweise Hybride sein. Elemente von Defizit- und Ausgabenregeln müssen miteinander verbunden werden. Auch der Schuldenstand sollte als zentrales Tragfähigkeitsmerkmal im Regelwerk berücksichtigt werden. Und schließlich sollte darauf geachtet werden, dass funktionierende Fiskalregeln zwar auf Dauer eingerichtet werden, aber nicht unbedingt für die Ewigkeit gedacht sein müssen.

In der Literatur wird zuweilen diskutiert, ob das Verschwinden der Staatsverschuldung, wie es sich bei striktem Budgetausgleich nach langer Frist wachstums- und inflationsbedingt einstellen würde, denn wünschenswert sein könne. Tatsächlich dienen zum Beispiel Staatsschuldentitel als wichtige Leitfeuer der Finanzmärkte, die Gleichwertiges nicht selbst schaffen können. Dies jedoch ist ohnehin eine Situation, von der die deutsche Finanzpolitik denkbar weit entfernt ist. Dem Problem der verschwindenden Staatsschuld wird man sich mit Freuden stellen, sobald es tatsächlich relevant wird. Aktuell ist die andere Seite der öffentlichen Verschuldung das Problem – nämlich ihr beharrliches Wachstum.

6

Zusammenfassung

Angesichts einer besorgniserregenden Entwicklung der Verschuldung, die vor allem seit der deutschen Wiedervereinigung wuchert, stehen die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden unter einem enormen Konsolidierungsdruck. Wie in dieser Analyse gezeigt wurde, beschränkt die aktuelle Situation den Handlungsspielraum der öffentlichen Hand in erheblichem Ausmaß. So erreichte beispielsweise die Zinslast im Jahr 2005 mit 64 Milliarden Euro ein vorläufiges Rekordniveau, nur um bereits 2006 erneut übertroffen zu werden. Auch wenn die aktuelle wirtschaftliche Erholung zumindest dafür sorgt, dass das 3-Prozent-Defizitkriterium des Stabilitäts- und Wachstumspakts in den Jahren 2006 und 2007 eingehalten werden kann, verletzt der Haushalt des Jahres 2006 sowohl den Art. 115 GG als auch die 60-Prozent-Defizitgrenze der Maastricht-Kriterien. Vor dem Hintergrund eines strukturellen Defizits von ganzen 73 Milliarden Euro im Jahr 2005 gibt es zu einem strikten Konsolidierungskurs keine Alternative.

Eine Betrachtung der Argumente und Folgen einer nachfrageorientierten und diskretionären Fiskalpolitik kommt zu dem Ergebnis, dass diese Finanzstrategie verschiedene Schwachpunkte besitzt (Lucas-Kritik, Crowding-out-Effekte, Wirkungsverzögerungen, politökonomische Hürden und Zeitinkonsistenz-Probleme). Aufgrund der Erfahrungen bis zum heutigen Tage muss sie weitestgehend als gescheitert angesehen werden. Im Gegensatz dazu belegen Beispiele aus dem europäischen Ausland eindrucksvoll, wie durch eine Abkehr von einer anti-zyklischen Fiskalpolitik massive Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung erreicht werden können. Darüber hinaus zeigen die Fälle von Irland, Spanien und

dem Vereinigten Königreich, wie parallel zu tief greifenden Struktur- und Ausgabenreformen Phasen eines soliden wirtschaftlichen Aufschwungs einsetzen.

Erfasst man in einem weiteren Analyseschritt die dauerhafte Entwicklung der staatlichen Verschuldung, so gelangt man zum Konstrukt der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte, also zu ihrer finanziellen Nachhaltigkeit. Mit den gegebenen – kurzfristig ausgelegten – Verschuldungsgrenzen lassen sich die Haushalte nur bedingt überwachen und beeinflussen. Die Untersuchung eines Szenarios, in dem die aktuellen finanzpolitischen Parameter in Deutschland bis zum Jahr 2050 fortgeschrieben werden, offenbart frappierende Tragfähigkeitslücken: Ohne ein sehr bestimmtes Eingreifen besteht im Jahr 2007 eine Lücke von bereits 2,71 Prozent des BIP. Die öffentlichen Haushalte sind langfristig daher nicht tragfähig.

In einem weiteren Schritt dieser Arbeit konnten einige alternative Konsolidierungspfade dargelegt werden, die sich an unterschiedlichen mittel- und langfristigen Zielen ausrichten. Zudem konnten die Mittel quantifiziert werden, mit denen sich die einzelnen Optionen umsetzen ließen. Deutlich wurde in diesem Zusammenhang der „Preis des Wartens“: Er beziffert das Ausmaß der Tatsache, dass aufgrund von Zinseffekten mit zunehmender Verzögerung eines Eingreifens immer höhere Kosten für eine nachhaltige Fundierung der Staatsfinanzen in Kauf genommen werden müssen.

Auf dem Weg zu einer dauerhaften Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sollte das Hauptaugenmerk vorrangig auf der Anpassung der Ausgabenseite liegen. Eine Strategie der qualitativen Konsolidierung, das Ausnutzen von Effizienzeffekten und ein deutlicher Subventionsabbau sind dabei Mittel, die staatlichen Aufwendungen in erheblichem Ausmaß vernünftig zurückzuführen. Und was den (endlich präzise zu formulierenden) rechtlichen Rahmen betrifft: Nur hybride Fiskalregeln, die im Sinne der langfristigen Tragfähigkeit gleichermaßen Defizit-, Ausgaben- und Schuldenstandsmerkmale berücksichtigen, können und sollten auf Dauer eine flexible Haushaltsgestaltung sichern.

Literatur

- Afonso**, António, 2006, Expansionary fiscal consolidations in Europe – new evidence, European Central Bank Working Paper Series, No. 675, Frankfurt am Main
- Afonso**, António / **Schuknecht**, Ludger / **Tanzi**, Vito, 2005, Public sector efficiency: An international comparison, in: Public Choice, Vol. 123, No. 3, S. 321–347
- Afonso**, António / **St. Aubyn**, Miguel, 2005, Non-parametric approaches to education and health efficiency in OECD countries, in: Journal of Applied Economics, Vol. X, S. 227–246
- Blanchard**, Oliver J., 1990, Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators, OECD Working Papers, No. 79, Paris
- BMF** – Bundesministerium der Finanzen, 1995, Finanzbericht 1996 – Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang, Berlin
- BMF**, 2000, Finanzbericht 2001 – Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang, Berlin
- BMF**, 2004, Finanzbericht 2005 – Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang, Berlin
- BMF**, 2005, Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin
- BMF**, 2006a, Monatsbericht des BMF, Dezember 2006, Berlin
- BMF**, 2006b, Ergebnis der 128. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 2. bis 3. November 2006 in Gmund, URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Steuern/Steuerschaeztung__einnahmen/Ergebnis__der__Steuerschaeztung/0611011a6002,templateId=raw,property=publicationFile.pdf [Stand: 2006-11-06]
- BMF**, 2006c, Finanzbericht 2007 – Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang, Berlin
- BMF**, 2006d, Entwicklung der Staatsquote, URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Abt__I/0509011a4013,templateId=raw,property=publicationFile.pdf [Stand: 2006-06-26]
- BMF**, 2006e, 20. Subventionsbericht der Bundesregierung, Berlin
- Brümmerhoff**, Dieter, 1996, Finanzwissenschaft, München
- Chalk**, Nigel, 1998, Fiscal Sustainability with Non-Renewable Resources, IMF Working Paper, No. 98/26, Washington D. C.
- Chalk**, Nigel / **Hemming**, Richard, 2000, Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice, IMF Working Paper, No. 00/81, Washington D. C.
- Deutsche Bundesbank**, 2006, Monatsbericht August, Frankfurt am Main
- EPC** – Economic Policy Committee, 2003, Budgetary challenges posed by ageing population: the impact on public spending on education, EPC/ECFIN/435 final, Brüssel
- EPC**, 2005, The 2005 EPC projection of age-related expenditure: Agreed underlying assumptions and projection methodologies, European Economy, Occasional Papers, No. 19, Brüssel

EPC, 2006, The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU 25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004–2050), Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission (DG ECFIN), Brüssel

Europäische Kommission, 2004, European Economy No. 3/2004: Public Finances in EMU 2004, Brüssel

Europäische Kommission, 2006a, European Economy No. 3/2006: Public Finances in EMU 2006, Brüssel

Europäische Kommission, 2006b, European Economy No. 4/2006: The Long-term Sustainability of Public Finance in the European Union, Brüssel

EZB – Europäische Zentralbank, 2006, Die Bedeutung von Reformen der Staatsausgaben für Wirtschaftswachstum und Stabilität, in: Monatsbericht April, Frankfurt am Main, S. 67–81

Fuchs, Johann / **Söhnlein**, Doris, 2005, Vorausschätzung der Erwerbsbevölkerung bis 2050, IAB-Forschungsbericht, Nr. 16/2005, Nürnberg

Fuest, Clemens / **Thöne**, Michael, 2005, Wachsende Staatsverschuldung in Deutschland – Schnelles Handeln für eine tragfähige Finanzpolitik, Gutachten im Auftrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Köln

Grömling, Michael, 2005, Fiskalpolitik kontrovers: Konjunkturpolitische Optionen für Deutschland, IW-Positionen, Nr. 18, Köln

Hansmeyer, Karl-Heinrich, 1997, Staatsverschuldung – die Belastung kommender Generationen, in: AEU e.V. (Hrsg.), Die soziale Marktwirtschaft als Wirtschafts- und Werteordnung, Köln, S. 204–216

Heinemann, Friedrich, 2005, Planning or Propaganda? An Evaluation of Germany's Medium-term Budgetary Planning, ZEW Discussion Paper, No. 05-12, Mannheim

Illing, Gerhard, 2004, Nachfragestimulierung statt Strukturreform – mit gebührenfreiem Rezept aus der deutschen Krise, in: Wirtschaftsdienst, 84. Jg., Nr. 3, S. 143–149

Kösters, Wim / **Schoewe**, Inka / **Zimmermann**, Tobias, 2006, Nicht-keynesianische Effekte der Fiskalpolitik – eine Übersicht, in: Wirtschaftsdienst, 86. Jg., Nr. 9, S. 608–616

Milbradt, Georg H., 1980, Darstellung und Analyse der Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft, Nr. 81, Köln

Petersen, Thieß, 2006, Nicht-keynesianische Effekte und Haushaltskonsolidierung, in: Das Wirtschaftsstudium, 35. Jg., Nr. 2, S. 188–190

Statistisches Bundesamt, 2003, Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050, Ergebnisse der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2006a, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2006b, Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050 – 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden

Steinbrück, Peer, 2006, Rede des Bundesfinanzministers Peer Steinbrück vom 24. November 2006 anlässlich der 2./3. Lesung des Entwurfs für den Bundeshaushalt 2007, URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_01/nn_54/DE/Aktuelles/Reden_20und_20Interviews/033.html [Stand: 2006-11-24]

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1981, Sondergutachten vom 4. Juli 1981: Vor Kurskorrekturen – Zur finanzpolitischen und währungspolitischen Situation im Sommer 1981, in: Jahresgutachten 1981/82 – Investieren für mehr Beschäftigung, Wiesbaden

SVR, 2003, Jahresgutachten 2003/04, Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Wiesbaden

SVR, 2005, Jahresgutachten 2005/06, Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen, Wiesbaden

SVR, 2006, Jahresgutachten 2006/07, Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen, Wiesbaden

Talvi, Ernesto / **Végh**, Carlos A., 1998, Fiscal Policy Sustainability: A Basic Framework, Inter-American Development Bank, Research Network Working Paper, No. 372, Washington D. C.

Thöne, Michael, 2005a, Tragfähigkeit der Finanzpolitik bei Lenkungsbesteuerung, Köln

Thöne, Michael, 2005b, Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA), FiFo-Berichte, Nr. 2, Köln, S. 49–63

Warlitzer, Henrike, 1999, Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 254, Köln

Werdning, Martin / **Kaltschütz**, Anita, 2005, Modellrechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Band 17, München

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2001, Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 71, Berlin

Kurzdarstellung

Seit Mitte der sechziger Jahre nehmen die Staatsschulden in Deutschland mit steigendem Tempo zu. Mit beinahe 68 Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegt der Schuldenstand inzwischen deutlich über dem im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgeschriebenen Verschuldungskriterium. Nicht zuletzt Zins- und Zinseszins-effekte sorgen dafür, dass die finanziellen Handlungsspielräume von Bund, Ländern und Gemeinden immer weiter eingeschränkt werden. Eine simulierte Fortschreibung der aktuellen Finanzpolitik verdeutlicht enorme Tragfähigkeitslücken, die nachfolgende Generationen über Gebühr belasten würden. Eine Simulation verschiedener Konsolidierungsszenarien zeigt dagegen, wie Alternativen aussehen könnten, die gewährleisten würden, die Maastricht-Verschuldungskriterien auch im Jahr 2050 zu erfüllen. Im Rahmen der Analyse wird klar, dass das Aufschieben eines konsequenten Handelns durch den „Preis des Wartens“ in jedem Fall immer teurer und schmerzhafter sein wird als ein möglichst frühes Vorgehen. Auch im Lichte zukünftig eher noch wachsender politischer und gesellschaftlicher Widerstände muss ein optimal angepasster, ausgabenorientierter StrategiemiX möglichst rasch umgesetzt werden. Gezielte qualitative Konsolidierungsanstrengungen, ein längst fälliger Subventionsabbau und eine konsequente Effizienzpolitik sollten dabei ganz oben auf der Agenda stehen.

Abstract

Germany's public debt has been growing at an increasing rate since the mid-sixties. At nearly 68 percent of GDP it now clearly exceeds the limit set by the EU's Stability and Growth Pact. Rapidly accumulating interest charges are now one of the main and growing factors limiting the scope of federal, state and local governments to determine fiscal policy. A simulation of the effect of continuing current fiscal policy reveals enormous gaps in sustainability which will unduly burden future generations. By contrast, a simulation of various budget consolidation scenarios throws up alternatives which would ensure that the Maastricht debt criteria continue to be met as far ahead as 2050. The analysis also makes clear that the 'cost of waiting' will make any postponement of decisive action more expensive and more painful than it would be to tackle the problem at the earliest opportunity. Since political and societal resistance is more likely to wax than to wane, there is a clear need to implement a finely tuned, expenditure-based strategy mix as soon as possible. Within this strategy mix high priority must be given to measures aimed specifically at achieving qualitative budget consolidation, a long overdue dismantling of subsidies and a single-minded drive to improve efficiency.

Die Autoren

Prof. Dr. rer. pol. **Winfried Fuest**, geboren 1946 in Büren/Westfalen; Studium der Wirtschaftswissenschaften in Münster; von 1976 bis 1979 wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; seit Februar 1979 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich Öffentliche Haushalte, Steuer- und Finanzpolitik, Geld- und Währungspolitik; seit 1995 Mitglied der Geschäftsführung und stellvertretender Leiter des Wissenschaftsbereichs Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik; seit 1999 außerdem Lehrbeauftragter an der Fachhochschule der Wirtschaft (FHDW) in Bergisch Gladbach; seit dem 1. April 2000 Professor an der FHDW.

Dr. rer. pol. **Michael Thöne**, geboren 1967 in Hannover; Studium der Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaft in Köln und Dublin; seit 1995 im finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln); seit 1999 Geschäftsführer der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V.; seit 2005 Geschäftsführer des FiFo Köln; Mitglied der Arbeitsgruppe „Qualität der öffentlichen Finanzen“ des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der Europäischen Union und des „Arbeitskreises Finanzwissenschaften“ beim Bundesministerium der Finanzen.