

Schmidt, Kurt

Article — Digitized Version

Auf die Zinslast kommt es an!: Zur Neuorientierung der Haushaltskonsolidierung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmidt, Kurt (1995) : Auf die Zinslast kommt es an!: Zur Neuorientierung der Haushaltskonsolidierung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 8, pp. 451-456

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137273>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kurt Schmidt*

Auf die Zinslast kommt es an!

Zur Neuorientierung der Haushaltskonsolidierung

Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist insbesondere zur Rückgewinnung finanzpolitischen Handlungsspielraums und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Investitionen erforderlich. Professor Dr. Kurt Schmidt analysiert die Vor- und Nachteile eines Konsolidierungskonzeptes, das sich auf eine Rückführung der Zinslastquote konzentriert.

Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist wieder in der Diskussion – nicht nur, weil sie dringend geboten ist, sondern auch, weil sie konzeptionell zur Überprüfung ansteht. Der Sachverständigenrat hat in den siebziger Jahren die Berechnung des Konsolidierungsbedarfs aus dem Konzept des konjunkturneutralen Haushalts entwickelt. Ziel der Konsolidierung ist danach die Beseitigung des sogenannten strukturellen Defizits. Um dieses zu ermitteln, sind vom aktuellen Defizit die auslastungsbedingten Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben (weil nicht konsolidierungsbedürftig) abzuziehen. Das in diesem Sinn konjunkturbereinigte Defizit ist weiter um die sogenannte Normalverschuldung zu vermindern¹. Was dann bleibt, das strukturelle Defizit, ist über Ausgabenkürzungen (oder Steuererhöhungen) schrittweise abzubauen.

Selbstverständlich ist die so verstandene Konsolidierung kein Selbstzweck. Sie dient dem Rückgewinnen von Handlungsspielraum der Finanzpolitik und der Verbesserung der Rahmenbedingungen für privates Handeln im Hinblick auf mehr Investitionen und Innovationen. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist so gesehen ein Zwischenziel der Finanzpolitik.

„Investitionsorientierte Verschuldung“

In seinem Jahresgutachten 1994/95 hat der Sachverständigenrat dieses Konzept in Teilen modifiziert. An die Stelle der Normalverschuldung ist die (wachs-

tumspolitisch begründete) „investitionsorientierte Verschuldung“ getreten, für deren Begrenzung als Primärkriterium die realen öffentlichen Bauleistungen und als Sekundärkriterium eine gegebene Schuldenstandsquote dienen (Jahresgutachten 1994/95, Ziffern 178 ff., insbesondere Ziffer 183). Was mit „gegebener Schuldenstandsquote“ gemeint ist, wird nicht näher ausgeführt. Vermutlich ist das eher normativ als affirmativ gemeint; denn man kann sich kaum vorstellen, daß der Rat jedweden aktuellen Stand dieser Quote als Begrenzung der (investitionsorientierten) Kreditaufnahme akzeptiert. Dazu, wie eine in diesem Sinne akzeptable Schuldenstandsquote bestimmt werden soll, hat sich der Rat freilich nicht geäußert.

Beim Primärkriterium sind Konstellationen denkbar, bei denen es – innerhalb der Grenze, die durch das Sekundärkriterium gezogen wird – konjunkturpolitische Probleme geben kann. Wenn die Finanzpolitik in einer Rezession die Realinvestitionen ausdehnt, kann sich für die investitionsorientierte Kreditaufnahme im Aufschwung ein relativ großer Spielraum ergeben. Wenn in der Rezession, was falsch wäre, Realinvestitionen gekürzt werden, kann für den Auf-

* Für die kritische Durchsicht des Manuskripts danke ich Georg Tillmann und Hans-Hagen Härtel.

¹ Der Normalverschuldung liegt die Vorstellung zugrunde, daß der Staat einen Teil seiner Ausgaben Jahr für Jahr kreditär deckt und daß sich im Hinblick darauf eine Gewöhnung eingestellt hat. Das gilt uneingeschränkt für den konjunkturneutralen Haushalt. Unter dem Aspekt der Konsolidierung wächst der Normalverschuldung allerdings ein normatives Element zu, und deshalb ist der dafür anzusetzende Betrag in den beiden Rechnungen nicht notwendigerweise identisch. Anders gewendet: Die Finanzpolitik kann zum Beispiel eine geringere Normalverschuldung als in der Vergangenheit anstreben und sich damit die Aufgabe stellen, alle am Wirtschaftsgeschehen Beteiligten daran zu gewöhnen; vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1982/83, Ziffer 183.

Prof. Dr. Kurt Schmidt, 70, ist emeritierter Ordinarius der Universität Mainz. Er war von 1974 bis 1984 Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

schwung eine engere Begrenzung der Kreditaufnahme herauskommen.

Gravierender ist ein anderer Einwand. Die Objektbezogenheit des Primärkriteriums hat zur Folge, daß sich jede einzelne Gebietskörperschaft unter diesem Titel nach Maßgabe ihres Beitrages zur Finanzierung der realen Bauleistungen verschulden darf; denn der Sachverständigenrat legt die Nettoausgaben für Bauleistungen zugrunde; er folgt also dem sogenannten Belastungsprinzip, nach dem die Ausgaben denjenigen Gebietskörperschaften zugerechnet werden, die sie finanzieren. Für die investitionsorientierte Kreditaufnahme wäre damit die Verteilung der Verschuldungsrechte auf die Gebietskörperschaften festgelegt. Das würde wahrscheinlich erhebliche Änderungen der gegenwärtigen Verschuldungsverteilung und vermutlich auch zusätzliche Konflikte im Finanzausgleich mit sich bringen.

Aber auch wenn es zunächst zu keinen größeren Änderungen käme, könnten sich solche Auseinandersetzungen ergeben, wenn Gebietskörperschaften ihre Kreditaufnahme ausdehnen möchten. Wachstumspolitische Argumente ließen sich vermutlich leicht finden – zum Beispiel der Hinweis auf FuE-Ausgaben und auf Investitionen in das Humankapital. Das Streitpotential nähme noch zu, wenn man aus diesen oder anderen Gründen für die Verteilung der Verschuldungsrechte weitere Ausgleichsmaßnahmen einführen wollte. Da die finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden schon jetzt in hohem Maße unsystematisch und undurchsichtig sowie ein Dauerthema beim Bundesverfassungsgericht sind, sollte man eine weitere Befrachtung des Finanzausgleichs vermeiden.

Schließlich ist grundsätzlich zu fragen, ob in einem Konsolidierungskonzept die Verwendung eines wachstumspolitisch begründeten Begrenzungskriteriums ratsam ist (das zudem nur einen Teil der wachstumsrelevanten öffentlichen Ausgaben umfaßt). So wichtig die wachstumspolitische Orientierung der Finanzpolitik ist, bei der Konsolidierung geht es in erster Linie um das Wiedergewinnen von finanzpolitischem Handlungsspielraum, und dafür ist nach meiner Meinung die Tragfähigkeit der Verschuldungslasten das geeignetere Merkmal.

Rückführung der Zinslast

Das kontrastiert freilich mit dem Verständnis des Sachverständigenrats. Dieser geht nämlich weiterhin von der Berechnung eines strukturellen Defizits und dessen Beseitigung als Ziel der Konsolidierung aus. Ich schlage dagegen vor, die Konsolidierungsaufgabe im Hinblick auf die Zinslast zu definieren und deren Rückführung zum Ziel der Konsolidierung zu machen, beim notwendigen Zurückgewinnen an finanzpolitischem Handlungsspielraum also unmittelbar an dem limitierenden Faktor anzuknüpfen.

Einen Nachteil der Orientierung am strukturellen Defizit zeigen die Fakten; es wird dabei, wenn überhaupt, nur wenig budgetärer Handlungsspielraum gewonnen: Im Jahr 1985 war nach den Rechnungen des Sachverständigenrates die Konsolidierungsaufgabe bewältigt; das strukturelle Defizit war beseitigt (Jahresgutachten 1985/86, Ziffern 130 ff.). Die budgetäre Zinslastquote, also das Verhältnis der Zinszahlungen zu den Ausgaben im öffentlichen Gesamthaushalt, lag 1985 (9,2%) aber höher als 1982 (8%) oder gar 1981 (6,7%). Nun ist die Konsolidierung

Wolfgang Gick

Die Entwicklung der Geldtheorie bei John Maynard Keynes

Keynes' Geldtheorie ist aufgrund der revolutionär ausgerichteten Einstufung seines Gesamtwerks in Vergessenheit geraten, doch stellt gerade sie den Kern seiner Theorie dar. Der Autor schlägt eine neue Sicht vor und gelangt durch die Betonung der Kontinuität – beginnend mit Wicksells tauschökonomischem Ansatz und Keynes' Geldtheorie in der *Treatise on Money* bis hin zur vollständigen Ablösung von der Quantitätstheorie in Keynes' *General Theory* – zu neuen Ergebnissen. Neben der zentralen Darstellung des Modells der *Treatise on Money* spielen die Weiterentwicklungen in Schweden, sowie Marshalls Ideen zur Geldtheorie und Keynes' eigene politische Schriften eine wichtige Rolle.

1995, 119 S., brosch., 58,- DM, 452,50 öS, 58,- sFr, ISBN 3-7890-3831-8
(Nomos Universitätschriften – Wirtschaft, Bd. 23)



NOMOS Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden



bis Mitte der achtziger Jahre in großem Umfang via Ausgabenkürzungen bewerkstelligt worden, und das hat der Verminderung der budgetären Zinslast entgegengewirkt. Außerdem ist während dieser Zeit die durchschnittliche Verzinsung der Staatsschuld, also die Preiskomponente, angestiegen. Aber auch wenn man dafür einen ganzen Prozentpunkt ansetzt, stellt sich keine Erleichterung bei der Zinslast ein. Es fällt daher schwer, im Ergebnis der damaligen Konsolidierungsoperation ein Rückgewinnen von budgetärem Handlungsspielraum zu sehen.

Zinslastquote als geeigneter Indikator

Daß die Konsolidierungsmühen in bezug auf die Zinslasten damals keinen Erfolg hatten, zeigt sich auch an der gesamtwirtschaftlichen Zinslastquote, also dem Verhältnis von Zinszahlungen zum Bruttoinlandsprodukt. Diese Quote, bei der allfällige Rückwirkungen von Ausgabenkürzungen auf die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts unberücksichtigt bleiben, ist von 2,3% im Jahr 1981 über 2,8% im Jahr 1982 auf 3,1% im Jahr 1985 angestiegen. Wenn auch hier der Zinsanstieg berücksichtigt wird, kommt man für 1985 auf einen Wert um 2 $\frac{3}{4}$ %. Das Konsolidierungsprogramm, das der Rat damals ventiliert hat und das im wesentlichen verwirklicht worden ist, hat also in bezug auf die Zinslastquoten keine Erleichterung gebracht.

Nicht eindeutig im Hinblick auf die Zinslastquoten ist das Ergebnis, wenn der Konsolidierungskurs realisiert würde, den der Sachverständigenrat im Jahresgutachten 1994/95 vorgeschlagen hat. Die budgetäre Zinslastquote läge danach (bei einer durchschnittlichen Verzinsung der öffentlichen Schuld von 7%) im Jahr 1998 bei 13,3%, die gesamtwirtschaftliche Zinslastquote bei 4,1%. Der Wert dieser Quoten beläuft sich nach den Rechnungen des Sachverständigenrats für das Jahr 1995 auf 12,5% bzw. 4,3%. Bei der gesamtwirtschaftlichen Zinslastquote zeigt sich also eine Verbesserung, bei der budgetären Zinslastquote eine Verschlechterung.

Auch in der Zeit vor der Wiedervereinigung gab es schon eine bedenkliche Entwicklung bei der Zinslast: Die budgetäre Zinslastquote belief sich Mitte der siebziger Jahre auf rund 4%; zu Beginn der achtziger Jahre lag sie schon bei 7%, 8% und 9%. Die gesamtwirtschaftliche Zinslastquote ist während dieser Zeit von 1,8% auf 3% angestiegen. Der Sachverständigenrat hat das zwar immer wieder moniert (z. B. im Jahresgutachten 1978/79, Ziffern 305 ff.), aber er hat die Rückführung der Zinslast nicht explizit als Ziel der Konsolidierung behandelt. Vielleicht hätte er schon zu

Beginn der achtziger Jahre seine Überlegungen zur Haushaltskonsolidierung vom Konzept des konjunkturneutralen Haushalts lösen und zur Orientierung an der Zinslast übergehen sollen. Der Anstieg der budgetären Zinslastquote von 4% auf 9% und die Aussicht, daß sie auf diesem hohen Niveau verharret, wären zur Begründung dieses Schrittes wohl ausreichend gewesen.

Schubartige Erhöhung der Staatsschulden

Die Beseitigung des strukturellen Defizits genügt offenbar nur unter günstigen, nicht sonderlich wahrscheinlichen Bedingungen, um finanzpolitischen Handlungsspielraum zurückzugewinnen, der durch Zinsausgaben eingeengt worden ist. Warum die Zinslast angestiegen ist, läßt sich auch anhand allgemeinerer Überlegungen zeigen. Der Staat verschuldet sich aus einer Reihe von Gründen. Dadurch erhöht sich in Schüben oder kontinuierlich der Schuldenstand, und das hat – jedenfalls hierzulande – auch zu einem erheblichen Anstieg der Zinslast geführt.

Zwangsläufig nimmt der Staat aus konjunkturpolitischen Gründen Kredite auf: allemal, um auslastungsbedingte Steuermindereinnahmen auszugleichen, also um eine Parallelpolitik zu vermeiden, und gegebenenfalls zusätzlich zur Rezessionsbekämpfung, also im Dienst einer aktiven Konjunkturpolitik. So kommt es in Schüben zu einem größeren Schuldenstand, und diese Erhöhung ist wegen der dabei praktizierten Asymmetrie dauerhaft: Die Kredite, die in der Rezession aufgenommen worden sind, werden nämlich in Zeiten der Prosperität nur ganz selten getilgt.

Aber auch darüber hinaus verschuldet sich der Staat – aus vertretbaren Gründen, zum Beispiel in Notfällen und bei Umbrüchen, und aus schlechten Gründen, zum Beispiel zur Finanzierung von fragwürdigen budgetbelastenden Kompromissen. Meistens erhöhen auch diese Kredite den Schuldenstand auf Dauer. Eine Ausnahme bilden Tilgungsfonds. Zu diesem Mittel hat die Finanzpolitik in der Bundesrepublik gegriffen, um den Schuldenberg abzutragen, der im Zuge der Wiedervereinigung offenbar geworden ist.

Schließlich finanziert der Staat einen Teil seiner Ausgaben laufend in Form der Normalverschuldung. Hier gilt sozusagen ex definitione, daß kontinuierlich Kredite aufgenommen werden und daß die Beträge Jahr für Jahr zunehmen. Der Rahmen für diese Art der Verschuldung wird unter Umständen sogar erweitert, und zwar dann, wenn man dabei an eine Gewöhnungsvermutung in der Vergangenheit anknüpft und wenn die staatliche Kreditaufnahme während der aktualisierten Basisperiode zugenommen hat².

Angesichts dieser Gegebenheiten, insbesondere des Verhältnisses von strukturellem Defizit zu Gesamtdefizit, ist es offensichtlich schwierig, über die Beseitigung des strukturellen Defizits die Entwicklung des Schuldenstandes unter der Zuwachsrate der gesamten öffentlichen Ausgaben bzw. des Bruttoinlandsprodukts zu halten³ und so die Zinslast zu mindern. Jedenfalls ist in den 15 Jahren vor der Wiedervereinigung der Schuldenstand sowohl im Verhältnis zum Volumen des öffentlichen Gesamthaushalts als auch im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt in fast jedem Jahr angestiegen⁴. Das Gewicht des strukturellen Defizits ist zu gering, als daß man verläßlich darauf setzen könnte, durch seine Beseitigung wesentlich an finanzpolitischem Handlungsspielraum zurückzugewinnen⁵. Um dies zu erreichen, muß man sich meines Erachtens unmittelbar an den limitierenden Faktor halten, also die Rückführung der Zinslast zum Ziel der Konsolidierung machen. Dazu ist es offenbar nötig, die Normalverschuldung auf ein niedriges Niveau zu senken und dort zu halten. Geht man – wie in dem Szenario, das zum Schluß dieses Beitrags skizziert wird – davon aus, daß – um die Zinslast (allmählich!) zu mindern – die Kreditquote, also das Verhältnis von Netto-Neuverschuldung zu Bruttoinlandsprodukt, nicht mehr als 1 1/2% betragen sollte, darf sich, besonders wegen der konjunkturpolitisch motivierten Kreditaufnahme, die Normalverschuldung wahrscheinlich nur auf einen Wert von eher unter als über 1% belaufen.

Tragfähigkeit der Verschuldung

Es gibt also gute Gründe, bei der Konsolidierung von der Orientierung am strukturellen Defizit abzugehen und das Ziel mit Hilfe eines Kriteriums der Tragfähigkeit festzusetzen. Geht man diesen Weg, dann ist zu prüfen, welches Merkmal verwendet werden soll. Möglich wäre, den Schuldenstand zu nehmen und im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt dafür einen bestimmten Wert festzulegen. Dafür spricht, daß jegliche Form der öffentlichen Kreditauf-

nahme (wie auch die Konsolidierung) im Schuldenstand ihren Niederschlag findet. Nachteilig ist, daß der Schuldenstand in den öffentlichen Haushalten nicht vorkommt und daß die budgetäre Restriktion, die davon ausgeht, nicht unmittelbar deutlich wird.

Das ist bei der budgetären Zinslast anders. Zinsen sind ein Ausgabenposten in den öffentlichen Haushalten und zeigen unmittelbar, was mehr an öffentlichen Leistungen oder weniger an Steuern möglich wäre, wenn es die Schulden nicht oder in geringerem Umfang gäbe. Die Orientierung an der budgetären Zinslastquote spiegelt außerdem den Einfluß von Zinssatzänderungen wider, zeigt also den ganzen Umfang der Konsolidierungsaufgabe. Nachteilig ist freilich, daß die Konsolidierung über Ausgabenkürzungen einen Druck in Richtung einer (vielleicht frustrierenden) Erhöhung der budgetären Zinslastquote mit sich brächte, den Konsolidierungserfolg also (zumindest anfangs) verdecken kann.

Gleichwohl ist diese Quote meines Erachtens das am besten geeignete Kriterium für die Zinslastvorgabe im Rahmen einer Konsolidierung öffentlicher Haushalte. Um den Erfolg einer so konzipierten Konsolidierung früher deutlich zu machen, könnte man ergänzend die gesamtwirtschaftliche Zinslastquote heranziehen. Die Rückwirkungen von Ausgabenkürzungen auf die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in bezug auf diese Zinslastquote bräuchte man nicht explizit zu berücksichtigen. Wenn, was zu erwarten ist, ein „schlanker Staat“ zu einer günstigeren Entwicklung beim Bruttoinlandsprodukt beiträgt, würde sich das – tant mieux – in einer beschleunigten Verminderung der gesamtwirtschaftlichen Zinslastquote widerspiegeln⁶.

Zuweisung der Konsolidierungsverantwortung

Einigte man sich darauf, die Konsolidierung öffentlicher Haushalte an der Zinslast zu orientieren, wäre auch zu bedenken, wer die Zielvorgabe macht; dabei

² So ist die Quote der Normalverschuldung infolge der Wahl eines neuen Basiszeitraums, die der Sachverständigenrat 1986 vorgenommen hat, von rund 1% auf ungefähr 1 1/2% des Bruttoinlandsprodukts ausgedehnt worden.

³ Im Hinblick auf die Maastricht-Kriterien (und in einem föderativen Staat) gilt das a fortiori; vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, Schriftenreihe des BMF, Heft 54, Bonn 1994.

⁴ Nur zweimal hat der Schuldenstand im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt abgenommen: von 1985 auf 1986 um 0,3 Prozentpunkte und von 1988 auf 1989 um 1,3 Prozentpunkte. Im Verhältnis zu den Gesamtausgaben gab es nur von 1988 auf 1989 einen Rückgang (um rund 2 Prozentpunkte).

⁵ Auch das zunächst nur „technisch“ anmutende Problem, auf welche Weise die statistischen Angaben abgegrenzt werden, spricht dagegen, die Konsolidierungsaufgabe mit Hilfe eines strukturellen Defizits zu bestimmen. Jedenfalls ist die Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dafür ungeeignet, weil es keinen Sinn macht, daß (wegen buchungstechnischer Konventionen) die Aufnahme von Krediten, für die Zinsen zu zahlen sind, kleiner ausgewiesen wird, als sie tatsächlich ist. Die Differenz zur Abgrenzung der Finanzstatistik kann erheblich sein; sie lag in den letzten Jahren nahe bei einem Prozentpunkt. Das müßte eigentlich beim ersten Maastricht-Kriterium mitbedacht werden. Der Gefahr von Mißverständnissen entgeht man, wenn die Konsolidierungsaufgabe im Hinblick auf die Zinslast bestimmt wird.

⁶ Dies würde auch zu höheren Steuereinnahmen führen. Im Rahmen eines Konsolidierungsprozesses dürften diese freilich nicht für zusätzlich Ausgaben, sondern sollten für Steuersenkungen verwendet werden.

muß festgelegt werden, innerhalb welcher Zeit die (budgetäre bzw. gesamtwirtschaftliche) Zinslastquote auf welchen Wert zurückgeführt werden soll. Das zuständige Organ dafür ist in der Bundesrepublik der Finanzplanungsrat. Er gibt gemäß § 51, 2 Haushaltsgrundsatzgesetz „Empfehlungen für eine Koordinierung der Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden und Gemeindeverbände“. Diese Empfehlungen sind freilich unverbindlich, und deshalb ist es nicht erstaunlich, daß bei der Koordinierung der Finanzpläne nach wie vor erhebliche Mängel bestehen. Man kann sich im Hinblick auf diese Aufgabe eine Aufwertung des Finanzplanungsrates vorstellen⁷. Aber auch wenn es so bleibt, wie es zur Zeit ist, liegt es beim Finanzplanungsrat, Vorgaben für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu machen – übrigens auch wenn andere Zielgrößen als die Zinslast für maßgebend gehalten werden.

Mit der so konzipierten Konsolidierungsaufgabe könnte sich auch der Sachverständigenrat befassen. Er hat die Möglichkeit, die „fachlich zuständigen Bundesminister und den Präsidenten der Deutschen Bundesbank zu hören“, und könnte auf diesem Wege zur Klärung des Konsolidierungsziels (und des Zeitbedarfs) beitragen. Es läge nahe, dabei die voraussichtlichen Wirkungen des Konsolidierungsprozesses und auch Alternativen zu diskutieren. Außerdem könnten sich die großen Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrem Frühjahrs- und Herbstgutachten mit der Konsolidierung befassen. Ziel dieses öffentlichen Diskurses wäre, daß der Finanzplanungsrat – bezogen auf die Zinslast – Vorgaben macht und daß sich Bund, Länder und Gemeinden daran halten⁸.

Notwendige Zeitvorgaben

Wird so das Ziel der Konsolidierung festgelegt, ist als nächstes darüber zu entscheiden, auf welche Weise sie bewerkstelligt werden soll. Zwei Wege gibt es dafür: die Reduktion der Nettokreditaufnahme und die Tilgung von Schulden. Die Tilgung wirkt über den Abbau des Schuldenstandes auf eine Verminderung der Zinslast; die Rückführung der Nettokreditaufnahme hat wegen des damit verbundenen verlangsamten Anstiegs des Schuldenstandes eine Erleichterung bei der Zinslast zur Folge. In der Bundesrepublik werden zur Zeit beide Möglichkeiten genutzt: Auf allen staatlichen Ebenen sind Bemühungen im Gange, die Nettoneuverschuldung abzubauen, und zur Schuldentilgung sind zwei Fonds (Fonds

„Deutsche Einheit“ und Erblastentilgungsfonds) eingerichtet worden.

Danach muß darüber entschieden werden, in welcher Form die Konsolidierung betrieben werden soll, also über Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen. Die Antwort ist hier eindeutig: Die Konsolidierung muß über eine Reduktion der Ausgaben bewirkt werden; denn neben der Konsolidierung (im Sinn eines Senkens der Zinslast) ist die Rückführung der Staatsquote die andere dringende Aufgabe der Finanzpolitik. (Die Bundesregierung will in bezug auf die Staatsquote bis Ende des Jahrzehnts den Stand vor der Wiedervereinigung erreichen; vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1995.) Diese beiden Probleme der Finanzpolitik sind notabene miteinander verflochten, weil die Ausdehnung der Staatstätigkeit zu einem erheblichen Teil kreditär finanziert worden ist.

Schließlich ist auch Klarheit darüber zu schaffen, innerhalb welcher Zeit die Konsolidierung (und die Rückführung der Staatsquote) erreicht werden soll. Das ist vor allem ein Problem des Durchhaltens. Sicher handelt es sich bei diesen Aufgaben um keine kurzfristige Angelegenheit; die Vorgaben über Umfang, Wege und Form der Konsolidierung sind daher auf einen längeren Zeitraum zu beziehen. Außerdem ist zu bedenken, daß der Konsolidierungsprozeß durch kurzfristige Störungen verzögert werden kann. Auch aus konjunkturellen Gründen kann die Entwicklung in diesem Sinn beeinflußt werden. In solchen Fällen kommt es darauf an, allfällige Verzögerungen wieder aufzuholen. Anders gewendet: Der Konsolidierungsprozeß braucht nicht Jahr für Jahr den gleichen Erfolg zu bringen; aber am Ende des festgelegten Zeitraums muß die Aufgabe bewältigt sein.

Welchen Kurs für die Finanzpolitik?

Wie könnte (oder besser: sollte) der Kurs der Finanzpolitik im Hinblick auf die Lösung des Konsolidierungs- und des Staatsquotenproblems für die Zeit bis zum Jahr 2000 und gegebenenfalls auch für die Zeit danach aussehen? Die zahlreichen Verlautbarungen zur Finanzpolitik kann man so verstehen, daß wir es bis zum Jahr 2000 mit einem Anpassungsprozeß an eine politisch gewollte Struktur des öffentlichen Gesamthaushalts zu tun haben wer-

⁷ Vgl. hierzu K. Schmidt, E. Wille: Die mehrjährige Finanzplanung, Wunsch und Wirklichkeit, Tübingen 1970, S. 107 ff., insbesondere S. 112 f.

⁸ Die Koordinierung der Finanzpläne von Bund, Ländern und Gemeinden ist keine Erfolgsstory. Gleichwohl (oder besser: gerade deswegen) muß immer wieder auf ihre Notwendigkeit hingewiesen werden. Das gilt übrigens nicht nur im Hinblick auf die Konsolidierungsaufgabe, sondern generell in bezug auf Fragen der Finanzplanung. Die Ergebnisse der Koordinierungs Bemühungen können als Indiz für das (bessere oder schlechtere) Funktionieren eines föderativen Staates angesehen werden.

den. Im Hinblick auf die beiden großen Aufgaben der Finanzpolitik wäre es bei der Ausgaben- und bei der Steuerquote sinnvoll, den Stand von vor der Wiedervereinigung anzustreben; das wären Werte von 32% und 23 1/2%. Die Defizitquote (Kreditquote) sollte der Konsolidierung wegen deutlich gesenkt werden – etwa auf 1 1/2% in der Abgrenzung der Finanzstatistik. (Für das Jahr 1995 ist mit einer Defizitquote von ungefähr 2 3/4% zu rechnen.) Wenn man für die Verzinsung der öffentlichen Schuld 7% ansetzt, die Tilgungsbeträge der Fonds berücksichtigt und (mangels einer besseren Hypothese) von einer kontinuierlichen Entwicklung auf die Zielwerte ausgeht, erhält man im Jahr 2000 für die budgetäre Zinslast einen Wert von 11,6% und für die gesamtwirtschaftliche Zinslast einen Wert von 3,7%.

Im Vergleich zu den Werten des Jahres 1995 (11,6% und 4%) zeigt sich bei der gesamtwirtschaftlichen Zinslast also ein Erfolg. Hingegen wird die budgetäre Zinslast nicht geringer werden. Der Erfolg der Konsolidierungsbemühungen wird hier durch den Umstand verdeckt, daß die Staatsquote nicht mehr wie aktuell bei rund 34 3/4%, sondern bei 32% läge. Das gilt wohlgerne nur dann, wenn die Finanzpolitik den beschriebenen Kurs steuerte. Es bedarf keiner näheren Begründung, daß dies ein außerordentlich ambitioniertes Unternehmen ist. (Jedenfalls ist die Wahrscheinlichkeit, daß es besser kommt, viel geringer als die Wahrscheinlichkeit, daß es schlechter kommt.) Aber selbst wenn die angestrebte Haushaltsstruktur im Jahr 2000 erreicht würde, wären die Zinslastquoten, die vor der Wiedervereinigung bestanden, nämlich knapp 9% und knapp 3%, noch nicht erreicht.

Um abzuschätzen, wann das der Fall ist, muß man also über das Jahr 2000 hinausblicken. Falls bei der Haushaltsstruktur im Jahr 2000 das angestrebte Ziel

erreicht wird, ist es plausibel, davon auszugehen, daß sie von dann an grosso modo bestehen bleibt. Ferner sei angenommen, daß das Bruttoinlandsprodukt weiter mit einer Rate von 5% zunimmt und daß für die öffentlichen Schulden 7% Zinsen zu zahlen sind. Zu fragen ist dann, wie sich die Zinslast im Zeitablauf bei Berücksichtigung der Tilgungsbeiträge der beiden Fonds entwickeln wird. (In Modellrechnungen des Bundesfinanzministeriums wird angenommen, daß die Fonds in den Jahren 2013 und 2019 auslaufen.) Eine überschlägige Rechnung zeigt, daß für die Zinslastquoten in den Jahren 2010 bis 2012 die Werte vor der Wiedervereinigung erreicht würden. Diese wäre bei dem skizzierten Gang der Dinge dann also auch finanziell abgewickelt. Führt man die Rechnung bis zum Abschluß der Tilgungsmaßnahmen fort, erhält man für das Jahr 2020 eine budgetäre Zinslast von gut 8% und eine gesamtwirtschaftliche Zinslast von knapp 2 1/2%; die beiden Quoten würden also unter den Werten der Zeit vor der Wiedervereinigung liegen.

Ausblick

Im Hinblick auf das Zurückgewinnen von finanzpolitischem Handlungsspielraum wäre dies ein bemerkenswerter Erfolg. Überdies käme er zur rechten Zeit – bedenkt man die Probleme, die wegen der absehbaren demographischen Entwicklung auf die Finanz- und Sozialpolitik zukommen. Man mag zweifeln, ob das zu schaffen ist, und sicher bedarf es enormer Anstrengungen, um diesen Kurs der Finanzpolitik für so lange Zeit zu halten. Aber es sollte nicht strittig sein, daß das Urteil, das künftig einmal über die Finanzpolitik der vor uns liegenden Jahre gefällt wird, wesentlich vom Erfolg oder Mißerfolg abhängt, den die Mühen um das Zurückgewinnen budgetären Handlungsspielraums und um die Rückführung der Staatsquote zeitigen.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer)

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Christoph Kreienbaum (stellvertretender Chefredakteur), Wiebke Brudershausen, Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (040) 3562306/307

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Verlag und Anzeigenannahme:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (07221) 2104-0, Telefax (07221) 210427

Bezugsbedingungen: Abonnementpreis jährlich DM 106,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 53,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 9,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparksparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

Anzeigenpreislise: Nr. 1 vom 1. 1. 1993

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.