

van Deuverden, Kristina

Article

Konsolidierung dominiert Finanzpolitik

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: van Deuverden, Kristina (2002) : Konsolidierung dominiert Finanzpolitik, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 8, Iss. 10, pp. 305-312

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/143189>

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.

Konsolidierung dominiert Finanzpolitik

Mit der Unterzeichnung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes haben sich die Euro-Länder verpflichtet, ihre Staatshaushalte mittelfristig auszugleichen oder Überschüsse zu erzielen. Für Deutschland zeichnete sich im Frühjahr dieses Jahres wie schon im Vorjahr eine deutliche Überschreitung des Defizitziels ab. Trotz der spürbar verschlechterten Ausgangslage verpflichtete sich Deutschland, an den ursprünglichen Plänen festzuhalten und für das Jahr 2004 einen ausgeglichenen öffentlichen Gesamthaushalt vorzulegen. Dazu wird eine massive Verschärfung des Konsolidierungskurses notwendig sein. Der finanzpolitische Spielraum schmilzt dahin.

Es steht außer Frage, dass konsolidiert werden muss, wenn heutige Finanzpolitik langfristig nicht tragbar ist. Aber darüber, wie und unter welchen Bedingungen konsolidiert werden soll, gehen die Auffassungen auseinander. Im Stabilitäts- und Wachstumspakt wird eine quantitative Konsolidierung in den Vordergrund gestellt, die über die mittlere Frist abgeschlossen sein soll. So wurde ein Primat der eher kurzfristig orientierten Haushaltspolitik über die eher mittel- bis langfristig orientierte Finanzpolitik geschaffen. Die Gestaltung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit Hilfe finanzpolitischer Maßnahmen wird zumindest eingeschränkt, wenn nicht sogar temporär unmöglich. Die zeitliche Straffung des Kurses erhöht die volkswirtschaftlichen Kosten der Konsolidierung.

Eine Projektion der finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Gesamtstaates in den Jahren 2002 bis 2006 zeigt, dass die qualitative Konsolidierung kaum vorankommen wird. Vor allem die strukturellen Fehlentwicklungen, die sich in den Haushalten der verschiedenen Ebenen niederschlagen, belasten die öffentlichen Finanzen auch während der mittelfristigen Finanzplanungsperiode. Dennoch: Die politische Selbstbindung vom Frühjahr lässt der Finanzpolitik keine Alternative. Die Konsolidierung wird zeitlich gestrafft werden. Allerdings wird nach der vorliegenden Projektion ein „nahezu ausgeglichener“ öffentlicher Gesamthaushalt im Jahr 2004 nicht erreicht.

Entwicklung der öffentlichen Finanzen 2002 bis 2006

Im Vorfeld der Euro-Einführung trat die Befürchtung auf, dass exzessive Budgetdefizite einzelner Staaten die Europäische Zentralbank letztlich zur Finanzierung von Staatsschulden nötigen könnten, was wiederum die Stabilität des Euro potentiell gefährden würde. Die Mitgliedsstaaten vereinbarten daher im Stabilitäts- und Wachstumspakt, ihre Haushalte mittelfristig auszugleichen oder Überschüsse zu erzielen. Zur Umsetzung des Paktes wurde beschlossen, dass jedes Land sein Konsolidierungsvorhaben jährlich zu aktualisieren und darzulegen habe. Dazu ist auf der Grundlage einer angenommenen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in sogenannten Stabilitätsprogrammen die finanzwirtschaftliche Entwicklung des Staates über eine mittlere Frist von fünf Jahren zu projizieren.

Für Deutschland zeichnete sich im Frühjahr dieses Jahres – bei deutlich schwächerem wirtschaftlichen Wachstum als angenommen – ab, dass die Defizitquote auch im laufenden Jahr merklich über der im aktuellen Stabilitätsprogramm anvisierten Quote liegen würde. Trotz der schlechteren Ausgangslage verpflichtete sich der Finanzminister, an den ursprünglichen Plänen festzuhalten und im Jahr 2004 einen „nahezu ausgeglichenen“ öffentlichen Gesamthaushalt vorzulegen, was nach allgemeiner Auffassung einer Defizitquote von 0,5% entspricht. Sollen diese Zielvorstellungen in die Realität umgesetzt werden, so muss der Konsolidierungskurs gegenüber den ursprünglichen Vorstellungen massiv verschärft werden.

Die nachfolgende Projektion zeigt die Entwicklung der öffentlichen Finanzen über den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2006.¹⁶ Dafür ist eine Reihe von Annahmen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung erforderlich. Die Grundlage der folgenden Berechnungen für die Jahre 2002 und 2003 ist die aktuelle Kon-

¹⁶ Die mittelfristige Finanzplanungsperiode wird ab Sommer dieses Jahres bis zum Jahr 2006 erweitert. Die finanzwirtschaftliche Projektion des Bundes für diese Periode, das Stabilitätsprogramm 2002, wird zum Ende des Jahres erscheinen.

junkturprognose des IWH.¹⁷ Für den Zeitraum 2004 bis 2006 wurde die wirtschaftliche Entwicklung mit Hilfe der mittelfristigen Einschätzung des Bundesministeriums der Finanzen vom Mai dieses Jahres fortgeschrieben. Wie in der IWH-Prognose wird darüber hinaus unterstellt, dass die Regierung bestrebt sein wird, im Jahr 2004 einen „nahezu ausgeglichenen“ Gesamthaushalt vorzulegen, dass Maßnahmen dazu aber erst ab dem Jahr 2003 ergriffen werden.

Konsolidierung kann sowohl über die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite erfolgen. Steuern und Sozialbeiträge sind allerdings in der Regel mit negativen Anreizen auf die wirtschaftliche Aktivität verbunden.¹⁸ Die Abgabenquote ist schon heute hoch – und ebenso die daraus resultierenden allokativen Verzerrungen. Eine Erhöhung der Einnahmen wird daher nicht unterstellt, sondern es wird davon ausgegangen, dass sich die Konsolidierung auf die Ausgabenseite beschränkt.¹⁹ Da staatliche Aktivität prinzipiell in Gefahr steht, private zu verdrängen, hat dieses Vorgehen den Vorteil, dass eine Senkung der Staatsquote tendenziell Effizienzgewinne erwarten lässt. Tabelle 1 gibt die Entwicklung der öffentlichen Finanzen unter diesen Rahmenbedingungen wieder.

Es zeigt sich, dass das Ziel eines „nahezu ausgeglichenen“ öffentlichen Gesamthaushalts im Jahr 2004 ambitioniert ist. Allein die in der Projektion unterstellten Ausgabenkürzungen werden im politischen Prozess nicht leicht durchzusetzen sein. Trotzdem liegt die Defizitquote im Jahr 2004 noch bei 1,1%. Um sie auf 0,5% zu senken, wären zusätzliche Einsparungen in Höhe von knapp 14 Mrd. Euro notwendig. Ein „nahezu ausgeglichenes“ Budget ist unter den gegebenen Annahmen erst für das Jahr 2006 realistisch.

¹⁷ Vgl. ARBEITSKREIS KONJUNKTUR: Konjunktur 2002 und 2003: Achillesferse Investitionstätigkeit, in dieser Ausgabe, S. 279-304.

¹⁸ Dies gilt nicht für den Fall der Erhebung von Lump-Sum-Steuern oder der Korrektur negativer Externalitäten durch Steuern.

¹⁹ Lediglich die bereits heute gesetzlich fixierten Änderungen werden auf der Einnahmenseite berücksichtigt. Dies sind die letzte Stufe der Ökosteuer und die Anhebung der Tabaksteuer zum 1. Januar 2003, vor allem aber die zweite und dritte Stufe der „Steuerreform 2000“. Zu den unterstellten Ausgabenkürzungen: vgl. ARBEITSKREIS KONJUNKTUR, a. a. O., S. 296.

Konsolidierung ist prinzipiell richtig ...

Es steht außer Frage, dass konsolidiert werden muss, wenn heutige Finanzpolitik dazu führt, den finanzpolitischen Handlungsspielraum von morgen übermäßig einzuengen oder gar zu verschenken. Dies ist dann der Fall, wenn wachsende Staatsschulden immer höhere Zinsausgaben nach sich ziehen und sich die für andere Ausgaben zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel verringern.

In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion wird diesem Umstand unter dem Begriff „Nachhaltigkeit“ Rechnung getragen. Nachhaltig ist Finanzpolitik dann, wenn die derzeitige Politik auch in Zukunft aufrechterhalten werden könnte. Zur Beurteilung der Nachhaltigkeit bedarf es eines geeigneten Kriteriums.²⁰

In den Stabilitätsprogrammen werden die Fortschritte anhand des laufenden Defizits gemessen. Dies ist allerdings ein schlechter Indikator für die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik.²¹ Es ist sehr stark gegenwartsbezogen. Nachhaltigkeit muss hingegen über einen längeren Zeitraum untersucht werden. Das laufende Defizit kann beispielsweise durch das Verschieben von Einnahmen und Ausgaben zwischen Haushaltsjahren manipuliert werden.

²⁰ Um Nachhaltigkeit zu beurteilen, muss eine langfristige Untersuchung auf Basis des heutigen finanzpolitischen Kurses erfolgen. Eigentlich müsste dafür ein unendlicher Planungshorizont angesetzt werden. Dies ist nicht praktikabel. Die grundlegenden Konzepte sind das OECD-Konzept der „Fiscal Sustainability“, dem ein Zeitraum von gut 30 Jahren zu Grunde liegt, und die Generationenbilanzierung. Die Bundesbank, die den zweiten Ansatz verfolgt, legt einen Zeitraum von 250 Jahren zu Grunde. Vgl. CHOURAQUI, J.-C.; HAGEMANN, R. P.; SARTOR, N.: Indicators of Fiscal Policy – A Re-Examination, in: OECD Working Papers, No. 78, April 1990. – DEUTSCHE BUNDESBANK: Die fiskalische Belastung zukünftiger Generationen – eine Analyse mit Hilfe des General Accounting, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, November 1997, S. 17-30. Diese Untersuchungen basieren auf einer Reihe von Setzungen und Annahmen, die wiederum das Ergebnis stark beeinflussen. Letztlich leitet man dabei einen oder mehrere Indikatoren ab, anhand derer die Nachhaltigkeit beurteilt werden soll. Die den theoretischen Anforderungen genügenden Indikatoren sind allerdings komplex und intransparent. Als Hilfsgröße bietet sich das laufende Defizit an, das leicht zu bestimmen und noch dazu aus dem Regierungsprogramm, der Haushalts- und Finanzplanung, ohne weiteres abzulesen ist.

²¹ Vgl.: WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: Nachhaltigkeit der Finanzpolitik, Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, 2001, <http://www.bundesfinanzministerium.de>, S. 10 ff.

Tabelle 1:
Szenario der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates
- Veränderung gegenüber dem Vorjahr -

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Einnahmen	-1,0	3,1	3,8	3,0	1,3	4,2
Steuern	-4,4	3,1	5,0	3,8	-0,2	5,4
Sozialbeiträge	1,4	3,6	3,2	3,4	3,3	3,3
Vermögenseinkommen	49,1	4,8	-6,5	-18,1	0,1	0,1
Sonstige laufende Transfers	3,8	-2,2	0,7	0,0	0,0	0,0
Vermögenstransfers	3,3	1,9	3,1	3,0	3,0	3,8
Verkäufe	-0,1	-1,4	0,6	0,1	-0,1	-0,1
Sonstige Subventionen	-10,9	3,2	5,4	0,0	0,0	0,0
Ausgaben	7,6	2,8	1,7	1,9	1,8	1,9
Arbeitnehmerentgelte	0,4	1,1	0,7	0,4	0,7	0,7
Soziale Sachleistungen	3,3	2,4	2,4	2,1	2,3	2,3
Vermögenseinkommen	-2,3	3,3	-3,0	-5,2	0,6	-0,6
Subventionen	0,5	-3,7	-1,0	-0,7	-0,7	-0,7
Monetäre Sozialleistungen	2,7	3,8	2,6	3,5	2,9	3,2
Sonstige laufende Transfers	-2,3	8,7	8,9	8,5	0,0	1,6
Vermögenstransfers	12,6	4,7	-0,1	1,9	-0,9	-4,5
Bruttoinvestitionen	-2,5	-0,3	-1,8	-4,4	-0,6	1,9
Sonstiges ^a	-7,2	8,4	1,8	0,8	1,4	1,3
<i>in Relation zum nominalen BIP</i>						
Finanzierungssaldo	-2,7	-2,6	-1,7	-1,1	-1,3	-0,3
<i>Nachrichtlich: Veränderung gegenüber dem Vorjahr</i>						
Nominales Bruttoinlandsprodukt	1,9	2,4	3,8	3,5	3,5	3,5

^a Sonstige Produktionsabgaben und nichtproduzierte Vermögensgüter; 2000 bereinigt um die Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Projektion des IWH.

Darüber hinaus enthält es nur einen Teil der öffentlichen Verschuldung, denn die implizite Verschuldung des umlagefinanzierten Rentensystems wird nicht abgebildet. Außerdem impliziert die Forderung nach einem mittelfristig ausgeglichenen Defizit die Annahme, dass sich die Auf- und Abschwungphasen im Konjunkturzyklus in mittlerer Frist ausgleichen. Vor allem, wenn es zu einer länger anhaltenden Wachstumsschwäche kommt, ist das laufende Defizit als Indikator ungeeignet.

Es hat aber noch einen weiteren gravierenden Mangel: Das laufende Defizit ist von der Politik

nicht wirklich kontrollierbar, denn es schwankt mit der konjunkturellen Entwicklung. Der Grund sind die so genannten „automatischen Stabilisatoren“. Dies sind Ausgaben – wie z. B. Transfers an Arbeitslose, die in ihrer Summe im Abschwung (Aufschwung) steigen (sinken) – oder Einnahmen – wie z. B. Einkommensteuern, die im Abschwung (Aufschwung) sinken (steigen). Dies hat zur Folge, dass das öffentliche Defizit im Abschwung (Aufschwung) zunimmt (abnimmt), was ceteris paribus eine stabilisierende Wirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung hat.

Finanzwirtschaftliche Projektionen sind immer bedingte Prognosen. Sie beruhen auf einer Annahme über die wirtschaftliche Entwicklung in einem Zeitraum von mehreren Jahren. Weicht die tatsächliche wirtschaftliche Bewegung vom zu Grunde gelegten Verlauf ab, sind Zielverfehlungen vorprogrammiert – und werden insbesondere dann zu einem Problem, wenn die konjunkturelle Entwicklung überschätzt wurde und die Defizite damit größer ausfallen. Um solche Situationen zu vermeiden, sollten sich die Konsolidierungspläne auf den Teil des Defizits beziehen, den der Staat kontrollieren kann: das strukturelle Defizit.²² Damit wäre auch gewährleistet, dass das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren nicht eingeschränkt wird.²³

Die Stabilitätsprogramme sind jedoch auf die laufenden Defizitquoten ausgerichtet und erwecken noch dazu den Eindruck, als handele es sich um Punktziele. Dabei basieren die Stabilitätsprogramme nur am aktuellen Rand auf einer Konjunkturprognose, mittelfristig aber auf einer trendmäßigen Entwicklung. Damit kann auch die finanzwirtschaftliche Entwicklung nur als Trend mit einem, um die konjunkturelle Komponente bereinigten Defizit aufgefasst werden.

Die vorgelegte Projektion hängt entscheidend von zwei Faktoren ab. Zum einen kann – wie dargelegt – die konjunkturelle Entwicklung anders verlaufen als unterstellt. Neben den üblichen Prognoserisiken kann hierzu auch die Konsolidierung selbst beitragen, denn sie ist nicht kostenlos, sondern mit einem restriktiven Impuls verbunden. Für

die Jahre 2002 und 2003 basiert die hier vorgestellte Projektion auf der aktuellen Konjunkturprognose des IWH. In ihr sind die restriktiven finanzpolitischen Impulse berücksichtigt. Während der folgenden drei Jahre beruht die Projektion auf einem mittelfristigen Trend, wie er vom Bundesministerium der Finanzen unter Berücksichtigung des ursprünglichen Konsolidierungskurses berechnet wurde. Bei zusätzlichen Ausgabenkürzungen dürfte die wirtschaftliche Entwicklung tendenziell überschätzt sein.

Zum anderen kann der zu Grunde gelegte Trend falsch eingeschätzt sein. Der durchschnittliche Anstieg des nominalen Bruttoinlandsprodukts ist in der Projektion mit 3½% angesetzt. In den vergangenen zehn Jahren nahm das Bruttoinlandsprodukt zwar durchschnittlich um 3,2% zu, in den vergangenen fünf Jahren aber nur um 2,4%. Ein anderes Bild ergibt sich, wenn man die Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts betrachtet. Im Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre legte es um 1,5%, im Fünf-Jahres-Durchschnitt um 1,8% zu. Der Deflator des Bruttoinlandsprodukts entwickelte sich in den vergangenen fünf Jahren nur gedämpft. Selbst wenn die reale Entwicklung in der Prognose zutreffend abgebildet wird, kann eine verhaltene Preisentwicklung im Inland tendenziell mit einer Überschätzung des nominalen Bruttoinlandsprodukts einhergehen. Sollte sich der Wachstumspfad als zu optimistisch erweisen, sind auch die Defizitprojektionen zu günstig.

Die Kosten der Konsolidierung bestehen allerdings nicht allein in einem restriktiven Impuls. Konsolidierung bedeutet zumindest temporär den Verzicht auf eine aktive und gestaltende Finanzpolitik. Während der Konsolidierungsperiode ist die Schaffung geeigneter und die Veränderung bestehender Rahmenbedingungen nur eingeschränkt möglich. Darüber hinaus sind die Kosten, d. h. sowohl die restriktive gesamtwirtschaftliche Wirkung als auch der Verzicht darauf, den Boden für ein zukünftiges wirtschaftliches Wachstum zu bereiten, um so höher, je kürzer die Konsolidierungsperiode. Ein Kurs, der unabhängig von einer schlechteren Ausgangslage daran festhält, bis zum Jahr 2004 einen „nahezu ausgeglichenen“ Gesamthaushalt vorzulegen, kommt einer Verkürzung der Konsolidierungsperiode um zwei Jahre gleich. Dies erhöht die volkswirtschaftlichen Kosten und

²² Allerdings hat das strukturelle Budgetdefizit den entscheidenden Nachteil, dass es sich nicht eindeutig bestimmen lässt. Die Auffassungen über die geeignete Berechnungsmethode weichen stark voneinander ab. Für einen Vergleich der unterschiedlichen Konzepte: vgl. BRANDNER, P.; DIEBALEK, L.; SCHUBERT, H.: Structural Budget Deficits and Sustainability of Fiscal Positions in the European Union. Österreichische Nationalbank, Working Paper 26/1998.

²³ Die EU-Kommission ist allerdings der Auffassung, dass in Staaten, deren Defizitquote noch weit von dem Ziel eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts entfernt ist, eine Wirkung der automatischen Stabilisatoren nur eingeschränkt zugelassen werden sollte. Im Gegensatz dazu steht die, auch von der Mehrzahl der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute in Deutschland vertretene Meinung, dass die konjunkturellen Stabilisatoren grundsätzlich in ihrer Wirkung nicht eingeschränkt werden sollten. Vgl. DIW Berlin; HWWA; ifo; IfW; IWH; RWI: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2001, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 14/2001, S. 377 ff.

Tabelle 2:
Ausgewählte finanzwirtschaftliche Indikatoren^a

	Staatseinnahmen ^b			Staatsausgaben ^b			Finanzierungs-saldo ^b	Nachrichtlich: Zins-Steuer-Quote ^c
	Ins-gesamt	darunter:		Ins-gesamt	darunter:			
		Steuern	Sozial-beiträge		Zins-ausgaben	Brutto-investitionen		
1991	44,1	22,4	17,2	47,1	2,8	2,7	-2,9	12,6
1992	45,5	22,8	17,6	48,1	3,3	2,9	-2,6	14,3
1993	46,2	22,9	18,2	49,3	3,3	2,8	-3,1	14,6
1994	46,6	22,9	18,6	49,0	3,3	2,7	-2,4	14,6
1995 ^d	46,0	22,5	18,8	49,3	3,7	2,3	-3,3	16,3
1996	46,9	22,9	19,4	50,3	3,7	2,1	-3,4	16,0
1997	46,6	22,6	19,7	49,3	3,6	1,9	-2,7	16,1
1998	46,6	23,1	19,3	48,8	3,6	1,8	-2,2	15,6
1999	47,4	24,2	19,0	48,9	3,5	1,9	-1,6	14,6
2000 ^e	47,1	24,6	18,7	48,4	3,4	1,8	-1,3	13,7
2001	45,7	23,1	18,6	48,5	3,2	1,7	-2,7	14,0
2002	46,0	23,3	18,8	48,7	3,3	1,7	-2,6	14,0
2003	46,1	23,5	18,7	47,7	3,0	1,6	-1,7	12,9
2004	45,8	23,6	18,7	46,9	2,8	1,5	-1,1	11,8
2005	44,9	22,8	18,7	46,2	2,7	1,4	-1,3	11,9
2006	45,1	23,2	18,6	45,4	2,6	1,4	-0,3	11,2

^a In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. – ^b In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. – ^c Zinsausgaben des Staates in Relation zum Steueraufkommen. – ^d Ohne Vermögenstransfers im Zusammenhang mit der Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungswirtschaft der ehem. DDR (per saldo 119,4 Mrd. Euro). – ^e Ohne Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen (50,8 Mrd. Euro).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Projektion des IWH.

engt den finanzpolitischen Handlungsspielraum temporär stark ein.

... sollte aber nicht nur quantitativen, sondern auch qualitativen Anforderungen genügen ...

Die Konsolidierung, wie sie im Stabilitäts- und Wachstumspakt angelegt ist, ist quantitativ ausgerichtet. Es sollte aber auch die Struktur der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen verbessert werden, d. h. die Konsolidierung sollte qualitativen Anforderungen genügen. So dienen beispielsweise Zinsausgaben lediglich der Finanzierung von Defiziten vergangener Haushaltsperioden. Ihr heutiger volkswirtschaftlicher Nutzen ist praktisch null. Dahingegen ist der Nutzen zukunftsgerichteter

Ausgaben – wie beispielsweise für Investitionen oder Bildung – weitaus höher einzuschätzen.²⁴ Eine quantitative Konsolidierung, bei der alle Ausgaben gleichermaßen gekürzt werden, dürfte zu einer Verschlechterung der Ausgabenstruktur führen.

Die vorliegende Projektion beruht auf der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und damit auf hoch aggregierten Daten, die eine Bestimmung des Ausgabezwecks nur noch bedingt zulassen. Die Einnahmen- und Ausgabenstruktur des Staatskontos lässt sich aber ablesen. Tabelle 2 gibt die

²⁴ Für eine Analyse der Ausgaben nach ihrem volkswirtschaftlichen Nutzen vgl. EUROPEAN COMMISSION: Public Finances in EMU – 2002, in: European Economy, No. 3/2002, Part III.

Entwicklung einzelner Ausgabepositionen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt seit Beginn der neunziger Jahre wieder.

In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt sind die Staatsausgaben im Gefolge der deutschen Einheit bis zum Jahr 1996 kontinuierlich gestiegen. Das Gleiche gilt für die Zinsquote, die von 2,8% im Jahr 1991 auf 3,7% im Jahr 1996 angewachsen ist. Danach haben die Quoten auf hohem Niveau stagniert. Der unterstellte Konsolidierungskurs und der erwartete Rückgang des durchschnittlichen Zinses für die Staatsschulden lässt sie über den weiteren Prognosezeitraum allerdings kontinuierlich absinken. Die Investitionsquote ist bis zum Jahr 2001 auf 1,7% gesunken; und dieser Trend wird sich nach Einschätzung des IWH bis zum Ende des Projektionszeitraums nicht umkehren. Auch in Relation zu den Gesamtausgaben des Staates spiegelt sich diese Entwicklung wider. Flossen im Jahr 1992 noch 6,1% der staatlichen Gesamtausgaben in investive Zwecke, so waren es im Jahr 2001 noch 3,6%. Im Prognosezeitraum gehen sie noch weiter zurück, auf 3,1%. Hingegen ist der Anteil der monetären Sozialleistungen an den gesamten Staatsausgaben von 33,3% im Jahr 1991 auf 39,1% im Jahr 2001 (nach einem Höchststand von 40,9% im Jahr 2000) gestiegen. In Relation zum Bruttoinlandsprodukt lagen die monetären Sozialleistungen Anfang der neunziger Jahre noch unter 16% und pendelten sich dann auf Werte um 19% ein.

In Relation zum Bruttoinlandsprodukt stiegen die Einnahmen von 44,1% im Jahr 1991 auf 47,1% im Jahr 2000 und gehen erst danach in Folge der „Steuerreform 2000“ zurück. Bis zum Ende des Projektionszeitraums werden sie sich auf diesem Niveau halten. Die Steuerquote zeigt eine ähnliche Entwicklung. Es zeigt sich, dass trotz zweier umfangreicher Steuerreformen, der Einkommensteuerreform 1999/2000/2002 und der „Steuerreform 2000“, die Steuerquote am Ende des Projektionszeitraums lediglich auf dem Niveau im Jahr 1998 gehalten werden konnte.²⁵ Zwar sind in

diesem Zeitraum gleichzeitig indirekte Steuern erhöht worden. Dies allein erklärt die Entwicklung aber nicht. Zu einem großen Teil ist die Progression im Einkommensteuertarif dafür verantwortlich, die im Zuge der Reformen sogar noch zugenommen hat.

Dies hat auch Auswirkungen auf die Zinssteuer-Quote, also den Teil der Steuereinnahmen, der für den Schuldendienst verwendet werden muss. Diese Quote sinkt seit ihrem Höchststand im Jahr 1997 kontinuierlich, was für sich genommen positiv bewertet werden muss. Eine genauere Betrachtung relativiert diese Einschätzung allerdings. Zum einen pendelt sich die Steuerquote wie gesehen auf einem relativ konstanten und hohen Niveau ein. Zum anderen kommt es zu einem an sich wünschenswerten Rückgang der Zinsausgaben. Letzterer ist aber nicht nur auf einen erfolgreichen Schuldenabbau zurückzuführen. Es wirken auch Sondereinflüsse wie z. B. die Versteigerung der UMTS-Lizenzen und der erwartete Rückgang des durchschnittlichen Zinses für Staatsschulden.

Die Sozialbeiträge sind in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt seit Beginn der neunziger Jahre gestiegen und erreichten im Jahr 1997 einen Höchststand. Nachdem mit dem – durch die Ökosteuer finanzierten – zusätzlichen Bundeszuschuss der Anstieg des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 1999 gestoppt wurde, sank die Quote leicht ab und pendelt sich seitdem auf hohem Niveau ein.

Die Entwicklung zeigt deutlich, dass eine qualitative Konsolidierung nicht stattgefunden hat und im Prognosezeitraum auch nicht erwartet wird. Während die quantitative Konsolidierung voran kommt, verschlechtert sich die Einnahmen- und Ausgabenstruktur. Diese Entwicklung dürfte noch dadurch verstärkt werden, dass es bei knapper werdendem Finanzierungsspielraum zunehmend schwieriger wird, Prioritäten zu setzen.

... und alle staatlichen Akteure einbinden

Konsolidierung erfordert in einem föderativen Staat wie der Bundesrepublik Deutschland das Zusammenwirken verschiedener, mehr oder weniger autonom handelnder Akteure. Verpflichtet sich die Bundesregierung zur Einhaltung gesamtwirtschaftlicher Ziele, so muss sie sich der Mitwirkung der anderen Handlungsträger versichern. Die Verein-

²⁵ Kumuliert man die Entlastungswirkungen beider Reformen, ergibt sich ein Volumen von 56 Mrd. Euro. Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: Bundeshaushalt 2003 und Finanzplan 2002 bis 2006; in: Anlage 1 zur Pressemitteilung Nr. 96/02 vom 19. Juni 2002; <http://www.bundesfinanzministerium.de/>

Tabelle 3:

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen^a
 - in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts -

	Gebietskörperschaften			Sozialversicherungen			<i>Nachrichtlich: Staatskonsum</i>		
	Ein- nahmen	Aus- gaben	Defizit	Ein- nahmen	Aus- gaben	Defizit	Staat	Gebiets- körper- schaften	Sozial- versiche- rungen
1991	27,5	31,2	-3,7	19,1	18,4	0,7	19,2	12,8	6,4
1992	28,6	31,0	-2,4	19,5	19,6	-0,1	19,8	12,9	6,9
1993	28,7	32,0	-3,3	20,6	20,4	0,2	19,9	13,1	6,8
1994	28,8	31,3	-2,5	20,6	20,5	0,1	19,7	12,7	7,0
1995 ^b	28,0	30,9	-2,9	20,7	21,1	-0,4	19,8	12,6	7,2
1996	28,3	31,3	-3,1	21,5	21,9	-0,4	19,9	12,4	7,6
1997	27,8	30,6	-2,8	21,7	21,7	0,1	19,5	12,0	7,5
1998	28,2	30,5	-2,3	21,6	21,5	0,1	19,2	11,7	7,5
1999	29,2	31,0	-1,8	21,8	21,6	0,3	19,2	11,6	7,6
2000 ^c	29,2	30,5	-1,4	21,5	21,4	0,0	19,0	11,4	7,6
2001	27,9	30,6	-2,6	21,6	21,7	-0,1	19,1	11,4	7,6
2002	28,0	30,6	-2,6	21,8	21,8	0,0	19,0	11,4	7,6
2003	28,1	29,8	-1,8	21,8	21,7	0,1	18,6	11,1	7,5
2004	27,9	29,0	-1,1	21,7	21,7	0,0	18,3	10,9	7,4
2005	26,9	28,3	-1,3	21,6	21,6	0,0	18,0	10,6	7,4
2006	27,3	27,5	-0,3	21,5	21,5	0,0	17,7	10,4	7,3

^a In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. – ^b Ohne Vermögenstransfers im Zusammenhang mit der Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungswirtschaft der ehem. DDR (per saldo 119,4 Mrd. Euro). – ^c Ohne Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen (50,8 Mrd. Euro).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Projektion des IWH.

barungen im Finanzplanungsrat vom 21. März dieses Jahres waren ein erster Schritt in diese Richtung. Die Länder stimmten zu, den Anstieg ihrer Ausgaben auf durchschnittlich 1% zu begrenzen und dabei die Entwicklungen auf kommunaler Ebene mit einzubeziehen. Ein Schwachpunkt dieser Vereinbarung liegt darin, dass dabei auf die Gesamtheit der Länder abgestellt wird und das Kriterium für eine vertikale Verteilung der Ausgabenspielräume nicht festgelegt wurde.²⁶ Zieht man Parallelen zu den Auseinandersetzungen der Länder über die Ausgestaltung des Länderfinanzaus-

gleichs, dann lassen sich Zweifel über eine Einhaltung der Quote nicht von der Hand weisen.

Einen weiteren Handlungsträger stellen die Sozialversicherungen dar. Diese können aus institutionellen Gründen zwar lediglich temporäre Defizite aufweisen, denn solche ziehen letztlich die Erhöhung des Beitragssatzes nach sich. Neben den negativen Konsequenzen, die sich daraus für die Entwicklung der Lohnnebenkosten ergeben, hat dies aber auch direkte Auswirkungen auf die Haushalte der Gebietskörperschaften. Beispielsweise ist der Bundeszuschuss an die Gesetzliche Rentenversicherung an die Entwicklung des Beitragssatzes gekoppelt. Steigt letzterer, muss auch der allgemeine Bundeszuschuss erhöht werden.

²⁶ Vgl. VESPER, D.: Ein nationaler Stabilitätspakt – aber wie?, in: DIW Berlin, Wochenbericht, Nr. 8/2002; S. 121-126.

Ceteris paribus erhöht sich so das Defizit des Bundes. Außerdem ist zur Entlastung der Rentenversicherung beschlossen worden, einen zusätzlichen Bundeszuschuss einzuführen. Zur Finanzierung erhöhte der Bund die ihm zufließende Mineralölsteuer (Ökosteuerreform). Aber auch in die andere Richtung werden Einnahmen und Ausgaben verschoben. Exemplarisch sei auf die Herabsetzung der Krankenkassenbeiträge für die Bezieher von Arbeitslosenhilfe verwiesen, was den Bundeshaushalt entlastet. Änderungen dieser Art waren in den letzten Jahren häufig und ließen die innerstaatlichen Finanzbeziehungen zunehmend intransparent erscheinen.

Dennoch lässt die Entwicklung der Einnahmen- und Ausgabenstrukturen von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung Schlüsse zu. Während die Sozialversicherungen im Jahr 1991 noch 39% der gesamten Staatsausgaben für sich in Anspruch nahmen, lag ihr Anteil im Jahr 2001 bei knapp 45%. Zum Ende des Projektionszeitraums wird ihr Anteil sogar auf 47,4% veranschlagt, was nicht zuletzt eine Folge des bei den Gebietskörperschaften unterstellten Konsolidierungskurses ist.

Tabelle 3 zeigt, dass die Ausgaben der Sozialversicherungen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im Jahr 1991 bei 18,4% lagen, im Jahr 2001 allerdings bei 21,7%. Am Ende des Projektionszeitraums wird damit gerechnet, dass sie bei 21 ½% liegen. Die Einnahmen betragen im Jahr 1991 noch 19,1%, im Jahr 2001 hingegen 21,5%, wo sie sich bis zum Ende des Projektionszeitraums einpendeln. Bei den Gebietskörperschaften zeigt sich hingegen bei den Einnahmen eine relative Konstanz. Die Ausgaben sind in diesem Zeitraum in Relation zum Bruttoinlandsprodukt von 31,2% auf 30,8% im Jahr 2001 gesunken und werden am Ende des Projektionszeitraums nur noch bei 27 ½% liegen.

Ein großer Teil der gesellschaftlichen Umverteilung findet über die Sozialversicherungen statt und es ist offensichtlich, dass der Umfang distributiver Maßnahmen zugenommen hat. Da der Staat nur in begrenztem Ausmaß auf finanzielle Ressourcen zurückgreifen kann, geht damit der Finanzrahmen, der für andere Zwecke – wie beispielsweise für Investitionen, Forschung und Bil-

dung – zur Verfügung steht, zurück. Der strukturelle Reformbedarf, wie er durch die Arbeitsmarktentwicklung, den immer weiter steigenden Beitragssatz zur Rentenversicherung oder die Kostenexplosion im Gesundheitswesen angezeigt wird, ist groß. Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen wird dadurch auch weiterhin belastet.

Fazit

Die Regierung steckt in einer Zwickmühle. Zwar besteht zwischen der eher kurzfristig orientierten Haushaltspolitik und der eher mittel- bis langfristig orientierten Finanzpolitik grundsätzlich ein Zielkonflikt. Jetzt ist die Lage aber dadurch gekennzeichnet, dass den haushaltspolitischen Anforderungen ein Primat eingeräumt wird.

Die Kosten der Konsolidierung steigen dabei mit der Verkürzung der Konsolidierungsperiode und einem Konsolidierungskurs, der die gesamtwirtschaftliche Entwicklung missachtet. Dennoch: Mit der Selbstbindung vom Frühjahr hat sich die Finanzpolitik in eine Situation manövriert, in der sie keine Alternative mehr hat.

So ist auch die Zielverfehlung, wie sie sich als Ergebnis der Projektion zeigt, nicht auf einen mangelnden Willen der Politik zurückzuführen. Sie weist nur eindrucksvoll auf die Schwierigkeit dieses Vorhabens hin. Die Pläne sind ehrgeizig und werden nur unter großen – größeren als in der Projektion veranschlagten – Einsparungen umzusetzen sein. Eine qualitative Konsolidierung wird zumindest erschwert, wenn nicht gar verhindert. Gestaltende Finanzpolitik in diesem Bereich ist nicht kostenlos, sondern zieht Ausgaben nach sich. Diese belasten die Budgets zwar nur kurzfristig und entlasten sie in mittlerer Frist. Jedoch ist es die kurze Frist, auf die Konsolidierung abstellt.

*Kristina van Deuverden
(Kristina.vanDeuverden@iwh-halle.de)*