ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Hüther, Michael

Article — Digitized Version

Die qualitative Konsolidierung der öffentlichen Haushalte steht immer noch aus

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hüther, Michael (1998) : Die qualitative Konsolidierung der öffentlichen Haushalte steht immer noch aus, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 78, Iss. 12, pp. 757-764

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/40047

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Michael Hüther

Die qualitative Konsolidierung der öffentlichen Haushalte steht immer noch aus

Gemessen an der Entwicklung der Staatsquote und dem Defizitkriterium des Maastrichter Vertrages war die deutsche Finanzpolitik bisher anscheinend auf dem richtigen Wege zur Haushaltskonsolidierung. Sind die herangezogenen Daten und Indikatoren aber aussagekräftig? Dr. Michael Hüther, Generalsekretär des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, nimmt dazu Stellung.

Das Erreichen des im Vertrag von Maastricht festgelegten Defizitkriteriums, eine seit dem Jahr 1994 sinkende Steuerquote und ein Staatsanteil, der sich zuletzt dem vor der deutschen Vereinigung erreichten Wert von 46% wieder spürbar angenähert hat, dienten der Finanzpolitik der früheren Bundesregierung als Beleg dafür, den richtigen Weg zur Sanierung der öffentlichen Haushalte erfolgreich beschritten zu haben[1]. Die Ausgangslage für die neue Legislaturperiode scheint danach deutlich günstiger zu sein, als es vier Jahre zuvor der Fall gewesen war.

Dieser Befund kontrastiert augenscheinlich mit der deutlichen, mitunter gar harschen Kritik, die seit Jahren aus anderer Richtung – insbesondere auch durch den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – an der Finanzpolitik geübt wird. Bei Betrachtung der finanzpolitischen Indikatoren mag man sich über diese Spannung wundern. Wird die Politik zu unrecht gescholten oder sind die herangezogenen Daten und Indikatoren gar nicht aussagekräftig, sondern irreführend?

Die Analyse der finanzpolitischen Situation steht heute vor zwei Problemen: Zum einen ist der notwendige Vergleich mit früheren Jahren durch eine Vielzahl von Rechtsänderungen beeinträchtigt, die auch ohne substantielle Anpassungen in der Staatstätigkeit zu einem veränderten statistischen Ausweis führen; dies betrifft beispielsweise die seit Jahresbeginn 1996 veränderte Auszahlungsweise des Kindergeldes[2]. Zum anderen nutzt die Finanzpolitik verstärkt Finanzierungswege, die nur vordergründig – wie Tilgungstrekkungen und die private Vorfinanzierung öffentlicher Baumaßnahmen – oder nur vorübergehend – wie Privatisierungserlöse – eine Entlastung für die öffentlichen Haushalte erbringen. Im Ergebnis führt all dies dazu, daß die finanzpolitischen Indikatoren, wie sie gemeinhin herangezogen werden, nur nach Bereinigung der jeweils relevanten Effekte sinnvoll zu interpretieren sind und ein zutreffendes Bild der haushaltspolitischen Lage zeichnen.

Korrigiert man deshalb die Staatsquote und die Steuerquote um den Effekt der veränderten Kindergeldzahlung, dann sieht die Entwicklung weniger günstiger aus als auf den ersten Blick (vgl. Schaubild 1)[3]. Die Staatsquote ist zwar auch danach in den vergangenen zwei Jahren rückläufig gewesen, doch auf einem höheren Niveau. Mit 49% liegt die Staatsquote im Jahre 1998 immer noch erheblich über dem Wert, der mit rund 46% vor der Vereinigung in Westdeutschland erreicht und der von der früheren Bundesregierung seit geraumer Zeit als Zielwert definiert worden war[4]. Bei der Steuerquote ist nach Bereinigung ein merklicher Rückgang überhaupt nicht mehr zu verzeichnen.

Nun kann kein Zweifel daran bestehen, daß die genannten Quoten grundsätzlich nur in Grenzen geeignet sind, den finanzpolitischen Status zu beschreiben. So sind Veränderungen der Quoten aufgrund

Dr. Michael Hüther, 36, ist Generalsekretär des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Er bringt in diesem Beitrag seine persönliche Meinung zum Ausdruck.

[1] Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Symmetrische Finanzpolitik 2010. Reformen: National entscheiden und international mitgestalten, Bonn, August 1998.

[2] Seit dem 1. Januar 1996 wird das Kindergeld nicht mehr direkt ausgezahlt, sondern grundsätzlich dadurch gewährt, daß der Arbeitgeber das Kindergeld direkt mit der abzuführenden Lohnsteuer verrechnet. Deswegen verringerte sich im Jahre 1996 das kassenmäßige Steueraufkommen um etwa 27 Mrd. DM; vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (im folgenden Sachverständigenrat): Jahresgutachten 1996/97, Ziffer 155.

[3] Eine Bereinigung um die ebenfalls mit der Steuerzahlung verrechnete, im Jahre 1996 eingeführte Eigenheimzulage ist bei den hier verwendeten Quoten auf Grundlage der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wegen der – analog zur Behandlung der Investitionszulagen – dabei üblichen Bruttostellung nicht erforderlich.

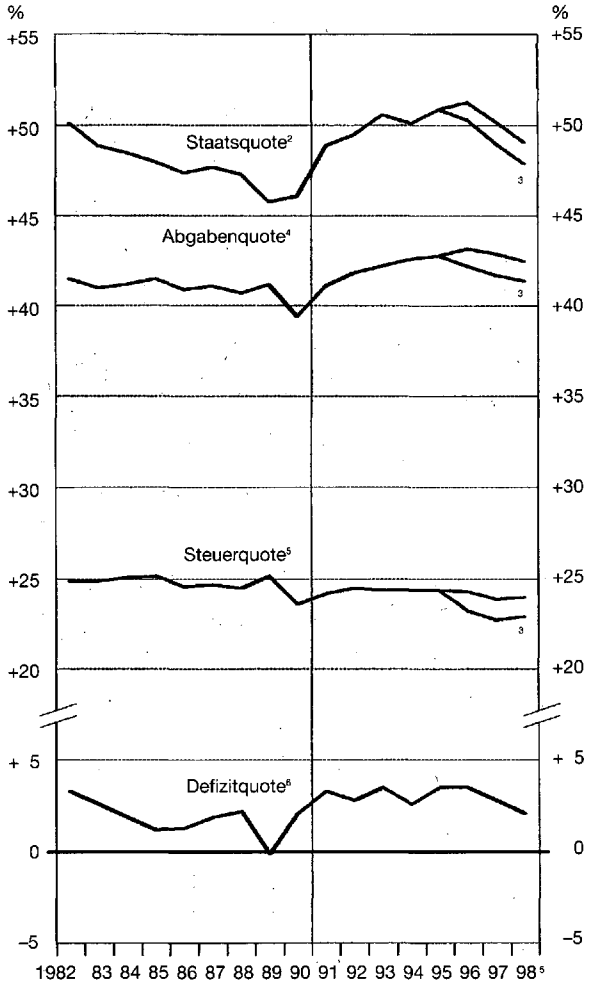
von Schwankungen im Auslastungsgrad der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten anders zu beurteilen, als solche, die aus einem geänderten finanzpolitischem Gebaren resultieren. Und über strukturelle Verschiebungen in der Staatstätigkeit sagen die Quoten ohnehin nichts aus. Gleichwohl: Angesichts der darauf gerichteten öffentlichen und politischen Diskussion ist es zunächst ratsam, sich dahingehend ein korrektes Bild zu verschaffen. Danach kann der bislang betriebenen „Symmetrischen Finanzpolitik", die gleichermaßen auf eine relative Rückführung bei den Staatsausgaben und bei den Steuereinnahmen abzielte, ein durchschlagender Erfolg nicht bescheinigt werden.

Das Konzept des strukturellen Defizits

Um die Finanzierungsstruktur des Staatshaushalts zutreffend analysieren zu können, kann das Konzept des Strukturellen Defizits verwendet werden, wie es vom Sachverständigenrat konzipiert wurde[5]. Dieses Instrument dient dazu, den im Haushalt bestehenden Konsolidierungsbedarf quantitativ zu ermitteln. Ein weitergehender Anspruch, wie er sich mit der Generationenbilanzierung verbindet[6], kann und soll auf dieser Basis nicht erfüllt werden. Das Strukturelle Defizit ist auf eine kürzere Frist gerichtet, wenngleich es die Analyse in einen mittelfristig definierten Beurteilungszusammenhang einbettet[7].

Im einzelnen beruht das Strukturelle Defizit auf einer Bereinigung des Finanzierungssaldos um die Einflüsse konjunktureller Schwankungen auf die Einnahmen und Ausgaben des Staates, auf einer Bereinigung um aus anderen Gründen nichtdauerhafte Belastungen und Entlastungen des Haushalts sowie auf der Anrechnung einer permanent als zulässig zu bewertenden Kreditaufnahme. Aus der Sicht des Sachverständigenrates gehört zu einer angemessenen Finanzierungsstruktur der öffentlichen Ausgaben, daß Ausgaben für Investitionen, die mit hinreichender Sicherheit einen positiven volkswirtschaftlichen Kapazitätseffekt nach sich ziehen, durch Kredite finanziert werden. Entsprechend wird die dadurch sowohl allokativ wie distributiv begründbare Verschuldung als investitionsorientiert bezeichnet. Im Umfang der unter

Schaubild 1
Finanzpolitische Quoten des Staates[1]



[1] Gemeinsamer Haushalt der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; bis 1990 früheres Bundesgebiet; ab 1991 Angaben für Deutschland. 1995 ohne Schuldenübernahme Treuhandanstalt und von der ostdeutschen Wohnungswirtschaft. [2] Ausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen. [3] Bereinigt um Kindergeldzahlungen (siehe dazu Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1996 Ziffer 155). [4] Steuereinnahmen und tatsächliche Sozialbeiträge in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen. [5] Steuereinnahmen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen. [6] Finanzierungsdefizit in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen. [7] Eigene Schätzung.

Bezug auf die wirtschaftsnahe Infrastruktur eng definierten Investitionsausgaben[8] verursacht eine laufende Kreditfinanzierung somit keinen Konsolidierungsbedarf.

Differenziert man auf dieser Basis die gesamte Defizitentwicklung im öffentlichen Gesamthaushalt, dann zeigt sich deutlich eine Strukturverschiebung (vgl. Schaubild 2). Während im Zuge der deutschen Vereinigung das Gesamtdefizit strukturell getrieben anstieg und in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt knapp 4% erreichte, erhöhte sich nachfol-

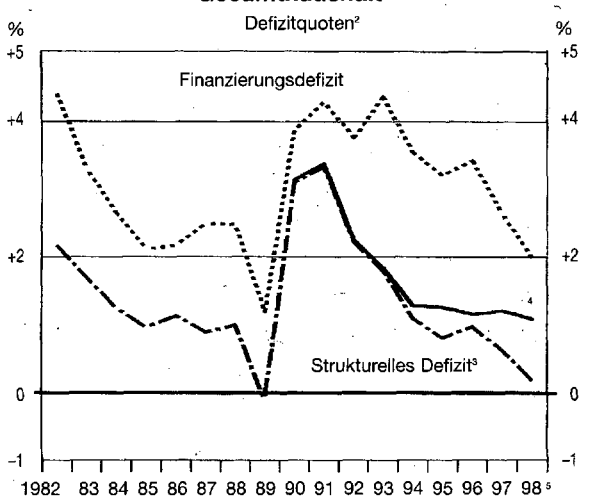
[4] So Bundesminister für Wirtschaft: Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standorts Deutschland, Bonn, 2. 9. 1993.

[5] Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1994/95, Ziffern 178 ff; vgl. M. Hüther: Strukturelles Defizit und konjunktureller Impuls, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 6, S. 332 ff.

[6] Vgl. z.B. H. Fehr: Vom Deficit Accounting zum Generational Accounting: Ein neues Konzept zur Messung intergenerativer Belastungsverschiebungen, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 5 (1995), S. 209 ff.

[7] Vgl. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1994/95 Ziffer 186.

Schaubild 2
Defizitentwicklung im öffentlichen Gesamthaushalt[1]



[1] In der Abgrenzung der Finanzstatistik: Bund, EU-Anteile, Lastenausgleichsfonds, Fonds „Deutsche Einheit", Kreditabwicklungsfonds (bis 1994), Bundeseisenbahnvermögen und Vermögensentschädigungsfonds (ab 1994), Erblastentilgungsfonds (ab 1995), Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen ohne ERP-Sondervermögen. [2] Finanzierungsdefizit/strukturelles Defizit (mit und ohne Privatisierungserlöse) jeweils in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in %. [3] Zur Methode der Berechnung siehe Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1998/99, Anhang IV, Abschnitt D. [4] Strukturelles Defizit bereinigt um die Privatisierungserlöse (Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen). [5] Eigene Schätzung.

gend mit der Rezession des Jahres 1993 der konjunkturell begründete Anteil; die Quote des Gesamtdefizits und die des Strukturellen Defizits liefen deutlich auseinander. Nach Überwindung der Rezession bildete sich das Gesamtdefizit konjunkturbedingt merklich zurück; im ablaufenden Jahr erreicht es einen Wert von nur noch gut 2%. Scheinbar hat sich demnach die strukturelle Komponente in etwa gleichermaßen zurückgebildet.

Dieses Bild ist indes zu korrigieren: In den vergangenen Jahren wurde sowohl beim Bund als auch bei den Ländern und Gemeinden zur Finanzierung des laufenden Haushalts verstärkt auf das Instrument der Privatisierung zurückgegriffen. Erreichten die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen und Kapitalvermögen zu Beginn der neunziger Jahre etwa 1 Mrd. DM im Jahr, so erhöhten sich diese im Jahre 1998 auf rund 34 Mrd. DM. Bereinigt man das Strukturelle Defizit um die Einnahmen aus der Privatisierung, dann bleibt für die Jahre seit 1994 die entsprechende Defizitquote nahezu unverändert, die quantitative Konsolidierungsaufgabe hat sich danach keineswegs entschärft, die strukturelle Komponente des Gesamtdefizits hat enorm an Bedeutung gewonnen.

Privatisierung und Tilgungsstreckung

Die Privatisierung staatlichen Kapitalvermögens ist aus ordnungspolitischen Gründen positiv zu beurteilen, vorausgesetzt, dabei wird berechenbar und stetig verfahren. Angesichts schwieriger Haushaltslage und des Drucks, den verfassungsrechtlichen Anforderungen nach Art. 115 GG zu genügen, trat in der Privatisierungspolitik das fiskalische Motiv in den Fordergrund[9]. Dies ist dann unbedenklich, wenn die dabei erzielten Einnahmen angemessen verwendet werden, und dies kann dadurch geschehen, daß Altschulden in entsprechender Höhe getilgt oder volkswirtschaftlich kapazitätswirksame Infrastrukturinvestitionen finanziert werden.

Die Finanzierung der laufenden Ausgaben durch Privatisierungserlöse ist jedoch in höchstem Maße bedenklich, die Faszination der unmittelbaren Entlastung verblaßt angesichts der nur in die Zukunft verschobenen Lösung der Konsolidierungsaufgabe. Allenfalls zur „Vorfinanzierung" der Haushaltswirksamkeit struktureller Eingriffe in die Staatsausgaben wäre eine solche Verwendung von Privatisierungseinnahmen akzeptabel.

Ähnlich wie Privatisierungserlöse sind aus konsolidierungspolitischer Sicht Tilgungsstreckungen zu bewerten, eine nachhaltige Entlastung des Staatshaushalts ist auch auf diesem Wege nicht zu erreichen. Eine heute bereits bestehende Konsolidierungsnotwendigkeit wird künftigen Steuerzahlern zugewiesen. Die Möglichkeit für Tilgungsstreckungen wurde vor allem im Erblastentilgungsfonds gesehen. Dieser Sonderhaushalt faßt die Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds und der Treuhandanstalt, die Altverbindlichkeiten von Wohnungsbauunternehmen in Ostdeutschland sowie die Altschulden gesellschaftlicher Einrichtungen der DDR zusammen; der Gesamt-

[8] Von den nach Gruppierungsplan in der Gruppe 7 (Baumaßnahmen) und den Obergruppen 81 und 82 (Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen) geführten Ausgaben des Staates für eigene Sachinvestitionen werden zur Bestimmung der „investitionsorientierten Verschuldung" die entsprechenden Ausgaben in den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Forschung, Krankenhäuser, Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen, kommunale Gemeinschaftsdienste, Energie- und Wasserwirtschaft, Straßen sowie Versorgungs- und Verkehrsunternehmen herangezogen (Nettoinvestitionen).

[9] Besonders deutlich wird dies an dem vom Bund betriebenen vorzeitigen Verkauf von Aktien der Deutschen Telekom AG. Da die dem Bund noch verbliebenen Aktien erst zum Jahre 2000 verkauft werden dürfen, konnte der Aktienbestand nicht frei veräußert werden, er wurde deshalb bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau „geparkt". Als im Jahresverlauf 1998 der Kurs der Telekom-Aktien anstieg, sollte die Anzahl der zu verkaufenden Aktien reduziert werden.

schuldenstand erreichte zum 31.12.1997 rund 352,3 Mrd. DM und wird infolge der Zuweisung weiterer Ausgleichsforderungen[10] seinen Höchststand zum Jahresende 2001 mit rund 360 Mrd. DM erreichen.

Gemäß Erblastentilgungsfonds-Gesetz (§ 6) sollte dieser Fonds jährlich aus dem Bundeshaushalt eine Zuführung in Höhe von 7,5 % der jeweils aufgelaufenen Verbindlichkeiten erhalten, überdies den Betrag, um den die Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank die für die Finanzierung des laufenden Haushalts vorgesehenen 7 Mrd. DM übersteigt. Wegen der aus Schuldnersicht günstiger als erwartet verlaufenen Zinsentwicklung, konnte der Fonds in den vergangenen Jahren überplanmäßig tilgen. Vor diesem Hintergrund hatte die frühere Bundesregierung beschlossen, die Zuführungen 1998 um 5,1 Mrd. DM, 1999 um 9,5 Mrd. DM und für die Jahre 2000 bis 2002 um jährlich 7,5 Mrd. DM zu vermindern, in entsprechendem Umfang verringert sich die Tilgungleistung des Fonds[11].

[10] Infolge der asymmetrischen Umstellung der Bankaktiva und Bankpassiva im Zuge der Einführung der D-Mark in der DDR drohten Bilanzungleichgewichte, Überschuldungen und Eigenkapitalmangel. Um dies zu verhindern, waren ostdeutschen Kreditinstituten und Außenhandelsbetrieben Ausgleichsforderungen gegenüber dem Ausgleichsfonds Währungsumstellung als Bilanzhilfen eingeräumt worden. Diese Verbindlichkeiten sind auf den Erblastentilgungsfonds übergegangen.

[11] Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 1999, S. 41.

Ganz abgesehen davon, daß sich dadurch der Tilgungszeitraum verlängern wird, hätte eine verantwortliche Finanzpolitik die erreichten überplanmäßigen Tilgungen als Vorsorge für Zeiten höherer Zinsen und damit für unterplanmäßige Tilgungen betrachten müssen. Eine besondere Gefahr liegt darin, daß mit dem Beschreiten dieses scheinbaren Ausweges aus einer prekären Finanzlage der Druck auf nachhaltige Konsolidierungsanstrengungen abnimmt. Die genährte Illusion, die Strukturen der Haushalte könnten unangetastet bleiben, rächt sich dann auch in der Form, daß selbst bei gutem Willen kurzfristig die Tilgungsstreckung nur um den Preis höherer Kreditaufnahme rückgängig gemacht werden können. Steht dem die Verfassungsgrenze nach Art. 115 GG entgegen, dann kann nur mittelfristig eine Substitution der Tilgungsstreckungen durch Ausgabenkürzungen realisiert werden.

Die Ausnahmeregel von Artikel 115 GG

All diese Anmerkungen machen deutlich: Die Lage in den öffentlichen Haushalten ist unverändert ernst, der Konsolidierungsbedarf hoch. Daß die Anspannung in den Budgets nach wie vor stark ist, zeigen auch die Schwierigkeiten des Bundes wie auch der Länder, die verfassungsmäßig vorgegebene Grenze der Kreditfinanzierung – die Summe der im jeweiligen Haushaltsgesetz veranschlagten Investitionsausga-

Entwicklung des Bundeshaushalts nach dem Finanzplan 1998 bis 2002[1]

(in Mrd. DM)

	Ist	Soll[2]	Finanzplanung			
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Einnahmen	378,4	407,9	409,0	414,4	424,8	440,7
Veränderung in %[3]	*0,4*	*7,8*	*0,3*	*1,3*	*2,5*	*3,7*
darunter Privatisierungserlöse	5,4	28,7	5,0	6,5	–	–
Ausgaben	441,9	463,4	465,3	469,0	477,5	485,0
Veränderungen in %[3]	*–3,0*	*4,9*	*0,4*	*0,8*	*1,8*	*1,6*
darunter Gewährleistungen	5,4	3,9	2,7	2,7	2,7	2,7
Ausgaben für den Arbeitsmarkt	42,8	47,4	42,9	36,3	32,9	30,2
darunter						
Zuschuß Bundesanstalt für Arbeit	9,6	14,1	11,0	5,0	2,0	0,0
Arbeitslosenhilfe	28,1	28,5	28,0	27,5	27,3	27,0
Investitionsausgaben	56,4	58,1	57,5	57,7	56,4	56,0
Nettokreditaufnahme	63,5	55,5	56,3	54,6	52,7	44,3
Nachrichtlich Investitionsausgaben abzüglich Finanzierungsdefizit[4]	–7,1	2,6	1,2	3,1	3,7	11,7

Im Finanzplan bereits berücksichtigte Tilgungsstreckungen	Ursprünglicher Tilgungsplan für den Bund im Jahre 1998	Minderausgaben gegenüber dem ursprünglichen Tilgungsplan				
Fonds „Deutsche Einheit"	2,65	–	1,2	1,4	1,5	–	–
Bundeseisenbahnvermögen	2,80	–	2,8	2,5	2,5	–	–
Erblastentilgungsfonds	26 ½	6,0	5,1	9,5	7,5	7,5	7,5
Insgesamt	32	6,0	9,1	13,4	11,5	7,5	7,5

[1] Stand September 1998. [2] Aktualisiertes Soll. [3] Veränderung gegenüber dem Vorjahr. [4] Aufgrund der Vorgabe gemäß Artikel 115 GG.

Quelle: Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1998/99.

ben – einzuhalten. Diese Grenze wurde mit Verweis auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gemäß Artikel 115 Absatz 1 Satz 2 GG zuletzt im Jahre 1997 mit dem Nachtragshaushalt überschritten; die damalige Bundesregierung hatte zur Begründung den unerwartet starken Rückgang der Erwerbstätigkeit und den ebenso unerwarteten Anstieg der Arbeitslosigkeit angeführt; überzeugend war dies nicht.

Der noch von der alten Bundesregierung vorgelegte Finanzplan für die Jahre bis 2002, der auch von der neuen Regierung als Ausgangspunkt der budgetpolitischen Möglichkeiten betrachtet wird, zeigt die mit Blick auf die Verfassungsgrenze engen Spielräume in den Budgets des Bundes. Würden die Tilgungsstreckungen nicht vorgenommen, was aus den genannten Gründen wünschenswert wäre, so müßten bereits deshalb erheblich Eingriffe in die Ausgabenstrukturen vorgenommen werden (vgl. Tabelle 1). Der Druck darauf ist allerdings noch deutlich größer, wenn man bedenkt, daß für die bei den Ausfuhrgewährleistungen infolge der Finanzkrisen bestehenden Risiken noch keine Vorsorge getroffen wurde (Risiko 2 bis 3 Mrd. DM), daß für die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen für Bremen und das Saarland kein Betrag eingestellt wurde (bisher 3,4 Mrd. DM) und daß die veranschlagten Einnahmen aus der Straßenbenutzungsgebühr für LKW wegen europarechtlicher Bedenken nicht realisiert werden können (Soll rund ¾ Mrd. DM). Weitere Belastungen werden aus der jetzt diskutierten Lösung für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse wegen verminderter Einnahmen aufgrund der Abschaffung der Pauschalbesteuerung resultieren (etwa 2 Mrd. DM).

Es wäre für die neue Bundesregierung fatal, wenn sie ihre Haushaltspolitik damit beginnen würde, die Ausnahmeregelung von Art. 115 GG in Anspruch zu nehmen, und zwar nicht nur, weil dies Handlungsschwäche signalisieren würde, sondern auch, weil dem Begründungsvorbehalt dieser Regelung derzeit gar nicht angemessen zu entsprechen ist[12]. Eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts kann argumentativ nicht vermittelt werden; der Konjunkturaufschwung hat sich bislang als robust erwiesen, und es ist trotz aller Risiken nicht zu erkennen, daß es im kommenden Jahr zu einem Einbruch in der Produktion und damit erneut zu einem Rückgang bei der Beschäftigung kommen werde[13].

An der Grenze der Verfassungsmäßigkeit

Auch bei Ausschöpfung der hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Regelung bestehenden Interpretationsspielräume gibt es keine überzeugende Begründung für eine solche Störung. Zudem: Selbst wenn dies der Fall wäre, so müßte dann erläutert werden, daß die Ausweitung der Kreditaufnahme geeignet ist, diese Störung zu beseitigen. Angesichts der Befunde, wie sie nicht nur der Sachverständigenrat, sondern auch die OECD herausstellen, daß die Schwierigkeiten der deutschen Volkswirtschaft, auf einen stabilen, beschäftigungsintensiven Wachstumspfad zurückzukehren, ihre Ursachen in Mängeln auf der Angebotsseite haben, die vor allem durch den Staat über seine Steuer- und Abgabenpolitik zu verantworten sind, wird dies in keinem Fall überzeugen können. Man kann es drehen und wenden wie man will: Die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung des Artikel 115 GG wird die Finanzpolitik der neuen Bundesregierung mit dem Etikett der Kraft- und Mutlosigkeit versehen. Dies wäre eine Belastung für die gesamte Legislaturperiode.

So steht die Budgetpolitik vor einem Dilemma: Zur Einhaltung der Verfassungsgrenze müssen die Ausgaben verringert werden, dazu besteht wegen des hohen Anteils rechtlich gebundener oder fremdbestimmter Ausgaben regelmäßig nur die Möglichkeit, die Investitionen zurückzuschrauben, das aber verschärft die verfassungsmäßige Problematik zusätzlich; ganz abgesehen davon, daß die Finanzpolitik so Konsolidierungsschäden in der Infrastruktur generiert[14]. Die Investitionsausgaben des Staates haben sich seit dem Jahre 1992 sowohl absolut als auch in Relation zu den Gesamtausgaben dramatisch zurückgebildet (vgl. Schaubild 3). In den Schwierigkeiten, die Kreditbegrenzung einzuhalten, drückt sich auch die Tatsache aus, daß die Konsolidierungserfolge der Vergangenheit nicht nachhaltig waren; Handlungsspielräume sind in den Budgets offenkundig nicht entstanden.

Das Problem der Vermögensveräußerungen

Im Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Bestimmung einer Kreditaufnahmebegrenzung hat Norbert Andel in der August-Ausgabe dieser Zeitschrift auf eine besondere Problematik von Vermögensveräußerungen hingewiesen[15]. Dadurch werde

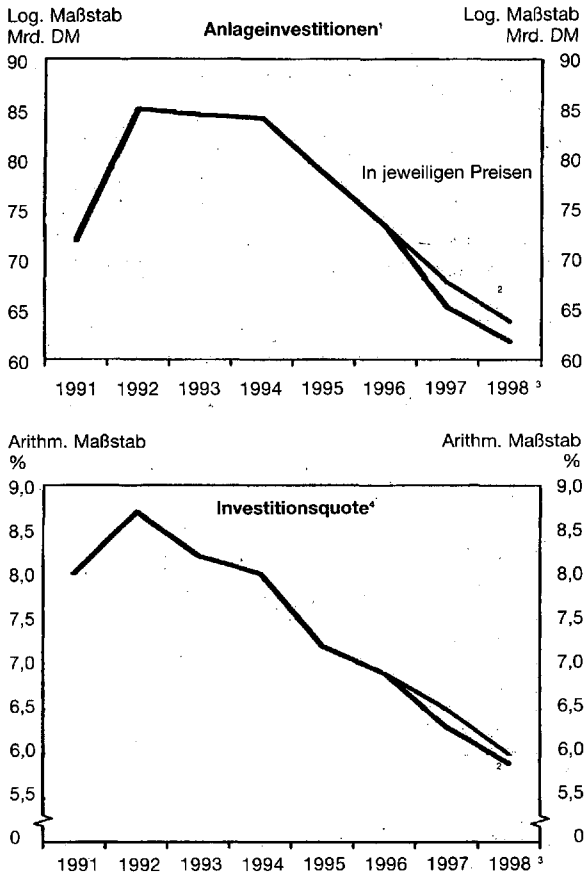
[12] Vgl. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1997/98, Ziffern 335 f.

[13] Vgl. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1998/99, Ziffern 1 ff. und 213 ff.

[14] Sachverständigenrat: Sondergutachten 1982, Ziffer 57.

[15] N. Andel: Wie über Vermögensäußerungen der Zweck des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG vereitelt wird, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 8, S. 457 ff.

Schaubild 3
Zur Entwicklung der öffentlichen Investitionen
Deutschland



¹ Gebietskörperschaften in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. ² 1997 und 1998 um außerordentliche Erträge durch Grundstücksverkäufe bereinigt (grobe Schätzung). ³ Eigene Schätzung. ⁴ Anlageinvestitionen in Relation zu den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften (1995 ohne Schuldenübernahme Treuhandanstalt und Teile der ostdeutschen Wohnungswirtschaft) in jeweiligen Preisen.

Quelle: Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1998/1999.

der Investitionsbestand des Staates über die Abschreibungen hinausgehend verringert, so daß zugleich die Grenze für die zulässige Kreditaufnahme nach unten verschoben werde. Grundsätzlich sei die Kreditfinanzierung von Investitionsausgaben durch distributive Zusammenhänge begründbar: Künftige Generationen werden im Sinne einer intertemporalen Äquivalenz sowohl begünstigt als auch durch Tilgungs- und Zinszahlungen belastet. Da es „bei der intertemporalen Äquivalenz um einen Vergleich zwischen der Veränderung der Nettokreditaufnahme einerseits und des Vermögensbestandes andererseits geht", sollte die Kreditgrenze durch die „Größe 'Investitionsausgaben minus Vermögensveräußerungen'" definiert werden[16].

Diese Argumentation setzt allerdings voraus, daß realistischerweise unterstellt werden kann, daß jede Vermögensveräußerung zu Kapitalvernichtung führt. Denn nur dann ist die ursprünglich durch den Staat kreditfinanziert begründete Nutzenmehrung für künftige Generationen durch eine Privatisierung aufgehoben, so daß entsprechend die zulässige Kreditaufnahme gekürzt werden müßte. Davon kann freilich nicht ausgegangen werden, denn die geglückte Privatisierung von Staatsbesitz signalisiert ja gerade den positiven volkswirtschaftlichen Kapazitätseffekt, der sich mit der ursprünglich öffentlichen Investition ergab, und führt dazu, diesen in privatwirtschaftliche Unternehmensstrukturen zu überführen. Für die verfassungsmäßige Grenze der Kreditaufnahme erscheint aufgrund dieser Argumentation deshalb eine Absetzung der Privatisierungserlöse nicht als sachgerecht[17].

Argumentieren könnte man aber, daß die Erlöse aus Privatisierungen von ehedem kreditfinanzierten Infrastruktureinrichtungen angemessen nur für die Tilgung von Altschulden verwendet werden können und nicht zur Finanzierung des laufenden Haushalts beitragen sollten. Eine wieder andere Frage ist es, wie dargelegt, welche Bedeutung die Einnahmen aus Privatisierungen für die Bewältigung der Konsolidierungsaufgabe haben.

Nachhaltige Finanzpolitik

Nimmt man alles zusammen, dann ist die Lage in den öffentlichen Haushalten alles andere als rosig, das eingangs beschriebene Spannungsfeld zwischen dem oberflächlich aufgrund der finanzpolitischen Indikatoren sich vermittelnden Eindruck und der harschen Kritik hat sich aufgelöst. Die Frage bleibt, wie der Ausweg aus dem beschriebenen Dilemma gelingen kann. Die Eingriffsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite werden als gering eingestuft. Die Basis für diese Einschätzung liegt in der Erfahrung, daß es im demokratischen Gruppenstaat allemal leichter ist, für den Staat neue Verpflichtungen zu begründen, als bestehende zurückzuschrauben oder gar vollständig aufzugeben. So kommt es für die Umsetzung der notwendigen Strukturreform auf der Ausgabenseite des Budgets zunächst weniger auf die Benennung konkreter Kürzungspositionen an, sondern darauf, durch

[15] Ebenda, S. 458 f.

[17] Allerdings führt die vom Gesetzgeber vorgenommene Konkretisierung des Investitionsbegriffs (§10 Haushaltsgrundsätzegesetz), die auch den Erwerb von Beteiligungen einschließt, zu der Forderung, die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen bei der Ermittlung der relevanten Investitionsausgaben im Sinne einer Nettostellung zu berücksichtigen. Unstrittig sollte sein, daß für die Kreditgrenze nur die Nettoinvestitionen berücksichtigt werden; vgl. N. Andel, a.a.O., S. 458; Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1994/95, Ziffer 183.

eine einleuchtende Argumentation der Wählerschaft die Notwendigkeit einer qualitativen Konsolidierung zu vermitteln und somit die Einflußmöglichkeiten der Interessengruppen zu vermindern. Keine Frage, dies ist leichter gesagt als getan.

Gleichwohl: Die mit den Bestimmungen des Vertrages von Maastricht populär gewordene Überlegung der dauerhaften Tragbarkeit der öffentlichen Finanzlage, ihrer Nachhaltigkeit, bietet dafür eine Chance. Ins Bewußtsein der Öffentlichkeit zu rücken, daß sich mit jeder finanzpolitischen Entscheidung auch eine über die Lastenverteilung zwischen den heute Lebenden und den künftigen Generationen verbindet, könnte ein Weg sein, die Einsicht in die Notwendigkeit der qualitativen Konsolidierung zu stärken. Nachhaltigkeit des wirtschaftlichen Wachstums hat als Forderung im öffentlichen Diskurs bereits eine beachtliche Selbstverständlichkeit erreicht, warum sollte dies mit der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik nicht auch gelingen.

Es geht darum zu vermeiden, daß aufgrund fehlender oder unzureichender Internalisierung externer Effekte der gegenwärtigen Finanzpolitik die Handlungsmöglichkeiten künftiger Generationen ungleich stärker beschränkt werden als die der jetzt lebenden Generation. Eine solche intertemporale Diskriminierung wäre eine Verletzung des weithin unstrittigen Prinzips, daß der Staat für Chancengleichheit sorgen müsse, dies gilt freilich nicht nur intragenerativ, sondern ebenso intergenerativ. Wenn dieser Gedanke der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik akzeptiert würde, dann müßte auch die zwingende Schlußfolgerung, daß es angesichts des hohen Schuldenstandes, der drückenden Abgabenlast sowie des geringen Handlungsspielraums in den Budgets tiefgehender Eingriffe bei den Ausgaben bedarf, vermittelbar sein. Hilfreich mag dabei auch der Hinweis sein, daß sich mit heute vorzunehmenden Ausgabenkürzungen nicht nur eine vermeintliche Schlechterstellung der bisherigen Leistungsbezieher verbindet, sondern auch eine Besserstellung künftiger Generationen. Insofern hat der Begriff „Reform" in diesem Kontext seine Berechtigung.

Was zu tun ist

Es muß deutlich werden: Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist kein Selbstzweck; sie muß als qualitative Konsolidierung dem Bemühen um eine sachgerechte Revision der Staatstätigkeit entspringen. Die konkrete Gestaltung der Konsolidierung kann nur auf einer umfassenden Aufgabenkritik beruhen. Die Konzeption der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, wie sie vom Sachverständigenrat entwickelt wurde[18], postuliert dafür zunächst die generelle Forderung, die Staatsausgaben zugunsten zukunftsweisender Aufgaben umzustrukturieren. Dies konkretisiert sich mit Blick auf die Zielrichtung der Angebotspolitik, nämlich die Schwierigkeiten zu beheben, den volkswirtschaftlichen Strukturwandel ohne Beschäftigungsverlust zu bewältigen. Für den Bereich der fiskalischen Staatstätigkeit ergeben sich daraus die folgenden Aufgabenfelder[19]:

- ☐ Bereitstellung einer modernen materiellen Infrastruktur,
- ☐ Bereitstellung einer angemessenen Bildungs- und Wissenschaftsinfrastruktur,
- ☐ nichtdiskriminierende Förderung von Forschung und Entwicklung,
- ☐ nichtdiskriminierende Förderung der Gründung neuer Unternehmen (Existenzgründung, Risikokapital),
- ☐ nichtdiskriminierende Förderung der regionalen und der beruflichen Flexibilität der Arbeitnehmer,
- ☐ Bereitstellung angemessener Institutionen der Risikovorsorge (funktionsfähige Versicherungsmärkte) ergänzt um ein anreizkompatibel gestaltetes Instrument der Einkommensmindestsicherung.

Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik führt für den Bereich des fiskalischen Staatshandelns nicht – wie mitunter polemisch behauptet wird – zur Minimalstaatsforderung, maßgeblich für die Bestimmung des Umfangs staatlicher Leistungserstellung ist vielmehr ein für die genannten Bereiche systematisch definierter Bedarf an kollektiver Aufgabenerfüllung[20]. Man kann den Anforderungskatalog an die Ausgabenpolitik auch entlang der Frage entfalten, was erstens grundsätzlich in der offenen Gesellschaft vom Kollektiv zu leisten ist, weil ein einzelner wegen nicht oder nur zu exzessiv hohen Kosten möglichem Ausschluß

[18] Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1997/98, Ziffern 292 ff.

[19] Vgl. M. Hüther: Ist Angebotspolitik noch zeitgemäß? Die Konzeption des Sachverständigenrates, in: Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Hrsg.): Umsteuern! Wege aus der Finanzkrise, Bonn 1998.

[20] Die Einnahmenseite des öffentlichen Haushalts ist – dies mag angesichts der aktuellen Diskussion verwundern – lediglich von abgeleiteter, nachrangiger Bedeutung. Es geht um die Frage nach der auf Dauer tragbaren Finanzierungsstruktur. Die Kreditaufnahme ist dabei – wie erläutert – aus allokativen wie aus distributiven Gründen angezeigt für jene Staatsausgaben, die positiv auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum wirken und für mehrere Generationen Nutzen begründen; die Besteuerung als angemessenes Finanzierungsinstrument für die nicht-investiven Ausgaben hat sich an den Prinzipien der Systematik und der Transparenz zu orientieren.

von Nutzern nicht darauf rechnen kann, für die von ihm erbrachten Leistungen ein angemessenes Entgelt zu erhalten (Argument des Marktversagens), und was zweitens darüber hinaus geboten erscheint, weil es dem fairen Miteinander der Gesellschaftsmitglieder förderlich ist (Argument der Meritorik).

Grenzen der Ausgabenpolitik

Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik schließt die zweite Kategorie zur Begründung öffentlicher Ausgaben nicht aus, sie macht aber darauf aufmerksam, daß es dabei Grenzen gibt, deren Überschreiten die dauerhafte Tragfähigkeit – die Nachhaltigkeit – der öffentlichen Finanzen gefährdet. Dies ist der Fall,

☐ wenn öffentliches Angebot automatisch fortlaufend zusätzliche Nachfrage kreiiert,

☐ wenn die Inanspruchnahme staatlicher Leistungen beliebig möglich und dadurch die Erzielung von Leistungseinkommen dominiert wird,

☐ wenn exogen begründete Steigerungsautomatismen (insbesondere demographische Entwicklung) unberücksichtigt bleiben,

☐ wenn die Verknüpfung zur Finanzierungsseite des öffentlichen Haushaltes vollständig verloren geht, mithin für den einzelnen jegliche Äquivalenz zwischen Leistung an den Staat und Gegenleistung verloren geht,

☐ wenn die Finanzierungsstruktur des Budgets nicht zur Ausgabenstruktur paßt.

Die darin angelegten Gefährdungen für die dauerhafte Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen werden umso bedeutsamer, wenn die Verflechtung der Volkswirtschaften durch internationale Arbeitsteilung und hohe Faktormobilität ein beachtliches Niveau erreicht hat. Die Globalisierung fordert zu einer Fairneß im öffentlichen Haushaltsgebaren auf, die Leistung und Gegenleistung in ein rechtes Maß zueinander setzt und jegliche Diskriminierung – branchenbezogen, regional und intertemporal – im Zugang zu öffentlichen Leistungen ausschließt.

Dabei ist man keinesfalls auf den strengen Äquivalenzgedanken verwiesen, wenn man sich die Überlegungen von John Rawls („Theorie der Gerechtigkeit") vergegenwärtigt: Unter dem Schleier des Nichtwissens über die eigene Zukunft und – so möchte man hinzufügen – die der Gesellschaft und des Staatswesens wird vieles gut fundiert als kollektiv zu erfüllende Aufgabe definiert werden, was nicht durch Marktversagen begründet werden kann. Aber man wird nur das dafür akzeptieren, was fair gestaltet ist, indem kollektiv gewährte Leistungen so gestaltet sind, daß sie stets beim Empfänger oder Nutzer als Gegenleistung den ehrlichen Versuch auslösen, durch Engagement und Leistungsbereitschaft entweder davon sobald wie möglich wieder unabhängig zu werden oder dadurch zu einer Wertschöpfung zu gelangen, die letztlich zu einer Wohlstandsmehrung der Gesellschaft führt.

Die damit definierten Grenzen dauerhaft hinnehmbarer staatlicher Leistungserstellung zu ignorieren, gefährdet, darauf weist die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik auch hin, die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Die Kritik, die der Sachverständigenrat an der Finanzpolitik der früheren Bundesregierung geübt hat, war von daher begründet, ebenso die Kritik, die der Rat an den finanzpolitischen Überlegungen den neuen Regierung in seinem jüngsten Jahresgutachten angebracht hat.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: N. N., Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer). Internet: http://www.hwwa.uni-hamburg.de

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Cora Wacker-Theodorakopoulos, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

Verantwortlich für den Inhalt des HWWA-Konjunkturforums: Dr. Eckhardt Wohlers, Dr. Günter Weinert

Verlag, Anzeigenannahme und Bezug:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (0 72 21) 21 04-0, Telefax (0 72 21) 21 04 27. Internet: http://www.nomos.de/nomos/zeitschr/wd/wd.htm

Bezugsbedingungen: Abonnementpreis jährlich DM 118,– (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 59,– zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 10,–; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtsparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

Anzeigenpreisliste: Nr. 1 vom 1. 1. 1993

Erscheinungsweise: monatlich

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

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.