

Projektbericht



Haushaltskonsolidierung

Argumente für eine Begrenzung staatlicher
Defizite und Schulden

im Auftrag der
Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft

Bearbeiter im IW Köln:

Dipl. Vw. Ralph Brügelmann
Telefon: 030 27877-102
E-Mail: bruegelmann@iwkoeln.de

Dr. Rolf Kroker
Telefon: 0221 4981-750
E-Mail: kroker@iwkoeln.de

Köln, September 2010

Gliederung

1. Problemstellung
2. Wie ist es zu der hohen Staatsverschuldung gekommen?
 - 2.1. Entwicklung von Defizit, strukturellem Defizit und Gesamtverschuldung
 - 2.2. Starker Anstieg der Staatsausgaben
 - 2.3. Unsichtbare Staatsverschuldung: Die Schulden von morgen
3. Worin bestehen die Probleme der Staatsverschuldung?
 - 3.1. Belastung zukünftiger Generationen
 - 3.2. Steigende Zinsbelastungen – sinkende Handlungsspielräume
 - 3.3. Schulden heute – Steuererhöhungen morgen
 - 3.4. Wachstumsbremse Staatsverschuldung
 - 3.5. Verdrängung privater Investitionen
 - 3.6. Staatsverschuldung und Euro-Krise
 - 3.7. Staatsverschuldung und Inflation
4. Warum sollten wir jetzt damit beginnen, die Verschuldung abzubauen?
 - 4.1. Günstige Rahmenbedingungen: Gestiegene öffentliche Wahrnehmung und Vorgaben des europäischen Stabilitätspakts
 - 4.2. Vertrauen der Bürger stärken und ihre Leistungsbereitschaft fördern
 - 4.3. Freiräume schaffen für niedrige Steuern und Investitionen in die Zukunft
 - 4.4. Sicherung stabiler Preise und einer stabilen Währung
 - 4.5. Konsolidieren zum richtigen Zeitpunkt
5. Wie kann die Staatsverschuldung abgebaut werden?
 - 5.1. Konsolidierungsstrategien
 - 5.2. Ausgaben reduzieren
 - 5.2.1. Effizienzreserven bei der staatlichen Aufgabenwahrnehmung heben
 - 5.2.2. Neues Verhältnis zwischen Bürgergesellschaft und Staat
 - 5.2.3. Subventionsabbau
 - 5.3. Einnahmen erhöhen
 - 5.3.1. Wachstum beschleunigen
 - 5.3.2. Privatisierungserlöse erzielen
 - 5.3.3. Bürokratie abbauen
6. Wie gut ist das Sparpaket der Bundesregierung?
 - 6.1. Die Beschlüsse vom Juni 2010
 - 6.2. Licht und Schatten
 - 6.2. Verbleibender Konsolidierungsbedarf
7. Wie haben andere Staaten eine Verschuldungskrise überwunden?
8. Fazit

Literatur

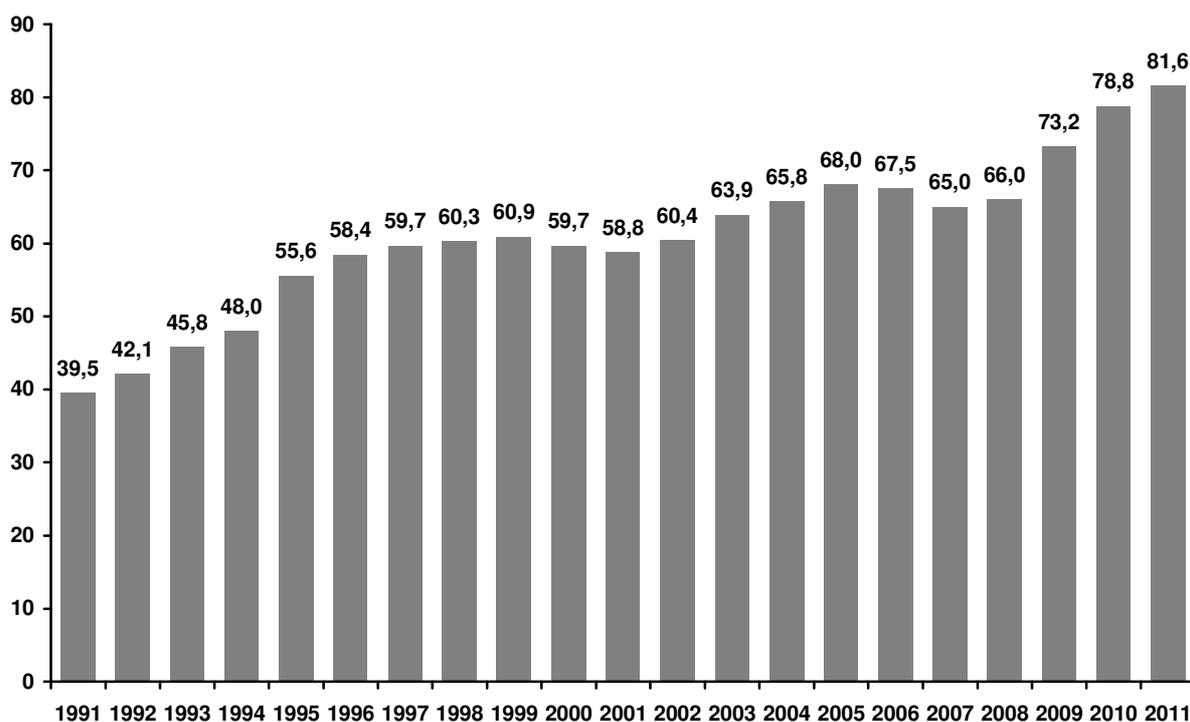
1. Problemstellung

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat tiefe Spuren in den öffentlichen Haushalten hinterlassen. In den Jahren 2007 und 2008 konnte der Staat in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen noch mit einem leichten Überschuss bzw. einem ausgeglichenen Haushalt abschließen. Das änderte sich in den Folgejahren drastisch: Der Finanzierungssaldo kletterte im Krisenjahr 2009 auf 3,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und wird 2010 weiter ansteigen auf 4,5 bis 5 Prozent. Die staatliche Verschuldungsquote, der Anteil der gesamten Verschuldung des Staates in Prozent des Bruttoinlandsprodukts, erreicht in diesem Jahr knapp 79 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, das bedeutet, dass sie in nur drei Jahren um über 15 Prozentpunkte zugelegt hat. Seit 1991 hat sie sich in etwa verdoppelt. Für 2011 wird ein weiterer Anstieg der Verschuldungsquote prognostiziert. Das Maastricht-Kriterium von 60 Prozent rückt in immer weitere Ferne (Abbildung).

Abbildung:

Schuldenstand des Staates in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

- nach Maastricht-Definition -



Quelle: EU-Kommission

Die Bundesregierung ist entschlossen, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren und die Defizite zügig zu reduzieren. Sie hat dafür ein Konsolidierungspaket auf den Weg gebracht. Die öffentliche Diskussion darüber ist gespalten: Den einen kommt die Konsolidierung zu früh. Sie fürchten um den Aufschwung und einen Rückfall in die Rezession, wenn jetzt gespart wird. Den anderen geht das Sparpaket nicht weit genug. Sie betonen, dass gerade das weitere Schuldenmachen die positiven wirtschaftlichen Perspektiven gefährdet.

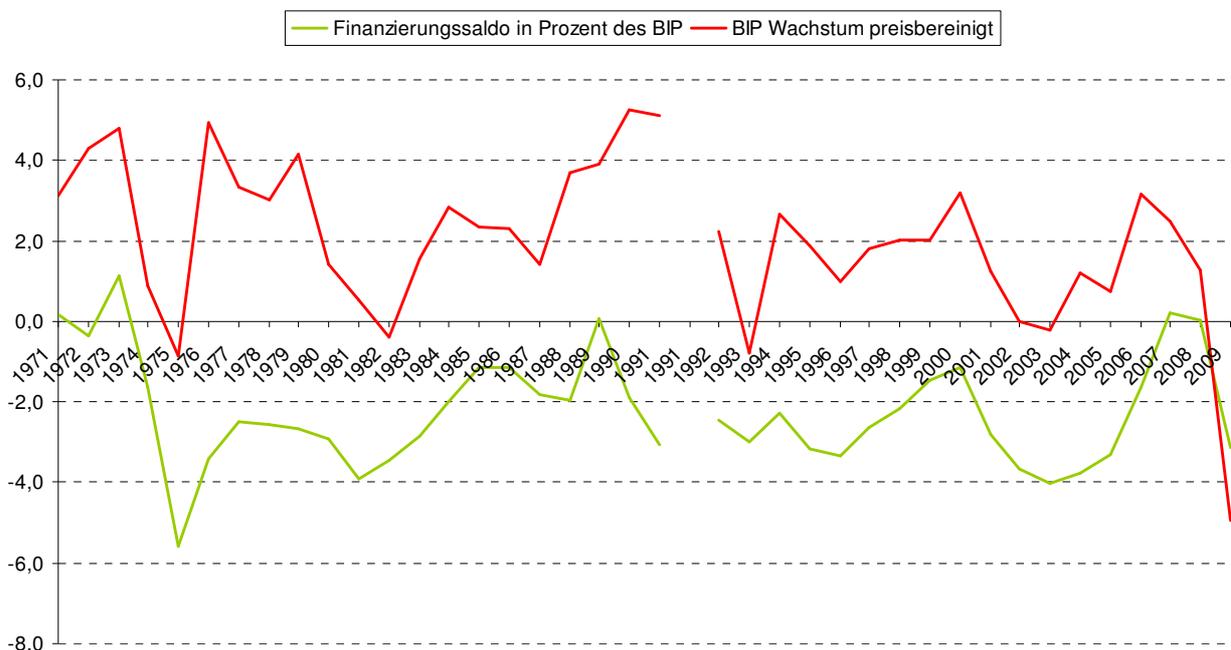
Wie ist die Lage einzuschätzen? Mit sechs Fragen, passenden Fakten und natürlich Antworten wollen wir im Folgenden etwas Licht ins Dunkel der Staatsverschuldung bringen.

2. Wie ist es zu der hohen Staatsverschuldung gekommen?

2.1. Entwicklung von Defizit, strukturellem Defizit und Gesamtverschuldung

Bei Praktizierung einer antizyklischen Fiskalpolitik müssen in Boomphasen Haushaltsüberschüsse erzielt werden, damit die rezessionsbedingten Defizite abgebaut werden können. Sonst kommt es zu einem kontinuierlichen Aufbau der Staatsverschuldung. Die Grafik zeigt, dass nach 1973 zu keinem Zeitpunkt nennenswerte Überschüsse aufgebaut werden konnten. Mit Hilfe der obigen Grafik kann ein langfristiges durchschnittliches strukturelles Defizit des Staatshaushalts ermittelt werden. Denn in den Jahren 1975 und 2009 befand sich die Wirtschaft jeweils auf dem Tiefpunkt der Rezession, das heißt in der gleichen konjunkturellen Phase. Dazwischen darf die Verschuldung nicht ansteigen, wenn ein strukturelles Defizit verhindert werden soll. Dafür hätten die Finanzierungssalden in Relation zum Bruttoinlandsprodukt aber im Durchschnitt um 2,4 Prozentpunkte besser ausfallen müssen.

Abbildung:
Haushaltsdefizit und Wirtschaftswachstum



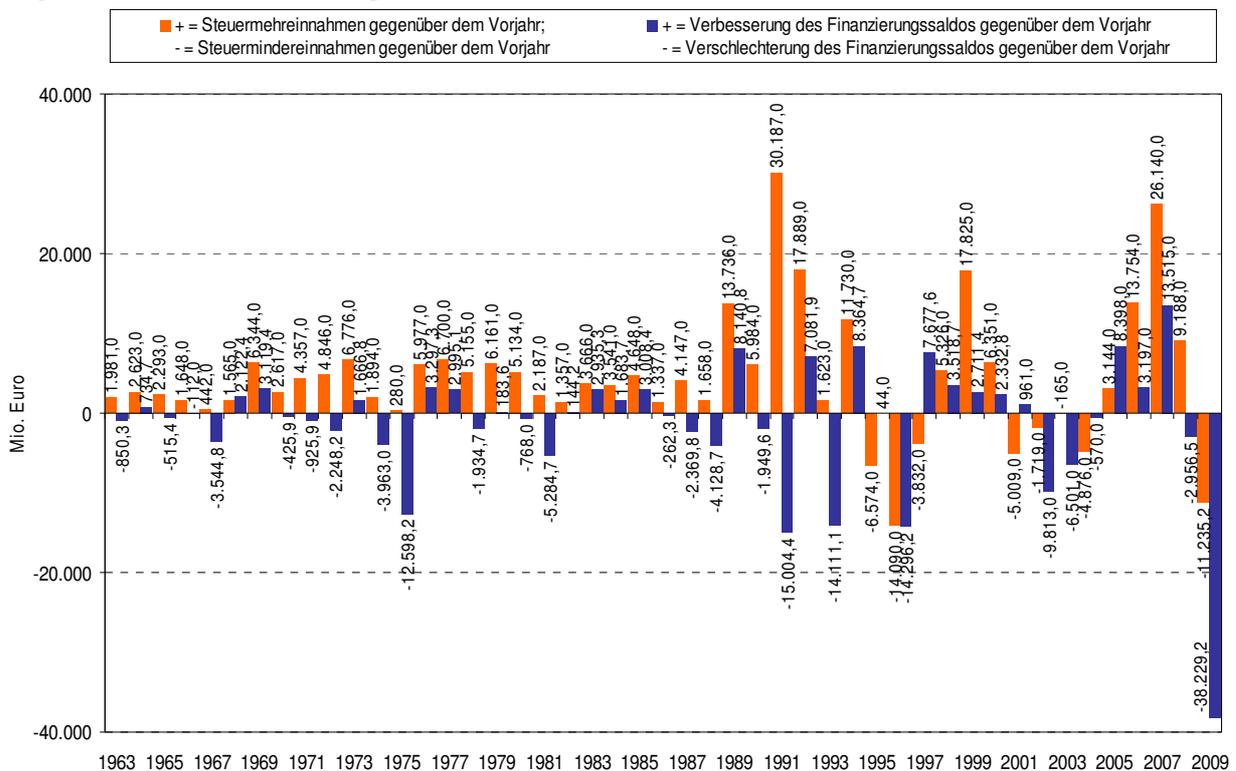
Quellen: Statistisches Bundesamt; IW Köln

Eine von der EU-Kommission veröffentlichte Untersuchung (Buti et al., 2007) kommt zu dem Schluss, dass innerhalb der EU Rezessionen insgesamt nur eine untergeordnete Rolle beim Aufbau der Staatsverschuldung spielten. In 10 der klassischen EU-15 Länder (A, B, D, DK, E, EL, F, I, NL, P) wurde die Staatsverschuldung zwischen 1970 und 1996 außerhalb von Rezessionen aufgebaut. Ein Grund dafür ist die Asymmetrie der

Finanzpolitik. Das heißt im Aufschwung wurden die Defizite nur in wesentlich geringem Umfang abgebaut, als sie im Abschwung aufgebaut wurden. In Deutschland hat diese Asymmetrie allein zwischen 1992 und 2000 zu einer zusätzlichen Staatsverschuldung von 9 Prozent des BIP beigetragen (Balassone, F./Francese, M., 2004). Die EU-Kommission bewertet die Finanzpolitik der Euro Länder seit Einführung des Euro in wirtschaftlich guten Zeiten insgesamt als prozyklisch (EU-Kommission, 2006).

Stattdessen wurden viele Konsolidierungschancen verpasst, insbesondere durch den Bund. Zu den gesamten Staatsschulden Deutschlands Ende 2009 in Höhe von 1,7 Billionen Euro trägt er mehr als 1 Billion Euro bei, so dass sich diese Entwicklung nicht fortsetzen darf. Gerade die letzten Jahre vor der Krise 2006 und 2007 können als Beispiele für verpasste Konsolidierungschancen gelten. Denn die Steuereinnahmen stiegen gegenüber dem Vorjahr um 14 und 26 Milliarden Euro an. Gleichzeitig verbesserte sich der Finanzierungssaldo aber nur um 3 und 14 Milliarden Euro. Statt die verbliebenen Steuermehreinnahmen ebenfalls zum Defizitabbau einzusetzen, wurden sie für Mehrausgaben verwendet. Die Grafik zeigt, dass der Bund seit 1963 in den 47 beobachteten Jahren nur in acht Jahren mit Steuermindereinnahmen zu kämpfen hatte. Trotzdem gelang es nur in 23 Jahren den Finanzierungssaldo zu verbessern. Vor allem fielen die Verbesserungen vom Volumen her meist wesentlich geringer aus als die Verschlechterungen.

Abbildung:
Verpasste Konsolidierungschancen des Bundes



Quellen: Statistisches Bundesamt; IW Köln

2.2. Starker Anstieg der Staatsausgaben

In den letzten Jahrzehnten sind die Staatsausgaben stark angestiegen. Von Beginn der gegenwärtigen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1970 bis 2009 haben sie um 1.022 Prozent zugenommen, sich also mehr als verelfacht. Im gleichen Zeitraum ist das nominale Bruttoinlandsprodukt, das die Grundlage der staatlichen Einnahmen darstellt, nur um 568 Prozent gestiegen.

Tabelle:

Wachstum	Ausgaben	Bruttoinlandsprodukt
1970-2009	1.022,4 %	568,1 %
1970-1990	483,0 %	262,4 %
1991-2009	56,1 %	57,0 %

Quellen: Statistisches Bundesamt; IW Köln

Diese Entwicklung hat ihre Ursachen primär in der Finanzpolitik der alten Bundesrepublik. Seit der Wiedervereinigung sind nur noch geringe Unterschiede zwischen BIP- und Ausgabenwachstum feststellbar. Zwischen 1991 bis 2009 haben sowohl die staatlichen Ausgaben also auch das nominale Bruttoinlandsprodukt um 56 bis 57 Prozent zugenommen. Zwischenzeitlich war das Ausgabenwachstum sogar langsamer als das Wachstum der Wirtschaftsleistung. Dies zeigt die Entwicklung der Staatsquote.

Tabelle:

Staatsquote in Deutschland	
1970	38,5 %
1980	46,9 %
1990	43,6 %
1991	46,3 %
2000	45,1 %
2001	47,6 %
2002	48,1 %
2003	48,5 %
2004	47,1 %
2005	46,8 %
2006	45,4 %
2007	43,7 %
2008	43,7 %
2009	47,3 %
Veränderung	
1970-2009	8,9 Prozentpunkte
1970-1990	5,2 Prozentpunkte
1990-1991	2,6 Prozentpunkte
1991-2009	1,1 Prozentpunkte

Quellen: Statistisches Bundesamt; IW Köln

Sie ist insbesondere zwischen 1970 und 1980 stark angestiegen. Seitdem bewegt sie sich mit einigen Schwankungen auf einem weitgehend konstanten Niveau. Zwischen 2003 und 2008 erfolgte sogar ein relativ starker Rückgang um fast 5 Prozentpunkte auf

43,7 Prozent. Mit den Ausgabensteigerungen durch die Konjunkturprogramme wurde 2009 das Niveau der Wiedervereinigung von 46,3 Prozent um 1 Prozentpunkt überschritten. Fazit: Die starke Ausweitung des staatlichen Sektors in den 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts und das damit verbundene Ausgabenwachstum konnte zwar gestoppt werden, eine grundsätzliche Trendwende ist aber noch nicht gelungen. Um sie einzuleiten ist eine konsequente Haushaltskonsolidierung notwendig, durch die die Staatsquote zumindest auf das Niveau von 2007 und 2008 reduziert wird.

2.3. Unsichtbare Staatsverschuldung: Die Schulden von morgen

Die Betrachtung der expliziten, also der offen ausgewiesenen Staatsschulden, liefert allerdings nur ein unvollständiges Bild über die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte. Die tatsächliche Nachhaltigkeitslücke ist deutlich größer, weil der Staat zum Beispiel über seine Sozialsysteme zukünftig zu erfüllende Ansprüche definiert hat, also Leistungszusagen gegeben hat, die mit der Kombination aus aktuellen Beitragssätzen und künftig voraussichtlich vorhandenen Beitragszahlern nicht finanzierbar sind. Entweder muss sich der Staat dann in zunehmendem Maße verschulden (deshalb implizite Verschuldung) oder zukünftige Generationen müssen diese über steigende Abgabenbelastungen finanzieren. Ein wesentlicher Grund für diese implizite Staatsverschuldung ist die absehbare demografische Entwicklung. Die Lebenserwartung und damit die Zahl der Inaktiven wird weiter steigen, gleichzeitig das Erwerbspersonenpotenzial aber sinken. Umlagefinanzierte Sozialsysteme, die keine Rücklagen aufbauen, bekommen dann zwangsläufig ein Finanzierungsproblem. Laut 12. koordinierter Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes wird trotz einer unterstellten Nettozuwanderung von 100.000 Personen pro Jahr bis zum Jahr 2060 (Statistisches Bundesamt, 2009):

- die Bevölkerung von heute 81,7 Millionen bis auf 64,7 Millionen zurück gehen,
- die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter von 49,6 auf 32,6 Millionen sinken,
- der Anteil der 65-Jährigen und älteren Menschen von 16,9 auf 22,0 Millionen steigen
- und folglich der Altenquotient (65-Jährige und Ältere in Prozent der 20- bis 64-Jährigen) von heute 43,4 auf 50,4 steigen.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hatte die implizite Staatsschuld für das Jahr 2002 auf 270,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts geschätzt. Um diese implizite Staatsschuld zu beseitigen, müsste der Staat Ausgabenkürzungen von 12,1 Prozent oder Abgabenerhöhungen um 14,5 Prozent vornehmen (SVR, 2003, Tz. 446).

Aktuellere Berechnungen von Raffelhüschen beziffern die implizite Staatsverschuldung im Jahr 2008 auf 251 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Die implizite Staatsschuld war somit fast viermal so hoch wie die explizite Staatsschuld (Raffelhüschen, 2010). Die 251 Prozent verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Ebenen (ebenda):

Tabelle:

	in % des BIP
Gesetzliche Rentenversicherung	98,9
Gesetzliche Krankenversicherung	102,8
Soziale Pflegeversicherung	35,6
Gebietskörperschaften	14,0

Quelle: Stiftung Marktwirtschaft (2010)

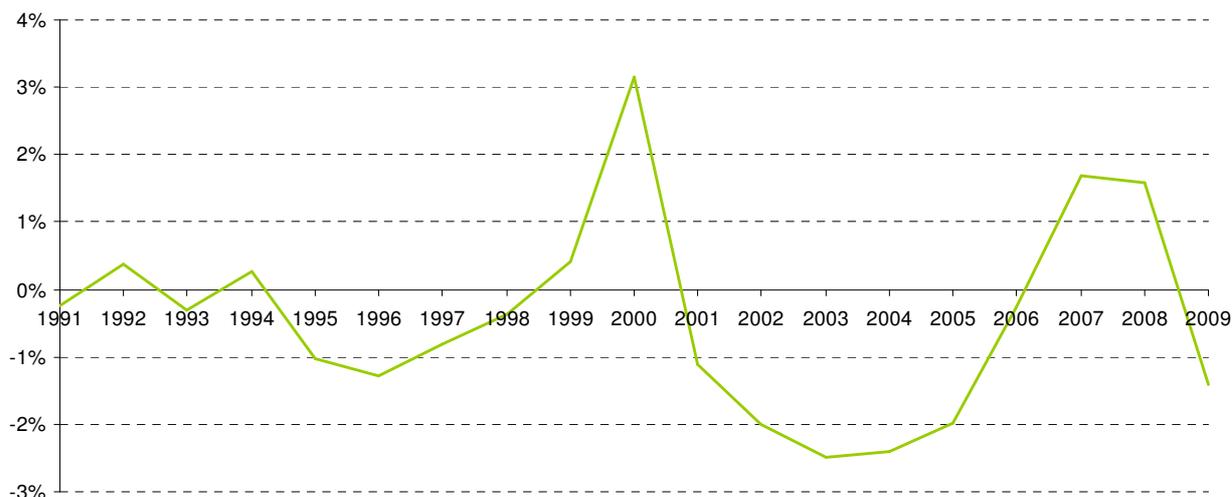
Der einzige Vorteil impliziter gegenüber expliziter Staatsverschuldung ist, dass die Politik noch die Chance hat, sie zu vermeiden, indem sie Reformen durchführt, um die Systeme an die demografischen Herausforderungen anzupassen. Mit der stufenweisen Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre wurde eine solche wichtige Reform in Angriff genommen. Nach Berechnungen des Sachverständigenrates hat diese Maßnahme die implizite Staatsverschuldung um 20 Prozent reduziert (SVR, 2003, Tz. 454). Trotz dieser richtigen Weichenstellung ist das Nachhaltigkeitsproblem in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht gelöst. Sie hat zwar das Problem gemindert, aber für eine nachhaltige Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung und der öffentlichen Haushalte insgesamt reicht dies noch nicht.

3. Worin bestehen die Probleme der Staatsverschuldung?

3.1. Belastung zukünftiger Generationen

Der Artikel 115 Grundgesetz in alter Fassung erlaubte dem Staat eine Kreditaufnahme bis zur Höhe der Investitionen. Nach dieser goldenen Haushaltsregel würde aus der Verschuldung nicht umgehend eine Belastung zukünftiger Generationen. Die nachfolgende Grafik zeigt, dass diese Regel seit der Wiedervereinigung aber nur noch in 6 Jahren eingehalten wurde. Denn nur in den Jahren 1992, 1994, 1999, 2000, 2007 und 2008 war die Summe aus Finanzierungssaldo (negativ) und Bruttoinvestitionen (positiv) größer null. In übrigen 13 Jahren überstieg die Neuverschuldung die Investitionen, d.h. der Saldo aus Kreditaufnahme und Investitionen war kleiner null. Damit wird die Finanzpolitik definitiv zur Belastung künftiger Generationen. Um dies zu vermeiden, hätten die Investitionen von 1991 bis 2009 im Durchschnitt 0,45 Prozent des BIP höher ausfallen müssen.

Abbildung:
Finanzierungssaldo plus Bruttoinvestitionen des Staates in Prozent des BIP



Quellen: Statistisches Bundesamt; IW Köln

Auch der strukturelle Finanzierungssaldo, das heißt der um konjunkturelle Einflüsse bereinigte Saldo, war zwischen 2003 und 2009 stets negativ. Lediglich 2007 konnte ein strukturelles Defizit annähernd vermieden werden. Damit hat der Staat in diesem Zeitraum stets über seine Verhältnisse gelebt.

Tabelle:

Strukturelles Defizit	
2003	-3,6 %
2004	-3,7 %
2005	-2,9 %
2006	-1,9 %
2007	-0,3 %
2008	-1,0 %
2009	-2,1 %

Quelle: Sachverständigenrat, diverse Jahresgutachten

3.2. Steigende Zinsbelastungen – sinkende Handlungsspielräume

Mit steigender Verschuldung reduziert sich normalerweise der Handlungsspielraum der Politik für aktuelle Aufgaben. Denn ein immer höherer Teil der Steuereinnahmen muss zur Begleichung der Zinsausgaben verwendet werden. Dies war in Deutschland auch bis 2000 der Fall. Die Zins-Steuer-Quote des Bundes stieg zwischen 1970 und 2000 von 2,9 auf 19,7 Prozent an. Das heißt jeder vierte Euro musste für Zinsen ausgegeben werden. Danach hat die Politik wieder Spielräume gewonnen. Aber nicht weil Konsolidierungserfolge zu verzeichnen waren, sondern weil die Zinsen für öffentliche Anleihen sanken. Dadurch ging die Zins-Steuer-Quote des Bundes 2009 um 4,3 Prozentpunkte gegenüber dem Höchststand des Jahres auf 15,4 Prozent zurück.

Tabelle:

Zins-Steuer-Quote		
	Bund	öffentlicher Gesamt- haushalt
Westdeutschland		
1970	2,9 %	4,5 %
1980	7,9 %	8,1 %
1990	13,2 %	11,4 %
Deutschland		
1991	12,5 %	11,6 %
2000	19,7 %	14,5 %
2001	19,4 %	15,0 %
2002	19,3 %	15,0 %
2003	19,2 %	14,9 %
2004	19,4 %	14,7 %
2005	19,7 %	14,2 %
2006	18,4 %	13,2 %
2007	16,8 %	12,3 %
2008	15,6 %	12,5 %
2009	15,4 %	12,6 %

Quellen: Statistisches Bundesamt; BMF; IW Köln

Für den öffentlichen Gesamthaushalt ist grundsätzlich eine ähnliche Entwicklung zu beobachten. Allerdings ist der Anstieg bis zum Jahr 2000 nicht ganz so steil verlaufen wie beim Bund. Auch der Rückgang nach 2000 fällt mit maximal 2,5 Prozentpunkten geringer aus.

3.3. Schulden heute - Steuererhöhungen morgen

Für die Politik sind Schulden ein bequemer Weg, um den Bürgern vermeintlich kostenlos staatliche Leistungen anzubieten. Ohne Kreditfinanzierung könnten zusätzliche Aktivitäten nur durchgeführt werden, wenn den Bürgern zugleich auch die damit verbundenen Finanzierungslasten offen gelegt werden. Entweder müssten Einschnitte an anderer Stelle des staatlichen Leistungsangebots vorgenommen werden oder gleichzeitig Steuern, Beiträge oder Gebühren erhöht werden. Der Rückgriff auf Kreditaufnahme erlaubt es der Politik, die Schokoladenseite staatlichen Handelns in den Vordergrund zu rücken. Dies erklärt ein Stückweit die Beliebtheit dieser Finanzierungsform. Aber die Binsenweisheit „there is no free lunch“ – das heißt es gibt nichts umsonst – gilt natürlich auch hier. Denn der Staat muss Zinsen für die aufgenommenen Schulden zahlen und den Kredit nach vereinbarter Laufzeit begleichen. Wenn er die Rückzahlung nicht mit neuerlichen Krediten vornehmen will, was nicht endlos möglich ist, kommt er um Abgabenerhöhungen nicht umhin. Dieser Zusammenhang lässt sich nur dann auflösen, wenn durch die zusätzlichen Staatsausgaben das wirtschaftliche Wachstum beschleunigt wurde und sich die Kredite auf diesem Weg quasi von selbst finanzieren. Voraussetzung dafür wäre, dass der Staat nur Investitionen, nicht aber konsumtive Staatsausgaben über Kredite finanziert und diese Investitionen volkswirtschaftlich immer rentabel

sind, also die Wachstumsrate des Produktionspotenzials erhöhen. Beide Voraussetzungen dürften allerdings nur selten erfüllt sein. Die tendenziell steigende Verschuldungsquote spricht eindeutig dagegen.

3.4. Wachstumsbremse Staatsverschuldung

Die Staatsverschuldung kann einen negativen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum haben. Wenn die privaten Akteure die Verschuldung von heute als die Steuern von morgen wahrnehmen, erhöhen sie vorsorglich die Ersparnis. Da durch höhere Steuern gleichzeitig die Nettorenditen von Investitionen sinken, kommt es zum Kapitalabfluss und das Wachstum verlangsamt sich. Zu einer Wachstumsschädigung kommt es insbesondere dann, wenn der Staat die über Kredit aufgenommen Mittel nicht investiv, sondern konsumtiv verwendet.

Tabelle:

Schuldenstand und reales Wirtschaftswachstum in OECD Ländern – nur entwickelte Industrieländer ohne Schwellenländer

Schuldenstand	Zeitraum	Wirtschaftswachstum in Prozent bei einem Schuldenstand von ... Prozent des BIP			
		unter 30	30 bis 60	60 bis 90	über 90
Durchschnitt	1946-2009	4,1	2,8	2,8	-0,1
Median	1946-2009	4,2	3,0	2,9	1,6

Quelle: Reinhart/Rogoff (2010)

Reinhart/Rogoff (2010) präsentierten den empirischen Nachweis, dass bei Schuldenständen von 90 Prozent des BIP und mehr das Wirtschaftswachstum in den entwickelten Industrieländern spürbar absinkt. Der Durchschnittswert für das Wachstum in den untersuchten Ländern geht von durchschnittlich 2,8 auf -0,1 Prozent zurück, der Median (Zentralwert, das heißt die eine Hälfte der untersuchten Länder hat ein höheres, die andere Hälfte ein niedrigeres Wachstum) von durchschnittlich 2,9 auf 1,6 Prozent. Reinhart und Rogoff bestätigen damit grundsätzlich die Ergebnisse einer Untersuchung des Sachverständigenrates zu den Einflussfaktoren des wirtschaftlichen Wachstums aus dem Jahr 2002. Der SVR kam zum Ergebnis, dass ein Defizitanstieg ein signifikantes Wachstumshemmnis ist und eine Erhöhung der Schuldenstandsquote um einen Prozentpunkt mit einem um 0,12 Prozentpunkte niedrigeren langfristigen Produktionsniveaus verbunden ist (SVR, 2002, Tz. 606 ff.).

3.5. Verdrängung privater Investitionen

Staat und private Investoren konkurrieren am Kapitalmarkt um die knappen Investitionsmittel. In rezessiven Zeiten mit stark unterausgelasteten Kapazitäten und geringer Investitionsneigung der privaten Unternehmen ist das Problem nicht so virulent, aber im Aufschwung kann es zum crowding out kommen. Das bedeutet, dass der Staat private Aktivitäten verdrängt. Durch die erhöhte Nachfrage nach Kapital steigt der Zins. Private Investitionen, die zum geringeren Zinssatz noch rentabel waren, rechnen sich jetzt nicht mehr und unterbleiben. Zu einem Problem für die Volkswirtschaft wird es dann, wenn an die Stelle der privaten Investitionen weniger volkswirtschaftlich rentable staatliche

Ausgaben treten. Dann sinkt die Potenzialwachstumsrate und es kommt zu dauerhaften Wachstumsverlusten. Diese Gefahr besteht auch, wenn nach der gegenwärtigen Krise nicht hinreichend konsolidiert wird. Sollte weltweit die Staatsverschuldung durch die Konjunkturprogramme um 10 Prozentpunkte ansteigen, so ist langfristig weltweit mit einem um 39 Basispunkte höheren Zins und einem um 1,3 Prozent niedrigeren Bruttoinlandsprodukt zu rechnen (Freedman et al., 2009).

3.6. Staatsverschuldung und Euro-Krise

Die hohe Verschuldung der öffentlichen Haushalte erzeugt einen hohen Kapitalbedarf. Denn es muss nicht nur die jährliche Nettoneuverschuldung am Kapitalmarkt beschafft werden, sondern es müssen auch auslaufende Schuldtitel refinanziert werden. Dadurch ist die Bruttokreditaufnahme eines verschuldeten Landes stets wesentlich höher als die Nettokreditaufnahme, die nur das jährliche Defizit abdecken muss. Bestehen Zweifel an der Zahlungsfähigkeit eines Staates, erhöhen sich zunächst die Zinsen und zwar für die gesamte Bruttokreditaufnahme. Dies belastet die Haushalte zusätzlich.

Ein hoher Bruttokreditbedarf erhöht die Gefahr einer Insolvenz wegen Illiquidität, wenn die Kreditgeber an der Zahlungsfähigkeit eines Staates zweifeln und nicht länger bereit sind, dem Staat ihr Geld zu leihen. Er läuft dann Gefahr, seinen Staatshaushalt nicht mehr finanzieren zu können. Theoretisch könnte der Staat die Steuern erhöhen oder die Ausgaben senken, um die Lücke zu schließen. Diesen Optionen sind aber zumeist kurzfristig Grenzen gesetzt. Dies kann zu einer Währungs- und Übertragungskrise führen, weil Investoren aus Furcht vor Verlusten ihre Gelder abziehen und so eine Abwertung der Währung herbeiführen, was die reale Schuldenlast weiter erhöht. Im Euroraum kann dies zum Problem werden, wenn die Märkte Ansteckungs- und Übertragungseffekte erwarten, weil zum Beispiel Banken in Drittländern von möglichen Zahlungsausfällen betroffen sein können (Busch / Jäger-Ambrożewicz / Matthes, 2010, S. 44). Dies kann dazu führen, dass Anleger den Euro meiden und andere Währungen bevorzugen.

Grundsätzlich sollte eine Insolvenz eines kleinen Landes wie Griechenland den Euro und seine Stabilität allerdings nicht gefährden können. Wäre dies der Fall hätten Japan (Schuldenstand 2009: 192,9 Prozent des BIP) schon lange Insolvenz anmelden müssen und es gäbe eine permanente Yen Krise. Vor dem Hintergrund hoher Kreditausfälle aufgrund der Finanzmarktkrise sind aber zusätzliche Ausfälle für die Banken schwerer verkraftbar. Hinzu kommt die Unsicherheit über die Reaktion der anderen Euro-Länder. Im Zuge der Griechenlandkrise wurde eine solche Entwicklung befürchtet. Deshalb haben die Regierungen der Euroländer gemeinsam einen Euro-Schutzschirm im Umfang von 750 Milliarden Euro aufgespannt.

3.7. Staatsverschuldung und Inflation

Es gibt Befürchtungen, dass hoch verschuldete Staaten versuchen könnten, die Schuldenlast durch eine beschleunigte Geldentwertung real zu entwerten. Die Verlierer wären dann einmal diejenigen, die dem Staat zu einem festen Zinssatz Geld geliehen haben und denen die höhere Inflation jetzt die Rendite zunichte macht. Inflation schädigt aber auch die Volkswirtschaft insgesamt, weil Preise ihre Signal- und Lenkungsfunktion

ein Stückweit einbüßen und es so Fehlallokationen kommt. Die Folge sind dauerhafte Wachstumsschäden.

Staatsverschuldung führt allerdings nicht zwangsläufig zu hoher Inflation. Wenn dies so wäre, müsste Japan seit geraumer Zeit zu den Ländern mit den höchsten Inflationsraten unter den OECD-Ländern gehören. Mit Ausnahme Koreas – allerdings dort auf einem sehr niedrigen Niveau – hat sich in keinem anderen OECD-Land die Schuldenstandsquote (Staatsverschuldung in Prozent des BIP) in den letzten zwei Jahrzehnten so stark erhöht wie in Japan. Die Quote hat sich von 1992 bis 2010 von 67,6 Prozent auf fast 200 Prozent verdreifacht. Im OECD-Durchschnitt stieg die Quote „nur“ von 63,8 auf 96 Prozent (OECD, 2010). Auf der anderen Seite gehört Japan zu jenen Ländern mit den geringsten Inflationsraten in dieser Zeit. In vielen dieser Jahre sah sich Japan sogar mit einer Deflation konfrontiert.

Die entscheidende Frage ist, ob es Regierungen überhaupt gelingen kann, sich über Inflation zu entschulden, denn nur dann können sie ein Interesse an einer solchen Strategie haben. Untersuchungen kommen zum Ergebnis, dass dies bestenfalls vorübergehend gelingen kann und zwar wenn es sich um eine unerwartete Inflation handelt, also die Marktteilnehmer davon überrascht werden. Berechnungen des Internationalen Währungsfonds ergaben, dass eine Beschleunigung des BIP-Deflators von 1,5 auf 6 Prozent im Zeitraum 2009 bis 2014 die Schuldenquote in den entwickelten Ländern um durchschnittlich etwa 9 Prozentpunkte reduziert. Für Deutschland schätzen die IWF-Forscher einen Rückgang der Verschuldungsquote bis 2014 um rund 7 Prozentpunkte (IWF, 2010, zitiert aus Köhler-Töglhofer/Reiss, 2010, S. 122). Auch die Deka-Bank kommt in einer Simulationsstudie zum Ergebnis, dass es gelingen kann, die Verschuldungsquote zu senken (Junius/Tödtmann, 2010). Allerdings gelingt dies nur vorübergehend. Denn die Anleger lassen sich nur einmal überraschen. Aufgrund der höheren Inflation verlangen sie für neue Kreditzusagen entsprechend höhere Zinsen. In Abhängigkeit von den Restlaufzeiten der Staatsverschuldung muss der Staat für Refinanzierungen dann deutlich höhere Zinsen zahlen und die Staatsschuldenquote steigt wieder an.

Im Mai 2010 betrug die gesamte umlaufende Schuld des Bundes 1.085,6 Milliarden Euro, davon hatten 512,1 Milliarden Euro eine Restlaufzeit von mehr als 4 Jahren, 341,2 Milliarden Euro von 1 bis 4 Jahren und 232,3 Milliarden Euro sogar von maximal einem Jahr. Mehr als die Hälfte der Bundesschuld muss somit innerhalb von nur 4 Jahren refinanziert werden, was bei zunehmender Inflation nur zu schlechteren Konditionen möglich wäre.

Tabelle:

Restlaufzeiten der Bundesschuld

- Anteile in Prozent -

Kurzfristig (bis 1 Jahr)	21,4 Prozent
Mittelfristig (mehr als 1 Jahr bis 4 Jahre)	31,4 Prozent
Langfristig (mehr als 4 Jahre)	47,2 Prozent

Quellen: BMF; IW-Berechnungen

Den Weg über eine höhere Inflation kann die Politik ohnehin nur gehen, wenn sie die Notenbank unter politischen Druck setzen kann, inflationäre Entwicklungen zu dulden oder sogar zu befördern. Je unabhängiger die Notenbank ist, umso unwahrscheinlicher

ist somit eine Entschuldung über Inflation (Pitlik, 2010, S. 153). Die EZB genießt einen sehr hohen Grad an Unabhängigkeit, so dass der Politik der Weg einer Entschuldung über Inflation im Euro-Raum wohl versperrt sein dürfte.

4. Warum sollten wir jetzt damit beginnen, die Verschuldung abzubauen?

4.1. Günstige Rahmenbedingungen: Gestiegene öffentliche Wahrnehmung und Vorgaben des europäischen Stabilitätspakts

Die Krise der griechischen Staatsfinanzen hat eine höhere Sensibilität für die negativen Auswirkungen einer überhöhten Staatsverschuldung geweckt. Dies sollte genutzt werden, um die Politik für mehr Haushaltskonsolidierung zu sensibilisieren. Hinzu kommen die Vorgaben des europäischen Stabilitätspakts. Demnach darf das jährliche Defizit maximal 3 Prozent des BIP betragen. Ausnahmen sind nur bei schwerwiegenden Rezessionen oder anderen außergewöhnlichen Ereignissen wie zum Beispiel Naturkatastrophen zulässig. Solche Umstände liegen aber voraussichtlich 2010 nicht vor. Die EU-Kommission hat deshalb auch ein Defizitverfahren gegen Deutschland eingeleitet, in dem sie fordert, die Staatsverschuldung bis 2013 wieder unter die 3 Prozent Marke zu senken. Erste Schritte müssen aber bereits 2011 eingeleitet werden.

Daneben zwingen auch die Vorgaben der Schuldenbremse 2011 zur Konsolidierung. Der Bund muss sein strukturelles Defizit des Jahres 2010 in gleich bleibenden Schritten bis zum Jahr 2016 auf 0,35 Prozent des BIP abbauen. Damit bestehen einerseits Reaktionsmöglichkeiten bei einer Eintrübung der Konjunktur, da nur das strukturelle Defizit reduziert werden muss, nicht jedoch das konjunkturelle. Andererseits verhindert diese Regelung, dass der Staat dauerhaft über seine Verhältnisse lebt.

4.2. Vertrauen der Bürger stärken und ihre Leistungsbereitschaft fördern

Rational denkende und handelnde Bürger antizipieren die steigenden Steuerbelastungen, die durch eine steigende Staatsverschuldung zukünftig auf sie zukommen und passen ihr Verhalten schon heute daran an. Umgekehrt signalisiert ihnen eine Rückführung der Schuldenfinanzierung öffentlicher Leistungen mögliche Steuerentlastungen in der Zukunft. Dies stärkt das Vertrauen in die wirtschaftliche Entwicklung und erhöht zum Beispiel ihre Bereitschaft zur Qualifizierung, weil sie davon ausgehen können, dass von dem Einkommenszuwachs ein größerer Teil im eigenen Portemonnaie verbleibt und nicht in die Kassen des Staates wandert. Hohe Grenzbelastungen der Einkommen (Belastung eines zusätzlichen Einkommens mit Steuern und Abgaben) mindern, sinkende Grenzbelastungen steigern die Leistungsbereitschaft. Deutschland hat Berechnungen der OECD zufolge im internationalen Vergleich relativ hohe Grenzbelastungen.

Tabelle:

Grenzbelastung eines ledigen Durchschnittsverdieners mit Steuern und Abgaben in Prozent 2008

Land	Grenzbelastung
Belgien	66,5
Schweden	63,3
Österreich	60,0
Finnland	58,0
Deutschland	54,2
Italien	53,6
Luxemburg	53,1
Griechenland	52,1
Frankreich	52,0
Norwegen	51,1
Niederlande	50,2
Dänemark	49,4
Spanien	48,2
Portugal	47,1
OECD - Total	46,1
Kanada	40,8
Vereinigtes Königreich	38,8
Schweiz	35,8
Australien	35,4
USA	34,4
Japan	34,3

Quelle: OECD, 2009, Tabelle I.6.

Bereits beim Durchschnittsverdiener liegt die Grenzbelastung in Deutschland über 50 Prozent. Belastungen mit indirekten Steuern sind darin noch nicht enthalten. Nur wenige Länder weisen eine noch höhere Belastung auf als Deutschland. Im Durchschnitt aller OECD-Länder liegt sie bei 46,1 Prozent. Eine ernsthafte und nachhaltige Konsolidierungsstrategie könnte Spielräume für sinkende Grenzbelastungen in der Zukunft schaffen und so einen Beitrag zu mehr wirtschaftlichem Wachstum leisten.

4.3. Freiräume schaffen für niedrige Steuern und Investitionen in die Zukunft

Was für Bürger gilt, gilt noch mehr für Investoren. Steigende Staatsverschuldung nährt Erwartungen auf steigende Steuern in der Zukunft, sinkende Staatsdefizite signalisieren sinkende Belastungen. Aufgrund der oftmals langen Planungsperioden bei Investoren kann dies bereits heute die Investitionsneigung und Investitionsaktivitäten von inländischen und ausländischen Unternehmen maßgeblich beflügeln. Bei sinkenden Steuerbelastungen steigt der Nettoertrag von Investitionen, so dass mehr Investitionsobjekte aus Sicht der Unternehmen rentabel sind. Die Investitionssumme insgesamt steigt, was sich in einer höheren Wachstumsrate des Produktionspotenzials niederschlägt.

Deutschland hat in den letzten Jahren die Gesamtsteuerbelastung von Unternehmen zwar gesenkt, allerdings ist die tarifliche Grenzbelastung einer Kapitalgesellschaft im

internationalen Vergleich immer noch relativ hoch. Von 100 Euro zusätzlichem Gewinn musste eine Kapitalgesellschaft im Jahr 2008 31 Cent an den Fiskus abführen. In vielen Ländern liegt sie deutlich unter dieser Marke.

Tabelle:

Steuerlast der Unternehmen

Tarifliche Grenzsteuerbelastung einer Kapitalgesellschaft in Prozent des einbehaltenen Gewinns

USA	45,4
Japan	42,3
Frankreich	34,4
Belgien	34,0
Kanada	33,5
Deutschland	31,0
Spanien	30,0
Luxemburg	29,6
Schweden	28,0
Vereinigtes Königreich	28,0
Italien	27,5
Portugal	26,5
Finnland	26,0
Niederlande	25,5
Dänemark	25,0
Estland	25,0
Griechenland	25,0
Österreich	25,0
Ungarn	21,3
Tschechische Republik	21,0
Schweiz	20,7
Polen	19,0
Irland	12,5

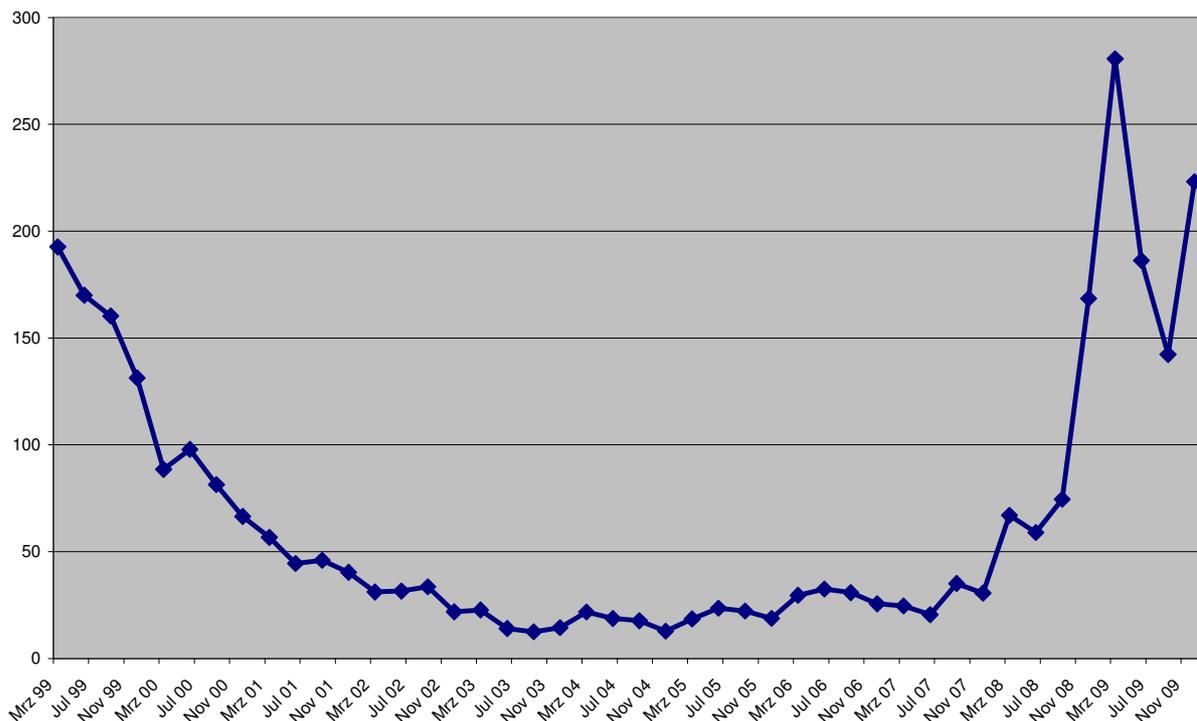
Quelle: IW Köln (2010)

4.3. Sicherung stabiler Preise und einer stabilen Währung

Die Griechenlandkrise hat gezeigt, wie schnell eine überbordende Staatsverschuldung sogar eine Währung wie den Euro schwächen kann. Unsolide Haushaltspolitik führt irgendwann zu dem Punkt, ab dem die Akteure an den Finanzmärkten befürchten, dass der Staat seine Schulden in Zukunft nicht mehr oder nicht vollständig bedienen kann. Dies wird sichtbar in stark steigenden Risikoaufschlägen für Staatsanleihen (siehe Grafik). Herabstufungen der Bonität durch Ratingagenturen treiben die Zinsen weiter in die Höhe und verstärken diesen Prozess. Am Ende droht ein Staatsbankrott, weil niemand mehr bereit ist, dem Staat Geld zu leihen und er seine Schulden nicht mehr bedienen kann. Staaten, die sich in eigener Währung verschuldet haben, können ihr Problem theoretisch dadurch „lösen“, dass die Zentralbank das Geld bereit stellt, das zur Schuldentilgung notwendig ist, allerdings führt das Anwerfen der Notenpresse zwangsläufig

zur Inflation in diesem Land (Busch et al., 2010, S. 6). Staaten mit hoher Auslandsverschuldung ist dieser Weg in jedem Fall versperrt, da das Drucken von Geld zu einer Abwertung der heimischen Währung führt und so die Schulden in Auslandswährung wieder steigen. Nur eine auf Dauer solide Haushaltspolitik kann eine Schwächung der inneren und äußeren Stabilität der Währung verhindern.

Abbildung:
Spreads zwischen griechischen und deutschen Staatsanleihen
 in Basispunkten



Quellen: BIS; Bloomberg

4.5. Konsolidieren zum richtigen Zeitpunkt

Im Sommer 2010 tobte ein Meinungskampf zwischen den Ökonomen über den richtigen Zeitpunkt der Konsolidierung der Staatsfinanzen. Namhafte Ökonomen aus den USA, allen voran Nobelpreisträger Paul Krugman, rieten davon ab, jetzt schon mit der Konsolidierung zu beginnen. Im Gegenteil, seiner Meinung nach waren die Aufschwungkkräfte noch so schwach, dass er sogar weitere kreditfinanzierte staatliche Konjunkturprogramme forderte (Handelsblatt, Nr. 116 vom 21.6.2010, S. 4-5 und FAS, Nr. 25 vom 27.6.2010, S. 36). In Europa überwiegen eher jene Stimmen, die eine baldige Konsolidierung für notwendig halten. Die deutsche Bundesregierung hat sich entschlossen, mit der Konsolidierung des Bundeshaushalts zu beginnen und hat ein Konsolidierungspaket vorgelegt, mit dem in den Jahren 2011 bis 2014 kumuliert Haushaltsentlastungen von über 80 Milliarden Euro vorgesehen sind. 2010 wird die Finanzpolitik allerdings nochmals kräftig expansive Impulse geben, das gesamtstaatliche Defizit steigt von 3,1 Prozent in 2009 auf 4,5 bis 5 Prozent in 2010. Erst in 2011 setzt der Konsolidierungsprozess ein.

Die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse lässt der Bundesregierung keine Wahl. Sie schreibt vor, dass ab 2011 das strukturelle Defizit Jahr für Jahr zurückgeführt werden muss. Aber auch unabhängig davon ist der Zeitpunkt richtig gewählt. Vernünftigerweise beginnt man mit der Konsolidierung im Aufschwung und nicht erst, wenn der Boom seinen Höhepunkt erreicht hat. Denn dann läuft man Gefahr, den bald schon wieder einsetzenden Abschwung zu verstärken, also eine prozyklische Haushaltspolitik zu betreiben. Auch politisch würde es dann schwerer, einen Konsolidierungskurs einzuschlagen.

5. Wie kann Staatsverschuldung abgebaut werden?

5.1. Konsolidierungsstrategien

Prinzipiell gibt es drei strategische Ansätze zur Konsolidierung: Reduktion der Ausgaben, Erhöhung der Einnahmen und eine Kombination aus beidem. Grundsätzlich denkbar ist eine weitere Strategie, die zum Beispiel beim Wachstumsbeschleunigungsgesetz der Bundesregierung als Begründung angeführt wurde: Steuersenkungen und Ausgabensteigerungen mit dem Ziel, das Wachstum zu beschleunigen und in der Folge über steigende Steuer- und Beitragseinnahmen die Defizite zu reduzieren (Durchstarter-Variante). Die letzte Variante erinnert ein wenig an den Baron Münchhausen, der sich am eigenen Schopf aus dem Sumpf gezogen hat. Ein einfaches Rechenexempel zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit, damit kurz- bis mittelfristig erfolgreich zu sein, nicht sehr groß ist: Die Abgabenquote (Steuern- und Sozialbeiträge in Prozent des Bruttoinlandsprodukts) beträgt in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen etwa 40 Prozent. Das bedeutet, dass ein Impuls zum Beispiel in Form von Steuersenkungen in Umfang von einem Prozent des BIP ein zusätzliches Wirtschaftswachstum von 2,5 Prozent auslösen muss, damit die Rechnung für den Staat mit Plus-Minus-Null gerade aufgeht. Setzt man das zusätzliche Wirtschaftswachstum in Relation zu dem staatlichen Impuls, erhält man den Multiplikator. Schätzungen über Multiplikatorwirkungen von Ausgabensteigerungen oder Steuersenkungen zeigen, dass die benötigten Wachstumsdimensionen realistischerweise nicht zu erwarten sind (Brügelmann, 2010). Tatsächlich sind die Multiplikatoren deutlich kleiner, was bedeutet, dass das Defizit zunächst einmal ansteigen wird. Erst über eine längere Periode kann die Rechnung aufgehen, nämlich dann, wenn es mit den expansiven Impulsen gelingt, die Volkswirtschaft dauerhaft auf einen höheren Wachstumspfad zu bringen. Ein Instrument für eine unmittelbare Konsolidierung ist es leider nicht. Das heißt nicht, dass nicht auch Steuerentlastungen sinnvoller Teil eines Konsolidierungspaketes sein können, wie noch gezeigt werden soll.

Es gibt eine ganze Reihe von empirischen Studien, die sich mit den Erfolgsaussichten von Konsolidierungsstrategien befasst haben. Die wesentlichen Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Versuche, die Konsolidierung über die Einnahmeseite zu betreiben, also insbesondere die Steuern zu erhöhen, waren in der Regel nicht von Erfolg gekrönt. Die Defizite können durch Einnahmeerhöhungen zwar kurzfristig reduziert werden, aber die mittelfristigen Konsolidierungsschäden in Form einer Schwächung des Wachstums überwiegen.

- Erfolgreiche Konsolidierung erfüllt zwei Voraussetzungen: sie muss glaubhaft sein und an der Ausgabenseite des Budgets ansetzen, wobei die Kürzungen im konsumtiven und nicht im investiven Bereich erfolgen müssen.
- Die Wahrscheinlichkeit für eine Konsolidierung steigt weiter, wenn starke Ausgabenenkungen mit moderaten Steuersenkungen kombiniert werden.

Die EU-Kommission listet neun länderübergreifende Studien auf, die dieses Ergebnis bestätigen (EU-Kommission, 2007). Andere Faktoren wie zum Beispiel das Ausmaß der Einsparungen oder die wirtschaftliche Ausgangslage werden zwar ebenfalls als den Erfolg beeinflussende Faktoren genannt, allerdings nur wesentlich seltener.

Es führt somit kein Weg an der bitteren Wahrheit vorbei, dass es ohne drastische Einschnitte bei den Staatsausgaben nicht geht. Vielfach wird in dem Zusammenhang die Befürchtung geäußert, dass die Konsolidierung wegen ihrer Entzugseffekte die Konjunkturentwicklung gefährden könnte. Das muss allerdings nicht zwangsläufig sein, sondern hängt sehr stark von der Ausgangssituation ab. Eine Senkung von Staatsausgaben beispielsweise hat zwei Auswirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung, die spielbildlich wirken:

- Keynesianische Effekte: Durch die Senkung der Staatsausgaben entzieht der Staat dem Wirtschaftskreislauf Nachfrage, was für sich genommen kontraktiv wirkt. Unternehmen erhalten weniger Aufträge, Produktion und Einkommen sinken.
- Nicht-keynesianische Effekte: Die Konsolidierung wirkt vertrauensbildend. Kapital fließt ins Land, die Zinsen bleiben niedrig oder sinken sogar, was die Investitionstätigkeit der Unternehmen belebt.

Die entscheidende Frage ist, welcher dieser beiden Effekte überwiegt. Viel spricht dafür, dass in einer Zeit, in der die Defizite und die Staatsverschuldung hoch sind und sie zudem in der jüngeren Vergangenheit schnell gewachsen sind, die nicht-keynesianischen Effekte an Bedeutung gewinnen und die Entzugseffekte überkompensieren. Deshalb halten zum Beispiel Alesina/Ardagna (2009) eine ausgabenseitige Konsolidierung, kombiniert mit leichten Steuersenkungen für optimal. Giavazzi et al. (2000) sprechen in diesem Zusammenhang sehr treffend von „expansionary fiscal contractions“, das heißt expansiven Konsolidierungen.

Es spricht einiges dafür, dass viele Länder nach dem stark expansiven Kurs der Finanzpolitik jetzt in einer Situation sind, in der Märkte sich von einer weiteren Defizitpolitik keine positiven Impulse mehr versprechen, sondern im Gegenteil, eine strenge und überzeugende Haushaltsdisziplin belohnen.

5.2. Ausgaben reduzieren

5.2.1. Effizienzreserven bei der staatlichen Aufgabenwahrnehmung heben

Die Kürzung von Staatsausgaben ist kein leichtes Unterfangen, weil in vermeintliche Besitzstände eingegriffen wird, wenn Stellen im öffentlichen Dienst gestrichen oder Nullrunden bei den Gehältern der Staatsbediensteten eingeführt werden. All diese Maßnahmen erzeugen Widerstände von Seiten der Betroffenen, was die politische Umsetzung schwierig macht.

Einsparungen lassen sich, ohne Eingriffe in Besitzstände vorzunehmen, primär durch eine effizientere Erstellung öffentlicher Leistungen erzielen. Gegen die Hebung von Effizienzreserven gibt es keine guten Argumente, denn grundsätzlich werden die gleichen Leistungen mit weniger Einsatz von Steuergeld erbracht, so dass der Widerstand gegen solche Ansätze naturgemäß geringer ausfällt als gegen Kürzungen von Leistungen.

Berechnungen möglicher Einsparpotenziale durch Effizienzsteigerungen legen für Deutschland ganz erhebliche Konsolidierungsbeiträge offen.

Tabelle:

Mittelfristige Einsparpotenziale durch Effizienzsteigerungen in Deutschland

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

Quelle: Fuest/Thöne, 2007, S. 42.

In den Politikfeldern Gesundheit, Schulbildung, Infrastruktur, Öffentliche Ordnung und Allgemeine Verwaltung sowie Armutssicherung wurden Effizienzreserven von 4 bis 40 Prozent ermittelt, die sich in der Summe auf ein Potenzial von 83 Milliarden Euro pro Jahr ohne Leistungskürzungen summieren (Fuest/Thöne, 2007, S. 42). Diese Dimension lässt sich natürlich nicht kurzfristig realisieren. Aber auf mittlere und längere Sicht liegt auf diesem Feld ein ganz wichtiger Beitrag zur Wiederherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte.

5.2.2. Neues Verhältnis zwischen Bürgergesellschaft und Staat

Eine dauerhafte Senkung der Staatsquote und damit auch der Steuer- und Abgabenbelastungen kann nur gelingen, wenn die Bürger bereit sind, auf Ansprüche gegenüber dem Staat zu verzichten und ihre Eigenverantwortlichkeit zu stärken.

In der Alterssicherung ist Deutschland in den letzten Jahren diesen Weg ein Stück weit gegangen, indem das Rentenniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung sukzessive zugunsten einer stärkeren privaten Absicherung fürs Alter gesenkt wird. Zwar unterstützt der Staat diesen Umsteuerungsprozess durch steuerliche Begünstigungen und Prämien, gleichwohl trägt die dritte Säule in Zukunft einen höheren Beitrag zum Alterseinkommen bei als dies heute noch der Fall ist. Dadurch ist es gelungen, den Anstieg der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung zu begrenzen und damit das Wachstum zu stärken. Berechnungen zeigen, dass bei einer konsequenten Anlage der Steuervorteile und Prämien in Alterssicherungsprodukten das Gesamtversorgungsniveau im Alter sogar trotz sinkenden gesetzlichen Rentenniveaus ansteigt. Im jüngsten Alterssicherungsbericht der Bundesregierung wurden sechs unterschiedliche Fälle (Durchschnittsverdiener, Geringverdiener, Besserverdiener, Alleinerziehende mit Erwerbstätigkeit, Ehepaar mit Erwerbstätigkeit, Ehepaar mit unterbrochener Erwerbstätigkeit) bis zum Jahr 2030 durchgerechnet, die tendenziell alle zum selben Ergebnis führen (BMAS, 2008, S. 145 ff.).

Abbildung:

Entwicklung der privaten Altersvorsorge (Stand: 31.3.2010)

Stand Ende/ Produkte	Versicherungs- verträge	Bankspar- verträge	Investmentfonds- verträge	Wohn-Riester/ Eigenheimrente	Gesamt
2001	1.400.000	k.A.	k.A.		1.400.000
2002	3.047.000	149.500	174.000		3.370.500
2003	3.486.000	197.440	241.000		3.924.440
2004	3.660.500	213.000	316.000		4.189.500
2005	4.796.900	260.000	574.000		5.630.900
2006	6.468.00	351.000	1.231.000		8.050.000
2007	8.355.000	480.000	1.922.000		10.757.000
2008	9.185.000	554.000	2.386.000	22.000	12.147.000
2009	9.794.000	633.000	2.629.000	197.000	13.253.000
I/2010	10.036.000	654.000	2.679.000	261.000	13.630.000

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Homepage)

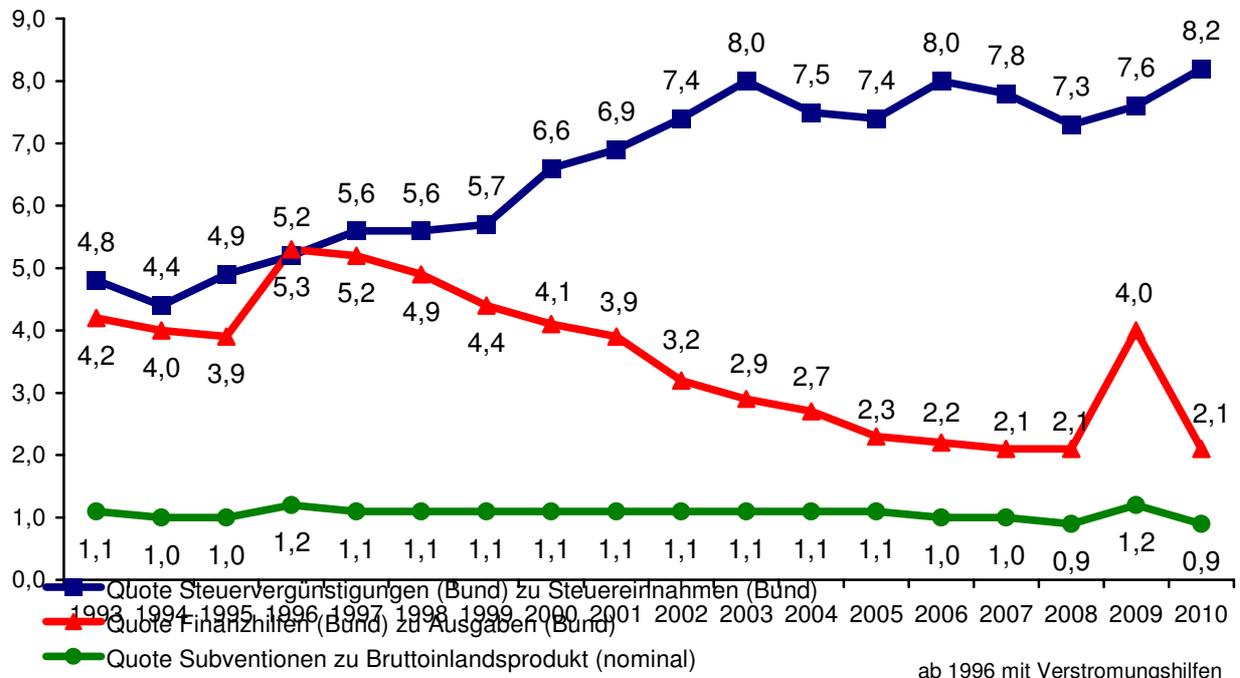
5.2.3. Subventionsabbau

Aus dem 22. Subventionsbericht der Bundesregierung für den Zeitraum 2007 bis 2010 (BMF, 2010) geht hervor, dass sich die Finanzhilfen des Bundes 2010 auf 6,8 Milliarden Euro und die Steuervergünstigungen auf 17,6 Milliarden Euro belaufen. Die Addition der Finanzhilfen von Bund, Ländern und Gemeinden sowie der Marktordnungsausgaben der Europäischen Union und der ERP Finanzhilfen ergibt für 2010 einen Gesamtbetrag von 58 Milliarden Euro.

Wie die Grafik zeigt, belaufen sich die Subventionen des Bundes auf rund 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts; dieser Anteil ist im Zeitablauf in etwa konstant geblieben.

Verringert hat sich tendenziell der Anteil der Finanzhilfen an den Gesamtausgaben des Bundes, während die Steuervergünstigungen einen wachsenden Teil der Steuereinnahmen des Bundes beanspruchen.

Abbildung:
Subventionsquoten im Zeitablauf



Quelle: BMF, 2010

Unter Anwendung eines umfassenderen Subventionsbegriffs kommen Boss und Rosenschon vom Institut für Weltwirtschaft Kiel sogar zu einem Subventionsvolumen von 164,7 Milliarden Euro für 2009 oder 6,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (Boss/Rosenschon, 2010). Während das Subventionsvolumen in den letzten Jahren relativ rückläufig war, ist es im Jahr 2009 krisenbedingt sprunghaft gestiegen.

In einem Konzept zur Konsolidierung der Staatfinanzen hat der Subventionsabbau einen festen Platz. Ökonomisch sinnvoll wäre es, jede Einzelsubvention auf den Prüfstand zu stellen und den Subventionsabbau gezielt vorzunehmen. So kann der Tatsache Rechnung getragen werden, dass einzelne Subventionen durchaus einen volkswirtschaftlichen Sinn haben, wie zum Beispiel die Forschungsförderung oder die Förderung des Unternehmertums, weil Forschung und Unternehmertum mit positiven externen Effekten verbunden sind und ohne Förderung das Niveau zu gering sein würde. Auch können durch Einzelprüfung gezielt die Subventionen auf die Streichliste gesetzt werden, die besonders allokatonsverzerrend wirken.

Erfahrungsgemäß stößt eine selektive Vorgehensweise auf besonders viel politischen Widerstand, so dass als Zweitbestlösungen mitunter auch die „Rasenmähermethode“ empfohlen wird. Sie könnte darin bestehen, dass alle Subventionen einer Degressionsregel unterworfen werden. Denkbar ist auch, dass Subventionen konsequent nur für eine bestimmte Zeit gewährt werden und sie danach ersatzlos auslaufen (im Sinne einer „sunset legislation“). Fuest/Thöne schlagen darüber hinaus vor, eine „unabhängige,

glaubwürdige und möglichst renommierte Subventionskontrolle (im Idealfall also unter der Ägide des Rechnungshofs“ zu installieren und für mehr budgetäre Transparenz zu sorgen, indem alle „steuerlichen Subventionen regulär in den Haushaltsprozess einbezogen und jeweils einem verantwortlichen Ressort zugeordnet (werden).“ (Fuest/Thöne, 2007, S. 40).

5.3. Einnahmen erhöhen

Es wurde bereits ausgeführt, dass diskretionäre Steuererhöhungen kein taugliches Mittel sind, um die öffentlichen Haushalte dauerhaft zu konsolidieren. Erfolgreiche Konsolidierung muss an der Ausgabenseite des Budgets ansetzen. Nichts spricht allerdings generell gegen höhere Einnahmen, wenn sie das Ergebnis eines endogenen Wachstumsprozesses sind oder sich im Zuge einer neuen Aufgabenzuordnung zwischen Staat und Privat ergeben.

5.3.1. Wachstum beschleunigen

Wirtschaftliches Wachstum kann einen Konsolidierungsprozess wesentlich erleichtern und beschleunigen. Eine Erhöhung der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts um ein Prozentpunkt von beispielsweise nominal 2 auf 3 Prozent würde dem Fiskus innerhalb von fünf Jahren Steuermehreinnahmen von mindestens 90 Milliarden Euro einbringen, nicht einmal eingerechnet, dass die Aufkommenselastizität des deutschen Steuersystems größer als eins ist, also das Steueraufkommen überproportional zum Bruttoinlandsprodukt wächst.

Eine Erhöhung der nominalen Wachstumsrate durch eine höhere Inflation ist dabei nicht hilfreich, denn über kurz oder lang verliert der Staat auf der Ausgabenseite über steigende Zinszahlungen, höhere Gehälter seiner Bediensteten und steigende Preise für seine Beschaffungen das, was er auf der Einnahmenseite gewinnt. Echte, das heißt nachhaltige Konsolidierungsbeiträge lassen sich nur erzielen, wenn die reale Wachstumsrate steigt. Höheres Realwachstum fällt aber nicht vom Himmel, sondern muss durch eine Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erwirtschaftet werden. Zu den Wachstumstreibern gehören verstärkte private und staatliche Investitionen, die Bildung von Humankapital, sinkende Steuer- und Abgabenbelastungen, eine Reduktion der strukturellen Arbeitslosigkeit und gesunde öffentliche Haushalte (SVR, 2002; IW Köln, 2005). Ohne zusätzliche Belastungen auf der Ausgabenseite geht dies unter anderem nur über eine Umschichtung von staatlichen Ausgaben von der konsumtiven in die investive Verwendung, durch eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, damit Arbeitslose schneller wieder eine Beschäftigung finden und durch eine Entlastung der Unternehmen zum Beispiel von bürokratischen Lasten, damit sie schneller auf sich ändernde Marktgegebenheiten reagieren können. Dass abnehmende staatliche Haushaltsdefizite für sich genommen auch das Wachstum beschleunigen deutet darauf hin, dass es im Laufe der Entwicklung zu sich selbst verstärkenden Prozessen kommen kann: Zusätzliches Wachstum senkt die Defizite, sinkende Defizite wiederum stärken den Wachstumsprozess. All das strahlt auf den Arbeitsmarkt aus und dreht die Erfolgspirale weiter.

Nur geringe Erfolgsaussichten hat die oben schon angesprochene „Durchstarter-Variante“, indem versucht wird, an den Anfang des Prozesses zur Wachstumsbeschleunigung Ausgabensteigerungen oder Steuersenkungen zu stellen. Steuererleichterungen können ein Element sein, wenn erste Konsolidierungserfolge erzielt wurden und sich so finanzpolitische Handlungsspielräume erarbeitet wurden.

5.3.2. Privatisierungserlöse erzielen

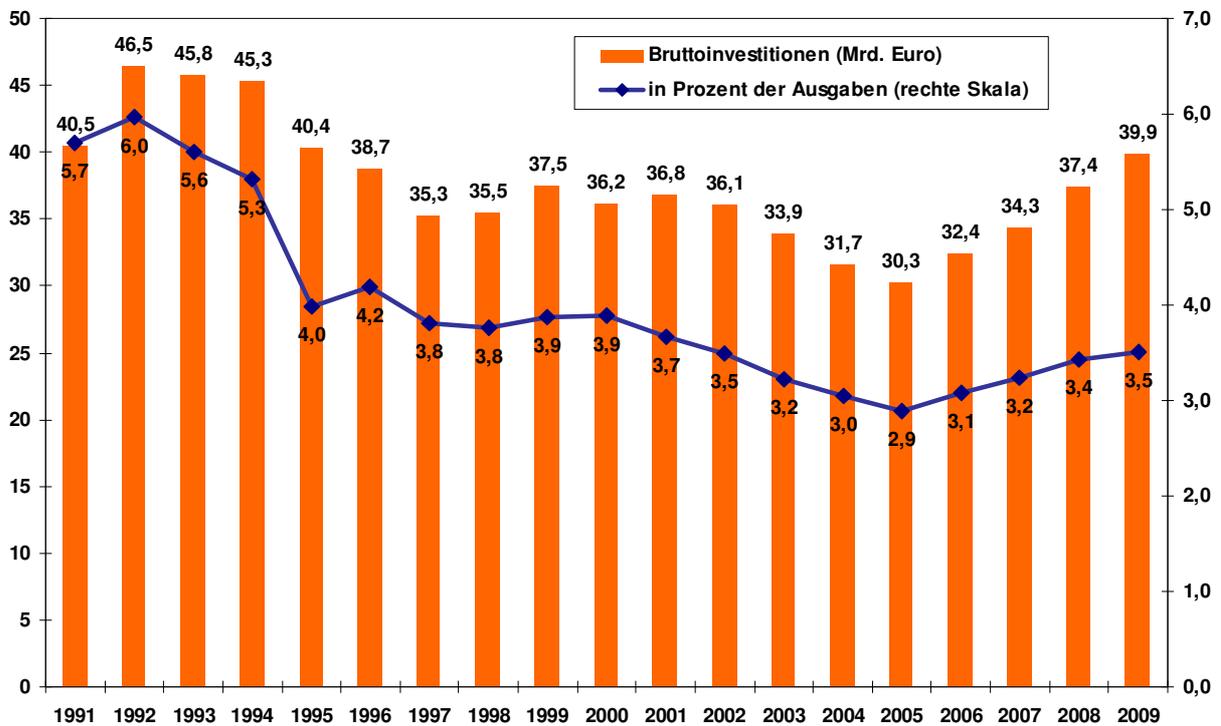
Im Jahr 2009 war der Bund an 108 Unternehmen mit einem Nennkapital von zusammen 18,1 Milliarden Euro (am 31.12.2008) unmittelbar beteiligt. Zusammen mit den mittelbaren Beteiligungen sind es 516 Unternehmen. Hinzu kommen Beteiligungen von Ländern und Kommunen, die allerdings nicht für alle Bundesländer dokumentiert sind.

Aufgrund der Finanzkrise ist der Privatisierungsprozess 2009 weitgehend zum Erliegen gekommen, im Bereich der mittelbaren Beteiligungen hat der Beteiligungsbesitz des Bundes sogar wieder zugenommen. Aber dies sollte der Ausnahmesituation an den Finanzmärkten geschuldet sein. Der Bund sollte mittelfristig wieder an den Privatisierungsprozess der zurückliegenden Jahre anknüpfen und sich von weiteren Beteiligungen trennen. Zum einen wäre dies ordnungspolitisch zu begrüßen, zum anderen kann sich der Staat auf diese Weise zusätzliche Einnahmen verschaffen. Allerdings kann auf diese Weise unmittelbar nicht das strukturelle Defizit verringert werden, denn den zusätzlichen Einnahmen stehen Minderungen des Vermögens gegenüber, was mit Blick auf das Maastricht-Defizit neutral wirkt. Außerdem lässt sich über Beteiligungsverkäufe die Einnahmesituation nur vorübergehend aufbessern. Nur in dem Maße wie sie aufgrund geringerer Nettokreditaufnahme in den Folgejahren die Zinsbelastungen sinken, ergeben sich dauerhafte Entlastungen.

Eine andere Form der Privatisierung, das Public-Private-Partnership, wäre allerdings geeignet, sehr schnell Wachstumseffekte zu induzieren. Die öffentliche Hand neigt dazu, in Zeiten knapper öffentlicher Kassen vor allem bei den öffentlichen Investitionen zu sparen. Das lässt sich viel leichter umsetzen als in Leistungsgesetze einzugreifen oder den Personalbestand zu reduzieren. Wie die Grafik verdeutlicht, liegen die staatlichen Bruttoinvestitionen nominal auf dem Niveau des Jahres 1991 bzw. 1995, nachdem sie zwischenzeitlich sogar das Ausgangsniveau deutlich unterschritten hatten. Insbesondere in den Stagnationsjahren 2001 und 2002 hat der Staat seine Investitionsaktivitäten zurückgeführt und prozyklisch agiert. Gemessen an den Staatsausgaben insgesamt erreichen die Investitionen heute nur noch einen Anteil von 3,5 Prozent, auf dem Höchststand im Jahr 1992 waren es noch 6 Prozent.

Public-Private-Partnership kann einen Beitrag dazu leisten, Investitionen in die öffentliche Infrastruktur auch bei angespannter Haushaltslage aufrecht zu erhalten und so einen wichtigen Beitrag zur Wachstumsstimulierung liefern.

Abbildung:
Bruttoinvestitionen (nominal) des Staates in Milliarden Euro und in Prozent der Ausgaben



Quellen: Statistisches Bundesamt; IW Köln

5.3.3. Bürokratie abbauen

Bürokratie verursacht vermeidbare Kosten in zweifacher Art und Weise (Kroker/ Lichtblau/Röhl, 2004, S. 13): Zum einen verursacht Bürokratie betriebswirtschaftliche Kosten, die bei den Unternehmen anfallen, weil sie staatliche Vorschriften befolgen und Meldepflichten nachkommen müssen. Dadurch werden im Unternehmen Ressourcen gebunden, die nicht mehr für eine Wertschöpfung schaffende Verwendung zur Verfügung stehen. Sie erhöhen die Kosten und beeinträchtigen so die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Wenn die Bürokratie zudem zu einer Investitions- und Innovationsbremse wird, verlangsamt sie den Strukturwandel und kostet wirtschaftliches Wachstum.

Umgekehrt heißt dies: Durch den Abbau unnötiger Bürokratie lassen sich Wachstumsimpulse geben, ohne den Staatshaushalt zu belasten. Die Politik hat dies erkannt und zum 1. Juni 2006 einen nationalen Normenkontrollrat installiert, der bei Gesetzesvorhaben eingeschaltet wird, die Meldepflichten identifiziert, unter Anwendung des Standardkostenmodells die Bürokratiekosten für die Unternehmen ermittelt und Empfehlungen zur Reduktion gibt. Dieser erfolgreiche Weg muss konsequent weiterverfolgt und inhaltlich ausgeweitet werden. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln hatte bereits im Jahr 2004 dafür einen „Masterplan“ entwickelt (Kroker et al., 2004). Folgende Tabelle gibt die Vorschläge wieder.

Zu begrüßen ist die Initiative der Bundesregierung, die am 27. Januar 2010 in einem Eckpunktepapier weitere Schritte zum Bürokratieabbau angekündigt hat. Zum einen wurde das schon 2006 gesetzte Ziel, die Bürokratielasten der Unternehmen um 25 Prozent zu senken, bekräftigt und konkretisiert. Zudem wurde der Ansatz erweitert: Bisher ging es nur um die Reduktion der Informations- und Dokumentationspflichten der Unternehmen, mit dem Eckpunktepapier wurde der Fokus erweitert auf die Verringerung bürokratischer Lasten für Verwaltung und Bürger. Auch wurden die Befugnisse des Nationalen Normenkontrollrats, der Gesetzesvorlagen auf ihre Bürokratieintensität hin prüft, erweitert. Darüber hinaus sollen die Bemühungen intensiviert werden, auf EU-Ebene weniger bürokratieträchtige Lösungen zu finden und neue Belastungen zu vermeiden.

Bürokratieabbau: Ein Diät-Plan	
IW-Vorschläge zum Bürokratieabbau	
Effizientere Verfahren	
Befristungen	Prinzipielle Befristung von Verordnungen. Bei Gesetzen kann das nur die Ausnahme bleiben. Öffnungs- und Experimentierklauseln sollten generell befristet werden.
Feste Fristen	Automatische Genehmigungen nach Fristablauf sollten in allen nicht sicherheitsrelevanten Bereichen eingeführt werden (Positivliste), bei denen die Folgen einer fehlenden materiellen Prüfung als nicht schwerwiegend anzusehen sind.
Gesetzesfolgenabschätzung	Einrichtung eines Parlamentsausschusses „Bürokratieabbau“, der mit Hilfe eines kleinen Arbeitsstabes eine Kostenabschätzung neuer Gesetze und Verordnungen vorlegt. Dabei sind grobe Abschätzungen hinreichend. Schnelligkeit muss vor Detailgenauigkeit gehen.
E-Administration	Nutzung der vielfältigen Möglichkeiten der Effizienzsteigerung von E-Government. Klare Strukturierung und Vereinfachung der Verfahren, um sie internetfähig zu machen.
One-Stop-Agency	Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle für Genehmigungen, die sowohl als Informations-Center als auch als Clearing-Center dient, und in der die verschiedenen Genehmigungsstellen von Behörden gebündelt sind.
Keine Doppelbürokratie – weniger Bürokratieintensität	Abschaffung von Mehrfachzuständigkeiten und Doppelbürokratien. Abkehr von der Praxis lückenloser hoheitlicher Prüfungen und Genehmigungen. Geeignete Instrumente sind: verlängerte Prüfintervalle, die stärkere Nutzung von Stichproben, freiwillige Zertifizierungen, privatrechtliche Vereinbarungen, Genehmigungsfreistellungen, Rahmengenutzungen oder (bei überschaubaren Risiken) der vollständige Verzicht auf Genehmigungen.
Keine vergabefremden Kriterien	Konsequente Befreiung des Vergaberechts von vergabefremden Kriterien. Abschaffung von Richtlinien zur Gleichstellungsförderung in Landesgesetzen; keine Einführung von Bundesgesetzen zur Vergabekoppelung an Gleichstellungsförderung und Tarifreue.
Anreize und Wettbewerb	
Privatisierung	Verschlinkung des Staates durch Privatisierung, auch bei Genehmigungs- und Überwachungstätigkeiten.
Kosten-erstattung	(Teilweise) Erstattung der Kosten, die Unternehmen durch die Ausführung staatlicher Aufgaben entstehen, durch den Staat (z.B. Steuer- und Sozialabgabenabführung für Arbeitnehmer). Näheres regelt ein Katalog erstattungspflichtiger Dienstleistungen.
Verwaltungs-benchmarking	Entwicklung von Kennzahlensystemen zum Leistungsvergleich öffentlicher Verwaltungen. Ein Teilindikator sollte den Grad an Bürokratie quantitativ vergleichbar machen. Veröffentlichung von Bürokratie-Rankings in festem Rhythmus.
Mehr Wettbewerbsförderalismus	Neuorganisation der politischen Verantwortlichkeiten zwischen den Gebietskörperschaften, sodass Mischfinanzierungen weit gehend ausgeschlossen werden und Entscheidungs- und Finanzierungshoheit wieder in jeweils einer Hand liegen.
Modellregionen	Auf Antrag sollten einzelne Regionen die Möglichkeit haben, vom Bundesrecht abweichende Regelungen zu treffen. Dieser Deregulierungs-Test darf aber nicht als Blockade missbraucht werden, um sofort notwendige Deregulierungen aufzuschieben.
Wahlrechte und Selbstverpflichtungen	Wahlrecht für Unternehmen zwischen einer Genehmigung und einer Versicherung (Haftungslösung) bei Genehmigungsverfahren in Bereichen, in denen die Risiken nicht zu groß sind. Bei besonders komplexen Zielsetzungen, in denen die Unternehmen selbst am besten wissen, was der günstigste Weg ist, sollte anstatt auf Ordnungsrecht auf freiwillige Selbstverpflichtungen gesetzt werden (z.B. im Umweltrecht).
Bessere Anreize, mehr Service	Stärkere Leistungsorientierung in der Entlohnung des Öffentlichen Dienstes und Einführung moderner Methoden der Personalführung.
Mut zur Generalisierung	
Pauschalierungen	Einführung bzw. Erhöhung von Pauschalierungen im Steuerrecht. Ansatzpunkte sind z.B. Fahrtkosten für Dienstreisen, Dienstwagenregelungen, Bewirtungskosten, Deputate und die Besteuerung von Kapitalerträgen (Abgeltungssteuer).
Schwellenwerte	Anhebung des Schwellenwertes im Kündigungsschutzgesetz (derzeit fünf Beschäftigte). Generell Vereinheitlichung bei Schwellenwerten und Umrechnung der Teilzeitkräfte nach ihrem tatsächlichen Arbeitspensum auf Vollzeitkräfte.
Umverteilung	Streichung von allen sozialen Kriterien in Gesetzen und Verordnungen, die nicht zu- vorderst sozialpolitischen Zwecken dienen. Bündelung von sozialpolitischen Maßnahmen in wenigen Instrumenten, insbesondere der Einkommensteuer. Bei Bedarf Ergänzung durch personenbezogene Transfers.
Quelle: IW-Zusammenstellung Institut der deutschen Wirtschaft Köln	

© 33/2003 Deutscher Institut Verlag

Quelle: IWD, 2003

6. Wie gut ist das Sparpaket der Bundesregierung?

6.1. Die Beschlüsse vom Juni 2010

Bei einer Klausursitzung hat die Bundesregierung Anfang Juni „Eckpunkte für weitere Aufstellung des Haushaltsentwurfs 2011 und des Finanzplans bis 2014“ beschlossen. Ziel ist es, die Defizitgrenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts spätestens im Jahr 2013 wieder einzuhalten und einen Konsolidierungspfad einzuschlagen, der mit den Vorgaben der Schuldenbremse kompatibel ist. Danach darf der Bund im Jahr 2016 ein strukturelles Defizit von maximal 0,35 Prozent des BIP aufweisen.

Die wesentlichen Kennzahlen des Eckpunktepapiers zur Konsolidierung des Bundeshaushalts:

Die geplanten Haushaltsentlastungen summieren sich im Jahr 2011 auf 11,2 Milliarden Euro; bis 2014 steigt die Entlastungswirkung auf jährlich 27,6 Milliarden Euro. Über die vier Jahre summieren sich die Einsparungen auf 81,6 Milliarden Euro. Davon entfallen:

- 30,2 Milliarden Euro auf soziale Leistungen
- 28,7 Milliarden Euro auf die Unternehmen und
- 22,7 Milliarden Euro auf den Bund und seine Verwaltungen (einschließlich der Bundeswehr).

6.2. Licht und Schatten

Grundsätzlich wird der durch die Schuldenbremse vorgegebene Konsolidierungspfad in den Jahren 2011 bis 2014 eingehalten. Unter Wachstumsaspekten sind die Schwerpunkte richtig gesetzt. Im Wesentlichen wird der Rotstift bei den konsumtiven Staatsausgaben angesetzt, Kürzungen bei Investitionen und Bildung (beides Wachstumstreiber) sind nicht vorgesehen. Das Sparpaket ist auch nicht sozial unausgewogen, wie von Kritikern moniert. Die Sozialleistungen bringen zwar den größten Sparbeitrag, sie stellen aber auch im Bundeshaushalt mit 54 Prozent den größten Einzelposten. Wenig mutig zeigt sich der Entwurf beim Subventionsabbau. Hier schlummert ein größeres Potenzial als die 2 Milliarden Euro, die für 2011 vorgesehen sind. Insbesondere wünschenswert wäre gewesen, die Liste der Steuerbegünstigungen im Bereich der Mehrwertsteuer konsequent zu lichten und bei der Gelegenheit auch die erst mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz eingeführte Mehrwertsteuerentlastung der Hotellerie (1 Milliarde Euro jährlich) wieder rückgängig zu machen.

Viele Einzelposten der Sparliste sind reine Absichtserklärungen wie etwa Einsparungen durch eine Streitkräftereform oder die zusätzliche Besteuerung der Kernenergie, die eine positive Entscheidung für eine Verlängerung der Laufzeiten von Kernkraftwerken voraussetzt. Die eingebuchten Einsparungen durch eine Effizienzsteigerung der Arbeitsvermittlung müssen auch noch durch konkrete Maßnahmen unterlegt werden.

2 Milliarden Euro will der Bund einsparen durch Streichung des Zuschusses an die Rentenversicherung für ALG II und Wegfall der Erstattung für einigungsbedingte Leistun-

gen. Die Streichungen machen Sinn, belasten aber zunächst einmal die gesetzliche Rentenversicherung (2 Milliarden Euro entsprechen etwa 0,2 Beitragspunkten). Wegen der aktuell günstigen Finanzlage der GRV wird diese Maßnahme aber nicht zu Beitragserhöhungen führen. Mittel- und längerfristig ist dies für die Rentenversicherung im Wesentlichen neutral, weil den sinkenden Beitragseinnahmen auch geringere Rentenzahlungen gegenüberstehen. Rein rechnerisch werden die Vorgaben der Schuldenbremse eingehalten. Für das Jahr 2014 gelingt dies allerdings nur durch die Einbuchung einer globalen Minderausgabe von 5,6 Milliarden Euro. Wie dieser Betrag im Einzelnen zusammen kommen soll, bleibt unklar. Um die Schuldenbremse auch in den Jahren danach einzuhalten, muss der Rotstift nochmals angesetzt werden.

6.3. Verbleibender Konsolidierungsbedarf

Das jetzt beschlossene Paket reicht noch nicht, um das strukturelle Defizit des Bundes bis 2016 auf die erlaubten 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu drücken. Sollten alle Maßnahmen des Sparpakets auch umgesetzt werden erreicht der Bund im Jahr 2014 ein jährliches Entlastungsvolumen von 27,6 Milliarden Euro. Das BMF beziffert in seinem neuen Finanzplan, der bis 2014 reicht, sein strukturelles Defizit für das Jahr 2010 auf 53,2 Milliarden Euro oder 2,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Bis zum Jahr 2014 soll es auf 25,1 Milliarden Euro oder 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts sinken. Um die Schuldenbremse im Jahr 2016 einzuhalten muss der Bund also eine weitere dauerhafte Haushaltsentlastung von rund 15 Milliarden Euro vornehmen. Sollten im parlamentarischen Prozess vom jetzigen Sparpaket noch Abstriche gemacht werden, erhöht sich entsprechend der noch zu leistende Konsolidierungsbeitrag.

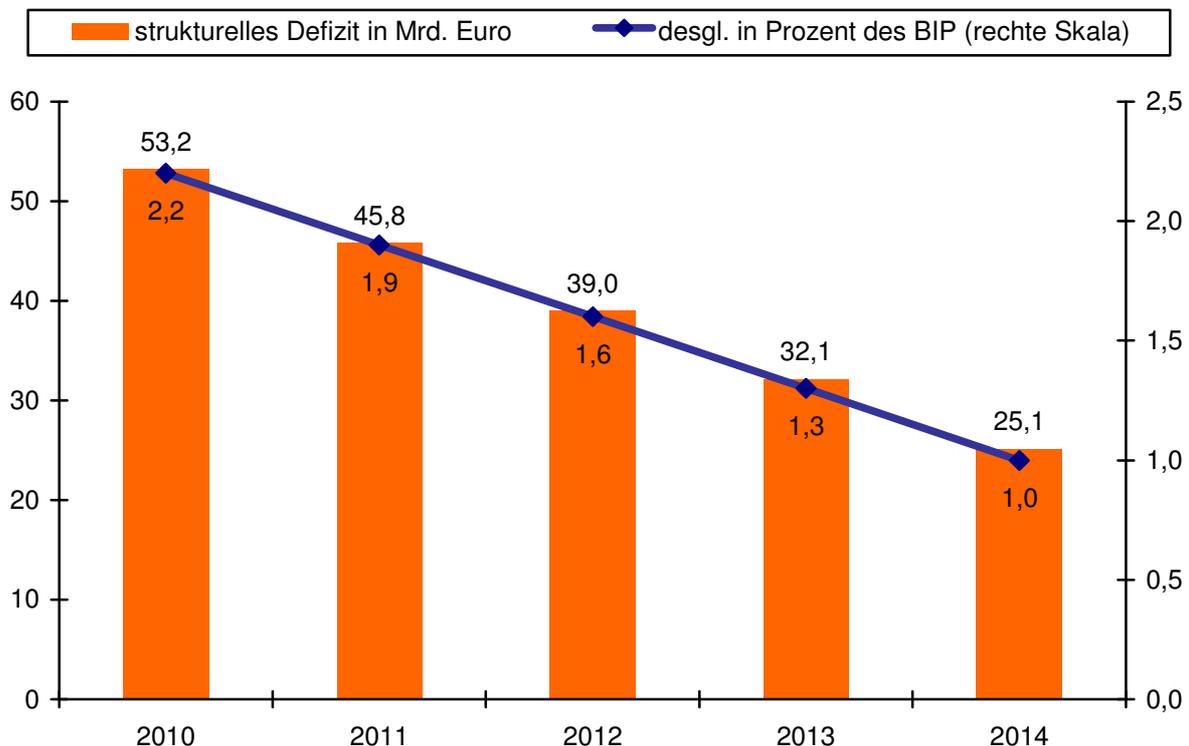
Tabelle:

Wesentliche Eckpunkte des neuen Finanzplans

	Ist 2009	Soll 2010	Erwartetes Ist 2010 (Stand Juni 2010)	Entwurf 2011	Finanzplan		
					2012	2013	2014
in Mrd. €							
Ausgaben alter Finanzplan (ohne Schuldenbremse-GMA)				326,0	329,4	332,0	(332,0)
Ausgaben	292,3	319,5		307,4	301,0	301,5	301,1
Veränderung ggü. Vorjahres-Soll in %				-3,8 %	-2,1%	+0,2%	-0,1%
Jahresdurchschnittliche Veränderung 2010 bis 2014 in %					-1,5%		
Steuereinnahmen	227,8	211,9		221,8	232,8	241,8	250,3
Sonstige Einnahmen	30,2	27,4		28,1	28,1	28,1	26,7
Nettokreditaufnahme bislang geltender Finanzplan (ohne GMA Schuldenbremse)	34,1	80,2	65,2	57,5 76,6	40,1 69,8	31,6 64,4	24,1 (64,4)
<u>nachrichtlich:</u> Strukturelles Defizit absolut Strukturelles Defizit in % des BIP			53,2 2,2%	45,8 1,9%	39,0 1,6%	32,1 1,3%	25,1 1,0%

Quelle: BMF

Abbildung:
Strukturelles Defizit des Bundes



Quelle: BMF

7. Wie haben andere Staaten eine Verschuldungskrise überwunden?

Bei der Frage nach einer erfolgreichen Konsolidierungsstrategie ist die Antwort klar: Sie muss wie bereits erläutert auf der Ausgabenseite ansetzen (siehe Punkt 5.). Dabei haben sich der Abbau von Beschäftigung im öffentlichen Sektor sowie die Kürzungen von staatlichen Löhnen und Sozialtransfers als besonders förderlich erwiesen. Demgegenüber tragen Steuererhöhungen nur in wesentlich geringerem Umfang zum Konsolidierungserfolg bei. In ihren eigenen Untersuchungen bestätigt die Kommission diese Ergebnisse grundsätzlich. Sie erweitert sie allerdings dahingehend, dass auch einnahmebasierte Konsolidierungen erfolgreich sein können, wenn strikte Haushaltsregeln vorliegen, wie sie zum Beispiel die Schuldenbremse darstellt. Nur so kann verhindert werden, dass die zusätzlichen Steuereinnahmen primär für zusätzliche Ausgaben verwendet werden.

Eine der von der Kommission genannten Studien ist die von Wagschal im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (2006). In seiner Studie „Erfolgreiche Budgetkonsolidierung im internationalen Vergleich 1980 – 2005“ untersucht er, mit welchen Strategien 26 OECD-Länder zwischen 1980 und 2005 versucht haben, ihren Haushalt nachhaltig zu konsolidieren und wie erfolgreich sie dabei waren. Sein Resümee: Nachhaltig erfolgreiche Konsolidierer zeichnen sich dadurch aus, dass sie den Schwerpunkt auf den ausgabeseitigen Maßnahmen legten. Bei den einnahmeseitigen Maßnahmen kommt die Studie

zu dem Ergebnis, dass für eine nachhaltige Konsolidierung keine pauschalen Steuererhöhungen nötig sind.

Ein Land, das diese Strategie erfolgreich angewandt hat ist Irland in den Jahren 1987 bis 1989. Alle Konsolidierungsmaßnahmen setzten auf der Ausgabenseite an. Die größten Kürzungen gab es bei den staatlichen Transferleistungen, die innerhalb dieser drei Jahre um 2,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zurückgingen und den staatlichen Personalausgaben, die nach der Konsolidierung 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts niedriger waren. Dabei wurde die Beschäftigung im öffentlichen Sektor um 7 Prozent abgebaut. Gleichzeitig gingen die staatlichen Einnahmen um 1,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zurück. Lediglich das Aufkommen der Unternehmenssteuern stieg. Dies dürfte aber eher auf die mit der Konsolidierung verbundene konjunkturelle Erholung zurückzuführen sein. Denn der Körperschaftsteuersatz, in Irland ist dies die einzige Steuer auf Unternehmenserträge, wurde im Rahmen der Konsolidierung um 2 Prozentpunkte gesenkt (Alesina/Ardagna, 1998).

Diese Konsolidierung hat zu einem massiven Wachstumsschub geführt. De la Fuente und Vives haben die Gründe dafür untersucht und kommen zu dem Schluss, dass „our results are consistent with the view that fiscal adjustment was directly responsible for a sizeable increase in the growth rate.“ (De la Fuente/Vives, 1997, S. 125).

Grömling bestätigt die Ergebnisse für Irland und zeigt auch für Schweden auf, „dass die Sanierung eines überschuldeten Staatshaushalts und eine gleichzeitige wirtschaftliche Belebung kein Widerspruch sein müssen, sondern sich vielmehr sogar gegenseitig bedingen (Grömling, 2005, S. 49). So hat Schweden u.a. den Staatskonsum in den Jahren 1994 und 1995 real gesenkt, gleichzeitig aber reale Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts von 4,1 bzw. 4,2 Prozent erreicht. Die Staatsquote ging innerhalb von vier Jahren um 10 Prozentpunkte, nach fünf Jahren hatte Schweden sein Haushaltsdefizit in einen Überschuss verwandelt (Grömling, 2005, S. 50).

Eine ähnliche Konsolidierungsstrategie hat Australien 1987 verfolgt und auch dies war ein klarer Fall einer expansiven Konsolidierung (Alesina/Ardagna, 1998). In einer neuen Untersuchung kommen dieselben Autoren zu dem Schluss, dass die optimale Konsolidierungsstrategie auf der Ausgabenseite ansetzt und von leichten steuerlichen Entlastungen begleitet wird (Alesina/Ardagna, 2010)

8. Fazit

Nimmt man alles zusammen, kristallisiert sich ein klarer Befund heraus: Die hohe und wachsende Staatsverschuldung droht die Wachstumsperspektiven der deutschen Volkswirtschaft zu beschädigen. So richtig es war, auch mit den öffentlichen Haushalten der Wirtschaftskrise zu trotzen, so geboten ist es jetzt, die Defizite der öffentlichen Haushalte sukzessive wieder zurückzuführen, um mittelfristig die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie der nationalen Schuldenbremse einzuhalten. Gesunde öffentliche Haushalte sind ein Wachstumstreiber, weil sie die wirtschaftlichen Erwartungen von Arbeitnehmern, Unternehmern, Finanzmärkten und Investoren positiv beeinflussen. Empirische Studien belegen dies. Die Erfahrungen, die mit überzeugenden Konsolidierungsanstrengungen in Deutschland und anderen Ländern gemacht wurden, zerstreuen die Befürchtungen, die Konsolidierung könnte die Volkswirtschaft in

eine Rezession zurückwerfen. Der konjunkturell richtige Zeitpunkt zur Konsolidierung ist der Aufschwung - also jetzt. Und die Konsolidierung muss ehrgeizig sein, sonst läuft die Finanzpolitik Gefahr, alte Fehler zu wiederholen: Die Logik der asymmetrischen Finanzpolitik gebietet es, im Aufschwung die Defizite mindestens so stark zurückzuführen, wie sie im Abschwung gestiegen sind, sonst droht mittelfristig ein immer weiter ansteigender Schuldenberg.

Mitunter wird gegen eine Konsolidierung in Deutschland eingewendet, dies würde den anderen Ländern im Euro-Raum die Konsolidierung erschweren und so insgesamt den Euro-Raum destabilisieren. Eine Analyse der Deutschen Bundesbank zeigt, dass diese Befürchtung weit übertrieben ist (Deutsche Bundesbank, 2010, S. 32 f.). Die Bundesbank kommt zu dem Ergebnis, „dass die von der Konsolidierung in Deutschland ausgehenden Outputeinbußen in den EWU-Partnerländern durchgängig gering sind.“ Auch einer gemeinsamen Konsolidierung aller EWU-Länder steht nichts im Wege. Die Schlussfolgerung der Deutschen Bundesbank fällt deshalb auch eindeutig aus: „Es erscheint ... nicht angezeigt, dass Länder mit weniger großem Konsolidierungsbedarf den Staaten mit hoher Dringlichkeit über die in den Stabilitätsprogrammen festgelegten Zeitpfade hinaus den Vortritt lassen und erst später mit der Sanierung ihrer Staatsfinanzen beginnen.“ (Deutsche Bundesbank, 2010, S. 33).

Literatur:

Alesina, Alberto F. / Ardagna, Silvia, 1998, Tales of Fiscal Adjustments, in: Economic policy, Vol. 13, No. 27, S. 487–545

Alesina, Alberto F. / Ardagna, Silvia, 2009, Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending, NBER Working Paper, Nr. 15438, Washington D.C.

Balassone, F. / Francese, M., 2004, Cyclical asymmetry in fiscal policy, debt accumulation and the Treaty of Maastricht, Banca D'Italia, Termini di discussione Nr. 531

Bertelsmann Stiftung (2006), Erfolgreiche Budgetkonsolidierungen im internationalen Vergleich, Gütersloh

BMAS, 2008, Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2008 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2008)

BMF, 2010, Bundesministerium der Finanzen, 22. Subventionsbericht, Berlin

Boss, Alfred / Rosenschon, Astrid, 2010, Subventionen in Deutschland: Der Kieler Subventionsbericht, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 479/480, Kiel

Brügelmann, Ralph, 2010, Die Wirkung von Konjunkturprogrammen, in: IW-Trends, erscheint 2010

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2008 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2008)

Busch, Berthold / Jäger-Ambrożewicz, Manfred / Matthes, Jürgen, 2010, Wirtschaftskrise und Staatsbankrott – Sind auch die Industrieländer bedroht?, IW-Analyse Nr. 62, Köln

Buti, M. / Franco, D. Ongena, H., 1997, Budgetary policies during Recessions, European Commission Economic Papers Nr. 121, Brussels

De la Fuente, Angel / Vives, Xavier, 1997, The Sources of Irish Growth, in: International Perspectives on the Irish Economy, Hrsg. v. Gary, Alain W. / Arrow, Kenneth J., Dublin 1997, S. 112–134

Deutsche Bundesbank, 2010, Zur Problematik makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Raum, Monatsbericht Juli 2010, S. 17–40

EU-Kommission, 2006, Public Finances in EMU, European Economy, Nr. 3/2006, Brüssel

FAS – Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 2010, Der große Streit ums Sparen, Nr. 25 vom 27.6.2010, S. 36

Freedman, Charles / Kumhof, Michael / Laxton, Douglas / Lee, Jaewoo, 2009, The Case for Global Fiscal Stimulus, IMF Staff Position Note SPN/09/03, Washington D.C.

Fuest, Winfried / Thöne, Michael, 2007, Tragfähige Finanzpolitik: Ein weiter Weg für Deutschland, IW-Positionen Nr. 25

Giavazzi, Francesco / Japelli, Tullio / Pagano, Marco, 2000, Searching for Non-Linear Effects of Fiscal Policy: Evidence from Industrial and Developing Countries, in: European Economic Review, Band 44.2000, 7, S. 1259–1289

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

Handelsblatt, 2010, Interview mit dem Ökonomie-Nobelpreisträger über die falsche Strategie der EZB, die Auswirkungen deutscher Stabilitätskultur und die Unterschätzung der Deflationsgefahren, Nr. 116 vom 21.6.2010, S. 4–5

IW Köln, 2010, Standort Deutschland, Ein internationaler Vergleich, Köln

IW Köln, 2005, Herausgeber, Vision Deutschland, Der Wohlstand hat Zukunft, Köln

IWD, 2003, Nr. 33 vom 14. August, S. 5

Junius, Karsten / Tödtmann, Kristian, 2010, Inflation und Staatsverschuldung, Deka-Bank: Volkswirtschaft Spezial, Frankfurt

Köhler-Töglhofer, Walpurga / Reiss, Lukas, 2010, Inflation als wirksames Mittel zur Reduktion der öffentlichen Schuldenquote?, in: Wirtschaftspolitische Blätter 2/2010

Kroker, Rolf / Lichtblau, Karl / Röhl, Hans-Heiner, 2004, Abbau von Bürokratie in Deutschland, IW-Analyse Nr. 3

OECD, 2010, Economic Outlook No. 87, Volume 2010/1

OECD; 2009, Taxing Wages 2007-2007, Paris

Pitlik, Hans, 2010, Von hoher Staatsverschuldung zu hoher Inflation? Eine politökonomische Betrachtung, in: Wirtschaftspolitische Blätter 2/2010

Raffelhüschen, Bernd, 2010, Generationenbilanz Update 2010, Kurzinformationen der Stiftung Marktwirtschaft

Reinhart, Carmen M. / Rogoff, Kenneth, 2010, Growth in a Time of Debt, NBER Working Paper 15639

Statistisches Bundesamt, 2009, Bevölkerung Deutschlands bis 2060, Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden

Stiftung Marktwirtschaft, 2010, Generationsbilanz Update 2010, Kurzinformation, 25. Mai 2010

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2002, Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/2003, Wiesbaden