

Elemente einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung

Vorschläge für eine Reformagenda

- Konferenzpapier -



Autoren

Dr. Ole Wintermann

Dr. Thieß Petersen

Bertelsmann Stiftung

Tel: 05241-8181-232

ole.wintermann@bertelsmann.de

thiess.petersen@bertelsmann.de

<http://www.aktion2050.de>

Prof. Dr. Uwe Wagschal

Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg

uwe.wagschal@urz.uni-heidelberg.de

Marius Busemeyer

Bertelsmann Stiftung / Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung

busemeyer@mpifg.de

Gütersloh / Heidelberg / Köln, 22. November 2006

Haushaltskonsolidierung schafft Vertrauen

Der demographische Wandel stellt den Staat und seine Bürger vor große Herausforderungen. Die staatlichen Einnahmen je Bürger werden aufgrund der Schrumpfung der Bevölkerung in Zukunft zurückgehen, während die Ausgaben dynamisch wachsen. Vor allem in der Finanzpolitik wird es sich zeigen, ob der Staat handlungsfähig bleiben kann. Gegenwärtige finanzpolitische Ausblicke auf die Zeit bis 2050 geben Anlass zur Besorgnis. Insbesondere gerät die Generationengerechtigkeit ins Hintertreffen, so dass die Gestaltungsmöglichkeiten zukünftiger Generationen eingeschränkt werden. Deutschland wendet für soziale Leistungen so viel auf, wie kein anderer OECD-Staat, und das mit großem Abstand. Deshalb muss die Reform der Sozial- aber auch der Haushaltsgesetzgebung zwecks Sicherung der langfristigen Handlungsfähigkeit vorangetrieben werden. Dadurch könnte auch wieder das verloren gegangene Vertrauen in die Politik, ohne das die Bürger sich nicht auf weit reichende Reformen einlassen, ein Stück weit zurückgewonnen werden.

Erfahrungen anderer Länder zeigen, dass die staatliche Handlungsfähigkeit nur dadurch gesichert werden kann, wenn Konsolidierungsmaßnahmen gleichzeitig auf verschiedenen Ebenen des politischen Entscheidungsprozesses ansetzen. Hierzu zählen sichtbare Kürzungen bei den Sozialausgaben bei gleichzeitiger moderater Verbesserung der Einnahmesituation durch Steuererhöhungen. Diese Maßnahmen werden dann meist durch eine Reform des Budgetprozesses begleitet. Als erfolgreich hat es sich dabei erwiesen, einen top-down-Ansatz der Finanzplanung und der Haushaltspolitik zu wählen.

Schwierige Ausgangslage

Die öffentliche Verschuldung ist in den vergangenen Jahren immer weiter angestiegen. Allein der Schuldenstand des Bundes hat sich seit 1991 nahezu verdreifacht. Die Ausgaben für Schuldendienste machen inzwischen mehr als 14 Prozent der Gesamtausgaben des Bundes aus.

Der Schuldenmonitor der Bertelsmann Stiftung und des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) zeigt: Wird die derzeitige Finanzpolitik des Bundes und der Länder fortgeführt, steigt der Schuldenstand gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) sowohl für die Bundesländer als auch für den Bund bis zum Jahr 2020, trotz verbesserter finanzwirtschaftlicher Rahmen-

bedingungen dramatisch an. Mit der Fortführung der gegenwärtigen Finanzpolitik beliefe sich im Jahr 2020 die Verschuldung auf über 72 Prozent des BIP (ohne Berücksichtigung der Sozialversicherungshaushalte!). Gleichzeitig stiege die Pro-Kopf-Verschuldung auf rund 32.000 Euro. Eine Steigerung der Pro-Kopf-Verschuldung findet selbst bei konstanter Gesamtverschuldung allein durch die Schrumpfung der Bevölkerung statt. Um die Verschuldungsquoten bis zum Jahr 2020 auf dem jetzigen Niveau zu halten, müssten auf Länderebene die laufenden Primärausgaben sofort und dauerhaft je nach Bundesland um bis zu 22 Prozent gesenkt werden.

Szenario Staatsbankrott

Wenn es nicht gelingt, die Verschuldung zu stoppen, könnte es in den nächsten zwanzig bis dreißig Jahren zu einem Staatsbankrott in Deutschland kommen. Staatsbankrotte haben bisher nur relativ kleine Volkswirtschaften erlitten. Dies hatte nur geringe Auswirkungen auf die Weltwirtschaft. Durch die Größe der deutschen Volkswirtschaft hat eine steigende Staatsverschuldung samt Zahlungsunfähigkeit jedoch gravierendere globale Folgen. Dies gilt selbstverständlich auch für die anderen Länder des Euro-Raums.

Während im Notfall die finanzpolitische Stützung des Landes Berlin durch den Bund eine reale Option darstellt, ist dies für große Volkswirtschaften im Euro-Raum nicht denkbar. Damit einher ginge ein eklatanter Vertrauensverlust. Da die anderen Euro-Länder dies antizipierten, käme es zu großen Kapitalfluchtbewegungen sowie zu einem Auseinanderbrechen des Euro-Länderverbundes. Verlust aller Privatvermögen, Zusammenbruch der Wirtschaft und Verarmung weiter Teile der Bevölkerung in Deutschland, wie auch anderen vom Bankrott bedrohten Ländern wären mögliche Folgen einer solchen Entwicklung. Deutschland stünde vor argentinischen Verhältnissen.

Hürden bei der Haushaltskonsolidierung

Der Blick in andere Länder zeigt, dass die meisten Budgetkonsolidierungen zu Beginn einer Legislaturperiode vorgenommen wurden. Damit wurde der „Honeymoon-Effekt“ ausgenutzt. Noch könnte die große Koalition in Berlin diese Gelegenheit ergreifen.

Finanz- und Haushaltspolitik waren in Deutschland stets parteipolitisch geprägt. Programmatische Fokussierungen haben in der Vergangenheit eine pragmatische Konsolidierung, die gleichzeitig auf der Einnahmen- und der

Ausgabenseite ansetzt, erschwert. Mit der großen Koalition – und damit auch dem Wegfall der quasi-Oppositionsrolle des Bundesrates - bestünde nunmehr die Möglichkeit, mit beiden Volksparteien gemeinsam und gleichzeitig einnahme- und ausgabenseitige Maßnahmen in Angriff zu nehmen.

Auch behindert die Struktur des deutschen Steuern- und Abgabensystems eine wirksame Konsolidierung. Die Finanzierung der Sozialausgaben überwiegend durch Beiträge, die außerdem in der Rente dynamisiert sind, gewährte stets Ansprüche der Beitragszahler, die inzwischen dazu geführt haben, dass Deutschland den höchsten Sozialausgabenanteil am BIP in den OECD-Staaten aufweist. Ein steuerbasiertes Sicherungssystem kennt hingegen keinen beitragsbasierten Bestandsschutz. Eine Steuerfinanzierung könnte somit, wie dies in den skandinavischen Staaten in der Vergangenheit geschehen ist, Kürzungen vereinfachen.

Der EU-Stabilitätspakt hat zwar eine positive Wirkung auf die Konsolidierungsbemühungen der Mitgliedstaaten. Für Deutschland müssen jedoch die komplexen Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden berücksichtigt werden. Generell soll eine gemeinsame Koordinierung der öffentlichen Finanzen in Deutschland im Finanzplanungsrat erreicht werden. Insbesondere zur Überwachung der Maastricht-Kriterien spielt dieses Koordinierungsorgan eine wichtige Rolle. Dennoch fehlt bis heute ein gemeinsamer nationaler bindender und sanktionierbarer Stabilitätspakt. Das Berlin-Urteil und die unerwarteten Steuermehreinnahmen bieten eigentlich Anlass genug, die Reform der Finanzverfassung mit der Neuordnung der Rechte und Pflichten voranzutreiben. Nehmerländer können kaum weitere finanzielle Unterstützungen erwarten, Geberländer sitzen auch weiter mit den finanzschwachen Nehmerländern in einem gemeinsamen Boot. Schließlich können, sollten die kleinen Bundesländer die haushaltspolitische Herausforderung nicht allein bewältigen, auch die Haushalte der großen Länder kollabieren. Die Weigerung der Geberländer, die Nehmerländer bei einer akuten Haushaltsnotlage aus dieser herauszukaufen, ist rein deklamatorisch, realpolitisch aber sicher kaum durchzuhalten. Von daher besitzen auch die Geberländer ein funktional bedingtes Interesse am Wohl der Nehmerländer.

Substanzielle institutionelle Änderungen im Budgetprozess und im Haushaltserstellungsprozess wurden in Deutschland - zumindest auf Bundesebene - nicht unternommen. Jedoch hat sich im Bundesland Sachsen und Schweden gezeigt, dass wenige Änderungen der Haushaltsaufstellung ausreichen könnten, um durch einen top-down-Prozess in der Haushaltskonsolidierung politische Führung zu demonstrieren. Eine Verfassungsänderung wäre hierfür nicht notwendig.

Die meisten Länder, in denen eine Konsolidierung gelungen ist, zeichnen sich durch eine vorsichtige Vorhersage der wirtschaftlichen Entwicklung aus. Dadurch konnten positive Entwicklungen für Konsolidierungsbeiträge genutzt

werden. In Deutschland wurde die wirtschaftliche Entwicklung jedoch regelmäßig zu positiv bewertet. Zwischen 1991 und 2004 wurde das erwartete Wirtschaftswachstum zwölfmal überschätzt. Damit aber lag die Neuverschuldung stets über den Soll-Werten der Haushaltsplanung.

Ökonomische Rahmenbedingungen wie das Wirtschaftswachstum und die Zinsentwicklung, starke Ausgabenkürzungen - vor allem im Sozialbereich - sowie institutionelle Reformen befördern den Erfolg einer Haushaltskonsolidierung in besonderer Weise. Günstige Rahmenbedingungen waren in der Vergangenheit aber nicht gegeben. Aufgrund des Zusammentreffens von strukturellen Problemen in den Sozialversicherungen und ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklungen in den letzten 15 Jahren hat Deutschland inzwischen in der OECD und in der Europäischen Union die höchsten Sozialausgaben. Erfolgreiche Konsolidierer haben aber gerade bei den Sozialausgaben Einschnitte vorgenommen.

Nachhaltige Haushaltskonsolidierung

Wie der Schuldenmonitor der Bertelsmann Stiftung zeigt, müssten die Primärausgaben der Länder um bis zu 22 Prozent gekürzt werden, um in 2020 eine gegenüber heute konstante – nicht etwa verringerte - Schuldenquote zu erreichen. Sicher kann dieses Ziel auch durch eine Einnahmestabilisierung erreicht werden. Der Schuldenmonitor weist aber nach, dass gerade erfolgreich konsolidierende Bundesländer dies über eine Reduzierung der Ausgabenquote erreicht haben. Nachhaltigkeit besitzt aber auch eine qualitative Dimension, die sich in folgende Kriterien übertragen lässt:

- a) Der Haushalt sollte mit Blick auf die demographischen Dynamiken demographiefest ausgestaltet werden, indem alle wesentlichen demographischen Risiken in die langfristige Haushaltsplanung eingearbeitet werden.
- b) Die Sanierung des Haushaltes sollte langfristig durch institutionelle und gesetzgeberische Mechanismen abgesichert werden. Hierzu sollten Frühindikatoren zur Aufdeckung von Haushaltsrisiken sowie Mechanismen für eine verlässliche Langfristprognose implementiert werden.
- c) Der Haushalt sollte im Sinne der Generationengerechtigkeit Spielräume für politische Gestaltung schaffen.
- d) Die Handlungsfähigkeit der Bundes- und Landesregierungen sollte durch eine verbesserte Risikoabsorptionsfähigkeit bei unerwarteten politischen Krisen abgesichert sein.
- e) Die Haushaltsplanung sollte sich durch Transparenz und Effizienz auszeichnen.

Integrierte Haushaltskonsolidierung

Haushaltskonsolidierung sollte als Gesamtreformpaket betrachtet werden, Ausgabenkürzung und Einnahmefestigung sollten **gleichzeitig** erfolgen. Dies würde nicht nur aus sachpolitischen, sondern auch aus politökonomischen Gründen die Umsetzung der Konsolidierung erleichtern und kurzfristig erreichbare Fortschritte befördern. Mittel- und langfristig sollten diese Maßnahmen durch **institutionelle** Reformen im Zuge der Haushaltsaufstellung unterstützt werden.

Ausgabenseitige Reformen

Internationale Erfahrungen zeigen, dass die Kürzung der Ausgaben eine effiziente Methode und notwendige Bedingung zur Haushaltskonsolidierung ist.

- a) Die Aussetzung der Indexierung von Sozialleistungen wie etwa in Belgien ist ein wirksames Konsolidierungsinstrument. Dies ließe sich durch die Einführung einer Regelbindung bei der Entwicklung von Löhnen und Transfers im öffentlichen Sektor (inkl. Abgeordnetenlöhnen) mit Blick auf die Haushaltsentwicklung erreichen.
- b) Auch das gesamte Ausgabenwachstum könnte an die Haushaltslage sowie an die wirtschaftliche Entwicklung gekoppelt werden. Dafür ist ein langfristiges Ausgabenwachstum unterhalb des durchschnittlichen Wachstums anzustreben (etwa 0,5 Prozentpunkte tiefer als das reale Wirtschaftswachstum), um positive Wachstumseffekte in den nicht-staatlichen Sektoren zu unterstützen.
- c) Länder wie Dänemark und Österreich haben im Rahmen der Budgetkonsolidierung die Zugangsregeln für Sozialleistungen und die Kontrollmechanismen, etwa beim Bezug von Arbeitslosengeld, verschärft. Deutschland hat mit den Hartz-Reformen wichtige Schritte in diese Richtung unternommen. Eine Überprüfung weiterer Zweige der Sozialversicherung, etwa bei der Pflegeversicherung und im Gesundheitswesen, müsste sich enger an den haushaltspolitischen Vorgaben orientieren.

Einnahmeseitige Reformen

Parallel zur Kürzung der Ausgaben die Konsolidierung kann aus sachpolitischen und politökonomischen Gründen die Stärkung der Einnahmeseite erforderlich sein.

- a) Einige erfolgreiche Konsolidierer wie Australien und Schweden haben über die fiskalische Begründung hinaus auch aus politökonomischen Gründen moderate Steuererhöhungen, insbesondere für Besserverdienende, durchgeführt. Die gleichzeitigen Kürzungen der Sozialtransfers waren so vor allem leichter zu vermitteln.
- b) Eine umfassende Steuerreform mit Abschaffung aller Absetzungsmöglichkeiten bei gleichzeitiger deutlicher Senkung der Steuersätze wäre eine transparente und wachstumsfreundliche Alternative.

Institutionelle Reformen

Die Kürzungen auf der Ausgabenseite und die Stärkung der Einnahmeseite müssen durch eine Reform der Institutionen der Haushaltsgesetzgebung abgesichert werden.

- a) Durch die Änderung des Budgetprozesses hin zu einer stärkeren top-down-Orientierung wie in Schweden sollte eine der wichtigsten Voraussetzungen erfolgreicher Konsolidierung geschaffen werden.
- b) Die Ankündigung von Ausgaben- und Defizitzielen zu Beginn einer Legislaturperiode hätte tendenziell disziplinierende Wirkung, wenn sich das Kabinett kollektiv zu diesem übergeordneten Haushaltsziel bekennt
- c) Die Rolle des Parlaments als Treuhänder der Öffentlichkeit könnte durch die Festlegung der Höhe der Gesamtausgaben für die nächsten Haushaltsjahre gestärkt werden.
- d) Die Informationsbasis des Parlamentes könnte durch Errichtung eines „Parlamentarischen Haushaltsbüros“ nach dem Vorbild des amerikanischen Congressional Budget Office verbreitert werden.
- e) Das Budget sollte auf vorsichtigeren Schätzungen aufbauen, zum Beispiel durch systematische Unterschätzung der Prognosen wie in der Schweiz. Alle unvorhergesehenen Überschüsse sollten für den Schuldenabbau verwendet werden
- f) Die Aufstellung mehrjähriger Haushalte wie in Dänemark würde die Zukunftsorientierung fördern. Unterstützend könnte die Verbindlichkeit der mittelfristigen Finanzplanung gestärkt werden.
- g) Den Schwierigkeiten einer Konsolidierung im föderalen Bundesstaat sollte durch die verbindliche Umsetzung eines nationalen Stabilitätspaktes begegnet werden, der Bund und jeweils die Länder umfasst.
- h) Dieser Stabilitätspakt sowie die vorsichtige und verbindliche Finanzplanung könnten in einem reformierten Finanzplanungsrat Ausdruck finden.

- i) Zur Kontrolle der Zielerreichung sollte ein systematischer Controlling-Prozess eingeführt werden.
- j) Durch eine gezielt auf wirtschaftliche Wachstumsdynamik ausgerichtete Überprüfung der Haushaltssituation analog den kanadischen Landesrechnungshöfen, könnte die Effizienz der Mittelverwendung erhöht werden.

„Weiche“ Faktoren

Reformen der Ausgaben- und Einnahmeseite sowie der Institutionen sind nur notwendige Bedingungen erfolgreicher Konsolidierungen. Hinzukommen müssen „weiche“ Faktoren als hinreichende Bedingung.

- a) Die politische Führung ist für Konsolidierungen entscheidend. Wenn sich Politiker dem Konsolidierungsziel verschreiben würden, öffentlich dazu Stellung bezögen und die Reformen konsequent durchsetzten, würde dies auch von den Wählern honoriert werden.
- b) Reformen sollten auch aus diesem Grund zu Beginn einer Legislaturperiode vorgenommen werden. Dadurch würde die Glaubwürdigkeit der Politik gestärkt werden. Es könnte der „Honeymoon-Effekt“ ausgenutzt werden.
- c) Große Koalitionen haben aufgrund ihrer großen Mehrheiten gerade in Ländern mit vielen Vetospielern und einem relativ geringen programmatischen Abstand der Koalitionsparteien gute Erfolgchancen bei der Durchsetzung von Budgetsanierungen. Die deutsche große Koalition erfüllt also grundsätzlich eine wichtige Voraussetzung für Handlungsfähigkeit.

Haushaltskonsolidierung kann gelingen

Haushaltskonsolidierung ist kein Selbstzweck. Durch Konsolidierung schafft sich die Politik wieder Handlungsspielräume, um das Gemeinwesen auch für die kommenden Generationen nachhaltig zu gestalten. Sie baut dadurch Vertrauen auf, ohne das Gesellschaften nicht zukunftsfähig sind. Haushaltskonsolidierung kann gelingen, wenn Ausgabenkürzung und Einnahmeverstärkung gleichzeitig stattfinden, und wenn mittelfristig institutionelle Reformen bei der Haushaltsaufstellung vorgenommen werden. Die nachfolgenden Generationen werden es uns danken.

Anhang

Ausgewählte Studien der Bertelsmann Stiftung zu diesem Thema

Schuldenmonitor I (Kurzfassung), Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, September 2005,

Download unter:

http://www.aktion2050.de/cps/rde/xbcr/aktion/Schuldenmonitor_final.pdf

Schuldenmonitor II (Kurzfassung), Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, November 2006.

Download ab Mitte November unter:

www.aktion2050.de

Haushaltspolitische Lage und Perspektive des Landes Schleswig-Holstein, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Mai 2006.

Download unter:

http://www.aktion2050.de/cps/rde/xbcr/aktion/haushaltsgutachten_SH.pdf

Erfolgreiche Budgetkonsolidierungen im internationalen Vergleich, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Oktober 2006.

Download unter:

http://www.aktion2050.de/cps/rde/xbcr/aktion/ErfolgreicheKonsolidierung_161006_final.pdf

Im Erscheinen:

Demographiemonitor – Band 1, Indikatorenkatalog des demographischen Wandels, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, November 2006.

Demographiemonitor – Band 2, Handlungsoptionen im demographischen Wandel, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, November 2006.

Haushaltspolitische Lage und Perspektive des Landes Nordrhein-Westfalen, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Januar 2007.

Internationale Case-Studies: "Staatsverschuldung in Österreich, Schweden und Kanada", Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Anfang 2007.

Die Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik in Deutschland – Problemdiagnose und Lösungsansätze aus institutioneller Sicht, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Anfang 2007.

Erfolgreiche Budgetkonsolidierungen im Vergleich der deutschen Bundesländer, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 1. Hj. 2007.