E: 25.08.05 a

DER PRÄSIDENT
DES LANDESRECHNUNGSHOFS
SCHLESWIG-HOLSTEIN

Der Präsident des Landesrechnungshofs Postfach 3180 24030 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/182

An den
Vorsitzenden der Arbeitsgruppe
Haushaltsprüfung des
Finanzausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn
Günter Neugebauer, MdL
Landeshaus

24105 Kiel

Ihr Schreiben vom	Unser Zeichen	Telefon (0431) 6641-3 Durchwahl 6641- 454	Datum 23. August 2005

Beratung der Bemerkungen des Landesrechnungshofs 2005 am 11.08.2005
hier: Tz. 8 – Aktuelle Haushaltslage des Landes
Anlagen: 4

Sehr geehrter Herr Neugebauer,

in der Sitzung der Arbeitsgruppe Haushaltsprüfung am 11.08.2005 hat MdL Müller nähere Auskünfte über den Vorschlag des Landesrechnungshofs in Tz. 8.9 der Bemerkungen 2005, die Landesregierung sollte schnellstmöglich einen finanziellen Nachhaltigkeitsbericht erstellen, erbeten.

Der Landesrechnungshof hat sich in seiner - als Anlage 1 beigefügten - Vorlage „Investitionsbegriff und verfassungsmäßige Grenze für die Kreditaufnahme“ vom 13.01.2004 für den Finanzausschuss (Umdruck 15/4129) auch mit den neuen wissenschaftlichen Ansätzen zur Begrenzung der Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte befasst. Sowohl die Generationenbilanzierung als auch das Konzept der

Hopfenstraße 30 24103 Kiel Telefon (0431) 6641-3 Telefax (0431) 6641-438 E-Mail Poststelle@lrh.landsh.de

nachhaltigen Finanzpolitik werden verbunden mit Vorschlägen zu finanziellen Nachhaltigkeitsberichten in Tz. 4 dieser Vorlage dargestellt.

Die weiterhin gegebenen Hinweise auf Veröffentlichungen des Bundesfinanzministeriums (S. 16) können heute um folgende zwischenzeitlich erschienene lesenswerte Veröffentlichungen zu dem Themenkomplex „nachhaltige Finanzpolitik" ergänzt werden:

- Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben, Monatsbericht 03.2004 (Anlage 2),
- Zum Bericht über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Monatsbericht Juni 2005 (Anlage 3) sowie
- Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, vom Juni 2005 (Anlage 4).

Insbesondere der Tragfähigkeitsbericht vom Juni 2005 gibt weitere Ansatzpunkte für einen entsprechenden Bericht auf Landesebene. Wir fügen diesem Schreiben auch diese Veröffentlichungen in Kopie bei.

Da der Koalitionsvertrag auch die Neufassung des Investitionsbegriffs sowie Bundesratsinitiativen für mehr Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik vorsieht, schlage ich Ihnen vor, diese Unterlagen allen Mitgliedern des Finanzausschusses zur Verfügung zu stellen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Klaus Qualen

Anlage 1

DER PRÄSIDENT
DES LANDESRECHNUNGSHOFS
SCHLESWIG-HOLSTEIN

Kiel, 13. Januar 2004

Vorsitzende des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen
Landtages
Frau Ursula Kähler, MdL
Landeshaus

24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 15/4129

Investitionsbegriff und verfassungsmäßige Grenze für die Kreditaufnahme Finanzausschusssitzung am 13.02.2003 sowie Votum zur Tz. 7 der Bemerkungen 2003

Anlage

Sehr geehrte Frau Kähler,

in der 93. Sitzung des Finanzausschusses am 13.02.2003 habe ich dem Finanzausschuss eine schriftliche Vorlage zur Definition des Investitionsbegriffs und der Verfassungsgrenze für die Neuverschuldung angekündigt.

Ich bitte Sie, die anliegende Vorlage als Umdruck den Mitgliedern des Finanzausschusses zur Verfügung zu stellen. Dem Finanzminister habe ich gleichzeitig ein Exemplar zugeleitet.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Klaus Qualen

Hopfenstraße 30 24103 Kiel Telefon (0431) 6641-3 Telefax (0431) 6641-438 E-Mail Poststelle@lrh.landsh.de

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein

Anlage
zum Schreiben
vom 13.01.2004

Investitionsbegriff und verfassungsmäßige Grenze für die Kreditaufnahme

Vorlage für den Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung

Der Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages hat in diversen Sitzungen eine Diskussion über eine Neufassung der die Kreditaufnahme begrenzenden Regelungen angestoßen und den Landesrechnungshof (LRH) gebeten, Anregungen und Vorschläge zu erarbeiten.
So diskutierte der Ausschuss in seiner Sitzung am 13.02.2003 im Zusammenhang mit dem Bericht der Landesregierung zum „Haushaltsvollzug im Jahre 2002" vom 05.02.2003 (Umdruck 15/3002) die hohe Kreditaufnahme des Landes. Hierbei wurde angeregt, sich von der bestehenden Definition von investiven Maßnahmen zu lösen und dazu überzugehen, innerhalb eines festgesetzten Rahmens die Länder selbst über zukunftweisende Investitionen - unter anderem in Kultur und Bildung - entscheiden zu lassen. Auch die Feststellungen des LRH zur Prüfung der Haushaltsrechnung 2001, dass konsumtive Ausgaben kreditfinanziert wurden, mündete in dem Votum, dass der Finanzausschuss sich mit dieser Thematik in enger Zusammenarbeit mit dem Finanzministerium und dem LRH widmen und das geltende Recht und insbesondere die Definition des Investitionsbegriffs überprüfen will.

Der LRH hat angeboten, zur Diskussion der Kreditbegrenzungsregeln und des Investitionsbegriffs eine schriftliche Vorlage zu erstellen. Hierbei greift er einerseits auf seine Ausführungen in seinen jährlichen Bemerkungen[1] und andererseits auf neuere Forschungsergebnisse und die Rechtsprechung zurück.

2. Geltende Kreditbegrenzungsregeln

Für die Bundesrepublik Deutschland gelten nicht nur die nationalen Verfassungsnormen für die Kreditaufnahme im Grundgesetz und den Länderverfassungen, sondern über die Mitgliedschaft in der Währungsunion der EU auch die sog. Maastricht-Kriterien. Beide Normen orientieren die Kreditaufnahme an unterschiedlichen Maßstäben. Während die nationalen Regeln eine Abhängigkeit der Kreditaufnahme von den Investitionen vorsehen, gelten für die Maastricht-Kriterien gesamtwirtschaftliche Rahmendaten. Im Einzelnen finden folgende Regelungen Anwendung:

---

1 Insbesondere Bemerkungen des LRH 1994, Nr. 8.3, 1997, Nr. 8.8, 1999, Nr. 7.15.1, 2000, Nr. 10.3.2.

2.1 Definitionen gem. Grundgesetz, Landesverfassung und Landeshaushaltsordnung

Gem. Art. 115 Grundgesetz (GG) und Art. 53 Landesverfassung (LV) bedarf die **Aufnahme von Krediten** durch den Bund bzw. das Land einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz.[2] Die **Einnahmen aus Krediten** dürfen die **Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen** nicht überschreiten. Sinn dieser verfassungsrechtlichen Schranke ist, den haushaltswirtschaftlichen Vorgriff auf künftige Einnahmen dadurch zu begrenzen, dass Kredite nur im Umfang der Ausgaben mit zukunftbegünstigendem Charakter in Anspruch genommen werden.[3]
Ausnahmen hiervon sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Überwindung einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes[4].

Das GG verwendet den Begriff „Investitionen" in seinem Abschnitt „Finanzverfassung" nicht nur in Art. 115 GG, sondern auch noch in Art. 104 a Abs. 4 GG, nach dem der Bund den Ländern und Gemeinden Finanzhilfen für besondere Investitionen gewähren kann. Auch das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz[5] spricht von Investitionen. In der Landesverfassung wird der Begriff „Investitionen" ausschließlich in Art. 53 LV angewandt - eine Legaldefinition dieses unbestimmten Rechtsbegriffs haben Bundes- oder Landesgesetzgeber aber nicht vorgenommen, obwohl die Definition des Investitionsbegriffs zentrale Bedeutung für die Obergrenze für die Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte hat. Sie ist entscheidend für die Entfaltung der Begrenzungsfunktion von Art. 53 LV für die Kreditaufnahme.

1990 - also nach dem grundlegenden Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerG) vom 18.04.1989 - hat es insofern eine Klarstellung in § 10

---

2 Der LRH geht in seinen weiteren Ausführungen insbesondere auf die LV ein, die jedoch weitgehend mit dem GG übereinstimmt. Damit können auch Entscheidungen des BVerfG weitgehend auf die Rechtslage des Landes übertragen werden.

3 Urteil vom 18.04.1989, in BVerfGE 79, S. 311 ff.

4 Vor dem Hintergrund der Diskussion im Finanzausschuss geht der LRH in dieser Vorlage nicht gesondert auf die Problematik der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes ein. Hierzu wird auf die Bemerkungen des LRH 2003, Nr. 8.2.3 verwiesen.

5 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 08.06.1967, BGBl I, S. 582, zuletzt geändert durch Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation (Postneuordnungsgesetz - PTNeuOG) vom 14.09.1994, BGBl. I S. 2325.

Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 HGrG bzw. § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 LHO gegeben, als die Ausgaben für

a) Baumaßnahmen,
b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden,
c) den Erwerb von unbeweglichen Sachen,
d) den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen,
e) Darlehen,
f) die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen,
g) Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis f genannten Zwecke

als gesondert darzustellende Investitionsausgaben klassifiziert werden. Hierbei handelte es sich um eine gesetzliche Übernahme der in der Praxis eingeführten Handhabung. Eine Klärung der schon damals offenen Fragen zum Investitionsbegriff, auf deren Notwendigkeit der LRH in seinen Bemerkungen des Öfteren hingewiesen hat, fand nicht statt.

Weitere Konkretisierung erhält der Investitionsbegriff in Schleswig-Holstein durch Nr. 2.6 und 2.9 der Verwaltungsvorschriften zu Haushaltssystematik des Landes (VV-HS)[6]:

- In Nr. 2.6 VV-HS heißt es:
  „Wegen der überragenden finanz- und wirtschaftspolitischen Bedeutung der Ausgaben für Investitionen sind diese in besonderen Hauptgruppen zusammengefasst. Ausgaben für Investitionen sind Ausgaben, die bei makroökonomischer Betrachtung die Produktionsmittel der Volkswirtschaft erhalten, vergrößern oder verbessern.
  ....
  Die Ausgaben für Investitionen sind für die Kreditobergrenze nach Art. 115 GG von Bedeutung."
- Gem. Nr. 2.9 VV-HS sind bewegliche Güter, deren Anschaffungswert im Einzelfall oder beim Erwerb einer größeren Menge je Kauf über der Wertgrenze von 5.000 € liegt, als Investition zu behandeln. Für Baumaßnahmen ergeben sich die Wertgrenzen aus den VV zu §§ 24 und 54 LHO und den besonderen baufachlichen Bestimmungen.

---

6 Neufassung der Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes Schleswig-Holstein (VV-SH) - Neufassung des Erlasses vom 23.07.1973, Gl. Nr. 6301.3, Amtsbl. Schl.-H. S. 1.

2.2 Maastricht-Kriterien

Neben den Normen von GG, LV und LHO legt der 1997 zwischen den EU-Mitgliedsstaaten der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion vereinbarte Stabilitäts- und Wachstumspakt mit sog. Maastricht-Kriterien die Grenzen der Kreditaufnahmen für die Mitgliedsländer mit Hilfe von gesamtwirtschaftlichen Bestimmungsfaktoren fest.

Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt fordert bereits heute ausgeglichene öffentliche Gesamthaushalte und begrenzt die Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte in den sog. Maastricht-Kriterien auf maximal

- 3 v. H. des Bruttoinlandsprodukt (BIP) für die jährliche Nettokreditaufnahme und
- 60 v. H. des BIP für den Schuldenstand eines Mitgliedsstaates.[7]

Sofern ein Mitgliedsstaat seinen Verpflichtungen nach Art. 104 EG-Vertrag nicht nachkommt, sieht der EG-Vertrag ein stufenweises Verfahren zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien vor, das mit Stellungnahmen und Fristsetzungen für das Mitgliedsland beginnt und bei weiterer Nichteinhaltung mit Sanktionszahlungen enden kann.

Gem. § 51 a HGrG kommen Bund und Länder ihrer Verantwortung zur Einhaltung der Bestimmungen in Art. 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG) und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes nach und streben eine Rückführung ihrer Neuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte an.

Die Maastricht-Kriterien stellen eine Obergrenze für die Schuldenaufnahme und den Schuldenstand für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt dar. Bund und Länder haben am 21.03.2002 Grundsätze eines nationalen Stabilitätspaktes vereinbart, mit dem das Defizit der Bundesrepublik abgebaut und im Jahr 2004 - entsprechend der Zusage des Bundesfinanzministers gegenüber der Europäischen Kommission - ein fast ausgeglichener Haushalt geschaffen werden soll. Darunter wurde ein gesamtstaatliches Defizit von 0,5 % des BIP, entsprechend rd. 10 Mrd. €, verstanden, das im Verhältnis von 55 : 45 auf Länder und den Bund verteilt wurde - unter der Voraussetzung eines jährlichen Wirtschaftswachstums von real 2,5 %. Der Finanzplanungsrat soll darüber wachen, ob Bund und Länder die Defizite entsprechend zurückführen.

---

7 Art. 104 EG-Vertrag.

Mit diesen Regelungen ist aber längst noch kein nationaler Stabilitätspakt, wie die föderale Struktur der Bundesrepublik und die Haushaltssituation von Bund, Ländern und Gemeinden es fordern, erreicht.[8] Es stehen noch Regelungen aus, wie die Maastricht-Kriterien horizontal zwischen den Ländern und innerhalb der Länder auf die Kommunen verteilt werden. Auch fehlt es an einer Verbindlichkeit der Maßstäbe und einer Regelung, wie eventuelle Sanktionsmaßnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt werden. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund des derzeit laufenden Defizitverfahrens, das die EU-Kommission am 14.11.2002 mit der Feststellung der Überschreitung des ersten Kriteriums gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet hat, von Bedeutung.

Anders als die Verfassungsnorm des Art. 53 LV stufen die die Schulden begrenzenden Konvergenzkriterien nach dem Maastricht-Vertrag einzelne Nebenhaushalte als nicht zum Sektor Staat zugehörig ein. Dem Begriff „öffentliche Haushalte" werden dabei die Abgrenzungen des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (ESVG) zugrunde gelegt, das sich vom System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) in der Bundesrepublik Deutschland insbesondere in der unterschiedlichen Definition des Staates und der Zuordnung von Nebenhaushalten zu den übrigen Sektoren unterscheidet. Für die Berechnung der Maastricht-Kriterien spielen die Nebenhaushalte und ihre Schulden grundsätzlich keine Rolle. **Überführt also der Staat viele Aufgaben, Ausgaben und Schulden in Nebenhaushalte, so kann dies auch die Einhaltung der Maastricht-Kriterien begünstigen.**

Die weitere Ausdehnung dieser Praxis birgt die Gefahr, dass der zum 01.07.2002 in Kraft getretene § 51 a HGrG, der eine Rückführung der Neuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte anstrebt und die Einhaltung der Haushaltsdisziplin von Bund und Ländern im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sicherstellen soll, ins Leere läuft.

3. Wirtschaftliche Bedeutung des Investitionsbegriffs und der Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte

Die heute geltenden Verfassungsnormen zur Begrenzung der öffentlichen Kreditaufnahme in der Bundesrepublik Deutschland gehen zurück auf die Haushaltsreform 1969/1970, in deren Zuge das GG geändert wurde und

---

8 Peffekoven, R.: Ein nationaler Stabilitätspakt ist unverzichtbar, Gastbeitrag in „Die Welt" vom 09.01.2003.

das Haushaltsgrundsätzegesetz sowie die Bundeshaushaltsordnung in Kraft traten. Die bis dahin geltenden maßgebenden Grundsätze der Reichshaushaltsordnung von 1922 wurden damit abgelöst.

Bis zur Haushaltsreform durften der Bund und das Land - kurz gefasst - Kredite für außerordentlichen Bedarf und für werbende Zwecke aufnehmen. Deren Definition und Abgrenzung waren nicht eindeutig. Ziel der Haushaltsreform war aber nicht eine eindeutige Definition der Zweckbestimmungen der Kreditaufnahmen, sondern vielmehr der Wechsel von der objektbezogenen zur situationsbezogenen Kreditaufnahme, um volkswirtschaftlichen Entwicklungen stärker Rechnung tragen zu können. Die Anpassung der Kreditaufnahme an gesamtwirtschaftliche Erfordernisse führte damit zwangsläufig zu einer vollständigen Umorientierung der staatlichen Kreditaufnahme und zu einer Neugestaltung der rechtlichen Kriterien für die Kreditaufnahme in Art. 115 GG. Darüber hinaus muss seitdem die Kreditaufnahme auch Art. 109 Abs. 2 GG berücksichtigen, nach dem Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen haben.

Es ist verfassungspolitisch gewollt, dass Bund und Länder mit einer konjunkturorientierten antizyklischen Finanzpolitik auf die wirtschaftliche Entwicklung einwirken. Gerade in konjunkturschwachen Zeiten soll durch - kreditfinanzierte - Erhöhung der staatlichen Nachfrage nach Investitionsgütern aktive Konjunkturpolitik mit der Finanzpolitik betrieben werden. Umgekehrt sollten aber auch in Zeiten konjunktureller Hochphasen die Kreditaufnahmen getilgt werden. Dies ist jedoch verfassungsrechtlich nicht verankert.

Abgesehen von den Problemen, die die Definition die Investitionsbegriffs in der haushaltswirtschaftlichen Praxis mit sich brachte, und der Bereitschaft von Verwaltung und Politik, sich über sachlich begründete Interpretationen dieser Grenzen hinwegzusetzen, hat sich auch nicht bewährt, dass verfassungsrechtlich keine Pflicht zur Rückführung der aufgenommenen Kredite in konjunkturellen Hochphasen verankert wurde. Die Folge ist seit den 70er-Jahren eine nahezu unbegrenzte Steigerung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik. Es ist für die öffentlichen Haushalte zu einer Selbstverständlichkeit geworden, dass die zur Finanzierung der geplanten Ausgaben fehlenden Einnahmen über Kredite beschafft werden. Diese Kreditfinanzierungen haben die öffentli-

chen Haushalte in eine Schuldenfalle geführt, in der die neuen Kredite nicht einmal mehr für die Leistung der Zins- und Zinseszinsausgaben aufgrund des hohen Schuldenstands reichen. Die Schulden wurden bisher nie getilgt; bei den im Haushalt ausgewiesenen Tilgungen handelt es sich lediglich um Umschuldungen.

Wesentliche Ursache für das Versagen der Kreditbegrenzungsfunktion liegt darin, dass die Verbindung zwischen Investitionen und Kreditaufnahme im GG per se nicht auf die Nettoinvestitionen bezogen ist. Nur diese lösen Wachstumseffekte in einer Volkwirtschaft aus. Auch wirken sich nicht alle Investitionen auf die Produktion und die Produktivität einer Volkswirtschaft aus. Aus diesem Grunde hat sich z. B. auch die EU gegen die Aufnahme einer sog. goldenen Regel in den Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU entschieden, die es ermöglichen sollte, Darlehen zugunsten von Investitionen aufzunehmen. Eine solche Regelung würde nach Auffassung der EU - abgesehen von Ermittlungsproblemen -

- Verzerrungen bei Ausgabeentscheidungen zugunsten von Sachkapital und zulasten von Humankapital (allgemeine und berufliche Bildung) oder anderen Wachstum und Beschäftigung fördernden Bereichen (Gesundheitswesen sowie Forschung und Entwicklung) zur Folge haben,
- durch die Orientierung an Bruttoinvestitionen zu deutlich höheren Defiziten führen und damit
- das Ziel tragfähiger öffentlicher Finanzen gefährden.

Die derzeitigen Probleme der Bundesrepublik, aber auch mehrerer Mitgliedsstaaten der EU, die Maastricht-Kriterien einzuhalten, zeigen jedoch, dass auch die allein an gesamtwirtschaftlichen Größen orientierten Begrenzungsregelungen mit möglichen Sanktionsmechanismen nicht zu einer wirksamen Eingrenzung beitragen, zumal mögliche Sanktionen von der Kommission nicht durchgesetzt werden können.

So haben die Wirtschaftsforschungsinstitute für die Bundesrepublik Deutschland gerade festgestellt, dass in den vergangenen Jahren die Finanzpolitik vier wichtige Ziele, die in den diversen Stabilitätsprogrammen beschrieben sind, nicht erreicht hat:

- Vom Budgetausgleich ist die Bundesrepublik weit entfernt.
- Die Beitragssätze zur Sozialversicherung steigen anstatt zu sinken.

- Die Staatsquote wurde nicht zurückgeführt.
- Die öffentlichen Investitionen wurden nicht erhöht, sondern zurückgeführt.[9]

4. Neuere wissenschaftliche Ansätze zur Begrenzung der Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte

Vor diesem Hintergrund gewinnen neuere wirtschafts- und finanzwissenschaftliche Ansätze zur Kreditbegrenzung und Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zunehmend an Bedeutung, die eine langfristige Betrachtung zugrunde legen.

Nicht allein das bereits heute hohe Niveau der Staatsverschuldung und die wachsenden Zinsausgaben zwingen zu einer langfristig angelegten und damit nachhaltigen Finanzpolitik. Auch gilt es, sich auf die zunehmenden Finanzierungslasten vorzubereiten, die sich künftig aus der Überalterung der Bevölkerung ergeben werden.

Derzeit werden insbesondere folgende Konzepte diskutiert:
- Generationenbilanzierung und
- nachhaltige Finanzpolitik.

Beide Konzepte gehen von den Grundgedanken aus, dass ausgeglichene Staatsfinanzen die politische Handlungsfähigkeit erhalten, Fairness zwischen den Generationen herzustellen und Wirtschaftswachstum zu fördern ist.
Nachhaltige Finanzpolitik ist also im Gegensatz zu den bisherigen Begrenzungsregelungen auf Betrachtungen über Zeiträume von mindestens 30 bis 40 Jahren ausgerichtet. Die Generationenbilanzierung geht sogar noch darüber hinaus.

4.1 Generationenbilanzierung

In die herkömmliche Analyse der Verschuldung des Staates werden nur solche Schulden einbezogen, die explizit als Staatsschulden bisher aufgelaufen sind. Damit können die zukünftigen Belastungen der öffentlichen Haushalte und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ebenso wenig vorher gesagt werden, wie das Ausmaß der Umverteilung

---

9 Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2003; Beurteilung der Wirtschaftslage durch folgende Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V., Hamburg: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA), ifo Institut für Wirtschaftsforschung e. V., Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW), Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (RWI), S. 70.

zwischen den verschiedenen Generationen, das durch die Staatstätigkeit hervorgerufen wird. Nicht Bestandteil der bisherigen Analysen sind diejenigen Schulden, die aus den Ansprüchen der älteren gegenüber der jüngeren Generation resultieren (sog. implizite Staatsverschuldung), die sich aus der ganz überwiegenden Umlagefinanzierung der sozialen Sicherungssysteme und der Tragung der Pensionslasten der öffentlichen Haushalte ergeben.[10] Hierunter sind insbesondere die Rentenansprüche der heutigen und künftigen Rentner und Pensionäre zu verstehen, die durch die junge Generation über Beiträge und Steuern gedeckt werden müssen.

Bedingt durch die in der Vergangenheit deutlich gestiegenen impliziten Verbindlichkeiten als Folge des massiven Ausbaus umlagefinanzierter Sozialversicherungssysteme und aufgrund der demographischen Entwicklung werden die zukünftig fälligen impliziten Verbindlichkeiten stark zunehmen, während die Einnahmeentwicklung eher gedämpft wird.[11]

Ziel der Generationenbilanzierung ist es, Umverteilungswirkungen der Finanzpolitik zwischen verschiedenen Generationen zu ermitteln und Aussagen über die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu machen. Dahinter steht der Grundgedanke, dass jede Generation gleichbehandelt werden soll, z. B. mit einer gleichen Rendite der Rentenbeiträge und der gleichmäßigen Belastung im Bereich der Gesundheit und Pflege, also für Kranken- und Pflegeversicherung.

Die Generationenbilanzierung ist eine Art intertemporale Buchführung, die sämtliche Zahlungsströme zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor erfasst. Zum öffentlichen Sektor gehören dabei alle föderalen Ebenen, Parafiski[12] und die Sozialversicherungen. Sie bildet aber nicht nur die Fiskalpolitik ab, sondern berücksichtigt auch die aus ihrer Fortführung resultierenden Ansprüche an zukünftige Budgets. Im Gegensatz zu den traditionellen Indikatoren der staatlichen Aktivität, wie Budgetdefizit und Schuldenstand, werden in der Generationenbilanz auch die impliziten Zah-

---

10 Der LRH sieht in solchen künftigen Belastungen, die im Haushalt nicht dargestellt werden, Schattenhaushalte.

11 Manzke, B.: Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Deutschland – eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung, Diskussionspapier 10/02, Volkswirtschaftliches Forschungszentrum der Deutschen Bundesbank, S. 1 f.

12 Als Parafiski bzw. intermediäre Finanzgewalten werden in der finanzwissenschaftlichen Literatur Institutionen bezeichnet, die öffentliche Aufgaben erfüllen und über eigene Finanzquellen mit Zwangscharakter verfügen. Insbesondere das zweite Merkmal deutet auf ständischen Fiskus, wie z. B. Kammern, Religionsgruppen u. ä. hin. (Kilian, Michael: Nebenhaushalte des Bundes, Berlin 1993, S. 209 ff.)

lungsverpflichtungen offen gelegt, die durch die gegenwärtige Finanzpolitik entstehen. [13]

Die Generationenbilanzierung erfolgt in drei Schritten:

1. Feststellung der Verteilung der Einnahmen- und Ausgabenkategorien des Staates auf die einzelnen Altersjahrgänge
   Hier werden Generationenkonten für jeden noch lebenden Geburtsjahrgang berechnet, mit dem die finanziellen Beziehungen des Staates zu einem durchschnittlichen Mitglied des Jahrganges über dessen restliche Lebenszeit beschrieben werden.
2. Fortschreibung der altersspezifischen Beträge in die Zukunft
   Daraus wird abgelesen, inwieweit einzelne Jahrgänge in ihrer verbleibenden Lebenszeit von der staatlichen Aktivität positiv oder negativ finanziell betroffen sind.
3. Summierung der Effekte
   Durch Summierung der sich aus den beiden vorgenannten Schritten ergebenden feststehenden und künftigen Belastungen je Generationenkonto werden die dem Staat zustehenden Mittel und der Schuldendienst des Staates ermittelt.

Reicht die so ermittelte Summe nicht aus, um die Staatsschulden zu bedienen, ergibt sich in der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates eine Finanzierungslücke, die als „Tragfähigkeitslücke" bezeichnet wird. Sie gibt den Barwert des Konsolidierungsbedarfs an, also den Betrag, um den die staatlichen Einnahmen zu erhöhen oder die staatlichen Ausgaben zu senken sind. Aus diesem gesamten Konsolidierungsbedarf wird dann in Relation zum BIP der jährliche Konsolidierungsbedarf ermittelt.

Kern der Generationenbilanzierung ist also die intertemporale Budgetbeschränkung des öffentlichen Sektors, die zwar keinen jährlichen, aber einen intertemporalen Budgetausgleich fordert. Der Gegenwartswert der heutigen und zukünftigen Nettosteuerzahlungen aller heute lebenden sowie aller zukünftigen Generationen insgesamt muss danach ausreichen, um die bestehende Staatsschuld abzudecken. Dies heißt, dass bei unendlichem Zeithorizont dem Gegenwartswert der zu erwartenden Staatsausgaben ein ebenso hoher Wert von Staatseinnahmen gegenüber stehen

---

[13] Krimmer, P., Raffelhüschen, B.: Intergenerative Umverteilung und Wachstumsimpulse der Steuerreformen 1999 bis 2005 – Die Perspektive der Generationenbilanz; Diskussionsbeitrag Nr. 105/03 des Instituts für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau, S. 4 ff.

muss. Jede Ausgabeerhöhung muss irgendwann durch eine spätere Ausgabesenkung oder durch eine Steuererhöhung gegenfinanziert werden.

4.2 Nachhaltige Finanzpolitik

Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern, ist eine zentrale Zukunftsaufgabe der Finanzpolitik.[14] Diese Aufgabe kann mit einer nachhaltigen Finanzpolitik erreicht werden, die neben der Förderung von Wachstum und Beschäftigung den Abbau der Schulden und die Wahrung bzw. Herstellung der Generationengerechtigkeit zum Ziel hat. Das von der OECD entwickelte Konzept der „fiscal sustainability"[15] geht - ebenso wie die Generationenbilanzierung - von der Budgetrestriktion aus, dass der Gegenwert aller heutigen und künftigen Ausgaben durch den Gegenwert aller heutigen und künftigen Einnahmen gedeckt werden soll.

Eine Finanzpolitik wird dann als nachhaltig bezeichnet, wenn ihre langfristige Anwendung dazu führt, dass die Schuldenstandsquote am Ende des Betrachtungszeitraumes - trotz bevorstehender fiskalischer Mehrbelastungen - ihre heutige Höhe nicht übersteigt. Eine Finanzpolitik, die zu steigenden Schuldenstandsquoten führt, ist nicht nachhaltig. Eine Nachhaltigkeitslücke zeigt an, in welchem Umfang der Haushalt konsolidiert werden muss, um die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik wieder herzustellen.

Ausgangspunkt des Konzepts der Nachhaltigkeit ist zunächst die Betrachtung des jährlichen Finanzierungsdefizits, das sich ohne Berücksichtigung von Kreditaktivitäten als Differenz zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zzgl. Zinsen auf die ausstehende Staatsschuld ergibt. Dabei wird die Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen einer Periode als Primärsaldo bezeichnet.[16] Nachhaltigkeit (sustainability) der Finanzpolitik liegt nach dem Konzept der OECD dann vor, wenn der Gegenwartswert aller Primärüberschüsse der Höhe der gegenwärtigen Staatsschuld entspricht. Ist der Gegenwartswert der Primärüberschüsse kleiner, besteht eine Nachhaltigkeitslücke.

---

[14] Bundesministerium der Finanzen: Monatsbericht 09.2003, S. 33.

[15] Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte vom 07.12.2001.

[16] Der LRH hat sich bereits mehrfach zum Ausweis des Primärsaldos im Finanzplan des Landes geäußert. Vgl. Bemerkungen des LRH 1999, Nr. 8.7 sowie Tz. 5 dieser Vorlage.

Erste Studien der OECD zeigen gerade für Deutschland eine beträchtliche Nachhaltigkeitslücke.[17]

Vor diesem Hintergrund ist die nachhaltige Finanzpolitik für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt doppelseitig anzulegen. Auf der einen Seite muss ein klarer Konsolidierungskurs Ansatz zur Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit sein. Parallel zu der Konsolidierung der Staatsfinanzen müssen eine Verbesserung der Qualität des Budgets folgen und hierfür geeignete Kriterien entwickelt werden.

Zum Element der Haushaltskonsolidierung gehört nach der herrschenden Meinung, dass eine nachhaltige Finanzpolitik in konjunkturellen Normallagen Primärüberschüsse erwirtschaften soll, die ausreichen, um die Schulden zurückzuführen. Eine solche Konsolidierung kann dann, wenn die Abgabenlast bereits hoch ist und auf Widerstand stößt, nur an der Ausgabenseite ansetzen. Wie das aktuelle Herbstgutachten der führenden Wirtschaftsinstitute ausführt,[18] steht ein solcher Konsolidierungskurs nicht zwangsläufig im Widerspruch zu wachstumspolitischen Erfordernissen, wenn die Staatsquote nach und nach verringert wird. Es kommt nach Auffassung der Institute jedoch darauf an, dass bei den konsumtiven Ausgaben, nicht aber bei den Investitionen eingespart wird.

Bei der Beurteilung der Qualität der Staatsausgaben impliziert nachhaltige Finanzpolitik eine Struktur der Staatsausgaben und -einnahmen, die das Wirtschaftswachstum als Fundament solider Staatsfinanzen stimuliert bzw. möglichst wenig hemmt. Dabei kann nicht allein auf die staatlichen Investitionsausgaben abgestellt werden, da daneben eine Vielzahl anderer Ausgaben zur Erfüllung wichtiger Zukunftsaufgaben ebenso notwendig sind. So kommt auch den Ausgaben in Bildung und Forschung sowie Ausgaben, die der sozialen Nachhaltigkeit dienen, eine hohe Bedeutung zu. Wesentlich für die Beurteilung der Qualität des Budgets muss daher die Wachstumsrelevanz der öffentlichen Ausgaben sein.

Schließlich kann als nachhaltige Finanzpolitik eine Politik gelten, die in den Dienst des umweltpolitischen Ziels, sorgsam mit den natürlichen Ressourcen umzugehen, gestellt wird. Hier geht es darum, durch ein geeigne-

---

17 Bundesministerium der Finanzen: Monatsbericht 01.2002, S. 49 ff.

18 Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2003; Beurteilung der Wirtschaftslage durch folgende Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V., Hamburg: DIW Berlin, HWWA, Ifo, IfWKiel, IfWHalle, RWI.

tes finanzpolitisches Instrumentarium die externen Effekte des Umweltverbrauchs zu internalisieren.

Zur Klärung dieses Problemkomplexes hat das BMF ein Forschungsvorhaben initiiert, dessen Ergebnisse im Herbst 2003 erwartet werden. Der wissenschaftliche Beirat des BMF hat 2002 regelmäßige Berichte zur Nachhaltigkeit und deren Veröffentlichung empfohlen, um die Nachhaltigkeitslücken im öffentlichen Bewusstsein deutlich zu machen und so die Chancen für eine langfristig orientierte Finanzpolitik zu verbessern.[19] Das Bundesfinanzministerium hat im September 2003 angekündigt, bis zur Jahresmitte 2004 einen ersten Bericht vorzulegen.

5. Bewertung der Modellansätze durch den Landesrechnungshof

Die Diskussion über die Konzepte ist noch nicht abgeschlossen. Eine endgültige Positionierung des LRH ist vor diesem Hintergrund noch nicht möglich. Aufgrund der bislang vorliegenden Informationen kommt der LRH zu folgender vorläufiger Bewertung:

Sowohl das Konzept der Generationenbilanzierung als auch das Konzept der nachhaltigen Finanzpolitik sind bislang sehr theoretische Konzepte und bedürfen der Weiterentwicklung, um für die Praxis anwendbar zu werden.

Gegenüber der kurzfristigen (auf Haushaltsjahre und Finanzplanungszeiträume ausgerichteten) Betrachtung der Wirkung der Finanzpolitik und der Verschuldung bieten sie den Vorteil der langfristigen Orientierung. Dies erfordern insbesondere die weit in die Zukunft reichenden politischen Entscheidungen.

Durch ihren gesamtstaatlichen und gesamtwirtschaftlichen Ansatz bieten beide Modellansätze umfassende Grundlagen für die Bilanzierung der derzeitigen finanziellen Position einer Volkswirtschaft. Gegenüber dem Konzept der nachhaltigen Finanzpolitik bietet die Generationenbilanzierung den Vorteil, dass sie modellhaft die Wirkungen unterschiedlicher struktureller Entscheidungen der Politik in ihrer Gesamtwirkung leichter abbilden kann.

---

19 Bundesministerium der Finanzen: Monatsbericht 01.2002, S. 49 ff.

Die Beschreibung der Methode der Generationenbilanzierung zeigt aber, dass es sich hierbei um ein sehr komplexes Modell handelt, dessen Qualität sehr von der Stimmigkeit der Grundannahmen über die Bevölkerungsentwicklung, den Diskontierungsfaktor und die Produktivitätssteigerung abhängt. Eine sorgfältige Auswahl der Ausgangswerte und des Basisjahres erhöht die Belastbarkeit der Ergebnisse, wobei auch hier die Ausgangsdaten von Sonderentwicklungen (z. B. Konjunkturbereinigung oder Bereinigung aufgrund besonderer Einnahmen, wie z. B. Veräußerungserlöse oder besondere Ausgaben wie z. B. Förderzinsrückzahlungen in Niedersachsen oder Rettung der Berliner Bank durch den Berliner Senat) zu bereinigen sind. Wenn davon ausgegangen wird, dass das für das Basisjahr geltende Recht auch weiterhin gilt, bedarf es insoweit keiner weiteren Prognosen.
Modifikationen der Ausgangsbasis ermöglichen dann, verschiedene Szenarien gegenüber dem Status-Quo-Szenario zu betrachten. So können Modellannahmen für Politik-Änderungen zu anderen Szenarien führen und deren Auswirkungen im Modell berechnet werden. Allerdings sind die Ergebnisse mit Vorsicht zu betrachten, da sie nur auf Schätzungen beruhen.[20]

Operational ist eher das Konzept der nachhaltigen Finanzpolitik handhabbar. Letztlich sind beide Konzepte nicht so weit ausgereift, dass sie durch die Verwaltung und Politik allein einsetzbar wären. Gänzlich fehlt es damit an operationalen Handlungsmaximen für die Bundesrepublik und deren Regionalisierung auf die Länder und Gemeinden, die die Konzepte in praktikable Handlungsnormen für die Regierungen und die Parlamente fassen.

Auch die Ansätze des Landes Schleswig-Holstein, in der Finanzplanung den jährlichen Primärsaldo auszuweisen, reichen nicht aus, um darzulegen, wo das Land langfristig finanziell steht und wie hoch der Primärüberschuss sein müsste, um die heutigen Schulden in Zukunft tragen zu können, insbesondere dann nicht, wenn sie nicht von einmaligen Veräußerungserlösen bereinigt wurden. Daher hat der LRH diesen isolierten Ausweis abgelehnt[21], da er so den Nachteil hat, die Haushaltslage zu beschö-

---

20 So auch die Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Dezember 2001: Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte - eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung.

21 Bemerkungen des LRH 1999, Nr. 8.7.

nigen und den Eindruck zu vermitteln, dass die Zinslasten nicht zu tragen seien.[22]

Beide Modelle haben weiterhin den Vorteil, dass sie sich nicht auf die Wirkung von bestimmten Ausgabengruppen beziehen, auch wenn es für beide Modelle von Bedeutung ist, Wachstum fördernde Ausgaben in den Vordergrund zu stellen. Entscheidend sind die Zukunftswirkungen und nicht die Zuordnung zu einer bestimmten Ausgabeposition.

Die Modelle sind geeignet, insbesondere langfristige Probleme der Haushaltsentwicklung aufzudecken, denen die Regierungen mit Konsequenzen für den Haushaltsprozess begegnen können (oder müssen).

Dabei darf allerdings keinesfalls übersehen werden, dass die Modelle mit einer Reihe von Risikofaktoren und durch ihre langfristigen Betrachtungszeiträume mit Unsicherheiten verbunden sind, die dazu führen, dass die Ermittlung ebenso wie die Interpretation der Ergebnisse der Nachhaltigkeitsindikatoren große Vorsicht gebieten. Die langen Prognosezeiträume, die Projektion der Finanzpolitik auf diese Zeiträume und schwierige Fragen der Abgrenzung kennzeichnen die Probleme dieser Methoden.

Diese Instrumente sind noch nicht so weit entwickelt, dass sie von Politik und Verwaltung praktisch angewandt werden können. Sie sollten von unabhängigen Wirtschaftsforschungsinstituten oder dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in regelmäßigen Zeitabständen und regionalisiert erarbeitet werden.

Der LRH begrüßt, dass die Bundesregierung im kommenden Jahr einen Nachhaltigkeitsbericht vorlegen will und regt an zu prüfen, ob ein derartiger Bericht, aus dem die zukünftigen Belastungen des Landes hervorgehen, auch für das Land Schleswig-Holstein sinnvoll wäre. Bereits im Zusammenhang mit der Diskussion über Neben- und Schattenhaushalte hat der LRH darauf hingewiesen, dass ein derartiger Ausweis unumgänglich ist und nur mit Offenlegung aller künftigen Belastungen eine Bilanzierung des heutigen Status' möglich ist.[23]

---

22 Bemerkungen des LRH 1999, Nr. 8.7.

23 Bemerkungen des LRH 2000, Nr. 10.5.

6. Auslegung der heute geltenden Bestimmungen

Ungeachtet der in der wissenschaftlichen Diskussion befindlichen neuen Ansätze für eine Begrenzung der Schuldenaufnahme der öffentlichen Haushalte kann festgehalten werden, dass aufgrund des katastrophalen Schuldenstandes der Bundesrepublik insgesamt und des Landes Schleswig-Holstein speziell jede neue Regelung nicht zu einer Erhöhung der Kreditaufnahmemöglichkeiten führen wird. – Im Gegenteil, mit Sicherheit ist eine Senkung der Kreditaufnahme und des Schuldenstandes der öffentlichen Haushalte überfällig. Bis es aufgrund der wissenschaftlichen Diskussion aber zu einer neuen Definition der Kreditbegrenzung kommt, gelten sowohl die oben ausgeführten bisherigen Kreditbegrenzungsnormen von GG und LV als auch daneben die Maastricht-Kriterien. Die folgenden Ausführungen gehen daher auf die heute bestehenden materiellen Definitionsprobleme beim Investitionsbegriff und deren Auswirkungen auf die Obergrenze für die Kreditaufnahme ein und enthalten Vorschläge für eine restriktivere Handhabung.

Folgende Problembereiche werden hier näher untersucht:

- Welche Investitionen rechtfertigen eine Kreditaufnahme?
- Welche Folgen hat die Zugrundelegung der veranschlagten Investitionen?
- Was ist bei der Ermittlung der Kreditobergrenze darüber hinaus zu beachten?
- Welche Arten von Kreditaufnahmen bleiben durch Art. 53 LV unberücksichtigt?

6.1 Welche Investitionen rechtfertigen Kreditaufnahmen?

Wie der LRH in seinen Bemerkungen 2000 ausgeführt hat, ist die Zuordnung bestimmter Ausgaben zu den Investitionen - auch wenn sie formal in § 10 HGrG bzw. § 13 LHO den Forderungen des BVerfG in seinem Urteil vom 18.04.1989 gefolgt ist - bei wirtschaftlicher Betrachtung unzureichend.[24] Mit dieser Definition orientiert sich der Gesetzgeber im Wesentlichen lediglich an der Praxis der Veranschlagung von Bund und Ländern vor dem Urteil des BVerfG. Der Forderung des BVerfG nach enger Auslegung des Investitionsbegriffs wurde damit nicht Rechnung getragen.[25]

---

[24] Bemerkungen des LRH 2000, Nr. 10.3.2.

[25] Bemerkungen des LRH 1994, Nr. 8.3.

Der allgemeine volkswirtschaftliche Investitionsbegriff bezieht sich auf die von der öffentlichen Hand finanzierten Sachinvestitionen im Inland zur Erhaltung, Vermehrung oder Verbesserung des Produktionspotenzials der Volkswirtschaft. Dabei ist es unerheblich, ob die Investitionen im öffentlichen oder im privaten Bereich getätigt werden. Dieser Investitionsbegriff für die öffentlichen Haushalte hat damit - neben rein betriebswirtschaftlicher Betrachtung - eine gesamtwirtschaftliche Dimension. Die gesamtwirtschaftliche Sichtweise hat auch zur Folge, dass es nicht auf die Rentabilität eines einzelnen Vorhabens ankommt, sondern auf seine gesamte ökonomisch positive Auswirkung.[26]
Der verfassungsrechtliche Investitionsbegriff ist, wie das BVerfG ausführt[27], enger. Seine Eingrenzung ist danach schon deshalb vorzunehmen, weil er einer Staatsverschuldung vorbeugen soll, die den Haushalt für die Zukunft zu stark belastet und den notwendigen Entscheidungsspielraum künftiger Haushaltsgesetzgeber über Gebühr beschneidet.

Das bereits 1980 vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen erstellte „Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen"[28], das sich für eine restriktive Auslegung des Investitionsbegriffs aussprach, fand nicht hinreichend Eingang in die 1990 getroffenen Regelungen im HGrG.
Die Deutsche Bundesbank hat 1999 die Entwicklung und Finanzierungsaspekte der öffentlichen Investitionen untersucht und kam zu dem Ergebnis, „dass bei weitem nicht alle öffentlichen Investitionen das künftige Wachstumspotenzial vergrößern und dass ihre Kreditfinanzierung zu erheblichen Belastungen führen kann"[29]. Wie die Bundesbank für die Bundesrepublik insgesamt nachgewiesen hat, so zeigte sich auch für das Land Schleswig-Holstein, dass auch die Investitionsausgaben gemessen am BIP des Landes nicht immer antizyklisch verliefen, sondern eher einen prozyklischen Verlauf nahmen. Insbesondere vor dem Hintergrund der künftigen demographischen Entwicklung hat sich die Bundesbank eher für eine verstärkte Steuerfinanzierung öffentlicher Investitionen ausgesprochen. Auch führe die weite Auslegung des Investitionsbegriffs dazu, dass

---

26 von Mutius, in: von Mutius, Wuttke, Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, Art. 53, Rdn. 21.

27 Urteil vom 18.04.1989, in BVerfGE 79, S. 311 ff.

28 Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen - Abgrenzungen und Folgerungen im Hinblick auf Artikel 115 GG - erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, verabschiedet am 26.04.1980, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 29.

29 Deutsche Bundesbank: Entwicklung und Finanzierungsaspekte der öffentlichen Investitionen, Monatsbericht April 1999, S. 29 ff.

die Wachstumswirkung einer Reihe von Investitionen fraglich oder gar nicht vorhanden sei. Als Beispiel wurden hierfür u. a. Finanzinvestitionen in Form eines Beteiligungserwerbs, Investitionsförderungsmaßnahmen, die nur zu Mitnahmeeffekten führten, und Ersatzinvestitionen genannt.

Insbesondere die im Folgenden aufgeführten Problemfelder belegen, dass die heutige Praxis bei der Anwendung des Investitionsbegriffs im Zusammenhang mit der Ermittlung der Kreditobergrenze zu Fehlentwicklungen führt.

6.1.1 Brutto- und Nettoinvestitionen des Landes

Investitionen ist eigen, dass ihre Nutzung einem längeren Zeitraum, z. B. mehreren Haushaltsjahren, zugute kommt und somit auch ihre Finanzierung über mehrere Haushaltsjahre gerechtfertig ist. Sie vermehren das Vermögen in dem Moment, in dem sie getätigt werden. Je nach Art ihrer Finanzierung vermindert sich bei Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln das Finanzvermögen, bei der Finanzierung über Kreditaufnahme erhöht sich der Schuldenstand.

Im Laufe der Zeit nutzt das Vermögen durch seine bestimmungsgemäße Verwendung ab und verliert an Wert. Da das Land in den vergangenen Jahren bei der Finanzierung der Investitionen bis an die Obergrenze für die Kreditaufnahme von Art. 53 LV herangegangen ist, aber in der Regel effektiv keine Schulden getilgt hat, steht diesem Wertverlust und damit dem Vermögensverlust ein gleich bleibender Schuldenstand gegenüber, der zu dauerhaften Zinsbelastungen führt.

Um eine dauerhafte Nutzung des Anlagegutes zu erreichen und den Wertverlust des Anlagevermögens auszugleichen, sind Ersatzinvestitionen erforderlich. Diese werden aufgrund ihrer bisherigen Veranschlagung als Investitionen erneut über Kreditaufnahmen mit dauerhaften Zinsausgaben finanziert. Auf diese Weise zahlt das Land z. B. heute noch Zinsen für Pkws, die schon längst ausgesondert wurden.

Die Verfassungsnormen von Art. 53 LV basieren auf dem Grundgedanken, dass der Neuverschuldung ein adäquater Vermögenszuwachs gegenüber stehen soll.[30] Insbesondere

---

[30] Urteil vom 18.04.1989, in BVerfGE 79, S. 311 ff.

- die nicht vorgenommene Tilgung von Kreditaufnahmen in gleichem Maß, wie die mit ihnen finanzierten Investitionsgüter durch die Nutzung an Wert verlieren (d. h. abgeschrieben sind),
- die Finanzierung von Ersatzinvestitionen über Kreditaufnahme und
- das Vernachlässigen der Reduzierung des Schuldenstandes bei Veräußerung von Vermögen des Landes

stehen diesem Grundsatz entgegen.

6.1.2 Wertgrenzen für Investitionen

Die Finanzierung von beweglichen Sachen

- im Einzelfall - ohne Berücksichtigung von deren Lebensdauer - bereits ab 5.000 € und
- beim Erwerb einer größeren Menge ab 5.000 € je Kauf

über Kreditaufnahme ist unter betriebswirtschaftlichen Betrachtungen nicht sachgerecht.

Die seit 1996 festgelegte Wertgrenze[31] sollte vor dem Hintergrund der Preissteigerungen in den vergangenen Jahren und der Verkürzung der Lebensdauer der Investitionen (z. B. im PC-Bereich) mit dem Ziel einer Anhebung überprüft werden.

Die Finanzierung einer größeren Menge von Einzelgegenständen, deren jeweiliger Einzelwert unterhalb der Wertgrenze von zz. 5.000 € liegt, über Kreditaufnahmen ist weder betriebswirtschaftlich, noch volkswirtschaftlich vertretbar.

6.1.3 Darlehen an öffentliche und sonstige Bereiche

Darlehen, die das Land an Bund, Länder oder Gemeinden, öffentliche oder private Unternehmen oder auch an Privatpersonen gibt, werden als öffentliche Investitionen veranschlagt. Hierbei ist es bislang unerheblich, was mit diesen Darlehen finanziert wird. Der LRH stellt insbesondere infrage, dass Darlehen für solche Fälle, bei denen aufseiten Dritter keine Investitionen getätigt werden, als Investition des Landes gewertet werden dürfen.

Da die Darlehen z. B. auch als Ausbildungsdarlehen im Rahmen der Förderung nach dem BAföG gegeben werden, stellt sich in diesem Zusam-

---

[31] Neunte Änderung der Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes Schleswig-Holstein (VV-HS), Erlass des Ministeriums für Finanzen und Energie vom 03.06.1996, Amtsbl. Schl.-H. S. 443.

menhang auch die Frage der Behandlung des sog. Humankapitals (Ausgaben für Bildung und Gesundheit) als Investition. Hiermit hat sich bereits 1980 der Wissenschaftliche Beirat des Bundesfinanzministeriums auseinander gesetzt[32] und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass Investitionen in Humankapital nicht unter die öffentlichen Investitionen subsumiert werden dürften. Dies wurde wie folgt begründet:

- Derartige Investitionen seien letztlich nur willkürlich zu erfassen. Inwieweit Investitionen in Menschen zur Hebung des Produktionspotenzials der Gesamtwirtschaft beitrügen, bleibe unbestimmbar.
- Die Einbeziehung dieser Ausgaben als Investitionen führe zu einer erheblichen Ausweitung der öffentlichen Investitionen - und damit auch der Kreditaufnahme. Nicht nur die Ausgaben für den Schul- und Hochschulbereich sondern auch sämtliche Ausgaben für die Gesundheit der Bevölkerung erhöhen das gesamtwirtschaftliche Produktionskapital und könnten dann die öffentliche Kreditaufnahme rechtfertigen.

Gerade die Trennung von konsumtiven und produktiven Bestandteilen und deren Bewertungen seien nur mit großer Unsicherheit und auch nur willkürlich möglich. Die Zurechnung sei nicht immer eindeutig nachzuvollziehen. Die Ausreifungszeiten, also die Zeit von der Investition bis zur Erhöhung des Produktionspotenzials, seien außerordentlich lang und eine adäquate Periodisierung sei kaum möglich.

Auch das BVerfG kam 1989 zum dem Ergebnis, dass sich für eine Ausweitung des Investitionsbegriffs z. B. auf Ausgaben für Ausbildung weder aus der Entstehungsgeschichte noch aus Sinn und Zweck der Vorschrift ein Anhaltspunkt ergibt. Eine derartige Ausweitung des Investitionsbegriffs „würde der normativen Intention dieser Bestimmung, die Staatsverschuldung zu begrenzen, geradewegs zuwiderlaufen."[33]

Mit dieser Argumentation ist auch die Einbeziehung von Darlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz[34] als Investitionen nicht gerechtfertigt.

---

32 Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen - Abgrenzungen und Folgerungen im Hinblick auf Artikel 115 GG - erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, verabschiedet am 26.04.1980, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 29.

33 Urteil vom 18.04.1989, in BVerfGE 79, S. 311 ff.

34 Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 06.06.1983, BGBl. I, S. 645, ber. S. 1680, zuletzt geändert durch das 20. Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (20. BAföGÄndG) vom 07.05.1999, BGBl. I S. 850.

6.2 Inanspruchnahme der Landes aus Gewährleistungen

Auch die Einbeziehung der Inanspruchnahme des Landes aus der Übernahme aus Gewährleistungen in den Investitionsbegriff und deren Anrechnung auf die Kreditobergrenze widerspricht dem Grundsatz der - kreditfinanzierten - Investitionsförderung in dem Maß, wie mit diesen Landesmitteln keine Investitionen gefördert werden. Dabei ist insbesondere bei der Inanspruchnahme des Landes aus Gewährleistungen davon auszugehen, dass es sich hier in der Regel nicht um Investitionsausgaben, sondern vielmehr um die Übernahme von Personal- und Sachausgaben handelt.

6.2.1 Vermögenszuwachs bei Dritten

Das Land fördert in großem Umfang Kommunen sowie öffentliche und private Unternehmen. Den dort geförderten Investitionen steht zwar beim Land selbst kein Wertzuwachs gegenüber, aber unter gesamtwirtschaftlicher Betrachtung ist die Förderung der Investitionen Dritter im Inland auch als Investition des Landes anzusehen. Es kommt also bei der Kreditfinanzierung von Investitionsförderungen entscheidend darauf an, dass es sich bei diesen bei Dritten geförderten Maßnahmen auch tatsächlich um Investitionen handelt, da nur dann auch eine Kreditfinanzierung gerechtfertigt ist.

So hat der LRH bereits mehrfach die Veranschlagung der Wettbewerbshilfen für die Werften als Investitionen beanstandet, da mit ihnen keine Investitionen sondern Produktionskostenzuschüsse gefördert werden.[35] Auch der Bund veranschlagt diese Wettbewerbshilfen nicht als Investitionen.[36]

Ein ähnlich gelagerter Fall einer sachlich ungerechtfertigten Ausweisung als Investition und damit Ausweitung der Kreditobergrenze des Landes wird durch die Vorschrift des § 7 Abs. 2 Satz 2 Finanzausgleichsgesetz (FAG) bewirkt, nach der im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs durch die Kommunen *„von den Schlüsselzuweisungen [...] 8,5 v. H. für Investitionen zu verwenden"* sind. Im Hinblick auf diese Vorschrift unterteilt das Land die Schlüsselzuweisungen in einen Anteil für laufende Zwecke (91,5 v. H.; Kapitel 1102 - 613 06) und einen Anteil für Investitionsmaß-

---

35 Stellungnahme des LRH zum Entwurf des Landeshaushalts 2002 vom 19.10.2001, Umdruck 15/1541 und Bemerkungen des LRH 2002, Nr. 9.6.6.

36 Epl. 09 - Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Kapitel 0902 Allgemeine DIW Berlin, HWWA, ifo, IfWKiel, IfWHalle, RWI Bewilligungen, TG 10, Titel 683 74 - HH 2003.

nahmen (8,5 v. H.; Kapitel 1102 - 883 15). Im Gegensatz hierzu sind die Schlüsselzuweisungen auf der kommunalen Ebene nach dem Gruppierungsplan in der Hauptgruppe 0 „Steuern, allgemeine Zuweisungen" und damit vollständig im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen und nicht bei den Einnahmen des Vermögenshaushalts (Hauptgruppe 3) wie beispielsweise zweckgebundene Investitionszuweisungen. Dies entspricht zum einen der allgemeinen finanzwirtschaftlichen Bewertung der Schlüsselzuweisungen als zur freien Disposition der Kommunen zur Verfügung gestellte Mittel als auch der - insoweit folgerichtigen - Gliederung der Vorschriften des FAG, die die Schlüsselzuweisungen im Abschnitt III des Gesetzes (§§ 8 ff. FAG) unter der Überschrift „Allgemeine Finanzzuweisungen" regelt und **nicht** im Abschnitt IV. „Zweckzuweisungen" (vgl. §§ 17 ff. FAG).
In einem ähnlich gelagerten Fall hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof entschieden, dass die veranschlagten Beträge nicht bei der Ermittlung der Regelgrenze für die Kreditaufnahme hätten berücksichtigt werden dürfen.[37]

6.3 Welche Folgen hat die Zugrundelegung der „veranschlagten Investitionen"

Nicht nur der Investitionsbegriff selbst, sondern auch die Orientierung der Höhe der möglichen Kreditaufnahme an den **„veranschlagten Investitionen"** in Art. 53 LV ist umstritten und stößt zunehmend auf Kritik. Nach enger Auslegung kommt es nur darauf an, dass die Verfassungsgrenze bei der Aufstellung des Haushalts durch das Parlament eingehalten wird. Der Vollzug des Haushalts durch die Regierung spielt dabei keine Rolle.

Nicht nur der Bundesrechnungshof und verschiedene Landesrechnungshöfe haben sich kritisch mit dieser Auffassung auseinander gesetzt. In ihrer Kritik dieser engen Auslegung finden sie auch zunehmend Unterstützung in der wissenschaftlichen Literatur.[38]

Mit der Orientierung der Investitionen an den veranschlagten Investitionen erhält die Exekutive mehr Befugnisse als der Gesetzgeber. Muss der Gesetzgeber sich bei der Verabschiedung des Haushalts streng an die Normen von Art. 53 LV halten und die Kreditaufnahme unterhalb der veranschlagten Investitionen begrenzen, so spielt diese Norm - nach der eng

---

37 Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 10.07.1997, StGH 10/95.

38 Bemerkungen des LRH 1999, Nr. 7.15.2.

am Wortlaut ausgelegten Auffassung - für die Exekutive keine Rolle mehr. Sie kann, da der Haushalt nur Ausgabeermächtigungen enthält, Investitionen zurückstellen und dennoch die Kreditaufnahme in der veranschlagten Weise durchführen.
Auch die hohe Veranschlagung globaler Minderausgaben kann zu einer Überschreitung der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug führen.

In den vergangenen Jahren sind in zunehmendem Maß globale Minderausgaben zur Herstellung des Haushaltsausgleichs in den Haushaltsplänen veranschlagt worden. Sofern diese nicht explizit als globale Minderausgaben für Investitionen ausgewiesen werden, haben sie auf die Berechnung der Kreditobergrenze bei der Haushaltsaufstellung keinen Einfluss. Im Haushaltsvollzug werden dann aber die globalen Minderausgaben in großem Umfang durch Minderausgaben bei Investitionen erbracht mit der Gefahr, dass nach Vollzug des Haushalts die Kreditobergrenze überschritten wird und den im Haushaltsjahr aufgenommenen Krediten keine Investitionen gegenüber stehen.
Die Kredit begrenzenden Normen laufen damit ins Leere.

Auf diese Weise bleiben bis heute Überschreitungen der bei der Aufstellung des Haushalts strikt einzuhaltende Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug ohne Konsequenzen.

Auch berücksichtigt die eng am Wortlaut der Verfassung haftende Auslegung nicht die Rechtsprechung des BVerfG, nach der Kredite „nur im Umfang der Ausgaben mit zukunftbegünstigendem Charakter in Anspruch genommen werden (dürfen)“[39]. Der Schutzzweck der Verfassungsnormen zur Kreditbegrenzung erfüllt sich nur dann, wenn das Kreditlimit den Haushaltsvollzug mit einschließt. Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung können nämlich nicht die Etatansätze erlangen, sondern „erst die Praxis der Staatsausgaben und -einnahmen, also das Handeln der Exekutive“[40].

---

39 Urteil vom 18.04.1989, in BVerfGE 79, S. 311 ff.
40 Isensee, J.: Staatsverschuldung im Haushaltsvollzug, in DVBl. 1996, S. 173.

6.4 Ermittlung der Kreditobergrenze

Für die Ermittlung der Kreditobergrenze werden von den im Haushaltsplan ausgewiesenen Investitionen Einnahmen, die das Land zur Finanzierung von Investitionen erhält, abgesetzt, um zu verhindern, dass die Investitionen noch einmal kreditfinanziert werden.
Dieses Grundprinzip erfordert insbesondere die Absetzung der folgenden Positionen von der Summe der Investitionen:

- Alle Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen zur Vermeidung doppelter Kreditfinanzierung ein und derselben Investition. Da die Zuweisung gebende Gebietskörperschaft (z. B. der Bund) die Zuweisung bereits in ihrem eigenen Haushalt Kredit finanzieren kann, gilt es hiermit zu verhindern, dass auch der Zuweisungsempfänger dieselbe Investition über Kredite finanziert.
- Investitionen, die bereits aus anderen Quellen finanziert wurden und deren Einbeziehung in die Kreditobergrenze und in die Kreditfinanzierung zu einer doppelten Finanzierung dieser Investition führen würde bzw. durch diese Doppelfinanzierung eine Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben ermöglicht würde und
- Erlöse aus der Veräußerung von Anlagevermögen, Kapitalrückzahlungen und sonstigen Vermögen, deren Anschaffungen bereits über Kredite finanziert wurden.

6.4.1 Absetzung von Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen

Das Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein praktiziert diese Abgrenzung wie viele Bundesländer durch Absetzung der Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 33) und der Beiträge und sonstigen Zuschüsse für Investitionen (OGr. 34).

Nicht berücksichtigt wird hierbei, dass einige Investitionen bereits durch Schuldenaufnahme beim Bund, den Ländern, Gemeinden oder Gemeindeverbände oder Sondervermögen finanziert sind. Diese werden in der OGr. 31 veranschlagt und auch von einigen Bundesländern bei der Ermittlung der Kreditobergrenze abgesetzt. Mit dieser Praxis des Landes werden Investitionen doppelt kreditfinanziert, einmal durch die Kreditaufnahme bei der anderen Gebietskörperschaft und ein zweites Mal über Kreditaufnahme des Landes. Da der LRH die doppelte Kreditfinanzierung bei seiner Berechnung der Kreditobergrenze eliminiert, kommt es immer zu den in den Bemerkungen des LRH dargestellten Abweichungen bei der Ermittlung der Kreditobergrenze.

Weiterhin werden im Landeshaushalt Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen nicht als solche ausgewiesen.[41] Sie werden zum Teil fälschlicherweise als Zuweisungen für laufende Zwecke in der OGr. 23 veranschlagt. Eine überschlägige Betrachtung der nicht korrekt veranschlagten Zuschüsse im Haushaltsplan 2002 führt zu mindestens rd. 33 Mio. €, die in der OGr. 33 anstatt in OGr. 23 hätten veranschlagt werden müssen (z. B. Erstattungen des Bundes für Baumaßnahmen der Hochschulen - Kapitel 1212 - 231 02 mit 29.677.400 €, Zuweisungen des Bundes für Großgeräte von mehr als 3 Mio. € in den Kapiteln 0721 und 0722). Mindestens um diesen Betrag war die Kreditobergrenze 2002 durch das Finanzministerium zu hoch ausgewiesen worden.

6.4.2 Eigenfinanzierte Investitionen des Landes

Darüber hinaus werden bereits durch Einnahmen finanzierte Investitionen, wie z. B. Investitionszuweisungen im kommunalen Finanzausgleich oder Investitionen, die aus Zuweisungen Dritter finanziert werden, zur Legitimation von Kreditaufnahmen herangezogen, obwohl sie bereits finanziert sind.

Der LRH hat in einer umfangreichen Untersuchung für den Haushalt 1995[42] festgestellt, dass unter ökonomischer Betrachtungsweise - ungeachtet des Kostendeckungsprinzips - der größte Teil der Investitionen keine Kreditfinanzierung rechtfertigt, da die Investitionen, die für die Ermittlung der Kreditobergrenze herangezogen werden und damit kreditfinanziert werden, zu einem erheblichen Teil bereits über andere Einnahmen finanziert sind. Nur in geringem Umfang wurden eigene Investitionen des Landes getätigt, für die eine Kreditfinanzierung gerechtfertigt war. So entfielen im Haushalt 1995 weniger als die Hälfte auf eigenfinanzierte Investitionen (48,6 v. H.), die aus allgemeinen Deckungsmitteln finanziert wurden. Die übrigen Investitionen waren bereits durch Steuereinnahmen (z. B. im kommunalen Finanzausgleich, Feuerschutzsteuer), aus Zuweisungen des Bundes und der EU (Gemeinschaftsaufgaben, etc.), aus Sonderabgaben (Grundwasser-, Abwasser-, Landesabfall, Fehlbelegungs-, Schwerbehindertenabgabe) oder sonstigen zweckgebundenen Einnahmen (Zweckerträge Lotto, Toto, Spiel 77) finanziert.

---

41 Bemerkungen des LRH 1992, Nr. 5.17, und 1994, Nr. 8.3.

42 Bemerkungen des LRH 1997, Nr. 8.8.

Von den eigenfinanzierten Investitionen entfiel ein großer Teil auf Investitionen, denen beim Land kein Wertzuwachs gegenüber steht, da es sich hier um die Finanzierung von Investitionen bei Dritten handelt.

Mit dieser Untersuchung konnte der LRH belegen, dass das Land mit seiner Kreditaufnahme nicht nur Investitionen sondern auch laufende konsumtive Ausgaben über Kredite finanziert.

Das Finanzministerium hat seinerzeit darauf verwiesen, dass weder Art. 53 LV, noch die Definition in § 10 HGrG und § 13 LHO eine Begrenzung der Investitionen auf eigenfinanzierte Investitionen vorsehe.[43]

Derartige Beschränkungen der Kreditaufnahme auf eigenfinanzierte Investitionen des Landes sehen z. B. die niedersächsische Landesverfassung und seit Sept. 2000 die Thüringer LHO vor. Ziel einer derartigen Normierung ist es, die doppelte Kreditaufnahme ein und derselben Investition durch unterschiedliche Gebietskörperschaften, aber auch letztlich die Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben zu verhindern. Das Land sollte in die LHO eine entsprechende Formulierung aufnehmen.[44]

6.4.3 Veräußerungserlöse

Das Land vereinnahmt die Erlöse aus der Veräußerung von Vermögen als Verwaltungseinnahmen (HGr. 1) oder - entgegen der Haushaltssystematik - als globale Mehreinnahmen in der OGr. 37. Damit bleiben diese Erlöse bei der Ermittlung der Investitionen und der Kreditaufnahmegrenze unberücksichtigt. Gerade weil das Land die veräußerten Vermögen bei deren Anschaffung in der Regel kreditfinanziert hat, wäre eine Absetzung der Veräußerungserlöse von der Kreditobergrenze erforderlich, um die für die Anschaffung aufgenommenen Kredite zurückzuführen. Bei der Praxis des Landes fließen die Veräußerungserlöse in die allgemeine Deckung des Haushalts ein, z. T. sogar mit der Ermächtigung zur Anrechnung auf die Erwirtschaftung globaler Minderausgaben. Auf diesem Umweg werden dann konsumtive Ausgaben letztlich über Kredite finanziert.

---

43 Bemerkungen des LRH 1996, Nr. 8.11.4.

44 Seit dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines 2. Nachtrags zum Haushaltsplan für das Jahr 2003 (Landtagsdrucksache 15/3048 vom 20.11.2003) und den Änderungsvorschlägen der Landesregierung zum Entwurf des Doppelhaushalts 2004/2005 (Umdruck 15/3985 vom 21.11.2003) spricht die Landesregierung in ihren Haushaltsvorlagen von eigenfinanzierten Investitionen. Diese Bezeichnung entspricht nicht dem Inhalt, da in diesen Investitionen auch vom Bund, der EU oder aus anderen zweckgebundenen Mitteln finanzierte Investitionen, wie z. B. aus Bundesmitteln finanzierte Hochschulbaumaßnahmen, enthalten sind. Der LRH hat in seinen Bemerkungen 1997, Nr. 8.9, die Investitionen des Landes auf ihre Eigenfinanzierung durch das Land untersucht und kam zu dem Ergebnis, dass seinerzeit mehr als die Hälfte der veranschlagten Investitionen bereits aus anderen Finanzierungsquellen gedeckt waren.

Da das Land keine Objektbezogenheit der Kreditaufnahme praktiziert, lässt sich in keinem Fall exakt bestimmen, welche Investition über Kreditaufnahme finanziert wurden. In den letzten Jahren hat das Land jedoch die Kreditobergrenze nahezu ausgeschöpft und diese z. T. sogar im Haushaltsvollzug überschritten. Daher kann davon ausgegangen werden, dass alle Investitionen letztlich kreditfinanziert sind und dass somit alle Veräußerungserlöse von Vermögen des Landes zur Vermeidung der Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben bei der Ermittlung der Kreditobergrenze von den Investitionen abzusetzen sind.

6.5 Welche Arten von Kreditaufnahmen bleiben durch Art. 53 LV unberücksichtigt?

Der verfassungsrechtliche Begriff der „Einnahmen aus Krediten" umfasst grundsätzlich nur diejenigen Geldmittel, die dem Staat aus der Nettokreditaufnahme am Kapitalmarkt zufließen.[45] Die Definition von Art. 53 LV bezieht sich damit ausschließlich auf Finanzschulden. Verwaltungsschulden, kreditähnliche Rechtsgeschäfte oder die Kreditaufnahme von rechtsfähigen Unternehmen des Landes - egal welcher Rechtsform - sind hierin nicht eingeschlossen, obwohl sie wirtschaftlich dem Land zuzurechnen sind.

6.5.1 Fokussierung von Art. 53 LV auf Finanzschulden

Art. 53 LV bezieht sich auf die Beschaffung von Geldmitteln, aus der Finanzschulden resultieren. Verwaltungsschulden stellen Verbindlichkeiten des Landes aus den Waren- und Dienstleistungsgeschäften, dem Eingehen von Zahlungsversprechen des Landes oder dgl. hervorgehende Verwaltungsschulden dar. Diese werden anders als die Kreditaufnahme am Kreditmarkt nicht summarisch und transparent ausgewiesen und stellen nach der Definition des LRH Schattenhaushalte dar.[46]

Der zunehmende Umfang derartiger Schattenhaushalte[47] macht deutlich, dass sie eine gezielte Geldbeschaffungsfunktion übernehmen und damit in ihrer „vorbelastenden Wirkung für künftige Haushaltsperioden"[48] den Finanzschulden vergleichbar werden. Dies gilt insbesondere für solche Ver-

---

45 Höfling, W.: Staatsschuldenrecht, Heidelberg 1993, S. 185.

46 Bemerkungen des LRH 2000, Nr. 10.5.

47 Seien es die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte, wie Leasing, Kaufverträge mit weit hinaus geschobener Zahlungsverpflichtung, aber auch der zunehmende Einsatz von weit in die Zukunft reichenden Verpflichtungsermächtigungen (z. B. anstelle von Investitionsförderungen). Vgl. Bemerkungen des LRH 2000, Nr. 10.5.

48 Höfling, W.: Staatsschuldenrecht, Heidelberg 1993, S. 32.

waltungsschulden, die langfristig mit weit in die Zukunft gelegtem Zahlungsziel vereinbart wurden. Hier stellt sich die Frage, ob diese nicht bereits heute als unter Art. 53 LV fallende Kreditaufnahmen zu werten sind.[49]

Der LRH sieht als reale Gefahr eine Staatsverschuldung über die Grenzen von Art. 53 LV hinaus dadurch, dass durch eine Ausweitung der Schattenhaushalte weitere Verbindlichkeiten des Landes eingegangen werden, deren Ausmaß nicht erkennbar ist.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Staatsverschuldung und den bestehenden Anzeichen für eine gefährliche Ausweitung von Verbindlichkeiten in Schattenhaushalten ist es daher unerlässlich, einem weiteren Ausweichen auf „Ersatzschulden" durch den transparenten Ausweis dieser Verbindlichkeiten entgegenzuwirken - zumal die Verfassung für derartige Verbindlichkeiten keine Begrenzung vorsieht.

Eine weitere Gefahr für den Aufbau einer verdeckten Verschuldung, die nicht unter die Obergrenze von Art. 53 LV fällt, besteht in der seit dem Haushaltsgesetz 2003 ermöglichten Ausweitung der Ermächtigung des Landes zur Aufnahme von Liquiditätskrediten. Das Land kann danach im laufenden Haushaltsjahr bei Liquiditätsengpässen zusätzliche Kassenverstärkungskredite in Höhe von 500 Mio. € - durch Wertpapierbeleihung gesichert - aufnehmen und dies zusätzlich zu den bereits nach der üblichen Begrenzungsregelung revolvierenden Kassenverstärkungskrediten und zu der im Haushalt veranschlagten Nettokreditaufnahme. Wie die Tilgung dieser neuen Kreditaufnahme am Jahresende erfolgen soll, wird nicht dargelegt. Damit wird die Kreditaufnahmemöglichkeit des Landes zusätzlich um den Betrag von 500 Mio. € angehoben und damit erneut verdoppelt.

Auch der Möglichkeit des Landes zur Übernahme zusätzlicher Risiken steht keine verfassungsmäßige Begrenzung gegenüber. Insbesondere die Eventualverbindlichkeiten hat das Land in den vergangenen Jahren langfristig erheblich erhöht. Hier sind besonders die Eventualverbindlichkeiten gegenüber der Gesellschaft zur Verwaltung von Beteiligungen des Landes Schleswig-Holstein (GVB) zu nennen, mit denen das Land die Kreditaufnahme der GVB zur Tätigung von stillen Einlagen bei den Landesbanken Schleswig-Holstein und Hamburg verbürgt.

---

[49] Höfling, W.: Staatsschuldenrecht, Heidelberg 1993, S. 43.

6.5.2 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte und wirtschaftlich dem Land zuzurechnende Kreditaufnahmen (Leasing, Mietkauf, Kreditaufnahmen von Töchtern)

Leasing, Mietkauf und Factoring, etc. stellen bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise kreditähnliche Rechtsgeschäfte dar, deren gesamte finanzielle Auswirkungen unzureichend transparent gemacht werden. Sie fallen nicht unter die Begrenzung von Art. 53 LV. Da sie aber in ihrer langfristigen Bindung und den Zahlungsverpflichtungen einer Kreditaufnahme gleich kommen, sollten sie verfassungsrechtlich wie eine Kreditaufnahme behandelt werden, wenn der Finanzierungsaspekt im Vordergrund steht. Sie könnten dann auch vom Tatbestand dieser Vorschrift erfasst sein.[50]

Die aus solchen Verträgen entstehenden künftigen Belastungen des Landes geben weder der Haushalt noch die Haushaltsrechnung einschließlich des Vermögensnachweises transparent wieder. Zwar werden im Haushalt die entsprechenden Jahresausgaben für solche Zahlungen dargestellt, es fehlt jedoch an der Darstellung der Gesamtverpflichtung aus den kreditähnlichen Rechtsgeschäften.

Die Sicherstellung der Dispositionsfreiheit des Parlaments erfordert die Kenntnis der Belastungen künftiger Haushalte durch kreditähnliche Rechtsgeschäfte. Daher muss neben einer gesonderten Veranschlagung im Haushalt auch die Haushaltsrechnung bzw. der Vermögens- und Schuldennachweis Aufschluss darüber geben, welche feststehenden Zahlungsverpflichtungen künftig zu erfüllen sind. Dies schließt auch eine Darstellung möglicher Optionsrechte (z. B. Verlängerungs- oder Kaufoptionen) und der finanziellen Auswirkung einer Ausübung bzw. Nichtausübung auf nachfolgende Haushalte ein.

Eine Besonderheit stellt die Finanzierung über Mietkaufverträge dar. Solche Verträge beinhalten Bestandteile von Miet-/Darlehensverträgen sowie Kauf-/Werkverträgen; der Vermieter finanziert und errichtet nach den Wünschen des späteren Mieters beispielsweise ein Bauvorhaben und tritt gegenüber dem Land als Bauherr und Finanzier auf. Die haushaltsmäßige Veranschlagung von Vor- und Leasingfinanzierungen erfolgt nach den Leasinggrundsätzen des Landes.[51] Vergleichbare Regelungen für Miet-

---

50 Sachs, M.: Grundgesetz - Kommentar, München 1996, Art. 115, Rdn. 11 und 19.

51 Grundsätze für die Durchführung von Hochbauvorhaben des Landes Schleswig-Holstein durch private Investoren (vgl. Anlage zu VV Nr. 1.5 zu § 24 LHO).

kaufverträge fehlen bislang. Die Veranschlagung der sog. Kaufpreisanteile als Investition hat zur Folge, dass in voller Höhe die Kreditaufnahmemöglichkeit des Landes erweitert wird, obwohl die Maßnahme bereits im Wege des Mietkaufs durch das kreditähnliche Rechtsgeschäft finanziert wurde. Damit besteht bereits eine kreditähnliche Verpflichtung, die durch die zu leistenden Raten materiell getilgt wird. Diese sog. Kaufpreisanteile stellen faktisch eine Tilgungsausgabe dar, und führen lediglich zum Austausch des Gläubigers. Um neben der bestehenden Zahlungsverpflichtung aus dem kreditähnlichern Rechtsgeschäft nicht noch zusätzlich eine Kreditaufnahmemöglichkeit zu schaffen, fordert der LRH, die Rückzahlung von Schuldverpflichtungen aus Mietverträgen als konsumtive Ausgaben auszuweisen.[52]

7. Tendenzen in der Bundesrepublik Deutschland

Auf der Grundlage der heute geltenden Verfassungsnormen gibt es auch eine Reihe von Vorschlägen, die zu einer restriktiven Handhabung der Kreditaufnahme beitragen können.

So stellte der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst beim Niedersächsischen Landtag in seinem Gutachten vom 12.07.1995 fest, dass das Finanzverfassungsrecht des Bundes und der Länder keine ausreichend konkrete Regelung enthält, die der seit Jahrzehnten wachsenden Gesamtverschuldung eine wirksame Grenze setzt. Im Einzelnen diskutiert der Beratungsdienst verschiedene Ansätze zu einer wirksameren Begrenzung der Kreditaufnahme durch Änderung der Finanzverfassung:

- Verbot der Neuverschuldung und Rückführung des heutigen Schuldenstandes, wobei unterstellt wurde, dass eine derartige Lösung nur mittelfristig erreicht werden kann,
- Finanzautonomie der Länder und klare Zuordnung von Kostenverursachung und Finanzierungsverantwortung
- Institutionelle Reformen zur Begrenzung der Verschuldung, z. B. Entscheidung über die Kreditaufnahme durch Volksabstimmung, durch qualifizierte Mehrheiten im Parlament oder durch sachverständige Dritte,
- Umsetzung der Maastricht-Kriterien in die Finanzverfassung oder alternativ dazu

---

52 Vgl. Bemerkungen des LRH 2000, Nr. 21.5.4.

- Modifizierung der Finanzverfassung durch
  - betragsmäßige oder prozentuale Bindung der Verschuldung,
  - „Normalverschuldung Null",
  - Begrenzung der Verschuldung durch die Bindung der Kreditaufnahme an bestimmte Vorhaben,
  - Begrenzung der Neuverschuldung durch Einengung des Investitionsbegriffs.

Folgende verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Besonderheiten in einzelnen Ländern zeigen Entwicklungen, die darauf zielen, die Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte stärker zu begrenzen als dies die schleswig-holsteinische Verfassung vorsieht.

Nach der **niedersächsischen Landesverfassung** dürfen Kredite die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für **eigenfinanzierte** Investitionen, Investitionsfördermaßnahmen und zur Umschuldung nicht überschreiten.[53] Die Investitionen müssen aus Landesmitteln erbracht sein und haushaltsrechtlich an den Investitionszweck gebunden sein.[54]
Auch die Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern bindet in Art. 65 Abs. 2 die Kreditaufnahme an die im Haushalt veranschlagten **eigenfinanzierten** Investitionen.

In der seit 28.07.2000 geltenden Fassung der **Thüringer LHO** dürfen gem. § 18 Abs. 1 Satz 1 Einnahmen aus Kredit die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für **eigenfinanzierte** Investitionen nicht überschreiten.
Diese Regelungen sind ein Zeichen in die richtige Richtung und können, wenn sie konsequent angewandt werden, eine weitergehende Begrenzung der Kreditaufnahme bewirken.

Der Freistaat Bayern hat seit 2000 das **Ziel eines Staatshaushalts ohne Neuverschuldung** in der bayerischen Haushaltsordnung verankert. In ihrer Fassung ab 01.01.2006 sieht die bayerische Haushaltsordnung vom 22.12.2000 in § 18 Abs. 1 vor, dass der Haushaltsplan regelmäßig ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden soll. Soweit eine Kreditaufnahme notwendig ist, um den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen oder aus einem vergleichbar schwer-

---

53 Art. 71 Satz 2 Verfassung des Landes Niedersachsen vom 19.05.1993.
54 Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 10.07.1997, StGH 10/95.

wiegenden Grund, dürfen Einnahmen aus Krediten bis zur Höhe der Summe der Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden; höhere Einnahmen aus Krediten sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Darüber hinaus sieht § 18 Abs. 5 BayHO vor, dass Ausgaben, die ggf. durch Einnahmen aus Kredit gedeckt werden sollen, im Haushaltsplan zu bezeichnen sind.

8. Fazit des Landesrechnungshofs

Wie die Entwicklung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte zeigt, ist seit Einführung der Kreditobergrenze 1969 durch die noch heute geltenden verfassungsrechtlichen Normen die Kreditaufnahme ungebremst, ja z. T. noch beschleunigt gestiegen.[55] Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte ist dramatisch und hat ein nicht mehr zu verantwortendes Ausmaß angenommen. Die in der Vergangenheit getätigten Investitionen haben zu zukunftbelastenden Zinsausgaben geführt, die in Schleswig-Holstein sowohl über den jährlichen Investitionsausgaben liegen, als auch die Einnahmen aus Krediten im Landeshaushalt weit übersteigen. Diese Entwicklung wurde durch eine unzureichende Definition der Investitionen und eine ungenügende Begrenzungswirkung der verfassungsrechtlichen Normen ermöglicht und begünstigt.

Vernachlässigt wurde darüber hinaus, in wirtschaftlich guten Zeiten die Kreditaufnahme zurückzuführen. Bei allen Diskussionen über Definitionen und Abgrenzungen wurde bislang nicht hinreichend berücksichtigt, dass die in Art. 53 LV normierte Obergrenze für die Kreditaufnahme eine Obergrenze darstellt, nicht aber eine „Normallage" für die Schuldenaufnahme. Gesamtwirtschaftlich betrachtet muss sich die Kreditaufnahme über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgleichen. Mittelfristig muss die gesamte konjunkturell bedingte Nettoneuverschuldung null sein.[56] Eine Kreditaufnahme, die über einen Konjunkturzyklus hinweg höher ist als die Summe der Investitionen, ist verfassungswidrig.[57] Die Praxis der vergangenen Jahre auch in Schleswig-Holstein zeigt, dass diese Obergrenze ungeachtet der konjunkturellen Situation ausgeschöpft wurde und die Kreditaufnahme bis an die Verfassungsgrenze heran, z. T. auch darüber hinaus getätigt wurde.

---

55 Siehe auch Bemerkungen des LRH 2000, Nr. 10.3.2.

56 Sachs, M.: Grundgesetz -Kommentar, München 1996, Art. 115 Rdn. 36.

57 Ebenda.

„Insgesamt kann daher Art. 115 GG in Verbindung mit dem Sachinvestitionsbegriff wohl nur eine Art finanzpolitischer Notbremse darstellen, die Regierung und Parlament nicht der Pflicht entheben sollte, die Praxis der Verschuldung anhand volkswirtschaftlicher Kriterien laufend kritisch zu überprüfen."[58]

Vor dem Hintergrund der unaufhörlich steigenden Staatsverschuldung, der aufgeführten Probleme in der Praxis und der für die Bundesrepublik notwendigen Anpassung der Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte an die Maastricht-Kriterien hält der LRH - bis zur Einführung neuer die Kreditaufnahme begrenzenden Regelungen - an seinem Vorschlag fest, **die bisherigen Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme restriktiver anzuwenden.**[59] Gefordert sind eine enge Definition des Investitionsbegriffs und eine sachgerechten Ermittlungsmethode für die Kreditobergrenze.

Der LRH unterbreitet im Folgenden konkrete Vorschläge für eine engere Definition der Investitionen und die Ermittlung der Kreditobergrenze, die als Diskussionsgrundlage in den Gremien der Regierungen (z. B. Bund-Länder-Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik", Finanzministerkonferenz) und der Parlamente dienen können. Diese wurden vom Parlament bereits begrüßt.[60]

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben in der Präsidentenkonferenz 2001 in einem einstimmigen Beschluss eine engere Auslegung des Investitionsbegriffs gefordert. Danach sollen Wertverluste und Vermögensveräußerungen sowie Darlehensrückflüsse und Inanspruchnahmen von Gewährleistungen Berücksichtigung finden und Doppelzählungen vermieden werden. Darüber hinaus soll sichergestellt werden, dass die Höhe der aufgenommenen Kredite durch die im Haushaltsjahr tatsächlich getätigten (und nicht nur veranschlagten) Investitionen begrenzt wird.

In seiner Sitzung am 17./18.09.2003 hat sich der Bund-Länder-Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik" der Finanzministerien auf Anregung des rheinland-pfälzischen Rechnungshofs mit diesem

---

58 Tietmeyer, H.: In welchem Umfang darf sich ein Staat verschulden?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 18 /93 vom 30.04.1993.

59 Vgl. auch Bemerkungen des LRH 2000, Nr. 10.3.2.

60 Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages zu den Bemerkungen des LRH 2000, Landtagsdrucksache Nr. 15/346 vom 28.09.2000.

Beschluss befasst.[61] Dem Vernehmen nach wurde hier jedoch kein Richtung weisender Beschluss gefasst, da die Sorge überwiegt, mit einem derartigen Beschluss bereits heute die Obergrenze für die Kreditaufnahme permanent zu überschreiten.

Der LRH ist sich darüber im Klaren, dass

- die derzeitige Finanzsituation der öffentlichen Haushalte eine denkbar ungünstige Ausgangslage für eine Senkung der Kreditaufnahme der öffentlichen Hand ist und
- bei Anwendung des engeren Investitionsbegriffs und der Einschränkungen bei der Ermittlung der Kreditobergrenze das Land die Kreditaufnahmegrenze bereits heute weit überschritten hätte.

Diese Situation darf jedoch nicht daran hindern, das richtige Ziel der Rückführung der Kreditaufnahme und der Aufnahmemöglichkeiten zu verfolgen. Im Gegenteil, weil es in „guten Jahren" nicht gelungen ist, die Schuldenaufnahme zurückzuführen, gibt es jetzt gar keine Alternative! Auch das vom Finanzministerium in früheren Jahren geäußerte Argument, dass bei einer derartig engen Auslegung die Bremswirkung der Kreditobergrenze verloren gehen würde (Anmerkung des LRH: Weil sie bereits überschritten wäre) und dann ein stärkeres Steigen der Kreditaufnahme die Folge sein könnte,[62] ist nicht zu verstehen und nicht zu vertreten. Schließlich wäre bei einer frühzeitigen Reaktion auf die durch zu hohe Kreditaufnahmemöglichkeiten eingetretenen Fehlentwicklungen im Landeshaushalt in Zeiten guter Konjunkturlage die heutige Finanzsituation weniger dramatisch. Es muss daher das Ziel aller öffentlichen Haushalte sein, die Kreditaufnahme wesentlich stärker zu begrenzen und den bislang aufgelaufenen Schuldenstand zu verringern.

8.1 Grundsätzliche Vorschläge des Landesrechnungshofs zur Kreditaufnahme

Folgende generelle Vorschläge auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts hat der LRH bereits zur Kreditaufnahme von Investitionen unterbreitet:[63]

---

61 Das Sitzungsprotokoll liegt noch nicht vor.

62 Bemerkungen des LRH 1994, Nr. 8.3.

63 Bemerkungen des LRH 2000, Nr. 10.3.

- **Grundsätzlich** ist anzustreben, eine **Nettokreditaufnahme** zu **vermeiden.**
- **Kreditaufnahme für große Investitionsmaßnahmen** - also für **Sachinvestitionen** -, die von späteren Generationen genutzt werden und deren Lasten daher auch auf diese anteilig verteilt werden sollen, stellt der LRH dabei grundsätzlich nicht infrage. Die Kreditaufnahme sollte auf die Nutzungsdauer der Investitionen begrenzt werden und der Werteverzehr der Investitionen sollten kreditmindernd berücksichtigt werden.
- Nur solche **Investitionen, die eine Steigerung der Produktionsmöglichkeiten im Inland** bewirken, dürfen mit Krediten finanziert werden.
- **Konjunkturell bedingte Kreditaufnahme** wird grundsätzlich nicht infrage gestellt, sofern sichergestellt wird, dass in wirtschaftlichen Erholungsphasen die Kreditaufnahme effektiv getilgt wird.
- Bei den bisherigen Vorschlägen zur Reform der öffentlichen Kreditaufnahme und des Schuldenmanagements fallen Vorschläge ins Auge, die darauf abstellen, die **öffentliche Kreditaufnahme in die Entscheidung einer unabhängigen Instanz** außerhalb von Regierung und Parlament oder einer Zweidrittelmehrheit im Parlament zu stellen.[64]

8.2 Vorschläge des Landesrechnungshofs zur Definition des Investitionsbegriffs

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen schlägt der LRH vor, dass das Land sich bei seiner Kreditaufnahme nicht nur von gesamtwirtschaftlichen Erwägungen leiten lässt, sondern künftig stärker auch betriebswirtschaftliche Überlegungen bei seiner Kreditaufnahme berücksichtigt. Folgende Änderungen sind hierfür notwendig:

- Nur noch die **Nettoinvestitionen** (Erstbeschaffungen unter Berücksichtigung der Abschreibungen der Investitionen) sollten über Kreditaufnahmen finanziert werden. Mit der Einführung der Anlagenbuchführung sind die entsprechenden Abschreibungen ermittelbar, sodass dieser Vorschlag auch in der Praxis umsetzbar ist.
- **Erlöse aus Vermögensveräußerungen** sind nur zur Schuldenreduzierung einzusetzen. Da das Land in den vergangenen Jahren die Kreditaufnahme dicht an die Grenze von Art. 53 LV herangeführt hat, muss dieser Vorschlag für alle Vermögensveräußerungen gelten, unabhängig

---

64 Gesetzgebungs- und Beratungsdienst beim Niedersächsischen Landtag: Verstößt die nach dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans ... gegen höherrangiges Recht, insbesondere gegen Verfassungsrecht? Wie kann die Staatsverschuldung begrenzt werden? vom 12.07.1995, S. 72 ff.

davon, wie die Vermögen bei der Beschaffung im Einzelnen finanziert wurden.

- Die **Wertgrenze für Investitionen** ist zu erhöhen und die Finanzierung des Kaufs von größeren Mengen von beweglichen Sachen, deren Einzelwert unterhalb der Wertgrenze liegt, über Kreditaufnahme sollte unterbunden werden.
- Zu den Investitionen sollten nur solche **Darlehen** gerechnet werden, die für die Finanzierung von Sachinvestitionen bei Dritten eingesetzt werden.
- Nur solche **Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen** sollten zu den Investitionen gerechnet werden, die für die Finanzierung von Sachinvestitionen bei Dritten eingesetzt werden.
- **Rückflüsse aus Darlehen und Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen** müssen als Desinvestitionen von den Investitionen abgesetzt werden.
- Die bislang in der HGr. 8 veranschlagten **Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen** sind dahingehend zu überprüfen, ob mit ihnen tatsächlich Investitionen bei Dritten gefördert werden. Sofern dies - wie bei der Werftenhilfe - nicht zutrifft, ist die Veranschlagung richtig zu stellen.
- Der LRH fordert Regierung und Parlament auf, zu einer sachlichen Veranschlagung zurückzukehren und die Veranschlagung von **globalen Minderausgaben** auf ein Minimum zu beschränken. Dennoch notwendige globale Minderausgaben für Investitionen sollten gesondert veranschlagt werden. Diese können dann auch sachgerecht in die Berechnung der Kreditobergrenze bei Aufstellung des Haushalts einfließen.
- Bei drohender Überschreitung der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug ist das **Parlament unverzüglich** zu **unterrichten**, um dem Haushaltsgesetzgeber rechtzeitig Gelegenheit zu geben, seiner Verantwortung gerecht zu werden.[65]

8.3 Vorschläge des Landesrechnungshofs zur Ermittlung der Kreditobergrenze

Bei der Ermittlung der Kreditobergrenze sind folgende Positionen von den Investitionen abzusetzen:

- Neben den OGr. 33 und 34 ist auch die OGr. 31 bei der Berechnung der Obergrenze abzusetzen, um eine **doppelte Kreditfinanzierung von Investitionen** zu vermeiden.

---

65 Vgl. auch Bemerkungen des LRH 2003, Nr. 7.10.8.

- Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen sind in der OGr. 33 zu veranschlagen. Insbesondere die Veranschlagungen in der OGr. 23 sind mit dem Ziel einer **korrekten Veranschlagung** in der OGr. 33 zu überprüfen und dann künftig bei der Ermittlung der Kreditobergrenze von den Investitionen abzusetzen.
- Auch wenn die LV keine explizite Begrenzung des Investitionsbegriffs auf **eigenfinanzierte Investitionen des Landes** vorsieht, ist aus ökonomischen Gründen eine andere Auslegung nicht zu vertreten. Bei der Ermittlung der Kreditobergrenze sollte sichergestellt werden, dass nur eigenfinanzierte Investitionen über Kredite finanziert werden.
- Der LRH schlägt vor, dass Schleswig-Holstein - ähnlich wie Thüringen - eine Bestimmung in § 18 der **LHO** aufnimmt, nach der nur eigenfinanzierte Investitionen kreditfinanziert werden dürfen.

Keine Begrenzung ausschließlich auf Einnahmen aus Kredit

Neben der Darstellung der Einnahmen aus Kredit in den Gesamtübersichten zum Haushalt sollten auch folgende Kredite und kreditähnliche Verpflichtungen transparent gemacht werden, um das Gesamtausmaß der Verpflichtungen aus Kreditaufnahmen und kreditähnlichen Geschäften des Landes transparent zu machen:

- **Kassenverstärkungskredite**, die am Jahresende nicht abgebaut wurden und nicht bereits zur Finanzierung von Ausgaben des neuen Haushaltsjahres gebraucht wurden, sind auf die Kreditaufnahme anzurechnen. Auch sollte die Zeit für den Abbau dieser Kredite verkürzt werden.
- **Kreditaufnahme der Sondervermögen und Tochterunternehmen** der öffentlichen Haushalte sind insgesamt darzustellen. Inwieweit eine Anrechnung auf die Kreditobergrenze von Art. 53 LV erfolgen muss, hängt davon ab, inwieweit die zugrunde liegenden Investitionen im Haushaltsplan veranschlagt sind. Die Konvergenzkriterien von Maastricht, die auf einige Nebenhaushalte nicht anzuwenden sind, sollten nicht zu weiteren Ausgliederungen führen.

8.4 Vorschläge des Landesrechnungshofs im Zusammenhang mit den Maastricht-Kriterien

Neben den Normen von Art. 115 GG bzw. der jeweiligen Landesverfassungen **verlangt** der **Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt** bereits heute **ausgeglichene Haushalte** der Mitgliedsstaaten.

- Für die Neuverschuldung und die Verschuldung stellen die **Maastricht-Kriterien Obergrenzen** dar. Zu regeln ist noch, wie diese innerstaatlich horizontal auf Länder und Gemeinden umgesetzt werden und wie ggf. fällige Sanktionsmaßnahmen verteilt werden.[66]
- Die **Maastricht-Kriterien können Art. 115 GG bzw. Art. 53 LV nicht ersetzen.** In der Rückschau bis 1970 hat sich gezeigt, dass zumindest das Maastricht-Kriterium für die Neuverschuldung (nicht größer als 3 v. H. des BIP) eine wirksamere Begrenzung der Kreditaufnahme als die genannten Verfassungsnormen dargestellt hätte. Dennoch besteht auch hier die Gefahr, dass konsumtive Ausgaben über Kredite finanziert werden. Die daraus resultierenden Belastungen sind künftigen Generationen nicht zuzumuten. Die ausschließliche Orientierung an den Maastricht-Kriterien birgt darüber hinaus das Risiko, dass mit der Ausschöpfung dieser Grenzen ein prozyklisches Verhalten der Finanzpolitik erfolgt.
- Die mit dem **Maastricht-Kriterium** für den Schuldenstand erstmals eingeführte **Begrenzung des Gesamtschuldenstandes** ist grundsätzlich zu begrüßen; die Grenze von 60 v. H. des BIP ist sehr hoch, da sie sich an heutigen Gegebenheiten orientiert.

---

66 Siehe auch Bemerkungen des LRH 1999, Nr. 7.15.3.

Anlage 2

Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA")

Von Michael Thöne, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln. **Der Artikel gibt die persönliche Meinung des Autors wieder. Es handelt sich um die Kurzfassung eines Forschungsauftrages im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen.**

1 Qualitative Konsolidierung

Bei den unumgänglichen quantitativen Konsolidierungsschritten, die viele europäische Volkswirtschaften – darunter auch Deutschland – zur langfristigen Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes noch vorangehen müssen, sollten qualitative Aspekte staatlicher Ausgabenpolitik nicht unbeachtet bleiben. Andernfalls droht das Risiko, mit quantitativen Konsolidierungsschritten – zufällig oder in falsch verstandener „Gleichbehandlung" oder wegen der relativ schwächsten „Gegenwehr" – diejenigen Ausgabenbereiche besonders hart zu treffen, von denen eine positive Wirkung auf Wachstum und nachhaltige Entwicklung ausgeht.

Eine solche Folge wäre nicht nur hinsichtlich der Wachstums- und Nachhaltigkeitsziele kontraproduktiv. Wenn Sparpolitik bei den wachstumswirksamen Ausgaben besonders große Einschnitte vornimmt, läuft sie Gefahr, über eine abnehmende „Refinanzierung" mittelbar auch die quantitative Konsolidierung selbst zu erschweren. In diesem Sinne hat auch der Europäische Rat mit der „Lissabon-Strategie" (2000) unter anderem die stärkere Berücksichtigung qualitativer Elemente in den mitgliedstaatlichen Maßnahmen zur Defizitreduktion beschlossen.

Über dem Forschungsvorhaben „Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben" steht die erkenntnisleitende Fragestellung, ob, wie und mit welcher Präzision sich die Bereiche staatlicher Ausgabenaktivitäten, für die eine positive Korrelation mit Wirtschaftswachstum und nachhaltiger Entwicklung angenommen werden kann, von solchen Ausgaben abgrenzen lassen, die neutral oder negativ auf Wachstum und Nachhaltigkeit wirken. Ziel der Arbeiten war es u. a., einen Indikator für „zukunftswirksame" Ausgaben zu erarbeiten, der diesen Zweck besser erfüllt als der traditionell genutzte Maßstab, die öffentlichen Investitionsausgaben.

2 Das Problem: Öffentliche Investitionsausgaben als Qualitätsindikator

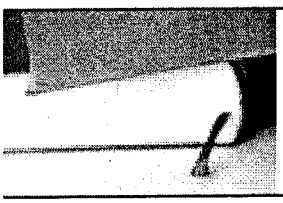
Wenn es um die Zukunftswirkung staatlicher Ausgaben geht, gelten in der öffentlichen Wahrnehmung die staatlichen Investitionen oft noch geradezu als Synonym für zukunftswirksame, vorsorgende Politik. Umgekehrt haftet staatlichen Konsumausgaben als „Gegenwartsausgaben" der Ruch des Egoistischen und Verschwenderischen an.

Der hergebrachte Dualismus von investiven und konsumtiven Ausgaben ist indessen – von beiden Seiten betrachtet – unbefriedigend, wenn es um die tatsächlichen, empirisch beobachteten Wirkungen öffentlicher Ausgaben geht: (a) Weitaus nicht alles, was statistisch unter den öffentlichen

Investitionen erfasst wird, kann auch als im volkswirtschaftlichen Sinne produktive Investition gelten. (b) Umgekehrt erbringen einige Arten konsumtiver Ausgaben zum Teil wichtige volkswirtschaftliche Vorsorge- und Zukunftsleistungen.

(a) Die Produktivität öffentlicher Investitionen im Zweifel

Staatliche Investitionen spielen in der ökonomischen Theorie keine eigenständige Rolle. Wohlfahrtstheoretisch lassen sich öffentliche Ausgaben dort am besten rechtfertigen, wo Marktversagen auftritt oder der Marktmechanismus allokative Defizite aufweist, wo also staatliche Leistungen auch öffentliche Güter i.e.S. sind. Es sind immer diese öffentlichen Güter bzw. Aufgaben, die im Vordergrund der Betrachtung stehen. In welchem Verhältnis bei der Produktion öffentlicher Güter Investitionen und andere Produktionsfaktoren eingesetzt werden, ist demgegenüber nachrangig. Die Rolle von öffentlichen Investitionen ergibt sich also erst aufgrund (produktions-) technischer Bedingungen.



Die großen Netzinfrastrukturen im Verkehrs-, Versorgungs- und Fernmeldewesen erklären die traditionelle Assoziation öffentlicher Investitionen mit positiven Wachstumswirkungen: Infrastrukturleistungen gehen als essenzielle Vorleistungen in den volkswirtschaftlichen Produktionsprozess ein; sie erhöhen mittelbar die Effizienz der von den Unternehmen getätigten, privaten Investitionen. Dass diese Infrastrukturleistungen leicht mit den Infrastrukturinvestitionen gleichgesetzt werden, ist bei einer derart kapitalintensiven Staatstätigkeit nahe liegend. Gleichwohl ist es auch hier die öffentliche Bereitstellung von Infrastrukturleistungen, die positive Externalitäten mit sich bringt. Wie bei jedem anderen öffentlichen Gut besteht auch bei Infrastrukturinvestitionen Komplementarität zu den laufenden Ausgaben für Instandhaltung und Pflege: Straßen, die nicht sicher, frei, sauber und beleuchtet gehalten werden, büßen schnell ihren volkswirtschaftlich wertvollen Vorleistungscharakter ein.

Dort, wo öffentliche Investitionen einen Beitrag zur Produktion öffentlicher Güter oder zur Entstehung positiver externer Effekte leisten, kann aus Sicht der Theorie eine hohe Wachstumswirkung erwartet werden. Diese Bereiche decken jedoch nur einen Teil der gesamten staatlichen Investitionsausgaben ab. So wird der sehr weite Investitionsbegriff nach § 10 HGrG/§ 13 BHO schon seit langem als Konglomerat unterschiedlicher Finanz- und Vermögensvorgänge kritisiert, die in der Summe allenfalls eine sehr schwache Verbindung zum langfristigen gesamtwirtschaftlichen Wachstum haben können. In der Aufgliederung dieser „investiven Ausgaben" nach ökonomischen Arten (d.h. im haushaltsrechtlichen Gruppierungsplan) haben beim Bund und bei den Ländern Finanzierungshilfen gegenüber den eigenen Sachinvestitionen das große Übergewicht.

Auch mit Blick auf Verteilung nach Aufgabenbereichen (d.h. im haushaltsrechtlichen Funktionenplan) zeigt sich, dass die Infrastrukturbereiche den geringeren Teil der gesamten staatlichen Investitionsausgaben ausmachen. So hatte der Aufgabenbereich „Verkehr und Nachrichtenwesen", in dem das Gros der staatlichen Infrastrukturausgaben verbucht wird, im Jahr 2000 beispielsweise einen Anteil von nur 30,7 % an den Sachinvestitionen des öffentlichen Gesamthaushalts. Dieser Anteil lag auch in früheren Jahren nicht wesentlich höher, er bewegt sich im letzten Vierteljahrhundert stetig in einem Bereich zwischen einem guten Viertel und einem knappen Drittel der gesamten Sachinvestitionen.

Die primäre Überprüfung der Eignung der öffentlichen Investitionsausgaben als Indikator für

die positiven Wachstumswirkungen öffentlicher Ausgaben erfolgte in der Auswertung zahlreicher empirischer Studien zu dieser Frage. Dieses Survey bestätigt, dass größere Wachstumseffekte i.d.R. nur von Investitionen in Infrastrukturen (vor allem Verkehr, Versorgung und Kommunikation) erwartet werden können. Aber auch hier bestätigt sich in Volkswirtschaften mit gut ausgebauten Infrastrukturen das Gesetz vom abnehmenden Grenzertrag. Folglich verspricht die Pflege und Instandhaltung der großen Infrastrukturen weiterhin hohe gesamtwirtschaftliche Produktivitätseffekte. Sehr viel kritischer stellt sich in den westlichen Industrieländern der weitere Ausbau der Infrastrukturen durch Neuinvestitionen dar.

Zugleich zeigt das Survey empirischer Arbeiten aber auch deutlich, dass nicht ausschließlich diese speziellen staatlichen Investitionen positive Wachstums- und Zukunftswirkung mit sich bringen. Eine Konzentration ausschließlich auf Investitionen würde folglich ein falsches, weil partielles Bild liefern.

(b) Die Zukunftswirkungen anderer Staatsausgaben in der empirischen Forschung

Die ausgewerteten Studien zeigen, dass auch viele konsumtive Ausgaben wichtige Vorsorge- und Zukunftsleistungen erbringen können. Vor allem bestätigt sich die hohe volkswirtschaftliche Bedeutung von Humankapital-„Investitionen", insbesondere im Bildungssektor. Hier, wie auch bei anderen wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben, gilt jedoch die Einschränkung, dass die positiven Wirkungen primär für staatliche Aktivitäten in diesem Feld, nicht für Ausgaben festgestellt werden. Dass mit mehr Ausgaben in einem zukunftsträchtigen Feld nicht automatisch auch eine höhere Leistung einhergeht, ist unmittelbar einsichtig. Entsprechend umsichtig sind Inputdaten – die Ausgaben in einem WNA-Bereich – zu interpretieren, wenn es auf der Wirkungsseite um den Output, z.B. die Qualität der schulischen Ausbildung, geht.

In den Industriestaaten gelten Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten generell als einer der zentralen Schlüssel zu hohem und anhaltendem Wirtschaftswachstum. Ob dies auch für staatliche FuE-Aktivitäten (und -Ausgaben) gilt, ist dagegen sehr umstritten. Die empirische Forschung stellt hier die Frage, ob öffentliche FuE-Ausgaben substitutiv oder komplementär zu privaten FuE-Ausgaben sind. Nur im letzteren Fall kann staatliche bzw. staatlich geförderte Forschung und Entwicklung als wachstumswirksam angesehen werden, weil sie in Bereiche vordringt, wo private FuE wegen positiver Externalitäten nicht durchgeführt wird, oder weil sie Lokomotivfunktion übernimmt und weitere private FuE anregt. Die Empirie ist in dieser Frage sehr heterogen, die meisten Studien weisen auf Komplementarität hin, sehr viele aber auch auf Substitutionalität. Insofern kann man gegenwärtig zusammenfassend von zwar positiven, aber schwachen Belegen zur Wachstumswirkung staatlicher FuE-Ausgaben sprechen.

Die vergleichsweise geringe Arbeitsmobilisierung gilt als einer der zentralen Gründe für die aktuellen Wachstumsdivergenzen zwischen den USA/Ozeanien einerseits und Kontinentaleuropa/ Japan andererseits. Der geringere Grad der Arbeitsmobilisierung in Europa liegt teilweise an kürzeren Arbeitszeiten, teilweise aber auch daran, dass insgesamt weniger Personen am Arbeitsmarkt teilnehmen bzw. eine Teilnahme suchen. In Europa haben frühzeitige Rentenzugänge zugenommen; in einigen Ländern haben zudem Frauen weiterhin unzureichende Anreize und Möglichkeiten, ein langfristiges Erwerbsleben mit ihrem Familienleben in Einklang zu bringen. Aktive Arbeitsmarktpolitik kann hier nur einer von mehreren Bausteinen einer Politik zur stärkeren Mobilisierung des Faktors Arbeit und damit zur mittelbaren Wachstumssteigerung sein. Entsprechend wird daher von der flankierenden Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgegangen.

Die Erhöhung der Erwerbsquoten ist nicht nur aus Sicht des Wirtschaftswachstums, sondern ebenfalls mit Blick auf die sozial nachhaltige Entwicklung von Bedeutung, wo sie auch Beiträge zu gleichstellungs- und familienpolitischen Zielen leistet. Ausgabenpolitisch sind es in erster Linie Maßnahmen im Bereich der vorschulischen Kinderbetreuung, welche signifikant positiven Einfluss auf das Arbeitsangebot von Frauen haben.

Staatliche Ausgaben zur Gesundheitsförderung gelten ebenfalls als traditionelle Humankapitalinvestitionen, die dem Wirtschaftswachstum förderlich sind. Zugleich sind Erhalt und Pflege der Gesundheit hohe Prioritäten sozial nachhaltiger Politik. Zum Zusammenhang von Gesundheitsausgaben und Wirtschaftswachstum konzentriert sich die empirische Forschung in jüngerer Zeit allerdings vermehrt auf die Frage nach der Richtung der Ursache-Wirkungs-Beziehung. Während für Entwicklungs- und Schwellenländer die wachstumsfördernde Wirkung einer guten medizinischen Versorgung empirisch klar zu zeigen ist, spricht man in den reichen westlichen Industriestaaten mitunter von „umgekehrter Kausalität": Das mit Wirtschaftswachstum steigende Einkommen ermöglicht es den Menschen, mehr Geld für ihre Gesundheit auszugeben. Diese ersten empirischen Hinweise sollten zwar Anlass zu erhöhter Wachsamkeit geben; sie sind aber derzeit noch kein hinreichender Grund, Gesundheitsausgaben nicht zu den nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben zu zählen.

3 Die Alternative zu den Investitionen: Das WNA-Budget als Qualitätsindikator

Auf diesen Befunden aufbauend wird anstelle der Investitionen die Summe der – zumeist auch empirisch – wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben (WNA) als Alternative zu den Investitionsausgaben präsentiert. Basierend auf einem engen, rein als intergenerative Vorsorgeethik verstandenen Nachhaltigkeitsbegriff werden Ausgaben in folgenden funktionalen Bereichen in das „WNA-Budget" aufgenommen:

- Schulwesen (einschließlich Kindergärten und Auslandsschulen),
- Hochschulen und sonstiges Bildungswesen (einschließlich Förderung von Schülern und Studierenden),
- Wissenschaft und FuE außerhalb der Hochschulen,
- Familienpolitische Maßnahmen (Kindergeld, Mutterschutz, Kinderbetreuung u. dergl.),
- aktive Arbeitsmarktpolitik,
- Einrichtungen und Maßnahmen des Gesundheitswesens,
- Umwelt- und Naturschutz (einschließlich Reaktorsicherheit und kommunale Entsorgungsmaßnahmen),
- Förderung erneuerbarer Energien.

Zudem werden die Ausgaben für Infrastrukturleistungen im Verkehrs- und Nachrichtenwesen berücksichtigt.

In der Langfassung der Studie werden drei alternative Formulierungen eines WNA-Budgets vorgestellt. Davon ist die „rein funktionale" Ausprägung am besten geeignet, die empirischen Befunde zu den Zukunftswirkungen staatlicher Ausgabenpolitik ohne größere Reibungsverluste in einem Indikator umzusetzen. In der funktionalen Fassung wird auf die eigenständige Berücksichtigung der allgemeinen staatlichen Investitionen gänzlich verzichtet. An deren Stelle treten die genannten Infrastrukturleistungen im Verkehrs- und Telekommunikationsbereich. Damit ist es auch möglich, ein WNA-Budget allein auf der Basis eines Funktionenplans zu erstellen. (Die beiden Alternativen benötigen zudem den Querschnitt mit dem Gruppierungsplan.)

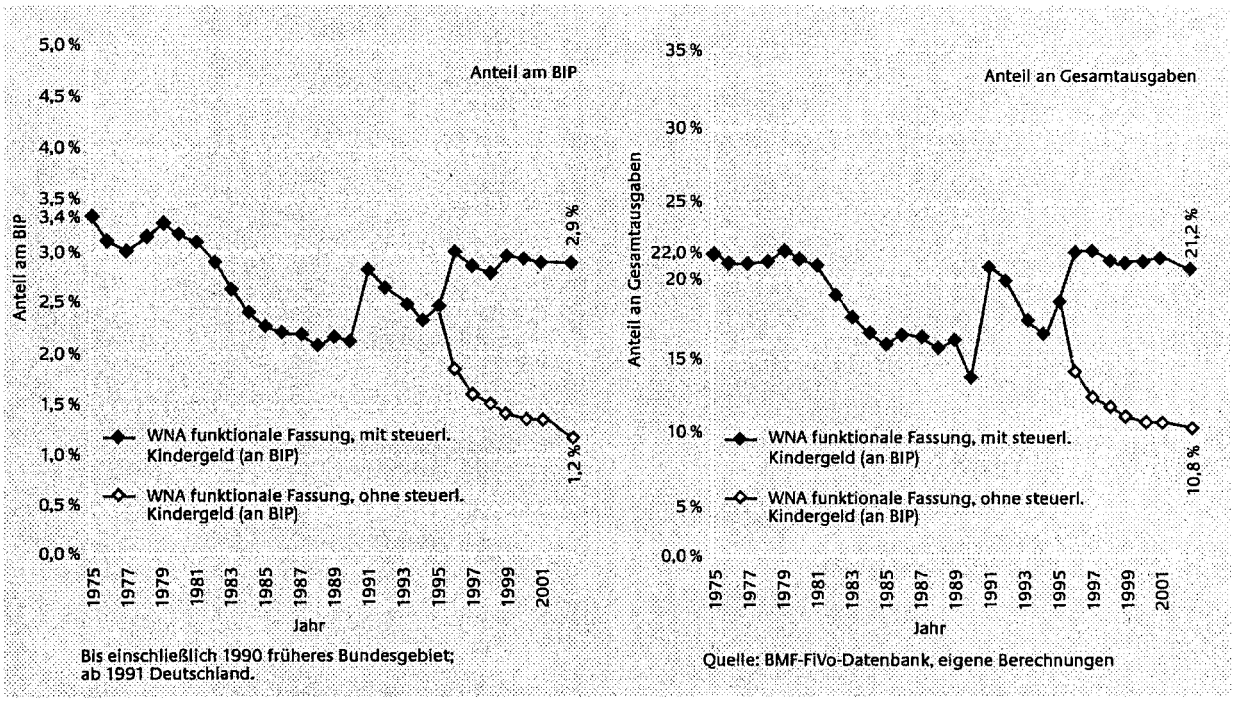
4 Die Entwicklung der WNA-Budgets bis 1995

Beispielhafte Rechnungen der WNA-Budgets wurden jeweils ab 1975 für den Bundeshaushalt

und für den konsolidierten öffentlichen Gesamthaushalt durchgeführt.

Die Anteilsquoten der WNA am Bruttoinlandsprodukt und an den jeweiligen Gesamtausgaben zeigen im Trend eine ähnliche Entwicklung wie die staatlichen Investitionsausgaben: Von jeweils hohem Niveau in den siebziger Jahren kommend, stagnieren oder sinken die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen

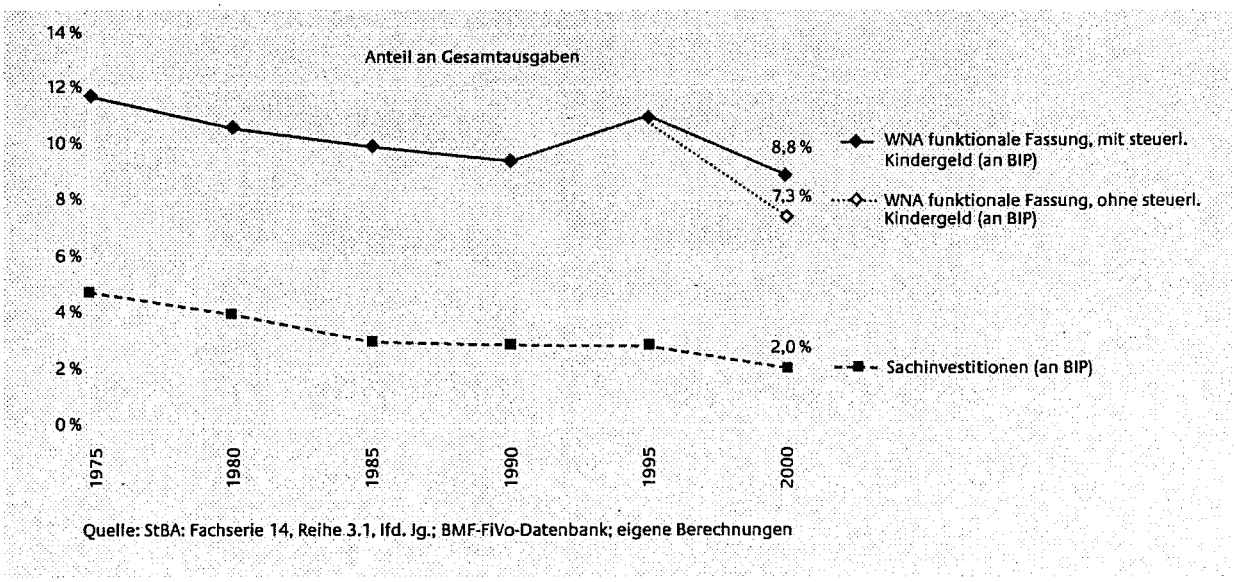
WNA-Budget Bund in funktionaler Abgrenzung – 1975–2002



Bis einschließlich 1990 früheres Bundesgebiet; ab 1991 Deutschland.

Quelle: BMF-FiVo-Datenbank, eigene Berechnungen

WNA-Gesamtstaat in funktionaler Abgrenzung – 1975–2002



Quelle: StBA: Fachserie 14, Reihe 3.1, lfd. Jg.; BMF-FiVo-Datenbank; eigene Berechnungen

Ausgaben im Laufe der achtziger Jahre, um dann mit der deutschen Vereinigung (und der Einbeziehung der neuen Länder in die Rechnungen) eine Niveauverschiebung nach oben zu erleben.

Im Jahr 1995 umfasste das rein funktional abgegrenzte WNA-Budget des Bundes 2,5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bzw. 19 % der Bundesausgaben. Im konsolidierten Haushalt des Gesamtstaats (inkl. Bund) im selben Jahr hatte das WNA-Budget einen Anteil von 10,9 % am Bruttoinlandsprodukt; der WNA-Anteil an den staatlichen Gesamtausgaben betrug 20,6 %.

Der Umstand, dass die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben des Bundes unterdurchschnittlich sind, kann nicht überraschen: Das Gros der Bildungsausgaben liegt bei den Ländern, die meisten Infrastrukturinvestitionen erfolgen auf kommunaler Ebene. Vor diesem Hintergrund ist es eher bemerkenswert, dass die WNA-Gesamtausgaben-Quote des Bundes in 1995 so wenig unterhalb der Quote für den öffentlichen Gesamthaushalt liegt.

5 Strukturbruch mit Kindergeldreform

Eine Besonderheit prägt den Übergang von 1995 auf 1996. Sie erschwert den Längsschnittvergleich über diesen Jahreswechsel hinweg: Bis einschließlich 1995 wurde das Kindergeld als direkter, ausgabenseitiger Zuschuss gezahlt. Seit dem Jahressteuergesetz 1996 wird es primär als einkommensunabhängige Steuervergütung erstattet. An die Stelle der nachhaltigkeitswirksamen Staatsausgabe ist ein – natürlich gleichermaßen nachhaltigkeitswirksamer – Einnahmenverzicht getreten. Allerdings wird der Einnahmenverzicht nicht mehr im WNA-Budget verbucht, das auf direkte Ausgaben beschränkt ist. Die quantitativen Auswirkungen sind enorm: Im letzten Jahr vor der Reform betrugen die Bundesausgaben für das Kindergeld umgerechnet 10,5 Mrd. €, was einem Anteil von rund 23 % des (funktional abgegrenzten) WNA-Budgets in diesem Jahr entsprach. Im Jahr nach der Reform sind noch direkte Kindergeldausgaben in Höhe von 419 Mio. € in der Haushaltsrechnung des Bundes verbucht. Der ausgabenseitige Anteil des Kindergeldes ist bis 2002 auf 110 Mio. € gesunken. Zugleich ist das über die Einkommensteuer vergütete Kindergeld auf 34,6 Mrd. € gestiegen.

Dieser Systemwechsel ist verantwortlich dafür, dass die auf direkte Ausgaben beschränkten WNA-Budgets aktueller Jahre nicht unmittelbar mehr mit denen aus der Zeit vor 1996 verglichen werden können. Betrachtet man das rein funktional abgegrenzte WNA-Budget des Bundes, so hatte es im Jahr 2002 nur noch einen Anteil von 1,2 % am BIP (= 10,3 % der Bundesausgaben; siehe Abbildung). In der kurzen Frist ist hier ein Abwärtstrend zu beobachten: 1996, im ersten Jahr der Kindergeldumstellung, betrug diese Quote noch 1,8 % am BIP.

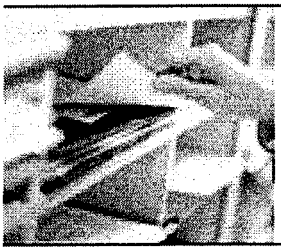
Würde man nun das mit der Einkommensteuer vergütete Kindergeld in das WNA-Budget (und in die Gesamtausgaben) aufnehmen, sähe die Bilanz für den Bund ganz anders aus: Im Jahr 2002 hätte ein solches WNA-Budget einen Anteil von 2,9 % am BIP. Dabei ist der Anteil der Kindergeld-Steuervergütung, welcher der verfassungsrechtlich gebotenen Freistellung des Existenzminimums der Kinder dient, allerdings nicht zum Abzug gebracht.

6 Behandlung der „über das Steuersystem getätigten Ausgaben“

Auch wenn das über die Einkommensteuer vergütete Kindergeld sehr starken „Ausgabencharakter“ hat, wird es aus systematischen Gründen nicht in das WNA-Budget aufgenommen. Wenn man diese über das Steuersystem getätigte Ausgabe zu den regulären Ausgaben hinzuzählte, müssten konsequenterweise auch alle anderen „tax expenditures“ einbezogen werden. Solche über das Steuersystem getätigten Ausgaben

fallweise den regulären Ausgaben- und WNA-Budget zuzurechnen – womöglich nur, wenn sie als wachstums- und nachhaltigkeitswirksam angesehen werden –, verbietet sich.

Stattdessen sollten diese steuerlichen Ausgaben systematisch erfasst werden. Nicht nur mit Blick auf die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben böte das eine wertvolle Ergänzung der Budgetinformationen. Unabhängig



davon, ob es sich nun um WNA handelt oder nicht, schließt eine systematische Aufstellung der „steuerlichen Ausgaben" eine Lücke in haushaltspolitischen Diskussionen und ermöglicht ausgewogenere Entscheidungen in der finanzpolitischen Instrumentenwahl, aber auch in der Umsetzung von Konsolidierungszielen und in der Subventionskontrolle. Auch die OECD empfiehlt in ihren „Best Practices für Budget Transparency" die Aufstellung jährlicher „tax expenditure budgets".

7 Das WNA-Budget als Teil einer nachhaltigkeitsorientierten Analyse der Finanzpolitik

Das WNA-Budget umfasst diejenigen staatliche Ausgaben, von denen man auf der Basis der aktuellen empirischen Forschung annehmen kann, dass sie das langfristige Wachstumspotenzial und die über das Ausgabenbudget ansteuerbaren Aspekte nachhaltig zukunftsverträglicher Entwicklung positiv beeinflussen. Das ist der zentrale Vorteil der WNA-Budgets gegenüber der Summe der staatlichen Investitionen. Diese sind – gleich in welcher statistischen Abgrenzung – nicht bzw. nicht mehr geeignet, als Indikator für die Zukunftsorientierung und Vorsorgequalität einer Finanzpolitik zu dienen.

Will man das WNA-Budget in diesem Sinne als besseren Indikator für die „Qualität" einer Ausgabenpolitik nutzen, sollten dabei seine methodischen Grenzen nicht aus dem Auge verloren werden. Die beiden wesentlichen Einschränkungen teilt das WNA-Budget mit den öffentlichen Investitionen. Neben der erwähnten, aktuell noch notwendigen Konzentration auf direkte Ausgaben ist dies vor allem die Input-Orientierung des Ansatzes. Aus der Vogelperspektive dieser Budgetanalyse kann über die Effizienz, mit der die einzelnen wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Aufgaben erfüllt werden, kein Bild gewonnen werden. Das WNA-Budget betrachtet immer nur, wie viele Mittel in die Produktion einer Leistung „hineingesteckt" werden.

Insofern kann der Ansatz, wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben zu identifizieren und im Rahmen des WNA-Budgets als Indikator zu nutzen, nur ein Baustein einer insgesamt breiter angelegten Strategie zur Stärkung der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik sein. Wichtige weitere Elemente sind Tragfähigkeitsanalysen der Staatsverschuldung, die Berücksichtigung der Nachhaltigkeitseffekte der steuerlichen Einnahmenseite und die Etablierung des kaufmännischen Rechnungswesens (Accrual Accounting) in der öffentlichen Finanzwirtschaft.

Anlage 3

Zum Bericht über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Gesellschaft werden seit geraumer Zeit intensiv diskutiert. Es gibt kaum einen Bereich, der von den massiven Veränderungen in der Struktur der Bevölkerung unberührt bleiben wird. Auch für die öffentlichen Haushalte wird der absehbare demografische Wandel zunehmend spürbare Auswirkungen haben. Besonders deutlich gilt dies für die sozialen Sicherungssysteme.

Die Bundesregierung ist bereits heute gesetzlich verpflichtet, über die mittel- und langfristigen Perspektiven in Einzelbereichen Auskunft zu geben (z. B. Entwicklung der gesetzlichen Renten und der Beamtenpensionen). Eine umfassende und systematische nationale Berichterstattung über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen existiert in Deutschland jedoch noch nicht. Diese Lücke wird mit dem ersten Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen geschlossen. Der Tragfähigkeitsbericht wurde im Internet unter http://www.bundesfinanzministerium.de sowie als Broschüre veröffentlicht.

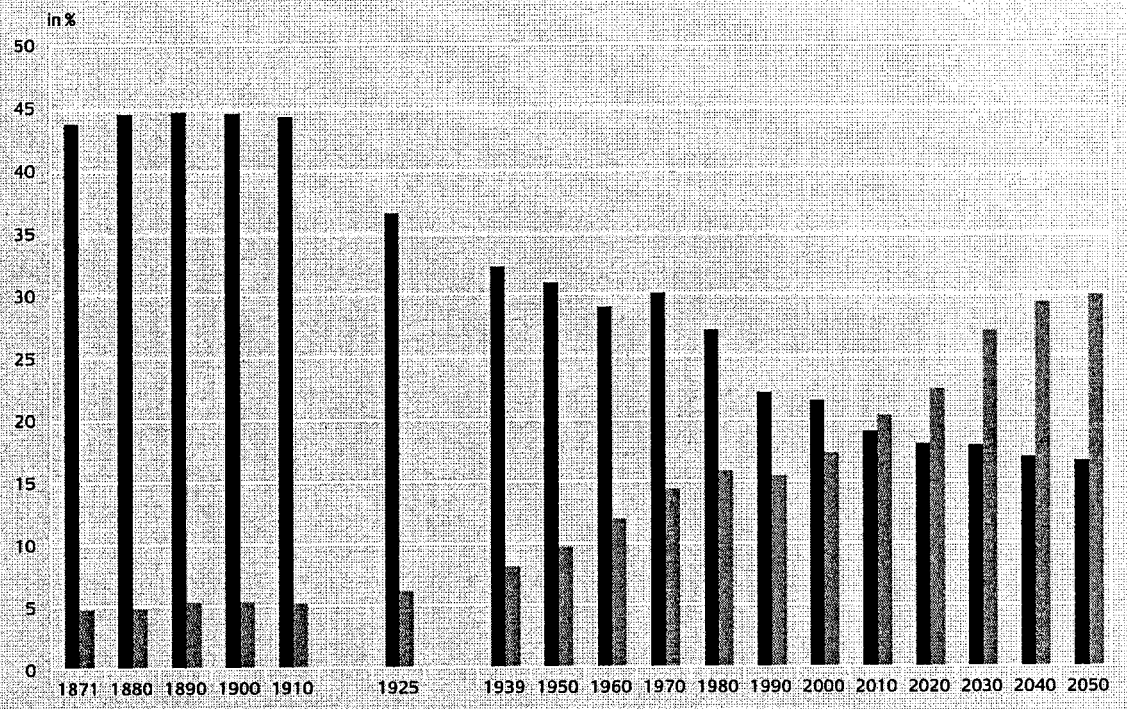
Ziel der Berichterstattung ist die sachgerechte Information über die fiskalischen Auswirkungen des demografischen Wandels sowie das Aufzeigen von Ansatzpunkten für politisches Handeln. Um regelmäßig über Veränderungen und Fortschritte auf dem Gebiet der Tragfähigkeit zu berichten, soll die Berichterstattung in Zukunft einmal pro Legislaturperiode fortgesetzt werden.

1 Der demografische Wandel

Entscheidender Auslöser für die Sorge um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ist der demografische Wandel. Bei anhaltend niedrigen Geburtenraten und weiter wachsender Lebenserwartung wird sich der Altersaufbau der Bevölkerung drastisch verändern (s. Abbildung 1, S. 38).

Zwar sind Verschiebungen im zahlenmäßigen Verhältnis zwischen jüngeren und älteren Menschen schon seit langem zu beobachten. In der Vergangenheit vollzogen sich die Veränderungen aber eher allmählich und unbemerkt. Zudem wurde der säkulare Trend eines Rückgangs der Geburtenziffern in den späten 50er und den 60er Jahren vorübergehend von einer Phase vergleichsweise hoher Geburtenzahlen (so genannter „Babyboom") abgelöst. Die in dieser Zeit geborene Generation verstärkt bis heute den Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter, so dass der Altenquotient, der das Verhältnis zwischen Personen im Rentenalter (ab 65) und Personen im Erwerbsalter (zwischen 20 und 64) beschreibt, derzeit bei unter 30 % liegt. Sobald diese Jahrgänge zu Senioren werden, wird der Altenquotient aber rasch ansteigen. Bereits in 25 Jahren werden auf 100 Einwohner im erwerbsfähigen Alter fast 50 Personen im Rentenalter kommen und im Jahr 2050 wird sich der Altenquotient gegenüber heute fast verdoppelt haben. Dieser Trend ergibt sich nach

Abbildung 1: Entwicklung des Bevölkerungsanteils im Kindes- und Jugendalter (bis unter 20 Jahre) bzw. im Seniorenalter (65 und älter) in Deutschland von 1871 bis 2050



Quelle: Statistisches Bundesamt, Aufbereitung: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB).

den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes auch dann, wenn die Gesamtbevölkerung in Deutschland in den kommenden Jahren nicht wesentlich zurückgehen sollte.

2 Auswirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen – Ergebnisse der Modellrechnungen

Die komplexen gesellschaftlichen Entwicklungsprozesse, die sich in erwarteten demografischen Veränderungen widerspiegeln, können nicht exakt erfasst, modelliert und prognostiziert werden. Das gilt auch für die möglichen Folgen der Bevölkerungsalterung auf die öffentlichen Finanzen. Einen Ausweg bieten Modellrechnungen, die das künftige Geschehen bei Setzung unterschiedlicher Annahmen im Rahmen gewisser Bandbreiten abzugreifen suchen. Für das Bundesministerium der Finanzen hat das ifo-Institut München solche Analysen durchgeführt.[1]

Da in den Modellrechnungen naturgemäß sehr lange Zeithorizonte betrachtet werden und mögliche Rückkoppelungen budgetärer Entwicklungen oder politischer Maßnahmen auf das Wirtschaftswachstum und auf das Verhalten der privaten Wirtschaftssubjekte dort nicht systematisch berücksichtigt werden, sollten die quantitativen Ergebnisse aber mit hinreichender Vorsicht interpretiert werden. Die Analysen

[1] Die beim ifo-Institut vom Bundesministerium der Finanzen in Auftrag gegebene Forschungsstudie ist erschienen unter: Werding, Kaltschütz, Modellrechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Band 17, 2005.

dienen vielmehr einer groben Einschätzung künftiger finanzpolitischer Spielräume und einer vergleichenden Beurteilung der Wirkungen alternativer Reformoptionen auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

In den Modellrechnungen werden einzelne Kategorien öffentlicher Ausgaben auf Basis konkreter Annahmen über die demografische und gesamtwirtschaftliche Entwicklung bis zum Jahr 2050 fortgeschrieben. Explizit betrachtet werden öffentliche Ausgaben in den Bereichen staatliche Alterssicherung (Rentenversicherung, Beamtenversorgung), Gesundheit (Krankenversicherung, Pflegeversicherung) und Bildung sowie langfristige Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt. Ausgehend hiervon wird dann die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Einnahmen- und Ausgabenquote, die langfristige Entwicklung des Schuldenstandes sowie die Höhe von möglichen Tragfähigkeitslücken untersucht. Die Berechnungen werden ergänzt durch eine Reihe von Sensitivitätsanalysen sowie Politiksimulationen.

Für die aggregierte Ausgabenquote der demografieabhängigen Ausgabenbereiche Alterssicherung, Gesundheit, Bildung und Arbeitslosenversicherung ergibt sich ein zunächst fallender, dann jedoch wieder ansteigender Verlauf. Die Ausgabenquote sinkt zunächst kontinuierlich bis 2012 auf einen Wert von 23,6 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP), erst danach steigt sie wieder bis 27,8 % im Jahr 2050 an (s. Tabelle 1).

Eine ähnliche Entwicklung ist auch bei der gesamtwirtschaftlichen Ausgabenquote zu beobachten, bei der neben den explizit modellierten demografieabhängigen Ausgabenkomponenten alle sonstigen Ausgaben in die Betrachtung eingeschlossen werden. Ausgehend von der mittelfristigen Finanzplanung der Bundesregierung sowie der Annahme konstanter BIP-Anteile bei den sonstigen öffentlichen Ausgaben ab 2009 reduziert sich die gesamtstaatliche Ausgabenquote zunächst von 48,9 % im Jahre 2003 (Datenstand bei Beginn der Modellrechnungen) auf 43,1 % im Jahre 2012. Erst danach ist ein Anstieg zu verzeichnen, und zwar bis auf 47,3 % im Jahre 2050.

Die Ergebnisse für den Schuldenstand werden allerdings nicht nur von den Entwicklungen auf der Ausgabenseite, sondern entscheidend auch dadurch beeinflusst, welche Annahmen bezüglich der Entwicklung der Einnahmen getroffen werden. Alle Berechnungen wurden sowohl für eine konstante Einnahmenquote als auch für eine sich anpassende Einnahmenquote durchgeführt.

Tabelle 1: Entwicklung der demografieabhängigen Ausgaben (in % des BIP)

Jahr	Alterssicherungsausgaben[1]	Gesundheitsausgaben[2]	Bildung[3]	Arbeitslosenversicherung	Summe[4]
2003	11,9	7,4	4,1	2,9	25,3
2010	11,3	6,9	3,9	2,4	23,7
2020	12,3	7,5	3,6	2,0	24,5
2030	13,6	8,2	3,7	1,3	25,8
2040	14,2	9,0	3,6	1,1	26,8
2050	14,7	9,5	3,6	1,1	27,8

[1] Gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenversorgung.
[2] Gesetzliche Krankenversicherung und Pflegeversicherung.
[3] Einschließlich Leistungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter, ohne Ausgaben für Weiterbildungsmaßnahmen der BA.
[4] Ohne Verrechnungsverkehr, d.h. ohne Zahlungen zwischen einzelnen Zweigen der Sozialversicherung.

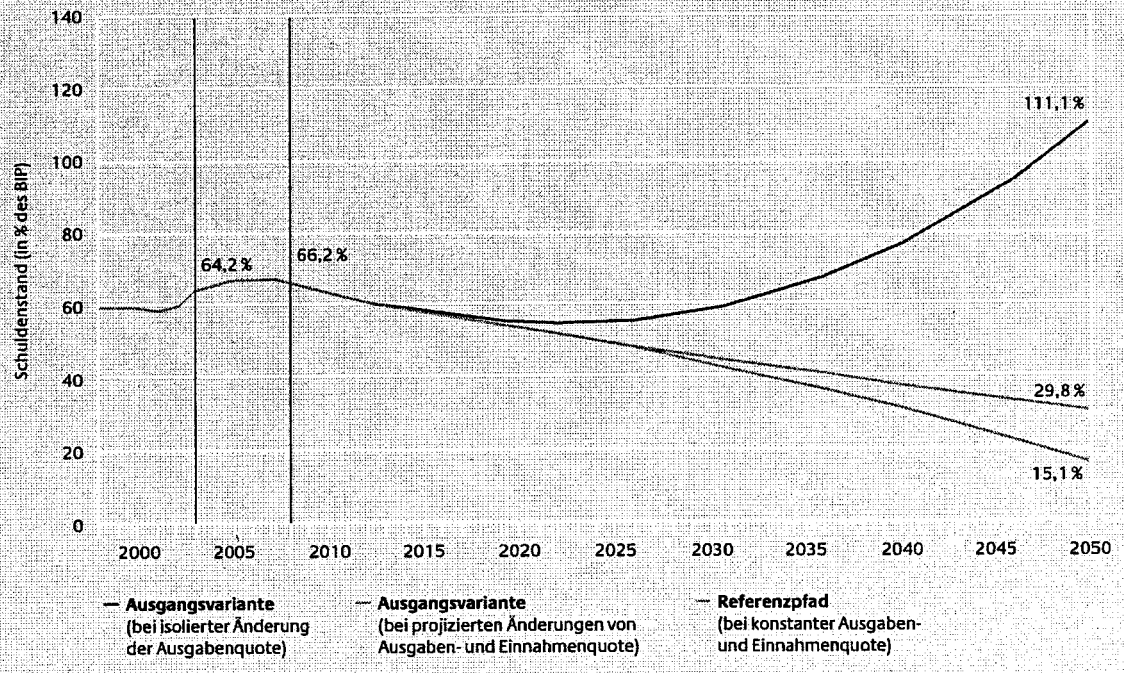
Quelle: ifo-Berechnungen.

Der Fall der sich anpassenden Einnahmenquote bildet die Änderungen ab, die sich nach dem geltenden Recht bei steigenden Ausgaben in Bereichen, die in ihrer Dynamik stark von der Alterstruktur der Bevölkerung bestimmt sind, auf der Einnahmenseite ergäben. Regelgebundene Erhöhungen der Beitragssätze in der gesetzlichen Sozialversicherung würden dazu führen, dass die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen weitgehend neutralisiert werden. Sie gingen aber mit anderen unerwünschten Wirkungen – vor allem einer Steigerung der Lohnnebenkosten und damit einer Verringerung der Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung bzw. zur Schaffung von Arbeitsplätzen – einher. Wird dieser Effekt durch die Betrachtung einer konstanten Einnahmenquote hingegen ausgeklammert, würde die Schuldenstandsquote bis zum Jahr 2035 um 60 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) schwanken und sich dann bis 2050 auf 111,1 % erhöhen (s. Abbildung 2).

Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Entwicklung des Schuldenstands in Relation zum BIP in Abhängigkeit des zugrunde gelegten Zinssatzes stark variiert. Auch führt eine Verengung des Blicks allein auf das Endjahr der Projektion zu einer verzerrten Wahrnehmung. Tatsächlich sinkt der Schuldenstand gemessen am BIP ohne weitere Anpassungen auf der Einnahmenseite zunächst kontinuierlich und beginnt nicht vor 2020 wieder zu steigen. Erst dies ist der Zeitpunkt, von dem an die Wirkungen der bereits verabschiedeten Reformen nicht mehr ausreichen, die demografiebedingten Lasten vollständig auszugleichen. Für Reaktionen von Seiten der Politik zeigt sich damit ein Zeitfenster, das sich für eine weitere Verbesserung der fiskalischen Tragfähigkeit nutzen lässt.

Aussagekräftiger als die Schuldenstandsentwicklung und robuster gegenüber den Effekten der Zinseszinsrechnung sind die von ifo berechneten Tragfähigkeitslücken. Ausgewie-

Abbildung 2: Entwicklung des Schuldenstandes 1998 bis 2050



Quelle: ifo-Studie.

sen werden zwei Arten von Tragfähigkeitslücken: Die Tragfähigkeitslücke 1 misst, welche betragsmäßig konstante Senkung der projizierten Ausgabenquote (bzw. welche Erhöhung der Einnahmenquote) erreicht werden müsste, damit die Schuldenstandsquote im Jahr 2050 derjenigen Quote entspricht, die sich bei einem über den gesamten Projektionszeitraum (hier ab 2009) ausgeglichenen Budget ergeben würde. Bei der Tragfähigkeitslücke 2 wird hingegen kein explizites Ziel für das Jahr 2050 genannt und kein spezieller Zeitpfad für die Haushaltssalden vorgegeben. Vielmehr wird verlangt, dass über einen unendlichen Zeithorizont alle öffentlichen Ausgaben exakt den öffentlichen Einnahmen entsprechen.

Die Resultate zeigen, dass die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen langfristig – bei einem Verzicht auf Anpassungen bei den Sozialbeiträgen – nicht als gesichert gelten kann. Die positiven Werte weisen das errechnete Ausmaß notwendiger Budgetkorrekturen für den Staat insgesamt aus. Die erforderliche Reduktion der Defizite, die zumindest vorübergehend auch eine Überschussbildung implizieren kann, liegt gemessen an der projizierten Entwicklung bei 1,22 bzw. 1,51 Prozentpunkten (s. Tabelle 2).

Welche Auswirkungen Änderungen der Grundannahmen oder politische Reformen auf die Höhe der Tragfähigkeitslücken ausüben, kann mittels Sensitivitätsanalysen und Politiksimulationen untersucht werden.

In den Sensitivitätsanalysen werden Änderungen der Annahmen in den Bereichen Demografie, Erwerbsneigung, Beschäftigung, Produktivität und Zins berechnet und zudem Variationen der Kostenentwicklung in einzelnen Ausgabenbereichen simuliert. Die Analysen belegen, dass sich Änderungen im gesamtwirtschaftlichen Datenkranz, insbesondere eine wesentlich ungünstigere Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, in erheblichem Umfang auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte auswirken. Von großer Beduteung ist aber auch die künftige Entwicklung der Gesundheitskosten.

In den Politiksimulationen werden die Auswirkungen verschiedener Reformoptionen

Tabelle 2: Die Höhe der Tragfähigkeitslücken in % des BIP

	Tragfähigkeitslücke 1	Tragfähigkeitslücke 2
Ausgangsvariante		
– ohne Anpassung der Einnahmenquote	1,22	1,51
– mit Anpassung der Einnahmenquote	0,13	– 0,27

Quelle: ifo-Berechnungen.

Tabelle 3: Ausgangsvariante und Politiksimulationen im Vergleich

	Tragfähigkeitslücke (S1)	Tragfähigkeitslücke (S2)	Abstand zur Ausgangsvariante (S1)	Abstand zur Ausgangsvariante (S2)
Ausgangsvariante	1,22	1,51	–	–
Politiksimulationen				
– Ohne Reformen GKV und GRV	1,46	1,95	+ 0,24	+ 0,44
– Regelaltersgrenze 67	1,10	1,32	– 0,12	– 0,19
– Gesundheitsausgabendämpfung	0,67	0,46	– 0,55	– 1,05
– mehr Ressourcen im Bildungsbereich	1,65	1,89	+ 0,43	+ 0,38
– schnelle Senkung sonstiger Ausgaben	0,22	0,44	– 1,00	– 1,07
– langsame Senkung sonstiger Ausgaben	0,76	0,79	– 0,46	– 0,72

Quelle: ifo-Studie, eigene Berechnungen.

bzw. bereits verabschiedeter Reformen auf die Tragfähigkeit untersucht. Die Ergebnisse sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Positive Abstände zur Ausgangsvariante stellen ein Anwachsen der Tragfähigkeitslücken dar, negative Werte hingegen eine Verbesserung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (s. Tabelle 3, S. 41).

Die Berechnungen verdeutlichen, dass die Bundesregierung dem kurz- und mittelfristig bestehenden Handlungsbedarf durch die eingeleiteten Reformen bereits Rechnung trägt. So haben die jüngsten Reformen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung die Tragfähigkeitslücken um etwa 20 % reduziert.

Zu einer zusätzlichen Verbesserung der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen würde darüber hinaus etwa eine zusätzliche Ausgabendämpfung im Gesundheitswesen oder eine weitere Senkung sonstiger konsumtiver öffentlicher Ausgaben beitragen.

Eine Erhöhung des Ressourceneinsatzes im Bildungsbereich führt in diesem Modell hingegen ausschließlich zu erhöhten Ausgaben des öffentlichen Sektors und rechnerisch zu einer Verschlechterung der Tragfähigkeit, da die gleichzeitig zu erwartenden Auswirkungen auf Produktivitätsentwicklung und Wirtschaftswachstum nicht abgebildet werden. Rückkoppelungen fiskalischer Entwicklungen werden im Übrigen auch dort nicht berücksichtigt, wo Teile einzelner Ausgabenkategorien – wie im Gesundheitsbereich – das Bruttoinlandsprodukt definitorisch mitbestimmen. All das schränkt die Möglichkeiten zur Ableitung unmittelbarer politischer Handlungsempfehlungen ein. Die Ergebnisse der Modellrechnungen ergeben allein also noch kein vollständiges Bild; vielmehr sind bei der Beurteilung der Tragfähigkeit die qualitativen Aspekte und Anreizwirkungen unterschiedlicher Reformoptionen zu berücksichtigen.

3 Politische Lösungsansätze

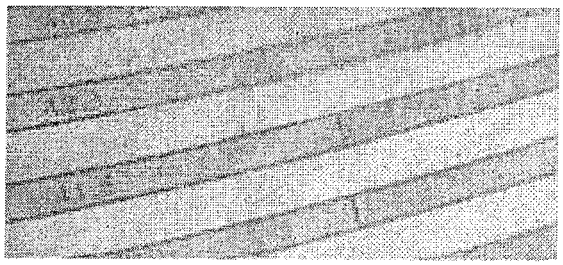
Die Alterung der Bevölkerung wäre auch bei kontinuierlicher Zuwanderung und bei einem plötzlichen Geburtenanstieg kurz- und mittelfristig nicht aufzuhalten. Demografische Trends sind sehr stabil und lassen sich nur langfristig umkehren. Zielsetzung der Politik ist daher, die mit der demografischen Entwicklung einhergehenden Wirkungen auf die öffentlichen Finanzen aufzufangen.

Die Ergebnisse der Berechnungen verdeutlichen, dass die Bundesregierung dem kurz- und mittelfristig bestehenden Handlungsbedarf durch die bereits eingeleiteten Reformen Rechnung trägt. Mit den jüngst ergriffenen Maßnahmen ist sie in der Lage, mit der notwendigen Flexibilität auf unterschiedliche Entwicklungen zu reagieren. So wurde beispielsweise mit dem Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenversicherung eine solche Reagibilität bereits automatisch eingebaut. Aber auch die Neuregelungen des „GKV-Modernisierungsgesetzes" haben die Tragfähigkeit bereits in nennenswertem Umfang verbessert.

Dennoch besteht weiterhin Handlungsbedarf. Die Sicherstellung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bleibt daher für die Bundesregierung eine der wichtigsten Aufgaben der nächsten Jahre. Zur Bewältigung der demografischen Herausforderungen setzt die Bundesregierung dabei auf eine Bündelung unterschiedlicher Maßnahmen. Auch wenn bei Problemen der öffentlichen Finanzen vorrangig die Finanzpolitik gefragt ist, kann und sollte sie die Herausforderungen nicht allein meistern, denn die Politik in vielen anderen Bereichen hat unmittelbare Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen und deren Tragfähigkeit.

Neben dem Abbau der Staatsverschuldung müssen die Reformen im Kern darauf abzielen, die sozialen Sicherungssysteme demografiefest zu machen und eine wirksame Entfaltung künftiger Wachstums- und Beschäfti-

gungsmöglichkeiten zu ermöglichen. Gerade die Wachstumsschwäche der vergangenen Jahre hat deutlich gemacht, welche finanziellen Probleme niedrige gesamtwirtschaftliche Zuwachsraten für die öffentlichen Haushalte und die sozialen Sicherungssysteme mit sich bringen. Umgekehrt tragen eine Stärkung des Wachstums und ein Abbau der Arbeitslosigkeit ganz wesentlich dazu bei, die Staatsverschuldung abzubauen und die sozialen Sicherungssysteme finanziell auf eine sichere Grundlage zu stellen.



Die Bundesregierung ist davon überzeugt, dass durch Strukturreformen im Zusammenwirken mit einer wachstums- und stabilitätsorientierten makroökonomischen Politik das Wachstumspotenzial in Deutschland mittel- und längerfristig nachhaltig erhöht werden kann. Letztlich liefern Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsmöglichkeiten den wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der öffentlichen Haushalte.

Er gilt daher, eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung herbeizuführen und einen zügigen Abbau der Arbeitslosigkeit voranzutreiben. Insbesondere die Beschäftigung von älteren Arbeitnehmern sowie die Erhöhung der Frauenerwerbsbeteiligung sind voranzubringen. Hier sind vermehrt Modelle zu entwickeln, die Anreize verstärken, bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter im Erwerbsleben zu verbleiben und die Müttern den Wiedereinstieg ins Berufsleben erleichtern.

Wichtige Vorrausetzung für das Wachstum ist jedoch nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität des Arbeitseinsatzes. Durch Investitionen in Humankapital sowie Maßnahmen zur Flexibilisierung und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes kann die Beschäftigungsintensität des Wachstums erhöht und die Sockelarbeitslosigkeit reduziert werden. Beide Effekte tragen zur Entlastung der öffentlichen Finanzen bei.

Entscheidend ist, dass alle Reformanstrengungen Hand in Hand gehen und nicht dem notwendigen Abbau der Staatsverschuldung entgegenstehen. Nur durch eine gezielte Zusammenarbeit aller Politikbereiche können die Herausforderungen des demografischen Wandels bewältigt werden.

Bei der Schaffung einer familien- und kinderfreundlichen Gesellschaft ist jedoch nicht nur der Staat gefordert. Auch die Wirtschaft und Gesellschaft können ihren Beitrag leisten, denn Geburtenraten hängen letztlich vom Gesellschaftsmodell allgemein sowie von Grundstimmung und Zukunftsperspektiven jedes Einzelnen ab.

Insgesamt ergeben sich eine Reihe von Anknüpfungspunkten, um den Herausforderungen des demografischen Wandels zu begegnen. Für eine pessimistische Haltung gibt es also keinen Anlass. Die dargestellten Langfristsimulationen unterstellen in ihren Status-quo-Szenarien eine unveränderte Fortgeltung der heutigen gesetzlichen Rahmenbedingungen. Zukünftige Reformen sowie kontinuierliche Verhaltensänderungen über 50 Jahre entfalten jedoch eine ernorme „Hebelwirkung" im Sinne einer positiven Ergebniskorrektur, erst recht, wenn es zu einer Bündelung von Maßnahmen in unterschiedlichen Politikbereichen kommt. Somit stellt die demografische Entwicklung die Politik zwar vor große, jedoch nicht vor unlösbare Herausforderungen.

Anlage 4

Bundesministerium
der Finanzen

Finanz- und Wirtschaftspolitik

Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

Inhalt

Vorwort

Deutschlands Bevölkerung wird – wie die der meisten westlichen Industriestaaten – aufgrund niedriger Geburtenraten und weiter wachsender Lebenserwartung in den kommenden Jahrzehnten stark altern. Besonders sichtbar wird dies, wenn die „Babyboomer" der Nachkriegsgeneration in den Ruhestand eintreten. Kaum ein Bereich der Gesellschaft wird von solch massiven Veränderungen in der Struktur der Bevölkerung unberührt bleiben.

Für die öffentlichen Haushalte wird diese absehbare demographische Entwicklung zunehmend spürbare Auswirkungen haben. Besonders deutlich gilt dies für die sozialen Sicherungssysteme, die gerade zur Bewältigung der altersabhängigen Risiken geschaffen wurden – die Renten- und Pflege-, aber auch die Krankenversicherung.

Vor diesem Hintergrund ist die „Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen" kein abstraktes Thema. Vielmehr betrifft diese Frage Bürgerinnen und Bürger in Deutschland sehr konkret. Denn sie zielt auf die Sicherung der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Finanzpolitik und die Erhaltung der langfristigen Grundlagen für wirtschaftliches Wachstum.

Die mit der demographischen Entwicklung einhergehenden Herausforderungen müssen verantwortungsbewusst im Interesse der zukünftigen Generationen angenommen werden. Die Bundesregierung hat mit der Agenda 2010 zukunftsweisende Reformen auf den Weg gebracht, die die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen deutlich erhöhen. Mit diesem ersten Bericht über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen will das Bundesministerium der Finanzen sachgerecht über die Folgen des demographischen Wandels für die Finanzpolitik informieren und Ansatzpunkte für rechtzeitiges Gegensteuern aufzeigen.

Der Bericht zeigt angesichts der bevorstehenden Veränderungen weiteren politischen Handlungsbedarf zur Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auf. Der Bericht macht zugleich aber auch deutlich, dass durch eine gezielte Zusammenarbeit aller Politikbereiche die Herausforderungen des demographischen Wandels bewältigt werden können. Auch dokumentieren die Ergebnisse, dass mit den durchgeführten Reformen, vor allem mit den Maßnahmen bei der Renten- und Krankenversicherung, schon deutliche Fortschritte bei der Sicherung der Tragfähigkeit erzielt werden konnten.

Dieser Weg muss beschritten werden, um die mit der Bevölkerungsalterung verbundenen Belastungen gerecht auf alle Generationen zu verteilen.

Zusammenfassung

Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen werden seit geraumer Zeit sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene intensiv diskutiert. In Deutschland ist die Bundesregierung bereits heute gesetzlich verpflichtet, über die mittel- und langfristigen Perspektiven in Einzelbereichen Auskunft zu geben (z. B. Entwicklung der gesetzlichen Renten und der Beamtenpensionen). Eine umfassende und systematische nationale Berichterstattung über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen existiert in Deutschland jedoch noch nicht.

Das Bundesministerium der Finanzen hat daher das ifo-Institut mit entsprechenden Modellrechnungen beauftragt. Dabei werden die Ausgaben und Einnahmen des Staates (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen) insgesamt betrachtet, nach einzelnen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) wird nicht differenziert.

Die Ergebnisse dieser Rechnungen dienen als Grundlage für den vorliegenden Bericht. Ein generelles Problem von Tragfähigkeitsanalysen ist, dass naturgemäß sehr lange Zeithorizonte betrachtet werden und Rückkoppelungen budgetärer Entwicklungen oder politischer Maßnahmen auf das Wirtschaftswachstum und auf das Verhalten der Unternehmen wie der privaten Haushalte nur unzureichend berücksichtigt werden. Daher sind die Rechnungen grundsätzlich mit großen Unsicherheiten behaftet. Die quantitativen Ergebnisse sollten mit entsprechender Vorsicht interpretiert werden. Dennoch ermöglichen die Analysen eine grobe Einschätzung künftiger finanzpolitischer Spielräume und eine vergleichende Beurteilung der Wirkungen alternativer Reformoptionen auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

Kapitel I beschreibt den in Deutschland – wie in vielen anderen Ländern – zu erwartenden demographischen Wandel. Danach wird sich der Altenquotient, d.h. die Relation der Bevölkerung im Rentenalter ab 65 Jahren zur Bevölkerung im Erwerbsalter zwischen 20 und 64 Jahren, bis zum Jahr 2050 in etwa verdoppeln.

In Kapitel II werden die wichtigsten Ergebnisse der ifo-Studie dargestellt. Dabei wird eine Methodik verwendet, die während der letzten zehn Jahre in zahlreichen Arbeiten der OECD vorgestellt und in jüngerer Zeit vom Wirtschaftspolitischen Ausschuss der EU für den Einsatz auf Gemeinschaftsebene fortentwickelt wurde.

In den Modellrechnungen werden einzelne Kategorien öffentlicher Ausgaben auf Basis konkreter Annahmen über die demographische und gesamtwirtschaftliche Entwicklung bis zum Jahr 2050 fortgeschrieben. Explizit betrachtet werden die öffentlichen Ausgaben in den Bereichen staatliche Alterssicherung (Rentenversicherung, Beamtenversorgung), Gesundheit (Krankenversicherung, Pflegeversicherung) und Bildung sowie langfristige Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt. Die aggregierte Ausgabenquote für diese Bereiche sinkt zunächst kontinuierlich bis

2012 auf einen Wert von 23,6 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP), erst danach ergibt sich ein kontinuierlicher Anstieg bis 2050 auf 27,8 %.

Ausgehend von der mittelfristigen Finanzplanung der Bundesregierung sowie der Annahme konstanter BIP-Anteile bei den sonstigen öffentlichen Ausgaben ab 2009 reduziert sich die gesamt staatliche Ausgabenquote von 48,9 % im Jahre 2003 (Datenstand bei Beginn der Modellrechnungen) auf 43,1 % im Jahre 2012. Danach steigt sie wieder an und zwar auf 47,3 % im Jahre 2050.

Die Schuldenstandsquote würde – bei konstanter Einnahmenquote – bis etwa 2035 um 60 % des BIP schwanken und sich dann bis 2050 auf 111,1 % erhöhen. Ohne die jüngsten Reformen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung läge der Schuldenstand 2050 nochmals rund 20 Prozentpunkte höher. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Entwicklung des Schuldenstands in Relation zum BIP je nach Annahme konstanter oder steigender Einnahmen und in Abhängigkeit des zugrunde gelegten Zinssatzes stark variiert. Die prognostizierte Erhöhung des Schuldenstandes ergäbe sich unter der Annahme einer konstanten Einnahmenquote. Die im geltenden Recht angelegten Steigerungen der Einnahmenquote bei steigenden Ausgaben in Bereichen, die in ihrer Dynamik stark von der Altersstruktur der Bevölkerung abhängig sind, würden dazu führen, dass die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen weit gehend neutralisiert werden.

In jedem Fall führt eine Verengung des Blicks allein auf das Endjahr der Projektion zu einer verzerrten Wahrnehmung. Tatsächlich sinkt der Schuldenstand gemessen am BIP ohne weitere Anpassungen auf der Einnahmenseite zunächst kontinuierlich und beginnt nicht vor 2020 wieder zu steigen. Erst dies ist der Zeitpunkt, von dem an die Wirkungen der bereits verabschiedeten Reformen nicht mehr ausreichen, die demographiebedingten Lasten vollständig auszugleichen. Für Reaktionen von Seiten der Politik zeigt sich damit ein Zeitfenster, das sich für eine weitere Verbesserung der fiskalischen Tragfähigkeit nutzen lässt.

Aussagekräftiger als die Schuldenstandsentwicklung und robuster gegenüber den Effekten der Zinseszinsrechnung sind die von ifo verwendeten Tragfähigkeitsindikatoren. Sie geben Auskunft darüber, in welchem Umfang heute Budgetkorrekturen erforderlich wären, um die Entwicklung der öffentlichen Finanzen langfristig tragfähig zu machen. Die in diesem Bericht ausgewiesenen Tragfähigkeitslücken zeigen an, dass auf der Basis der durch den demographischen Wandel ausgelösten Entwicklung der staatlichen Ausgaben weiterhin finanzpolitischer Handlungsbedarf besteht. Über die Art der Beseitigung sagt das Konzept nichts aus; die Entscheidung darüber ist Aufgabe der Politik.

Die Berechnungen werden ergänzt durch eine Reihe von Sensitivitätsanalysen und Politiksimulationen. In den Sensitivitätsanalysen werden Änderungen der Annahmen in den Bereichen Demographie, Erwerbsneigung, Beschäftigung, Produktivität und Zins berechnet und zudem Variationen der Kostenentwicklung in einzelnen Ausgabenbereichen simuliert. Die Analysen belegen, dass sich nicht nur Änderungen im gesamtwirtschaftlichen Datenkranz, sondern auch abweichende Annahmen über die künftige Ent-

wicklung der Gesundheitskosten zum Teil in erheblichem Umfang auf die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen auswirken.

In den Politiksimulationen werden die Auswirkungen verschiedener Reformoptionen bzw. bereits verabschiedeter Reformen auf die Tragfähigkeit untersucht. Die Berechnungen verdeutlichen, dass die Bundesregierung dem kurz- und mittelfristig bestehenden Handlungsbedarf durch die eingeleiteten Reformen der Agenda 2010 bereits Rechnung trägt. Die jüngsten Reformen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung haben die Tragfähigkeitslücken um etwa 20 % reduziert. Trotz dieser Erfolge besteht aber weiterer Handlungsbedarf. Zu einer erheblichen Verbesserung der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen würden etwa Reformen wie eine Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, eine zusätzliche Ausgabendämpfung im Gesundheitswesen sowie eine weitere Senkung sonstiger konsumtiver öffentlicher Ausgaben beitragen.

Das Spektrum an politischen Lösungsansätzen wird in Kapitel III aufgezeigt. Da demographische Trends in der Regel sehr stabil und nur schwer zu beeinflussen sind, muss die Politik mit zusätzlichen Maßnahmen auf die Herausforderungen reagieren. Dabei ist nicht nur die Finanzpolitik, sondern auch die Politik in vielen anderen Bereichen gefordert. Bei der Kombination verschiedener Maßnahmen kumulieren sich die Effekte und die Tragfähigkeitslücken können rechnerisch komplett geschlossen werden.

Im Kern müssen die von der Politik zu ergreifenden Maßnahmen auf zwei Ziele hinführen: Dauerhaft höheres Wachstum und langfristig tragfähige öffentliche Finanzen. Mit einer breit angelegten Strategie, die auf eine Kombination von Maßnahmen in unterschiedlichen Politikfeldern setzt, lässt sich das Nachhaltigkeitsziel am besten erreichen. Neben Reformen der sozialen Sicherungssysteme ist die Entfaltung künftiger Wachstums- und Beschäftigungsmöglichkeiten ebenso wichtig. Nicht zuletzt müssen wir Bedingungen schaffen, um eine Trendumkehr bei den Geburtenraten einzuleiten. Je früher Reformen angegangen werden, desto größer ist deren Hebelwirkung und desto eher können Belastungen in der Zukunft vermieden werden.

Der folgende Kasten gibt einen Überblick über die Ansatzpunkte für politisches Handeln.

Ansatzpunkte für politisches Handeln

Wachstum und Beschäftigung stärken

> Erwerbsbeteiligung, vor allem von Frauen und älteren Erwerbspersonen, erhöhen, Arbeitslosigkeit abbauen und Produktivitätsfortschritt fördern.
> Steuerpolitik wachstumsfördernd ausgestalten, vor allem auf dem Gebiet der Unternehmensbesteuerung.
> Familienpolitik zukunftsorientiert ausrichten, d. h. vor allem Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.
> Zuwanderung steuern; Zuwanderungsregeln so gestalten, dass es nicht zu einer Überforderung der sozialen Sicherungssysteme kommt.

Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sichern

> Konsolidierung konsequent fortsetzen, vor allem durch Ausgabenkürzungen und Abbau von Steuervergünstigungen.
> Qualität der öffentlichen Finanzen weiter verbessern: Zukunftsausgaben wie Bildung, Forschung und Innovation stärken.
> Soziale Sicherungssysteme demographiefest gestalten: Erfolgreiche Reformpolitik (vgl. Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz, Krankenversicherungs-Modernisierungsgesetz) fortsetzen, Maßnahmen im Bereich der Alterssicherung wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung übertragen. Weiterem Reformbedarf bei Kranken- und Pflegeversicherung nachkommen.
> Betriebliche und private Altersvorsorge stärken.

Einführung

Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen werden seit geraumer Zeit sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene intensiv diskutiert. Viele Bereiche in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft werden von der Bevölkerungsalterung berührt und müssen sich auf die langfristigen Veränderungen einstellen. Zielsetzung dieses Berichtes ist es, über die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu informieren. Im Jahresgutachten des Sachverständigenrates 2003 werden die öffentlichen Haushalte als tragfähig definiert, *„wenn die gegenwärtig und die auf der Grundlage des geltenden Rechts fortgeschriebenen zukünftig erzielten staatlichen Einnahmen ausreichen, um sämtliche staatliche Zahlungs- und andere Ausgabenverpflichtungen abzudecken."*

Die Bundesregierung ist bereits heute gesetzlich verpflichtet, über die mittel- und langfristigen Perspektiven in Einzelbereichen Auskunft zu geben (z. B. Rentenversicherungsbericht, Versorgungsbericht). Eine umfassende und systematische nationale Berichterstattung über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen insgesamt existiert in Deutschland jedoch noch nicht.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat daher das ifo-Institut, München, Ende 2003 mit entsprechenden Modellrechnungen beauftragt. Dabei werden – der Berichterstattung in den Stabilitätsprogrammen folgend – die Ausgaben und Einnahmen des Staates (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) insgesamt betrachtet, eine Differenzierung nach einzelnen Ebenen der Gebietskörperschaften findet nicht statt. Der hier vorgelegte Bericht basiert auf den rechnerischen Ergebnissen der im Dezember 2004 abgeschlossenen ifo-Studie und formuliert auf dieser Grundlage mögliche politische Lösungsansätze. Kapitel I beschreibt den in Deutschland – wie in anderen Ländern – sich vollziehenden demographischen Wandel. In Kapitel II werden die wichtigsten Ergebnisse der ifo-Studie dargestellt. Kapitel III zeigt politische Lösungsansätze auf.

Trotz aller Einschränkungen aufgrund methodischer Probleme von Langfristberechnungen sind zumindest eine grobe Einschätzung künftiger finanzpolitischer Spielräume und vergleichende Beurteilungen der Wirksamkeit alternativer Reformoptionen auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen möglich.

So stellte auch der Sachverständigenrat in seinem Gutachten 2003 fest:

„Die gebotene Vorsicht bei der Interpretation von Tragfähigkeitslücken ist jedoch kein Grund, auf derartige Berechnungen zu verzichten. Es ist in jedem Fall besser, eine ungefähre Vorstellung von den auf die öffentlichen Haushalte zukommenden Belastungen zu haben, als aus lauter Skrupeln überhaupt nichts zu sagen und damit die Notwendigkeit eines politischen Gegensteuerns zu ignorieren."

Bei den politischen Schlussfolgerungen ist allerdings darauf zu achten, dass die Grenzen der Berechnungsmethoden angemessen berücksichtigt werden.

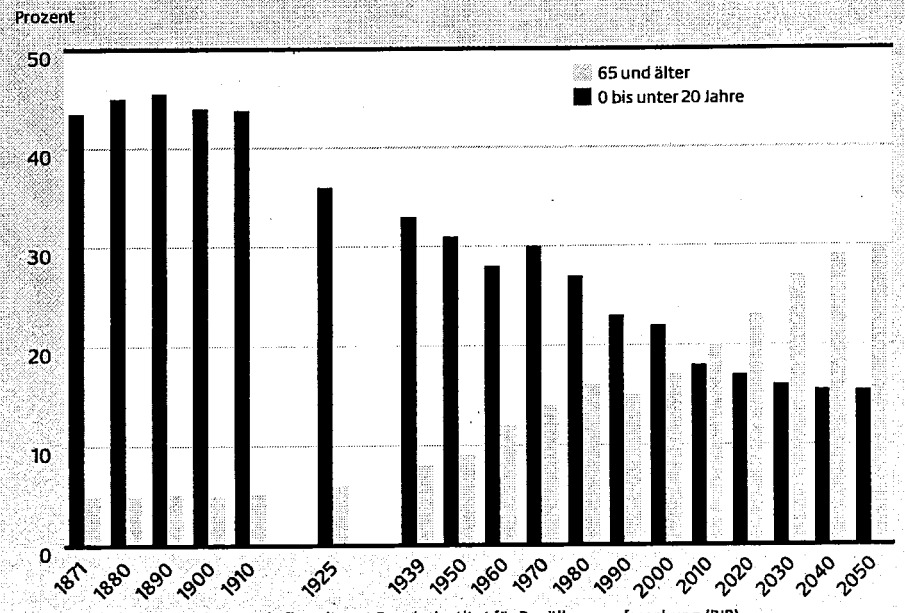
Im Jahresgutachten des Sachverständigenrates 2003 werden die öffentlichen Haushalte als tragfähig definiert, „wenn die gegenwärtig und die auf der Grundlage des geltenden Rechts fortgeschriebenen zukünftig erzielten staatlichen Einnahmen ausreichen, um sämtliche staatliche Zahlungs- und andere Ausgabenverpflichtungen abzudecken."

I. Der demographische Wandel: Eine Herausforderung für die Politik

Entscheidender Auslöser für die Sorge um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ist der demographische Wandel. Dieser ist schon im derzeitigen Altersaufbau der Bevölkerung angelegt und wird – bei anhaltend niedrigen Geburtenraten und weiter wachsender Lebenserwartung – in den kommenden Jahrzehnten zu gravierenden Veränderungen in der Zusammensetzung der Bevölkerung führen.

Verschiebungen im zahlenmäßigen Verhältnis zwischen jüngeren und älteren Menschen finden in Deutschland – wie in den übrigen Industriestaaten – zwar schon seit langem statt. Die Veränderungen vollzogen sich in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts aber eher allmählich und unbemerkt, weil der säkulare Trend eines Rückgangs der Geburtenziffern in den späten 50er und den 60er Jahren vorüberge-

Abbildung 1: Entwicklung des Bevölkerungsanteils im Kindes- und Jugendalter (bis unter 20 Jahre) bzw. im Seniorenalter (65 und älter) in Deutschland von 1871 bis 2050

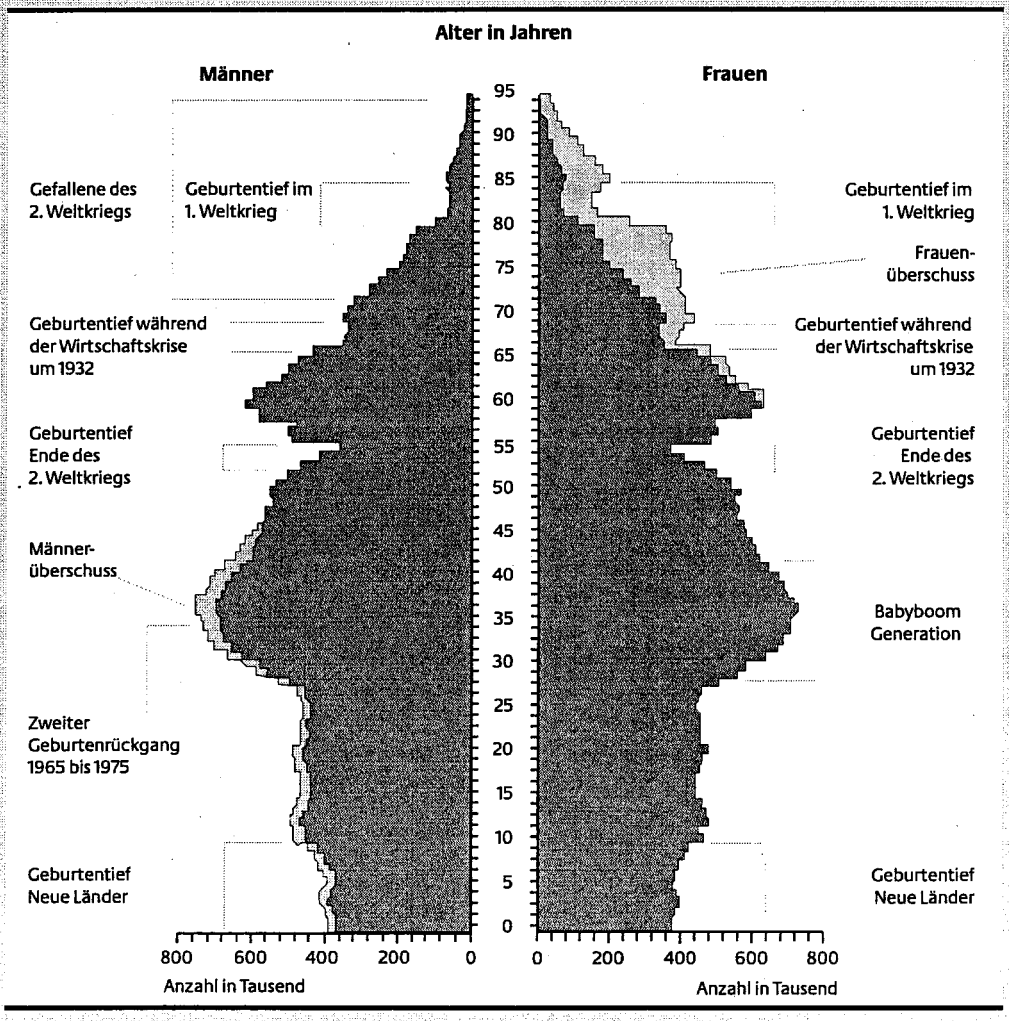


Quelle: Statistisches Bundesamt, Aufbereitung: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BIB)

hend von einer Phase vergleichsweise hoher Geburtenzahlen („Babyboom") abgelöst wurde. Bis heute verstärkt diese Generation den Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter.

In der folgenden Abbildung wurde die übliche Form der Darstellung der Bevölkerungsstruktur in Form einer Alterspyramide mit einer Kommentierung versehen, die neben dem aktuellen Stand der Dinge für Deutschland auch die häufig weit zurückliegenden Ursachen für die mehr oder minder starke Besetzung einzelner Jahrgänge beschreibt.

Abbildung 2: Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland 2003



Quelle: Statistisches Bundesamt, BIB

Wenn die heute noch aktiven geburtenstarken Jahrgänge der Nachkriegszeit zu Senioren werden, wird der Altenquotient, der die Relation der Bevölkerung im Rentenalter zur Bevölkerung im Erwerbsalter beschreibt, viel rascher als in der Vergangenheit steigen.

Wenn die heute noch aktiven geburtenstarken Jahrgänge der Nachkriegszeit zu Senioren werden, wird der Altenquotient, der die Relation der Bevölkerung im Rentenalter zur Bevölkerung im Erwerbsalter beschreibt, viel rascher als in der Vergangenheit steigen. Das hat das Statistische Bundesamt mit seinen im Jahr 2003 aktualisierten Bevölkerungsvorausberechnungen erneut aufgezeigt. Kommen derzeit auf 100 Einwohner im erwerbsfähigen Alter noch weniger als 30 Personen, die 65 Jahre alt oder älter sind, so werden es bereits in 25 Jahren fast 50 sein, und im Jahr 2050 dürfte sich der Altenquotient gegenüber heute fast verdoppelt haben. Zu einer schnellen Zunahme des Anteils alter und sehr alter Menschen an der Gesamtbevölkerung kommt es auch dann, wenn – wie in einigen der für Deutschland entwickelten Szenarien – die absolute Zahl der Einwohner am Ende nicht wesentlich niedriger ist als heute.

Tabelle 1: Entwicklung des Altenquotienten

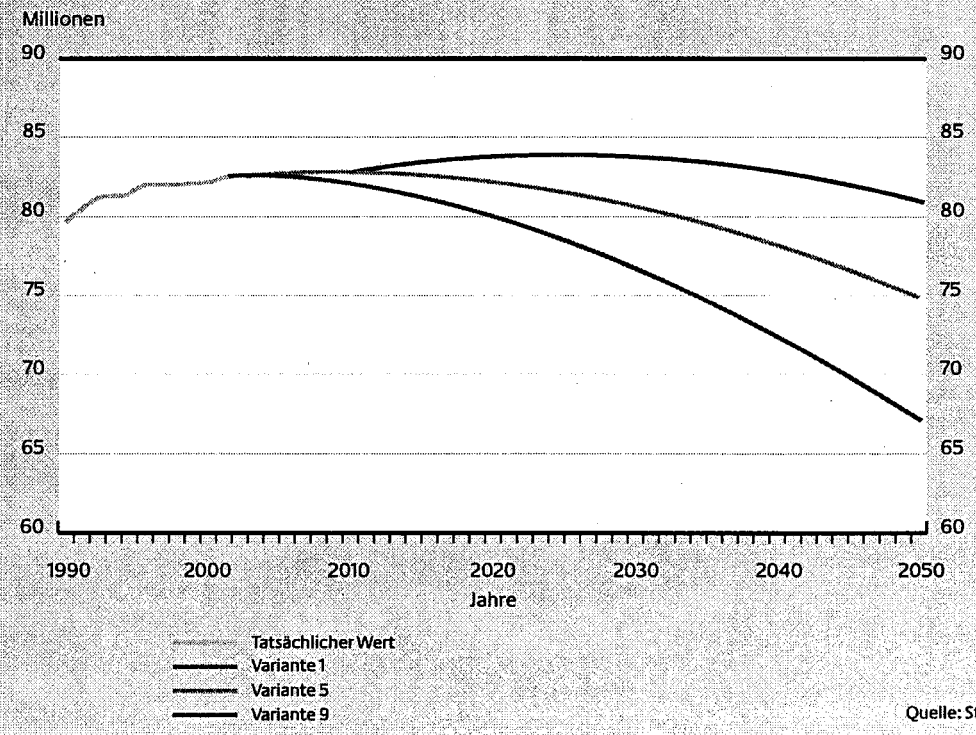
Relation der Bevölkerung im Rentenalter (ab 65 Jahren) zur Bevölkerung im Erwerbsalter (20 bis unter 65)

Variante mit:	2001	2010	2020	2030	2040	2050
niedriger Einwohnerzahl	27,5	32,8	36,8	48,5	55,3	56,4
mittlerer Einwohnerzahl	27,5	32,6	36,4	47,3	53,1	54,5
hoher Einwohnerzahl	27,5	32,6	36,1	46,5	52,0	53,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung

Von einer deutlichen Schrumpfung der Bevölkerung ist dagegen nicht zwingend auszugehen. In einer der vom Statistischen Bundesamt vorgelegten Rechnungen ist die absolute Bevölkerungszahl im Jahr 2050 – selbst bei unverändert niedriger Geburtenrate – durch angenommene hohe Wanderungsgewinne und eine weiter wachsende Lebenserwartung noch annähernd so hoch wie heute.

Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland 1990 bis 2050[1)]

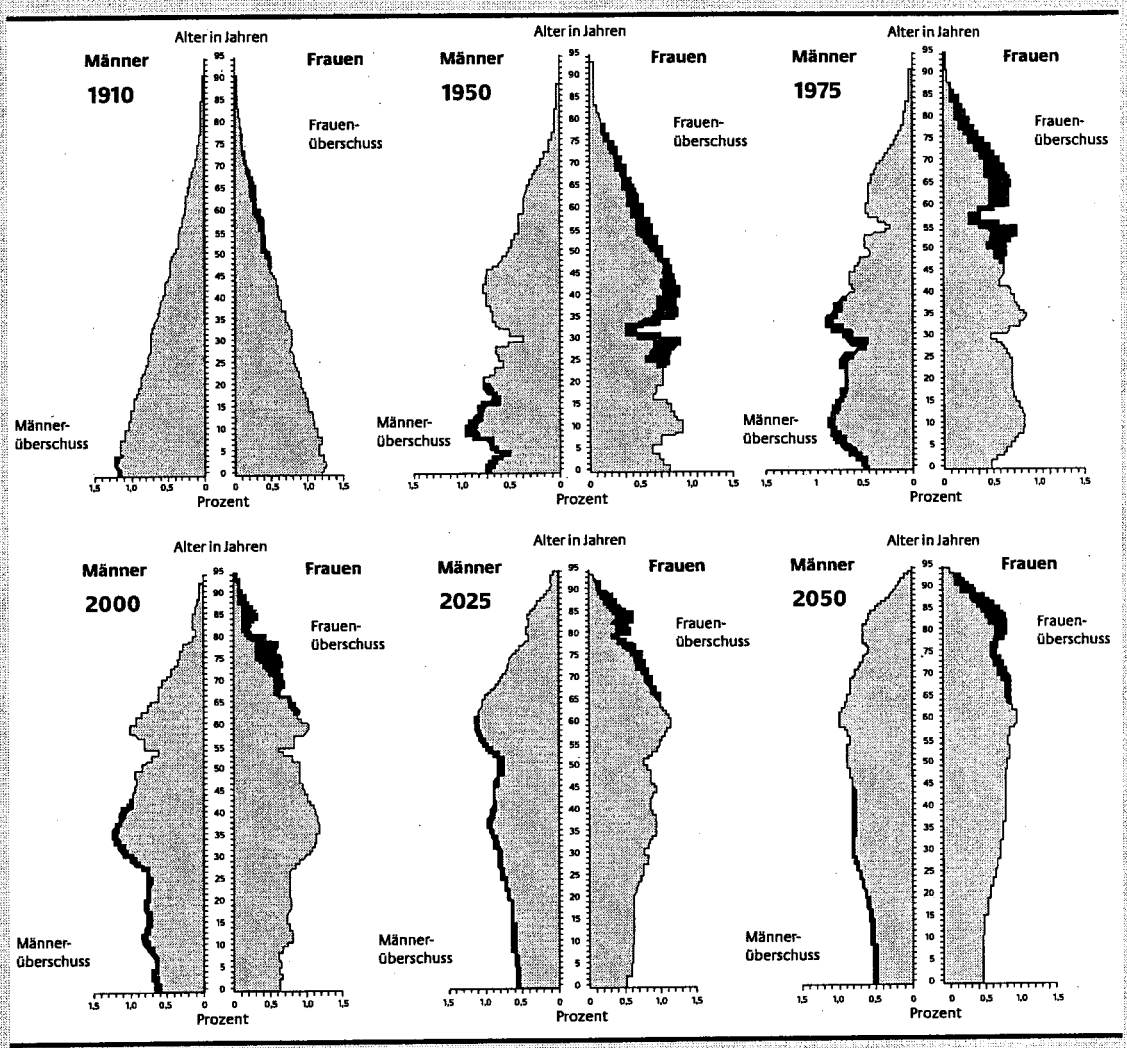


Quelle: Statistisches Bundesamt, BIB

[1] Abbildung 3 stellt die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland von 1990 bis 2050 nach Varianten der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung dar. Abgebildet sind 3 von insgesamt 9 Varianten, die sich hinsichtlich der Annahmen zur Lebenserwartung und Migration unterscheiden. In Variante 9 wird sowohl eine hohe Lebenserwartung als auch eine hohe Migration unterstellt, wohingegen bei Variante 1 Lebenserwartung und Migration niedrig sind. Mittlere Werte bezüglich der Lebenserwartung und Migration wurden bei Variante 5 zugrunde gelegt. Diese Variante bildet gleichzeitig die Basis für die folgenden Tragfähigkeitsanalysen. Varianten bezüglich der Größen Wanderung und Lebenserwartung werden für sich genommen bei den Sensitivitätsanalysen untersucht.

Abbildung 4: Altersaufbau der Bevölkerung

in den Jahren 1910, 1950, 1975, 2000, 2025 und 2050 (in %)

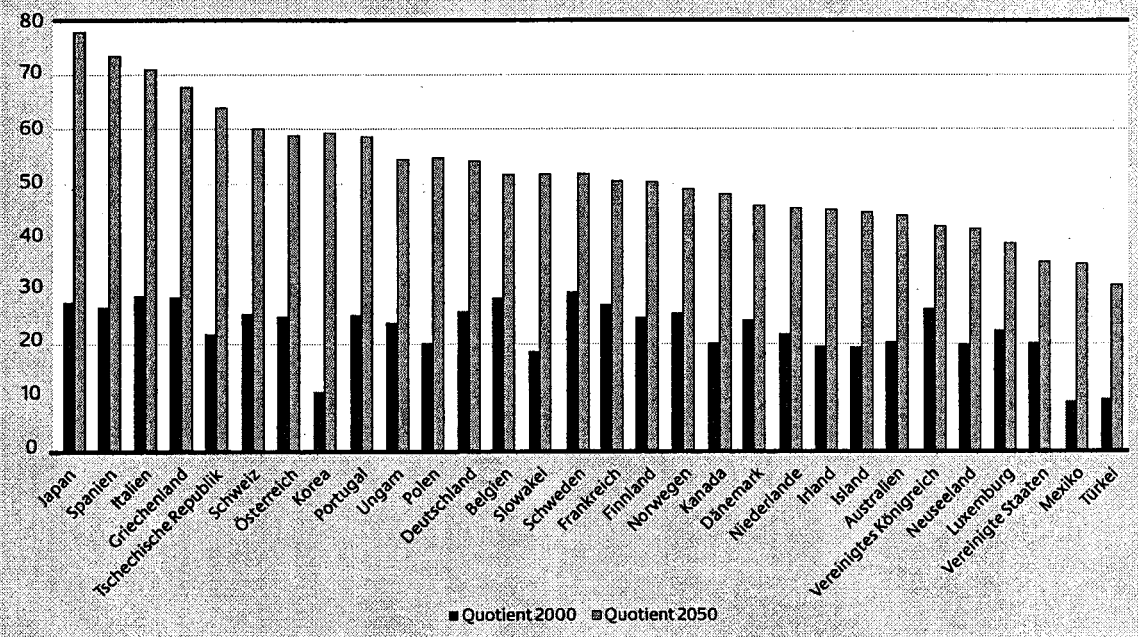


Quelle: Statistisches Bundesamt, Aufbereitung: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BIB)

In der folgenden Abbildung wird deutlich, dass Deutschland mit der Verschiebung der Altersstruktur im Kreise der Industrienationen keineswegs allein steht.

Abbildung 5: Entwicklung des Altenquotienten in der OECD

Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und mehr je 100 der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren



Quelle: UN Population Division, World Population Prospects, The 2002 Revision, Aufbereitung: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)

Es gibt kaum einen Bereich der Gesellschaft, der von so massiven Veränderungen in der Struktur der Bevölkerung unberührt bleiben wird. Das wurde in den vergangenen Jahren auf umfassende Weise von der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" des Deutschen Bundestages dokumentiert.

Zum erwarteten Zusammenhang zwischen Bevölkerungsalterung und Wirtschaftswachstum sind sich die vorliegenden Analysen weit gehend einig: Auf Dauer – und bei ansonsten unveränderten Bedingungen – dürfte der demographische Wandel die wirtschaftliche Dynamik in den davon betroffenen Industriestaaten negativ beeinflussen. Das ist vor allem eine Folge des mit der Bevölkerungsalterung einher gehenden Rückgangs im Erwerbspersonenpotenzial.

Auch dieser Bericht kommt nicht aus ohne die Setzung von Annahmen über die künftigen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen (etwa mit Blick auf die Höhe der Erwerbsbeteilung, der strukturellen Arbeitslosigkeit und des Produktivitätsfortschritts). Sein eindeutiger Fokus liegt aber auf der sich anschließenden Analyse der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Der Sachverständigenrat definiert in seinem Jahresgutachten 2003 öffentliche Haushalte dann als tragfähig, *„wenn die gegenwärtig und die auf der Grundlage des geltenden Rechts fortgeschriebenen zukünftig erzielten staatlichen Einnahmen ausreichen, um sämtliche staatliche Zahlungs- und andere Ausgabenverpflichtungen abzudecken."*

II. Modellrechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

2.1 Möglichkeiten und Grenzen von Tragfähigkeitsanalysen

An Untersuchungen zur Tragfähigkeit ist das BMF auf internationaler Ebene seit 2000 beteiligt.

Komplexe gesellschaftliche Entwicklungsprozesse, die sich in erwarteten demographischen Veränderungen spiegeln, können nicht exakt erfasst, modelliert und prognostiziert werden. Das gilt auch für die möglichen Folgen der Bevölkerungsalterung und erst recht dann, wenn langfristig angelegte demographische, makroökonomische und fiskalische Entwicklungen zugleich dargestellt werden sollen.

Einen Ausweg bieten Modellrechnungen, die das künftige Geschehen bei Setzung unterschiedlicher Annahmen im Rahmen gewisser Bandbreiten abzugreifen suchen. Dies ist auch das Vorgehen, für das sich die EU und OECD bei ihren Untersuchungen zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen entschieden haben. An entsprechenden Arbeiten auf internationaler Ebene ist das BMF seit dem Jahr 2000 beteiligt. Eine erste gemeinschaftsweite Schätzrunde wurde im November 2003 mit einem Bericht an den Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der EU abgeschlossen. Basis der Berechnungen waren in diesem Fall Bevölkerungsprojektionen von Eurostat und darauf abgestimmte gesamtwirtschaftliche Annahmen. Danach werden die Lasten für die öffentlichen Haushalte als Folge der Bevölkerungsalterung in der EU insgesamt deutlich zunehmen. Der Anstieg des so genannten Belastungsquotienten, der die Veränderung der alterungsbedingten Ausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) beschreibt, erreichte in den meisten Mitgliedstaaten bis 2050 eine Größenordnung von drei bis sieben Prozentpunkten. Für Deutschland wurde eine Zunahme um sechs Prozentpunkte veranschlagt. Bei den Alterssicherungsausgaben wurden aus Gründen der Vergleichbarkeit allerdings noch die Ergebnisse einer zwei Jahre zuvor auf Gemeinschaftsebene durchgeführten Rechnung verwendet. Die belastungsmindernden Effekte der Rentenreform von 2001 und aller erst danach verabschiedeten Maßnahmen in Deutschland sind dort jedoch noch nicht berücksichtigt worden. Spätere Modellrechnungen ergaben unter Einschluss der Rentenreform 2001 nur noch einen Anstieg der altersbedingten Ausgaben um etwa vier Prozentpunkte.

Darin zeigt sich ein Dilemma, dem die auf internationaler Ebene abgestimmten Schätzungen regelmäßig ausgesetzt sind: Die Ergebnisse sind von ihrem Ansatz her eher vergleichbar als isolierte nationale Berechnungen. Sie können den institutionellen Besonderheiten einzelner Mit-

gliedstaaten, Änderungen in den rechtlichen wie politischen Rahmenbedingungen und damit verbundenen Fragestellungen aber notwendigerweise nur begrenzt Rechnung tragen. Dies liegt auch an den bislang verwendeten – sehr einfachen – Modellansätzen, deren Ergebnisse nur mit allergrößter Vorsicht interpretiert werden dürfen, da Auswirkungen bereits verabschiedeter Reformen auf die wirtschaftliche Entwicklung und Änderungen im Verhalten der Menschen, wie etwa eine steigende Erwerbsbeteiligung, dort häufig nicht berücksichtigt werden. Die ausgewiesenen Belastungen und/oder Entlastungen für die öffentlichen Haushalte hängen zudem davon ab, welche Bereiche staatlicher Ausgaben überhaupt einer genaueren Prüfung unterzogen wurden. Für die Berichterstattung gegenüber der EU wurden bei der jüngsten Aktualisierung des deutschen Stabilitätsprogramms deshalb bereits die Ergebnisse von Modellrechnungen verwendet, die das ifo-Institut im vergangenen Jahr im Auftrag des BMF durchgeführt hat. Die Ergebnisse dieser Rechnungen bilden auch die Basis der folgenden Ausführungen, sie wurden als Band 17 der ifo-Beiträge zur Wirtschaftsforschung im Januar 2005 veröffentlicht.

Zum Konzept der fiskalischen Tragfähigkeit und zur Methodik

Mit einer Bewertung unterschiedlicher Konzepte zur Prüfung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen hat sich unter anderem der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen auseinander gesetzt und dabei eine ganze Reihe von Anforderungen an eine nachhaltige Finanzpolitik formuliert.

So stellt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in seinem Gutachten zur „Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik" (2001) fest: *„Die Forderung nach einer dauerhaft soliden Finanzpolitik ist keine Erfindung unserer Zeit. Erfahrungen aus der langen historischen Entwicklung des öffentlichen Haushaltswesens haben Regeln von Verfassungsrang hervorgebracht, welche der Finanzpolitik und ihrem Einfluss auf die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft Grenzen auferlegen. Die Begrenzung der öffentlichen Kreditaufnahme nach Art. 115 GG und die in Art. 109 GG normierte Verpflichtung der öffentlichen Haushaltswirtschaft, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen, sind Beispiele dafür. Die Vorschriften zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite im Recht der Europäischen Union (Art. 104 EG-Vertrag) setzen diese Entwicklung fort."*

Über solche bereits bestehenden Regelungen hinaus – so der Beirat weiter – sollten im Konzept einer nachhaltigen Finanzpolitik haushaltspolitische und gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge beachtet werden, die zur Realisierung seiner Zielsetzungen – der Sicherung der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Finanzpolitik und der Erhaltung der langfristigen Grundlagen für wirtschaftliches Wachstum – notwendig sind. Die Zielsetzung der budgetären Nachhaltigkeit – wie sie

Tragfähigkeitsanalysen sind aufgrund der Betrachtung sehr langer Zeithorizonte zwar mit Unsicherheiten behaftet, sie erlauben aber eine grobe Einschätzung finanzpolitischer Spielräume und eine vergleichende Beurteilung unterschiedlicher Reformoptionen.

auch der Sachverständigenrat formuliert hat – steht bei allen derzeit vorhandenen Konzepten im Vordergrund. Ihr gemeinsames Ziel ist die Entwicklung von quantitativen Indikatoren, mit denen die Tragfähigkeit der gegenwärtigen Finanzpolitik geprüft werden kann.

Bei der Entwicklung solcher Messgrößen hat es in einschlägigen Untersuchungen zwei Entwicklungsstränge gegeben, die über lange Zeit getrennt verfolgt wurden. Einerseits wurden Maßstäbe entwickelt, die sich auch bei der Ermittlung erst künftig entstehender Zahlungspflichten des Staates eng an gängige Verfahren zur Planung und Analyse der laufenden Haushaltspolitik und damit an die gewohnte Messung expliziter öffentlicher Verschuldung anlehnen (so die Arbeiten der OECD). Andererseits wurden Ansätze mit mehr theoretischer Fundierung konzipiert, deren Ziel zunächst vor allem in der Messung von Belastungs- und Verteilungseffekten fiskalischer Maßnahmen auf der Mikro-Ebene bestand (Konzept der Generationenbilanzierung).

Erst in jüngerer Zeit sind Maßstäbe entstanden, die Elemente beider Entwicklungsstränge – die Nähe zur konventionellen Budgetanalyse und die theoretische Fundierung – in sich vereinen. Dazu gehören die vom Sachverständigenrat errechneten „Tragfähigkeitslücken" ebenso wie die von der EU-Kommission bei der jährlichen Prüfung der Stabilitätsprogramme verwendeten „Sustainability Gaps". Beide Ansätze lassen sich ineinander überführen, wenn bei der Definition der Indikatoren die gleichen Zeiträume betrachtet werden.

Das ifo-Institut bediente sich in seinen Modellrechnungen der Methodik, die während der letzten Jahre in zahlreichen Arbeiten der OECD vorgestellt und in jüngerer Zeit vom Wirtschaftspolitischen Ausschuss der EU für den Einsatz auf Gemeinschaftsebene fortentwickelt wurde.

Das Interesse konzentriert sich dabei auf die möglichst genaue Abbildung der staatlichen Ausgaben in den von der Bevölkerungsalterung besonders betroffenen Bereichen. Explizit modelliert werden die Ausgaben in den Bereichen staatliche Alterssicherung (Gesetzliche Rentenversicherung, Beamtenversorgung), Gesundheit (Gesetzliche Krankenversicherung, Soziale Pflegeversicherung) und Bildung (einschließlich der Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen im Vorschulbereich). Die fiskalischen Konsequenzen von langfristigen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt (Ausgaben der Gesetzlichen Arbeitslosenversicherung) kommen hinzu.

Unter der Annahme, dass alle von den Projektionen nicht erfassten „sonstigen" staatlichen Ausgaben im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Leistung konstant bleiben, werden die projizierten Ausgabenänderungen als Änderungen des primären Finanzierungssaldos des gesamtstaatlichen Haushalts interpretiert. Ausgehend von dem in der mittelfristigen Finanzplanung der Bundesregierung ausgewiesenen Finanzierungssaldo (einschließlich der Zinszahlungen auf die öffentliche Verschuldung) für das Jahr 2008 lassen sich Langfristszenarien für die Entwicklung der staatlichen Defizitquote und der Schuldenstandsquote bis 2050 entwickeln.

Die Berechnungen wurden sowohl für die Annahme einer konstanten Einnahmenquote als auch für die Annahme einer sich anpassenden Einnahmenquote durchgeführt. Die Unterscheidung ist

wichtig, weil es nach dem geltenden Recht in Deutschland bei Finanzierungslücken im Bereich der sozialen Sicherungssysteme zu quasi-automatischen Anpassungen auf der Einnahmenseite kommt. Ein direkter Zusammenhang zwischen Ausgaben- und Einnahmenentwicklung besteht beispielsweise auch in der Gesetzlichen Rentenversicherung. So wird, wenn die Ausgaben die Einnahmen nicht decken, der Beitragssatz zwangsläufig erhöht. Ein steigender Beitragssatz führt seinerseits zu einer Dämpfung der Rentenanpassung und damit zu niedrigeren Rentenausgaben.

Diese Mechanismen werden im Szenario mit unveränderter Einnahmenquote nicht vollständig abgebildet. Die Summe der Einnahmen des Staates wird dort in Relation zum BIP konstant gehalten, selbst wenn sich in den Rechnungen für die einzelnen Zweige der Sozialversicherung eine Anpassung der Beitragsätze nach oben (wie in der Rentenversicherung) oder unten (wie in der Arbeitslosenversicherung) ergibt. Dabei handelt es sich um ein auf internationaler Ebene übliches Verfahren, dessen Verwendung dafür sorgt, dass die demographisch bedingten Belastungen nicht schon deshalb aus den Rechnungen zur Anspannung der öffentlichen Haushalte herausfallen, weil sie von den berücksichtigten Beitragssatzänderungen verdeckt werden.

Ausgehend von den Langfristszenarien für die Entwicklung von Finanzierungssalden und Schuldenstand lassen sich dann Tragfähigkeitsindikatoren errechnen, die den finanzpolitischen Anpassungsbedarf zur Herstellung einer langfristig tragfähigen Haushaltssituation in Form einer einzelnen, leicht interpretierbaren Kennziffer erfassen sollen.

Auch bei der Ableitung dieser Kennziffern hat sich das ifo-Institut an den auf EU-Gemeinschaftsebene entwickelten Konzepten orientiert. Die zur Sicherstellung der „langfristigen Tragfähigkeit" der öffentlichen Finanzen notwendigen Budgetkorrekturen werden an unterschiedlichen Referenzszenarien gemessen und wie folgt beschrieben:

> **Die Tragfähigkeitslücke 1** („Sustainability gap 1", S1) misst, welche betragsmäßig konstante Senkung der in jedem Jahr projizierten Ausgabenquote (bzw. welche Erhöhung der Einnahmenquote) erreicht werden müsste, damit die Schuldenstandsquote im Jahr 2050 derjenigen Quote entspricht, die sich bei einem über den gesamten Projektionszeitraum (hier ab 2009) ausgeglichenen Budget ergeben würde.

> **Die Tragfähigkeitslücke 2** („Sustainability gap 2", S2) misst, welche Veränderung der projizierten Ausgaben- (bzw. Einnahmen-)quote in jedem Jahr des Projektionszeitraums und auf Dauer erreicht werden müsste, damit über einen unendlichen Zeithorizont alle öffentlichen Ausgaben exakt den öffentlichen Einnahmen entsprechen.

Die erste dieser Kennziffern lehnt sich eng an eine konventionelle Analyse staatlicher Finanzpolitik und das von der OECD entwickelte Konzept der Projektion von Finanzierungssalden mit begrenztem Zeithorizont an. Die zweite greift das in der theoretischen Literatur entwickelte Konstrukt einer allgemeinen intertemporalen Budgetbeschränkung des Staates bei unbegrenztem Zeithorizont auf. Eine „Tragfähigkeitslücke" mit einem Wert von +1,2 bedeutet z.B., dass das gesamtstaatliche Defizit rechnerisch um 1,2 Prozentpunkte niedriger liegen müsste als Jahr für Jahr projiziert, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen trotz der demographiebedingten Belastungen auf Dauer zu sichern. Ein negativer Wert würde ent-

sprechend einen „Tragfähigkeitsüberschuss" ausweisen.

Tragfähigkeitslücken zeigen dabei lediglich den finanzpolitischen Handlungsbedarf insgesamt an. Über die Art der Beseitigung sagt das Konzept nichts aus; dies ist letztlich Aufgabe der Politik. Die erforderliche Reduzierung der laufenden primären Finanzierungsdefizite kann sowohl durch eine Erhöhung der staatlichen Einnahmen, sei es über Steuern und/oder Sozialbeiträge, als auch durch eine Senkung der staatlichen Ausgaben erreicht werden. Im Rahmen der Modellrechnungen, in denen Verhaltensreaktionen der Individuen auf Änderungen der Abgabenquote ausgeblendet werden, haben beide Optionen identische Effekte.

Die Aussagekraft der Ergebnisse solcher Rechnungen darf aus verschiedenen Gründen nicht überschätzt werden. Darauf hat auch das ifo-Institut bei der Vorlage seiner Studie zu Recht hingewiesen (s. Kasten). Jeder Blick in die Zukunft ist mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Extrem langfristige Fortschreibungen werden zentral durch die getroffenen Annahmen determiniert, eine bestimmte Eintrittswahrscheinlichkeit lässt sich ihnen nicht zuordnen. Rückkoppelungen fiskalischer Entwicklungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung werden auch dort nicht berücksichtigt, wo Teile einzelner Ausgabenkategorien – wie im Gesundheitsbereich – das Bruttoinlandsprodukt definitorisch mitbestimmen. All das schränkt die Möglichkeiten zur Ableitung unmittelbarer politischer Handlungsempfehlungen ein.

Zur Interpretation von langfristig angelegten Modellrechnungen stellt ifo in seinem Gutachten fest:

„Bei der Interpretation der Ergebnisse der langfristig angelegten Modellrechnungen ist aus mehreren Gründen Zurückhaltung geboten. Generelle Unsicherheit über zukünftige wirtschaftliche und sozioökonomische Entwicklungen, Unsicherheiten über die Entwicklung wichtiger Determinanten der Resultate in zahlreichen der hier betrachteten Einzelbereiche sowie der Zwang zur Vereinfachung komplexer Zusammenhänge führen dazu, dass die Ergebnisse in erster Linie ein in qualitativer Hinsicht – d. h. bezüglich der grundlegenden Richtung der Effekte des demographischen Wandels für die öffentlichen Finanzen – zutreffendes und klares Bild zu geben vermögen. In quantitativer Hinsicht – bezüglich der möglichen Stärke dieser Effekte – können sie eher nur eine grobe Orientierung bieten. Das bewusst einfach angelegte Modell, auf dem die Berechnungen basieren, muss außerdem zahlreiche indirekte Effekte, namentlich Rückwirkungen der projizierten Änderungen der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben auf die wirtschaftliche Entwicklung, weit gehend ausblenden. Ob und inwieweit solche Rückwirkungen eintreten, ist vor allem eine Frage der Anreizeffekte und der ‚Qualität' der öffentlichen Finanzen."

Trotz aller Einschränkungen erlauben die von ifo vorgestellten Modellrechnungen zumindest eine grobe Einschätzung künftiger finanzpolitischer Spielräume und vergleichende Beurteilungen der Wirksamkeit alternativer Reformoptionen auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Darüber hinaus entspricht die von den Gutachtern angewandte Methode zur Ermittlung der Tragfähigkeitslücken internationalen Gepflogenheiten auf diesem Gebiet und erleichtert damit die zwischenstaatliche Vergleichbarkeit.

2.2 Annahmen der Modellrechnungen

Die Berechnungen des Instituts bezogen sich zunächst auf zwei Varianten, die sich hinsichtlich der Annahmen zur langfristigen Entwicklung von Erwerbsbeteiligung und Beschäftigung unterscheiden: In der „Ausgangsvariante" wurden im Wesentlichen die Annahmen übernommen, die auch den im Auftrag der Bundesregierung erstellten Langfristprojektionen der Rürup-Kommission zu- grunde lagen. In einer davon abweichenden „Risikovariante" wurden speziell bei der Entwicklung der Erwerbsbeteiligung und des Arbeitsmarktes langfristig weniger günstige Annahmen getroffen. Hinsichtlich der unterstellten demographischen Entwicklung basieren beide Varianten auf den jüngsten Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes (mittlere Variante). Die sonstigen gesamtwirtschaftlichen Annahmen orientieren sich für den Zeitraum bis 2008 an den Eckwerten der mittelfristigen Finanzplanung der Bundesregierung, anschließend beruhen sie auf Fortschreibungen, die gemessen an tatsächlich beobachteten Trends und unter Einschluss der Effekte bereits verabschiedeter Reformen aus heutiger Sicht plausibel erscheinen.

Einen Überblick über die wichtigsten Annahmen gibt die nachstehende Tabelle.

Tabelle 2: Annahmen für die Modellrechnungen

	2010	2020	2030	2040	2050
Demographische Annahmen[a)]					
Wohnbevölkerung (Mio.)	83,1	82,8	81,2	78,5	75,1
Altenquotient[b)] (%)	32,6	36,4	47,3	53,1	54,5
Annahmen zur Arbeitsmarktentwicklung[c)] ("Ausgangsvariante")					
Erwerbsbeteiligung (%):					
Männer (20–64)	86,3	86,2	86,9	87,7	87,2
Frauen (20–64)	71,9	72,9	76,2	77,3	76,6
Erwerbstätige (Mio.)	39,3	39,1	37,7	36,1	34,0
Erwerbslosenquote[d)] (%)	7,3	6,3	3,9	3,3	3,3
Annahmen zur Arbeitsmarktentwicklung ("Risikovariante")					
Erwerbsbeteiligung (%):					
Männer (20–64)	86,2	85,0	85,1	86,4	86,1
Frauen (20–64)	72,9	73,9	75,0	76,5	75,9
Erwerbstätige (Mio.)	39,5	38,8	36,1	34,5	32,7
Erwerbslosenquote[d)] (%)	7,2	7,0	6,5	6,2	5,9
Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung					
Arbeitsproduktivität[e)] (%)	+1,5	+1,7	+1,7	+1,8	+1,8
BIP-Wachstum[e)] (%):					
Ausgangsvariante	+1,9	+1,7	+1,4	+1,3	+1,1
Risikovariante	+2,0	+1,5	+1,0	+1,3	+1,2
Realzins (%)	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5

a) Mittlere Variante der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes.
b) Relation der Bevölkerung im Rentenalter (ab 65) zur Bevölkerung im Erwerbsalter (20 bis unter 65).
c) Weitestgehend Übernahme der Annahmen der Langfristprognosen der Rürup-Kommission.
d) In % der Erwerbspersonen.
e) In realen Größen, Veränderung p.a.: 2010/2003, 2020/2010, 2030/2020, 2040/2030, 2050/2040.
Anmerkung: Periodenabgrenzung und Definition des Altenquotienten entsprechen den Meldungen zum jüngsten deutschen Stabilitätsprogramm. Quelle: ifo.

Das durchschnittliche Eintrittsalter bei der Altersrente hat sich in den letzten Jahren erhöht. Es ist von 1998 bis 2003 von 62,2 auf 62,9 Jahre gestiegen und liegt damit nur noch gut zwei Jahre unter der Regelaltersgrenze von 65 Jahren. Das heißt, das tatsächliche Renteneintrittsalter nähert sich stetig dem gesetzlichen an. Aus heutiger Sicht scheint die in der Ausgangsvariante angenommene Entwicklung der Erwerbsbeteilung durchaus plausibel, zumal das in der Risikovariante unterstellte Renteneintrittsalter von 63,1 Jahren bereits heute nahezu erreicht ist. Im Folgenden bilden die Ergebnisse der Modellrechnungen der Ausgangsvariante daher den Schwerpunkt der Darstellung. Der in der Ausgangsvariante angenommene Abbau der Arbeitslosigkeit geht davon aus, dass die von der Bundesregierung durchgeführten Reformen auf dem Arbeitsmarkt mittel- und langfristig entsprechende Wirkung entfalten. Die Auswirkungen einer ungünstigeren Entwicklung bei der Erwerbsbeteiligung und bei der Beschäftigung werden hier für sich genommen bei den Sensitivitätsanalysen beschrieben. Das gilt auch für die zusätzlichen Belastungen, die sich für die öffentlichen Haushalte ergäben, wenn es in Deutschland trotz der bereits ergriffenen Maßnahmen zu keiner wesentlichen Verringerung der strukturellen Arbeitslosigkeit kommt.

Grundlage der Berechnungen zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen sind die rechtlichen Rahmenbedingungen vom Sommer 2004, d. h. einschließlich der Reformen bei der Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung, die unter Berücksichtigung der darin angelegten Anpassungsmodalitäten und bereits gesetzlich verankerter zukünftiger Änderungen oder – wo entsprechende Regelungen im geltenden Recht fehlen – von ifo im Sinne einer Fortführung dort erkennbarer Zielsetzungen fortgeschrieben wurden.

2.3 Ergebnisse der Berechnungen der ifo-Studie

2.3.1 Ausgangsvariante

Im Bereich der **Gesetzlichen Rentenversicherung** (GRV) führen die durch das „Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz" 2004 vorgenommenen Rechtsänderungen zu einer deutlichen Dämpfung der langfristig zu erwartenden Ausgabenentwicklung. Gleichwohl steigen die Ausgaben der GRV bezogen auf das BIP von derzeit (2003) 10,3 % in der Ausgangsvariante der Modellrechnungen bis 2050 auf 12,6 %. Die Ausgaben für die Beamtenversorgung erhöhen sich im Projektionszeitraum von derzeit (2003) rund 1,6 % des BIP bis etwa 2025 kontinuierlich auf 2,1 % und verharren für den Rest des Projektionszeitraums annähernd auf diesem Niveau.

Auch im Bereich der **Gesetzlichen Krankenversicherung** (GKV) führen aktuelle Reformmaßnahmen durch das „GKV-Modernisierungsgesetz" vom November 2003 mittelfristig zu einer deutlichen Begrenzung der Ausgaben, die bei der projizierten langfristigen Dynamik fortwirken. Gemessen am laufenden BIP reduzieren sich die Ausgaben der GKV von derzeit (2003) 6,6 % schon bis 2005 auf unter 6 %. Ab etwa 2015 steigen sie jedoch kontinuierlich wieder an und erreichen bis 2050 ein Niveau von 7,7 %.

Die Ausgaben der **Sozialen Pflegeversicherung** steigen von derzeit rund 0,8 % des BIP durchgängig an, bis zum Endjahr der Projektion auf 1,8 %. Dabei wurde von ifo anders als im geltenden Recht unterstellt, dass die Pflegesätze im Sinne einer Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Sicherungsniveaus über eine Anpassung der Leistungsausgaben an das Lohnniveau fortgeschrieben werden. Damit wird allerdings angenommen, dass es im Pflegebereich auch langfristig keinerlei Effizienzgewinne – bei gleicher Qualität der

Pflege – gibt. Vorhandene Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsabläufe und technische Rationalisierungsmöglichkeiten zumindest in Randbereichen der Pflege bleiben demnach unberücksichtigt.

Im Bereich der **staatlichen Bildungsfinanzierung** ergibt sich aus den Modellrechnungen – trotz der Annahmen einer steigenden Bildungspartizipation der 15- bis 24-Jährigen und eines anhaltenden Trends zu höherwertigen Bildungsabschlüssen – über den Projektionszeitraum ein leichter Rückgang der Ausgaben in Relation zum laufenden BIP. Die Summe der hier erfassten öffentlichen Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen im Vorschulbereich, für Bildungseinrichtungen des Primar-, Sekundar- und Tertiärbereichs sowie zur finanziellen Unterstützung und Förderung der Bildungsteilnehmer sinkt in den Modellrechnungen von gegenwärtig (2003) 4,1 % des BIP auf 3,6 %.

Deutliche Senkungen der Ausgaben in Relation zum laufenden BIP ergeben sich in den Modellrechnungen nur im Bereich der **Arbeitslosenversicherung**, wobei die Stärke dieses Rückgangs allerdings von den genauen Annahmen zur langfristigen Entwicklung der Arbeitsmarktsituation abhängt. In der Ausgangsvariante reduziert sich die BIP-Quote der Ausgaben der Arbeitslosenversicherung von derzeit (2003) 2,9 % bis 2050 auf 1,1 %.

In der folgenden Tabelle werden die Ergebnisse der Einzelprojektionen zu größeren Ausgabenblöcken zusammengefasst. Diese Art der Kategorisierung („age-related expenditure") entspricht dem in der Berichterstattung gegenüber der EU üblichen Vorgehen. Entsprechende Daten werden inzwischen von allen Mitgliedstaaten im Zuge der jährlichen Aktualisierung ihrer Stabilitäts- und Konvergenzprogramme bereitgestellt.

Tabelle 3: Entwicklung der demographieabhängigen Ausgaben (in % des BIP)

Jahr	Alterssicherungs-ausgaben a)	Gesundheits-ausgaben b)	Bildung c)	Arbeits-losenvers.	Summe d)
2003	11,9%	7,4%	4,1%	2,9%	25,3%
2010	11,3%	6,9%	3,9%	2,4%	23,7%
2020	12,3%	7,5%	3,6%	2,0%	24,5%
2030	13,6%	8,2%	3,7%	1,3%	25,8%
2040	14,2%	9,0%	3,6%	1,1%	26,8%
2050	14,7%	9,5%	3,6%	1,1%	27,8%

a) Gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenversorgung.
b) Gesetzliche Krankenversicherung und Pflegeversicherung.
c) Einschließlich Leistungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter, ohne Ausgaben für Weiterbildungsmaßnahmen der BA.
d) Abweichungen durch Berücksichtigung des Verrechnungsverkehrs zwischen den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung.

Quelle: ifo-Berechnungen

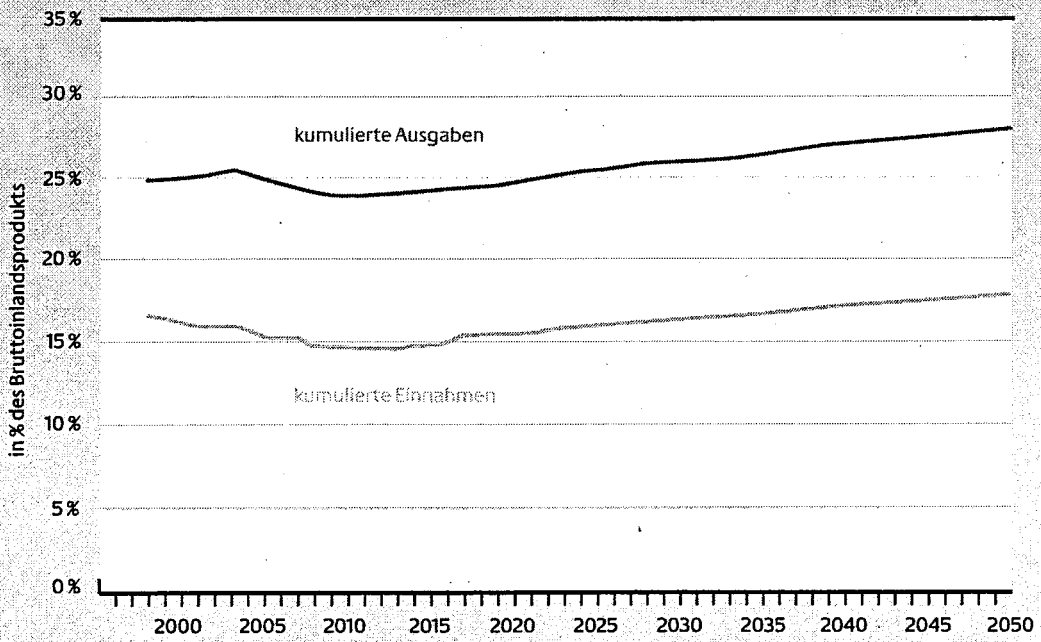
Die **aggregierte Ausgabenquote**, die Summe der von ifo explizit modellierten Komponenten der öffentlichen Ausgaben, belief sich 2003 auf 25,3 % des BIP. Im Anschluss ergibt sich bis 2012 zunächst ein Rückgang auf 23,6 %, anschließend ein kontinuierlicher Wiederanstieg. Im Jahr 2030 liegen die gesamten Ausgaben mit 25,8 % nur geringfügig über dem heutigen Wert. Mit den eingeleiteten Reformen wird den Herausforderungen des demographischen Wandels auf absehbare Zeit angemessen begegnet. Erst nach 2030 zeigen die Modellrechnungen einen über das heutige Niveau hinausgehenden Anstieg, der bis 2050 einen Wert von 27,8% erreicht.

Nimmt man an, dass alle sonstigen öffentlichen Ausgaben in Prozent des BIP bis 2008 nach Maßgabe der mittelfristigen Finanzplanung der Bundesregierung reduziert werden und anschließend konstant bleiben, ergibt sich somit eine Entwicklung der gesamtstaatlichen Ausgabenquote ausgehend von 48,9% im Jahre 2003 (Datenstand bei Beginn der Modellrechnungen) über 43,1 % im Jahre 2012 auf 47,3 % im Jahre 2050.

Parallel dazu variieren jedoch auch die in den Projektionen erfassten öffentlichen Einnahmen, insbesondere durch regelgebundene Anpassungen der Beitragssätze der gesetzlichen Sozialversicherung, die im aktuellen Recht vorgezeichnet sind. In der Summe gehen diese Beitragssätze, ausgehend von aktuell (2004) 42,0% – gemessen in Prozent der beitragspflichtigen Bruttoentgelte –, zunächst auf 38,7% im Jahre 2012 zurück. Bis 2030 wird der heutige Wert ungefähr wieder erreicht. Erst danach steigen sie bis 2050 kontinuierlich über den heutigen Wert an und erreichen am Ende 45,5%.

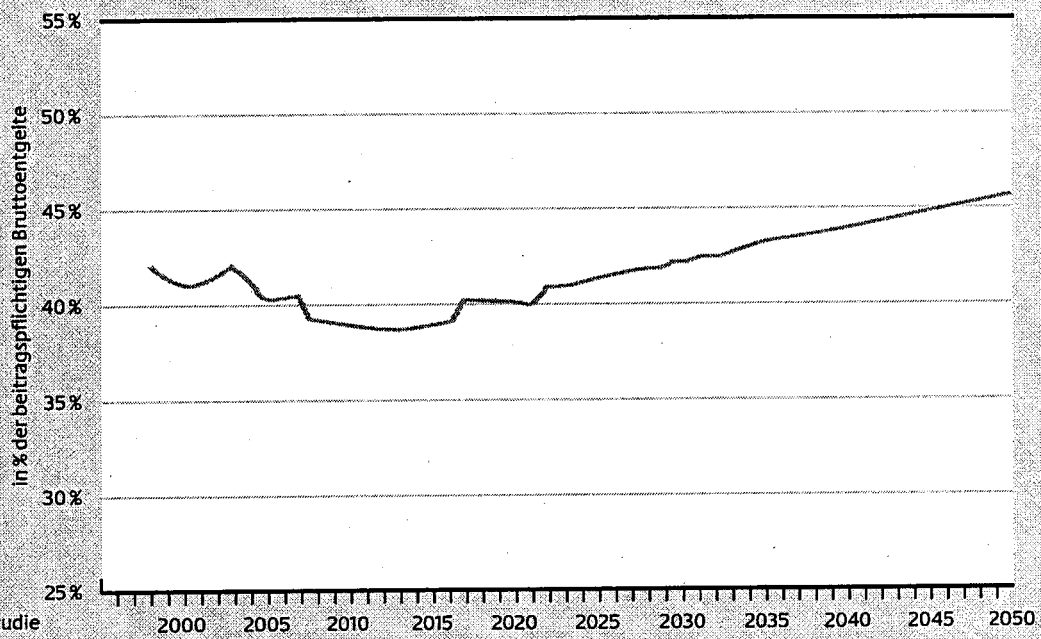
Einen Überblick über die langfristige Entwicklung aller hier projizierten, demographieabhängigen Ausgaben und Einnahmen in Relation zum laufenden BIP sowie über die damit verbundene Entwicklung der kumulierten Sozialbeiträge geben die beiden folgenden Abbildungen.

Abbildung 6: Entwicklung der von ifo projizierten, (demographieabhängigen) Ausgaben und Einnahmen 1998–2050



Quelle: ifo-Studie

Abbildung 7: Entwicklung der Sozialbeiträge 1998–2050



Quelle: Ifo-Studie

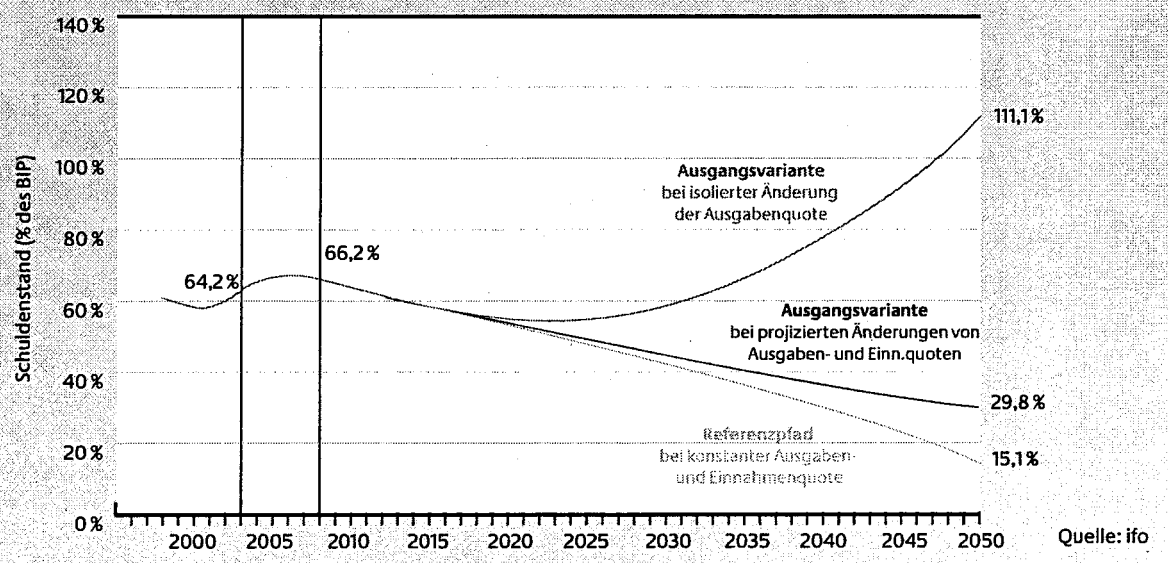
Auf Basis der mittelfristigen Finanzplanung der Bundesregierung sowie unter Berücksichtigung, dass alle sonstigen staatlichen Ausgaben in Relation zum BIP in der Folgezeit konstant bleiben, impliziert die Entwicklung der hier projizierten Ausgabenkomponenten, dass das rechnerische Haushaltsdefizit (ohne Berücksichtigung steigender Einnahmenquoten) sich zunächst reduziert, dann aber bis 2050 – verstärkt durch Zinseszinseffekte – auf 7,0 % des BIP ansteigt. Die rechnerische Entwicklung der Schuldenstandsquote folgt jeweils ähnlichen Pfaden: In der Ausgangsvariante schwankt sie bis etwa 2035 um 60 % des BIP und erhöht sich bis 2050 auf 111,1 %. Berücksichtigt man auch die in den Einzelprojektionen vorausgeschätzten Einnahmenänderungen aufgrund regelgebundener Anpassungen der Beitragssätze, ergibt sich allerdings ein günstigeres Bild. Demnach sinkt die Schuldenstandsquote kontinuierlich bis zum Ende des Projektionszeitraums auf 29,8%. Voraussetzung dieser Entwicklungen sind allerdings die zuvor genannten Erhöhungen der Sozialbeiträge bis 2050, die dem geltenden Recht entsprechen. In der folgenden Abbildung werden beide Verläufe dargestellt und um einen Zeitpfad ergänzt, der die Entwicklung des Schuldenstandes (in % des BIP) bei ab 2009 konstanter Ausgaben- und Einnahmenquote beschreibt.

Die Entwicklung des Schuldenstandes ist zwar nur ein Zwischenschritt hin zur Berechnung der Tragfähigkeitslücken und für sich genommen stark abhängig vom jeweils unterstellten Zinssatz (bzw. dem

Zins-Wachstums-Differential), findet aber in aller Regel wegen ihrer unmittelbaren Anschaulichkeit und Nähe zur konventionellen Budgetanalyse große Aufmerksamkeit. Klar muss aber sein, dass solche Werte rein modellhaften Charakter besitzen und keinesfalls eine Prognose der erwarteten Entwicklungen darstellen.

Eine Verengung des Blicks allein auf das Endjahr der Projektion würde in jedem Fall zu einer verzerrten Wahrnehmung führen. Tatsächlich sinkt der Schuldenstand gemessen am BIP schon in der Ausgangsvariante – also ohne weitere Politikmaßnahmen – und ohne weitere Anpassungen auf der Einnahmenseite zunächst kontinuierlich und beginnt nicht vor 2020 wieder zu steigen. Erst dies ist der Zeitpunkt, von dem an die Wirkungen schon jetzt verabschiedeter Reformen nicht mehr ausreichen, die demographiebedingten Lasten vollständig auszugleichen. Für Reaktionen von Seiten der Politik zeigt sich damit ein Zeitfenster, das sich für eine weitere Verbesserung der fiskalischen Tragfähigkeit nutzen ließe, wenn sich die Kosten der Alterung der Gesellschaft nicht in einer steigenden Einnahmenquote niederschlagen sollen. Zu einer Überdramatisierung der Risiken für die öffentlichen Haushalte besteht deshalb kein Anlass. Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen hat sich bereits heute als Folge der Reformpolitik der Agenda 2010 – wie ifo in einer der nachfolgenden Politiksimulationen unter 2.3.3 zeigt – deutlich erhöht.

Abbildung 8: Entwicklung des Schuldenstandes 1998 bis 2050



Quelle: ifo

Die Resultate der Berechnungen zur Höhe der Tragfähigkeitslücken werden in der nachstehenden Tabelle zusammengefasst. Die Indikatorwerte zeigen an, dass bei einer Anpassung der Einnahmenquote die Tragfähigkeitslücken trotz des erheblichen demographischen Wandels geschlossen sind. Eine Anpassung der Einnahmenquote über steigende Beitragssätze kann jedoch mit negativen Wirkungen auf das Wachstumspotenzial verbunden sein, da eine Steigerung der Lohnnebenkosten den Keil zwischen Brutto- und Nettoeinkommen erhöht und so die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen verringern kann. Ohne Anpassung der Einnahmenquote weisen die Modellergebnisse Nachhaltigkeitslücken im Sinne des hier verwendeten Konzepts und damit einen finanzpolitischen Handlungsbedarf aus. Aufgabe der Politik bleibt es, Entscheidungen über Einnahmenerhöhungen und Ausgabendämpfungen so zu treffen, dass die Belastungen des demographischen Wandels gerecht auf die Generationen verteilt werden.

Tabelle 4: Die Höhe der Tragfähigkeitslücken in % des BIP

	Tragfähigkeitslücke 1 (S1)	Tragfähigkeitslücke 2 (S2)
Ausgangsvariante		
> ohne Anpassung der Einnahmenquote	1,22	1,51
> mit Anpassung der Einnahmenquote	0,13	–0,27

Quelle: ifo-Berechnungen

2.3.2 Sensitivitätsanalysen

In einer Serie von Sensitivitätsanalysen zur Reagibilität der Ergebnisse gegenüber Änderungen der Annahmen in den Bereichen Demographie, Erwerbsneigung, Produktivität und Zins verdeutlicht ifo die unterschiedlichen Auswirkungen auf die in der Ausgangsvariante errechneten Tragfähigkeitslücken.

> Die Annahme einer höheren **Migration** als in der Ausgangsvariante wirkt sich ebenso positiv auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen aus wie ein geringerer **Anstieg der Lebenserwartung.** Hierzu nutzt ifo die unterschiedlichen Bevölkerungsvarianten des Statistischen Bundesamts mit hoher und niedriger Lebenserwartung sowie höhere bzw. niedrige Zuwanderungszahlen pro Jahr. Dabei wird in dem ifo-Modell unterstellt, dass langfristig alle Zuwanderinnen und Zuwanderer ebenso wie die heimischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer tatsächlich eine Beschäftigung finden, es also z.B. nicht zu einem Verdrängungswettbewerb zu Lasten der bislang in Deutschland Lebenden kommt.

> **Der Entwicklung der Arbeitslosigkeit** kommt eine besondere Bedeutung zu. Bleibt es auf lange Sicht bei einer hohen Unterauslastung des Faktors Arbeit (d.h. Arbeitslosenquote würde auf dem aktuellen Schätzwert der OECD der strukturellen Erwerbslosenquote von 7,2% verharren), belastet dies die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

> Eine hohe **Erwerbsbeteiligung** der Frauen (Erwerbsquote ab 2030 durchgängig nur noch fünf Prozentpunkte unter der männlichen Erwerbsbeteiligung) hat positive Auswirkungen auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Fi-

nanzen. Dagegen wirkt sich die Annahme einer vergleichsweise niedrigen Erwerbsbeteiligung der 55- bis 64-Jährigen (Annahmen der Risikovariante, s. Abschnitt 2.2) erwartungsgemäß negativ aus. Nimmt die Erwerbsneigung in beiden Bevölkerungsgruppen – bei weiblichen Erwerbstätigen ebenso wie bei den älteren Arbeitnehmern – zu, addieren sich die Effekte, insgesamt würde eine beträchtliche positive Wirkung erzielt. Das gilt für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ebenso wie für das künftige Wachstum.

> Variationen hinsichtlich der **Produktivitätsentwicklung** (jeweils Erhöhung um die Hälfte bzw. Verringerung um ein Drittel) haben wegen der gleichgerichteten Effekte für das BIP bzw. die Beitragsbemessungsgrundlage einerseits und Leistungsausgaben andererseits nur relativ geringfügige Auswirkungen auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, aber fühlbare Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und damit das Wohlstandsniveau der Gesellschaft. Etwas stärker wirken sich veränderte **Zinsannahmen** (jeweils Erhöhung um die Hälfte bzw. Verringerung um ein Drittel) auf die errechnete Tragfähigkeitslücke aus. Eine Verschlechterung der Tragfähigkeit aufgrund höherer Zinsen ist dabei in erster Linie auf die steigenden Zinslasten der öffentlichen Haushalte zurückzuführen. Eine Verringerung der Tragfähigkeitslücke ergibt sich, wenn ein niedrigerer Zinssatz angenommen wird.

Änderungen der Annahmen in den Bereichen Demographie, Erwerbsbeteiligung, Produktivität und Zins verändern die Höhe der Tragfähigkeitslücken.

Die in den folgenden Tabellen 5, 6 und 7 zusammengestellten Ergebnisse der ifo-Studie vermitteln einen Eindruck, wie stark sich einzelne Entwicklungen jeweils auf die Tragfähigkeit auswirken. Dabei zeigen negative Werte in den letzten beiden Spalten eine Verbesserung, positive Werte dagegen eine Verschlechterung der Tragfähigkeitslücken gegenüber der Ausgangsvariante an.

Tabelle 5: Ausgangsvariante und Sensitivitätsanalysen im Vergleich

A. Ausgangsvariante und Annahmevariationen mit belastungssteigerndem Effekt

	Tragfähigkeitslücken		Abstand zur Ausgangsvariante	
	(S1)	(S2)	(S1)	(S2)
Ausgangsvariante	1,22	1,51	-	-
Alternativrechnungen				
(a) Demographische Varianten				
– hohe Lebenserwartung	1,36	1,80	+0,14	+0,29
– niedrige Migration	1,76	2,31	+0,54	+0,80
(b) Arbeitsmarktvarianten				
– hohe Arbeitslosenquote	2,20	2,89	+0,98	+1,38
– niedrige Erwerbsbeteiligung (55–64)	1,70	2,04	+0,48	+0,53
(c) Produktivitäts- und Zinsvarianten				
– niedrige Produktivität	1,36	1,60	+0,14	+0,09
– hoher Zins	1,74	1,69	+0,52	+0,18

B. Ausgangsvariante und Annahmevariationen mit belastungsminderndem Effekt

	Tragfähigkeitslücken		Abstand zur Ausgangsvariante	
	(S1)	(S2)	(S1)	(S2)
Ausgangsvariante	1,22	1,51	-	-
Alternativrechnungen				
(a) Demographische Varianten				
– niedrige Lebenserwartung	1,04	1,19	–0,18	–0,32
– hohe Migration	0,84	0,90	–0,38	–0,61
(b) Arbeitsmarktvarianten				
– hohe Frauenerwerbsbeteiligung	0,92	1,15	–0,30	–0,36
(c) Produktivitäts- und Zinsvarianten				
– hohe Produktivität	1,03	1,43	–0,19	–0,08
– niedriger Zins	0,67	1,34	–0,55	–0,17

Quelle: ifo-Studie, eigene Berechnungen

> Die Unwägbarkeiten im **Gesundheitssektor** bildet ifo in seinen Modellrechnungen gesondert ab. Die Sensitivitätsanalysen werden dazu um zwei Varianten ergänzt, in denen sowohl die Effekte sinkender altersspezifischer Morbidität als auch des medizinisch-technischen Fortschritts auf die Entwicklung der Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung berücksichtigt werden, wobei der medizinisch-technische Fortschritt im Bereich der Pflegeversicherung kaum ausgabensteigernde Wirkungen haben dürfte. Dabei zeigt sich, dass die Unsicherheit über die Kosteneffekte des zukünftigen technischen Fortschritts, insbesondere im Bereich der GKV und auch im Hinblick auf die hier angestellten Tragfähigkeitsanalysen, ein nicht zu vernachlässigender Faktor ist. Insbesondere kann im Rahmen der Analyse nicht modelliert werden, ob und welche wachstums- und beschäftigungsfördernden Effekte vom medizinischen und medizinisch-technischen Fortschritt ausgehen.

Tabelle 6: Tragfähigkeitslücken bei alternativer Entwicklung der Gesundheitskosten

	Tragfähigkeitslücken		Abstand zur Ausgangsvariante	
	(S 1)	(S 2)	(S 1)	(S 2)
Ausgangsvariante	1,22	1,51	-	-
Alternativrechnungen				
– niedrige Morbidität	0,70	0,60	–0,52	–0,91
– medizinischer Fortschritt	2,84	4,39	+1,62	+2,88
– niedrige Morbidität plus medizinischer Fortschritt	2,07	2,94	+0,85	+1,43

Quelle: ifo-Studie, eigene Berechnungen

Die Sensitivitätsanalysen belegen, dass sich nicht nur Änderungen im gesamtwirtschaftlichen Datenkranz, sondern auch abweichende Annahmen über die künftige Entwicklung der Gesundheitskosten zum Teil in erheblichem Umfang auf die langfristige Entwicklung der untersuchten Größen (von den Ausgabenquoten über die gesamtstaatlichen Finanzierungssalden und den Schuldenstand bis zu den Tragfähigkeitslücken) auswirken. Sie machen damit nochmals deutlich, mit welch großer Vorsicht die absoluten Werte der Schuldenstandsentwicklung und der Tragfähigkeitslücken in der Ausgangsvariante interpretiert werden müssen.

2.3.3 Politiksimulationen

In den vorgelegten **Politiksimulationen** untersucht ifo die Auswirkungen verschiedener Reformoptionen bzw. wichtiger bereits verabschiedeter Reformen auf die Tragfähigkeit.

> Ohne die **jüngsten Reformen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung** wäre die Gesamtbelastung an Sozialbeiträgen bis 2050 auf 49,2 % gestiegen, verglichen mit 45,5% in der Ausgangsvariante. Der Schuldenstand wäre ab etwa 2015 zusehends schneller angewachsen und hätte 2050 rund 20 Prozentpunkte höher gelegen als in der Ausgangsvariante. Auch die Tragfähigkeitslücken hätten sich ohne die Reformen deutlich ausgeweitet (s. nachfolgende Tabelle).

Tabelle 7: Ausgangsvariante und Politiksimulationen im Vergleich

	Tragfähigkeitslücken		Abstand zur Ausgangsvariante	
	(S 1)	(S 2)	(S 1)	(S 2)
Ausgangsvariante	1,22	1,51	-	-
Politiksimulationen				
– Ohne Reformen GKV und GRV	1,46	1,95	+0,24	+0,44
– Regelaltersgrenze 67	1,10	1,32	–0,12	–0,19
– Gesundheitsausgabendämpfung	0,67	0,46	–0,55	–1,05
– mehr Ressourcen im Bildungsbereich	1,65	1,89	+0,43	+0,38
– schnelle Senkung sonstiger Ausgaben	0,22	0,44	–1,00	–1,07
– langsame Senkung sonstiger Ausgaben	0,76	0,79	–0,46	–0,72

Quelle: ifo-Studie, eigene Berechnungen

> Eine weitere Politiksimulation betrachtet die **Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters.** Dabei wird der Vorschlag der Rürup-Kommission von 2003 untersucht, der vorsah, die gesetzliche Regelaltersgrenze zwischen 2011 und 2035 schrittweise um jeweils einen Monat pro Jahr auf 67 Jahre heraufzusetzen. Diese Maßnahme trägt, obwohl sie nur allmählich und schrittweise umgesetzt wird, sowohl zu mehr Wachstum und Beschäftigung als auch zur Verbesserung der Tragfähigkeit bei. Bei einer schnelleren Heraufsetzung wären die positiven Auswirkungen auf die Tragfähigkeitslücke entsprechend deutlich größer. Auch wenn der Sachverständigenrat in seinem Gutachten 2003 das etwas andere Konzept der impliziten Staatsverschuldung nutzt, kommt auch er bei der Betrachtung allein der beiden Maßnahmen „Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors" und „Heraufsetzung des gesetzlichen Rentenalters auf 67" ebenfalls zu dem Ergebnis, dass beide in erheblichem Maße zur Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte beitragen.

> Eine zusätzliche **Ausgabendämpfung im Gesundheitswesen,** wie sie ifo für den Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung und der Pflegeversicherung in einer Politiksimulation unterstellt, kann zu einer nennenswerten Verbesserung der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen als Ganzes beitragen. Dabei wird von ifo kein Reformkonzept konzipiert, sondern lediglich ein geringerer Anstieg der Leistungsausgaben in der GKV als in der Ausgangsvariante sowie real konstante Ausgaben bei der Pflegeversicherung unterstellt. Sofern ein geringerer Anstieg der Leistungsausgaben nicht durch Effizienzsteigerungen oder eine geringere Morbiditätsentwicklung erzielt wird, kommt es zu einer Ausgabenverlagerung in den privaten Bereich. Hierbei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass die entsprechenden Einsparungen durch den voraussichtlich steigenden medizinisch-technischen Fortschritt (siehe Abschnitt 2.3.2) mehr als aufgewogen werden können.

> Eine **Erhöhung des Ressourceneinsatzes im Bildungsbereich** mit jeweils unterschiedlichen Steigerungssätzen in den einzelnen Bildungsstufen, je nach Aufholbedarf zum OECD-Durchschnitt des Lehrer-Schüler-Verhältnisses, führt in diesem Modell ausschließlich zu erhöhten Ausgaben des öffentlichen Sektors. Da die gleichzeitig zu erwartenden Auswirkungen auf Produktivitätsentwicklung und Wirtschaftswachstum im Modell nicht abgebildet werden können, führt eine Erhöhung der Bildungsausgaben rechnerisch zu einer Verschlechterung der Tragfähigkeit. Hier stoßen die notwendigerweise einfach angelegten Modellrechnungen klar an ihre Grenzen, da sie weder Rückkoppelungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung noch auf den Arbeitsmarkt zulassen (zu den methodischen Problemen s. Abschnitt 2.2). Sie ergeben allein also noch kein vollständiges Bild; vielmehr sind bei der Beurteilung der Tragfähigkeit auch qualitative Aspekte zu berücksichtigen.

> Deutliche Verringerungen der Tragfähigkeitslücke ergeben sich bei einer pauschalen Senkung der **„sonstigen"** – also nicht demographieabhängigen – **Staatsausgaben** (zusätzliche Ausgabenreduzierung um jeweils 1,2 Prozentpunkte bis 2010 bzw. gestreckt bis 2050: „schnelle" bzw. „langsame" Senkung der sonstigen Ausgaben). Dabei fällt die langfristige Verbesserung der Situation der öffentlichen Finanzen desto stärker aus, je rascher eine solche Ausgaben-

Die Berechnungen zeigen, dass die jüngsten Reformen im Bereich der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bereits spürbar verbessert haben, weitere Reduktionen der Tragfähigkeitslücke sind möglich.

Bei einer Kombination unterschiedlicher Entwicklungen und bestimmter Politikmaßnahmen kumulieren sich die Effekte und die Tragfähigkeitslücken können rechnerisch komplett geschlossen werden, ohne dass die Einnahmenquote erhöht werden muss.

senkung durchgeführt wird. In der Praxis – im Modell aus den bekannten Gründen jedoch unberücksichtigt – kommt es ferner auf die Art der Staatsausgaben an, d.h. mögliche Wachstumseffekte einzelner Ausgabekategorien dürfen nicht aus den Augen verloren werden.

Die vorangegangenen Berechnungen – Sensitivitätsanalysen und Politiksimulationen – belegen, dass einzelne Maßnahmen für sich allein genommen nicht ausreichen, die Tragfähigkeit sicherzustellen. Bei einer Kombination unterschiedlicher Entwicklungen, die von der Politik beeinflussbar sind, und bestimmter Politikmaßnahmen – beispielsweise einer höheren Frauenerwerbsbeteiligung, der Rente mit 67 und einer Dämpfung der Gesundheitsausgaben – kumulieren sich jedoch die Effekte und die Tragfähigkeitslücken können rechnerisch komplett geschlossen werden, ohne dass die Einnahmenquote erhöht werden muss.

III. Handlungsnotwendigkeiten zur Sicherung einer tragfähigen Finanzpolitik

3.1 Die Rolle der Politik bei der Sicherung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen

Die Alterung der Bevölkerung wäre auch bei kontinuierlicher Zuwanderung und bei einem plötzlichen Geburtenanstieg kurz- und mittelfristig nicht aufzuhalten. Demographische Trends sind sehr stabil und nur schwer zu beeinflussen. Nur langfristig lassen sich solche Trends umkehren.

Was also kann die Politik bereits heute tun, um diesen Entwicklungen gerecht zu werden? Wenn es um die öffentlichen Finanzen geht, dann ist naturgemäß die Finanzpolitik vorrangig gefragt. Sie kann und sollte die Herausforderung aber nicht alleine meistern, denn die Politik in vielen anderen Bereichen hat unmittelbare Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen und deren Tragfähigkeit. Ähnlich wie die Geldpolitik, die zwar über die Nutzung ihres geldpolitischen Instrumentariums die notwendigen Rahmenbedingungen für Preisstabilität schaffen kann, aber gleichzeitig auf die Kooperation anderer angewiesen ist, braucht auch die Finanzpolitik verantwortungsvolle Partner zur Sicherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

Nicht nur die Politik, sondern auch Wirtschaft und Gesellschaft können ihren Beitrag leisten. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass sowohl die Märkte als auch die Bürger mit entsprechenden Verhaltensänderungen auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren. So dürfte in Zukunft beispielsweise der Anteil der privaten und betrieblichen Altersvorsorge und sonstiger Quellen der Einkommenssicherung im Alter – wie Haus- und Grundbesitz oder Geldvermögen – an der gesamten Altersvorsorge kontinuierlich zunehmen.

Die Finanzpolitik kann die Herausforderungen des demographischen Wandels nicht allein meistern.

Unterbleiben dringend erforderliche Maßnahmen, dann hat dies Konsequenzen für die Zukunft. Verschiebt man das Handeln auf morgen oder übermorgen, müssen die Maßnahmen dann umso einschneidender und schmerzhafter sein. Je früher Reformen angegangen werden, desto größer ist deren Hebelwirkung und desto eher können Belastungen in der Zukunft vermieden werden.

Im Kern müssen die von der Politik zu ergreifenden Maßnahmen auf zwei Ziele hinführen: Dauerhaft höheres Wachstum und langfristig tragfähige öffentliche Finanzen.

Die Bundesregierung hat mit der Agenda 2010 bereits große Fortschritte in dieser Richtung erzielt. Dies bestätigt auch das ifo-Institut in seiner Studie: *„Dabei zeigt sich, dass diese Reformen die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland – bei vergleichbarer Berechnung auch im Vergleich zur Situation in anderen EU-Staaten – spürbar verbessert haben dürften."* Die Projektionen zeigen aber auch, dass wir uns nicht auf dem Erreichten ausruhen können. Mit ei-

ner breit angelegten Strategie, die auf eine Kombination von Maßnahmen in unterschiedlichen Politikfeldern setzt, lässt sich das Nachhaltigkeitsziel am besten erreichen.

3.2 Wachstum und Beschäftigung stärken

Die Beschränkung der Debatte über die Auswirkungen des demographischen Wandels auf renten- und sozialpolitische Aspekte, wie dies in der Öffentlichkeit oft geschieht, greift zu kurz. Größere Beachtung verdienen auch die Auswirkungen auf das langfristige Wirtschaftswachstum. Denn gerade die Wachstumsschwäche der vergangenen Jahre hat deutlich gemacht, welche finanziellen Probleme niedrige gesamtwirtschaftliche Zuwachsraten für die öffentlichen Haushalte und die sozialen Sicherungssysteme mit sich bringen. Umgekehrt tragen eine Stärkung des Wachstums und ein Abbau der Arbeitslosigkeit ganz wesentlich dazu bei, die Staatsverschuldung abzubauen und die sozialen Sicherungssysteme finanziell auf eine sichere Grundlage zu stellen. Die Bundesregierung ist davon überzeugt, dass durch die Strukturreformen der Agenda 2010 im Zusammenwirken mit einer wachstums- und stabilitätsorientierten makroökonomischen Politik das Wachstumspotenzial in Deutschland mittel- und längerfristig nachhaltig erhöht werden kann.

Im Kern müssen die von der Politik zu ergreifenden Maßnahmen auf zwei Ziele hinführen: Dauerhaft höheres Wachstum und langfristig tragfähige öffentliche Finanzen.

3.2.1 Erwerbsbeteiligung erhöhen, Arbeitslosigkeit abbauen und Produktivitätsfortschritt fördern

Der Rückgang der Personen im erwerbsfähigen Alter würde bei Konstanz aller anderen Faktoren zu einer dauerhaften Abschwächung des Wachstums führen. Durch eine Erhöhung des quantitativen Einsatzes der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital und eine Steigerung der Faktorproduktivität bzw. des technischen Fortschritts können diese negativen Auswirkungen jedoch grundsätzlich kompensiert werden. Mit Hilfe eines höheren Wachstumspfads können die Konsequenzen der Bevölkerungsalterung auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zumindest teilweise aufgefangen werden.

Es ist keineswegs sicher, ob es infolge der demographischen Entwicklung zu einer Schwächung der Investitionstätigkeit kommen wird. Bei einer Verringerung des Arbeitskräftepotenzials könnte es sich vielmehr lohnen, verstärkt in Arbeitsplätze zu investieren, um einen hohen Produktionsausstoß über eine Kapitalintensivierung zu erreichen. Zukunftsaussagen über die Entwicklung des technischen Fortschritts sind äußerst schwierig. Zu einer Verlangsamung des technischen Fortschritts muss es aber aufgrund des beschriebenen Zusammenhangs auch in einer alternden Gesellschaft nicht notwendigerweise kommen.

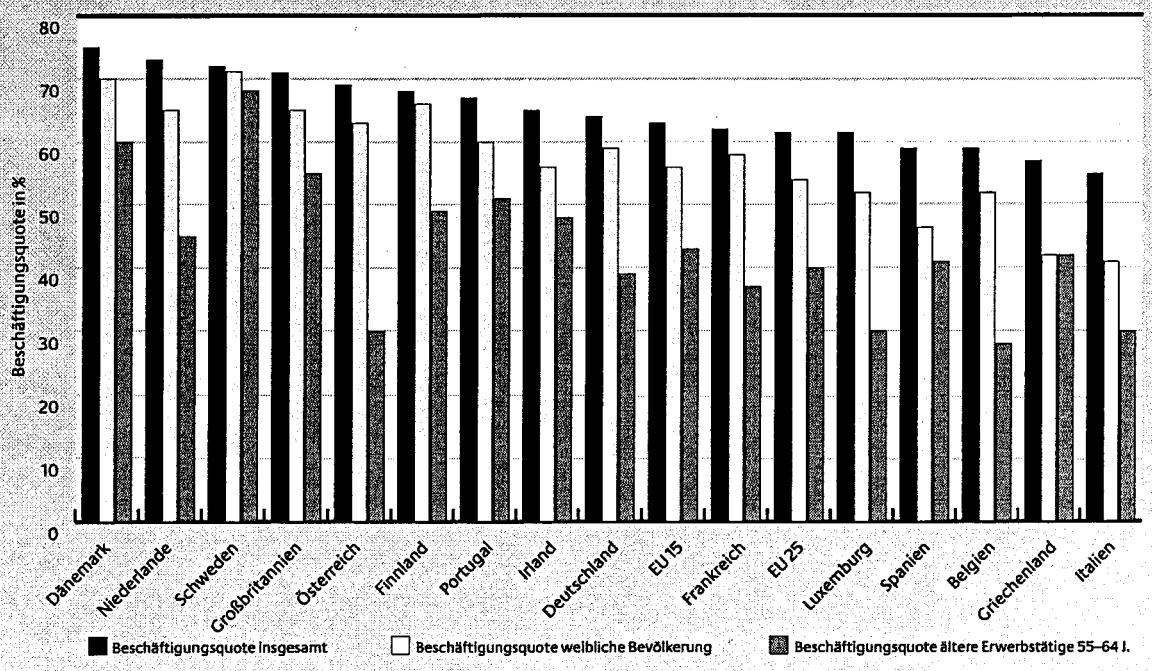
Einerseits kann die Erhöhung der Produktivität des knapper werdenden Faktors Arbeit, sei es über eine höhere Arbeitseffizienz oder über einen verstärkten Sachkapitaleinsatz, einer wirtschaftlichen Abschwächung infolge der demographischen Entwicklung entgegenwirken. Andererseits lässt sich der Wachstumsverlangsamung mit einer Erhöhung des Arbeitsvolumens begegnen. Das kann vor allem über eine Nutzung bislang brachliegender Ressourcen, also einen Abbau der hohen Arbeitslosigkeit, geschehen. Auch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit erhöht den quantitativen Einsatz des Faktors Arbeit. Dafür gibt es in Deutschland zu Beginn wie am Ende des Erwerbslebens noch erheblichen Spielraum. Auch die Jahresarbeitszeit ist in Deutschland im internationalen Vergleich niedrig. Lediglich in den Niederlanden, in Dänemark und in

Frankreich wird weniger gearbeitet. Bei solchen Vergleichen muss jedoch berücksichtigt werden, dass die niedrigere Jahresarbeitszeit in einigen Ländern auch durch den relativ hohen Anteil an Teilzeitarbeit beeinflusst wird.

Trotz der unbestrittenen Bedeutung von Bildung ist eine Straffung von Ausbildungs- und vor allem der im internationalen Vergleich zu langen Studienzeiten in Deutschland sinnvoll. Die Erwerbsbeteiligung jüngerer Menschen zwischen 15 und 24 Jahren ist in Deutschland in den vergangenen Jahren stark gesunken.

Ferner muss es gelingen, wieder mehr Menschen als bisher in eine Beschäftigung zu bringen. Eine erhebliche Herausforderung für die gesamte Gesellschaft besteht in der Anhebung der Beschäftigungsquote für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (55 bis unter 65 Jahre). Sie lag in Deutschland mit 39,5 % im Jahr 2003 zwar auf dem höchsten Wert seit Anfang der 90er Jahre, allerdings unterhalb des EU-Durchschnitts (EU 15: 41,7 %; EU 25: 40,2 %). Eine differenzierte Betrachtung zeigt, dass die eigentliche Herausforderung bei der Beschäftigung der 60- bis 64-jährigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besteht. Hierzu müssen die Anreize verstärkt werden, bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter im Erwerbsleben zu verbleiben. Durch angemessene Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt ist es bereits gelungen, das tatsächliche Renteneintrittsalter deutlich zu erhöhen. Mit dem Auslaufen der Übergangsregelungen ist davon auszugehen, dass sich das Renteneintrittsalter bereits kurz- und mittelfristig weiter deutlich erhöhen wird. So wird es nach 2011 nicht mehr möglich sein, eine Altersrente vor Erreichen des 62. Lebensjahres zu beziehen (Ausnahme: Rente für schwerbehinderte Menschen) und ein vorzeitiger Rentenbezug ist dann nur bei Vorliegen einer langjährigen Versicherungszeit und unter Inkaufnahme von Abschlägen möglich.

Abbildung 9: Beschäftigungsquoten in der EU-15 (2003)



Quelle: EU-Kommision: Strukturindikatoren

Nicht nur die Erwerbsbeteiligung von älteren Menschen, sondern auch die von Frauen ist in Deutschland nach wie vor relativ niedrig. Eine verbesserte Vereinbarkeit von Beruf und Familie dürfte hier den meisten Erfolg versprechen (s. Abschnitt 3.2.3). Schließlich sollten vermehrt Modelle entwickelt und angewandt werden, die Müttern den Wiedereinstieg in das Berufsleben erleichtern.

Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Arbeitsmarkt sind keineswegs ausgemachte Sache. Wenn das Arbeitskräfteangebot zurückgeht, kann gleichzeitig die Arbeitsnachfrage aufgrund einer nachlassenden Nachfrage nach Produkten und Dienstleistungen sinken. Andererseits wird sich die Nachfrage hin zu neuen, altersgerechten Produkten und altersspezifischen Dienstleistungen verschieben und insgesamt ein durchaus sinnvoller Strukturwandel der deutschen Volkswirtschaft angestoßen.

Es gilt, eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung herbeizuführen und einen zügigen Abbau der Arbeitslosigkeit voranzutreiben.

Das Wirtschaftswachstum hängt nicht nur von der Quantität, sondern auch von der Qualität des Arbeitseinsatzes ab. Wenn die Qualifikation des Arbeitsanbieters nicht mit dem gewünschten Profil des Arbeitsnachfragers übereinstimmt, kommt es zur „mismatch"-Arbeitslosigkeit. Deshalb sind Investitionen in Humankapital sowie sonstige Maßnahmen zur Flexibilisierung und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes erforderlich. Hierdurch kann die Beschäftigungsintensität des Wachstums erhöht und die Sockelarbeitslosigkeit reduziert werden. Beide Effekte tragen zur Verbesserung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen bei (s. Abschnitt 3.3.2).

Mit der Agenda 2010 hat die Bundesregierung das umfassendste wirtschaftspolitische Reformprojekt in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland vorgelegt. Sie verbindet im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft die Förderung wirtschaftlicher Effizienz und Eigeninitiative mit den Zielen der sozialen Gerechtigkeit und der Nachhaltigkeit, liefert damit also auch einen Beitrag zur Generationengerechtigkeit. Mit der Agenda 2010 werden die Voraussetzungen für mehr Wachstum und Beschäftigung deutlich verbessert. Die Balance von individuellen Rechten und Pflichten, von sozialer Sicherheit sowie Chancen- und Generationengerechtigkeit wird neu definiert. Das Regelwerk für den Arbeitsmarkt wird so umgestaltet, dass die (Wieder-)Vermittlung in den Arbeitsmarkt stärker in den Vordergrund rückt und nicht die Finanzierung von Arbeitslosigkeit. Damit trägt die Agenda 2010 u.a. dazu bei, dass die Flexibilität erhöht wird, das Wachstumspotenzial gestärkt und die strukturelle Arbeitslosigkeit gesenkt werden kann. Diesen eingeschlagenen Weg müssen wir konsequent fortsetzen.

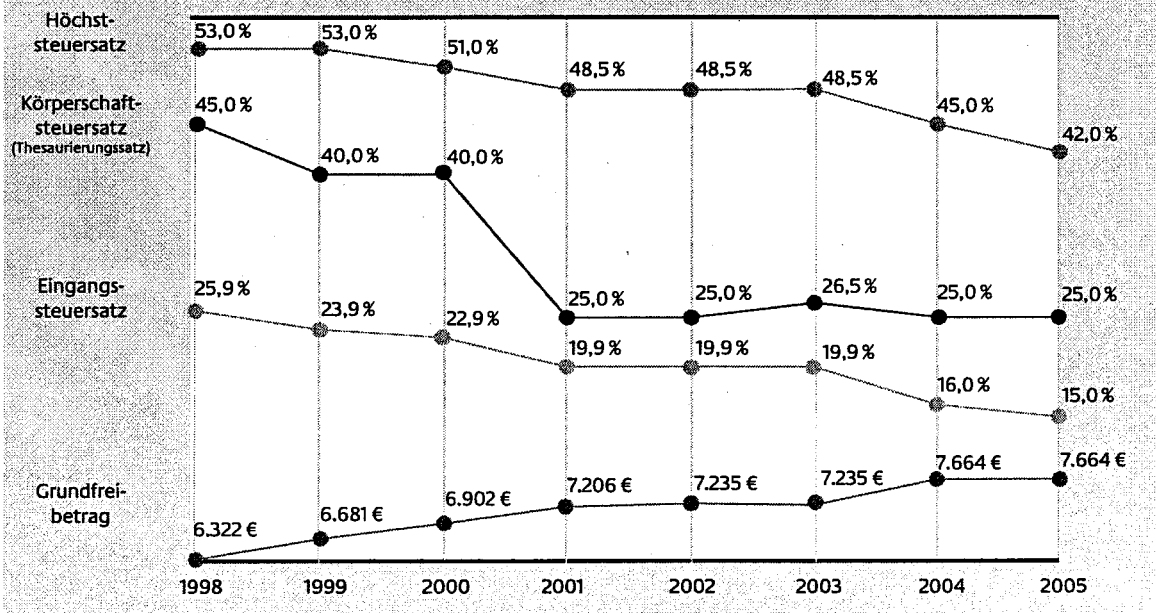
Eingebettet in die Agenda 2010 findet sich auch ein Konzept zur Förderung des Finanzmarktes – der Finanzmarktförderplan 2006 sowie das 10-Punkte-Programm zur Stärkung des Anlegerschutzes und der Unternehmensintegrität. Hierdurch können die Potenziale des Finanzplatzes Deutschland besser ausgeschöpft sowie Wachstum, Beschäftigung und private Altersvorsorge gestärkt werden.

3.2.2 Steuerpolitik wachstumsfördernd ausgestalten

Neben den strukturellen Reformen auf dem Arbeitsmarkt und bei den sozialen Sicherungssystemen, die längerfristig auch die öffentlichen Haushalte entlasten, bedarf es weiterhin einer strikten Begrenzung der Gesamtausgaben bzw. des Ausgabenwachstums durch langfristig wirksame strukturelle Konsolidierungsmaßnahmen. Spielraum für höhere Ausgaben zur Stärkung von Wachstumspotenzialen und Wettbewerbsfähigkeit kann nur geschaffen werden, wenn zugleich spürbare Konsolidierungsfortschritte bei vergangenheitsbezogenen Ausgaben erreicht werden. Dies gilt entsprechend auch für die Steuerpolitik. Sie muss die Konsolidierungspolitik von der Einnahmenseite flankieren.

Die Steuerreform der Bundesregierung hat für die deutsche Wirtschaft – Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite – einen wachstums- und beschäftigungsfreundlichen Rahmen geschaffen. Die steuerlichen Bedingungen haben sich seit 1998 in vielerlei Hinsicht verbessert. Mit der letzten Stufe der Steuerreform 2000, die am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, wurde das größte Steuersenkungsprogramm in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland vollständig umgesetzt. Das Gesamtentlastungsvolumen für Bürger und Unternehmen beträgt im Vergleich zu 1998 fast 60 Mrd. Euro jährlich.

Abbildung 10: Entwicklung der Einkommen- und Körperschaftsteuersätze 1998–2005



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Die Ausgestaltung des Steuersystems ist wichtiger Bestandteil einer tragfähigen Finanzpolitik.

Deutschland hat heute eine historisch niedrige gesamtwirtschaftliche Steuerquote, auch im internationalen Vergleich eine der geringsten Steuerquoten sowie eine Abgabenquote im internationalen Mittelfeld. Zwar scheint sich auf den ersten Blick die Position Deutschlands bei internationalen Unternehmenssteuerbelastungsvergleichen sowohl bei der nominalen als auch bei der effektiven steuerlichen Belastung verschlechtert zu haben. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist aber eine gewisse Vorsicht geboten. So werden oft nur Kapitalgesellschaften betrachtet, doch in Deutschland sind ca. 83 % der Unternehmen Personenunternehmen, deren Einkommensteuerbelastung meist geringer ist. Zudem vernachlässigen die Berechnungen meist weitere Faktoren, wie z. B. die intertemporalen Verlustverrechnungsmöglichkeiten. Klar ist jedoch, dass ein niedriger Tarif in Verbindung mit einer breiten Bemessungsgrundlage für die steuerlichen Standortbedingungen insgesamt attraktiver ist.

Im Bereich der Besteuerung kann es keinen Stillstand geben, denn die internationale Steuerlandschaft bleibt in Bewegung. Das gilt insbesondere für die Unternehmensbesteuerung. Dabei muss sich Deutschland sowohl an den Erfordernissen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit als auch an den Haushaltswirkungen orientieren.

Die Besteuerung der Kapitalgesellschaften muss in der Höhe konkurrenzfähig sein und gleichzeitig dafür sorgen, dass in Deutschland anfallende Gewinne auch hier versteuert werden. Anknüpfend an die Steuerreform aus dem Jahr 2000 soll deshalb – im Vorgriff auf eine umfassende Reform der Unternehmensbesteuerung – der Steuersatz für die Unternehmen von derzeit 25 auf 19 Prozent nochmals deutlich gesenkt werden. Im Gegenzug sieht das von der Bundesregierung vorgeschlagene Gesetz zur Verbesserung der steuerlichen Standortbedingungen Verbreiterungen bei der Bemessungsgrundlage und die Eindämmung von Steuergestaltungsmöglichkeiten vor.

Auch die steuerlichen Rahmenbedingungen für die kleinen und mittelständischen Unternehmen werden weiter verbessert. Die Erhöhung des Anrechnungsfaktors der Gewerbesteuer bei der Einkommensteuer von 1,8 auf 2 schafft eine spürbare steuerliche Entlastung des erwirtschafteten Ertrags von Personenunternehmen. Darüber hinaus wird im Rahmen einer mittelstandsorientierten Reform der Erbschaftsteuer die Betriebsfortführung und der Erhalt der Arbeitsplätze beim Übergang von Personenunternehmen gesichert. Dieses Ziel wird erreicht, in dem die auf produktiv eingesetztes Vermögen entfallende Erbschaft- und Schenkungssteuer über einen Zeitraum von zehn Jahren gestundet werden und die Steuerschuld in diesem Zeitraum bei Fortführung des Betriebs in gleichen Jahresraten abgeschmolzen wird. Bei einer Fortführung des Betriebes von mehr als zehn Jahren wird also die Erbschaftsteuer nicht erhoben. Die Umsetzung dieser Maßnahmen kann nur in enger Zusammenarbeit mit den Ländern im Bundesrat gelingen.

Die Ausgestaltung des Steuersystems ist wichtiger Bestandteil einer tragfähigen Finanzpolitik. Die jüngsten Reformen tragen nicht nur zu einer Verbesserung der Standort- und Investitionsbedingungen und damit zur Stärkung des Wachstums

bei, sondern vermeiden über die Sicherung des Steueraufkommens gleichzeitig auch eine Schwächung der Tragfähigkeit über die Einnahmenseite.

In Vorbereitung auf eine Fortführung der Unternehmenssteuerreform hat die Bundesregierung den Sachverständigenrat mit der Erarbeitung eines umfassenden Steuerreformkonzepts bis Ende des Jahres beauftragt. Es ist heute nicht mehr vorstellbar, Steuerpolitik ohne eine konsistente Einbettung in das europäische und internationale Umfeld zu betreiben. Angesichts der Rechtsprechung des EuGH sind in der Unternehmensbesteuerung europäische Konzepte gefragt. Die Bundesregierung setzt sich daher nachdrücklich für die Entwicklung einer einheitlichen Bemessungsgrundlage für die steuerliche Gewinnermittlung von Unternehmen sowie für eine verstärkte Konvergenz der Körperschaftsteuersysteme in der EU ein.

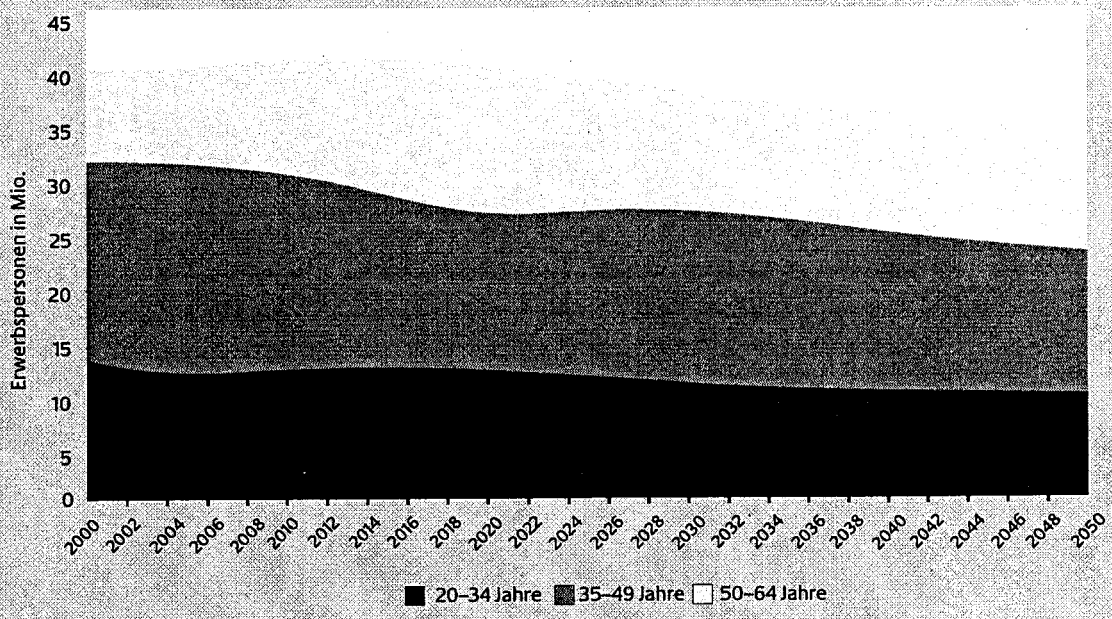
3.2.3 Familienpolitik zukunftsorientiert ausrichten

Nicht nur über Reformen, sondern auch über steigende Geburtenzahlen können die sozialen Sicherungssysteme wieder mehr finanziellen Spielraum gewinnen. Die Geburtenrate in Deutschland zählt im internationalen Vergleich zu den niedrigsten. Um die Bevölkerungszahl ohne Zuwanderung stabil zu halten, müssten je 100 Frauen 210 Kinder – statt der 135 aktuell – geboren werden. Allerdings würde selbst ein plötzlicher starker Anstieg der Geburtenraten den Rückgang des Erwerbspotentials durch den Alterungsprozess in den nächsten 20 bis 30 Jahren nicht stoppen können. Dennoch brauchen wir eine Trendumkehr der Bevölkerungsentwicklung hin zu wieder höheren Kinderzahlen. Dies liegt sowohl im individuellen als auch im gesellschaftlichen Interesse. Familienpolitik allein auf die Frage von Wirtschaftswachstum und Erwerbsbeteiligung zu reduzieren, wie dies für die Zwecke dieses Berichts notwendigerweise geschieht, wird dem umfassenden gesellschaftlichen Anspruch und Nutzen nicht gerecht. Eine nachhaltige Familienpolitik dient auch dazu, dass Menschen ihre Kinderwünsche tatsächlich verwirklichen können.

Menschen sollen ihre Kinderwünsche verwirklichen können.

Neben den negativen sozialen Auswirkungen, die der fehlende Nachwuchs auslösen kann, führt eine niedrige Geburtenrate auf Dauer zu ökonomischen Problemen. Die Erhöhung des Altenquotienten mit entsprechenden Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme wurde bereits mehrfach erwähnt. Des Weiteren wird der Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften immer mehr zunehmen. Auf der anderen Seite sinkt das Erwerbspersonenpotenzial aufgrund der Verschiebung der Altersstruktur deutlich. Besonders spürbar ist der Rückgang bei den jüngeren Menschen sowie Erwerbspersonen im mittleren Alter.

Abbildung 11: Entwicklung der Zahl der Erwerbspersonen nach Altersklassen in Deutschland 2000–2050 in Mio.



Quelle: Ifo, bis 2003: VGR/ifo-Schätzung; ab 2004: ifo-Projektion (Bevölkerung: StBA; Erwerbsquoten: IAB/ifo)

Im zurückliegenden Jahrzehnt war die Familienpolitik primär auf den Ausbau und die Verbesserung finanzieller Leistungen für Familien ausgerichtet. Trotz der schwierigen haushaltspolitischen und ökonomischen Situation hat die Bundesregierung in der vergangenen und laufenden Legislaturperiode durch steuer- und familienpolitische Maßnahmen die Einkommenssituation von Familien insgesamt verbessert, die finanziellen Leistungen und steuerlichen Maßnahmen für Familien ausgebaut und dabei insbesondere das Kindergeld und Steuerfreibeträge für Familien erhöht. Die Beträge aus den unterschiedlichsten Quellen summieren sich dabei auf insgesamt über 150 Mrd. Euro jährlich.

Diese ernormen finanziellen Leistungen konnten allerdings die Entwicklung der Geburtenraten nicht signifikant beeinflussen. Dabei ist Untersuchungen zufolge der Wunsch nach Kindern deutlich höher als die tatsächliche Geburtenrate. Über die Gründe der Kinderlosigkeit streiten die Experten. Sicherlich spielen bei der Entscheidung, eine Familie zu gründen, viele verschiedene Einflüsse eine Rolle. Zum Beispiel wird die Geburtenrate auch von dem in einem Land vorherrschenden Familienmodell und der Kinderfreundlichkeit der Gesellschaft beeinflusst.

Das Einkommen allein scheint kein ausschlaggebendes Kriterium für die Familiengründung zu sein. Die Bundesregierung hat deshalb neue Prioritäten in der Familienpolitik eingeleitet. Sie richtet ihre Anstrengungen verstärkt auf den Ausbau einer wirksamen, Familien und Kinder unterstützenden Infrastruktur für Bildung und Betreuung sowie auf Maßnahmen zur Erwerbsintegration von Frauen und für eine bessere Balance von Familie und Arbeitswelt. Mehr und bessere Angebote für die Kinderbetreuung können bewirken, dass sich mehr junge Menschen als bislang für Beruf und Kind entscheiden.

Ein Blick in unsere Nachbarländer verdeutlicht den Nachholbedarf Deutschlands auf diesen Gebieten. Die Erwerbstätigenquote von Müttern mit Kindern unter sechs Jahren liegt bei uns deutlich unter der von Frankreich, Großbritannien oder den Ländern Skandinaviens. Im Vergleich zu diesen und anderen Staaten scheiden Frauen in Deutschland darüber hinaus extrem lange für die Kinderbetreuung aus dem Arbeitsmarkt aus.

Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist somit ein Schlüsselkriterium einer zukunftsorientierten Familienpolitik. Mit dem Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder, das am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, will die Bundesregierung die Betreuung von Kindern unter drei Jahren deutlich verbessern. Weitere wichtige Schritte wurden mit dem „Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung" eingeleitet. In dem mit 4 Mrd. Euro ausgestatteten Programm fördert die Bundesregierung den Auf- und Ausbau von Ganztagsschulen. Diese helfen Eltern dabei, Familie und Beruf zu vereinbaren und entsprechen damit besser den heutigen Bedürfnissen. Auch hier ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern erforderlich.

Ganz allgemein sollte die Politik auch dafür sorgen, dass Arbeitsanreize für die nicht erwerbstätigen Partnerinnen oder Partner erhalten bleiben und umgekehrt die Familiengründung erwerbstätiger Paare zumindest nicht erschwert werden.

Aber nicht nur der Staat, sondern auch die Wirtschaft und sonstige private Initiativen sind gefordert. Von familienfreundlichen Arbeitszeitmodellen in der Wirtschaft profitieren nicht nur die Familien, auch für die Unternehmen rechnet sich dies Untersuchungen zufolge aufgrund niedrigerer Überbrückungs-, Fluktuations- und Wiedereingliederungskosten. Geburtenraten hängen letztlich aber auch vom Gesellschaftsmodell allgemein sowie von Grundstimmung und Zukunftsperspektiven des Einzelnen ab. Auch hierzu kann und muss die Politik durch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen ihren Anteil leisten.

Auch wenn sich Tragfähigkeitslücken nicht allein durch Zuwanderung schließen lassen können, so kann sie dennoch einen wertvollen Beitrag zu deren Verringerung leisten

3.2.4 Zuwanderung steuern

Vor dem Hintergrund der mit der demographischen Entwicklung verbundenen zukünftigen ökonomischen Herausforderungen ist bereits ein Umdenken in der Zuwanderungs- und Integrationspolitik erfolgt. Mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz wurde eine neue Zuwanderungs- und Integrationspolitik eingeleitet. Zwar wird der bislang geltende Anwerbestopp im Bereich

der Zulassung zu qualifizierten und weniger qualifizierten Tätigkeiten aufrechterhalten; Sonderregelungen für diese Gruppen erfolgen durch Beschäftigungsverordnungen. Für hochqualifizierte ausländische Spitzenkräfte wurden jedoch erleichterte Zulassungsmöglichkeiten geschaffen. Sie können eine Niederlassungserlaubnis erhalten, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit und zu einem unbeschränkten Aufenthalt berechtigt. Ihre Familienangehörigen können einen Aufenthaltstitel erhalten, der ebenfalls zu einer Beschäftigung berechtigt.

Auch wenn sich Tragfähigkeitslücken nicht allein durch Zuwanderung schließen lassen können, so kann sie dennoch einen wertvollen Beitrag zu deren Verringerung leisten. Wichtig ist dabei die konkrete Ausgestaltung der Zuwanderungsregeln. Durch die Förderung der Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften wird eine Überforderung der sozialen Sicherungssysteme vermieden, die Produktivität gesteigert und das Bevölkerungsstrukturproblem abgeschwächt.

3.3 Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherstellen

Es gibt keine Alternative zu einer entschlossenen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte.

Hierbei handelt es sich um Maßnahmen, die direkt auf der Ausgaben- oder Einnahmenseite der staatlichen Haushalte ansetzen, sowie um Reformen in den sozialen Sicherungssystemen. Nur wenn wir Zukunftsorientierung und Defizitabbau in den öffentlichen Haushalten in Einklang bringen, werden wir unserer Verantwortung gegenüber lebenden und künftigen Generationen gerecht.

3.3.1 Konsolidierung fortsetzen für eine generationengerechte Finanzpolitik

Solide und langfristig tragfähige öffentliche Finanzen haben einen hohen Stellenwert. Der fortgesetzte Abbau staatlicher Defizite und die nachhaltige Begrenzung der öffentlichen Verschuldung sind erforderlich

> für die Wiedergewinnung von Handlungsspielräumen zur Bewältigung von zentralen Zukunftsaufgaben,
> als Vorraussetzung für Preisstabilität und zur Stärkung der Wachstumskräfte und
> nicht zuletzt als Bedingung für mehr Generationengerechtigkeit.

Konsolidierung bedeutet in der Regel, gegen den Widerstand organisierter Gruppeninteressen und Besitzstandswahrer angehen zu müssen. Erfreulicherweise ist in den vergangenen Jahren jedoch die allgemeine Grundüberzeugung gewachsen, dass es keine Alternative zu einer entschlossenen Fortsetzung der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte gibt. Die Stärkung des Potenzialwachstums ist auch in diesem Zusammenhang eine zentrale finanz- und wirtschaftspolitische Aufgabe, da hierdurch die öffentlichen Haushalte entlastet werden können. Wachstum und Konsolidierung gehören untrennbar zusammen. Ein höheres Wirtschaftswachstum allein genügt jedoch nicht, um dauerhaft tragfähige öffentliche Finanzen zu garantieren.

Die Konsolidierung der Staatsfinanzen muss in eine dauerhafte und überzeugende Gesamtstrategie eingebettet sein und dabei vorrangig an der Ausgabenseite des Budgets ansetzen. Ähnliche gesamtwirtschaftliche Effekte wie Ausgabenkürzungen – einschließlich des Ab-

baus von Finanzhilfen – hat auch der Abbau von Steuervergünstigungen. So kam auch der Sachverständigenrat in seinem Gutachten 2003 zu dem Ergebnis, dass sich der Abbau von Steuervergünstigungen prinzipiell ebenso gut zur Haushaltskonsolidierung eignet wie eine Kürzung der Ausgaben. (Der englische Begriff für Steuervergünstigungen – „tax expenditure" – macht deutlich, dass es sich eigentlich um über das Steuersystem getätigte Ausgaben handelt.)

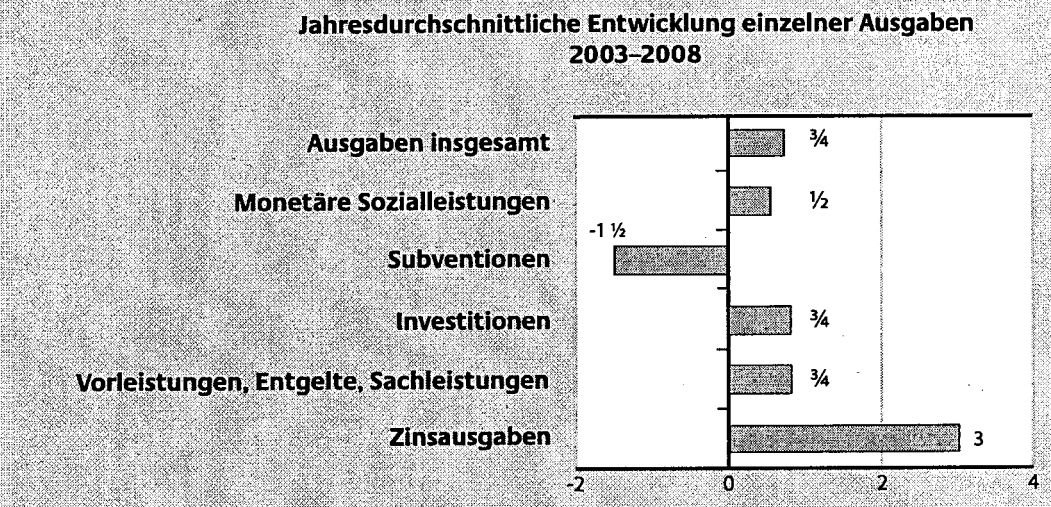
Beides – Ausgabenrückführung und Abbau von Steuervergünstigungen – hat die Bundesregierung in Angriff genommen. Dass die Defizitreduzierung in den vergangenen Jahren dennoch nicht vorangekommen ist wie gewünscht, lag am gleichzeitigen Rückgang der Steuereinnahmen. Die Steuerquote – in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung – hat 2004 mit rund 21,8 % des BIP einen Tiefstand erreicht und wird auch in den kommenden Jahren auf diesem historisch niedrigen Niveau verharren. Die dreijährige Stagnationsphase zu Beginn dieses Jahrzehnts hat Spuren bei den öffentlichen Finanzen hinterlassen. Um die Konjunkturentwicklung nicht zusätzlich zu belasten, mussten höhere Defizite in den öffentlichen Haushalten in Kauf genommen werden als ursprünglich geplant.

Ein „Hineinsparen" in Form zusätzlicher Sparmaßnahmen ist bei zögerlicher wirtschaftlicher Erholung in der Regel kontraproduktiv. Denn die Konsolidierung öffentlicher Haushalte dämpft die wirtschaftliche Entwicklung über entsprechende Nachfrageeffekte. In Theorie und Praxis herrscht daher weit gehend Einvernehmen darüber, die so genannten „automatischen Stabilisatoren" wirken zu lassen. Im Konjunkturverlauf schwanken die Staatsausgaben, insbesondere die Ausgaben für den Arbeitsmarkt. Auch die Staatseinnahmen, insbesondere die Steuereinnahmen, sind konjunkturabhängig. Diese zyklischen Schwankungen der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben sollten hingenommen werden, auch wenn damit in wirtschaftlichen Schwächephasen eine höhere Kreditaufnahme verbunden ist. Andernfalls würde die jeweilige konjunkturelle Situation noch verschärft und die Finanzpolitik prozyklisch wirken. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass mittel- und langfristig die Defizite weiter abgebaut werden müssen.

Beides – Ausgabenrückführung und Abbau von Steuervergünstigungen – hat die Bundesregierung in Angriff genommen.

Deutschland hat trotz des konjunkturell gebotenen Wirkenlassens der automatischen Stabilisatoren gleichzeitig die strukturelle Konsolidierung der Staatsfinanzen vorangetrieben. Die durchschnittliche jährliche Ausgabensteigerungsrate von 1999 bis 2003 lag unter 1%. Allein im vergangenen Jahr ist die Staatsquote – d.h. die Staatsausgaben in % des BIP – um 1,2 Prozentpunkte auf 46,9% und damit auf den niedrigsten Stand seit 1991 gesunken. Dies zeigt eine äußerst strikte Konsolidierungslinie an. Im Finanzplanungsrat haben Bund und Länder zuletzt vereinbart, das nominelle Ausgabenwachstum bis 2006 auf 1% zu beschränken. Für die kommenden Jahre ist ein weiterer ambitionierter Rückgang der Staatsquote auf 43,5% im Jahr 2008 geplant. Dies entspricht einem Rückgang von rund fünf Prozentpunkten zwischen 2003 und 2008. Diesen Konsolidierungspfad wird Deutschland in den kommenden Jahren weiter beschreiten, um für die ansteigenden Belastungen des demographischen Wandels gewappnet zu sein.

Abbildung 12: Jahresdurchschnittliche Entwicklung der Ausgaben von 2003–2008 in %



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

3.3.2 Qualität der öffentlichen Finanzen weiter verbessern

Neben der quantitativen Konsolidierung steht die qualitative Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte weiterhin auf der Agenda. Ziel der qualitativen Konsolidierung ist es, unter Beachtung der jeweiligen nationalen und europäischen Budgetbeschränkungen eine Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte weg von vergangenheitsbezogenen hin zu zukunftsorientierten Ausgaben zu erreichen. Die qualitative Konsolidierung läuft der quantitativen Konsolidierung nicht zuwider. Es geht vielmehr darum, mit einer „Qualitätsoffensive" die Struktur des Budgets zukunftsfähiger zu gestalten. Hierbei sollen Ausgabenbereiche wie Bildung, Forschung und Innovation sowie Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestärkt, öffentliche Ausgaben in anderen, weniger zukunftsorientierten Bereichen dagegen abgebaut werden. Daher wird in Deutschland seit 1998 wieder verstärkt in Forschung und Entwicklung investiert. Der Anteil der gesamten Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) am Bruttoinlandsprodukt ist von 2,31% auf 2,55% gestiegen. Die Bundesregierung hält an ihrer Zielsetzung fest, das vom Europäischen Rat in Barcelona im März 2002 verabschiedete Ziel, bis 2010 den Anteil der FuE-Ausgaben in der EU auf 3% des EU-Bruttoinlandsproduktes zu steigern, auch national umzusetzen. Davon sollen zwei Drittel auf die Wirtschaft und ein Drittel auf den Staat entfallen.

Die Gerechtigkeit zwischen den Generationen verlangt, dass innovations- und wachstumsfördernde Ausgaben Vorrang

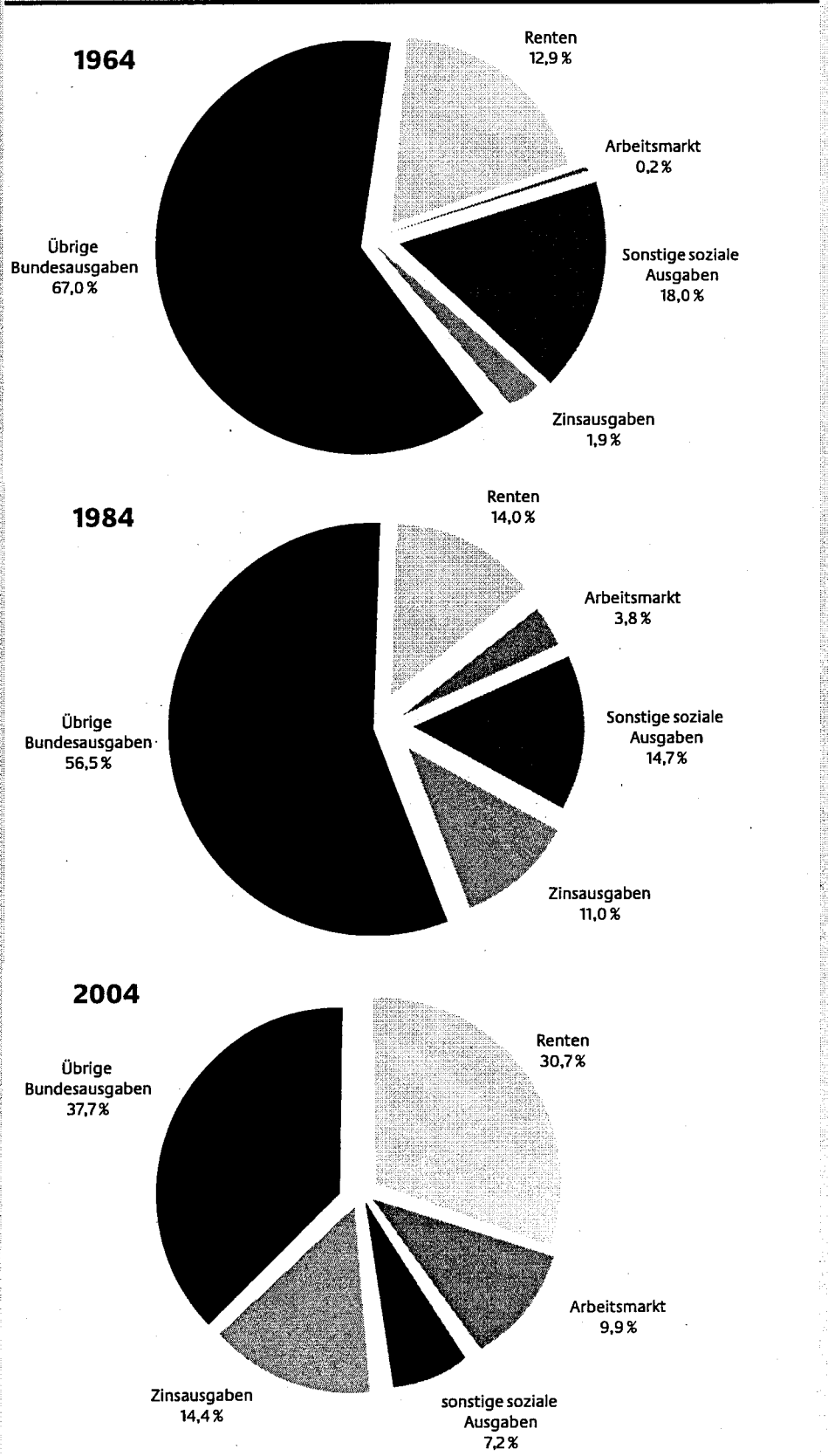
erhalten, um heute das Fundament für das zukünftige Entwicklungspotenzial der Volkswirtschaft und deren künftigen Wohlstand zu legen.

Die Problematik wird angesichts der zurückliegenden Entwicklung der Ausgabenstruktur der öffentlichen Haushalte ganz besonders anschaulich. Beispielhaft kann diese Tendenz anhand des Bundeshaushalts dargestellt werden, auch wenn sich dessen Struktur aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten von der der Länderhaushalte unterscheidet. Die Sozialausgaben des Bundes machen mittlerweile fast die Hälfte der gesamten Bundesausgaben aus. Dies ist auch ein Reflex der Entscheidung, fiskalische Effekte aus dem Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung hierin zu verlagern. Damit wurde ein weiterer Anstieg der Lohnnebenkosten vermieden, eine Verbesserung der Tragfähigkeit der Finanzen insgesamt aber nicht erreicht. Zusammen mit den Zins- und Personalausgaben stehen damit mehr als 70 % der Bundesausgaben nicht für Investitionen und wesentliche Zukunftsfelder zur Verfügung.

Volkswirtschaftlich betrachtet wirken Bildung und Forschung positiv auf Produktivität und Wachstum. Für ein Land mit begrenzten natürlichen Ressourcen, wie es Deutschland ist, sind diese Bereiche von besonderer Bedeutung. Investitionen in Humankapital und Innovation und die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen können zu einer Ankurbelung des Produktivitätswachstums und dem Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit führen und über diese Effekte zur Sicherung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beitragen. Hervorragend qualifizierte Arbeitskräfte und ein leistungsfähiges Forschungs- und Innovationssystem bilden die Grundlagen für erfolgreiche Spitzenforschung und ermöglichen damit die Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und innovativer Dienstleistungen. Nur so kann internationale Wettbewerbsfähigkeit dauerhaft gesichert werden. Mit dem intersektoralen Strukturwandel in Richtung wissensbasierte Branchen steigt der Bedarf an hoch qualifizierten Fachkräften weiter. Bildung und Forschung erhalten damit für die Zukunft Deutschlands zusätzliches Gewicht. Andere Staaten wie zum Beispiel die skandinavischen Länder haben dies bereits erkannt und daher ihre Investitionen in diese Bereiche erheblich gesteigert.

Ziel der qualitativen Konsolidierung ist es, unter Beachtung der jeweiligen nationalen und europäischen Budgetbeschränkungen eine Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte weg von vergangenheitsbezogenen hin zu zukunftsorientierten Ausgaben zu erreichen.

Abbildung 13: Ausgabenstruktur im Bundeshaushalt 1964, 1984 und 2004



Quelle: Ist-Zahlen zum Bundeshaushalt; eigene Berechnungen

Die PISA-Studien wie auch die OECD-Analysen „Bildung auf einen Blick" haben deutlich gemacht, dass ein dauerhaft sicherer Platz Deutschlands in der internationalen Leistungsspitze umfassende Reformen erfordert. Trotz der eingeleiteten Reformfortschritte in der Bildungspolitik in den vergangenen Jahren besteht weiterer Handlungsbedarf. Die PISA-Ergebnisse haben besondere Schwachstellen beim Leistungsniveau im schulischen Sekundarbereich offen gelegt. Im Vergleich zu anderen Ländern ist in Deutschland die so genannte Risikogruppe, also die Gruppe derjenigen Schülerinnen und Schüler, die Mindestanforderungen nicht erfüllen, besonders groß. Gleichzeitig ist eine besonders starke Korrelation zwischen sozialem Hintergrund und Bildungserfolg feststellbar.

Aus den Ergebnissen der internationalen Schulleistungsvergleichsstudien kann geschlussfolgert werden, dass eine stärkere individuelle Förderung aller Kinder bereits im Vorschulbereich ansetzen sollte. Im Widerspruch zur Bedeutung vorschulischer Erziehung und Bildung steht die Bildungsfinanzierung: Im Vorschulbereich wird ein vergleichsweise hoher Anteil privat finanziert und in etwas geringerem Ausmaße im Schulbereich. Zur Sicherung der Qualität der schulischen Bildung sind nationale Bildungsstandards sinnvoll.

Die Bundesregierung hat auf ihren Handlungsfeldern bereits wichtige Beiträge geleistet, beispielsweise zur Ausweitung der Ganztagsschulangebote. Die Verantwortung für umfassende Reformen im Bildungssektor liegt allerdings weit gehend in der Hand der Länder. Hier sind also in erster Linie die Länder gefordert, finanzielle Spielräume zugunsten von Zukunftsaufgaben zu schaffen. Finanziert werden können die Reformprojekte beispielsweise durch die Abschaffung von ökonomisch, ökologisch und finanzpolitisch nicht mehr zu rechtfertigenden Subventionen.

Eine schlichte Erhöhung der Bildungsausgaben insgesamt ist in der Regel nicht zielführend. Bei internationalen Leistungsvergleichen wird immer wieder deutlich, dass kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Höhe der Bildungsausgaben und der Leistungsfähigkeit des Bildungssystems besteht. Länder mit hohen Bildungsausgaben schneiden bei PISA nicht notwendigerweise positiv ab. Vielmehr muss es auch um die Erhöhung der Effizienz der eingesetzten Mittel gehen. Die Ergebnisse der PISA-Studie deuten darauf hin, dass Effizienzgewinne bei gleich bleibendem Mitteleinsatz durch einen Wechsel zu einer stärker output-orientierten Steuerung des bestehenden Bildungssystems und durch umfassende Unterrichtsreformen, die sich stärker als bisher an dem Prinzip individueller Förderung orientieren, erzielt werden können. Im internationalen Vergleich ist unklar, ob zusätzliche Effizienzgewinne im Gesamtsystem auch durch Verbesserung der Anreizstrukturen und Einführung von Wettbewerbselementen auf der Angebotseite und/oder die Stärkung der Nachfrageseite durch größere Wahlmöglichkeiten erzielt werden können. Auch eine Umschichtung der öffentlichen Mittel zwischen den einzelnen Ebenen kann effizienzsteigernd sein. So fordert auch der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2004, öffentliche Mittel prioritär vor allem dort einzusetzen, wo hohe soziale Zusatzerträge zu erwarten sind, also besonders im Vorschul- und

Grundschulbereich. Nach Auffassung der Bundesregierung kann das für die Zukunftssicherung wichtige Ziel, die Studienanfängerquoten weiter zu erhöhen, nur erreicht werden, wenn die hohe soziale Selektion des deutschen Bildungswesens überwunden wird.

Auch die Diskussionen zur Weiterentwicklung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts werden u.a. mit dem Ziel geführt, dass der Pakt in Zukunft deutliche Anreize für mehr Wachstum und Beschäftigung sowie für Strukturreformen zur nachhaltigen Ausrichtung der öffentlichen Finanzen setzt. Die aktuelle Halbzeitbilanz zur Lissabon-Strategie der EU macht ebenfalls deutlich, dass eine wirtschafts- und finanzpolitische Refokussierung auf die Aspekte Wachstum und Nachhaltigkeit dringend geboten ist und diese ihren Niederschlag auch in den öffentlichen Finanzen finden muss.

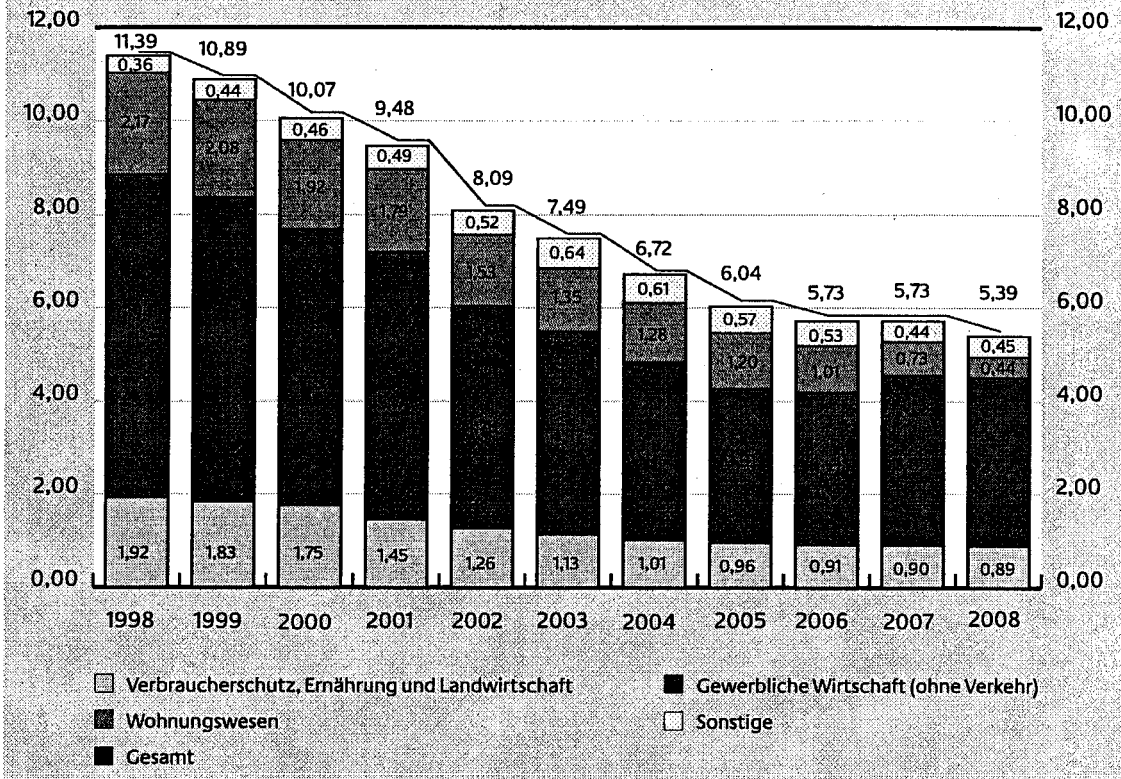
Aus den genannten Gründen wird die Bundesregierung – gerade angesichts enger Budgetrestriktionen – der Umschichtung der öffentlichen Haushalte auf wachstumswirksame Ausgaben im Bereich Sach- und Humankapital sowie zur Stärkung der wissensbasierten Gesellschaft in Zukunft weiter Priorität einräumen. Auch die Länder sind aufgrund ihrer Kompetenzen aufgefordert, in ihren Haushalten entsprechende Umstrukturierungen vorzunehmen.

3.3.3 Subventionsabbau konsequent fortsetzen

Grundsätzlich kann es durchaus gute ökonomische Gründe geben, mit Hilfe von Subventionen in das Marktgeschehen einzugreifen. Mit der gezielten Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten, die der Markt nur in ungenügendem Ausmaß zur Verfügung stellt, zur Abfederung von Härten im Rahmen des Strukturwandels oder zur Umverteilung von Einkommen kann ein Eingriff des Staates gewünscht und sinnvoll sein. Wenn das angestrebte Ziel erreicht oder nicht mehr begründet ist, wenn es mit der Art der Maßnahme nicht erreicht werden kann oder ein anderes, besseres Instrument zur Zielerreichung existiert, müssen Subventionen wieder zurückgeführt werden.

Der Subventionsabbau leistet neben der quantitativen Konsolidierung ebenfalls einen Beitrag zur „qualitativen" Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, vor allem beim Abbau vergangenheitsorientierter, nicht mehr zeitgemäßer Subventionen. Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren substanzielle Fortschritte beim Subventionsabbau erzielt. Exemplarisch kann dies an den Finanzhilfen des Bundes veranschaulicht werden; diese konnten 2005 gegenüber 1998 nahezu halbiert werden.

Abbildung 14: Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes 1998 bis 2008 in Mrd. Euro



Quelle: Mittelfristige Finanzplanung des Bundes (bis 2004 Ist-Zahlen Bundeshaushalt); eigene Berechnungen

Um Transparenz, Rechtfertigung und Steuerungsmöglichkeiten im Subventionswesen zu erhöhen, hat die Bundesregierung 2003 wichtige Grundsätze der künftigen Subventionspolitik beschlossen. Insbesondere sollen neue Subventionen grundsätzlich nur noch als Finanzhilfen und nicht mehr als Steuervergünstigungen gewährt werden. Neue und bestehende Finanzhilfen sollen nur noch gesetzlich befristet sowie degressiv ausgestaltet sein und so eine Erfolgskontrolle ermöglichen. Bestehende Steuersubventionen sollen – wenn möglich – in Finanzhilfen umgewandelt werden.

Aus ökonomischer Sicht sollten Subventionen grundsätzlich selektiv gekürzt werden. Zuerst und am stärksten müssen nicht mehr begründete und verzerrende Vergünstigungen abgebaut werden, die die größten nachteiligen Wohlfahrtseffekte verursachen. In der politischen Realität sind aber oft nur gleichmäßige Kürzungen nach der „Rasenmähermethode" durchsetzbar, da dies als „faire" Lastenteilung empfunden wird. Während die Schaffung neuer Subventionen von vielen, naturgemäß besonders von den Begünstigten, allgemein begrüßt wird, gestaltet sich deren Abschaffung nicht zu-

Um Transparenz, Rechtfertigung und Steuerungsmöglichkeiten im Subventionswesen zu erhöhen, hat die Bundesregierung 2003 wichtige Grundsätze der künftigen Subventionspolitik beschlossen.

letzt aufgrund der föderalen Entscheidungsstrukturen in Deutschland als schwierig. Gerade bei Mischfinanzierungen von Finanzhilfen und bei Steuersubventionen ist der Bund auf die Mitwirkung der Länder angewiesen.

Zum weiteren konsequenten Abbau von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, sei es durch lineare Subventionskürzungen oder durch den gezielten Abbau einzelner Fördermaßnahmen, gibt es in den kommenden Jahren keine Alternative. Insbesondere im Bereich der Steuervergünstigungen besteht weiterhin großer Handlungsbedarf. In den drei am stärksten subventionierten Wirtschaftsbereichen – Steinkohlebergbau, Wohnungsbau und Landwirtschaft – setzt sich die Bundesregierung nachdrücklich für weitere Kürzungen ein, was im Bereich des Steinkohlebergbaus in der Vergangenheit gelungen und für die kommenden Jahre bereits festgeschrieben ist.

In den drei am stärksten subventionierten Wirtschaftsbereichen – Steinkohlebergbau, Wohnungsbau und Landwirtschaft – setzt sich die Bundesregierung für weitere Kürzungen ein.

Auch im Wohnungsbau sind Subventionskürzungen überfällig. Der Vorschlag der Bundesregierung zum Abbau der Eigenheimzulage wurde jedoch von der Mehrheit des Bundesrates blockiert. Dabei wird die Einschätzung der Bundesregierung, dass es sich bei der Eigenheimzulage um eine überholte und ineffiziente sowie extrem teure Subvention handelt, von nahezu allen Experten geteilt. So stellte beispielsweise der Sachverständigenrat in seinem Gutachten 2003 fest: *„Die Eigenheimzulage hat sich überlebt. (...) Die Politik sollte sich zu einer kompletten Streichung der Eigenheimzulage durchringen."* Die Eigenheimzulage ist seit Jahren diejenige steuerliche Einzelsubvention mit dem höchsten Volumen im Bundeshaushalt. Wissenschaftliche Untersuchungen haben gezeigt, dass die derzeitige Ausgestaltung der Förderung nicht mehr zielführend ist, da das ursprüngliche Förderziel längst erreicht ist. Mittlerweile ist die Wohnraumversorgung in Deutschland so gut wie nie zuvor. Darüber hinaus kommt es bei der Eigenheimzulage in großem Umfang zu reinen Mitnahmeeffekten, d. h. die Bau- und Erwerbsmaßnahmen würden auch ohne staatliche finanzielle Förderung durchgeführt. Berücksichtigt man schließlich, dass der demographische Wandel langfristig zu einem veränderten und möglicherweise auch verminderten Wohnungsbedarf führen wird, wäre es ökonomisch wenig sinnvoll, wenn durch Subventionen die Ersparnisse von vielen Haushalten in Verwendungsrichtungen gelenkt werden, deren langfristige Rentabilität nicht gewährleistet ist.

Zu einer Rückführung von Subventionen muss es auch im Bereich der Landwirtschaft kommen. Der wesentliche Anteil der Ausgaben für den Agrarsektor wird im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU bereitgestellt. Rund die Hälfte des EU-Haushalts wird gegenwärtig für die GAP aufgewandt. Die verschiedenen Reformschritte seit Beginn der 1990er Jahre haben zwar zu einer zunehmenden Marktorientierung der Agrarproduktion und einer verbesserten Transfereffizienz der eingesetzten öffentlichen Mittel geführt, sie haben jedoch keine Verringerung der Agrarausgaben auf EU-Ebene zur Folge gehabt. Als ein wichtiger Schritt zur Vermeidung eines weiteren starken Anstiegs des Agrarbudgets durch die Osterweiterung wurde von den EU-Regierungschefs auf dem Europäischen Rat in Brüssel im Oktober 2002 eine Begrenzung des Ausgabenvolumens für Direktzahlungen und Marktmaßnahmen (1. Säule der GAP) bis 2013 auf dem für 2006 vorgesehenen Stand zuzüglich einer jährlichen Steigerung um 1% beschlossen. Mittelfristig ist darüber hinaus aber eine substanzielle Rückführung der Ausgaben der 1. Säule notwendig, insbesondere

durch ein „phasing out" der produktionsentkoppelten Direktzahlungen. Auch im Bereich der ländlichen Entwicklung (2. Säule der GAP) müssen die Beihilfen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft gemäß den von der Bundesregierung beschlossenen Grundsätzen zur zukünftigen Subventionspolitik degressiv ausgestaltet werden.

In ihrem Subventionsbericht 2005 wird die Bundesregierung die Ergebnisse im Detail darlegen. Dabei wird ersichtlich, dass die Bundesregierung den Subventionsabbau auch mittel- und langfristig weiter vorantreiben wird.

3.3.4 Soziale Sicherungssysteme demographiefest gestalten

Durch niedrigeres Wachstum und das sich stetig verschlechternde Verhältnis zwischen arbeitender Bevölkerung und Rentnern ergibt sich in Zukunft ein zunehmendes Missverhältnis zwischen Ausgaben- und Einnahmeentwicklung in den umlagefinanzierten Systemen der sozialen Sicherung im Alter. Die Bundesregierung hat daher Reformen auf den Weg gebracht, um die sozialen Sicherungssysteme im Hinblick auf den Alterungsprozess der Bevölkerung auf eine zukunftsfähige, finanziell solide Basis zu stellen. Ansonsten würden entweder die Beitragssätze auf ein inakzeptabel hohes Niveau steigen oder die Leistungen auf ein nicht hinnehmbares Niveau sinken.

Rentenversicherung

Deutschland hat bereits mit der Rentenreform 2001 entscheidende Weichen zur Anpassung der Alterssicherung an die demographische Entwicklung gestellt. Zum einen wurde die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung an die Erfordernisse der alternden Gesellschaft angepasst (modifizierte Rentenanpassung – Dämpfung des Rentenanstiegs). Zum anderen – und dies war das grundlegende neue Element der Reform – wurde der freiwillige Aufbau einer ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge („Riester-Rente") durch eine steuerliche Förderung unterstützt.

Mitte 2004 wurde das „Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz" verabschiedet. Wichtigste Neuregelung ist die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors zum 1. Juli 2005, der die Veränderung des Verhältnisses von Rentenbeziehern zu Beitragszahlern berücksichtigt. Mit ihm wird bei sinkender Zahl der Beitragszahler im Verhältnis zu den Rentenbeziehern der Beitragssatz durch eine gedämpfte Rentenanpassung stabilisiert. Damit haben sich die langfristigen Finanzierungsgrundlagen der Gesetzlichen Rentenversicherung erheblich verbessert. Auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen insgesamt wirkt sich das deutlich positiv aus (s. auch Abschnitt 2.3.3). Zugleich soll die gesetzliche Rente bezahlbar bleiben und eine stärkere Belastung des Faktors Arbeit durch die Beiträge vermieden werden. Ziel ist es, den Beitragssatz bis zum Jahr 2020 nicht über 20 Prozent beziehungsweise bis 2030 nicht über 22 Prozent steigen zu lassen. Die Maßnahmen in der Gesetzlichen Rentenversicherung führen zu einer Verstetigung der Beitragssatzentwicklung. Ohne die getroffenen Maßnahmen hätte der Beitragssatz im Jahr 2004 um einen Beitragssatzpunkt und im Jahr 2005 um 0,6 Beitragssatzpunkte über dem tatsächlichen Satz gelegen. Nach Rechnungen der Bundesregie-

Die Bundesregierung hat Reformen durchgeführt, um die sozialen Sicherungssysteme im Hinblick auf den Alterungsprozess der Bevölkerung auf eine zukunftsfähige, finanziell solide Basis zu stellen.

rung wird der Beitragssatz der Gesetzlichen Rentenversicherung durch die Reformmaßnahmen bis zum Jahr 2030 um 2,3 Beitragssatzpunkte entlastet.

Mit der schrittweisen Anhebung der Altersgrenzen wurden in Deutschland bereits seit 1997 in erheblichem Maße Anreize zu vorzeitigem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben abgebaut. Zuletzt wurden im Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz die Altersgrenzen für die vorzeitige Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeitarbeit von 60 auf 63 Jahre zwischen 2006 und 2008 in Monatsschritten angehoben. Positive Ergebnisse dieser Bemühungen zeigen sich schon derzeit am durchschnittlichen Renteneintrittsalter, obwohl die Übergangsphase der Anhebung der Altersgrenzen noch nicht abgeschlossen ist. Das durchschnittliche Renteneintrittsalter bei der Altersrente ist von 1998 bis 2003 von 62,2 auf 62,9 Jahre gestiegen und liegt damit nur noch gut zwei Jahre unter der Regelaltersgrenze von 65 Jahren. Die Ursache für den Anstieg des durchschnittlichen Eintrittsalters bei Altersrenten dürfte in erster Linie in der sich zunehmend bemerkbar machenden Einführung der Abschläge bei vorzeitigem Rentenbezug liegen. Ab 2006 wird es – abgesehen von besonderen Vertrauensschutzregelungen – überhaupt nicht mehr möglich sein, im Alter von 60 Jahren wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit in Rente zu gehen.

Mit dem Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz hat sich die Bundesregierung verpflichtet, ab dem Jahr 2008 alle vier Jahre zu prüfen, ob die derzeitigen Erkenntnisse und Annahmen über die künftige demographische Entwicklung und die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt auch auf der Grundlage dann vorliegender neurer wirtschaftlicher und demographischer Erkenntnisse Bestand haben und ob es gegebenenfalls erforderlich ist, gesetzgeberische Schritte für eine Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 Jahren einzuleiten. Auch eine solche Maßnahme wäre geeignet, die Tragfähigkeitslücke weiter zu verkleinern (s. Abschnitt 2.3.3).

Beamtenversorgung

Die Altersversorgungssysteme des öffentlichen Dienstes sind ebenso wie die gesetzliche Rentenversicherung von den Auswirkungen des demographischen Wandels in unserer Gesellschaft tief greifend betroffen. Zusätzlich wird die Altersversorgung des öffentlichen Dienstes durch die personelle Ausweitung seit den 1960er und 1970er Jahren belastet, die damals eine Folge der gestiegenen gesellschaftlichen Anforderungen (insbesondere Schulen, Hochschulen, Innere Sicherheit) war und in den kommenden Jahren zu einer stark ansteigenden Zahl von Versorgungsempfängern führen wird.

Seit 1992 sind Maßnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung stets wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung übertragen worden. Mit dem Versorgungsreformgesetz 1998 ist die Bildung von Versorgungsrücklagen bei Bund und Ländern vorgeschrieben worden, die im Wege verminderter Bezügeanpassungen von Beamten sowie den Versorgungsempfängern aufgebracht werden. Damit haben Elemente der Kapitaldeckung Eingang in die Beamtenversorgung gefunden.

Nach aktuellen Vorausberechnungen werden die Versorgungsausgaben auch unter Berücksichtigung der Maßnahmen des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 in den kommenden Jahrzehnten weiter deutlich ansteigen und einen wachsenden Teil der gesamtwirtschaftlichen Leistung und der Steuereinnahmen in Anspruch nehmen. Das bisherige Versorgungsniveau wäre längerfristig ohne Steuererhöhungen oder erhebliche Umschichtungen innerhalb der öffentlichen Haushalte zugunsten der Altersversorgung nicht aufrechtzuerhalten.

Die künftigen Finanzierungsprobleme können durch eine Dämpfung des Anstiegs der Versorgungsbezüge besser gelöst werden. Derzeit bereitet die Bundesregierung eine dem Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetz 2004 entsprechende nachhaltigkeitsorientierte Reform der Beamten-, Richter- und Soldatenversorgung vor. Darüber hinaus sollen durch eine entsprechende gesetzliche Regelung für neu berufene Beamte des Bundes künftig Versorgungsrückstellungen gebildet und einem Versorgungsfonds zugeführt werden. Die Bundesregierung folgt damit dem Land Rheinland-Pfalz, das diese Lösung seit 1996 erfolgreich praktiziert. Weitere Länder erwägen diesen Weg zur nachhaltigen Finanzierung der Beamtenversorgung.

Alterseinkünftegesetz

Mit dem Alterseinkünftegesetz, das zu Beginn dieses Jahres in Kraft trat, ist schließlich ein langfristiger Übergang zu einer nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte eingeleitet worden. Das Gesetz gestaltet schrittweise die steuerliche Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Alterseinkünften bis 2040 verfassungskonform und transparent um. Dadurch werden die finanziellen Spielräume zur privaten Altersvorsorge vergrößert.

Stärkung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge

Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Ersparnis der privaten Haushalte sind nicht eindeutig. Einige Untersuchungen gehen von einem Rückgang der Sparquote mit steigendem Durchschnittsalter aus, da Rentnerinnen und Rentner gemäß der sog. Lebenszyklushypothese nach Beendigung des Erwerbslebens eher entsparen. In der Praxis lässt sich aber beobachten, dass auch ältere Menschen weiter sparen, wenn auch in geringerem Umfang als in früheren Jahren. Ob die gesamtwirtschaftliche Ersparnis in Zukunft eher sinkt oder steigt, ist somit nicht eindeutig zu prognostizieren. Ferner ist zu bedenken, dass aufgrund der internationalen Kapitalmobilität auch ausländisches Kapital in Form von Portfolio- und Direktinvestitionen nach Deutschland fließen kann. Dies hängt natürlich maßgeblich von der Standortqualität und den gebotenen Renditemöglichkeiten im Vergleich zu anderen Anlagealternativen ab.

Eine detaillierte Auseinandersetzung mit solchen und ähnlichen Kapitalmarktfragen würde – wegen des notwendigerweise internationalen Bezugs – den Rahmen dieses Berichts sprengen. Die Bundesregierung befasst sich in verschiedenen internationalen Gremien, u.a. der OECD und den G 10, gemeinsam mit ihren ebenfalls von der Gesamtproblematik betroffenen Partnerstaaten, intensiv mit diesen Fragestellungen und ihren möglichen Auswirkungen auf die nationale Lage.

Die Gesetzliche Rentenversicherung ist mit über 50 Millionen Versicherten die wichtigste Säule der Altersvorsorge in Deutschland. Die betriebliche und die pri-

vate kapitalgedeckte Altersvorsorge bilden die zweite und dritte Säule der Alterssicherung. Diese ergänzenden Säulen werden immer wichtiger, um den Lebensstandard auch im Alter aufrechtzuerhalten. Private und betriebliche Zusatzvorsorge sind freiwillig und werden teilweise staatlich gefördert.

Mit der Einführung der staatlich geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge („Riester-Rente") wurde vor drei Jahren eine positive Entwicklung bei der zusätzlichen Altersvorsorge in Gang gesetzt. Im März 2003 besaßen bereits mehr als 15 Millionen Beschäftigte und damit ca. 57% aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten Anwartschaften auf eine Betriebsrente. Daneben wurden bis Ende 2004 rund 4,2 Millionen private Riester-Renten abgeschlossen. Gleichwohl ist sicherlich noch eine deutliche Ausweitung des Umfangs der kapitalgedeckten Altersvorsorge in Deutschland erforderlich, um einen größeren Kapitalstock aufzubauen. Hier müssen Staat und Wirtschaft zu einer intensiveren Aufklärung der Bevölkerung über die Bedeutung zusätzlicher Altersvorsorge beitragen. Neuere Zahlen zur Entwicklung der privaten und betrieblichen kapitalgedeckten Altersvorsorge werden im Rahmen des für Herbst 2005 vorgesehenen Alterssicherungsberichtes vorliegen. Auf seiner Basis soll über weitere, gegebenenfalls auch gesetzgeberische Maßnahmen entschieden werden.

Kranken- und Pflegeversicherung

Aussagen zur Ausgabenentwicklung in der GKV sind vor allem aufgrund des medizinisch-technischen Fortschritts und der demographisch bedingten Veränderungen mit noch größeren Unsicherheiten behaftet als bei der Rentenversicherung, da entsprechende Modellrechnungen stark variieren in Abhängigkeit von der angenommenen wirtschaftlichen, sozial- und gesundheitspolitischen Entwicklung sowie der des medizinisch-technischen Fortschritts. Mögliche Rückkopplungseffekte für Wachstum und Beschäftigung werden in den Modellrechnungen weder auf der Einnahmen- noch auf der Ausgabenseite berücksichtigt.

Ganz allgemein lässt sich beobachten, dass die Ausgaben für Gesundheit und Pflege mit zunehmendem Lebensalter im Schnitt der Bevölkerung erst allmählich, dann aber rasch und drastisch ansteigen. Eine Verlängerung der in guter Gesundheit verbrachten Lebenszeit, etwa durch Erfolge bei verstärkter Prävention und Gesundheitsförderung, kann dagegen tendenziell zu einer Verringerung der Belastung der öffentlichen Haushalte beitragen.

Inwieweit eine steigende Lebenserwartung die Ausgaben insgesamt ansteigen lässt, hängt davon ab, ob man eher der „Medikalisierungsthese" (steigende Kosten mit steigender Lebenserwartung) oder der „Kompressionsthese" (lediglich Verschiebung der Kosten ins höhere Alter) zuneigt. Bisher scheinen trotz ausgabendämpfender Effekte der aktuellen Reformen die Ausgabensteigerungen im Zusammenhang mit der Medikalisierungsthese zu überwiegen. Mit einer auch zukünftig steigenden Lebenserwartung können weitere Ausgabensteigerungen daher nicht ausgeschlossen werden.

In der Gesundheitspolitik haben die jüngsten Reformmaßnahmen dazu geführt, dass die Finanzlage der gesetzlichen Krankenkassen konsolidiert werden. Das Gesetz zur Modernisierung der

Gesetzlichen Krankenversicherung, seit Januar 2004 in Kraft, dient der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Gesundheitsversorgung und ist in seiner finanziellen Zielsetzung von vornherein mittelfristig angelegt. Die gemeinsam von Regierung und Opposition getragene Reform enthält u. a. strukturelle Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs und der Eigenverantwortung der Versicherten sowie Neuregelungen der Finanzierung. Ziel ist u.a. auch, die Lohnnebenkosten zu begrenzen und damit mehr Beschäftigung zu ermöglichen. Zugleich ist klar, dass weitere Reformen zur Verbesserung der Effizienz der Finanzgrundlagen, aber vor allem auch der Leistungserbringung erforderlich sind. Eine zukünftige Reform des Gesundheitssystems muss Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen entwickeln, die den Anforderungen der Nachhaltigkeit gerecht werden, die Belastung des Faktors Arbeit reduzieren und größere Verteilungsgerechtigkeit bewirken.

Die Bundesregierung wird daher die Umsetzung und die Auswirkungen der jüngsten Maßnahmen zur Stärkung neuer Strukturen und des Wettbewerbs beobachten und darauf aufbauend in der nächsten Legislaturperiode weitere Reformschritte einleiten. Dies ist umso wichtiger, als die mittel- und langfristige Ausgabenentwicklung im Bereich der Kranken- und Pflegeversicherung äußerst schwer vorhersehbar ist.

In der **Sozialen Pflegeversicherung** gilt seit Beginn dieses Jahres für kinderlose Mitglieder ein Beitragszuschlag von 0,25 Beitragssatzpunkten. Damit wird Kindererziehung auch in dieser Versicherung berücksichtigt. Darüber hinaus ist sich die Bundesregierung des grundsätzlichen Handlungsbedarfs in der sozialen Pflegeversicherung bewusst. Zentrale Punkte sind insbesondere die Stärkung der häuslichen Pflege, eine bessere Berücksichtigung des besonderen Hilfebedarfs demenziell erkrankter Menschen, eine Dynamisierung der Leistungen sowie eine Vernetzung der Hilfeangebote. Um auch langfristig die Funktion der Pflegeversicherung als eine stabile Säule der sozialen Sicherung zu gewährleisten, sind insbesondere angesichts des demographischen Wandels in den kommenden Jahren weitere erhebliche Reformanstrengungen erforderlich. Die Bundesregierung wird deshalb eine gesamtgesellschaftliche Diskussion in Gang setzen und zügig zu einem Ergebnis bringen, um ein Konzept zur Weiterentwicklung der Pflegeversicherung zu erhalten, das von möglichst breiter Akzeptanz getragen wird.

IV. Fazit

Die Sicherstellung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ist eine der wichtigsten Aufgaben, wenn es um die Wahrung der Generationengerechtigkeit geht.

Der Bericht kann keine einfachen und plakativen Antworten auf die Frage nach der Sicherung langfristig tragfähiger Finanzen in einer alternden Gesellschaft liefern. Er vermag aber mögliche Entwicklungen, die Konsequenzen bereits erfolgter Reformen sowie weiteren Reformbedarf aufzuzeigen.

Der Bericht macht deutlich, dass die Bundesregierung dem kurz- und mittelfristig bestehenden Handlungsbedarf durch die Reformen der Agenda 2010 Rechnung trägt. Mit den jüngst ergriffenen Maßnahmen ist sie in der Lage, mit der notwendigen Flexibilität auf unterschiedliche Entwicklungen zu reagieren. So wurde beispielsweise mit dem Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenversicherung eine solche Reagibilität bereits automatisch eingebaut. Aber auch die Neuregelungen des „GKV-Modernisierungsgesetzes" haben die Tragfähigkeit bereits in nennenswertem Umfang verbessert.

Der Bericht zeigt aber auch, dass weiterhin Handlungsbedarf besteht. Neben Reformen der sozialen Sicherungssysteme ist die wirksame Entfaltung künftiger Wachstums- und Beschäftigungsmöglichkeiten mindestens ebenso wichtig. Letztlich liefern Wirtschaftswachstum und Beschäftigung den wesentlichen Beitrag zu Stabilisierung der öffentlichen Haushalte. Die Modellrechnungen zeigen, dass die Arbeitsmarktentwicklung einen ganz erheblichen Einfluss auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen hat. Er gilt daher, die Nutzung derzeit noch brachliegender Ressourcen über eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung zu aktivieren und einen zügigen Abbau der Arbeitslosigkeit voranzutreiben. Mit den Reformen am Arbeitsmarkt, aber auch mit der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf hat die Bundesregierung bereits wichtige Schritte auf diesem Gebiet eingeleitet. Weitere Maßnahmen werden angegangen.

Fest steht aber auch: Deutschland braucht im individuellen wie im gesellschaftlichen Interesse eine Trendumkehr bei den Geburtenraten. Die Entscheidung für ein Leben mit Kindern muss erleichtert werden. Hierzu brauchen wir eine familienorientierte Politik und eine kinderfreundliche Gesellschaft.

Zu all dem können Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ihren Beitrag leisten. Die Entscheidung für Kinder ist und bleibt eine persönliche und private Entscheidung. Diese Entscheidungen sind jedoch für die Allgemeinheit von größter Bedeutung. Die Verbesserung der Situation der Familien ist deshalb eine vordringliche gesellschaftliche Aufgabe. Die Belange von Familien müssen im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses stehen. Deutschland muss zu einem kinder- und familienfreundlichen Land werden.

Die Sicherstellung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ist für die Bundesregierung eine der wichtigsten Aufgaben der nächsten Jahre. Zur

Bewältigung der demographischen Herausforderungen setzt die Bundsregierung dabei auf eine Bündelung von Maßnahmen in unterschiedlichen Politikbereichen. Einerseits kommt es dabei darauf an, die sozialen Sicherungssysteme über strukturelle Reformen und eine konsequente Politik zur nachhaltigen Stärkung von Wachstum und Beschäftigung „demographiefest" zu machen. Andererseits gilt es, die demographische Entwicklung selbst über einen grundlegenden Wandel in den gesellschaftlichen Einstellungen zu Familie und Kindern, über eine familienfreundliche Wirtschafts- und Arbeitswelt sowie über moderne Zuwanderungsregelungen zu verändern.

Langfristsimulationen unterstellen in ihren Status-quo-Szenarien eine unveränderte Fortgeltung der heutigen gesetzlichen Rahmenbedingungen. Daraus folgt, dass weitere Reformen, die wir in den nächsten Jahren angehen, sowie kontinuierliche Verhaltensänderungen über 50 Jahre eine ernorme „Hebelwirkung" im Sinne einer positiven Ergebniskorrektur entfalten können, und das erst recht, wenn es zu einer Bündelung von Maßnahmen in unterschiedlichen Politikbereichen kommt. Dies zeigen auch die Berechnungen des ifo-Instituts. Einzelne Maßnahmen sind für sich allein genommen nicht ausreichend, bei einer Kombination unterschiedlicher Entwicklungen und Maßnahmen – wie aus den Sensitivitätsanalysen und Politiksimulationen ersichtlich – kumulieren sich jedoch die Effekte und eine langfristig tragfähige Haushaltssituation ist erreichbar.

Für eine fatalistische Haltung gibt es also keinen Anlass. Die Sicherstellung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ist für die Bundesregierung eine der wichtigsten Aufgaben der nächsten Jahre.

Entscheidend ist, dass alle Reformanstrengungen Hand in Hand gehen. Durch eine gezielte Zusammenarbeit aller Politikbereiche können die Herausforderungen des demografischen Wandels bewältigt werden.

Abbildungsverzeichnis

Tabellenverzeichnis

Herausgeber:
Bundesministerium der Finanzen
Referat Information und
Publikation
Wilhelmstrasse 97
10117 Berlin
www.bundesfinanzministerium.de

Redaktion:
Grundsatzabteilung

Satz und Gestaltung:
KIWI GmbH, Osnabrück

Berlin, Juni 2005