

Einführung

Kaum gesichertes Wissen über Haushaltskonsolidierung

In Wissenschaft wie Politik gab es trotz der keineswegs neuen Aufgabenstellung, wie man öffentliche Haushalte zum finanziellen Ausgleich bringen und die öffentlichen Finanzen wachstumsfreundlich gestalten kann, bis Mitte der neunziger Jahre kaum belastbare Vorstellungen oder gesichertes Wissen. Seither sind in der Wissenschaft Studien erschienen, die zumindest Grundmuster erfolgreicher Konsolidierungspolitik haben aufzeigen können. Und seither sind auch von Regierungen und Parlamenten ganz unterschiedlicher Couleur in guten und in schlechten Zeiten Anstrengungen zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen unternommen worden, oft mit ansehnlichem Erfolg. Der Ministerrat¹ und die EU-Kommission haben sich bei der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts ebenfalls damit befasst. Zudem werden derzeit in der EU die statistischen Voraussetzungen für eine ökonomisch sinnvolle Klassifizierung der Staatstätigkeit geschaffen, die eine differenziertere empirische Analyse überhaupt erst möglich machen wird.

Neue Einsichten nun verfügbar

Deutsche Bank Research und das Bundesministerium der Finanzen haben im März 2007 einen Workshop zur qualitativen Haushaltskonsolidierung mit Experten aus diversen Institutionen ausgerichtet. Der vorliegende Essay zu den grundsätzlichen Themen basiert auf den Beiträgen und Diskussionen dieser Veranstaltung, die auf unserer Homepage dokumentiert sind (<http://www.dbresearch.de>). Die Verantwortung für die inhaltliche Darstellung und Akzentuierung in diesem Beitrag tragen wir allein.

Erfolgsbedingungen der Konsolidierung

Was wissen wir über Haushaltskonsolidierung?

Seit der ersten Serie von Papieren der Forscher Alberto Alesina und Roberto Perotti² sowie den nachfolgenden Studien³ zu den dort aufgeworfenen Fragen ist man in der Forschung zu einigen soliden Erkenntnissen über die Erfolgsaussichten, die Bedeutung von Einnahmen und Ausgaben in der fiskalischen Anpassung, die Ausgangsbedingungen und die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen der Konsolidierung öffentlicher Haushalte in etablierten OECD-Ländern gelangt.

Umfassende Reformen, Ausgaben-senkungen und institutionelle Änderungen weisen den Weg

Die Erfahrung zeigt, dass Regierungen und Parlamente die öffentlichen Haushalte insbesondere dann erfolgreich konsolidieren können, wenn sie ein umfassendes, ambitioniertes Programm vorlegen, den Schwerpunkt auf die Reduzierung von Ausgaben legen und zugleich institutionelle Reformen für die Staatstätigkeit im Allgemeinen und die Haushaltspolitik im Besonderen in Angriff nehmen. Solche anspruchsvollen Politikansätze werden in der Regel in der Öffentlichkeit auch leichter unterstützt als halbherzige Maßnahmen, zumal die Chance, dass die Wirtschaft trotz der Konsolidierung kräftig wächst, erstaunlich gut ist.

Sozialleistungen werden gekürzt,...

Kürzen ist nicht gleich Kürzen

Üblicherweise werden in erfolgreichen Fällen die Transferleistungen des Staates an die Bevölkerung und an Unternehmen (Subventionen) eingeschränkt und vor allem die Sozialausgaben gedrosselt. Das Bildungssystem wird typischerweise verschont, und dafür gibt es auch gute Gründe: Die Verbesserung des durchschnittlichen

¹ ECFIN (2005).

² Alesina und Perotti (1995a, b, c).

³ Einen guten Überblick bieten Wagschal (2006), Hauptmeier, Heipertz, Schuknecht (2006), Schuknecht und Tanzi (2005), Afonso, Ebert, Schuknecht und Thöne (2005), Perotti (2004) und Tanzi und Schuknecht (2000).

... aber Bildungsausgaben werden verschont

Ausbildungsgrads der erwerbstätigen Bevölkerung ist wohl eine der wichtigsten Wachstumsdeterminanten, und der gesellschaftliche Bildungsaufwand steht damit in engem Zusammenhang.⁴

Steuerfinanzierte Wohlfahrtsstaaten konnten erfolgreich konsolidieren

Interessanterweise gelang es unter anderem auch eher sozialdemokratisch geprägten Ländern gut, stark defizitäre Haushalte mittelfristig wieder in den Griff zu bekommen und trotz der Kürzung von Sozialtransfers politisch erfolgreich zu bleiben.⁵ Wagschal argumentiert, dass vor allem die Eindämmung der bedeutsamen Sozial- und der Gesundheitsausgaben sowie der allgemeinen Verwaltungskosten über rund ein Jahrzehnt über Erfolg oder Scheitern von Konsolidierung entscheidet. In den typischerweise stark über Steuern statt über Abgaben finanzierten Sozialstaaten des Nordens gelang es somit besser, die Ausgaben zu reduzieren als in den abgabenorientierten kontinentaleuropäischen Staaten Bismarck'scher Sozialstaatsprovenienz. Dort, wo die Altersvorsorge, das Gesundheitswesen und selbst die Arbeitsmarktpolitik in eigenen finanziellen Regelkreisen verlaufen und die Leistungsansprüche der Bürger mit Rechtstiteln versehen sind, werden Anpassungen erschwert.

Umschichtungen zu indirekten Steuern sind typisch

Ausgabenkürzungen für staatlich Beschäftigte, also Personaleinsparungen und Lohnzurückhaltung, und Einschnitte im Verteidigungsbudget kommen häufig hinzu. In gewissem Umfang sind auch Steuererhöhungen an der Tagesordnung, während Sozialabgaben besser nicht erhöht werden sollten. Hilfreich sind in jedem Fall Strukturveränderungen im Steuersystem, bei denen das relative Gewicht von Umsatz- zu Ertragssteuern erhöht wird. Richtig durchgreifende Reformen bleiben nicht beim Haushalt stehen, sondern stellen zugleich in der Sozialpolitik, auf dem Arbeitsmarkt, im Unternehmenssektor (Privatisierungen) und in anderen Politikfeldern die Weichen auf wachstumsfreundlichere Rahmenbedingungen.

Institutionelle Reformen zur Stärkung zentraler Steuerung sind nötig

Erfolgreiche Reformländer führen auch einige institutionelle Reformen aus einem ganzen Spektrum möglicher Maßnahmen durch: Entscheidend ist eine dem Land und der Haushaltslage angepasste Reform der Haushaltsverfahren, eine stärkere zentrale Steuerung des Budgetprozesses von oben, in der Regel durch den Regierungschef und den Finanzminister, eine stärkere Verbindlichkeit der mehrjährigen Finanzplanung und eine Reform der öffentlichen Verwaltung. Gelegentlich werden auch die Verfassungen geändert, neue Budgetregeln eingeführt oder die Konjunkturprognose, die für die mittelfristige Haushaltsplanung wichtig ist, an eine unabhängige Forschungseinrichtung delegiert, um die Gefahr der politischen Einfärbung der Prognose zu begrenzen.

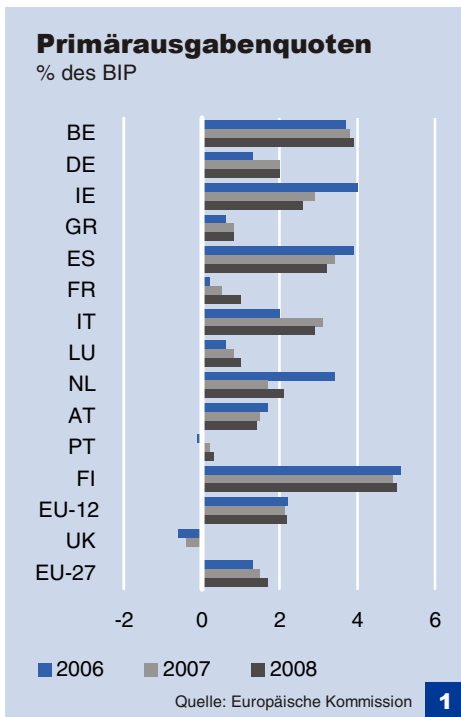
Konjunkturrisiken beherrschbar

Konjunktur leidet erfahrungsgemäß kaum

Heutzutage sieht man – anders als noch vor zehn Jahren – erfahrungsgesättigt auch die Risiken eines umfangreichen Konsolidierungspakets für die Konjunktur gelassener. Die Erfahrungen einiger Länder zeigen, dass insbesondere bei sehr anspruchsvollen Zielsetzungen und harten Maßnahmen eine Besserung der Lage in der Produktion, auf dem Arbeitsmarkt und nachfolgend in den sozialen Sicherungssystemen wahrscheinlich ist und die Erfüllung wichtiger sozialpolitischer Zielsetzungen auch weiterhin möglich scheint. Auch in der öffentlichen Meinung und an den Finanzmärkten – z.B. bei den Ratings für die öffentlichen Schuldentitel – lohnt sich ein solcher Kurswechsel.

⁴ Siehe dazu im Speziellen Afonso et al. (2005), Bergheim (2005a, b).

⁵ Siehe Henriksson (2007) zur schwedischen Erfahrung.



Die Studien von Schuknecht und Kollegen zeigen, dass große Reformen, in denen die Staatsquote um 10 Prozent in sieben Jahren reduziert und die Defizite korrigiert wurden, gesamtwirtschaftlich gut funktioniert haben.⁶ Neben den rein fiskalischen Dimensionen half bei diesen Reformen oft die allmähliche Verbesserung der Angebotsseite im Zuge sinkender Abgaben und Steuern auf Arbeitseinkommen und eine moderate Entwicklung der Lohnstückkosten. Vergleichend zeigte sich auch, dass die Länder, die in der ersten großen Phase von Haushaltsreformen zu Beginn der achtziger Jahre den Kurs wechselten, wirtschaftlich deutlichere Fortschritte machten als solche, die ein Jahrzehnt später starteten. Zum Teil liegt dies daran, dass die positiven Angebotseffekte sich erst über viele Jahre einstellen.

Auch im Hinblick auf soziale Indikatoren sind nicht eindeutig schädliche Effekte entstanden, vielmehr ging die bessere Wirtschaftslage kurz nach dem Beginn der Konsolidierungspolitik oft eher mit einer leichten Verbesserung solcher Werte einher. Dies mag unter anderem auch daran liegen, dass typischerweise im Sozialbudget Transfereinkürzungen möglich sind, ohne nachweislich Ziele der Armutsvermeidung zu verletzen oder ohne eine übermäßige Rücküberwälzung von kollektiv abgesicherten Risiken auf die Bürger. Gleichwohl lässt sich nicht leugnen, dass zumindest übergangsweise die Bezieher von Transfereinkünften sowie die öffentlichen Beschäftigten in der Regel geringere Einkünfte erzielt haben und die Last der Anpassung tragen mussten. Wohlhabende Bürger, die überproportional zum Steueraufkommen beitragen, wurden dagegen nur selten über Steuererhöhungen belastet. Und im Hinblick auf die Einkommensverteilung wissen wir nach wie vor zu wenig; es spricht aber viel dafür, dass der technische Fortschritt, der Wandel der Arbeitswelt und die internationale Arbeitsteilung stärkere Triebkräfte für die wachsende Ungleichheit in der Einkommensverteilung in OECD-Ländern darstellen als die Korrekturen im Steuer- und Transfersystem im Zuge der Haushaltskonsolidierung.⁷

Verteilungsfragen sind bisher wenig erforscht worden

Beherrzte, rasche Reformen zahlen sich aus

Gemeinsame finanzpolitische Orientierung in der OECD zeichnet sich ab

Höheres Tempo verspricht mehr Erfolg

Länder, die es aus falsch verstandener Sorge vor politischer Überforderung langsamer angingen, haben dagegen weder im Haushalt ihre Zielsetzungen besser erreicht, noch die Wirtschaft rasch wieder flott machen können. Vielmehr ließ sich der Schuldenstand kaum reduzieren, es gab häufiger Rückfälle in zyklisch nicht gerechtfertigte Defizite, und positive Vertrauenseffekte, die aus einer Sanierung der öffentlichen Haushalte resultieren können, ließen auf sich warten oder waren nicht von Dauer.

Im Ergebnis sind die großen OECD-Staaten heutzutage in ihrer Finanzpolitik wohl enger zusammen als zuvor, da einige der Länder mit ursprünglich hohen Staatsquoten, Ausgaben und Defiziten sich in Richtung Mitte bewegt haben, während einige der Länder mit sehr geringen Staatsanteilen leichte Steigerungen erfahren haben, insbesondere das Vereinigte Königreich unter Blair und Brown. Dies erleichtert auch die stärkere Orientierung der Finanzpolitik an qualitativen Steuerungskonzepten für die Haushaltspolitik. Denn somit muss die Frage politisch beantwortet werden, welche Aufgaben hoch entwickelte Dienstleistungsökonomien unbedingt staatlich und über staatliche Ausgaben und Einnahmen erledigen sollten und wie Wachstums-, Beschäftigungs- und Verteilungsziele finanzpolitisch befördert werden können.

⁶ Angaben nach Schuknecht, Präsentation auf dem Workshop.
⁷ Bräuninger (2007).

Deutschland ohne große Haushaltskrisen, aber auch ohne nachhaltige Konsolidierungserfolge**Haushaltskonsolidierung in Deutschland**

Deutschlands Finanzpolitik zählt in den meisten vergleichenden Analysen nicht zu den Ländern mit klar abgrenzbaren Konsolidierungsperioden bzw. erfolgreichen Haushaltssanierungen. Der jüngste Erfolg ist noch nicht Gegenstand von Studien gewesen. Zwar gab es auch in Deutschland seit 1967 nennenswerte Haushaltsdefizite – im Höhepunkt 1975 bei rund acht Prozent des BIP –, allerdings keine finanzpolitischen Katastrophen mit zweistelligen Defiziten. Gleichzeitig gab es aber auch keine wirtschafts- und finanzpolitische Periode, die durch konsequente Konsolidierung geprägt worden ist. Zwar war wohl das Ende der sozialliberalen Regierungszeit in den Jahren 1980-1982 dominiert von Haushaltsfragen. Die Regierung scheiterte jedoch nur vordergründig an den Dissonanzen über die Konsolidierungspolitik, letztlich jedoch an grundsätzlichen Differenzen über den Kurs in der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik und am Konflikt zwischen Finanz- und Geldpolitik insgesamt.⁸

Konsolidierung nur Ziel *inter alia***Teilerfolge in den späten 80er Jahren**

Die vier Regierungen unter Bundeskanzler Kohl verfolgten das Konsolidierungsziel eher sporadisch, wobei die Rückführung der Staatsquote in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre gelang, die Verschuldung aber weiter anstieg. Mit der deutschen Einheit nahm dann auch die Staatsquote wieder zu. Der angestrebte Kurswechsel unter Finanzminister Eichel scheiterte an den makroökonomischen Schocks nach 2000, der ausgeprägten Wachstumsschwäche und den damit verbundenen zyklischen Einnahmeeinbrüchen in Deutschland. Erst mit dem Anziehen der Konjunktur dürfte nun der Haushaltsausgleich im Jahr 2007 gelingen.⁹

Deutsche Einheit und Wachstumsbiss**Strukturreformen von Rot-Grün langfristig bedeutsam für Haushalt**

Gleichwohl haben die wirtschaftlich schwachen Jahre (2001-2005) vor allem die Länder und Kommunen im Ausgabenverhalten diszipliniert.¹⁰ Auch hat die rot-grüne Bundesregierung bei Bildung, innerer Sicherheit, Verwaltung und Verteidigung Ausgaben gesenkt und Subventionen abgebaut. Hohe Privatisierungserlöse kamen hinzu. Deutschland hat jedoch einen besonders hohen Sozialetat im internationalen Vergleich, und dort lagen bislang auch stets die höchsten Konsolidierungsrisiken. Implizit kamen somit der Rentenreform von 2001 sowie den Arbeitsmarktreformen von 2003 hohe Bedeutung für die Haushaltspolitik zu; beide reduzierten kurz- und langfristige Leistungsansprüche der Bürger und somit die Ausgabendynamik. Die mittelfristigen finanzpolitischen Vorteile beider Reformvorhaben werden derzeit sichtbar, werden aber durch zahlreiche Ausgabensteigernde Maßnahmen sowie durch die mangelnden Reformen im Gesundheits- und Pflegebereich bereits 2008 wieder gefährdet.¹¹

Institutionelle Voraussetzungen schwach

Deutschlands Konsolidierungspolitik fehlen offensichtlich wichtige Voraussetzungen, die andere erfolgreichere Länder aufweisen können. Dazu gehören ein institutionelles Fundament für eine stärkere zentrale Steuerung der Finanzpolitik durch Finanzministerium und Haushaltsausschuss mit dauerhafter Unterstützung der Führung in Regierung und Parlament, eine Output-orientierte Steuerung der Sachpolitiken statt einer Inputorientierung vieler Ministerien (Jahresansatz + Inflationsausgleich als Daumenregel), eine mittelfristige Finanzplanung mit Bindungswirkung für Bund und Länder, stärkere Budgetsteuerungsmechanismen des Parlaments sowie eine wirt-

⁸ Scharpf (1987), S. 185-198.

⁹ Siehe Wagschal (2006), Kap. 6; Zohlnhöfer (2001), Egle (2003).

¹⁰ Deutsche Bundesbank (2006).

¹¹ Böttcher und Deutsch (2007).

Bundshaushalt 2008 und Finanzplan bis 2011

	Ist 2006	Soll 2007	Soll 2008	Finanzplan		
				2009	2010	2011
	in Mrd. EUR					
Ausgaben	261,0	272,3	283,2	285,5	288,5	289,7
Veränderung ggü. Vorjahr in %		4,3	4,0	0,8	1,1	0,4
Einnahmen	261,0	272,3	283,2	285,5	288,5	289,7
Steuereinnahmen	203,9	231,7	238,0	247,9	252,6	260,3
Sonstige Einnahmen	29,2	26,2	33,3	27,1	30,0	29,4
Nettokreditaufnahme nachrichtlich	27,9	14,4	11,9	10,5	6,0	-
Investitionen	22,7	26,1	24,7	24,1	24,1	23,7

Quelle: BMF

2

Deutschlands Institutionen sollten gestärkt werden durch:

- Output-Orientierung in den Politikfeldern
- Stärkere Budgetsteuerung des Parlaments

schaftlich aussagekräftigere Buchhaltung im öffentlichen Sektor. Erst mit der Großen Koalition scheint eine Parteienabsprache über die Notwendigkeit einer solchen Haushaltspolitik tatsächlich politisch möglich zu werden. Interessanterweise funktionierte in Deutschland auch die „Selbstbindung“ der Regierung an die Vorgaben des EU-Rechts in Gestalt des Stabilitäts- und Wachstumspakts kaum als politische Strategie. Anders ist die wiederholte Verfehlung des Pakts kaum zu erklären. Auch der Artikel 115 Grundgesetz sowie ähnliche Regelungen in den Landesverfassungen erwiesen sich als nutzlos, denn sie wurden allein zwischen 2000 und 2005 nach der Zählung von Ketterer und Groneck 27-mal überschritten.¹² Angesichts dieser offenkundigen Gestaltungsdefizite ist es eine drängende politische Aufgabe, die seit 1967 erstmals erreichte Haushaltskonsolidierung mit einer institutionellen und politischen Unterfütterung zu sichern und durch qualitative Steuerungselemente in verschiedenen Bereichen zu ergänzen.

Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben stärken

Die beachtlichen Fortschritte Deutschlands in der Budgetkonsolidierung seit 2006 beruhen ganz überwiegend auf konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen und den kräftigen Steuererhöhungen zu Jahresbeginn 2007. Die Konsolidierungspolitik konzentriert sich damit bisher auf die Einnahmenseite und quantitative Aspekte. In Zukunft sollte qualitativen Elementen auf der Einnahmen- wie der Ausgabenseite mehr Beachtung geschenkt werden. Eine stärker qualitative ausgerichtete Finanzpolitik zielt darauf ab, die Einnahmen des Staates wachstumsschonend zu gestalten und gleichzeitig einen wachstumsfördernden Einsatz der Ausgaben zu sichern.

Investitionsbegriff ein Hauptproblem der Ausgabenseite

Auf der Ausgabenseite muss sich eine qualitativ orientierte Finanzpolitik den wichtigen Herausforderungen der Globalisierung und der demografischen Entwicklung stellen. Zudem sollte sie verhindern, dass quantitative Konsolidierungsschritte wachstumsfördernde Ausgabenbereiche hart treffen, sei es, weil hier die Gegenwehr gegen Kürzungen zu schwach ausgeprägt ist oder aus Gerechtigkeitsgründen bei allen Ausgabenkategorien gleichermaßen gespart werden soll. Vielmehr muss das Ziel sein, zusätzlichen Spielraum für wach-

Qualität der Ausgaben ist eine Daueraufgabe

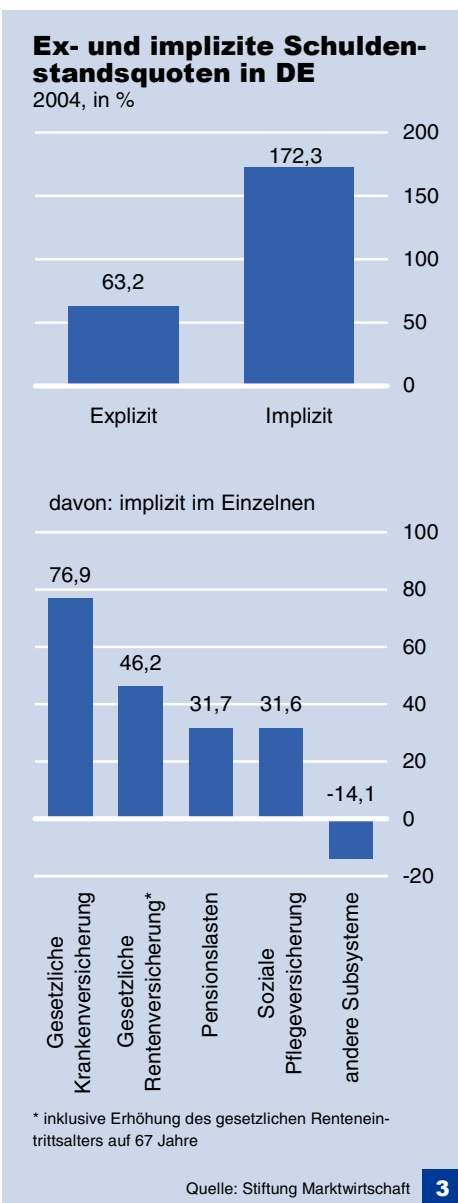
¹² Ketterer und Groneck (2006) sowie Sachverständigenrat (2006).

Wachstumswirkung und Produktivität der Ausgaben sind Kernpunkte

tums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben zu schaffen.

Ein Kernproblem besteht darin, die besonders wachstumsrelevanten Ausgabenkategorien zu identifizieren. Dabei geht es um zwei Schwerpunkte:

- Erstens müssen Struktur und Höhe der öffentlichen Ausgaben auf ihre Wachstumswirkungen überprüft werden. Eine qualitätsorientierte öffentliche Ausgabenpolitik braucht hierfür entsprechende Indikatoren und Messinstrumente, d.h. sie hat ein Diagnoseproblem zu bewältigen.
- Zweitens ist es erforderlich, durch Umstrukturierung bzw. Umsteuerung von öffentlichen Ausgaben Effizienzreserven im Staatssektor zu heben. Ökonomisch geht es darum, die Produktivität bei der Erbringung öffentlicher Leistungen und damit das Wachstumspotenzial zu erhöhen. Politisch sind die Prioritäten bei der Bewilligung öffentlicher Ausgaben dann entsprechend wachstumsorientiert zu setzen.



Mit Blick auf die Wachstumswirkungen öffentlicher Ausgaben wird traditionell zwischen gegenwartsbezogenen konsumtiven Ausgaben (etwa für die Besoldung der Staatsbediensteten) und zukunftsbezogenen investiven Ausgaben (für die Infrastruktur wie Verkehrs-, Versorgungs- und Kommunikationssysteme) unterschieden. Dabei werden die Ausgaben für den Staatskonsum häufig pauschal als unproduktiv eingestuft, während öffentliche Investitionen gerne als wachstumsfördernde Zukunftsausgaben etikettiert werden. Dieses einfache Vorgehensweise muss allerdings bei der Beurteilung der Wachstumswirkungen von Staatsausgaben hinterfragt werden. So gibt es öffentliche Ausgaben, die als Investitionen ausgewiesen werden, aber nicht als produktive Investitionen im volkswirtschaftlichen Sinne gelten. Empirische Untersuchungen zeigen, dass größere Wachstumseffekte üblicherweise nur bei Infrastrukturinvestitionen erwartet werden können. Diese haben aber in den letzten 25 Jahren nur ein Viertel bis ein Drittel der gesamten staatlichen Investitionen ausgemacht.¹³

Schließlich ist das einfache Konzept „mehr öffentliche Investitionen gleich mehr Wachstum“ in Deutschland durch die sehr großzügige Auslegung der Schuldenregel des Art. 115 GG ausgehöhlt worden.¹⁴ Obwohl nach dieser Regel die Nettoneuverschuldung des Bundes die Höhe der investiven öffentlichen Ausgaben nicht übersteigen darf, ist hiervon mit dem Verweis auf die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in vielen Jahren abgewichen worden, zuletzt in jedem der Jahre von 2002 bis 2006. Die öffentlichen Ausgaben und die Staatsverschuldung stiegen, aber das Wachstum blieb meist nur schwach. Ein Problem besteht hier darin, dass der Begriff der öffentlichen Investitionen relativ weit gefasst ist.

Aber auch bei engeren Investitionsabgrenzungen kann eine volkswirtschaftlich produktive Wirkung nicht ohne weiteres unterstellt werden. Dies gilt beispielsweise für öffentliche Sachinvestitionen. Selbst bei Infrastrukturinvestitionen ist eine differenzierte Betrachtung angezeigt. Sie bewirken empirischen Studien zufolge i. d. R. zwar Wachstumsimpulse. Aber gerade in Volkswirtschaften mit gut ausgestatteter Infrastruktur bestätigt sich häufig das Gesetz vom abnehmenden Grenznutzen: Während die Instandhaltung der Infrastruktur gute volkswirtschaftliche Erträge abwirft, ist dies bei Neuin-

¹³ Thöne (2004).

¹⁴ Deutsche Bundesbank (2007).

Ausgaben für Bildung und Forschung sind eher wachstumsfördernd

Reform des deutschen Haushaltsrechts	
Orientierung an der Wirtschaftskraft (BIP)	
Gesetzeslage (Maastricht)	In der Diskussion
Schuldenstand: max. 60% des BIP Defizit: max. 3% des BIP Ziel eines über den Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalts (Abbau der Neuverschuldung in Boomphasen um 0,5% des BIP) Sanktionen von bis zu 0,5% des BIP bei mehrjähriger Überschreitung	Kredite des Gesamtstaats von max. 0,5% des BIP; Ausdehnung dieser Schuldengrenze auf die Länderhaushalte Pflicht der Schuldentilgung über ein konjunkturelles Ausgleichskonto Keine Sanktionen vorgesehen
Orientierung am Investitionsbegriff	
Gesetzeslage (Art. 109 und 115 GG)	In der Diskussion
Maximale Schuldenaufnahme in Höhe der öffentlichen Investitionen Ausnahme zur Abwehr eines gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts	Definition eines Nettoinvestitionsbegriffs („Wertzuwachs für die Zukunft“) Ausklammerung von Privatisierungserlösen, Beteiligungen, Gewährleistungen und Zuschüssen

vestitionen weitaus kritischer zu sehen.¹⁵ Die vereinfachte Fokussierung auf öffentliche Investitionen greift mithin also zu kurz.

Einige staatliche Konsumausgaben fördern Wachstum

Andererseits gibt eine Reihe von Konsumausgaben des Staates, die nach moderner Wachstumstheorie wesentlich mehr für das Wachstum erbringen als in der Vergangenheit angenommen. Wissenschaft und Praxis der Finanzpolitik verweist hier vor allem auf die Ausgaben für die Bereiche Bildung sowie Forschung und Entwicklung (F&E). Staatliche Humankapital-Investitionen in Aus- und Weiterbildung gewinnen in Zeiten der Globalisierung einen immer höheren Stellenwert für Produktivität und Wachstum. Gerade in Ländern wie Deutschland mit absehbaren demografischen Problemen und wachsender Knappheit an Fachkräften ist es notwendiger denn je, alle Talente zu nutzen und die öffentlichen Bildungsausgaben und -systeme entsprechend auszurichten. Staatliche Bildungsausgaben können auch dazu beitragen, Fähigkeit zum lebenslangen Lernen zu stärken und die Beschäftigungsfähigkeit („Employability“) langfristig zu sichern.

Hinsichtlich der Umsetzung von Innovationen bei Produkten und Produktionsprozessen ist es zwar in erster Linie Aufgabe der Unternehmen, ständig in F&E zu investieren, neue Technologien zu entwickeln und zügig in marktfähige Produkte umzusetzen. Gleichwohl können auch öffentliche Ausgaben für F&E einen wesentlichen Beitrag zu Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland leisten, wenn sich die Unternehmen aufgrund hoher Volumina und Risiken mit der Durchführung von F&E-Investitionen schwer tun und die öffentlichen F&E-Ausgaben nicht substitutiv, sondern komplementär zu privaten F&E-Investitionen erfolgen.

Wie behandelt die EU die Qualität der Staatsausgaben?

In der EU ist der Gedanke der Qualität und Nachhaltigkeit in den öffentlichen Haushalten der Mitgliedsstaaten bereits seit dem Jahr 2000 in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik verankert. Die Grundzüge fordern, die Qualität der öffentlichen Ausgaben in den Vordergrund zu rücken. Die Überprüfung der Nachhaltigkeit durch Kommission und Rat ist fester Bestandteil der multilateralen Überwachung der Fiskalpolitik innerhalb der EU. Die Nachhaltigkeit wird v.a. am Schuldenstand überprüft. Die Haushaltsposition eines Mitgliedstaates gilt dann als dauerhaft tragfähig, wenn der öffentliche Schuldenstand (siehe Grafik Nr. 3) langfristig unter der Maastricht-Marke von 60% des BIP bleibt. Aktuell wird dieser Wert von 10 der 27 EU-Staaten verfehlt, wenn man die offiziell ausgewiesene Staatsverschuldung unterstellt. Die Momentaufnahme des Schuldenstandes für das Jahr 2007 sagt jedoch noch wenig über die Nachhaltigkeit der Budgetsituation aus. So fehlen vor allem Aussagen über implizite Staatsschulden. Einen Ansatzpunkt hinsichtlich der demographischen Belastung liefert die Europäische Kommission, die den alterungsbedingten Anstieg der öffentlichen Ausgaben (Gesamtstaat bei unveränderter Politik) auf 3-9% des BIP bis 2050 schätzt, wobei Deutschland mit knapp 4% noch relativ gut dasteht z.B. im Vergleich zum „Extremwert“ Spanien (9,5%).¹⁶ Obwohl die EU der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik seit einiger Zeit einen hohen Stellenwert einräumt und Nachhaltigkeitsindikatoren schätzt, bleiben hinsichtlich der Auswirkungen von Staatsausgaben auf das Wachstum jedoch viele Fragen offen.

¹⁵ Thöne (2005).

¹⁶ Europäische Kommission (2005).

Welche Aufgaben hat der Staat in Deutschland?

Das grundsätzliche Problem, welche Aufgaben der Staat übernehmen und welche öffentliche Leistungen er erbringen soll, erscheint im Zusammenhang mit der Qualität der öffentlichen Ausgaben in der EU wie auf der nationalen Ebene in einem neuen Licht. Es gibt hier mehr Fragen als Antworten. Wie gehen Regierung und Parlament mit qualitativen Aspekten der Staatsausgaben um? Wie kann mehr Qualität der öffentlichen Ausgaben im politischen Prozess verankert werden? Wie kann die Qualität von Staatsausgaben institutionell kontrolliert und abgesichert werden?

Neue Verschuldungsregel nötig

Es stellt sich die Frage einer neuen Schuldenregel, nachdem das o.g. Bruttoinvestitionskonzept des Grundgesetzes versagt hat. Hier muss im Rahmen der aktuellen Debatte um die Föderalismusreform II eine nationale Lösung gefunden werden. Diese sollte klar, transparent und europatauglich sein, wobei der reformierte europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) durchaus Pate stehen kann (siehe Box zur Reform des deutschen Haushaltsrechts). Der SWP erfordert nationale Regeln der Schuldenbegrenzung, um Konsolidierungserfolge dauerhaft politisch zu untermauern. Deutschland sollte z.B. das Ziel des reformierten SWP, in wirtschaftlich guten Zeiten Budgetüberschüsse zu erzielen, ernst nehmen. Diese sind notwendig, damit im Abschwung die automatischen finanzpolitischen Stabilisatoren über Budgetdefizite wirken können, ohne über den Zyklus hinweg die öffentlichen Schulden weiter anschwellen zu lassen.

Was leistet die Wissenschaft, was sollte sie leisten?

Messung von Wachstums- und Nachhaltigkeitswirkungen problematisch

Die Politik braucht für die Messung der Wachstums- und Nachhaltigkeitswirkungen öffentlicher Ausgaben die Hilfe der Wissenschaft. Da der traditionelle Maßstab der öffentlichen Investitionen erhebliche Mängel aufweist, muss es Ziel der weiteren Forschungsanstrengungen sein, andere leistungsfähigere Diagnoseinstrumente für wachstumswirksame öffentliche Ausgaben zu erarbeiten.

Ein Ansatz: Das WNA-Budget

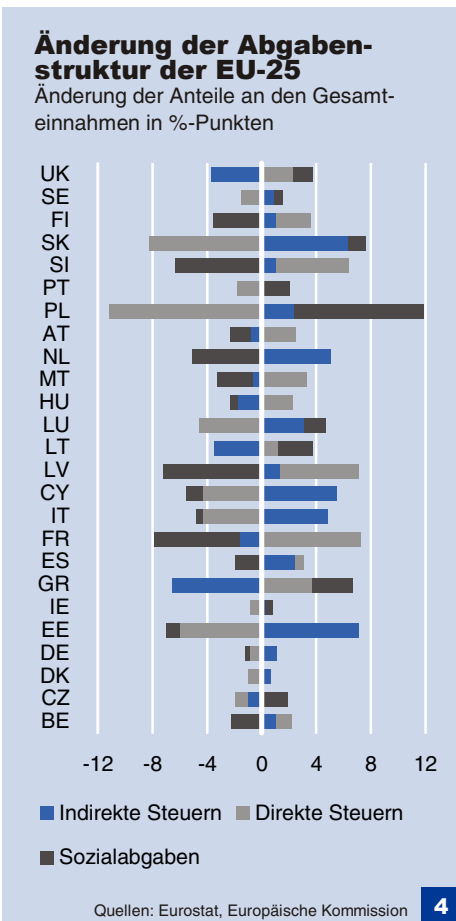
Es gibt bereits Versuche wie die Analyse der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen öffentlichen Ausgaben („WNA-Analyse“) zeigt. Hier wird ein WNA-Budget erstellt, in dem anstelle der öffentlichen Investitionen die Summe der – zumeist auch empirisch abgesicherten – wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen öffentlichen Ausgaben verwendet wird. Dabei werden neben Ausgaben für die Infrastruktur (Verkehr und Kommunikation) auch eine Reihe funktionaler Ausgabenkategorien im WNA-Budget berücksichtigt, wie z.B. Bildungsausgaben (Kindergärten, Schulen und Universitäten einschließlich Studienförderung), F&E außerhalb der Hochschulen, Familienpolitik (u. a. Kindergeld und Mutterschutz), Gesundheitswesen etc. Beispielrechnungen für ein WNA-Budget für den Bundeshaushalt und das konsolidierte Budget des Gesamtstaates von 1975 bis 1995 zeigen, dass die Anteilsquoten der WNA am BIP eine ähnliche trendmäßige Entwicklung haben wie die öffentlichen Investitionen.

WNA-Budget als Analysebaustein

Ab 1996 leidet die WNA-Analyse allerdings unter der Systemumstellung beim Kindergeld von einer nachhaltigkeitswirksamen Staatsausgabe zu einem steuerlichen Einnahmeverzicht. Dieser Strukturbruch macht einen langfristigen intertemporalen Vergleich praktisch unmöglich. Das WNA-Konzept hat damit zwei (methodische) Nachteile mit dem Konzept öffentlicher Investitionen gemeinsam: die Fixierung auf direkte Ausgaben und die Inputorientierung, die Effizientgesichtspunkte außer Acht lässt. Das WNA-Budget ist daher keine endgültige DNA für wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Staatsausgaben, sondern allenfalls ein Analysebaustein.

Bisher keine eindeutigen und objektiven Kriterien entwickelt

Bisherige Forschungsarbeiten zeigen, dass in der Fachliteratur bislang keine eindeutigen und objektiven Kriterien entwickelt worden sind, um qualitativ hochwertigere Ausgabenkategorien zu bestimmen und ihre Auswirkungen auf das Wachstum und Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu erfassen. Bildlich gesprochen gibt es noch kein Kochbuch mit klaren Regeln, wie aus den Zutaten verschiedener „hochwertiger“ Ausgabenkategorien das Produkt mehr Wachstum erstellt werden könnte. Die wirtschaftswissenschaftliche Forschung hat bisher nur einzelne wichtige Zutaten geliefert, ein Rezept steht aber noch aus.¹⁷ Hier müssen die künftigen Forschungsaktivitäten für eine qualitativ anspruchsvollere Ausgabenpolitik ansetzen. Eine klare Richtung ist schwer auszumachen. Allerdings müssen zwei Aspekte bei künftigen Forschungsarbeiten im Mittelpunkt stehen: Die Outputorientierung der Staatsausgaben und die Verbesserung der Produktivität im öffentlichen Sektor sollten mehr Beachtung finden. In diesem Zusammenhang ist auch an einen stärkeren Einsatz von Kosten-Nutzenanalysen und Instrumentenvergleichen zu denken.



Struktur und Qualität von staatlichen Einnahmen: Konzeption und mögliche Kenngrößen

Prinzipiell sind Konsolidierungsmaßnahmen sowohl auf der Ausgaben- als auch der Einnahmenseite möglich. Konsens besteht jedoch darüber, dass schwerpunktmäßig an den Ausgaben anzusetzen ist. Trotzdem ist es sinnvoll, auch auf der Einnahmenseite zu untersuchen, mit welcher Art bzw. Struktur von Einnahmen ein bestimmtes Maß an Ausgaben am besten zu finanzieren ist. Im Hinblick auf eine erfolgreiche Konsolidierung ist dies gleichbedeutend mit der Frage, ob eine für diese Zwecke optimale Staatseinnahmenstruktur existiert bzw. ob eine bestimmte Staatseinnahmenstruktur die Erfolgswahrscheinlichkeit von Konsolidierungsmaßnahmen erhöht.

Aussagen hierüber sind problematisch, denn die Steuer- und Abgabensysteme in den verschiedenen Staaten sind sehr unterschiedlich und unterliegen gleichzeitig auch substanziellen Veränderungen. So ist der Anteil an Sozialabgaben in Dänemark sehr gering, da Sozialausgaben überwiegend durch Steuern finanziert werden. Polen hat bspw. die Sozialausgaben in den vergangenen zehn Jahren ausgedehnt und dafür den Anteil der direkten Steuern abgesenkt. Eine einheitliche Linie hin zu einer bestimmten Einnahmenstruktur ist daher nicht leicht zu erkennen.

Gewisse Konvergenz der Steuerstruktur in der EU

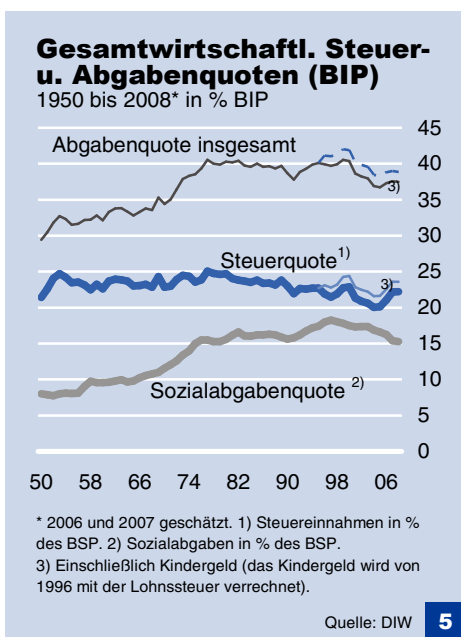
Im Hinblick auf die EU lässt sich jedoch feststellen, dass im Durchschnitt der EU-25 der Anteil der indirekten Steuern an den Gesamteinnahmen seit 1995 zu Lasten der direkten Steuern und der Sozialabgaben leicht zugenommen hat. 2005 betrug dieser Anteil im Durchschnitt 38%, der Anteil der direkten Steuern 32% und der der Sozialabgaben 30%. Die Standardabweichung der verschiedenen Anteilswerte ist bei den indirekten Steuern deutlich kleiner – ein Hinweis darauf, dass sich hier die Staaten am meisten angenähert haben. Dies ist wenig erstaunlich, unterliegen die indirekten Steuern doch umfangreichen Harmonisierungsvorschriften durch die EU.

Untersuchungen von erfolgreichen Konsolidierungen haben gezeigt, dass dafür durchaus verschiedene Wege beschritten werden können: In vielen Staaten haben moderat steigende Abgabenquoten und damit höhere Staatseinnahmen zu längerfristigen Konsolidie-

¹⁷ Afonso et al. (2005).

Reine Einnahmensteigerungen nicht erfolgreich

Kein einheitliches Muster bezüglich der Einnahmenstrukturen



Einschnitte bei Sozialversicherungssystemen problematisch

Soziale Sicherungssysteme demografiefanfällig

rung beigetragen. Teilweise haben Staaten dies aber auch durch eine Absenkung der Abgabenquoten und die damit bewirkte Stimulierung des Wachstums erreicht.¹⁸ Reine Einnahmensteigerungen waren jedoch nicht erfolgreich, wie das Beispiel Irland in den achtziger Jahren gezeigt hat. Bezüglich der einzelnen Steuerarten ist das Bild jedoch sehr heterogen. Staaten mit erfolgreichen Konsolidierungsbemühungen weisen kaum ein einheitliches Muster der Einnahmenstruktur auf. Die Frage, ob eine ganz bestimmte Struktur die Erfolgswahrscheinlichkeit einer Konsolidierung erhöht, kann deshalb nicht verlässlich beantwortet werden. Im Hinblick auf die politische Umsetzung von Reformen lassen sich jedoch zumindest teilweise Instrumente identifizieren, die von erfolgreichen Konsolidierern häufiger genutzt worden sind.¹⁹ Danach wurden u.a. Privatisierungserlöse genutzt und zur besseren Akzeptanz von Reformeinschnitten die Steuern für Spitzenverdiener angehoben, auch wenn letzteres zu keinen substantziellen Einnahmen geführt hat. Daneben haben eine Reihe von Staaten Ökosteuern eingeführt oder erhöht.

Was lässt sich hieraus für die Situation in Deutschland folgern? Wie bereits dargelegt, existiert per se keine optimale Struktur der Einnahmen. Das Verhältnis von direkten Steuern zu indirekten Steuern hat sich in Deutschland im Zeitverlauf mehrfach geändert. 1950 betrug es 50 zu 50, 1977 lag der Schwerpunkt auf den direkten Steuern (63 zu 37). 2006 war das Verhältnis wieder annähernd ausgeglichen. Bis 2011 prognostiziert das BMF einen zunehmenden Schwerpunkt auf den indirekten Steuern (52,5%). Als Folge des internationalen Steuerwettbewerbs dürfte die Konsumbesteuerung international weiter zunehmen, da die Bemessungsgrundlage weit weniger mobil ist als bei den Faktoreinkommen.

Problematisch ist in erster Linie die hohe Belastung mit Sozialabgaben. Hier liegt Deutschland im Vergleich der EU-25 auf dem ersten Platz. Die Analyse der Entwicklung von Steuerquote und Sozialabgabenquote in Deutschland zeigt: Erstere ist bis zum zweiten Weltkrieg gestiegen, aber seit dessen Ende annähernd gleich geblieben. Letztere ist bis Ende der neunziger Jahre kontinuierlich gestiegen.

Sozialversicherungssysteme erschweren Konsolidierung

Konsolidierung bezieht sich eben nicht nur auf die Haushalte von Gebietskörperschaften, sondern muss auch die finanzielle Lage der sozialen Sicherungssysteme einschließen. Hier stellt sich die Frage, wie diese finanziert werden. Denn im Gegensatz zu steuerfinanzierten Systemen entstehen bei Sozialabgaben verbrieft Rechte bzw. Ansprüche seitens der Beitragszahler. Diese hängen zudem im Rentensystem von der Höhe der geleisteten Beiträge ab. Daher sind Kürzungen, die im Rahmen umfangreicher Reformen zur nachhaltigen Konsolidierung öffentlicher Haushalte notwendig sein können, ungleich schwerer zu bewerkstelligen. Dies gilt auch für Maßnahmen, die die Ausgaben stärker an die Haushaltsmittel und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit binden sollen, wie z.B. durch Indexierungen.

In diesem Zusammenhang zeigt sich gerade in Deutschland jedoch noch ein weiteres Problem: Die sozialen Sicherungssysteme sind durch die starke Abgabenorientierung besonders anfällig für demografisch bedingte Ausgabensteigerungen, das betrifft alle fünf kollektiven Sicherungssysteme (Alter, Pflege, Gesundheit, Arbeitslosigkeit und Unfall). Bei ohnehin großer Belastung durch direkte Steuern

¹⁸ Vgl. z.B. Wagschal (2006). S. 31ff.

¹⁹ Vgl. Wagschal (2006). S. 147ff.

erhöht sich durch Sozialabgaben im Umlageverfahren zudem die Belastung des Faktors Arbeit weiter. Dies kann sich durch negative Arbeitsanreizeffekte letztlich nachteilig auf das Wirtschaftswachstum auswirken. Hohe Sozialabgaben führen darüber hinaus zu einer Flucht aus den sozialen Sicherungssystemen, d.h. zu ineffizienten Ausweichreaktionen.

Einnahmestrukturen der EU-Staaten nähern sich weiter an

Deutschland wird auch in Zukunft eine Mischung aus direkten und indirekten Steuern sowie Sozialabgaben haben. Die Einnahmestruktur der EU-Staaten wird sich jedoch weiter annähern. Denn noch haben die Steuer- und Abgabensysteme, die für geschlossene Volkswirtschaften entwickelt wurden, die zunehmende internationale Verflechtung nicht in ausreichendem Maße bedacht. Durch die große Individualisierung haben Menschen und Unternehmen viel mehr Gestaltungsmöglichkeiten als früher. Eine Umfinanzierung durch einen höheren Steueranteil – z.B. für die Grundsicherung – und/oder mehr Kapitaldeckung, scheint daher nicht nur aus den genannten Gründen für Deutschland sinnvoll zu sein.²⁰

Größerer Schwerpunkt auf indirekten Steuern kann sinnvoll sein

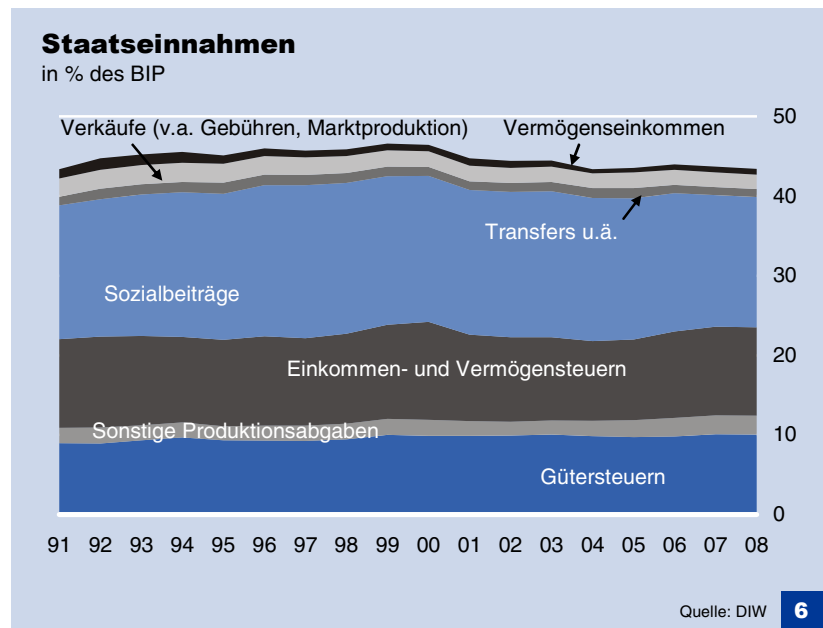
Neben der angesprochenen Mobilität der Bemessungsgrundlage – und damit im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit – kann es zudem auch aus beschäftigungs- und wachstumspolitischen Gründen durchaus vorteilhaft sein, das Gewicht der indirekten Steuern zu erhöhen. Denn diese beeinflussen Spar- und Angebotsentscheidungen anders als direkte Steuern.²¹ Zwar werden auch Gründe dagegen aufgeführt – vor allem aus verteilungspolitischer Sicht wird (z.B. aufgrund der regressiven Wirkung) ein stärkerer Fokus auf indirekte Steuern in Frage gestellt.²² Allerdings dürfte dieses Argument angesichts der Staffelung der Sätze (Ermäßigung für Nahrungsmittel etc.) nicht wirklich stichhaltig sein. Letztlich berührt dies auch die zentrale Frage nach einem optimalen Steuersystem, die in der Finanzwissenschaft seit geraumer Zeit diskutiert wird.²³ Diese qualitativen Aspekte sollten im Rahmen der Diskussion um die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte einbezogen werden.

²⁰ Vgl. zur Umfinanzierung in der Sozialversicherung auch Sachverständigenrat (2005). Kap. 5.

²¹ Vgl. hierzu auch OECD (2007).

²² Zur verteilungspolitischen Wirkung der Mehrwertsteuererhöhung vgl. z.B. Bach (2005).

²³ Alm (1996). S. 117. Zur Optimalsteuertheorie Homburg (2007). Zur Frage Konsum vs. Einkommen Smekal et al. (1999).



Konsolidierungserfolg hängt auch vom Wahlsystem und der Zahl der Parteien ab

Institutionelle und politische Rahmenbedingungen²⁴

Seit fast zwanzig Jahren wissen wir aus Studien, dass Wahl- und Parteiensysteme Einfluss auf die Regierungstätigkeit und die Finanzpolitik haben. Während der Einfluss der Parteizusammensetzung auf die Finanzpolitik empirisch offen ist und sowohl konservative als auch sozialdemokratische Regierungen²⁵ starke Konsolidierungserfolge aufweisen können, spielt offenbar das Wahlsystem und die Zahl der Parteien in der Regierung eine Rolle. Sachs und Roubini haben als erste in vergleichenden Studien den Zusammenhang hergestellt, dass Länder mit Verhältniswahlrecht oft von Koalitionen regiert werden, denen wiederum der Haushaltsausgleich schlechter gelingt als allein regierenden Parteien in parlamentarischen Systemen, die vom Mehrheitswahlrecht geprägt sind.²⁶ Dies liegt unter anderem an den erforderlichen Kompromissen und an der immanenten Schwächung zentraler politischer Steuerung in Koalitionen. Für Deutschland ist dies auch auf der Länderebene in mehreren Studien so festgestellt worden: Die Parteizusammensetzung der Regierung hat keinen Einfluss auf die Finanzpolitik der Länder, während koalitionsregierte Länder es schwerer in der Finanzpolitik haben als Einparteienregierungen.²⁷

Koalitions politik hat zudem Einfluss auf die finanzpolitischen Strategien, die gewählt werden können. Während Mehrheitsdemokratien üblicherweise mit einem starken Finanzministerium bereits die meisten Probleme in den Griff bekommen, bedarf es in Koalitionsregierungen parteiübergreifender Abmachungen, die häufig mit Haushaltsregeln, Outputsteuerung und einem Top-down-Ansatz der Haushaltsaufstellung kombiniert werden.

²⁴ Siehe zum Themenkomplex Wagschal (2007), Kap. 6, sowie die Workshop-Präsentation.

²⁵ Unter den vielen Länderstudien ist neben den Übersichten von Schuknecht und Wagschal auch die schwedische Erfahrung der Persson-Regierung ab 1994 instruktiv für ein groß dimensioniertes sozialdemokratisches Anpassungsprogramm, siehe Henriksson (2007).

²⁶ Roubini und Sachs (1989).

²⁷ Siehe Seitz (2002), Jochimsen und Nuscheler (2005). Siehe Kitterer (2006) sowie Deutsche Bundesbank (2006) für einen empirischen Überblick über die Landesfinanzen 2006.

Erfolgreiche Konsolidierer haben gute Chancen, wiedergewählt zu werden

In der Regel erfolgt auch in Deutschlands Koalitionsregierungen auf Bundesebene eine echte Allokationsentscheidung nur über das Budget der nächsten vier Jahre zu Beginn einer Legislaturperiode und wird auch nur bei unerwartet schlechtem (oder gutem) Verlauf der Konjunktur zwischendurch substanziell angepasst, während Feinsteuern in jedem Fall üblich sind. Gerade deshalb ist es jedoch so wichtig, dass sowohl quantitative wie qualitative Zielsetzungen für die Finanzpolitik zu Beginn einer Regierung klar aufgestellt und den Bürgern mitgeteilt werden. Insofern kommt anfänglichen Kompromissen der Regierungsparteien über die mittelfristige finanzpolitische Leitlinie große Bedeutung zu (in der Fachliteratur als „Commitment“-Strategie bezeichnet).²⁸ Wagschal betont zudem, dass erfolgreiche Konsolidierer gute Chancen haben, wiedergewählt zu werden; hierzu müssen sie aber frühzeitig und beherzt anfangen, um nach zwei bis drei Jahren die ersten Früchte ernten zu können. Zuletzt hat man dies Ende der achtziger Jahre unter Kohl/Stoltenberg beobachten können, während Schröder und Eichel angesichts der Wachstums- und Konjunkturmisere über mehrere Jahre den Haushalt letztlich treiben ließen, obwohl man an der Ausgabenorientierung strikt festhielt.

Deutschlands relative Position bei Budgetprozessen unter 18 EU-Mitgliedstaaten¹ (Rang)

Budgettransparenz	6
Mehrjährige Finanzplanung	4
Zentralisierungsgrad der Haushaltsaufstellung*	13
Zentralisierungsgrad der Durchführung	8
Top-down-Prozess	4
Vorsichtige Prognose sowie Planungsreserven	17
Output-Steuerung	10
Insgesamt	9

* Gemessen an der Position des Finanzministers (+) und des Rechts des Parlaments zur Abänderung des Haushaltsplans (-)

¹ Daten nach Europäische Kommission (2007), Kap. II.5, auf der Basis einer Erhebung der Weltbank für das Jahr 2003, bei der 18 Mitgliedstaaten der EU teilnahmen.

Wichtig sind darüber hinaus die institutionellen Regeln für die Budgetaufstellung und Umsetzung, wobei hier Länder mit stärker hierarchischen Verfahren größere Chancen auf ausgeglichene Budgets aufweisen als Länder wie Deutschland mit einem fest etablierten kollegialen Ressortprinzip.²⁹ Eine EU-Untersuchung weist Deutschland auch nur Platz 9 unter 18 Mitgliedstaaten in Bezug auf die Qualität des Haushaltsverfahrens zu, mit besonderen Schwächen in der dezentralen Haushaltsaufstellung und der fehlenden Verwendung vorsichtiger Prognosen und kontingenter Haushaltsreserven. Deutschland hat auch in politischer Hinsicht nicht die besten Voraussetzungen: die relative Position des Finanzministers im Kabinett hängt sehr von politischen Konstellationen, etwa der Unterstützung durch den Kanzler, und von den handelnden Personen ab. Oft erfordert dies die Befassung der gesamten Regierung mit Ausgaben-schwerpunkten bzw. der Architektur des Budgets. Insofern sind die regierungsinternen Strukturen nicht konsolidierungsfreundlich und bedürfen daher der Stützung durch die Fraktionsspitzen im Parlament und insbesondere durch den Haushaltsausschuss, der wiederum einen ähnlichen Mehrfrontenkrieg mit allen ausgabenfreudigen Ausschüssen führen muss.

**Verfahren der Haushaltsaufstellung
Barrieren für starke qualitative Steuerung**

Wie Lüder zeigt,³⁰ sind insbesondere die dem Ressortprinzip angepassten Verfahren der Haushaltsaufstellung, die mit einem Jahr Vorlauf Ausgabenwünsche und Politikprojekte der Ministerien abfragen, dann Detailverhandlungen zwischen Finanzministerium und Ausgabenministerien vorsehen und letztlich im Herbst in einem Kabinettsbeschluss über den Planhaushalt und die mittelfristige Finanzplanung sowie in einem Parlamentsbeschluss münden, Barrieren für eine starke qualitative Steuerung, die letztlich zentral verankert sein und mit Zielvorgaben und Überprüfungen arbeiten müsste. Als zweitbesten Weg stünde somit eine ressorteigene qualitative, Output-orientierte Steuerung offen, die aber bei kleinen Häusern an Ressourcen scheitern dürfte und auch generell sachlogisch kaum einheitlich umgesetzt werden würde, zumindest solange nicht, wie nicht durch das Finanzministerium oder eine eigenständige Behörde

²⁸ Siehe die vergleichende Studie von Hallerberg (2004).

²⁹ Alesina und Perotti (1995c), von Hagen (1992), Europäische Kommission (2007), Kap. II.5.

³⁰ Lüder (2004).

Elemente der Outputsteuerung und des Top-down-Ansatzes in Deutschland noch unterentwickelt

– in den USA macht dies das Office of Management and Budget – einheitliche methodische Verfahren vorgegeben werden würden.

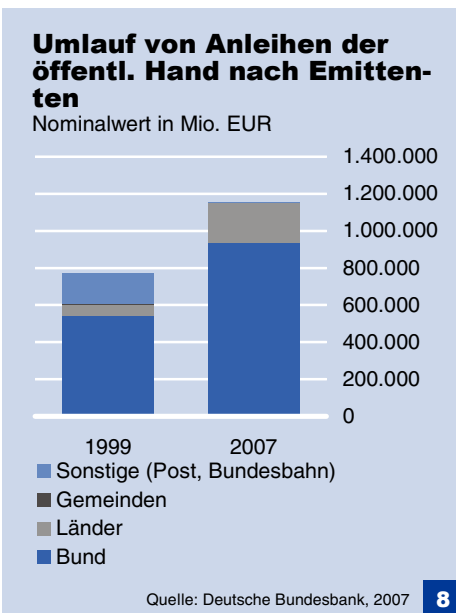
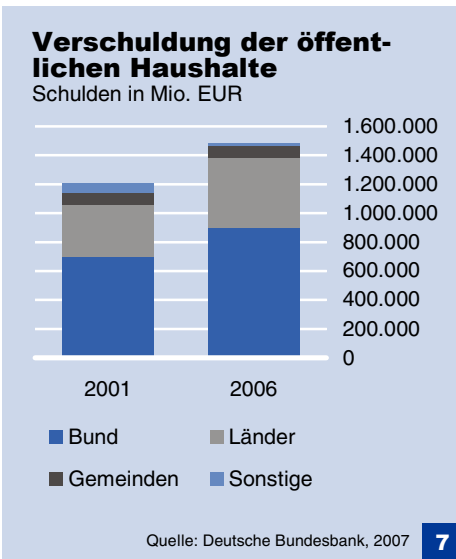
Elemente der Outputsteuerung³¹ und des Top-down-Ansatzes der Budgetaufstellung und Finanzpolitik, die mittlerweile in vielen OECD-Ländern praktiziert werden, sind in Deutschland dagegen noch sehr unterentwickelt. Weder geben das Kabinett oder der Kanzler den Ministerien klare Zielvorgaben und dazu passende Budgets, noch sehen die Ministerien selbst eine Notwendigkeit, ihr Ausgabenverhalten an expliziten, quantitativ messbaren Zielsetzungen zu orientieren. Zwar sind die internationalen Erfahrungen mit Outputsteuerung insgesamt gemischt – insbesondere komplexe Aufgaben, die die Arbeit mehrerer Regierungsstellen erfordern, lassen sich nicht gut über Verträge mit den Ministern oder Behördenleitern steuern –, aber der mit expliziten Zielvorgaben einhergehende Rechtfertigungs- und Überprüfungsdruck könnte gerade für die stark über das Politikinstrument Geld (statt Regulierung) arbeitenden Ministerien (vor allem Arbeit und Sozialordnung, Verkehr, z.T. Wirtschaft) bei klar abgrenzbaren Aufgaben hilfreich sein. So stehen ja laut Beschlusslage der Bundesregierung auch Überprüfungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Familienpolitik noch aus – allerdings ohne einheitliche Vorgaben, wie dies geschehen solle.

Transparenz und Glaubwürdigkeit von zentralen Annahmen und Projektionen nötig

Auch die Transparenz der Haushaltsaufstellung und die Einheit des Haushalts (statt zahlreicher Schattenhaushalte) helfen in der Konsolidierung weiter. Hierbei spielen die Transparenz und Glaubwürdigkeit zentraler Annahmen und Projektionen eine wichtige Rolle. So hilft es sehr, die Annahmen über das Wirtschaftswachstum in mittlerer Frist, über die Budgeteffekte von Politikmaßnahmen und über die mittelfristige Finanzplanung realitätsnah zu halten, um Budgets unter Kontrolle zu halten. Während die Ausgabenschätzungen für einzelne Politikfelder die Ministerien selbst leisten, fungiert auf der Einnahmenseite vor allem der Arbeitskreis Steuerschätzung, ein Gremium aus Experten und Beamten, mit halbjährlichen Schätzungen, während die Wachstumsprojektionen derzeit vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie beigesteuert werden. Andere Länder haben zumindest die Konjunkturprognose auf unabhängige Institutionen übertragen. Auch eine eigene Beurteilung und Befassung des Parlaments wäre denkbar. Zugleich haben aber auf unserem Workshop verschiedene Vertreter betont, dass die Präzision von Konjunkturprognosen – gleichgültig, von wem – selbst auf Jahresbasis stark zu wünschen übrig lässt. Dies gilt erst recht für mehrjährige Projektionen, die man für die Finanzplanung braucht. Dieses Problem ist leider kaum zu lösen, es sei denn, man lässt das Vorsichtsprinzip walten und projiziert grundsätzlich am möglichen unteren Rand der Szenarien und passt entsprechend bei besserer Entwicklung nach ex ante festgelegtem Pfad Ausgaben und Einnahmen an. Genau dies empfiehlt denn auch die Europäische Kommission. Es spricht einiges dafür, dass die Große Koalition, im Unterschied zu ihren Vorgängerregierungen, sowohl im Hinblick auf die Wachstumsannahmen wie auch auf die Haushaltsansätze erstmals das Vorsichtsprinzip angewandt hat, zumindest jedoch nicht nachweislich überoptimistisch war; insofern wurde die Öffentlichkeit seit 2006 immer wieder mit guten Nachrichten überrascht. Neben der Unterschätzung der zyklischen Aufschwungkkräfte sowie der Ertragssteuerelastizität zum Einkommen hat aber auch Finanzminister Stein-

Große Koalition hat erstmals das Vorsichtsprinzip angewendet

³¹ Eine international vergleichende Betrachtung hierzu findet sich in NESO (2002) sowie in OECD (2002, 2003).



brücks Zurückhaltung, zu früh über Konsolidierungserfolg zu sprechen, zur Entspannung der Haushaltslage beigetragen.

Deutschland hat auch im Hinblick auf parlamentarische Strukturen bessere Voraussetzungen als einige andere Länder. So ist es z.B. nicht üblich, dass Regierungen bzgl. der Größe des Budgets oder wesentlicher Ausgabenleitlinien und -schwerpunkte durch das Parlament dominiert werden, wie dies in den USA immer mal wieder vorkommen kann. Auch spielen klassische Ausgabenprojekte für Wahlkreise keine bedeutende Rolle, obwohl z.B. das Verkehrs-, Verteidigungs- und das Agrarressort dafür anfällig sind. Allerdings hat sich das deutsche Parlament auch nicht in besonderem Maße mit Steuerungsinstrumenten ausgestattet und verzichtet z.B. auf eine eigene vertiefte Analyse von Budgetthemen. Der US-Kongress hat dagegen mit dem Congressional Budget Office eigene Analyseinstitutionen zur Verfügung. Es stünde dem Parlament ja durchaus frei, sich eine entsprechende eigene Institution zu schaffen. Steffen Kampeter, Haushaltssprecher der CDU/CSU-Fraktion, hat dies auch auf unserem Symposium als interessante Option diskutiert.

Deutschland weist zudem Regeln für die quantitative Haushaltssteuerung auf. So existiert zum einen der als wirkungslos erachtete Art.115 Grundgesetz zur Begrenzung der Nettokreditaufnahme, um dessen Reform es heutzutage geht, und zum anderen das Regelwerk des EU-Vertrags samt Verordnungen (vgl. S.9).

Festzuhalten bleibt, dass Deutschlands politische und institutionelle Voraussetzungen für eine stärkere qualitative Steuerung des Budgetprozesses derzeit noch schwach ausgeprägt sind und einige institutionelle Reformen erforderlich machen.

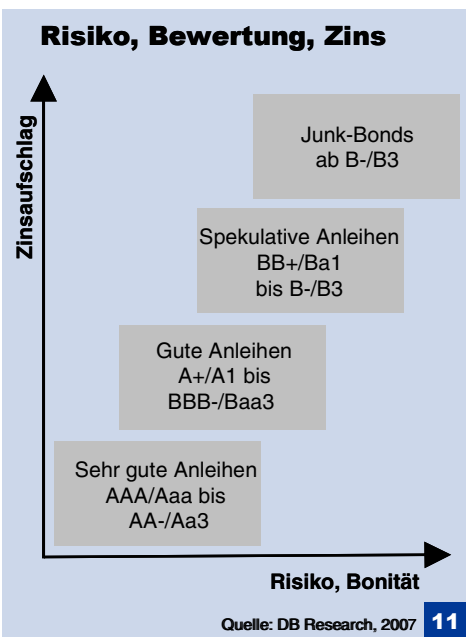
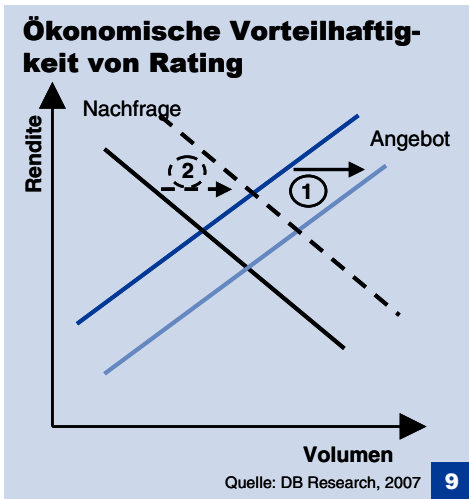
Haushaltskonsolidierung – Bedeutung von Kapitalmarkt und Medien

Kapitalmarkt: Best-practice durch Rating

Die Finanzen der Gebietskörperschaften der Bundesrepublik Deutschland sind in Artikel 109 des Grundgesetzes verankert. Prinzipiell haben die Bundesländer demnach eine relativ große Haushaltsautonomie – auf sie entfällt daher ein Gutteil der öffentlichen Verschuldung. Vor allem die großen staatlichen Unternehmen (wie Post oder Bundesbahn) sind jedoch nicht mehr zu der öffentlichen Verschuldung zuzurechnen, was sich auch am Anleiheumlauf feststellen lässt. Der Bund selbst bedient sich fast aller Finanzierungsinstrumente und besitzt auch die Benchmark-Position, an der sich die Anleihemärkte bei der Bestimmung der Rendite orientieren. In der Vergangenheit war für die Bundesländer der Schuldschein die wichtigste Finanzierungsform. Mit EWU und Globalisierung gingen ökonomische und rechtliche Änderungen für den Schuldscheinanleiheumlauf einher,³² so dass der Schuldschein zwar weiterhin ein wichtiges Finanzierungsinstrument für Länderhaushalte darstellt, die Bedeutung der Anleihemärkte aber zunehmend größer wird.

Damit werden zwangsläufig auch die Anforderungen der Kapitalmärkte an die öffentlichen Schuldner wichtiger. Für Länderhaushalte stellt das eine relativ neue Situation dar, deren Chancen zu nutzen

³² Der Schuldschein erlaubte den Bundesländern eine relativ einfache und günstige Finanzierung, da er verhältnismäßig geringe formale und rechtliche Anforderungen hatte. Schuldscheinanleihen haben jedoch ihr Privileg als Deckungsmasse für öffentliche Pfandbriefe verloren. Rechtlich bedingt änderten Hypothekenbanken ihre Risikokontrolle. Die Umsetzung der Basel-II-Kriterien für die internationalen Eigenkapitalregeln stellen neue Anforderungen, vgl. Bundesverband deutscher Banken (2001), Standard & Poor's (2001), Deutsche Bundesbank (2006).



sind. Die Renditemehrkosten der Länder gegenüber dem Zinsniveau des Bundes ergeben sich dabei im Wesentlichen aus der Liquidität der Anleihemärkte und der Einschätzung der Rating-Agenturen. Schätzungen reichen von 300 Mill. Euro bis 1 Mrd. Euro Einsparpotenzial, das durch eine Verringerung der Zinsspreads von 30 bis 40 Basispunkten gegenüber dem Bund erwirtschaftet werden könnte. Da sich an der Marktliquidität der Länderanleihen nur bedingt etwas ändern lässt (z. B. Konzentration auf so genannte Jumbo-Anleihen) und ein gemeinsamer Kapitalmarktauftritt von Bund und Ländern neben Vorteilen auch Nachteile hat sowie rechtliche Probleme aufwirft, wird die Nutzung des Know-hows der Kapitalmärkte über Rating-Agenturen notwendig.³³

Rating: Know-how der Finanzmärkte für die Öffentliche Hand nutzen

Die ökonomischen Zusammenhänge auf dem Kreditmarkt sind vereinfacht in Grafik 9 dargestellt. Die Anfangssituation beschreibt einen Markt ohne Rating. Kreditanbieter sind nur in bestimmtem Umfang bereit, Liquidität zur Verfügung zu stellen. Bewegung 1 tritt ein, wenn sich die Kreditnehmer einer Rating-Prüfung unterziehen. Die Kreditgeber weiten ihr Engagement aus – der Kreditzins sinkt. Möglich ist dadurch die Bewegung 2, die die Ausweitung der Kreditnachfrage darstellt. Zwar steigt der Zins dadurch wieder an, jedoch steigt dieser durch die größere Marktliquidität unterproportional.

Auf die Rating-Qualität haben ganz unterschiedliche Faktoren Einfluss. Für öffentliche Anleihen sind die wichtigsten Einflussgrößen in nebenstehender Grafik 10 aufgeführt. Betrachtet wird in Anlehnung an die Unternehmensanalyse der Konzern Gebietskörperschaft. In aller Regel ist ein Rating jedoch quartalsübergreifend angelegt, so dass bei ändernden Marktpreisen der Anleihen konstante Ratings möglich sind. Beurteilt wird also die zukünftige Zahlungsfähigkeit eines Schuldners, nicht dessen Marktperformance. Die föderale Struktur in Deutschland hat noch eine Besonderheit. Das bündische Prinzip des im Grundgesetz geregelten föderalen Finanzverbundes sichert die Solvenz einzelner Gebietskörperschaften. So sind Länderanleihen der Bundesrepublik in aller Regel in den Klassifikationen „Sehr gute Anleihen“ oder „Gute Anleihen“ anzusiedeln (vgl. Grafik 11).³⁴

Anhand der Besonderheit des bündischen Prinzips lassen sich die Funktionsweise und die tiefere Bedeutung eines Ratings recht gut veranschaulichen. Vordergründig lassen sich Zinsspreads aufgrund der theoretischen Einstandspflicht der Gebietskörperschaften untereinander kaum rechtfertigen. Faktisch orientieren sich Rating-Agenturen jedoch an den Erfahrungen der letzten 10-15 Jahre in den entsprechenden Risikoklassen. Dabei bedeutet eine Ausfallwahrscheinlichkeit von z. B. 0,3% nicht, dass damit gerechnet wird, dass der Schuldner seine Schulden nur zu 99,7% bedienen wird, sondern dass das Gesamtportfolio dieser Klasse einem entsprechenden Risiko unterliegt. Dabei steht eine Risikoklasse im Verhältnis zu anderen Risikoklassen, so dass für eine Beurteilung eines Spitzenratings nicht unbedingt ein Ausfall zu beobachten sein muss, sondern lediglich der relative Abstand der Risikoklassen untereinander kalibriert werden muss.

³³ Vgl. auch in diesem Zusammenhang Bundesregierung (2004).

³⁴ Vgl. auch Standard & Poor's (2007).

Fokus des Betrachters entscheidet über Rating-Unterschiede

Risikogewichte im Standardansatz*, in %

Rating**	Staaten Bank***	Nicht-banken
AAA bis AA -	0	20
A+ bis A-	20	50
BBB+ bis BBB-	50	100
BB+ bis BB -	100	100
B+ bis B-	100	150
unter B-	150	150
ohne Rating	100	100

* Die in Basel festgelegten Risikogewichte werden voraussichtlich auch in der künftigen Solvabilitätsverordnung Anwendung finden.

** langfristig z. B. Standard & Poor's (S & P)

*** Option 1 findet in Deutschland Anwendung: Ableitung des Risikogewichts für Banken aus der Beurteilung des Sitzstaates der jeweiligen Bank.

12

Konsolidierung ist kein relevantes „Gewinnerthema“ für politische Akteure

Entscheidend für explizite Rating-Unterschiede ist der Fokus des Prüfers.³⁵ Denn die Betrachtung eines Bundeslandes unabhängig vom föderalen Finanzverbund erscheint für die Bundesländer im globalen Wettbewerb um Finanzmittel geboten und bietet auch weitere nicht zu unterschätzende Vorteile. Die Tatsache, dass alle Bundesländer Spitzenratings erfahren, bedeutet, dass es zwar Unterschiede in der langfristigen Beurteilung gibt, die preislichen Auswirkungen dieser Unterschiede jedoch recht gering sind. Die Spitzenratings differenzieren sich hinsichtlich der Ausfallwahrscheinlichkeit kaum, so dass Kreditgeber auch hinsichtlich der Rendite nur geringfügige Unterschiede machen müssen.

Gleichwohl spielen Ratingunterschiede von Anleihen in der Praxis eine wichtige Rolle. In diesem Zusammenhang ist die Bilanzierung der Kreditgeber der entscheidende Hebel. Die Implementierung der Basel-II-Richtlinien (vgl. Grafik 12) richtet an die Bewertung und das Pricing der Banken anspruchsvolle Anforderungen. So reagieren die Banken auf realwirtschaftliche Änderungen in aller Regel schneller als Rating-Agenturen, so dass die Portfolio-Strukturen verhältnismäßig flexibel sind. Die Tatsache, dass auch Anleihen mit einem Spitzenrating bisweilen keine Nachfrager finden, ist auch Ausfluss dieser gesetzlichen Regelungen. Somit entsteht von der Angebotsseite des Kreditmarktes ein gewisser Druck auf die Kreditnehmer – auch wenn diese optimale Bewertungen erfahren haben.

Aber auch für die Länder selbst hat dieser Druck bestimmte Vorteile. So kann ein Rating hilfreiche Ansätze für die strukturelle Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und darüber hinaus sogar wichtige Implikationen für die Wirtschaftspolitik geben. Dieser Punkt ist unter polit-ökonomischen Gesichtspunkten nicht zu unterschätzen, da es für den Staat einfacher wird, bestimmte Handlungsweisen zu begründen. Auch kann im Vergleich zu anderen Kreditnehmern ein positiver Druck auf die politischen Entscheidungen einzelner Gebietskörperschaften entstehen („Best Practice“).

Medien als Kontrollorgane

Demokratische Kontrolle der staatlichen Finanzpolitik durch die Medien spielt ebenfalls eine wichtige Rolle in Konsolidierungsphasen. Ohne eine kritische Öffentlichkeit können sich häufig die an finanzieller Sanierung orientierten Politiker kaum im politischen Konflikt durchsetzen. Das Thema ist jedoch schwierig; die Wirkungszusammenhänge der staatlichen Einnahmen und Ausgaben sind nicht für die breite Allgemeinheit nachvollziehbar. Auch ist Konsolidierung weder in den aktuellen Problemen (konjunkturelle Einnahmeüberschüsse vs. strukturelle Anpassung der öffentlichen Haushalte) noch in der langfristigen Analyse (Nachhaltigkeit des staatlichen Handelns) ein entscheidend relevantes „Gewinnerthema“ für politische Akteure – mit anderen Worten: Das Thema ist nicht wahlentscheidend. Der Zeithorizont der handelnden Personen ist begrenzt. Insbesondere werden Zukunftsfragen mit sehr hohen Abschlägen diskontiert, erhalten also nur geringe Bedeutung.

³⁵ Vgl. iwd (2006); Deutschland-Radio (2006); Börsenzeitung (2007).

Wahlentscheidende Themen bei der Bundestagswahl 2005

(in Prozent)

	Alle	CDU/CSU	SPD	FDP	LINKE	B90/ Grüne
Wirtschaftspolitik	38	53	27	56	23	20
Arbeitsmarktpolitik	34	42	26	42	42	16
Soziale Gerechtigkeit	33	17	45	16	59	40
Steuerpolitik	19	24	15	31	17	8
Außen- und Sicherheitspolitik	13	6	23	5	8	28
Schul- und Bildungspolitik	12	10	13	14	16	15
Umweltpolitik	11	3	13	3	6	52
Ausländerpolitik	11	11	10	7	8	11
Innere Sicherheit, Kriminalität	9	11	9	7	7	5

Quelle: Infratest dimap (2005): Wahlreport, S. 62

13

Erreichbare Konsolidierungsziele fehlen

Seitens politischer Entscheidungsträger besteht also nicht zwingend Bedarf, sich diesem Thema zu widmen. So werden kaum Ziele formuliert. Es fehlt also an erreichbaren Konsolidierungszielen und damit an der Darstellung von Erfolgen bzw. Misserfolgen. Nur durch den Zusammenhang von Zielformulierung und (öffentlicher) Kontrolle kann eine sinnvolle mediale Darstellung der Wirkungszusammenhänge erreicht werden und auf diese Weise die Notwendigkeit der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte stärker ins Bewusstsein rücken.

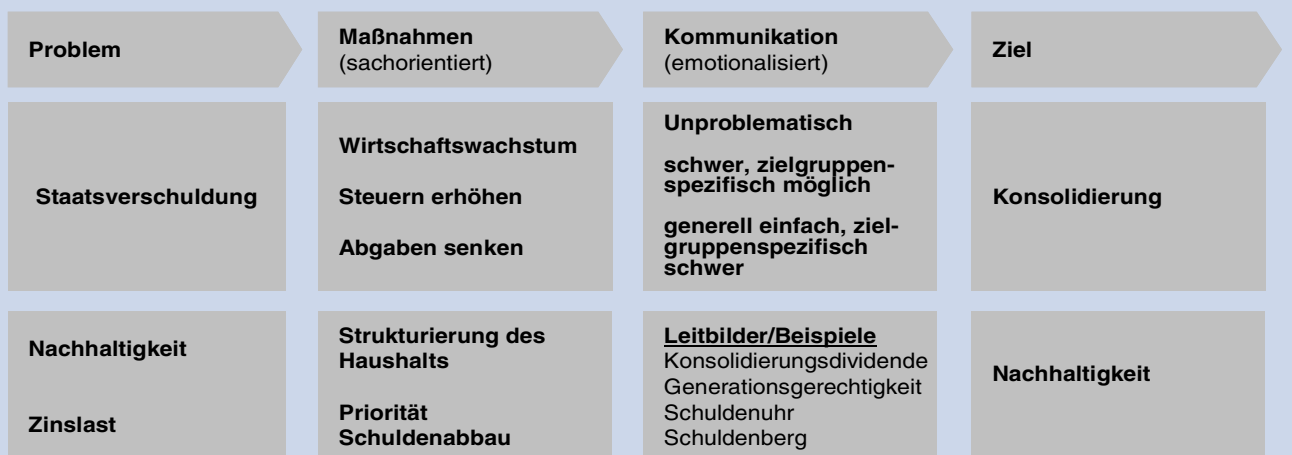
Medien benötigen einfache Messgrößen

Medien benötigen einfache Messgrößen, die über den Erfolg oder Misserfolg der Finanzpolitik, insbesondere der Haushaltskonsolidierung, Auskunft geben. So spielen einfach greifbare Indikatoren und Schwellenwerte (z.B. die 3%-Schwelle für das gesamtstaatliche Defizit im Maastricht-Vertrag) eine wichtige Rolle in der Disziplinierung der Politik durch die Öffentlichkeit und die Medien. Ähnlich einfache Kriterien bräuchte man auch zukünftig für die Messung der qualitativen Verbesserung des gesamtstaatlichen Budgets. Geeignet sind auch Konzepte wie die Konsolidierungsdividende, die die Differenz der tatsächlichen und der theoretischen Zinslast ausdrückt, die ohne Sparen entstanden wäre, und z.B. von Sachsen berechnet wird.

Finanzpolitik kann durch kritische Öffentlichkeit befördert werden

Die Tendenz von Wirtschaftssubjekten, (politische) Botschaften oder Informationen nicht in ihrem Argumentationszusammenhang aufnehmen zu können oder zu wollen, führt zu verschiedenen Anforderungen an das politische Leitbild oder die mediale Kommunikation: Keinen Effekt werden Botschaften ohne Affekt haben. Die Verpackung der Information in eine Geschichte ermöglicht zudem die Einbeziehung möglicher Gegenargumente.³⁶ Über diese Emotionalisierung wird es möglich, dass sich in komplexen Themen eine Art Kollektivbewusstsein bildet. Die Medien spielen also eine Art „schlechtes Gewissen“ für die Politik, und die Finanzpolitik kann durch eine kritische Öffentlichkeit sogar befördert werden. So lässt sich etwa das Problem der Staatsverschuldung in übersichtliche Schwerpunkte aufteilen. Da es um Zahlungsströme geht, bleiben zwar die realen Maßnahmen die gleichen. Jedoch ermöglichen die in den Leitbildern impliziten positiven Handlungsnotwendigkeiten die einfachere politische Umsetzung respektive die öffentliche Kontrolle durch die Medien.

³⁶ Als äußerst zielführend kann daher auch die derzeitige Nachhaltigkeitsdebatte der sozialen Sicherungssysteme angesehen werden: nicht mehr „Rentenkürzung“ oder „Beitragsbelastung für Jüngere“, sondern eine Botschaft mit dem Credo „Für den Ausbildungsplatz meines Enkels“.

Mediale Begleitung im politischen Prozess

Quelle: DB Research, 2007

14

Schlussfolgerungen zur politischen Steuerung qualitativer Haushaltskonsolidierung

Eine qualitative Konsolidierung der Staatsfinanzen bleibt in ganz Europa eine große Aufgabe. Dazu sollen durch die Umstrukturierung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben Wachstums- und Beschäftigungschancen eröffnet, Verteilungsziele wirksamer und mit geringerem Mitteleinsatz erreicht und die Effizienz des Staates insgesamt angehoben werden. Die politische Verankerung muss je nach politischen und institutionellen Voraussetzungen der Staaten differenziert erfolgen.

In Deutschland müssen folgende Elemente zusammenkommen:

1. finanzpolitische Übereinkünfte der jeweiligen Regierungsparteien für die jeweils anstehende Legislaturperiode, die ressortübergreifende qualitative Ziele für das Budget beinhalten und eine Evaluierung auf dem Wege dorthin vorsehen (Output-Steuerung),
2. eine Verständigung in der Regierung über die Verwendung von Haushaltsmitteln, die über dem erwarteten Niveau liegen, für qualitativ ausgewiesene Politikfelder³⁷ bzw. im umgekehrten Fall eine Schonregelung bei notwendigen Haushaltssanierungen,
3. eine stärkere zentrale Steuerung der Finanzpolitik durch Kanzleramt und Finanzministerium während der Legislaturperiode,
4. größere Klarheit in Diagnose und Therapie im Hinblick auf wachstumsförderliche Staatsausgaben sowie einen politischen Konsens, diese zu fördern bzw. bei Sanierungen zu schonen; dabei ist eine Orientierung am Bildungs- und Forschungssystem sehr wohl angezeigt, nicht aber an Brutto-Sachinvestitionen der öffentlichen Hand,
5. eine dauerhafte Orientierung an der Umfinanzierung des Wohlfahrtsstaates: weniger direkte Steuern und Abgaben, mehr indirekte Steuern und ggf. private Kapitaldeckung, etwa im Rentensystem oder bei der Pflege,

³⁷ Die Entscheidungsmatrix ist natürlich komplexer, da im positiven Fall zwischen Rückführung der Neuverschuldung oder Schuldenabbau, Ausgabenerhöhung oder Steuersenkung entschieden werden muss, und umgekehrt.

6. eine stärkere Verwendung von qualitativen Indikatoren sowohl für Inputs wie für Outputs für die zentralen Politikfelder wie Arbeitsmarkt, Gesundheit, Rente und ggf. eine Regierungszielsetzung über die Veränderung derselben über den Vierjahreszeitraum einer Legislaturperiode; dies wäre in der jährlichen Haushaltsplanung ebf. zu verwenden und in Bezug zu den Jahresansätzen zu setzen; naturgemäß benötigt man dann auch häufiger eine Evaluierung, eine Kosten-Nutzen-Analyse und ähnliche Instrumente; für diese Zwecke könnte man entweder eine eigene Institution schaffen oder aber den Bundesrechnungshof beauftragen, diese Aufgabe zukünftig auszufüllen,
7. für die mittelfristige Finanzplanung sollte zudem eine explizite Qualitätsbetrachtung und -steuerung anhand von Indikatoren sowohl für die Einnahmen- wie für die Ausgabenseite vorgenommen werden,
8. eine explizite Befassung des Parlaments unter Federführung von Haushalts- und Finanzausschuss mit Qualitätsaspekten, Indikatoren, Messgrößen und Steuerungsverfahren. Gerade im Hinblick auf mittelfristige Steuerungsleistungen wären bei größeren Umschichtungen auf beiden Seiten des Etats im Dienste höherer Qualität vermehrt die Spitzen der Regierungsfractionen gefragt, zusammen mit dem Haushaltsausschuss dies politisch zu flankieren,
9. eine sukzessive Ausweitung der qualitativen Steuerung im Bund-Länder-Verhältnis, zumindest anhand von Indikatoren im Finanzplanungsrat. Anders als im Hinblick auf die Beteiligung der Länder bei der Einhaltung der EU-Regeln und der ggf. demnächst zu beobachtenden Schuldenregel wäre ein starker Bundeseinfluss vermutlich aber nicht zielführend. Vielmehr spräche einiges dafür, dass die Bundesländer ihre Finanzpolitik noch deutlicher als bisher selbständig gestalten,
10. schließlich ist auch die Europäische Union gefordert. So fehlen bislang konkretisierende Interpretationen, wie denn qualitative Aspekte definiert und bei der Beurteilung nationaler Stabilitätsprogramme zur Anwendung kommen sollen. Hier ist zunächst die Kommission in der Pflicht, dem Wirtschafts- und Finanzminister-rat Vorschläge zu unterbreiten.

Manchem mag es müßig erscheinen, sich in Zeiten eines erstmals wieder ausgeglichenen gesamtstaatlichen Budgets Gedanken um solche Dinge zu machen. Es muss aber daran erinnert werden, dass die Punktladung 2007 weder das Nachhaltigkeitsproblem der Schuldenstandsentwicklung, noch der demografischen impliziten Schulden, noch der wachstumsfreundlicheren Gestaltung der gesamtstaatlichen Finanzpolitik in den nächsten zwei bis drei Jahrzehnten löst. Vielmehr ist zu befürchten, dass sich die öffentliche Debatte – und damit die Politik – mit der Erreichung des quantitativen Ziels des Haushaltsausgleichs zufrieden gibt. Dies wäre zu wenig.

Werner Becker (+49 69 910-31713, werner.becker@db.com)

Sascha Brok (+49 30 3407-4259, sascha.brok@db.com)

Klaus Günter Deutsch (+49 30 3407-3582, klaus.deutsch@db.com)

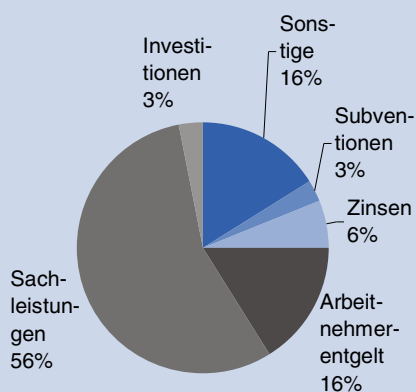
Frank Zipfel (+49 69 910-31890, frank.zipfel@db.com)

Wirtschaftspolitische Grundzüge 2005-2008, Integrierte Leitlinie 3:

Eine effiziente Ressourcenallokation fördern – unbeschadet der Leitlinien zur wirtschaftlichen Stabilität und Tragfähigkeit sollten die Mitgliedstaaten die öffentlichen Ausgaben zugunsten wachstumsfördernder Bereiche umschichten, durch eine Anpassung der Steuerstrukturen das Wachstumspotenzial stärken und durch geeignete Mechanismen gewährleisten, dass die öffentlichen Ausgaben mit den politischen Zielvorgaben in Einklang stehen und die Reformpakete in sich kohärent sind.

Quelle: Europäische Union

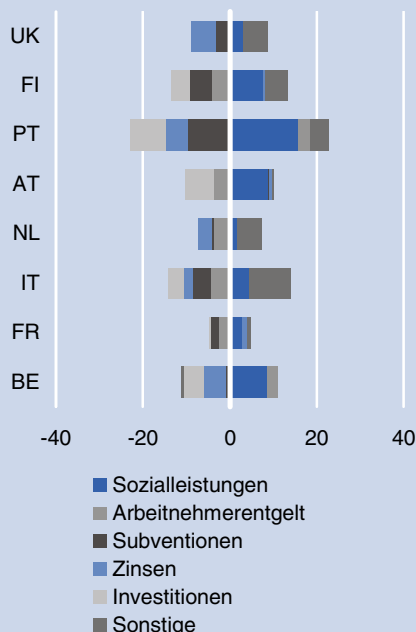
Struktur der Ausgaben in Deutschland - 2006



Quellen: Eurostat, BMF, 2007

15

Veränderungen der Ausgabenstrukturen in ausgewählten EU-Ländern in Prozentpunkten 1981/2006



Quellen: Eurostat, BMF, 2007

16

Qualität der öffentlichen Finanzen – eine umfassende finanzpolitische Strategie für die Zukunft

Internationaler Wettbewerb und der sich verstärkende demografische Druck lassen Fragen der Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Haushalte immer dringlicher werden. Eine wesentliche Herausforderung für die Finanzpolitik besteht darin, die Durchführung von Strukturreformen zu gewährleisten, welche die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen stärken und gleichzeitig die Wachstumsaussichten erhöhen.

Die Finanzpolitik steht vor einer doppelten Aufgabe: Neben der Einhaltung der im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts oder des Grundgesetzes vorgegebenen Budgetregeln gilt es die langfristig wachstumsfreundliche Ausrichtung der öffentlichen Haushalte insgesamt zu verbessern. Zunehmend wird deutlich, dass die Frage nach der „richtigen“ – d.h. einer mit Blick auf Stabilität und Wachstum situationsgerechten – Finanzpolitik nicht allein an quantitativen oder niveaurorientierten Kriterien ausgerichtet werden sollte. Insbesondere die Möglichkeiten zur Beeinflussung des Wachstumspotenzials der Volkswirtschaft werden maßgeblich durch die Struktur der öffentlichen Haushalte beeinflusst.

Elemente einer auf mehr „Qualität der öffentlichen Finanzen“ ausgerichteten Fiskalpolitik sind dabei institutionell bereits an unterschiedlichen Stellen verankert. So räumt der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt Maßnahmen zur Erhöhung des Wachstumspotenzials und zur Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ein größeres Gewicht ein.³⁸ Auch in den Integrierten Leitlinien 2005-2008 der Lissabon-Strategie ist für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik eine Richtlinie zur Reallokation öffentlicher Mittel zentral verankert.

Das Qualitätskonzept ist dabei grundsätzlich in umfassender Weise zu verstehen und bezieht sich auf drei Dimensionen des öffentlichen Haushalts – die Ausgabenseite, die Einnahmenseite und nicht zuletzt die institutionellen Rahmenbedingungen, unter denen finanzpolitische Entscheidungen getroffen werden.

Vor diesem Hintergrund wurde das Thema im Mai 2004 durch den Wirtschaftspolitischen Ausschuss der EU (WPA)³⁹ auf europäischer Ebene verankert. Ziel der hierzu etablierten WPA-Arbeitsgruppe „Qualität der öffentlichen Finanzen“ ist es, auf Basis eines geregelten Informations- und Erfahrungsaustauschs zwischen den Mitgliedsstaaten Erkenntnisse über die Wachstums- und Effizienzwirkungen finanzpolitischer Entscheidungen zu gewinnen und Vorschläge zur Umsetzung qualitätsorientierter Finanzpolitik zu entwickeln.⁴⁰

Ausgabenentwicklung in Deutschland und ausgewählten EU-Ländern

Den Ausgangspunkt für die Diskussion über die Qualität der öffentlichen Finanzen bilden die kritischen Ausgabenentwicklungen in

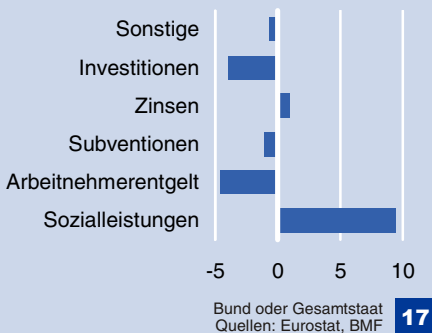
³⁸ Siehe Verordnung (EG) Nr. 1467/97, Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

³⁹ Der Wirtschaftspolitische Ausschuss der EU (WPA, engl. EPC) ist ebenso wie der Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA bzw. EFC) dem Ecofin-Rat zugeordnet und bereitet diesen in strukturpolitischen Fragen vor.

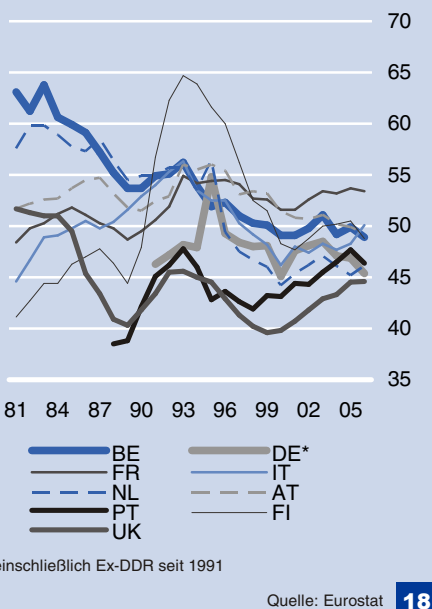
⁴⁰ Ein umfassender Reader, der die bisherigen Ergebnisse der Arbeitsgruppe des Wirtschaftspolitischen Ausschusses zur Qualität der öffentlichen Finanzen zusammenfasst, wird im kommenden Jahr von der EU-Kommission in Zusammenarbeit mit dem WPA als COM Economic Paper herausgegeben.

Änderung der Ausgabenstruktur

Veränderung der Ausgabenanteile in %-Punkten 1981/2006



Staatsausgabenquoten 1981-2006



Deutschland und vielen anderen EU-Mitgliedstaaten. In vielen Ländern ist eine zunehmende Inflexibilität der öffentlichen Haushalte, vor allem durch steigende Sozialausgaben bei gleichzeitig rückläufigen Investitionen, zu beobachten.

In Deutschland beläuft sich der Anteil der Sozialleistungen an den Gesamtausgaben mittlerweile auf knapp 57% und ist damit in den vergangenen 25 Jahren im Bund oder Gesamtstaat um fast 10 Prozentpunkte angestiegen. Gleichzeitig sind die Investitionen im Trend kontinuierlich zurückgegangen. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben hat sich im Vergleich zu 1981 um 4 Prozentpunkte von 7% auf etwa 3% reduziert.

Ähnliche Entwicklungen sind bei deutlichen Unterschieden in der Höhe der Ausgabenniveaus auch in vielen anderen Ländern der EU zu verzeichnen. In Belgien und Österreich ist der Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben im Vergleich zu 1981 um etwa 9 Prozentpunkte angestiegen. Auch im Vereinigten Königreich, das mit einer Sozialausgabenquote von etwa 13% mit die geringste Ausgabenquote in der EU aufweist, beläuft sich der Anstieg auf über 3 Prozentpunkte.

Gleichzeitig haben die Investitionsausgaben massiv an Bedeutung verloren. In Portugal ist ihr Ausgabenanteil um 8 Prozentpunkte, in Finnland um 4,2 Prozentpunkte und in Italien um 3,5 Prozentpunkte gesunken, obwohl viele der betrachteten Länder im gleichen Zeitraum einen rückläufigen Anteil an Zinsbelastungen verzeichnen konnten.

Die Entwicklung erscheint dabei unabhängig von der Entwicklung der Staatsquote. So war die Verschlechterung der Ausgabenstruktur sowohl bei einer steigenden als auch bei einer rückläufigen Staatsquote zu beobachten.

Erfassung und Abgrenzung des Qualitätskonzepts

Der hier verwendete Qualitätsbegriff orientiert sich am Wachstumsziel der Lissabon-Strategie, das auf die Erhöhung des langfristigen Wachstumspotenzials einer Volkswirtschaft abstellt.⁴¹ Auch bei einer derartigen Verengung der Zielvorgabe auf ein Wachstumsziel (abstrahierend z.B. vom Verteilungs- und Stabilisierungsziel des Budgets) ergeben sich gewisse konzeptionelle Probleme. Insbesondere ist die exakte Zuordnung der öffentlichen Ausgaben aber auch Einnahmen in wachstumsfördernde, wachstumsneutrale und wachstumsschädliche Kategorien nicht einfach.

Wissenschaftliche Studien bieten hier nur wenige eindeutige Antworten.⁴² Positive Wachstumsbeiträge öffentlicher Ausgaben können für Forschung und Entwicklung, Bildung und Infrastruktur ermittelt werden; auch die Struktur der öffentlichen Einnahmen hat unzweifelhaft einen nennenswerten Einfluss auf das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft. Der exakte Umfang des positiven Einflusses wird

⁴¹ Grundsätzlich sind auch Qualitätsabgrenzungen denkbar, die neben Wachstumseffekten beispielsweise auch Umweltaspekte oder Beschäftigungswirkungen in die Analyse einbeziehen. Im internationalen Kontext kommen teilweise sehr offene Qualitätsbegriffe zur Anwendung, die lediglich eine effiziente Mittelverwendung bei politisch vorbestimmten, aber grundsätzlich offenen Zielen fordern. Siehe z.B. Europäische Kommission (2004).

⁴² Für umfassende Literaturüberblicke vgl. z.B. Afonso, Ebert, Thöne (2005), Europäische Kommission (2004). Die Wirkungen institutioneller Rahmenbedingungen auf das Wirtschaftswachstum wurden aktuell u.a. in Europäische Kommission (2007) und die Trends und Wirkungen des Steuersystems auf das Wirtschaftswachstum in Heady (2007) und Europäische Kommission (2007b) untersucht.

jedoch sehr unterschiedlich quantifiziert und für viele einschlägige Ausgabenkategorien liegen keine eindeutigen Ergebnisse vor.

Detaillierte Wirkungsanalysen durch verbesserte Datenverfügbarkeit

Neben der skizzierten methodologischen Herausforderung wird eine detailliertere Wirkungsanalyse auch durch national unterschiedliche Erfassungen staatlicher Ausgaben erschwert. Die bisher vorhandenen Klassifikationen erlauben bis dato keine tiefer gehenden länderübergreifenden ökonomischen Analysen.

Bislang fehlten aussagefähige Daten

Auf europäischer Ebene werden einheitliche Daten in einer ökonomischen Abgrenzung nach Aufgabenbereichen (Funktionen) bisher nur für die erste, sehr allgemeine Ebene der sog. COFOG-Klassifikation der Vereinten Nationen (Classification of the Functions of the Government) erhoben. Diese Unterteilung ist mit insgesamt zehn unterschiedlichen Aufgabenbereichen⁴³ jedoch für eine fundierte ökonomische Analyse und einen sinnvollen internationalen Vergleich zu grob; sie ermöglicht beispielsweise keine länderübergreifende Analyse staatlicher Forschungs- und Entwicklungs- oder Bildungsausgaben.

Neue Statistiken sind in Vorbereitung

Zur Verbesserung der Datenqualität und -verfügbarkeit wurde im Jahr 2004 auf Initiative des WPA und unter Führung des europäischen Statistikamts (Eurostat) eine „Task Force COFOG“ ins Leben gerufen, an der neben dem WPA und der EU-Kommission auch die nationalen Statistikämter sowie internationale Institutionen wie die OECD beteiligt sind. Zielrichtung der Task Force ist es, für die EU-Mitgliedstaaten künftig Statistiken über die öffentlichen Ausgaben nach den sog. COFOG-Zweistellern, bei der die öffentlichen Ausgaben nach insgesamt 68 ökonomischen Aufgabenbereichen ausgewiesen werden, zu erheben und diese möglichst zum Bestandteil des laufenden amtlichen Statistikprogramms zu machen.

Methodische Fragen sind noch zu klären

Das Datenbild in der Tiefengliederung der COFOG-Zweisteller ist bislang noch sehr heterogen. Einzelne Länder verfügen bislang für die definierten Aufgabenbereiche noch nicht über die erforderliche Tiefengliederung der Daten, und es ergeben sich signifikante Abweichungen zu anderen relevanten nationalen Statistiken. Dabei zeigt sich, dass einige staatliche Aufgaben methodisch mehreren Kategorien zugeordnet werden können, was einen Bedarf für eine weitere Harmonisierung der Konzepte und Definitionen zwischen den Ländern anzeigt.

Dennoch sind die bisherigen Fortschritte des Projekts vielversprechend. Während Ende Dezember 2005 nur 7 Länder COFOG-Zweisteller-Daten an EUROSTAT geliefert hatten, sind gegenwärtig solche Daten bereits von 20 Mitgliedstaaten⁴⁴ verfügbar, teilweise für unterschiedliche Zeithorizonte. Einige der vorhandenen Datensätze sind auf der Website von Eurostat eingestellt und damit öffentlich zugänglich⁴⁵, und für 2008 ist eine weitere Verbesserung der Datenbasis und ihrer öffentlichen Zugänglichkeit vorgesehen.

⁴³ Zu diesen Funktionen zählen u.a. allgemeine öffentliche Dienste, Verteidigung, öffentliche Sicherheit, Wirtschaftsangelegenheiten, Umweltschutz, Wohnungswesen u.w.

⁴⁴ Bulgarien (2004), Belgien, Deutschland (nur 2003), Dänemark (1990-2005), Estland (2001-2005), Griechenland (2001-2005), Spanien (2000-2005), Irland (1995-2005), Italien (2000-2005), Zypern (198-2005), Lettland (2003), Litauen (2005), Ungarn (2001-2005), Polen (2002-2005), Portugal (1995-2005), Rumänien (2003), slowakische Republik (2003-2005), Finnland (2000-2005) und Schweden (2001-2005).

⁴⁵ Die Daten sind verfügbar unter: ec.europa.eu/eurostat.

Effizienz und Effektivität

Eine vertiefte Analyse staatlicher Ausgabenstrukturen und vor allem die Untersuchung potenziell wachstumsfördernder Ausgabenbereiche darf sich natürlich nicht in der Erhebung der relevanten Daten erschöpfen, sondern muss sich in einer Aufklärung der Kausalzusammenhänge zwischen Ausgaben- und Wachstumsentwicklung und damit auch in der Frage nach der Wirksamkeit der Verwendung öffentlicher Mittel fortsetzen.

Aus politischer Sicht ist die Verbesserung der Effizienz und Effektivität insbesondere aus zwei Gründen wichtig: Zunächst birgt eine isolierte Inputorientierung – wie wir sie z.B. beim Ziel der Lissabon-Strategie „3% des BIP für Forschungs- und Entwicklungsausgaben“ finden – die Gefahr, Ineffizienzen durch höheren Mitteleinsatz überdecken zu wollen. Im Übrigen können durch die Realisierung von Effizienzpotenzialen zusätzliche finanzielle Handlungsspielräume für die Setzung neuer Prioritäten oder weitere Konsolidierung gewonnen werden.

In vielen Ländern ist aufgrund der Konsolidierungsanstrengungen der vergangenen Jahre der Raum für weitere kurzfristige Ausgaben-senkungen begrenzt. Darüber hinaus sind viele der in den öffentlichen Haushalten dominierenden Ausgabenkategorien, wie etwa die Sozial- oder Zinsausgaben⁴⁶, aufgrund rechtlicher Verpflichtungen kurzfristig relativ inflexibel, so dass auch hier die Möglichkeiten für Ausgabenumstrukturierungen zumindest in der kurzen Sicht eingeschränkt sind. Die Effizienz- und Effektivitätsdimension der Qualitätsdiskussion geht damit über die Kontrolle der Wirksamkeit potenziell wachstumswirksamer Ausgaben hinaus, umfasst die systematische Überprüfung aller staatlichen Ausgabenbereiche und erfordert eine budget-institutionelle Umsetzung der Ergebnisse der Evaluationen.

Auf internationaler Ebene existieren bisher erst wenige länderübergreifende Effizienzanalysen, nicht zuletzt wegen der begrenzten Verfügbarkeit geeigneter Ergebnis- und Wirkungsindikatoren. Die verfügbaren Arbeiten für den Gesundheits- und Bildungsbereich deuten jedoch auf erhebliche Effizienzpotenziale hin. Im Bildungs-bereich zeigen die Ergebnisse beispielsweise, dass der Output ohne zusätzliche Mittel um bis zu 12% gesteigert werden kann, und die möglichen Effizienzgewinne aufgrund von Inputreduktion (gleiche Ergebnisse bei geringerem Mitteleinsatz) belaufen sich auf bis zu 25%.⁴⁷

Sehr viel ausgeprägter und weiter entwickelt ist die Effizienz- und Wirksamkeitskontrolle allerdings auf nationaler Ebene. In Deutschland ist beispielsweise mit den Hartz-Gesetzen auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik eine umfassende wissenschaftliche Erfolgskontrolle der Politikmaßnahmen zur Pflicht geworden, und gemäß § 7 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) sind grundsätzlich alle staatlichen finanzwirksamen Maßnahmen einer Erfolgskontrolle zu unterziehen.

Evaluierung Arbeitsmarktpolitik

Basierend auf dem Auftrag des Deutschen Bundestags vom 14. November 2002 hat die Bundesregierung die Wirkungen des Ersten bis Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Evaluation) evaluieren lassen.¹

Ziel war es, zu ermitteln, in welchem Umfang die mit den Reformen am Arbeitsmarkt angestrebten Zielsetzungen erreicht worden sind und wo Verbesserungsbedarf besteht. Zudem wurde der Ansatz verfolgt, nicht nur die Wirksamkeit einzelner Instrumente und Regelungen in einem abgegrenzten Zeitrahmen gleichzeitig zu untersuchen, sondern auch die Makrowirkungen dieser neuen Arbeitsmarktpolitik zu ermitteln. An der Evaluierung wurden mehr als 20 Forschungseinrichtungen mit zusammen etwa 100 Forschern beteiligt.

Insgesamt ergibt sich ein gemischtes Bild. Vergleichsweise positiv wirken die Eingliederungszuschüsse (befristete Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber), Maßnahmen der öffentlichen geförderten Weiterbildung (insbesondere mit qualifiziertem Abschluss), Förderung der selbstständigen Tätigkeit und der Vermittlungsgutscheine. Negative Wirkungen auf die Aufnahme der Beschäftigung gehen von ABM und verwandten Instrumenten, aber auch den Personal-Service Agenturen aus.

Im Vergleich zu früheren Evaluationen zeigt sich eine deutliche Verbesserung der Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Im Bereich der evaluierten Maßnahmen beträgt der Anteil der Maßnahmen, die als positiv gelten können, 87 Prozent. Hingegen ist der Anteil der negativ evaluierten Maßnahmen auf 1,5 Prozent zurückgegangen. Unklare und neutrale Befunde ergeben sich für knapp 2%.²

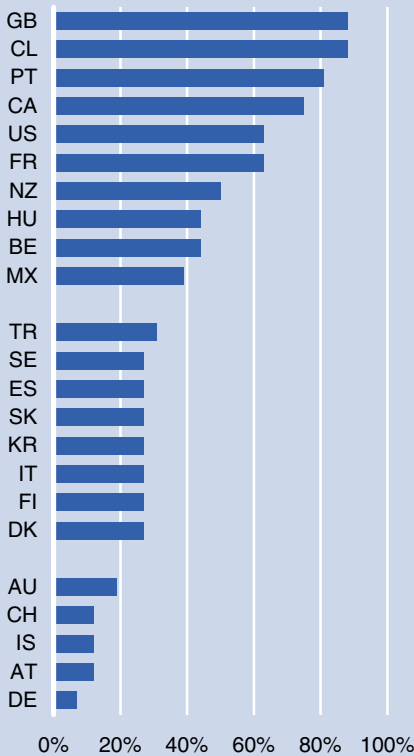
¹ Vgl. hierzu Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006).

² Vgl. Eichhorst und Zimmermann (2005).

⁴⁶ Als weitere relativ inflexible Ausgabenkategorien werden oftmals auch Subventionen und Personalkosten aufgeführt, wobei letztere jedoch beispielsweise auch die Ausgaben für das Personal im Bildungswesen umfassen. (vgl. z.B. Mattina, Gunnarsson (2007). Für Deutschland belief sich der Ausgabenanteil der genannten vier Kategorien im Jahr 2006 auf 81,5% (Datenquelle Eurostat).

⁴⁷ Afonso, Aubyn (2005, 2006a, 2006b), IWF (2007), Gonand, Jourard, Price (2007), OECD (2005) und Sutherland, Douglas, Price, Robert; Jourard, Isabelle, Nicq, Chantal (2007).

Beteiligung der Finanzministerien an Leistungsmessung



Quelle: OECD 2005 **19**

Ergebnisorientierung in Haushaltspolitik ist auf dem Vormarsch

Allerdings ermöglichen die Evaluationen bislang in den seltensten Fällen einen Vergleich der Programme untereinander. Es fehlt an systematischen Informationen und Analysen im Sinne einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung. Weitere Schwächen sind der Mangel an einheitlichen Richtlinien und einem übergreifenden Berichtswesen, das horizontale Informationen zur Verfügung stellt.

Die beschriebenen Mängel lassen sich dabei teilweise auf die stark dezentrale Ausgestaltung der Erfolgskontrolle in Deutschland zurückführen. Die Durchführung der Erfolgskontrollen ist Bestandteil der Ressortverantwortung bzw. obliegt den einzelnen Ressorts. Im OECD-Vergleich zeigt sich, dass der Beteiligungsgrad des Finanzministeriums an regierungsweiten Initiativen der Performancemessung und deren späterer Implementierung deutlich unter denen anderer Länder liegt.

Dabei gibt es zunächst keinen optimalen Beteiligungsgrad, die verschiedenen Ausgestaltungsformen sind jedoch mit unterschiedlichen Risiken verbunden:

Ein stark zentralistischer Ansatz birgt die Gefahr, dass den für die Zielerreichung Verantwortlichen zu wenig Freiheiten und Flexibilität zur Verfügung stehen, um die Ergebnisse beeinflussen zu können. Hierdurch wachsen die Anreize zu Fehlverhalten und zu „geschönten Informationen“; nicht zu vernachlässigen ist auch die Gefahr von Ineffizienzen im Prozess aufgrund der hohen Kosten der Informationsgewinnung. Stark zentralistische Ansätze können zu unnötigem Verwaltungsaufwand führen, wenn die Informationen zwar generiert, die Daten jedoch bei der Entscheidungsfindung nicht bzw. nicht sinnvoll verwendet werden.

Die Gefahren bei einem stark dezentralen Ansatz liegen dagegen in einem zu geringen Veränderungsdruck (Reformen werden angekündigt, aber es mangelt an der Umsetzung) und im Mangel an einem einheitlichen regierungsweiten Berichtsrahmen. Auch erschwert das Fehlen an Einheitlichkeit in der Entwicklung und Präsentation der Ergebnisse die Vergleichbarkeit der Ergebnisse und die Festlegung wirksamkeitsorientierter Ausgabenprioritäten. Die zentrale Koordinierung kann hingegen die Entwicklung gemeinsamer Ziele und Initiativen fördern.⁴⁸

Insofern wird die Notwendigkeit gesehen, die derzeit in Deutschland angewandten Verfahren zur Evaluation zu verbessern, um zu verbindlicheren Vorgaben und Qualitätsstandards für die Durchführung von Erfolgskontrollen zu kommen. Eine besondere Rolle kommt hierbei den institutionellen Rahmenbedingungen zu.

Institutionen: Gewährleistung einer wachstumsorientierten Haushaltsplanung und tragfähiger öffentlicher Finanzen

In vielen Ländern sind in den vergangenen Jahren institutionelle Reformen zur Verbesserung der Erfolgskontrollen der staatlichen Mittelverwendung durchgeführt worden. Den Reforminitiativen gemein sind Änderungen in den nationalen Haushaltsverfahren. Eine Vielzahl von Ländern ist zu einer stärkeren Verwendung von Performance-Informationen im Budgetprozess übergegangen.⁴⁹ Am weitesten und längsten fortgeschritten innerhalb Europas ist die ergebnisorientierte Budgetierung in den Niederlanden, den skandinavischen Ländern und im Vereinigten Königreich. In anderen Län-

⁴⁸ Vgl. Curristine, Lonti, Journard (2007), Curristine (2005a, 2005b).

⁴⁹ Zu Überblickartikeln und der Auswertung von Ländererfahrungen siehe z.B. Curristine, Lonti, Journard (2007), Curristine (2005a, 2005b).

Deutsche Bundesländer wenden dies bereits an**Evaluation soll zur Verbesserung von Programmen führen****Haushaltsinstitutionen sind sehr wichtig**

den wurden wichtige Reformen in jüngerer Zeit durchgeführt. Frankreich z.B. hat nach langer Entwicklungszeit 2006 sein Budgetsystem auf Programm- und Ergebnisorientierung (LOLF) umgestellt, in Italien und Spanien befinden sich Reformen in der Entwicklung. In Deutschland hat es auf Länderebene bereits eine Reihe von Budgetierungsreformen gegeben, auf Bundesebene wird derzeit eine Reform vorbereitet, die nicht zuletzt auf eine verstärkte Ergebnisorientierung in den (haushalts)politischen Debatten und Entscheidungen zielt.

Die Vorteile der Nutzung von Ergebnis- und Wirkungsinformationen im Budgetprozess liegen vor allem darin, dass der Fokus im politischen und administrativen Abstimmungsprozess auf das Ergebnis statt auf den Umfang des Einsatzes öffentlicher Mittel gerichtet wird. Während traditionelle Verfahren die politische Prioritätensetzung vor allem inputorientiert messen – wie viel Geld wird für welche Aufgabenbereiche ausgegeben? –, rückt bei der Nutzung von Performance-Informationen im Budgetprozess das erzielte Ergebnis in den Vordergrund. Bezogen auf einzelne Programme kann ergebnisorientierte Budgetierung Erfolg oder Misslingen ausweisen.

Der größte Gewinn wird darin gesehen, dass die Nutzung ergebnisorientierter Budgetierung zu einer ständigen Auseinandersetzung und einem systematischen Hinterfragen von politischen Prioritäten und Maßnahmen führt. Aus der laufenden Evaluation sind Programmverbesserungen bzw. -veränderungen zu erwarten. Die Transparenz politischen Handelns erhöht sich, und die Informationsgrundlagen für Urteile und Entscheidungen von Legislative und Öffentlichkeit werden besser.

Die Einführung von „Performance Budgeting“ in das Rechnungswesen allein ist jedoch nicht ausreichend für die Verbesserung der Qualität der öffentlichen Ausgaben. Hinzukommen muss eine entsprechende Kapazität auf Seiten der Verwaltung, die gewonnenen Informationen zu verarbeiten, sowie eine kohärente Anreizstruktur für eine entsprechende Motivation der Entscheidungsträger. Zu lösen sind auch Probleme der Messung, der Datenqualität sowie der Verwendung der Informationen durch die politischen Entscheidungsträger.

Ohnehin ist die institutionelle Dimension der Qualitätsdiskussion in einem weiteren Sinne zu verstehen. Sie umfasst alle Regeln, Prozesse und Institutionen, denen Budgetplanung und -implementierung unterliegen.⁵⁰

In der ökonomischen Literatur befasst sich eine Vielzahl von Beiträgen mit den institutionellen Einflussfaktoren. Die Arbeiten bestätigen, dass institutionelle Arrangements signifikant mit den konkreten Budgetergebnissen eines Staates korreliert sind und die Fiskaldisziplin durch geeignete Strukturen im Budget-Prozess gestärkt werden kann.⁵¹ Gut konstruierte Haushaltsregeln und Institutionen fördern

⁵⁰ Darüber hinaus üben auch die weiteren institutionellen Rahmenbedingungen, wie beispielsweise das Wahlsystem und die Parteienstruktur, Einfluss auf die finanzpolitischen Ergebnisse aus, siehe z.B. Alesina, Perotti (1995). Da diese institutionellen Rahmenbedingungen jedoch in der Regel außerhalb des Einflussbereiches des Finanzministers bzw. der Finanzpolitik liegen, seien sie aus der Betrachtung ausgeschlossen.

⁵¹ Vgl. z.B. Europäische Kommission (2006, 2007a) zum Einfluss numerischer Haushaltsregeln und unabhängiger Institutionen sowie von Hagen (1992), von Hagen und Harden (1994), Alesina, Perotti (1995), De Haan, Moessen und Volkerink (1999) zum Einfluss des Budgetierungsprozesses (Verhandlungsstruktur, Rolle des Finanzministers, Struktur des parlamentarischen Prozesses, Implementierung, Transparenz, föderale Strukturen) auf die Haushaltsdisziplin.

Verschuldungsregel in Deutschland ist gutes Beispiel

Details des Steuersystems sind wesentlich für Wachstumswirkungen

Auszug aus den Schlussfolgerungen des Ecofin-Rates von Juni 2007

The Council emphasizes the need to optimise public sector activities and to achieve better outcomes given limited public funds. Comparisons of efficiency in important spending areas reveal significant differences across Member States, and in many cases policy outcomes could be improved.

Member States already developed a number of strategies to improve spending efficiency, including more use of performance information with a view to enhancing the transparency of the budget process. The use of performance information in the budget process is an important tool for decision-making – moving the focus away from spending towards actual achievements. More systematic and independent evaluation of existing policies could help to strengthen the efficiency of public spending. There is a strong need for making better use of already available information.

/ ...

das Erreichen einer nachhaltigen Haushaltsposition und können dabei helfen, prozyklische Politik zu vermeiden.⁵² In diesem Sinne kommt der im Rahmen der zweiten Stufe der Föderalismusreform geplanten Verbesserung der verfassungsrechtlichen Verschuldungsregeln in Deutschland eine kaum zu überschätzende Bedeutung zu.

Darüber hinaus sind jedoch weitere Arbeiten zu der engeren Fragestellung des Zusammenhangs zwischen institutionellen Rahmenbedingungen und Struktur der öffentlichen Haushalte und ihres konkreten Wachstumsbeitrags erforderlich. Bis dato konzentriert sich die ökonomische Literatur auf die Untersuchung des Einflusses nationaler Fiskalregeln und Institutionen auf die Haushaltsdisziplin, Budgetstruktur und damit die Qualität der öffentlichen Finanzen im engeren Sinne wurden hingegen bisher nicht näher analysiert.

Einnahmen

Dritter notwendiger Bestandteil einer umfassenden Strategie zur Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen ist ein wachstumsfreundliches Einnahmensystem und – aufgrund seiner herausragenden Bedeutung bei der Finanzierung öffentlicher Aufgaben – hier vor allem das Steuersystem.

Auch auf der Einnahmenseite gewinnen Strukturfragen zunehmend an Bedeutung. Ein Blick auf quantitative Indikatoren allein – etwa die Steuerquote – läßt keine befriedigenden Erkenntnisse erwarten. Denn die Wirkungen der Besteuerung auf das Wirtschaftswachstum hängen nicht zuletzt vom spezifischen Design des Steuersystems und der Struktur der einzelnen Steuerarten ab.⁵³ Zudem ist die Frage im Blick zu behalten, wie die Ziele der Wachstumsorientierung und Einnahmengenerierung in Einklang gebracht werden können.

In der finanzwissenschaftlichen Literatur werden verzerrende Wirkungen von Steuern umfassend diskutiert. Durch Veränderungen der relativen Preise beeinflussen Steuern die Sparentscheidung, das Ansiedlungs- und Investitionsverhalten und die Arbeitsentscheidungen und damit letztendlich das Wirtschaftswachstum. Die negativen Effekte wachsen dabei überproportional mit steigenden Steuersätzen und zunehmendem Steuerniveau.

Dennoch greifen Steuerreformvorschläge, auch wenn sie mit starken Verbesserungen in der Wachstumsorientierung verbunden sind, jedoch auf der anderen Seite zu signifikanten Einnahmenverlusten führen, zu kurz. Zum einen, da unterschiedliche Steuerarten mit unterschiedlichen Verzerrungen verbunden sind, zum anderen, da Steuersysteme neben den Zweck der Wachstumsorientierung nicht zuletzt auch den Zweck der Einnahmengenerierung erfüllen. Auch deshalb ist es hilfreich, nicht nur das Niveau, sondern vielmehr die Struktur des Steuersystems und dessen Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum zu betrachten. Auch stellt sich die Frage, ob vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung langfristig weitere substantielle Einnahmensenkungen zu verkräften sind.

Angesichts dieser Herausforderungen haben viele Länder in den vergangenen Jahren umfangreiche Steuerreformen durchgeführt. Hierbei können insbesondere zwei Trends identifiziert werden: Versuche, eine beschäftigungsfreundlichere Besteuerung des Faktors Arbeit zu erreichen, und Steuersatzsenkungen, verbunden mit einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage.⁵⁴

⁵² Europäische Kommission (2005).

⁵³ Vgl. Heady (2007).

⁵⁴ Vgl. Heady (2007).

.../

The Council furthermore considers that the measurement of efficiency and effectiveness has to be developed further, based upon comprehensive and more comparable data on inputs, outputs and outcomes. Analysing efficiency and effectiveness for individual spending areas appears most promising to increase value for money. A more robust methodology and measurement framework should be established. Member States and the Commission could include analyses on effectiveness and efficiency in the Lisbon National Reform Programmes and the Community Lisbon Reform Programme.

The Council also welcomes changes and improvements related to national fiscal rules and institutions implemented by Member States, as well as the more extensive use at national level of medium-term budgetary frameworks for budgetary planning. This may contribute to achieving better budgetary outcomes and increasing public spending efficiency.

Ministers also took note of some recent spending trends in Member States. They consider that a sound database is crucial in order to better analyse the structure of long-term spending trends and is an important prerequisite to ensure value for money within and across countries in line with the growth objectives of the Lisbon strategy. Member States, in particular those lagging behind in data transmission, should in close cooperation with Eurostat step up their efforts to compile and disseminate so-called COFOG economic functions data in compliance with earlier requests by the Council.

Although a certain stabilisation in the overall tax to GDP ratio can be observed, and many important tax structure reforms have been carried out in Member States, the challenges ahead linked to globalisation, mobility, ageing, and the consolidation of public finances raise difficult political and practical issues. The Council therefore stresses the need for revenue systems that can enhance growth and employment and deliver as stable as possible revenues. It encourages Member States in their national responsibilities to move further towards robust, fair, efficient and growth-enhancing revenue systems.

Fraglich ist aber, ob weiterer Raum für Verbreitungen der Bemessungsgrundlage besteht, und welche Bemessungsgrundlagen vor dem Hintergrund eines zunehmenden Steuerwettbewerbs in Zukunft noch ohne Einbußen bei der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts und damit auch beim Wachstum besteuert werden können. Viele Fragen sind noch offen und die Komponenten eines Steuersystems, das wachstumsfreundlich ist und gleichermaßen seine fiskalische Funktion erfüllt, werden noch ausführlicher diskutiert werden müssen. Darüber hinaus werden bei einer umfassenden Qualitätsanalyse auch weitere Fragen der staatlichen Einnahmenseite, wie etwa der Bereich der öffentlich-privaten Partnerschaften, in die Analyse einbezogen werden müssen.

Eine weitere Facette der Diskussion der Einnahmestruktur konzentriert sich auf die Frage der Auswirkungen von Steuervergünstigungen (Tax expenditures) auf das Wirtschaftswachstum. Diese Kategorie auf der Einnahmenseite des Budgets schlägt mit ihrem „Quasi-Ausgabencharakter“ den Bogen zu einer übergreifenden Bewertung der öffentlichen Haushalte, denn letztlich müssen Ausgabenseite und Einnahmenseite des Budgets jenseits aller Partialbetrachtungen umfassend und mit Blick auf wirtschafts-, finanz- und gesellschaftspolitische Ziele möglichst konsistent gestaltet werden.

Zusammenfassung und Ausblick

In den letzten zwei Jahrzehnten hat das wissenschaftliche Studium von Konsolidierungsepisoden in OECD-Ländern große Fortschritte gemacht. Zunehmend wird deutlich, dass hierbei Strukturfragen von zentraler Bedeutung sind. Die Frage der Wachstumseffekte von wichtigen Strukturreformen spielt nicht nur im Kontext der Lissabon-Strategie eine entscheidende Rolle, sie ist auch mit Blick auf Nachhaltigkeit und Stabilität der öffentlichen Finanzen eine wichtige Stellgröße. Dennoch können viele theoretisch-konzeptionelle wie politisch-praktische Fragen zur qualitativen Ausrichtung der Finanzpolitik noch nicht abschließend beantwortet werden.

Die Politik ist sich der Bedeutung und Notwendigkeit einer stärkeren Qualitätsorientierung bewusst, dies zeigen nicht zuletzt die unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft verabschiedeten Schlussfolgerungen zur Qualität der öffentlichen Finanzen.

Klar ist aber auch, dass die hier thematisierten Facetten der Qualität der öffentlichen Finanzen – Ausgabeneffizienz, Budgetinstitutionen, Einnahmestrukturen – noch einer tiefer gehenden ökonomischen und empirischen Analyse bedürfen, bevor die bislang entwickelten allgemeinen Politikempfehlungen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und Schlussfolgerungen des ECOFIN-Rates in konkrete Maßgaben für die nationale Budgetpolitik umgesetzt werden. Hier stehen wir sicherlich noch am Anfang.

Dr. Christian Kastrop, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

(+ 49 30 2242 4310, Christian.Kastrop@bmf.bund.de)

Literaturverzeichnis

- Afonso, António und M. St. Aubyn (2006a). Cross-country efficiency of secondary education provision: A semi-parametric analysis with non-discretionary inputs. *Economic Modelling*, 23(3). S. 476-491.
- (2006b). Relative Efficiency of Health Provision: a DEA Approach with Non-discretionary Inputs. ISEG-UTL. Working Paper n° 33/2006/DE/UECE. IMF.
- (2005). Non-parametric approach to education and health efficiency in OECD countries. *Journal of Applied Economics* 8(2). S. 227-246.
- Afonso, António, Werner Ebert, Ludger Schuknecht, Michael Thöne (2005). Quality of Public Finances and Growth. ECB Working Paper Series No. 438. Frankfurt am Main.
- Alesina, Alberto, Roberto Perotti (1995a). The Political Economy of Budget Deficits. IMF Staff Paper 42(1). S. 1-31.
- (1995b). Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries. *Economic Policy* 21 (October). S. 207-248.
- (1995c): Budget Deficits and Budget Institutions. NBER Working Paper 5556.
- Alm, James (1996). What is an "optimal" tax system? *National Tax Journal*. 49 (1). S. 117-133.
- Bach, Stefan (2005). Koalitionsvertrag: Belastungen durch Mehrwertsteuererhöhung werden nur zum Teil durch Senkung der Sozialbeiträge kompensiert. Berlin. DIW. DIW Wochenbericht 72(47). S. 705-714.
- Bergheim, Stefan (2005a). Globale Wachstumszentren 2020. Aktuelle Themen 313. Deutsche Bank Research. Frankfurt am Main.
- (2005b). Humankapital wichtigster Wachstumstreiber. Erfolgsmodelle für 2020. Aktuelle Themen 324. Deutsche Bank Research. Frankfurt am Main.
- Böttcher, Barbara, Klaus Günter Deutsch (2007). Deutschland im Zwischenhoch. Eine Reformagenda für die Große Koalition, Deutsche Bank Research. Aktuelle Themen 395. Frankfurt.
- Bräuning, Dieter (2007). Globalisierung und Verteilung. Eine Herausforderung auch in den Industrieländern. Deutsche Bank Research. Aktuelle Themen 396. Frankfurt.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006). Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitssuchende). Dezember 2006.
- Bundesregierung (2004). Antwort der Bundesregierung „Innovative Instrumente bei Staatsanleihen“. Bundestagsdrucksache 15/2964 vom 27.04.2004.
- Bundesverband deutscher Banken (2001). Gemeinsamer Kapitalmarktauftritt von Bund und Länder? Berlin.

- de Haan, Jakob, Wim Moessen und Bjørn Volkerink (1999). Budgetary procedures – aspects and changes: new evidence for some European Countries. In Poterba, James M. und Jürgen von Hagen (Hg.). Fiscal institutions and fiscal performance. Chicago. The University of Chicago Press. S. 265-299.
- Deutsche Bundesbank (2007). Zur Reform des deutschen Haushaltsrechts. Monatsbericht Oktober. S. 47ff..
- (2006a). Zur Lage der Länderfinanzen in Deutschland. Monatsbericht Juli.
- (2006b). Monatsberichte. März.
- ECOFIN (2005). Restructuring Public Expenditure: Challenges and Achievements. Economic Policy Committee. ECFIN/EPC(2005)REP/53776 final. 27. September. Brüssel.
- Egle, Christoph, Tobias Ostheim, Reimut Zohlnhöfer. Hg. (2003). Das Rot-Grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Eichhorst, Werner und Klaus F. Zimmermann (2005). Dann waren's nur noch vier... Wie viele (und welche) Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik brauchen wir noch? Eine Bilanz nach der Evaluation der Hartz-Reformen. Bonn. IZA Discussion Paper Nr. 2605.
- Europäische Kommission (2005). Public Finances in EMU 2005. European Economy. Nr. 3.
- (2006). Public Finances in EMU 2006. European Economy. Nr. 3.
- (2007). Public Finances in EMU. European Economy. Luxemburg.
- (2005). Report of Ageing Working Group of the Economic Policy Committee, Brüssel.
- Finanzwirtschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln. FIFO-Berichte Nr. 2 März
- (2004). Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben, ("WNA"). BMF. Monatsbericht März.
- Hallerberg, Mark (2004). Domestic Budgets in a United Europe. Ithaca und London: Cornell University Press.
- Hauptmeier, Sebastian, Martin Heipertz, Ludger Schuknecht (2006). Expenditure Reform in Industrialised Countries – a case study approach. ECB Working Paper No. 634. Frankfurt am Main.
- Heady, Christopher (2007). Tax policy for growth. Konferenzpapier.
- Henriksson, Jens (2007). Ten Lessons About Budget Consolidation. Bruegel Essays and Lectures. Brüssel.
- Homburg, Stefan (2007). Allgemeine Steuerlehre, München Vahlen.
- IWD (2006). Deutschland-Radio (2006), Börsenzeitung (2007).
- Jochimsen, Beate, Robert Nuscheler (2005). The Political Economy of the German Länder Deficits. WZB. Berlin
- Kitterer, Wolfgang, Max Groneck (2006). Dauerhafte Verschuldungsregeln für die Bundesländer. Wirtschaftsdienst 9. S. 559-563.
- Lüder, Klaus (2004). Germany. In OECD Journal of Budgeting 4(3). 219-253.

- Mattina, Todd und Gunnarsson Victoria, (2007). Budget Rigidity and Expenditure Efficiency in Slovenia. IMF Working Paper WP/07/131.
- NESC (National Economic and Social Council, Ireland) (2002). Achieving Quality Outcomes: The Management of Public Expenditure. Dublin.
- OECD (2007). Consumption Taxes the Way of the Future? OECD Policy Brief. October 2007.
- (2005). Modernising Government: The way forward. Paris.
- (2003). Budget Reform of OECD Member Countries: Common Trends. OECD Journal on Budgeting 2(4). S. 7-25. Paris.
- (2002). Outcome-focused Management and Budgeting. Paris.
- Perotti, Roberto (2004). Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries. Verfügbar unter <http://www.igier.uni-bocconi.it>
- Roubini, Nuriel, Jeffrey D. Sachs (1989). Government Spending and Budget Deficits in the Industrialized Countries. Economic Policy 8. S. 99-132.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006). Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen. Jahresgutachten 2006/07.
- (2005). Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen, Jahresgutachten 2005/06.
- Scharpf, Fritz W. (1987). Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das „Modell Deutschland“ im Vergleich. Frankfurt am Main, New York. Campus.
- Schuknecht, Ludger, Vito Tanzi (2005). Reforming Public Expenditure in Industrialised Countries. Are There Trade-Offs? ECB Working Paper Series No. 435. Frankfurt am Main.
- Seitz, Helmut (2000). Fiscal Policy, Deficits and Politics of Subnational Governments: The Case of the German Laender. Public Choice 102. S. 183-218.
- Smekal, Ch./Sendlhofer, R./Winner, H. (1999) (Hg.). Einkommen versus Konsum – Ansatzpunkte zur Steuerreformdiskussion. Finanzarchiv 56(2). 264-270.
- Standard & Poor's (2007). Ratings History List: European Local And Regional Government Ratings Since 1975.
- Standard & Poor's (2001). Rating der Bundesländer.
- Tanzi, Vito, Ludger Schuknecht (2000). Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective. Cambridge, New York. Cambridge University Press.
- Thöne, Michael (2005). Unter Mitarbeit von Julia Röhl. Wachstums und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA“). Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln. FIFO-Berichte Nr. 2. März.
- (2004). Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA“). BMF. Monatsbericht März.
- von Hagen, Jürgen (1992). Budgeting procedures and fiscal performance in the European Community. Economic Paper no. 96. Commission of the European Communities.
- von Hagen, Jürgen, Rolf R. Strauch (2001). Fiscal Consolidations: Quality, Economic Conditions, and Success. University of Bonn, Indiana University and CEPR.

von Hagen, Jürgen und Ian J. Harden (1994). National budget processes and fiscal performance. *European Economy: Reports and Studies* 3. S. 311-418.

Wagschal, Uwe (2006). Erfolgreiche Budgetkonsolidierungen im internationalen Vergleich. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2006.

Zohlnhöfer, Reimut (2001). Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung. 1982-1998.

Aktuelle Themen 362

Fokus Deutschland 2020

Deutsche Bank Research 

Deutschland im Jahr 2020

Neue Herausforderungen für ein Land auf Expedition

23. April 2007



www.expeditiondeutschland.de

Deutschland steht vor historischen Entscheidungen in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik. Um richtig entscheiden zu können, bedarf es zunächst konsistenter Zukunftsbilder. Wir skizzieren daher mit Hilfe einer innovativen Szenarioanalyse, welche zukünftigen Entwicklungspfade für Deutschlands Wirtschaft und Gesellschaft denkbar sind – und welches Zukunftsbild das plausibelste ist. Die Kernelemente dieses Szenarios „Expedition Deutschland“ für das Jahr 2020 sind:

Die „Projektwirtschaft“ liefert in 2020 15% der Wertschöpfung in Deutschland (in 2007 waren es 2%). „Projektwirtschaft“ steht für zumeist temporäre, außerordentlich kooperative und oft globale Wertschöpfungsprozesse. Sie fußt auf dem Nährboden klassischen Wirtschaftens und reifer Informationstechnologien. Insbesondere der deutsche Mittelstand profitiert.

Mit offenen Innovationsprozessen gelang der Sprung in neue Märkte. Deutschland hat 2020 in Märkten für Spitzentechnologie und wissensintensive Dienstleistungen aufgeholt. Das glückte nicht zuletzt durch das Teilen und Tauschen von Geheimnissen – sowie enges Einbinden der Generation der „soveränen Kunden“.

Wissen wird 2020 auf effizienten Märkten gehandelt. Daten- und Wissensmärkte sowie (private) Lemmärkte forrieren, geistiges Eigentum ist zur breit genutzten Assetklasse geworden und intellektuelles Kapital ist in den Fokus der Unternehmensbewertung gerückt.

Der Staat reduziert seine Einmischung und lernt bei der Regulierung gemeinsam mit Bürgern und Unternehmen, gezwungen durch den bis 2020 weiter eingegengenen fiskalischen Spielraum und motiviert durch Legitimationsprobleme. Sozialtransfers sind grundsätzlich an Gegenleistungen gebunden.

Die deutsche Gesellschaft bildet bis 2020 eine neue Mitte, der untere Rand gerät unter stärkeren Druck. Die Mittelschicht feiert ihr Comeback – sie investiert in Bildung und profitiert so von der Projektwirtschaft. Wie auch gut gebildete Ältere: Sie sind intelligent ins Arbeitsleben eingebunden. Niedrigverdiener haben dagegen nur begrenzt Zugang zu den teils privaten Lemmärkten und stehen, jung wie alt, unter oft erheblichem Druck.

Mit diesen Strukturveränderungen erwarten wir für Deutschland bis 2020 ein durchschnittliches BIP-Wachstum von 1,5% p.a. Sie eröffnen Wirtschaft, Gesellschaft und Politik aus der Perspektive von 2007 außergewöhnliche Chancen, bergen jedoch auch erhebliche Risiken. Wir skizzieren die wichtigsten unternehmerischen Handlungsfelder – die Gewinner von 2020 schon heute erschließen.

* Ein Gemeinschaftsprojekt aller Teams von Deutsche Bank Research

Autor
Jan Hillmann
Ingo Röllwagen
Stefan Schneider
+49 69 910-31790
stefan.schneider@db.com

Editor
Stefan Berghelm

Publikationsassistenz
Pia Jörres

Deutsche Bank Research
Frankfurt am Main
Deutschland
Internet: www.dbresearch.de
E-Mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31877

DB Research Management
Norbert Walter

Deutschland steht vor historischen Herausforderungen. Der anhaltende Strukturwandel hin zu einer wissensbasierten Wirtschaft, neue Konkurrenz aus Asien und anderen Teilen der Welt, die beträchtliche Alterung, knappe öffentliche Haushalte und der globale Klimawandel sind die prominentesten Beispiele. Um zukunftssichere Entscheidungen treffen zu können, müssen Politik und Wirtschaft einen Blick auf das künftige Wechselspiel dieser Kräfte wagen. Wir skizzieren daher mit einer innovativen Szenarioanalyse, welche zukünftigen Entwicklungspfade bis 2020 für Deutschland denkbar sind. Das plausibelste dieser Zukunftsbilder ist die "Expedition Deutschland" (www.expeditiondeutschland.de).

Unsere Publikationen finden Sie kostenfrei auf unserer Internetseite www.dbresearch.de
Dort können Sie sich auch als regelmäßiger Empfänger unserer Publikationen per E-Mail eintragen.

Für die Print-Version wenden Sie sich bitte an:

Deutsche Bank Research
Marketing
60262 Frankfurt am Main
Fax: +49 69 910-31877
E-Mail: marketing.dbr@db.com

© Copyright 2008. Deutsche Bank AG, DB Research, D-60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlageberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verfügt. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die in Bezug auf Anlagegeschäfte im Vereinigten Königreich der Aufsicht der Financial Services Authority unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.

Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tetzlaff GbR, Dieburg