

Fiskalische Nachhaltigkeit im modernen Staat

I. Problemstellung

Auch in Deutschland wird seit längerem der Wandel von einer kurzfristig orientierten Haushaltspolitik zu einer langfristig angelegten nachhaltigen Finanzpolitik erörtert. Ausgangspunkt der in Wissenschaft und Praxis geführten Diskussion waren die ständig ansteigende Staatsverschuldung und die daraus resultierenden Zinsausgaben sowie die erheblichen Belastungen durch die sozialen Sicherungssysteme. Insbesondere im letztgenannten Bereich drohen die finanziellen Belastungen für die öffentlichen Haushalte als Folge des demographischen Wandels in der Gesellschaft sogar noch weiter anzusteigen. Die zunehmende Überalterung der Bevölkerung und die damit zusammenhängenden Finanzierungslasten stellen eine große Herausforderung für die Politik dar und sind der entscheidende Auslöser für die Sorge um die finanzielle Nachhaltigkeit. Durch eine nachhaltige Finanzpolitik soll sichergestellt werden, dass auch für künftige Generationen trotz der vorhandenen Vorbelastungen finanzpolitische Handlungsspielräume bestehen. Da der demographische Wandel und insbesondere der mit der Bevölkerungsalterung einhergehende Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials auf Dauer auch die wirtschaftliche Dynamik in Deutschland negativ beeinflussen dürfte, muss die vor allem Finanzpolitik frühzeitig gegensteuern, um die Grundlagen für eine wachsende Wirtschaft zu erhalten.

II. Begriff und Zielrichtung der Nachhaltigkeit

Der Begriff der Nachhaltigkeit wird heute überwiegend in der Bedeutung einer „Nachhaltigen Entwicklung“ verwendet. Damit ist eine gesellschaftliche Entwicklung gemeint, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne künftigen Generationen die Möglichkeit zu nehmen, ihre Bedürfnisse zu befriedigen (Generationengerechtigkeit). Ursprünglich stammt der Begriff aus der Umwelt- und Ressourcenökonomik, wobei sich Nachhaltigkeit als Gegenteil von Raubbau dadurch auszeichnet, dass die Ressourcen so genutzt werden, dass sie langfristig nutzbar bleiben.

Fiskalische Nachhaltigkeit bedeutet, dass haushaltspolitische Handlungsspielräume dauerhaft gesichert werden. Dabei sollen neben haushaltspolitischen Aspekten ökonomische,

ökologische und soziale Belange bei einer zukunftssicheren Entwicklung gleichrangig berücksichtigt werden.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung¹ definiert öffentliche Haushalte als nachhaltig, „wenn die gegenwärtig und die auf der Grundlage des geltenden Rechts fortgeschriebenen zukünftig erzielten staatlichen Einnahmen ausreichen, um sämtliche staatliche Zahlungs- und andere Ausgabenverpflichtungen abzudecken².“ Eine nachhaltige Finanzpolitik soll die öffentlichen Haushalte von langfristigen Belastungen freihalten, um Freiraum für kurzfristig notwendige Korrekturen oder rechtzeitige Anpassungen an Strukturveränderungen gewährleisten zu können.

III. Überprüfung der Nachhaltigkeit

Es gibt verschiedene Methoden und Messgrößen, um die Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik beurteilen zu können. Erste Einsichten können kurzfristige Entwicklungen wie das jährliche Finanzierungsdefizit vermitteln. Für eine Überprüfung der Nachhaltigkeit ist es aber sinnvoller, die Entwicklung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben über einen bestimmten Zeitraum, beispielsweise über dreißig bis vierzig Jahre, zu betrachten. Hierzu muss ein bestimmter längerfristiger Betrachtungszeitraum gewählt werden, bei dem ein Basisjahr als Beginn mit einem festgelegten Ende verglichen wird.

Zur Untersuchung der Tragfähigkeit der gegenwärtigen Finanzpolitik sind verschiedene quantitative Indikatoren entwickelt worden. Eine Methode lehnt sich auch bei der Ermittlung erst künftig entstehender Zahlungspflichten des Staates eng an gängige Verfahren zur Planung und Analyse der laufenden Haushaltspolitik und damit an die gewohnte Messung expliziter öffentlicher Verschuldung an (OECD-Modell). Nach einer anderen Methode werden Ansätze mit mehr theoretischer Fundierung konzipiert, deren Ziel zunächst vor allem in der Messung von Belastungs- und Verteilungseffekten fiskalischer Maßnahmen auf der Mikro-Ebene besteht (Konzept der Generationenbilanzierung). In jüngerer Zeit gibt es Ansätze, die Elemente beider Entwicklungsstränge – die Nähe zur konventionellen Budgetanalyse und die theoretische Fundierung – in sich vereinen. Dazu gehören die vom Sachverständigenrat errechneten „Tragfähigkeitslücken“ ebenso wie die von der EU-Kommission bei der jährlichen Prüfung der Stabilitätsprogramme verwendeten „Sustainability Gaps“.

¹ Der Sachverständigenrat unterstützt die Arbeit der Bundesregierung durch die periodische Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland.

² Jahresgutachten 2003/04 des Sachverständigenrates, Tz. 439....

Die Finanzpolitik gilt danach als nachhaltig, wenn ihre langfristige Beibehaltung zur Folge hat, dass z.B. die Schuldenstandsquote am Ende des Betrachtungszeitraums trotz bevorstehender fiskalischer Mehrbelastungen ihre heutige Höhe nicht übersteigt. Eine Finanzpolitik, welche diese Bedingungen bei langfristig zunehmenden Ausgaben oder sinkenden Einnahmen nicht einhält, ist dementsprechend nicht nachhaltig. Über die Art der Beseitigung sagen die Konzepte nichts aus. Dies ist Aufgabe der Politik. Die erforderliche Reduzierung der laufenden primären Finanzierungsdefizite kann sowohl durch eine Erhöhung der staatlichen Einnahmen, sei es über Steuern und/oder Sozialbeiträge, als auch durch eine Senkung der staatlichen Ausgaben erreicht werden. Im Rahmen der Modellrechnungen, in denen Verhaltensreaktionen der Individuen auf Änderungen der Abgabenquote ausgeblendet werden, haben beide Optionen identische Effekte.

IV. Gegenwärtige Situation der finanziellen Nachhaltigkeit in Deutschland

Derzeit sind die öffentlichen Haushalte in Deutschland nicht ausreichend auf Nachhaltigkeit angelegt. Die sich bei Fortschreibung der geltenden Rechtslage und unter Berücksichtigung bereits beschlossener finanz- und sozialpolitischer Maßnahmen ergebenden zukünftigen Primärsalden reichen bei Weitem nicht aus, um die Verbindlichkeiten aus der staatlichen Gesamtverschuldung zu decken.

Die Forderung nach einer dauerhaft soliden Finanzpolitik ist dabei keine Erfindung unserer Zeit. Auf der Grundlage der Erfahrungen aus der langen historischen Entwicklung des öffentlichen Haushaltswesens in Deutschland enthalten die Verfassungen des Bundes und der Bundesländer Regeln, welche der Finanzpolitik Grenzen für die Aufnahme von Krediten zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben auferlegen. Auf Bundesebene und in den meisten Ländern darf die öffentliche Kreditaufnahme die Investitionsausgaben grundsätzlich nicht übersteigen (Art. 115 GG). Zudem besteht die Verpflichtung der öffentlichen Haushaltswirtschaft, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen (Art. 109 GG). Die Vorschriften zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite im Recht der Europäischen Union (Art. 104 EG-Vertrag) setzen diese Entwicklung fort.

Allerdings wurde insbesondere in den Jahren 2002 bis 2006 immer deutlicher, dass die nationalen Regelungen zur Schuldenbegrenzung, aber auch die europäischen

Stabilitätsregelungen verbesserungsbedürftig sind, Obwohl die Kreditaufnahme eigentlich die Ausnahme sein sollte, ist die Aufnahme neuer Schulden auch in wirtschaftlich guten Zeiten selbstverständlich geworden. Die insbesondere in den letzten Jahren erheblichen Nettokreditaufnahmen haben den Schuldenstand des Bundes zum Jahresende 2006 auf 917 Mrd. Euro anwachsen lassen³. Die daraus resultierende Zinslast ist hinter den Sozialausgaben der zweitgrößte Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Die Zinsausgaben haben die Investitionsausgaben weit überflügelt; rechnerisch werden fast 20 % der Steuereinnahmen des Bundes dafür gebunden und stehen für zukunftsgerichtete Maßnahmen nicht mehr zur Verfügung. Reale Schuldentilgungen werden nicht vorgenommen. Allein dies stellt eine erhebliche Hypothek für künftige Generationen dar. Weitere gravierende Vorbelastungen ergeben sich aus den sozialen Sicherungssystemen.

Dennoch sind einige Ansätze erkennbar, Wege zu einer nachhaltigen Finanzpolitik in Deutschland zu beschreiten.. So hat die Bundesregierung im Jahr 2005 erstmals einen Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen veröffentlicht, der über die Folgen des demografischen Wandels für die Finanzpolitik informiert und Ansatzpunkte für rechtzeitiges Gegensteuern aufzeigt. Über die mittel- und langfristigen Perspektiven in speziellen Politikbereichen geben weitere Fachberichte periodisch Auskunft. Dazu zählen u.a.:

- der Versorgungsbericht,
- der Rentenversicherungsbericht und der Alterssicherungsbericht,
- der Subventionsbericht sowie
- der Finanzbericht.

Auch andere Institutionen wie der Sachverständigenrat, die Deutsche Bundesbank, die EU und die Europäische Zentralbank liefern Beiträge zur Frage der fiskalischen Nachhaltigkeit.

Als politische Handlungsnotwendigkeiten insbesondere in der Finanzpolitik sind allgemein der Abbau der Staatsverschuldung, ein mittelfristiger Haushaltsausgleich, die Fortsetzung des Subventionsabbaus und eine Stärkung der Steuerbasis durch Abbau von Steuervergünstigungen, eine Verbesserung der Steuerstruktur sowie eine effizientere Steuererhebung erkannt und zum Teil bereits in Angriff genommen worden. Die Bundesregierung will zudem die Qualität der öffentlichen Finanzen weiter verbessern, indem Zukunftsausgaben wie Bildung, Forschung und Innovation gestärkt werden sollen. Die sozialen Sicherungssysteme sollen demographiefest gestaltet werden: Im Bereich der Renten-

³ Die Gesamtverschuldung aller Gebietskörperschaften in Deutschland erreichte Ende 2006 fast 1,5 Billionen Euro.

und Krankenversicherung will man eingeleitete Reformen fortsetzen. Dies betrifft auch die Stärkung von betrieblicher und privater Altersvorsorge.

V. Die Rolle des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes vielfältige Möglichkeiten, seine Prüfungsergebnisse einzubringen und Parlament und Regierung zu beraten. Über besonders wichtige Erkenntnisse berichtet er in seinen jährlichen Bemerkungen. Er nutzt seine Prüfungserkenntnisse aber auch, insbesondere den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages bei wichtigen finanzwirtschaftlichen Gesetzgebungsvorhaben und finanziell bedeutsamen Einzelmaßnahmen zu beraten. Schließlich gibt der Präsident des Bundesrechnungshofs auch als Sachverständiger bei wichtigen Gesetzgebungsmaßnahmen Expertisen ab.

Im Zusammenhang mit dem Wandel von einer kurzfristig orientierten Haushaltspolitik zu einer langfristig angelegten nachhaltigen Finanzpolitik sei an dieser Stelle nur auf drei Beispiele aus jüngster Vergangenheit verwiesen, bei denen sich der Bundesrechnungshof für eine nachhaltige Entwicklung der Bundesfinanzen eingesetzt hat.

- Der Bundesrechnungshof legt mit seinen jährlichen Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung eine umfassende Bestandsaufnahme über die mittelfristige Entwicklung der Bundesfinanzen vor. Er analysiert und bewertet darin die wesentlichen Eckwerte und Kennzahlen des Bundeshaushalts auch im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Regelobergrenze sowie vor dem Hintergrund des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Berücksichtigt werden neben vergangenen Haushaltsjahren das laufende Haushaltsjahr sowie die Entwicklung im Finanzplanungszeitraum. In seinem letzten Bericht hat der Bundesrechnungshof zwar eine verbesserte Entwicklung der Einnahmen des Bundes konstatiert, aber auf die fortdauernden strukturellen Probleme auf der Ausgabenseite hingewiesen. Insbesondere aufgrund der weiterhin ungünstigen Haushaltsstruktur, die durch einen hohen Anteil von Sozial- und Zinsausgaben gekennzeichnet ist, besteht nach seiner Auffassung noch erheblicher Konsolidierungsbedarf.
- Bei der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Haushaltsbegleitgesetz 2006 hat der Bundesrechnungshof sich in seiner Stellungnahme mit dem Haushaltssanierungskonzept der Bundesregierung

auseinander gesetzt. Er unterstützte dabei die Bundesregierung, durch steuerliche Mehreinnahmen und Einsparungen auf der Ausgabenseite eine nachhaltige Finanzierung der öffentlichen Haushalte sicherzustellen. Das Konzept der Bundesregierung, die öffentlichen Haushalte zugunsten investiver Ausgaben zu konsolidieren, um Wachstum und Beschäftigung zu fördern, entspricht den Empfehlungen des Bundesrechnungshofs. Der Bundesrechnungshof sah die im Haushaltsbegleitgesetz 2006 enthaltenen Maßnahmen grundsätzlich als geeignet an, das strukturelle Ungleichgewicht zwischen Ausgaben und Einnahmen abzubauen.

- Der Präsident des Bundesrechnungshofs hat als Sachverständiger für die mündliche Verhandlung im Normenkontrollverfahren zum Bundeshaushalt 2004 vor dem Bundesverfassungsgericht u.a. zu Fragen der geltenden Verschuldungsgrenzen und einem möglichen Reformbedarf vorgetragen. Vor dem Hintergrund der Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zur Entwicklung der Bundesfinanzen hat er dafür plädiert, dem Zweck der einschlägigen Grundgesetznormen, welche die Verschuldung begrenzen sollen, künftig mehr Geltung zu verschaffen. Zur Sicherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sollte zumindest in wirtschaftlichen Normalzeiten auf die Aufnahme neuer Kredite zur Haushaltsfinanzierung verzichtet werden. Im Interesse einer verstärkten Generationengerechtigkeit sollte zudem der Investitionsbegriff als Maßstab für die Kreditobergrenze deutlich enger gefasst werden.

An diesen Beispielen zeigt sich, dass der Bundesrechnungshof Einfluss nimmt, indem er finanzpolitisch notwendige Entscheidungen der Regierung fachlich begleitet und ggf. auch unpopuläre Entscheidungen der Regierung wie z.B. die Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes zu Beginn des Jahres 2007 um drei Prozentpunkte unterstützt. Der Bundesrechnungshof hat öffentlich darauf hingewiesen, dass diese Entscheidung finanzwirtschaftlich notwendig war und sich somit – in einer auf den ersten Blick ungewohnten Rolle – vor die Regierung und ihren Kurs der haushaltspolitischen Konsolidierung gestellt.

VI. Die Rolle der EUROSAI in Europa

Die Probleme fiskalischer Nachhaltigkeit sind in vielen europäischen Staaten ähnlich und wirken grenzüberschreitend. So ist nicht zuletzt die Ausgestaltung des Steuersystems ist wichtiger Bestandteil einer tragfähigen Finanz- und Fiskalpolitik. Es ist heute nicht mehr vorstellbar, Steuerpolitik ohne eine konsistente Einbettung in das europäische und

internationale Umfeld zu betreiben. Aus diesem Grund hat der VI. EUROSAT-Kongress beschlossen, dass eine abgestimmte Prüfung von Steuersubventionen durchgeführt werden sollte, an der alle Rechnungshöfe der EUROSAT teilnehmen können. An dieser abgestimmten Prüfung beteiligen sich 17 EUROSAT-Mitglieder. Ziel ist ein verbesserter Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedern des EUROSAT und eine verstärkte Zusammenarbeit mit akademischen und Forschungseinrichtungen.

Die Arbeitsgruppe wird dem VII. EUROSAT-Kongress im Jahr 2008 einen Bericht über ihre Ergebnisse vorlegen. Schon jetzt zeichnet sich aber Einvernehmen in der Überlegung ab, dass Subventionsabbau neben der quantitativen Konsolidierung ebenfalls einen Beitrag zur „qualitativen“ Konsolidierung der öffentlichen Haushalte leistet. Neue Subventionen sollten grundsätzlich nur noch als Finanzhilfen und nicht mehr als Steuervergünstigungen gewährt werden. Vergangenheitsorientierte, nicht mehr zeitgemäße Subventionen sollten abgebaut, neue und bestehende Finanzhilfen nur noch gesetzlich befristet sowie degressiv ausgestaltet sein. Damit soll eine Erfolgskontrolle ermöglicht werden. Auch bestehende Steuersubventionen sollen – wenn möglich – in Finanzhilfen umgewandelt werden. Darüber hinaus müssen Mitnahmeeffekte verhindert werden, die entstehen, wenn die angestrebten Maßnahmen auch ohne staatliche finanzielle Förderung durchgeführt würden.

VII. Ausblick

Die Bundesrepublik Deutschland hat im ersten Halbjahr 2007 die Präsidentschaft des ECOFIN inne. Einen Themenschwerpunkt sieht die Bundesregierung in der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Sie möchte auf deren verbesserte Qualität hinarbeiten und strebt eine zukunftsorientierte Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte zu Gunsten von produktivitäts- und innovationsfördernden Ausgaben an. Damit möchte sie Impulse für Wachstum und Beschäftigung setzen. Dies erfolgt in enger Abstimmung mit den Partnerländern, namentlich den nachfolgenden Präsidentschaften, die von Portugal und von Slowenien gehalten werden. Auch die Europäische Zentralbank hat in ihrem Monatsbericht vom Februar 2007 betont, dass es „von entscheidender Bedeutung sei, dass finanzpolitische Strategien den Aspekt der Tragfähigkeit umfassend berücksichtigen.“

Wenn auch die entscheidenden Ansätze zur Lösung der Probleme, die die mangelnde fiskalische Nachhaltigkeit mit sich bringt, von der Politik getroffen werden müssen, so können die Rechnungshöfe in diesem Bereich doch beratend mitwirken und ihren Sachverstand einbringen. Der Bundesrechnungshof sieht hier ein lohnendes Betätigungsfeld im Rahmen seiner Prüfungs- und Beratungskompetenzen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Wenn nötig, wird er Kritik üben; Entscheidungen, die die fiskalische Nachhaltigkeit verbessern, wird er unterstützen.