

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 307

Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung

Von

Hans Fehr, Heinz Grossekettler, Reinhard Neck,
Gunnar Schwarting

Herausgegeben von

Bernd Genser



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 307

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 307

Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung



Duncker & Humblot · Berlin

Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung

Von

Hans Fehr, Heinz Grossekettler, Reinhard Neck,
Gunnar Schwarting

Herausgegeben von

Bernd Genser



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2005 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-11810-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ⊗

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Der Finanzwissenschaftliche Ausschuss des Vereins für Socialpolitik wurde im Jahr 1959 mit dem Ziel gegründet, die ökonomische Theorie des öffentlichen Sektors kritisch zu reflektieren und weiter zu entwickeln sowie die Anwendung finanzwissenschaftlicher Forschungserkenntnisse in der finanzpolitischen Praxis zu fördern. Zu diesem Zweck treffen sich die Mitglieder des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses (derzeit rund 100 Finanzwissenschaftsprofessoren und mit finanzwissenschaftlicher Forschung befasste Praktiker aus Deutschland, Österreich und der Schweiz) alljährlich zu einer Arbeitstagung, in deren wissenschaftlichem Teil drei bis fünf Fachvorträge von Ausschussmitgliedern zu einem wissenschaftlich und finanzpolitisch aktuellen Themenfeld in Plenarsitzungen referiert und ausführlich diskutiert werden. Die überarbeiteten Schriftfassungen werden in einem Tagungsband veröffentlicht, den der Ausschussvorsitzende gemeinsam mit den Referenten der Arbeitstagung herausgibt.

Die 47. Arbeitstagung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses fand vom 2. bis 5. Juni 2004 in St. Gallen statt und war dem Thema „Haushaltsdisziplin und öffentliche Verschuldung“ gewidmet. Der vorliegende Tagungsband enthält vier Aufsätze, die auf den St. Gallener Vorträgen von Hans Fehr, Heinz Grossekettler, Reinhard Neck und Gunnar Schwarting basieren.

Eine umfassende Dokumentation der bisherigen Tagungsbände sowie der Themen der vergangenen und der in Planung befindlichen Arbeitstagungen enthält die Webseite des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses (<http://www.socialpolitik.org/aussch.htm>). Mit der Veröffentlichung der Beiträge in einem Tagungsband will der Ausschuss die finanzwissenschaftliche Fachliteratur bereichern und fachlich interessierten Lesern einen kompakten und kompetenten Einblick in aktuelle Forschungsfelder der Finanzwissenschaft bieten, den in dieser Form weder Fachzeitschriften noch Monographien bieten können.

Hans Fehr und *Gitte Halder* (Universität Würzburg) versuchen in ihrem Beitrag, die Konsequenzen der demographischen Entwicklung für die öffentlichen Budgets und die individuelle Wohlfahrt in Deutschland zu quantifizieren. Dazu wird ein numerisches Gleichgewichtsmodell mit überlappenden Generationen entwickelt, welches die Bevölkerungsdynamik und die institutionelle Struktur des deutschen Steuer- und Sozialsystems vergleichsweise detailliert abbildet. Neben dem Rentensystem werden auch eine gesetzliche und private Kranken- und Pflegeversicherung modelliert, ebenso wie progressive Einkommensteuern, Bildungsausgaben und kinderbezogene Transferzahlungen an die Haushalte.

Es zeigt sich, dass ohne eine Reform der staatlichen Leistungen die Ausgaben der Sozialsysteme drastisch steigen und gleichzeitig die laufenden Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften nicht ausreichen, um die künftigen Ausgaben zu finanzieren. Bis zum Jahre 2050 müssten deshalb die Sozialbeiträge um rund 16 % und der das Budget ausgleichende Konsumsteuersatz um rund 4 % ansteigen. Dieser Belastungsanstieg ändert sich kaum, wenn günstigere Szenarien zu Grunde gelegt werden, z. B. ein höheres Produktivitätswachstum, höhere Integrationsgewinne oder ein schwächerer Anstieg der Lebenserwartung.

Im Zentrum der Untersuchung von Fehr und Halder steht die Steuerung der Bevölkerungsentwicklung über die Zuwanderungs- und Familienpolitik, die mit Hilfe des Gleichgewichtsmodells in einer Vielzahl von Modellvarianten analysiert wird. Aus den Ergebnissen dieser Analysen lassen sich zwei zentrale wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen ableiten. Erstens können die künftigen demografischen Probleme durch erhöhte Geburten- und Zuwanderungsraten alleine nicht gemildert werden. Ohne eine gezielte Beeinflussung der Qualifikationsstruktur von Zuwanderern und Kindern würden die künftigen Belastungen der gegenwärtig jungen Generationen sogar noch weiter steigen. Bildungspolitik wird deshalb in einer alternden Gesellschaft von vorrangiger Bedeutung sein. Zweitens fallen selbst bei einer erfolgreichen Zuwanderungs- und Familienpolitik die Wohlfahrtsgewinne der jungen Generationen vergleichsweise gering aus. Die anstehenden Reformen im Bereich der staatlichen Leistungssysteme müssen deshalb weiter vorangetrieben werden und eröffnen damit ein breites Arbeitsfeld mit dem Ziel, die Wohlfahrtswirkungen von Reformen im Bereich der Renten- und Krankenversicherung zuverlässig zu quantifizieren.

Heinz Grossekettler (Universität Münster) untersucht in seinem Beitrag, welche Anforderungen der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt in der Wirtschafts- und Währungsunion an die Koordinierung der Haushaltspolitik der Mitgliedsstaaten stellt. Er präsentiert einen einfachen methodischen Rahmen, um die nationalen Stabilitätspakte bzw. die entsprechenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen in den zwölf Staaten der Eurozone zu vergleichen. Dabei werden die Pakte in einem zweidimensionalen Vertragsraum abgebildet, der zwei ökonomisch erstrebenswerte Eigenschaftsausprägungen nationaler Stabilitätsakte erfasst. Es zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den nationalen Stabilitätspakten der föderalistischen Mitgliedsstaaten, die dann auch als Abweichungen von einem idealen nationalen Stabilitätsakt im Vertragsraum interpretiert werden.

Näher untersucht werden die nationalen Stabilitätsakte Österreichs und Deutschlands. Dabei wird der Österreichische Stabilitätsakt als belastungsfähiger Dauerherrschaftsvertrag klassifiziert, während der Deutsche Stabilitätsakt als funktionsunfähiger Arbeitsgemeinschaftsvertrag eingestuft wird. Verbesserungen des Deutschen Stabilitätsaktes erfordern sowohl eine Stärkung des Einflusses des Bundes als auch eine substanzelle Änderung in der Verteilung der Umsatzsteuer auf Bund und Länder.

Reinhard Neck (Universität Klagenfurt) gibt in seiner Arbeit einen knappen Überblick über die theoretische Diskussion makroökonomischer Aspekte der Finanzpolitik, die für die Staatsschuldenentwicklung von großer Bedeutung sind. In seiner Untersuchung der Ursachen der Entwicklung der Staatsverschuldung wählt er die Steuerglättungs-Theorie von Barro als Ausgangspunkt, erweitert sie aber, indem er sowohl wirtschaftliche als auch politische Einflussgrößen in die Analyse einbezieht.

In empirischen Schätzungen für Österreich kann die Steuerglättungs-Hypothese von Barro nicht bestätigt werden. Nicht verworfen werden kann hingegen eine theoretische Erweiterung von Bohn, wonach das Verhältnis des Primärsaldos zum Bruttoinlandsprodukt eine Tendenz zur Rückkehr zum Mittelwert hat. Die Hypothese, dass die österreichische Fiskalpolitik auf eine steigende Finanzschuld des Bundes mit einer Erhöhung des Primärsaldos des Bundesbudgets reagiert, wird jedoch überlagert von einem signifikanten Strukturbruch in der Mitte der siebziger Jahre, der eine schwächere Orientierung der Fiskalpolitik an dem Ziel der Nachhaltigkeit signalisiert.

An weiteren Einflüssen ist eine antizyklische Reaktion der Budgetpolitik auf Veränderungen der Arbeitslosenquote nachweisbar. Politisch-ökonomische Variablen deuten darauf hin, dass sozialdemokratisch dominierte Regierungen ceteris paribus höhere Budgetdefizite produzieren als andere Regierungsformen. Entgegen der empirischen Evidenz für die meisten europäischen Länder sinkt unter Koalitionsregierungen in Österreich das Staatsschuldenwachstum. Hypothesen eines politischen Konjunkturzyklus können für Österreich nicht bestätigt werden.

Gunnar Schwarting (Mainz) konstatiert als finanzpolitischer Praktiker eine besorgniserregende Finanzlage der Kommunen, da die Defizite vielerorts Größenordnungen erreicht haben, für die gängige Konsolidierungsvorschläge nicht mehr genügen. Das in Deutschland angewendeteaufsichtsbehördliche Instrumentarium erweist sich als nicht mehr ausreichend. Daher wird die Frage gestellt, ob die Instrumente zur Sicherung fiskalischer Disziplin der Kommunen ergänzt bzw. gestärkt werden müssen. Dabei wird zwischen regulatorischen und marktorientierten Ansätzen unterschieden. Für den regulatorischen Bereich wird der Vorschlag unterbreitet, das kommunale Haushaltrecht durch die Verpflichtung zum Risikomanagement zu ergänzen.

Eine zweite Frage ist, ob ein verstärkter Einsatz marktorientierter Instrumente dazu beitragen kann, die fiskalische Disziplin zu stärken. Solche Mechanismen gibt es in Deutschland ansatzweise in Form von Einwirkungsmöglichkeiten der Wähler auf die Kommunalpolitik und in Form von Verknüpfungen zwischen individuellen Steuerzahlungen und kommunalen Leistungen. Die Wirksamkeit beider Mechanismen wird aber als nicht sehr hoch eingestuft. Mehr Vertrauen setzt Schwarting in die Bewertung von Kommunen durch Kapitalmarkt-Ratings, da diese Verfahren ökonomisch erprobt und zukunftsorientiert sind.

Die Arbeitstagung des Jahres 2005 wird dem Thema „Finanzpolitik und Schattenwirtschaft“ gewidmet sein.

Konstanz, Januar 2004

Bernd Genser

Inhalt

Alternde Bevölkerung, öffentliche Budgets und intergenerative Wohlfahrt Von <i>Hans Fehr</i> und <i>Gitte Halder</i> , Würzburg	11
Funktionsfähigkeit der nationalen Stabilitätspakte föderalistischer EU-Staaten im Lichte der Anforderungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes Von <i>Heinz Grossekettler</i> , Münster	53
Staatsverschuldung aus politisch-ökonomischer Sicht: Theorie und österreichische Evidenz Von <i>Reinhard Neck</i> , Klagenfurt	95
Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland Von <i>Gunnar Schwarting</i> , Mainz / Speyer	131

Alternde Bevölkerung, öffentliche Budgets und intergenerative Wohlfahrt¹

Von *Hans Fehr* und *Gitte Halder*; Würzburg

A. Einleitung

Die Bevölkerung in nahezu allen Industrieländern wird sich in den kommenden Jahren dramatisch verändern. Aufgrund von niedrigen Geburtenraten und steigender Lebenserwartung wird in Europa und Japan künftig die Gesamtbevölkerung schrumpfen, während gleichzeitig die Anzahl der Rentner absolut und vor allem im Verhältnis zur Zahl der Erwerbstätigen stetig steigen wird. Dieser klar erkennbare demographische Trend ist in Deutschland besonders stark ausgeprägt und wird folglich zunehmend als zentrale gesellschaftliche Herausforderung in der Öffentlichkeit wahrgenommen. Immer häufiger finden deshalb Fachkonferenzen statt, werden Enquête- und Reform-Kommissionen eingesetzt und ganze Forschungsinstitute gegründet, welche sich mit den Folgen der alternden Gesellschaft beschäftigen.

Die Konsequenzen der Bevölkerungsentwicklung erstrecken sich auf nahezu alle denkbaren gesellschaftlichen Bereiche. Unser allgemeines Kultur- und Wertesystem wird durch die sich wandelnden Generationenbeziehungen beeinflusst ebenso wie durch die sich abzeichnende verstärkte Zuwanderung. In der Politik wird stetig der Einfluss der älteren Jahrgänge zunehmen, so dass Reformen gegen die Interessen der Rentner schon in wenigen Jahren nicht mehr möglich sein werden. In der Wirtschaft schließlich führt der demographische Wandel zu tiefgreifenden Veränderungen beim Arbeitsangebot, den öffentlichen Ausgaben, den internationalen Kapitalströmen, der Struktur der privaten Güternachfrage sowie der Innovationstätigkeit. Die öffentliche Diskussion in Deutschland fokussiert sich vor allem auf die Folgen der Alterung für den staatlichen Sektor, weil davon jeder Einzelne direkt betroffen ist. Das deutsche Sozialversicherungssystem mit seinen überwiegend umlagefinanzierten Leistungen ist natürlich besonders anfällig für demographische Schwankungen. Die Entwicklung der Ausgaben und Beiträge für Rente, Gesundheit und Pflege unter dem bestehenden oder unter einem reformier-

¹ Wir bedanken uns bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die finanzielle Förderung dieser Untersuchung (FE 377/4-1), bei Bernd Raffelhüschen für die Überlassung von altersspezifischen Ausgabenprofilen für Bildung, Krankheit und Pflege sowie bei Sabine Jokisch für vielfältige Unterstützung bei der Modellentwicklung.

ten System sind deshalb von besonderem Interesse. Denn damit bestimmt sich ganz wesentlich, wie die Kosten der alternden Bevölkerung auf die unterschiedlichen Generationen und Haushalte verteilt werden. Die Bevölkerungsstruktur wirkt sich aber auch auf die Struktur und das Niveau von Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften aus. Weil die älteren Jahrgänge vor allem indirekte Steuern abführen, wird (ohne Systemreform) der Anteil direkter Steuern an den Gesamteinnahmen sinken. Gleichzeitig werden die Ausgaben für Schulen und Kindergärten umgeschichtet zugunsten einer Förderung von Altenheimen und Gesundheitszentren. Eine umfassende Analyse des öffentlichen Sektors sollte deshalb neben dem Sozialversicherungsbereich auch das Steuersystem berücksichtigen.

In der empirischen Forschung findet man eine Vielzahl von Untersuchungen, welche eine Quantifizierung der Alterungseffekte für den staatlichen Sektor vornehmen. Diese unterscheiden sich in Hinblick auf die konkrete Fragestellung und die verwendete Analysemethode. In der Regel versucht man, die Konsequenzen von Politikreformen im Bereich der Sozialversicherung oder des Steuersystems zu ermitteln, und verwendet dazu je nach Fragestellung ein partialökonomisches oder ein gesamtwirtschaftliches Simulationsmodell. Die Wirkungen von Reformen stehen auch im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags, allerdings liegt der Fokus bei der Bevölkerungspolitik. Welche Folgen ergeben sich für den öffentlichen Sektor, wenn die Zuwanderung allgemein oder gezielt für spezifische Qualifikationsniveaus gesteigert würde? Welche Unterschiede stellen sich ein, wenn derselbe Bevölkerungszuwachs erreicht wird über eine erfolgreiche, sprich die Geburtenrate steigernde, Familienpolitik? Wer profitiert von und wer verliert bei einem Bevölkerungsanstieg, und wie dramatisch sind die zu erwartenden Verteilungswirkungen überhaupt?

Die Bevölkerungsentwicklung wirkt sich nicht nur auf die öffentlichen Budgets aus, sie hat auch langfristige Folgen für die Kapitalbildung und das Wachstum der Ökonomie. Um auch derartige Rückkopplungseffekte möglichst konsistent zu erfassen, entwickeln wir ein numerisches Gleichgewichtsmodell, welches die demographische Entwicklung und den öffentlichen Sektor in Deutschland vergleichsweise detailliert abbildet. Die theoretische Struktur und die Kalibrierung des Modells wird nach einem kurzen Überblick zu den vorliegenden Bevölkerungsprognosen und Untersuchungen ausführlich erläutert. Daran anschließend werden die Konsequenzen unterschiedlicher Zuwanderungs-, Mortalitäts- und Fertilitätsszenarien für die staatlichen Systeme, die makroökonomische Entwicklung und die intergenerative Wohlfahrt herausgearbeitet.

B. Die demographische Ausgangslage in Deutschland

Der sich gegenwärtig abzeichnende Trend der Alterung und Schrumpfung der deutschen Bevölkerung bildet den Ausgangspunkt für die vorliegende Unter-

suchung. Wegen der Trägheit von natürlichen Bevölkerungsprozessen kann relativ zuverlässig vorausgesagt werden, dass in den nächsten 50 Jahren der Anteil der Rentner an der Gesamtbevölkerung sich nahezu verdoppeln und (mit einer leichten Verzögerung) die Gesamtbevölkerung um rund 5 bis 10 Millionen Personen zurückgehen wird. Zu diesem Ergebnis kommen die aktuellen Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes, der Europäischen Kommission sowie der Vereinten Nationen. Wir diskutieren zunächst die zentralen Annahmen dieser Projektionen und entwickeln daraus die Basissimulation unseres Bevölkerungsmodells.

Ausgangspunkt für jede Bevölkerungsprognose ist die aktuelle Bevölkerungspyramide. Diese wird mit den erwarteten Entwicklungen von Fertilität, Mortalität und Zuwanderung verknüpft, um die Altersstruktur und den Umfang der Bevölkerung in den künftigen Jahren zu bestimmen. Zumindest Fertilität und Mortalität verändern sich im Zeitablauf nur langsam. Deshalb hängen demographische Voraussagen sehr stark von der Entwicklung der Vergangenheit ab und sind zumindest auf kurze Sicht vergleichsweise robust. Die Zuwanderung unterliegt jedoch selbst kurzfristig beträchtlichen Schwankungen. Außerdem können sich mittel- und langfristig sowohl das Gebärverhalten als auch die Sterblichkeit signifikant verändern. Um die Bandbreite der mittel- und langfristigen Bevölkerungsentwicklung abzuschätzen, werden deshalb verschiedene Szenarien mit unterschiedlichen Ausprägungen der zentralen Einflussgrößen durchgerechnet².

Zwar ist seit den 70er Jahren im früheren Bundesgebiet die Geburtenhäufigkeit auf dem niedrigen Niveau von etwa 1.4 Kindern pro Frau konstant geblieben, aber die Beispiele anderer Länder zeigen, dass die Geburtenrate durchaus durch Arbeitsmarkt- und Familienpolitik beeinflusst werden kann, vgl. *Dickmann* und *Seyda* (2004). Entsprechend unterschiedlich sind die Annahmen bzgl. der Fertilitätsentwicklung in den vorliegenden Bevölkerungsprognosen für Deutschland. Während das Statistische Bundesamt in seiner 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung durchwegs von einer unveränderten Geburtenhäufigkeit ausgeht, unterstellen die Europäische Kommission einen leichten und die Bevölkerungsabteilung der Vereinten Nationen einen starken Anstieg der Geburtenziffer auf 1.5 bzw. auf 1.85 Kinder pro Frau in den nächsten 50 Jahren. Ganz ähnlich verhält es sich mit der Prognose der künftigen Lebenserwartung. Zwar stieg die Lebenserwartung Neugeborener in Deutschland im vergangenen Jahrhundert zunächst ziemlich drastisch und danach etwas verlangsamt an (*Statistisches Bundesamt*, 2003, 15), aber innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten liegt die Lebenserwartung in Deutschland unter dem Durchschnitt. Die künftige Entwicklung hängt sowohl von der medizinischen Versorgung als auch der Lebensweise (z. B. Ernährungsverhalten) der Bevölkerung ab. Das *Statistische Bundesamt* (2003) unterscheidet

² Alternativ zu einer szenario-basierten Bevölkerungsprognose kann man auch mittels stochastischer Bevölkerungsprognosen Konfidenzintervalle für die Struktur und den Umfang der künftigen Bevölkerung ableiten, vgl. dazu *Lipps* und *Betz* (2003) sowie *Fehr* und *Habermann* (2003).

deshalb drei Szenarien, in denen die Lebenserwartung deutscher Neugeborener von gegenwärtig 77.8 Jahren in den nächsten 50 Jahren auf 82.3, 83.8 und 85.3 Jahre ansteigt. Die Europäische Kommission und die mittlere Variante der Prognose der Vereinten Nationen befinden sich ebenfalls innerhalb dieser Bandbreite.

Während bei Geburtenhäufigkeit und Lebenserwartung zumindest noch ein Trend aus der vergangenen Entwicklung abgeleitet werden kann, wird der Wanderungssaldo mit dem Ausland durch ganz unterschiedliche politische, wirtschaftliche und demographische Entwicklungen in den Herkunfts- und Zielländern determiniert. So lag etwa aufgrund der politischen Öffnung Osteuropas Anfang der 90er Jahre die jährliche Nettozuwanderung zwischen 600,000 und 800,000 Personen! Bis 1998 sank diese Zahl dann auf rund 50,000 Personen ab, um danach wieder auf Werte von über 200,000 Personen anzusteigen. Für die künftige Entwicklung wird die Zuwanderung von Arbeitnehmern aus den osteuropäischen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union von zentraler Bedeutung sein. Aktuelle Studien von *Sinn et al. (2001)* sowie *Straubhaar (2002)* erwarten aufgrund der Osterweiterung der EU für Deutschland einen jährlichen Ost-West-Wanderungssaldo von rund 150,000 Personen³. Hinzu kommt die Zuwanderung aus den bevölkerungsreichen Ländern Nordafrikas und des Nahen Ostens, welche sich gegenwärtig kaum abschätzen lässt. Das *Statistische Bundesamt (2003)* betrachtet deshalb drei Szenarien, in denen der künftige Wanderungssaldo entweder auf 100,000 Personen absinkt, bei gegenwärtig 200,000 Personen konstant bleibt oder bis 2011 auf 300,000 ansteigt und danach auf diesem Niveau verharrt. Die Prognose der Europäischen Union unterstellt ebenfalls die mittlere Variante des Statistischen Bundesamtes, der Wanderungssaldo in der Vorausberechnung der Vereinten Nationen liegt mit 211,000 Personen leicht darüber.

Tabelle 1
Annahmen für Bevölkerungsprognosen

	Statisti-sches Bun-desamt ^a	Europäi-sche Kom-mission	Vereinte Nationen ^b	Basislauf Modell
Geburtenziffer (je Frau)	1.4	1.5	1.4 – 1.8	1.4
Lebenserwartung 2050 (in Jahren)	83.8	82.5	83.5	84.4
Netto-Zuwanderung (in 1000)	200	200	211	167

Quellen: *Statistisches Bundesamt (2003), European Commission (2003), UNPD (2003).*

^a Variante 5; ^b mittlere Variante.

³ Einen Überblick zu den unterschiedlichen aktuellen Migrationsstudien liefert *Brückner (2004)*.

Tabelle 1 fasst die zentralen Annahmen der vorliegenden Prognosen zusammen und vergleicht sie mit den Annahmen, welche im Basislauf unseres Simulationsmodells gemacht wurden. Wir gehen dabei von einer konstanten Geburtenziffer aus und unterstellen einen relativ starken Anstieg der Lebenserwartung bis 2050 und eine vergleichsweise geringe künftige Nettozuwanderung. Unser Bevölkerungsmodell unterliegt verschiedenen Restriktionen, welche vom ökonomischen Modell vorgegeben werden. Deshalb können wir nicht exakt eine bestimmte Projektion nachbilden. Tabelle 2 zeigt jedoch, dass unsere Modellbevölkerung in Hinblick auf Umfang und Altersstruktur relativ gut die vorliegenden Prognosen approximiert. Wegen der geringen Geburtenzahl sinkt die Gesamtbevölkerung in der Projektion des Statistischen Bundesamtes relativ stark und gleichzeitig wächst der Altenquotient am stärksten. Umgekehrt führt die hohe Geburtenrate in der Prognose der Vereinten Nationen zu einem wesentlich geringeren Absinken der Bevölkerung und zu einem niedrigeren Altenquotienten bis 2050. Unsere Basissimulation kombiniert eine niedrige Geburtenrate mit einer niedrigen Zuwanderung, so dass die Gesamtbevölkerung bis 2050 am stärksten absinkt. Der Altenquotient entwickelt sich aber ganz analog zu den vorliegenden Prognosen.

Tabelle 2
Bevölkerungsprognosen für Deutschland

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Bevölkerung (in Mio. Personen)						
Statistisches Bundesamt	82.4 ^a	83.1	82.8	81.2	78.5	75.1
Europäische Kommission	82.3	83.5	83.2	81.8	79.3	75.6
Vereinte Nationen	82.2	82.5	82.3	81.5	80.3	79.1
Basislauf Modell	82.3	82.6	82.4	80.6	77.8	73.2
Altenquotient mit Altersgrenze 65 (in %) ^b						
Statistisches Bundesamt	17.1 ^a	20.0	22.0	26.6	29.0	29.6
Europäische Kommission	16.5	19.0	22.0	26.6	29.1	28.6
Vereinte Nationen	16.3	20.2	22.1	26.4	28.7	28.0
Basislauf Modell	16.6	19.0	21.2	26.2	29.2	28.6

^a Dieser Wert bezieht sich auf das Jahr 2002.

^b Anteil der Bevölkerung im Alter 65 und älter an der Gesamtbevölkerung.

Im Folgenden wird es darum gehen, die Wirkungen dieser Bevölkerungsentwicklung auf zentrale volkswirtschaftliche Größen und die öffentlichen Budgets abzuschätzen. Bevor jedoch unser Untersuchungsansatz genauer erläutert wird, liefert der nächste Abschnitt zunächst einen Überblick zu den bisher vorliegenden Studien.

C. Bevölkerungsentwicklung und öffentliche Budgets: Ein Überblick

Die Folgen der Bevölkerungsentwicklung für die öffentlichen Budgets und die wirtschaftliche Entwicklung werden seit geraumer Zeit intensiv untersucht. Im Folgenden sollen aber weniger die Ergebnisse, sondern vor allem die unterschiedliche Methodik der vorliegenden Studien erläutert werden, um die Wahl des eigenen Ansatzes zu begründen.

Es liegt auf der Hand, dass der Alterungsprozess der Gesellschaft zunächst vor allem auf die umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme und die altersabhängigen Bildungsausgaben durchschlägt. Deshalb verwundert es nicht, dass sowohl die Europäische Union als auch die OECD in regelmäßigen Abständen international vergleichbare Projektionen über die künftigen Renten-, Gesundheits-, Pflege- und Bildungsausgaben ihrer Mitgliedsländer veröffentlichen, vgl. etwa *European Commission* (2003) oder *Dang et al.* (2001). *Werding* und *Blau* (2000) bilden die spezielle Vorgehensweise dieser Untersuchungen für das deutsche Rentensystem nach und ermitteln einen Anstieg der Alterssicherungsausgaben von gegenwärtig 11.8 Prozent des BIP auf 16.9 Prozent im Jahre 2050. In diesen Modellrechnungen werden lediglich die gegenwärtig erwarteten individuellen alters- und geschlechtspezifischen Leistungen mit den dazugehörigen Kohortenstärken kombiniert und daraus die jährlichen Gesamtausgaben des betrachteten Systems abgeleitet. Bei der Fortschreibung der aktuellen Leistungen werden gegenwärtige Reformen und verschiedene Wachstumsprognosen berücksichtigt. Bei der Bestimmung der künftigen Erwerbstätigen und Rentner fließen neben den bereits genannten Determinanten der Bevölkerungsentwicklung auch verschiedene wirtschaftspolitische Variablen wie die Arbeitslosen- und Erwerbstätigenquote oder das Rentenzugangsalter ein. Üblicherweise berechnet man dann für die einzelnen Systeme die Entwicklung der künftigen Ausgaben und Beitragssätze unter alternativen Annahmen. Für das deutsche Gesundheitswesen haben etwa *Buttler et al.* (1999) eine solche Untersuchung vorgelegt. In Abhängigkeit von der Entwicklung der Lebenserwartung und Zuwanderung steigt danach der Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) bis 2040 auf ein Niveau zwischen 17.6 und 19.1 Prozent an. Ähnliche Berechnungen für das deutsche Rentensystem liefert *Börsch-Supan* (1999, 2002). Hier ist vor allem interessant, wie sich die Situation im Zeitablauf aufgrund von Reformen verändert. Während nämlich *Börsch-Supan* (1999) noch nicht die Rentenreform 2001 implementiert und damit für das Szenario ohne Zuwanderung einen langfristigen Anstieg der Beitragssätze auf über 32 Prozent prognostiziert, liegen die entsprechenden Sätze bei Berücksichtigung dieser Reform 2001 deutlich unter 30 Prozent, vgl. *Börsch-Supan* (2002). Bei einer positiven Nettoimmigration ergibt sich natürlich ein wesentlich niedrigeres Niveau der Beitragssätze. An Stelle künftiger Beitragssätze berechnet *Sinn* (2001) die Barwerte der Nettozahlungen, welche Kinder oder Zuwanderer in das Rentensystem leisten. Alternativ kann man natürlich auch die künftigen Beitragssätze konstant halten und die demographi-

schen Belastungen mit Hilfe von Generationenbilanzen und Nachhaltigkeitslücken ausdrücken. So quantifizieren *Fetzer et al.* (2003) für die Kranken- und Pflegeversicherung eine Nachhaltigkeitslücke zwischen 100 und 270 Prozent des BIP, je nachdem welche Annahmen über die künftige Entwicklung der Gesundheitskosten unterstellt werden.

Die Liste der vorliegenden Arbeiten mit ähnlichem Ansatz könnte noch beliebig fortgesetzt werden. Diese Arbeiten weisen aber alle einen zentralen Mangel auf: Sie betrachten nur ein spezielles Budget und berücksichtigen dabei nicht die Wechselwirkungen mit den anderen staatlichen Systemen. Eine umfassende Beurteilung der fiskalischen Konsequenzen einer alternden Bevölkerung oder erhöhten Zuwanderung kann sich nicht auf das Renten- und / oder das Krankenversicherungssystem beschränken. Neben der Sozialversicherung müssen auch die Folgen für das Steueraufkommen und die Ausgaben für öffentliche Güter beachtet werden. Da sich die Altersprofile von direkter und indirekter Steuer beträchtlich unterscheiden, verändert die Alterung der Gesellschaft künftig auch das Niveau und die Struktur der Steuereinnahmen. Zu erwarten ist eine Strukturverschiebung hin zu den indirekten Steuern, weil deren Zahlungsprofil wesentlich flacher über den Lebenszyklus verläuft. Die Studie von *Bach et al.* (2002) bestätigt diese Überlegung, jedoch sind die Konsequenzen der Alterung für das Steuersystem relativ schwach im Vergleich zur umlagefinanzierten Sozialversicherung. Auch die fiskalischen Konsequenzen der Zuwanderung sind nicht mehr eindeutig positiv zu beurteilen, wenn man die Zahlungsströme des gesamten staatlichen Systems berücksichtigt. So zeigt *Bonin* (2002) im Rahmen einer Generationenbilanzierung, dass der Kohortenüberschuss eines repräsentativen Zuwanderers (und damit auch die fiskalische Entlastung eines Einheimischen) entscheidend von der Dauer der Integrationsphase abhängt, innerhalb der sich die altersspezifischen Zahlungsströme der Neu-Zuwanderer an das Niveau des Bestandes anpassen. Bei einer langen Integrationsphase können die fiskalischen Externalitäten eines Zuwanderers auch negativ ausfallen. Während bei der Generationenbilanzierung alle Zuwanderer auf Dauer bleiben, unterscheiden *Sinn et al.* (2001) in ihrer Untersuchung gerade nach der Aufenthaltsdauer von Zuwanderern. Weil in der ifo-Studie auch ein anderes Inzidenzkonzept verwendet wird, fällt die fiskalische Gesamtbilanz eines repräsentativen Zuwanderers wesentlich negativer aus als bei der Generationenbilanzierung⁴. Allerdings weist auch die ifo-Studie eine insgesamt positive Gesamtbilanz aus, sofern die Aufenthaltsdauer entsprechend lange ist.

Alle bisher genannten Arbeiten haben gemeinsam, dass sie entweder das gegenwärtig beobachtbare individuelle Verhalten auch in die Zukunft projizieren oder künftige Verhaltensänderungen lediglich über ad-hoc Anpassungen etwa der Erwerbs- oder Arbeitslosenquoten modellieren. Der fortschreitende Alterungsprozess

⁴ So werden etwa die staatlichen Bildungs- und Erziehungstransfers in der ifo-Studie den Eltern zugerechnet, während diese bei der Generationenbilanzierung bei den Kindern verbucht werden.

verändert jedoch das individuelle Verhalten über vielfältige Kanäle. Steigende Beiträge zur Sozialversicherung verändern das Arbeitsangebot. Eine steigende Lebenserwartung und / oder sinkende Kinderzahl verändern das Sparverhalten. Selbst bei konstantem individuellen Verhalten beeinflusst der Alterungsprozess die Angebots- und Nachfragebedingungen auf den nationalen und internationalen Faktormärkten. Als Folge ergeben sich Preisanpassungen, welche wiederum auf die individuellen Entscheidungen wirken. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass schon früh allgemeine Gleichgewichtsmodelle mit demographischer Dynamik entwickelt wurden. Dabei sind wieder verschiedene Modellansätze zu unterscheiden. So stehen etwa *Keuschnigg und Keuschnigg* (2004) oder *McMorrow und Roeger* (2004) für eine ganze Reihe von Studien, welche die Modellierung überlappender Generationen aus *Blanchard* (1985) verwenden. Aufgrund von Parameterrestriktionen (z.B. altersabhängige Sterbewahrscheinlichkeiten) können jedoch bei diesem Ansatz demographische Prozesse nur sehr beschränkt abgebildet werden. Deshalb dominiert in der empirisch orientierten Literatur das Generationenmodell von *Auerbach und Kotlikoff* (1987)⁵.

Auerbach et al. (1989) haben wohl als erste das Grundmodell erweitert, um demographische Entwicklungen in Deutschland, Schweden, Japan und den USA mittels variabler Wachstumsraten der Bevölkerung abzubilden. Wie sie zeigen, führt die Alterung zu steigenden Reallöhnen und sinkenden Zinsen, wodurch die Belastungen der jüngeren Kohorten zumindest teilweise kompensiert werden. Später haben *Fougère und Mérèette* (1999) gezeigt, dass in einer alternden Bevölkerung auch die langfristige Wachstumsrate der Ökonomie ansteigt, weil der Anreiz für Humankapitalinvestitionen zunimmt. *Støresletten* (2000) dagegen untersucht die fiskalischen Wirkungen unterschiedlicher Zuwanderungspolitiken in den USA. Andere Arbeiten haben innerhalb der Kohorten Einkommensklassen differenziert, unsichere Sterbezeitpunkte eingeführt und verschiedene Motivationen von Erbschaften berücksichtigt. Den gegenwärtigen „state of the art“ dokumentieren die nationalen Modelle für die USA (*Kotlikoff et al.*, 2001), die Niederlande (*Beetsma et al.*, 2003) sowie die Arbeit von *Hirte* (2001) für Deutschland.

Schließlich wurden in jüngster Zeit verschiedene Studien vorgelegt, welche sich mit den internationalen Übertragungeffekten der alternden Gesellschaften beschäftigen. So untersuchen *Börsch-Supan et al.* (2002) die Konsequenzen für die Handels- und Kapitalströme in einem Drei-Länder-Modell bestehend aus Deutschland, der Rest-EU und den verbleibenden OECD-Ländern. *Fehr et al.* (2004a, b) dagegen quantifizieren die Übertragung von Alterung und Politikreformen zwischen Europa, USA und Japan. Der folgende Abschnitt entwickelt ein Simulationsmodell für Deutschland mit einer ganz ähnlichen Abbildung der demographischen Dynamik und des Nachfrageverhaltens.

⁵ *Fehr und Wiegard* (1996) vergleichen die Vor- und Nachteile dieser beiden zentralen Ansätze.

D. Ein Simulationsmodell für den demographischen Übergang in Deutschland

Fehr et al. (2004a, b) modellieren die Bevölkerungsentwicklung mittels altersabhängiger Fertilität, Mortalität und Migration. Zuwanderer unterscheiden sich jedoch im ökonomischen Sinne nicht von den Einheimischen, weil sie bei Überschreiten der Landesgrenzen dieselbe Vermögensausstattung wie die gleichaltrigen Einheimischen aufweisen. Diese Annahme ist jedoch unrealistisch. Im Falle Deutschlands haben etwa Zuwanderer aus Osteuropa vor der Immigration nach Deutschland in der Regel kein Vermögen gebildet. Deshalb wird im Folgenden unterstellt, dass Zuwanderer ohne Vermögen ins Land kommen. Innerhalb jeder Kohorte muss daher zwischen Zuwanderern und Einheimischen unterschieden werden. Dieser Abschnitt kann nur die Grundstruktur des demographischen und ökonomischen Modells aufzeigen, eine ausführliche Beschreibung liefern *Fehr, Halder und Jokisch (2004)*.

I. Bevölkerungsstruktur

In der Modellökonomie kann jeder Haushalt 0 bis maximal 90 Jahre alt sein, deshalb müssen innerhalb jeder Periode 91 Alterskohorten unterschieden werden. Abbildung 1 zeigt den Lebenszyklus eines repräsentativen Modellhaushalts. Nach der Geburt leben alle Kinder bis zum Alter von 20 Jahren bei den Eltern, d. h. sie treffen keine eigenständigen ökonomischen Entscheidungen. Im Alter von 21 verlassen sie die Eltern, beginnen zu arbeiten und zu konsumieren. Ab dem Alter 23 bis zum Alter 45 wird zu Beginn jedes Jahres ein „Bruchteil“ der Kinder eines Haushalts geboren. Deshalb steigt bis etwa zum Alter 44 die Gesamtzahl der Kinder im Haushalt stetig an, danach verlassen jedoch die Erstgeborenen bereits wieder den Haushalt. Ab dem Alter 66 leben keine Kinder mehr im Haushalt. Das Modell unterstellt, dass während der Kindererziehung keine Eltern sterben und alle Kinder ihre Eltern überleben. Wenn also der älteste Modellhaushalt im Alter von 90 Jahren stirbt, ist sein ältestes Kind (welches geboren wurde, als die Eltern 23 waren) gerade 67 Jahre alt und kann frühestens im nächsten Jahr sterben.

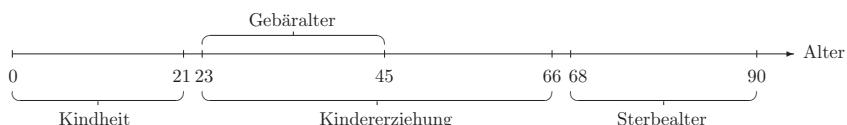


Abbildung 1: Der individuelle Lebenszyklus

2*

In jedem Jahr wandern Migranten im Alter zwischen 21 und 43 Jahren zusammen mit ihren Kindern ein⁶. Erwachsene Zuwanderer haben zwar dieselben Präferenzen und demographischen Merkmale wie gleichaltrige Einheimische, sie wandern jedoch alle ohne Vermögen ein und können in den Folgejahren auch keine Erbschaften erhalten. Die mitgebrachten Kinder und alle in Deutschland geborenen Kinder von Zuwanderern werden (im ökonomischen Sinne) zu Einheimischen. Weil sie Erbschaften erhalten, müssen Einheimische nach dem Alter der Eltern bei ihrer Geburt unterschieden werden. Diejenigen, welche bei ihrer Geburt junge Eltern hatten, erben relativ spät im Leben, umgekehrt erben Nachzügler in relativ jungen Jahren. Bei den Zuwanderern muss dagegen jede Kohorte nach dem Zuwanderungsalter differenziert werden, um den unterschiedlichen ökonomischen Entscheidungszeitraum abzubilden.

Der Ausgangspunkt für das demographische Modell ist die Bevölkerungsstruktur im Jahr 2000. Weil die Statistik die Bevölkerung nur nach Nationalität, Geschlecht und Alter differenziert, muss der Vektor der einheimischen Bevölkerung $\bar{N}(a, 2000)$ noch nach der Einkommensklasse k und dem Elternalter s disaggregiert werden. Für die Klassenzerlegung werden im Jahr 2000 jeweils 20 v.H. der Bevölkerung der untersten und obersten Einkommensklasse und der verbleibende Rest der mittleren Einkommensklasse zugeordnet. Die Verteilung eines Geburtsjahrgangs auf die unterschiedlichen Elternalter erfolgt mittels der Fertilitätsraten aus früheren Jahren, welche auf das Gebäralter des Modells angepasst wurden. Wenn bspw. 1980 15 v.H. der Neugeborenen eine 25-jährige Mutter hatten, dann werden 15 v.H. der 20-Jährigen im Jahr 2000 dem Elternalter 25 zugeordnet⁷. Die Variable $N(a, 2000, s, k)$ bezeichnet dann die Anzahl der Einheimischen (Natives) in der Einkommensklasse k , welche im Jahr 2000 genau $a = 0, \dots, 90$ Jahre alt sind und deren Eltern zum Zeitpunkt ihrer Geburt $s = 23, \dots, 45$ Jahre alt waren.

Die Aufspaltung des Vektors der erwachsenen zugewanderten Bevölkerung $\bar{M}(a, 2000)$ nach Einkommensklassen erfolgt mit derselben Gewichtung wie bei den Einheimischen. Für die Zerlegung nach dem Zuwanderungsalter werden erst die aktuellen Zuwanderer isoliert und dann der verbleibende Rest jeder Kohorte zu gleichen Anteilen auf die möglichen Zuwanderungsalter verteilt. Die Variable $M(a, 2000, s, k)$ bezeichnet folglich die Anzahl der Zuwanderer (Migranten) in der Einkommensklasse k , welche im Jahr 2000 $a \geq 21$ Jahre alt sind und im Alter von $s \leq a$ zugewandert sind.

Anschließend werden mit Hilfe von alters- und klassenspezifischen Fertilitätsraten $f(a, i, k)$ die Neugeborenen für jede Einkommensklasse und jedes Elternalter ermittelt und die Bestände an Zuwanderern und Einheimischen mit den Sterbe-

⁶ Damit wandern nur Immigranten ohne erwachsene Kinder zu. Dies stellt keine allzu große Einschränkung dar, weil im Jahre 2000 rund 90 v.H. der Einwanderer in Deutschland jünger als 44 Jahre waren.

⁷ In Deutschland sind altersspezifischen Fertilitätsraten allerdings nur ab 1957 verfügbar. Die älteren Jahrgänge wurden daher nach den letzten verfügbaren Daten verteilt.

wahrscheinlichkeiten $d(a, i, k)$ und den künftigen Neueinwanderern (in den drei Einkommensklassen) fortgeschrieben. Dabei berücksichtigen wir, dass die Lebenserwartung nicht nur im Zeitablauf, sondern auch mit dem Einkommensniveau steigt, vgl. etwa *Reil-Held* (2000). Die Fertilitäts-, Mortalitäts- und Zuwanderungsraten können sich jedoch nur bis zum Jahr 2050 exogen verändern. Danach bleiben Sterbeziffern und Zuwanderungsraten konstant. Die Fertilität wird dagegen endogen angepasst, um langfristig wieder eine stabile Bevölkerungsstruktur zu erreichen⁸.

Über den Lebenszyklus ändert sich die Anzahl der in einem Haushalt zu versorgenden Kinder. Die Kinderzahl beeinflusst im Modell die Konsum- und Sparentscheidung des Haushalts sowie die Transferzahlungen des Staates. Deshalb ermitteln wir die Kinderzahl eines Haushalts mit Alter a im Jahre i über die Funktion

$$KID(a, i, k) = \sum_{j=u}^v \frac{N(j, i, a - j, k)}{\sum_{s=23}^{45} N(a, i, s, k) + \sum_{s=21}^{43} M(a, i, s, k)} \quad 23 \leq a \leq 65, \quad k = 1, 2, 3,$$

wobei $u = \max(0; a - 45)$ und $v = \min(20; a - 23)$. Haushalte, die jünger als 23 sind, haben noch keine Kinder, umgekehrt haben alle Kinder den Haushalt verlassen, sobald dieser 66 Jahre alt ist, d. h. $KID(a, i, k) = 0$ für $0 \leq a \leq 22$ und $66 \leq a \leq 90$. Der Zähler summiert die Gesamtzahl der Kinder, welche die Generation des betrachteten Haushalts im Jahr i oder in den Vorjahren geboren hat. Der Nenner enthält die Gesamtzahl an Einheimischen und Zuwanderern der betrachteten Kohorte. Es wird also angenommen, dass Einheimische und Zuwanderer derselben Einkommensklasse immer dieselbe Anzahl von Kindern haben. Trotz identischer individueller Fertilität können die Zuwanderer im Durchschnitt mehr (oder auch weniger) Kinder als die Einheimischen gebären, wenn sich die Gewichtung der Einkommensklassen unterscheidet und die Fertilitätsraten klassenspezifisch sind.

II. Präferenzen und Budgetbeschränkungen

Jeder Haushalt entscheidet in jeder Periode über seinen Güterkonsum und sein Arbeitsangebot. Wie im ursprünglichen Modell von *Auerbach* und *Kotlikoff* (1987) wird die Präferenzstruktur durch eine CES-Nutzenfunktion abgebildet. Um zwischen Einheimischen und Zuwanderern zu unterscheiden, wird noch ein zusätzlicher Index ($l = n, m$) angefügt, so dass $U(j, t, s, k, l)$ den Lebenszeitnutzen eines j Jahre alten Haushalts der Einkommensklasse k im Jahr t angibt. Sofern es sich um einen Einheimischen handelt (d. h. $l = n$), waren seine Eltern bei seiner Geburt s Jahre alt. Ein Zuwanderer (d. h. $l = m$) ist dagegen im Alter s zugewandert. Der gesamte verbleibende Lebenszeitnutzen setzt sich zusammen aus dem Nutzen

⁸ Die Geburtenrate steigt deshalb nach 2050 langsam an und erreicht (je nach Höhe der Zuwanderung) einen stabilen Wert von etwa 1,62 Kindern pro Frau ab etwa 2080.

$V(j, t, s, k, l)$, welcher sich aus dem eigenen Güter- und Freizeitkonsum ergibt, und dem Nutzen $H(j, t, s, k, l)$, den die Eltern aus dem Güterkonsum der Kinder erzie- len:

$$(1) \quad U(j, t, s, k, l) = \frac{1}{1 - \frac{1}{\gamma}} [V(j, t, s, k, l) + H(j, t, s, k, l)] .$$

Die beiden Unterfunktionen sind wie folgt definiert:

$$(2) \quad V(j, t, s, k, l) = \sum_{a=j}^{90} (1 + \theta)^{j-a} P(a, i, k) \left[c(a, i, s, k, l)^{1-\frac{1}{\rho}} + \alpha \ell(a, i, s, k, l)^{1-\frac{1}{\rho}} \right]^{1-\frac{1}{\gamma}}$$

$$(3) \quad H(j, t, s, k, l) = \sum_{a=j}^{90} (1 + \theta)^{j-a} P(a, i, k) KID(a, i, k) c_K(a, i, s, k, l)^{1-\frac{1}{\gamma}} ,$$

wobei $c(\cdot)$ und $\ell(\cdot)$ den eigenen Güter- und Freizeitkonsum und $c_K(\cdot)$ den Konsum eines Kindes in den Jahren $i = t + a - j$ bezeichnen. Weil die Zukunft unsicher ist, muss der künftige Konsum mit den dazugehörigen Überlebenswahrscheinlichkei- ten

$$(4) \quad P(a, i, k) = \prod_{u=j}^a [1 - d(u, u - a + i, k)] \quad \text{und} \quad d(j, t, k) = 0$$

gewichtet werden⁹. Die Parameter θ, ρ, γ und α definieren die Zeitpräferenzrate, die intra- und intertemporale Substitutionselastizität sowie die Freizeitpräferenzrate. Die Präferenzen sind damit identisch für alle Einkommensklassen und Beschäftigungstypen. Wenn also arme Haushalte dasselbe Einkommen wie reiche Haushalte hätten, würden sie sich wie reiche verhalten. Die ökonomischen Unterschiede zwischen Einheimischen und Ausländern erkennt man in den Budgetbeschränkungen der beiden Haushaltstypen. Die Einheimischen erhalten Erbschaften $I(\cdot)$ und treffen ihre ökonomischen Entscheidungen ab dem Alter 21. Ihre periodische Bud- getbeschränkung lautet deshalb:

$$(5) \quad a(a+1, t+1, s, k, n) = [a(a, t, s, k, n) + I(a, t, s, k, n)][1 + r(t)] + W(a, t, s, k, n) - T(a, t, s, k, n) - c(a, t, s, k, n) - KID(a, t, k) c_K(a, t, s, k, n) ,$$

wobei $a(a, t, s, k, n)$ die Vermögensausstattung eines j -jährigen Haushalts im Jahr t und $r(t)$ den Bruttozins in diesem Jahr bezeichnen. Zuwanderer erhalten keine Erbschaften, für sie gilt (5) erst ab dem Alter der Zuwanderung s . Die Erbschaft $I(a, t, s, k, n)$ eines einheimischen Haushalts im Alter a zu Beginn des Jahres t , dessen Eltern bei seiner Geburt s Jahre alt waren, ergibt sich aus dem Vermögen $\bar{A}(a+s, t, k)$ der im Alter $a+s$ verstorbenen Eltern, welches auf die hinterbliebe- nen Kinder verteilt wird:

⁹ Weil die Individuen immer am Ende der Periode sterben, ist die Überlebenswahrscheinlichkeit der im Jahre t betrachteten Personen im Alter j genau Eins.

$$(6) \quad I(a, t, s, k, n) = \frac{d(a + s, t, k) \bar{A}(a + s, t, k)}{\sum_{j=23}^{45} N(a + s - j, t, j, k)}.$$

Weil nur innerhalb einer Einkommensklasse vererbt wird, enthält (6) im Zähler die klassenspezifische Hinterlassenschaft einer Alterskohorte und im Nenner die Anzahl der Kinder dieser spezifischen Elterngruppe, welche im Jahr t zwischen $a + s - 23$ und $a + s - 45$ Jahre alt sind. Die Eltern sterben zwischen 68 und 90 Jahren, ihre ältesten Kinder (welche im Elternalter 23 geboren wurden) erhalten deshalb Erbschaften im Alter zwischen 45 und 67 Jahren und ihre jüngsten Kinder (welche im Elternalter 45 geboren wurden) erhalten die Erbschaften im Alter zwischen 23 und 45 Jahren. Wegen dieses verzögerten Erbschaftsanfalls muss innerhalb der Kohorten nach dem Alter der Eltern unterschieden werden.

In der Budgetbeschränkung (5) definiert die Variable

$$(7) \quad W(a, t, s, k, l) = \frac{w(t)E(a, k)[h(a, t) - \ell(a, t, s, k, l)]}{1 + 0.5\bar{\tau}^{ss}(a, t, s, k, l)},$$

das Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer, das sich aus den Lohnkosten der Arbeitgeber gekürzt um die Hälfte der Sozialversicherungsbeiträge $\bar{\tau}^{ss}(\cdot)$ ergibt. Im Zähler bezeichnet $w(t)$ den für die Arbeitgeber relevanten Bruttolohn im Jahr t und $E(a, k)$ die alters- und klassenspezifische Produktivität des Arbeitnehmers. Die individuelle Arbeitszeit ergibt sich aus der Differenz zwischen der Zeitausstattung $h(\cdot)$ und dem Freizeitkonsum $\ell(\cdot)$. Aufgrund von technischem Fortschritt wächst die Zeitausstattung einer jeden Generation jährlich mit der Rate λ

$$(8) \quad h(a, t) = (1 + \lambda)h(a, t - 1).$$

Im Längsschnitt steigt daher auch die Produktivität des Haushalts

$$(9) \quad E(a, k) = e^{\kappa_0^k + \kappa_1^k(a-20) - \kappa_2^k(a-20)^2} (1 + \lambda)^{a-21}$$

mit der Rate des technischen Fortschritts¹⁰. Die verbleibenden Parameter κ des Humankapitalprofils wurden mittels Daten des sozio-ökonomischen Panels des DIW geschätzt, zur Vorgehensweise vgl. Fehr (1999, 59).

Neben den Ausgaben für ihren Konsum müssen die Haushalte auch noch Nettozahlungen $T(\cdot)$ (also Steuern und Sozialbeiträge abzüglich Transfers) an den Staat abführen. Das Modell vernachlässigt alle Steuern im Unternehmensbereich und berücksichtigt dafür neben den Konsumsteuern auch progressive Lohn- und Kapitaleinkommensteuern sowie verschiedene Details des Sozialversicherungssystems, die noch genauer erläutert werden.

¹⁰ Dieses Vorgehen entspricht Auerbach et al. (1989), Kotlikoff et al. (2001) oder Fehr et al. (2004). Eine alternative Modellierung des technischen Fortschritts über den Freizeitparameter α findet sich bei Beetsma et al. (2003).

Aus den individuellen Konsum-, Freizeit- und Sparentscheidungen werden die aggregierten Größen ermittelt. Die Ersparnisse der Vergangenheit determinieren damit den Vermögensbestand $A(t)$ der laufenden Periode t

$$(10) \quad A(t) = \sum_{k=1}^3 \sum_{a=21}^{90} \left\{ \sum_{s=23}^{45} a(a+1, t, s, k, n) N(a, t-1, s, k) + \right. \\ \left. \sum_{s=21}^{43} a(a+1, t, s, k, m) M(a, t-1, s, k) \right\},$$

wobei der Ausdruck in der geschweiften Klammer die für die Erbschaften (6) benötigten aggregierten Ersparnisse $\bar{A}(a+1, t, k)$ der Alterskohorte $a+1$ in der Einkommensklasse k angibt. Weil wir von Arbeitslosigkeit abstrahieren, ergibt sich schließlich das aggregierte Beschäftigungsniveau aus den individuellen Arbeitsangebotsentscheidungen:

$$(11) \quad L(t) = \sum_{k=1}^3 \sum_{a=21}^{90} E(a, k) \left\{ \sum_{s=23}^{45} [h(a, t) - \ell(a, t, s, k, n)] N(a, t, s, k) + \right. \\ \left. \sum_{s=21}^{43} [h(a, t) - \ell(a, t, s, k, m)] M(a, t, s, k) \right\}.$$

III. Die Produktionsseite des Modells

Der Produktionssektor der Ökonomie wird durch eine Cobb-Douglas Produktionsfunktion $F(\cdot)$ mit den Faktoren Arbeit und Kapital abgebildet. Bei Neuinvestitionen entstehen Anpassungskosten, die sich als Outputverluste niederschlagen. Das Modell vernachlässigt Abschreibungen. Der Güteroutput (ohne Ersatzinvestitionen) im Jahr t ergibt sich damit aus

$$(12) \quad Y(t) = \phi K(t)^\varepsilon L(t)^{1-\varepsilon} - 0.5 \psi \Delta K(t)^2 / K(t),$$

wobei $K(t)$ den Kapitalstock und $\Delta K(t)$ die Nettoinvestitionen im Jahr t bezeichnen. Die Parameter ε, ϕ und ψ legen den Kapitalanteil in der Produktion, das Technologieniveau und die Anpassungskosten des Kapitalstocks fest. Wie üblich wählen die Manager der Firma die Investitions- und Arbeitsnachfrage, um den Marktwert des Unternehmens zu maximieren. Der Bruttolohn $w(t)$ entspricht deshalb im Gleichgewicht dem Grenzprodukt der Arbeit $F'_{L(t)}$, und der künftige Kapitalgüterpreis $q(t+1)$ stimmt mit den Installationskosten einer Kapitaleinheit überein:

$$(13) \quad q(t+1) = 1 + \psi \Delta K(t) / K(t).$$

Weil Finanz- und Realinvestitionen identische Erträge liefern, gilt schließlich

$$(14) \quad r(t)q(t) = F_{K(t)} + 0.5 \psi (\Delta K(t)/K(t))^2 + q(t+1) - q(t) .$$

Die linke Seite von Gleichung interest zeigt den Ertrag einer Finanzinvestition von $q(t)$ €, während die rechte Seite den Ertrag (zerlegt in Grenzprodukt und Wertzuwachs) angibt, wenn derselbe Betrag in die Firma investiert wurde.

IV. Das Steuer- und Sozialversicherungssystem

Das Modell unterscheidet zwischen den Steuereinnahmen und Ausgaben der aggregierten Gebietskörperschaften und den Budgets der gesetzlichen und privaten Renten-, Kranken-, und Pflegeversicherungssysteme. Der Gesamtstaat erzielt Einnahmen aus Neuverschuldung $\Delta B(t) = B(t+1) - B(t)$ und den Netto-Zahlungen der Haushalte und Unternehmen $T^G(t)$, um die Ausgaben für öffentliche Güter $G(t)$ und die Zinskosten zu finanzieren:

$$(15) \quad \Delta B(t) + T^G(t) = G(t) + r(t)B(t),$$

wobei

$$T^G(t) = \sum_{k=1}^3 \sum_{a=21}^{90} \left\{ \sum_{s=23}^{45} [T(a, t, s, k, n) + 0.5\bar{\tau}^s s(a, t, s, k, n)W(a, t, s, k, n)]N(a, t, s, k) + \sum_{s=21}^{43} [T(a, t, s, k, m) + 0.5\bar{\tau}^s s(a, t, s, k, m)W(a, t, s, k, m)]M(a, t, s, k) \right\}$$

die Netto-Zahlungen der Haushalte und die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber im Jahre t summiert.

Der Schuldendienst $B(t)$ wird im Verhältnis zum Sozialprodukt $Y(t)$ konstant gehalten. Die Ausgaben für das öffentliche Gut $G(t)$ setzen sich zusammen aus den altersunabhängigen öffentlichen (pro Kopf) Ausgaben g für Güter und Dienstleistungen sowie den altersabhängigen Bildungs-, Gesundheits- und Pflegeausgaben:

$$(16) \quad G(t) = \sum_{a=0}^{90} [\bar{N}(a, t) + \bar{M}(a, t)] \times g + \sum_{a=0}^{20} \bar{N}(a, t) \times edu(a) + HB(t) + LCB(t) ,$$

wobei $edu(a)$ die Bildungskosten pro Kopf im Alter a bezeichnet, während $HB(t)$ und $LCB(t)$ die Gesamtausgaben für Gesundheit und Pflege definieren. Die Gesundheitsausgaben pro Kopf wachsen bis 2050 mit einer jährlichen Rate von 0.2 v.H. Dieses Wachstum soll den medizinisch-technischen Fortschritt abbilden, welcher auch in anderen Studien als entscheidendes Problem hervorgehoben wird, vgl. *Fetzer et al. (2003)* oder *Cassel und Postler (2003)*.

Die Nettozahlung eines Haushalts $T(\cdot)$ ergibt sich aus der Summe von Steuerauszahlungen und Sozialbeiträgen abzüglich der staatlichen Transferzahlungen:

$$(17) \quad \begin{aligned} T(a, t, s, k, l) = & \tau^c(i)[c(\cdot) + KID(a, t, k)c_K(\cdot)] + \tau^b(i)I(\cdot) + \bar{\tau}^r(\cdot)r(t)[a(\cdot) + I(\cdot)] \\ & + [\bar{\tau}^w(\cdot) + 0.5\bar{\tau}^{ss}(\cdot)]W(\cdot) + z^h(a, t, k) + z^{lc}(t, k) - Tr^k(a, t, k) \\ & - \{1 - \bar{\tau}^w(\cdot) - 0.5[\tau^h(t, k) + \tau^{lc}(t, k)]\}Pen(\cdot) . \end{aligned}$$

Das Modell berücksichtigt Konsumsteuern (mit Steuersatz τ^c), Erbschaftsteuern (mit Steuersatz τ^b) sowie Steuern auf Kapital- und Lohneinkommen. Die Besteuerung des Zinseinkommens wird mittels einer linearen Einkommensteuer und einheitlichen Freibeträgen modelliert, so dass wir den durchschnittlichen Steuersatz $\bar{\tau}^r$ für jeden Haushalt unterscheiden. Die Lohnsteuerbelastung wird dagegen aus dem zu versteuernden Einkommen (bei Berücksichtigung von Werbungskosten und Vorsorgeaufwendungen) und dem aktuellen Steuertarif nach §32 a EStG (T04) abgeleitet. Für den einzelnen Haushalt ergibt sich damit der durchschnittliche Steuersatz $\bar{\tau}^w$. Die unterste und die mittlere Einkommensklasse zahlen einkommensabhängige (hälftige) Beiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungssystemen. In der obersten Einkommensklasse fallen einkommensabhängige Sozialversicherungsbeiträge nur für die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) an, während für die private Kranken- und Pflegeversicherung (PKV / PPV) die Pauschalbeiträge z^h bzw. z^{lc} fällig werden. Die staatlichen Transferzahlungen bestehen aus Kindergeld Tr^k und (nach Überschreiten des Rentenzugangsalters) Altersrenten Pen . Letztere werden mit dem Ertragsanteil versteuert. Außerdem werden in der unteren und mittleren Einkommensklasse einkommensabhängige (hälftige) Beiträge an die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung (GKV / GPV) abgeführt.

Unser Modell versucht, möglichst realistisch das umlagefinanzierte Rentensystem abzubilden. Deshalb ermitteln wir nach dem Erreichen des Rentenzugangsalters die individuelle Rentenzahlung aus dem Produkt des Zugangsfaktors (ZF), der angesammelten Entgelpunkte (SEP) und des aktuellen Rentenwerts (ARW):

$$(18) \quad Pen(a, t, s, k, l) = ZF(z, k) \times SEP(z, s, k, l) \times ARW(t) .$$

Der Zugangsfaktor berücksichtigt einen Abschlag in Höhe von 3.6 v.H. pro Jahr der Differenz zwischen dem tatsächlichen und dem gesetzlichen Rentenzugangsalter. Im Modell wird angenommen, dass reiche Haushalte später in die Rente gehen. Außerdem steigen tatsächliches und gesetzliches Zugangsalter mittelfristig an. Deshalb hängt der Zugangsfaktor vom Jahr des Rentenzugangs z ab. Entgelpunkte erhält man für tatsächliche Beitragszeiten im Inland in Abhängigkeit vom Einkommensniveau und für Erziehungszeiten in Abhängigkeit von der Kinderzahl. Zuwanderer können fiktive Beiträge für Beschäftigungszeiten im Ausland geltend machen. Der aktuelle Rentenwert wird schließlich jedes Jahr mit der seit der Rentenreform 2001 gültigen Anpassungsformel fortgeschrieben.

Die Budgetbeschränkung des GRV-Systems lautet damit

$$(19) \quad \hat{\tau}^p(t)PY^p(t) = PB(t) + S^h(t) + S^{lc}(t) ,$$

wobei $PY^p(t)$ die Bemessungsgrundlage für die Rentenbeiträge, $PB(t)$ die Summe der Rentenleistungen und $S^h(t)$ bzw. $S^{lc}(t)$ die Zahlungen der Rentenversicherung an die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung bezeichnen. Ausgehend von dem aggregierten GRV-Beitragssatz $\hat{\tau}^p(t)$ bestimmt man die individuellen marginalen und durchschnittlichen GRV-Beitragssätze. Unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze ist der individuelle durchschnittliche Beitragssatz identisch mit $\hat{\tau}^p(t)$. Weil wir einen „tax-benefit linkage“ modellieren, ist in jungen Jahren der marginale GRV-Beitragssatz hoch und sinkt dann mit steigendem Alter ab, vgl. Fehr (2000). Oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze verzerren die GRV-Beiträge das Arbeitsangebot nicht mehr, und der durchschnittliche Beitragssatz sinkt mit steigendem Einkommen. Neben den Altersrenten übernimmt die Rentenversicherung auch 50 v.H. der GKV- und GPV-Beiträge der Rentner in der unteren und mittleren Einkommensklasse.

Bei der Krankenversicherung muss zwischen den Budgets der gesetzlichen und der privaten Versicherung unterschieden werden:

$$(20) \quad \hat{\tau}^h(t)PY^h(t) = HB^g(t) \quad \text{bzw.} \quad \hat{z}^h(t)NV(t) = HB^p(t) .$$

Auf der Ausgabenseite zerlegen wir die aggregierten Gesundheitsausgaben $HB(t)$ aus der Budgetbeschränkung (15) und Gleichung (16) in die Gesamtausgaben HB^g der GKV (für Haushalte der unteren und mittleren Einkommensklasse) und die Gesamtausgaben HB^p der PKV (für Haushalte der obersten Einkommensklasse). In der gesetzlichen Krankenversicherung werden die Beiträge auf Lohninkommen und Altersrenten erhoben. $PY^h(t)$ bezeichnet die entsprechende Bemessungsgrundlage der Beiträge, welche auch die Altersrenten einschließt. Im Unterschied zur Rentenversicherung muss bei den gesetzlich Versicherten jedoch nicht zwischen marginalen und durchschnittlichen Beitragssätzen differenziert werden, weil alle den aus (20) abgeleiteten Beitragssatz $\hat{\tau}^h(t)$ abführen.

Auf Seiten der privaten Krankenversicherung vernachlässigen wir die Bildung von Rückstellungen. Die Gesamtzahl der Versicherten $NV(t)$ zahlt hier denselben Pauschalbeitrag $\hat{z}^h(t)$. Jedoch werden die mitversicherten Kinder nur mit dem halben Gewicht berücksichtigt. Wegen der mit dem Alter sich verändernden Kinderzahl müssen die Pauschalbeiträge eines bestimmten Jahres noch auf die einzelnen Kohorten umgerechnet werden.

In ganz ähnlicher Weise werden im Modell auch die gesetzliche und die private Pflegeversicherung modelliert. Allerdings berücksichtigen wir hier, dass nach der Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung Rückstellungen $AP(t)$ gebildet wurden, welche vorübergehend das Budget ausgleichen, wodurch die Beitragssätze kurzfristig konstant gehalten werden können.

Damit sind die zentralen Bestandteile des Steuer- und Transfersystems im Modell erläutert. Die periodischen Ausgaben reagieren sehr sensitiv auf die demografische Entwicklung. Durch endogene Anpassung der Sozialversicherungsbeiträge

bzw. des Konsumsteuersatzes werden die verschiedenen Budgets dann ausgeglichen.

Die Lösung des Modells besteht aus einem Faktorpreisvektor, der den Arbeits- und den Kapitalmarkt in jeder Periode räumt. Im Gleichgewicht muss dazu der gesamtwirtschaftliche Vermögensbestand mit dem aggregierten Firmenwert $q(t)K(t)$ und dem staatlichen Schuldenstand übereinstimmen:

$$(21) \quad A(t) + AP(t) = q(t)K(t) + B(t) .$$

Der nationale Gütermarkt ist dann automatisch ausgeglichen.

E. Ausgangsgleichgewicht und Basispfad

Um eine Lösung des Modells zu berechnen, müssen neben der aktuellen Bevölkerungsstruktur und deren künftiger Entwicklung auch die Stellschrauben des Steuer- und Transfersystems sowie die verschiedenen Präferenz- und Technologieparameter bestimmt werden. Dabei stützt man sich soweit als möglich auf die einschlägige Literatur, vgl. dazu *Fehr* (1999, 57f.). Tabelle 3 zeigt die zentralen Parameterwerte.

Tabelle 3
Parametrisierung des Modells

	Symbol	Wert
<i>Nutzenfunktion</i>		
Zeitpräferenzrate	θ	0.015
Intertemporale Substitutionselastizität	γ	0.25
Intratemporale Substitutionselastizität	ρ	0.8
Freizeitpräferenzparameter	α	1.5
<i>Produktionsfunktion</i>		
Kapitalanteil in der Produktion	ε	0.25
Anpassungskostenparameter	ψ	10.0
Technischer Fortschritt	λ	0.01
<i>Politikparameter</i>		
Kapitaleinkommensteuersatz	τ^r	0.13
Erbschaftsteuersatz	τ^b	0.028
Abzugsfähige Werbungskosten	β	0.11
Verschuldung (in % des NIP)	B/Y	0.6
Rentenzugangsalter 2002		60
Aktueller Rentenwert 2002 (in € pro Monat)	ARW	25

Tabelle 4
Das Ausgangsgleichgewicht des Modells

	Basisjahr Modell	Deutschland 2002*
Verwendung des NIP (in v.H.)		
Privater Verbrauch	71.9	69.3
Staatsverbrauch	25.6	22.3
(Netto-)Investitionen	2.6	3.4
Export-Import	0.0	5.0
Staatliche Kennziffern (in v.H. des NIP)		
Sozialversicherungsausgaben	19.6	21.1
Steuereinnahmen	21.7	24.5
Lohnsteuer (inkl. veranl. ESt)	8.6	8.1
Durchschn. Steuersatz (in v.H.)	13.1	—
Marginaler Steuersatz (in v.H.)	30.0	—
Konsumsteuer	11.7	12.5
Konsumsteuersatz (in v.H.)	16.3	—
Kapitaleinkommensteuer	1.2	1.1
Bildungsausgaben	4.0	4.0
Kindergeld / Familienförderung	2.2	3.0
Zinsausgaben	4.1	3.3
Ausgaben der RV (GRV+Pensionen)	12.1	12.5
RV-Beitrag (in v.H.)	19.3	19.1
Ausgaben der GKV	6.7	7.8 ^a
GKV-Beitrag (in v.H.)	14.4	14.0
Ausgaben der GPV	0.8	0.8 ^a
GPV-Beitrag (in v.H.)	1.7	1.7
Ausgaben der PKV / PPV	1.9	1.1 ^a
PKV Pauschale (in pro Monat)	230	250 ^{a,b}
Zinssatz (in v.H.)	6.8	—
Kapitalkoeffizient	3.7	3.5
Erbschaften (in v.H. des NIP)	4.6	5.6
Sparquote (in v.H.)	8.4	10.4

* Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft (2003), SVR (2003), GDV (2002), Braun et al. (2002).

^a Referenzjahr 2001; ^b Ausgaben der PKV pro Versichertem.

Die Parametrisierung der Nutzen- und Produktionsfunktion wurde im Wesentlichen aus Auerbach und Kotlikoff (1987) bzw. Kotlikoff et al. (2001) übernommen. Um realistische Jahreseinkommen zu generieren, wurde die Zeitausstattung für das Basisjahr 2002 auf 4000 Stunden gesetzt und die Produktionstechnologie entsprechend skaliert. Die gewählten Steuersätze für Kapitaleinkommen und Erbschaften liefern realistische Steueraufkommen im Ausgangsgleichgewicht. Auf gleiche

Weise wurden die pro Kopf-Ausgaben für allgemeine öffentliche Güter g spezifiziert, um ein realistisches Niveau an Staatsausgaben zu erhalten. Auch die Originaldaten zu den altersspezifischen Ausgaben für Bildung, Gesundheit und Pflege wurden skaliert, um die gegenwärtigen Ausgabenrelationen abzubilden. Weil das Basisjahr 2002 der Simulation kein langfristiges Gleichgewicht ist, benötigen wir schließlich noch die Vermögensverteilung und den Kapitalstock in diesem Jahr. In Anlehnung an *Fehr* (2000) wurden die Vermögensprofile aus einer langfristigen Gleichgewichtslösung des Modells entnommen und ebenso wie der Kapitalstock neu skaliert, um realistische Werte für die Sparquote und den Kapitalkoeffizienten zu erhalten.

Die Tabellen 4 und 5 zeigen das Ausgangsgleichgewicht in der geschlossenen Volkswirtschaft. Weil wir die Abschreibungen vernachlässigen, sind alle Größen auf das Nettonationaleinkommen (NIP) bezogen. Auf der Verwendungsseite des NIP ist zu beachten, dass der staatliche Konsum inklusive der Gesundheits- und Pflegeausgaben ausgewiesen wird. Deshalb erscheint er etwas überhöht. Der Vergleich der staatlichen Kennziffern zeigt jedoch, dass unser Modell den staatlichen Sektor eher zu schwach ausweist, weil wir verschiedene Steuern und Sozialtransfers nicht berücksichtigen. Die Struktur des deutschen Steuer- und Sozialversicherungssystems wird jedoch durchaus realistisch erfasst, wie man nicht zuletzt auch an den Steuersätzen und Sozialbeiträgen erkennt. Wie bereits erwähnt, gleicht der Konsumsteuersatz das Budget aus. Bei den altersabhängigen Ausgaben sind die Bildungsausgaben möglicherweise etwas überzogen, weil in den offiziellen Statistiken darin auch Forschungs- und Entwicklungsausgaben enthalten sind. Dafür sind die direkten Transfers an die Haushalte im Zuge der Familienförderung tendenziell eher zu niedrig. Der untere Teil von Tabelle 4 zeigt schließlich, dass zwar das Zinsniveau zu hoch ist, aber Kapitalstock, Erbschaften und Sparquote durchaus realistisch sind.

Um die Belastungswirkungen des Steuer- und Transfersystems zu verdeutlichen, zeigt die Abbildung 2 die Barwerte der Netto-Abgabenbelastung über den verbleibenden Lebenszyklus für die unterschiedlichen Alterskohorten und Einkommensklassen im Basisjahr 2002. Die Netto-Abgabenbelastungen messen die Differenz zwischen den Barwerten der generationen- und klassenspezifischen Steuer- und Beitragszahlungen und dem Barwert der zurechenbaren staatlichen Ausgaben. Analog zum Vorgehen in der Literatur wurden sie mit den Daten des Basisjahres berechnet. Sie weisen nicht nur den üblichen sinusförmigen Verlauf auf, sondern stimmen auch in den Extrempunkten recht gut mit den aktuellen Generationenbilanzen überein. So ermitteln auch die aktuellen Berechnungen im Jahresgutachten des *Sachverständigenrats* (2003, 275) für die Neugeborenen im Jahr 2002 einen negativen Barwert, während die 25-jährigen und 65-jährigen (in unserem Modell die 60-jährigen) Personen in 2002 die höchsten Belastungen bzw. Zuweisungen über die verbleibende Lebenszeit aufweisen. Unter der Annahme, dass das in Tabelle 4 dargestellte Gleichgewicht sich nicht mehr verändert, erhält ein Neugeborener im Durchschnitt über sein gesamtes Leben etwa 30,000 € mehr Leistun-

gen vom Staat, als er Abgaben abführt. Eine im Basisjahr 25-jährige Person führt über die verbleibende Restlebenszeit im Durchschnitt etwa 98,000 € an den Staat ab. Ein im Basisjahr 60-jähriger Rentner kann dagegen in den ihm noch verbleibenden 30 Jahren mit einer Nettozahlung von 144,000 € rechnen. Diese Barwerte sind wesentlich geringer als die vom *Sachverständigenrat* (2003, 275) berechneten Nettozahlungen. Im Wesentlichen dürfte dies an den unterschiedlichen Zinssätzen liegen¹¹.

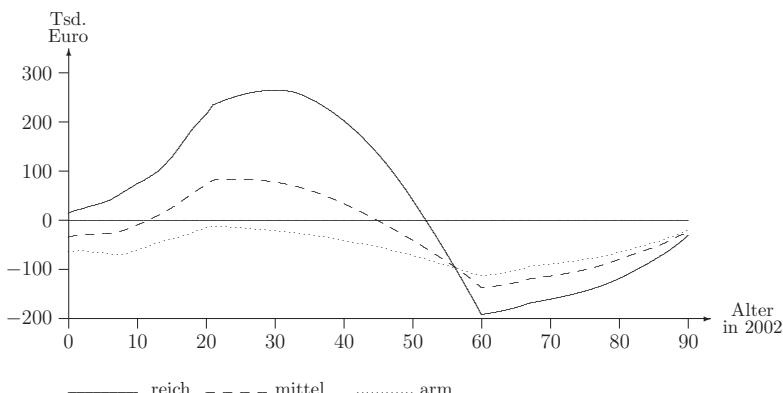


Abbildung 2: Klassenspezifische Generationenkonten (Inländer)

Im Vergleich zu den üblichen Generationenbilanzen macht Abbildung 2 aber auch wichtige Unterschiede zwischen den Einkommensklassen deutlich. Aufgrund des progressiven Steuersystems und der beitragsorientierten Rentenleistung verstärken sich die Ausprägungen der Generationenkonten mit dem Einkommensniveau. Weil ein Großteil der staatlichen Ausgaben unabhängig vom Einkommensniveau der Empfänger anfällt, sind alle Kohorten in der untersten Einkommensklasse über ihr verbleibendes Leben Nettoempfänger von staatlichen Leistungen. Umgekehrt sind dagegen die meisten Kohorten in der obersten Einkommensklasse über ihr verbleibendes Leben Nettozahler. Erst die Kohorten ab dem Alter 52 werden zu Nettoempfängern. Ähnlich wie Bonin (2002) könnte man auch die Generationenkonten von Einheimischen und Zuwanderern vergleichen. Im Unterschied zu Bonin (2002) leisten die Kohorten der Zuwanderer im Erwerbsalter im Durchschnitt höhere Nettozahlungen an den Staat als die gleichaltrigen Einheimischen. Dies liegt vor allem daran, dass sich im Modell (zumindest im Basislauf) Zuwanderer und Einheimische in ihrer durchschnittlichen Produktivität nicht unterscheiden und gleichzeitig die im höheren Alter Zugewanderten mehr arbeiten, um bestehende Vermögensrückstände zu den Einheimischen auszugleichen. Ähnlich wie

¹¹ Der Sachverständigenrat unterstellt einen Zinssatz von 3 v.H. Die Werte aus den Abbildungen 2 und 3 wurden hingegen mit dem Gleichgewichtszins von 6.8 v.H. berechnet.

bei Bonin (2002) erhalten dagegen die Kohorten der Zuwanderer im Rentenalter geringere Nettoleistungen, was vor allem auf die geringeren Rentenansprüche wegen der fehlenden Beitragszeiten zurückzuführen sein dürfte.

Tabelle 5 zeigt schließlich die Verteilung der Nettoeinkommen im Modell sowie das durchschnittliche Bruttojahreseinkommen der sozialversicherten Arbeitnehmer. Die Einkommensverteilung orientiert sich an einer aktuellen Studie des DIW. Das Bruttoeinkommen ist etwas niedriger als der Referenzwert im Jahre 2001. Dabei ist jedoch zu beachten, dass sowohl die Verteilung als auch die absolute Höhe der Jahresteinkommen im Modell endogen bestimmt wird. Die in Tabelle 5 ausgewiesenen Werte approximieren deshalb die Realität recht gut.

Tabelle 5
Einkommensverteilung im Basisjahr

	Basisjahr Modell	Deutschland 2001*
Anteile am verfügbaren Einkommen (in v.H.)		
1. Quintil	8.5	8.5
2. Quintil	14.5	14.3
3. Quintil	19.7	18.2
4. Quintil	21.6	23.1
5. Quintil	35.7	35.9
Jährliches Durchschnittseinkommen (brutto) (in €)	27,119	28,518

* Quelle: Grabka et al. (2003).

Aufgrund des demographischen Übergangs verändert sich die Modellökonomie in den Jahren nach 2002. Die eigentliche Referenzlösung des Modells ist daher ein Entwicklungspfad der Volkswirtschaft zwischen dem Basisjahr und dem künftigen langfristigen Gleichgewicht. Der oberste Teil von Tabelle 7 präsentiert diesen Basisspfad anhand der Entwicklung einiger zentraler Kenngrößen im Vergleich zum Basisjahr.

Obwohl die Gesamtbevölkerung mittelfristig sinkt, steigt aufgrund des technischen Fortschritts der (in Effizienzeinheiten gemessene) Beschäftigungsindex im Modell. Im Jahre 2040 ist die (effektive) Beschäftigung deshalb 28 v.H. höher als im Basisjahr 2002. Ohne technischen Fortschritt würde die Beschäftigung bis zum Jahre 2040 um 12 v.H. sinken. Sowohl die Alterung als auch das Wachstum des Arbeitseinkommens beeinflussen die Kapitalakkumulation. Die steigende Lohnsumme fördert natürlich auch die Ersparnisbildung der jüngeren Generationen. Mit dem Altersquotienten wächst jedoch auch die Steuer- und Beitragsbelastung der Einkommen, entsprechend wird die Ersparnisbildung abgedämpft. In Tabelle 7 ist deshalb die Kapitalstockentwicklung wesentlich schwächer als die der Beschäftigung.

Im Unterschied zu anderen Ländern ist in Deutschland die Sparquote vergleichsweise hoch (vgl. Tabelle 4). Deshalb entwickeln sich Kapitalstock und Beschäftigung bis zum Jahre 2030 ganz ähnlich. In den ersten Jahren übersteigen die Ersparnisse der jungen Generation die von den älteren Generationen aufgelösten Ersparnisse, darum erhöht sich der Kapitalgüterpreis in den ersten 20 Jahren der Übergangsphase leicht. Bei unverändertem Grenzprodukt vermindert sich tendenziell die Rendite des Kapitals, so dass das Zinsniveau sinkt. Das Lohnniveau (pro Effizienzeinheit) bleibt in dieser ersten Phase nahezu unverändert. Mittelfristig wird jedoch die Ersparnisbildung der Jungen gedämpft und gleichzeitig steigen die aufgelösten Ersparnisse der älteren Generationen. Der Kapitalgüterpreis sinkt und umgekehrt erhöht sich die Rendite des Kapitals. Gleichzeitig sinkt das Lohnniveau ab. Die Entwicklung der Kapitalmarktrendite verläuft damit ganz ähnlich wie in der geschlossenen Version des Modells von *Börsch-Supan et al. (2002)*¹².

Der rechte Teil von Tabelle 7 zeigt, dass im Modell die Beiträge zu den drei Sozialversicherungssystemen und der endogene Konsumsteuersatz stetig ansteigen. Mit der im Jahre 2002 gültigen Anpassungsformel in der gesetzlichen Rentenversicherung würde deren Beitragssatz bis zum Jahre 2050 auf 26.2 v.H. anwachsen, obwohl gleichzeitig das Nettorenteenniveau von gegenwärtig 71 v.H. auf knapp 64 v.H. abgeschmolzen wird. In den ersten 20 Jahren der Transition bleibt der Beitragssatz allerdings vergleichsweise konstant, erst nach 2020 setzt der drastische Anstieg ein. Der Spitzenwert von 26.7 v.H. wird im Jahr 2064 erreicht. Danach sinkt der Beitragssatz wieder deutlich ab, weil sich nach 2050 die Geburtenrate endogen erhöht. In gleicher Weise steigen auch die Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Allerdings setzt die Entspannung dort erst später ein (ab dem Jahr 2074), weil bei den verwendeten Kostenprofilen die Ausgaben mit dem Alter überproportional anwachsen. Auch die (nicht ausgewiesenen) Pauschalbeiträge zur privaten Kranken- und Pflegeversicherung entwickeln sich ähnlich, weil das Modell Rückstellungen der privaten Sicherungssysteme nicht berücksichtigt. In der Praxis werden die Beiträge zu den privaten Systemen vermutlich weit schwächer wachsen. Die letzte Spalte zeigt schließlich, dass auch der Konsumsteuersatz bis 2050 um mehr als 3 Prozentpunkte angehoben werden muss, um das Budget auszugleichen. Dieser Zusammenhang wird in vielen Studien entweder ganz ausgeblendet oder kann (z. B. bei Generationenbilanzen) mit dem verwendeten Modellansatz nicht isoliert werden. Wenn jedoch die Gesellschaft altert, sinkt die Bemessungsgrundlage für das steuerpflichtige Einkommen, ohne dass sich gleichzeitig der Umfang der öffentliche Güter verändert. Als Folge ergibt sich eine Budgetlücke, welche durch höhere Konsumsteuersätze geschlossen wird.

Die Dramatik der staatlichen Ausgabenentwicklung im Basispfad wird erst richtig deutlich anhand der marginalen Belastungsquote (MBLQ) für das Lohneinkommen. Diese gibt den Steueranteil an, den ein Arbeitnehmer an den Staat abführt,

¹² Allerdings unterscheiden sich die Modelle in vielfältiger Weise, so dass der Vergleich etwas problematisch ist.

wenn er 1 € zusätzlich verdient. Wir berechnen diesen Anteil mittels der Differenz zwischen den marginalen Arbeitgeberkosten (von 1 €) und dem marginalen Netto-lohn des Arbeitnehmers (gemessen in Konsumeinheiten) und beziehen diese Diffe-renz auf den marginalen Bruttolohn des Arbeitnehmers (also Arbeitgeberkosten abzüglich der hälftigen marginalen Sozialbeiträge $1/(1 + 0.5\tau^s)$):

$$(22) \quad MBLQ = \frac{1 - \frac{1 - \tau^w - 0.5\tau^{ss}}{(1 + 0.5\tau^{ss})(1 + \tau^c)}}{1/(1 + 0.5\tau^{ss})}.$$

Tabelle 6 zeigt die Entwicklung der marginalen Belastungsquote für einen durchschnittlichen Arbeitnehmer aus der mittleren Einkommensklasse. Man er-kennt, dass dieser Haushaltstyp bereits im Basisjahr mehr als 60 v.H. seines zusätz-lichen Einkommens an den Staat abführen muss. Bei Beibehaltung des gegenwärti-gen staatlichen Leistungsumfangs steigt dieser Abgabenkeil bis zum Jahre 2050 auf über 72 v.H. an. Weil bereits die heutige marginale Belastung des Arbeitsein-kommens vielfach als entscheidendes Hemmnis für mehr Beschäftigung gesehen wird, ist die aufgezeigte Entwicklung höchst besorgniserregend¹³.

Tabelle 6
Belastungsquote und Staatsanteil im Basispfad (in v.H.)

	2002	2010	2020	2030	2040	2050
marginale Belastungsquote	60.6	60.9	64.1	68.5	70.7	72.2
staatlicher Ausgabenanteil	37.1	37.0	39.5	43.1	44.1	45.1

Ergänzend zeigt Tabelle 6 auch die Entwicklung des staatlichen Ausgabenanteils (also Summe aus den staatlichen Ausgaben $G + rB$ und den aggregierten Renten-zahlungen PB) am Sozialprodukt. Im Basisjahr liegt dieser Anteil mit 37.1 v.H. unter dem tatsächlichen Wert, weil verschiedene Transfersysteme (Sozialhilfe etc.) im Modell nicht berücksichtigt werden. Ziel der Bundesregierung ist es seit lan-gem, den aktuellen Staatsanteil am Sozialprodukt dauerhaft zurückzuführen. Dazu sind jedoch drastische Reformen nötig, denn bei Beibehaltung des gegenwärtigen Leistungskatalogs würde der Anteil aufgrund der Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2050 um rund 8 Prozentpunkte ansteigen.

Natürlich würde man gerne die Wohlfahrtswirkungen der in Tabelle 7 ge-schilderten makroökonomischen Entwicklung für die einzelnen Generationen bestimmen. *Beetsma et al. (2003)* vergleichen deshalb die Nutzenwerte der einzel-nen Generationen entlang des Basispfades, um Aussagen über die Verteilung der

¹³ Allerdings ist die Entwicklung für Haushalte in der obersten Einkommensklasse nicht ganz so dramatisch. Deren Einkommen liegt in den produktivsten Jahren ihres Erwerbs-lebens, also i.d.R. zwischen Alter 32 und 54, über der Beitragsbemessungsgrenze. Damit ist ihr marginaler Sozialbeitrag in dieser Erwerbsphase stets Null.

demographisch bedingten Belastungen abzuleiten. Ein solcher intergenerativer Nutzenvergleich entlang des Basispfades ist jedoch höchst problematisch, solange man nicht den Einfluss der sich verändernden Sterbewahrscheinlichkeiten auf den individuellen Nutzen neutralisieren kann. Wir präsentieren deshalb im Folgenden Wohlfahrtsberechnungen nur für spezielle Politiksimulationen.

Ökonomisch sinnvoll und durchaus informativ ist dagegen die Berechnung von Generationenkonten im Längsschnitt, d. h. unter Berücksichtigung der veränderten Steuer- und Beitragssätze sowie der individuellen Anpassungsreaktionen entlang des Basispfades. Bei im Zeitablauf ansteigenden Steuerzahlungen unterschätzen die statischen Generationenkonten aus Abbildung 2 die tatsächlichen Nettolasten der einzelnen Generationen. Mit einer dynamischen Analyse lässt sich das Ausmaß der Unterschätzung quantifizieren. Abbildung 3 vergleicht deshalb die durchschnittlichen Generationenkonten der Inländer bei statischer (also berechnet wie in Abbildung 2) und dynamischer Betrachtung¹⁴. Die Berücksichtigung der künftigen Entwicklung wirkt sich nur signifikant auf die Nettozahlungen der Arbeitnehmer jüngeren und mittleren Alters aus. Bei einem 25-jährigen Arbeitnehmer unterschätzen Generationenkonten die tatsächliche Nettozahlung um etwa 16 v.H., Neugeborene erhalten tatsächlich nur die Hälfte der in den herkömmlichen Generationenkonten ausgewiesenen Nettotransfers.

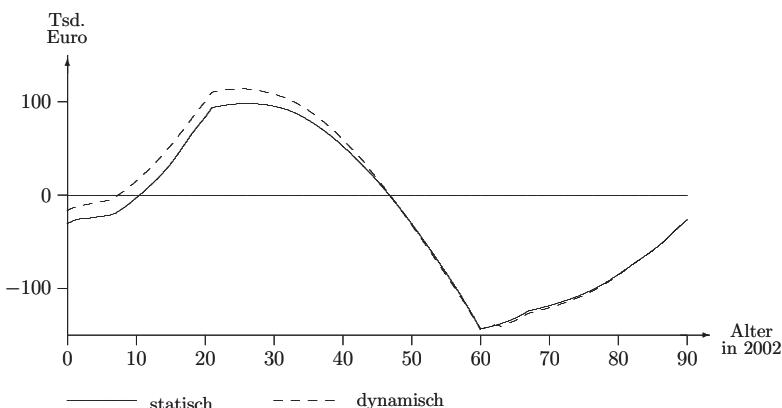


Abbildung 3: Generationenkonten (Inländer): Statisch vs. dynamisch

Analog zum *Sachverständigenrat* (2003) könnte man nun noch mit den statischen Konten die Tragfähigkeitslücke ermitteln. Vor allem wegen des hohen Zinssatzes haben wir davon jedoch abgesehen. Alternativ könnten für intergenerative

¹⁴ Fehr und Kotlikoff (1996) berechnen die Veränderung der dynamischen Generationenkonten nach Politikreformen. Börstinghaus und Hirte (2001) vergleichen dazu den dynamischen und den statischen Ansatz.

Tabelle 7: Alternde Bevölkerung und makroökonomische Entwicklung

	Jahr	Volksein-kommens-index	Kapital-stock-index	Beschäfti-gungs-index	Kapital-preis-index	Lohnindex (Arbeits-berkosten)	Zinssatz	Beitrag zur GRV	Beitrag zur GKV	Beitrag zur GPV	Konsum-steuersatz
Basispfad	2002	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	6.8	19.3	14.3	1.7	16.3
	2010	1.09	1.07	1.10	1.02	0.99	6.5	19.3	15.0	2.0	15.9
	2020	1.17	1.15	1.17	1.01	1.00	6.1	21.6	16.6	2.5	17.0
	2030	1.21	1.22	1.20	0.98	1.00	6.0	25.3	18.2	3.0	17.9
	2040	1.28	1.25	1.28	0.96	0.99	6.6	25.4	19.7	4.0	18.9
	2050	1.32	1.27	1.34	0.95	0.99	7.0	26.2	20.3	4.5	19.6
	2075	1.47	1.36	1.51	0.97	0.97	7.3	26.0	20.5	4.5	21.3
	2100	1.73	1.52	1.81	0.99	0.96	7.5	24.6	20.4	4.2	22.6
offene Volks-wirtschaft	2002	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	6.8	19.3	14.4	1.7	16.2
	2010	1.08	1.04	1.10	1.01	0.99	6.8	19.4	15.4	2.0	16.4
	2020	1.13	1.08	1.15	1.01	0.99	6.8	21.8	17.3	2.6	17.5
	2030	1.16	1.13	1.17	1.01	0.99	6.8	25.6	19.2	3.1	18.2
	2040	1.24	1.19	1.26	1.01	0.99	6.8	25.5	20.5	4.2	18.6
	2050	1.31	1.25	1.33	1.02	0.98	6.8	26.3	20.5	4.6	19.0
	2075	1.51	1.44	1.53	1.02	0.98	6.8	25.3	20.1	4.4	20.6
	2100	1.81	1.70	1.84	1.04	0.98	6.8	23.4	19.6	4.1	21.7
Wachstum	2002	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	6.8	16.3	14.0	1.7	17.7
1.5 %	2010	1.13	1.06	1.15	1.03	0.98	6.4	16.3	14.7	1.7	17.8
	2020	1.25	1.14	1.28	1.04	0.97	6.0	18.3	16.2	2.0	19.6
	2030	1.34	1.23	1.39	1.02	0.97	6.1	21.7	17.8	2.6	21.5
	2040	1.49	1.30	1.55	1.01	0.96	6.7	21.7	19.1	3.5	22.8
	2050	1.61	1.37	1.70	1.01	0.95	7.0	22.4	19.7	3.9	23.7
	2075	2.02	1.63	2.18	1.03	0.93	7.4	22.2	20.1	3.9	25.9
	2100	2.70	2.06	2.96	1.06	0.91	7.6	21.0	20.1	3.7	27.5

Tabelle 7: Alternde Bevölkerung und makroökonomische Entwicklung (Fortsetzung)

	Jahr	Völkseinkommens- index	Kapital- stock- index	Beschäfti- gungs- index	Kapital- preis- index	Lohnindex (Arbeits- berkosten)	Zinssatz	Beitrag zur GRV	Beitrag zur GKV	Beitrag zur GPV	Konsum- steuersatz
Lebens- erwartung ab 2002	2002	0.99	1.00	0.99	0.96	1.00	6.8	19.5	14.5	1.7	16.6
	2010	1.07	1.04	1.08	0.99	0.99	6.8	18.7	15.1	1.8	16.6
	2020	1.13	1.09	1.14	0.98	0.99	6.3	20.5	16.6	2.2	17.8
	2030	1.15	1.12	1.16	0.94	0.99	6.4	24.0	18.2	2.5	19.2
	2040	1.20	1.12	1.22	0.94	0.98	7.4	22.9	19.2	3.2	20.4
	2050	1.23	1.13	1.26	0.95	0.97	7.4	22.9	19.4	3.2	20.7
	2075	1.37	1.21	1.42	0.97	0.96	7.5	22.1	19.5	3.0	22.1
	2100	1.62	1.37	1.71	1.00	0.95	7.7	20.9	19.4	2.9	23.5
	2002	1.00	1.00	1.00	1.01	1.00	6.8	19.3	14.3	1.7	16.3
	2010	1.10	1.08	1.11	1.03	0.99	6.4	19.5	15.1	2.1	15.9
Stärkerer Anstieg der Lebens- erwartung	2020	1.17	1.17	1.17	1.01	1.00	5.9	21.8	16.6	2.7	16.8
	2030	1.22	1.25	1.21	0.99	1.01	6.0	25.7	18.3	3.3	17.7
	2040	1.30	1.30	1.29	0.97	1.00	6.4	26.0	19.9	4.6	18.6
	2050	1.34	1.32	1.35	0.95	0.99	6.6	27.3	20.8	5.5	19.4
	2075	1.49	1.40	1.52	0.96	0.98	7.2	27.1	21.0	5.4	21.3
	2100	1.76	1.56	1.83	0.99	0.96	7.4	25.5	20.9	5.1	22.6

Tabelle 7: Alternde Bevölkerung und makroökonomische Entwicklung (Fortsetzung)

	Jahr	Völkseinkommens- index	Kapitalstock- index	Beschäftigungs- index	Kapitalpreis- index	Lohnindex (Arbeits- berkosten)	Zinssatz	Beitrag zur GRV	Beitrag zur GKV	Beitrag zur GPV	Konsumsteuersatz
Erhöhte Zuwanderung in allen Qualifikationsniveaus	2002	1.00	1.01	1.00	1.00	1.00	6.8	19.2	14.3	1.7	16.1
	2010	1.11	1.08	1.12	1.02	0.99	6.6	19.0	15.0	2.0	15.9
	2020	1.20	1.16	1.21	1.01	0.99	6.2	20.9	16.5	2.5	17.0
Erhöhte Zuwanderung niedrig qualifiziert	2002	1.00	1.01	1.00	1.00	0.99	6.7	24.2	18.0	2.9	18.1
	2010	1.18	1.17	1.19	1.01	0.95	7.5	23.9	20.0	4.1	21.7
	2020	1.23	1.25	1.23	0.99	1.00	5.9	24.4	18.4	2.9	18.9
	2030	1.32	1.30	1.32	0.97	0.99	6.6	24.3	20.0	3.9	20.2
	2040	1.37	1.33	1.39	0.96	0.99	6.9	25.1	20.8	4.4	21.6
	2050	1.56	1.44	1.60	0.97	0.97	7.3	26.1	21.7	4.5	24.7
	2075	1.86	1.63	1.95	0.99	0.96	7.5	25.9	22.1	4.4	27.0
Erhöhte Zuwanderung hoch qualifiziert	2002	1.00	1.01	1.00	0.99	1.00	6.8	19.2	14.4	1.7	16.1
	2010	1.11	1.07	1.13	1.01	0.99	6.7	19.0	15.2	2.0	15.6
	2020	1.22	1.16	1.24	1.01	0.98	6.4	20.9	16.9	2.6	16.2
	2030	1.30	1.24	1.32	0.99	0.98	6.4	24.1	18.7	3.0	16.5
	2040	1.43	1.31	1.47	0.99	0.97	7.0	23.8	20.3	4.1	16.5
	2050	1.54	1.37	1.60	0.99	0.96	7.3	24.7	20.8	4.7	16.3
	2075	1.88	1.62	1.98	1.01	0.95	7.6	23.4	21.1	4.6	15.5
	2100	2.36	1.99	2.50	1.02	0.94	7.5	22.0	20.9	4.3	14.8

Tabelle 7: Alternde Bevölkerung und makroökonomische Entwicklung (Fortsetzung)

	Jahr	Völkseinkommens- index	Kapital- stock- index	Beschäfti- gungs- index	Kapital- preis- index	Lohnindex (Arbeits- berkosten)	Zinssatz	Beitrag zur GRV	Beitrag zur GKV	Beitrag zur GPV	Konsum- steuersatz
Erhöhte Geburtenrate in allen Qualifikations- niveaus	2002	1.00	1.00	1.00	1.01	1.00	6.8	19.2	14.3	1.7	16.2
Geburtenrate in allen Qualifikations- niveaus	2010	1.10	1.07	1.11	1.02	0.99	6.4	19.2	15.2	2.0	16.2
Geburtenrate in allen Qualifikations- niveaus	2020	1.17	1.16	1.17	1.01	1.00	5.9	21.6	17.1	2.6	18.9
Erhöhte Geburtenrate niedrig qualifiziert	2002	1.00	1.00	1.00	1.01	1.00	6.1	25.1	19.0	3.0	21.4
Geburtenrate niedrig qualifiziert	2010	1.10	1.07	1.11	1.03	0.95	7.0	24.1	20.3	3.9	22.4
Geburtenrate niedrig qualifiziert	2020	1.17	1.17	1.17	1.01	1.00	6.8	23.8	20.6	4.2	24.0
Erhöhte Geburtenrate hoch qualifiziert	2002	1.00	1.00	1.00	1.01	1.00	7.5	21.2	19.8	3.6	24.0
Geburtenrate hoch qualifiziert	2010	1.22	1.23	1.21	0.97	1.00	7.4	21.7	19.9	3.7	23.8
Geburtenrate hoch qualifiziert	2020	1.27	1.26	1.36	0.97	0.98	7.0	24.1	20.3	3.9	22.4
Erhöhte Geburtenrate in allen Qualifikations- niveaus	2002	1.00	1.00	1.00	1.01	1.00	6.8	19.2	14.3	1.7	16.2
Geburtenrate in allen Qualifikations- niveaus	2010	1.15	1.16	1.17	1.01	1.00	5.9	21.5	17.1	2.5	18.6
Geburtenrate in allen Qualifikations- niveaus	2020	1.22	1.23	1.21	0.98	1.01	5.9	25.1	19.1	3.0	21.1
Erhöhte Geburtenrate hoch qualifiziert	2002	1.00	1.00	1.00	1.01	1.00	6.5	24.4	21.1	4.0	23.2
Geburtenrate hoch qualifiziert	2010	1.15	1.16	1.17	1.01	1.00	6.8	24.5	22.2	4.4	27.6
Geburtenrate hoch qualifiziert	2020	1.22	1.23	1.21	0.98	1.00	7.3	24.5	23.2	3.9	34.9
Erhöhte Geburtenrate in allen Qualifikations- niveaus	2002	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	6.8	19.3	14.3	1.7	16.3
Geburtenrate in allen Qualifikations- niveaus	2010	1.10	1.07	1.11	1.02	0.99	6.4	19.2	15.0	2.0	16.2
Geburtenrate in allen Qualifikations- niveaus	2020	1.17	1.15	1.17	1.00	1.00	6.0	21.5	16.6	2.5	18.8
Erhöhte Geburtenrate hoch qualifiziert	2002	1.00	1.00	1.00	1.01	1.00	6.2	25.0	18.4	3.0	20.9
Geburtenrate hoch qualifiziert	2010	1.22	1.21	1.23	0.97	1.00	6.2	23.9	20.3	4.2	21.2
Geburtenrate hoch qualifiziert	2020	1.37	1.24	1.41	0.97	0.97	7.4	23.7	21.3	4.8	21.8
Erhöhte Geburtenrate hoch qualifiziert	2002	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	6.8	19.3	14.3	1.7	16.3
Geburtenrate hoch qualifiziert	2010	1.15	1.15	1.17	1.00	1.00	6.0	21.5	16.6	2.5	18.8
Geburtenrate hoch qualifiziert	2020	1.27	1.21	1.23	0.97	1.00	6.2	25.0	18.4	3.0	20.9
Erhöhte Geburtenrate hoch qualifiziert	2002	1.00	1.00	1.00	1.01	1.00	6.8	19.3	14.3	1.7	16.3
Geburtenrate hoch qualifiziert	2010	1.53	1.29	1.61	0.99	0.95	7.9	23.7	21.3	4.8	21.8
Geburtenrate hoch qualifiziert	2020	2.27	1.73	2.50	1.09	0.91	8.1	17.1	22.3	4.9	16.1
Erhöhte Geburtenrate hoch qualifiziert	2002	1.00	1.00	1.00	1.01	1.00	6.8	19.3	14.3	1.7	16.3
Geburtenrate hoch qualifiziert	2010	3.40	2.69	3.70	1.11	0.92	7.4	15.7	21.6	4.5	11.3

Vergleiche die tatsächlichen Nettobelastungen der künftigen Generationen bestimmt werden. Aber auch ein solcher Vergleich erscheint wenig aussagekräftig, weil die im Basispfad beschriebene Entwicklung der Modellökonomie im Zeitablauf immer unsicherer wird. Um gerade letzterem Rechnung zu tragen, untersucht der folgende Abschnitt Politikoptionen und ökonomische Rahmenbedingungen bei einer alternden Bevölkerung.

F. Sensitivitätsanalysen und Politikreformen

Der im letzten Abschnitt beschriebene Anpassungspfad der Ökonomie hängt natürlich von den unterstellten ökonomischen und demographischen Annahmen ab. Deshalb soll zunächst die Sensitivität des Anpassungspfades in Hinblick auf verschiedene Rahmenbedingungen herausgearbeitet werden. Dazu simulieren wir den demographischen Übergang in einer kleinen offenen Volkswirtschaft, mit einer höheren Rate des technischen Fortschritts sowie mit veränderter Lebenserwartung. Daran anschließend werden Reformen der Zuwanderungs- und Familienpolitik untersucht.

I. Alterung in einer offenen Volkswirtschaft

In einer geschlossenen Volkswirtschaft würde die demographische Entwicklung in Deutschland kurzfristig das Zinsniveau senken und mittelfristig das Zinsniveau etwas anheben. Nun ist Deutschland jedoch in die internationalen Kapitalmärkte weitgehend integriert. Die Modellierung der geschlossenen Volkswirtschaft lässt sich eigentlich nur rechtfertigen unter Hinweis auf die ganz ähnlichen demographischen Entwicklungen in den anderen Industrienationen¹⁵. Tabelle 7 zeigt deshalb den Anpassungspfad der Ökonomie, wenn die inländischen Ersparnisse auf dem Weltkapitalmarkt investiert werden können und das Zinsniveau des Basisjahres konstant bleibt.

In der offenen Volkswirtschaft wird ein Teil der inländischen Ersparnisse im Ausland angelegt. Die Kapitalakkumulation ist deshalb kurz- und mittelfristig etwas schwächer als in der geschlossenen Volkswirtschaft. Damit sinkt das Lohnniveau, während gleichzeitig Sozialbeiträge und endogene Konsumsteuer (gegenüber dem Basispfad) leicht steigen. Ab 2040 steigt der Kapitalstock jedoch nicht zuletzt aufgrund von ausländischen Zuflüssen wesentlich stärker. Das langfristige Lohnniveau ist deshalb leicht erhöht gegenüber der geschlossenen Volkswirtschaft, was wiederum Sozialversicherungsbeiträge und Konsumsteuersätze dämpft. Insgesamt sind die Unterschiede zwischen offener und geschlossener Ökonomie im Modell jedoch vergleichsweise marginal.

¹⁵ Wobei dies auch problematisch ist, wenn man die unterschiedliche Entwicklung in den USA, Japan und Europa betrachtet, vgl. *Fehr et al. (2004a, b)*.

II. Die Rolle des technischen Fortschritts

Häufig wird argumentiert, dass die ökonomischen Probleme der alternden Gesellschaft mit einem stärkeren Wachstum leichter gelöst werden könnten, vgl. etwa Bofinger (1999). Aus diesem Grund betrachten wir als nächstes die Entwicklung der Ökonomie, wenn das Wachstum der Zeitausstattung 1.5 v.H. statt 1 v.H. beträgt¹⁶. Natürlich wird sich nun das Ausgangsgleichgewicht beträchtlich verändern, sofern man alle anderen Parameter konstant hält. Aber hier interessiert vor allem die Entwicklung der Ökonomie, die in Tabelle 7 angegeben wird. Im Zeitablauf steigen nun der Beschäftigungsindex, der Kapitalstock, der Kapitalgüterpreis und das Volkseinkommen deutlich stärker an als im Basispfad. Gleichzeitig sinkt das Bruttolohnniveau nun wesentlich deutlicher ab als bisher. Entscheidend ist jedoch, dass ein höherer technischer Fortschritt im Modell kaum signifikant zur Entspannung der öffentlichen Haushalte beiträgt. Wie im Basispfad steigen die Sozialversicherungsbeiträge bis 2050 um rund 14 Prozentpunkte an, der endogen angepasste Konsumsteuersatz erhöht sich sogar um rund 6 Punkte. Insgesamt bleibt daher festzuhalten, dass technischer Fortschritt (so wie hier modelliert) die ökonomischen Probleme alternder Gesellschaften wohl kaum entschärfen kann.

III. Effekte einer veränderten Lebenserwartung

Als nächstes soll der Einfluss der Mortalität auf den Anpassungspfad der Ökonomie isoliert werden. Deshalb unterstellen wir zunächst eine künftig unveränderte Lebenserwartung und lassen anschließend die Lebenserwartung gegenüber dem Basispfad bis 2050 um zusätzliche 1.2 Jahre ansteigen.

Wenn die Mortalität künftig nicht mehr sinkt, dann vermindert dies natürlich den künftigen Altenquotienten und dämpft signifikant den Anstieg der Sozialbeiträge. Der einzelne Haushalt benötigt bei einer geringeren Lebenserwartung aber auch weniger Ressourcen im Alter. Das Arbeitsangebot wird folglich leicht, die Ersparnisse werden etwas stärker sinken. Letzteres erklärt die verminderte Kapitalakkumulation und das erhöhte Zinsniveau im Vergleich zum Basispfad. Weil das Lohnniveau etwas niedriger ist, reduziert sich auch das Aufkommen aus der Einkommensteuer. Deshalb liegt der Konsumsteuersatz nun immer über dem Niveau des Basispfades. Zu beachten ist außerdem, dass die (in Tabelle 7 nicht gezeigten) Erbschaften deutlich auf die veränderte Lebenserwartung reagieren. Während im Basispfad das relative Erbschaftsvolumen nur geringfügig schwankt, steigt es bei konstanter Lebenserwartung bis zum Jahr 2040 um nahezu 46 v.H. gegenüber dem Basisjahr 2002.

¹⁶ Die Bevölkerungsentwicklung wirkt aber auch über ihren Einfluss auf die Innovationsaktivität oder die Humankapitalbildung direkt auf die Wachstumsrate der Ökonomie. Dies wird hier nicht erfassst. Der vom *Institut der deutschen Wirtschaft* (2004) herausgegebene Band enthält verschiedene Überblicksaufsätze zu diesem Thema.

Genau die umgekehrten Effekte würde ein gegenüber dem Basispfad stärkerer Anstieg der Lebenserwartung auslösen. Sozialbeiträge und Steuern würden etwas stärker ansteigen, ebenso wie Beschäftigung und Kapitalstockdynamik. Das Erbschaftsvolumen nähme bis 2040 nur um 5 v.H. zu und sänke dann wieder ab.¹⁷ Insgesamt scheint ein weiterer Anstieg der Lebenserwartung aber keinen allzu drastischen Einfluss auf die öffentlichen Budgets auszuüben. Vergleicht man die betrachtete Extremvariante mit dem Basispfad, so liegt die Schwankungsbreite von Steuern und Beitragssätzen jeweils unter einem Prozentpunkt.

IV. Erleichterung der Zuwanderung

In der öffentlichen Diskussion ist man sich weitgehend einig, dass eine verstärkte Zuwanderung von Hochqualifizierten sinnvoll ist (vgl. Diskussion um die Green Card). Abbildung 2 zeigt auch deutlich die Vorteile für die öffentlichen Budgets. Zuwanderer kommen als Erwachsene in einem Alter, in dem zumindest die gut ausgebildeten Zuwanderer über den verbleibenden Lebenszyklus positive Nettozahlungen an die staatlichen Budgets leisten werden. Allgemein wird jedoch befürchtet, dass der bundesdeutsche Sozialstaat vor allem niedrig qualifizierte Zuwanderer anlockt, welche zu Nettozahlungsempfängern werden, vgl. *Sinn und Ochel* (2003). Im Folgenden werden deshalb drei Zuwanderungsszenarien unterschieden, in denen jeweils gegenüber dem Basispfad die jährliche Zuwanderung von 167,000 auf 250,000 ansteigt¹⁸. Im Unterschied zu *Bonin* (2002) werden nun jedoch verschiedene Szenarien mit unterschiedlich qualifizierten Zuwanderern verglichen. Zunächst verteilt sich der Anstieg der Zuwanderer auf alle Qualifikationsniveaus wie im Basispfad. In den weiteren Szenarien kommen alle zusätzlichen Zuwanderer aus der unteren bzw. aus der oberen Einkommensklasse.

Tabelle 7 macht deutlich, dass schon eine solch moderate Anhebung der Zuwanderung in allen Qualifikationsniveaus mittelfristig signifikante Wirkungen entfaltet. Bis zum Jahre 2050 steigt nun der Beschäftigungsindex um 48 v.H. gegenüber dem Basisjahr an, während das Wachstum im Basispfad noch bei 34 v.H. lag. Natürlich verbessert sich mit der erhöhten Zuwanderung auch die Kapitalakkumulation, deshalb liegen auch die Kapitalgüterpreise etwas höher als im Basispfad. Umgekehrt dämpft Zuwanderung die Lohnentwicklung, so dass der Lohnindex im Vergleich zum Basispfad sinkt. Weil die Zuwanderer ohne eigenes Vermögen einwandern, sinkt die Kapitalintensität in der Ökonomie, und der Zinssatz steigt (gegenüber dem Basispfad) leicht an. In Hinblick auf die öffentlichen Budgets sind die Wirkungen der veränderten Zuwanderung höchst unterschiedlich.

¹⁷ Der Gesamteffekt einer veränderten Lebenserwartung auf die Erbschaften ist nicht eindeutig. Zwar wird bei steigender Lebenserwartung individuell mehr gespart, gleichzeitig hat man im Alter mehr Zeit, die Ersparnisse aufzulösen anstatt sie zu vererben.

¹⁸ Ein solcher Anstieg ist durchaus realistisch, denn in den Jahren 2001 und 2002 betrug die Nettozuwanderung 273,000 bzw. 219,000 Personen, vgl. *Sommer und Voit* (2003).

Zuwanderer können bisher geleistete Beiträge in die Rentensysteme ihrer Herkunftsländer nur beschränkt anrechnen lassen, folglich entspannt sich die Finanzierung des Rentensystems. Im Jahre 2050 liegt der Rentenbeitrag 1.4 Prozentpunkte unter dem Niveau des Basispfads. Weniger bedeutend ist der Einfluss der Zuwanderung auf die Kranken- und Pflegeversicherung. Lässt man Zuwanderung in allen Qualifikationsniveaus zu, sinken die Beitragssätze gegenüber dem Basisfall mittel- und langfristig leicht ab. Im Falle der GKV beträgt der Effekt einen halben Prozentpunkt, für die GPV 0.3 Punkte. Diesen Effekt bewirken allein die Migranten der mittleren Einkommensklasse denn nur sie leisten signifikante Beiträge in die GKV. Die hochqualifizierten Zuwanderer treten nicht in die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung ein, sondern versichern sich privat. Dagegen empfangen die geringqualifizierten Migranten zwar Leistungen, erwirtschaften aber nur sehr geringe Einkommen und leisten folglich nur geringe Versicherungsbeiträge. Die finanzielle Erleichterung für Kranken- und Pflegeversicherung stellt sich folglich nur in diesem Zuwanderungsfall ein, wie später noch gezeigt wird. Auch im Hinblick auf die Finanzsituation der Gebietskörperschaften wirken sich Zuwanderer in den verschiedenen Migrationsszenarien unterschiedlich aus, je nach Dominanz des Einnahmen- oder des Ausgabeneffektes. Denn einerseits müssen mehr öffentliche Güter und höhere Familientransfers bereitgestellt werden, andererseits entstehen zusätzliche Steuereinnahmen. Dies liegt u.a. auch daran, dass Zuwanderer wegen ihrer geringen Vermögensausstattung in unserem Modell signifikant mehr arbeiten als die gleichaltrigen Einheimischen. Im Fall der Zuwanderung quer über alle Einkommensschichten heben sich die beiden Effekte fast vollständig auf. Lediglich sehr langfristig (ab 2060) resultiert ein niedrigerer Konsumsteuersatz.

Nun wird angenommen, dass der Anstieg der Zuwanderung alleine auf gering qualifizierte Migranten zurückzuführen ist. Im Vergleich zur vorangegangenen Simulation steigt dann der (in Effizienzeinheiten gemessene) Beschäftigungsindex natürlich wesentlich schwächer an. Dies wirkt sich positiv auf das Lohnniveau und negativ auf die Zinsen aus. Infolge der Umverteilungsmechanismen innerhalb des Rentensystems verschlechtert sich die Finanzsituation der gesetzlichen Rentenversicherung geringfügig. Ebenso steigt der Beitragssatz zur Krankenversicherung in 2050 um einen halben Prozentpunkt stärker an als im Basispfad. Die Pflegeversicherung dagegen profitiert leicht von niedrig qualifizierter Zuwanderung, der Beitragssatz im Jahr 2050 beträgt 4.4 v.H. statt 4.5 v.H. im Basispfad. Die unterschiedliche Wirkung auf GKV und GPV ist auf die zeitliche Struktur der Leistungsinanspruchnahme zurückzuführen. Während GKV-Leistungen bis zum Alter von 60 Jahren kontinuierlich und erst dann akzelerierend zunehmen, bleiben die Ausgaben der Pflegeversicherung bis zu einem Alter von 60 Jahren konstant auf niedrigem Niveau und steigen dann exponentiell an. Die Zuwanderer empfangen also erst spät im Leben Pflegeleistungen, entrichten jedoch über ihr ganzes Erwerbsleben Beiträge. Da zudem das Lohnniveau gegenüber der vorangegangenen Simulation gestiegen ist, fallen diese Beiträge etwas höher aus. Die letzte Spalte

zeigt die oben genannten negativen Folgen der Zuwanderung von Geringqualifizierten. Weil die staatlichen Leistungen nun stärker ansteigen als die Einnahmen, müssen die Steuern angehoben werden. Der Konsumsteuersatz im Jahre 2050 liegt deshalb um 2 Prozentpunkte deutlich über demjenigen des Basispfades.

Anders stellt sich die Situation dar, wenn selektiv nur hoch qualifizierte Zuwanderer zusätzlich ins Land gelassen werden. Der Beschäftigungsindex steigt dann viel kräftiger an als bisher, die Löhne werden entsprechend stärker gedämpft bzw. das Zinsniveau stärker angehoben. Für die Rentenversicherung entspannt sich die Finanzsituation noch deutlicher, ihr Beitragssatz liegt nun im Jahre 2050 um 1.5 Prozentpunkte unter dem Basispfad. Auch die Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften steigen drastisch. Deshalb ist der Konsumsteuersatz trotz der erhöhten Ausgaben nun im Jahre 2050 um 3.3 Prozentpunkte niedriger als im Basispfad. Auf den ersten Blick verwundert der Anstieg der GKV- und GPV-Beiträge, denn die gesetzlichen Systeme sind von der veränderten Zuwanderung zumindest nicht direkt betroffen. Indirekt wirkt sich jedoch hier das niedrigere Lohnniveau und damit die gesunkene Beitragsbasis dieser Sozialversicherungszweige aus.

Aufschlussreich sind auch die in Tabelle 8 angegebenen Wohlfahrtseffekte einer erhöhten Zuwanderung. Wie in der Literatur üblich, werden die Wohlfahrtsveränderungen als Hicks'sche äquivalente Variation berechnet und in v.H. des maximal verbleibenden Lebenseinkommens ausgedrückt. Sofern der Anstieg der Zuwanderung sich gleichmäßig über alle Einkommensklassen verteilt, profitieren auch

Tabelle 8
Wohlfahrtseffekte einer erhöhten Zuwanderung

Ge- burts- jahr	in allen Qualifikations- niveaus			niedrig qualifiziert			hochqualifiziert		
	obere	mittlere	untere	obere	mittlere	untere	obere	mittlere	untere
	Einkommensklasse			Einkommensklasse			Einkommensklasse		
1920	0.14	0.15	0.13	0.16	0.17	0.14	0.14	0.13	0.13
1930	0.18	0.19	0.19	0.10	0.12	0.10	0.30	0.28	0.29
1940	0.24	0.25	0.27	0.03	0.05	0.03	0.54	0.51	0.55
1950	0.31	0.33	0.39	-0.02	0.01	0.02	0.79	0.75	0.86
1960	0.32	0.38	0.43	-0.05	-0.03	0.03	0.86	0.89	0.96
1970	0.28	0.35	0.37	-0.04	-0.06	-0.01	0.76	0.83	0.83
1980	0.22	0.29	0.30	0.01	-0.07	-0.09	0.58	0.67	0.63
1990	0.21	0.30	0.29	0.03	-0.13	-0.26	0.56	0.71	0.61
2000	0.25	0.37	0.36	0.03	-0.22	-0.38	0.68	0.83	0.69
2010	0.31	0.48	0.46	0.03	-0.35	-0.49	0.90	1.03	0.90
2020	0.34	0.51	0.50	-0.03	-0.59	-0.76	1.08	1.26	1.16
2030	0.32	0.48	0.42	-0.18	-0.94	-1.27	1.29	1.53	1.46

alle Haushalte davon. Die älteren Generationen gewinnen wegen der verminderten Konsumsteuer, die jüngeren und künftig lebenden Kohorten auch wegen der gesunkenen Beiträge zur Rentenversicherung. Im mittleren und unteren Einkommensbereich bewirken zudem die gesunkenen Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung künftige Wohlfahrtszuwächse. Beschränkt sich der Zuwachs jedoch auf die gering qualifizierten Zuwanderer, erleiden die jungen und künftig lebenden Generationen vor allem im unteren Einkommensbereich beträchtliche Wohlfahrtsverluste. Dies liegt natürlich vor allem an der gestiegenen Konsumsteuer, aber auch der langfristig höhere Rentenversicherungsbeitrag trägt dazu bei. Infolge der Beitragsbemessungsgrenze trifft letzteres vor allem die mittleren und unteren Einkommensklassen. Eine verstärkte Zuwanderung von Hochqualifizierten verbessert dagegen wieder die Wohlfahrt aller einheimischen Haushalte. Nun profitieren allerdings langfristig die mittlere und untere Einkommensklasse relativ stärker als die obere. Der Grund ist wieder die Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung, welche in der obersten Einkommensklasse die Wohlfahrtsgewinne infolge gesenkener GRV-Beitragssätze beschränkt.

V. Erfolgreiche Familienpolitik

Nun unterstellen wir in Anlehnung an *Berkel et al.* (2004) oder *UNPD* (2003), dass die durchschnittliche Geburtenrate nach dem Basisjahr innerhalb von 10 Jahren von 1.4 Kindern pro Frau auf 1.8 Kinder ansteigt¹⁹. Der letzte Teil von Tabelle 7 zeigt dann die makroökonomische Entwicklung, wenn die Geburtenrate entweder in allen oder in einer speziellen Einkommensklasse ansteigt.

Deutlich erkennbar ist, dass eine höhere Geburtenrate kurzfristig (also bis 2020) vor allem die staatlichen Ausgaben für Erziehung und Bildung steigen lässt und deshalb der endogene Konsumsteuersatz gegenüber dem Basispfad deutlich steigt. Auch die Ausgaben der Krankenversicherung erhöhen sich leicht, weil die zusätzlichen Kinder (vor allem in den Jahren nach der Geburt) Krankheitskosten verursachen, welche von allen Versicherten übernommen werden. Im Unterschied zu *Berkel et al.* (2004) ergeben sich jedoch kurzfristig keine Wachstumseinbußen, denn im vorliegenden Modell werden die Kosten der Kindererziehung über steuerfinanzierte staatliche Transfers an Familien auf die älteren Generationen überwälzt. Bis zum Jahre 2010 ist sogar ein Zuwachs von 1 v.H. zu verzeichnen. Die Kapitalbildung wird folglich durch steigende Kinderzahlen kurzfristig nicht signifikant beeinträchtigt. Mittelfristig kommen nun mehr Erwachsene auf den Arbeitsmarkt. Deshalb steigt ab dem Jahr 2030 der Beschäftigungsindex gegenüber dem Basispfad deutlich an. Das höhere Arbeitsangebot dämpft natürlich die Lohntwicklung, andererseits steigen Ersparnisse und die Kapitalakkumulation. Außerdem

¹⁹ Der Anstieg der Geburtenrate gilt im Querschnitt. Erst die Frauenkohorte, welche im Jahr 2012 im Alter von 23 Jahren die ersten Kinder gebärt, wird (im Längsschnitt) eine Geburtsrate von 1,8 Kindern aufweisen.

entspannt sich die Finanzierung der Renten- und Pflegeversicherung, weil die jeweiligen Beitragssätze spürbar gesenkt werden können. Im Jahre 2050 liegen der GRV- und der GPV-Beitrag um 1.4 bzw. 0.3 Prozentpunkte niedriger als im Basispfad. Bei der Krankenversicherung steigen die Ausgaben auch mittelfristig noch an, so dass erst nach 2050 die GKV-Beiträge gegenüber dem Basispfad abgesenkt werden. Langfristig sinken also alle Sozialversicherungsbeiträge gegenüber dem Basispfad, der Konsumsteuersatz bleibt jedoch auf seinem erhöhten Niveau.

Wird der Anstieg der Fertilität auf die unterste oder oberste Einkommensklasse beschränkt, muss die jeweils klassenspezifische Geburtenrate auf 3.3 Kinder je Frau angehoben werden, um im Durchschnitt aller Klassen wie zuvor 1.8 Kinder zu erreichen²⁰. Sobald nur die Frauen im unteren Einkommensbereich mehr Kinder bekommen, steigt der (in Produktivitätseinheiten gemessene) Beschäftigungsindex etwas schwächer als zuvor. Bei den Gebietskörperschaften steigen die Ausgaben wie vorher, aber die Einkommensteuereinnahmen sprudeln nun wesentlich schwächer. Der Konsumsteuersatz muss daher bis zum Jahr 2050 auf 17.6 v.H. ansteigen. In den Folgejahren verschlechtert sich die Einnahmesituation immer weiter²¹. Auch bei den einzelnen Sozialversicherungszweigen steigen mittelfristig die Beiträge an, weil die Bemessungsgrundlagen bei GKV und GPV im Vergleich zu den Ausgaben nur unterproportional wachsen. Der Rentenversicherungsbeitragsatz liegt zwar noch immer unter dem Niveau des Basispfades (zumindest mittelfristig), aber über dem Niveau der vorangegangenen Simulation. Ebenso liegt der Beitrag zur Pflegeversicherung langfristig unter dem Basisniveau aber über dem Niveau bei gleichmäßiger Fertilitätsverhöhung. Der GKV-Beitrag dagegen liegt stets sowohl über dem Satz im Basispfad als auch über jenem der obigen bevölkerungspolitischen Maßnahme.

Umgekehrt verläuft dagegen die Entwicklung, wenn der Anstieg der Geburtenrate auf die oberste Einkommensklasse beschränkt bleibt. Der Konsumsteuersatz steigt zwar stärker als im Basisfall, aber weit weniger als in der vorangegangenen Simulation, weil die Einnahmen aus der progressiven Einkommensteuer höher ausfallen. Im Jahre 2050 liegt der Konsumsteuersatz nun bei 11.8 v.H., während er im Basispfad in diesem Jahr 19.6 v.H. betrug. Bis 2050 wirkt sich der veränderte Beschäftigungsindex jedoch kaum auf den Beitragssatz der Rentenversicherung aus. Aufgrund der Beitragsbemessungsgrenze in der GRV steigt die Bemessungsgrundlage wesentlich schwächer an als der Produktivitätsindex. Wie schon bei der Zuwanderung steigen nun die Beitragssätze von GKV und GPV ab 2030 aufgrund der gedämpften Lohnentwicklung. Im Jahre 2050 liegen sie insgesamt um 1.3 Prozentpunkte höher als im Basispfad. Langfristig (also nach 2050) vergrößert sich dieser

²⁰ Dies ist natürlich völlig unrealistisch, aber man kann sich auch vorstellen, dass sich künftig das Bildungssystem verbessert (verschlechtert) und auf diese Weise eine Verschiebung in Richtung höhere (niedrigere) Qualifikation stattfindet.

²¹ Das Modell kommt nur langsam wieder auf den langfristigen Wachstumspfad, weil die Qualifikationsstruktur der Bevölkerung erst ab dem Jahr 2140 wieder stabil wird.

Abstand noch etwas, allerdings sinkt nun bis zum Jahr 2100 sowohl der GRV-Beitrag als auch der Konsumsteuersatz dramatisch ab. Weil es keine Mobilität zwischen den Einkommensklassen gibt, steigert die höhere Geburtenrate immer mehr den Anteil der obersten Einkommensklasse in der Gesamtbevölkerung. Dadurch steigt natürlich der Beschäftigungsindex wesentlich drastischer an als bisher, was die Wirkung auf GRV-Beitrag und Konsumsteuersatz erklärt.

Betrachten wir nun die Wohlfahrtswirkungen der veränderten Geburtenrate in Tabelle 9. Zwei entgegengesetzte Effekte überlagern sich hier. Während die gestiegene Konsumsteuer die Wohlfahrt senkt, wirken die gesunkenen Sozialversicherungsbeiträge genau umgekehrt. Außerdem steigen die direkten (auf die Kinderzahl bezogenen) Transfers das Nutzenniveau der Elterngeneration. Der Anstieg der Konsumsteuer macht sich bereits kurzfristig bemerkbar, deshalb verlieren alle Generationen mittleren Alters. Jüngere und künftige Generationen kommen schon kurzfristig in den Genuss erhöhter Transfers und profitieren mittel- und langfristig von den gesunkenen Beitragssätzen. Im unteren Einkommensbereich wirken die Transfers wesentlich stärker, deshalb steigt dort schon für die gegenwärtig in den Arbeitsmarkt eintretenden Generationen das Nutzenniveau leicht an. Für Haushalte im mittleren und oberen Einkommensbereich sinken entsprechend die Wohlfahrtsverluste für künftige Generationen tendenziell. Mittelfristig werden die intragenerativen Unterschiede verstärkt durch die Beitragsbemessungsgrenze in der GRV. Dadurch profitieren die künftigen Generationen im oberen Einkommensbereich

Tabelle 9
Wohlfahrtseffekte einer erhöhten Geburtenrate

Ge- burts- jahr	in allen Qualifikations- niveaus			niedrig qualifiziert			hochqualifiziert		
	obere	mittlere	untere	obere	mittlere	untere	obere	mittlere	untere
	Einkommensklasse			Einkommensklasse			Einkommensklasse		
1920	0.08	0.09	0.09	0.13	0.14	0.13	0.01	0.03	0.03
1930	-0.03	-0.01	-0.01	0.04	0.05	0.06	-0.07	-0.05	-0.05
1940	-0.20	-0.21	-0.22	-0.12	-0.13	-0.12	-0.21	-0.19	-0.20
1950	-0.32	-0.35	-0.37	-0.28	-0.30	-0.35	-0.22	-0.25	-0.26
1960	-0.31	-0.37	-0.42	-0.42	-0.46	-0.51	-0.10	-0.14	-0.18
1970	-0.27	-0.34	-0.35	-0.52	-0.61	-0.41	0.03	0.00	-0.04
1980	-0.22	-0.21	0.03	-0.53	-0.70	1.01	-0.02	0.10	0.07
1990	-0.31	-0.26	0.15	-0.70	-1.07	1.88	-0.11	0.18	0.12
2000	-0.41	-0.36	-0.01	-0.89	-1.51	1.39	-0.13	0.29	0.13
2010	-0.43	-0.34	-0.06	-1.02	-1.93	0.62	-0.08	0.52	0.23
2020	-0.36	-0.18	0.06	-1.25	-2.51	-0.18	0.27	0.85	0.47
2030	-0.14	0.12	0.34	-1.57	-3.20	-1.33	1.15	1.54	1.18

weit weniger von der Absenkung des Beitragssatzes, so dass für sie der Konsumsteuersatzanstieg dominiert.

Konzentriert sich der Anstieg der Geburtenrate auf den unteren Einkommensbereich, so wirken die gestiegenen Transfers wie eine intragenerative Umverteilung zugunsten der unteren Einkommensgruppen. Die jüngeren Generationen in den unteren Einkommensklassen weisen deshalb beträchtliche Wohlfahrtsgewinne aus, bei den künftigen Generationen dominiert dagegen der langfristige Konsumsteuer- und Beitragssatzanstieg. Interessant ist, dass nun langfristig die höhere Geburtenrate besonders stark die Haushalte im mittleren Einkommensbereich belastet. Dies ist auf die stark gestiegenen GKV- und GPV-Beiträge zurückzuführen, welche sich nicht auf die Haushalte in der oberen Einkommensklasse auswirken.

Beschränkt sich schließlich der Anstieg der Geburtenrate auf den oberen Einkommensbereich, dann fließen die erhöhten Transfers lediglich zu den Topverdienstern. Die daraus resultierenden positiven Effekte sind wesentlich moderater als in der vorangegangenen Simulation, deshalb zählen die gegenwärtig in den Arbeitsmarkt eintretenden Jahrgänge (welche künftig drastisch höhere Geburten aufweisen) noch zu den Verlierern. Langfristig profitieren aufgrund der gesunkenen Steuer- und Beitragssätze alle Generationen von der gestiegenen Fertilität, die mittleren Einkommen profitieren nun relativ am stärksten, was auf deren Sparquote zurückzuführen sein dürfte.

G. Zusammenfassung der Ergebnisse

Dieser Beitrag versucht, die Konsequenzen der demographischen Entwicklung für die öffentlichen Budgets und die individuelle Wohlfahrt in Deutschland zu quantifizieren. Dazu wird ein numerisches Gleichgewichtsmodell mit überlappenden Generationen entwickelt, welches die Bevölkerungsdynamik und die institutionelle Struktur des deutschen Steuer- und Sozialsystems vergleichsweise detailliert abbildet. Neben dem Rentensystem werden auch eine gesetzliche und private Kranken- und Plegeversicherung modelliert, ebenso wie progressive Einkommensteuern, Bildungsausgaben und kinderbezogene Transferzahlungen an die Haushalte.

Es zeigt sich, dass ohne eine Reform der staatlichen Leistungen die Ausgaben der Sozialsysteme drastisch steigen und gleichzeitig die laufenden Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften nicht ausreichen, um die künftigen Ausgaben zu finanzieren. Bis zum Jahre 2050 steigen deshalb die Sozialbeiträge um rund 16 v.H. und der das Budget ausgleichende Konsumsteuersatz um rund 4 v.H. an. Dieser Belastungsanstieg ändert sich kaum, wenn man alternativ eine offene Volkswirtschaft mit konstanten Faktorpreisen oder ein höheres Produktivitätswachstum unterstellt. Ein stärkerer (schwächerer) Anstieg der Lebenserwartung verstärkt

(dämpft) das Wachstum der Sozialbeiträge, hat jedoch keine signifikanten Wirkungen auf die Entwicklung der endogen ermittelten Steuersätze.

Die Steuerung der Bevölkerungsentwicklung kann jedoch kaum über die Beeinflussung der Mortalitätsraten, sondern (wenn überhaupt) nur über die Zuwanderungs- und Geburtenraten erfolgen. Deshalb werden verschiedene Zuwanderungsszenarien betrachtet, in denen jeweils die im Basispfad unterstellte Migration moderat um rund 100,000 Personen pro Jahr erhöht wird. Mit einer verstärkten Zuwanderung können jedoch die künftigen Beitragsbelastungen nur unwesentlich vermindert werden. Weil gleichzeitig auch die steuerfinanzierten Ausgaben steigen, wirkt eine offensive Zuwanderungspolitik tendenziell wohlfahrtsmindernd, wenn lediglich gering qualifizierte Zuwanderer zusätzlich ins Land kommen. Umgekehrt zeigt sich aber auch deutlich, dass mit Zuwanderung schon für die gegenwärtig lebenden Generationen signifikante Wohlfahrtsgewinne erzielt werden können, wenn es gelingt, etwa über die Ausgabe von Green Cards u.ä. speziell hoch qualifizierte Zuwanderer zu attrahieren.

Ganz ähnlich sind die Ergebnisse für den Fall, dass mit Hilfe einer (kostenneutralen) erfolgreichen Familienpolitik die Geburtenrate gesteigert wird. Wir unterstellen dazu, dass die Geburtenrate von gegenwärtig 1.4 Kindern pro Frau innerhalb von wenigen Jahren auf 1.8 Kinder ansteigt. Zunächst ist zu beachten, dass damit der Beschäftigungsindex bis 2050 ganz ähnlich steigt wie im Fall der erhöhten Zuwanderung. Im Vergleich zur Zuwanderung werden zwar mittelfristig auch die Sozialversicherungssysteme entlastet, jedoch geht dies einher mit finanziellen Belastungen für die Gebietskörperschaften, weil die zusätzlichen Kinder zu höheren Ausgaben für Bildung und Erziehung führen. Im Vergleich zur Zuwanderung schneidet die höhere Geburtenrate makroökonomisch auf lange Sicht deutlich positiver ab, weil dann durch Kinder und Kindeskinder der Beschäftigungsindex und damit die wirtschaftliche Entwicklung weit stärker wachsen. Natürlich gilt auch für die Familienpolitik, dass sich langfristig nur dann Wohlfahrtsgewinne einstellen, wenn die zusätzlichen künftigen Arbeitnehmer eine hohe Produktivität aufweisen.

Die vorliegende Untersuchung liefert daher vor allem zwei zentrale wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen. Erstens können die künftigen demographischen Probleme durch erhöhte Geburten- und Zuwanderungsraten alleine nicht gemildert werden. Ohne gezielte Beeinflussung der Qualifikationsstruktur von Zuwanderern und Kindern würden die künftigen Belastungen der gegenwärtig jungen Generationen sogar noch weiter steigen. Bildungspolitik wird deshalb in einer alternden Gesellschaft von zentraler Bedeutung sein. Zweitens fallen selbst bei einer erfolgreichen Zuwanderungs- und Familienpolitik die Wohlfahrtsgewinne der jungen Generationen vergleichsweise moderat aus. Die anstehenden Reformen im Bereich der staatlichen Leistungssysteme sollten deshalb weiter vorangetrieben werden. Die Quantifizierung der Wohlfahrtswirkungen von Reformen im Bereich der Renten- und Krankenversicherung bleibt künftigen Arbeiten überlassen.

Literatur

- Auerbach, A. J. / Kotlikoff, L. J. (1987): Dynamic Fiscal Policy, Cambridge.*
- Auerbach, A. J. / Kotlikoff, L. J. / Hagemann, R. / Nicoletti, G. (1989): The Economic Dynamics of an Ageing Population: The Case of Four OECD Countries, OECD Economic Studies 12, 97 – 130.*
- Bach, S. / Bork, C. / Krimmer, P. / Raffelhüschen, B. / Schulz, E. (2002): Demographischer Wandel und Steueraufkommen, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, DIW Materialien 10, Berlin.*
- Beetsma, R. / Bettendorf, L. / Broer, P. (2003): The Budgeting and Economic Consequences of Ageing in the Netherlands, Economic Modelling 10, 987 – 1013.*
- Berkel, B. / Boersch-Supan, A. / Ludwig, A. / Winter, J. (2004): Sind Probleme der Bevölkerungsalterung durch eine höhere Geburtenrate lösbar? Perspektiven der Wirtschaftspolitik 5, 71 – 90.*
- Blanchard, O. J. (1985): Debt, Deficits and Finite Horizons, Journal of Political Economy 93, S. 123 – 247.*
- Bofinger, P. (1999): Wie zukunftsfähig ist das Alterssicherungssystem in Deutschland? Wirtschaftsdienst, Heft 10, 590 – 597.*
- Bonin, H. (2002): Eine fiskalische Gesamtbilanz der Zuwanderung nach Deutschland, Vierteljahreshefte für Wirtschaftsforschung 71, Heft 1, 115 – 229.*
- Börsch-Supan A. (1999): Demographie, Entwicklung und Stabilität der Sozialversicherung in Deutschland, Allgemeines Statistisches Archiv 83, 17 – 44.*
- (2002): Mehr Zuwanderung? Zur Rolle des Auslands bei der Stabilisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 71, Heft 1, 187 – 198.
- Börsch-Supan, A. / Ludwig, A. / Winter, J. (2002): Ageing and International Capital Flows, in: Auerbach, A. J. und Herrmann, H. (Hrsg.), Ageing, Financial Markets and Monetary Policy, Berlin, 55 – 83.*
- Börstinghaus, V. / Hirte, G. (2001): Generational Accounting versus Computable General Equilibrium, FinanzArchiv 58, 127 – 243.*
- Braun, R. u. a. (2002): Erben in Deutschland – Volumen, Psychologie und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen, Deutsches Institut für Altersvorsorge, Köln.*
- Brückner, H. (2004): EU-Osterweiterung: Effekte der Migration, Wochenbericht des DIW Berlin 17/04.*
- Buttler, G. / Fickel, N. / Lautenschlager, B. (1999): Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Kosten im Gesundheitswesen, Allgemeines Statistisches Archiv 83, 120 – 136.*
- Cassel, D. / Postler, A. (2003): Warten auf Rürup? Zur Dringlichkeit einer Finanzierungsreform der GKV, Wirtschaftsdienst, 83. Jg., 437 – 444.*
- Dang, T. T. / Antolin, P. / Oxley, H. (2001): Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-Related Spending, OECD Economics Department Working Paper No. 305, Paris.*

- Dickmann, B. / Seyda, S. (2004): Gründe für den Geburtenrückgang, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Perspektive 1050 – Ökonomik des demographischen Wandels, Köln, 35–66.
- European Commission (2003): The Budgetary Challenges Posed by Ageing Populations, European Economy No. 4 1001, Brüssel.
- Fehr, H. (1999): Welfare Effects of Dynamic Tax Reforms, Tübingen.
- (2000): Pension Reform during the Demographic Transition, Scandinavian Journal of Economics 102, 419–443.
- Fehr, H. / Habermann, C. (2003): Pension Reform and Demographic Uncertainty: The Case of Germany, Würzburg Economic Papers No. 47, Universität Würzburg.
- Fehr, H. / Halder, G. / Jokisch, S. (2004): A Simulation Model for the Demographic Transition in Germany, Würzburg Economic Paper No. 48, Universität Würzburg.
- Fehr, H. / Jokisch, S. / Kotlikoff, L. J. (2004a): The Developed World's Demographic Transition – The Roles of Capital Flows, Immigration, and Policy, erscheint in: Brooks, R. und Razin, A. (Hrsg.), The Politics and Finance of Social Security Reform, Cambridge.
- (2004b): The Role of Immigration in Dealing with the Developed World's Demographic Transition, FinanzArchiv 60, 196–324.
- Fehr, H. / Kotlikoff, L. J. (1996): Generational Accounting in General Equilibrium, FinanzArchiv 53, 1–27.
- Fehr, H. / Wiegard, W. (1996): Numerische Gleichgewichtsmodelle: Grundstruktur, Anwendungen und Erkenntnisgehalt, in: Ökonomie und Gesellschaft, Jahrbuch 13: Experiments in Economics, Frankfurt, 196–339.
- Fetzer, S. / Moog, S. / Raffelhäuschen, B. (2003): Die Nachhaltigkeit der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung: Diagnose und Therapie, in: Albring, M. und Wille, E. (Hrsg.): Die GKV zwischen Ausgabendynamik, Einnahmenschwäche und Koordinierungsproblemen, Frankfurt u. a.O.
- Fougère, M. / Merette, M. (1999): Population Ageing and Economic Growth in seven OECD Countries, Economic Modelling 16, 411–427.
- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) (2002): Statistisches Taschenbuch der Versicherungswirtschaft 1002, Berlin.
- Grabka, M. / Frick, J. / Meinhardt, V. / Schupp, J. (2003): Ältere Menschen in Deutschland: Einkommenssituation und ihr möglicher Beitrag zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung, Wochenbericht des DIW, Nr. 12, 190–195.
- Hirte, G. (2001): Pension Policies for an Ageing Society, Tübingen.
- Institut der deutschen Wirtschaft (2003): Deutschland in Zahlen, Köln.
- (Hrsg.) (2004): Perspektive 1050 – Ökonomik des demographischen Wandels, Köln.
- Keuschnigg, C. / Keuschnigg, M. (2004): Aging, Labor Markets and Pension Reform in Austria, FinanzArchiv 60, 359–392.
- Kotlikoff, L. J. / Smetters, K. A. / Walliser, J. (2001): Finding a Way out of America's Demographic Dilemma, NBER Working Paper No. 8258, Cambridge.

- Lipps, O. / Betz, F.* (2003): Stochastische Bevölkerungsprognose für West- und Ostdeutschland, Diskussionspapier 41-2003, MEA Mannheim.
- McMorrow, K. M. / Roeger, W.* (2004): The Economic and Financial Market Consequences of Global Aging, Berlin.
- Reil-Held, A.* (2000): Einkommen und Sterblichkeit in Deutschland: Leben Reiche länger? Arbeitspapier No. 00-14 des SFB 504, Universität Mannheim.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (SVR) (2003): Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 1003 / 2004, Stuttgart.
- Sinn, H.-W.* (2001): The Value of Children and Immigrants in a Pay-as-you-go Pension System, ifo-Studien 47, 77–94.
- Sinn, H.-W. / Flraig, G. / Munz, S. / Werding, M.* (2001): EU-Erweiterung und Arbeitskräfte-migration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 1, München.
- Sinn, H.-W. / Ochel, W.* (2003): Social Union, Convergence and Migration, CESifo Working Paper No. 961, München.
- Sommer, B. / Voit, H.* (2003): Bevölkerungsentwicklung 1002, Wirtschaft und Statistik, Heft 12, 1096–1104.
- Statistisches Bundesamt* (2003): Bevölkerung Deutschlands bis 1050, 10. koordinierte Bevölkerungsberechnung, Wiesbaden.
- Støresletten, K.* (2000): Sustaining Fiscal Policy through Immigration, Journal of Political Economy 108, 300–323.
- Straubhaar, T.* (2002): Ost-West-Migrationspotential: Wie groß ist es? Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 122, 12–41.
- United Nations Population Division* (UNPD) (2003): World Population Prospects – The 1002 Revision, <http://esa.un.org/unpp>.
- Werding, M. / Blau, H.* (2000): Auswirkungen des demographischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen: Modellrechnungen für die staatlichen Alterssicherungssysteme, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.

Funktionsfähigkeit der nationalen Stabilitätspakte föderalistischer EU-Staaten im Lichte der Anforderungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes

Von *Heinz Grossekettler*, Münster

A. Ziele, Mittel und Anforderungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (ESWP)

Der ESWP ist ein Instrument zur Koordinierung der Finanzpolitik in der EU und speziell der EWU, das vor allem drei Zielen dienen soll (*Sachverständigenrat* 2003, S. 257–260; *Weiland*, 2000, S. 99):

- dem Ziel der Herbeiführung und Sicherung einer Staatsfinanzierung, die auch mit Blick auf die implizite Staatsverschuldung und die absehbaren demographischen Belastungen als nachhaltig tragfähig bezeichnet werden kann,
- dem Ziel der Schaffung von Vertrauen in den Euro auf den internationalen Finanzmärkten und der Ermöglichung einer Geldpolitik der EZB, die von allen Wirtschaftsakteuren in der EWU als Garantie für Preisniveaustabilität angesehen und als Datum in die eigenen Erwartungen eingehen kann, und
- dem Ziel, negative externe Effekte zu vermeiden, die aus der Dilemmasituation resultieren könnten, dass ein Teil der Mitgliedstaaten durch eine zu expansive Finanzpolitik unerwünschte Inflations- und Zinssteigerungstendenzen sowie Einkommenseffekte herbeiführen und damit die übrigen EWU-Staaten schädigen kann, ohne unangenehme Rückwirkungen fürchten zu müssen.¹

Zur rechtlichen Absicherung dieser Ziele wurden eine *Ex-ante-Koordination* der Wirtschaftspläne der Mitgliedstaaten über Leitlinien der Regierungschefs mit

¹ Zur Analyse der – sehr stark erwartungsabhängigen – Wirkungen von Budgetdefiziten in einer Währungsunion auf die Zins-, Wechselkurs- und Einkommensentwicklung vgl. *Dieckheuer* (2004) und *Schröder* (1999, S. 97–119). In der Literatur wird die Frage der Kompatibilität von zentraler Geldpolitik für den EWU-Raum und dezentraler Finanzpolitik teilweise auch als ein Problem betrachtet, das durch Verhaltensregeln gelöst werden muss, also etwa dadurch, dass die Geldpolitik einer Taylor-Regel und die Finanzpolitik der „Goldenene Regel“ des Haushaltsausgleichs über den Konjunkturzyklus hinweg folgen soll. Das Verhältnis solcher Regeln zueinander soll optimiert werden. Vgl. hierzu z. B. *van Aarle/Garretsen/Huart* (2004). Der ESWG kann als bereits praktizierter Teil eines solchen Systems von Regeln betrachtet werden.

dem Titel „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ und eine *Ex-post-Koordination* mit Hilfe eines Monitoring-Systems geschaffen, das Abweichungen von den Planwerten der „Grundzüge“ sowie übermäßige Defizite aufdecken soll. Der ESWP konkretisiert dieses Monitoring-System und stützt sich dabei auf drei (sekundärrechtliche) Akte: die VO 1466/97, die VO 1467/97 und die Amsterdamer Entschließung des Europäischen Rats vom 16./17. 06. 1997 (Abl. 1997 C 236/1). Er verlangt, dass die EU-Mitgliedstaaten Stabilitätsprogramme vorlegen, in denen dargelegt wird,

- wie mittelfristig das Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts erreicht werden kann,
- wie die Neuverschuldung und der Schuldenstand unter den Toleranzgrenzen von 3 v.H. bzw. 60 v.H. des BIP gehalten werden sollen und
- dass die geplante Politik im Einklang mit den jeweiligen „Grundzügen“ steht.

Diese Stabilitätsprogramme müssen vom Ecofin-Rat gebilligt werden. Sie werden von der Kommission und dem Rat laufend daraufhin überprüft,

- ob ein Sicherheitsabstand zur 3 v.H.-Grenze (und in Zukunft verstärkt wohl auch zur 60 v.H.-Grenze) eingehalten wird,
- ob die im Programm unterstellten ökonomischen Annahmen realistisch sind und
- ob die laufende Politik dem ins Auge gefassten Anpassungspfad entspricht.

Wird festgestellt, dass den Maximen des Programms nicht (mehr) genügt wird, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission einen „Blauen Brief“ erster Art verschicken. Ist die Politik eines Landes nicht mit den „Grundzügen“ vereinbar oder droht sie das Funktionieren der EU zu gefährden, kann eine zweite Art von „Blauem Brief“ versandt werden. Und droht schließlich ein „übermäßiges Defizit“ oder liegt es gar schon vor, kann ein „Blauer Brief“ dritter Art verschickt und ein formelles Defizitverfahren eingeleitet werden. Ausschließlich im Rahmen des zuletzt genannten Verfahrens, das insgesamt sieben Stufen umfasst (*Sachverständigenrat*, 2003, S. 258), können auch Sanktionen verhängt werden. Während die ersten beiden Arten von „Blauen Briefen“ also formell folgenlos sind, drohen bei dem dritten auch Sanktionsmaßnahmen im formellen Sinn.

Von der rechtlichen Seite des ESWP ist die *politikökonomische Wirkung* zu unterscheiden, die sich auf der Basis der Rechtsvorschriften und der Tätigkeit der EU-Kommission ergibt. Hier kann man mit *Gandenberger* (2004, S. 53) zwei Effekte unterscheiden:

- einen *Öffentlichkeitseffekt*, der daraus resultiert, dass die Öffentlichkeit durch eine glaubwürdige Institution über das Abgleiten in eine langfristig nicht tragfähige Politik informiert wird, und
- einen *Peer-pressure-Effekt*, der darauf abzielt, Gruppendruck auf den „sündigen“ Finanzminister auszuüben und ihm damit gleichzeitig den Rücken im Kabinett und speziell gegenüber den Ausgabeministern zu stärken.²

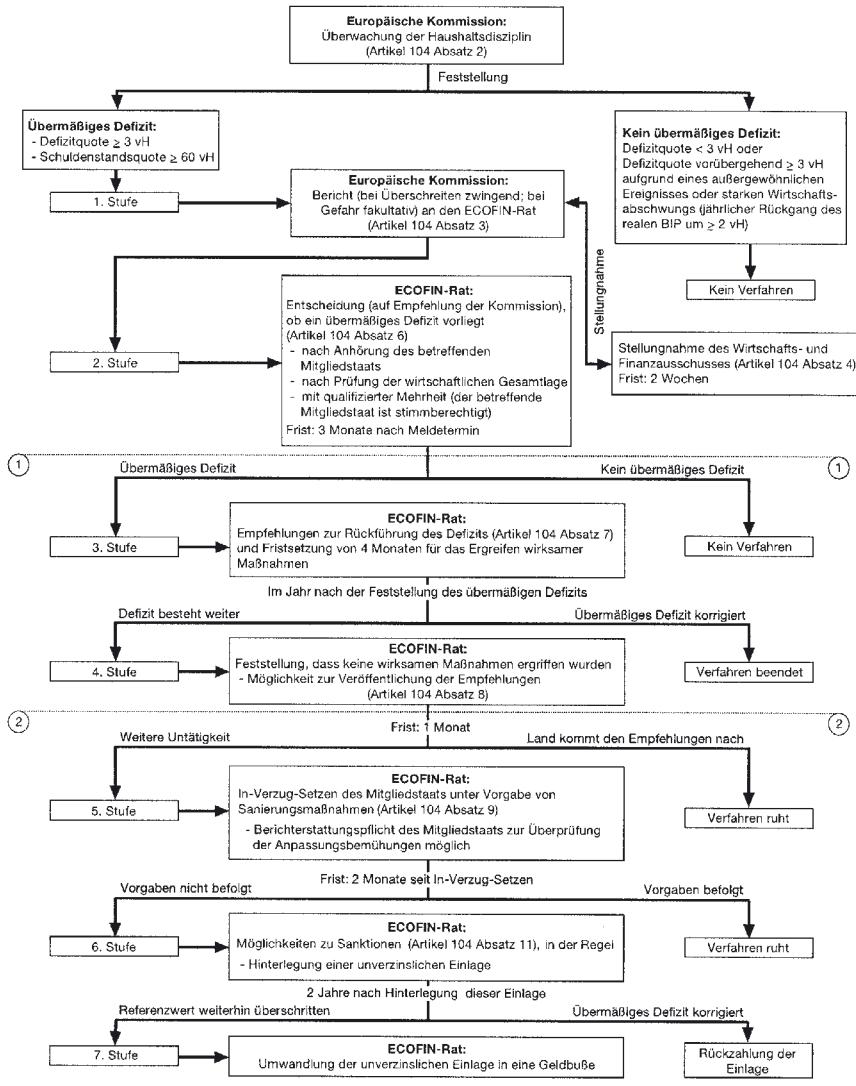
Obwohl der ESWP in letzter Zeit von Mitgliedstaaten wie vor allem Deutschland und Frankreich gleichsam lebensbedrohlich verletzt worden ist,³ wird man nicht leugnen können, dass der Öffentlichkeitseffekt nach wie vor wirksam ist: Anders als vor dem Abschluss des ESWP kann die Kreditfinanzierung nicht mehr als „geräuschlos“ bezeichnet werden; sie stellt statt dessen einen Gegenstand von Schlagzeilen in den Medien dar. Der Peer-pressure-Effekt ist dagegen wohl tatsächlich schwächer geworden: Die Haushaltsprobleme, vor denen viele Finanzminister stehen, haben das Verständnis für die „Sünden“ anderer wachsen lassen.

Damit sich ein Land vor dem Hintergrund des ESWP-Monitoring-Systems als solide erweisen und damit „Blaue Briefe“ oder gar formelle Strafen und die damit einhergehenden Öffentlichkeits- und Peer-pressure-Effekte vermeiden kann, muss es seine innerstaatlichen Verfahren im Haushalts- und möglichst auch Steuerrecht so ausgestalten, dass es selbst unter Stressbedingungen in der Lage ist, ein übermäßiges Defizit zu vermeiden (Art. 3 des o. a. Protokolls zum EGV). Um dies zu erreichen, muss Viererlei realisiert werden (*Wissenschaftlicher Beirat beim BMF*, 2003, S. 4 – 7):

- (1) Das Land muss eine Kompetenz-, Informations- und Motivationsstruktur schaffen, die so geartet ist, dass rechtzeitig vor Beginn eines Haushaltsjahres *Stabilitätsprogramme* aufgestellt werden können,
 - die für den *Gesamtstaat* gelten – in Deutschland also für den Bund (einschl. Sozialversicherung) und die Länder (einschl. Gemeinden) – und
 - die auf der Basis realistischer Annahmen einen Sicherheitsabstand zur 3-v.H.-Grenze für das Defizit in Maastricht-Abgrenzung gewährleisten.
- (2) Da Programme sich in der Realisationsphase als korrekturbedürftig erweisen können, muss das Land auch über ein *Frühwarnsystem* verfügen und im Wege einer *Alarmreaktion Korrekturentscheidungen* fällen können,
 - falls das Frühwarnsystem anzeigt, dass der projektierte Entwicklungspfad verlassen zu werden droht, oder
 - falls der Ecofin-Rat aus anderen Rechtsgründen Änderungen verlangt.
- (3) Da übermäßige Defizite selbst dann eintreten können, wenn die vorstehenden Einrichtungen geschaffen worden sind, ist schließlich als eine zweite Art von *Alarmreaktion* auch ein *Verzugsvermeidungsverfahren* für den Fall erforderlich, dass ein In-Verzug-Setzen des Landes nach Art. 104 Abs. 9 EGV droht, dass man sich also in der Terminologie des Sachverständigenrats auf der fünften Stufe des Artikel-104-Verfahrens befindet (vgl. *Kasten 1*). Das Verzugs-

² Auch die so genannte High-Level Study Group (*Sapir et al.*, 2003, S. 49) hält den Öffentlichkeits- und den Peer-pressure-Effekt für wesentlich und führt daneben vor allem noch die Klarheit der Anreizstruktur und die Effektivität des Monitoring-Verfahrens an. Beides werde durch die Einfachheit der Stabilitätspaktregeln unterstützt.

³ Zum Ablauf der Verfahren gegen diese Länder vgl. *Buchmüller/Marte* (2004) und *Palm* (2004).

Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit nach Artikel 104 EG-Vertrag

- (1) Auf Empfehlung der Europäischen Kommission und mit 2/3 Mehrheit der Stimmen (betroffender Mitgliedstaat ist nicht stimmberechtigt).
 (2) Auf Empfehlung der Europäischen Kommission und mit 2/3 Mehrheit der Stimmen (stimmberechtigt sind die Teilnehmer der 3. Stufe der WWU mit Ausnahme des vom Verfahren betroffenen Mitgliedstaats).

Quelle: Sachverständigenrat (2003, S. 258).

Kasten 1: Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit nach Artikel 104 EG-Vertrag

vermeidungsverfahren muss gewährleisten, dass finanzpolitische Entscheidungen für den *Gesamtstaat* in einer Frist gefällt werden können, die deutlich unter den Fristen liegt, die sonst für die Haushalts- und Steuergesetzgebung gelten.

- (4) Kommt es gleichwohl zu finanziellen Sanktionen, wird schließlich auch noch ein *Sanktionsverteilungsverfahren* erforderlich.

Die eben beschriebenen institutionellen Vorkehrungen dürften auch dann notwendig bleiben, wenn der ESWP modifiziert wird oder wenn man zu einer Interpretation übergeht, die von der Auffassung getragen wird, dass der konjunkturellen Arbeitslosigkeit eine größere Rolle zukommt als von der Mehrheit der Ökonomen heute angenommen.⁴ Sie sind im Prinzip in *allen* Mitgliedstaaten der EWU erforderlich, unabhängig davon, ob diese intern unitarisch oder föderalistisch organisiert sind. In unitarischen Staaten haben die Stabilitätsprogramme allerdings nur eine *Selbstbindungsfunktion*, während sie in föderalistischen Staaten auch eine *Koordinationsfunktion* erfüllen müssen: Sie müssen zu einem ESWP-gerechten nationalen Langfristplan (oder einer Folge von Kurzfristplänen) zur Allokation von Verschuldungsrechten führen oder – anders ausgedrückt – *Stabilitätsbeiträge* für alle Beteiligten festlegen, die im Rahmen eines *Nationalen Stabilitätspakts (NSP)* zu konkretisieren sind. Das Erfordernis eines solchen NSP verdeutlicht, dass die Anforderungen des ESWP für föderalistische Staaten ungleich schwerer zu erfüllen sind als für unitarische. Mit Hilfe welcher Vertragstechniken man einen NSP, der nicht nur selbstbindend, sondern auch koordinierend wirkt, in denjenigen Staaten der EWU zu erreichen versucht, die finanziell-föderalistische Elemente aufweisen, wird im folgenden Abschnitt B dargestellt; im Abschnitt C wird anschließend gezeigt, wie die Erfahrungen mit den verschiedenen Typen von Koordinierungsverträgen aussehen.

⁴ Einen Überblick über Kritik am und Reformvorschläge zum ESWP gewinnt man aus der Lektüre von: *Caesar* (2003), *Eichengreen* (2003), *European Economic Advisory Group* (2003), *Gandenberger* (2004), *Heise* (2003), *Hüther* (2003), *Lehment* (2003), *Papademos* (2003), *Sachverständigenrat* (2003, S. 266–269) und *Siebert* (2003). Der Sachverständigenrat findet den ESWP „besser als seinen Ruf“. Auch *Lehment* (2003, S. 106 f.) beurteilt den Pakt positiv und betont, dass die bisherige Entwicklung in den einzelnen EWU-Staaten keine Unterstützung für die These liefert, dass Stabilität mit Wachstumsverlusten erkauft werden müsse. Eine Neuinterpretation des Begriffs „konjunkturelles Defizit“ und damit auch eine Neuinterpretation des ESWP fordert *Oberhauser* (2004). Eine Aufkündigung der Währungsunion und der mit ihr einhergehenden Realzinserhöhung und Wachstumsschwächung in Deutschland verlangt u. a. *Bohley* (2004).

Nach neueren Zeitungsberichten will die EU-Kommission keine grundlegenden Änderungen des ESWP vorschlagen (*o.V.*, 2004a). Das Ziel der langfristigen Konsolidierung soll allerdings wohl betont und die Handhabung flexibler werden. Zur Bewertung dieses Vorschlags vgl. *Donges* (2004). Die inzwischen ergangene EuGH-Entscheidung zum Stabilitätspakt (*o.V.*, 2004b) betrifft nur Verfahrens-, nicht jedoch Inhaltsfragen.

B. Umsetzungsmöglichkeiten für den ESWP und tatsächliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten mit föderalistischen Verfassungselementen

I. Typen von Koordinierungsverträgen

Im Folgenden sollen testbare Hypothesen darüber aufgestellt werden, welche Eigenschaften von NSPs für die Realisation des ESWP unter Stressbedingungen wirklich wichtig sind. Will man ein solches Analyseziel erreichen, benötigt man ein Klassifikationssystem für Verträge (ein Koordinatensystem für wichtige Eigenschaften von Verträgen, d. h. einen „*Vertragsraum*“), innerhalb dessen einem NSP charakteristische Koordinaten zugeordnet werden können. Die Verortung von NSPs in einen solchen Vertragsraum ermöglicht es, Funktionsfähigkeithypothesen der Form $F = F(x_1, x_2, \dots)$ aufzustellen sowie plausibel und testbar zu machen ($F = \text{Grad der Funktionsfähigkeit}, x_i = i\text{-te Koordinate}$).⁵ Der Vertragsraum sollte einerseits möglichst niedrig dimensioniert werden (es sollten keine unwichtigen Eigenschaften dargestellt werden), andererseits aber auch hinreichend komplex sein (alle wirklich wichtigen Eigenschaften sollten erfasst werden). Ob ein konkreter Vorschlag für die Ausgestaltung eines Vertragsraums diesen beiden Forderungen gerecht wird, kann man testen, indem man empirisch prüft, ob NSPs mit ganz bestimmten Koordinaten anderen NSPs im Hinblick auf die Erfüllung des ESWP eindeutig überlegen sind, d. h. ob das Abweichen von einem optimalen Muster an Vertragseigenschaften (von einem besonders attraktiven Punkt im Vertragsraum) zu einer signifikant schlechteren Erfüllung des ESWP führt.

Im Abschnitt C werden Hypothesen aufgestellt, die dafür sprechen, dass es im Hinblick auf die Erfüllung des ESWP tatsächlich einen besonders attraktiven Ort in einem Vertragsraum gibt, der nun zu besprechen ist. Dieser Raum wird durch zwei Klassifikationsvariablen aufgespannt (*Kasten 2*): den Beherrschungsgrad α und den Bindungsgrad β .

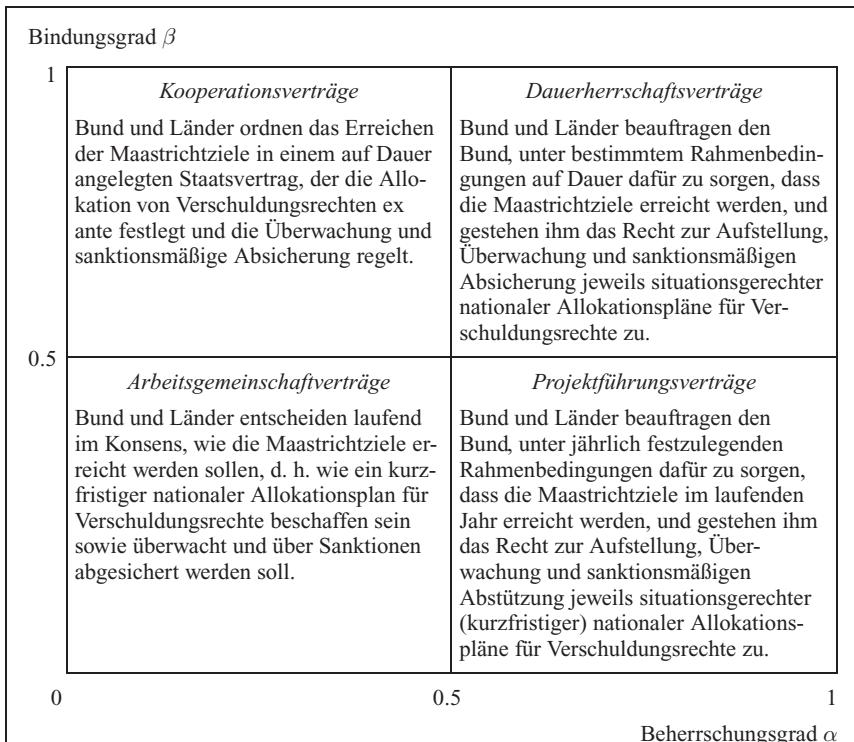
Der *Beherrschungsgrad* α zeigt, in welchem Ausmaß der Weg zur Erfüllung eines Vertragsziels von einem Beauftragten (Agenten) beherrscht wird, den die Auftraggeber (Prinzipale) mit Weisungsrechten ausgestattet haben, wie sie z. B. in den Direktionsrechten eines Arbeitsvertrages zum Ausdruck kommen. Oder in der Sprache der Ordnungstheorie: In α kommt zum Ausdruck, in welchem Ausmaß die an einem Koordinierungsvertrag beteiligten Akteure einen Geschäftsführer damit beauftragt haben, einen zentralen Wirtschaftsplan aufzustellen sowie laufend situationsgerecht zu interpretieren und durchzusetzen. Je näher α dem Wert 1 kommt, desto mehr wird der Geschäftsführer zum Herrscher über den Zentralplan;

⁵ Rein verbale Beschreibungen von NSPs können Hypothesen über deren Funktionsfähigkeit zwar plausibel werden lassen; sie sind vor allem innerhalb von Zeiträumen mit nur wenigen Beobachtungsdaten aber nur sehr schwer zu testen. Erst wenn es gelingt, quantifizierbare Funktionsfähigkeithypothesen der oben genannten Form aufzustellen, werden Behauptungen über NSPs unter solchen Umständen auch testbar.

je weiter α dem Wert 0 kommt, desto mehr sind alle Akteure an der laufenden Koordinierung ihrer individuellen Wirtschaftspläne beteiligt. Der ökonomische Sinn einer Erhöhung des α -Grades besteht darin, Transaktionskosten in Form von Verhandlungskosten einzusparen und über die Verkürzung von Entscheidungslags die Reaktionsgeschwindigkeit und -flexibilität zu erhöhen. α wird als Machtmaß operationalisiert, das die Wahrscheinlichkeit dafür anzeigt, dass ein Geschäftsführer seine Vorstellungen über den Weg zur Erfüllung eines Vertragsziels auch gegen Widerstand durchsetzen kann (d. h. gegen individuelle Anreize für die Beteiligten, keine Rücksicht auf ein Kollektivziel zu nehmen). Da Herrschaft (im Sinne von „power to control“) nicht nur Kompetenzen, sondern auch die Existenz von hinreichenden Informations- und Motivationsinstrumenten voraussetzt, muss die Qualität der Ausstattung eines Geschäftsführers mit diesen Instrumenten bei der Abschätzung des α -Wertes berücksichtigt werden.

Der *Bindungsgrad* β zeigt dagegen, in welchem Ausmaß sich die Parteien eines Koordinierungsvertrages durch einen Vertrag mit Blick auf die Zukunft ex ante selbst binden, d. h. auf Handlungsfreiheit in der Zukunft zu Gunsten der Erfüllung eines kollektiven Vertragsziels verzichten. Da Selbstverpflichtungen nur dann als wirklich bindend angesehen werden können, wenn ihre Einführung für die Vertragspartner kontrollierbar ist und Abweichungen zu hinreichend starken Sanktionen führen, sind die Informations- und Motivationsvereinbarungen bei der Abschätzung der effektiven Bindungsdauer zu berücksichtigen. Bindungen zielen stets auf eine (mehr oder weniger lange) Ex-ante-Koordinierung von individuellen Wirtschaftsplänen in einem gemeinsamen *Langfristplan*. Sowohl hohe als auch niedrige β -Werte haben ihre Vor- bzw. Nachteile. Ist β hoch, verzichten die Vertragspartner für lange Zeit auf an sich wünschenswerte Flexibilität; ist β niedrig, kann ein gemeinsames Ziel allenfalls dann auf Dauer erreicht werden, wenn es – wie auf funktionsfähigen Märkten – Rückkopplungsmechanismen gibt, die kurz- und langfristige Gleichgewichte garantieren. Der ökonomische Sinn einer Erhöhung von β besteht darin, die nachhaltige Realisierung eines Ziels auch unter Umständen zu gewährleisten, die einen Teil der Vertragspartner zu einem unkooperativen Verhalten verführen könnten. In der Wirtschaft wendet man entsprechende Bindungen z. B. in Situationen mit einer „fundamentalen Transformation“ (Williamson) an, also etwa um – wie z. B. bei Automobilzulieferern – zu verhindern, dass ein Vertragspartner (hier Zulieferer), der spezifische Investitionen getätigt hat, dem anderen Vertragspartner (Automobilwerk) schutzlos ausgeliefert ist.⁶ In unserem Zusammenhang spielen solche Bindungen in allen Mitgliedstaaten der EWU bei der Absicherung des Ziels einer Annäherung an den Zustand eines ausgeglichenen Haushalts eine Rolle. Speziell in Deutschland sind längerfristige

⁶ Unter einer „fundamentalen Transformation“ versteht man in Anlehnung an Williamson eine Bindungswirkung, die durch die Verwandlung eines zweiseitigen Polypols in ein einseitiges Monopson zu Stande kommt und durch Investitionen eines Zulieferers in hochspezialisierte Anlagen bewirkt wird (vgl. z. B. Erlei/Leschke/Sauerland, 1999, S. 182, und Williamson, 1996, S. 16 f.).



Operationalisierung:

(1) Ermittlung des α -Wertes

Der Beherrschungsgrad α ist ein als Wahrscheinlichkeitskennziffer ausgedrücktes Machtmaß, das angibt, wie groß die Wahrscheinlichkeit p dafür ist, dass der Zentralstaat seine Vorstellungen über die Sollentwicklung der gesamtstaatlichen Verschuldung auch gegen eventuell widerstrebende Gebietskörperschaften durchsetzen kann. Bezeichnet man die Gegenwahrscheinlichkeit mit q , können die p -Werte aus Befragungen von Kennern der Machtverhältnisse unter Verwendung der folgenden Tabelle gewonnen werden. Die α -Werte ermittelt man in einem zweiten Schritt, indem man sich innerhalb einer p -Klasse auf einen α -Wert festlegt.

Verbale Formulierung	Dass der Zentralstaat Verschuldungsentscheidungen beherrscht, ist ...				
	nahezu sicher, d. h. $p >> q$	wahrscheinlich, d. h. $p > q$	unbestimmt, d. h. $p \approx q$	unwahrscheinlich, d. h. $p < q$	kaum vorstellbar, d. h. $p << q$
p -Klasse	$p \geq 0,8$	$0,6 \leq p < 0,8$	$0,4 \leq p < 0,6$	$0,2 \leq p < 0,4$	$p < 0,2$

(2) Ermittlung des β -Wertes

Der Wert β ergibt sich aus einer Analyse von Festlegungen, die für einen mehr oder weniger langen Zeitraum im Rahmen von Stabilitätsabsprachen ex ante getroffen werden. Zur Ermittlung von β wird die folgende Formel verwandt: $\beta = 1 - 0,5^{0,4L}$.

L ist die Laufzeit in Jahren. Es wird davon ausgegangen, dass Verträge mit einer Laufzeit von $L > 2,5$ Jahren als „langfristig“ angesehen werden ($\beta > 0,5$), weil bei Vertragsablauf das Ende der jeweils gültigen mittelfristigen Finanzplanung erreicht oder überschritten wird.

- Für $L = 0$ (unterjährige Ad-hoc-Koordination von Wirtschaftsplänen) folgt:

$$\beta = 1 - 0,5^0 = 1 - 1 = 0.$$
- Für $L = \infty$ („ewige“ Bindung an ex ante festgelegte Planwerte) folgt:

$$\beta = 1 - 0,5^\infty = 1 - 0 = 1.$$
- Für $L = 5$ (Langfristbindung an ex ante festgelegte Planwerte) folgt :

$$\beta = 1 - 0,5^2 = 1 - 0,25 = 0,75.$$

(3) Komplexe Verträge

Sind Verträge so komplex, dass die α - und / oder β -Werte nicht direkt geschätzt werden können, müssen sie in *Elementarverträge* zerlegt werden, die homogener und leichter einzuschätzen sind. Die Gesamtwerte für α und β können dann über eine gewichtete Addition der Elementarwerte gewonnen werden.

Bei der *Konstruktion* von Verträgen zur Koordination von Wirtschaftsplänen kann es zweckmäßig sein, *bewusst* Elementarverträge unterschiedlichen Typs zusammenzufassen. So kann etwa die Kombination eines Kooperationsvertrages zur langfristigen Absicherung eines Ziels mit einer Folge von Arbeitsgemeinschaftsverträgen oder Projektführungsverträgen über die kurzfristige Auswahl von jeweils situationsgerechten Realisationswegen zu einem Gesamtvertrag führen, der sowohl nachhaltig als auch flexibel ist. Solche Kombinationen von Elementarverträgen gibt es z. B. im Rahmen der Versorgung mit Erdöl: Die Mineralölfirmen haben mit den Erdöllieferländern langfristige Lieferverträge (= *Kooperationsverträge*) abgeschlossen und verschaffen sich über *Spotmarktverträge* die Flexibilität, die erforderlich ist, um auf kurzfristige Nachfrageschwankungen reagieren zu können. (Spotmarktverträge sind das Pendant zu Arbeitsgemeinschaftsverträgen im Bereich von Verträgen zwischen Anbietern und Nachfragern auf Gütermärkten.)

**Kasten 2: Typen von Verträgen
zur Koordination des Verhaltens von Gebietskörperschaften
(hier zur Realisierung der Maastrichtziele)**

Selbstbindungen an bestimmte Verfahrensregeln noch dazu das einzige Mittel, das Bund und Länder *bei gegebener Verfassung* zur Umsetzung des ESWP einsetzen können. β wird so operationalisiert, dass es – ebenso wie α – nur Werte im 0 – 1-Intervall annehmen kann.

Der *Vertragsraum* ist ein abgeschlossener Raum, weil die potentiellen α - und β -Werte alle im (0,1)-Intervall liegen. Er ist darüber hinaus bei den Werten $\alpha = 0,5$ und $\beta = 0,5$ jeweils so unterteilt, dass ökonomisch sinnvolle Segmente für Vertragstypen entstehen: Links von $\alpha = 0,5$ liegen Verträge, in denen Vetorechte der Auftraggeber dominieren, rechts von $\alpha = 0,5$ liegen Verträge, in denen Weisungsrechte des Geschäftsführers eine dominierende Rolle spielen; unterhalb von $\beta = 0,5$ wirken Zukunftsbündnisse kurz- bis allenfalls mittelfristig, oberhalb von $\beta = 0,5$ wirken sie dagegen mittel- bis langfristig.

Aufgrund der dargestellten Unterteilung des Vertragsraums entstehen in den Eckpunkten der Segmente „reine“ oder „polare“ Vertragstypen, die als Extrem-, Polar- oder Idealtypen bezeichnet werden können und denen sich reale Verträge innerhalb der Segmente mehr oder weniger stark annähern: (reine) Arbeitsgemeinschaftsverträge, (reine) Projektführungsverträge, (reine) Dauerherrschaftsverträge und (reine) Kooperationsverträge.⁷

- Bei *Arbeitsgemeinschaftsverträgen* erkennt man ein gemeinsames Ziel zwar an, verlässt sich aber darauf, dass die jeweilige Realisationsform Jahr für Jahr im Konsens gefunden wird. Ein solcher Vertragstyp ist auf Dauer ohne zusätzliche Sicherungen ständig von gegenseitigen Erpressungsmanövern oder davon bedroht, dass das Kollektivgut „Erfüllung der europäischen Stabilitätsziele“ deshalb nicht erreicht wird, weil alle oder doch wenigstens fühlbar viele der Vertragspartner individuelle Rationalität über kollektive stellen und eine Trittbrettfahrerhaltung einnehmen. Auf der anderen Seite bietet eine Abfolge von jährlich zu erfüllenden „Werkverträgen“ (hier über die Realisation individueller Stabilitätsbeiträge) aber eine recht hohe Flexibilität. Deshalb liegt es nahe, Arbeitsgemeinschaftsverträge bewusst mit Kooperationsverträgen zu kombinieren, um auf diese Weise zu einer insgesamt tragfähigen Dauerlösung zu kommen.⁸
- Bei *Projektführungsverträgen* werden die Stabilitätsbeiträge der Beteiligten nicht ex ante spezifiziert, sondern von einem Geschäftsführer für eine bestimmte (kurze) Periode laufend situationsgerecht festgelegt – ähnlich wie der Kapitän eines Schiffes laufend die „Dienstleistungsverträge“ der Seeleute koordiniert, die bei ihm für eine Fahrt (also kurzfristig) angeheuert haben. Bei diesem Vertragstyp bestehen sternförmige Teilverträge zwischen dem Geschäftsführer und jeweils einem Beteiligten und ist die Chance relativ groß, dass Kurzfristziele situationsgerecht erreicht werden. Langfristzielen wie etwa dem einer Annäherung an den Zustand eines ausgeglichenen Haushalts kann man damit jedoch nicht gerecht werden. Man könnte Projektführungsverträge aber mit einem Kooperationsvertrag kombinieren, in dem die Langfristziele in Etappenziele für eine Folge von Projektführungsverträgen zerlegt werden. Wenn gewünscht, könnte die Geschäftsführung in der EWU dann z. B. rotieren.
- *Dauerherrschaftsverträge*, wie sie z. B. bei einer Fusion von Unternehmen vereinbart werden und zu arbeitsteiligen Strukturen führen, sind im Prinzip zur Realisation aller Stabilitätsziele geeignet. Wird die Kompetenz zur situations-

⁷ Die folgenden Schilderungen dürften verdeutlichen, dass der dargestellte Vertragsraum mutatis mutandis nicht nur zur Quantifizierung von NSPs geeignet ist, sondern z. B. auch überall dort anwendbar ist, wo Verträge zur Überwindung von Gefangenendilemmata abgeschlossen werden (müssen), wie sie bei der Bereitstellung von Kollektivgütern typischerweise auftreten.

⁸ Will man nicht Zusammenarbeits-, sondern Kaufverträge beschreiben, entspricht der Punkt (0 / 0) einem (reinen) Spotmarktvertrag, während der Punkt (0 / 1) einem Kooperationsvertrag entspricht, bei dem im Rahmen eines unbefristeten Dauerschuldverhältnisses periodengerechte Lieferungen und Leistungen erfolgen.

gerechten Allokation von Verschuldungsrechten auf Dauer an den Bund abgetreten, mag man diesen Kompetenzverlust der Länder als einen Nachteil ansehen. Man muss aber auch bedenken, dass die Stabilitätspolitik nach der Theorie des Finanzföderalismus auf die Ebene des Bundes gehört.

- *Kooperationsverträge*, wie sie z. B. in Kartellen verwendet werden, sind schließlich – jedenfalls im Prinzip – ebenfalls zur Realisierung aller Stabilitätsziele geeignet. Sie weisen in reiner Form aber den Makel auf, dass alle Beteiligten aufgrund der ausschließlich *ex ante* ausgehandelten Werte für die individuellen Stabilitätsbeiträge an Flexibilität verlieren. Dem ließe sich dadurch abhelfen, dass man sich die Möglichkeit schafft, Kooperationsverträge mit Folgen von Arbeitsgemeinschafts- oder Projektführungsverträgen zu koppeln, die eine situationsgerechte Umsetzung von Etappenzielen ermöglichen. Die Kopplung mit Arbeitsgemeinschaftsverträgen entspräche z. B. einer Kartellvereinbarung, in der es eine dauerhafte Auffangregel für den Fall gibt, dass laufende Verhandlungen über situationsgerechte Mengen und Preise scheitern. Die Kombination mit einem Projektführungsvertrag entspräche einem Kartellvertrag, in dem die laufenden Preis- und Produktionsentscheidungen einem (evtl. rotierenden) Preiführer übertragen werden. Eine andere Art der Flexibilisierung von Kooperationsverträgen könnte darin bestehen, ein Handelssystem für Verschuldungszertifikate einzuführen, das auf die laufende Erfüllung der ESWP-Anforderungen abgestellt ist (*Schröder*; 1999, S. 161–188; *Wissenschaftlicher Beirat beim BMF*, 1994, S. 25–29). Wie schon angedeutet, stellen reine Koperationsverträge oder die eben genannten Kombinationen die einzigen verfassungsrechtlich zulässigen Mittel der Umsetzung des ESWP in Deutschland dar.
- Im Rahmen von *Projektführungs- und Dauerherrschaftsverträgen* könnte zur Bestimmung von Verschuldungswerten, die sowohl Maastricht-konform als auch konjunkturpolitisch zweckmäßig sind, statt des Bundes im Prinzip auch ein Beauftragter wie ein nationaler Verschuldungsrat (oder ein gestärkter Finanzplanungsrat oder die Bundesbank) als Geschäftsführer agieren. Dieser Rat hätte das Gemeinwohlziel „Konjunkturgerechtigkeit und Nachhaltigkeit der Finanzpolitik“, das als solches politisch unstrittig ist, als eine Aufgabe zu realisieren, die von anderen finanzpolitischen Entscheidungen gut separierbar ist und deren Durchführung vor allem technischen Sachverstand erfordert. Er müsste deshalb von Weisungen für Einzelentscheidungen frei sein und hätte somit eine Stellung, die der von unabhängigen Zentralbanken vergleichbar ist. Im Rahmen einer politisch vorgegebenen, legalen und legitimen Verschuldungsordnung könnte so laufend eine situationsgerechte Allokation von Verschuldungsrechten herbeigeführt werden. Entsprechende Vorschläge sind von der *European Economic Advisory Group* (2003, S. 67–73) und vorher schon ähnlich von *Funke* (1995) diskutiert worden.⁹

⁹ Die zuerst genannte Quelle enthält auch einen Überblick über die neuere Literatur. Vor kurzem ist der Vorschlag der Ausgliederung der Verschuldungspolitik aus der allgemeinen Finanzpolitik auch von *Weizsäcker* (2004) wieder ins Spiel gebracht worden.

- Weist die Verfassung eines Staates das Recht zur konjunkturellen Verschuldung allein dem Zentralstaat zu (d. h. sind die übrigen Gliedstaaten und die Gemeinden auf ausgeglichene ordentliche Haushalte festgelegt), entfällt für die konjunkturelle Verschuldung die Notwendigkeit zur laufenden Koordinierung; der Zentralstaat ist dann ex definitione Dauerherrscher über diesen Verschuldungsteil.

Insgesamt resultiert aus der Möglichkeit, eine mehr oder weniger gute Koordinierung des Verschuldungsverhaltens auf verschiedenen Wegen zu erreichen, die Forderung, die Verschuldungspolitik der Beteiligten auf eine effektive, erforderliche und verhältnismäßige und damit auch effiziente Weise zu koordinieren. Im folgenden Abschnitt wird gezeigt, welche Wege man in den einzelnen EWU-Staaten eingeschlagen hat und wie erfolgreich diese waren.

II. Lokalisation der nationalen Stabilitätspakte im Vertragsraum

Die nationalen Stabilitätspakte der EWU-Mitgliedstaaten lassen sich ohne große Schwierigkeiten in den Vertragsraum einordnen und – im Abschnitt 3 – anschließend mit Kennziffern für die bisherige Stabilitätsperformance verknüpfen. Basis für die Einordnung sind vor allem eine Kurzbeschreibung der jeweiligen Pakte, die das *Bundesministerium der Finanzen* (2002) veröffentlicht hat, sowie die nationalen Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und eine Übersicht von *Daban et al.* (2003) über die NSPs von Belgien, Italien, Österreich und Spanien.

Kasten 3 zeigt zunächst einmal eine qualitative Einordnung der NSPs all derjenigen EWU-Staaten in den Vertragsraum, die in ihrer Verfassung finanzföderalistische Elemente aufweisen. In der Vorspalte sind diese Staaten danach geordnet, wie ausgeprägt der Grad der finanziellen Autonomie nachgeordneter Gebietskörperschaften ist. Die Einordnung der Staaten folgt einer Einteilung, die das *Bundesministerium der Finanzen* (2002, S. 64 f.) vorgenommen hat. Zwar hat das Ministerium keine explizite Klasseneinteilung wie in *Kasten 3* vorgenommen, aber die verbale Beschreibung stimmt mit einer solchen Einteilung überein. Auch andere Untersuchungen (wie etwa *Osterkamp/Eller*, 2003) kommen zu einer ähnlichen Einschätzung, wobei allerdings auf eine Gruppenbildung verzichtet und eine Ratioskala für den Grad der Dezentralisierung von Ausgaben berechnet wird. Bildet man dagegen Klassen, lassen sich unter den EWU-Staaten „zentralisierte Einheitsstaaten“ mit einem niedrigen Grad der finanziellen Autonomie nachgeordneter Gebietskörperschaften von „dezentralisierten Einheitsstaaten“ und „föderalistischen Staaten“ unterscheiden, in denen dieser Grad mittel bzw. hoch ist.

In den *zentralisierten Einheitsstaaten* ist ein NSP als Koordinationsinstrument nicht erforderlich, weil der Einfluss des Zentralstaates auf das gesamtstaatliche Verschuldungsverhalten so hoch ist, dass er die Erfüllung der Maastricht-Kriterien

allein durchsetzen kann.¹⁰ In *Großbritannien*, *Irland* und den *Niederlanden* gibt es denn auch keinen Stabilitätspakt, wohl aber eine direkte Steuerung der Kreditaufnahme nachgeordneter Gebietskörperschaften. In *Portugal* gibt es weder einen Pakt noch eine Steuerungstätigkeit der Zentrale; ein nationaler Stabilitätspakt wird aber angestrebt. In *Frankreich* gibt es eine zentrale Steuerung der Kreditaufnahme nachgeordneter Gebietskörperschaften, die noch dazu in einen „*Contrat de croissance et de solidarité*“ eingebettet ist.

Die zentralisierten Einheitsstaaten werden im Folgenden aus dem in *Kasten 3* genannten Grund nicht weiter betrachtet.¹¹

In den *dezentralisierten Einheitsstaaten* Dänemark und Finnland gibt es keinen formellen Stabilitätspakt. In *Dänemark* gilt aber, dass „local governments are obliged to roughly balance their budgets“ (*Finanzministeriet*, 2003, S. 24). In *Finnland* existiert ein so genanntes „Buffer-funds-System“ der antizyklischen Variation von Sozialversicherungsbeiträgen, das zum Teil an die Stelle einer konjunkturellen Verschuldungspolitik des Staates i.e.S. tritt (*European Advisory Group*, 2003, S. 52), und „local governments are required to maintain their finances at least roughly in balance over a three-year planning period“ (*Ministry of Finance*, 2003, S. 14). Insgesamt zeichnen sich die Quasi-Stabilitätspakte in Dänemark und Finnland dadurch aus, dass der Zentralstaat wegen der zitierten Ausgleichsregeln (die in der Praxis weitgehend eingehalten werden) der Hauptverantwortliche für die Einhaltung des ESWP ist. Betrachtet man die Finanzverfassung insgesamt als Vertrag, „beherrscht“ der Zentralstaat die Staatsverschuldung somit „auf Dauer“. Das Fehlen eines formellen nationalen Stabilitätspakts ist in *Kasten 3* durch Klammern um die Koordinatenkreuze gekennzeichnet worden.

In *Italien* gibt es einen nationalen Stabilitätspakt, der das Maastricht-konforme Defizit auf die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungen aufteilt und Vorgaben für die Annäherung an das Mittelfristziel eines ausgeglichenen Haushalts macht. Zur Einhaltung des Paktes wird über positive Sanktionen (zinsverbilligte Kredite) angereizt; außerdem werden evtl. Artikel-104-Sanktionen verursachungsgerecht aufgeteilt. Insgesamt werden damit hohe Zentralisations- und Bindungsgrade erreicht: Es liegt ein Dauerherrschaftsvertrag vor. Wenn Italien gegen den

¹⁰ Man darf den *Grad der Beherrschung der nationalen Verschuldung* nicht mit einem *Dezentralisierungsgrad* verwechseln, der über den Anteil dezentraler Ausgaben an den Gesamtausgaben berechnet wird. Es ist nämlich z. B. möglich, dass nachgeordnete Körperschaften einen hohen Anteil an den Gesamtausgaben tätigen, dass sie sich aber gleichzeitig nicht verschulden dürfen. In *Schweden* z. B. liegt der Dezentralisierungsgrad der Ausgaben bei fast 40 v.H. (*Osterkamp/Eller*, 2003, S. 32); gleichzeitig sind die dezentralen Einheiten dort aber rechtlich und tatsächlich auf ausgeglichene oder gar überschüssige Haushalte festgelegt.

¹¹ Bei einer Einbeziehung der zentralisierten Einheitsstaaten in eine empirische Untersuchung würde die Variation der Stabilitätsperformance zwischen den Einheitsstaaten außerdem die Variation der Stabilitätsperformance zwischen den Föderalstaaten überlagern und damit Einflussfaktoren maskieren, die nur in föderalistischen Staaten eine Rolle spielen.

<i>Verfassungsrechtlicher und volumenmäßiger Grad der finanziellen Autonomie nachgeordneter Gebietskörperschaften¹</i>	<i>Ausprägungen der Zentralisations- und Bindungsgrade im jeweiligen nationalen Stabilitätspakt</i>		<i>Vertragsypus</i>
	<i>Zentralisationsgrad²</i>	<i>Bindungsgrad²</i>	
<i>niedrig</i> <i>(Zentrale Einheitsstaaten):</i> Frankreich Großbritannien Irland Niederlande Portugal	Diese Staaten sind für den Vergleich irrelevant, weil die dezentralen Entscheidungsspielräume über Verschuldungsaktivitäten so unbedeutend sind, dass ein nationaler Stabilitätspakt zwar als Selbstbindungsinstrument sinnvoll wäre, als Koordinationsinstrument zwischen (teil-)autonomen Gebietskörperschaften aber überflüssig ist.	niedrig hoch	hoch
<i>mittel</i> <i>(Dezentrale Einheitsstaaten):</i>			
Dänemark	(X)		(X) (Dauerherrschaftsvertrag)
Finnland	(X)		(X) (Dauerherrschaftsvertrag)
Italien	X		X Dauerherrschaftsvertrag
Schweden	X		X Dauerherrschaftsvertrag
<i>hoch</i> <i>(Föderalistische Staaten):</i>			
Belgien	X	X	Projektführungsvertrag
Deutschland	X	X	Arbeitsgemeinschaftsvertrag
Österreich		X	X Dauerherrschaftsvertrag
Spanien		X	X Dauerherrschaftsvertrag

¹ Einschätzung des *Bundesministeriums der Finanzen* (2002). Die Schätzung vergleicht EU-15-Staaten außer Luxemburg und Griechenland, ist also relativ und zieht ausgeprägt föderalistische Staaten wie die USA nicht mit in die Betrachtung ein.

² Eigene Einschätzung auf der Basis der nationalen Stabilitätspakte bzw. Quasi-Stabilitätspakte.

Kasten 3: Charakteristiken nationaler Stabilitätspakte in Europa

ESWP verstößt, wird man damit eindeutig den Zentralstaat dafür verantwortlich machen können.

In *Schweden* gibt es einen nationalen Stabilitätspakt, der allerdings nicht als solcher bezeichnet wird: Das Parlament bestimmt ein dreijähriges Ausgabenlimit für die Zentralregierung, und die lokalen Gebietskörperschaften werden – wie schon angeführt – von der Zentralregierung daraufhin überwacht, dass die Haushalte ausgeglichen sind und in Zukunft sogar noch Überschüsse erwirtschaften. Man kann die schwedischen Verhältnisse deshalb als einem Dauerherrschaftsvertrag entsprechend klassifizieren, bei dem sowohl der Zentralisations- als auch der Bindungsgrad hoch ist.

Zusammenfassend kann man mit Bezug auf die dezentralisierten Einheitsstaaten sagen, dass in allen Staaten wenigstens Quasi-Stabilitätspakte existieren. Da das Gewicht des Zentralstaates in Verschuldungsfragen aber ohnehin dominierend ist, kommt diesen Verträgen keine große Bedeutung zu; der Zentralstaat ist hier eindeutig für evtl. Verstöße gegen den ESWP verantwortlich und beherrscht die Verschuldung auf Dauer. Die dezentralisierten Einheitsstaaten werden in den folgenden Abschnitten deshalb aus den gleichen Gründen vernachlässigt wie die zentralisierten Einheitsstaaten.

Bei den *föderalistischen Staaten* soll nicht nur eine qualitative Einordnung der dort überall vorhandenen Stabilitätspakte vorgenommen werden, sondern auch eine quantitative. Das Ergebnis ist im *Kasten 4* dargestellt.¹²

In *Belgien* gibt es einen Finanzplanungsrat, in dem die Finanzminister der Zentralregierung und der Regionen sowie die Zentralbank und Sachverständige vertreten sind. Er überwacht die Einhaltung individueller regionaler Stabilitätsprogramme, die zwischen der Zentralregierung und den Regionen ausgehandelt werden und deren Planungszeitraum dem nationalen Stabilitätsprogramm entspricht (vgl. z. B. *Stability Programme Belgium*, 2003, S. 14). Für den Fall von Abweichungen gibt es zwar keine formellen Sanktionen, die Zentralregierung kann aber die Schuldenufnahme der Regionen und Gemeinden durch ein zustimmungspflichtiges Gesetz beschränken. Da die Verhandlungsstruktur so geartet ist, dass die Zentralregierung jeweils nur mit einer Region verhandelt, wird man davon sprechen können, dass der über den Finanzplanungsrat hinreichend informierte und mit Motivationsmöglichkeiten ausgestattete Zentralstaat Verschuldungentscheidungen wahrscheinlich beherrscht. Der α -Wert dürfte deshalb etwa bei 0,6 liegen.

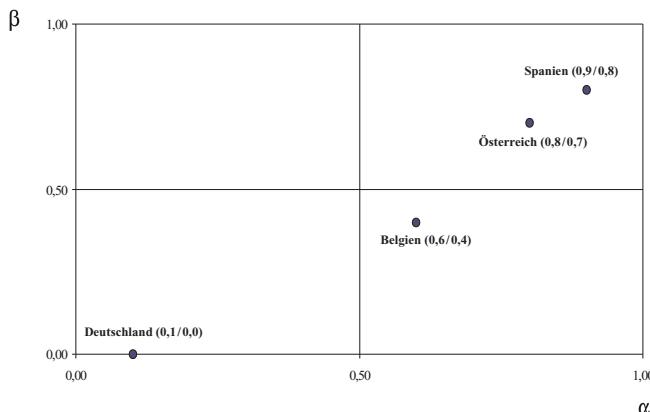
Die Stabilitätsprogramme werden jährlich neu beschlossen. Deshalb wird man nicht von einer Bindung für die gesamte Laufzeit ausgehen können, wohl aber von

¹² Alle hier und im Folgenden genannten α - und β -Werte sind Selbsteinschätzungen auf der Basis der Literatur und der jeweiligen NSPs. Sie könnten durch Befragungen von Fachleuten für die einzelnen NSPs evtl. verbessert werden. Die Wertangaben werden erforderlichenfalls auf eine Stelle hinter dem Komma gerundet.

einer strikten Bindung im laufenden und einer etwas lockereren Bindung für das Folgejahr. Deshalb hat L den Wert 2 und β den Wert 0,4.

Damit kann das Vertragsgeflecht, das in Belgien in seiner Gesamtheit einen formellen nationalen Stabilitätspakt ersetzt, insgesamt mit einem Projektführungsvertrag gleichgesetzt werden, der die Koordinaten $\alpha = 0,6$ und $\beta = 0,4$ aufweist.

In *Deutschland*, auf das im Abschnitt 4.2 noch näher eingegangen wird, gibt es zwar formell einen nationalen Stabilitätspakt; dieser ist materiell aber so geartet, dass der Bund weder weiß, wie stark sich die einzelnen Bundesländer in Maastricht-Abgrenzung verschulden, noch dass er über irgendwelche Sanktionsmittel für den Fall der Abweichung von einer Haushaltsleitlinie verfügt, die im Finanzplanungsrat mit Bezug auf laufende Ausgaben in der Abgrenzung der Finanzstatistik ausgehandelt wird. Es ist somit kaum vorstellbar, dass der Bund das Verschuldungsverhalten von Ländern und Gemeinden auch gegen Widerstand unter seine Kontrolle bringt; α hat deshalb den Wert 0,1.



Staat	α	L	β
Belgien	0,6	2	0,4
Deutschland	0,1	0	0,0
Österreich	0,8	4	0,7
Spanien	0,9	5	0,8

Datenquellen: Selbsteinschätzung auf der Basis der Operationalisierungsvorschriften in Kasten 2 und der im Text genannten Quellen.

Kasten 4: Lokalisation der nationalen Stabilitätspakte föderalistischer Staaten im Koordinationsraum

Eine Langfristbindung ist nicht zu erkennen, denn Verabredungen im Finanzplanungsrat sind völlig unverbindlich, und in bezug auf die Maastricht-Kriterien

wird noch nicht einmal klargestellt, wer welchen Stabilitätsbeitrag zur Realisation des Kollektivziels „Einhaltung des ESWP“ zu erbringen hat. Die Bindungswirkung ist deshalb als „allenfalls unterjährig, d. h. geringer als 1 Jahr“ einzustufen, was einem β -Wert von 0,0 entspricht.

Insgesamt liegt also ein (unvollständiger) Arbeitsgemeinschaftsvertrag ohne Zielabsicherungseinrichtungen mit den Werten $\alpha = 0,1$ und $\beta = 0,0$ vor.

Österreich verfügt über einen ausgefeilten nationalen Stabilitätspakt, auf den im Abschnitt 4.1 näher eingegangen wird.¹³ In diesem Pakt, dessen Einhaltung durch Koordinationskomitees überwacht wird, verpflichten sich der Bund, die Länder und die Gemeinden auf eine Verteilung der Defizitwerte, die Maastricht-konform ist. Im laufenden Stabilitätspakt 2001, der für die Haushaltsjahre 2001–2004 gilt und somit Ex-ante-Bindungen für $L = 4$ Jahre beinhaltet, sind die Verpflichtungen für den Bund, die einzelnen Länder und die Gemeinden geradezu mustergültig geregelt und die Informationspflichten ebenso. Artikel-104-Sanktionen werden verursachungsgerecht aufgeteilt, und für Abweichungen vom Österreichischen Stabilitätspakt sind Sanktionen und die Einschaltung eines Schlichtungsgremiums vorgesehen. Bedenkt man zusätzlich die insgesamt recht zentralistische Struktur des österreichischen Bundesstaats, wird man sagen können, dass der Bund seine Stabilitätsvorstellungen nahezu sicher laufend durchsetzen kann ($\alpha = 0,8$) und dass β wegen $L = 4$ den Wert 0,7 hat. Der Österreichische Stabilitätspakt ist somit ein Dauerherrschaftsvertrag mit $\alpha = 0,8$ und $\beta = 0,7$.

Spanien wird in seiner Verfassung nicht als Bundesstaat bezeichnet; es gibt aber 17 Communidades Autónomas, die in etwa mit den Bundesländern in Deutschland vergleichbar sind, manchmal allerdings auch andere Bezeichnungen tragen.¹⁴ Zwischen ihnen und der Zentralregierung werden auf der Basis eines „Stabilitätsge setzes“ für die Dauer von $L = 5$ Jahren bilaterale Absprachen zur Einhaltung des ESWP getroffen, die für die Territorialregierungen im Zeitraum 2003 bis 2007 einen ausgeglichenen Haushalt vorsehen (*Stability Programme Spain*, 2003, S. 20). Das Finanzministerium des Zentralstaates überwacht die Einhaltung dieser Absprachen und kann Abweichungskorrekturen anordnen. Artikel-104-Sanktionen werden verursachungsgerecht auf die Beteiligten verteilt. Die herausgehobene Stellung des Finanzministers der Zentralregierung in den bilateralen Verhandlungen und die insgesamt relativ unitarische Struktur des spanischen Staates lassen es nahezu sicher erscheinen, dass die Zentralregierung ihre Stabilitätsvorstellungen laufend durchsetzen kann. Der (allerdings nicht so benannte) Spanische Stabilitätspakt entspricht deshalb einem Dauerherrschaftsvertrag mit den Koordinaten $\alpha = 0,9$ und $\beta = 0,8$.

¹³ Die folgenden Angaben beruhen vor allem auf der Beschreibung des Paktes im österreichischen Bundesgesetzblatt (Ausgabe vom 27. 02. 2002, Teil I, S. 207–215).

¹⁴ Vgl. den Artikel „Spanien“ in: *Görresgesellschaft* (1995, S. 337). Im *Stability Programme Spain* (2003, S. 20) wird von „Territorial Governments“ gesprochen.

C. Hypothesen über die Ursachen von stabilitätspolitischen Koordinationsmängeln

Die folgenden Ausführungen beziehen sich nur auf EWU-Staaten und damit auf repräsentative Demokratien. In diesen Staaten gäbe es ohne einen Stabilitätspakt Anreize für die Regierungspolitiker, mit Blick auf das Wiederwahlziel auch das Instrument „Staatsverschuldung“ einzusetzen. In direkten Demokratien wären diese Anreize unter bestimmten Umständen geringer. Da die EWU-Staaten jedoch indirekte Demokratien darstellen und es nicht zu erwarten ist, dass sie zu Formen der direkten Demokratie übergehen (schon gar nicht zur besseren Erfüllung des Vertrages von Maastricht), sind solche Demokratien nicht Untersuchungsgegenstand dieses Aufsatzes. Innerhalb der EWU-Staaten kann man unitarische und föderalistische unterscheiden. Wie etwa das Beispiel Frankreich zeigt, können alle Staaten – unabhängig davon, wie sie organisiert sind – den ESWP verletzen. Bei den föderalistischen Staaten tritt zu den Verletzungsgründen, die bei unitarischen Staaten eine Rolle spielen können, aber außerdem die Möglichkeit hinzu, dass der ESWP auch oder gar ausschließlich deshalb verletzt wird, weil die Koordination der Gebietskörperschaften untereinander zum Teil oder vollkommen versagt. Nur solche Koordinationsmängel sind Gegenstand der nachfolgenden Überlegungen.

In einem Bundesstaat ist regelmäßig der Zentralstaat für die Außenpolitik verantwortlich, und in der EU ist konsequenterweise er es, der gegenüber der EU die Erfüllung des ESWP zu garantieren hat. Wird dieser verletzt, wird die EU den Zentralstaat tadeln. Außerdem wird der Peer-pressure-Effekt auf den Finanzminister des Zentralstaates einwirken, und der Öffentlichkeitseffekt wird zur Folge haben, dass die Regierung des Zentralstaates auch im Inland unter Rechtfertigungsdruck gerät. Bei einer solchen Anreizkonfiguration kann man eine in *Kasten 5* dargestellte *Basishypothese zum Stabilitätsverhalten von Zentralregierungen* in föderalistischen EWU-Staaten aufstellen.

Diese Hypothese lautet: Fehlen Gründe, die Politiker von Einheitsstaaten zu einer Verletzung des ESWP bewegen würden, ist die Regierung des Zentralstaates in einem Bundesstaat – und in ihr wiederum vor allem der Finanzminister – an der Einhaltung des ESWP interessiert. Aus dieser Basishypothese folgt über das Stabilitätschancentheorem (Hypothese 2 in *Kasten 5*) unmittelbar eine für diesen Aufsatz zentrale Hypothese, das *Stabilitätspakttheorem*. Es behauptet, dass in einem Staat, in dem die Zentralregierung das Verschuldungsverhalten der Gliedstaaten nicht beherrscht, eine Überschreitung des ESWP wahrscheinlicher als in anderen Staaten ist. Die in *Kasten 5* als Hypothesen 4–7 aufgeführten Thesen stützen diesen Verdacht, betonen dabei aber unterschiedliche Problemaspekte. Insgesamt lassen es die Hypothesen in *Kasten 5* plausibel erscheinen, dass die Stabilitätsperformance eines Staates à la longue umso schlechter sein wird, je weiter der nationale Stabilitätspakt von einem Dauerherrschaftsvertrag entfernt ist.

I. Hypothesen zur Ableitung eines Stabilitätspakttheorems

- (1) *Basishypothese*: Fehlen Gründe, die Politiker von Einheitsstaaten zu einer Verletzung des ESWP bewegen würden, ist die Regierung des Zentralstaates – und in ihr wiederum vor allem der Finanzminister – an der Einhaltung des ESWP interessiert.
- (2) *Stabilitätschancentheorem*: Die Chance, dass der ESWP eingehalten wird, ist bei Gültigkeit der Basishypothese um so größer, je mehr ein nationaler Stabilitätspakt (oder ein ihm gleichwertiges Netz von Verfassungsbestimmungen) so ausgestaltet ist, dass der Zentralstaat die Verschuldungsprobleme dauerhaft beherrschen kann.
- (3) *Stabilitätspakttheorem*: Je weiter ein konkreter nationaler Stabilitätspakt von einer stabilitätspolitischen Dauerherrschaft des Zentralstaates abweicht, desto schlechter ist aufgrund des Stabilitätschancentheorems der Erwartungswert für die Stabilitätsperformance eines Staates.

II. Hypothesen zur Unterstützung des Stabilitätspakttheorems

- (4) *Verschuldungsanreizhypothese*: Da sich die schädlichen Wirkungen einer Staatsverschuldung erst langfristig zeigen, neigen alle Regierungspolitiker dazu, die Verschuldungspolitik im Sinne ihres Strebens nach Wiederwahl einzusetzen (Alesina / Perrotti, 1995; Arnim / Weinberg, 1986, S. 74 ff.; Roubini / Sachs, 1989; Schemmel, 1997, S. 24). Beim Zentralstaat ist diese Tendenz in der EWU aber weniger ausgeprägt als bei den dezentralen Ebenen, weil die Bürger dazu tendieren, den Zentralstaat für die Verletzung des ESWP verantwortlich zu machen (Öffentlichkeiteffekt), und weil dies dadurch unterstützt wird, dass der Zentralstaat auch Ansprechpartner der EU ist (Peer-pressure-Effekt).
- (5) *Fiskalföderalismushypothese*: Da die dezentralen Einheiten eines Bundesstaates in einem stärkeren Maß als der jeweilige Zentralstaat dem Modell einer weit offenen Volkswirtschaft mit einer hohen Importquote gleichen und da eine höhere Importquote ceteris paribus zu einem kleineren Staatsausgabenmultiplikator und einer stärkeren Emission fiskalpolitischer Impulse ins Umland führt, sind die dezentralen Einheiten weniger als der Zentralstaat an einem stabilitätsorientierten Einsatz der Staatsverschuldung interessiert.
- (6) *Übernutzungshypothese*: Der ESWP führt in Bundesstaaten dazu, dass eine von allen Gliedstaaten kollektiv einzuhaltende Verschuldungsgrenze eingeführt wird. So lange diese Grenze nun aber nicht in Einzelverschuldungsrechte aufgeteilt wird, führt die Verschuldungstendenz der Politiker dazu, dass es – wie bei der Nutzung einer Almende – zu einer Übernutzung der Verschuldungsmöglichkeiten und damit zu einer Überschreitung der ESWP-Grenzen kommt.
- (7) *Ausbeutungshypothese*: In einer Gruppe ungleich großer Akteure, die gemeinsam von der Bereitstellung eines Kollektivguts profitieren wollen (hier der Einhaltung des ESWP), besteht ein Anreiz zur Ausbeutung des großen Zentralstaats durch die anderen Mitgliedstaaten, und zwar insbesondere dann, wenn man (wie im Falle des ESWP) davon ausgehen kann, dass der Zentralstaat zu einer mäzenatischen Bereitstellung des Kollektivguts neigt, d. h. wenn er besonders stark an der Einhaltung des ESWP interessiert ist.

Kasten 5: Hypothesen zum stabilitätspolitischen Verhalten in Bundesstaaten

Ob sich das Stabilitätspakttheorem bewährt, lässt sich – wie gefordert – empirisch überprüfen. Dazu muss man das bisherige Stabilitätsverhalten der föderalisti-

schen EWU-Staaten bewerten und anschließend auf einen Zusammenhang mit den α - und β -Werten testen. Die Bewertung des Stabilitätsverhaltens erfolgt in *Kasten 6*.

Man sieht hier, wie sich das Maastricht-Defizit und der Schuldenstand in den Jahren 2001–2004 bei den einzelnen Staaten entwickelt haben. Aus dem mittleren Niveau der Verschuldungsziffern und ihrer Entwicklungstendenz sowie aus der Antwort auf die Frage, ob und ggf. wie oft der ESWP verletzt wurde, lässt sich vor dem Hintergrund der Verschuldungsentwicklung im Euroraum insgesamt eine Note für die Stabilitätsperformance der einzelnen Staaten ableiten.

In *Belgien* war das Niveau des Budgetsaldos in der Betrachtungsperiode (2001–2004) ausgleichsnah, wies aber eine leichte Verschlechterungstendenz auf. Das Schuldenstandskriterium wurde – eine Erblast – stark verletzt; es ist jedoch eine Besserungstendenz zu beobachten.

Im Euroraum insgesamt ist für das Defizit eine gefährliche Annäherung an die 3 v.H.-Grenze und für den Schuldenstand eine Verschlechterung der ohnehin zu hohen Werte zu konstatieren. Bewertet man die Stabilitätsperformance des Euroraums insgesamt mit „knapp ausreichend“ und legt man ein besonderes Gewicht auf das Defizitkriterium, bietet sich für die Stabilitätsperformance Belgiens die deutlich bessere Note „gut minus“ an.

In *Deutschland* ist das Defizit in allen Jahren eindeutig zu hoch, und die 3 v.H.-Grenze wird dreimal durchbrochen. Noch dazu ist neuerdings auch die 60 v.H.-Grenze für den Schuldenstand überschritten, und beide Kriterien werden tendenziell immer schlechter erfüllt. Das ist eine Performance, die eindeutig unter der des Euroraums liegt; die Note kann deshalb nur „mangelhaft“ lauten.¹⁵

In *Österreich* wird das Defizitkriterium durchweg eingehalten; der Finanzierungssaldo ist dem Nullwert nahe, hat sich allerdings tendenziell etwas verschlechtert. Der Schuldenstand verbessert sich dagegen tendenziell. Damit liegt insgesamt die Performancenote „gut“ nahe.¹⁶

¹⁵ Der *Sachverständigenrat* (2004, S. 734) kommt aufgrund von zwischenzeitlich vorgenommenen statistischen Korrekturen sogar zu Performancewerten, die noch schlechter sind als die in Abbildung 6 abgedruckten: Die Defizitquoten für die Jahre 2002–2004 betragen 3,7 v.H., 3,8 v.H. und 3,9 v.H.. Dies unterstützt die oben vorgetragene Bewertung ebenso wie die Erwartung des *Sachverständigenrates* (2004, S. 735), dass die Defizitquote im Jahre 2005 bei 3,5 v.H. liegen wird, obwohl es dem Rat im Prinzip auch möglich erscheint, sie knapp unter 3 v.H. zu halten (ebenda, S. 738). Dabei müsste dann allerdings „kreativ“ gebucht werden. Das *Bundesministerium der Finanzen* (2004a, S. 32) erweist sich im Stabilitätsprogramm 2005 wieder einmal als sehr optimistisch und hofft auf eine Defizitquote 2005 in Höhe von 2,9 v.H.

¹⁶ Der *Staatschuldenausschuss* (2004, S. 87) hat in seinem Bericht für 2003 für die Jahre 2003 und 2004 etwas modifizierte Zahlen bekannt gegeben. Danach liegt das laufende Defizit jeweils etwa 0,2 v.H. des BIP höher, der Schuldenstand dagegen 0,1 bzw. 0,5 v.H. niedriger. Die Performancenote ändert sich durch diese Revision nicht.

Staat	Typus des nationalen Stabilitätspakts	Finanzierungssaldo					Stabilitätsperformance ¹			
		2001	2002	2003	2004	Ø	2001	2002	2003	2004
Belgien	Projektführungsvertrag ($\alpha = 0,6 / \beta = 0,4$)	0,5	0,1	0,2	-0,3	0,1	108,1	105,8	100,5	97,0
		<i>Tendenz:</i> leichte Verschlechterung					<i>Tendenz:</i> Verbesserung			
Deutschland	Arbeitsgemeinschaftsvertrag (unterjährig) ($\alpha = 0,1 / \beta = 0,0$)	-2,8	-3,5	-3,9	-3,7	-3,5	59,4	60,8	64,2	65,9
		<i>Tendenz:</i> Verschlechterung					<i>Tendenz:</i> Verschlechterung			
Österreich	Dauerherrschafitsvertrag ($\alpha = 0,8 / \beta = 0,7$)	0,2	-0,2	-1,1	-0,9	-0,5	67,1	66,6	65,0	64,8
		<i>Tendenz:</i> Verschlechterung					<i>Tendenz:</i> Verbesserung			
Spanien	Dauerherrschafitsvertrag ($\alpha = 0,9 / \beta = 0,8$)	-0,4	0,0	0,3	0,5	0,1	57,5	54,6	50,8	48,5
		<i>Tendenz:</i> Verbesserung					<i>Tendenz:</i> Verbesserung			
Performance-Vergleichswerte für den Euroraum ²		-1,6	-2,3	-2,7	-2,7	-2,3	69,4	69,2	70,4	70,8
		<i>Tendenz:</i> Verschlechterung					<i>Tendenz:</i> Verschlechterung			
		<i>Gesamurteil:</i> knapp ausreichend								

¹ Finanzierungssalden und Bruttoschulden in v.H. des BIP gemäß Vertrag von Maastricht.

² Mit dem BIP 2002 gewichtete Summenwerte der EWU-Länder.

Datquelle: Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (2004, S. 15).

Kasten 6: Typus des nationalen Stabilitätspaktes und Stabilitätsperformance der föderalistischen Staaten

Auch in *Spanien* wurden beide Grenzen durchweg eingehalten. Der Budgetsaldo hat sich noch dazu von einem Wert nahe 0 in den Überschussbereich entwickelt, und der relativ niedrige Schuldenstand hat sich ebenfalls verbessert. Hier bietet sich folglich die Performancenote „sehr gut“ an.

Gestehst man den verwendeten Ratingskalen ein Ratioskalen-Niveau zu, was in vielen vergleichbaren empirischen Untersuchungen gemacht wird, kann man die Abhängigkeit der Stabilitätsperformance von den α - und β -Werten mit Hilfe einer Regressionsanalyse ermitteln.

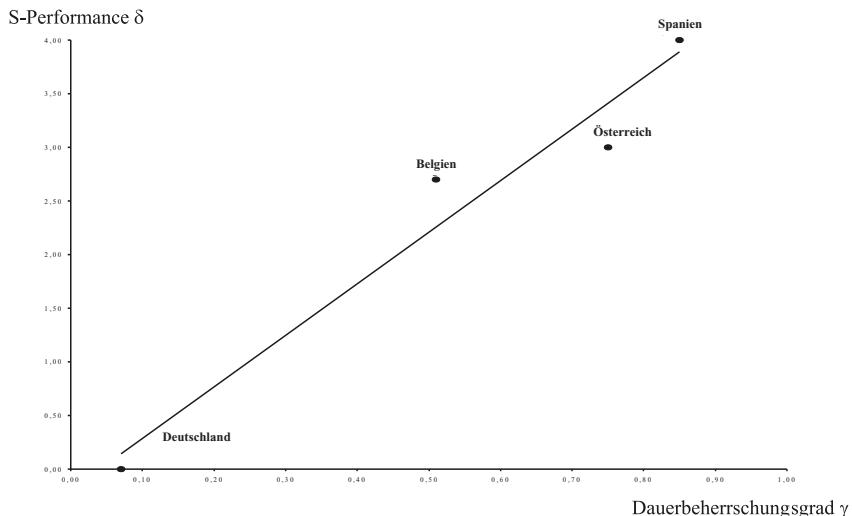
Die Ergebnisse findet man in *Kasten 7*. Hier wird als Maßeinheit für die Stabilitätsperformance der Sicherheitsabstand δ zur Note „mangelhaft“ verwendet (also $\delta = 5 - N$).

Als Ergebnis einer Regressionsrechnung vom Typ $\delta = a + b_1 \alpha + b_2 \beta$ erhält man Folgendes: Die Stabilitätsperformance wird zwar vermutlich von den α - und β -Werten beeinflusst, insbesondere von den α -Werten. Der Determinationskoeffizient R^2 ist für eine Querschnittsanalyse noch dazu außerordentlich hoch. Gleichwohl zeigt ein F -Test, dass die Regression insgesamt zu keinem signifikanten Ergebnis geführt hat. Das war bei nur vier Beobachtungen auch nicht anders zu erwarten.

Man kann nun aber von einer Zweifachregression zu einer Einfachregression übergehen, wenn man die α - und β -Wert in geeigneter Form zu einem γ -Wert zusammenfasst. Man vergrößert damit den Unterschied zwischen den Zahlen der Beobachtungen und der Regressoren und verschafft sich hierdurch einen zusätzlichen Freiheitsgrad. Eine sinnvolle Überlegung ist, dass sich α und β ja jeweils in der Länge der Diagonalen von Koordinatenrechtecken spiegeln. Hierfür gilt $\lambda = (\alpha^2 + \beta^2)^{0,5}$, wobei λ eine nur vorläufig verwendete Zwischenschritt-Größe ist. Wendet man diese Rechenvorschrift auf die Extremwerte ($\alpha = 1/\beta = 1$) an, ergibt sich $\lambda = 2^{0,5} \approx 1,414$. Das ist der größte denkbare λ -Wert. Anschaulicher ist es nun aber, wenn man die letztlich angestrebten γ -Werte auf das 0–1-Intervall beschränkt. Das ist dadurch erreichbar, dass man den λ -Wert mit $2^{-0,5}$ multipliziert. Man erhält somit für γ die Formel: $\gamma = 2^{-0,5} (\alpha^2 + \beta^2)^{0,5}$.

Bei $\alpha = \beta = 0$ erhält man hieraus $\gamma = 0$, bei $\alpha = \beta = 0,5$ ergäbe sich $\gamma = 0,5$, bei $\alpha = \beta = 1$ würde γ den Maximalwert $\gamma = 1$ annehmen, bei $\alpha = 0$ und $\beta = 1$ ergäbe sich $\gamma = 0,7$ als Beispielwert, und bei $\alpha = 0$ und $\beta = 1$ erhielte man den gleichen γ -Wert.

Regressiert man δ auf γ und damit auf den gemeinsamen Einfluss von α und β , erhält man die in *Kasten 7* angegebene Regressionsgleichung der Form $\delta = a + b \gamma$. Hier zeigt sich, dass die Nullhypothese für den Steigungsparameter b mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von nur etwa 2 v. H. abgelehnt werden kann und dass der Zusammenhang somit signifikant ist. Der Absolutwert a ist dagegen nicht signifikant von Null verschieden. Insgesamt ergibt sich somit, dass δ signifikant von γ beeinflusst wird und sich nahezu proportional zu γ entwickelt.



$$\gamma^* = 2^{-0.5} (\alpha^2 + \beta^2)^{0.5} = \text{von } \alpha \text{ und } \beta \text{ abhängiger Dauerbeherrschungsgrad.}$$

N^{**} = Note für die Stabilitätsperformance.

δ^{***} = Maß der Stabilitätsperformance = Sicherheitsabstand zur Note „mangelhaft“ = $5 - N$.

Bei einer Zweifachregression $\delta = a + b_1\alpha + b_2\beta$ ergibt sich:

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
a	-0.875439	0.678564	-1.290134	0.4198
b_1	8.403509	4.368386	1.923710	0.3052
b_2	-3.666667	4.325905	-0.847607	0.5524
R-squared	0.983992			
Adjusted R-squared	0.951976			

Bei einer Einfachregression $\delta = a + b\gamma$ erhält man:

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
a	-0.196090	0.460932	-0.425421	0.7119
b	4.809340	0.740459	6.495081	0.0229
R-squared	0.954737			
Adjusted R-squared	0.932105			

Kasten 7: Stabilitätsperformance in Abhängigkeit vom Dauerbeherrschungsgrad

Die bisherige Entwicklung spricht somit für eine Bewährung des Stabilitätspakttheorems. Hieraus kann man unmittelbar Gestaltungsvorschläge wie z. B. den ableiten, dass Deutschland zur Verbesserung seiner mangelhaften Stabilitätsperformance die Dauerherrschaftselemente α und β im nationalen Stabilitätspakt verstärken müsste.¹⁷

Gegen den Test des Stabilitätspakttheorems könnte man vier Einwände erheben:

- Der erste besteht in der Behauptung, die verwendeten Ratingskalen hätten nicht die Qualität von Ratioskalen und die Verwendung der Regressionsanalyse sei deshalb nicht zulässig.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die Hypothese H_0 : „Die verwendeten Ratingskalen haben Ratioskalen-Charakter“ a priori genauso wahrscheinlich oder unwahrscheinlich ist wie die Alternativhypothese H_1 : „Die Ratingskalen sind keine Ratioskalen“. Regressionsanalysen werden heute durchweg zur Analyse der Zusammenhänge zwischen Variablen verwendet, deren Werte aus Ratingskalen stammen. Ergibt sich – wie im vorliegenden Fall – ein theoretisch plausibler Zusammenhang, ist damit implizit auch die Hypothese H_0 bestätigt, denn es ist unwahrscheinlich, dass Unfugrechnungen zu plausiblen Ergebnissen führen. Hätte sich dagegen kein plausibler Zusammenhang ergeben, hätte dies entweder an einer falschen Theorie oder an der Unzulässigkeit einer Regressionsanalyse liegen können. Man hätte dann nicht entscheiden können, ob H_0 oder H_1 gilt.

- Der zweite Einwand könnte sich gegen die Zuverlässigkeit und Gültigkeit der Abschätzungen der α -, β - und δ -Werte richten und behaupten, dass unterschiedliche Ökonomen zu unterschiedlichen Werteschätzungen gelangen würden (mangelhafte Zuverlässigkeit) und/oder dass die Herrschafts-, Bindungs- und Performancewerte nicht das messen, was ökonomisch sinnvoll gemessen werden sollte (mangelhafte Gültigkeit).

Ich hielt einen solchen Einwand für unberechtigt: Andere Ökonomen, welche die gleichen Unterlagen wie ich studieren, werden meiner Meinung nach zu den gleichen Einschätzungen gelangen. Das schließt allerdings nicht aus, dass intime Kenner der einzelnen Ländern zu etwas anderen Schätzwerten kämen. Ich kann mir das zwar nicht vorstellen, muss aber zugestehen, dass man diese Frage letztlich nur experimentell klären kann. Vorläufig sollte man die Schätzungen meiner Meinung nach als zuverlässig akzeptieren. Auch die Gültigkeit der Operationalisierungsvorschriften halte ich für überzeugend. Dafür spricht u. a., dass sich ein sinnvolles empirisches Ergebnis eingestellt hat; es ist nämlich unwahrscheinlich, dass ungültige Messungen zur Bestätigung theoretisch plausibler Prognosen führen.

¹⁷ Genau dies fordert der Sache nach auch der *Wissenschaftliche Beirat beim BMF* (2003) im Rahmen seiner Verbesserungsvorschläge zum deutschen Stabilitätspakt, auf die noch eingegangen wird. Auch in der juristischen Literatur sind solche Diagnosen schon gestellt worden. Kerber (2003, S. 19) spricht mit Bezug auf die Funktionsfähigkeit des Deutschen Stabilitätspaktes z. B. von einem „systematische(n) Auseinanderfallen von Herrschaft und Haftung“.

- Der dritte Einwand könnte sich schließlich dagegen richten, dass man bei nur vier Beobachtungspunkten ein statistisches Prüfverfahren anwendet.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die Anzahl der Beobachtungen ja immerhin größer als die der Regressoren ist und dass es nun einmal nur vier föderalistische EWU-Staaten gibt. Die Prüfung des Stabilitätspakttheorems auf der Basis der Einschätzung von vier Staaten dürfte besser als gar keine Hypothesenprüfung sein. Außerdem wird damit ein Weg dafür gewiesen, wie man später zu eindeutigeren Prüfungen kommen kann: Wenn erst einmal eine größere Zahl von mittleren Beobachtungsperioden für die vier Staaten vorliegt (also in 10 bis 20 Jahren), lassen sich Tests durchführen, gegen welche dieser Einwand nicht mehr vorgebracht werden kann.

- Der vierte Einwand könnte darin bestehen, dass die Zusammenfassung der α - und β -Werte im γ -Wert von einem gleich starken Einfluss der Variablen α und β ausgeht und damit im Prinzip zu einem gewissen Ausmaß an Fehlspezifikation des Modells führen könnte. Die für die Parameter b_1 und b_2 in der – freilich nicht signifikanten – Zweifachregression aufgeführten Werte, könnten noch dazu als ein gewisses Maß an Unterstützung für diesen Einwand gewertet werden. Dem steht aber entgegen, dass die Einfachregression als solche – von der geringen Zahl an Beobachtungspunkten abgesehen – einen recht guten Eindruck macht und dass ein solches Ergebnis bei einer wirklichen Fehlspezifikation recht unwahrscheinlich wäre. Letztlich wird man die Berechtigung des Einwandes erst dann wirklich klären können, wenn eine größere Zahl von Beobachtungsperioden vorliegt.

D. Genauere Analyse der Umsetzung des ESWP in Österreich und in Deutschland

I. Anforderungen an einen nationalen Stabilitätspakt (NSP)

Ein NSP soll nicht nur die laufende Einhaltung der beiden Maastricht-Grenzen garantieren, sondern auch die Annäherung an einen Zustand, in dem der nationale Gesamthaushalt über einen Konjunkturzyklus hinweg als ausgewichen bezeichnet werden kann. Deshalb scheiden reine Arbeitsgemeinschafts- oder Projektführungsverträge aufgrund ihrer zu geringen β -Werte als Umsetzungsmethoden aus. Wie schon angedeutet, kann dieser Mangel aber dadurch geheilt werden, dass man zusätzlich einen Kooperationsvertrag abschließt, der die Annäherung an den Zielzustand in Etappenziele zerlegt. Diese könnten z. B. Forderungen nach einer Reduktion des Defizits der Gliedkörperschaften pro rata temporis oder innerhalb von Zeitperioden sein, die wenigstens eine Hochkonjunkturphase einschließen. Auch innerhalb einer solchen Vertragsstruktur wird man allerdings berücksichtigen müssen, dass ein gewisses Maß an Flexibilität bewahrt werden muss, da man nicht vollkommen vorhersehen kann, in welche Situationen man im Zuge der Vertrags-

erfüllung geraten wird, da der abzuschließende Vertrag also mit anderen Worten geradezu notwendig unvollständig sein wird. Deshalb sollte vorgesehen werden, dass es eine Geschäftsführung gibt, welche mit einer nicht zu geringen Wahrscheinlichkeit für eine situationsgerechte Ausführung des vertraglichen Arrangements sorgen kann. Man wird damit insgesamt zu einer Vertragskonstruktion kommen, die in der Nähe von Dauerherrschaftsverträgen liegt, wenigstens also in etwa in der Mitte des Vertragsraums (d. h. in der Nähe des Punktes mit den Koordinaten $\alpha = 0,5$ und $\beta = 0,5$).

Außerdem muss natürlich – unabhängig vom konkreten Vertragstyp – dafür gesorgt werden, dass die Pflichten der Vertragsparteien eindeutig geklärt werden, dass es ein Schlichtungsverfahren für den Fall von ex post auftretenden Streitpunkten gibt, dass die erforderlichen Berichtspflichten und Überwachungseinrichtungen geschaffen werden und dass Vertragsverletzungen sanktioniert und Artikel-104-Sanktionen verursachungsgerecht aufgeteilt werden. Ist dies nicht der Fall, liegt keine wirkliche Herrschaft bzw. keine wirkliche Selbstbindung vor. Spezifiziert man die Anforderungen für wirksame Herrschafts- bzw. Selbstbindungsformen näher, gelangt man zu einer *Liste von Funktionsbedingungen*, die in *Kasten 8* aufgeführt sind.

Diese Liste soll in den folgenden beiden Abschnitten zur Beurteilung der NSPs Österreichs und Deutschlands unter Stressbedingungen verwendet werden. „Unter Stressbedingungen“ heißt dabei, dass keine „Schönwetterperioden“ unterstellt werden, in denen sich ein NSP aufgrund reichlich fließender Steuereinnahmen gleichsam von alleine erfüllt, sondern Perioden, in denen die Einhaltung des Paktes von den Beteiligten auch politisch schmerzhafte Entscheidungen verlangt. Die nähere Analyse der NSPs in Deutschland und Österreich liegt nahe, weil es sich hier um Bundesstaaten handelt, die sich in vielfältiger Hinsicht ähneln, deren NSPs aber entscheidende Unterschiede aufweisen: Der NSP Deutschlands kann als abschreckendes Beispiel verwendet werden, der NSP Österreichs dagegen als Muster einer vorbildlichen institutionellen Regelung.

Ein nationaler Stabilitätspakt ist Teil der Wirtschaftsverfassung und erfordert somit wie alle wirtschaftsverfassungsrechtlichen Regelungen Bestimmungen zur Verteilung von Dispositionskompetenzen und Informationspflichten sowie zur zweckmäßigen Gestaltung von Motivationsstrukturen.¹ Der Vertrag sollte deshalb auf unbestimmte Dauer abgeschlossen werden oder eine Auffangregel zur Absicherung des Abschlusses von Folgeverträgen enthalten. Im Einzelnen ist Folgendes zu regeln:

1. Kompetenzverteilung

- 1.1 Aufteilung der nationalen Verschuldungsrechte und ihrer mittelfristigen Entwicklungspfade auf die verschuldungsberechtigten Gebietskörperschaften.
- 1.2 Installation eines Organs zur Überwachung einschlägiger Vereinbarungen. Dieses Organ hat die Partner-Compliance zu kontrollieren, die Einhaltung der Informationspflichten zu überwachen und Alarmreaktionen auszulösen (sieht Punkt 2) sowie Motivationsinstrumente einzusetzen (siehe Punkt 3).
- 1.3 Vereinbarung eines Verfahrens für Alarmreaktionen auf Frühwarnungen und zur Vermeidung von In-Verzug-Setzungen.

2. Informationsstruktur

- 2.1 Einführung eines Berichtssystems über die Entwicklung der Defizite und Schuldenstände der verschuldungsberechtigten Gebietskörperschaften in Maastricht-Abgrenzung.
- 2.2 Installation eines Plans für die zeitliche Abfolge von Berichten („Berichtskalender“), der es gestattet, auf Frühwarnungen und Verzugsdrohungen so antworten zu können, dass trotz Entdeckungs-, Entscheidungs-, Ausführungs- und Wirkungsverzögerungen rechtzeitige Kurskorrekturen erfolgen.
- 2.3 Installation eines Schiedsverfahrens, das in Zweifelsfällen für eine Klärung von umstrittenen Fragen sorgt und nicht vom vermutlichen Willen der Vertragsparteien, sondern von gesamtwirtschaftlichen Stabilitätserfordernissen ausgeht.

3. Motivationsstruktur

Als Motivationsinstrumente stehen grundsätzlich die Mittel Lob und Tadel, Gruppendruck, positive finanzielle Anreize und (negative) Sanktionierung zur Verfügung. Sie sollten folgendermaßen angewandt werden:

- 3.1 Das o. a. Überwachungsorgan sollte regelmäßig internationale und nationale Vergleiche der Defizite und Schuldenstände durchführen und Lob und Tadel in Form von Noten für die Stabilitätsperformance verteilen, um hierdurch einen nationalen Öffentlichkeitseffekt zu erzielen.
- 3.2 Es sollte systematisch für eine nationale Stabilitätskultur und damit auch dafür gesorgt werden, dass sich bei den Finanzministern der Gliedkörperschaften ein Korpsgeist entwickelt, der bei Verfehlungen zu Peer-pressure führt.
- 3.3 Gliedkörperschaften, die es an der nötigen Compliance fehlen lassen, sollten mit nationalen Sanktionen belegt werden (wie z. B. verstärkten Sparauflagen in Folgejahren).
- 3.4 Evtl. Artikel-104-Sanktionen sollten verursachungsgerecht auf die Gliedkörperschaften verteilt werden.

¹ Zu einem solchen Verständnis der Wirtschaftsverfassung (und der Finanzverfassung als eines darin enthaltenen Teilelements) vgl. Grossekettler (2002, S. 33–36) mit Verweisen insb. auf Böhm und Neuberger / Duffy.

Kasten 8: Funktionsbedingungen für einen nationalen Stabilitätspakt
in föderalistischen Staaten

II. Beurteilung der Funktionsfähigkeit des Österreichischen Stabilitätspaktes (ÖSP) unter Stressbedingungen

Den folgenden Ausführungen liegt der momentan gültige ÖSP (2001) für die Jahre 2001 – 2004 zugrunde.¹⁸ Auf dieser Basis soll nun anhand der im *Kasten 8* dargestellten Funktionsbedingungen geprüft werden, ob die durch den ÖSP geschaffene stabilitätspolitische Governance-Struktur so geartet ist, dass man von einem belastungsfähigen NSP sprechen kann.

Hierzu wird zunächst nach der *Kompetenzverteilung* gefragt (die folgenden Ordnungszahlen beziehen sich auf *Kasten 8*):

- (1.1) Der ÖSP hat rein formalrechtlich die Gestalt eines längerfristig orientierten Staatsvertrags zwischen dem Bund, den Ländern und dem Gemeinde- sowie dem Städtebund. Angesichts der tatsächlichen Machtverhältnisse und der relativ zentralistischen Gesamtstruktur Österreichs ist er jedoch – wie oben schon ausgeführt – als Dauerherrschaftsvertrag zu charakterisieren. Er kennt sich in Artikel 1 zu einer stabilitätsorientierten Haushaltsführung im Sinn des ESWP. In den Artikeln 2 – 4 nimmt er sodann eine *Aufteilung der Verschuldungsgrenzen* vor, die sich der Gesamtstaat gesetzt hat, und zwar auf den Bund, jedes einzelne Bundesland und die Kommunen jeweils eines Landes. Die Verpflichtungen, welche die Vertragspartner einhalten müssen, werden als „Stabilitätsbeiträge“ bezeichnet. Sie können auch darin bestehen, ausgeglichene Haushalte zu realisieren oder Überschüsse zu erreichen. Zur Flexibilisierung der Vereinbarung werden ordentliche, reduzierte und erhöhte Stabilitätsbeiträge unterschieden, die beim Bund und den Ländern mit Bezug auf 0,75 v.H. des BIP und bei den Ländern und Gemeinden zusätzlich mit Bezug auf die Einwohnerzahl berechnet werden.¹⁹ Verringerte Stabilitätsbeiträge stellen die Untergrenze eines Toleranzkorridors um die ordentlichen Stabilitätsbeiträge dar, erhöhte Stabilitätsbeiträge ergeben sich als Ausgleich für vorübergehend verringerte Beiträge in den Folgejahren. Alle Defizitberechnungen sind Maastricht-konform. Der ordentliche Stabilitätsbeitrag des Bundes besteht in einem Defizit von maximal 0,75 v.H. des BIP, die Länder haben sich zu einem Überschuss in Höhe von wenigstens 0,75 v.H. des BIP und die Gemeinden zu einem ausgeglichenen Haushalt verpflichtet. Teile der Stabilitätsbeiträge sind zur Gewinnung von Flexibilität zwischen Bund und Ländern und zwischen den Gemeinden eines Landes

¹⁸ Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Teil I, Jg. 2002, S. 207 – 215. Zwischenzeitlich ist auch ein ÖSP (2005) für die Jahre 2005 – 2008 verabschiedet worden. Dieser ähnelt dem ÖSP (2001) sehr stark. Eine Kurzfassung findet man im Österreichischen Stabilitätsprogramm des *Bundesministeriums für Finanzen* (2004, S. 17).

¹⁹ Diese Bestimmung erinnert wie auch weitere Bestimmungen an den Vorschlag, den der *Wissenschaftliche Beirat beim BMF* (1994) für den Fall konjunktureller Normalsituationen in Deutschland vorgeschlagen hat.

handelbar. Der Forderung nach einer funktionsfähigen Aufteilung der Ver- schuldungskompetenzen ist damit in eindeutiger Weise Rechnung getragen worden.

- (1.2) Die *Überwachung der Vereinbarungen* und damit auch eine effektive Haushaltskoordinierung ist mit Bezug auf das Verhalten von Bund, Ländern und Gemeinden einem beim Bundesministerium für Finanzen eingerichteten *Österreicherischen Koordinierungskomitee* übertragen worden. In den Ländern gibt es zusätzlich mit Bezug auf das Verhältnis von Ländern und Gemeinden *Länderkoordinierungskomitees*. Da diese Komitees über alle technisch erforderlichen Rechte verfügen, ist der Überwachungsforderung damit ebenfalls Rechnung getragen.
- (1.3) Die Koordinierungskomitees sind auch für die Umsetzung von Ecofin-Entscheidungen im Falle eines Artikel-104-Verfahrens („Blauer Brief“ dritter Art) oder der Notwendigkeit von Reaktionen auf „Blaue Briefe“ erster und zweiter Art zuständig (Art. 6, Abs. 2, Buchst. g und h ÖSP). Es ist also auch für den Fall vorgesorgt, dass Alarmreaktionen notwendig werden.

Damit sind alle Kompetenzverteilungsfragen befriedigend geklärt. Der ÖSP (2001) läuft allerdings Ende 2004 aus und wird wie gesagt durch den ÖSP (2005) ersetzt. Dies wirft die Frage nach einer *automatischen Verlängerungsregel* auf. Wenn der Autor es richtig verstanden hat, wird diese Frage durch eine Ausfallregelung in Art. 9 ÖSP (2001) geklärt: Kommt es nicht zu einem ÖSP (2005) – und später dann nicht zu einem ÖSP 2008 usw. –, tritt automatisch die Vereinbarung über einen Österreichischen Stabilitätspakt wieder in Kraft (BGBl. I Nr. 101/ 1999), die dem jetzigen Stabilitätspakt vorangegangene, ähnliche Regelungen enthielt und zeitlich unbefristet war.²⁰

Nun zur *Informationsstruktur*:

- (2.1) Zur Sicherstellung der erforderlichen Informationsflüsse ist ein so genanntes *sanktioniertes Informationssystem* vereinbart worden (Art. 9 ÖSP): Alle Gebietskörperschaften werden dazu verpflichtet, die zur laufenden Überwachung ihrer Haushaltssalden in Maastricht-Abgrenzung erforderlichen Daten zu übermitteln.

²⁰ Zu diesem Vorgänger des Stabilitätspakts in Österreich, der insgesamt etwas unschärfer als der heutige war, vgl. Thöni / Garbislinger (1999).

Die o. a. Ausfallregelung ist die einzige Stelle, bei der Zweifel an der Einschätzung der Koordinatenwerte bestehen. Es ist nämlich nicht vollkommen sicher, dass die o. a. Interpretation der Vertragskonstruktion richtig ist. Dieser Punkt konnte auch nicht durch Anfragen geklärt werden. Wenn die Ausfallregelung wirklich zieht, müsste man den β -Wert für Österreich etwas höher als 0,7 einschätzen (was die Regression verbessern würde). Die Tatsache, dass die Verabschiedung des ÖSP für die Jahre 2005–2008 als sicher gilt, spricht jedenfalls dafür, dass der ÖSP zu einer etablierten Institution geworden ist und faktisch sogar Bindungen enthält, die über den Zeitraum von vier Jahren noch hinausgehen.

- (2.2) Im eben genannten Artikel wird auch geregelt, dass und wie die erforderlichen Informationen durch Schätzungen zu ersetzen sind, wenn sie noch nicht vorliegen. Schuldhafte Verletzungen der Pflichten zur rechtzeitigen Information werden durch Geldstrafen bis zu 100.000 Euro sanktioniert. Entscheidend hierbei ist sicherlich nicht dieser Betrag, sondern der Öffentlichkeitseffekt, der durch Zuwiderhandlungen erzeugt wird und den die Politiker scheuen werden.
- (2.3) Zur Klärung und Beilegung von Streitfragen sind *Schlichtungsgremien* eingesetzt worden, die sich auf ein Gutachten des Präsidenten des Rechnungshofs stützen sollen und auch bei der Verhängung von Sanktionen eine Rolle spielen.

Damit sind die in *Kasten 8* beschriebenen Informationsanforderungen ebenfalls erfüllt.

Zur *Motivationsstruktur* ist Folgendes zu sagen: Der ÖSP ist seiner ganzen Struktur nach auf die Heranbildung einer Stabilitätskultur ausgerichtet. Er beschreibt in seinem Artikel 6 die Verpflichtung zu einer einschlägigen Haushaltskoordinierung und in seinem Artikel 7 die mittelfristige Ausrichtung der Haushaltsführung. Die Berichterstattung ist bewusst so angelegt, dass Öffentlichkeiteffekte erreicht werden, die zu einem stabilitätspolitisch verantwortlichen Verhalten anreizen. Außerdem gibt es einen nationalen Sanktionsmechanismus (Art. 11 – 13 ÖSP). Nach ihm können bis zu 8 v.H. des jeweiligen Stabilitätsbeitrags zuzüglich 15 v.H. der jeweiligen Unter- bzw. Überschreitung als Sanktionsbetrag verhängt werden. Der Sanktionsbetrag wird letztlich erst bei einer nachhaltigen Limitüberschreitung fällig und fließt den anderen Mitgliedern des Paktes zu. Evtl. anfallende Artikel-104-Sanktionen werden außerdem verursachungsgerecht auf die Paktparteien umgelegt (Art. 15 ÖSP).

Insgesamt wird damit allen Anforderungen des *Kastens 8* Rechnung getragen, und zwar in einer geradezu mustergültigen Weise. Felix Austria!²¹

III. Beurteilung des Deutschen Stabilitätspaktes (DSP) unter Stressbedingungen, der Möglichkeiten seiner Verbesserung und der potenziellen Auswirkungen auf die Umsatzsteuerverteilung

1. Beschreibung des Paktes

Der DSP ist formal als ein Arbeitsgemeinschaftsvertrag angelegt, der aus der Sicht des ESWP in zweifacher Weise unvollständig ist: Die Ergänzung durch einen Kooperationsvertrag zur Erreichung der Mittelfristorientierung fehlt, und die in *Kasten 8* aufgeführten Bedingungen zu einer funktionsfähigen Gestaltung der

²¹ Um Missverständnisse zu vermeiden, sei darauf hingewiesen, dass hier *nicht* behauptet wird, Österreich werde niemals gegen den ESWP verstößen; es wird lediglich prognostiziert, dass man evtl. Verstöße nicht auf Mängel des ÖSP zurückführen können wird.

Kompetenzverteilungs-, Informations- und Motivationsstruktur sind entweder gar nicht oder allenfalls unvollständig beachtet worden. Der Pakt besteht nämlich ausschließlich aus einem neuen Paragraphen im Haushaltrecht und einer Art von Versprechen, das sich Bund und Länder gegenseitig gegeben haben.

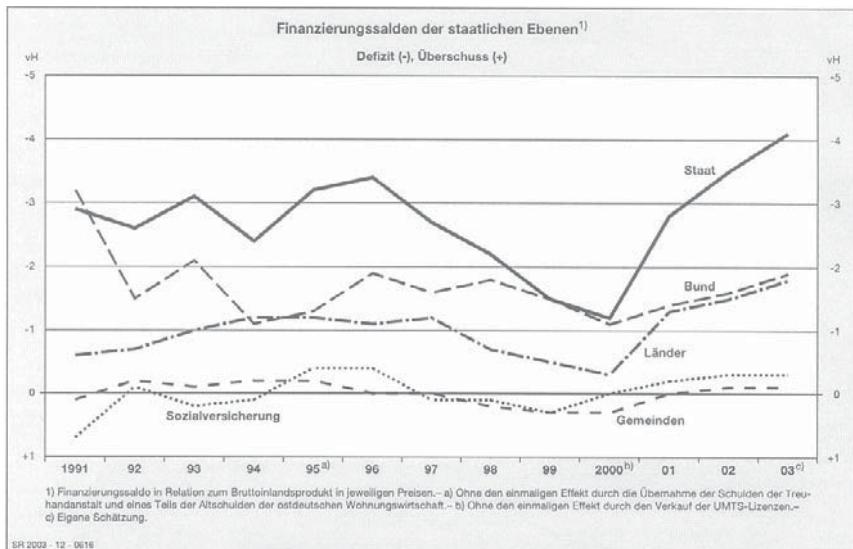
- Der neue Paragraph ist 2002 als § 51a in das Haushaltsgesetz eingefügt worden. Er schwört den Bund (einschließlich Sozialversicherung) und die Länder (einschließlich Gemeinden) programmatisch auf mittelfristig ausgeglichene Haushalte und ein Verhalten ein, das mit dem ESWP und dem Artikel 104 EGV vereinbar ist. Auf dieser Basis wurde dann festgelegt, dass der Defizitspielraum für Deutschland insgesamt (3 v.H. des BIP) zu 45 v.H. dem Bund und zu 55 v.H. den Ländern zur Verfügung steht.
- Versprochen haben sich Bund und Länder, dass sie sich im Rahmen von Verhandlungen im (nach wie vor nicht entscheidungsberechtigten) Finanzplanungsrat auch ohne den Erlass von Kompetenzverteilungs-, Informations- und Sanktionsvorschriften auf das verständigen werden, was im Lichte des ESWP gesamtwirtschaftlich erforderlich ist – eine Hoffnung, die angesichts der Erfahrungen mit dem Verhalten von Politikern als blauäugig erscheint.

Der Bundesfinanzminister hatte an sich bereits 1996 konkretere Vorschläge für einen DSP ausgearbeitet, die materiell weitgehend den Vorschlägen des *Wissenschaftlichen Beirats beim BMF* (1994) entsprachen (*Höfling*, 1997; *Peffekoven*, 2003; *Poser/Polleit*, 2002). Diese Vorschläge wurden von den Ländern aber abgelehnt. Die Quittung hat Deutschland inzwischen erhalten, denn sein insgesamt zu hohes Defizit und sein zu hoher Schuldenstand werden durchaus nicht nur vom Bund, sondern auch von den Ländern verursacht (*Kasten 9*).²²

Der *Wissenschaftliche Beirat beim BMF* (2003) hat die Mängel des DSP inzwischen detailliert analysiert. Eine Wiederholung ist im Rahmen dieser Arbeit somit überflüssig. Zur Demonstration der Tatsache, dass der DSP seinen Namen eigentlich gar nicht verdient und seiner ganzen Anlage nach wohl eher ein Propagandainstrument als ein ernsthafter Regelungsversuch ist, sei lediglich darauf hingewiesen, dass die Konsensgespräche im Finanzplanungsrat auf die Verabredung von Leitlinien für die *Ausgabenentwicklung* (nicht Defizitentwicklung) in *Haushaltsabgrenzung* abzielen. Damit besteht die Möglichkeit, Ausgaben (z. B. durch Rotbuchungen) so zu frisieren, dass negative Auswirkungen auf die Defizitentwicklung verborgen bleiben, d. h. dass entsprechende Öffentlichkeitseffekte entfallen. Noch dazu gibt es erhebliche Unterschiede zwischen Defiziten in Haushalts- und in Maastricht-Abgrenzung (*Kasten 10*), Unterschiede, die eine Abstimmung der Haushaltsführung im Sinne des ESWP nahezu unmöglich machen.²³

²² Es kann allerdings nicht geleugnet werden, dass vor allem der Bund – anders als die Ländergesamtheit – „seinen“ Defizitanteil (das sind 45 v.H. von 3 v.H., also 1,35 v.H.) überschritten hat, 2004 z. B. um rund 1 v.H., also fast 75 v.H. seines Spielraums (vgl. *Informationsdienst*, 2004, S. 2; in diesem Aufsatz wird allerdings nicht angegeben, wie die VGR-Defizite von Ländern und Gemeinden ermittelt wurden).

6*



Quelle: Sachverständigenrat (2003, S. 176).

Kasten 9: Finanzierungssalden der staatlichen Ebenen

Die Länder weigern sich bisher, Defizitberechnungen in Maastrichtabgrenzung vorzulegen, obwohl dies – wie nicht nur das Beispiel Österreichs zeigt – möglich wäre.²⁴ Der Bundesfinanzminister kann deshalb auch nicht angeben, wie sich das deutsche Gesamtdefizit in Maastricht-Abgrenzung über die einzelnen Länder und ihre Gemeinden verteilt.

Insgesamt muss man somit feststellen, dass der gegenwärtige DSP seinen Namen nicht verdient und alle Bedingungen verletzt, die in *Abbildung 8* aufgeführt werden. Die euphemistische Beschreibung des DSP durch das *Bundesministerium der Finanzen* (2002, S. 66–69) muss wohl als reiner Zweckoptimismus und Versuch zur Übertünchung von Politikversagen gewertet werden.

²³ Inzwischen liegen weitere Differenzbeträge zwischen dem Maastrichtdefizit (M) und dem Defizit nach Finanzstatistik (F) vor: 2002 ergaben sich –3,7 v.H. (M) vs. –2,7 v.H. (F), 2003 dagegen –3,8 v.H. (M) vs. –3,2 v.H. (F). Vgl. hierzu *Bundesministerium der Finanzen* (2004 b, S. 21).

²⁴ Der Finanzstaatssekretär des Landes Rheinland-Pfalz hat vor kurzem das Defizit seines Landes als „unterhalb der nach dem Maastricht-Kriterium liegenden anteiligen Obergrenze von rd. 0,0825% des bundesdeutschen Bruttoinlandsprodukts“ liegend bezeichnet (Deubel, 2004, S. 39).

	Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherung in finanzieller Abgrenzung)		Finanzierungssaldo des Sektors Staat (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherung in Abgrenzung der VGR)		Differenz	
	Jahr	in Mrd. €	in % des BIP	in Mrd. €	in % des BIP	in Mrd. €
1993	–68,2	–4,3	–51,5	–3,1	+16,7	+1,0
1994	–58,7	–3,5	–41,7	–2,4	+17,0	+1,0
1995	–60,9	–3,1	–59,9	–3,3	+ 1,0	+0,1
1996	–68,0	–3,4	–62,7	–3,4	+ 5,3	+0,3
1997	–45,1	–2,6	–51,0	–2,7	– 5,9	–0,3
1998	–26,0	–1,5	–42,8	–2,2	–16,9	–0,8
1999	–22,0	–1,4	–29,7	–1,5	– 7,7	–0,4
2000	–32,0	–1,7	–28,0	–1,4	+ 4,0	+0,2
2001	–49,0	–2,3	–57,5	–2,8	– 8,4	–0,4

Die Abweichungen zwischen den Finanzierungssalden lassen sich i.d.R. auf wenige große Posten zurückzuführen Hierzu gehören

- der Finanzierungssaldo der Sozialversicherungen,
- die Entwicklung der Beteiligungskäufe und -verkäufe sowie
- die Entwicklung des Bundesbankgewinns (bzw. die Höhe der darin enthaltenen Beträge aus Verkäufen oder Umbewertungen von Gold- oder Devisenreserven).

Zu den Unterschieden zwischen den Salden der beiden Rechenwerke haben maßgeblich beigetragen:

- im Jahr **1998** (Abweichung –0,8 % des BIP):
 - ein hoher Saldo aus Beteiligungskäufen und -verkäufen (rd. –0,7 % des BIP)
- im Jahr **1999** (Abweichung –0,4 % des BIP):
 - ein hoher Saldo aus Beteiligungskäufen und -verkäufen (rd. –0,5 % des BIP) und
 - ein hoher Überschuss der Sozialversicherungen (rd. +0,3 % des BIP)
- im Jahr **2000** (Abweichung +0,2 % des BIP; ohne UMTS-Erlöse):
 - ein positiver Saldo aus Darlehensvergaben und -rückzahlungen (+0,3 % des BIP)
- im Jahr **2001** (Abweichung –0,4 % des BIP):
 - ein hoher Saldo aus Beteiligungskäufen und -verkäufen (rd. –0,3 % des BIP)

Quelle: Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2003, S. 10).

Kasten 10: Vergleich der Finanzierungssalden
des öffentlichen Gesamthaushalts des Staatskontos der volkswirtschaftlichen
Gesamtrechnung in Maastricht-Abgrenzung

2. Verbesserungsvorschläge für den DSP

Die bisherige Analyse hat gezeigt, dass der DSP durch einen Kooperationsvertrag und zusätzlich durch eine Verstärkung von Herrschaftselementen ergänzt werden muss, wenn er zu einer funktionsfähigen Governance-Struktur im stabilitätspolitischen Bereich führen soll. Hierzu gibt es im Prinzip zwei Möglichkeiten: die Weiterentwicklung zu einem belastungsfähigen Kooperationsvertrag und die Weiterentwicklung zu einem belastungsfähigen Herrschaftsvertrag.

Wie man den DSP zu einem *belastungsfähigen Kooperationsvertrag* weiterentwickeln könnte, hat der *Wissenschaftliche Beirat beim BMF* (2003) gezeigt: Es muss dafür gesorgt werden, dass die Funktionsbedingungen der *Abbildung 8* erfüllt werden und dass es insbesondere eine präzise Verteilung der Verschuldungskompetenzen, ein effektives Kontrollorgan, hinreichende Kontrollinformationen und Sanktionsmöglichkeiten gibt. Der Beirat macht folgende Hauptvorschläge:

- Die Verschuldungsspielräume des Bundes (einschließlich Sozialversicherung) und aller einzelnen Länder (einschließlich ihrer Gemeinden) müssen in einem vorgeplanten Verfahren geklärt werden. Dazu muss es eine Dauerverpflichtung auf den ESWP und eine Auffangregel in Form einer Aufteilungsregelung für den Fall geben, dass es im Rahmen arbeitsgemeinschaftlicher Verhandlungen im Finanzplanungsrat nicht zu situationsgerechten Kurzfristlösungen kommt. Die vom Beirat vorgeschlagene Auffangregel sieht vor, dass die Verschuldungsrechte zwischen dem Bund und den Ländern im (politisch grundsätzlich anerkannten) Verhältnis 45 : 55 aufgeteilt und auf der Länderebene nach Einwohnern zerlegt werden. Die Kurzfristlösungen müssten jeweils so beschaffen sein, dass die Beiträge von Bund und Ländern zum nationalen Defizit in Maastrichtabgrenzung (und längerfristig auch zum Schuldenstand) ESWP-konform sind und dass ausformulierten Etappenzielen auf dem Weg zu einem ausgeglichenen Gesamthaushalt Deutschlands Rechnung getragen wird.²⁵
- Der Verhandlungsprozess zur Herbeiführung der eben beschriebenen Ergebnisse soll im Rahmen eines aufgewerteten Finanzplanungsrats mit eigenem Arbeitsstab erfolgen.
- Dieser soll außerdem die Rolle eines Überwachungsorgans übernehmen, Frühwarnungen abgeben und Alarmreaktionen vorbereiten können. Voraussetzung hierfür ist, dass der Bund und alle einzelnen Länder rechtzeitig Berichte über die Entwicklung ihrer Defizite und Schuldenstände in Maastricht-Abgrenzung vorlegen.
- Da die Verschuldungsgrenzen auf alle Paktmitglieder heruntergebrochen werden, können vom Finanzplanungsrat individuelle Frühwarnungen und Verwar-

²⁵ Für den Schuldenstand ließen sich ähnliche Verteilungskriterien wie für das laufende Defizit denken (*Schemmel*, 1997, S. 61 f.). Allerdings müsste man hierbei mit Übergangsfristen zur Reduzierung von „Altlasten“ arbeiten.

nungen ausgesprochen und damit bewusst Öffentlichkeitseffekte erzeugt werden, welche die Partner-Compliance verstärken. Außerdem sieht der Beiratsvorschlag vor, dass evtl. Artikel-104-Sanktionen verursachungsgemäß auf die Pakt-partner umgelegt werden.

Es ist nicht völlig klar, ob eine solche Weiterentwicklung zu einem belastungsfähigen Kooperationsvertrag mit starken herrschaftlichen Elementen mit der jetzigen Fassung des Grundgesetzes vollkommen verträglich ist. Einerseits bezweifeln Rechtswissenschaftler wie etwa Höfling (1997) dies trotz Anerkennung der sachlichen Berechtigung einer solchen Weiterentwicklung.²⁶ Andererseits hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 101, 158 (220)) in seinem Maßstäbegegesetzurteil klargestellt, dass gesamtwirtschaftliche Stabilitätsüberlegungen (welche primär die Haushaltsumfänge betreffen) der Unabhängigkeitsgarantie der Haushaltsplanung gemäß Art. 109 GG vorgehen (welche vorrangig die Haushaltsstruktur betrifft). Auch Rupp (2003) steht einer Bindung der Länder durch Bundesrecht anscheinend eher aufgeschlossen gegenüber. Sicherheitshalber hat der Beirat (2003, S. 20) jedoch eine klarstellende Ergänzungsregelung zu Artikel 109 GG vorgeschlagen.²⁷ Im Prinzip könnte an die Stelle des Finanzplanungsrats auch eine unabhängige, regelgebundene Behörde wie der oben genannte Verschuldungsrat treten.²⁸ Da dieser Vorschlag aber noch weiter von der heutigen Rechtsordnung entfernt wäre als der Beiratsvorschlag, soll er hier nicht weiter diskutiert werden.

Wie man den DSP zu einem *belastungsfähigen Herrschaftsvertrag* weiterentwickeln könnte, hat der *Wissenschaftliche Beirat beim BMF* (1994, S. 34 f.) bereits in seinem Gutachten zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien angedeutet: Man müsste das Grundgesetz so ändern, dass die Länder- und Gemeindehaushalte sich weitgehend konjunkturunabhängig entwickeln und dass Länder und Gemeinden – wie vor der Finanzreform von 1969 – wieder auf ausgeglichene ordentliche Haushalte verpflichtet werden. Dies würde einer Aufgabenteilung nach der Theorie des finanzwirtschaftlichen Föderalismus entsprechen und zu einer Verstärkung der öffentlichen Investitionen führen (die Gemeinden sind ja Hauptinvestoren im öffentlichen Bereich). Es setzte allerdings voraus, dass der Bund den Ländern und Gemeinden ein Steueraufkommen garantiert, das sich relativ stetig und damit frei von stärkeren konjunkturellen Schwankungen entwickelt. Dies ließe sich dadurch erreichen, dass ein Stabilisierungsfonds eingeführt wird oder dass der Bund den

²⁶ Anscheinend entspricht diese Einstellung der (noch) herrschenden Lehre. Vgl. hierzu die Überblicke von Hellermann (2000) und Schemmel (1997, S. 69–81). Kloepfer/Rossi (2003, S. 340) betonen jedoch, dass die Meinung, Art. 109 GG gestatte bereits in der heutigen Fassung eine bundesgesetzliche Regelung, an Bedeutung gewinne.

²⁷ Die vom Beirat vorgeschlagene Regelung ist nicht unwidersprochen geblieben: Glauben (1997) fordert aus verfassungsrechtlichen Gründen statt ihrer einen Staatsvertrag zwischen dem Bund und den Ländern über die jeweiligen Stabilitätsbeiträge, d. h. einen reinen Kooperationsvertrag.

²⁸ Dem dürften allerdings verfassungsrechtliche Schranken entgegenstehen, die möglicherweise unüberwindbar sind (Littwin, 1997, S. 328).

Ländern und Gemeinden über antizyklisch variierte Stabilitätszuweisungen zu einem solchen Steueraufkommen verhilft.²⁹ Letzteres liefe darauf hinaus, dass die Kompetenz zur konjunkturellen Verschuldung allein beim Bund angesiedelt wird, dass er deshalb dann aber auch verstärkte konjunkturelle Schwankungen seines ihm für eigene Zwecke verbleibenden Steueraufkommens in Kauf nehmen muss. Ein vergleichbares Verfahren hat das Land Rheinland-Pfalz vor kurzem auf der Länderebene geschaffen, um die Konjunkturanfälligkeit der gemeindlichen Einnahmen zu reduzieren (Deubel, 2004). Wie bereits angedeutet, könnte im Rahmen eines Dauerherrschaftsvertrages im Prinzip auch ein unabhängiger Verschuldungsrat an die Stelle des Bundes treten. Dies soll jedoch an dieser Stelle nicht weiter diskutiert werden.

3. Auswirkungen eines belastungsfähigen DSP auf die Umsatzsteuerverteilung in Deutschland

Unterstellt man – vorerst leider kontrafaktisch – einmal, dass es einen funktionsfähigen DSP gäbe, würde hieraus eine bemerkenswerte Folgewirkung auf die Umsatzsteuerverteilung in Deutschland resultieren. Diese Verteilung erfolgt heute formell nach einem als „Deckungsquotenverfahren“ bezeichneten System; materiell ergibt sie sich aus einem Aushandlungsprozess zwischen Bund und Ländern, welcher den Blicken der Öffentlichkeit und des Parlaments weitgehend entzogen ist und sich zwischen dem Kanzler, den Ministerpräsidenten und wichtigen Parteiführern abspielt. Die Ergebnisse solcher Verhandlungen waren bisher sachlich meist nicht nachzuvollziehen, und auf den ESWP wurde dabei keine Rücksicht genommen.

Soll der ESWP eingehalten werden, ist eine Freihandverteilung der Umsatzsteuer aber rein logisch nicht mehr möglich: Wenn das Steueraufkommen und das zulässige Verschuldungsniveau des Gesamtstaates feststehen, sind auch diejenigen gesamtstaatlichen Ausgaben determiniert, die über Steuern und Schulden finanziert werden sollen (die anderen spielen in diesem Zusammenhang keine Rolle). Da sich diese Ausgaben nun wieder aus den in Maastricht-Abgrenzung ermittelten Ausgaben von Bund und Ländern zusammensetzen, muss eine Ausgabenverteilung ausgehandelt werden, die der Restriktion $A_G = T_G + S_G$ genügt.³⁰ Ist dies nun wiederum ebenso geschehen wie eine Schuldenverteilung nach dem DSP, kann die Umsatzsteuer – wie in *Kasten 11* abgeleitet und wohl auch intuitiv unmittelbar

²⁹ Ein Stabilisierungsfonds ist von Oberhauser (2003) vorgeschlagen worden, der allerdings zu einer antizyklischen Politik neigt. Die Beiratsmehrheit hatte 1994 dagegen eine potentialorientierte Politik des Budgetausgleichs über einen Konjunkturzyklus hinweg vor Augen, die sich im Normalfall auf das Wirken der automatischen Stabilisatoren verlässt. Ein Stabilisierungsfonds könnte aber auch im Rahmen einer solchen Politik seinen Sinn haben.

³⁰ A = steuer- und schuldenfinanzierte Ausgaben, T = Steueraufkommen, S = zulässige Verschuldung, Index G = Kennzeichen für Werte auf der Ebene des Gesamtstaates.

1. Um dem Europäischen Stabilitätspakt zu genügen, muss ein (zukünftiger) Deutscher Stabilitätspakt bestimmen, wie ein Zielwert für die Nettoneuverschuldung (S) des Gesamtstaats (Index G) verbindlich auf den Bund (Index B) und die Länder (Index L) aufzuteilen ist. Das bedeutet, dass S_G , S_B und S_L im Rahmen der Haushaltsplanungen des Bundes und der Länder als vom Stabilitätspakt vorgegebene Größen behandelt werden müssen. Nur so kann sicher gestellt werden, dass der dem Europäischen Stabilitätspakt entsprechende Wert für $S_G = S_B + S_L$ auch tatsächlich eingehalten wird.

Hinsichtlich der Ausgaben (A), die über Steuern (T) und Kredite (S) finanziert werden sollen, gelten außerdem die folgenden Budgetbeschränkungen:

$$(1a) A_G = T_G + S_G, \quad (1b) A_B = T_B + S_B \quad \text{und} \quad (1c) A_L = T_L + S_L.$$

2. Das gesamtstaatliche Steueraufkommen T_G kann bei der Haushaltsplanung als vorgegeben behandelt werden. Es zerfällt in einen Teil T_G^V , der vom Grundgesetz im Wege einer Vorwegverteilung auf Bund und Länder aufgeteilt wird (Trennsteuern, Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Teile der Umsatzsteuer), und in den Teil der Umsatzsteuer T_G^U , der nach Art. 106 Abs. 3 GG per Bundesgesetz aufzuteilen ist. Damit gilt:

$$(2a) T_G = T_G^V + T_G^U, \quad (2b) T_B = T_B^V + T_B^U \quad \text{und} \quad (2c) T_L = T_L^V + T_L^U.$$

3. Aus (2b) folgt $T_B^U = -T_B^V + T_B$ und aus (1b) $T_B = -S_B + A_B$.

Also gilt: $(3a) T_B^U = -T_B^V - S_B + A_B$.

Analog erhält man: $(3b) T_L^U = -T_L^V - S_L + A_L$.

4. Bund und Länder müssen verbindlich aushandeln, welche Quoten a_B und a_L sie sich an den Gesamtausgaben $A_G = A_B + A_L$ zugestehen, die sich über $A_G = T_G + S_G$ aus den vorbestimmten Werten T_G und S_G als zulässig ergeben. Aus $a_B = A_B/A_G = A_B/(T_G + S_G)$ folgt:

$$(4a) A_B = (T_G + S_G)a_B \quad \text{sowie analog} \quad (4b) A_L = (T_G + S_G)a_L.$$

5. Für den gesuchten Wert T_B^U erhält man aus (3a) und (4a) somit:

$$(5a) T_B^U = -(T_B^V + S_B) + (T_G + S_G)a_B.$$

Analog erhält man aus (3b) und (4b):

$$(5b) T_L^U = -(T_L^V + S_L) + (T_G + S_G)a_L.$$

In den Gleichungen (5a) und (5b) sind die Klammerausdrücke Größen, die bei gegebenem BIP vom Grundgesetz und einem funktionsfähigen DSP vorweg bestimmt werden. T_B^U und T_L^U stehen somit fest, sobald die Anteile a_B und a_L an den zulässigen Gesamtausgaben ausgehandelt worden sind.

Quelle: Grossekettler (2003, S. 112 f.).

Kasten 11: Einfluss der ESWP auf die Umsatzsteuerverteilung in Deutschland

verständlich – nicht mehr freihändig verteilt werden. Stattdessen muss sie so auf die Gebietskörperschaften umgelegt werden, dass die jeweilige individuelle Lücke zwischen zulässigen Ausgaben und zulässigen Schulden exakt durch eigene Steuern geschlossen wird.

Dies ist auch ein verfassungsrechtlich interessantes Ergebnis: Das Aushandeln einer Verteilung der gesamtwirtschaftlich zulässigen Ausgaben und Schulden auf den Bund und die einzelnen Länder kann als eine Konkretisierung der „notwendigen Ausgaben“ angesehen werden, die gemäß Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GG der Umsatzsteuerverteilung zu Grunde gelegt werden sollen. Da diese Verteilung einer ESWP-konformen mittelfristigen Entwicklung entsprechen muss, wird außerdem einer zweiten Forderung im eben zitierten Satz des Grundgesetzes Rechnung getragen, der verlangt, dass die Umsatzsteuerverteilung auf der Basis einer mehrjährigen Ausgleichs-Finanzplanung erfolgt.

E. Zusammenfassung

In dieser Arbeit wurde zunächst geklärt, welche Anforderungen der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (ESWP) an nationale Stabilitätspakte (NSPs) oder sie ersetzende verfassungsrechtliche Bestimmungen stellt. Anschließend wurde eine Methode zum Vergleich der NSPs in 12 EWU-Staaten entwickelt. Sie gestattet die Lokalisation dieser Pakte in einem Vertragsraum mit den Achsen „Beherrschungsgrad α “ und „Bindungsgrad β “ und unterscheidet zwischen Arbeitsgemeinschaftsverträgen, Projektführungsverträgen, Herrschaftsverträgen und Kooperationsverträgen. Die quantifizierte Verortung von NSPs im Vertragsraum ermöglicht die empirische Überprüfung von Hypothesen über erstrebenswerte Eigenschaftsausprägungen von NSPs. Die in den föderalistischen Staaten der EWU tatsächlich realisierten NSPs weisen unterschiedliche α - und β -Werte auf. Theoretische Überlegungen kamen zu dem Ergebnis, dass man umso eher von einem funktionsfähigen NSP ausgehen können wird, je näher dieser einem Herrschaftsvertrag mit hohen α - und β -Werten kommt (so genanntes Stabilitätspakttheorem). Untersucht man die Stabilitätsperformance derjenigen EWU-Staaten, die als föderalistisch eingestuft werden können, wird dieses Theorem von der Erfahrung in signifikanter Weise gestützt. Dabei muss allerdings zugestanden werden, dass die Zahl der analysierbaren Perioden leider (noch) sehr gering ist.

Im Anschluss an diesen Globalüberblick wurden die NSPs Österreichs und Deutschlands näher untersucht. Ersterer ist ein Dauerherrschaftsvertrag mit hohen α - und β -Werten, letzterer ein (unvollständiger) Arbeitsgemeinschaftsvertrag mit niedrigen Werten. Es zeigte sich, dass der Österreichische Stabilitätspakt (ÖSP) als belastungsfähig eingestuft werden kann, während der Deutsche Stabilitätspakt (DSP) als funktionsunfähig zu klassifizieren ist. Dies wurde zum Anlass genommen, Vorschläge für eine Verbesserung des DSP zu referieren, die im Endeffekt auf eine Annäherung an den ÖSP hinauslaufen. Ohne größere Verfassungsänderun-

gen dürfte die Annäherung des DSP an den ÖSP allerdings nur so weit gehen, dass der DSP als eine Kombination aus einem Kooperationsvertrag mit arbeitsgemeinschaftlichen Elementen klassifiziert werden kann, dass man also in einen Bereich mit einem deutlich höheren Einfluss des Bundes als heute gelangt ($\alpha \approx 0,4$) und eine echte Bindungswirkung realisiert, die sich etwa auf den Prognosezeitraum der mittelfristigen Finanzplanung erstreckt ($\beta \approx 0,6$). Das ist eine schlechtere Annäherung an die Benchmarkwerte Spaniens ($\alpha = 0,9 / \beta = 0,829$ als im Falle des ÖSP ($\alpha = 0,8 / \beta = 0,7$), dürfte aber zur Realisation eines funktionsfähigen DSP hinreichend sein.

Sollte es in Deutschland tatsächlich einmal zu einem funktionsfähigen Stabilitätspakt kommen, hätte dies auch Auswirkungen auf die Umsatzsteuerverteilung. Es konnte nämlich gezeigt werden, dass es bei einem funktionsfähigen und damit ESWP-konformen DSP unmöglich ist, die Umsatzsteuer – wie bisher – gleichsam freihändig zu vergeben. Statt dessen müsste sie so verteilt werden, dass sie beim Bund und jedem einzelnen Land die Lücken schließt, die sich jeweils zwischen ESWP-konformen Ausgaben einerseits sowie zulässigen Schulden und sonstigen eigenen Steuereinnahmen andererseits auftun.

Literatur

- Adam, K. G. / Franz, W. (Hrsg. 2003): Instrumente der Finanzpolitik (Festschrift Peffekoven), Frankfurt am Main.*
- Alesina, A. / Perotti, R. (1995): The Political Economy of Budget Deficits, International Monetary Fund Staff Papers 42, 1 – 31.*
- Armin, H. H. v. (1986): Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Heft 59, Wiesbaden.*
- Bohley, P. (2004): Unveröffentlichtes Manuskript zu einem am 12. 05. 2004 gehaltenen Vortrag „Euro: Eine Bremse für das deutsche Wirtschaftswachstum?“*
- Buchmüller, P. / Marte, A. (2004): Der Stabilitätspakt auf dem Prüfstand, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 4 / 2004, 261 – 268.*
- Bundesministerium der Finanzen (2002): Der nationale Stabilitätspakt – Wege zur Haushaltsdisziplin in Deutschland und Europa, in: Monatsbericht Juni 2002 des BMF, 61 – 69.*
- Bundesministerium der Finanzen (2004a): Deutsches Stabilitätsprogramm, Aktualisierung 2004, Berlin.*
- Bundesministerium der Finanzen (2004b): Bundeshaushalt 2005, Tabellen und Übersichten, Berlin.*
- Bundesministerium für Finanzen (2004): Österreichisches Stabilitätsprogramm, Wien.*
- Caesar, R. (2003): Zur Politischen Ökonomie des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, in: Adam, K. G., und Franz, W. (Hrsg.), Instrumente der Finanzpolitik, Grundlagen, Staatsaufgaben, Reformvorschläge, 2003, 82 – 92.*

- Daban, T. / Detragiache, E. / di Bella, G. / Milesi-Ferretti, G. M. / Symansky, S.* (2003): Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy, and Spain, IMF Occasional Paper No. 225, Washington.
- Deubel, I.* (2004): Vom Beistandspakt zum Stabilisierungsfonds. Ein Beitrag zur Versteigerung der kommunalen Einnahmen, in: Milbradt, G., und Deubel, I. (Hrsg.), *Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik*, 2004, 33–42.
- Dieckheuer, G.* (2004): Budgetdefizite in einer Währungsunion. Eine finanzwirtschaftliche Analyse internationaler Zins-, Wechselkurs- und Einkommenseffekte, in: Milbradt, G., und Deubel, I. (Hrsg.), *Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik*, 2004, 73–98.
- Donges, J. B.* (2004): Ein Stabilitätspakt ohne Wenn und Aber, in: FAZ Nr. 158, 13.
- Eichengreen, B.* (2003): The Future of the European Growth and Stability Pact, CESifo Forum 4/2, 68–72.
- Erlei, M. / Leschke, M. / Sauerland, D.* (1999): Neue Institutionenökonomik, Stuttgart.
- European Economic Advisory Group (EEAG)* (2003): Fiscal Policy and Macroeconomic Stabilization in the Euro Area: Possible Reforms of the Stability and Growth Pact and National Decision-Making Processes, in: EEAG, Report on the European Economy 2003, 46–73.
- Finansministeriet* (2003): Convergence Programme for Denmark, Update November 2003, o. O.
- Funke, St.* (1995): Die Verschuldungsordnung. Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik, Berlin.
- Gandenberger, O.* (2004): Supranationale Regeln zur Sicherung finanzpolitischer Disziplin: Was taugt der Stabilitäts- und Wachstumspakt, in: Milbradt, G., und Deubel, I. (Hrsg.), *Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik*, 2004, 45–63.
- Glauben, P.* (1997): Innerstaatliche Regelung zur Einhaltung der Verschuldungskriterien für die Währungsunion, Zeitschrift für Gesetzgebung 12, 233–241.
- Görresgesellschaft* (Hrsg. 1995): Staatslexikon, Bd. 6, 7. Aufl., Freiburg / Basel / Wien.
- Grossekettler, H.* (2003): Folgen des Europäischen Stabilitätspaktes für einen Deutschen Stabilitätspakt und die Umsatzsteuerverteilung, in: Adam, K. G., und Franz, W. (Hrsg.) Instrumente der Finanzpolitik, 2003, 106–116.
- Heise, M.* (2003): Mehr Konjunktursteuerung durch die Finanzpolitik? Der Stabilitätspakt auf dem Prüfstand, in: Adam, K. G., und Franz, W. (Hrsg.), *Instrumente der Finanzpolitik*, 2003, 117–132.
- Hellermann, J.* (2000): Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft und der nationale Stabilitätspakt in der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft, in: EuR, Bd. 35, 24–41.
- Höfling, W.* (1997): Haushaltsdisziplinierung der Länder durch Bundesrecht?, Zeitschrift für Rechtspolitik 30, 231–235.
- Hüther, M.* (2003): Finanzpolitik in der Währungsunion: Ein Pakt mit Illusionen?, in: Adam, K. G., und Franz, W. (Hrsg.), *Instrumente der Finanzpolitik*, 2003, 146–155.

- Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft/iwd* (2004): Artikel „Bundeshaus-
halt: Der schwarze Peter ist vergeben“, in: iwd Nr. 49, 2.
- Kerber, M. C.* (2003): Ist der Stabilitätspakt noch zu retten?, Diskussionspapier 2003 / 15 der
Wirtschaftswissenschaftlichen Dokumentation der TU Berlin, Berlin.
- Kloepfer, M. / Rossi, M.* (2003): Die Verschuldung der Bundesländer im Verfassungs- und
Gemeinschaftsrecht, Verwaltungsarchiv, 319 – 344.
- Lehment, H.* (2003): European Fiscal Policies Under the Stability Pact: Some First Insights,
in: Pethig, R., und Rauscher, M. (Hrsg.), Challenges to the World Economy, 2003, 97 – 108.
- Littwin, F.* (1997): Umsetzung der Konvergenzkriterien nach Art. 104 c I EGV im Bund-Län-
der-Verhältnis unter besonderer Berücksichtigung des Art. 109 GG, Zeitschrift für Rechts-
politik 30, 325 – 330.
- Milbradt, G. / Deubel, I.* (2004): Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschafts-
politik (Festschrift Grossekettler), Berlin.
- Ministry of Finance* (2003): Stability Programme for Finnland, Update November 2003, o. O.
- Oberhauser, A.* (2003): Von der Parallelpolitik zum Einsatz eines Konjunkturstabilisierungs-
fonds, in: Adam, K. G., und Franz, W. (Hrsg.), Instrumente der Finanzpolitik, 2003, 69 – 80.
- Oberhauser, A.* (2004): Fehlinterpretationen konjunkturbedingter struktureller Defizite des
Staates, in: Milbradt, G., und Deubel, I. (Hrsg.), Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz-
und Wirtschaftspolitik, 2004, 65 – 72.
- Osterkamp, R. / Eller, M.* (2003): How Decentralized is Government Activity?, in: Dice-Re-
port, Vol. 1, 32 – 35.
- o.V.* (2004a): EU-Kommission prüft Änderungen am Stabilitätspakt, in: FAZ Nr. 145, 13.
- o.V.* (2004b): Artikel „EU-Kommission sieht sich im Haushaltskonflikt bestätigt“ und „Die
Luxemburger Richter halten sich mit einer inhaltlichen Bewertung zurück“, in: FAZ
Nr. 161, 1 u. 11.
- Palm, U.* (2004): Der Bruch des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, Europäische Zeitschrift
für Wirtschaftsrecht, Heft 03 / 2004, 71 – 75.
- Papademos, L. D.* (2003): The Stability and Growth Pact: An Asset Rather than a Liability,
CESifo Forum 4 / 2, 73 – 77.
- Peffekoven, R.* (2003): Germany Needs a National Stability Pact, in: Pethig, R., und
Rauscher, M. (Hrsg.), Challenges to the World Economy, 2003, 55 – 64.
- Pethig, R. / Rauscher, M.* (Hrsg. 2003): Challenges to the World Economy (Festschrift Sie-
bert), Berlin u. a. O.
- Poser, M. v. / Polleit, Th.* (2002): Haushaltsautonomie der Länder versus Maastricht-Vor-
gaben. Braucht Deutschland einen nationalen Stabilitätspakt?, in: Börsen-Zeitung vom
14. 02. 2002.
- Roubini, N. / Sachs, J.* (1989): Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the
Industrial Democracies, European Economic Review 33, 903 – 933.
- Rupp, H. H.* (2003): Zur Rechtsbindung der Bundesländer an den europäischen Stabilitäts-
und Wachstumspakt, in: Adam, K. G., und Franz, W. (Hrsg.), Instrumente der Finanzpoli-
tik, 2003, 165 – 169.

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2003): Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/04, Berlin.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung des gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2004): Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004/05, Berlin.
- Sapir, A. et al. (2003): An Agenda for a Growing Europe, Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level-Study Group established on the Initiative of the President of the European Commission, Brussels.
- Schemmel, L. (1997): Defizitbegrenzung im Bundesstaat, Umsetzung des Europäischen Stabilitätspaktes bei Bund und Ländern*, Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Heft 85, Wiesbaden.
- Schröder, J. (1999): Externalitäten kreditfinanzierter Staatsausgaben*, Lohmar / Köln.
- Siebert, H. (2003): Weshalb die Europäische Währungsunion den Stabilitätspakt braucht*, in: Adam, K. G., und Franz, W. (Hrsg.), *Instrumente der Finanzpolitik*, 2003, 170–181.
- Staatsschuldenuausschuss* (2004): Bericht des Staatsschuldenuausschusses über die Budget- und Schuldenentwicklung des öffentlichen Sektors in Österreich im Jahre 2003, Pressekonferenz vom 09. Juli 2004 (www.Staatsschuldenuausschuss.at).
- Stability Programme Belgium* (2003): Belgium's Stability Programme (2004–2007), http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/country/countryfiles/be/be20032004_en.pdf.
- Stability Programme Spain* (2003): Stability Programme Update Spain 2003–2007, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/country/countryfiles/es/es20032004_en.pdf.
- Thöni, E. / Garbislander, St.* (1999): Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt im Bundesstaat, in: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 7 / 1999, 442–448.
- van Aarle, B. / Garretsen, H. / Huart, F.* (2004): Monetary and Fiscal Policy Rules in the EMU, *German Economic Review* 5, 407–434.
- Weiland, R.* (2000): Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 29, 99–102.
- Weizsäcker, R. v.* (2004): Der Weg aus der Schuldenfalle, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 23. 06. 2004, wieder abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 26 / 2004, 6 f.
- Williamson, O. E.* (1996): *Transaktionskostenökonomik*, 2. Aufl., Hamburg.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF* (1994): Gutachten zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, Schriftenreihe des BMF, Heft 54, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF* (2003): Stellungnahme „Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspaktes“, Schriftenreihe des BMF, Bd. 75, Berlin.

Staatsverschuldung aus politisch-ökonomischer Sicht: Theorie und österreichische Evidenz*

Von *Reinhard Neck*, Klagenfurt

A. Einleitung

Zumindest seit der Zeit der Klassiker der Wirtschaftstheorie ist die Frage nach den Ursachen, Folgen und der Bewertung der Staatsschulden ein prominentes Thema des wirtschaftswissenschaftlichen Diskurses [vgl. zur Übersicht die Anthologie von *Rowley et al.* (2002)]. Klassik und Neoklassik gingen meist von der Vorstellung aus, dass sich die Finanzpolitik des Staates in ähnlicher Weise wie die Entscheidungen eines Haushalts an (allenfalls intertemporalen) Budgetbeschränkungen zu orientieren habe. Die „Keynesianische Revolution“ als Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre hat dagegen die Bedeutung der Fiskalpolitik und damit der Staatsverschuldung für die Steuerung gesamtwirtschaftlicher Zielgrößen der Wirtschaftspolitik in den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen gestellt. Der zunehmende Einfluss der „Monetaristischen Gegenrevolution“ hat seit den späten 1960er Jahren neoklassischen Positionen wieder stärkere Zustimmung verschafft. Die in den letzten Jahren zu beobachtende Entwicklung in Richtung auf (zumindest partielle) theoretische Konsense zwischen der Neuen Klassischen und der Neuen Keynesianischen Makroökonomik führt jedenfalls – durchaus in Übereinstimmung mit der wirtschaftspolitischen Praxis – zu einer im Vergleich zu Keynes und seinen Anhängern der Zwischen- und unmittelbaren Nachkriegszeit deutlich vorsichtigeren Bewertung der Eignung fiskalpolitischer Maßnahmen zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

In Europa ergibt sich die Aktualität der Frage nach der Rolle der Staatsverschuldung einerseits aus den Entwicklungen in Richtung hoher Budgetdefizite und stark steigender Staatsschulden in den letzten Jahren, andererseits aus den spezifischen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen der Europäischen Wirtschafts-

* Der Verfasser dankt den Tagungsteilnehmern der 47. Arbeitstagung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik für hilfreiche Kommentare und Michael Getzner und Gottfried Haber für ihre Unterstützung bei der Durchführung der Berechnungen. Diese Arbeit ist Teil eines vom Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank (Projekt Nr. 9506) und vom Ludwig Boltzmann-Institut zur Analyse wirtschaftspolitischer Aktivitäten geförderten Forschungsprojekts. Für alle Aussagen ist allein der Verfasser verantwortlich.

und Währungsunion (EWWU). Mit dem Eintritt in die Dritte Stufe der EWWU zu Beginn des Jahres 1999 wurde die nationale Geldpolitik der Mitgliedsländer der EWWU beendet, und die Kompetenz für die Geld- und Währungspolitik wurde auf die supranationale Ebene des Europäischen Zentralbankensystems verlagert. Insbesondere die Europäische Zentralbank ist aufgrund ihrer Statuten primär dem Ziel der Preisstabilität verpflichtet. Wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Abwertung oder Aufwertung nationaler Währungen, mit denen in der Vergangenheit asymmetrische Schocks bekämpft werden konnten, sind innerhalb der EWWU nicht mehr möglich. Daher verbleiben die fiskalpolitischen Instrumente als einzige Möglichkeit für die Einzelstaaten, um die Ziele ihrer Stabilisierungspolitik bei asymmetrischen Schocks zu verwirklichen [vgl. z. B. Neck und Holzmann (1999)].

Andererseits haben aber die fiskalischen Konvergenzkriterien des Vertrags von Maastricht und der Stabilitäts- und Wachstumspakt fiskalpolitische Kriterien und Schranken festgelegt, die sichern sollen, dass die Mitgliedstaaten der EWWU langfristig nachhaltige (tragfähige) fiskalpolitische Strategien verfolgen. Das Hauptziel dieser Kriterien ist die Vermeidung externer Effekte, die von nicht nachhaltigen fiskalpolitischen Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten ausgehen können und etwa steigende Zinssätze innerhalb der EWWU bewirken könnten [vgl. z. B. *De Grauwe (2003)*]. Zahlreiche Mitgliedstaaten der EWWU hatten in der Vergangenheit und haben auch jetzt mit budgetpolitischen Problemen und hohen Staatsschulden zu kämpfen, die durch nicht nachhaltige fiskalpolitische Maßnahmen bewirkt wurden. Österreich ist diesbezüglich keine Ausnahme, da das gegenwärtige Verhältnis der Staatsschulden zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) über dem durch die Maastricht-Kriterien und den Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgegebenen Zielwert liegt. Eine Konsolidierung des Bundesbudgets ist bisher noch nicht in erfolgreicher Weise erreicht worden, obwohl Österreich die Eintrittsbedingungen für die Mitgliedschaft in der EWWU erfüllt hat. Es ist daher von Interesse, die Ursachen für das Wachstum der Staatsschulden zu erforschen, wobei auch zu fragen ist, ob die in der Vergangenheit verfolgte Fiskalpolitik nachhaltig war.

In dieser Arbeit geben wir in Abschnitt B einen knappen Überblick über die theoretische Diskussion zu den makroökonomischen Aspekten der Finanzpolitik, die für ein Verständnis der Staatsschuldenentwicklung von großer Bedeutung sind. Im Folgenden untersuchen wir die Ursachen der Entwicklung der Staatsverschuldung, insbesondere in Österreich, wobei wir sowohl wirtschaftliche wie politische Einflussgrößen berücksichtigen. Dabei wird die Steuerglättungs-Theorie von Barro als Ausgangspunkt gewählt, die in Abschnitt C ebenso wie einige andere theoretische Argumente aus der neueren Literatur der Ökonomischen Theorie der Politik dargestellt wird. Wir beschreiben dann in Abschnitt D kurz die Entwicklung der Fiskalpolitik in Österreich, wobei wir insbesondere die Verschuldung und den Primärsaldo des Bundes (jeweils im Verhältnis zum BIP) darstellen. Im Hauptteil dieser Arbeit (Abschnitt E) stellen wir empirische Schätzungen vor, die die Theorie von Barro und deren Erweiterung durch Bohn für Österreich zu testen versuchen. Ferner untersuchen wir die Bedeutung verschiedener politisch-ökonomischer Va-

riablen für die Erklärung des Wachstums der Verschuldung des Bundes. Als wichtigste zu erklärende Variable betrachten wir dabei den Primärsaldo des Bundeshaushalts, der einer politischen Gestaltbarkeit am nächsten kommt. Im abschließenden Abschnitt F fassen wir die Ergebnisse zusammen.

B. Die keynesianische finanzpolitische Konzeption und ihre Kritiker

I. Zur Bedeutung der Finanzpolitik im Keynesianismus

Von Keynes selbst wurden zwar budgetpolitische Maßnahmen zur Überwindung der Weltwirtschaftskrise eher implizit und nur als eine unter mehreren Möglichkeiten gefordert. Doch seine Popularisatoren wie A. Hansen und W. Beveridge stellten die Idee der Fiskalpolitik als kompensatorisches Nachfragemanagement in den Mittelpunkt der als keynesianisch bezeichneten wirtschaftspolitischen Konzeption. Voraussetzung dafür waren die Annahmen der Notwendigkeit und der Wirksamkeit einer Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung durch finanzpolitische Maßnahmen. Ersteres wurde mit der Instabilität des privaten Sektors einer Marktwirtschaft begründet, die sich nach den Vorstellungen dieser Autoren von der aus stark schwankenden Unternehmererwartungen resultierenden Instabilität der privaten Investitionsentscheidungen und der Instabilität der im Konjunkturverlauf unmittelbar mit dem verfügbaren Einkommen der Haushalte variierten Konsumententscheidungen ableitet. Die Wirksamkeit der Budgetpolitik wurde mit dem von R. Kahn und Keynes entwickelten theoretischen Konzept des Multiplikators begründet. Im Verlauf der Integration der keynesianischen Theorie in die neoklassische Orthodoxie fanden diese Vorstellungen ihren Ausdruck im Einkommens-Ausgaben-Ansatz, der bis heute in der finanzwissenschaftlichen Literatur zur Stabilisierungspolitik und in den meisten Lehrbüchern der makroökonomischen Theorie eine wichtige Rolle spielt.

Bereits Hicks und Samuelson haben diese „Einkommenstheorie“, deren Lehrbuchversion das „keynesianische Kreuz“ darstellt, methodisch als partielle Gleichgewichtstheorie für den Gütermarkt im Rahmen eines Ein-Gut-Modells interpretiert. Die weitere Entwicklung dieser „Neoklassischen Synthese“, vor allem durch Hicks, Modigliani und Patinkin, bestand im wesentlichen in der Erweiterung zu einem Modell des allgemeinen Gleichgewichts auf hochaggregierter Ebene, in dem neben dem Gütermarkt noch der Geld- und der Wertpapiermarkt (IS-LM-Analyse) sowie der Arbeitsmarkt (AD-AS-Analyse) explizit betrachtet wurden. Die Einbeziehung von zusätzlichen Rückkopplungen durch den Zinssatz und das allgemeine Preisniveau modifizierte die sich bei komparativ-statischen Analysen dieser Modelle ergebenden Multiplikatoren der Finanzpolitik, die im Vergleich zum Partialmodell des Gütermarktes immer kleiner wurden, aber (außer in speziellen Ausnahmefällen) im allgemeinen positiv blieben. Ähnliche Modifikationen erga-

7 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 307

ben sich bei der Berücksichtigung endogener Staatseinnahmen und endogener Importe für eine offene Wirtschaft. Der Einbau dynamischer Elemente in diese Theorie, wie der Investitionsfunktion des Akzelerators, der Phillipskurve als eines (als stabil angenommenen) Zielkonflikts zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation oder der intertemporalen Budgetbeschränkung des Staates änderte die keynesianischen Schlussfolgerungen nicht wesentlich. Diese Entwicklung kann auf der Ebene der Theorie mit dem Ende der 1960er Jahre als abgeschlossen betrachtet werden. Sie hat seither in fast alle makroökonomischen Lehrbücher Eingang gefunden.

Gerade dieser Siegeszug der Neoklassischen Synthese im Bereich der makroökonomischen Theorie, dem in der Theorie und Praxis der Wirtschaftspolitik die zunehmende Akzeptanz und Verwirklichung der in diesem Sinne keynesianischen finanzpolitischen Konzeption in den meisten marktwirtschaftlich orientierten Industriestaaten entsprach, gab jedoch Anstöße zu wichtigen theoretischen Neuentwicklungen. Denn die Neoklassische Synthese zeigte, dass in einem solchen Gleichgewichtsansatz das Phänomen der „unfreiwilligen Arbeitslosigkeit“ im Gegensatz zu den ursprünglichen Intentionen von Keynes nur als Spezialfall unter restriktiven Annahmen oder als Ungleichgewichtsphänomen erklärt werden kann. Die von Clower begründete und von Leijonhufvud, Barro und Grossman, Malinvaud und anderen ausgearbeitete makroökonomische Theorie des temporären Gleichgewichts unter Mengenbeschränkungen versuchte, das empirisch vorfindbare Phänomen länger dauernder, stärkerer Arbeitslosigkeit dadurch zu erklären, dass sie für die Entscheidungen von Haushalten und Unternehmungen zusätzlich zu den sonst in der mikroökonomischen Theorie angenommenen Restriktionen (Budgetbeschränkung bzw. Produktionsmöglichkeitenmenge) mengenmäßige Rationierungen dieser Entscheidungsträger einführt. Auch in diesem Ansatz sind finanzpolitische Multiplikatoren grundsätzlich positiv, zumindest solange die Situation eines solchen temporären Gleichgewichts besteht. Allerdings muss für diese Theorie angenommen werden, dass die Preise auf Güter- und Arbeitsmärkten (allgemeines Preisniveau und Geldlohn) temporär fixiert sind. Unfreiwillige Arbeitslosigkeit ist damit, wie schon in der Neoklassischen Synthese, letztlich auf Preisstarrheiten (Rigiditäten) zurückzuführen, was nicht nur dem expliziten Erklärungsanspruch einer „allgemeinen“ Theorie von Keynes widerspricht, sondern auch dem Einwand unterliegt, dass durch die Flexibilisierung von Preisen eine Pareto-superiore Situation herbeigeführt werden könnte. Bis heute ist keine voll befriedigende Synthese der Annahme fixierter Preise und der der Mikroökonomik zugrunde liegenden Hypothese des Rationalverhaltens der Akteure zustande gekommen.

II. Monetaristische Kritik an der keynesianischen Theorie der Finanzpolitik

Während die bisher genannten Ansätze der makroökonomischen Theorie zur Stützung keynesianischer Positionen bezüglich der Wirksamkeit einer antizyklischen Finanzpolitik, sei es durch automatische Stabilisatoren, durch diskretionäre

Stabilisierungspolitik bei lang andauernden Krisen oder durch finanzpolitische Feinsteuierung, herangezogen werden können, stellt der Monetarismus diese Auffassungen grundsätzlich in Frage. Obwohl Milton Friedman und einige andere Autoren bereits früher theoretische und wirtschaftspolitische Überlegungen zur Kritik an der keynesianischen wirtschaftspolitischen Konzeption anstellten, wurde diese Kritik erst in den 1970er Jahren politisch wirksam, als durch steigende Inflationsraten, besonders aber durch das Auftreten des bisher unbekannten Phänomens der Stagflation der Glaube an die Fähigkeit der Finanzpolitik (und auch der Geldpolitik) zur Herbeiführung eines Vollbeschäftigungsgleichgewichts bei nur mäßiger Inflation zunehmend ins Wanken geriet.

Die Monetaristen argumentierten dabei auf mehreren Ebenen: Die keynesianische Auffassung von der inhärent instabilen Marktwirtschaft wurde abgelehnt, da nach monetaristischer Ansicht die Preise prinzipiell flexibel sind. Erhöhungen von Staatsausgaben führen daher nicht zu höheren Beschäftigungsniveaus, sondern erhöhen nur Zinssätze und Preisniveau und bewirken dadurch eine Verdrängung (Crowding-out) privater Investitionsausgaben oder (in einer offenen Volkswirtschaft) von Exporten. Steuersenkungen haben, wenn sie vom privaten Sektor als vorübergehend angesehen werden, ebenfalls keine Auswirkungen auf die Beschäftigung und die reale Güternachfrage, da nach den theoretisch besser fundierten und empirisch geprüften längerfristig orientierten Konsumtheorien (etwa Friedmans Dauereinkommenshypothese) das durch sie beeinflusste verfügbare Einkommen für die Ausgabenentscheidungen der privaten Haushalte kaum relevant ist. Finanzpolitische Multiplikatoren tendieren daher in monetaristischer Sicht gegen null oder können (insbesondere in offenen Volkswirtschaften) sogar negativ sein. Selbst wenn sie jedoch positiv wären, könnten sie nicht im Sinne einer Stabilisierung der Wirtschaft eingesetzt werden; Finanzpolitik wird damit nicht nur als unnötig, sondern auch als unwirksam oder gar schädlich betrachtet. Die Unmöglichkeit der Feinsteuierung oder allgemein einer nicht an fixierte Regeln gebundenen Wirtschaftspolitik sowie ihre potenziell destabilisierende Wirkung wird dabei unter anderem mit den langen Wirkungsverzögerungen der Geld- und Fiskalpolitik sowie mit der Unsicherheit ihrer Multiplikatoren begründet.

Politisch ist die monetaristische Kritik an der keynesianischen Konzeption der Fiskalpolitik in den USA, der BRD und vor allem in Großbritannien wirksam geworden, wobei die Ergebnisse einer derartigen Politik allerdings nicht durchwegs den in sie gesetzten Erwartungen entsprachen. Auf der Ebene der theoretischen Diskussion sind die Berücksichtigung von Erwartungen der privaten Wirtschaftssubjekte und die Betonung langfristiger Zusammenhänge (etwa im Gegensatz zu dem nur temporären Phänomen der Phillipskurve) bleibende Errungenschaften der „Monetaristischen Gegenrevolution“. Andererseits kann man auch ernst zu nehmende Argumente gegen die monetaristische Position vorbringen. So ist die Hypothese der vollständigen Verdrängung privater Investitionen durch Staatsausgaben erhöhungen an äußerst restriktive Voraussetzungen gebunden. Außerdem sind fixierte Regeln (wie Friedmans Regel des konstanten Geldmengenwachstums oder

7*

die fiskalpolitische Regel eines jährlichen Budgetausgleichs) im Rahmen der bis in die 1970er Jahre von Monetaristen wie Keynesianern verwendeten Modellklassen einer diskretionären Wirtschaftspolitik unterlegen, selbst bei großer Unsicherheit über die Wirkungen der Wirtschaftspolitik und langen, variablen Wirkungsverzögerungen. Es scheint also nicht leicht zu sein, die monetaristischen wirtschaftspolitischen Empfehlungen mit Hilfe der von der ersten Generation der Monetaristen (Friedman, Brunner und Meltzer, Stein) verwendeten Modelle theoretisch abzustützen. Die Reaktion einiger dem wirtschaftspolitischen Programm der Monetaristen verpflichteten Theoretiker bestand daher in einer Neukonzeption der makroökonomischen Theorie.

III. Finanzpolitik in der Neuen Klassischen Makroökonomik

Die Neue Klassische Makroökonomik kann als besonders radikale Version des Monetarismus betrachtet werden. Hier wird angenommen, dass die Wirtschaftssubjekte rationale Erwartungen haben, insbesondere systematische (und auch antizyklische) wirtschaftspolitische Aktionen antizipieren und diese von vornherein in ihre Entscheidungen einbeziehen. Ferner wird angenommen, dass im allgemeinen Gleichgewicht auf den Güter- und Arbeitsmärkten herrscht. In diesem Fall gilt das Theorem von der Unwirksamkeit systematischer Wirtschaftspolitik: Die Regierung kann die Wirtschaft nicht in vorhersehbarer Weise beeinflussen. Darüber hinaus ist eine als optimal geplante Wirtschaftspolitik wegen der Reaktionen des privaten Sektors zeitinkonsistent: Als „optimal“ konzipierte wirtschaftspolitische Programme werden zu einem späteren Zeitpunkt nicht ausgeführt, wodurch sie für die privaten Wirtschaftssubjekte nicht glaubwürdig sind und durch fixierte Regeln ersetzt werden sollten. Nach der „Lucas-Kritik“ haben die der Konzipierung der Wirtschaftspolitik dienenden ökonometrischen Modelle bei Änderungen der wirtschaftspolitischen Pläne keine stabile Struktur, so dass ihre Verwendung – etwa im Rahmen eines Ansatzes der quantitativen Wirtschaftspolitik – nicht gerechtfertigt ist.

Eine systematische Beeinflussung der Wirtschaft durch die Regierung ist aber in der Sicht der Neuen Klassischen Makroökonomik auch unnötig, da diese Theorie im allgemeinen von der Vorstellung des Bestehens eines walrasianischen Gleichgewichts bei Markträumung zu nahezu jedem Zeitpunkt ausgeht. Wirtschaftspolitik ist daher unwirksam, wenn sie systematisch eingesetzt wird, und störend für die Pläne der privaten Entscheidungsträger, wenn sie infolge von Überraschungseffekten Auswirkungen auf reale Variablen hat. Diese Theorie beinhaltete in ihrer ursprünglichen Form die radikalste Negation des Keynesianismus; schon der Keynes'sche Begriff der „unfreiwilligen Arbeitslosigkeit“ wurde von ihr abgelehnt.

Besonders wichtig für die Frage der Wirksamkeit der Fiskalpolitik ist die im Rahmen der Neuen Klassischen Makroökonomik entwickelte Hypothese der Neutralität der Staatsverschuldung. Obwohl die Frage, wie sich staatliche Budgetdefi-

zite auf die reale gesamtwirtschaftliche Nachfrage auswirken und ob insbesondere eine durch staatliche Anleihen finanzierte Erhöhung der Staatsausgaben (und damit des Budgetdefizits) Änderungen in den Verhaltensweisen der privaten Akteure bewirkt, bis vor Ricardo zurückverfolgt werden kann, wurde dieses Problem erst von *Barro* (1974) wieder in den Mittelpunkt der theoretischen Auseinandersetzungen über die Staatsverschuldung gestellt. Barro stellte sich die Frage, ob bei einem gegebenen Niveau der Staatsausgaben die Art ihrer Finanzierung (durch Steuern oder durch Anleihen) einen Einfluss auf das Verhalten der Wirtschaftssubjekte hat. Im Rahmen eines Modells überlappender Generationen (bei dem jedes Wirtschaftssubjekt an seine Nachkommen Vermögen vererbt und damit quasi ewig „lebt“) zeigte er, dass Staatsanleihen keinen Vermögenswert darstellen. Die Wirtschaftssubjekte antizipieren im Fall einer Erhöhung der Staatsverschuldung, dass diese in Zukunft durch höhere Steuern zurückgezahlt werden muss. Höhere Staatsschulden wirken sich daher ökonomisch genauso aus wie höhere Steuern und haben keine expansive Wirkung auf das reale Sozialprodukt oder die Arbeitslosenquote; es gibt keinen Zielkonflikt zwischen Staatsverschuldung und Arbeitslosigkeit.

Barros Theorem der Äquivalenz von Staatsverschuldung und Besteuerung (Ricardo-Äquivalenz) hat zu einer Fülle von theoretischen und empirischen Arbeiten geführt, die sich zustimmend oder kritisch mit diesem Resultat auseinander setzen. Allgemeine theoretische Aussagen scheinen hier schwer erzielbar zu sein, sodass die Frage, ob für eine konkrete Volkswirtschaft durch Staatsschulden expansive stabilisierungspolitische Effekte (oder auch nur intertemporale Lastverschiebungen) bewirkt werden können, empirischen Untersuchungen zur Entscheidung vorbehalten bleiben muss. Für die österreichische Empirie scheint die Verschuldungsneutralität aufgrund bisheriger Untersuchungen jedenfalls nicht nachweisbar zu sein (vgl. z. B. *Neck*, 1993).

In den letzten Jahren haben allerdings Vertreter der Neuen Klassischen Makroökonomik ihre theoretischen und wirtschaftspolitischen Positionen etwas abgeschwächt, während gleichzeitig Autoren, die wirtschaftspolitischen Konzepten des Keynesianismus zuneigen, auf die monetaristische und neu-klassische Kritik eingegangen sind und insbesondere das Erfordernis einer adäquaten mikroökonomischen Fundierung keynesianischer Aussagen anerkannt haben. In diesem Bereich sind in der Neuen Keynesianischen Makroökonomik zahlreiche Ansätze entwickelt worden, die sich von jenen der Neuen Klassischen Makroökonomik teilweise nur wenig unterscheiden, sodass auf der theoretischen Ebene eine gewisse Konvergenz der makroökonomischen Schulen feststellbar ist. In Bezug auf die Bewertung der Finanzpolitik ist die ursprüngliche Euphorie der Keynesianer mittlerweile ebenfalls eine Minderheitsposition geworden. Dies ist nicht nur als Ergebnis der theoretischen Diskussion zu sehen, sondern auch (und sogar primär) als Resultat von Enttäuschungen über die Auswirkungen keynesianischer Fiskalpolitik in der Praxis und von zunächst empirisch nachgewiesenen Fällen „nicht-keynesianischer Effekte“ der Fiskalpolitik, bei denen insbesondere Budgetkonsolidierungen in einigen Ländern expansive Effekte nach sich zogen.

IV. Finanzpolitik in der Neuen Politischen Ökonomie

Aus einer etwas anderen Sicht als Monetarismus und Neue Klassische Makroökonomik gelangt die Neue Politische Ökonomie (Ökonomischen Theorie der Politik) zu einer kritischen Bewertung der keynesianischen finanzpolitischen Konzeption. Hier wird zwar die potenzielle Wirksamkeit budgetpolitischer Maßnahmen auf das reale Aktivitätsniveau einer Volkswirtschaft nicht allgemein bestritten, wohl aber ihre Stabilisierungsfunktion. In dieser Theorie wird das politische System, im Falle der Finanzpolitik in erster Linie das Verhalten der Regierung, in dem Sinne endogenisiert, dass die Zielfunktion der Maximierung des eigenen Nutzens auch den politischen Entscheidungsträgern unterstellt wird. Unter der Annahme der Wiederwahlorientierung der Regierung kann gefolgert werden, dass es nicht ihr primäres Ziel ist, die Wirtschaft zu stabilisieren und Konjunkturschwankungen auszugleichen. Vielmehr ist es sogar möglich, dass die Regierung selbst (politische) Konjunkturzyklen auslöst, um gerade zum Wahltermin möglichst günstige wirtschaftliche Bedingungen vorzufinden, die sie gegenüber den Wählern als eigene Erfolge ausgeben kann.

Diese Variante der Neuen Politischen Ökonomie setzt allerdings kurzsichtiges Verhalten der Wähler voraus, ganz im Gegensatz zur Hypothese rationaler Erwartungen in der Neuen Klassischen Makroökonomik. Auch in anderer Hinsicht involvieren diese beiden theoretischen Positionen miteinander unvereinbare Voraussetzungen: Damit die Regierung den Wirtschaftsablauf so steuern kann, dass sie gerade im Wahljahr die für ihre Wiederwahl optimale Konstellation der wirtschaftspolitischen Zielvariablen erreichen kann, müssen ihre wirtschaftspolitischen Instrumente schnell und in genau vorhersagbarer Weise auf Größen wie die Arbeitslosenquote und den realen Output einwirken können. Gemeinsam ist beiden Ansätzen dagegen der Glaube an die durch rasche Preisreaktionen gestützte Stabilität des privaten Sektors der Wirtschaft. Allerdings wurden in den letzten Jahren zahlreiche Ansätze der Neuen Politischen Ökonomie entwickelt, bei denen – sowohl bei Ideologieorientierung der Regierung wie auch unter der ursprünglichen Annahme der Wiederwahlorientierung – rationale Erwartungen der Wirtschaftssubjekte mit politischen Konjunkturzyklen und anderen destabilisierenden Verhaltensweisen finanzpolitischer Entscheidungsträger vereinbar sind.

Eine für die Kritik an der keynesianischen finanzpolitischen Konzeption einflussreiche Variante der Neuen Politischen Ökonomie wurde in besonders pointierter Weise von *Buchanan* und *Wagner* (1977) formuliert. Ihrer Ansicht nach wurde durch die keynesianischen Vorstellungen vom antizyklischen Einsatz der Fiskalpolitik die „klassische“ (vorkeynesianische) Doktrin vom ausgeglichenen Budget zerstört; dadurch sei in demokratischen Gesellschaften eine politische Verzerrung in Richtung dauernder oder sogar ständig wachsender Budgetdefizite entstanden. Keynes selbst habe zwar einen symmetrischen Einsatz der Budgetpolitik empfohlen (Budgetdefizite in Rezessionen, Budgetüberschüsse in inflationären Hochkonjunkturen); die Realisierung dieser Empfehlung setze jedoch kluge und selbstlose

Wirtschaftspolitiker („wohlwollende Diktatoren“) voraus. Die politischen Entscheidungsstrukturen in einer parlamentarischen Demokratie seien aber nicht mit diesen elitären Vorstellungen der keynesianischen Theorie der Wirtschaftspolitik vereinbar: Budgetüberschüsse nützten unmittelbar und kurzfristig niemandem, auch wenn sich die Wirtschaft in einer Phase der inflationären Hochkonjunktur befindet. Die langfristigen und gesamtwirtschaftlichen Vorteile eines Budgetüberschusses würden von den Wählern nicht erkannt, da für den einzelnen Wähler kein Anreiz vorhanden sei, sich über derartige Zusammenhänge zu informieren. Dagegen begünstigten Budgetdefizite bestimmte Wählergruppen unmittelbar, ohne kurzfristig nachteilige Folgen zu haben; sie würden daher im laufenden politischen Prozess kaum auf Widerstand stoßen. Als Ergebnis der keynesianischen Vorstellungen von der antizyklischen Fiskalpolitik und des eigennutzorientierten Verhaltens der Politiker bleibe eine Tendenz zu immer höheren Budgetdefiziten und damit explodierenden Staatsschulden. Als einzigen Ausweg sehen Buchanan und Wagner und zahlreiche weitere Autoren der Neuen Politischen Ökonomie die Wiederherstellung der Regel des ausgeglichenen Budgets auf der Verfassungsebene an, wodurch eine institutionelle Schranke für das Bestreben der Politiker (und damit letztlich der Wähler), übermäßige Ausgaben zu tätigen, geschaffen würde.

Die wirtschaftspolitischen Folgerungen dieser prominenten Vertreter der Neuen Politischen Ökonomie sind also jenen des Monetarismus und der Neuen Klassischen Makroökonomik sehr ähnlich und laufen im Wesentlichen auf eine generelle Ablehnung der diskretionären Stabilisierungspolitik und insbesondere der stabilisierungspolitisch orientierten Fiskalpolitik hinaus. Diese allgemeine ordnungspolitische Ausrichtung sollte allerdings nicht über die theoretischen Unterschiede hinwegtäuschen, die zwischen den beiden Richtungen bestehen. Beispielsweise kritisieren Buchanan und Wagner (1978, S. 98 ff.) die Barrosche Version der Neutralität der Staatsverschuldung wegen der dafür erforderlichen unrealistischen Informationsvoraussetzungen.

C. Theoretische Erklärungen der Staatsverschuldung

Ausgangspunkt der modernen neoklassischen Theorie der Staatsverschuldung ist das Steuerglättungs-Modell von *Barro* (1979), das auf einer Theorie der optimalen Budgetpolitik beruht. Die Theorie von Barro, die empirisch für eine Reihe von Ländern getestet wurde, geht von der Gültigkeit des Theorems der Ricardo-Äquivalenz (Verschuldungsneutralität) aus. Wie in Abschnitt B.III ausgeführt wurde, bedeutet dies im Wesentlichen, dass die Wirtschaftssubjekte die Entscheidung über die Finanzierung der Staatsausgaben als irrelevant betrachten, d. h. dass ein gegebenes Ausmaß an Staatsausgaben in äquivalenter Weise durch Steuern oder höhere Staatsschulden finanziert werden kann. Aus diesem Grund haben expansive fiskalpolitische Maßnahmen (Staatsausgabenerhöhungen oder Steuersenkungen), die durch höhere Staatsschulden finanziert werden, keine Auswirkungen auf die ge-

samtirtschaftliche Nachfrage, denn rationale Wirtschaftssubjekte werden bei Nachfrageerhöhungen des Staates, die durch Staatsanleihen finanziert werden, nicht infolge dieser Nachfrageerhöhungen mehr konsumieren, sondern sie werden mehr sparen, um Mittel zur Verfügung zu haben, damit sie die zukünftigen Steuern zahlen können, die zur Tilgung dieser Staatsanleihen und zur Bezahlung der darauf entfallenden Zinsen eingehoben werden müssen. In einer derartigen wirtschaftlichen Umwelt versucht die Regierung gemäß der Theorie von Barro, ein gegebenes Ausmaß von Staatsausgaben dadurch zu finanzieren, dass sie die erforderlichen Steuersätze über den Konjunkturzyklus hinweg ausgleicht. Staatsausgaben und Staatseinnahmen werden durch die intertemporale Budgetbeschränkung des Staates miteinander verbunden.¹

Die Begründung, die hinter der Konstanthaltung (Glättung) der Steuersätze liegt, besteht in der angenommenen Bestrebung der Fiskalpolitik, die verzerrenden Effekte von Steuern (Zusatzlasten) und die Transaktionskosten, die mit der Einhebung von Steuern und mit der Änderung budgetärer Institutionen und fiskalischer Regeln verbunden sind, zu minimieren. Die optimale Politik einer Regierung besteht dann darin, die Steuersätze konstant zu halten. Daraus folgt, dass die Wirtschaftspolitik in Rezessionen Defizite und in Perioden der Hochkonjunktur Budgetüberschüsse hinnimmt. Diese Politik dominiert andere budgetpolitische Empfehlungen, wie etwa die Vorstellung von einem immer ausgeglichenen Budget oder keynesianische stabilisierungspolitische Vorstellungen, weil die Wohlfahrtsgewinne einer Senkung (Erhöhung) der Steuersätze in Rezessionen (Perioden der Hochkonjunktur) in der Gegenwart im Hinblick auf den gesamtwirtschaftlichen Nutzen geringer sind als die (abdiskontierten) zusätzlichen Verzerrungen, die durch temporär höhere Steuersätze entstehen würden.

Die Grundidee des Modells von Barro besteht also darin, dass Budgetdefizite und Budgetüberschüsse über den Konjunkturzyklus hinweg variieren und zur Minimierung der verzerrenden Effekte der Besteuerung in optimaler Weise eingesetzt werden. Diese Theorie prognostiziert Schwankungen der Steuereinnahmen im Rahmen des Konjunkturzyklus. Diese Schwankungen dürfen aber nicht mit den wirtschaftspolitischen Empfehlungen der keynesianischen Fiskalpolitik verwechselt werden, die zu stärkeren antizyklischen Schwankungen der Staatsausgaben und Staatseinnahmen führen würden.

Es ist fraglich, wie weit die Theorie von Barro als eine positive Theorie der Fiskalpolitik angesehen werden kann, da die empirische Evidenz für das Verhalten der budgetpolitischen Entscheidungsträger im Sinne dieser Theorie für verschiedene Länder recht unterschiedlich ist. Leichter kann das Steuerglättungs-Modell als eine normative Theorie der Fiskalpolitik interpretiert werden, die zeigt, wie die negativen Effekte einer diskretionären Steuerpolitik minimiert werden können,

¹ Diese besagt, dass der Gegenwartswert der Summe aller zukünftigen Staatseinnahmen dem Gegenwartswert aller zukünftigen Staatsausgaben zuzüglich des Anfangsbestandes der Nettostaatsverschuldung gleich sein muss.

wenn die Wohlfahrtsgewinne einer Stabilisierungspolitik geringer sind als die Verluste, die aufgrund der verzerrenden Effekte der Besteuerung bestehen. Ein solches wirtschaftliches Umfeld besteht insbesondere in einer Situation, in der die Märkte sich so verhalten, als wären sie durch vollkommene Konkurrenz und allgemeines Gleichgewicht charakterisiert.

Die Theorie von Barro ist von verschiedenen Autoren weiterentwickelt worden. Insbesondere ist hier das Modell von *Bohn* (1998) zu nennen, das sich speziell mit der Frage der Nachhaltigkeit (Tragfähigkeit) der Fiskalpolitik beschäftigt. Dieses Modell beruht auf der Hypothese konstanter Steuersätze von Barro, berücksichtigt aber zusätzlich, dass die budgetpolitischen Entscheidungsträger bei einem Ansteigen der Staatsverschuldung in der Folgeperiode mit einem höheren Budgetsaldo (oder einem vermindernden Budgetdefizit) gegensteuern. Bohns Modell liefert für die USA deutlich bessere Ergebnisse als jenes von Barro.

Neben der Steuerglättungs-Theorie wurden in den letzten Jahren zahlreiche weitere theoretische Erklärungen der Entwicklung der öffentlichen Finanzen und insbesondere der Staatsverschuldung veröffentlicht, insbesondere im Rahmen des Ansatzes der Neuen Politische Ökonomie. In diesem Zusammenhang berücksichtigen die meisten Autoren insbesondere politische Einflussgrößen auf die Staatsverschuldung, wie etwa verschiedene Regierungsformen, die Ideologien der die Regierung stellenden Parteien, politische (insbesondere budgetpolitische) Institutionen sowie Wahltermine. Die Neue Politische Ökonomie liefert eine große Vielfalt von Ansätzen zur Erklärung der Entstehung und des Wachstums der Staatsverschuldung. Ein umfassender Überblick darüber findet sich etwa bei *Alesina* und *Perotti* (1995). Beispielsweise wird in einigen Ansätzen die strategische Rolle der Staatsverschuldung betont. Eine amtierende Regierung, die von einer bestimmten Partei gestellt wird, versucht demnach, zukünftige Regierungen in ihren Entscheidungen so zu binden, dass sie nicht nach ihren spezifischen politischen Präferenzen handeln können. In diesem Fall finanziert dann die gegenwärtige Regierungspartei Staatsausgabenprogramme, die ihren eigenen Präferenzen entsprechen, durch Erhöhungen der Staatsschulden. Die nächste Regierung hat dann die von der vergangenen Regierung getätigten Staatsschulden zurückzuzahlen und ist damit an Ausgabenprogramme der Vergangenheit gebunden, so dass sie in ihren Entscheidungen bezüglich eigener Regierungsprogramme beschränkt ist. Empirische Evidenz bezüglich der Bedeutung dieses Konzepts der strategischen Rolle der Staatsverschuldung existiert allerdings nur in sehr geringem und nicht konklusivem Ausmaß.

Mehr und bessere empirische Ergebnisse liegen für Theorien vor, die die Staatsverschuldung (auch) als Folge der jeweiligen Regierungsform betrachten. Wenn ein Land durch eine Koalitionsregierung von zwei Parteien regiert wird, besagt diese Theorie, dass diese Parteien einander in „Zermürbungskriegen“ bekämpfen können. Dabei versucht jede Partei, Ansprüche ihrer eigenen Wählerklientel zu erfüllen [vgl. *Roubini* und *Sachs* (1989)]. Da beide Parteien in der jeweils gleichen Situation sind, führt dies zu einer Ausweitung der Staatsausgaben, um ihren jewei-

ligen Wählergruppen Rechnung zu tragen und Konflikte mit dem Koalitionspartner in der Regierung zu vermeiden. Das Ergebnis ist eine steigende Staatsverschuldung. Dies gilt umso stärker, je mehr Parteien in der Regierung und/oder im Parlament vertreten sind, da eine stärkere Fragmentierung des politischen Systems die wechselseitige Gewährung von Abschlagszahlungen zur Zustimmung von Vorfahren, die für die eigenen Wählerklientel von Bedeutung sind, fördert. Nach dieser Theorie würde also ein stärker fragmentiertes politisches System eine Erhöhung der Staatsschulden eher begünstigen als ein relativ stark konzentriertes politisches System (etwa ein Zweiparteiensystem).²

Es ist jedoch auch denkbar, dass nicht derartige Verteilungskonflikte im Vordergrund stehen, sondern ganz im Gegenteil Koalitionsregierungen erfolgreicher bei der Stabilisierung der Staatsschulden sein können. Koalitionsregierungen können leichter unpopuläre Maßnahmen zur Stabilisierung und Konsolidierung des Staatsbudgets setzen, wenn sie eine breite Mehrheit im Parlament hinter sich wissen. Dagegen könnte in einer Situation, in der nur eine einzige Partei die Regierung stellt und diese mit einer starken Opposition konfrontiert ist, die Regierungspartei vor unpopulären Maßnahmen zurückschrecken, da sie glauben könnte, dass die Wähler sie allein für unangenehme Stabilisierungsprogramme verantwortlich machen. In diesem Fall werden bei Einparteienregierungen oder Regierungen mit knapper Mehrheit im Parlament Widerstände gegen eine Konsolidierung des Budgets stärker sein als bei Regierungen, die über eine breite Mehrheit verfügen. Koalitionsregierungen ohne starke Opposition können daher auch eher den Mut und die Kraft haben, die unangenehme Aufgabe der Konsolidierung der Staatsfinanzen in Angriff zu nehmen.

Eine weitere Erklärungsgröße für das Wachstum der Staatsschulden kann in der Ideologie der an der Regierung beteiligten politischen Parteien gefunden werden. Politische Parteien, die gemäß dem traditionellen Schema als „links“ einzuordnen sind (Sozialdemokraten und ähnliche Parteien in Europa, die Demokraten in den USA), könnten demnach Budgetdefizite eher akzeptieren, da sie keynesianische stabilisierungspolitische Strategien verfolgen und die Ziele des Ausgleichs der Konjunkturschwankungen und insbesondere der Verminderung der Arbeitslosigkeit in den Vordergrund stellen. Das Ziel der Preisstabilität und das Ziel des ausgeglichenen Budgets sind für solche Parteien nicht so wichtig, da die Anhänger dieser Parteien von Arbeitslosigkeit stärker betroffen werden als von Inflation. Im Gegensatz dazu würden politische Parteien, die als „rechts“ eingeordnet werden (in Europa die konservativen und christdemokratischen, teilweise auch (wirtschafts-)liberale Parteien, in den USA die Republikaner), die gegenteilige politische Strategie verfolgen. Sie sind – im Einklang mit den Präferenzen und Interessen ihrer Wählerinnen und Wähler – mehr über finanzielle Zielgrößen wie Budgetdefizite oder Inflationsraten besorgt als über die Arbeitslosigkeit und werden

² Theoretische Überlegungen und empirische Evidenz zu dieser Hypothese findet man unter anderem bei *Volkerink und de Haan (2000)* und in der dort zitierten Literatur.

demnach ihre Politik weniger zum Ausgleich der Konjunkturschwankungen einsetzen und jedenfalls keine Beschäftigungspolitik über das Budget verfolgen.

Eine andere Erklärung dafür, dass Regierungen übermäßige Budgetdefizite verursachen, ist die Hypothese der Finanzierungsillusion (fiskalischen Illusion). Nach dieser Theorie überschätzen die Wähler systematisch die Nutzen durch Staatsausgaben, die in der Gegenwart durch Defizite finanziert werden, während sie die zukünftigen Steuerlasten unterschätzen. Das heißt, dass die Wähler die intertemporale Budgetbeschränkung des Staates nicht verstehen.³ Die Politiker reagieren auf eine derartige Irrationalität der Wähler in opportunistischer Weise. Insbesondere vor Wahlen erhöhen sie die Staatsausgaben, um von den in fiskalischer Illusion befindlichen Wählern wieder gewählt zu werden. Daraus folgt, ähnlich wie bei Buchanan und Wagner (1977), eine dramatische Konsequenz für die Durchführung allfälliger keynesianischer stabilisierungspolitischer Empfehlungen: Die Wirtschaftspolitik wird zwar bereit sein, in Rezessionen das Budgetdefizit entsprechend der keynesianischen Doktrin zu erhöhen, aber die Politiker sind nicht bereit, in Zeiten der Hochkonjunktur Budgetüberschüsse anzulegen. Eine derartige asymmetrische Budgetpolitik muss offensichtlich mittel- und langfristig zu einer Erhöhung der Staatsschulden führen.

Ein Problem im Zusammenhang mit der Theorie der fiskalischen Illusion besteht darin, dass diese Theorie voraussetzt, dass die Wähler systematische Fehler bei ihrer Einschätzung der Auswirkungen von schuldenfinanzierten Staatsausgaben begehen. Diese Annahme widerspricht der Hypothese der Rationalität der Wähler und insbesondere der Hypothese rationaler Erwartungen, wonach zwar zufällige Fehler eintreffen können, jedoch im Durchschnitt die Wirtschaftssubjekte (und damit auch die Wähler) zukünftige Steuererhöhungen in rationaler Weise erwarten, durch die gegenwärtige Ausgaben finanziert werden müssten. Wenn jedoch diese Hypothese der rationalen Erwartungen gilt, muss andererseits auch erklärt werden, warum Politiker in offensichtlich irrationaler Weise bestimmte politische Maßnahmen vor den Wahlen versprechen, die offensichtlich nicht ohne Kosten für die Wählerschaft verwirklicht werden können.

Die Theorie der fiskalischen Illusion hat enge Bezüge zu jenem Teil der Literatur über politische Konjunkturzyklen, der auf nicht voll rationalem Wählerverhalten beruht. In beiden Fällen gibt es einen Anreiz für Politiker, eine Erhöhung von Staatsausgaben oder eine Senkung von Steuern kurz vor den Wahlen zu versprechen oder tatsächlich durchzuführen. Wenn die Wähler ein kurzes Gedächtnis haben, ist auch die zeitliche Entfernung zum Wahltermin von Bedeutung. Unpopuläre Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung werden dann eher kurz nach der Wahl als in den Jahren vor der nächsten Wahl durchgeführt. Diese Theorien der fiskalischen Illusion und des politischen Konjunkturzyklus können kurzfristige Schwankungen

³ Hier wird also ein Mangel an Rationalität auf Seiten der Wähler vorausgesetzt. Es wird dabei auch manchmal angenommen, dass die Politiker selbst die intertemporale Budgetbeschränkung des Staates nicht verstehen.

im Output und der Staatsverschuldung sowie teilweise auch den langfristigen Anstieg der Staatsverschuldung erklären, nicht jedoch die Unterschiede in den Entwicklungen der Staatsverschuldung zwischen verschiedenen Ländern.

Wenn die Hypothese der Ricardo-Äquivalenz gilt, bezieht die gegenwärtige Generation den Nutzen ihrer Nachkommenschaft in ihre Überlegungen ein und hat daher keine Präferenz dafür, die Schuldenlasten künftigen Generationen aufzubürden. Dabei wird vorausgesetzt, dass ein gewisses Ausmaß an intergenerativem Altruismus existiert. Wenn das nicht der Fall ist, wird durch Staatsverschuldung eine Umverteilung von Vermögen zwischen den Generationen hervorgerufen, indem die Schuldenlast zukünftigen Generationen aufgebürdet wird. Ist die gegenwärtige Generation egoistisch und selbstsüchtig, wird sie versuchen, gegenwärtige Staatschulden zu verursachen, die dann von zukünftigen Generationen, die gegenwärtig noch nicht wählen können, zurückgezahlt werden müssen. Cukierman und Meltzer (1989) haben eine Erweiterung dieser Theorie vorgeschlagen, wonach die Existenz der Staatsschulden durch die Dominanz der Präferenzen von „armen“ Wählern erklärt werden kann. „Reiche“ Wähler hinterlassen genügend Erbmasse an ihre Kinder und können damit ihr Erbe als Kompensation gegenwärtiger Veränderungen von Steuern und Defiziten einsetzen, so dass sie gegenüber der Staatsverschuldung indifferent sind. „Arme“ Wähler dagegen würden es vorziehen, „negative Erbschaften“ zu hinterlassen, was nur in der Form von Staatsschulden möglich ist. Die Fiskalpolitik wird dementsprechend zu Budgetdefiziten neigen, da zumindest ein Teil der Wählerschaft Defizite begünstigt (die „armen“ Wähler), während der andere Teil (die „reichen“ Wähler) diesbezüglich indifferent ist. Auch die Berücksichtigung intragenerativer Umverteilungen (Umverteilungen von „armen“ zu „reichen“ Wählern) kann daher als Erklärungsansatz für Steigerungen der Staatsschulden angesehen werden. Auch diese Theorien sind jedoch einer empirischen Überprüfung nur sehr schwer zu unterziehen, insbesondere da die dafür erforderlichen Daten zur Einkommensverteilung kaum in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen.

D. Die Entwicklung der österreichischen Budgetpolitik

In diesem Abschnitt beschreiben wir kurz die Entwicklung der österreichischen Budgetpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg. Wir beschränken uns dabei auf die Ebene des Zentralstaates (des Bundes), da eine konsistente Fiskalpolitik wohl nur auf der Ebene des Bundesstaates erwartet werden kann. Allerdings sind in den letzten Jahren Vereinbarungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden („Stabilitätspakete“) mit dem Ziel einer Begrenzung der Staatsschulden abgeschlossen worden, da die gesamten Schulden des öffentlichen Sektors für die Erfüllung der Kriterien des (EU-) Stabilitäts- und Wachstumspaktes relevant sind.

In der deskriptiven Literatur (umfassend etwa Seidel 1985, Smekal und Gantner 1983; laufend die Beiträge von Lehner in den Monatsberichten des Österrei-

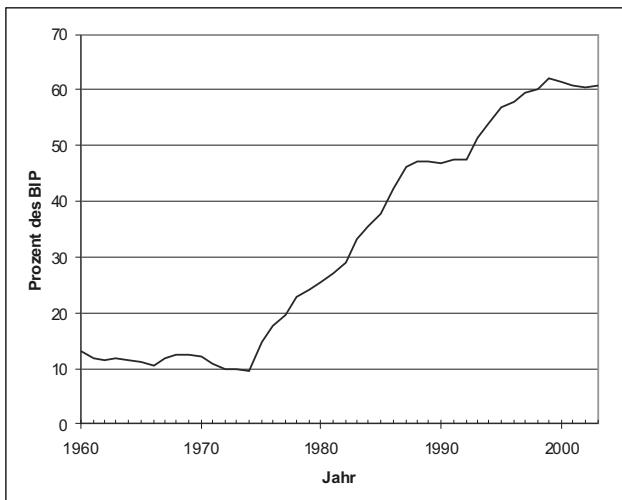
chischen Instituts für Wirtschaftsforschung und bis in die 1990er Jahre die Chronik-Beiträge im FinanzArchiv) erfolgt eine Periodisierung der österreichischen Budgetpolitik in drei relativ klar abgrenzbare Perioden, denen eventuell neuerdings eine vierte hinzugefügt werden kann:

1. Die Wiederaufbauzeit nach den Zweiten Weltkrieg bis zur Mitte der 1950er Jahre war durch im wesentlichen ausgeglichene Budgets charakterisiert (einschließlich der Jahre des „Raab-Kamitz-Kurses“ der 1950er Jahre).
2. In den Folgejahren wurde das Budget unter dem Einfluss keynesianischer Ideen als Instrument der Stabilisierungspolitik eingesetzt, wobei der erste konjunkturpolitisch orientierte Bundeshaushalt 1958 noch unter Finanzminister Kamitz zustande kam. Dabei wurde ein Budgetausgleich über den Konjunkturzyklus hinweg angestrebt, was zu einer in dieser Periode im Durchschnitt konstanten Staatsschuldenquote (Schulden-Output-Verhältnis) führte.
3. Mit dem 1975 erstmals eingetretenen hohen Budgetdefizit beginnt eine dritte Periode, die durch hohe Defizite und eine rasch wachsende Staatsverschuldung charakterisiert war. Der Anstieg der Staatsschulden (auch im Verhältnis zum BIP) wurde zwar mehrmals durch Konsolidierungsbemühungen unterbrochen; diese erwiesen sich jedoch nur als beschränkt erfolgreich, da sie bestenfalls zu vorübergehender (insbesondere 1988 – 1992) Konstanz der Staatsschuldenquote führten.
4. Mit dem Amtsantritt der „Wenderegierung“ aus ÖVP und FPÖ wurde (insbesondere zu Beginn ihrer Tätigkeit) das Ziel des „Nulldefizits“ (eines ausgeglichenen Haushalts des Gesamtstaates) propagiert (und einmal auch erreicht). Ob dieser Politikwechsel und der daraus resultierende geringfügige Rückgang der Staatsschuldenquote sich als dauerhaft erweisen wird und damit eine vierte Periode der österreichischen Budgetpolitik begonnen hat, kann derzeit noch nicht eindeutig festgestellt werden.

In den Abbildungen 1 bis 3 werden für die Zeit ab 1960 drei wichtige Indikatoren der österreichischen Fiskalpolitik dargestellt: die Entwicklung der Verschuldung des Zentralstaates (der Finanzschulden des Bundes), des Nettobudgetüberschusses und des Primärüberschusses des österreichischen Bundesbudgets. In allen Fällen erfolgt eine Normierung als Bezugsgröße im Verhältnis zum BIP.

Bei der Betrachtung der Entwicklung des Verhältnisses der Finanzschulden des Bundes zum BIP sieht man, dass diese Größe bis zur Mitte der 1970er Jahre (in den Perioden 1 und 2 in obiger Klassifikation) nur wenig Variation aufgewiesen hat. Bis 1974 blieb das Verhältnis der Finanzschulden des Bundes zum BIP (die Staatsschuldenquote) in der Größenordnung von 10 bis 13 Prozent. Zwischen 1960 und 1966 und zwischen 1970 und 1974 fiel diese Variable sogar leicht, wobei der niedrigste Wert im Jahr 1974 mit 9,69 Prozent erreicht wurde. Im Jahr 1975 (zu Beginn der Periode 3) stieg die Staatsschuldenquote deutlich. Dann stieg sie bis 1988 stetig an, wobei sie in diesem Jahr bereits die Höhe von 47,69 Prozent er-

reicht hat. Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum der Staatsschuldenquote von etwa 2,64 Prozentpunkten. In den späten 1980er und frühen 1990er Jahren war die Staatsschuldenquote bei etwa 48 Prozent kurzfristig konstant, bis sie im Gefolge der Rezession 1993 wieder zu steigen begann. Mit der Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union (EU) 1995 und den entsprechenden Anstrengungen zur Erfüllung der fiskalischen und monetären Konvergenzkriterien des Vertrags von Maastricht zur Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWU) erfolgte wieder eine Stabilisierung bei etwa 60 Prozent, also auf einem ziemlich hohen Niveau.⁴ Die vorübergehende Stabilisierung der Staatsschuldenquote des Bundes in den 1980er und 1990er Jahren wurde vorwiegend durch höhere Einnahmen aufgrund von Privatisierungen und andere einmalig wirkende Maßnahmen sowie durch Steuererhöhungen bewirkt und nur in geringem Ausmaß durch strukturelle Reformen der Staatsausgaben.



Quelle: WIFO-Datenbank; eigene Berechnungen.

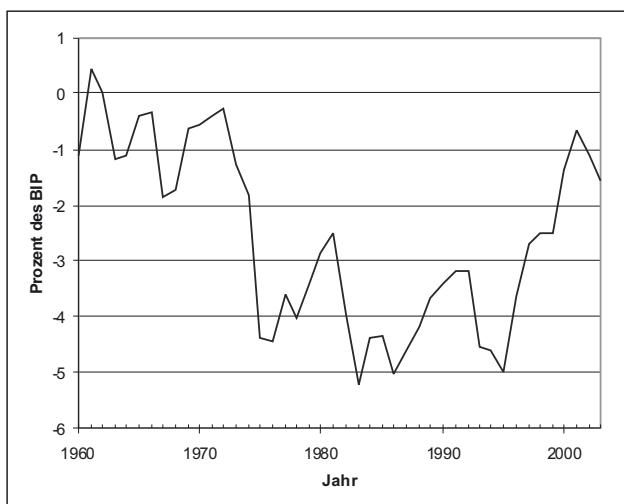
Abbildung 1: Verhältnis der Finanzschulden des Bundes zum BIP
(Staatsschuldenquote, Schulden-Output-Verhältnis; in % eines Jahres)

Der Trendbruch in der Staatsschuldenquote im Jahr 1975 kann im Wesentlichen auf den ersten Ölpreisschock zurückgeführt werden, der international 1973 eingesetzt hat und Österreich vor allem im Jahr 1975 betroffen hat. Die Rezession, die diesem Ölpreisschock gefolgt ist, führte zu Stagflation (wobei der zu dieser Zeit

⁴ Betrachtet man allerdings den Schuldenstand des gesamten öffentlichen Sektors in Österreich, wie es für die Maastricht-Kriterien erforderlich ist, so lag (und liegt) die österreichische Staatsschuld deutlich über dem Maastricht-Kriterium einer Staatsschuldenquote von 60 Prozent.

befürchtete Rückgang des BIP sich allerdings im Nachhinein als weitaus weniger dramatisch darstellte). Aufgrund der wirtschaftspolitischen Vorstellungen des so genannten „Austrokeynesianismus“ der 1970er Jahre wurde die Fiskalpolitik dazu eingesetzt, in Zeiten steigender Arbeitslosigkeit durch Budgetdefizite die Vollbeschäftigung zu sichern. Von den damaligen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern wurden diese Ausweitungen der Staatsschulden als vorübergehend angesehen. Anders als in anderen Ländern der Europäischen Union waren jedoch die österreichischen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger nicht in der Lage oder willens, in Zeiten besserer Konjunktur die Staatsschuldenquote zu reduzieren. Dass in der Zeitreihe der Staatsschuldenquote zwischen den Jahren 1974 und 1975 ein Strukturbruch vorliegt, kann durch Chow-Tests und CUSUM-Tests für die Zeitreihenentwicklung der Staatsschuldenquote sowie aufgrund der in den folgenden Abschnitten dargestellten Regressionsbeziehungen ziemlich eindeutig nachgewiesen werden.

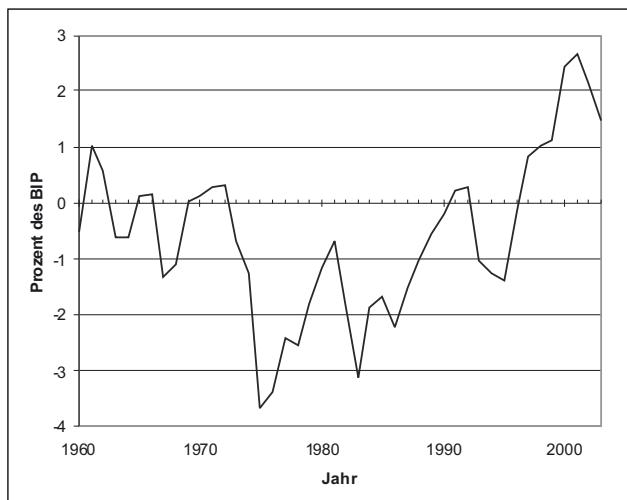
Die Entwicklung der Finanzschulden des Bundes in Österreich hängt natürlich eng mit der Entwicklung des Budgetüberschusses (bzw. Nettobudgetdefizits) sowie des Primärüberschusses des Bundesbudgets zusammen. Die Entwicklung dieser beiden Größen (im Verhältnis zum BIP) wird in den Abbildungen 2 und 3 dargestellt.



Quelle: WIFO-Datenbank; eigene Berechnungen.

Abbildung 2: Verhältnis des (Netto-)Budgetsaldos zum BIP
(Budgetsaldoquote, in % des BIP)

Beide Kenngrößen entwickelten sich etwa entsprechend dem Konjunkturzyklus, wobei der Nettobudgetsaldo des Bundes (im Verhältnis zum BIP) bis 1974 um ein Niveau nahe null schwankte. Mit dem Einsetzen des ersten Ölpreisschocks sank



Quelle: WIFO-Datenbank; eigene Berechnungen.

Abbildung 3: Verhältnis des Primärsaldos zum BIP
(Primärsaldoquote, in % des BIP)

die Budgetsaldoquote (das Verhältnis des Nettobudgetsaldos zum BIP) auf etwa -4,5 Prozent in den Jahren 1975 und 1976, wo sie mit zeitweiligen Verbesserungen bis zur Mitte der 1990er Jahre verblieb. Der zweite Ölpreisschock zu Beginn der 1980er Jahre führte sogar zu einer weiteren Verschlechterung auf ein Budgetdefizit von etwa 5,3 Prozent des BIP im Jahr 1983. In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre erfolgte eine vorübergehende Erhöhung des Nettobudgetsaldos (eine Senkung des Nettobudgetdefizits) im Verhältnis zum BIP, doch war das Bundesbudgetdefizit auch in dieser Zeit nie unter dem späteren Maastricht-Kriteriumswert von 3 Prozent des BIP. Einer weiteren vorübergehenden Erhöhung des (immer negativen) Nettobudgetsaldos in den frühen 1990er Jahren folgte eine weitere Verschlechterung in den Jahren 1993 bis 1995. Dies war nur zum Teil auf die Rezession dieser Jahre zurückzuführen, sondern auch durch bereits zuvor eingeleitete fiskalpolitische Maßnahmen bedingt, da (noch in der Zeit der Hochkonjunktur der späten 1980er und frühen 1990er Jahre) insbesondere die Ausgaben für Transferzahlungen deutlich erhöht worden waren. Um die Maastricht-Kriterien zu erfüllen, mussten einige dieser Transfers in den Jahren seit 1995 (noch unter der Bundesregierung der Großen Koalition) wieder zurückgenommen werden (die so genannten „Sparpakete“). Bemerkenswert ist jedoch, dass in Österreich (im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten) in keinem dieser Jahre ein Budgetdefizit unter 2 Prozent des BIP erreicht werden konnte, geschweige denn das Budget ausgeglichen oder gar ein Überschuss erzielt werden konnte. An dieses Ziel kam erstmals das Budget des Jahres 2002 heran, ohne es ganz zu erreichen (der kleine

gesamtstaatliche Budgetüberschuss dieses Jahres wurde durch Überschüsse der Länder und Gemeinden erreicht).

Die in Abbildung 3 dargestellte Entwicklung des Primärsaldos in Österreich (Bundesbudget, Verhältnis zum BIP) verläuft ähnlich wie jene des Nettobudgetsaldos. Einbrüche in den Rezessionen in der Mitte der 1970er und zu Beginn der 1980er Jahre sind ebenso deutlich ersichtlich wie die Ausweitung der Transfers in den 1990er Jahren und die Rezession in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Immerhin hat Österreich durch die „Sparpakete“ im Bundesbudget seit 1997 einen positiven Primärsaldo (primären Budgetüberschuss) in der Größenordnung von etwas über 1 Prozent des BIP erreicht. Primärüberschüsse sind eine notwendige Bedingung für eine nachhaltige (tragfähige) Fiskalpolitik, ein Ziel, das sowohl von der Großen Koalition als auch von der seit 2000 im Amt befindlichen Koalitionsregierung aus ÖVP und FPÖ angestrebt wird. Dieses Ziel wird auch durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt und durch die entsprechenden Budgetprogramme, die auf diesem Element des EU-Vertrags beruhen, gefordert. Allerdings ist eine weitere Erhöhung des Primärüberschusses des Bundesbudgets erforderlich, wenn eine Umkehrung der Entwicklung der Staatsschuldenquote erreicht werden soll. Dieses Ziel wurde in den ersten Jahren seit 2000 von der gegenwärtigen Bundesregierung explizit angestrebt; die zum Jahresbeginn 2005 wirksam gewordene Steuerreform, die mittlerweile politische Priorität hat, sowie das eher schwache Wirtschaftswachstum Österreichs (und der EU allgemein) könnten dieses Ziel jedoch – zumindest in den nächsten Jahren – unrealistisch werden lassen.

E. Empirische Überprüfung der theoretischen Hypothesen

I. Die Steuerglättungstheorie

Als Ausgangspunkt für eine Erklärung der Entwicklung der österreichischen Staatsschulden wurde zunächst versucht, die grundlegende Theorie der Steuerglättung von Barro anhand österreichischer Daten zu überprüfen (vgl. dazu ausführlicher Neck und Getzner 2000). Dazu wurde im Anschluss an Barro (1979, S. 945 ff.) folgende Gleichung geschätzt:

$$(1) \quad \log(B_t/B_{t-1}) = \alpha_0 + \alpha_1 \pi_t + \alpha_2 [P_t(G_t - \bar{G}_t)/\bar{B}_t] - \alpha_3 [\log(Y_t/\bar{Y}_t)(P_t \bar{G}_t + r \bar{B}_t)/\bar{B}_t]$$

Dabei ist B_t der Stand der nominellen Staatsschulden zum Ende des Kalenderjahres t , \bar{B}_t ist der durchschnittliche Bestand der Staatsschulden während des Jahres t , π_t ist die durchschnittlich erwartete Inflationsrate für das Jahr t , P_t ist das durchschnittliche Preisniveau im Jahr t , G_t sind die realen Staatsausgaben (exklusive Zinszahlungen für die Staatsschulden), \bar{G}_t ist ein durchschnittliches Niveau der Staatsausgaben, Y_t ist das reale gesamtwirtschaftliche Einkommen (reales BIP), und \bar{Y}_t ist ein durchschnittliches Einkommensniveau im Jahr t . Der mit α_2 zu

8 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 307

multiplizierende Term wird *GVAR* genannt und bezeichnet die standardisierten Abweichungen der Staatsausgaben G_t von ihrem Durchschnittswert; der mit α_3 multiplizierte Term (mit *YVAR* bezeichnet) beschreibt die standardisierten Abweichungen des Realeinkommens von seinem durchschnittlichen (Trend-)Niveau.

Aufgrund der Theorie von Barro ergeben sich folgende erwartete Werte für die Koeffizienten dieser Schätzgleichung: α_0 entspricht der Wachstumsrate der Volkswirtschaft, wenn das Realeinkommen und die Staatsausgaben mit der gleichen Wachstumsrate wachsen. α_1 sollte gleich eins sein, da nach der Theorie von Barro die erwartete Inflationsrate einen Eins-zu-eins-Effekt auf die Wachstumsrate der nominellen Staatsschulden hat. α_2 und α_3 sollten innerhalb des Intervalls (0,8, 1) liegen. Eine Begründung für diese Größenordnungen der Koeffizienten findet sich im Detail bei *Barro* (1979).

Die in der Gleichung (1) verwendeten Variablen wurden für Österreich folgendermaßen operationalisiert: Als Näherungsgröße für die erwartete Inflationsrate wurden verschiedene Varianten versucht, unter anderem die durchschnittliche Veränderung des Verbraucherpreisindex (VPI) der letzten drei Monate und die tatsächliche Inflationsrate, gemessen am VPI. Für den Term *GVAR* wurde zunächst eine Zeitreihe der Tendentwicklung der Staatsausgaben des Bundes berechnet und dann die Abweichungen der tatsächlichen Ausgaben von diesem Trend bestimmt. Der letzte Term in der Gleichung (1), *YVAR*, wurde in ähnlicher Weise durch Konstruktion einer Zeitreihe des Trend-BIP konstruiert.

Die bei *Neck* und *Getzner* (2000) (für eine kürzere Stützperiode) im Detail dargestellten Schätzergebnisse zeigen, dass die von Barros Theorie postulierten Größenordnungen der Koeffizienten nicht durch die österreichischen Daten bestätigt werden können. So ist der Koeffizient der Inflationsrate stets deutlich über dem von Barro geforderten Wert von eins. Die Variable *GVAR* hat keinen statistisch signifikanten Einfluss auf die Wachstumsrate der Staatsverschuldung, während die Variable *YVAR* einen signifikant negativen Einfluss in der der Theorie entsprechenden Größenordnung (-1) hat.

Wie bereits in Abschnitt D dargestellt wurde, ist in der Mitte der 1970er Jahre in der Zeitreihenentwicklung der Finanzschulden des Bundes ein Strukturbruch festzustellen. Um diesen Strukturbruch im Modell zu berücksichtigen, wurde eine Dummy-Variable *D75* in der Gleichung berücksichtigt, die für die Periode ab 1975 den Wert eins und sonst den Wert null annimmt. Diese Dummy-Variable erweist sich als signifikant, aber die mit der Theorie von Barro unvereinbare Größe des Koeffizienten der Inflationsrate sowie die Insignifikanz des Terms *GVAR* bleiben bestehen. Die Dummy-Variable *D75* hat das erwartete positive Vorzeichen, wodurch ausgedrückt wird, dass die durchschnittliche Wachstumsrate der Staatsschulden in den Jahren seit 1975 signifikant höher war als in den Jahren davor. Obwohl mit diesem Schätzansatz die Hälfte der Varianz der Wachstumsrate der Staatsverschuldung erklärt werden kann, kann die Theorie von Barro nicht als bestätigt betrachtet werden, da die Koeffizienten (insbesondere der Ko-

effizient der Inflationsrate) deutlich von den durch die Theorie prognostizierten Werten abweichen.

Eine Reihe weiterer Spezifikationen der Testgleichung (1) wurde überprüft. Insbesondere wurden verschiedene Varianten der Variablen *YVAR* und *GVAR* sowie der erwarteten Inflationsrate versucht, und diverse weitere Variablen wurden in den Zusammenhang aufgenommen. In keinem Fall konnten die zuvor bereits ersichtlichen Schwächen dieser Erklärung der österreichischen Staatsschuldenentwicklung (insbesondere der nicht der Theorie entsprechende Koeffizient der Inflationsrate) behoben werden. Bei einer getrennten Schätzung der Gleichung für die Perioden bis 1974 und ab 1975 ergibt sich, dass in der Periode bis 1974 keine der nach der Theorie Barros zu erwartenden erklärenden Variablen einen signifikanten Einfluss auf das Staatsschuldenwachstum hat, während für die Periode ab 1975 ähnliche Ergebnisse erzielt werden wie in den bereits angeführten Schätzungen (mit Koeffizienten für die Inflationsrate deutlich über 2 und in diesem Fall Koeffizienten für die Variable *YVAR*, die deutlich kleiner als -1 sind). Die Theorie von Barro kann also auch nicht für eine der beiden Teilperioden des betrachteten Zeitraums als bestätigt angesehen werden. Auch wenn man versucht, statt des Wachstums der nominellen Staatsschulden das Verhältnis des Budgetsaldos oder des Primärsaldos zum BIP oder eine andere mit der Veränderung der Staatsschulden direkt zusammenhängende Größe durch den Ansatz von Barro zu erklären, erweist sich dies für Österreich nicht als erfolgreich.

Als erste Schlussfolgerung der empirischen Untersuchungen ist also festzuhalten, dass die Steuerglättungs-Hypothese in der von Barro formulierten Form mit den österreichischen fiskalpolitischen Daten nicht bestätigt werden kann. Der Koeffizient der erwarteten Inflationsrate ist deutlich größer, als es die Theorie vorschreibt, während die Abweichungen der Staatsausgaben von ihrem Trendniveau keinen Einfluss auf die Entwicklungen der Staatsverschuldung haben. Das letzte Ergebnis ist auch damit erklärbar, dass in Österreich in dieser Periode keine extremen Erhöhungen oder Senkungen der Staatsausgaben, wie sie etwa durch Kriegsereignisse erfolgen, stattgefunden haben. Letztere liefern einen wesentlichen Erklärungsbeitrag für die Entwicklung der Staatsschulden in den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland in den Untersuchungen von Barro. Dagegen stimmt unser Ergebnis mit den empirischen Schätzungen von *de Haan* und *Zelhorst* (1993) überein, die für Deutschland ebenfalls keine empirische Bestätigung der Steuerglättungs-Hypothese finden.

II. Nachhaltigkeit als Zielsetzung der österreichischen Fiskalpolitik

Die Theorie von Barro in ihrer ursprünglichen Form scheint also die Entwicklung der österreichischen Budgetpolitik nicht sehr gut zu erklären. Diese Theorie wurde mittlerweile auch für die USA durch *Bohn* (1998) modifiziert. Ziel der

8*

Theorie von Bohn ist die Beantwortung der Frage, ob die Fiskalpolitik nachhaltig (tragfähig) ist, d. h. ob sie die intertemporale Budgetbeschränkung des Staates erfüllt⁵. Grundlage ist auch hier das Steuerglättungs-Modell von Barro, das allerdings modifiziert wird. Die abhängige Variable ist in diesem Fall nicht die Wachstumsrate der Staatsschulden, sondern der Primärsaldo des Budgets (im Verhältnis zum BIP). Bohn schätzt dabei das folgende Modell:

$$(2) \quad s_t = \rho d_{t-1} + \alpha_0 + A Z_t + \varepsilon_t .$$

Dabei bezeichnet s_t den Primärsaldo der Periode t , d_t ist der Bestand der Staatsschulden des Zentralstaates am Ende der Periode t , und Z_t ist ein Vektor von zusätzlichen Einflussgrößen wie etwa jenen, die zuvor getestet wurden (*YVAR*, *GVAR*); bei Bohn werden übrigens die gleichen Variablen verwendet wie bei Barro. Die Variablen s_t und d_t werden im Verhältnis zum BIP gemessen (in Prozent), also als Primärsaldoquote bzw. als Staatsschuldenquote. Nach der Theorie von Bohn ist die Fiskalpolitik dann nachhaltig, wenn die Gleichung (2) einen Prozess bezeichnet, der zu seinem Mittelwert zurückkehrt. Dies ist dann der Fall, wenn der Koeffizient ρ signifikant positiv ist. In diesem Fall reagieren die Entscheidungsträger der Fiskalpolitik auf einen erhöhten Schuldenstand zu Beginn der Periode t dadurch, dass sie den Primärsaldo in der Periode t erhöhen (also das Primärdefizit und damit das Gesamtdefizit verringern). Wenn die Variablen *YVAR* und *GVAR* im Vektor Z_t enthalten sind, sollen sie analoge Einflüsse auf s_t haben wie auf das Staatsschuldenwachstum bei Barro (natürlich mit umgekehrtem Vorzeichen).

Aufgrund der in Abschnitt D dargestellten Entwicklungen der Daten ist klar, dass allfällige Zusammenhänge ebenso wie die Daten selbst in den beiden Perioden vor und ab 1975 unterschiedlich sind. Daher wurden zunächst Regressionen, in denen der Primärsaldo (im Verhältnis zum BIP) als abhängige und die Staatsschuldenquote der Vorperiode als unabhängige Variable verwendet wurden, für die Gesamtperiode und für die beiden Teilperioden getrennt geschätzt, und es wurden Tests für die Möglichkeit eines Strukturbruchs in den Jahren 1973 bis 1978 durchgeführt. Sowohl die CUSUM- und CUSUM²-Tests wie die entsprechenden Chow-Tests zeigen deutlich, dass der Strukturbruch im Jahr 1975 zu lokalisieren ist.⁶ Daraus folgt, dass entweder eine oder mehrere Scheinvariablen für den Strukturbruch in eine Schätzgleichung eingeführt werden müssen oder dass die Schätzungen für die beiden Teilperioden getrennt durchgeführt werden müssen. Im Folgenden werden beide Ansätze weiterverfolgt.

⁵ Wir behandeln bei der folgenden Schätzung von an Bohn angelehnten Modellen allerdings nicht explizit die Frage, ob die österreichische Fiskalpolitik in der Vergangenheit in dem Sinn nachhaltig war, dass sie die intertemporale Budgetbeschränkung des Staates erfüllt hat. Empirische Untersuchungen dieser Problemstellung für Deutschland findet man bei Greiner und Semmler (1999), für Österreich bei Getzner et al. (2001) und Neck und Haber (2004).

⁶ Analoge Tests wurden auch für alle anderen hier berichteten Schätzgleichungen mit gleichem Ergebnis durchgeführt.

Tabelle 1 zeigt zunächst verschiedene Schätzungen der Gleichung (2), die unterschiedliche Spezifikationen für die im Vektor Z_t enthaltenen Variablen beinhalten. Als erster Versuch wurden die Variablen $YVAR$ und $GVAR$ in den Schätz-zusammenhang der Gleichung (2) einbezogen, doch ergab sich (erwartungsgemäß entsprechend den zuvor berichteten Schätzungen) hier kein vernünftig interpretierbarer signifikanter Zusammenhang. Bezieht man überhaupt keine weiteren erklärenden Variablen außer der Staatsschuldenquote der Vorperiode ein, berücksichtigt aber den Strukturbruch durch eine Dummy-Variable als weiteren Regressor, erhält man das Ergebnis, das in der zweiten Spalte von Tabelle 1 dargestellt wird. Es zeigt für die Gesamtperiode einen signifikanten, aber quantitativ geringen Einfluss der Staatsschuldenquote der Vorperiode auf das Verhältnis des Primärsaldos zum BIP. Die Größe des Koeffizienten ρ ist hier etwa 0,09. Das bedeutet, dass eine Erhöhung der Finanzschulden des Bundes um EUR 100 ceteris paribus zu einer Erhöhung des Primärsaldos (einer Senkung des Primärdefizits) im folgenden Jahr um etwa EUR 9 (bzw. analog ATS) führt. Die Durbin-Watson-Statistik weist auf eine Fehlspezifikation der Gleichung infolge von Autokorrelation hin.

Verwendet man anstatt der Dummy-Variable für das Konstantglied eine Dummy-Variable für den Koeffizienten der Staatsschuldenquote der Vorperiode, so verbessert sich das Schätzergebnis in Hinblick auf die statistische Anpassungsqualität, wie man der dritten Spalte in Tabelle 1 entnehmen kann. Dieses Ergebnis ist auch besser als jenes, das man bei einer Schätzung erhält, in der beide Möglichkeiten, die Dummy-Variable einzubeziehen, enthalten sind. Dieses Resultat besagt, dass nicht in erster Linie die absolute Höhe des Primärsaldos in der Periode nach 1975 kleiner war als in der Periode davor (jeweils gemessen im Verhältnis zum BIP), sondern dass die Reaktion der Fiskalpolitik auf höhere Staatsschulden in der Periode nach 1975 geringer war: Während bis 1974 im Durchschnitt auf Erhöhungen der Staatsschulden um ATS 100 mit einer Erhöhung des Primärüberschusses um über ATS 37 im Folgejahr reagiert wurde, reduziert sich diese Reaktion in der Periode ab 1975 auf etwa ATS 9.

Diese unterschiedlichen Reaktionen werden auch deutlich, wenn man den Reaktionskoeffizienten ρ für die beiden Perioden getrennt betrachtet. Die Schätzungen, die in der vierten und fünften Spalte der Tabelle 1 dargestellt sind, zeigen ein damit übereinstimmendes Bild: In der ersten Periode ist die Reaktion deutlich höher als in der zweiten Periode, während sich die Konstante kaum unterscheidet. Der Strukturbruch ist insofern als politisch anzusehen, als in der Periode bis 1974 (vor dem ersten Ölpreisschock) die Reaktion des Primärsaldos des Bundesbudgets durchaus im Sinne des Ziels der Nachhaltigkeit der Fiskalpolitik zu interpretieren ist, während in der Periode ab 1975 (in der „austrokeyanischen“ Reaktion auf den ersten und später den zweiten Ölpreisschock) dieses Ziel der Nachhaltigkeit nicht mehr in dem zur Stabilisierung der Staatsschuldenquote erforderlichen Ausmaß verfolgt wurde.

Tabelle 1

Bohns Nachhaltigkeitshypothese für Österreich
(abhängige Variable: Primärsaldo des Bundeshaushaltes
im Verhältnis zum BIP, Primärsaldoquote)

	Koeffizient (t-Statistik)	Koeffizient (t-Statistik)	Koeffizient (t-Statistik)	Koeffizient (t-Statistik)	Koeffizient (t-Statistik)
Konstante	-1,2994 (-5,3935**)	-4,5370 (-10,9527**)	-4,8030 (-2,5471*)	-4,5310 (-9,6434**)	-4,3674 (-8,2148**)
D_{t-1}	0,0918 (9,5209**)	0,3703 (9,3436**)	0,3883 (2,4308*)	0,0912 (8,6440**)	0,3408 (6,7717**)
$D75 (= 1 für die Periode nach 1974)$	-3,2555 (-8,3368**)				-0,2531 (-6,0876**)
$D_{t-1} \cdot D75$		-0,2790 (-8,6395**)			0,8784 (6,0885**)
$AR(1)$					-0,3915 (-2,6571*)
$AR(2)$					
\bar{R}^2	0,6823	0,6964	0,2596	0,7247	0,8438
F-Test	47,1695	50,3163	5,9088	74,7195	56,3683
Durbin-Watson-Test	0,8077	0,7766	1,5973	0,5924	1,8190
Anzahl der Beobachtungen (n)	44	44	15	29	42
Periode	1960 – 2003	1960 – 2003	1960 – 1974	1975 – 2003	1962 – 2003

Anmerkung: OLS Schätzung; ** $p < 0,01$, * $p < 0,05$, (*) $p < 0,1$.

Die bisherigen Schätzungen sind alle durch beträchtliche Autokorrelation der Residuen charakterisiert. Dies wird durch die Einbeziehung der verzögerten endogenen Variable nicht in ausreichendem Ausmaß behoben, wohl aber (für die gesamte Schätzperiode) durch die Annahme eines autoregressiven Prozesses zweiter Ordnung in den Residuen. In der sechsten Spalte der Tabelle 1 ist das entsprechende Schätzergebnis für die gesamte Periode ausgewiesen. Die statistische Anpassungsqualität verbessert sich in dieser nach dem Cochrane-Orcutt-Verfahren geschätzten Gleichung deutlich, während die Größenordnung der Reaktionskoeffizienten ρ in der ersten Periode (etwa 0,34) und in der zweiten Periode (0,09) sich kaum ändert. Schätzungen des gleichen Zusammenhangs für die beiden Teilperioden liefern ähnliche Ergebnisse. Insgesamt zeigt also der Prozess der Entwicklung des Primärsaldos eine signifikante Tendenz zur Rückkehr zum Mittelwert, die aber in der ersten Periode deutlich stärker ist als in der zweiten Periode.

Etwas erstaunlich an diesen Schätzergebnissen ist die Tatsache, dass – wie die erfolglosen Schätzungen des Barro-Modells nahe legen – scheinbar kein Einfluss des Konjunkturzyklus auf die Reaktionen der Fiskalpolitik vorliegt. Versuche, ver-

schiedene Maße der Abweichung des Realeinkommens von seinem Trend (die Variable *YVAR*) oder ein Maß für die Okun-Lücke in den zuletzt besprochenen Schätzzusammenhang einzubeziehen, waren nicht von Erfolg gekrönt. Dies kann entweder mit Simultanitätsproblemen (die Fiskalpolitik hat – zumindest nach der „austrokeynesianischen“ Interpretation – dazu beigetragen, die Schwankungen des realen BIP zu glätten), aber auch damit erklärt werden, dass die österreichische Stabilisierungspolitik in erster Linie nicht auf eine Stabilisierung des Realeinkommens, sondern auf eine Reduktion der Arbeitslosenquote als primäre Zielgröße abgestellt hat. Es ist daher zu erwarten, dass die Fiskalpolitik weniger auf Wachstumseinbrüche als auf Erhöhungen der Arbeitslosigkeit reagiert hat.

Bezieht man die Arbeitslosenquote als erklärende Variable (also als einzige Variable im Vektor Z_t) in den Schätzzusammenhang (2) ein, so erhält man das in der zweiten Spalte von Tabelle 2 dargestellte Ergebnis. Die Arbeitslosenquote liefert einen signifikanten und (den Erwartungen entsprechend) negativen Einflussfaktor für den Primärsaldo des Bundesbudgets (im Verhältnis zum BIP). Die Ergebnisse dieser Gleichung legen wie in den Spezifikationen der Tabelle 1 einen deutlichen (wenn auch weniger starken) Rückgang der Reaktion des Primärsaldos auf die Staatsschuldenquote der Vorperiode nahe, aber ebenso eine signifikante Reaktion des Primärsaldos auf die Arbeitslosenquote. Eine Erhöhung der Arbeitslosenquote um einen Prozentpunkt würde nach dieser Gleichung zu einer Senkung der Primärsaldoquote (des Verhältnisses des Primärsaldos zum BIP) um 0,72 Prozentpunkte führen. Anders formuliert: Wenn die Arbeitslosenquote um einen Prozentpunkt steigt, steigt das primäre Budgetdefizit (im Verhältnis zum BIP) um deutlich mehr als einen halben Prozentpunkt. Dies ist eine starke und statistisch gut abgesicherte Reaktion.⁷ Diese Reaktion des Primärsaldos kann durch automatische Stabilisatoren oder durch diskretionäre antizyklische Maßnahmen (deficit spending) verursacht sein. Insgesamt kompensiert diese Reaktion des Primärsaldos angesichts des steigenden Niveaus der Arbeitslosenquote in der Periode nach 1975 die (in dieser Periode schwächere) Reaktion auf hohe Schuldenstände.

Betrachtet man wieder die zwei Perioden bis 1974 und ab 1975 getrennt, so zeigt sich, dass auch die Reaktion der Budgetpolitik auf die Veränderung der Arbeitslosenquote in diesen beiden Perioden unterschiedlich ist: In der ersten Periode ist der entsprechende Koeffizient insignifikant, während er in der zweiten Periode signifikant und deutlich höher ist. Dies kann man etwa anhand des Schätzergebnisses sehen, das in der dritten Spalte von Tabelle 2 ausgewiesen ist. Hier wurde die Arbeitslosenquote in eine Schätzung über die gesamte Zeitperiode nur für die Periode ab 1975 als Regressor einbezogen. Man erhält hier eine noch höhere Reaktion des Primärsaldos auf die Arbeitslosenquote: Steigt die Arbeitslosenquote um einen Prozentpunkt, so wird nach diesem Ergebnis in der Periode nach 1975 der

⁷ Sie entspricht qualitativ auch Ergebnissen einer früheren Arbeit von Neck (1989), in der ebenfalls antizyklische Reaktionen der österreichischen Fiskalpolitik auf die Arbeitslosenquote nachgewiesen wurden.

Primärsaldo ceteris paribus um mehr als einen Prozentpunkt des BIP gesenkt (das Verhältnis des Budgetdefizits zum BIP wird um mehr als einen Prozentpunkt erhöht). Die Reaktion des Primärsaldos auf die Höhe des Schuldenstandes (in den entsprechenden Quoten zum BIP) entspricht wieder qualitativ etwa den früheren Schätzungen, wenngleich sie in der zweiten Periode größer ist als zuvor (etwa 0,2). Übrigens ist auch hier der Versuch, ein anderes Jahr für den Strukturbruch des Einflusses der Arbeitslosenquote auf den Primärsaldo zu wählen, nicht erfolgreich. Man könnte etwa vermuten, dass durch den Regierungswechsel im Jahr 1970 (bzw. 1971) eine stärkere Reaktion der Budgetpolitik auf die Arbeitslosenquote erfolgt ist. Dies ist jedoch nicht der Fall, wie entsprechende Schätzversuche zeigen; vielmehr ist die Jahreswende 1974 / 1975 der entscheidende Bruchpunkt.

Tabelle 2

**Einfluss der Arbeitslosenquote auf die Budgetpolitik in Österreich
(abhängige Variable: Primärsaldo des Bundeshaushaltes
im Verhältnis zum BIP, Primärsaldoquote, 1962 – 2002)**

	Koeffizient (t-Statistik)	Koeffizient (t-Statistik)
Konstante	-4,0096 (-10,2096**)	-3,9997 (-14,4106**)
d_{t-1}	0,4472 (10,0417**)	0,3178 (11,5918**)
$d_{t-1} \cdot D75$	-0,2825 (-8,9082**)	-0,1147 (-3,4194**)
ALQ	-0,7190 (-3,9841**)	
$ALQ \cdot D75$		-1,0481 (-5,9731**)
$AR(1)$	0,7153 (4,7327**)	0,5794 (4,2237**)
$AR(2)$	-0,3903 (-2,4802*)	-0,5213 (-3,7610**)
\bar{R}^2	0,8831	0,8949
F-Test	62,9354	70,8459
Durbin-Watson-Test	1,9130	1,9214
Anzahl der Beobachtungen (n)	42	42

Anmerkung: OLS Schätzung; ** $p < 0,01$, * $p < 0,05$, (*) $p < 0,1$.

Als Schlussfolgerung dieser Ergebnisse kann man festhalten, dass ein signifikanter Einfluss des Schuldniveaus (der Staatsschuldenquote) der Vorperiode auf die Höhe des Primärsaldos (sein Verhältnis zum BIP) nachweisbar ist, dass dieser Einfluss jedoch nicht in der gesamten Periode gleich stark war, sondern in der Zeit

nach dem ersten Ölpreisschock deutlich schwächer wurde. Dagegen ist in der Zeit seit dem ersten Ölpreisschock in stärkerem Ausmaß auf die Arbeitslosenquote im Sinne einer antizyklischen (keynesianisch geprägten) fiskalpolitischen Konzeption reagiert worden. Man könnte also sagen, dass die erste Ölpreiskrise (die übrigens in vielen Interpretationen als Wendepunkt der weltwirtschaftlichen Entwicklung angesehen wird) einen Wechsel der Fiskalpolitik von einer Orientierung an der Nachhaltigkeit zu einer Orientierung an der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mit sich gebracht hat. Das Wachstum der Staatsverschuldung seit dem ersten Ölpreisschock ist mit diesen beiden statistisch abgesicherten Einflussgrößen gut erklärbar. Ob die explizite Ablehnung „austrokeyanischer“ Ideen durch Repräsentanten der seit 2000 im Amt befindlichen „Wenderegierung“ (insbesondere ihres Finanzministers Grasser) durch eine qualitative Veränderung der Bestimmungsgrößen des Primärsaldos zum Ausdruck kommt, ist aufgrund der geringen Anzahl der Beobachtungen für diesen Zeitraum noch nicht feststellbar.

III. Der Einfluss von Ideologien und Regierungsformen

Nachdem eine befriedigende und plausible Spezifikation der Reaktionen der österreichischen Fiskalpolitik auf den Schuldenstand einerseits, die Arbeitslosenquote und damit eine konjunkturell geprägte Variable andererseits erzielt wurde, wird im folgenden der Einfluss weiterer, insbesondere politisch-ökonomischer Zusammenhänge auf die österreichische Budgetpolitik untersucht. Es wird zunächst die Hypothese getestet, dass die Ideologie der jeweiligen Regierungspartei(en) eine wichtige Rolle bei der Erklärung der Fiskalpolitik spielt. Dabei stellen wir die Hypothese auf, dass „linke“ Parteien, wenn sie an der Regierung sind, ein größeres Gewicht auf die Verminderung der Arbeitslosigkeit und auf eine aktivistische Stabilisierungspolitik legen als „rechte“ Parteien. Eine derartige Politik wird möglicherweise (wenn keynesianische Effekte vorliegen) kurzfristig die Arbeitslosenquote senken, zugleich jedoch das Budgetdefizit erhöhen und den Primärsaldo verringern. Außerdem könnte vermutet werden, dass „linke“ Parteien die Einkommensverteilung zu beeinflussen versuchen und weniger Gewicht auf das Ziel der allokativen Effizienz legen. Im Gegensatz dazu könnten „rechte“ Parteien eher bereit sein, höhere Arbeitslosenquoten in Kauf zu nehmen, sich aber mehr um eine Konsolidierung des Bundesbudgets (und möglicherweise auch um die Preisstabilität) kümmern, als dies bei „linken“ Parteien der Fall ist.

In der betrachteten Periode können von den an der Regierung beteiligten Parteien SPÖ und ÖVP die SPÖ als eine „linke“ und die ÖVP als eine „rechte“ Partei betrachtet werden; eine ideologische Einordnung der FPÖ ist schwierig, da diese Partei während ihrer Regierungsbeziehung in der Koalition mit der SPÖ eine andere Ausrichtung (und in beträchtlichem Ausmaß andere Repräsentanten) aufwies als in der Zeit seit 1986 (als sie sich zuerst in Opposition und dann seit 2000 in einer Koalition mit der ÖVP befand). Daher soll, ausgehend von den zuletzt dar-

gestellten Spezifikationen, nachzuweisen versucht werden, ob die Regierungsbeteiligung der SPÖ oder der ÖVP einen deutlichen Einfluss auf die Entwicklung des Primärsaldos des Bundesbudgets hatte. Wir beginnen zunächst mit der Spezifikation, in der die Arbeitslosenquote ohne Dummy-Variable für die gesamte Periode in die Schätzgleichung einbezogen wird (entspricht der zweiten Spalte der Tabelle 2). Dazu wird sowohl der Einfluss der Regierungsbeteiligung als auch jener der Führung der Regierung durch die Sozialdemokratische Partei (SPÖ) untersucht. In Tabelle 3 werden verschiedene derartige Versuche dargestellt. Die Scheinvariable *SP* bezeichnet die Regierungsbeteiligung der SPÖ und ist eins in den Jahren bis 1966 und von 1971 bis 1999, in denen die SPÖ Regierungspartei war. Die zweite Spalte in Tabelle 3 zeigt, dass eine Beteiligung der SPÖ an der Regierung keinen signifikanten Einfluss auf den Primärsaldo hat; der Koeffizient hat allerdings (der Hypothese entsprechend) ein negatives Vorzeichen. Ähnliches gilt für die Jahre der Alleinregierung der SPÖ (1971–1982), die durch die Dummy-Variable *SPA* charakterisiert sind. Auch in diesem Fall ist der Einfluss negativ, aber nicht signifikant (vierte Spalte von Tabelle 3).

Betrachtet man dagegen die Periode, in der die SPÖ den Bundeskanzler gestellt hat (die Variable *SPBK* bezeichnet diese Periode und ist eins in den Jahren 1971–1999), so ist der Koeffizient negativ und auf dem 1%-Niveau signifikant, wie man aus der dritten Spalte von Tabelle 3 sieht. Einen nur auf dem 10%-Niveau signifikant negativen Einfluss übt die Variable *SPDOM* aus, die die Periode bezeichnet, in der die Sozialdemokratische Partei (entweder in einer Alleinregierung oder in der Kleinen Koalition mit der FPÖ) eine vorherrschende Position in der Regierung hatte (die Jahre von 1971 bis 1986). Dies sieht man aus der fünften Spalte der Tabelle 3. Insgesamt zeigen diese Resultate, dass eine Regierungsbeteiligung und insbesondere eine Regierungsdominanz der SPÖ eine leichte Tendenz zur Erhöhung des Primärdefizits des Bundeshaushalts zur Folge hatte. Diese Einflüsse sind jedoch wesentlich schwächer abgesichert als der durch den ersten Ölpreisschock ausgelöste Paradigmenwechsel der Budgetpolitik von einer Orientierung an der Nachhaltigkeit des Budgets zu einer Reaktion auf Veränderungen der Arbeitslosenquote.

Entgegen der in der politischen Diskussion oft geäußerten Vermutung bzw. Behauptung, dass die österreichische Staatsschuldenentwicklung primär etwas mit der Ideologie der SPÖ als Regierungspartei zu tun hat, deuten diese Ergebnisse darauf hin, dass es sich bei der Erhöhung der Staatsschuldenquote seit 1975 nicht primär um eine ideologiebedingte Entwicklung handelt, sondern dass darin strukturell wirksame Faktoren, die allerdings durchaus auch einen Paradigmenwechsel in der Budgetpolitik beinhalteten, entscheidend waren. Dies ist insbesondere auch dadurch plausibel, dass von 1987 bis 1999 die beiden Großparteien SPÖ und ÖVP (in nahezu gleicher numerischer Stärke) in der Regierung vertreten waren, so dass rein ideologieorientierte fiskalpolitische Strategien zumindest in der Zeit seit 1987 nicht mehr durchsetzbar waren, da sie vom jeweils anderen Regierungspartner hätten blockiert werden können.

Tabelle 3

Einfluss der Parteideologie auf die Budgetpolitik in Österreich
(abhängige Variable: Primärsaldo des Bundeshaushaltes
im Verhältnis zum BIP, Primärsaldoquote, 1962 – 2002)

	Koeffizient (t-Statistik)	Koeffizient (t-Statistik)	Koeffizient (t-Statistik)	Koeffizient (t-Statistik)
Konstante	-3,7743 (-7,4179**)	-3,1042 (-7,6649**)	-3,2503 (-4,8806**)	-2,9972 (-4,5189**)
d_{t-1}	0,4383 (9,1910**)	0,4107 (10,2593**)	0,4110 (8,3988**)	0,4038 (8,3617**)
$d_{t-1} \cdot D75$	-0,2772 (-8,5334**)	-0,2421 (-8,3983**)	-0,2488 (-6,5327**)	-0,2400 (-6,3527**)
ALQ	-0,6982 (-3,7831**)	-0,8017 (-5,6670**)	-0,8191 (-4,0439**)	-0,8653 (-4,5140**)
SP	-0,2221 (-0,7464)			
$SPBK$		-0,7845 (-3,3662**)		
SPA			-0,4986 (-1,3662)	
$SPDOM$				-0,6270 (-1,8487(**))
$AR(1)$	0,6930 (4,5727**)	0,5773 (4,0636**)	0,7907 (5,1638**)	0,7644 (5,1782**)
$AR(2)$	-0,4091 (-2,6248*)	-0,5161 (-3,6095**)	-0,4314 (-2,7314*)	-0,4759 (-3,0927**)
\bar{R}^2	0,8815	0,9182	0,8854	0,8897
F-Test	51,8532	65,4750	53,8058	56,1258
Durbin-Watson-Test	1,9241	2,0418	1,8872	1,8776
Anzahl der Beobachtungen (n)	42	42	42	42

Anmerkung: OLS Schätzung; ** $p < 0,01$, * $p < 0,05$, (*) $p < 0,1$.

Diese Überlegung bringt uns dazu, anstelle der ideologischen Komponente die Regierungsform als erklärende Variable zu betrachten, insbesondere die Koalition der Parteien, die die Regierung gebildet haben. In der betrachteten Periode besteht diesbezüglich in Österreich genügend Variation, da bis 1966 und von 1987 bis 1999 eine Große Koalition von SPÖ und ÖVP und in den restlichen Jahren Alleinregierungen der ÖVP (1967 – 1970), der SPÖ (1971 – 1982), eine Koalition der SPÖ mit der FPÖ (1983 – 1986) und eine Koalition der ÖVP mit der FPÖ (seit 2000) die Fiskalpolitik bestimmt haben. Entsprechend den im Abschnitt C dargestellten Theorien würde man vermuten, dass die Bildung einer Koalition tendenziell eher dazu führt, dass die Staatsschulden ausgeweitet werden, d. h. der Primärsaldo verringert wird. Die Schätzergebnisse zeigen allerdings ein anderes Bild: Wie aus der

zweiten Spalte von Tabelle 4 ersichtlich ist, hatte die Große Koalition (Dummy-Variable *GK*, die eins in den Jahren der Großen Koalition und null sonst ist) ceteris paribus keinen signifikanten Einfluss auf den Primärsaldo; der geschätzte Koeffizient ist sogar positiv. Bei getrennter Schätzung für die beiden Perioden erweist sich der positive Koeffizient in der ersten Periode als statistisch signifikant. Verwendet man statt der Dummy-Variable *GK* für die Große Koalition die Dummy-Variable *KOAL* für Koalitionsregierungen allgemein (d. h. die Jahre der Großen und der Kleinen Koalition, also die Jahre bis 1966 und ab 1983), so wird auch diese Scheinvariable mit deutlich höherer Größenordnung und gleichem (positivem) Vorzeichen ein signifikanter Einflussfaktor, wie die dritte Spalte von Tabelle 4 zeigt.

Man kann den Einfluss der Regierungsformen auf die Budgetpolitik auch dadurch feststellen, dass man in der jeweiligen Spezifikation das Absolutglied (die Konstante) nach den verschiedenen Regierungsformen aufspaltet. Dies wird in der vierten Spalte von Tabelle 4 gemacht, wobei – den verschiedenen Regierungsformen in Österreich in der betrachteten Untersuchungsperiode entsprechend – die Variable *GK* die Große Koalition, die Variable *SKK* die Kleine Koalition SPÖ – FPÖ, die Variable *VKK* die Koalition ÖVP – FPÖ, die Variable *SPA* die SPÖ-Alleinregierung und die Variable *VPA* die ÖVP-Alleinregierung bezeichnet (diese Scheinvariablen sind in der jeweiligen Regierungsperiode gleich eins und sonst null). Wie man sieht, war ceteris paribus das Primärdefizit in der Koalition der ÖVP mit der FPÖ mit 1,4 Prozent des BIP am geringsten und in der SPÖ-Alleinregierung mit 3,3 Prozent am höchsten. Die Koeffizienten der SPÖ-FPÖ-Regierung und jene der beiden Alleinregierungen sind nicht statistisch signifikant voneinander verschieden; jene der Großen Koalition und insbesondere der ÖVP-FPÖ-Regierung sind signifikant größer (d. h. in diesen Regierungsperioden war das Primärdefizit des Bundeshaushalts signifikant geringer).

Dieses Ergebnis zeigt ebenso wie das vorherige, dass in Österreich zumindest die Große Koalition und die Koalition ÖVP-FPÖ eher in der Lage waren, Maßnahmen der Budgetkonsolidierung durchzusetzen, als die anderen bisher erprobten Regierungsformen. Das österreichische Ergebnis steht diesbezüglich etwas im Gegensatz zu den meisten internationalen Resultaten, in denen eine Koalitionsbildung im Allgemeinen als für Budgetkonsolidierungsmaßnahmen hinderlich angesehen wird. Der Grund dafür könnte darin liegen, dass im Fall Österreichs eine Große Koalition in Konsens mit den sie unterstützenden Sozialpartnern ein höheres Potenzial hatte als andere Regierungsformen, widerstrebende Interessengruppen auch zum Verzicht auf egoistische Positionen zu motivieren, wenngleich dieses in der Periode 1987–1999 nicht ausreichte, die Schuldenquote nachhaltig zu stabilisieren. Anscheinend war es durch die Große Koalition doch eher möglich, Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung auch dann durchzuführen, wenn sie unpopulär waren, als in Situationen starker politischer Konkurrenz zwischen einer Alleinregierung (oder der faktisch von der SPÖ dominierten Kleinen Koalition) und einer starken Opposition. Als alternative Erklärung kann man auch vermuten, dass die beiden an der Regierung befindlichen Großparteien einander jeweils kontrollierten,

Tabelle 4

Einfluss der Regierungsform auf die Budgetpolitik in Österreich
 (abhängige Variable: Primärsaldo des Bundeshaushaltes
 im Verhältnis zum BIP, Primärsaldoquote, 1962 – 2003)

	Koeffizient (t-Statistik)	Koeffizient (t-Statistik)	Koeffizient (t-Statistik)
Konstante	-3,8827 (-8,7437**)	-3,4983 (-7,2320**)	
d_{t-1}	0,4379 (9,4751**)	0,3824 (7,7785**)	0,3712 (8,1285**)
$d_{t-1} \cdot D75$	-0,2712 (-7,6873**)	-0,2329 (-6,2208**)	-0,2300 (-6,8106**)
ALQ	-0,7776 (-3,5624**)	-0,8006 (-4,1712**)	-0,8018 (-4,0011**)
GK	0,2058 (0,6740)		-2,4321 (-3,5939**)
$KOAL$		0,8106 (2,2781*)	
SKK			-3,0846 (-5,1154**)
SPA			-3,3322 (-9,0727**)
VPA			-3,1018 (-4,9253**)
VKK			-1,4059 (-1,7941(*))
$AR(1)$	0,7615 (4,7818**)	0,8876 (5,5714**)	0,6764 (4,3606**)
$AR(2)$	-0,4005 (-2,4528*)	-0,4214 (-2,5983*)	-0,5344 (-3,5131**)
\bar{R}^2	0,8813	0,8935	0,9085
F-Test	51,7147	58,3092	—
Durbin-Watson-Test	1,8886	1,8665	1,9696
Anzahl der Beobachtungen (n)	42	42	42

Anmerkung: OLS Schätzung; ** $p < 0,01$, * $p < 0,05$, (*) $p < 0,1$.

während die parlamentarische Kontrolle der Oppositionsparteien im Fall einer Alleinregierung weniger wirksam im Hinblick auf die Konsolidierung des Bundesbudgets war. Andererseits war es das erklärte Ziel der ÖVP-FPÖ-Koalition, eine „Wende“ in der Staatsschuldenpolitik herbeizuführen, was aufgrund der bisher vorliegenden Daten auch gelungen sein dürfte. Wieweit dieses Ziel dauerhaft erreicht und ob insbesondere eine nachhaltige Verringerung der Schuldenquote erzielt wird, ist derzeit noch nicht abschätzbar.

Allerdings sind diese Resultate mit großer Vorsicht zu interpretieren. Sie sind insbesondere nicht robust in bezug auf die zugrunde liegende Spezifikation der anderen Einflussfaktoren. Ferner ist natürlich die geringe Zahl der Freiheitsgrade bei den Schätzungen mit Scheinvariablen für unterschiedliche Regierungsformen zu beachten. Das Ergebnis, dass die Koalitionen zwischen SPÖ und ÖVP bzw. zwischen ÖVP und FPÖ in Österreich einen Beitrag zur Budgetkonsolidierung geleistet haben, ist also nicht sehr stark abgesichert.

IV. Politische Budgetzyklen in Österreich

Es verbleibt, Hypothesen zu testen, die durch die Theorien des politischen Konjunkturzyklus nahe gelegt werden. Aufgrund dieser Theorien erwarten wir im Zusammenhang mit dem hier untersuchten Problem des Wachstums der Staatsverschuldung, dass in Wahljahren ein *ceteris paribus* geringerer Primärsaldo (ein höheres Primärdefizit) erzeugt wird als in anderen Jahren. Dies testen wir, indem eine Dummy-Variable *WAHLJ* in die Regressionen einbezogen wird, die in Wahljahren den Wert eins und in anderen Jahren den Wert null hat. Eine alternative Modellierung des politischen Konjunkturzyklus kann von der Vermutung ausgehen, dass die Primärsalden *ceteris paribus* umso höher sind, je größer der Zeitabstand bis zur nächsten Wahl ist. Dies erfassen wir, indem wir eine Variable *WENT* einführen, die die Anzahl der Jahre bis zur nächsten Wahl bezeichnet.⁸ Wir erwarten ein positives Vorzeichen dieser Variable in den Regressionsgleichungen für die Primärsaldoquote (je weiter die Wahl entfernt ist, desto höher ist *ceteris paribus* der Primärsaldo).

Wie man aus der zweiten Spalte der Tabelle 5 sieht, hat die Variable *WAHLJ* zwar das erwartete negative Vorzeichen, sie ist jedoch statistisch völlig insignifikant und ihr quantitativer Einfluss ist äußerst gering. Dies gilt sowohl in der hier gezeigten Schätzung mit der Arbeitslosenquote als Einflussfaktor über die gesamte Schätzperiode als auch in der alternativen Spezifikation, in der die Arbeitslosenquote nur in der zweiten Teilperiode als Einflussfaktor aufscheint. Die getrennte Schätzung für beide Perioden liefert das gleiche Ergebnis. Ein ähnliches Ergebnis erhält man, wenn man den Einfluss der Variable *WENT* in den entsprechenden Regressionsgleichungen untersucht. In der Gleichung für die gesamte Periode (sowohl mit der Arbeitslosigkeit über die gesamte Periode als Einflussfaktor als auch mit jener, in der die Arbeitslosenquote nur in der zweiten Periode aufscheint) wird diese Variable nicht signifikant. Sie hat allerdings immer das erwartete positive Vorzeichen. Aus diesen Ergebnissen folgt, dass es faktisch keine Evidenz für politische Konjunkturzyklen in Österreich gibt, was mit den meisten früheren Untersuchungen zu diesem Phänomen übereinstimmt.

⁸ Problematisch ist dabei, dass der Zeitpunkt der nächsten Nationalratswahl in Österreich zu Beginn der Legislaturperiode nicht sicher bekannt ist und oft direkt von der Regierung bzw. der sie stützenden Parlamentsmehrheit bestimmt wird.

Tabelle 5

Politische Konjunkturzyklen in Österreich
(abhängige Variable: Primärsaldo des Bundeshaushaltes
im Verhältnis zum BIP, Primärsaldoquote)

	Koeffizient (t-Statistik)	Koeffizient (t-Statistik)
Konstante	-3,9873 (-9,7793**)	-4,0747 (-10,8782**)
d_{t-1}	0,4438 (9,6057**)	0,1999 (8,8188**)
$d_{t-1} \cdot D75$	-0,2805 (-8,5575**)	
ALQ	-0,7094 (-3,8156**)	-1,0242 (-5,2941**)
$WAHLJ$	-0,0325 (-0,2481)	
$WENT$		0,0727 (1,1933)
$AR(1)$	0,7196 (4,6803**)	0,7999 (4,8996**)
$AR(2)$	-0,3865 (-2,4097*)	-0,5011 (-3,3064**)
R^2	0,8799	0,9316
F-Test	51,0863	77,2814
Durbin-Watson-Test	1,9223	1,8095
Anzahl der Beobachtungen (n)	42	29
Periode	1962–2003	1975–2003

Anmerkung: OLS Schätzung; ** $p < 0,01$, * $p < 0,05$, (*) $p < 0,1$.

F. Abschließende Bemerkungen

In der vorliegenden Arbeit wurde ein Überblick über makroökonomische Theorien der Wirksamkeit der Fiskalpolitik und insbesondere der Staatsschuldenpolitik gegeben. Im Anschluss erfolgte der Versuch einer knappen deskriptiven Charakterisierung der österreichischen Finanzpolitik der Zeit seit dem Zweiten Weltkrieg, wobei wir uns auf die Budgetpolitik des Bundes konzentrierten. Nach einer Diskussion verschiedener, insbesondere politisch-ökonomischer Theorien zur Erklärung der Entwicklung von Staatsschulden in entwickelten Ländern wurde eine Reihe von Hypothesen getestet, die die Entscheidungen und Reaktionen der budgetpolitischen Entscheidungsträger Österreichs erklären sollten. Dabei konnte eine Reihe interessanter Zusammenhänge zwischen der Budgetpolitik und wirtschaft-

lichen und politisch-ökonomischen Variablen festgestellt werden: Die Steuerglättung-Hypothese von Barro wird durch die empirische Evidenz für die österreichische Fiskalpolitik nicht bestätigt. Die Theorie von Bohn, wonach das Verhältnis des Primärsaldos zum BIP eine Tendenz zur Rückkehr zum Mittelwert hat, kann für Österreich bestätigt werden. Das bedeutet, dass die österreichische Fiskalpolitik auf eine steigende Finanzschuld des Bundes mit einer Erhöhung des Primärsaldos des Bundesbudgets in signifikanter Weise reagiert hat. Jedoch zeigen alle durchgeführten Schätzungen, dass in der Mitte der 1970er Jahre ein signifikanter Strukturbruch in der Entwicklung der Staatsschulden und insbesondere in der Stärke dieses Zusammenhangs eingetreten ist. Einem durchschnittlichen Verhältnis der Staatsschulden zum BIP von 10 bis 13 Prozent in den Jahren bis 1974 steht eine stetig und stark steigende Staatsschuldenquote in den Jahren ab 1975 gegenüber, die in den letzten Jahren auf über 60 Prozent angewachsen ist. Dies ist teilweise durch eine schwächere Orientierung der Fiskalpolitik an dem Ziel der Nachhaltigkeit zu erklären, die in einem verminderten Reaktionskoeffizienten der Staatsschuldenquote des Vorjahres in der Gleichung für die Primärsaldoquote zum Ausdruck kommt.

Neben der Reaktion der Primärsaldoquote auf den Schuldenstand des Vorjahres, die als Tendenz der Fiskalpolitik interpretiert werden kann, Nachhaltigkeit der Staatsschuldenentwicklung zu erreichen, können weitere ökonomische und politisch-ökonomische Variablen als Einflussfaktoren identifiziert werden. Insbesondere sind antizyklische Reaktionen der Budgetpolitik auf Veränderungen der Arbeitslosenquote nachweisbar. Die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger in Österreich wurden anscheinend durch das Ziel der Vollbeschäftigung bzw. eines hohen Beschäftigungsgrades stark zur Ausweitung der Staatsschulden motiviert. Eine Erhöhung der Arbeitslosenquote um einen Prozentpunkt bewirkt eine Verminde rung des Verhältnisses des Primärsaldos zum BIP um 0,5 bis 1 Prozentpunkte, insbesondere in der Periode nach dem ersten Ölpreisschock. Dieser Zusammenhang spiegelt zwei mögliche Reaktionen des österreichischen Bundesbudgets wider: Einerseits bewirken die automatischen Stabilisatoren bei Rezessionen höhere Budgetdefizite; andererseits weist die empirische Evidenz auch darauf hin, dass die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger in Österreich durch diskretionäre Fiskalpolitik versuchten, die Arbeitslosenquote zu senken.

Politisch-ökonomische Variablen spielen eine gewisse Rolle bei der Erklärung der Fiskalpolitik. Die Evidenz bezüglich des Einflusses der Ideologie auf die Primärsaldoquote ist nicht sehr stark; sie weist auf eine Tendenz einer sozialdemokratisch dominierten Regierung hin, höhere Budgetdefizite zu produzieren als andere Regierungsformen. Daneben ist die Zusammensetzung der Regierung anscheinend ein relevanter Bestimmungsfaktor für das Staatsschuldenwachstum. Entgegen der empirischen Evidenz für die meisten europäischen Länder konnten Koalitionsregierungen in Österreich etwas erfolgreicher das Verhältnis des Budgetdefizits zum BIP senken als Einparteienregierungen. Dies gilt insbesondere für die ÖVP-FPÖ-Koalition seit 2000 und für die Große Koalition bis 1966. Die Theorien des politischen Konjunkturzyklus können dagegen für Österreich nicht bestätigt werden.

Insgesamt kann man sagen, dass der Strukturbruch des ersten Ölpreeisschocks Auslöser für das enorme Wachstum der Staatsschulden der letzten 30 Jahre war. Dieser Strukturbruch war von einem Paradigmenwechsel in der Budgetpolitik begleitet: Während bis zur Mitte der 1970er Jahre die Budgetpolitik am Ziel der Nachhaltigkeit orientiert war, ist seither die antizyklische Reaktion insbesondere auf steigende Arbeitslosenquoten sowie die deutlich verminderte Tendenz zur Eindämmung hoher Staatsschulden hauptverantwortlich für die Steigerung der Staatsschuldenquote des Bundes von etwas über 10 Prozent auf nunmehr über 60 Prozent. Diese Tendenz wurde nur teilweise und nur unzureichend in den Jahren der Großen Koalition gebremst. Ob die erforderlichen Strukturänderungen, insbesondere auf der Ausgabenseite, durch die seit Februar 2000 amtierende Koalitionsregierung aus ÖVP und FPÖ erfolgreich durchgeführt werden können, ist derzeit noch eine offene Frage. Jedenfalls wäre dafür ein weiterer Strukturbruch im Sinne eines Paradigmenwechsels der Budgetpolitik erforderlich.

Literatur

- Alesina, A. / Perotti, R. (1995): The Political Economy of Budget Deficits, *IMF Staff Papers* 42, 1–31.
- Barro, R. J. (1974): Are Government Bonds Net Wealth? *Journal of Political Economy* 82, 1181–1206.
- Barro, R. J. (1979): On the Determination of the Public Debt, *Journal of Political Economy* 87, 940–971.
- Bohn, H. (1998): The Behavior of U. S. Public Debt and Deficits, *Quarterly Journal of Economics* 113, 949–963.
- Buchanan, J. M. / Wagner, R. E. (1977): Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes, New York: Academic Press.
- Buchanan, J. M. / Wagner, R. E. (1978): The Political Biases of Keynesian Economics, in: Buchanan, J. M. und Wagner, R. E. (Hrsg.): *Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy*, Boston: Nijhoff, 79–100.
- Cukierman, A. / Meltzer, A. (1989): A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework, *American Economic Review* 79, 353–398.
- De Grauwe, P. (2003): *Economics of Monetary Union*, 5. Aufl., Oxford: Oxford University Press.
- de Haan, J. / Zelhorst, D. (1993): Positive Theories of Public Debt: Some Evidence for Germany, in: Verbon, H. A. A. und van Winden, F. A. A. M. (Hrsg.), *The Political Economy of Government Debt*, Amsterdam: Elsevier, 295–305.
- Getzner, M. / Glatzer, E. / Neck, R. (2001): On the Sustainability of Austrian Budgetary Policies, *Empirica* 28, 21–40.
- Greiner, A. / Semmler, W. (1999): An Inquiry into the Sustainability of German Fiscal Policy: Some Time-Series Tests, *Public Finance Review* 27, 220–236.

9 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 307

- Neck, R.* (1989): Politisch-ökonomische Bestimmungsgrößen der österreichischen Finanzpolitik, in: Boettcher, E., Herder-Dorneich, P. und Schenk, K.-E. (Hrsg.): *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Band 8, Tübingen: Mohr, 88 – 108.
- Neck, R.* (1993): Verschuldungsneutralität in Österreich, in: Holzmann, R. und Neck, R. (Hrsg.): *Konjunktureffekte der österreichischen Budgetpolitik*, Wien: Manz, 25 – 57.
- Neck, R. / Getzner, M.* (2000): Politisch-ökonomische Einflüsse auf das Staatsschuldenwachstum: eine Fallstudie für Österreich, in: Neck, R., Holzmann, R. und Schneider, F. (Hrsg.): *Staatsschulden am Ende? Ursachen, Wirkungen und Zukunftsperspektiven*, Wien: Manz, 43 – 73.
- Neck, R. / Haber, G.* (2004): The Long Shadow of „Austrokeynesianism“? Public Debt Sustainability in Austria. *Forschungsbericht 2004.27*, Ludwig Boltzmann-Institut zur Analyse wirtschaftspolitischer Aktivitäten, Wien.
- Neck, R. / Holzmann, R.* (Hrsg.) (1999): Was wird aus Euroland? Makroökonomische Herausforderungen und wirtschaftspolitische Antworten, Wien: Manz.
- Seidel, H.* (1985): Die Stabilisierungsfunktion der Budgetpolitik: Gestern – Heute – Morgen, *Empirica – Austrian Economic Papers* 12, 87 – 107.
- Smekal, C. / Gantner, M.* (1983): Österreich, in: Neumark, F. et al. (Hrsg.): *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 3. Aufl., Bd. IV, Tübingen: Mohr, 577 – 609.
- Roubini, N. / Sachs, J.D.* (1989): Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies, *European Economic Review* 33, 903 – 938.
- Rowley, C. K. / Shughart II, W. F. / Tollison, R. D.* (Hrsg.) (2002): *The Economics of Budget Deficits*, 2 Bde., Cheltenham, UK: Elgar.
- Volkerink, B. / de Haan, J.* (2000): Auswirkungen fragmentierter Regierungen auf die Fiskalpolitik: neue empirische Ergebnisse, in: Neck, R., Holzmann, R. und Schneider, F. (Hrsg.), *Staatsschulden am Ende? Ursachen, Wirkungen und Zukunftsperspektiven*, Wien: Manz, 25 – 42.

Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland

Von *Gunnar Schwarting*, Mainz / Speyer*

A. Einführung

I. Zum Zustand der Kommunalfinanzen

„Noch nie seit der Zeit vor der letzten Gemeindefinanzreform von 1969 war die öffentliche Wahrnehmung der Finanzprobleme der Städte so stark und die Einsicht, den Städten durch eine Gemeindefinanzreform zu einer grundlegenden Verbesserung ihrer Finanzlage zu verhelfen, so groß wie heute.“¹ Mit diesen Worten beginnt der Deutsche Städtetag seinen Gemeindefinanzbericht 2003. In der Tat stehen die Kommunen in Deutschland vor der wohl schwierigsten Finanzkrise der jüngeren Geschichte: Der negative Finanzierungssaldo der kommunalen Gebietskörperschaften wird für das Jahr 2003 auf fast 10 Mrd. Euro geschätzt; dies wäre der höchste jemals erreichte Wert. Zwar ist ein negativer Finanzierungssaldo auf Grund der Besonderheiten des kommunalen Haushaltsrechts nicht per se Ausdruck einer kritischen Finanzlage, da ein Kommunalhaushalt auch bei Nettokreditaufnahme ausgeglichen sein kann;² die Höhe und der rasante Anstieg in den vergangenen Jahren müssen jedoch zu größter Besorgnis Anlass geben. Betrug der negative Finanzierungssaldo in den alten Bundesländern im Jahresdurchschnitt in den 80er Jahren nur etwa 1 Mrd. Euro, so ist er in den 90er Jahren bis heute auf durchschnittlich mehr als 3 1/2 Mrd. Euro gestiegen (Tabelle 1).³

Das kommunale Haushaltsrecht stellt indes nicht auf den Finanzierungssaldo ab, sondern definiert den Haushaltsausgleich über die Fähigkeit, den Schuldendienst zu tragen.⁴ Solange die Einnahmen des Verwaltungshaushalts ausreichen, um die

* Der Verfasser dankt *Gisela Färber* und *Horst Zimmermann* für kritische Hinweise. Die Ausführungen stellen im übrigen die persönliche Meinung des Verfassers dar.

¹ Deutscher Städtetag (2003), S. 4.

² s. Anhang.

³ Das ist zwar bezogen auf den Finanzierungssaldo des öffentlichen Gesamthaushalts ein relativ geringer Wert; in der Vergangenheit haben die Kommunen indes nicht selten sogar mit einem positiven Finanzierungssaldo die Defizite des öffentlichen Gesamthaushalts verringert. Diesen Effekt gibt es seit einigen Jahren nicht mehr.

⁴ Zu einer generellen Darstellung der spezifischen Anforderungen an den Haushaltshaushalt in deutschen Kommunen s. G. Schwarting (2003), S. 25 ff. sowie die Ausführungen

laufenden Ausgaben einschließlich der Zinsen und die ordentliche Tilgung zu finanzieren, ist der Haushalt rechtlich betrachtet ausgeglichen. Insofern ist es daher wichtiger, den Überschuss des Verwaltungshaushalts der jeweiligen Tilgung gegenüberzustellen.⁵ Verbleibt danach ein positiver Restbetrag, kann dieser für die Finanzierung von Investitionen verwendet werden, ohne Mittel Dritter⁶ oder Kredite in Anspruch nehmen zu müssen.

Tabelle 1

**Finanzierungssaldo der kommunalen Gebietskörperschaften
in den alten Bundesländern**

Periode	Finanzierungssaldo im Jahresdurchschnitt
1972 – 1980	–2,71 Mrd. Euro
1981 – 1990	–1,06 Mrd. Euro
1991 – 2003	–3,57 Mrd. Euro

Quelle: Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzberichte, verschiedene Jahrzänge; eigene Berechnungen. 2002 und 2003 geschätzte Werte.

Leider gibt es hierzu keine exakte, über die Ebene der einzelnen Kommune hinausgehende statistische Auswertung, so dass die Zahlen des Deutschen Städte-tages nur näherungsweise wiedergeben,⁷ inwieweit den Kommunen Eigenmittel aus laufender Rechnung für die Investitionstätigkeit zur Verfügung stehen. Aber auch in der vergröberten Darstellung ergibt sich ein dem Finanzierungssaldo vergleichbares Bild: In den 80er Jahren zeigt sich die Finanzlage als vergleichsweise günstig, während die Eigenmittel seit den 90er Jahren dramatisch fallen (Tabelle 2).

Allerdings scheint auf den ersten Blick kein unmittelbarer Anlass zur Sorge gegeben zu sein; haben die Kommunen in ihrer Gesamtheit offenbar doch den Haushaltausgleich erreicht. Indessen sind in der letzten Dekade gleich 5 Jahre (1995 – 1997; 2002 – 2003) zu registrieren, in denen negative Werte zu verzeichnen sind. In diesen Jahren hat sogar die Gesamtheit der Kommunen den Haushaltausgleich verfehlt. Das hatte es bis dahin nicht gegeben.⁸

im Anhang dieses Beitrags. Zu einem generalisierenden Überblick über die Thematik s. a. B. Dafflon (2001a).

⁵ Zu dieser Betrachtung s. a. H. Zimmermann (1999), S. 284 f.

⁶ Das wären insbes. Beiträge und staatliche Zuschüsse.

⁷ So werden insb. die Tilgungen nicht nach planmäßigen und außerordentlichen Vorgängen getrennt.

⁸ Diese Form des Betrachtung ist erst seit der Einführung des seinerzeit neuen kommunalen Haushaltsrechts Mitte der 70er Jahre möglich; zu den möglichen Veränderungen im Zuge der Umstellung auf ein doppisches Rechnungswesen s. den Anhang zu diesem Beitrag.

Tabelle 2

**Überschuss des Verwaltungshaushalts der
kommunalen Gebietskörperschaften in den alten Bundesländern
nach Abzug der Tilgungen**

Periode	Bereinigter Überschuss im Jahrsdurchschnitt
1972 – 1980	3,16 Mrd. Euro
1981 – 1990	4,49 Mrd. Euro
1991 – 2003	1,84 Mrd. Euro

Quelle: Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzberichte, verschiedene Jahr-
gänge; eigene Berechnungen. 2002 und 2003 geschätzte Werte.

Das wahre Ausmaß der Probleme zeigt sich jedoch nicht in der aggregierten Be-
trachtung; bei der Untersuchung der Verhältnisse in einzelnen Kommunen wird
deutlich, dass nicht mehr nur wenige, sondern inzwischen zahlreiche Kommunen
den Haushaltssausgleich weit – bisweilen schon seit einer ganzen Reihe von Jahren –
verfehlten. In einer sehr umfassenden Übersicht hat der Bund der Steuerzahler hier-
zu Informationen vorgelegt (Tabelle 3);⁹ danach hat etwa die Hälfte der untersuch-
ten Städte sowohl in den alten wie in den neuen Bundesländern im Jahre 2003 ein
Defizit aufzuweisen.¹⁰ In einer Stadt übersteigen die Defizite sogar die Einnahmen
des Verwaltungshaushalts:

Tabelle 3

Defizite in ausgewählten Städten 2003

Stadt	Defizit 2003 in % der laufenden Einnahmen
Augsburg	91,1 %
Kassel	70,3 %
Offenbach	122,6 %
Cuxhaven	88,0 %
Oberhausen	79,0 %
Witten	59,5 %
Trier	54,3 %
Zweibrücken	62,2 %
Saarbrücken	84,2 %

Quelle: Bund der Steuerzahler, a. a. O., eigene Berechnungen.

⁹ Kommunalumfrage des *Bundes der Steuerzahler* (2003). Die Studie erfasst 176 Städte in 12 Flächenländern (ohne Sachsen-Anhalt).

¹⁰ Zum Begriff des Defizits s. Anhang.

Auffällig ist dabei eine ungleichgewichtige Verteilung der „Problemfälle“ im Bundesgebiet. Während die Umfrage für Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen keine Stadt mit einem defizitären Haushalt ausweist, konzentrieren sich die Städte mit kritischer Finanzlage auf Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland. Der zunächst durchaus naheliegende Gedanke, einen Bezug zwischen der Höhe des Defizits der Städte und der Wirtschaftskraft ihrer jeweiligen Region als Begründung heranzuziehen, erweist sich, jedenfalls auf den ersten Blick, als nicht unbedingt tragfähig.

Die außerordentliche Höhe der Defizite vieler Städte ist im übrigen auch darauf zurückzuführen, dass sie neben dem aktuellen (originären) Fehlbedarf noch Fehlbeträge aus Vorjahren veranschlagen müssen. Diese „Altfehlbeträge“ und die Fehlbedarfe der laufenden Periode können im Grundsatz nur mit Kassenkrediten finanziert werden (Tabelle 4); dementsprechend verweist der Deutsche Städtetag auch auf einen rasanten Anstieg der Kassenkreditvolumina. „Auch 2002 mussten die Kommunen ihre Kassenkredite weiter erheblich aufstocken, um die wachsenden Defizite in ihren Verwaltungshaushalten zu decken. Schon Ende 2002 summierten sie sich damit auf über 11 Mrd. Euro. Sie sind damit heute rd. zehnmal so hoch wie 1992.“¹¹

Tabelle 4
Haushaltssituation der Stadt Mainz 2004

Laufende Einnahmen	322 Mio. Euro
Laufende Ausgaben	532 Mio. Euro
Laufender Fehlbedarf	210 Mio. Euro
Summe der noch nicht abgedeckten Fehlbeträge zum 31. 12. 2004 „Verlustvortrag“)	419 Mio. Euro
Kassenkreditlimit	550 Mio. Euro
„Investitionskredite“	9 Mio. Euro

Quelle: Haushaltsplanentwurf der Stadt Mainz für das Jahr 2004; die Zahlen sind gerundet. Als „Investitionskredite“ wird die für Zwecke des Vermögenshaushalts in der Haushaltssatzung veranschlagte Kreditermächtigung bezeichnet.

Vom haushaltsrechtlichen Gebot, laufende Ausgaben nicht mit Krediten zu finanzieren, sind viele Kommunen heute mithin weit entfernt. Revolvierende und steigende Kassenkredite prägen das Bild; sie haben in vielen Städten eine dauerhafte Finanzierungsfunktion übernommen. Kassenkredite führen jedoch nicht nur zu höheren Zinslasten, sondern wegen der Kurzfristigkeit der Zinsbindung auch zu größeren Risiken für die Haushaltswirtschaft.

¹¹ Deutscher Städtetag (2003), S. 8.

II. Zukunftsperspektiven

Eine Aussicht auf eine quasi automatische Besserung der kommunalen Finanzlage im Zuge einer wirtschaftlichen Erholung erscheint eher zweifelhaft: Denn auch bei wieder positivem wirtschaftlichen Wachstum werden die Steuereinnahmen nicht in dem Umfang steigen, bzw. die Sozialtransfers nicht so weit sinken, dass laufende Defizite vermieden und Altfehlbeträge abgebaut werden können. Im Gegenteil, gerade auch die kommunale Finanzpolitik steht vor weiteren Herausforderungen, die den Konsolidierungsprozess vermutlich erschweren:

- die hochgesteckten Erwartungen an die Gemeindefinanzreform, die aus kommunaler Sicht zu einer nachhaltigen Verbesserung der Kommunalfinanzen hätte führen sollen, sind mit den Beschlüssen vom Dezember 2003 nicht erfüllt worden – die Aussicht auf eine Fortsetzung der Diskussion, bei der bisher nicht Erreichtes nachgeholt werden könnte, ist eher unwahrscheinlich;
- die Haushaltsslage des Bundes, auf mittlere Sicht aber noch mehr der Länder ist außerordentlich angespannt, so dass auf eine Stärkung der kommunalen Finanzkraft über den Finanzausgleich nicht zu hoffen ist;
- zudem haben der Bund und die meisten Länder die finanzpolitische Absicht bekundet, in einigen Jahren auf jegliche Nettoneuverschuldung zu verzichten, wodurch die Haushaltsspielräume für den Finanzausgleich oder eine Neuverteilung von Steuereinnahmen zu Gunsten der Kommunen noch weiter eingeengt werden;
- hinzu tritt der Wille der staatlichen Finanzpolitik, generell die Steuern zu senken; in dem sehr eng geflochtenen deutschen Steuerverbundsystem sind davon auch die kommunalen Einnahmen direkt, über den Finanzausgleich in den Ländern darüber hinaus noch indirekt betroffen;¹²
- der Bedarf an Investitionen in die kommunale Infrastruktur ist hoch; er wird seit Jahren nicht gedeckt, so dass sich im Bereich der vorhandenen Infrastruktur ein erheblicher Sanierungsstau bildet;¹³
- die demographische Entwicklung zwingt die Kommunen zur Anpassung ihrer Infrastruktur und reduziert zugleich ihre fiskalische Basis;¹⁴
- der verstärkte Wettbewerb, in dem kommunale Unternehmen sich seit etwa Mitte der 90er Jahre befinden, kann zu neuen Risiken der kommunalen Haushaltswirtschaft führen;¹⁵ das Problem könnte mit der Neustrukturierung der Markt-

¹² Für die Städte kommt noch hinzu, dass die Neufestsetzung der Schlüsselzahlen für die Verteilung des Einkommensteueranteils für sie zu Mindereinnahmen führt. Vgl. *Deutscher Städtetag* (2003), S. 17 und 47 f.

¹³ Zum Investitionsbedarf s. M. Reidenbach (2002).

¹⁴ Zu den Auswirkungen der demographischen Entwicklung in den Kommunen am Beispiel des Freistaates Sachsen vgl. u. a. T. Lenk (2003), S. 4 ff. S. a. D. v. Loeffelholz/H. Rappen (2002).

¹⁵ Zur Frage der Behandlung von Risiken im öffentlichen Haushalt vgl. G. Schwarting (2004).

bedingungen für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute noch an Schärfe zu nehmen.¹⁶

- die unerlässliche Modernisierung der Verwaltung (z. B. im Hinblick auf e-government), aber auch die Bewältigung neuer gesellschaftlicher Herausforderungen (z. B. für die Ganztagsbetreuung) erfordern von den Kommunen erhebliche Mittel;
- die Einführung des doppischen Rechnungswesens in den Kommunen wird gegenwärtig in den Haushalten nicht erkennbare Belastungen und Risiken transparenter machen und dadurch möglicherweise zu verstärkten Anforderungen an den Haushaltsausgleich führen.¹⁷

Vor dem Hintergrund dieser Trends ist die Konsolidierung der kommunalen Haushalte unerlässlich; dabei muss diese Aufgabe so rasch wie möglich gelöst werden, da sie mit zunehmendem Zeitablauf immer schwieriger zu werden scheint. Doch ganz offensichtlich haben die bisherigen Mechanismen, die eine fiskalische Disziplin der Kommunen sicherstellen sollen, ganz oder zumindest in Teilen seit einigen Jahren versagt. Eine Lösung der Finanzprobleme vieler Kommunen ist mit den gängigen Rezepten wohl nicht mehr möglich. An Vorschlägen zur Remedur für die kommunalen Haushalte fehlt es zwar nicht. Sie reichen von punktuellen Vorschlägen bis zu umfassenden Konsolidierungskonzepten.¹⁸ Allerdings zeigen selbst ambitionierte Maßnahmen begrenzte, oft nur kurzfristige Wirkung.¹⁹ Eine vertiefende Analyse solcher Konzepte in der kommunalen Finanzpolitik brächte deshalb wenig neuen Erkenntnisgewinn.

Im folgenden soll vielmehr der Versuch unternommen werden, die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Konsolidierungspolitik zu diskutieren. Dazu werden zunächst die Grundkonzeptionen zur Gewährleistung fiskalischer Disziplin und die einschränkenden Bedingungen, die für ihre erfolgreiche Anwendung erforderlich sind, skizziert. Im Anschluss daran steht dann eine Auseinandersetzung mit dem regulatorischen System in Deutschland, seinen Schwächen und Möglichkeiten zu seiner Verbesserung. In dem Zusammenhang soll auch die Frage erörtert werden, ob es in Deutschland ein „bailing-out“ gibt. In einem zweiten Teil kommt

¹⁶ Dies könnte dann der Fall sein, wenn gegenüber heute die Institute nach Fortfall der Gewährträgerhaftung ungünstigere Refinanzierungsbedingungen haben, die entweder die Kreditbedingungen für Kommunen verschlechtern oder den Kommunen in ihrer Eigentümerfunktion geringere, ggf. sogar keine Ausschüttungen bringen.

¹⁷ s. dazu den Anhang.

¹⁸ Zu einem systematischen Überblick vgl. G. Schwarting (2003), S. 87 ff. Viele Einzelvorschläge finden sich u. a. bei Kommunale Gemeinschaftsstelle (2002), sehr ausführlich bei B. Cuypers (2003), eher plakativ bei *Bund der Steuerzahler* (1999). Eine interessante Auswertung von Konsolidierungsmaßnahmen in nordrhein-westfälischen Kommunen hat die Stadt Herten vorgelegt, vgl. *Stadt Herten* (2003), S. 20.

¹⁹ Als Beispiel mag die Stadt Offenbach dienen, die vor Jahren als Musterfall für eine gelungene Haushaltssanierung galt, derzeit jedoch wieder zu den Städten mit extrem kritischer Finanzlage zählt.

dann die Wirksamkeit und ggf. die Stärkung marktorientierter Instrumente zur Sicherstellung fiskalischer Disziplin im Hinblick auf die Verhältnisse in Deutschland zur Sprache.

B. Die Gewährleistung fiskalischer Disziplin

I. Zwei idealtypische Verfahren

Zur Sicherstellung der fiskalischen Disziplin subnationaler Gebietskörperschaften bieten sich idealtypisch zwei Möglichkeiten,

- ein marktorientiertes und
- ein regulatorisches

Konzept an.²⁰ Bei der marktorientierten Variante wird unterstellt, dass fiskalisches Fehlverhalten durch Marktkräfte sanktioniert wird und bereits deshalb im Grundsatz verhindert werden kann. Als Marktkräfte fungieren dabei in erster Linie das Wählervotum, Reaktionen der Steuerzahler und die Bereitschaft von Kapitalgebern, Kredite der betreffenden Gebietskörperschaft zu gewähren.²¹ Die Wirksamkeit einer marktorientierten Konzeption gründet sich auf die Annahme, dass

- Wähler auf Grund erwarteter Einschränkungen kommunaler Leistungen, die Folge fiskalischen Fehlverhaltens ihrer Kommune sein können, zu einer veränderten Wahlentscheidung veranlasst werden,
- Steuerzahler höhere Steuersätze, die sie erwarten, weil Mehreinnahmen zur Abdeckung unausgeglichener Haushalte ihrer Kommune benötigt werden, nicht akzeptieren und ggf. ihren Wohnsitz / Betriebsstandort verlegen,
- Kreditgeber in Erwartung eines höheren Ausfallrisikos nicht oder nur zu wesentlich teureren Konditionen bereit sind, einer Kommune, die keine hinreichende fiskalische Disziplin nachweisen kann, Kredite bereitzustellen.

Demgegenüber setzt die regulatorische Lösung auf strikte rechtliche Vorschriften, deren Einhaltung durch eine staatliche Aufsicht überwacht und ggf. auch durchgesetzt wird. Dabei steht für lokale Gebietskörperschaften das ex-ante-Genehmigungsverfahren im Vordergrund;²² die jeweilige Gebietskörperschaft

²⁰ Eine ausführliche Darstellung findet sich bei *J. Rodden/G. S. Eskeland* (2003), chapter 1, S. 18 ff.

²¹ Als Beispiele hierfür werden die Staaten der USA oder die Provinzen in Kanada genannt, vgl. *J. Rodden/G. S. Eskeland* (2003), chapter 13, S. 6 f.

²² Beispiele hierfür seien die lokalen Gebietskörperschaften in Norwegen, Ungarn oder Kanada, so *J. Rodden/G. S. Eskeland* (2003), chapter 13, S. 7; in dieser Weltbank-Studie werden für Deutschland bedauerlicherweise nur die Bundesländer betrachtet, für die nur eine ex-post-Kontrolle besteht.

kann erst dann haushaltswirksam handeln, wenn ihr Haushalt genehmigt ist.²³ Zur Durchsetzung kann sich die Aufsicht eines Sanktionsinstrumentariums bedienen, das in den meisten Fällen rechtlicher Art ist, aber grundsätzlich auch wirtschaftliche Strafen enthalten kann.²⁴

In der Realität finden sich sehr vielfältige Zwischenformen. Das gilt zum einen für die Intensität der Anforderungen an die fiskalische Disziplin und ihre Überprüfung,²⁵ zum anderen aber auch für die Frage, ob regulatorische oder marktorientierte Mechanismen im Vordergrund stehen. Für lokale Gebietskörperschaften wird in der Regel die Dominanz regulatorischer Elemente zu unterstellen sein. Schon aus verfassungsrechtlichen Gründen verbietet sich dies in föderalen Systemen hingegen für Teilstaaten. Insoweit gibt es z. B. für die Bundesländer keine Finanzaufsicht; gleichwohl enthalten die Landesverfassungen – wenn auch eher weiche – Regeln zum Haushaltungsausgleich,²⁶ deren Beachtung zumindest im Nachhinein vom jeweiligen Verfassungsgericht überprüft werden kann.

II. Einschränkende Voraussetzungen

Beiden Ansätzen ist gemeinsam, dass sie von der Annahme ausgehen, kommunale Finanzprobleme seien auf finanzpolitische Entscheidungen vor Ort zurückzuführen. Nur dann darf das Problem fiskalischer Disziplin ausschließlich der lokalen Ebene zugewiesen und muss dort auch gelöst werden. In der Realität kann es jedoch für die schwierige Finanzsituation einer Kommune eine ganze Reihe externer Faktoren geben. Eine so entstandene Finanzkrise ist mit den einer Kommune zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nicht zu beheben. Erst wenn externe Faktoren ausgeschlossen werden können, ist die Durchsetzung strikter fiskalischer Disziplin der Kommune gegenüber begründet und führt dann auch tatsächlich zu ausgeglichenen Kommunalhaushalten.

Im folgenden sollen daher die wichtigsten Rahmenbedingungen kurz skizziert werden, deren Erfüllung erforderlich erscheint, um die Kommunen in die Lage zu versetzen, eigenverantwortlich für ihr finanzwirtschaftliches Ergebnis einzustehen. Auf der Einnahmeseite sind es vor allem:

²³ Bis zur Genehmigung gelten die Regeln der vorläufigen Haushaltsführung, die vor allem den Beginn neuer Investitionsprojekte nicht zulassen und damit die kommunalpolitischen Handlungsmöglichkeiten einengen.

²⁴ Einen derartigen ökonomischen Sanktionsmechanismus enthält der Vertrag von Maastricht.

²⁵ Dazu B. Dafflon (2001a) und J. Rodden / G. S. Eskeland (2003), chapter 13, S. 40 ff.

²⁶ Das ist in allen Ländern die sog. Investitionsschranke; gegenwärtig dominiert allerdings in der (landes-)politischen Diskussion die Frage, ob diese Schranke wegen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts überschritten werden kann, ohne die Verfassung zu verletzen. S. dazu aus juristischer Perspektive sehr ausführlich M. Kloepfer / M. Rossi (2003), S. 326 ff.

- ein möglichst stetiges Aufkommen der wichtigsten kommunalen Einnahmen: Diese Bedingung verletzt in besonderem Maße die Gewerbesteuer, die mit der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer nahezu alle ertragsunabhängigen – das Aufkommen stabilisierenden – Elemente verloren hat.²⁷
- die Stabilität des kommunalen Finanzausgleichs, der für viele steuerschwache Kommunen, vor allem aber die Kommunen in den neuen Bundesländern die wichtigste Finanzierungsgrundlage darstellt: Die Voraussetzung trifft jedoch nicht zu, denn angesichts der schwachen Steuerentwicklung über mehrere Jahre ist nicht nur die Finanzausgleichsmasse nicht in erwartetem Umfang gestiegen, es kommen auch noch negative Abrechnungsbeträge hinzu.²⁸
- die Verlässlichkeit der Finanzausgleichspolitik: Der Kommunale Finanzausgleich dient jedoch oft genug zur Lösung von Finanzproblemen des Landeshaushalts. So hat es immer wieder direkte Eingriffe durch die Kürzung von Verbundquoten oder den Abbau fakultativer Teile des Steuerverbundes ebenso gegeben wie die Befrachtung der Finanzausgleichsmasse mit ursprünglich direkt aus dem Landeshaushalt an die Kommunen gezahlten Mitteln. Nicht zuletzt verschiedene Urteile von Verfassungsgerichten haben derartige diskretionäre Eingriffe zwar erschwert, aber bisher nicht völlig ausschließen können.²⁹

Auf der Ausgabenseite müssen weitere Bedingungen erfüllt sein:

- die Wahrung strikter Konnexität, so dass den Kommunen keine neuen Aufgaben auferlegt werden, ohne ihnen dafür zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Tatsächlich ist diese Forderung in der Praxis jedoch mehr als einmal verletzt worden.³⁰ Mittlerweile ist zwar ein mehr oder weniger stringentes Konnexitätsprinzip in allen Bundesländern eingeführt oder zumindest beabsichtigt. Für den Bund, aber auch für die Europäische Ebene hingegen fehlt es bisher an entsprechenden Regelungen.
- keine Erhöhung der Intensität für die Wahrnehmung bestehender Aufgaben, da die Formulierung kostenträchtiger Standards zu Disparitäten zwischen Finanzausstattung und Aufgabenanforderungen führen kann. Tatsächlich hat es jedoch,

²⁷ Die im Rahmen der Gemeindefinanzreform zum 1. 1. 2004 vorgenommenen Korrekturen bei der Gewerbesteuer haben das Problem in keiner Weise beseitigt.

²⁸ Siehe hierzu die einzelnen Länderreports in: *Deutscher Städetag* (2003), S. 57 ff. Einen interessanten Weg hat das Land Rheinland-Pfalz seit dem Jahr 2002 eingeschlagen, indem es die Negativabrechnungen „stundet“ und einen konstanten Betrag für die Finanzausgleichsmasse – vorerst bis 2006 – festsetzt; s. dazu *I. Deubel* (2004).

²⁹ Ob der Gleichmäßigkeitgrundsatz in Sachsen oder prozedurale Schutzvorschriften durch Einführung einer Finanzausgleichskommission in Baden-Württemberg oder Rheinland-Pfalz Eingriffe generell verhindern, muss jedenfalls bislang noch mit Skepsis betrachtet werden. Zum Gleichmäßigkeitgrundsatz s. *T. Lenk* (2003), S. 14 ff.; zu den Finanzausgleichskommissionen vgl. *Deutscher Städetag* (2003), S. 51 f.

³⁰ Zu einem gerafften Überblick über die juristischen Implikationen s. *F. Schoch/J. Wieland* (2003a) Bekannte Beispiele hierfür sind auf der Bundesebene u. a. der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz oder das Gesetz zur Grundsicherung im Alter.

begründet u. a. mit dem Datenschutz, der Umweltqualität, der Unfallverhütung oder der Vermeidung gesundheitlicher Gefahren, immer wieder verschärfte Vorschriften für die Aufgabenerfüllung gegeben. Eine Begrenzung von Standards bzw. die Regelung ihrer Kostenfolgen ist daher finanzwirtschaftlich von hoher Bedeutung.³¹

- die Proportionalität der Entwicklung notwendiger Ausgabenanforderungen im Vergleich zu den Einnahmen. Dies kann für die Vergangenheit nicht unterstellt werden; für die Kommunen ist es vor allem der enorme Anstieg der Sozial- und Jugendhilfeausgaben, der das Wachstum aller übrigen Ausgaben wie auch der Einnahmen deutlich übersteigt.³² Einen Mechanismus, dies von Zeit zu Zeit zu überprüfen und daraus ggf. Schlussfolgerungen für eine Neuverteilung der Finanzmittel zwischen den öffentlichen Ebenen zu ziehen, gibt es bisher allenfalls ansatzweise.³³

Auch wenn diese einschränkenden Bedingungen in der Realität keinesfalls als gegeben angesehen werden können, so soll für den weiteren Gang der Argumentation doch unterstellt werden, es könne weitgehend gelingen, externe Einflüsse auf die kommunale Finanzsituation soweit als möglich auszuschließen. Damit können die weiteren Betrachtungen auf die örtliche Ebene konzentriert werden.

C. Regulatorische Elemente

I. Der rechtliche Rahmen in Deutschland

Die Anforderungen an den Haushaltsausgleich sind für die Kommunen in Deutschland seit jeher sehr umfassend kodifiziert. Neben der Grundaussage aller Kommunalverfassungen, dass der Haushalt in jedem Jahr auszugleichen sei,³⁴ gibt es in den Gemeindehaushaltsverordnungen sowie in ergänzenden Vorschriften zahlreiche Hinweise, wie dieses Gebot zu erfüllen ist. Dabei ist der ausgeglichene Haushalt nicht Selbstzweck, sondern Voraussetzung für die Fähigkeit der Gemeinde, die ihr obliegenden Aufgaben langfristig und stetig zu erfüllen.³⁵

³¹ Ein nur sehr schwer zu lösendes Problem besteht allerdings darin, dass es keineswegs nur staatliche Stellen sind, die Standards setzen. Vielmehr tragen auch Unfall- oder Haftpflichtversicherungen, DIN-Ausschüsse, Unternehmen oder Gerichte dazu bei, dass bestehende Aufgaben mit höheren Kosten verbunden sind. Zur Frage der Standards vgl. u. v. a. *F. W. Held* (2001), S. 58.

³² Eine ausführliche Darstellung bietet *Statistisches Bundesamt* (2003).

³³ Vgl. dazu *F. Schoch/J. Wieland* (2003b).

³⁴ Eine gewisse Nuancierung ergibt sich dadurch, dass einzelne Bundesländer dieses Gebot als Muss- andere als Sollvorschrift kodifiziert haben; dieser Sachverhalt wird zwar bisweilen als Grund für die unterschiedliche Haushaltsslage der Kommunen einzelner Bundesländer angeführt, ist aber rechtlich marginal.

³⁵ Zu diesem Zusammenhang s. *G. Schwarting* (2001), S. 58.

Im Zentrum steht das Erfordernis einer Genehmigung der Haushaltssatzung mit dem zugehörigen Haushaltsplan durch die staatliche Aufsichtsbehörde, bei kreisangehörigen Städten und Gemeinden zumeist der jeweilige Landkreis, bei kreisfreien Städten und Landkreisen ein Regierungspräsidium oder eine vergleichbare Mittelinstantz. Eine Ausnahme bildet lediglich das Land Nordrhein-Westfalen, das vom Genehmigungs- auf das Anzeigerverfahren übergegangen ist.

Grundprinzip der Genehmigung ist die Frage nach der dauerhaften Leistungsfähigkeit der Kommune.³⁶ Nur wenn sichergestellt ist, dass sie auch in absehbarer Zukunft in der Lage ist, bei ausgeglichenem Haushalt ihre Aufgaben zu erfüllen, bestehen gegen den Haushalt keine Bedenken. Dabei stellt das Genehmigungsverfahren im wesentlichen auf die Kreditermächtigung und die Höhe der vorgesehnen Verpflichtungsermächtigungen ab, da diese Größen zu Belastungen künftiger Haushaltsperioden führen. Kann der Haushaltshaushalt in den Jahren des Finanzplanungszeitraums nicht erzielt werden, hat die Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, die Genehmigung zu versagen oder sie mit Auflagen und Bedingungen zu versehen.

Das Frage des Haushaltsausgleichs konzentriert sich zwar in der öffentlichen Diskussion auf den Haushaltsplan, da in der öffentlichen Finanzwirtschaft die Planrechnung stets mehr Aufmerksamkeit findet als das Rechnungsergebnis am Jahresende. Gleichwohl gilt die Verpflichtung zum Haushaltshaushalt auch für die Jahresrechnung. Ein in der Jahresrechnung verbleibender Fehlbetrag ist auf das nächste, spätestens das übernächste Jahr vorzutragen.

Viele Bundesländer haben inzwischen für den Fall eines(r) unausgeglichenen Haushaltsplans / Jahresrechnung das Instrument des Haushaltssicherungskonzepts eingeführt, mit dem die Kommune darlegen soll, wie sie mittelfristig zu einer ausgeglichenen Haushaltswirtschaft zurückkehren kann.³⁷ Es umfasst mindestens den Finanzplanungszeitraum, zielt aber in einigen Bundesländern auch deutlich darüber hinaus. Ein Haushaltssicherungskonzept ist in jedem Fall genehmigungspflichtig. Reichen diese Maßnahmen nicht aus, hat die Aufsichtsbehörde im Extremfall die Möglichkeit, die kommunale Selbstverwaltung außer Kraft zu setzen und einen Beauftragten zu ernennen, der an Stelle der politisch gewählten Repräsentanten die Geschäfte der Kommune führt, bis es gelungen ist, die Haushaltswirtschaft wieder geordnet zu gestalten.³⁸

³⁶ Zu weiteren Einzelheiten vgl. *G. Schwarting* (2001), S. 55 ff.

³⁷ Sehr umfangreiche Vorschriften mit detaillierten Hinweisen zum Haushaltssicherungskonzept finden sich in Sachsen. Vgl. Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministerium des Innern über die kommunale Haushalts- und Wirtschaftsführung im Jahre 2003 vom 4. 3. 2003, Ziff. 4b ff.

³⁸ Eines der wenigen Beispiele ist die (recht kleine) Stadt Bad Münster am Stein in Rheinland-Pfalz.

II. Die Wirksamkeit der Kommunalaufsicht in Deutschland

Mehr als vier Jahrzehnte hat das regulatorische System im Grundsatz funktioniert; zwar hat es punktuelle und temporäre Krisen der Kommunalfinanzen gegeben, die jedoch letztlich mit den vorhandenen Möglichkeiten gelöst werden konnten. Ein so grundlegendes Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben, wie es jetzt zu beobachten ist, konnte jedenfalls bis dahin vermieden werden. In den letzten Jahren hingegen hat das System der Gewährleistung fiskalischer Disziplin der Kommunen durch staatliche Aufsicht versagt. „The growing support for the view that political and institutional settings have a role to play in ensuring fiscal performance has paradoxically been accompanied by an increasing lack in confidence in the results achieved.“³⁹ Die Probleme sind in einigen, namentlich größeren Städten inzwischen so groß, dass sie mit dem gängigen Instrumentarium kaum mehr zu bewältigen sind.

Die Gründe für dieses Versagen in jüngster Zeit sind vermutlich sehr komplex und können hier nicht ausführlich im einzelnen dargelegt werden; vielmehr sollen thesenartig – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – nur einige wenige Aspekte hervorgehoben werden.

1. Staatliche Aufsicht steht in einem latenten Konflikt zu der im Grundgesetz garantierten kommunalen Selbstverwaltung;⁴⁰ insoweit kann die Aufsichtsbehörde – abgesehen von dem Fall der Bestellung eines Beauftragten – nicht unmittelbar in kommunales Handeln eingreifen. Daher sind gezielte Auflagen im Genehmigungsverfahren, bestimmte Maßnahmen durchzuführen bzw. zu unterlassen, sehr problematisch, da sie in die Entscheidungskompetenz der demokratisch legitimierten Gemeindevertreter eingreifen.
2. Externe Faktoren wie unvermutete wirtschaftliche Krisen, neue gesetzliche Leistungsanforderungen o. ä. können innerhalb kurzer Frist einen bis dahin ausgeglichenen Haushalt aus dem Gleichgewicht bringen oder den Erfolg vollzogener Konsolidierungsschritte zunichte machen. (Zusätzliche) Konsolidierungsauflagen sind in einer solchen Situation gegenüber den kommunalpolitisch Verantwortlichen besonders schwer zu begründen.⁴¹
3. Aber auch wenn die Finanzlage einem Fehlverhalten vor Ort zuzuschreiben ist, verbieten sich radikale Ausgabenkürzungen zumindest dann, wenn kommunale Leistungen gesetzlich oder anderweitig verpflichtend sind, so dass sich Auflagen vornehmlich auf den Bereich freiwilliger Leistungen (dies sind vor allem Kultur und Sport) beschränken. Deren Anteil liegt aber in der Mehrzahl der Kommunen deutlich unter 10 % der Ausgaben.

³⁹ B. Dafflon (2001a), S. 13; speziell für die Schweiz s. B. Dafflon (2001b), S. 228 f.

⁴⁰ Ganz ähnlich für die Schweiz B. Dafflon (2001b), S. 4.

⁴¹ Vgl. zu diesem Problem auch J. Rodden / G. S. Eskeland (2003), chapter 13, S. 31.

4. Hinzu kommt das im Grundgesetz verankerte Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse;⁴² dieses verlangt – wenn auch nicht im einzelnen spezifiziert – eine angemessene Infrastrukturausstattung im gesamten Bundesgebiet. Die Schließung aller Kultureinrichtungen oder Sportstätten in einem Zentralen Ort in einer dünn besiedelten Region dürfte mit diesem Prinzip in Konflikt stehen.
5. Das staatliche Genehmigungsverfahren ist solange funktionsfähig, wie nur wenige, überschaubare Problemfälle zu behandeln sind. Nimmt die Zahl unausgeglichenener Haushalte jedoch sprunghaft zu, ist die Aufsichtsbehörde schon von den personellen Kapazitäten her überfordert. Dies gilt um so mehr, wenn die Probleme sich auf große Städte konzentrieren.⁴³
6. Während die „schärfste Waffe“ der Kommunalaufsicht, die Bestellung eines Beauftragten, bei kleineren Kommunen wenn auch selten Anwendung findet, ist sie bisher in größeren Städten noch nie eingesetzt worden.
7. Die typischen Bedingungen und Auflagen im Genehmigungsverfahren mögen hinreichend sein, um kleinere Defizite zu beheben. Mit dem Verzicht auf freiwillige Leistungen oder einem Beförderungsstopp lassen sich unausgeglichene Haushalte in den oben genannten Dimensionen nicht bewältigen.
8. Insoweit haben auch die Haushaltssicherungskonzepte die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt; trotz strikter Konsolidierungsziele in den jeweiligen Konzepten konnten auch mit Hilfe dieses neuen Instruments die Defizite nicht beseitigt werden. „Unsere anfängliche Euphorie ist der Ernüchterung des kommunalaufsichtlichen Alltags gewichen.“⁴⁴
9. Kommunale sind auch staatliche Wähler, so dass unpopuläre Entscheidungen, wie die Schließung kommunaler Bäder oder Bibliotheken sich letztlich auf Wahlentscheidungen auf staatlicher Ebene auswirken können.⁴⁵
10. Aber auch die engen Wechselbeziehungen zwischen den Repräsentanten der staatlichen und der kommunalen Politik machen es für eine weisungsabhängige Kommunalaufsicht in solchen Fällen schwer, konsequente Konsolidierungsaufgaben durchzusetzen.

⁴² Dazu s. ebd. S. 18 f.

⁴³ Ebd., S. 36 f.

⁴⁴ F.W. Held (2001), S. 44. So hat Rheinland-Pfalz die Verpflichtung zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten jüngst wieder aus der Gemeindeordnung gestrichen; begründet wurde dies u. a. mit dem hohen Verwaltungsaufwand, den solche Konzepte sowohl auf kommunaler wie auf staatlicher Ebene verursachen.

⁴⁵ s. hierzu auch das instruktive Beispiel des Krankenhauswesens in Norwegen bei J. Rattso (2003), S. 21 f.

III. Gibt es ein „bailing-out“ für deutsche Kommunen?

Der eher kritische Befund zur Wirksamkeit aufsichtsrechtlicher Maßnahmen könnte die Vermutung nahelegen, dass die Akteure – wenngleich nicht explizit – letztlich auf ein „bailing-out“ vertrauen. Als „bailing-out“ wird eine Politik des Staates bezeichnet, die einer finanzwirtschaftlich in Not geratenen subnationalen Gebietskörperschaft, in diesem Fall einer Kommune durch Zuschüsse oder Schuldübernahme wieder zu einer geordneten Haushaltswirtschaft verhilft. In der Literatur wird dies mit dem Hinweis strikt abgelehnt, dass dadurch finanzpolitisches Fehlverhalten gebilligt und die Bereitschaft zu fiskalischer Disziplin im Ergebnis geschwächt würde.

Tatsächlich gibt es in Deutschland für die Kommunen einen Anspruch auf ein solches „bailing-out“ nicht.⁴⁶ „Verpflichtungen, die sich aus (Kredit-)Verträgen zwischen sächsischen Kommunen und Dritten ergeben, sind auf privatrechtlicher Ebene abgeschlossene Verträge. Sie begründen keine Rechtsbeziehung mit dem Freistaat Sachsen ... Daher ist der Freistaat privatrechtlich nicht verpflichtet, in Zahlungsverpflichtungen von Kommunen einzutreten ... Öffentlich-rechtliche Vorschriften oder Rechtsgrundsätze, aus denen dem Freistaat eine unmittelbare Einstandspflicht z. B. für einen Kredit bei Zahlungsunfähigkeit einer Kommune erwachsen könnte, bestehen nicht.“⁴⁷

Andererseits ist ein Insolvenzverfahren über das Vermögen einer Kommune ausgeschlossen; zudem ist die Zwangsvollstreckung privatrechtlicher Geldforderungen gegen eine Kommune an strenge Voraussetzungen, insb. an die Genehmigung der Aufsichtsbehörde gebunden.⁴⁸ Ein zumindest formalisiertes Verfahren für die Durchsetzung von Ansprüchen gegenüber einer Kommune, wie es Chapter 9 des US-Insolvenzrechts bietet, gibt es in Deutschland nicht. Die Frage, wie auf die Zahlungsunfähigkeit einer Kommune reagiert werden kann, ist bisher – interesserterweise auch von Seiten institutioneller Gläubiger – kaum vertiefend betrachtet worden. Tatsächlich ist ein solcher Fall in der deutschen Nachkriegsgeschichte auch nicht aufgetreten.⁴⁹

⁴⁶ Zu einer sehr umfassenden juristischen Erörterung vgl. *F. Engelsing* (1999), S. 196 ff. Nach h. M. wird eine direkte Einstandspflicht der Länder abgelehnt, aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 GG allerdings der noch zu konkretisierende Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung abgeleitet. Zur Frage einer Einstandspflicht in der Schweiz s. die Analyse des Urteils des Bundesgerichts zur Schadenersatzklage im Fall Leukerbad bei *M. Daldoss* (2004a).

⁴⁷ Antwort des Sächsischen Staatsministeriums des Innern vom 4. 9. 1996 auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Heiko Hiller vom 25. 7. 1996, LT-Drs. 2/3666, abgedruckt in: *G. Schwarting* (2000), Anhang 7.

⁴⁸ s. dazu für viele andere Art. 77, Abs. 1 und 3 der Bayerischen Gemeindeordnung.

⁴⁹ Einen Fall aus dem Jahr 1929 schildert *F. Engelsing* (1999), S. 15, der zur Frage der Zahlungsunfähigkeit von Kommunen eine der wenigen (juristischen) Publikationen vorgelegt hat.

Mit dem Instrument der Bedarfsszuweisungen haben die meisten Bundesländer ein Instrument geschaffen, das eine drohende Haushaltsnotlage einer Kommune abwenden kann. Auf diese Mittel besteht zwar kein Rechtsanspruch; sie stehen stets unter dem Vorbehalt einer sehr strengen Prüfung durch die Aufsichtsbehörde. Die Mittel sind „... als Bedarfsszuweisungen zur Haushaltskonsolidierung Hilfe zur Selbsthilfe, indem sie Unterstützung bei der vorrangigen Pflicht der Kommunen zur Herstellung des Haushaltshaushaltsausgleichs mit eigenen Mitteln geben.“⁵⁰ Deshalb ist die Gewährung von Bedarfsszuweisungen durchweg auch an die Voraussetzung geknüpft, dass alle Sparmöglichkeiten ausgeschöpft und die vorhandenen Einnahmepotentiale genutzt sind.⁵¹ Sofern die Aufsichtsbehörde bei dieser Prüfung sehr konsequent vorgeht, ist die Beantragung von Bedarfsszuweisungen für keine Kommune ein einfacher Schritt.

Tatsächlich sind mit Hilfe von Bedarfsszuweisungen in der Vergangenheit kommunale „Problemfälle“ gelöst worden. Insoweit gibt es, wenn auch unter den genannten restriktiven Bedingungen, eine gewisse Form des „bailing-out“.⁵² Eine ähnliches Verfahren wird – mit einer bemerkenswerten Auflage durch die Aufsicht – für die Schweiz geschildert: „In a few cases the cantonal government repaid the debt, forcing the amalgamation of the commune with a neighbouring larger one.“⁵³ Ein sehr umfassendes einmaliges „bailing-out“ hat es Ende der 80er Jahre in Nordrhein-Westfalen gegeben, als mit der Auflösung des seinerzeitigen Ausgleichsstocks den Empfängercommunen als Hilfe zur Selbsthilfe eine Entschuldungshilfe in Höhe von insgesamt 210 Mio. DM gewährt wurde.⁵⁴

Grundsätzlich sind Bedarfsszuweisungen ein sehr kritisch zu betrachtendes Element im Finanzausgleich; sie haben indes solange eine Berechtigung wie Kommunen unverschuldet in eine finanzielle Notlage geraten können; als Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit sei der innerhalb kürzester Fristen erfolgte Abzug militärischer Einrichtungen genannt. Gelänge es, alle derartigen externen Faktoren auszuschließen, könnte auch auf Bedarfsszuweisungen verzichtet werden. Inzwischen ist ohnehin eine veränderte Sachlage eingetreten: In vielen Ländern reichen die für Bedarfsszuweisungen zur Verfügung gestellten Mittel bei weitem nicht mehr aus, um der gegenwärtigen Probleme Herr zu werden; eine Aufstockung aber verbietet sich in aller Regel, da dies zu Lasten der allgemeinen Finanzausgleichsmittel gehen dürfte.

⁵⁰ Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über das Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie die Verteilung der Mittel für Bedarfsszuweisungen und über die Verwendung der investiven Schlüsselzuweisungen zur außerordentlichen Kredittilgung nach dem Finanzausgleichsgesetz vom 25. 4. 2003, Abschnitt 0, Ziff. 2.

⁵¹ Dazu *G. Schwarting* (2003), S. 105 f.

⁵² Der von Engelsing geschilderte Fall der Stadt Klingenthal, die nicht mehr in der Lage war, die Gehälter des städtischen Personals zu zahlen, dürfte so geregelt worden sein.

⁵³ *B. Dafflon* (2001b), S. 222.

⁵⁴ s. dazu *F. W. Held* (2001), S. 40 f.

Vor diesem Hintergrund ist derzeit daher etwas anderes zu beobachten. Die Kommunalaufsicht toleriert hohe und steigende Kassenkreditvolumina, die die Liquidität der Kommune auch bei hohen Defiziten sicherstellen. Vorübergehend wird damit der Gefahr eines Zahlungsverzugs oder gar einer Zahlungsunfähigkeit begegnet; der Kassenkredit wird zum „Lückenbüßer“ defizitärer Kommunalhaushalte. Dies kann natürlich keine Lösung auf Dauer sein. Abgesehen von den steigenden haushaltswirtschaftlichen Risiken ist dies im übrigen nur solange möglich, wie Kommunen unbegrenzt Kassenkreditlinien von der Kreditwirtschaft erhalten. Dass das gegenwärtig (noch) der Fall ist, lässt vermuten, dass die Kreditgeber im Ernstfall letztlich auf ein „bailing-out“ vertrauen.

IV. Vorschlag 1: Stärkung des regulatorischen Instrumentariums durch Risikomanagement

Angesichts der Bedeutung des regulatorischen Instrumentariums in Deutschland sollte zunächst geprüft werden, inwieweit ergänzende rechtliche Vorschriften zweckdienlich sein können, um dem Gebot des Haushaltsausgleichs wieder mehr Geltung zu verschaffen. Dabei ist allerdings darauf zu achten, dass die kommunale Eigenverantwortung gewahrt bleibt; eine Verschärfung direkter Einwirkungsmöglichkeiten der Kommunalaufsicht wäre deshalb nicht geboten, zumal die bestehenden Eingriffsregelungen im Grundsatz bei konsequenter Nutzung hinreichend sein dürften. Deshalb soll hier ein anderer Gedanke zur Diskussion gestellt werden.

Gegenwärtig greift die Aufsichtsbehörde mit ihren Maßnahmen relativ spät ein. Zwar sollte im Zuge des Genehmigungsverfahrens neben dem aktuellen Haushaltspolitik auch die mittelfristige Finanzplanung und damit die künftige wirtschaftliche Entwicklung der Kommune Berücksichtigung finden. Die Qualität der Finanzplanung in den Kommunen weist jedoch erhebliche Unterschiede auf, zumal sie in der Kommunalpolitik eine eher geringe Aufmerksamkeit erfährt. Ihre Aussagekraft hinsichtlich zukünftiger Haushaltsszenarien ist daher oft sehr begrenzt. Ob z.B. alle Folgelasten beschlossener und geplanter Maßnahmen der Kommune in die Finanzplanung eingearbeitet, mögliche Verluste kommunaler Unternehmen oder Unwägbarkeiten der Steuerentwicklung berücksichtigt worden sind, kann im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nicht verlässlich beurteilt werden. Insoweit ist nicht auszuschließen, dass Genehmigungen erteilt werden, die rückschauend betrachtet nicht hätten ausgesprochen werden sollen.

Je früher indes finanzielle Fehlentwicklungen erkannt werden umso leichter fällt es, im Wege der Prävention entgegenzusteuern. Dieser Weg ist zweifellos einer späteren Krisenbewältigung mit entsprechenden Konsolidierungskonzepten vorzuziehen. Das allerdings setzt voraus, dass die Verantwortlichen in der Kommune sich frühzeitig mit der langfristigen finanziellen Entwicklung auseinandersetzen,

hierfür ein wirksames Instrumentarium entwickeln und die Ergebnisse dieser Analyse auch konsequent bei ihren finanzwirtschaftlichen Entscheidungen berücksichtigen.

Ähnlich wie beim Haushaltssicherungskonzept sollen damit die Kommunen selbst stärker in die Verantwortung genommen werden. In Analogie zum Unternehmenssektor könnte die Verpflichtung zu einem kontinuierlichen Risikomanagement in das kommunale Haushaltrecht eingeführt werden;⁵⁵ daraus könnten nicht nur die Aufsichtsbehörde, sondern auch die Entscheidungsträger in der Kommune selbst erkennen, welche finanzwirtschaftliche Entwicklung im günstigsten bzw. im schlechtesten Fall erwartet werden darf. Das wiederum sollte dazu beitragen, vor Entscheidungen über neue Maßnahmen und Projekte in der Kommune zu prüfen, ob Risiken

- durch Verzicht auf ein geplantes Projekt vermieden,
- durch Reduzierung des Umfangs einer Maßnahme vermindert oder
- durch Abschluss einer Versicherung oder Mitverantwortung eines Privaten abgewälzt

werden können. Für den kommunalen Haushalt verbliebe dann im ungünstigsten Falle ein Restrisiko, das im Rahmen der Haushaltswirtschaft zu kalkulieren wäre.

Ganz fremd ist eine solche Betrachtungsweise in den Kommunen nicht. So gilt seit der Einführung des Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) im Jahre 1998 auch für kommunale Unternehmen die Verpflichtung zum Risikomanagement. Zudem verlangen inzwischen verschiedene Bundesländer von den Kommunen ein Beteiligungscontrolling, das u. a. auch die Auswirkungen der – risikobehafteten – unternehmerischen Tätigkeit einer Kommune auf den Kernhaushalt erfassen soll. Schließlich kennt auch das kommunale Haushaltrecht eine spezifische Form der Berücksichtigung finanzwirtschaftlicher Risiken. So sind der Rücklage dann rechtzeitig Mittel zuzuführen, wenn die Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Gewährverträgen und ähnlichen Verträgen die laufende Aufgabenerfüllung erheblich beeinträchtigen würde.⁵⁶ Eine Ausweitung des Risiko-Managements auf die gesamten (finanziellen) Aktivitäten einer Kommune liegt insoweit durchaus nahe.⁵⁷

Ein Blick auf die Verhältnisse in anderen Ländern zeigt, dass in Europa wohl nur Großbritannien über Vorstellungen zu einem umfassend verstandenen Risiko-

⁵⁵ Zu einer ausführlichen Darstellung s. G. Schwarting (2004); das Risikomanagement bezieht sich hier ausdrücklich auf den Bereich der Finanz- und Haushaltswirtschaft. Andere lange erprobte Formen des Risikomanagements im Sinne der Notfallplanung oder des Katastrophenschutzes bleiben unberücksichtigt.

⁵⁶ So z. B. § 20 Abs. 3 GemHVO Rh-Pf. Nur Thüringen allerdings verlangt auch ausdrücklich eine Bewertung des Risikos.

⁵⁷ Zum Risikomanagement im öffentlichen Sektor insgesamt vgl. M. Fone/P. Young (2000).

management verfügt, das Haushalts- und Finanzrisiken einschließt.⁵⁸ Immerhin nennen dort 91 % der Verantwortlichen in der öffentlichen Verwaltung finanzielle Risiken im öffentlichen Bereich an erster Stelle.⁵⁹ Vergleichbare Ansätze gibt es daneben offenbar noch in Kanada, Australien oder Neuseeland.⁶⁰ Das finanzwirtschaftliche Risiko-Management in den Kommunen steht mithin erst am Anfang.

Eine geeignete Darstellungsform für eine Risikoabschätzung könnte die Finanzplanung sein. In einer Art Szenario-Technik ließen sich verschiedene Risikoausprägungen betrachten; dabei gäbe es auch die Möglichkeit, die – hier nicht weiter betrachteten – externen Faktoren zu berücksichtigen. Das nachfolgend dargestellte sehr einfache Beispiel soll dies illustrieren; während im Normalszenario die Finanzlage unproblematisch zu sein scheint, wäre der Haushaltshaushalt bei Eintreten aller negativen Faktoren bereits nicht mehr möglich, so dass bereits zu diesem Zeitpunkt geprüft werden sollte, wie ein rechtzeitiges Gegensteuern möglich ist:

Tabelle 5
Szenarien in der Finanzplanung* – ein einfaches Beispiel

Einnahmen / Ausgaben	Normal-szenario	worst-case szenario	Erläuterung
Steuern	100	95	Bereits in der Vergangenheit gab es Einbrüche in einer Größenordnung von 5 % und mehr
Sonstige Einnahmen	20	19	Eine Kürzung des Finanzausgleichs ist nicht zu auszuschließen
Personalausgaben	30	31	In den Orientierungsdaten ist für die Tariferhöhung nur ein Inflationsausgleich vorgesehen
Soziale Leistungen	35	37	Ein Konkurs der X-Werke führt zu höherer Arbeitslosigkeit und zumindest mittelfristig wohl zu höheren Sozialhilfesaufwendungen
Sonstige Ausgaben	45	47	Die Folgelasten fallen höher als erwartet aus
Pflichtzuführung	5	5	Der Wert steht fest
Saldo	5	-6	

* Zur Vereinfachung wird nur ein Jahr der Finanzplanung dargestellt; nach: *G. Schwarting* (2003a) S. 73.

⁵⁸ Zu einem Überblick s. Strategy Unit Report (2002).

⁵⁹ National Audit Office (2000), S. 60; Schaubild 20; allerdings werden auch erhebliche Mängel im Risikomanagement konstatiert, weil es z. B. keine genaue Risikodefinition gibt, vgl. ebd. S. 52, Schaubild 14.

⁶⁰ Vgl. Strategy Unit Report (2002), Annex 8.

Eine solche Betrachtungsweise verletzt zwar strenggenommen den Haushaltsgundsatz der Genauigkeit; das sollte indes nicht als ein gravierender Mangel angesehen werden. Selbst wenn zur Wahrung der haushaltrechtlichen Vorschriften dem endgültig zu verabschiedenden Haushaltsplan nur eine – als wahrscheinlich angesehene – Finanzplanung beigelegt würde, wäre damit zumindest für Haushaltseratungen, ggf. auch das Genehmigungsverfahren ein wichtiges Instrument bereitgestellt, das auch mit einem Haushaltkskonsolidierungskonzept verknüpft werden könnte.⁶¹

Eine andere Möglichkeit wäre die Aufnahme von Aussagen zum Risikomanagement in den Vorbericht, der dem Haushaltsplan beizufügen ist.⁶² Dies geschieht – wenn auch nur punktuell – vereinzelt bereits heute, z. B. mit Hinblick auf die voraussichtliche Steuerentwicklung. Der Nachteil besteht darin, dass es sich um eine überwiegend verbale Darstellung handelt, die vor allem bei komplexen Risiken leicht unübersichtlich zu werden droht. Eine allgemein gültige Regel, welcher Form der Vorzug zu geben ist, lässt sich allerdings nicht formulieren; vermutlich jedoch dürfte sich eine Kombination beider Darstellungen anbieten.

Ein finanzwirtschaftliches Risikomanagement erscheint mittlerweile geboten; die zunehmenden wirtschaftlichen Risiken, die auch die öffentlichen Haushalte in erheblichem Maße berühren, machen rechtzeitige Vorsorge zu einem dringenden Erfordernis. Risikomanagement bedeutet daher nicht nur transparente Information sondern auch eine aktive Risikominderungsstrategie. Für den speziellen Bereich von Zinsrisiken gibt es im übrigen inzwischen eine Fülle von Lösungen.⁶³

Im Ergebnis ist festzuhalten: Ohne eine fundierte Vorsorge führt jede größere Belastung des Haushalts zu hektischen Konsolidierungsrunden und letztlich zu einer Gefährdung der dauerhaften Aufgabenerfüllung; das Risikomanagement scheint insoweit dem Haushaltssicherungskonzept überlegen zu sein. Dadurch könnte auch das Bewusstsein dafür geschärfert werden, bei kreditfinanzierten Investitionen – soweit möglich – auf die „Rentierlichkeit“ zu achten.⁶⁴ Auf kommunaler Ebene wird die Einführung eines doppischen Rechnungswesens dem Gedanken des Risikomanagements zudem einen höheren Stellenwert verleihen.⁶⁵ Denn im künftigen kommunalen Haushaltrecht spielt die Vorsorge für Eventualverbindlichkeiten eine wichtige Rolle; so wird für eine ganze Reihe von Sachverhalten der Ausweis von Rückstellungen verlangt.⁶⁶

⁶¹ Ein Beispiel in Anlehnung an das Haushaltssicherungskonzept der Stadt Herne findet sich bei *G. Schwarting* (2003), S. 85.

⁶² Dem entspricht z. B. die Darstellung des Rushmoor Borough Council, Revenue Budget and Capital Programme, www.rushmoor.gov.uk/council/fin0301.htm.

⁶³ Zu einem ausführlichen Überblick vgl. *G. Schwarz* (2001).

⁶⁴ Im Einzelfall ist eine solche Klassifizierung allerdings schwierig; dies gilt z. B. für die „Rentierlichkeit“ von Maßnahmen der Siedlungsentwicklung.

⁶⁵ Dies zumindest vermutet *S. Andrae* (2003), S. 47.

⁶⁶ Vgl. Modellprojekt (2003), S. 259 ff.

Im Unternehmensbereich unterliegt die Qualität des Risikomanagements der kritischen Bewertung durch den Wirtschaftsprüfer. In Analogie dazu dürfte es geboten sein, Vergleichbares dann auch für den kommunalen Sektor vorzusehen. Im System naheliegend wäre es, die Aufgabe der Kommunalaufsicht zu übertragen. Angesichts der oben skizzierten Probleme des kommunalaufsichtlichen Verfahrens, aber auch im Hinblick auf die spezifischen Kompetenzanforderungen wäre das nicht unbedingt zweckmäßig. Stattdessen könnte erwogen werden, hierfür einen Wirtschaftsprüfer heranzuziehen, da dann die dort verfügbaren Erfahrungen genutzt werden können. Ob dies als Einstieg in ein generelles Testat für den Kommunalhaushalt – wie er sich beim Übergang in ein doppisches Rechnungswesen anbieten würde – verbunden ist, sei an dieser Stelle offen gelassen.⁶⁷

D. Marktorientierte Elemente

In einem zweiten Teil soll geprüft werden, ob und inwieweit in Ergänzung der rechtlichen Bestimmungen marktorientierte Elemente geeignet sein können, fiskalische Disziplin der Kommunen zu gewährleisten. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass bereits das gegenwärtige Verfassungs- und Finanzsystem der Kommunen in Deutschland marktorientierte Mechanismen, wenn auch z.T. nur rudimentär enthält.

I. Wählerpräferenzen als Korrektiv

Ausgangspunkt ist die Grundüberlegung, dass die Wähler ihrer Entscheidung bei einer Kommunalwahl ihre Präferenzen hinsichtlich der Menge und Qualität kommunaler Leistungen zugrunde legen. Führt fehlende fiskalische Disziplin der politisch Verantwortlichen zu einer Beeinträchtigung des Leistungsangebots, weil Einsparungen unerlässlich werden, müsste demzufolge bei der nächsten Wahl ein verändertes Wählervotum der Fall sein. Das sollte die Kommunalpolitiker dazu veranlassen, sehr genau darauf zu achten, dass die vor der Wahl versprochenen Leistungen auch dauerhaft – ganz im Sinne der Vorschriften in den Gemeindeordnungen – gesichert sind.

Die Kommunalwahl als Ausdruck des Wählerwillens hat in den beiden letzten Jahrzehnten eine beachtliche Aufwertung erfahren. In allen Bundesländern haben plebisцитäre Elemente in mehr oder weniger umfassender Form Eingang in die Kommunalverfassungen gefunden. So werden nicht nur die Spitzenämter fast durchweg im Wege der Direktwahl besetzt; vielmehr bieten zahlreiche Bundeslä-

⁶⁷ Eine wichtige Stellung nehmen Wirtschaftsprüfer bereits heute im Bereich der überörtlichen Prüfung der Kommunen in Hessen ein; nach dem Gesetz ist dort der Landesrechnungshof mit der Prüfung betraut, er bedient sich dazu jedoch jeweils eines Wirtschaftsprüfers, vgl. dazu § 5 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung der Überörtlichen Prüfung Kommunaler Körperschaften (ÜPKKG) des Landes Hessen.

der mit dem Instrument des Kumulierens und des Panaschierens auch eine stark persönlichkeitsorientierte Wahlmöglichkeit. Damit hat jeder Wahlberechtigte die Möglichkeit, im übrigen – sofern die Amtszeit in Spitzenämter von der Legislatur abweicht – nicht nur zum Zeitpunkt einer allgemeinen Kommunalwahl, seine Präferenzen sowohl generell aber durchaus auch sehr personenbezogen zum Ausdruck zu bringen.

Tatsächlich dürfen die Erfolgsaussichten für die finanzpolitische Steuerung über allgemeine Wahlen aber nicht überschätzt werden. Gerade bei Kommunalwahlen, bei denen der unmittelbarste Bezug zwischen politischem Handeln und Wählerwillen gegeben sein sollte, ist die Wahlbeteiligung relativ gering; für Direktwahlen ist eine meist noch niedrigere Beteiligung zu registrieren. Zudem werden sie von landes- bzw. bundespolitischen Themen überlagert, so dass in das Wählervotum sehr unterschiedliche Motive einfließen. Ein sehr scharfes Instrument zur Gewährleistung fiskalischer Disziplin in der eigenen Kommune scheint das Wählervotum nicht zu sein.

Dazu trägt sicher auch bei, dass für die Wirksamkeit des beschriebenen Mechanismus einige sehr restriktive Voraussetzungen gegeben sein müssten, die in der Realität wohl kaum anzutreffen sind:

- zunächst müssten die Bürger über hinreichende Informationen verfügen, um eine rationale Wahlentscheidung treffen zu können. Der Kenntnisstand der Bürgerschaft über den kommunalen Haushalt ist jedoch außerordentlich gering.
- Es müsste ein stringenter Zusammenhang zwischen fehlender fiskalischer Disziplin und Leistungseinschränkungen gegeben sein. Dies wird sich jedoch zuerst erst in zukünftigen Perioden zeigen. Ob dann aber tatsächlich Leistungskürzungen der Fall sein werden, ist durchaus ungewiss; denn eine positive allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, Erfolge bei der Ansiedlung von Unternehmen oder ein „bailing-out“ könnten einschneidende Kürzungen vermeiden helfen.
- Leistungseinschränkungen müssten die persönlichen Präferenzen negativ tangieren, ob es aber überhaupt eine persönliche Betroffenheit einer Mehrheit der Wählerschaft geben wird, lässt sich kaum vorhersehen. Welche Einrichtungen, Maßnahmen oder Projekte von Einsparungen künftig erfasst werden könnten, ist allenfalls in groben Umrissen zu erkennen.

Nach wie vor enthalten Wahlausagen auch auf kommunaler Ebene deshalb eher spezifische Leistungsversprechen. Der Hinweis auf die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung fehlt zwar keineswegs, da sonst die Wahlausage von vielen Wählern als unseriös eingestuft würde, doch bleibt er in der Regel ohne Konkretisierung. Die Ankündigung gezielter Konsolidierungsmaßnahmen ist (bisher) kein erfolgversprechendes Wahlprogramm.

Dieses Zwischenergebnis sollte das Augenmerk auf eine andere Form der Bürgermitwirkung lenken. Inzwischen ist in allen Bundesländern, wenn auch mit

unterschiedlicher Gewichtung,⁶⁸ auf lokaler Ebene das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid eingeführt worden. Im Gegensatz zur allgemeinen Kommunalwahl haben diese Instrumente den Vorteil, dass sie eine Entscheidung auf einen sehr konkreten Sachverhalt konzentrieren. Insoweit bietet die direkte Bürgerbeteiligung – manchmal sogar nur deren Ankündigung – die Möglichkeit, präventiv Projekte zu in Frage zu stellen, die auf Grund der zu erwartenden Belastungen für den kommunalen Haushalt zu einer kritischen Haushaltsslage führen oder eine bestehende verschärfen könnten. Tatsächlich hat es solche Ansätze in verschiedenen Städten mit unterschiedlichem Erfolg gegeben; sie konzentrieren sich allerdings im wesentlichen auf einzelne spektakuläre Großprojekte.⁶⁹ Schwierig wird es jedoch, wenn solche Projekte nicht über den städtischen Haushalt sondern über stadtnahe Gesellschaften, ggf. auch noch mit Beteiligung Privater abgewickelt werden.⁷⁰

II. Steuersätze und Steuerzahler

Ein zweiter ökonomischer Zusammenhang zwischen Bürger und Kommune wird über die Zahlung von öffentlichen Abgaben hergestellt. In der Literatur wird daher dem Äquivalenzgedanken bei der Gestaltung kommunaler Einnahmesysteme ein besonderer Stellenwert beigemessen;⁷¹ speziell für die Steuerhebung auf lokaler Ebene findet dies in der ergänzenden Forderung nach Fühlbarkeit der Besteuerung seinen Niederschlag.⁷² In dem hier betrachteten Zusammenhang würde ein hohes und dauerhaftes Defizit im Kommunalhaushalt zu der Annahme veranlassen, dass zumindest auf mittlere Sicht Steuer- oder Abgabenerhöhungen unvermeidlich sind. Das könnte zu Reaktionen, z. B. zu einem Wohnortwechsel führen.

Tatsächlich enthält das System der kommunalen Abgaben in Deutschland an mehreren Stellen einen solchen Bezug; sowohl für die Grund- wie für die Gewerbesteuer ist den Kommunen seit jeher ein Hebesatzrecht eingeräumt. Zudem werden für viele kommunale Leistungen Gebühren und Beiträge erhoben.⁷³ Tatsäch-

⁶⁸ Die umfassendsten Rechte sind in der bayerischen Kommunalverfassung verankert.

⁶⁹ Vgl. hierzu u. a. die – aus formalen Gründen gescheiterten – Bürgerentscheide gegen den Bau des Nibelungenmuseums in der Stadt Worms am 14. 11. 1999 oder zum Bau der „Pfalzarena“ in der Stadt Kaiserslautern am 18. 1. 2004. Umgekehrt ist aber auch zu beobachten, dass die direkte Bürgerbeteiligung ebenso zur Abwehr von Konsolidierungsmaßnahmen genutzt wird. Das vielleicht bekannteste Beispiel ist der Bürgerentscheid zum Verkauf der Stadtwerke Düsseldorf am 20. 5. 2001; bei einer Wahlbeteiligung von knapp 25 % votierten fast 90 % der Wähler gegen einen Verkauf. Vgl. „Bürgerentscheid erreicht notwendige Mehrheit“, rp-online vom 20. 5. 2001.

⁷⁰ Dies dürfte eine der Ursachen für die Finanzkrise der Schweizer Gemeinde Leukerbad sein, vgl. *T. Kirchner*, Ein Schweizer Dorf geht baden, Süddt. Zeitung v. 21. 2. 2003.

⁷¹ Hier für viele *H. Zimmermann* (1999), S. 127 ff.

⁷² Ebd. S. 157 und *P. Bohley* (2003), S. 461 f.

⁷³ Gebühren und Beiträge unterliegen im wesentlichen dem Kostendeckungsprinzip und sind daher von der Kommune nicht frei gestaltbar. Da sie sich zudem auf einige wenige Auf-

lich machen diese Abgaben zwar einen nicht unwesentlichen Teil der kommunalen Einnahmen aus. In den letzten 20 Jahren erreichten die Realsteuern und speziellen Entgelte einen Anteil von etwa 30 %.⁷⁴ Andere, von den Kommunen nicht unmittelbar zu beeinflussende Mittel wie die Anteile an der Einkommen- und später auch an der Umsatzsteuer oder Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich besitzen allerdings einen weit höheren Stellenwert für die Kommunalfinanzierung:

Tabelle 6

**Kommunale Deckungsquoten in den alten Bundesländern –
Anteil an den bereinigten Ausgaben
(ohne besondere Finanzierungsvorgänge) in %**

Jahr	Gewerbe- steuer	Grund- steuer	Zusammen	ESt-/USt- Anteil*	Gebühren / Beiträge	Zuwei- sungen
1980	15,1	5,4	20,5	15,9	13,2	30,8
1985	16,7	5,7	22,4	16,9	14,7	29,2
1990	16,5	4,8	21,3	16,0	14,8	28,3
1995	12,1	5,1	17,2	15,9	16,3	27,1
2000	14,8	6,2	21,0	18,7	14,1	27,7
2001	12,0	6,1	19,0	17,7	13,5	27,1
2002	11,6	6,2	17,8	17,2	13,0	27,0
2003	10,7	6,3	17,0	17,2	12,9	25,8

Quelle: Deutscher Städtetag (2003), Anhang; Tabelle 4.

* Der Umsatzsteueranteil gilt seit dem 1. 1. 1998.

Die Grundsteuer böte im Grunde alle Voraussetzungen, um den Bezug von Steuerzahlung und kommunalen Leistungen transparent zu machen; sie gilt deshalb auch „als eine gut geeignete Gemeindesteuer.“⁷⁵ Ihre tatsächliche Bedeutung in Deutschland ist dafür jedoch zu gering. Die Zahllast ist den wenigsten Bürgern geläufig, zumal die Steuer für eine Wohneinheit in absoluten Größen relativ niedrig ist. Für Wanderungsbewegungen auf Grund steigender Grundsteuerbelastung gibt es deshalb keine Anhaltspunkte.

Vor diesem Hintergrund ist es vielen Kommunen in den vergangenen Jahren gelungen, die Hebesätze der Grundsteuer sukzessive anzuheben, ohne Reaktionen

gabengbereiche (Abfall- und Abwasserbeseitigung) konzentrieren, wird auf eine weitergehende Betrachtung hier verzichtet; gleichwohl bieten sie einen sehr strikten Bezug zwischen Zahlung und Leistung. Vgl. zu diesen Aspekten u. a. P. Bohley (2003), S. 9 ff. und H. Zimmermann (1999), S. 130 ff.

⁷⁴ Für die neuen Bundesländer ist dieser Wert wegen des nach wie vor außerordentlich hohen Anteils staatlicher Zuweisungen wesentlich niedriger.

⁷⁵ H. Zimmermann (1999), S. 170.

der Steuerzahler befürchten zu müssen.⁷⁶ War der Hebesatz der Grundsteuer B früher stets niedriger als der Gewerbesteuerhebesatz, so gilt dies in vielen Kommunen inzwischen nicht mehr.⁷⁷ Selbst wenn es gelänge, der Grundsteuer im Rahmen der anstehenden Reform wieder zu mehr Bedeutung zu verhelfen,⁷⁸ würde das wohl kaum ausreichen, um den gewünschten Bezug zwischen Steuer und kommunalen Leistungen herzustellen.

Etwas anders verhält es sich bei der Gewerbesteuer; ihr Gewicht im Kommunalaushalt ist nicht nur deutlich höher. In der Praxis spielt bei der Debatte um die Gestaltung eines kommunalen Haushalts auch die Höhe des Gewerbesteuersatzes eine gewichtige Rolle, gilt er doch – im Selbstverständnis vieler Kommunalpolitiker – als ein wichtiges Argument der Wirtschaftsförderung. Selbst wenn der Hebesatz für das einzelne Unternehmen nur ein, möglicherweise nicht einmal einer der zentralen Standortfaktoren ist, so hat eine Gewerbesteuererhöhung doch eine Signalwirkung, die Kommunalpolitiker gerne vermeiden.

Deshalb kommt es zur Sicherung der Haushaltswirtschaft zu Steuererhöhungen meist erst nach Ausschöpfung aller weiteren Konsolidierungsmöglichkeiten und selbst dann oft nur, wenn der eigene Hebesatz unter dem Niveau in der Nachbarschaft liegt oder eine Steuererhöhung von der Aufsichtsbehörde im Zuge des Genehmigungsverfahrens gefordert wird. Im zweiten Fall bedürfte es mithin des regulatorischen Instruments, um dem marktorientierten Konzept Geltung zu verschaffen. Allerdings muss die Aufsichtsbehörde auch ins Kalkül ziehen, dass mögliche negative Reaktionen der Steuerpflichtigen dazu führen könnten, dass Unternehmen den Standort jenseits der Landesgrenze verlegen und damit die Steuerbasis auch des Landes reduzieren; solche Erwägungen mindern die Wirksamkeit aufsichtsbehördlicher Maßnahmen.

Bereits mit der Einführung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer im Zuge der letzten großen Gemeindefinanzreform 1969 / 70 wurde der Vorschlag zur Einführung eines Hebesatzrechts auf diese Einnahme unterbreitet; tatsächlich ist im Grundgesetz diese Möglichkeit seinerzeit auch geschaffen, bisher allerdings noch nie realisiert worden. Eine Ausweitung des Hebesatzrechtes auch auf den gemeindlichen Einkommensteueranteil hätte zur Folge, dass damit für etwa die Hälfte der kommunalen Einnahmen ein direkter Bezug zur Zahlung der Abgabepflichtigen in der Kommune hergestellt wäre. Dies würde durchaus der Praxis anderer Länder entsprechen.

In der Kommission, die 2002 / 2003 eine neue Gemeindefinanzreform erarbeiten sollte, ist das Hebesatz- / Zuschlagsrecht der Kommunen auf die Einkommensteuer, wenn auch in modifizierter Form, erneut ins Gespräch gebracht worden; der Vorschlag hat allerdings trotz Unterstützung auch aus der Wissenschaft⁷⁹ in der Kom-

⁷⁶ Es wäre indes gewagt, dies als Beleg für die sog. „fiscal illusion“ heranzuziehen.

⁷⁷ Vgl. G. Schwarting (2001), S. 90.

⁷⁸ s. hierzu H. Zimmermann (1999), S. 171, der die Grundsteuer als „schlafenden Riesen“ bezeichnet.

mission keine Mehrheit gefunden. Er ist insbesondere auf strikte Ablehnung der kommunalen Seite gestoßen. Das ist Anlass gewesen zu fragen, ob „die Gemeinde ... ernsthaft eine kommunale Einnahmenautonomie anstrebt. Der Entscheidungsträger in der Gemeinde ... ist letztlich mit einem nennenswerten Anteil an Schlüsselzuweisungen und mit dem Einkommensteueranteil ... recht zufrieden, weil er die hierdurch finanzierten zusätzlichen Ausgaben nicht gegenüber dem eigenen Gemeindebürger verantworten muss.“⁸⁰

Es sei dahingestellt, ob das Argument tatsächlich zutrifft,⁸¹ zumal dies für den staatlichen Gesetzgeber kein Hinderungsgrund sein muss, ein entsprechendes Hebesatz- oder Zuschlagsrecht einzuführen. Wenn dies zur Verbesserung fiskalischer Disziplin der Kommunen beitragen könnte, wäre die Umsetzung zumindest zu prüfen. Allerdings ist zu beachten, dass allen derzeit erörterten Vorschlägen gemein ist, damit zugleich die Gewerbesteuer abzuschaffen.⁸² Dadurch entsteht ein erhebliches Transformationsproblem, denn die interkommunale Verteilung des Aufkommens der Gewerbe- und der Einkommensteuer unterscheidet sich nicht unerheblich.

Das Aufkommen der Gewerbesteuer konzentriert sich vor allem auf die (Kern)städte, die damit in hohem Maße zentralörtliche Leistungen finanzieren. Bei einem Umstieg auf ein Zuschlags-/ Hebesatzrecht auf die Einkommensteuer müssten die Steuersätze in den Städten höher als im Umland ausfallen. Das dürfte zu Problemen führen: „An increase of the tax coefficients is almost impossible in the present circumstances because of tax competition within the urban area as well as with respect to other capital cities of the same importance in Switzerland: Such a policy would price the town out of the market ...“⁸³ Um das zu vermeiden, müssten für die Finanzierung zentralörtlicher Leistungen verstärkt der kommunale Finanzausgleich herangezogen,⁸⁴ Kompensationszahlungen im Stadt-Umland-Bereich⁸⁵ eingeführt oder neue Verwaltungsstrukturen geschaffen werden. Ob das

⁷⁹ Hierzu für viele Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), Tz. 569. Etwas abgewandelte Konzepte haben jüngst die Bertelsmann-Stiftung, Reform der Gemeindefinanzen (2003) und die Stiftung Marktwirtschaft (2003) vorgelegt.

⁸⁰ H. Zimmermann (1999), S. 297; vgl. dazu auch den Kommentar „Der Kommunale Aufschrei“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 9. 8. 2003.

⁸¹ Eine der unmittelbarsten Formen der Beteiligung der Bürger an der Finanzierung kommunaler Leistungen, die zudem kommunalpolitisch außerordentlich heikel ist, stellt die Erhebung von einmaligen Anliegerbeiträgen nach dem KAG dar. In diesen Fällen ist die direkte Konfrontation mit der Bürgerschaft kommunalpolitischer Alltag.

⁸² Die verfassungsrechtliche Problematik, dass Art. 28 GG den Kommunen eine wirtschaftsbezogene Steuer mit eigenem Hebesatzrecht garantiert, soll durch Einbeziehung der Körperschaftsteuer gelöst werden. Auf die spezifischen Probleme dieses Vorschlags kann hier nicht eingegangen werden.

⁸³ B. Dafflon (2001b), S. 227.

⁸⁴ s. beispielhaft zu dieser Problematik C. A. Schaltegger/R. L. Frey (2003), S. 252 f.

⁸⁵ Ein typisches Beispiel ist die Umstellung der Finanzierung der Schülerfahrkosten vom Schulträger- auf das Wohnsitzprinzip.

gelingt, erscheint nach den Erfahrungen der Vergangenheit, erst recht aber bei der gegenwärtigen Finanzlage der Länder mehr als zweifelhaft.

Damit wird der Gedanke, die Verbindung zwischen Lokalpolitik und (Steuер-)Bürger zu intensivieren, keineswegs generell abgelehnt; seine Umsetzung bedürfte allerdings einer sehr gründlichen Vorbereitung. Ob die Diskussion hierzu in den nächsten Jahren in der Politik fortgeführt wird, bleibt abzuwarten. Das offizielle Ende der Arbeit der Gemeindefinanzreformkommission legt einen solchen Schluss zumindest nicht nahe.

III. Vorschlag 2: Das Kommunalrating

Deshalb soll der Blick auf das dritte Element einer marktorientierten Sicherstellung fiskalischer Disziplin gelenkt werden: Das Sanktionssystem des Kapitalmarkts. Es spielt in Deutschland bislang faktisch keine und in der finanzpolitischen Diskussion keine nennenswerte Rolle. Ein Rating für Zwecke des Kommunalkredits gibt es – zumindest nach außen hin dokumentiert – nicht. Die Funktion des Rating, nicht nur dem Gläubiger sondern auch dem Schuldner eine Einschätzung seiner (finanz-)wirtschaftlichen Lage zu geben, kommt bisher in Deutschland nicht zum Tragen.

In anderen europäischen Ländern ist das Rating kommunaler Gebietskörperschaften durchaus nicht ungewöhnlich⁸⁶; Kreditgeber suchen sich vor einer Kreditvergabe ein Bild über die Bonität des jeweiligen kommunalen Schuldners zu verschaffen (s. Tabelle 7).

Der Kommunalkredit in Deutschland hingegen gilt eo ipso als von höchster Bonität; diese Auffassung findet ihren Niederschlag darin, dass nach dem KWG für Kommunalkredite kein Eigenkapital unterlegt werden muss. Begründet wird dies nicht nur mit der historischen Erfahrung, dass Wertberichtigungen auf Kommunalkredite in Deutschland seit Kriegsende nicht erforderlich waren; vielmehr steht dahinter auch die Vermutung, dass der Staat die Zahlungsunfähigkeit einer Kommune nicht zulassen würde. Auch wenn es keine gesetzliche Vorschrift gibt, auf die sich ein solches Vertrauen gründen könnte, wird unterstellt, dass der Staat schon zur Wahrung seiner eigenen Kreditwürdigkeit, aber auch zur Sicherung der sog. „Kommunalkreditkonditionen“ den Fall einer faktischen Insolvenz einer Kommune verhindern würde. Damit wird im Grunde auf ein „bailing-out“ spekuliert.⁸⁷

Eine gewisse Aufmerksamkeit hat der Gedanke eines „Kommunalrating“ im Zuge der Diskussionen um die Neuen Baseler Eigenkapitalrichtlinien (Basel II)

⁸⁶ Vgl. dazu den sehr interessanten Report von *S. Riska / C. Sirou* (2003). Zu einem Überblick über die Bonitätsstruktur der schweizerischen Kommunen vgl. *M. Daldoss* (2004b).

⁸⁷ Dass diese Hoffnung sehr trügerisch sein kann, zeigt der Beitrag von *R. P. Inman* (2003).

*Tabelle 7***Rating einiger europäischer Kommunen per 1. 1. 2004**

Stadt	Rating
Ancona	A
Avignon	BBB
Barcelona	AA
Bologna	AA
Brüssel (Region)	AA
Genf	AA-
Göteborg	AA
Greater London Authority	AA+
Jesi	BBB
Kopenhagen	AA+
Lausanne	A+
Madrid	AA+
Mailand	AA
Malaga	A
Neapel	BBB+
Oslo	AA+
Paris	AAA
Rom	AA-
Stockholm	AA+
Tours	A
Västeras	AA-
Venedig	AA
Wien	AAA
<i>Nachrichtl.: Hamburg</i>	AA-

Quelle: Standard & Poors, www.standardandpoors.com.

erhalten.⁸⁸ In den bisher vorgelegten Konsultationspapieren wird allerdings für subnationale (Gebiets-)Körperschaften kein festes Verfahren vorgeschrieben; vielmehr können die Nationalstaaten wählen, ob sie für solche Körperschaften (public sector entities, PSE) ein eigenes Rating-Verfahren anwenden oder sie wie den Nationalstaat (sovereign) behandeln wollen. Beide Verfahren weisen hinsichtlich ihrer Anforderungen an die Eigenkapitalunterlegung erhebliche Unterschiede auf;

⁸⁸ Zum Stand der Diskussion zu Basel II s. *Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht* (2003).

im PSE-Verfahren ist auch bei höchster Bonität des Schuldners Eigenkapital des Kreditgebers in Höhe von 20 % notwendig, u. U. kann bereits bei einem Rating von BBB+ eine Unterlegung von 100 % erforderlich werden.⁸⁹ Demgegenüber entscheidet beim sovereign-Ansatz die Bonität des Nationalstaates auch über das Rating nachgeordneter Gebietskörperschaften.

Die Wahl des Verfahrens hat deshalb erhebliche Auswirkungen auf die Konditionen im Kommunalkredit, zumal mit der Einführung der neuen Eigenkapitalregeln eine stärkere Konditionenspreizung erwartet wird. Bisher haben sich Bundes-, Landes- und Kommunalpolitiker in Deutschland jedoch einhellig dafür ausgesprochen, kein eigenes Rating-Verfahren für die Kommunen vorzusehen, somit also für diese Gebietskörperschaften den sovereign-Ansatz zu wählen.

„Wenn also durch den nationalen Gesetzgeber zur Bestimmung der Risikogewichtung Forderungen an deutsche Städte und Gemeinden Forderungen gegenüber der Bundesrepublik Deutschland gleichgestellt werden, so würde dies zu einer Risikogewichtung von null Prozent führen, da die Bundesrepublik Deutschland zur Zeit ... mit einem AAA Rating versehen ist. Dieser Einschätzung können – müssen aber nicht – andere nationale Aufsichtsbehörden folgen.“⁹⁰

Die strikte Ablehnung eines Kommunalrating sollte indes überdacht werden. Denn im Gegensatz zu den bisher betrachteten marktorientierten Instrumenten basiert das Rating auf einem strukturierten Prozess, der zudem noch in hohem Maße professionalisiert ist. Die Rating-Agentur beschafft sich die notwendigen Informationen und sorgt damit für hinreichende Transparenz, um Erwartungen für die Zukunft formulieren zu können. Diese wiederum sind Grundlagen für die Entscheidung eines Kapitalgebers. Mit dem Rating wird mithin nicht nur die aktuelle Finanzsituation der Kommune sondern auch ihre künftige Entwicklung in die Betrachtung einbezogen. Das stellt eine interessante Verknüpfung zum Risikomanagement dar, das einen sehr ähnlichen Ausgangspunkt besitzt.

Der Rating-Prozess weist zudem noch den Vorteil auf, dass Sanktionen für fiskalisches Fehlverhalten nicht erst in der Zukunft wirken, sondern sich direkt in einer relativen Verschlechterung der Kreditkonditionen niederschlagen.⁹¹ Umgekehrt wird auch ein Bonus, der sich durch eine Heraufstufung ergibt, sofort wirksam, indem er den kommunalpolitisch Handelnden im Wege günstigerer Kreditkonditionen neue Finanzspielräume eröffnet. Das Instrument ist deshalb außerordentlich flexibel.

⁸⁹ s. dazu sehr ausführlich C. Esters (2003).

⁹⁰ Ebd., S. 38. Für die Länder gibt es eine solche Aussage nicht; für verschiedene Bundesländer liegen auch bereits Rating-Ergebnisse vor. Ob es gelingt, beim Sovereign-Ansatz das hohe Rating des Zentralstaates auf die Kommune zu übertragen, wenn das eigene Bundesland einen schlechteren Wert aufweist, wird sich zeigen. Nach dem Finanzverfassungssystem in Deutschland dürfte das im Grunde nicht möglich sein.

⁹¹ Zu einigen Auswirkungen auf das Selbstverständnis kommunaler Finanzpolitik vgl. sehr instruktiv W. B Hildreth / G. J. Miller (2002).

Nicht zu unterschätzen ist zudem der Umstand, dass die Einstufung durch einen Externen vorgenommen wird. Seine Arbeit unterliegt nicht der Kontrolle durch eine öffentliche Instanz sondern ist den Akteuren am Kapitalmarkt verpflichtet. Die möglichen Interessenkonflikte, die sich bei der Tätigkeit einer Aufsichtsbehörde ergeben können, werden mit diesem Verfahren folgerichtig vermieden.

Auf zwei nicht unerhebliche Probleme soll allerdings in dem Zusammenhang aufmerksam gemacht werden:

- die Kreditaufnahme der Kommunen in Deutschland erfolgt in aller Regel nach den Prinzipien des Hypothekarkredits, ohne dessen Sicherungsmechanismen aufzuweisen; es ist fraglich, ob diese Finanzierungsart ohne Probleme in einen Rating-Prozess einbezogen werden kann.
- die von den Agenturen ausgewiesenen Ratings beziehen sich auf große und größere, im Einzelfall auch mittlere Städte; für kleine Gemeinden ist das Verfahren vermutlich zu aufwendig. Ob für diese Gemeinden eine dem Mittelstand vergleichbare de-minimis-Regel gelten sollte oder eine Bündelung der Kreditnachfrage nach dem Modell der Schweizer Emissionszentrale geboten ist, wäre in dem Zusammenhang noch zu prüfen.

Sollten diese Probleme gelöst werden können, wäre das Rating-Verfahren ein durchaus geeignetes, marktorientiertes Instrument zur Sicherung fiskalischer Disziplin. Zwar handelte es sich dabei um ein expertenbasiertes Verfahren, dem die demokratische Legitimation eines Wählervotums fehlt; dafür aber erfasst es, im Gegensatz zu punktuellen Bürgerentscheiden das gesamte Spektrum der kommunalen Finanzwirtschaft. Im Zusammenwirken mit einem konsequenten Risikomanagement könnte das Kommunalrating – sofern auf ein „bailing-out“ nicht (mehr) gesetzt werden kann – ein Beitrag zur Verbesserung der fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland sein.

E. Schlussbemerkungen

Die Finanzlage der Kommunen insgesamt, vor allem aber einer nicht mehr unerheblichen Zahl größerer und mittlerer Städte ist besorgniserregend. Die Defizite haben vielerorts Größenordnungen erreicht, für die gängige Konsolidierungsvorschläge nicht mehr genügen. Das in Deutschland herkömmliche aufsichtsbehördliche Instrumentarium zur Wahrung fiskalischer Disziplin erweist sich als nicht mehr ausreichend. Hohe und steigende Kassenkredite führen nicht nur dazu, dass laufende Ausgaben mit Krediten finanziert werden; sie sind selbst auch ein hohes Risiko für die Haushaltswirtschaft.

Vor diesem Hintergrund wird die Frage gestellt, ob die Instrumente zur Sicherung fiskalischer Disziplin der Kommunen ergänzt bzw. gestärkt werden müssen. Dabei wird zwischen regulatorischen und marktorientierten Ansätzen unterschieden. Für das in Deutschland dominierende regulatorische Konzept wird der Vor-

schlag unterbreitet, das kommunale Haushaltsrecht durch die Einführung eines von den Kommunen selbst durchzuführenden Risikomanagements zu ergänzen. Damit sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, um finanzpolitisch präventiv handeln zu können.

Eine zweite Frage ist, ob auch mehr marktorientierte Instrumente dazu beitragen können, die fiskalische Disziplin zu stärken. Dabei gibt es in Deutschland solche Mechanismen bereits ansatzweise. Das gilt sowohl für die Einwirkungsmöglichkeiten der Wähler auf die Kommunalpolitik wie auch für die Verknüpfung von individueller Steuerzahlung und kommunalen Leistungen. Die Wirksamkeit beider Mechanismen wird derzeit als nicht sehr hoch eingestuft. Ob Vorschläge zur Einführung örtlicher Hebesätze / Zuschläge auf die Einkommensteuer dies wesentlich ändern, muss – auch unter Berücksichtigung der vielfältigen Übergangsprobleme – offen bleiben.

Der zentrale Vorschlag lautet daher, der Bewertung einer Kommune durch den Kapitalmarkt (Rating) mehr Beachtung zu schenken. Das Verfahren ist professionell gestaltet und nicht nur auf die Gegenwart, sondern auch in die Zukunft gerichtet. Es würde zudem ein Risikomanagement in der Kommune ergänzen. Beide Vorschläge könnten dazu beitragen, die Gewährleistung fiskalischer Disziplin in den Kommunen zu stärken.

Zu Recht könnte eingewandt werden, dass Finanzprobleme der Kommunen, die auf externe, von der Kommune nicht zu steuernde Faktoren zurückzuführen sind, ausgeblendet wurden. Tatsächlich kann das Rating-Verfahren nach den Ursachen von Defiziten in einem Kommunalhaushalt nur begrenzt differenzieren – allerdings sollten Management-Anstrengungen der Kommune zur Lösung selbst zu beeinflussender Größen durchaus positiv gewichtet werden. Dies würde die Transparenz finanzwirtschaftlicher Zusammenhänge und des Handelns der Verantwortlichen auf kommunaler Ebene gewiss verbessern.

Wenn und soweit das Bonitätsniveau der Kommunen insgesamt, aber auch Differenzierungen zwischen einzelnen Kommunen auf externe Ursachen zurückzuführen wären, würde sich u. U. der Druck auf Bund und Länder, die Finanzausstattung der Kommunen zu stärken oder ihre Ausgabenbelastung zu mindern, ebenso erhöhen wie die Notwendigkeit zum Abbau interkommunaler Disparitäten. Das Rating-Verfahren wäre dann nicht nur ein Instrument zur Information der Gläubiger und zur Verbesserung der Finanzdisziplin der jeweiligen Kommune, sondern auch geeignet staatliches Handeln zu beeinflussen und zu forcieren. Das bleibt indes solange Spekulation wie nicht abzusehen ist, ob und in welchem Umfang Rating-Verfahren und -Ergebnisse auch in die öffentliche Diskussion Eingang finden.

Beide hier vorgetragenen Gedanken, die Einführung eines Risikomanagements sowie ein Kommunalrating finden bei kommunalen Vertretern bisher wenig Resonanz. Die Befürchtung dort ist groß, dass sich durch ein Kommunalrating Kreditkonditionen generell verteuern und damit kommunale Handlungsspielräume weiter

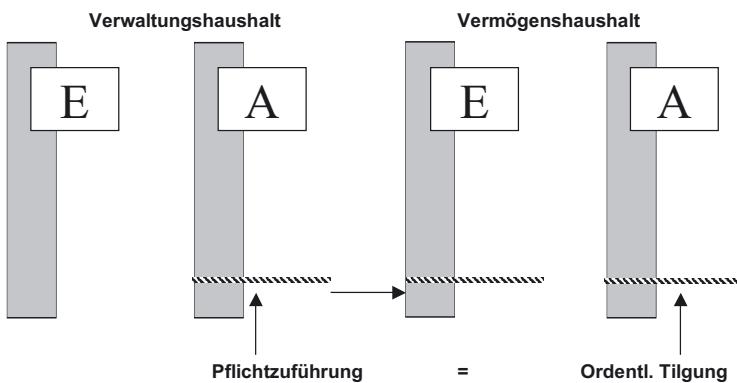
eingegrenzt werden. Auf der anderen Seite wird vor allem von kommunalen Fachpolitikern geargwöhnt, dass ein Risikomanagement dazu führen werde, dass viele aus fachlicher Sicht für notwendig erachtete Projekte aus finanzwirtschaftlichen Erwägungen verhindert werden. Insofern stehen die hier skizzierten Vorschläge erst am Beginn eines längeren Diskussionsprozesses.

Anhang 1 Besonderheiten des Haushaltsausgleichs in der Kommune

I. Der Haushaltsausgleich in der Kommune nach geltendem Recht

Während der Staatshaushalt alle Einnahmen und Ausgaben in einem Plan zusammenfasst, ist für den Kommunalhaushalt (derzeit noch) die Unterscheidung in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt konstitutiv. Anders als im Staatshaushalt konzentriert sich die Frage des Haushaltsausgleichs im wesentlichen auf die im Verwaltungshaushalt erfassten laufenden Einnahmen und Ausgaben.⁹²

Ausgeglichen ist der Kommunalhaushalt dann, wenn die laufenden Einnahmen ausreichen, alle erforderlichen laufenden Ausgaben zu decken und zusätzlich die ordentliche Tilgung zu finanzieren.⁹³ Da die Tilgung als vermögenswirksamer Vorgang systematisch im Vermögenshaushalt erfasst wird, muss der Tilgungsbetrag im Verwaltungshaushalt als Pflichtzuführung an den Vermögenshaushalt ausgewiesen werden:



⁹² Der Haushaltsausgleich wird zwar auch für den Vermögenshaushalt gefordert; dieser Aspekt spielt in der Praxis jedoch eine eher geringere Rolle.

⁹³ Strenggenommen sind noch einige weitere Sachverhalte, z. B. ein evtl. Disagio zu berücksichtigen.

Verbleibt im Verwaltungshaushalt nach Abzug der Pflichtzuführung noch ein Überschuss, so bildet dieser die sog. „freie Spitze“, die gleichfalls dem Vermögenshaushalt zugeführt wird und dort z. B. zusätzliche Investitionen oder die Senkung des Kreditbedarfs ermöglicht.⁹⁴

Rechtlich kann ein Haushalt auch dadurch ausgeglichen werden, dass in den Verwaltungshaushalt Mittel des Vermögenshaushalts fließen. Dies ist, sofern nicht noch freie Rücklagemittel zur Verfügung stehen, nichts anderes als die Nutzung von Vermögenserlösen – de facto kann nur hieraus eine sog. Rückzuführung gespeist werden⁹⁵ – für laufende Ausgaben. Kurzfristig kann dieser Weg im Prinzip beschritten werden, auf lange Sicht findet er dort sein Ende, wo veräußerbares Vermögen nicht mehr vorhanden ist. Auf eine Besonderheit in Baden-Württemberg ist noch hinzuweisen; dort gibt es die Möglichkeit, in begrenztem Umfang eine globale Minderausgabe zu veranschlagen und auf diesem Weg den Haushaltsausgleich im Plan herzustellen.

Gelingt es nicht, einen Fehlbedarf im Haushaltsplan während des Haushaltsvollzugs auszugleichen, entsteht ein Fehlbetrag in der Jahresrechnung. Er ist spätestens im übernächsten Jahr abzudecken; zu diesem Zweck wird er als Ausgabeposition des Verwaltungshaushalts veranschlagt, so dass die Einnahmen nicht nur zur Finanzierung der laufenden Tilgung, sondern auch zur Deckung des vorgetragenen Fehlbetrags dienen. Ein solcher vorgetragener Fehlbetrag wird auch als Altfehlbetrag bezeichnet.

Mittlerweile wird vielfach auch von Defiziten im kommunalen Haushalt gesprochen. So ist das „originäre“ Defizit der Fehlbedarf, der sich aus den Einnahmen und Ausgaben der laufenden Haushaltperiode vor der Abdeckung von Altfehlbeträgen („Altdefizite“) ergibt. Das „originäre“ Defizit und das in der betreffenden Haushaltperiode abzudeckende „Altdefizit“ machen das gesamte „Defizit“ der Haushaltperiode aus. Hierauf beziehen sich die Werte in Tabelle 3 im Text. Als „aufgelaufenes Defizit“ wird schließlich der Betrag bezeichnet, der sowohl das „originäre“ wie alle aus der Vergangenheit noch abzudeckenden „Altdefizite“ umfasst (vgl. Tabelle 4 im Text).

II. Das Problem des Finanzierungssaldos

Der in aggregierter Betrachtung gerne genutzte Indikator „Finanzierungssaldo“⁹⁶ ist für die Erörterung hier eher problematisch. Er stellt – nach bestimmten Bereinigungen – die Gesamtsumme der Einnahmen und Ausgaben, in der Termi-

⁹⁴ Zum Begriff der „freien Spitze“ s. H. Zimmermann (1999), S. 283 f.

⁹⁵ In Rheinland-Pfalz können z. B. auch sog. Investitionsschlüsselzuweisungen genutzt werden.

⁹⁶ So auch M. Junkernheinrich/G. Micosatt (2003), S. 27 ff. und 203 ff. und T. Lenk (2003), S. 27 ff.

nologie des Kommunalhaushalts sowohl des Verwaltungs- wie des Vermögenshaushalts, einander gegenüber. Übersteigen die Ausgaben die Einnahmen verbleibt ein negativer Finanzierungssaldo, der durch Kreditaufnahme oder Entnahmen aus Rücklagen abzudecken ist. Das ist aber im kommunalen Haushaltsrecht nicht zwangsläufig ein unausgeglichener Haushalt. Vielmehr ist auch bei ausgeglichenem Haushalt eine Nettokreditaufnahme möglich und haushaltsrechtlich durchaus zulässig.

Deshalb spielt der Finanzierungssaldo in der praktischen Kommunalpolitik auch keine wesentliche Rolle;⁹⁷ die Konsolidierungsmaßnahmen werden danach ausgerichtet, ob sie geeignet sind, den Verwaltungshaushalt ins Gleichgewicht zu bringen. Strategisches Ziel ist mithin nicht – wie dies in der staatlichen Finanzpolitik derzeit als Leitlinie formuliert wird – ein Finanzierungssaldo von 0, sondern der Haushaltausgleich im Sinne der kommunalrechtlichen Bestimmungen. Deshalb wird im Rahmen des Beitrages der Finanzierungssaldo auch nur kurz erwähnt.

III. Der Haushaltausgleich in einem neuen – doppischen – Rechnungswesen

Im Herbst 2003 hat die Innenministerkonferenz beschlossen, ein neues kommunales Haushaltrecht einzuführen.⁹⁸ Der Beschluss gibt den Ländern die Möglichkeit, ausschließlich auf ein doppisches Rechnungswesen abzustellen bzw. zusätzlich ein erweitertes kameralistisches System zu nutzen. Im letzteren Fall sollen die Kommunen ein Wahlrecht zwischen den beiden Systemen haben. Einen einheitlichen Zeitpunkt für die Einführung gibt es ebensowenig wie einen vollständigen Überblick darüber, welche Bundesländer zweigleisig verfahren wollen. Die weitreichendsten Absichtserklärungen hat bisher Nordrhein-Westfalen abgegeben; als erstes Bundesland will es ab 2005 ausschließlich die kommunale Doppik einführen.⁹⁹

Beiden Systemen gemeinsam ist die Neustrukturierung des Haushalts nach Produkten; der Produktplan ersetzt den bisher gültigen Gliederungsplan. Zudem wird eine flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung verlangt. In der erweiterten Kameralistik verbleibt es bei der Differenzierung in einen Verwaltungs- und einen

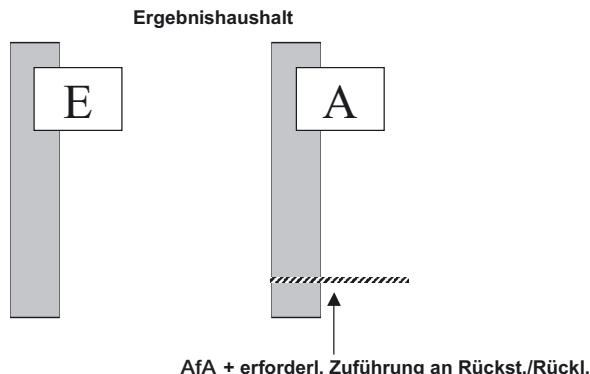
⁹⁷ Sehr umstritten ist, ob diese Größe geeignet ist, die Finanzsituation des Staates mit denjenigen der Kommunen zu vergleichen und daraus z. B. Schlüsse für die Dotations des Finanzausgleichs abzuleiten. In Anbetracht der strenger Regeln für die kommunale Haushaltführung besteht die Gefahr, dass dieser Vergleich zu Lasten der Kommunen ausfällt. Vgl. dazu *G. Schwarting* (2003), S. 136.

⁹⁸ Vgl. Beschlussniederschrift über die 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena, TOP 26.

⁹⁹ Rede von Innenminister Fritz Behrends anlässlich des Abschlusskongresses zum Modellprojekt „Doppischer Kommunaler Haushalt in NRW“ am 5. 11. 2003 in Düsseldorf, www.im.nrw.de/bue/doks/nkf_Behrens.pdf.

Vermögenshaushalt; demgegenüber werden im doppischen System, der kaufmännischen Buchführung vergleichbar, eine Ergebnis- und eine Vermögensrechnung geführt. Die Vermögensrechnung ist dann die kommunale „Bilanz“.¹⁰⁰

Auch wenn die konkrete Umsetzung in ein neues Haushaltsrecht noch in keinem Bundesland abgeschlossen ist,¹⁰¹ so zeichnen sich die Konturen des Haushaltshaushaltsgleichs im doppischen System doch im wesentlichen ab. Für den Haushaltshaushalt maßgeblich ist dann künftig die Ergebnisrechnung; sie enthält, da im doppischen System die Tilgung nicht mehr ausgewiesen wird, konsequenterweise auch keine entsprechende Zuführung mehr. Stattdessen werden in der Ergebnisrechnung die Abschreibungen sowie die Zuführungen an Rücklagen und Rückstellungen (z. B. für Pensionen) als Aufwand verbucht:



Ausgeglichen ist der Haushalt dann, wenn die Erträge ausreichen, um den laufenden Aufwand einschl. der Abschreibungen und der notwendigen Dotation von Rücklagen / Rückstellungen zu bestreiten. Offen ist derzeit noch, wie die Vermögensbewertung als wesentliche Grundlage für die Ermittlung von Abschreibungen erfolgen soll; auch über die Sachverhalte, für die Rückstellungen gebildet werden sollen, gibt es noch keine hinreichende Klarheit. Welche Auswirkungen sich aus dem Übergang auf die (kommunale) Doppik für die sichtbare Haushaltslage der einzelnen Kommune ergeben, lässt sich daher derzeit nicht präzise erkennen. Gleichwohl wird die Vermutung geäußert, allein durch die konsequente Einführung von Abschreibungen werde das Ergebnis negativer als heute ausfallen: „Viele Kommunen, die die Vorgaben des geltenden Haushaltsrechts noch erfüllen, werden

¹⁰⁰ Die bisher wohl umfassendste Darstellung der kommunalen Doppik bietet das Modellprojekt „Neues Kommunales Finanzmanagement“ (2003).

¹⁰¹ Den Beschlüssen der Innenministerkonferenz sind Arbeitsentwürfe der Länder Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen für die Neuformulierung der Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung beigefügt. Zur Gemeindehaushaltsverordnung gibt es zudem noch einen Leittext.

sich nach der Reform einem Minus in der Laufenden Rechnung gegenüber sehen. Erst recht werden jene, die mit den Vorgaben schon jetzt ihre Schwierigkeiten haben, künftig hochdefizitäre laufende Rechnungen ausweisen.“¹⁰²

Das trifft jedoch nur unter bestimmten Bedingungen zu. Unter der vereinfachenden Annahme, dass die kamerale Einnahmen und die doppischen Erträge nahezu identisch sind,¹⁰³ stellt sich für die Beurteilung des Haushaltsausgleichs die Frage wie sich die doppischen Aufwendungen zu den kameralen Ausgaben verhalten. Vereinfachend gesprochen reduziert sich dies auf eine Gegenüberstellung der bisherigen planmäßigen Tilgungsbeträge (T) mit den künftigen Abschreibungen und den (Netto-)Zuführungen an Rückstellungen ($AfA + R$). Generell gilt dann: Sind die Tilgungsbeträge höher, wären die Anforderungen für den doppischen Haushaltsausgleich leichter, fallen die Tilgungen hingegen niedriger aus, würde der Ausgleich im doppischen System schwerer:

$$T \geq \text{oder} \leq (AfA + R)$$

Die Frage lässt sich jedoch nicht einfach, insbesondere aber auch nicht generell für alle Kommunen beantworten. Das Verhältnis zwischen den beiden Größen ist von einer Reihe von ganz unterschiedlichen Faktoren abhängig, vor allem

- von der Finanzierungsstruktur (FS_v) kommunaler Einrichtungen und Anlagen
- von der Altersstruktur (AS_k) der aufgenommenen Kredite
- vom Anteil des abzuschreibenden Vermögens (V_{AfA})
- vom durchschnittlichen Abschreibungssatz für kommunales Vermögen (AfA_d)
- von Umfang und Veränderung der notwendigen Rückstellungen (R)

oder, in einer mathematischen Beziehung ausgedrückt:

$$\frac{T}{(AfA + R)} = f(FS_v, AS_k, V_{AfA}, AfA_d, R)$$

Auf diese fünf Bedingungen sei kurz eingegangen:

1. Zunächst ist anzunehmen, dass das vorhandene kommunale Vermögen nur zu einem Teil mit Krediten finanziert worden ist, die Tilgungsbeträge gedanklich mithin auch nur einem Teil des Vermögens zuzurechnen sind. Je höher allerdings der Anteil der Kreditfinanzierung ausfällt, desto größer ist cet. par. die Wahrscheinlichkeit, dass der doppische Haushaltsausgleich leichter wird.
2. Die Höhe der Pflichtzuführung hängt bei der in den Kommunen üblichen Form des Annuitätendarlehens von der Laufzeitstruktur der Kredite ab. Der Tilgungs-

¹⁰² H. G. Schmitz (2001), S. 166.

¹⁰³ Sie unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der aktivierten Eigenleistungen und der Bestandsveränderungen, Größen, die im kommunalen Geschehen von untergeordneter Bedeutung sein dürften. Hinzu kommen unterschiedliche Periodenabgrenzungen, die hier vernachlässigt werden.

betrag steigt mit der Kreditaufzeit, so dass neue Kredite niedrige, alte hingegen hohe Tilgungsanteile aufweisen. Je höher mithin der Anteil älterer Kredite ausfällt, umso weniger problematisch dürfte bei sonst gleichen Bedingungen dann der doppische Ausgleich werden.

3. Abzuschreiben sind alle der Abnutzung unterliegenden Anlagegüter, dazu zählt das Grundvermögen ausdrücklich nicht; Grundstücke stellen jedoch einen beträchtlichen Teil des gesamten kommunalen Vermögens dar. Andererseits kann der Grundstückserwerb mit Krediten finanziert werden. Insofern ist nicht auszuschließen, dass bei einem hohen Anteil des Grundvermögens der kreditfinanzierte über dem abschreibungsfähigen Teil des Gesamtvermögens liegt. In dem Fall wäre cet. par. der doppische Ausgleich tendenziell einfacher.
4. Der durchschnittliche Abschreibungssatz für kommunales Vermögen richtet sich nach der Art der Einrichtungen und Anlagen. Er ist für Ausrüstungsgegenstände und technische Anlagen in der Regel höher als für Immobilien. Je höher der Anteil der Immobilien innerhalb des kommunalen Vermögens ist, umso niedriger liegt auch der durchschnittliche Abschreibungssatz. Dies erleichtert unter sonst gleichen Umständen den Ausgleich im doppischen System.
5. Schließlich ist noch zu berücksichtigen, ob und in welchem Umfang den Rückstellungen Mittel zugeführt werden müssen bzw. gebundene Mittel auch aufgelöst werden. Für die Rückstellungen gibt es bisher keine auch nur annähernd vergleichbare Größe im Kommunalhaushalt, so dass generell lediglich festzustellen ist, dass notwendige Zuführungen cet. par. den doppischen Haushaltsausgleich erschweren, erforderliche Auflösungen ihn hingegen erleichtern.

Ähnlich wie im gegenwärtigen System soll in der Doppik der Ausgleich auch dadurch erreicht werden können, dass Mittel aus der Rücklage aus freien Überschüssen (akkumulierte Überschüsse aus Vorjahren), im Ausnahmefall auch aus der Rücklage aus außerordentlichen Erträgen (akkumulierte Nettovermögenserlöse) auf die Ertragsseite gebucht werden.¹⁰⁴ Gelingt der Ausgleich auch auf diesem Wege nicht, so ist der negative Ergebnissaldo auf neue Rechnung vorzutragen; ist dieser Betrag innerhalb eines bestimmten Zeitraums nicht auszugleichen, soll er vom Eigenkapital in der Vermögensrechnung in Abzug gebracht werden. Gerade diesem Punkt ist bei den anstehenden Beratungen über die Formulierung eines doppischen Haushaltsrechts besondere Aufmerksamkeit zu widmen; denn es wäre finanzpolitisch ein falsches Signal, würden Defizite letztlich einfach durch Reduktion von Eigenkapital – im Extremfall bis zum vollständigen Verzehr – behoben werden können.

Die genauen Bestimmungen zum Haushaltsausgleich, vor allem die Festlegung von Zeitpunkt und Intensität aufsichtsbehördlicher Maßnahmen, werden in den Bundesländern vermutlich unterschiedlich geregelt werden. Dies gilt auch für die Einbindung der Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes

¹⁰⁴ Diese Darstellung orientiert sich am Arbeitsentwurf des Landes Baden-Württemberg.

in die neuen Vorschriften. Insoweit wäre ein abschließendes Urteil über den Einfluss des neuen Rechnungswesens auf den Ausweis der kommunalen Finanzsituation derzeit noch verfrüht.

Literatur

- Andrae, S. (2003): Risikomanagement in der Kommune: Von der Sparkasse lernen?, Finanzwirtschaft 2 / 2003.*
- Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (2003): Konsultationspapier: Überblick über die Neue Baseler Eigenkapitalverordnung, Übersetzung der Deutschen Bundesbank, Frankfurt am Main.*
- Bohley, P. (2003): Die öffentliche Finanzierung, München.*
- Bund der Steuerzahler (1999): Sparen in der Kommune, Bonn.*
- Cuypers, B. (2003): Sparkonzepte für Kommunen, Loseblatt, Kissing.*
- Dafflon, B. (2002a): The Requirement of a Balanced Budget and Borrowing Limits in Local Public Finance: Setting Out the Problems, in: B. Dafflon (Hrsg.), Local Public Finance in Europe – Balancing the Budget and Controlling Debt, Edward Elgar, Cheltenham, 1 – 14.*
- Dafflon, B. (2002b): Capital Expenditures and Financing in the Communes in Switzerland, in: B. Dafflon (Hrsg.), Local Public Finance in Europe, a. a. O., 209 – 230.*
- Daldoss, M. (2004a): Staatsgarantie und Bailout für lokale Gebietskörperschaften in der Schweiz?, Fedafin AG, hier zitiert nach der Internet-Version: www.fedafin.ch*
- Daldoss, M. (2004b): Die finanzielle Situation von lokalen Gebietskörperschaften in der Schweiz, Fedafin AG, hier zitiert nach der Internet-Version: www.fedafin.ch*
- Deubel, I. (2004): Vom Beistandspakt zum Stabilisierungsfonds. Ein Beitrag zur Verfestigung der kommunalen Einnahmen, in: G. Milbradt / I. Deubel (Hrsg.), Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik (Festschrift Grossketteler), Berlin, 33 – 42.*
- Deutscher Städtetag (2003): Gemeindefinanzbericht 2003, der Städtetag 9 / 2003.*
- Engelsing, F. (1999): Zahlungsunfähigkeit von Kommunen und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, Stuttgart u. a. O.*
- Esters, C. (2003): Basel II und das Rating von Städten und Gemeinden, Finanzwirtschaft 2 / 2003.*
- Fone, M. / Young, P. (2000): Public Sector Risk Management, Oxford.*
- Held, F. W. (2001): Wir erinnern uns: Wichtige Entwicklungen in Kommunalpolitik und Kommunalaufsicht der zurückliegenden Jahre, in: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Forum Kommunalaufsicht ... im Spannungsfeld von kommunaler Selbstverwaltung und gesamtstaatlicher Verantwortung, Düsseldorf.*
- Hildreth, W. B. / Miller, G. J. (2002): Debt and the Local Economy: Problems in Benchmarking Local Government Debt Affordability, Public Budgeting & Finance.*

- Inman, R. P. (2003): Local Fiscal Discipline in US Federalism, in: J. Rodden / G. S. Eskeland (Hrsg.), a. a. O.
- Junkernheinrich, M. / Micosatt, G. (2003): Achter Gemeindefinanzbericht Rheinland-Pfalz, veröffentlicht als Vorlage EK 14/01–63 der Enquête-Kommission „Kommunen“ des Landtages Rheinland-Pfalz, 2. 9. 2003.
- Kloepfer, M. / Rossi, M. (2003): Die Verschuldung der Bundesländer im Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht, Verwaltungsarchiv 3 / 2003.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (2002): Intelligent Sparen, Köln.
- Kommunalumfrage des Bundes der Steuerzahler (2003) für das Jahr 2003, veröffentlicht als Vorlage EK 14/01–80 der Enquête-Kommission „Kommunen“ des Landtages Rheinland-Pfalz, 12. 11. 2003.
- Lenk, T. (2003): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2002 / 2003, Sachsenlandkurier 12 / 2003.
- Loeffelholz, D. v. / Rappen, H. (2003): Bevölkerungsentwicklung und Kommunalfinanzen im Ruhrgebiet – Ein Problemaufriss, Essen.
- Modellprojekt (2003): Neues Kommunales Finanzmanagement – betriebswirtschaftliche Grundlagen für das doppische Haushaltsrecht, hrsg. vom Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“, 2. Aufl. Freiburg u. a. O.
- National Audit Office (2000): Supporting innovation: Managing risk in government departments, London, abgedruckt in: Hermann Hill (Hrsg.), Risiko-Management in der öffentlichen Verwaltung, Speyerer Arbeitsheft 150, Speyer 2003.
- Rattsø, J. (2003): Vertical Imbalance and Fiscal Behavior in a Welfare State: Norway, in: J. S. Rodden / G. S. Eskeland (Hrsg.), a. a. O.
- Reform der Gemeindefinanzen (2003) – ein Vorschlag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.
- Reidenbach, M. (2002): Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland – Eine Schätzung für die Jahre 2000 bis 2009, Berlin.
- Riska, S. / Sirou, C. (2003): International Sub-Sovereign Ratings Study Update Highlights Sectoral Stability, in: Standard & Poor's, Special Report: Rating Performance 2002, London.
- Rodden, J. / Eskeland, G.S. (Hrsg., 2003): Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints, MIT Press, Cambridge; hier zitiert nach der Internet-Publikation: www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/hardbudget.htm
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003): Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003 / 04.
- Schaltegger, C. A. / Frey, R. L. (2003): Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2, 239–258.
- Schmitz, H. G. (2001): Die Diskussion über ein neues Rechnungskonzept für die deutschen Kommunen, in: N. Andel (Hrsg.), Probleme der Kommunalfinanzen, Schriften des Vereins für Socialpolitik Bd. 283, Berlin.