
– Mitteilung für die Presse –

Wiesbaden, 08. Oktober 2009

Vorrang für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte

1. Der Sachverständigenrat nimmt die laufenden Koalitionsverhandlungen zum Anlass, eine entschlossene Konsolidierung der öffentlichen Haushalte anzumahnen. Tatsächlich stellt die Haushaltskonsolidierung die zentrale Aufgabe der Finanzpolitik in der neuen Legislaturperiode dar. Für nennenswerte Steuersenkungen besteht auf absehbare Zeit kein finanzieller Spielraum. Möglich sind allenfalls aufkommensneutrale Steuerstrukturreformen.

2. Die Große Koalition hat mit zuvor kaum vorstellbaren Beträgen die Finanzmärkte und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisiert. Das war alles in allem richtig. Konsequenz ist aber eine dramatisch ansteigende Staatsverschuldung, die die in den vergangenen Jahren erzielten Konsolidierungsfortschritte zunichte gemacht hat. Aufgrund verminderter Steuereinnahmen bei gleichzeitig zunehmenden öffentlichen Ausgaben werden die staatlichen Finanzierungsdefizite stark ansteigen und in den nächsten Jahren die im EG-Vertrag festgelegte Obergrenze von 3 vH in Relation zum Bruttoinlandsprodukt erheblich übersteigen. Auch die Schuldenstandsquote wird mit über 80 vH weit über der im EG-Vertrag spezifizierten Referenzgröße von 60 vH liegen. Die überwiegend krisenbedingte Ausweitung der Staatsverschuldung war letztlich ohne Alternative, sie darf aber nicht zum Dauerzustand werden.

3. Mit der Schuldenbremse ist eine grundgesetzlich verankerte Begrenzung der staatlichen Neuverschuldung in Kraft getreten, die in den kommenden Jahren eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erzwingt und für den Bundeshaushalt einen gesetzlich festgeschriebenen Konsolidierungspfad vorgibt. Die Neufassung von Artikel 109 Abs. 3 GG bestimmt, dass die Haushalte von Bund und Ländern „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten“ auszugleichen sind. Nach Artikel 115 Abs. 2 GG bedeutet dieser „grundsätzliche“ Haushaltsausgleich für den Bund, dass die strukturelle Neuverschuldung, also die um Konjunkturschwankungen bereinigte Kreditaufnahme, ab dem Jahr 2016 einen Wert von 0,35 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten darf. Für die Bundesländer gelten noch strengere Verschuldungsregeln, die ab dem Jahr 2020 eine strukturelle Neuverschuldung völlig ausschließen.

Strukturelle Defizite erhöhen den staatlichen Schuldenstand und die daraus resultierenden Zinsbelastungen dauerhaft. Konjunkturbedingte Defizite und Überschüsse hingegen gleichen sich über den Zyklus hinweg mehr oder weniger aus und lassen den Schuldenstand mittelfristig unverändert.

Die folgenden Überlegungen beschränken sich auf den durch die Schuldenbremse erzwungenen Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt.

4. Für das kommende Jahr und dann bis 2013 geht der Finanzplanungsrat von einer strukturellen Defizitquote des Bundes von rund 1,6 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt

aus. Schreibt man diese Quote bis 2016 fort, beläuft sich der durch das Grundgesetz vorgegebene unabweisbare Konsolidierungsbedarf auf 1,25 vH des Bruttoinlandsprodukts. Bei einer in der Finanzplanung nach 2010 unterstellten durchschnittlichen Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts in Höhe von $3\frac{1}{4}$ vH beläuft sich der allein durch die Schuldenbremse erzwungene Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt auf etwa 37 Mrd Euro.

5. Ohne erneute Änderung und bei Einhaltung des Grundgesetzes ist die Rückführung der strukturellen Defizite im Bundeshaushalt unabänderlich vorgegeben. Sie muss aber nicht in einem Schritt erfolgen. Im Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform ist in Artikel 2 § 9 Absatz 2 festgelegt, dass die strukturellen Defizite des Bundes „in gleichmäßigen Schritten“ zurückzuführen sind. Danach muss die Haushaltskonsolidierung beim Bund im Jahr 2011 beginnen. Dass das kommende Jahr von der Konsolidierungspflicht ausgenommen wurde, ist vernünftig. Ganz im Gegenteil wird 2010 durch die von der Großen Koalition beschlossenen Maßnahmen (insbesondere durch die verbesserte Absetzbarkeit der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung) noch ein fiskalischer Impuls von knapp 15 Mrd Euro ausgelöst. Erst im Jahr 2011 muss ein dauerhafter Konsolidierungsbetrag von etwa 6 Mrd Euro erzielt werden, der dann allerdings jedes Jahr bis 2016 durchschnittlich um weitere 6 Mrd Euro aufzustocken ist. Im Jahr 2016 ist dann die grundgesetzlich vorgegebene Schuldenbegrenzung erreicht. Die nachfolgende Tabelle illustriert den durch die Neuregelung zur Schuldenbremse vorgegebenen Konsolidierungsbedarf für den Bundeshaushalt.

**Konsolidierungsbedarf des Bundes bis 2016
durch die Schuldenbremse¹⁾**

Jahr ²⁾	Strukturelles Defizit				Konsolidierungsbedarf ³⁾		Nachrichtlich:
	Status quo		Bei Einhaltung der Schuldenbremse		Im laufenden Jahr	Zusätzlich gegenüber Vorjahr	Nominales Bruttoinlandsprodukt
	vH	Mrd Euro	vH	Mrd Euro			
2010	1,6	39	1,6	39	–	–	2 388
2011	1,6	40	1,4	34	6	6	2 466
2012	1,6	42	1,2	30	12	6	2 547
2013	1,6	43	1,0	26	17	5	2 631
2014	1,6	44	0,8	21	23	6	2 717
2015	1,6	46	0,6	15	31	8	2 806
2016	1,6	47	0,35	10	37	6	2 898

1) Gerundete Werte.– 2) Bis 2013 Finanzplanung des Bundes, ab 2014 eigene Fortschreibung.– 3) Lesehilfe: Im Jahr 2011 beträgt der Konsolidierungsbedarf 6 Mrd Euro, im Jahr 2012 zusätzlich 6 Mrd Euro, so dass sich insgesamt ein Konsolidierungsbedarf gegenüber dem Status quo von 12 Mrd Euro ergibt.

6. Die den Berechnungen zugrunde liegenden Annahmen wurden der Finanzplanung des Bundes bis 2013 entnommen und bis 2016 fortgeschrieben. Sie sind als eher optimistisch einzustufen. So liegt die ab 2011 unterstellte jährliche Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts von $3\frac{1}{4}$ vH um rund einen Prozentpunkt über der durchschnittlichen Wachstumsrate zwischen 1995 und 2008. Gleichzeitig dürfte die von der Bundesregierung für das Jahr 2010 und danach angesetzte strukturelle Defizitquote eher zu niedrig sein. Insofern stellt der ausgewiesene Konsolidierungsbedarf eine Untergrenze dar. Zu beachten ist schließlich, dass hier nur die aus den gesetzlichen Regelungen zur Schuldenbremse resultierenden Konsolidierungszwänge aufgelistet sind. Noch nicht berücksichtigt sind weitere Finanzierungsbedarfe, die sich etwa aus bereits be-

schlossenen Mehrausgaben für Forschung und Bildung für die zweite Programmphase des Hochschulpakts und für die Fortsetzung der Exzellenzinitiative ergeben. Diese erfordern zwischen 2011 und 2013 einen zusätzlichen Betrag von insgesamt 2,4 Mrd Euro.

7. Im Grundsatz sind diese Konsolidierungszwänge bekannt und veröffentlicht. Ein „Kassensturz“ ist dazu nicht erforderlich. In seiner mittelfristigen Finanzplanung bis 2013 hat der Bund zur Gegenfinanzierung bereits globale Minderausgaben in entsprechender Höhe eingestellt. Globale Minderausgaben sind vom Parlament bei der Verabschiedung des Bundeshaushalts beschlossene pauschale Ausgabenkürzungen. Sie zwingen die Bundesregierung zu Einsparungen, überlassen es aber ihr, welche Ausgaben genau gekürzt werden. Globale Minderausgaben werden dann angesetzt, wenn man einen unabweisbaren Handlungsbedarf erkennt, aber noch nicht weiß oder aber nicht ausweisen will, welche Ausgaben gekürzt oder Einnahmen erhöht werden sollen.

8. Gelegentlich wird der Eindruck erweckt, die Konsolidierungsaufgabe erledige sich mit einer Steuersenkung und einem dadurch ausgelösten höheren Wachstum zu einem großen Teil von selbst. Richtig ist daran, dass eine dauerhaft höhere Wachstumsrate über Mehreinnahmen den Druck auf die öffentlichen Haushalte reduziert. Wenn die langfristige Wachstumsrate von $3\frac{1}{4}$ vH auf 4 vH gesteigert werden könnte – bei einer Preissteigerungsrate von 1,8 vH entspräche dies einer unrealistisch hohen Potenzialwachstumsrate von 2,2 vH –, würde sich der durch die Schuldenbremse vorgegebene Konsolidierungsbedarf des Bundes von 37 Mrd Euro bei einer Überschlagsrechnung um maximal ein Drittel verringern. Ein höheres Wachstum erleichtert die Konsolidierungsaufgabe also, kann sie aber keinesfalls lösen. Umgekehrt würde ein geringeres dauerhaftes Wachstum alles noch schwieriger machen. Läge die durchschnittliche Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts ab 2011 bei ihrem langfristigen Vor-Krisen-Wert von etwa 2,5 vH, würde der Konsolidierungsbedarf um etwa ein Drittel höher ausfallen als die im Basisszenario veranschlagten 37 Mrd Euro. Der Sachverständigenrat geht davon aus, dass eine geringere dauerhafte Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts als $3\frac{1}{4}$ vH ab 2011 wahrscheinlicher ist als eine höhere.

9. Ohne harte Einschnitte bei den öffentlichen Ausgaben oder ohne Erhöhungen von Steuern oder anderen Abgaben kann eine Konsolidierung des Bundeshaushalts nicht gelingen. Grundsätzlich sind dabei Ausgabenkürzungen Abgabenerhöhungen vorzuziehen. Wenn ab dem Jahr 2011 eine dauerhafte nominale Zuwachsrate von $3\frac{1}{4}$ vH erreicht wird, ist der erzwungene Konsolidierungsbedarf in Höhe von mindestens 37 Mrd Euro beim Bund allerdings gewaltig. Aber man kann schrittweise vorgehen und die Ausgaben des Bundes im Jahr 2011 zunächst dauerhaft um 6 Mrd Euro und dann 2012 dauerhaft um weitere 6 Mrd Euro reduzieren. Schon das dürfte nicht einfach werden. Nur zu Illustration: Selbst wenn das von der FDP-Bundestagsfraktion für den Bundeshaushalt 2009 vorgelegte „Liberale Sparbuch 2009“ mit einem Einsparvolumen von 10,5 Mrd Euro vollständig umgesetzt würde, wäre damit nicht einmal der Konsolidierungsbedarf bis 2012 gedeckt. Um den sich in den folgenden Jahren bis 2016 ergebenden weiteren Konsolidierungszwängen nachzukommen, würde es nicht einmal ausreichen, wenn zusätzlich sämtliche grundsätzlich kürzbaren Finanzhilfen des Bundes vollständig gestrichen würden. Diese sind für das Jahr 2012 mit rund 22 Mrd Euro angesetzt worden.

Mit Ausgabenkürzungen allein wird der Konsolidierungsbedarf des Bundes kaum zu realisieren sein. Die neue Bundesregierung kann und sollte ab 2011 mit Ausgabenkürzungen beginnen. Aber gegen Ende der neuen oder spätestens zu Beginn der darauf folgenden Legislaturperiode werden sich Steuererhöhungen schwerlich vermeiden lassen.

10. Steuererhöhungen geben niemals Anlass zur Freude. Sie müssen – neben entschlossenen Ausgabenkürzungen – als „Preis“ für die im Zuge der Wirtschaftskrise gestiegene Staatsverschuldung interpretiert werden. Wenn die Steuern schon erhöht werden müssen, ist eine Erhöhung des regulären Umsatzsteuersatzes unter Wachstumsaspekten noch die beste unter allen schlechten Lösungen.

11. Die Koalitionsparteien haben in ihren Wahlprogrammen Steuersenkungen angekündigt. In den Koalitionsverhandlungen sollten sie berücksichtigen:

- Durch die Konjunkturprogramme und das Bürgerentlastungsgesetz werden die Steuerzahler bereits massiv und zum Teil dauerhaft entlastet, im Jahr 2009 um rund 13 Mrd Euro und im Jahr 2010 um zusätzliche 10 Mrd Euro.
- Steuersenkungen sind mit dem Zwang zur Haushaltskonsolidierung nicht vereinbar; sie wären es nur dann, wenn damit ein Selbstfinanzierungseffekt von über 100 vH einherginge. Für einen Effekt solchen Ausmaßes gibt es aber keinerlei empirische Belege.
- Steuersenkungen ohne solide Gegenfinanzierung durch Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen an anderer Stelle erhöhen definitiv den Konsolidierungsbedarf.
- Aufgrund des in den nächsten Jahren zunehmenden Konsolidierungsbedarfs nimmt der Spielraum für Steuersenkungen im Zeitverlauf ab.
- Das Steuersystem weist in der Tat nach wie vor einen erheblichen Reformbedarf auf. Das gilt etwa für die missratene Erbschaftsteuerreform, für einzelne Bestandteile der Unternehmensteuerreform und für den Tarifverlauf der Einkommensteuer. Diesen Reformnotwendigkeiten kann auf absehbare Zeit aber nur durch aufkommensneutrale Steuerstrukturreformen entsprochen werden. Alles andere wäre ein finanzpolitisches Harakiri.

Peter Bofinger

Wolfgang Franz

Christoph M. Schmidt

Beatrice Weder di Mauro

Wolfgang Wiegard