

Beate Jochimsen

Nachhaltige Finanzpolitik auf Länderebene – Konzepte, Indikatoren und Umsetzung

Eine nachhaltige Finanzpolitik der Länder sollte zu den Zielen einer Föderalismusreform gehören. Wie kann die Veröffentlichung von Indikatoren dazu beitragen, dieses Ziel zu erreichen? Welche Nachhaltigkeitskonzepte gibt es und wo liegen deren Chancen und Grenzen? Welche besonderen Probleme sind auf Länderebene zu beachten?

Regelmäßig wird behauptet, dass Bundeshaushalt und Landeshaushalte in Deutschland nicht nachhaltig seien. Für die Bundesländer, die sich in oder am Rande einer Haushaltsnotlage befinden (Saarland, Bremen, Berlin) gibt es verschiedene Berechnungen, die sich mit der Nachhaltigkeit der jeweiligen Landeshaushalte beschäftigen.¹ Sie alle kamen zu dem Ergebnis, dass Nachhaltigkeit zum Zeitpunkt der Betrachtung nicht gegeben war. Für den Bund oder die anderen Bundesländer liegen jedoch solche Untersuchungen höchstens punktuell vor.² Ein geschlossenes Bild über die Nachhaltigkeit der Haushalte von Bund oder Bundesländern bzw. über eventuell vorhandene Nachhaltigkeitslücken gibt es somit trotz der anfangs zitierten Behauptung nicht. In der Föderalismuskommission II spielt das Thema fiskalische Nachhaltigkeit bestenfalls eine untergeordnete Rolle. Stattdessen dominieren Fragen der Verschuldungsbegrenzung für Bund und Länder, die künftige Verhinderung von Haushaltsnotlagen, die Regelung der Altschulden sowie eine verstärkte Autonomie der Länder bei der Steuerkompetenz und bei Aufgabenstandards. Natürlich gibt es Berührungspunkte zwischen diesen Themenkomplexen und der fiskalischen Nachhaltigkeit. Doch Überlegungen zur Konkretisierung derselben werden nicht debattiert. Eine regelmäßige Berichterstattung zur nachhaltigen Finanzpolitik stellt eine praktikable Option zur Realisierung nachhaltiger Landeshaushalte dar.

Die regelmäßige Veröffentlichung geeigneter Indikatoren liefert einen bedeutenden Baustein zur Gestaltung einer nachhaltigen Finanzpolitik. Sie ist allerdings nur Mittel zum Zweck. Der Transmissionsmechanismus von der Veröffentlichung der Indikatoren zu einer

Verwirklichung nachhaltiger Finanzpolitik erfolgt in drei Schritten:

1. Eine regelmäßige Veröffentlichung bestimmter Nachhaltigkeitsindikatoren erhöht die Transparenz öffentlicher Finanzen und ermöglicht auch Nicht-Haushaltsexperten zumindest in bestimmten Kernaussagen eine Interpretation der in der Regel hoch komplexen Landeshaushalte.
2. Infolge der gestiegenen Verständlichkeit der oftmals im Detail komplizierten Zusammenhänge öffentlicher Haushalte erhöht sich bei „schlechten“ Indikatorenwerten der nunmehr von einer breiteren Öffentlichkeit ausgeübte Druck auf die politischen Entscheidungsträger, diese zu verbessern, mit anderen Worten: eine solide(re) Finanzpolitik zu betreiben.
3. Damit wird das eigentliche Ziel erreicht: die Umsetzung einer auch künftigen Generationen gegenüber verantwortungsbewussten Finanzpolitik durch die verantwortlichen Politiker, deren Legitimation zur Durchsetzung unpopulärer Maßnahmen infolge des öffentlichen Drucks gestiegen ist.

Bei der Gestaltung der Berichterstattung zur nachhaltigen Finanzpolitik muss daher unbedingt beachtet werden, dass diese nicht nur für einen engen Kreis von Experten verständlich wird, sondern – zumindest im Kern – für einen Großteil der Wählerinnen und Wähler; denn nur so entsteht der notwendige politische Druck, nachhaltige Finanzpolitik auch zu implementieren.

¹ Zu Berlin vgl. B. Huber, B. Milbrandt (jetzt Jochimsen), M. Runkel: Die Finanzkrise Berlins: Eine Analyse der Nachhaltigkeit der Berliner Finanzpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82. Jg. (2002), H. 7, S. 395-401. G. Färber: Haushaltsnotlagen in der deutschen Finanzverfassung – Ursachen, Abhilfe, Vermeidung –, in: K. A. Konrad, B. Jochimsen (Hrsg.): Finanzkrise im Bundesstaat, Frankfurt u.a. 2006, 2. Aufl. 2007, S. 85-116. H. Seitz: Bailout für Berlin?, in: K. A. Konrad, B. Jochimsen (Hrsg.): Finanzkrise im Bundesstaat, a.a.O., S. 133-157.

² Für den Bund liegt beispielsweise vor Bundesministerium der Finanzen: Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin 2005.

Dr. Beate Jochimsen, geb. Milbrandt, 38, ist wissenschaftliche Assistentin am Institut für öffentliche Finanzen und Sozialpolitik der Freien Universität Berlin.

Welche Nachhaltigkeitskonzepte gibt es?

Es gibt vier Ansätze, nachhaltige Haushalte zu berechnen.

1. Beim Ressourcenverbrauchskonzept steht die Übertragung von Ansätzen des kaufmännischen Rechnungswesens auf Haushalt und Vermögen des öffentlichen Sektors im Vordergrund. Ein Kernbestandteil dieses Konzepts liegt in der Erstellung einer Vermögensbilanz des öffentlichen Sektors, die es in der vorgesehenen Form in den bisherigen Haushaltsaufstellungen in der Regel nicht gibt. Das Land Hamburg hat jüngst erstmals eine Vermögensbilanz aufgestellt. Die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens soll eine periodengerechte Zuordnung des Ressourcenverbrauchs ermöglichen und (dadurch) die Transparenz der Staatstätigkeit erhöhen. Damit wäre erstmals ein direkter Zusammenhang zwischen staatlichem Verbrauch (Kosten) und staatlicher Leistungserstellung sichtbar.
2. In jüngster Vergangenheit werden wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben (WNA) als Indikatoren für die „Qualität der öffentlichen Finanzen“ herangezogen. Im Einzelnen umfasst das „WNA-Budget“ die Bereiche Kindergärten, Schule, Hochschule und sonstiges Bildungswesen, Wissenschaft außerhalb von Hochschulen, familienpolitische Maßnahmen, aktive Arbeitsmarktpolitik, Einrichtungen und Maßnahmen im Gesundheitswesen, Umwelt- und Naturschutz, die Förderung erneuerbarer Energien sowie Ausgaben im Verkehrs- und Nachrichtenwesen.³ Mit „Qualität“ ist in diesem Kontext in der Regel die Produktivität oder Wachstumswirkung der öffentlichen Ausgaben gemeint. Im Gegensatz dazu zählen aus klassischer Perspektive vor allem Investitionen zu den wachstumswirksamen Ausgaben. Künftige Generationen können zum einen diese Investitionen nutzen und befinden sich zum anderen aufgrund dieser Investitionen auf einem höheren Wachstumspfad. Diese Überlegungen schlagen sich in den bundesdeutschen Finanzverfassungen seit Jahrzehnten in der so genannten „Goldenen Regel“ nieder, nach der die jährliche Nettoneuverschuldung die Investitionsausgaben nicht überschreiten darf (für den Bund in Art. 115 GG).
3. Der Fokus der Generationenbilanz liegt auf der intergenerativen Verteilung. Sie knüpft dabei an die intertemporale Budgetrestriktion des Staates an. Nachhaltigkeit liegt demnach dann vor, wenn der

³ Vgl. M. Thöne: Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA“), in: Monatsbericht Bundesministerium der Finanzen, 2004/3, S. 73-79, hier S. 76.

Barwert der Nettosteuerzahlungen aller gegenwärtigen und zukünftigen Generationen ausreicht, die Staatsschuld und die staatlichen Ausgaben zu finanzieren. Das heißt, dass der Staat bei einem unendlichen Zeithorizont nur das verbrauchen kann, was im Ausgangsjahr an staatlichem Nettovermögen vorhanden ist, zuzüglich der Summe zukünftiger Nettozahlungen (also künftiger Steuerzahlungen abzüglich künftiger Transfers) aller lebenden Generationen sowie der Summe der Nettozahlungen aller zukünftigen Generationen. Wird die intertemporale Budgetrestriktion verletzt, müssen entweder gegenwärtige oder künftige Generationen höhere Steuern zahlen oder mit weniger öffentlichen Leistungen zurechtkommen.⁴

4. Das OECD-Konzept spiegelt die „klassische“ Methode zur Ermittlung der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik wider. Es beruht ebenso wie die Generationenbilanz auf der intertemporalen Budgetrestriktion.⁵ Bei einem unendlichen Zeithorizont verlangt die intertemporale Budgetrestriktion, dass der Barwert des Schuldenstandes gegen Null konvergiert. Diese Bedingung ist genau dann erfüllt, wenn der Barwert der Primärüberschüsse der Summe aus gegenwärtigem Schuldenstand und Zinszahlungen für diesen Schuldenstand entspricht. Ist diese Bedingung verletzt, ist die Finanzpolitik in der bisherigen Form nicht nachhaltig, kann also nicht dauerhaft fortgeführt werden.

Bei einer konkreten Überprüfung der Nachhaltigkeit mit Hilfe des OECD-Konzepts kann jedoch ebenso wie bei der Generationenbilanz nur ein endlicher Zeithorizont berücksichtigt werden. Dann verlangt die intertemporale Budgetrestriktion nicht mehr einen gegen Null konvergierenden Schuldenstand. Vielmehr muss für das letzte Jahr des Betrachtungszeitraums ein Zielwert, also ein bestimmter Schuldenstand, festgelegt werden. Hier sind mehrere Zielwerte denkbar, da die Wissenschaft keine eindeutigen Vorgaben für einen optimalen Schuldenstand machen kann. Eine gängige Option besteht darin, die Schuldenquote konstant zu halten, d.h., das jetzige Verhältnis zwischen Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt (BIP) unverändert zu lassen. Ergibt sich eine Differenz zwischen der für das Ende des Betrachtungszeitraumes errechneten und der gegenwärtigen Schuldenquote ist die Finanzpolitik

⁴ Vgl. B. Raffelhüschen: Ein Plädoyer für ein flexibles Instrument zur Analyse nachhaltiger Finanzpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82. Jg. (2002), H. 2, S. 73-76.

⁵ Vgl. O. Blanchard et al.: The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, OECD Economic Studies, 1990, Vol. 15, S. 7-36; sowie Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Nachhaltigkeit in der Fiskalpolitik: Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Bd. 71, 2001, Bonn.

nicht nachhaltig. Die Differenz misst die Nachhaltigkeitslücke als Anteil am BIP. Sie kann durch steigende Einnahmen, sinkende Ausgaben, eine Kombination aus beidem, aber auch mit Hilfe stärkeren Wirtschaftswachstums geschlossen werden. Sinkende Ausgaben oder steigende Einnahmen erhöhen den Primärüberschuss, sodass die Neuverschuldung geringer ausfällt. Der Schuldenstand und damit ceteris paribus die Schuldenquote steigen weniger an. Eine potentielle Differenz aus errechneter und gegenwärtiger Schuldenquote wird somit verringert bzw. eliminiert. Dasselbe Ergebnis wird erzielt, sofern das Wirtschaftswachstum schneller als in den Berechnungen angenommen wächst. Bei gleich bleibendem Schuldenstand senkt das Wirtschaftswachstum die Schuldenquote. Die Schuldenquote und ihre Entwicklung sind somit mögliche Indikatoren zur Identifizierung fiskalischer Nachhaltigkeit.

Daneben kann beim OECD-Konzept der Primärsaldo als Nachhaltigkeitsindikator herangezogen werden. Ein negativer Primärsaldo bedeutet zwangsläufig steigende Verschuldung. Selbst ein positiver Primärsaldo führt nur dann zu einem gleich bleibenden Schuldenstand – und damit zu Nachhaltigkeit –, wenn die erzielten Primärüberschüsse für Zins- und Tilgungszahlungen bereits angelaufener Schulden ausreichen. Bei der reinen Betrachtung des Primärsaldos wird allerdings kein Bezug zum BIP, also zum Wirtschaftswachstum, hergestellt. Bei der Betrachtung der Schuldenquote gilt eine Finanzpolitik auch dann noch als nachhaltig, wenn die Verschuldung mit der gleichen Rate wie das BIP wächst. Bei der Betrachtung des Primärsaldos hingegen, wird eine Politik in der Regel als nachhaltig bezeichnet, wenn der Schuldenstand nicht wächst. Langfristig führt dies bei positivem Wirtschaftswachstum zu einer sinkenden Schuldenquote.

Ressourcenverbrauchskonzept: schwierige Bewertung

Das Ressourcenverbrauchskonzept weist gegenüber den anderen Konzepten einige Vorteile auf. Erstens ist der Informationsgehalt des Nettovermögens größer als die reine Betrachtung haushalterischer Kennziffern wie Primär- oder Finanzierungssaldo. Zweitens wird die intertemporale Lastverteilung sichtbar. Drittens berücksichtigt dieses Konzept zumindest einen Teil der impliziten Verschuldung, nämlich den in der Vergangenheit entstandenen. Und viertens ist es leicht mit neueren kaufmännischen Rechnungslegungsmethoden der Verwaltung wie Doppik kompatibel.

Letzteres begründet allerdings auch einen sehr gravierenden Nachteil dieses Konzepts. Die Bewertungs-

maßstäbe der Doppik leiten sich aus der Gewinnerzielungsabsicht von Unternehmen her, die nicht 1:1 auf die Zielsetzung des öffentlichen Sektors übertragen werden kann. Eine Bewertung der Aktiva im öffentlichen Sektor gestaltet sich weitaus schwieriger, da ihre Produktion zur Bereitstellung öffentlicher Güter in der Regel schwerer zu quantifizieren ist als der Beitrag eines bestimmten Gutes in der Privatwirtschaft zur Erwirtschaftung ökonomischer Erträge. Ferner ist das Ressourcenverbrauchskonzept primär vergangenheitsorientiert.

WNA-Ansatz:

Wachstumseffekte nicht eindeutig zu erfassen

Beim WNA-Ansatz handelt es sich um ein innovatives Konzept, das versucht, die langfristigen Wirkungen von Ausgaben zu berücksichtigen. Dieser positive Aspekt stellt jedoch zugleich ein hohes Risiko dar. Über die Wirkung öffentlicher Ausgaben wird theoretisch wie empirisch trefflich gestritten, da die Effizienz und Effektivität konkreter öffentlicher Ausgaben nur allzu häufig kaum messbar ist.⁶ Beispielsweise gelten in Industriestaaten Forschungs- und Entwicklungsausgaben (FuE) als zentrale Schlüssel zu hohem und anhaltendem Wirtschaftswachstum. Inwieweit dies auch für staatliche FuE-Ausgaben gilt, ist jedoch umstritten. Positive Wachstumswirkungen können staatliche FuE-Ausgaben nur entfalten, sofern sie private nicht in gleichem Umfang verdrängen. Und dies ist nur dann der Fall, wenn sie große Externalitäten aufweisen oder eine Lokomotivfunktion übernehmen und private FuE-Ausgaben nach sich ziehen. Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Empirie sind hier nicht eindeutig, mehrheitlich deuten sie auf positive, aber schwache Wachstumseffekte staatlicher FuE-Ausgaben hin. Dieser Aspekt gewinnt noch an Bedeutung, wenn man pauschal Ausgaben wie familienpolitische Leistungen oder aktive Arbeitsmarktpolitik einbezieht. Über letzteres gibt es zumindest für die neuen Bundesländer empirische Untersuchungen, dass Beschäftigungsförder- oder sogar Weiterbildungsprogramme für Arbeitslose deren Arbeitslosigkeit verlängern.

Zudem ist bei diesem Konzept der eindeutige Bezug zur Nachhaltigkeit nicht klar. So ist eine qualitative Konsolidierung der öffentlichen Finanzen, die mit Hilfe eines nach WNA-Kriterien aufgeschlüsselten Budgets möglicherweise leichter fiele, nicht identisch mit einer nachhaltigen Finanzpolitik. Selbst wenn die definier-

⁶ Dazu beispielsweise Jochimsen, die die Effizienz deutscher Kfz-Zulassungsstellen untersucht und unter anderem keinen Zusammenhang zwischen der Personalausstattung der einzelnen Stellen und deren Effizienz findet. Vgl. B. Jochimsen: Determinants of service quality in bureaucracy: Parkinson's theory at work, Diskussionspapier des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin 2007/11.

ten Ausgaben wachstumsfördernd wirken, bleibt unberücksichtigt, in welchem Zeitraum sie wachstumswirksam sind. Denkbar ist, dass die Ausgaben erst nach einem sehr langen Zeitraum zu Wachstum führen. Dann kann es mittelfristig zu einem Anstieg der Schuldenquote kommen und erst langfristig zu einer Absenkung. Mit anderen Worten: Steigt die Verschuldung schneller als das mit diesen Ausgaben erzielte Wachstum, so steigt die Schuldenquote. Im Sinne der intertemporalen Budgetrestriktion wäre dann keine Nachhaltigkeit gegeben.

Generationenbilanz: zu langfristig

Die Vorzüge einer Generationenbilanz liegen zum einen in der generationengenauen Zuordnung der öffentlichen Einnahmen und Leistungen, zum anderen im umfassenden Verständnis staatlicher Verpflichtungen. So werden beispielsweise im Gegensatz zu den anderen drei Konzepten Sozialversicherungsleistungen in die Berechnungen einbezogen. Es kann als Vorteil erachtet werden, dass sich die Generationenbilanz über einen vergleichsweise langen Prognosezeitraum von bis zu 250 Jahren erstreckt. Genau in diesem Vorzug liegt allerdings auch eine große Schwäche dieses Ansatzes. Prognosen über einen derart langen Zeitraum sind mit vielen Unsicherheiten behaftet. So ist bereits die Bevölkerungsprognose für die Bundesrepublik als ganzes mit Ungenauigkeiten behaftet. Eine verbindliche Regionalisierung, die für die Berechnung nachhaltiger Landeshaushalte notwendig wäre, ist noch schwerer. Hinzu kommt, dass regionale Wanderungsbewegungen schwer zu bestimmen sind.

Zudem ist die Zurechnung der einzelnen Ausgaben und Einnahmen zu bestimmten Kohorten problematisch. Wie oben bereits erwähnt, ist die Ermittlung der effektiven Wirkung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen aus wissenschaftlicher Sicht noch nicht befriedigend erfolgt. Dieser Aspekt gilt auch für die intergenerative Lastverteilung der Staatsverschuldung. Problematisch ist ferner die Wahl der Diskontrate zur Ermittlung der jeweiligen Barwerte.

OECD-Konzept: Vorteile überwiegen

Das OECD-Konzept beinhaltet im Vergleich zu den anderen Nachhaltigkeitskonzepten eine Reihe von Chancen und Vorzügen, während ein Großteil der Probleme relativ einfach behoben werden kann. Der Prognosezeitraum erstreckt sich in der Regel auf nicht mehr als 30 Jahre, was fundamentale institutionelle Änderungen im Betrachtungszeitraum unwahrscheinlicher als bei der Generationenbilanz macht. Ebenso wie bei der Generationenbilanz stellt die Wahl der Diskontrate ein Problem dar. Doch sind die Konsequenzen einer möglicherweise „falsch“ gewählten Diskont-

rate wesentlich geringer, da der Betrachtungszeitraum viel kürzer ist und der Abzinsungsfaktor deshalb relativ gesehen weniger ins Gewicht fällt.

Problematisch ist ferner die Wahl des Basisjahres. Bei der Zielsetzung einer konstanten Schuldenquote zum Erhalt der Nachhaltigkeit wird relativ willkürlich die Schuldenquote des Basisjahres zugrunde gelegt – auch wenn diese beispielsweise infolge konjunktureller Einflüsse besonders hoch oder niedrig ausfällt. Dieses Problem könnte allerdings behoben werden, indem statt der Quote des Basisjahres die durchschnittliche Quote der letzten fünf Jahre herangezogen wird. Alternativ wäre auch eine Orientierung am Verschuldungskriterium des Vertrags von Maastricht denkbar. Dort wird als Zielwert die Schuldenquote von 60% des BIP angegeben. Die Schuldenquote eines Landes müsste nach einer verbindlichen Aufteilung der erlaubten Verschuldung zwischen Bund und Ländern entsprechend niedriger liegen. Denkbar wäre hier analog zu der vom Bund vorgeschlagenen Aufteilung der jährlichen Neuverschuldung zu verfahren. Diese sieht eine Verteilung des Defizits zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 45 zu 55 vor.

Eine Berichterstattung nach diesem Konzept kann in mehreren in ihrer Komplexität zunehmenden Varianten erfolgen, was den Anforderungen der politischen Praxis gerade vor dem Hintergrund der erforderlichen Transparenz und Verständlichkeit besonders entgegenkommt.

In Variante 1 wird die Entwicklung von Primärsaldo, Schuldenstand und Schuldenquote über einen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren verfolgt. Diese Kennziffern werden ohnehin ermittelt, sodass keine zusätzlichen Kosten für die Berichterstattung entstehen. Zwar ermöglicht diese Betrachtung nur Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik der Vergangenheit, aber erste Folgerungen für die Gestaltung des gegenwärtigen Haushalts können gezogen werden. Weder die Wahl eines Basisjahres noch einer Diskontrate sind hier notwendig.

Variante 2 stellt die „klassische“ Variante des OECD-Konzepts dar. Sie beruht auf der Fortschreibung der derzeitigen Finanzpolitik anhand des Produktivitätswachstums (inklusive der zum Zeitpunkt der Berechnung schon bekannt Änderungen, z.B. Steuerrechtänderungen) über einen Prognosezeitraum von bis zu 40 Jahren, um so eine Nachhaltigkeitslücke zu berechnen. Denkbar sind hier verschiedene Szenarien zur Berücksichtigung alternativer politischer Weichenstellungen. So kann ein nach der Föderalismusreform II möglicher Zuschlag zur Einkommensteuer in einem Szenario ebenso berücksichtigt werden wie va-

FÖDERALISMUSREFORM II

Zusammenfassende Übersicht und Bewertung

| Nachhaltigkeitskonzept | Vorteile | Nachteile | Gesamtbewertung |
|---|---|---|---|
| Ressourcenverbrauch | <ul style="list-style-type: none"> • Informationsgehalt des Nettovermögens relativ groß • Intertemporale Lastverteilung sichtbar • Teilweise Berücksichtigung der impliziten Verschuldung • Leichte Kompatibilität mit Doppik | <ul style="list-style-type: none"> • vergangenheitsorientiert • Bewertungsprobleme schwer lösbar • Aufgrund komplizierter Bewertungsprobleme nur in größeren Abständen empfehlenswert, z.B. alle 5 Jahre • Keine Berücksichtigung der impliziten Verschuldung | <ul style="list-style-type: none"> • Zu hoher Bewertungsaufwand • Jährliche Ermittlung der Indikatoren praktisch nicht möglich |
| Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben | <ul style="list-style-type: none"> • Innovativer Ansatz • langfristige Wirkungen von Ausgaben werden berücksichtigt | <ul style="list-style-type: none"> • empirisch umstritten, was wachstumsfördernd ist • Bezug zur Nachhaltigkeit nicht eindeutig, wachstumsorientiert muss nicht zwangsläufig nachhaltig bedeuten | <ul style="list-style-type: none"> • Zu wenig erprobt, empirische Belastbarkeit zu unklar • Weiterentwicklung des Ansatzes abwarten und in zehn Jahren neu bewerten |
| Generationenbilanz | <ul style="list-style-type: none"> • Generationengenaue Zurechnung staatlicher Einnahmen und Leistungen • Berücksichtigung der impliziten Verschuldung • Langer Prognosezeitraum | <ul style="list-style-type: none"> • Aufteilung des Budgets auf Alterskohorten sehr schwierig • Sehr große Prognoseunsicherheit aufgrund des extrem langen Berichtszeitraums, besonders in folgenden Bereichen: <ul style="list-style-type: none"> • Regionale demographische Entwicklung • Regionale Wanderungsbewegungen • Wahl der Diskontrate • Institutionelle Änderungen | <ul style="list-style-type: none"> • Zu große Unschärfen aufgrund hoher Prognoseunsicherheiten • Bisher keine befriedigende Lösung zur generationengemäßen Aufteilung des Budgets |
| OECD-Konzept | <ul style="list-style-type: none"> • Einfach zu berechnen • Kann ohne großen Aufwand jährlich angewandt werden • Überschaubarer Berichtszeitraum • Mehrere Varianten zur Steigerung der Komplexität möglich | <ul style="list-style-type: none"> • Wahl der Diskontrate • Wahl des Basisjahres willkürlich • Keine Berücksichtigung der impliziten Verschuldung | <ul style="list-style-type: none"> • Klares, einfaches Konzept • Leicht zu handhaben • Etliche Nachteile können vergleichsweise einfach überwunden werden |

rierende Privatisierungserlöse oder verschiedene Reformen der Beamtenbesoldung, die ja neuerdings auf Landesebene geändert werden kann. Gleiches gilt für eine Berücksichtigung der impliziten Staatsverschuldung durch die Einbeziehung der zu zahlenden Beamtenpensionen als zusätzliche Ausgaben.⁷

Eine derartige Fortschreibung der Einnahmen und Ausgaben lässt – wie bei der Generationenbilanz – Wechselwirkungen zwischen Fiskalpolitik und anderen Politikfeldern (z.B. Arbeitsmarktpolitik) unberücksichtigt. Auch Reaktionen auf Krisen oder andere einschneidende wirtschaftliche und politische Ereignisse müssen vernachlässigt werden, obwohl sie die Entwicklung des Budgets nachhaltig beeinflussen können. Dieses Argument gilt allerdings für die bundesstaatliche Ebene in weitaus größerem Maße als für

⁷ Derartige Szenarien haben beispielsweise Huber, Milbrandt, Runkel in ihrer Analyse berechnet, vgl. B. Huber, B. Milbrandt, M. Runkel, a.a.O.

die Landesebene, da die Bewältigung von Krisen eher auf Bundesebene erfolgt und die Wahrscheinlichkeit regionaler Schocks, die nicht bundesweit abgedeckt werden, sondern isoliert vom jeweiligen Land zu tragen sind, in der Bundesrepublik relativ gering ist.

Schließlich können in Variante 3 verschiedene Szenarien zu Wachstums- und Bevölkerungsprognosen simuliert werden. Relativ gering ist dabei der Aufwand für das jeweilige Land, wenn existierende Prognosen beispielsweise des Sachverständigenrates, von Wirtschaftsforschungsinstituten oder Bundesministerien zugrunde gelegt werden. Vergleichsweise hoch ist der Aufwand, wenn eigene landesspezifische Prognosen erstellt werden.

Komplexität, Aussagekraft, aber auch Unsicherheit steigen im Verlauf der drei Varianten, doch die meisten Kritikpunkte an dem OECD-Konzept können überwunden werden (z.B. fehlende Einbeziehung der demogra-

phischen Entwicklung) und es bleibt bei einfachen, transparenten Indikatoren (Vgl. Übersicht).

Turnus und Betrachtungszeitraum

Im internationalen Kontext werden Nachhaltigkeitsberechnungen in der Regel jährlich durchgeführt. Sowohl Neuseeland (seit 1994), als auch Großbritannien (seit 2002) und die USA berechnen entsprechende Haushaltsindikatoren jährlich. In den USA werden dem Jahreshaushalt zusätzlich Szenarien für mittel- und langfristige Perspektiven des Staatssektors beigefügt (zehn, 40 und 70 Jahre).

Wenn die Ermittlung der Indikatoren weitgehend auf bestehendem Datenmaterial beruht – wie bei Variante 1 und 2 und teilweise bei Variante 3 –, dann besteht vor allem ein großer Anfangsaufwand. Er resultiert daraus, sich auf bestimmte Indikatoren festzulegen und gegebenenfalls ein sinnvolles Zusammenspiel derselben zu veranlassen. In der Folge ist eine regelmäßige Aktualisierung der so ermittelten Nachhaltigkeit problemlos und mit geringem Aufwand möglich, da lediglich an den dafür vorgesehenen Stellen die Basisdaten (jährliche Haushaltsdaten sowie Bevölkerungs- und Wachstumsprognosen) erneuert werden müssen.

Gerade weil alle aufgeführten theoretischen Konzepte mit einer gewissen Berechnungsunsicherheit behaftet sind, ist die Entwicklung der Nachhaltigkeitsindikatoren über mehrere Jahre hinweg mindestens genauso aufschlussreich wie die punktuelle Berechnung einer Nachhaltigkeitslücke in einem Jahr. Deshalb sollte eine professionelle Nachhaltigkeitsberichterstattung – auch in Anlehnung an die internationalen Erfahrungen – jährlich im Rahmen der Haushalts- und Finanzplanung erfolgen.

Die denkbaren Betrachtungszeiträume schwanken zwischen mindestens zehn Jahren (OECD-Konzept) und maximal 250 Jahren (Generationenbilanz). Innerhalb von 250 Jahren wird sich die Welt so sehr verändern, dass aussagefähige fiskalische Prognosen praktisch nicht möglich sind. Hingegen kann ein Zeitraum von zehn Jahren zu kurz sein, wenn es bereits festgelegte fiskalisch wirksame Gesetze gibt, die länger laufen – wie den bis einschließlich 2019 geregelten Finanzausgleich.

Dass die Wahl des Betrachtungszeitraums erheblichen Einfluss auf das Ergebnis haben kann, zeigen die verschiedenen Nachhaltigkeitsberechnungen zum Haushalt des Landes Berlin, die im Zuge der Klage auf Anerkennung einer Haushaltsnotlage des Landes vor dem Bundesverfassungsgericht ausgeführt wurden. Während Huber in seinem Gutachten von einem relativ kurzen Zeithorizont ausgeht, verwenden Färber und Seitz längere Zeiträume. Entsprechend unterschied-

lich sind die Ergebnisse.⁸ Im kurzen Zeitraum von Huber (zehn Jahre) blieben die massiven Kürzungen der Zuweisungen aus dem Finanzausgleich, die vor allem zwischen 2013 und 2019 auftreten, unberücksichtigt. Vor allem deshalb kommt er zu dem Ergebnis, dass das Land Berlin aus eigener Kraft einen nachhaltigen Haushalt aufstellen kann. Die beiden anderen Autoren berücksichtigen einen Zeitraum über 15 bzw. 30 Jahre und kommen zu im Wesentlichen gegenteiligen Ergebnissen. Der Ansatz der US-Verwaltung, auf Grundlage des OECD-Konzepts jährliche Berechnungen verschiedener Szenarien für zehn, 40 und 70 Jahre vorzunehmen, erscheint vor diesem Hintergrund sehr sinnvoll.

Spezielle Risiken bei der Nachhaltigkeitsberechnung von Landeshaushalten

Die speziellen Risiken bei der Nachhaltigkeitsberechnung von Landeshaushalten lassen sich in drei Kategorien teilen.

1. Inwieweit gibt es Rückwirkungen der Gemeindehaushalte auf den Landeshaushalt? Über den kommunalen Finanzausgleich bestehen enge finanzielle Verflechtungen zwischen dem Land und den Gemeinden. Nach derzeitiger Gesetzeslage ist eine Verschuldung der Gemeinden zwar deutlich leichter zu verhindern als eine Überschuldung eines Landes. Doch können bei fehlender Nachhaltigkeit mehrerer oder einiger größerer Gemeindehaushalte über den kommunalen Finanzausgleich Auswirkungen auf den Landeshaushalt nicht ausgeschlossen werden. Deshalb scheint es erforderlich, die Gemeinden in eine Berichterstattung zur Nachhaltigkeit von Anfang an einzubeziehen.
2. Was sind die für Länder spezifischen (impliziten) Ausgaberrisiken? Berücksichtigt man die demographische Entwicklung auf Landesebene, ergeben sich in den kommenden Jahrzehnten deutliche Verschiebungen der Ausgabenstrukturen zu Gunsten der Länder und zu Lasten des Bundes. Das liegt vor allem daran, dass Bildungsausgaben, die primär der jungen (abnehmenden) Bevölkerung zugute kommen, vom Land getätigt werden, während Ausgaben, die der älteren Bevölkerung zugute kommen (Renten- und Pflegeleistungen), von den Sozialversicherungen bzw. über einen Bundeszuschuss zu diesen getragen werden.⁹ Hiervon ausgenommen sind die Pensionslasten für Landesbeamte, die die

⁸ Vgl. B. Huber: Haushaltsnotlage in Berlin? – Finanzwissenschaftliches Gutachten für das Bundesministerium der Finanzen, 2004, München; G. Färber, a.a.O.; H. Seitz, a.a.O.

⁹ Vgl. H. Seitz, D. Freigang, S. Högel, G. Kempkes: Die Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf die Budgetstrukturen der öffentlichen Haushalte, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2007, S. 146-164.

höchsten impliziten Ausgaberrisiken der Länder darstellen und in Variante 2 in die Nachhaltigkeitsberechnungen mit einbezogen werden können.

Die Berücksichtigung von Sozialversicherungsausgaben ist nach derzeitigem Stand für eine Nachhaltigkeitsberechnung auf Landesebene nicht nötig. Eine Regionalisierung der Krankenversicherung war zwar immer wieder einmal im Gespräch, das Thema befindet sich jedoch derzeit nicht auf der politischen Agenda.

3. Wie ist die besondere Einnahmesituation von Bundesländern zu berücksichtigen? Zu der besonderen Einnahmesituation von Bundesländern gehören die fehlende Steuerautonomie und die Einbeziehung in den bundesdeutschen Finanzausgleich. Zum jetzigen Zeitpunkt gibt es keine Steuer, bei der ein Land über Gesetzgebungs- und Ertragshoheit verfügt.¹⁰ In der Konsequenz bedeutet dies, dass eine Unterteilung der beispielsweise nach dem OECD-Konzept entwickelten Nachhaltigkeitslücke in „expenditure gap“ und „tax gap“ derzeit auf Landesebene keinen Sinn macht, da es bei der Besteuerung praktisch keinen Spielraum gibt und somit der „tax gap“ keine Bedeutung hat.¹¹

Der bundesdeutsche Finanzausgleich dient der bundesweiten Angleichung der Lebensverhältnisse. Die Leistungen in den oder aus dem Finanzausgleich können vom Land kaum beeinflusst werden, bis 2019 ist sein System festgeschrieben. Somit ergibt sich insgesamt für die Einnahmenseite der Landeshaushalte im Gegensatz zu der des Bundes kaum Spielraum.

Diese Tatsache könnte sich aber im Zuge der Föderalismusreform II deutlich ändern, bei der derzeit zwei mögliche Ergebnisse erreichbar erscheinen. Erstens, es bleibt im Großen und Ganzen beim Status quo. Dann ändert sich auch nichts für die Nachhaltigkeitsüberlegungen eines Landes. Eventuelle Nachhaltigkeitslücken müssen dann auf der Ausgabenseite geschlossen werden („expenditure gap“). Alternativ könnte sich jedoch folgender Vorschlag durchsetzen: Die finanzschwächeren Länder stimmen einer gewissen Steuerautonomie der Bundesländer (z.B. Zuschlagsrecht bei der Einkommensteuer) zu, im Gegenzug erhalten sie finanzielle Hilfen bei der Rückführung ihres Schuldenstandes. Setzt sich dieser Vorschlag

durch, wird auch ein Schließen einer Nachhaltigkeitslücke mittels der Einnahmenseite denkbar. Als Konsequenz für die hiesigen Überlegungen bedeutet dies, dass auch die Berechnung eines „tax gap“ (bald) Sinn machen kann.

Fazit

Wie eingangs erwähnt, ist die Entwicklung kommunizierbarer Indikatoren der Nachhaltigkeit eine wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige Finanzpolitik. Daher ist es von besonderer Bedeutung, dass die Berichterstattung nicht von Anfang an überfrachtet wird, sondern einfach handhabbar ist, regelmäßig klar interpretierbare Ergebnisse liefert und so den nötigen politischen Druck zur Aufstellung nachhaltiger Haushalte erzeugt. Vor diesem Hintergrund scheiden das Ressourcenverbrauchskonzept, das WNA-Budget und die Generationenbilanzierung aus. Das OECD-Konzept hingegen eignet sich am ehesten als Basis für eine Nachhaltigkeitsberichterstattung.

Im Rahmen des OECD-Konzepts stellt der Primärsaldo (Variante 1) zwar einen kurzfristigen Indikator dar, der vergangenheitsorientiert ist. Da er jedoch ohnehin ermittelt wird und sehr einfach zu verstehen ist, sollte er als Anfangsindikator in die Berichterstattung mit einbezogen werden. Bei den aus der intertemporalen Budgetrestriktion abgeleiteten zukunftsorientierten Indikatoren der Nachhaltigkeitslücke (expenditure and tax gap) ist zusätzlich zur reinen Fortschreibung der bestehenden Finanzpolitik die Berücksichtigung weiterer Aspekte empfehlenswert (Variante 2). So sollten bereits erkennbare Risiken und wahrscheinliche Änderungen bestimmter Sachverhalte in verschiedenen Szenarien berücksichtigt werden. Dazu zählen beispielsweise absehbare Änderungen im Finanzausgleich ab 2020 oder andere aus der Föderalismusreform II entstehende Konsequenzen. Zusätzlich sollten in Variante 3 Simulationen über die demographische Entwicklung (stärkere Gewichtung demographisch sensibler Ausgabedaten) berücksichtigt werden. Mit diesen Erweiterungen werden die Hauptschwächen des OECD-Konzepts behoben und es bleiben dennoch einfache Indikatoren für die Nachhaltigkeitsberichterstattung.

Schließlich lässt das OECD-Konzept dem Land größtmöglichen Handlungsspielraum bei der Wahl der notwendigen Anpassung. Dieser Aspekt dürfte besonders relevant sein, wenn es um die politische Durchsetzung unpopulärer Maßnahmen zur Wiederherstellung der Nachhaltigkeit gehen sollte.

¹⁰ Nach der Föderalismusreform I ist es den Ländern erstmals möglich, den Steuersatz für die Grunderwerbsteuer festzulegen, über deren Ertragshoheit sie verfügen.

¹¹ Für Stadtstaaten relativiert sich dieses Argument insofern, als sie als Einheitsgemeinden über das Heberecht bei der Grund- und Gewerbesteuer verfügen und damit über etwas mehr Steuerautonomie als Flächenstaaten.