

Bundesfinanzminister Gerhard Stoltenberg:

Aufgaben und Ziele einer neuen Finanzpolitik

Grenzen staatlicher Verschuldung

Bundesfinanzminister Gerhard Stoltenberg hat zum Jahreswechsel in einer Ausarbeitung seines Ministeriums die konzeptionelle Grundlage seiner Finanzpolitik zusammengefaßt. Darin werden die Stationen zur weiteren Gesundung der Staatsfinanzen, zu weniger Steuern und Staat und zu wachsender wirtschaftlicher Dynamik beschrieben.

Einführung

Der rasante, zu Beginn der siebziger Jahre einsetzende Anstieg der Staatsverschuldung zählt zu den Hauptursachen der ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung in der jüngeren Vergangenheit. Die rasch zunehmende Staatsverschuldung ist Ausdruck der Tatsache, daß ein stark expansives, auf einzelne wirtschaftlich besonders günstige Jahre sehr hohen Wachstums zugeschnittenes staatliches Interventions-, Vorsorge- und Umverteilungssystem auf Dauer nicht finanzierbar ist. Auch der Versuch, die ökonomische Basis für den sich stark ausdehnenden öffentlichen Sektor durch kreditfinanzierte Konjunktur- und Wachstumsprogramme zu sichern, erwies sich als nicht erfolgreich. Im Ergebnis führte diese Politik zu einer zunehmenden Lähmung der Wachstumskräfte, einer tendenziell steigenden Steuer- und Abgabenquote und dennoch zu einer drastischen Einengung des staatlichen Handlungsspielraums.

Bereits Anfang der achtziger Jahre gab es zur Konsolidierung der Staatsfinanzen keine politische Handlungsalternative mehr. Sie war zum wirtschafts- und finanzpolitischen Sachzwang geworden. Schon die sozialdemokratisch geführte Bundesregierung sah die dringende Notwendigkeit, Maßnahmen zur Verringerung der Haushaltsdefizite zu ergreifen. Im Rahmen der Haushaltsbeschlüsse für die Haushalte 1981 und 1982 wurden zahlreiche ausgabenbegrenzende und einnahmeverbessernde

Eingriffe (zum Beispiel Kürzungen von Kindergeld, Wohngeld und Ausbildungsförderung) beschlossen, die sich jedoch als nicht ausreichend erwiesen. Das Defizit des Bundes für das Haushaltsjahr 1983 drohte auf über 50 Milliarden DM anzusteigen. Erst mit den nach dem 1. Oktober 1982 eingeleiteten Schritten gelang eine nachhaltige Begrenzung des Ausgabenzuwachses. Waren die Bundesausgaben im Durchschnitt der siebziger Jahre um 9 Prozent und im Durchschnitt der Jahre 1980 bis 1982 immerhin noch um über 6 Prozent gestiegen, so lag der Zuwachs 1983 bei 0,9 Prozent, 1984 bei 2 Prozent und 1985 bei 2,5 Prozent. Für 1986 sind rund 2 Prozent Ausgabenzuwachs vorgesehen. Das Finanzierungsdefizit des Bundes konnte von 38 Milliarden DM 1982 auf 22,4 Milliarden DM 1985 gesenkt werden.

Bei den Ländern sind die Defizite von 1982 bis 1984 von 25 um insgesamt 7 Milliarden auf 18 Milliarden DM zurückgegangen. Die Gemeinden konnten 1984 erstmals wieder einen geringen Überschuß erzielen. Die Defizite aller Gebietskörperschaften fielen von 70 Milliarden DM im Jahre 1982 über 46 Milliarden DM auf gut 40 Milliarden DM 1985. In diesem Jahr werden es voraussichtlich etwas über 40 Milliarden DM sein.

Tabelle 1: Finanzierungssalden bei Bund, Ländern und Gemeinden

	Finanzierungssalden in Mrd. DM ¹⁾					
	1970	1980	1982	1984	1985	1986
Bund	0	-28	-38	-29	-24	-24
Länder	-3	-22	-25	-18	-19	-17
Gemeinden	-6	-6	-7	+ 2	+ 2	+ 2
Öffentlicher Gesamthaushalt ²⁾	-6	-57	-70	-46	-42	-40
Finanzierungssalden des öffentlichen Gesamthaushalts in Prozent des Bruttonsozialproduktes	-1,2	-3,8	-4,4	-2,6	-2,3	-2,1

¹⁾ Haushaltssahlen in der Abgrenzung der Finanzstatistik

²⁾ Bund, Länder, Gemeinden, ERP, LAF — jedoch ohne Sozialversicherung —

Tabelle 2: Schuldenstand bei Bund, Ländern und Gemeinden

	Schuldenstand in Mrd. DM					
	1970	1980	1982	1984	1985	1986
Bund	48	230	309	366	390	414
Länder	27	136	187	229	248	264
Gemeinden	40	85	97	101 ¹⁾	102 ¹⁾	103 ¹⁾
Öffentlicher Gesamthaushalt	123	461	606	710	756	798

¹⁾ Einzelne Gemeinden nehmen, auch bei insgesamt ausgeglichenem Haushalt der Gemeinden, noch Kredite auf, andere bilden dagegen Rücklagen.

Bewertung des Konsolidierungsstandes

Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes sieht für die Jahre zwischen 1987 und 1989 einen Ausgabenanstieg von jeweils 2,9 Prozent vor. Der Einnahmehuzwachs des Bundes liegt in diesem Zeitraum nur geringfügig über dem Ausgabenanstieg, so daß sich das Finanzierungsdefizit bis 1989 gegenüber dem heutigen Stand nur noch wenig vermindern wird. Dies ist die Folge der beschlossenen Steuersenkungen und der Übertragung von Einnahmen des Bundes an die Europäische Gemeinschaft. Ein geringeres Steueraufkommen gegenüber früheren Schätzungen ergibt sich aber auch aus den Stabilisierungserfolgen bei Preisen und Löhnen.

Tabelle 3

Mindereinnahmen für den Bund durch:	1986	1987	1988
	Mrd. DM		
Steuersenkungsgesetz 1986/88	4,2	4,9	7,9
Erhöhte EG-Abführungen (1,4 v. H. der Mehrwertsteuer-bemessungsgrundlage)	3,9	4,3	4,5
Stabilitätseffekt (Steuermindereinnahmen durch Annahme niedrigerer Preise und Löhne in der Steuerschätzung vom März 1985 gegenüber Juni 1984)	5,3	7,0	8,8

Die Begrenzung des Ausgabenwachstums auf durchschnittlich drei Prozent — wie im Finanzplanungsrat vereinbart — bedeutet aus heutiger Sicht eine Beschränkung des Anstiegs öffentlicher Ausgaben auf wenig mehr als die allgemeine Preissteigerungsrate bei gleichzeitigem Wachstum der Gesamtwirtschaft in einer Größenordnung von real 2,5 Prozent. Das Festhalten an diesem „Beinahe-Stillstand“ der realen öffentlichen Ausgaben wird angesichts der Tatsache, daß

- Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst nicht über Jahre hinweg wesentlich hinter der Lohnentwicklung in der Privatwirtschaft zurückbleiben werden,
- der Anstieg der Sozialtransfers im längerfristigen Trend nicht erheblich unter der Zunahme der Nominaleinkommen in der übrigen Wirtschaft liegen dürfte,
- die öffentlichen Investitionen überproportional zunehmen sollen, auch zukünftig ein hohes Maß an Ausgabendisziplin verlangen.

Die Diskussion in Wissenschaft und Politik ist stark auf die Probleme der staatlichen Neuverschuldung konzentriert. Zu wenig Beachtung haben bisher jene Fragen gefunden, die der heute erreichte Schuldenstand aufwirft. Am

konkretesten sichtbar wird diese Dimension der Staatsverschuldung an der Entwicklung des Anteils der Zinsen an den Gesamtausgaben beziehungsweise Steuereinnahmen (Zinsquoten) von Bund, Ländern und Gemeinden:

Tabelle 4: Zinsquoten

	1970	1980	1984
	Prozent		
Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben	3,5	5,8	9,1
(darunter Bund)	(2,8)	(6,5)	(11,0)
Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen	4,4	8,3	12,8
(darunter Bund)	(2,9)	(7,9)	(14,1)
Anteil der Sachinvestitionen an den Gesamtausgaben	16,4	11,8	8,2

Mehr als alles andere macht die Relation Zinsausgaben zu Steuereinnahmen die Verschlechterung der Haushaltsstruktur und die Einengung des finanzpolitischen Handlungsspielraums deutlich. Mußte beim Bund 1970 von den Steuereinnahmen nur jede vierunddreißigste Mark für Zinsausgaben aufgewendet werden, so war es 1984 bereits jede siebte Mark. In absoluten Beträgen wird der Bund 1986 30,5 Milliarden DM für Zinsen aufwenden. Dies entspricht in etwa dem gesamten Bundeshaushalt des Jahres 1957. Der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben bzw. Steuereinnahmen wird in den kommenden Jahren noch weiter steigen.

Gesamtwirtschaftliche Aspekte

In einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung ist Wirtschaftswachstum nicht so sehr Ziel als vielmehr Ergebnis der Marktprozesse. Es ist nicht die Aufgabe des Staates, zu einem nicht mehr vertretbaren finanzpolitischen Preis möglichst hohe Wachstumsraten zu erzeugen, sondern dafür zu sorgen, daß sich wirtschaftliches Handeln frei entfalten kann und ein ausreichender Anreiz zur Leistung besteht. Die Preissignale des Marktes müssen die Empfänger, das heißt die Anbieter und Nachfrager von Gütern und Dienstleistungen, möglichst unverfälscht erreichen. Mit der Solidität der öffentlichen Finanzen steigt an den Märkten das Vertrauen in die Verlässlichkeit der Politik. Gesunde öffentliche Haushalte sind daher eine wichtige Basis für langfristige Entscheidungen (Investitionen) und gehören zu den ordnungspolitischen Grundlagen eines leistungsfähigen Marktsystems.

Unter den heutigen Voraussetzungen leistet die Finanzpolitik ihren besten Beitrag zu einer weiteren Fortsetzung der konjunkturellen Belebung, wenn sie in sich überzeugend bleibt, verlässlich auf einen weiteren Rückgang der öffentlichen Defizite hinwirkt, den Geldwert stabil hält und so die Voraussetzungen für dauerhaft niedrige Zinsen und Steuerentlastungen schafft.

Ziel ist ein stetiger Wachstumsprozeß

Ziel ist nicht das schnelle Erreichen möglichst hoher Wachstumsraten, einer Konjunktur, die schon im Aufschwung den Keim für eine Umkehr in sich birgt, sondern ein möglichst langgezogener und stetiger Wachstumsprozeß. Der Konjunkturverlauf seit Anfang 1983 bestätigt diesen Ansatz. Die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland befindet sich gegenwärtig im vierten Aufschwungsjahr, wobei die Wachstumsdynamik tendenziell zunimmt und die ohnehin schon niedrigen Preissteigerungsraten tendenziell abnehmen. Dies ist eine hervorragende Konstellation für einen stetigen Fortgang des Aufschwungs. Haushaltskonsolidierung ist also keine Wachstumsbremse, sondern im Gegenteil eine der Grundvoraussetzungen für eine möglichst konfliktfreie Entwicklung. Nur mit Konsolidierungspolitik ist zugleich aber auch jener finanzielle Handlungsspielraum zu erreichen, auf den man für den Fall einer konjunkturellen Abschwächung einmal angewiesen sein könnte.

Umkehr bei den öffentlichen Investitionen

Nach dem Rückgang der investiven Ausgaben der Gebietskörperschaften in den Jahren 1981 bis 1983 ergab sich bereits 1984 wieder ein leichter Anstieg, der sich 1985 fortgesetzt hat. Aufgrund der derzeitigen Planungen werden 1985 auch die reinen Sachinvestitionen der Gebietskörperschaften erstmals wieder um knapp vier Prozent zunehmen. Für die Jahre bis 1989 lassen die vorliegenden Planungen ein jährliches Wachstum der Sachinvestitionen in der gleichen Größenordnung erwarten. Wegen der deutlich verbesserten Finanzlage der für die Sachinvestitionen besonders wichtigen Gemeinden kann davon ausgegangen werden, daß die Investitionsplanungen für die kommenden Jahre tatsächlich auch realisiert, möglicherweise sogar übertroffen werden. Diese Umkehr bei den öffentlichen Investitionen ist in hohem Maße auch das Ergebnis der im Rahmen der Konsolidierungspolitik erreichten Begrenzung der laufenden Ausgaben der Gebietskörperschaften.

Stabilisierung und Steigerung der öffentlichen Investitionen stellen sicher, daß der Staat die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung nicht behindert. Anfang der achtziger Jahre war die Situation eingetreten, daß neben sämtlichen Investitionen des öffentlichen Gesamthaushalts auch ein Teil der laufenden Ausgaben durch Kredite finanziert werden mußten. Damit hat der Staat einen Teil der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis für konsumtive Zwecke verwendet und das Wachstum des Volksvermögens nicht gefördert, sondern im Gegenteil sogar gebremst. Nach Berechnungen der Deutschen Bundesbank beliefen sich die Nettoinvestitionen und der Saldo aus Vermögensübertragungen im Jahre 1982 auf 59,5 Milliarden DM, das Finanzierungsdefizit betrug dagegen 61,5 Milliarden DM. Der scheinbar geringe Betrag von 2 Milliarden DM, der auf die laufenden Ausgaben entfiel,

muß vor dem Hintergrund gesehen werden, daß die öffentlichen Haushalte im Durchschnitt der fünfziger und sechziger Jahre ihre Investitionen und Vermögensübertragungen zum allergrößten Teil — 1970 immer noch fast zu 90 Prozent — aus eigenen Mitteln, das heißt aus Steuereinnahmen und Rücklagen finanziert haben.

Mit der Entscheidung zur nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wurde in der Bundesrepublik Deutschland wieder ein weitgehender Gleichklang zwischen der Geld- und Finanzpolitik erreicht. Die deutlich verringerte Inanspruchnahme privater Ersparnis durch den Staat — sie fiel von 38 Prozent im Jahre 1981 auf 28 Prozent im 1. Halbjahr 1985 — haben zu einer erheblich verbesserten Verfassung des Kapitalmarkts geführt. Die Geldpolitik wurde so in die Lage versetzt, ihren Auftrag wieder zunehmend konfliktfrei wahrzunehmen und zu erfüllen.

Seit 1979 haben sich die Kapitalmarktzinssätze und die öffentlichen Finanzierungssalden folgendermaßen entwickelt:

Tabelle 5: Öffentliche Finanzierungssalden und Zinsen

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Prozent							
Kapitalmarktzinsen ¹⁾	7,4	8,5	10,4	9,0	7,9	7,8	6,6
Mrd. DM							
Finanzierungssaldo des öffentlichen Gesamthaushalts	—47	—57	—76	—70	—55	—46	—42

¹⁾ Jahresschnittswerte, 1985: November

Für eine gestaltende Politik ist es nicht hinnehmbar, wenn ein immer größerer Teil der Steuereinnahmen für Zinsaufwendungen gebunden wird. Diese Schere zu schließen und den Trend wieder umzukehren, muß Ziel einer langfristig angelegten Gesundung der öffentlichen Haushalte sein.

Allgemein gilt, daß die Bedienung der Schuldendienstverpflichtungen auf Grund des bestehenden Schuldenstandes um so schwieriger wird, je geringer das zukünftige Wachstum ausfällt. Die Finanzplanung des Bundes geht von einem realen jährlichen Wirtschaftswachstum von 2,5 Prozent bis 1989 aus. Dies wäre ein beachtliches Ergebnis. Andererseits müssen die künftigen Wachstumsmöglichkeiten längerfristig vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Arbeitsbevölkerung gesehen werden. Eine wichtige Frage, der sich auch die Wissenschaft noch intensiver als bisher stellen muß, lautet: Wie soll eine schrumpfende Bevölkerung mit einem wachsenden Schuldenberg fertig werden?

Anfang der siebziger Jahre machte sich die sozialdemokratisch geführte Bundesregierung in ihrer Finanzplanung von ständig hohem Wachstum abhängig, um immer mehr staatliche Leistungsgesetze finanzieren zu können.

Wenn die Konsolidierungspolitik jetzt auf halbem Wege stehenbleibt, kann leicht der Fall eintreten, daß entweder das Erreichen bestimmter Wachstumsraten auf Kosten der Stabilität und des Umweltschutzes zur alles dominierenden Aufgabe der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik wird, oder daß der Staat — wie schon so häufig in der Geschichte — in Versuchung gerät, seine Verpflichtungen durch Inflation loszuwerden. Von daher ist es auch verständlich, daß viele Bürger mit der Konsolidierungspolitik die Erwartung verbinden, daß der übernommene Schuldenberg auch einmal zumindest teilweise wieder abgetragen wird. Diese Erwartung muß für die Gesamtheit der Gebietskörperschaften auf absehbare Zeit als kaum erfüllbar erscheinen. Sie kann aber für die Diskussion der langfristigen Orientierung der Finanzpolitik nicht ohne Bedeutung sein, insbesondere wenn absehbar ist, daß die nächste Generation zusätzlich zu den Schuldendienstverpflichtungen auch hohe Aufwendungen für die Alterssicherung aufbringen muß.

Dauerhafte Senkung der Steuer- und Abgabenquote

Die Zukunftsperspektiven unserer Volkswirtschaft werden vor allem von der Kreativität, Risiko- und Leistungsbereitschaft der Bürger bestimmt. Wissenschaft und Politik stimmen weitgehend darin überein, daß die Stärkung dieser endogenen Wachstumskräfte die dauerhafte Absenkung der überhöhten Steuer- und Abgabenquote verlangt. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft hat in seinem Gutachten „Steuerpolitik unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten“ vom Oktober 1985 nachdrücklich auf die negativen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der hohen Staatsquote sowie der Abgaben- und Steuerquote in der Bundesrepublik Deutschland hingewiesen.

Handlungsspielraum für Steuersenkungen entsteht nur durch eine verlässliche Rückführung der Staatsquote. Voraussetzung dafür ist ein Ausgabenwachstum, das für einen langen Zeitraum deutlich unterhalb des Anstiegs des nominalen Bruttosozialprodukts liegt. Haushaltsdisziplin und Steuersenkungen würden jedoch um einen wesentlichen Teil ihrer positiven gesamtwirtschaftlichen Wirkung gebracht, wenn es nicht parallel gelingt, den Ausgabenanstieg der Sozialversicherungen dauerhaft zu begrenzen. Die Konsolidierungsaufgabe muß daher die sozialen Sicherungssysteme miteinbeziehen.

Steuersenkungen auf Kredit passen nicht in ein Konzept, das sich an den Kriterien „Kontinuität, Konsistenz und Glaubwürdigkeit der Wirtschaftspolitik in ihren Teilbereichen wie im ganzen“ orientiert (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1985/86 Tz 184). Solide finanzierte Steuersenkungen erfordern daher Geduld, klare Prioritäten und den Verzicht auf neue Machbarkeitsträume.

Mit der neuen Finanzpolitik ist es gelungen, den Anstieg der Staatsquote zu stoppen. Ende 1985 lag die Staatsquote mit 47,7 Prozent wieder um zwei Prozentpunkte unter dem Wert von 1982. Im Jahre 1989, dem letzten Jahr des laufenden Finanzplans des Bundes, wird sie voraussichtlich auf gut 45 Prozent zurückgegangen sein. Die Tatsache, daß sie dann aber immer noch um rund 6 Prozentpunkte über dem Wert von 1969 liegt, unterstreicht, daß die Konsolidierung der gesamten öffentlichen Finanzen damit noch nicht beendet sein kann.

Die folgende Modellrechnung (Tabelle 6) skizziert einen Rahmen, in dem sich eine politisch und ökonomisch begründbare Konsolidierungspolitik vollziehen kann. Die Rechnung baut auf den vorausgeschätzten Zahlen des Jahres 1989, dem letzten Jahr des laufenden Finanzplans des Bundes auf. Dieser sieht für den Bund im Jahre 1989 ein Defizit von rund 23 Milliarden DM vor. Nach den Beratungen im Finanzplanungsrat zeichnet sich ab, daß Länder und Gemeinden zusammengenommen in den kommenden Jahren mit einem Ausgabenwachstum von durchschnittlich rund 3,3 Prozent im Vergleich zum Bund einer etwas weniger strikten Ausgabenlinie folgen werden. Betrachtet man die absehbare Entwicklung der öffentlichen Haushalte insgesamt, so erscheint ein Rückgang des Defizits des öffentlichen Gesamthaushalts von rund 42 Milliarden DM im Jahre 1985 auf rund 29 Milliarden DM im Jahre 1989 erreichbar. Bei dieser Rechnung sind die Steuerentlastungen der Jahre 1986 und 1988 bereits berücksichtigt.

Die Modellrechnung für die Jahre nach 1989 geht von folgenden Annahmen aus:

- Anstieg des nominalen Bruttonsozialprodukts um fünf Prozent jährlich. 1995 würde das Bruttonsozialprodukt damit einen Wert von rund 3 000 Milliarden DM erreichen.
- Anteil der Europäischen Gemeinschaft an den Steuereinnahmen auf dem Niveau 1989 konstant
- Anstieg der sonstigen Einnahmen: 5 Prozent pro Jahr
- Bundesbankgewinn: 1989: 8 Milliarden DM, 1990: 6 Milliarden DM, 1991 bis 1995: je 4 Milliarden DM
- Verzinsung der Neuverschuldung: 7 Prozent
- Bei den Ausgaben werden Länder und Gemeinden wegen des engen finanziellen Verbundes zusammengefaßt betrachtet.
- Bei den Einnahmen und den Finanzierungssalden werden alle Gebietskörperschaften zusammengefaßt, weil zentrale Fragen der Steuerverteilung für die neunziger Jahre politisch noch nicht entschieden sind.
- Anteil der Ausgaben und Einnahmen der Sozialversicherungen am Bruttonsozialprodukt auf dem Niveau 1989 konstant

Tabelle 6: Entwicklung der öffentlichen Haushalte 1989 bis 1995

Modellrechnung — Mrd. DM

Ausgaben/Einnahmen/Saldo	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
I. Ausgaben							
Bund	288	296,5	305,5	314,5	324	334	344
Länder und Gemeinden	405,5	420	434,5	449,5	465,5	481,5	498,5
Öffentlicher Gesamthaushalt ²⁾	691,5	714,5	738	762,5	788	814	841
II. Einnahmen							
Öffentlicher Gesamthaushalt ²⁾	662,5	685,5	709,5	736,2	764,5	794	824
III. Finanzierungssaldo							
Öffentlicher Haushalt ²⁾	—29	—28,5	—28,5	—26	—23	—20,5	—17
I. Ausgaben		— Prozent gegenüber Vorjahr —					
Bund	2,9	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Länder und Gemeinden	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Öffentlicher Gesamthaushalt ²⁾	3,6 ³⁾	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
II. Einnahmen							
Öffentlicher Gesamthaushalt ²⁾	5,0	3,5	3,5	3,8	3,8	3,8	3,8
Öffentlicher Gesamthaushalt							
Steuerquote (Prozent) ⁴⁾	23,5	23,2	22,9	22,6	22,3	22,0	21,7
Zinsen in Prozent der							
Steuereinnahmen	11,9	11,7	11,5	11,2	11,2	11,0	10,9
Finanzierungssaldo							
in Prozent des BSP	1,3	1,2	1,1	1,0	0,8	0,7	0,6
Abgabenumre (Prozent) ⁵⁾	39,8	39,4	39,1	38,8	38,5	38,2	37,9
Staatsquote (Prozent) ⁶⁾	45,3	44,9	44,6	44,1	43,6	43,3	42,8

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen

¹⁾ Bund: Finanzplan; Länder: Fortschreibung auf der Basis der Umfrageergebnisse; Gemeinden: Schätzung des BMF²⁾ Einschließlich Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen und EG-Anteile³⁾ Wegen höherer Umsatzsteueranteile der EG über den Zuwachsraten von Bund, Ländern und Gemeinden⁴⁾ Kassenmäßige Steuereinnahmen in v. H. des Sozialprodukts⁵⁾ Kassenmäßige Steuereinnahmen und Sozialbeiträge in v. H. des Sozialprodukts⁶⁾ Ausgaben des Sektors Staat (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) in v. H. des Sozialprodukts (VGR-Abgrenzung)

Neuer Spielraum zur Entlastung des privaten Sektors

Eckpunkt dieses mittelfristigen Szenariums ist die Annahme, daß die Ausgaben des Bundes auch nach 1989 jährlich um drei Prozent zunehmen und damit um zwei Prozentpunkte hinter dem Wachstum des nominalen Bruttonsozialprodukts zurückbleiben. Basis für den angenommenen

Ausgabenanstieg bei Ländern und Gemeinden ist die sich abzeichnende Ausgabenentwicklung bis 1989. Durch die Fortsetzung eines solchen konsequenteren Konsolidierungskurses über das Ende der laufenden Finanzplanung des Bundes (1989) hinaus, würde sich bis zur Mitte des nächsten Jahrzehnts erheblicher neuer Spielraum zur Entlastung des privaten Sektors ergeben. Bis 1995 würde die Staatsquote auf rund 43 Prozent zurückgehen. Das sind rund 7 Prozentpunkte weniger als 1982 und entspräche dem Staatsanteil des Jahres 1973.

In dieser Konzeption wird davon ausgegangen, daß wegen des zu Beginn der neunziger Jahre erreichten Rückgangs des öffentlichen Defizits der neu gewonnene finanzpolitische Handlungsspielraum im wesentlichen zur Absenkung der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote genutzt wird. Ohne einen erneuten Anstieg der Neuverschuldung in Kauf nehmen zu müssen, eröffnete sich damit die Möglichkeit, die Steuerquote im jährlichen Durchschnitt um rechnerisch 0,3 Prozentpunkte zurückzuführen. Im Zeitraum von 1989 bis 1995 ergäbe sich daraus ein Rückgang der Steuerquote um rund zwei Prozentpunkte. In absoluten Zahlen würde in diesem Zeitraum damit rechnerisch ein Entlastungsvolumen von bis zu 60 Milliarden DM entstehen. Die Steuerquote würde 1995 nur noch 21,5 Prozent betragen. Sie hätte damit einen historischen Tiefstand erreicht.

Die politische Frage, wann die entsprechenden Entlastungsschritte vorgenommen werden, bleibt hier natürlich offen. Bei diesen Entscheidungen ist vor allem der jeweils erreichte Konsolidierungsstand zu berücksichtigen. Zu beachten ist auch, daß schon ein geringfügig höherer Ausgabenpfad oder eine etwas ungünstigere wirtschaftliche Entwicklung das mögliche Entlastungsvolumen erheblich verringern würde.

Die gesamte Abgabenquote, die heute bei 40 Prozent liegt, fällt in dieser Modellrechnung auf rund 38 Prozent. Das entspräche dem Wert des Jahres 1973. Zugleich ginge das Defizit der öffentlichen Haushalte — bereinigt um die Bundesbankablieferung — von seinem Höhepunkt 1982 von 80,5 Milliarden DM bis 1995 auf rund ein Viertel, nämlich auf 21 Milliarden DM, und damit auf 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts zurück. Einschließlich des unterstellten Bundesbankgewinns wären es 17 Milliarden DM beziehungsweise 0,6 Prozent des Bruttosozialprodukts. Das wäre sowohl nach historischem als auch nach internationalem Maßstab ein sehr niedriger Wert. Die Beanspruchung der Ersparnis durch die öffentliche Kreditaufnahme würde weiter erheblich verringert. Dies bedeutete, daß der Staat 1995 seine Investitionen wieder ganz überwiegend aus Steuern finanzieren würde und damit einen eigenen nachhaltigen Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Kapitalbildung leistete.

Auch die Vorbelastung der Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte durch Zinsausgaben hätte sich gegenüber dem Jahre 1985 von 12,9 Prozent

um zwei Prozentpunkte auf 10,9 Prozent verringert. Damit wäre allerdings noch nicht einmal wieder der Wert von 1981 erreicht. Der Rückgang der Zinsquote bedeutet eine sich wieder verbessernde Haushaltsstruktur. Die zunehmende Entlastung des Haushalts von Zinszahlungen kann so selbst zu einem wichtigen Element für den Konsolidierungskurs werden, der seine Kraft in den neunziger Jahren verstärkt aus sich selbst heraus bezieht.

Schlußfolgerungen

Die Politik zur Wiedergewinnung gesunder Staatsfinanzen hat ein neues Fundament für die finanzielle und wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes gelegt. Das Wachstum unserer Wirtschaft gewinnt an Dynamik, die privaten Investitionen — die wichtigste Basis für dauerhaft wettbewerbsfähige Arbeitsplätze — nehmen deutlich zu, und die Zahl der Beschäftigten steigt. Mit der beträchtlichen Verringerung der öffentlichen Neuverschuldung wurden die Kapitalmärkte entlastet und der Preisanstieg nahezu zum Stillstand gebracht. Finanz- und Geldpolitik ergänzen sich heute wechselseitig und schaffen in ihrem gemeinsamen Bemühen um Stabilität gute Voraussetzungen für weiterhin niedrige Zinsen und eine gesunde Währung.

In den kommenden Jahren geht es um die nachhaltige Festigung und Verbreiterung des neu geschaffenen wirtschaftlichen Fundaments. Dazu gehört in erster Linie die Rückführung des Staatsanteils und der Steuer- und Abgabenquote. Die Inanspruchnahme volkswirtschaftlicher Ressourcen durch den Staat und die übermäßige Belastung der privaten Einkommen mit Steuern und Sozialabgaben muß weiter vermindert werden. Die zukünftige Entwicklung der Sozialabgaben spielt hierbei eine entscheidende Rolle. Eine Strategie konsequenter Steuersenkungen müßte ihr Ziel verfehlt, wenn es politisch nicht gelingt, die Sozialabgaben deutlich zu begrenzen.

In unserer engverflochtenen Welt stehen die Steuer- und Abgabensysteme in einem internationalen Wettbewerb. Nur diejenigen Länder, die ihren Bürgern ausreichenden Spielraum zur Entfaltung ihrer schöpferischen Kräfte gewähren, die die Arbeitsleistung und die unternehmerische Risikobereitschaft belohnen und nicht bestrafen, werden auf Dauer erfolgreich sein. Länder mit einer überdurchschnittlichen wirtschaftlichen Dynamik und einem hohen Beschäftigungsstand, wie die USA, Japan oder die Schweiz, sind mit ihren niedrigen Steuer- und Abgabenquoten von nur rund 30 Prozent überzeugende Beispiele für diesen Zusammenhang.

Die dargelegte Modellrechnung zeigt, daß mit konsequenter Ausgabenbegrenzung beides, sowohl eine deutliche Verminderung der Vorbelastung der Haushalte durch Zinsausgaben als auch eine weitreichende Steuerentlastung, möglich ist.

Natürlich vermag heute niemand zu sagen, inwieweit sich die wirtschaftliche Entwicklung im Rahmen dieses Modells vollziehen wird. Umgekehrt spricht aber vieles dafür, daß mit der dort umrissenen Finanzpolitik die Wahrscheinlichkeit für die Realisierung des angenommenen Wachstumsrahmens steigt. Wie auch immer die tatsächliche Entwicklung verläuft, die politische Kernaussage des Modells bleibt davon unberührt: Für Regierungen und Parlamente muß strenge Disziplin bei den öffentlichen Ausgaben die erste Priorität haben. Sich dazu zu bekennen heißt, auf viele — im einzelnen durchaus begründbare — Wünsche und Forderungen zu verzichten. Der Gegenwert sind weniger Steuern, mehr wirtschaftliche Dynamik und höherer Wohlstand.

Das hier skizzierte finanzpolitische Programm hat nicht nur eine quantitative, sondern vor allem eine qualitative Dimension. Es geht um eine Neuordnung des Verhältnisses zwischen Staat und Bürgern, um eine neue Grenzbestimmung zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Dies bedeutet keine Schwächung des Staates. Im Gegenteil: Dem Staat erwächst Glaubwürdigkeit und Stärke aus der Bescheidung auf das, was er wirklich zu leisten vermag. Wir brauchen beides, einen leistungsfähigen Staat und eine gesunde Volkswirtschaft, wenn es um die Überwindung der Arbeitslosigkeit, die Lösung der umweltpolitischen Fragen und die Bewältigung der mit der absehbaren Bevölkerungsentwicklung verbundenen Probleme geht. Gerade der Blick auf die kommende Generation — also auf unsere Kinder — unterstreicht in eindringlicher Weise die Bedeutung solider und geordneter Staatsfinanzen.