

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Sustainable Fiscal Policy for Lower Saxony

Homburg, Stefan

2005

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/78056/>
MPRA Paper No. 78056, posted 31 Mar 2017 13:16 UTC

Nachhaltige Finanzpolitik für Niedersachsen

von

Dr. Stefan Homburg

o. Professor für Öffentliche Finanzen
an der Universität Hannover
Steuerberater in Hannover

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort des Herausgebers	3
I Einführung	5
II Theoretische Grundlagen	7
A Vermeidung des Staatsbankrotts	7
B Gleichbehandlung der Generationen	12
III Modellrechnungen	16
A Niedersachsens Haushalt im Jahre 2004	16
B Grundlegende Annahmen	18
C Statische Projektion	20
D Nachhaltigkeitsanalyse bis 2030	22
IV Fazit	27
Mathematischer Anhang	28
Literatur	30

Geleitwort des Herausgebers

Über Jahrzehnte haben niedersächsische Landesregierungen gleich welcher politischer Couleur regelmäßig mehr Ausgaben getätigt, als an Einnahmen zur Verfügung standen. Jahr für Jahr wurden neue Kredite aufgenommen mit der Folge, dass sich die Kreditmarktschulden innerhalb von nur 30 Jahren verzehnfacht haben werden – auf 48,2 Milliarden Euro zum Ende dieses Jahres. Auch im Vergleich zur Wirtschaftsleistung des Landes zeigt sich die ausufernde Staatsverschuldung. Im Jahr 1975 machten die Landesschulden 7,8 Prozent des niedersächsischen Bruttoinlandsproduktes aus. Mittlerweile beträgt diese Schuldenstandsquote etwa 25 Prozent.

Immer stärker engt der Schuldendienst den Gestaltungsspielraum des Landes ein. Im Jahr 1975 mussten erst 5,7 Prozent der Steuereinnahmen für Zinsen aufgewandt werden, obwohl damals der Anstieg wegen der Ölpreiskrise bereits drastisch war. Im Jahr 2005 wird die Zins-Steuer-Quote mit 17,1 Prozent einen historischen Höchstwert erreichen.

Wie lange lässt sich diese negative Finanzentwicklung noch fortführen bzw. wie weit lässt sie sich noch steigern, ohne dass es zum Staatsbankrott in Niedersachsen kommt? Oder anders gefragt: Wann wird die Schuldenfalle zuschnappen, in der Niedersachsen – wie auch von den politisch Verantwortlichen zu recht festgestellt – sich befindet?

Diese Fragen stellen sich um so mehr, wenn man bedenkt, dass die explodierenden Versorgungsausgaben zu einem immer drängenderen Problem für den Landesetat werden und der Landeshaushalt nunmehr im vierten Jahr in Folge wegen zu hoher Kreditaufnahmen gegen die Verfassung verstößt.

In der vorliegenden Studie geht der hannoversche Finanzwissenschaftler Prof. Dr. Stefan Homburg im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e. V. diesen Fragen nach. Er prognostiziert unter Berücksichtigung der bereits beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen die Entwicklung der niedersächsischen Staatsfinanzen bis ins Jahr 2030 und beziffert den Handlungsbedarf, der im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik unabdingbar ist.

Es wird deutlich, dass dauerhafte und einschneidende Konsolidierungsanstrengungen erforderlich sind, um die niedersächsischen Landesfinanzen wieder auf ein solides Fundament zu stellen.

Der Bund der Steuerzahler dankt Prof. Homburg, dass er mit seinen Berechnungen den Blick über den oft kurzfristigen politischen Zeithorizont einer Wahlperiode auf das Jahr 2030 erweitert. Dabei wird deutlich, dass das Land Niedersachsen dem Schicksal einer fortschreitenden Staatsverschuldung mit allen daraus sich ergebenden drastischen Konsequenzen nicht schutzlos ausgeliefert ist, sondern beim sofortigen Einschwenken auf einen nachhaltigen finanzpolitischen Kurs die Zukunft (noch) meistern kann.

Hannover, im April 2005

Dr. Axel Gretzinger
Vorsitzender des Bundes der Steuerzahler
Niedersachsen und Bremen

I Einführung

Für Deutschland und viele andere Industriestaaten zeichnet sich in den kommenden Jahrzehnten ein tiefgreifender demographischer Wandel ab: die Geburtenzahlen sind seit langer Zeit gering, die früheren geburtenstarken Jahrgänge werden allmählich in Rente gehen, und die Lebenserwartung steigt noch immer stetig an. Nach Modellrechnungen des Economic Policy Committee (2003) wird der demographische Wandel in den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Staatsquoten um 3 bis 7 Prozentpunkte erhöhen, wenn geeignete Gegenmaßnahmen ausbleiben. Dieser Prozeß wird schon ab dem Jahre 2010 einsetzen und bis 2030 seinen Zenit erreichen. Im Fall Deutschlands kommt eine anhaltende Wachstumsschwäche hinzu, die in der Nachkriegszeit ohne Vorbild ist und deren Folgen in die meisten Prognosen noch gar nicht eingegangen sind.

Aus diesen Tatsachen, die man bedauern mag, aber nicht wegdiskutieren kann, ergibt sich die Notwendigkeit eines grundlegenden Kurswechsels in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik. Abstrakt wird dies auch allgemein zugestanden, und inzwischen sind die angesprochenen Probleme auch der breiteren Öffentlichkeit wohlbekannt. Trotzdem bleiben die Vorstellungen über den Handlungsbedarf meist vage, und gern werden die damit verbundenen Fragen verdrängt, was zwar nicht tunlich ist, aber möglich, weil die geburtenstarken Jahrgänge derzeit noch im Arbeitsleben stehen und der unvermeidliche Anpassungsbedarf mit voller Wucht erst im Laufe der nächsten Jahrzehnte spürbar sein wird.

Hierauf schicksalsergeben und angsterfüllt zu warten wäre unverantwortlich. Aus diesem Grund wurden seit Anfang der 1990er Jahre vermehrt Studien und Berichte zum Thema Nachhaltigkeit erstellt. Bezogen auf die Finanzpolitik bedeutet Nachhaltigkeit ein Handeln, das mindestens den Staatsbankrott abwendet; in Kapitel II wird der Nachhaltigkeitsbegriff differenzierter erörtert. Nachhaltigkeitsanalysen ergänzen die traditionelle, dem Jährlichkeitsprinzip folgende Haushaltsplanung und die Mittelfristige Finanzplanung, deren Horizont fünf Jahre umfaßt. Diese beiden traditionellen Instrumente sind zwar weiterhin unverzichtbar, greifen aber zu kurz, wenn es um langfristige Entwicklungen wie den demographischen Wandel geht.

Alles bisher Gesagte gilt nicht nur für Deutschland und die industrialisierte Welt, sondern auch für das Land Niedersachsen, das sich den beschriebenen übergeordneten Entwicklungen nicht entziehen kann. Ist die niedersächsische Finanzpolitik nachhaltig? Oder steuert das Land auf einen Bankrott zu? Welchen finanzpolitischen Spielraum wird das Land in 20 oder 30 Jahren haben? Und falls keinen – sind dann drastische Maßnahmen wie eine Entschuldungsabgabe notwendig, oder muß Niedersachsen seine Anleihen für weitgehend wertlos erklären, wie dies kürzlich Argentinien tat?

Zu diesen Fragen will die vorliegende Studie einen Beitrag leisten, und zwar in zweierlei Form. Zunächst soll in Kapitel II geklärt werden, wie man die vage Vorstellung einer nachhaltigen Finanzpolitik operationalisieren kann. Eine solche methodische Auseinandersetzung erscheint geboten, weil der Begriff „Nachhaltigkeit“ derzeit selbst in der Wissenschaft in unterschiedlichen Bedeutungen verwendet wird und manche der damit verbundenen normativen Vorstellungen einer Klärung bedürfen. Aus diesem Grund werden auch die sogenannten Generationenbilanzen einer kritischen Würdigung unterzogen. Dem Hauptergebnis dieses Kapitels zufolge ist es möglich, Nachhaltigkeitslücken ohne spezielle Wertungen zu definieren. Eine so verstandene Nachhaltigkeitslücke gibt an, um wie viele Prozentpunkte die Staatsquote dauerhaft gesenkt werden muß, wenn ein Staatsbankrott vermieden werden soll.

Anschließend geht es in Kapitel III um konkrete Daten für Niedersachsen. Der empirische Teil beginnt mit einer beschreibenden und qualitativen Erörterung jener Einflußfaktoren, die im demographischen Wandel von besonderer Bedeutung sind. Hernach wird der niedersächsische Landeshaushalt in Form von Modellrechnungen fortgeschrieben, wobei der Zeithorizont bis zum Jahre 2030 reicht. Aus den Modellrechnungen – die auf Annahmen über die nach heutigem Wissensstand jeweils wahrscheinlichste Entwicklung fußen – ergeben sich mögliche Rückschlüsse über die Nachhaltigkeit der niedersächsischen Finanzpolitik bzw. über den bestehenden Konsolidierungsbedarf.

Was Zahlen und Methoden angeht, soll die Studie keinesfalls das letzte Wort sein, sondern eher Ermunterung zu einer langfristigen Politikorientierung und im günstigsten Fall Auftakt einer regelmäßigen Nachhaltigkeitsberichterstattung. Ich danke dem Bund der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e. V., der diese Studie anregte und unterstützte, und dem Ministerium für Finanzen des Landes Niedersachsen, das mich mit Zahlenmaterial versorgt hat.

Hannover, im April 2005

Stefan Homburg

II Theoretische Grundlagen

Der Begriff der Nachhaltigkeit ist schillernd und hat selbst in der Wissenschaft noch keine kanonische Bedeutung. Ursprünglich stammt der Begriff aus der deutschen Forstwirtschaft: Eine nachhaltige Forstwirtschaft schlägt in jedem Jahr nur so viel Holz, wie durch natürliche Regeneration und Aufforstung nachwächst. Auf diese Weise bleibt der Waldbestand erhalten. Nach seiner Übertragung ins Englische (als *sustainability*) wurde der Begriff spätestens auf dem UN-Umweltgipfel von 1992 endgültig etabliert, zunächst aber vorwiegend im Kontext ökologischer Fragestellungen verwendet. Inzwischen stellt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) einen „inflationären Gebrauch“ des Wortes Nachhaltigkeit fest und spricht lieber von Tragfähigkeit; dieser Flucht folgen wir hier nicht.

Wissenschaftlich befriedigt ein Begriff erst dann, wenn es gelingt, ihn präzise und unmißverständlich zu fassen. Im Hinblick auf die Nachhaltigkeit hat es an Versuchen genauer Definitionen nicht gefehlt, und seit einigen Jahren zeichnen sich in der Literatur zwei konkurrierende Begriffsbildungen ab, die im folgenden vorgestellt werden sollen. Die erste Begriffsbildung zielt auf die Begrenzung der Schuldenstandsquote ab. Eine sogenannte Nachhaltigkeitslücke wird diagnostiziert, wenn die Schuldenstandsquote bei Fortführung der jetzigen Finanzpolitik einen vorgegebenen Wert überschreitet oder sogar unbeschränkt wächst, was letztlich den *Staatsbankrott* bedeutet, also einen Zustand, in dem der Staat die aufgelaufenen Schulden objektiv nicht mehr bedienen kann und keine weiteren Kredite erhält. Auf Basis der Forderung, ein unbeschränktes Wachstum der Schuldenstandsquote zu verhindern, können Nachhaltigkeitslücken als objektive und leichtverständliche Indikatoren berechnet werden, die den gegebenen finanzpolitischen Handlungsbedarf aufzeigen. Im Unterschied hierzu ist das zweite Verständnis von Nachhaltigkeit, das auf dem Konzept der Generationenbilanzen fußt, von vornherein normativ. Dabei soll eine gerechte relative Behandlung verschiedener Generationen sichergestellt werden. In den beiden folgenden Abschnitten werden diese Ansätze vorgestellt und vergleichend bewertet.

A Vermeidung des Staatsbankrotts

Seit Einführung der sogenannten Maastricht-Kriterien durch den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt konzentriert sich die öffentliche Diskussion der

Staatsfinanzen auf zwei Maßzahlen, nämlich das Budgetdefizit und den Schuldenstand. Im Jahre t verzeichnet der *Schuldenstand* D_t die in der Vergangenheit aufgehäuften Schulden in Milliarden Euro. Der Unterschiedsbetrag $D_t - D_{t-1}$ zwischen dem Jahre t und dem Vorjahr $t-1$ heißt *Budgetdefizit*. Beide Maßzahlen sind zur Analyse der Nachhaltigkeit nur bedingt geeignet, und zwar aus folgendem Grund: Der Schuldenstand reflektiert allein die Vergangenheit, indem er beschreibt, welche Schulden der Staat in früheren Jahren angehäuften hat, während das Budgetdefizit einen Schnappschuß der aktuellen Situation darstellt. Beide Zahlen vermögen keine Auskunft darüber zu geben, ob denn in Zukunft mit einer nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen zu rechnen sein wird.

In der neueren Diskussion (Blanchard 1990) stehen nicht der Schuldenstand oder das Budgetdefizit im Vordergrund des Interesses, sondern die durch folgende Gleichung definierten Primärdefizite:

$$(1) \quad \underbrace{D_t - D_{t-1}}_{\text{Budgetdefizit}} = \underbrace{P_t}_{\text{Primärdefizit}} + \underbrace{r D_{t-1}}_{\text{Sekundärdefizit}} .$$

Hierbei symbolisiert r den Zinssatz. Das *Primärdefizit* P_t ist definiert als Differenz aller Staatsausgaben mit Ausnahme der Schuldzinsen und aller Staatseinnahmen mit Ausnahme der Einnahmen aus Verschuldung. Liegt ein Primärdefizit vor, gibt der Staat für Personal usw. mehr Geld aus, als er an Steuern usw. einnimmt. Die Gleichung zeigt, daß das Budgetdefizit bei einem schuldenfreien Staat ($D_{t-1} = 0$) mit dem Primärdefizit übereinstimmt. Wurden in der Vergangenheit aber Schulden gemacht, liegt das Budgetdefizit über dem Primärdefizit, weil ein *Sekundärdefizit* in Form zusätzlicher Zinsausgaben besteht.

Die hiermit eingeführte Terminologie beruht auf dem Umstand, daß jedes anfängliche (primäre) Defizit in den Folgejahren zusätzliche (sekundäre) Defizite in Form von Zinsverpflichtungen auslöst. Durch Änderung der laufenden Ausgaben und Einnahmen kann der Staat die Primärdefizite steuern, während er die Sekundärdefizite als Ergebnis vergangener Entscheidungen hinnehmen muß. In dieser Steuerbarkeit liegt die finanzpolitische Bedeutung der Primärdefizite. Negative Primärdefizite nennt man *Primärüberschüsse*. Durch Addition des Schuldenstand D_{t-1} auf beiden Seiten der Gleichung (1) ergibt sich

$$(2) \quad D_t = (1 + r) D_{t-1} + P_t .$$

Bei einem Primärdefizit von Null wächst der Schuldenstand mit der Rate $1+r$. Aufgrund des Zinseszins effekts würde die Schuld über alle Grenzen wachsen, wenn der Staat dieser Entwicklung nicht durch Primärüberschüsse entgegenträte. Zur Veranschaulichung dieser Überlegung sei die Gleichung (2) für einen Moment auf eine Familie statt auf den Staat bezogen. Ist die Familie anfangs schuldenfrei und nimmt sie einen Hypothekenkredit von beispielsweise 100.000 Euro auf, wachsen ihre Schulden exponentiell, wenn die laufenden Einnahmen in den späteren Jahren mit den laufenden Ausgaben übereinstimmen. Um eine Überschuldung zu vermeiden, muß die Familie in den Folgejahren Primärüberschüsse zur Zahlung von Zins und Tilgung erwirtschaften, indem sie dafür sorgt, daß ihre laufenden Ausgaben unter den laufenden Einnahmen liegen. Bei einem verschuldeten Staat verhält es sich nicht anders: Auf Dauer muß der Staat durch Steuern, andere Abgaben usw. mehr Geld einnehmen, als er für Personal, Investitionen usw. ausgibt. Hierdurch sind Primärüberschüsse zu erwirtschaften, die zur Bedienung der Zinsen auf die in der Vergangenheit aufgenommenen Schulden ausreichen. Bei dieser Mindestanforderung ist von Tilgungen noch gar nicht die Rede.

In der Praxis betrachtet man meist nicht die Absolutwerte für Schuldenstand, Budgetdefizit und Primärdefizit, sondern dividiert diese Größen durch das Bruttoinlandsprodukt. Hieraus ergeben sich die *Schuldenstandsquote*, die *Budgetdefizitquote* und die *Primärdefizitquote*. Diese relativen Maße sind verständlicher und bei Ländervergleichen aussagekräftiger. So hat Niedersachsen zwar einen höheren Schuldenstand als Bremen, doch ist seine finanzpolitische Lage wegen der geringeren Schuldenstandsquote günstiger. Bei verschiedenen großen Ländern und auch bei Längsschnittbetrachtungen macht es offenbar wenig Sinn, mit den Absolutwerten zu arbeiten.

Symbolisiert man die genannten Quoten durch Kleinbuchstaben, ergibt sich aus Gleichung (2) folgende im Anhang hergeleitete Bewegungsgleichung für die Schuldenstandsquote, wobei die Zahl n der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts entspricht:

$$(3) \quad d_t = \frac{1+r}{1+n} \cdot d_{t-1} + p_t .$$

Eine positive Primärdefizitquote p_t erhöht die Schuldenstandsquote d_t , das ist klar. Weiterhin steigt die Schuldenstandsquote gleichsam automatisch mit dem Faktor $1+r$, wenn der Staat nicht gegensteuert. Andererseits sinkt die Schuldenstandsquote durch Wirtschaftswachstum, weil der Faktor $1+n$ im Nenner des

Bruchs auftaucht. Dies beruht darauf, daß der gegebene Schuldenstand auf ein steigendes Bruttoinlandsprodukt bezogen wird.

An der Gleichung (3) setzen nun zwei alternative Definitionen von Nachhaltigkeit an. Beide beruhen auf folgender Überlegung: Im Basisjahr ($t = 1$) ist die aus der Vergangenheit ererbte Schuldenstandsquote d_0 bekannt. Bekannt ist auch die aktuelle Primärdefizitquote p_1 . Kombiniert mit Prognosen für den Zinssatz, das Wirtschaftswachstum und die künftigen Primärdefizitquoten p_2, p_3, \dots ergibt sich aus diesen Daten und Gleichung (3) die Entwicklung der Schuldenstandsquote. Solche Prognosen sind zwar unsicher, doch ist es, wie jeder Unternehmer weiß, weit besser, anhand unsicherer Prognosen zu entscheiden, als gleichsam im Blindflug. Eine verantwortungsvolle Politik berücksichtigt, welche Änderungen der Primärdefizitquoten aufgrund der Bevölkerungsentwicklung, der Alterung der Gesellschaft, der Entwicklung der Schülerzahlen und Pensionsersparnisse usw. zu erwarten sind. Diese Erwartungen sind in die Prognosen der Primärdefizitquoten einzubeziehen. Sodann kommt es darauf an, daß der Staat nicht nur die jährliche Budgetgleichung beachtet, sondern auch die *überperiodische Budgetgleichung*, wonach alle jetzt und in Zukunft entstehenden Ausgaben durch entsprechende Einnahmen zu decken sind.

Die erste Variante der Nachhaltigkeitsdefinition legt nun einen Endzeitpunkt fest und fordert, daß die Schuldenstandsquote am Ende des betrachteten Zeitraums genau so hoch ist wie am Anfang. Nachhaltigkeit in diesem Sinne bedeutet also *Konstanz der Schuldenstandsquote* über einen vorgegebenen Zeitraum. Diese Forderung beinhaltet allerdings eine durchaus angreifbare Wertung, und Einwände liegen auf der Hand: Die jüngere Generation könnte beispielsweise verlangen, daß die Älteren ihr eine geringere als die heutige Schuldenstandsquote hinterlassen. Umgekehrt könnten die Älteren argumentieren, daß die Jungen neben den Schulden eine gute Infrastruktur erben, so daß ein gewisser Anstieg der Schuldenstandsquote akzeptabel sei.

Einen solchen Werturteilsstreit umgeht die zweite, hier verwendete Definition der Nachhaltigkeit, indem sie weder einen Endzeitpunkt noch eine Zielschuldenstandsquote festlegt. Vielmehr rechnet man über einen unendlichen Zeitraum, und die Finanzpolitik heißt nachhaltig, wenn die Schuldenstandsquote nicht ins Unendliche wächst.

Diese Definition bedarf einer Erläuterung: Über einen unendlichen Zeitraum wächst die durch (3) gegebene Schuldenstandsquote entweder unbeschränkt, oder sie ist durch einen Maximalwert nach oben beschränkt. Im ersten Fall

explodiert nicht nur die Schuldenstandsquote, sondern auch der Anteil der Zinszahlungen am Bruttoinlandsprodukt, also der Ausdruck $r \cdot d$, was nicht sein kann, und daher kommt es notwendig irgendwann zum *Staatsbankrott*. Ab welcher Schuldenstandsquote ein Staat zahlungsunfähig ist, läßt sich a priori nicht genau bestimmen, weil hierbei viele Unwägbarkeiten wie die subjektiven Erwartungen der Geldgeber oder die erzielbare Steuerquote eine Rolle spielen. Diese Unsicherheit ist aber nicht schlimm. Denn gleichgültig, wie hoch der von den Geldgebern tolerierte Maximalwert der Schuldenstandsquote sein mag; er wird sicher überschritten, wenn die Schuldenstandsquote unbeschränkt wächst. Die mit diesem Konzept einhergehende Notwendigkeit, Prognosen über einen unendlichen Zeitraum anzustellen, ist in der Praxis weniger dramatisch, als es zunächst scheinen mag, weil weit in der Zukunft liegende Werte abgezinst werden und mit entsprechend geringem Gewicht in das Ergebnis eingehen.

Zusammengefaßt liegt im Tabu eines unbeschränkten Wachstums der Schuldenstandsquote eine sinnvolle und objektive Minimalanforderung an die Finanzpolitik. Ein Staat, der diese Minimalanforderung verletzt, muß seine Politik korrigieren, weil er sie nicht dauerhaft fortführen *kann*. Und weil der aus der Vergangenheit ererbte Schuldenstand nicht beeinflussbar ist, besteht die einzig mögliche Korrektur darin, künftig geringere Primärdefizite bzw. höhere Primärüberschüsse zu erwirtschaften.

Diese Beobachtung führt unmittelbar zum Begriff der Nachhaltigkeitslücke. Hierunter versteht man einen Indikator, der den finanzpolitischen Handlungsbedarf beschreibt. Die *Nachhaltigkeitslücke* (L) gibt an, wie stark die Primärdefizite dauerhaft gesenkt werden müssen, um einen Staatsbankrott abzuwenden. Die Lücke wird in Prozent des Bruttoinlandsprodukts angegeben. Hierzu ein Beispiel: Das Primärdefizit betrage im laufenden Jahr 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, und es sei eine Nachhaltigkeitslücke von 2 Prozent diagnostiziert worden. Dann muß der Staat die aktuelle Primärdefizitquote von 3 auf 1 Prozent senken. Die Primärdefizitquoten aller Folgejahre müssen ebenfalls um zwei Prozentpunkte gesenkt werden, und zwar nicht gegenüber dem jeweiligen Vorjahr, sondern gegenüber den bisher prognostizierten Werten. Verlangt ist also eine einmalige, aber dauerhafte Senkung des Niveaus der Staatsquote. Im Anhang wird gezeigt, daß die Nachhaltigkeitslücke folgenden Wert annimmt, wenn man die Primärdefizitquoten bis zu einem beliebigen Jahr T prognostiziert und ab dann konstant hält:

$$(4) \quad L = \frac{r-n}{1+n} \left[d_0 + \sum_{t=1}^T \left(\frac{1+n}{1+r} \right)^t P_t \right] + \left(\frac{1+n}{1+r} \right)^T P_T.$$

Die Nachhaltigkeitslücke hängt ab vom anfänglichen Schuldenstand, den bis zum Jahre T prognostizierten Primärdefiziten und den hernach fortgeschriebenen Primärdefiziten. Sie steigt mit zunehmendem Anfangsschuldenstand und mit zunehmender Höhe der Primärdefizite. Liegen Primärüberschüsse vor, erhöht auch das Zins-Wachstums-Differential $r-n$ die Nachhaltigkeitslücke: Je geringer das Wachstum, desto größer der Handlungsbedarf.

Eingangs wurde das Primärdefizit definiert als Differenz von Staatsausgaben (ohne Schuldzinsen) und Staatseinnahmen (ohne Einnahmen aus Verschuldung). Daher kann das Primärdefizit durch *Ausgabensenkungen* oder *Steuererhöhungen* oder eine Kombination dieser beiden Maßnahmen gesenkt werden. Betrachtet man das Wirtschaftswachstum als gegeben, sind Ausgabensenkungen und Steuererhöhungen gleichwertige Instrumente zur Beseitigung einer Nachhaltigkeitslücke. Anders liegen die Dinge, wenn man Verhaltensänderungen einbezieht und berücksichtigt, daß Steuererhöhungen negative Wachstumswirkungen haben, während Ausgabenkürzungen vor allem dann, wenn sie mit Bürokratieabbau einhergehen, das Wachstum langfristig anregen.

Im Fall des Landes Niedersachsen kommen Steuererhöhungen als Politikinstrument ohnehin nicht in Frage, weil das Land verfassungsrechtlich (Art. 105 Grundgesetz) keine Kompetenz hierzu hat. Aus diesem Grund entspricht eine Nachhaltigkeitslücke im hier verstandenen Sinn der Notwendigkeit, die Ausgaben des Landes dauerhaft um den errechneten Prozentsatz des niedersächsischen Bruttoinlandsprodukts zu senken.

B Gleichbehandlung der Generationen

Ein Nachhaltigkeitsbegriff, der sich von dem bisher erörterten erheblich unterscheidet, entstammt der Theorie der Generationenbilanzen (Auerbach, Gokhale und Kotlikoff 1991). Hiernach ist die Finanzpolitik nachhaltig, wenn sie alle Generationen gleich behandelt. Insbesondere soll die Finanzpolitik eine Belastung künftiger Generationen zugunsten der derzeit lebenden vermeiden.

Abweichend vom Umgangssprachegebrauch umfaßt eine *Generation* alle Personen eines bestimmten Geburtsjahrgangs. Der Ansatz konzentriert sich auf jeweils typische Mitglieder einer Generation bzw. unterstellt, daß alle im selben

Jahr geborenen Personen identisch sind. Unter dieser Prämisse wird für jede Generation eine Nettoabgabe berechnet. Die *Nettoabgabe* einer Generation ist der Unterschiedsbetrag zwischen den im restlichen Leben gezahlten Steuern und Abgaben einerseits und den empfangenen Staatsleistungen andererseits. Dabei werden alle Größen als Barwerte berechnet, also auf die Gegenwart abgezinst, und öffentliche Güter wie Infrastruktur oder Verteidigung, die nicht unmittelbar einzelnen Generationen zurechenbar sind, werden allen zum jeweiligen Zeitpunkt Lebenden anteilig zugerechnet. Das entstehende Rechenwerk, das jeder Generation eine Nettoabgabe zuordnet, nennt man Generationenbilanz.

Wegen der überperiodischen Budgetgleichung des Staates entspricht die Summe der Nettoabgaben aller heute und künftig lebenden Generationen notwendig dem aus der Vergangenheit ererbten Schuldenstand. Die überperiodische Budgetgleichung berücksichtigt der hiesige Ansatz also ebenso wie der im vorigen Abschnitt vorgestellte. Aber das Verständnis der *Nachhaltigkeitslücke* ist ein anderes: sie entspricht dem Unterschiedsbetrag zwischen dem aktuellen Schuldenstand und der Summe der Nettoabgaben aller jetzt lebenden Generationen. Der Ansatz beruht auf der Vorstellung, diese als Barwert ausgedrückte Nachhaltigkeitslücke werde allein den künftigen, noch nicht geborenen Generationen aufgebürdet, und hierin wird eine Ungerechtigkeit gesehen. Anders als im vorigen Abschnitt sind Nachhaltigkeitslücken nicht deshalb zu schließen, weil ein Staatsbankrott vermieden werden soll, sondern um eine Überforderung künftiger Generationen zu vermeiden.

Dies klingt zunächst ganz akzeptabel, doch stehen schwerwiegende Bedenken entgegen. Erstens ist die behauptete Lastenverschiebung juristisch kaum haltbar: Wenn Prognosen im Basisjahr 2005 ergeben, daß die Nettoabgaben aller bis 2005 Geborenen nicht zur Bedienung der Staatsschuld ausreichen, folgt daraus in keiner Weise, daß allein die ab 2006 Geborenen für die Lücke aufkommen müssen. Im Rechtsstaat ist eine Differenzierung von Steuern oder Leistungen nach dem Geburtsjahr schwer vorstellbar. Vielmehr ist damit zu rechnen, daß auch die vor 2006 Geborenen einen Teil der Last zu tragen haben. Aus diesem Grund erlaubt die Feststellung einer Nachhaltigkeitslücke nicht den Schluß auf eine entsprechende Belastung künftiger Generationen.

Zweitens steht die vordergründig plausible Forderung nach „Gleichbehandlung von Generationen“ philosophisch auf wackligen Füßen. Es ist durchaus nicht klar, ob sich ein unparteiischer Staat gegenüber Generationen, die unterschied-

lich wohlhabend sind, neutral verhalten würde. Ganz im Gegenteil könnte es sein, daß ein solcher Staat zwischen armen und reichen Generationen in ähnlicher Weise umverteilen will wie zwischen Armen und Reichen desselben Geburtsjahrgangs.

Drittens wohnt den Generationenbilanzen schlechthin eine irreführende moralische Konnotation inne. Um dies zu verdeutlichen, sei modellhaft eine *stationäre Wirtschaft* betrachtet, in der die Bevölkerung und das Pro-Kopf-Einkommen konstant bleiben. Steuern und Staatsausgaben seien in Höhe und Struktur über alle Zeiten unverändert, ebenso wie alle übrigen wirtschaftlichen Kenngrößen, die Lebenserwartung usw. Unter dieser Voraussetzung – das ist klar – gibt es keine Umverteilung zwischen den Generationen, denn alle Generationen leben unter identischen Umständen und werden exakt gleich behandelt. Eine für ein gewisses Basisjahr aufgestellte Generationenbilanz würde aber typischerweise wie folgt aussehen:

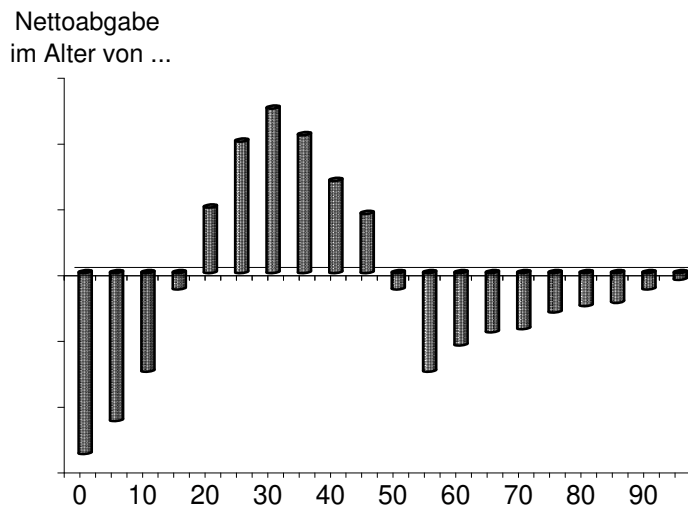


Abb. 1: Eine Generationenbilanz.

In der Abbildung bedeuten positive Werte, daß der betreffende Geburtsjahrgang im Lauf seines verbleibenden Lebens mehr Abgaben zahlt, als er an staatlichen Leistungen erhält, während es sich bei negativen Zahlen genau umgekehrt

verhält. Man erkennt, daß die Nettoabgaben bei Älteren durchweg negativ sind und Personen mittleren Alters die größten Lasten tragen.

Auf den ersten Blick wirkt dieses Arrangement ungerecht – es kann aber nicht ungerecht sein, wenn man sich entsinnt, daß hier eine fiktive stationäre Wirtschaft abgebildet wird, in der alle Generationen exakt gleich behandelt werden. Die scheinbare Unausgewogenheit ist ein reines Artefakt und beruht auf folgendem: Ältere profitieren scheinbar, weil ihre früheren Steuerzahlungen oder Sozialversicherungsbeiträge konstruktionsgemäß unberücksichtigt bleiben; denn nur Zahlungen ab dem Basisjahr gehen in die Rechnungen ein. Kleine Kinder stehen besser da als Personen mittleren Alters, weil sie in den kommenden Jahren kaum Abgaben zahlen, aber Transfers erhalten und an der Infrastruktur teilhaben. Weil die Summe der Nettoabgaben aller jetzt und in Zukunft lebenden Generationen mit dem Schuldenstand übereinstimmt, tragen die mittleren Jahrgänge notwendig eine Last. Indes stehen die scheinbar arg gebeutelten 30jährigen zwanzig Jahre später selbst als Profiteure da, weil sie nun ihrerseits fünfzig Jahre alt geworden sind.

Zusammengefaßt sind Generationenbilanzen zur Beurteilung der Frage, ob die Finanzpolitik einen nachhaltigen Kurs verfolgt, ungeeignet. Ihr Anwendungsbereich liegt eher im Feld der Sozialpolitik, wo man sich bei anstehenden Reformen für deren Wirkungen auf die verschiedenen Geburtsjahrgänge interessiert (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2001). Hier mögen Generationenbilanzen eine nützliche beschreibende Rolle spielen, doch ihre normativen Konnotationen sind stets mit Vorsicht zu genießen.

III Modellrechnungen

Im Anschluß an diese vielleicht etwas trocken und beschwerlich anmutenden Vorüberlegungen soll die Nachhaltigkeitsanalyse jetzt mit Leben erfüllt werden. Dies geschieht in mehreren Schritten. Zunächst beschreibt Abschnitt A die Ausgangslage, nämlich den niedersächsischen Landeshaushalt im Jahre 2004. Sofern nichts anderes angegeben ist, wurden die Daten der Mittelfristigen Planung 2004 bis 2008 entnommen. Abschnitt B erläutert Annahmen über einige Eckgrößen der weiteren Analyse. Auf deren Grundlage beschreibt Abschnitt C jene Entwicklung der niedersächsischen Staatsfinanzen, die sich aus einer bloßen Fortschreibung des Budgets aus 2003 ergeben hätte. Der damit konstruierte Referenzpfad unterstreicht einerseits die Berechtigung der aktuellen Sparmaßnahmen und bereitet andererseits die etwas komplexere Nachhaltigkeitsanalyse gedanklich vor.

Die eigentliche Nachhaltigkeitsanalyse folgt in Abschnitt D. Dort wird die Entwicklung der niedersächsischen Staatsfinanzen bis ins Jahre 2030 projiziert, und zwar unter Berücksichtigung der schon beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen und auf Grundlage eigener Prognosen über die jeweils wahrscheinlichste langfristige Entwicklung der wichtigsten Einnahmen- und Ausgabenposten. Das Ziel der Nachhaltigkeitsanalyse besteht darin, ein möglichst objektives Bild zu zeichnen, also weder zu beschönigen noch zu übertreiben, denn in beiden Fällen würde die tatsächliche Lage verzerrt dargestellt. Die Studie verfolgt den Zweck, den gegebenen Handlungsbedarf nüchtern und unter Ausklammerung von Katastrophenszenarien zu beschreiben, um Politik und Bevölkerung darauf einzustimmen.

A Niedersachsens Haushalt im Jahre 2004

Im Jahre 2004 wohnten in Niedersachsen 8,0 Mio. Menschen. Das Bruttoinlandsprodukt betrug 185,6 Mrd. Euro und der Schuldenstand am Jahresanfang 43,3 Mrd. Euro. Auf diese Schuld wurden Zinsen in Höhe von 2,5 Mrd. Euro gezahlt, was einer durchschnittlichen Verzinsung von 5,8 Prozent entsprach. Im Jahresverlauf wurden weitere Schulden in Höhe von 2,5 Mrd. Euro aufgenommen. Weil das Budgetdefizit mit den Schuldzinsen übereinstimmte, bestand kein Primärdefizit, aber auch kein Primärüberschuß. In den Jahren zuvor waren Primärüberschüsse von maximal 0,6 Prozent (2000) und Primärdefizite

von maximal 0,9 Prozent (2002) des Bruttoinlandsprodukts erreicht worden. Die Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben in 2004, deren Strukturen die folgenden Abbildungen veranschaulichen, betragen jeweils 23,1 Mrd. Euro.

Budgetdefizit
Sonstige Einnahmen
Bundesmittel
LFA und BEZ
Steuern u. ä.

Abb. 2: Einnahmenstruktur 2004.

Bei den Einnahmen erkennt man die große Bedeutung der Steuern und steuerähnlichen Einnahmen. Weitere nennenswerte Posten waren die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (LFA), die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), sonstige Bundesmittel und das Budgetdefizit.

Bei den Ausgaben entfällt der größte Teil auf das Personal. Ähnlich hoch sind die vom Land geleisteten Übertragungen, also Zuweisungen und Zuschüsse an Gemeinden, Landwirtschaftskammern usw. Der dritte große Posten umfaßt die Zinsen auf den vorhandenen Schuldenstand. In jedem Jahr beruht das Gros der Ausgaben auf gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen, insbesondere auf Tarifverträgen, und ist daher nicht kurzfristig beeinflussbar. Dies unterstreicht die Notwendigkeit eines langfristig orientierten, vorausschauenden Handelns.

Sonstige Ausgaben
Übertragungen
Schuldzinsen
Sachausgaben
Personal- ausgaben

Abb. 3: Ausgabenstruktur 2004.

B Grundlegende Annahmen

Der einführende Theorieteil hat gezeigt, daß die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik wesentlich von zwei Faktoren abhängt, nämlich dem Zinssatz und der Wachstumsrate. Auf die langfristige Schuldendynamik haben diese einen großen Einfluß, wobei der Zinssatz unmittelbar die Höhe der Schuldzinsen berührt, während das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts tendenziell einen dämpfenden Effekt auf die Schuldenstandsquote hat.

In den Formeln werden Zinssatz und Wachstumsrate als konstant betrachtet, worin aber keine wesentliche Einschränkung liegt: Der Ansatz läßt sich problemlos auf variable Zeitprofile von Zinssätzen und Wachstumsraten verallgemeinern, doch hat diese Verallgemeinerung keinen Nutzen, weil man die Zeitprofile nicht prognostizieren kann. Im Hinblick auf die Nachhaltigkeit kommt es ohnehin nur auf die mittleren Werte an, so daß r und n einfach als Durchschnittsgrößen zu verstehen sind.

Des weiteren ist es gleichgültig, ob man mit den nominalen oder mit den realen (inflationsbereinigten) Werten arbeitet, sofern man nur konsistent bleibt. Denn die Inflationsrate kürzt sich in den Quotienten $(1+r)/(1+n)$ stets heraus. Im folgenden werden die nominalen Größen verwendet, weil sie etwas anschaulicher sind und weil das Verhältnis der Schuldzinsen zum Bruttoinlandsprodukt mit dem tatsächlich beobachteten Wert übereinstimmt.

Bei einer angenommenen *Inflationsrate* von 2 Prozent, deren Ansatz unkritisch ist, weil sie keinen direkten Einfluß auf die Ergebnisse hat, wird für den *Zinssatz* ein Wert von 5,5 Prozent unterstellt. In der üblichen Näherungsformel entspricht dies einem Realzins von 3,5 Prozent, der auch von Werding und Kaltschütz (2005) unterstellt wird, weil er dem langjährigen Mittel nahekommt und es keine Anhaltspunkte für einen langfristigen Trend des Realzinses gibt.

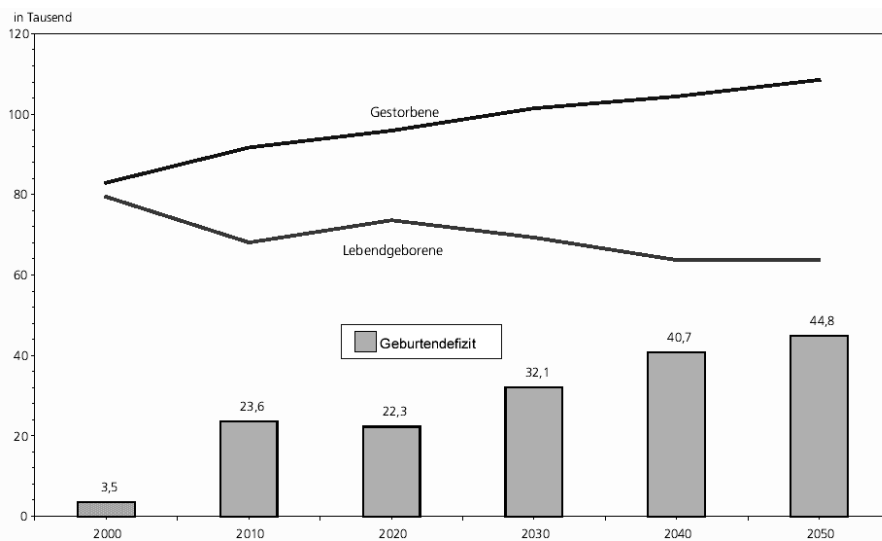


Abb. 4: Natürliche Bevölkerungsentwicklung bis 2030.

Schwieriger ist die Einschätzung des künftigen Wirtschaftswachstums. Definitorisch hängt das Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts von drei Faktoren ab, nämlich der Inflation, dem Wachstum der Arbeitsproduktivität und dem Wachstum der Erwerbstätigenzahl. Die Inflationsrate wurde bereits mit 2 Prozent fixiert, und die Arbeitsproduktivität nahm in Deutschland in den vergangenen fünf Jahren durchschnittlich um 1 Prozent pro Jahr zu. Dieser

Wert lag in früheren Jahren etwas höher, doch erscheint ein vorsichtiger Ansatz aufgrund der mittlerweile anhaltenden Wachstumsschwäche sachgerecht.

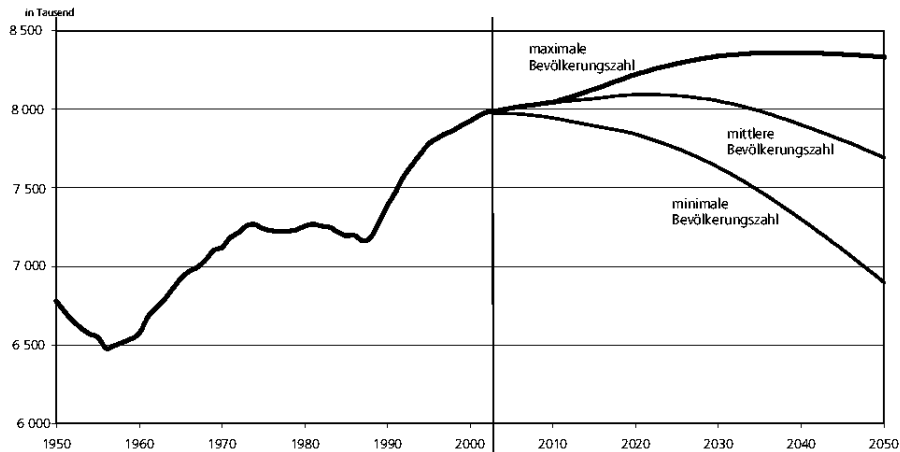


Abb. 5: Bevölkerungsvorausberechnungen.

Zur Abschätzung der Bevölkerungsentwicklung wurden Vorausberechnungen des Niedersächsischen Landesamts für Statistik (2004) herangezogen. Abb. 4 zeigt zunächst die geschätzte natürliche Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahre 2030. Man erkennt eine zunehmende Kluft zwischen Gestorbenen und Lebendgeborenen. Unter drei alternativen Annahmen über die Wanderungen (Zuzüge und Fortzüge), deren Einzelheiten hier nicht wiedergegeben werden, ergeben sich die in Abb. 5 dargestellten möglichen Entwicklungen.

Das Niedersächsische Landesamt für Statistik schätzt darüber hinaus, daß der Anteil der 20 bis unter 60jährigen an der Gesamtbevölkerung annähernd konstant bleibt. Weil sich die Bevölkerungszahl in der mittleren Variante bis zum Jahre 2030 kaum ändert, wird im weiteren eine stationäre Erwerbsbevölkerung unterstellt. Zusammen mit den Annahmen über die Inflation und das Produktivitätswachstum ergibt dies eine *Wachstumsrate* von 3 Prozent.

C Statische Projektion

Zur gedanklichen Einstimmung in die Nachhaltigkeitsanalyse des folgenden Abschnitts sei mit einer statischen Projektion des Jahres 2003, dem Jahr des Regierungswechsels, begonnen. Am Anfang dieses Jahres belief sich der Schul-

denstand auf 40,7 Mrd. Euro; das Bruttoinlandsprodukt betrug 181,9 Mrd. Euro und die Primärdefizitquote 0,4 Prozent. Eine *statische Projektion* beschreibt die Entwicklung der Schuldenstandsquote unter der hypothetischen Annahme, daß die Primärdefizitquote in allen Folgejahren unverändert bleibt.

Auf Basis der im vorigen Abschnitt beschriebenen Annahmen über Zins und Wachstum wäre der Schuldenstand des Landes Niedersachsen bei statischer Projektion über den Zeitraum 2003 bis 2030 auf rund 63 Prozent des Bruttoinlandsprodukts gewachsen. Bei weiterer Fortschreibung nähme die Schuldenstandsquote immer weiter zu und läge ab dem Jahre 2049 jenseits der 100-Prozent-Marke. Die hauptsächlich auf dem anfänglichen Schuldenstand beruhende *Nachhaltigkeitslücke* betrug 0,94 Prozent. Um ein unbeschränktes Wachstum der Schuldenstandsquote zu verhindern, hätte das Primärdefizit dauerhaft gesenkt bzw. hätte ein Primärüberschuß von 0,54 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erwirtschaftet werden müssen.

Die neue niedersächsische Landesregierung war deshalb im Jahre 2003 objektiv zum Umsteuern gezwungen – so wie auch jede andere Landesregierung hätte umsteuern müssen, und zwar aus folgendem Grund: Ratingagenturen, die die Kreditwürdigkeit privater und öffentlicher Kreditnehmer bewerten, bedienen sich ganz ähnlicher Nachhaltigkeitsanalysen wie der hier beschriebenen. Sie untersuchen permanent, ob die Kreditnehmer als dauerhaft zahlungsfähig anzusehen sind und geben ihnen Bonitätsnoten. Schon beim bloßen Verdacht einer möglichen Zahlungsunfähigkeit würde Niedersachsen in seiner Bonität herabgestuft und müßte höhere Zinsen zahlen. Verstärkte sich der Verdacht, würden überhaupt keine weiteren Kredite bewilligt, was angesichts der Tatsache, daß die Neuverschuldung über 10 Prozent der Einnahmen deckt, eine schlagartige und drastische Ausgabenkürzung zur Folge hätte. Entgegen einem verbreiteten Mythos ist ein solcher Bankrott übrigens schon vielen Staaten widerfahren, und man muß auf der Suche nach Beispielen gar nicht in die Ferne schweifen, weil Deutschland selbst nach jedem der beiden verlorenen Weltkriege zahlungsunfähig war.

Ob die bisher eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen aber ausreichen, steht auf einem anderen Blatt und wird im folgenden Abschnitt genauer untersucht, wobei das aktuelle Primärdefizit nicht einfach fortgeschrieben, sondern in seine Bestandteile zerlegt wird; diese Bestandteile werden sodann für die mittlere Zukunft prognostiziert.

D Nachhaltigkeitsanalyse bis 2030

Begonnen sei im Jahre 2004, dem letzten Jahr, für das einigermaßen verlässliche Zahlen vorliegen. Das Budgetdefizit betrug – wie bereits erwähnt – 2,5 Mrd. Euro, die Schuldenstandsquote 23,3 Prozent, und das Primärdefizit war annähernd gleich Null. Ausgehend von diesen Werten soll nun ein wahrscheinliches Bild der kommenden Entwicklung gezeichnet werden. Hierzu werden die einzelnen Einnahmen- und Ausgabenposten durchgemustert, bis 2030 prognostiziert und ab diesem Zeitpunkt mit einer Wachstumsrate von 3 Prozent fortgeschrieben. Es versteht sich von selbst, daß die hier vorgestellte Methode durch feinere Aufgliederung der Einnahmen und Ausgaben und Nutzung von Expertenwissen über deren Dynamik verbessert werden könnte.

Steuern: Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben beliefen sich im Jahre 2004 auf rund 14,0 Mrd. Euro. Den Vorausschätzungen der Mittelfristigen Planung, die ihrerseits auf optimistischen Vorgaben des Bundes beruht, wird bis 2008 gefolgt und hernach eine konstante Steuerquote angenommen. Angesichts der Diskussionen um eine Erhöhung der Umsatzsteuer einerseits sowie eine Einkommensteuerreform, eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes und eine Zusammenlegung von Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer andererseits ist mehr auch kaum zu erwarten. In Übereinstimmung mit der in Abschnitt B getroffenen Annahme über das Wirtschaftswachstum wachsen die Steuereinnahmen nach 2008 jährlich um 3 Prozent.

Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen: Aufgrund der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs zum 1. Januar 2005 durch das Maßstäbengesetz vom 9. September 2001 und das Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2001 werden die Einnahmen aus diesem Bereich nach Angaben der Mittelfristigen Planung deutlich von 1,1 Mrd. Euro in 2004 auf 651 Mio. Euro in 2008 sinken. Diese Ansätze wurden übernommen und hernach mit einem jährlichen Wachstum von 3 Prozent fortgeschrieben.

Sonstige Bundesmittel: Wegen der Neuregelungen durch „Hartz IV“ und dem auslaufenden Investitionsprogramm für Ganztagschulen sind diese Einnahmen rückläufig. Die Erwartungen der Mittelfristigen Planung sind sogar noch optimistisch, weil sich der Bund in der Vergangenheit wiederholt durch Reduktion der Zuweisungen und Zuschüsse an die Länder konsolidiert hat und dies wohl auch in Zukunft tun wird. Diesem Gesichtspunkt wurde durch Ansatz eines Wachstums von 2 Prozent nach 2008 Rechnung getragen.

Sonstige Einnahmen: Das Niveau von 2004 (3,6 Mrd. Euro) beruht auf mehreren günstigen Sondereinflüssen, namentlich einer Zinsrückzahlung der NORD/LB von 800 Mio. Euro. Für 2005 ist ein größerer Posten aus Vermögensveräußerungen angesetzt. Andere Posten, wie etwa Einnahmen aus Konzessionsabgaben oder aus der Förderabgabe, dürften keine dauerhafte Wachstumsdynamik entfalten. Aus diesen Gründen wurden die Werte der Mittelfristigen Planung übernommen und ab 2008 konstant gehalten.

Budgetdefizit: Hier waren keine eigenständigen Annahmen notwendig, weil sich die Einnahmen aus Verschuldung automatisch als Restgröße aus den übrigen Haushaltsansätzen ergeben.

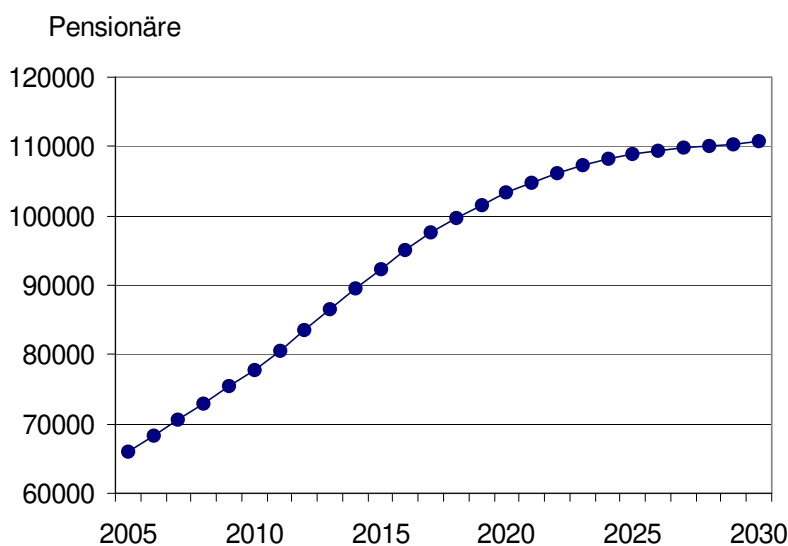


Abb. 6: Anzahl der Pensionäre in Niedersachsen.

Personalausgaben: Bei diesem größten Ausgabenposten verzeichnet die Mittelfristige Planung für das Jahr 2005 einen Rückgang um 338 Mio. Euro, der zum großen Teil auf dem Wegfall des Weihnachtsgeldes der Beamten beruht. Die künftige Entwicklung hängt von mehreren Faktoren ab, namentlich von der Entwicklung der aktiv Beschäftigten, der Zunahme der Pensionäre und den künftigen Tariflohnerhöhungen, die meist auf Beamte und Versorgungsemp-

fänger übertragen werden. Abb. 6 zeigt, daß die Anzahl der Pensionäre des Landes Niedersachsen im Projektionszeitraum sehr stark zunimmt. Das Diagramm beruht auf einer Prognose des Niedersächsischen Landesamts für Bezüge und Versorgung, die freundlicherweise vom Finanzministerium zur Verfügung gestellt wurde. Wegen der beschriebenen Entwicklung würden die Personalausgaben des Landes selbst bei konstantem Beschäftigungsvolumen und konstanten Löhnen signifikant steigen.

Aufgrund der großen Bedeutung der Versorgungsempfänger – die Ausgaben für sie betragen rund ein Viertel der gesamten Personalausgaben – wurden für aktive Beschäftigte und für Pensionäre getrennte Vorausschätzungen angestellt. Beim Beschäftigungsvolumen wurde, der Mittelfristigen Planung folgend, eine Verminderung bis zum Jahr 2008 angenommen, die im wesentlichen auf der jüngst umgesetzten Verwaltungsreform beruht. Für die späteren Jahre wurde das Beschäftigungsvolumen als konstant angesetzt, während bei den Versorgungsempfängern die oben dargestellte Entwicklung übernommen wurde. In Übereinstimmung mit der Annahme zum Wirtschaftswachstum wurde darüber hinaus unterstellt, daß die Entlohnung nach 2005 im Jahresdurchschnitt um 3 Prozent wächst und die lineare Lohnentwicklung auf Beamte und Versorgungsempfänger übertragen wird.

Sachausgaben: Es wurden die Werte der Mittelfristigen Planung übernommen und hernach mit einer Wachstumsrate von 3 Prozent fortgeschrieben.

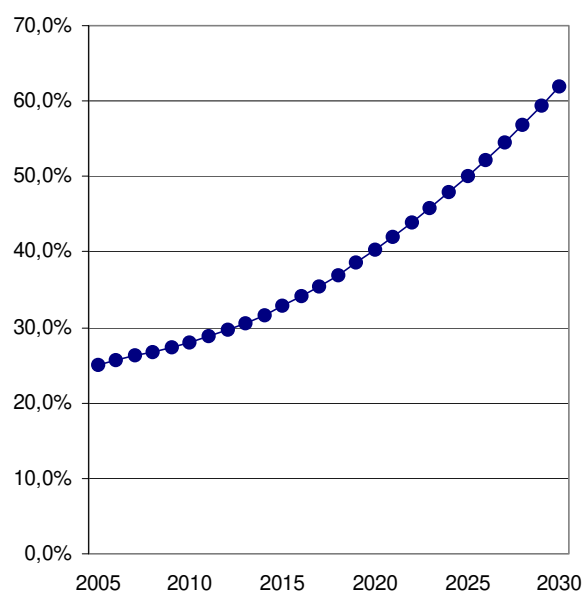
Schuldzinsen: Im hiesigen konsistenten Ansatz ergeben sich die künftigen Werte der Schuldzinsen aus der Entwicklung des Schuldenstandes und dem in Abschnitt B unterstellten Zinssatz, ohne daß weitere Annahmen erforderlich sind.

Zuweisungen und Zuschüsse: Für die Übertragungsausgaben an Kommunen, Landwirtschaftskammern usw. wurden die Werte aus der Mittelfristigen Planung übernommen und mit einer Wachstumsrate von 3 Prozent fortgeschrieben.

Sonstige Ausgaben: Hierbei handelt es sich im wesentlichen um Investitionsausgaben und Ausgaben im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben. Es wurden die Werte der Mittelfristigen Planung übernommen und mit einer Wachstumsrate von 3 Prozent fortgeschrieben.

Das erste Ergebnis der Nachhaltigkeitsanalyse stellt Abb. 7 dar. Die Abbildung zeigt die Entwicklung der Schuldenstandsquote Niedersachsens bis zum Jahre 2030. Man erkennt, daß die Schuldenstandsquote exponentiell zunimmt und

am Ende des Prognosezeitraums 62 Prozent beträgt. Parallel hierzu steigt die Budgetdefizitquote von 1,4 Prozent auf 4,3 Prozent. In absoluten Zahlen wachsen der Schuldenstand auf 248 Mrd. Euro und das Budgetdefizit auf gut 17 Mrd. Euro im Jahre 2030. Während anfangs noch gelegentlich ein Primärüberschuß erzielt wird, stellen sich ab 2011 wachsende Primärdefizite ein, die das ohnehin schon rasante Schuldenwachstum beschleunigen. Einen erheblichen Anteil an dieser ungünstigen Entwicklung hat die Tatsache, daß das Verhältnis der Pensions- und Zinsausgaben zu den laufenden Einnahmen von anfangs 24



Prozent auf 54 Prozent im Jahre 2030 steigt.

Abb. 7: Prognose der Schuldenstandsquote.

Die *Nachhaltigkeitslücke* beträgt 1,37 Prozent. Um das exponentielle Wachstum der Schuldenstandsquote zu unterbinden, müßten die Primärdefizite ab 2005 also um 1,37 Prozent des Bruttoinlandsprodukts gesenkt werden, und zwar im Vergleich zu den prognostizierten Werten, nicht im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr. In absoluten Zahlen entspricht das einem Konsolidierungsbedarf von 2,55 Mrd. Euro in 2005. Der Konsolidierungsbedarf wächst jährlich mit derselben Rate wie das Bruttoinlandsprodukt, nämlich um 3 Prozent.

Die Nachhaltigkeitslücke entspricht zahlenmäßig recht genau dem Budgetdefizit, aber das ist reiner Zufall, denn beide Größen haben völlig unterschiedliche Bedeutungen: Während Einmaleffekte wie Veräußerungsvorgänge das Budgetdefizit unmittelbar verringern, haben sie nur wenig Einfluß auf die Nachhaltigkeitslücke. Die letztere kann nicht durch einmalige Haushaltsoperationen, sondern nur durch dauerhafte Ausgabensenkungen oder dauerhafte Einnahmeerhöhungen geschlossen werden.

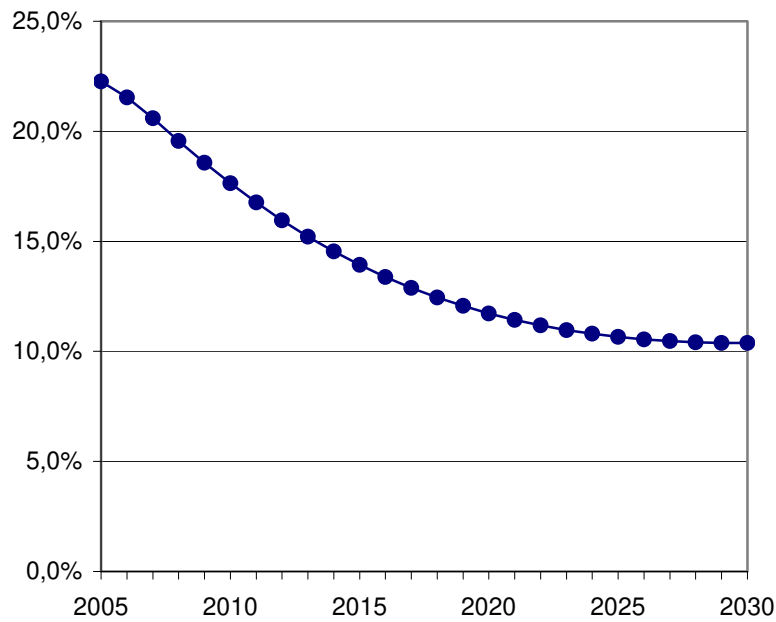


Abb. 8: Schuldenstandsquote bei nachhaltigem Kurs.

Bei einem sofortigen Einschwenken auf einen nachhaltigen Kurs würde die Schuldenstandsquote allmählich auf 10,4 Prozent sinken, wie in Abb. 8 gezeigt, und anschließend dort verharren. Dabei würden ständig Primärüberschüsse erwirtschaftet, die zur Deckung der Zinsverpflichtungen ausreichen. Das Land muß nicht unbedingt schlagartig auf einen solchen Kurs einschwenken, der immerhin eine Kürzung der Gesamtausgaben um rund 11 Prozent verlangt, doch wird der Konsolidierungsbedarf um so größer, je länger man wartet. Eine

Verzicht auf Kürzungen ist jedenfalls objektiv unmöglich, weil sie in den Bankrott führen würde.

IV Fazit

In dieser Studie wurde gefragt, ob die niedersächsische Finanzpolitik nachhaltig sei. Auf Grundlage der heutigen Planungen und Vorausschätzungen ist das trotz des 2003 eingeleiteten Konsolidierungskurses unzweifelhaft nicht der Fall. Vielmehr wird die Schuldenstandsquote auch bei Berücksichtigung der schon beschlossenen Sparmaßnahmen explodieren und werden zunehmende Ausgabenanteile für Versorgung und Zinsen den Handlungsspielraum empfindlich beschneiden. Es war nicht Aufgabe der Studie, die hieraus zu ziehenden Konsequenzen aufzuzeigen oder darzulegen, mit welchen Maßnahmen ein nachhaltiger finanzpolitischer Kurs erreicht werden könnte.

Mathematischer Anhang

Nachstehend bezeichnet Y_t das Bruttoinlandsprodukt im Jahre t , das mit der konstanten Rate n wächst. Somit gilt $Y_t = (1+n)Y_{t-1}$. Dividiert man die Ausdrücke in Formel (2) auf Seite 8 durch Y_t bzw. durch $(1+n)Y_{t-1}$, so folgt:

$$(5) \quad \frac{D_t}{Y_t} = \frac{1+r}{1+n} \cdot \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{P_t}{Y_t}.$$

Mit $d_t = D_t/Y_t$ für die Schuldenstandsquote, $p_t = P_t/Y_t$ für die Primärdefizitquote und $\Omega = (1+r)/(1+n)$ ergibt sich hieraus Gleichung (3) im Text:

$$(6) \quad d_t = \Omega d_{t-1} + p_t.$$

Aus dieser jährlichen Budgetgleichung erhält man durch Rekursion die überperiodische Budgetgleichung für ein beliebiges Endjahr T :

$$(7) \quad d_T = \Omega^T d_0 + \sum_{t=1}^T \Omega^{T-t} p_t.$$

$$(8) \quad \Leftrightarrow d_T = \Omega^T \left(d_0 + \sum_{t=1}^T \frac{p_t}{\Omega^t} \right).$$

Unter der empirisch und theoretisch gut begründbaren Annahme, daß der Zinssatz auf Dauer die Wachstumsrate übersteigt (Homburg 1991, 1992), ist die Zahl Ω größer als Eins, und Ω^T strebt für $T = 1, 2, \dots$ gegen Unendlich. Die Schuldenstandsquote muß aber nach oben beschränkt sein, wenn der Staatsbankrott abgewendet werden soll (Transversalitätsbedingung), wobei der Wert der Schranke keine Rolle spielt, denn die Definition der Nachhaltigkeitslücke beruht auf folgendem mathematischem Satz: Ist das Produkt einer unbeschränkt wachsenden und einer anderen Folge durch eine beliebige Zahl nach oben beschränkt, dann strebt die andere Folge gegen Null. Aus der Existenz einer oberen Schranke für die Schuldenstandsquote folgt somit

$$(9) \quad d_0 + \sum_{t=1}^{\infty} \frac{p_t}{\Omega^t} = 0.$$

Diese Bedingung ist insbesondere erfüllt, wenn die Schuldenstandsquote einem bestimmten endlichen Zielwert zustrebt, was hier aber nicht verlangt wird.

Falsch ist übrigens die oft zu lesende Umschreibung, der Staat zahle seine Schulden bei erfüllter Transversalitätsbedingung schließlich zurück. Dies würde die noch speziellere Annahme erfordern, daß die Schuldenstandsquote gegen Null strebt. Auf Grundlage der hiesigen Definition der Nachhaltigkeit mag die Schuldenstandsquote aber ebenso gut gegen einen positiven Wert konvergieren oder – sofern nach oben beschränkt – gar nicht konvergieren.

Eine Nachhaltigkeitslücke besteht, wenn der in (9) angegebene Ausdruck nicht verschwindet, sondern positiv ist. Sind die Primärdefizitquoten nach oben beschränkt (andernfalls kann die Nachhaltigkeitslücke unendlich groß sein), existiert unter dieser Voraussetzung eine Zahl $L > 0$ mit der Eigenschaft

$$(10) \quad d_0 + \sum_{t=1}^{\infty} \frac{p_t - L}{\Omega^t} = 0.$$

Diese Formel definiert die Nachhaltigkeitslücke als jene einheitliche Senkung der Primärdefizitquoten, die zur Einhaltung der überperiodischen Budgetgleichung erforderlich ist. Eine explizite Lösung erhält man durch Auflösen nach L und Ausrechnen der geometrischen Reihe (Hilfestellung: $\sum_{t=1}^{\infty} q^t = q/(1-q)$).

$$(11) \quad L = \frac{d_0 + \sum_{t=1}^{\infty} \frac{p_t}{\Omega^t}}{\sum_{t=1}^{\infty} \frac{1}{\Omega^t}} = \frac{r-n}{1+n} \left[d_0 + \sum_{t=1}^{\infty} \frac{p_t}{\Omega^t} \right].$$

Empirisch werden alle Größen bis zum Jahr T prognostiziert und anschließend mit konstanter Rate fortgeschrieben, weshalb die Primärdefizitquoten nach dem Jahre T auf dem Niveau p_T verharren. Setzt man dies ein und rechnet die Reihen aus, ergibt sich nach Rücksubstitution von Ω die Formel (4) aus dem Text (dabei nutze man $\sum_{t=T+1}^{\infty} q^t = q^T \sum_{t=1}^{\infty} q^t$):

$$(12) \quad L = \frac{r-n}{1+n} \left[d_0 + \sum_{t=1}^T \frac{p_t}{\Omega^t} \right] + \frac{p_T}{\Omega^T}.$$

Die Nachhaltigkeitslücke hängt von drei Summanden ab, nämlich der anfänglichen Schuldenstandsquote, den Primärdefizitquoten bis zum Ende des Prognosezeitraums und den ab dann fortgeschriebenen Primärdefizitquoten. Bei Konstanz der Primärdefizitquoten von Anfang an, also $T=0$, erhält man den besonders einfachen Ausdruck $L = (r-n)/(1+n)d_0 + p_0$.

Literatur

- Auerbach, A. J., J. Gokhale und L. J. Kotlikoff (1991) Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting. In: D. Bradford (Hrsg.) *Tax Policy and the Economy, Vol. 5*, Cambridge, MIT Press.
- Blanchard, O. J. (1990) Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. OECD Economic Department Working Papers No. 79.
- Economic Policy Committee (2003) *The Impact of Ageing Populations on Public Finances: Overview of Analysis Carried out at EU Level and Proposals for a Future Work Programme*. Brüssel: EPC/ECFIN/435/03.
- Homburg, St. (1991) Interest and Growth in an Economy with Land. *Canadian Journal of Economics* 24, S. 450 ff.
- Homburg, St. (1992) *Efficient Economic Growth*. Berlin usw.: Springer.
- Niedersächsisches Finanzministerium und Niedersächsische Staatskanzlei (2004) *Mittelfristige Planung 2004–2008*. Hannover.
- Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2004) *Statistische Monatshefte Niedersachsen 8/2004*. Hannover.
- Rosenschon, A. (2004) Ist die Finanzpolitik der Bundesländer nachhaltig? *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 53, S. 3 ff.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) Jahresgutachten 2003/2004. Bundestagsdrucksache 15/2000.
- Werding, M. und A. Kaltschütz (2005) *Modellrechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*. München: Ifo Institut für Wirtschaftsforschung.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001) *Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik*. Berlin: BMF.