

# Ehrbarer Staat?

Staatsverschuldung wirksam begrenzen

**Bernd Raffelhüschen**

**Stiftung Marktwirtschaft**

Forschungszentrum Generationenverträge  
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Pressegespräch und Fachtagung am 1. Dezember 2010, Berlin

# Gliederung

- 1) Die Entwicklung der Staatsverschuldung
- 2) Von Schulden und Eisbergen
- 3) Das Zukunftspaket der Bundesregierung
- 4) Wie kann die Staatsverschuldung langfristig getilgt werden?

... doch zunächst. Das Ergebnis vorab:

Wir können das Schuldenproblem in den Griff bekommen.

(... und waren bereits auf einem guten Weg.)

Hierzu reichen die unumgänglichen Ausgabenkürzungen der Gegenwart nicht aus.

Wir müssen auch den demografisch bedingten Anstieg der Pensionslasten in der Zukunft begrenzen.

**Im Jahr 1950 beliefen sich die  
Schulden auf**

**9.573.940.475 Euro**

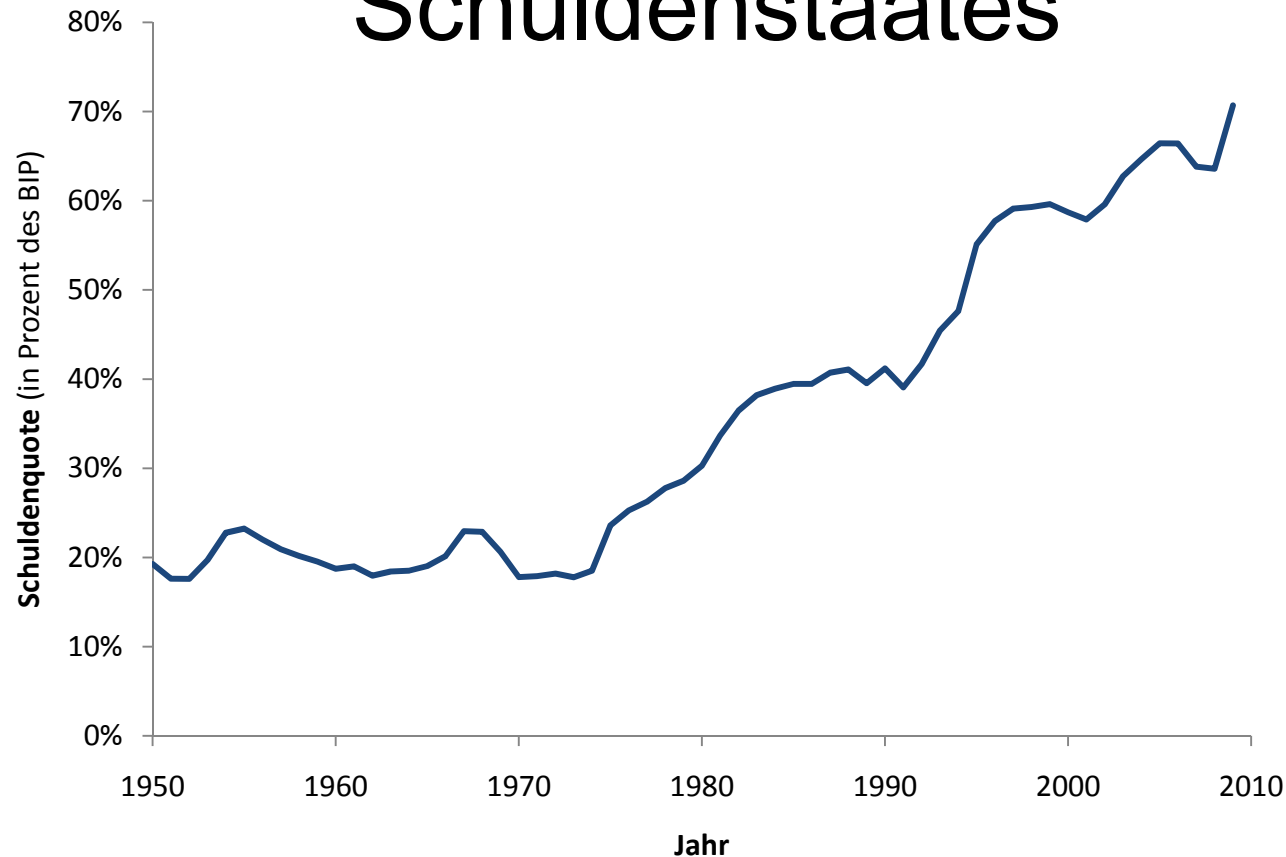
**oder gerade mal**

**19 Prozent des BIP**

(Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte, Stand: 31.03.1950)

... und da die Politiker damals die Eigenart hatten, zusätzliche Schulden wieder zurück zu bezahlen, blieb es bis Mitte der siebziger Jahre auch dabei.  
Aber dann kam es ...

## ... zur Gründung des deutschen Schuldenstaates



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Seit der „Gründung“ des Schuldenstaates in der Mitte der 1970er Jahre hat sich die Schuldenquote mehr als verdreifacht.

**Aktuell belaufen sich die Schulden  
auf**

**1.694.368.261.000 Euro**

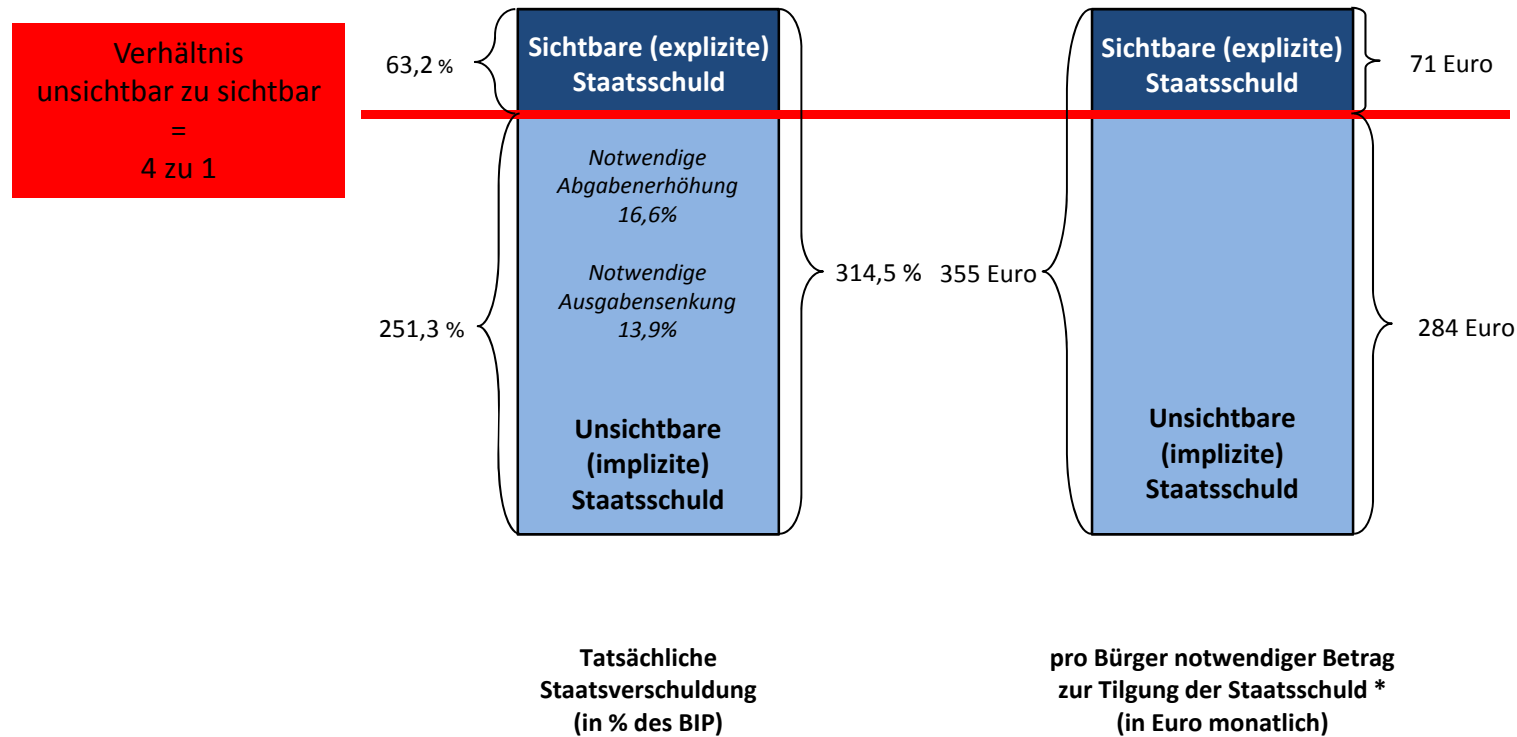
**oder**

**71 Prozent des BIP**

(Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte, Stand: 31.12.2009)

# Aber nur diese Spitze des Schuldenbergs ist wirklich sichtbar

(Basisjahr 2008,  $g=1,5\%$ ,  $r=3,0\%$ )



\* Betrag, den jeder Bundesbürger unabhängig von Steuern und Sozialabgaben bis zu seinem Lebensende zusätzlich pro Monat an den Staat abführen müsste, um die Schuldenlast des Staates zu begleichen.

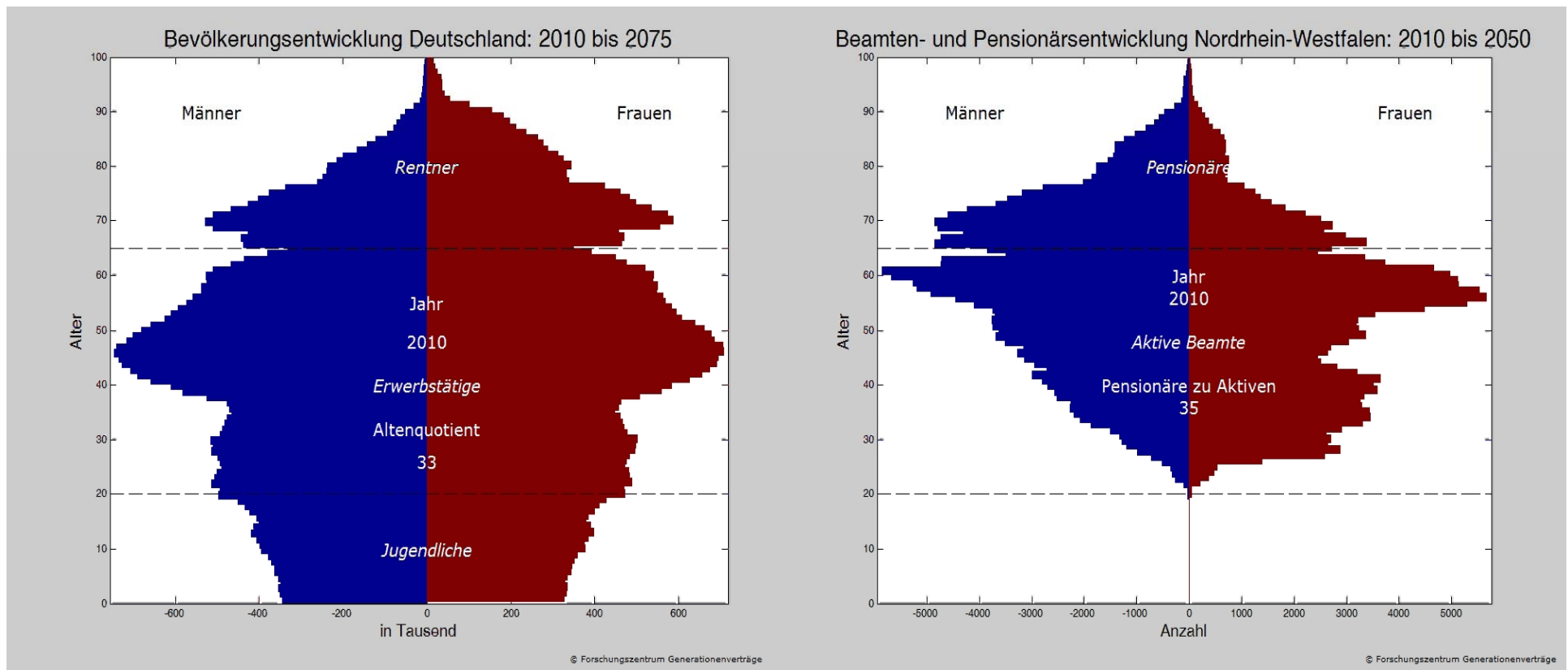


# Sichtbare vs. unsichtbare Staatsschuld

**Sichtbare Staatsschuld:** Die *sichtbare oder explizite Staatsverschuldung* ist die Summe der *Haushaltsdefizite der Vergangenheit*. Sie entspricht dem offiziell oder explizit ausgewiesenen Schuldenstand des Staates.

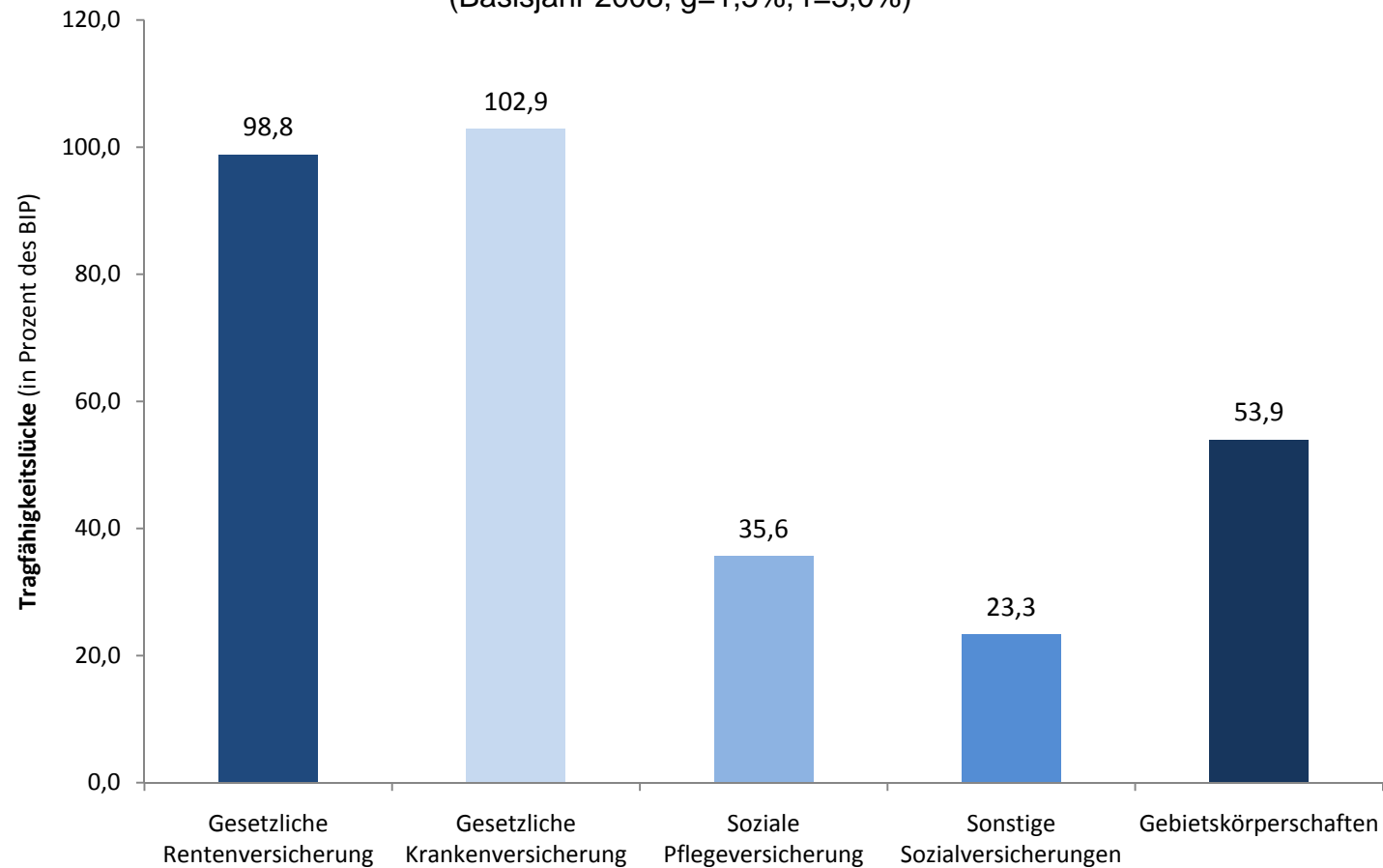
**Unsichtbare Staatsschuld:** Im Unterschied zur expliziten Staatsschuld entspricht die unsichtbare oder implizite Staatsschuld der Summe aller *zukünftigen Haushaltsdefizite*. Hinter der unsichtbaren Staatsschuld verbergen sich alle durch das heutige Steuer- und Abgabenniveau nicht gedeckten Leistungsversprechen, wie beispielsweise die zukünftigen Rentenansprüche der Angestellten aber auch die Pensionsansprüche der Beamten von Bund, Ländern und Gemeinden.

# Woraus resultieren die impliziten Schulden des Staates genau?



## Wo sind die Schulden vergraben?

(Basisjahr 2008,  $g=1,5\%$ ,  $r=3,0\%$ )



*Das wahre Nachhaltigkeitsproblem lauert nach wie vor in den Sozialversicherungen. Dennoch steht die Politik in der Verantwortung, die Verschuldung der Gebietskörperschaften dauerhaft zu begrenzen und zurückzuführen.*

Die „Ausgabenstrukturreform“  
(das sogenannte Zukunftspaket)  
hat die Bezeichnung nicht verdient.

## Das Zukunftspaket

in Mrd. Euro	2011	2012	2013	2014
<b>A) Haushaltsbegleitgesetz</b>	<b>3,8</b>	<b>5,7</b>	<b>6,0</b>	<b>5,2</b>
<b>B) Kernbrennstoffsteuergesetz</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>
<b>C) Sonstige Maßnahmen des Zukunftspakets</b>	<b>5,4</b>	<b>10,9</b>	<b>15,6</b>	<b>19,4</b>
darunter:				
<b>C-1) Finanzmarkttransaktionssteuer</b>	<b>0,0</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>
<b>C-2) Haushaltsverfahren</b>	<b>5,4</b>	<b>8,9</b>	<b>13,6</b>	<b>17,4</b>
darunter:				
Bahndividende	0,5	0,5	0,5	0,5
Ersatz Pflicht- durch Ermessensleistungen (SGB II und SGB III)	2,0	4,0	5,0	5,0
Effizienzverbesserungen bei der Arbeitsmarktvermittlung (SGB II)	0,0	0,0	1,5	3,0
Streitkräftereform	0,0	0,0	1,0	3,0
Einsparung bei disponiblen Ausgaben	1,5	2,5	3,1	3,1
Verwaltungsausgaben	0,8	0,8	0,8	0,8
Stadtschloss	0,1	0,1	0,2	0,0
Zinsausgaben	0,5	1,0	1,5	2,0
<b>Gesamte Entlastung der Gebietskörperschaften</b>	<b>16,9</b>	<b>29,8</b>	<b>39,5</b>	<b>46,3</b>
davon: Entlastung des Bundeshaushalts	16,6	29,5	39,2	45,9
<b>Gesamte Entlastung des öffentlichen Gesamthaushalts</b>	<b>16,8</b>	<b>27,8</b>	<b>37,5</b>	<b>45,1</b>

*Das Zukunftspaket beinhaltet viele „Luftbuchungen“, welche noch nicht durch konkrete Maßnahmen oder Beschlüsse untermauert wurden. Es ist mehr als fraglich, ob und in welchem Umfang die beabsichtigten Entlastungen tatsächlich realisiert werden können.*

# 1. Schritt des Zukunftspakets: Das Haushaltsbegleitgesetz

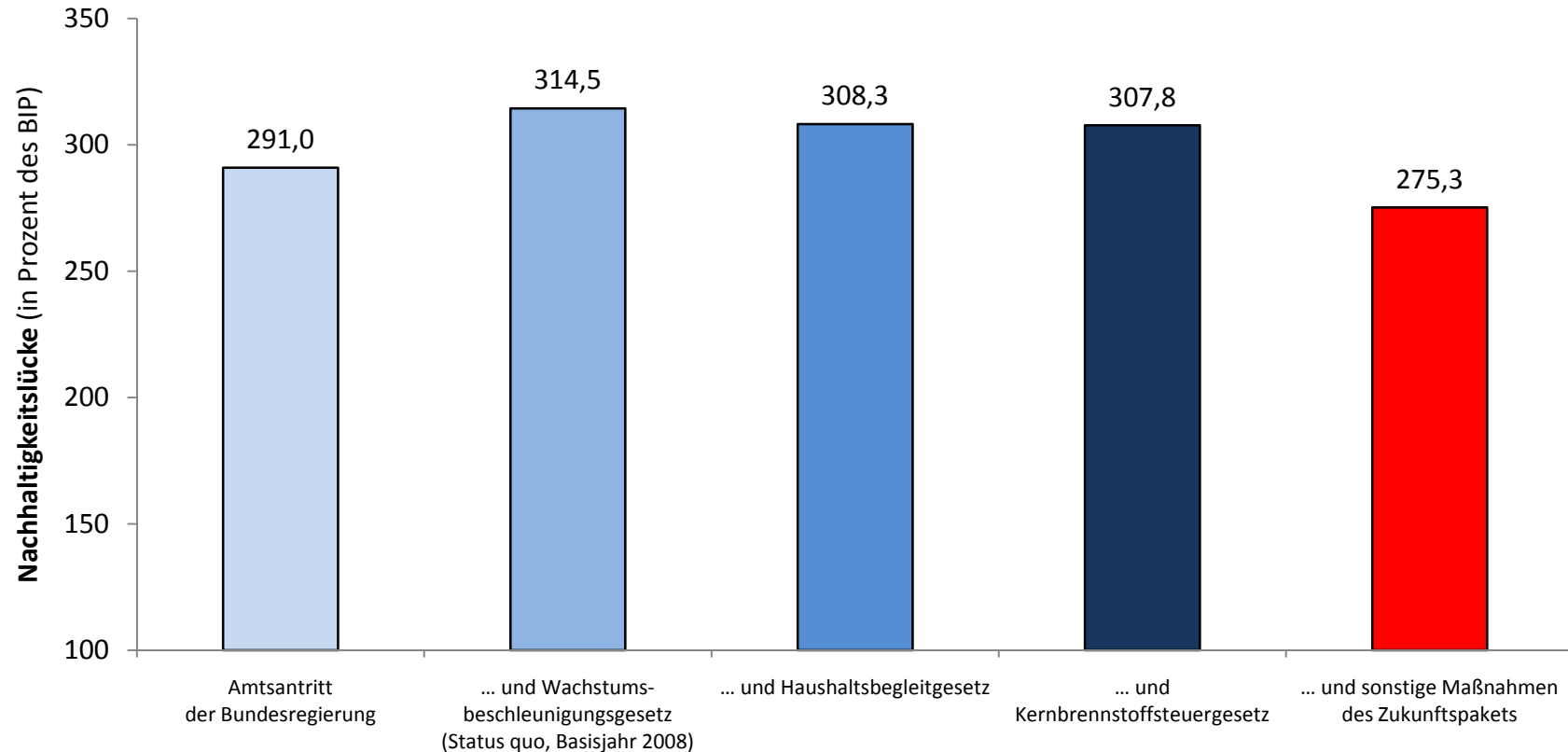
in Mrd. Euro

	2011	2012	2013	2014
<b>A) Einnahmenseitige Maßnahmen</b>	<b>2,7</b>	<b>2,6</b>	<b>2,9</b>	<b>2,9</b>
Luftverkehrsteuer	1,0	1,0	1,0	1,0
Energie- und Stromsteuer	1,3	1,2	1,5	1,5
Insolvenzordnung	0,3	0,4	0,4	0,4
<b>B) Ausgabenseitige Maßnahmen</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>
Elterngeld (Absenkung Ersatzquote; Nicht-Berücksichtigung bestimmter Einnahmen)	0,2	0,2	0,2	0,2
Anrechnung des Elterngeldes auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts	0,5	0,5	0,5	0,5
Wegfall des befristeten Zuschlags beim Übergang von ALG1 zu ALG2	0,2	0,2	0,2	0,2
Wegfall der Heizkostenkomponente	0,1	0,3	0,3	0,3
<b>C) Verschiebepahnhöfe (Entlastung des Bundes zu Lasten der Sozialversicherungen)</b>	<b>0,1</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>	<b>1,2</b>
Weitere Beteiligung des Bundes an den Kosten der GKV für das Jahr 2011	-2,0	0,0	0,0	0,0
Wegfall Rentenversicherungspflicht ALG2	1,9	1,8	1,8	1,8
Wegfall der Erstattung der Aufwendungen für einigungsbedingte Leistungen	0,3	0,3	0,2	0,2
Rückwirkung auf Bundeszuschüsse und Beitragszahlungen des Bundes	-0,1	-0,1	0,0	-0,8
<b>Gesamte Entlastung der Gebietskörperschaften</b>	<b>3,8</b>	<b>5,7</b>	<b>6,0</b>	<b>5,2</b>
<b>Effektive Entlastung des öffentlichen Gesamthaushalts</b>	<b>3,7</b>	<b>3,7</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>

*Das Haushaltsbegleitgesetz führt nur zu einer geringen Entlastung der öffentlichen Haushalte. Fragwürdig sind die fiskalischen Verschiebepahnhöfe, mit denen Lasten zwischen Bund und Sozialversicherungen verschoben werden. Statt über neue Steuern die Einnahmen zu erhöhen, sollte der Haushalt über Einsparungen auf der Ausgabenseite konsolidiert werden.*

## Das Zukunftspaket hat eher nichts gebracht!

(Basisjahr 2008,  $g=1,5\%$ ,  $r=3,0\%$ )



*Das Zukunftspaket könnte einen wichtigen Schritt zur Haushaltskonsolidierung leisten. Dies hängt jedoch davon ab, ob die lediglich als „Luftbuchungen“ geplanten Entlastungen realisiert werden können. Selbst unter Berücksichtigung des Haushaltsbegleitgesetzes und der Kernbrennstoffsteuer fällt die Tragfähigkeitsbilanz der Bundesregierung aktuell jedoch negativ aus.*

Aber wie könnten es  
die Gebietskörperschaften  
denn nun wirklich machen?



# Die beiden Alternativen

## 1) Das Rasenmäherprinzip

a) Der „große“ Rasenmäher:

Alle Ausgaben werden in gleichem Umfang gekürzt.

b) Der „kleine“ Rasenmäher:

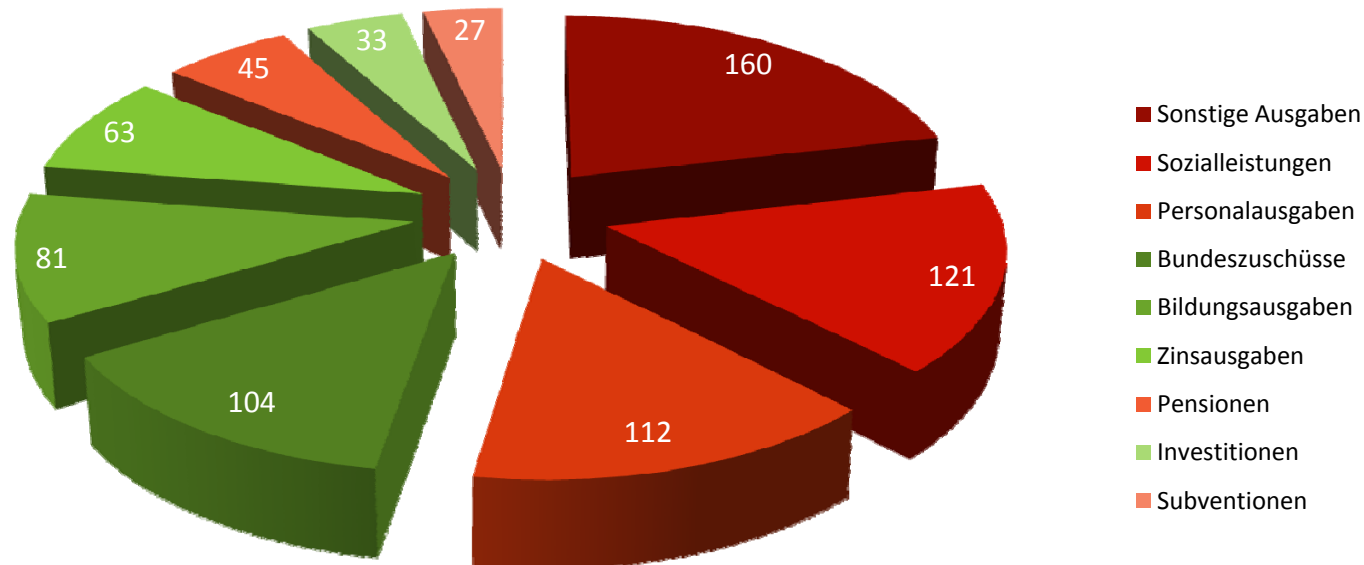
Einzelne Ausgaben werden von den Kürzungen ausgenommen.  
Dafür muss bei den anderen Ausgaben stärker gekürzt werden.

## 2) Einzelmaßnahmen

Es werden nur einzelne Ausgabenposten gekürzt oder bis zur Konsolidierung des Staatshaushalts auf heutigem Niveau eingefroren.

## Wo soll, wo kann gespart werden?

Ausgaben der Gebietskörperschaften in 2009 (in Mrd. Euro)



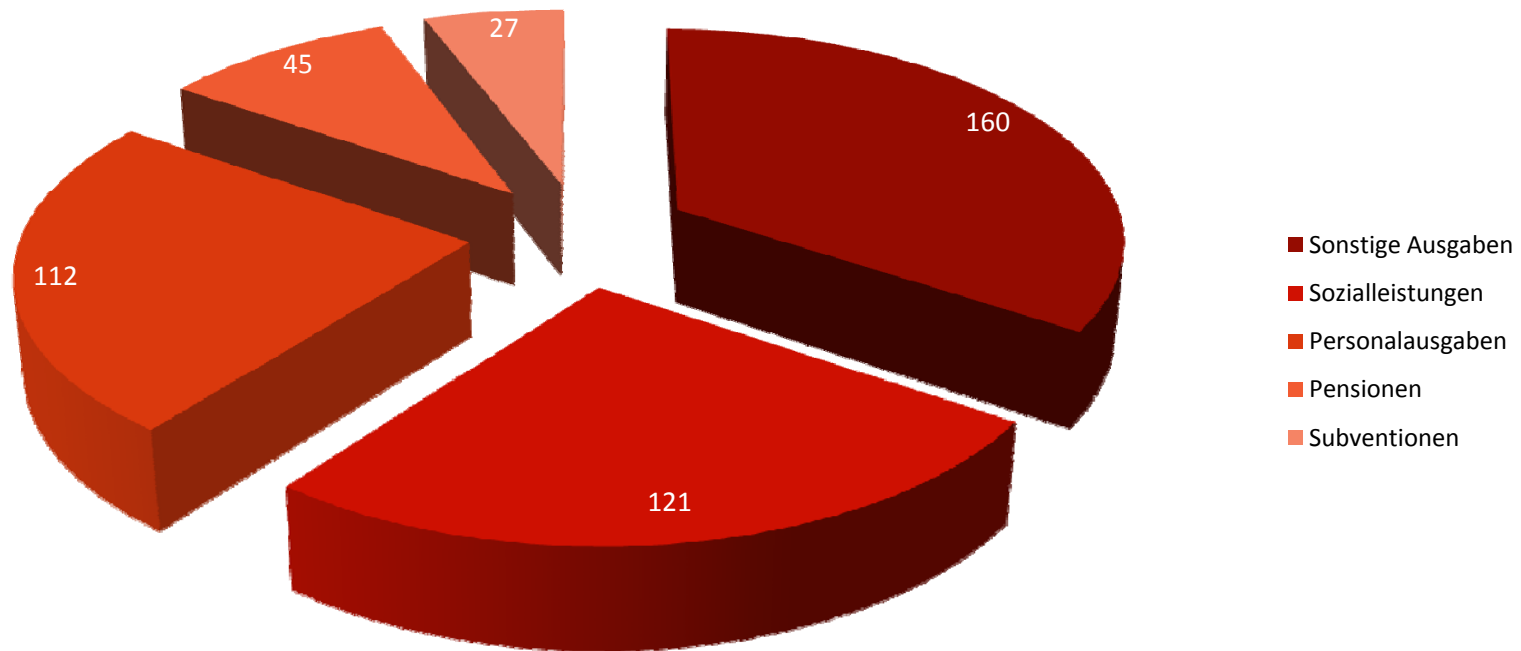
Gesamtausgaben  
747 Mrd. Euro

*Im Jahr 2009 entfielen etwa die Hälfte der Ausgaben der Gebietskörperschaften auf Sozialleistungen, Personal und die Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungen.*

## Bildung? Investitionen? Zinsen? Bundeszuschüsse?

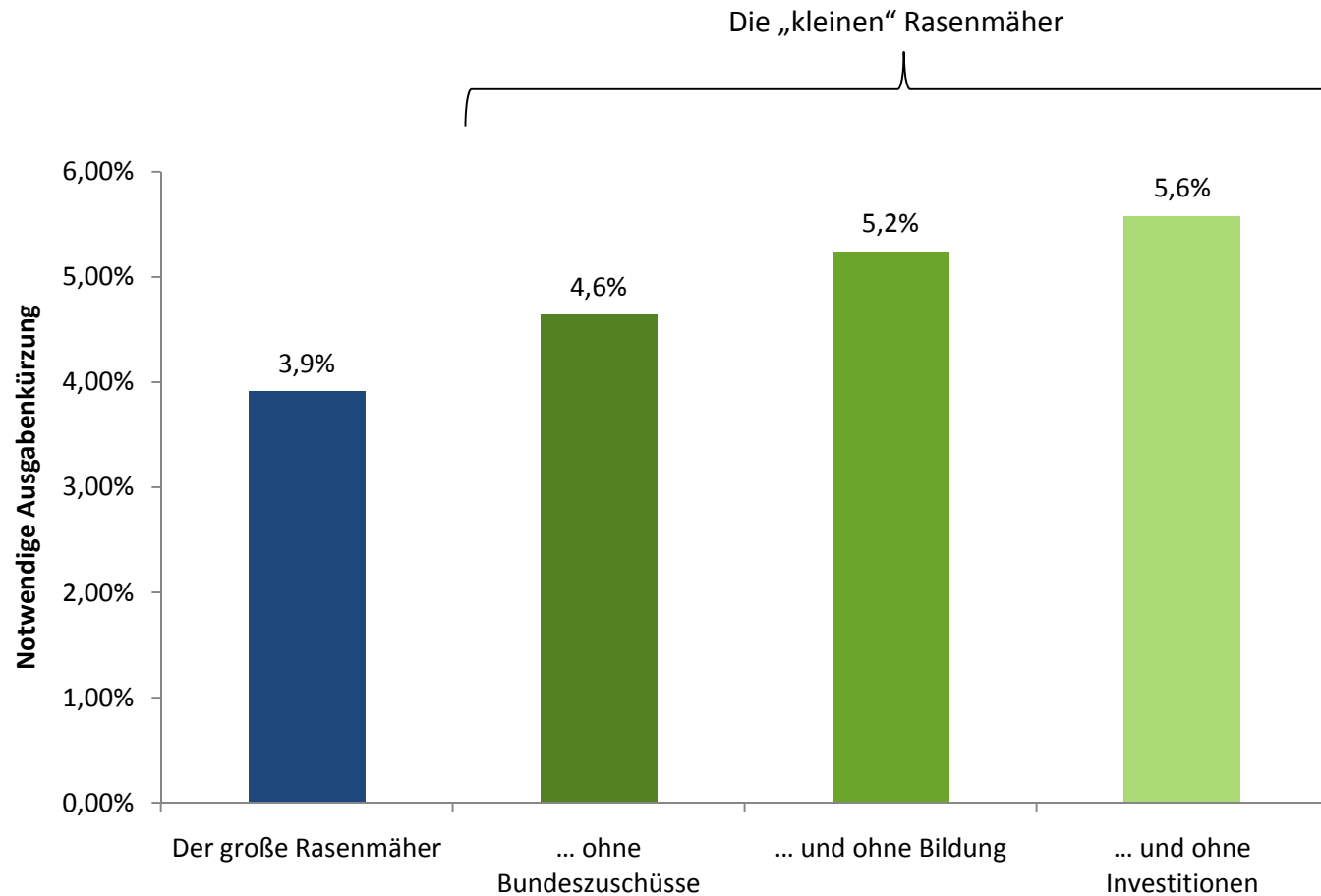
### Der Konsolidierungsspielraum

Ausgaben der Gebietskörperschaften in 2009 (in Mrd. Euro)



Lässt man die Ausgaben für Bildung, Investitionen, Zinsen und Bundeszuschüsse außen vor, so verringert sich der Konsolidierungsspielraum um 40 Prozent oder 282 Mrd. Euro.

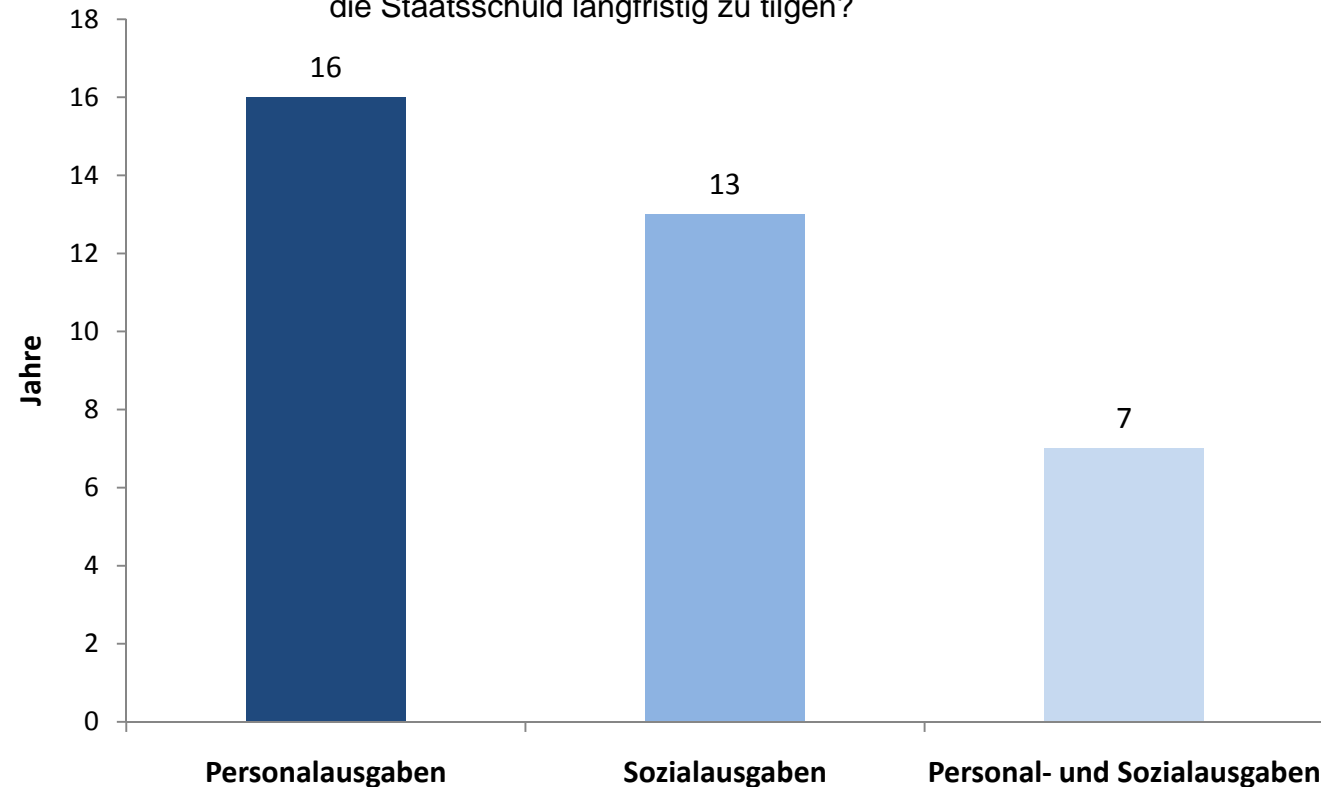
## Welchen Rasenmäher sollen wir nehmen?



Ein langfristiger Abbau der Staatsverschuldung der Gebietskörperschaften nach dem Rasenmäherprinzip erfordert eine Kürzung der Ausgaben um bis zu 6 %.

## Eine Alternative zum Rasenmäher: Einfrieren der Personal- oder Sozialausgaben

Um wie viele Jahre müssten die Personal- und/oder Sozialausgaben auf dem heutigen Niveau eingefroren werden, um die Staatsschuld langfristig zu tilgen?



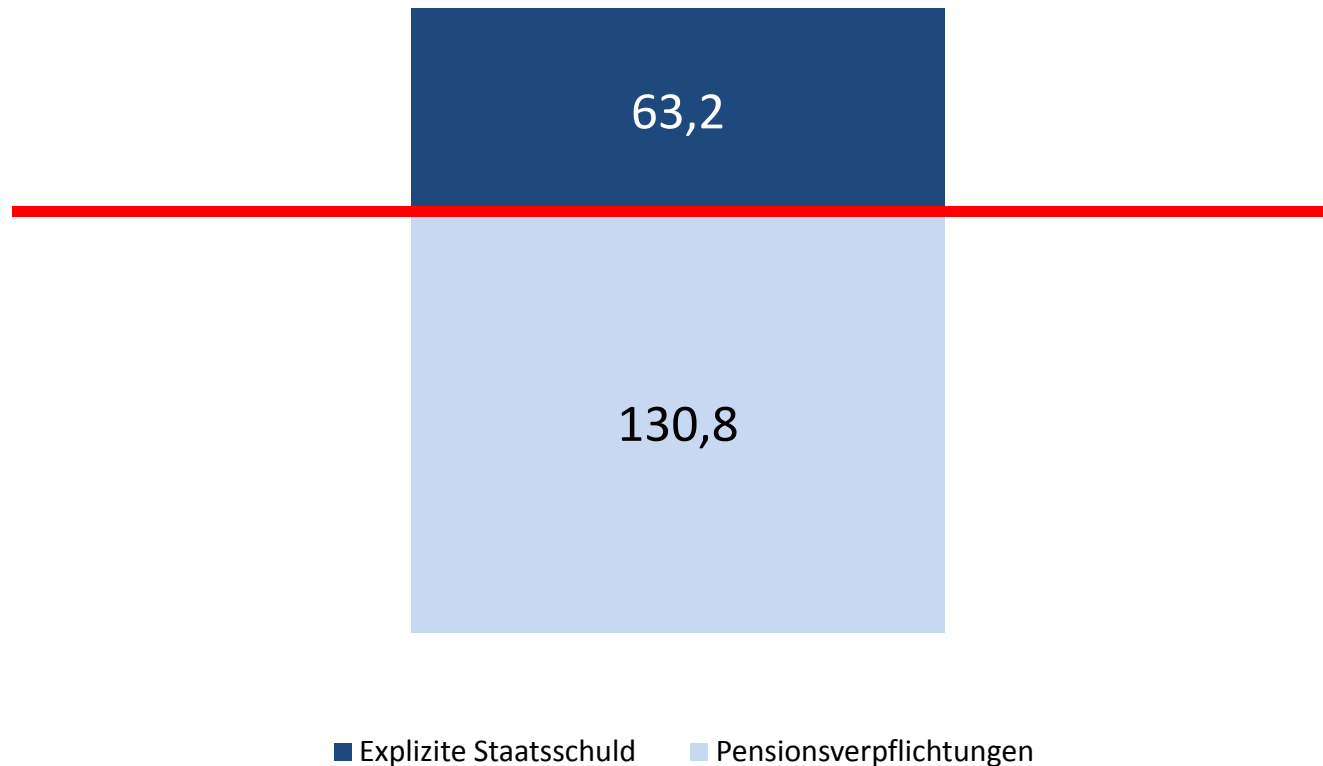
*Die Personal- **und** die Sozialausgaben müssten für etwa 7 Jahre auf dem heutigen Niveau eingefroren werden, um die Staatsverschuldung langfristig zu tilgen!*

Allerdings könnten wir uns etwas Luft  
verschaffen, denn wir haben da noch  
was nachzuholen....

## ... bei den zukünftigen Pensionslasten!

(Basisjahr 2008,  $g=1,5\%$ ,  $r=3,0\%$ )

Explizite Staatsschuld und Pensionsverpflichtungen der Gebietskörperschaften (in Prozent des BIP)



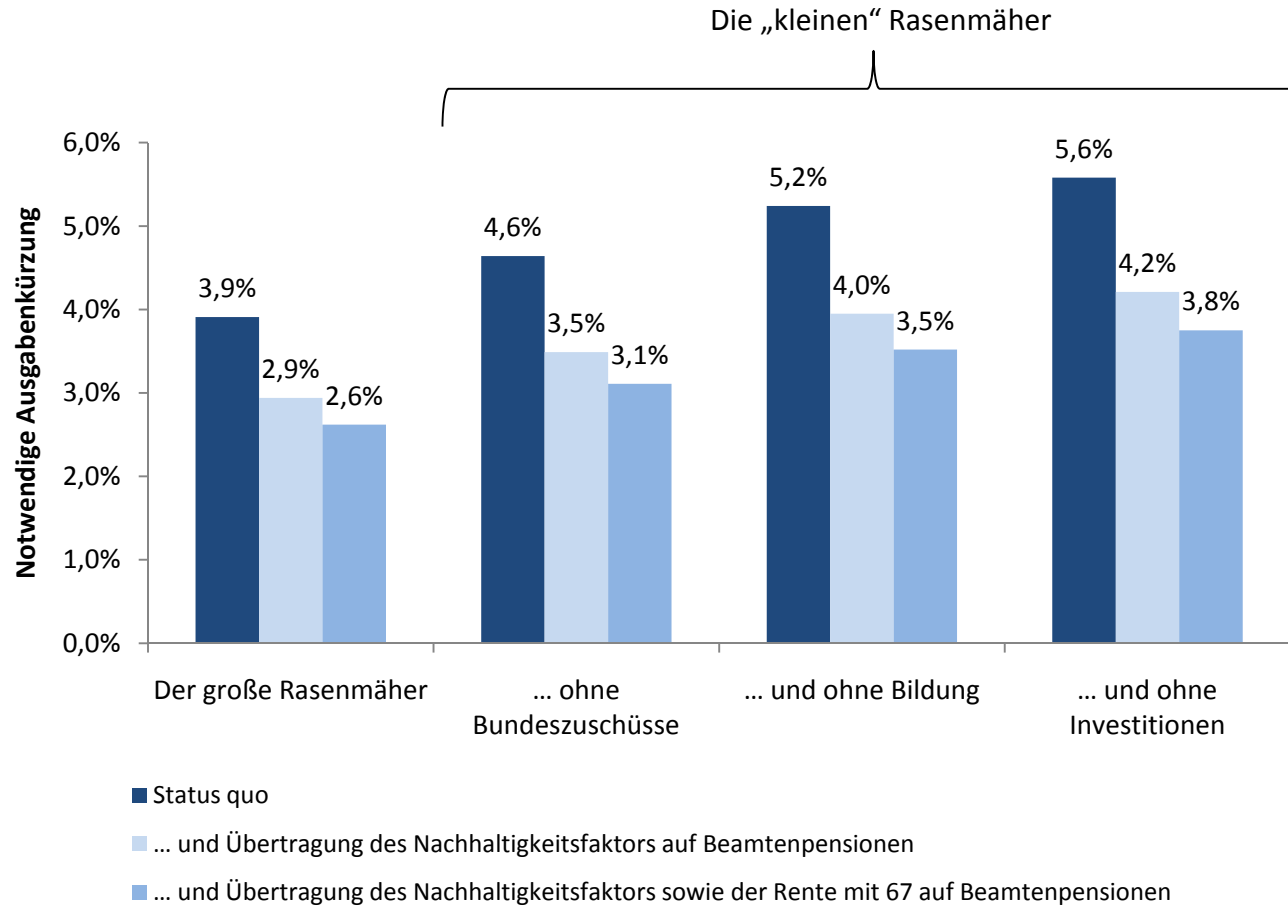
*Die Gegenwart spiegelt nicht das wahre Ausmaß der zukünftigen Lasten wider. Allein die impliziten Pensionsverpflichtungen übersteigen die heutige Verschuldung der Gebietskörperschaften bei Weitem.*

Wenn man im Sinne einer Gleichbehandlung von Angestellten und Beamten bei der Altersvorsorge die bisherigen Rentenreformen (Nachhaltigkeitsfaktor, Rente mit 67, etc.) wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung überträgt .....



## ...sieht die Sache deutlich entspannter aus!

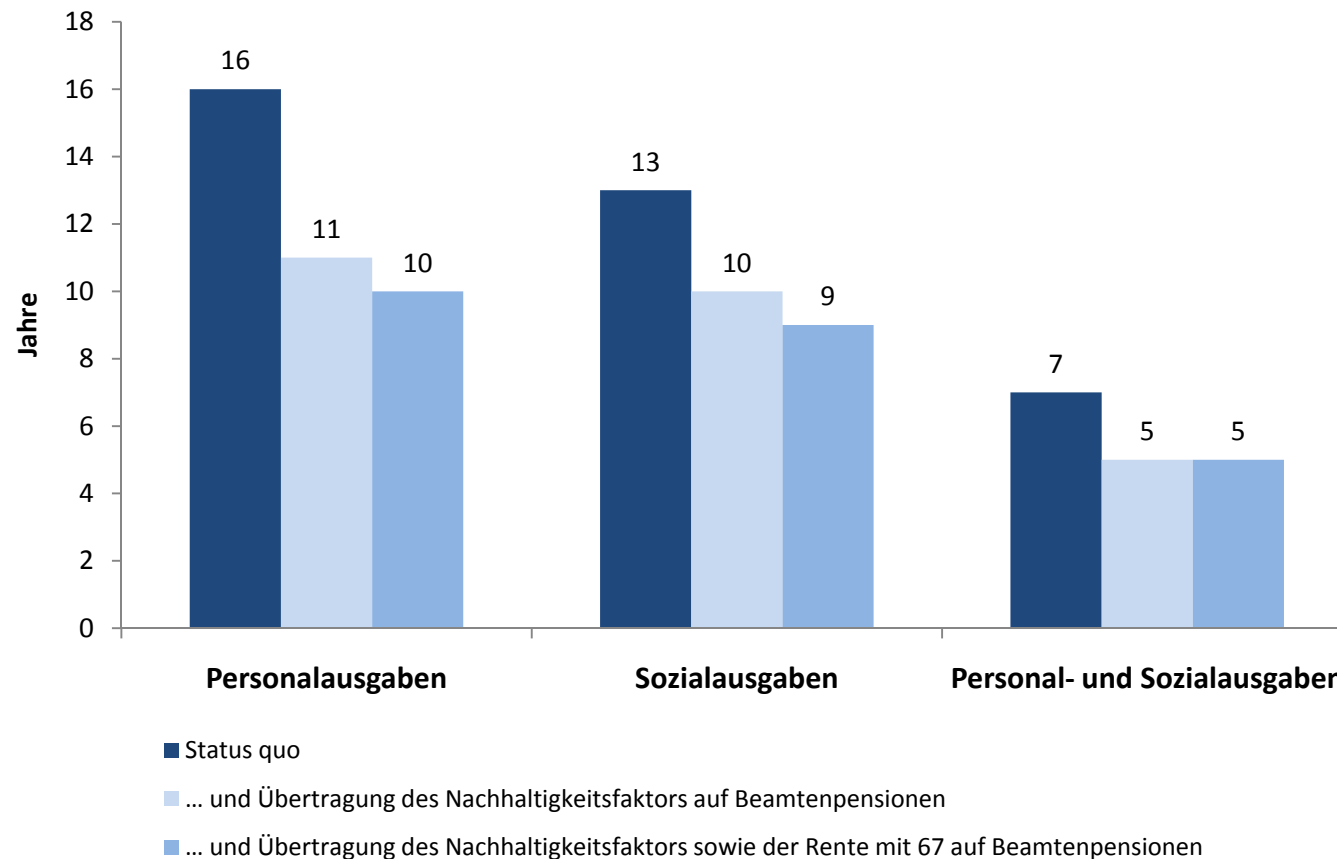
(Basisjahr 2008,  $g=1,5\%$ ,  $r=3,0\%$ )



*Eine wirkungsgleiche Übertragung der Rentenreformen auf die Beamtenpensionen verringert das Schuldenproblem der Gebietskörperschaften um ein Drittel. Dennoch sind für eine langfristige Entschuldung weitere Ausgabenkürzungen unumgänglich.*

## Einfrieren der Personalausgaben oder der Sozialausgaben

Um wie viele Jahre müssten die Personal- und/oder Sozialausgaben auf dem heutigen Niveau eingefroren werden, um die Staatsschuld langfristig zu tilgen?



*Selbst bei einer Übertragung der Rentenreformen müssten die Personal- und Sozialausgaben für etwa 5 Jahre auf dem heutigen Niveau eingefroren werden, um die Staatsverschuldung langfristig zu tilgen.*

# Fazit

- Wir können das Schuldenproblem in den Griff bekommen. Und waren bis zum Ausbruch der Wirtschaftskrise bereits auf einem guten Weg.
- Die – infolge der Wirtschaftskrise – eingeleitete Trendumkehr hat das Verhältnis der unsichtbaren zur sichtbaren Staatsschuld von 2,5 zu 1 auf aktuell 4 zu 1 ansteigen lassen.
- Sprudelnde Steuereinnahmen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass das **Schuldenproblem** sowohl in der Vergangenheit und Gegenwart als auch zukünftig maßgeblich **ein Ausgabenproblem** ist.
- Der Abbau der Staatsverschuldung erfordert deshalb den politischen Mut, um – neben den unumgänglichen Ausgabenkürzungen in der Gegenwart – alle bisherigen Rentenreformen wirkungsgleich auf die Pensionen der Staatsdiener zu übertragen. Denn nur dadurch kann der demografisch bedingte Anstieg der Pensionslasten zukünftig begrenzt werden.