



2 2007

60. Jg., 4.-5. KW, 31. Januar 2007

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

*Jürgen Rüttgers, Georg Milbradt, Helmut Seitz,
Max Groneck und Wolfgang Kitterer, Markus C. Kerber*

- Überschuldete Bundesländer: Ist die Einführung eindeutiger Verschuldungsgrenzen sinnvoll?

Kommentar

Dieter Dziadkowski

- Offene und verdeckte Belastung der Gesundheitskosten durch die Mehrwertsteuer

Daten und Prognosen

Wolfgang Nierhaus

- Wirtschaftskonjunktur 2006: Prognose und Wirklichkeit

Annette Weichselberger

- Westdeutsche Industrie: Investitionen wachsen 2007 ungebremst weiter

Im Blickpunkt

Hans G. Russ

- ifo Konjunkturtest Januar 2007

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.,
Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifode.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn, Prof. Dr. Gebhard Flaig,
Dr. Gernot Nerb, Dr. Wolfgang Ochel, Dr. Heidemarie C. Sherman, Dr. Martin Werding.

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Druck: Fritz Kriechbaumer, Taufkirchen.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

Überschuldete Bundesländer: Ist die Einführung eindeutiger Verschuldungsgrenzen sinnvoll?

3

Eine zunehmende Zahl von Bundesländern legte in den letzten Jahren verfassungswidrige Haushalte vor, drei Länder klagten gleichzeitig beim Bundesverfassungsgericht Solidargemeinschaftshilfe bei der Bewältigung der Haushaltskrisen ein. Kann die Festlegung von eindeutigen Verschuldungsgrenzen eine Überschuldung verhindern? Nach Ansicht von *Jürgen Rüttgers*, Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, sollten die Gebietskörperschaften grundsätzlich einen Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung anstreben. Das sollte sogar als Ziel in die Verfassung aufgenommen werden. Allerdings müsste den Haushalten Möglichkeit zur flexiblen Reaktion auf Veränderungen der Rahmenbedingungen eingeräumt werden, z.B. könnten die Investitionsausgaben – wie bisher – eine Haushaltskenngröße sein. Allerdings sollten Bund und Länder den Begriff »Investition« eng eingrenzen. *Georg Milbradt*, Ministerpräsident des Freistaates Sachsen, sieht in einem generellen Verschuldungsverbot, das sowohl im Grundgesetz als auch in den Landesverfassungen zu verankern sei, den wirksamsten Schutz. Von einem solchen Verschuldungsverbot dürfte nur in ganz eng definierten Ausnahmefällen – bspw. Naturkatastrophen – abgewichen werden. *Helmut Seitz*, TU Dresden, hält ebenfalls grundsätzliche Null-Defizit-Vorschriften, wobei diese so auszugestalten wären, dass entstehende Haushaltsfehlbeträge in einem Zeitraum von fünf bis sieben Jahren ausgeglichen werden müssten, für das am besten geeignete Instrument. *Max Groneck* und *Wolfgang Kitterer*, Universität zu Köln, ziehen die Abschaffung der »goldenen Regel« als Kreditgrenze in Betracht. Vorzuziehen wären, ihrer Meinung nach, klare quantitative Grenzen der Staatsverschuldung wie im Europäischen Stabilitätspakt, ihre ebenso quantitativ bestimmte Umsetzung auf der Ebene der Bundesländer und eine Sanktionsregelung im Falle von Überschreitungen der Grenzen. *Markus C. Kerber*, TU Berlin, schlägt dagegen bei einer Überschuldung der Bundesländer die zeitweise Übertragung der Zuständigkeit für die öffentliche Finanzwirtschaft an einen kommissarisch tätigen Finanzkurator und eine Überprüfung der »Politik-Performance« der Landesregierungen vor.

Kommentar

Zur offenen und verdeckten Belastung der Gesundheitskosten durch die Mehrwertsteuer

20

Dieter Dziadkowski

Dieter Dziadkowski, ehemaliges Mitglied der Bareis-Kommission, geht in seinem Kommentar der Frage nach, wie sich die Anhebung der Mehrwertsteuer auf die Gesundheitskosten und letztlich auf die Krankenkassenbeiträge auswirken wird. Da die Gesundheitskosten nicht nur offen (z.B. die Arzneimittelkosten mit dem vollen Mehrwertsteuersatz), sondern auch (die übrigen Therapiekosten) verdeckt durch nichtabziehbare Vorsteuern mit Mehrwertsteuer belegt sind, ist mit einer deutlich Zusatzbelastung zu rechnen.

Daten und Prognosen

Wirtschaftskonjunktur 2006: Prognose und Wirklichkeit

23

Wolfgang Nierhaus

Das ifo Institut beleuchtet seit Jahren kritisch die Güte der eigenen Konjunkturprognosen und diskutiert die Gründe für aufgetretene Differenzen zwischen Prognose und Wirklichkeit. Im Jahr 2006 ist die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland vom ifo Institut von der Grundtendenz her zutreffend prognostiziert worden. Als eines der ersten Wirtschaftsforschungsinstitute hatte das ifo Institut im Dezember 2005 die Wachstumsrate der gesamtwirtschaftlichen Produktion für das Jahr 2006 deutlich nach oben angehoben. Wie vom ifo Institut erwartet worden war, ist es 2006 *im konjunkturellen Verlauf* zu einer kräftigen Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Produktion gekommen; auch die Tempobeschleunigung in der *Jahresdurchschnittsbetrachtung* wurde zutreffend prognostiziert, wenngleich auch nicht in ihrem exakten Ausmaß. Trotz der optimistischen Grundeinschätzung der deutschen Konjunktur, die auf den schon damals guten Ergebnissen der ifo Unternehmensbefragungen basierte, ist die Dynamik des Aufschwungs und auch die positive Arbeitsmarktentwicklung unterschätzt worden. Exakt wurde dagegen der jahresdurchschnittliche Anstieg der Verbraucherpreise prognostiziert.

Westdeutsche Industrie: Investitionen wachsen 2007 ungebremst weiter

29

Annette Weichselberger

Nach den aktuellen Ergebnissen des ifo Investitionstests beabsichtigen die Unternehmen des westdeutschen verarbeitenden Gewerbes, in diesem Jahr rund 9% mehr in neue Bauten und Ausrüstungsgüter zu investieren als im Vorjahr. Für das Jahr 2006 ergeben die Meldungen der Erhebungsteilnehmer einen Anstieg von knapp 8%. Von den befragten Unternehmen beabsichtigen 69% in diesem Jahr ihre Investitionen zu erhöhen, während nur 25% von Investitionskürzungen ausgehen. Die restlichen 6% wollen ihr Investitionsniveau konstant halten. Befragt nach den Investitionsmotiven stehen die Ersatzbeschaffungen mit 30% an erster Stelle, dicht gefolgt von dem Erweiterungsmotiv, das zunehmend ins Blickfeld rückt. Rationalisierungsvorhaben verlieren dagegen weiter an Bedeutung.

Im Blickpunkt

ifo Konjunkturtest Januar 2007 in Kürze

34

Hans G. Russ

Das Geschäftsklima in der gewerblichen Wirtschaft Deutschlands hat sich im Januar 2007 leicht verschlechtert. Zwar wurde die aktuelle Geschäftslage weiterhin als sehr günstig eingestuft, aber im Vergleich zum Vormonat sank der Index etwas. Hier dürfte sich die Anfang des Jahres in Kraft getretene Erhöhung der Mehrwertsteuer ausgewirkt haben. In den Geschäftserwartungen kann dagegen abermals erhöhte Zuversicht zum Ausdruck. Man kann davon ausgehen, dass die Konjunktur nach einer leichten Dämpfung in den nächsten Monaten wieder an Dynamik zulegen wird.

Überschuldete Bundesländer: Ist die Einführung eindeutiger Verschuldungsgrenzen sinnvoll?

Eine zunehmende Zahl von Bundesländern legte in den letzten Jahren verfassungswidrige Haushalte vor, drei Länder klagten gleichzeitig beim Bundesverfassungsgericht Solidargemeinschaftshilfe bei der Bewältigung der Haushaltskrisen ein. Kann die Festlegung von eindeutigen Verschuldungsgrenzen eine Überschuldung verhindern?

Ziel: Haushalte ohne Neuverschuldung

Ziel der Politik in den nächsten Jahren wird und muss sein, die Haushalte von Bund und Ländern auszugleichen und ohne neue Schulden auszukommen. Diese Erkenntnis hat sich inzwischen über Parteigrenzen hinweg durchgesetzt. Denn die Lage ist dramatisch. Für das Jahr 2004 ergab sich zum Beispiel für die Bundesländer eine Bruttokreditaufnahme von rund 80 Mrd. €, davon mussten gut 53 Mrd. € für Tilgungen von fälligen Schulden ausgegeben werden. Damit blieben nur 27 Mrd. € für staatliche Aufgaben übrig. Diese Zahlen dürfen nicht darüber hinweg täuschen, dass die Situation in einigen Bundesländern deutlich dramatischer ist als in anderen. Nicht alle Länder haben ihre Hausaufgaben gemacht. Im Falle Berlins hat das BVerfG in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 genau dies ausdrücklich bescheinigt.

Aber es geht nicht nur um »schlecht gemachte Hausaufgaben«, es geht nicht nur um politisches Handeln. Es geht auch um die rechtlichen Rahmenbedingungen, innerhalb derer politisches Handeln stattfindet und in einem Rechtsstaat auch stattfinden muss. Hier muss man feststellen, dass das geltende Verfassungsrecht allen Gebietskörperschaften das Schuldenmachen sehr leicht gemacht hat.

Altes keynesianisches Denken

Zwar gibt es in vielen Verfassungen Regeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung, so auch in Artikel 115 Absatz 1 Satz 2 GG. Allerdings konnte diese Vorgabe durch die Ausnahmeregelung in Artikel 115 Absatz 1 Satz 2, 2. Halbsatz GG einfach ausgehebelt werden. Da-

nach ist eine über die Investitionsausgaben hinausgehende Kreditaufnahme erlaubt, um eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Um diese Ausnahme in Anspruch nehmen zu können, muss das Parlament darlegen, dass eine Störung droht oder vorliegt und dass die Kreditaufnahme bestimmt und geeignet ist, diese Störung auch zu bekämpfen. Viel zu leichtfertig wurde das eine oder andere Mal damit operiert – bisweilen sogar ohne Begründung. Ein Landesrechnungshof bescheinigte dem entsprechenden Landtag so dann auch eine »bedenkliche Erosion des Rechtsbewusstseins und der Rechtstreue«. Dazu darf es in Zukunft nicht mehr kommen. Entschlossenes Handeln im Sinne zukunftsfähiger Haushalte und der Chancengerechtigkeit künftiger Generationen ist deshalb wichtiger denn je.

Die Ausnahmeregel im Grundgesetz, die beim Vorliegen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eine höhere Neuverschuldung als öffentliche Investitionen erlaubt, ist aus meiner Sicht auf jeden Fall zu streichen. Sie hat in den vergangenen Jahren die hohe Verschuldung in Bund und Ländern begünstigt und beruht auf altem keynesianischem Denken, das meines Erachtens in unserer globalisierten Welt überholt ist, aber bislang in Deutschland fast das gesamte Staatsverschuldungsrecht maßgeblich beeinflusst hat. (»Es ist ökonomisch angezeigt und politisch geboten, die staatliche Haushalts- und Finanzpolitik ... auf eine antizyklische Steuerung des Konjunkturablaufs auszurichten.«) So werden durch Artikel 109 Absatz 2 GG Bund und Länder verpflichtet, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirt-



Jürgen Rüttgers*

* Dr. Jürgen Rüttgers ist Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen.

schaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Demgegenüber trat die Begrenzung der Staatsverschuldung nach geltendem Verfassungsrecht (Artikel 115 GG und Artikel 109 Absatz 2 GG) in den Hintergrund. Das muss sich bei der Neuformulierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben ändern.

Es gilt, was der Bundespräsident am 1. Dezember 2006 in Wiesbaden zur Reform des Haushaltsverfassungsrechts gesagt hat: »Es geht, auch mit Blick auf die Stabilitätskriterien der Europäischen Währungsunion, um die Bewältigung der zahlreichen gegenwärtigen Haushaltsrisiken und um die künftige Vorbeugung dagegen: durch Verschuldungsgrenzen und Schuldenbremsen und möglichst auch durch einen nationalen Stabilitätspakt. Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes und einiger Länderverfassungen müssen mehr Biss bekommen.«

Vorschlag für die Neufassung der Verschuldungsgrenze

Was kann man nun unter »mehr Biss« verstehen?

Grundsätzlich sollten die Gebietskörperschaften einen Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung anstreben. Das sollte als Ziel in die Verfassung aufgenommen werden.

Die Haushalte müssen jedoch in gewissem Rahmen flexibel auf Veränderungen der Rahmenbedingungen (z.B. Naturkatastrophen oder bei großen Investitionsvorhaben) reagieren können. Damit ist freilich gerade keine aktive antizyklische Finanzpolitik gemeint. Die Voraussetzungen an das Vorliegen solcher besonderer Situationen sind streng zu fassen. Die Grenze der in diesem Rahmen zugelassenen Verschuldung muss klar definiert werden und sollte an einer handhabbaren Haushaltskenngröße ansetzen. Auf jeden Fall sollte sie eng gefasst werden.

Diese Haushaltskenngröße könnten wie bisher die Investitionsausgaben sein. Allerdings sollten Bund und Länder auch eindeutig übereinkommen, wie der Begriff »Investition« zu verstehen ist. Dabei warne ich vor einer Aufweitung des Investitionsbegriffs im Sinne einer Erweiterung. Bisher werden die Investitionsausgaben als Bruttogröße veranschlagt und die Abschreibungen nicht berücksichtigt, was den Verschuldungsspielraum erhöht. Solange man von dieser Definition ausgeht (weil man sich auf Besseres nicht verständigen kann) sind die so verstandenen Investitionen auf jeden Fall nur noch zur Hälfte als Grenze zulässiger Verschuldung anzusetzen, d.h. die Höhe der Kredite darf die Hälfte der Investitionsausgaben nicht übersteigen.

Änderungen in den Verfassungen

Die Einführung von neuen Verschuldungsgrenzen im Grundgesetz erfordert eine Zwei-Drittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat. Auch die Landesverfassungen wären zu ändern. Bisher haben die Länder – soweit ersichtlich – noch sehr unterschiedliche Vorstellungen zu Verschuldungsgrenzen. So werden einerseits sehr viel strengere Regelungen als bisher gefordert. Andererseits werden neue Verschuldungsgrenzen mit Blick auf die Staatlichkeit der Länder und ihre Haushaltsautonomie kritisch gesehen.

Das ist natürlich die Kernfrage. Denn es geht immerhin darum, einerseits die Möglichkeiten und Chancen unserer Kinder und Enkel im Sinne einer Generationengerechtigkeit zu sichern, andererseits das Budgetrecht der Parlamente zu erhalten.

Zuschlagsrechte bei Einkommen- und Körperschaftsteuer

Nordrhein-Westfalen schlägt dazu vor, den Ländern mehr Autonomie in Steuerfragen zu geben. Die Reform der Finanzbeziehungen soll der Entflechtung der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Ländern entsprechen und ihre Kraft zur Selbstverantwortung stärken. Deshalb müssen die Länder durch Zuschlagsrechte auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer ihre Haushaltsautonomie erhöhen dürfen. Hier ist ein Blick über die Grenzen interessant: In einzelnen Schweizer Kantonen ist beispielsweise eine Zuschlagspflicht zur Stabilisierung der Haushalte vorgesehen (bsp. Kanton Freiburg, Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates, Artikel 41 III: Übersteigt das Defizit im Voranschlag der laufenden Rechnung 3%, so ist Erhöhung des Steuerfußes verpflichtend; Kanton Nidwalden, Artikel 42 III des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons: Pflicht zur Ausgabenreduzierung oder Steuererhöhung, soweit Ausgaben Steuereinnahmen um festgelegten Anteil übersteigen). Im Kanton Freiburg ist seit Einführung der Regelung die Verschuldung in geringerem Maße als in anderen Kantonen angestiegen.

Reform des Finanzplanungsrates

Darüber hinaus schlägt Nordrhein-Westfalen eine Reform des Finanzplanungsrats vor. Das Gremium, das bisher vor allem die Ausgabenentwicklung von Bund und Ländern koordiniert, soll in einen Stabilitätsrat umgewandelt werden. Dieser Stabilitätsrat könnte die Konsolidierung der Staatshaushalte überwachen. Er macht mit einem Frühwarnsystem auf Fehlentwicklungen in den öffentlichen Haushalten aufmerksam und zeigt den einzuschlagenden Konsolidie-

rungspfad auf. Unser Modell sieht dabei ein zweistufiges Frühwarnsystem vor. Länderhaushalte, die Schulden aufnehmen oder über einer noch zu bestimmenden Zins-Steuer-Quote liegen, erhalten den Zusatz »Gefahr droht«. Etats, die zudem gegen die Schuldengrenze der Verfassung verstoßen, werden als »in einer Haushaltskrise befindlich« eingestuft und erhalten vom Stabilitätsrat Empfehlungen zur Budgetkonsolidierung.

Das Land Nordrhein-Westfalen wird sich intensiv an der Debatte um die Neuordnung des Finanzföderalismus beteiligen und sich für eine ökonomisch vernünftige und politisch durchsetzbare Reform einsetzen. Ziel unserer Bemühungen wird es sein, die Begrenzung der Schuldenlast verfassungsrechtlich zu verankern und gleichzeitig den Parlamenten das lange erkämpfte Budgetrecht zu erhalten.



Georg Milbradt*

Für ein Verschuldungsverbot als wirksamstes Instrument zur Sanierung der öffentlichen Haushalte

Odysseus ließ sich am Mast seines Schiffes festbinden, um den Verlockungen der Sirenenklänge nicht zu verfallen. Die Politik hat sich auf die eine oder andere Weise ebenfalls Selbstbindungen auferlegt, um dem süßen Klang der Verschuldung nicht zu erliegen. Als Beispiel wird immer wieder Artikel 115 Absatz 1 Satz 2 unserer Verfassung angeführt, wonach die Nettokreditaufnahme die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen nicht übersteigen darf. Vergleichbare Regelungen finden sich in den Landesverfassungen. Auch der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, wonach das Defizit eines Landes unter 3% des Bruttoinlandsproduktes liegen muss, kann als selbst auferlegte Bindung der Politik gesehen werden.

Diese Regeln konnten indes nicht verhindern, dass die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland immer weiter – und zuletzt immer schneller – angestiegen ist. Die gesamtstaatlichen Schulden haben im vergangenen Jahr die 1,5-Billionen-Euro-Grenze überstiegen. Dies ist aber nur der sichtbare Teil der Verschuldung. Die unsichtbare Staatsverschuldung – in erster Linie künftige Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung und Beamtenpensionen – ist vier- bis fünfmal so hoch. Zusammen genommen beläuft sich unser Schuldenstand auf weit über 300% des Bruttoinlandsproduktes.

Sowohl beim Bund als auch bei etlichen Ländern überstieg die Neuverschuldung in den vergangenen Jahren mehrfach die veranschlagten Investitionsausgaben. Die vorhergehende Bundesregierung scheiterte viermal in Folge an der »goldenen Regel« des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG. Selbst in einem Jahr wie 2006 mit günstigem Konjunkturverlauf lag

* Prof. Dr. Georg Milbradt ist Ministerpräsident des Freistaates Sachsen.

die veranschlagte Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt über den veranschlagten Investitionen und der Bundesfinanzminister musste eine »Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts« geltend machen, um einen verfassungskonformen Haushalt vorlegen zu können.¹

Mangelnde Wirksamkeit der Selbstbindungsregeln

Die Fakten zeigen, dass die bestehenden Selbstbindungsregeln ganz offensichtlich ins Leere laufen. Dies liegt zum einen daran, dass – wie im Falle der Kreditobergrenze in unserer Verfassung – zahlreiche Umgehungsmöglichkeiten für eine ohnehin weiche Regel existieren. Zum anderen werden – wie beim Maastricht-Kriterium – Verstöße gegen eine prinzipiell eindeutige Regelung nicht mit dem notwendigen Nachdruck geahndet.

Dass Art. 115 Abs. 1 GG und die entsprechenden Regelungen der Landesverfassungen den nahezu ungebremsten Anstieg der öffentlichen Verschuldung nicht verhindern konnten, hat verschiedene Ursachen. Die Verknüpfung von Kreditfinanzierung und Investitionsausgaben basiert ja prinzipiell auf einem nachvollziehbaren Gedanken: Unter dem Aspekt der intertemporalen Gerechtigkeit sollte diejenige Generation für die Kosten einer Investition aufkommen, die überwiegend vom Nutzen der Investition profitiert. Eine Kreditfinanzierung – und damit Überwälzung der Kosten auf nachfolgende Generationen – ist demnach zu rechtfertigen, wenn künftige Erträge einer Investition deren Zins- und Tilgungslasten decken. Anders ausgedrückt: Unter Berücksichtigung von Abschreibungen und Folgekosten muss für die »Zahlergeneration« ein entsprechender Gegenwert aus der Investition zur Verfügung stehen. Dies ist jedoch mit der konkreten Handhabung der Verschuldungsgrenze des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG nicht gewährleistet. Unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit weist diese Regelung gleich mehrere »Schlupflöcher« auf.

Als problematisch erachte ich zunächst, dass nur noch etwa 30% der Investitionsausgaben Sachinvestitionen sind², mit denen tatsächliche Werte geschaffen werden. Der weitaus größere Teil sind Finanzinvestitionen und Finanzhilfen. Durch die weite Fassung des Investitionsbegriffs ist nicht gewährleistet, dass mit den in investiven Titeln gebuchten Ausgaben tatsächlich Vermögenswerte geschaffen werden, die auch für künftige Generationen einen Nutzen stiften.

¹ Zwar wird die tatsächlich in Anspruch genommene Kreditemächtigung deutlich unter den veranschlagten 38 Mrd. € liegen, zudem war der günstige Konjunkturverlauf bei Aufstellung und Verabschiedung des Haushalts noch nicht in seiner gesamten Dimension absehbar. Gerade dies zeigt aber, wie wenig praktikabel diese Ausnahmeregelung ist.

² Diese Angabe bezieht sich auf den Bundeshaushalt; bei den Länderhaushalten ist der Anteil der Sachinvestitionen an den gesamten Investitionsausgaben im Durchschnitt sogar noch deutlich geringer.

In diesem Zusammenhang ist auch die immer wieder diskutierte Ausweitung des Investitionsbegriffs auf die Bildungsausgaben zu sehen. Investitionen in das Humankapital zur Sicherung eines hohen Niveaus in den Bereichen Bildung und Forschung sind der Schlüssel für unsere Zukunft. Gerade der Freistaat Sachsen zeigt ja mit seinen hervorragenden Ergebnissen bei den Bildungsrankings, dass wir mit unserer Politik die richtigen Prioritäten setzen. Die Verantwortung für die Finanzierung der Ausbildung unserer Kinder und Enkel sehe ich aber bei der jeweiligen Elterngeneration. Eine Erweiterung des Investitionsbegriffs um die Bildungsausgaben bedeutet zunächst nichts anderes als eine Ausweitung des gesetzlich vorgesehenen Verschuldungsspielraums. Würde dieser dann vollständig ausgeschöpft, hieße dies de facto, dass die Finanzierungslast für Bildungsausgaben auf spätere Generationen abgewälzt wird. Die Elterngeneration würde dann einer ureigenen Aufgabe – nämlich der Finanzierung der Ausbildung ihrer Kinder – nicht mehr gerecht.³

Als gravierendes Problem bei der in unserer Verfassung verankerten Kreditobergrenze sehe ich zudem die Orientierung an den Bruttoinvestitionen. Abschreibungen werden nicht abgesetzt, obwohl nur Nettoinvestitionen den Vermögensbestand unserer Volkswirtschaft mehren. In den vergangenen Jahren überstiegen die Abschreibungen sogar die Ausgaben für öffentliche Investitionen – de facto wird die Zunahme der Staatsschulden also nicht von einer Mehrung des Vermögens, sondern von einem Werteverzehr begleitet.

Ein weiteres »Schlupfloch« bietet sich aus der Tatsache, dass sich die Kreditobergrenze angesichts der Formulierung »Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen« offensichtlich nur auf den Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung und nicht auf den Vollzug bezieht. Zwar wird von der Mehrheit der Wissenschaftler und von den Rechnungshöfen auch eine Bindungswirkung für den Haushaltsvollzug gesehen, allerdings lassen sich hier Möglichkeiten für eine Umgehung – bspw. durch globale Minderausgaben, die auch im investiven Bereich erbracht werden –, finden.

Schließen der bestehenden »Schlupflöcher« nicht ausreichend

Theoretisch könnten durch eine Schließung der beschriebenen technischen »Schlupflöcher« – also eine Bindung

³ Im Übrigen gebe ich zu bedenken, dass Baumaßnahmen und Sachinvestitionen im Bildungsbereich ebenso wie Studiendarlehen bereits als Investitionen im Sinne unserer verfassungsmäßigen Kreditobergrenze zählen. Eine Ausdehnung des Investitionsbegriffs auf weitere Bildungsausgaben würde somit vor allem die Personalausgaben für Lehrer und Dozenten – also klassische laufende Ausgaben – betreffen.

der Nettokreditaufnahme an die um Abschreibungen bereinigten Sachinvestitionen, die nicht nur für die Haushaltsaufstellung, sondern auch für den Haushaltsvollzug einzuhalten ist – die Mängel der Verschuldungsgrenze des Grundgesetzes und der vergleichbaren Regelungen in den Landesverfassungen beseitigt werden.

Allerdings bliebe dabei unberücksichtigt, dass der zweite Halbsatz des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG noch eine weit aus größere Steilvorlage für die Umgehung der Verschuldungsgrenze bietet. Dieser besagt, dass Ausnahmen »zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts« zulässig sind. Diese Regelung ist im Zusammenhang mit Art. 109 Abs. 2 GG und dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabG) zu sehen. Letzteres enthält Bestimmungen für eine antizyklische Haushaltspolitik, mit deren Hilfe konjunkturellen Fehlentwicklungen begegnet werden soll.

Ich halte bereits diesen keynesianischen Denkansatz für fragwürdig, zumindest aber in dieser Form für nicht mehr zeitgemäß. Dies lässt sich anhand der Entwicklung in den letzten beiden Jahrzehnten illustrieren: In den achtziger Jahren wurde in Deutschland zumindest ansatzweise eine Konsolidierungspolitik betrieben. Der keynesianischen Theorie zufolge hätte dies jegliches Wirtschaftswachstum abwürgen müssen, was sich aber anhand der tatsächlichen Entwicklung nicht unmittelbar belegen lässt. Anfang der neunziger Jahre wurde eine gegenteilige Politik betrieben und die Staatsverschuldung innerhalb von vier Jahren verdoppelt, ohne dass Deutschland dadurch auf einen nachhaltigen Wachstumspfad gelangte.

Aber selbst unter der Annahme der Wirksamkeit einer antizyklischen Fiskalpolitik halte ich das Konstrukt der zusätzlichen Schuldenaufnahme zur Belebung der Konjunktur für wenig praktikabel. Vielmehr hat sich diese Ausnahme von der regulären Kreditobergrenze in der Vergangenheit unter dem Deckmantel konjunkturpolitischer Erwägungen als willkommenes Instrument zur Durchsetzung kurzfristiger (wahl-)politischer Ziele entpuppt.

Kurzfristige Politikentscheidungen zu Lasten künftiger Generationen

Dabei sieht § 5 Abs. 2 StabG eigentlich vor, dass in den Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs Mittel zur zusätzlichen Schuldentilgung einzusetzen bzw. einer Konjunkturausgleichsrücklage zuzuführen sind. Aus letzterer sind gemäß § 5 Abs. 3 StabG in der Rezessionsphase zunächst die erforderlichen Deckungsmittel zu entnehmen, bevor zusätzliche Kredite aufgenommen werden. Hier lässt sich eine Analogie zu den Erfahrungen Josephs von Ägypten im Alten Testament herstellen: Fetten

Jahren folgen in der Regel magere Jahre. Eine nachhaltige Finanzpolitik sieht deshalb vor, dass in guten Zeiten für schlechtere Zeiten vorgesorgt wird. Über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg müsste der Haushalt demzufolge ausgeglichen sein – und zwar ohne Neuverschuldung!

Allerdings wurde dieser an und für sich logische Gedanke durch die deutsche Politik zunehmend einseitig ausgelegt: Von der zusätzlichen Kreditermächtigung für »magere Jahre« wurde rege Gebrauch gemacht, während man die Bildung von Rücklagen in »fetten Jahren« immer mehr vernachlässigte. Politisch ist dies durchaus nachvollziehbar: Während ein Verzicht auf Verschuldung in einer Phase des wirtschaftlichen Abschwungs aus ökonomischen Gründen abgelehnt wird, ist in Zeiten des Aufschwungs die Bereitschaft zu Einschnitten in öffentliche Leistungen äußerst gering, so dass sich die notwendigen Konsolidierungsschritte häufig politisch nicht durchsetzen lassen. Ein Wähler, der nicht damit rechnet, dass ihn eine Besteuerung in der Zukunft noch trifft, hat eine Präferenz für höhere, schuldenfinanzierte Staatsausgaben und wird sich am Wahltag entsprechend verhalten. Damit werden mehr Leistungen des Staates bereitgestellt, von denen er, zumindest teilweise, noch zu Lebzeiten profitieren kann. Dass die zusätzliche Kreditaufnahme aufgrund der künftigen Zins- und Tilgungszahlungen zu Steuererhöhungen oder Ausgabensenkungen in der Zukunft führt, spielt in seinem Kalkül allenfalls eine untergeordnete Rolle. Dies umso mehr, wenn es nicht seine eigenen Kinder und Enkel sind, die künftig für die Abfinanzierung der Schuldenlast aufkommen müssen.

An dieser Stelle kommen weitere Faktoren ins Spiel, die in Deutschland wie in den anderen Industrienationen zu beobachten sind und deren Zusammenhang mit der politischen Popularität der Defizitfinanzierung auf den ersten Blick nicht ersichtlich ist: Der dramatische Geburtenrückgang⁴, der große Anteil an kinderlosen Haushalten und der Zerfall der Mehrgenerationenfamilie schwächen die individuellen Bindungen zwischen den Generationen. Damit verliert das Konzept des intergenerativen Altruismus an praktischer Bedeutung, und es wächst die Attraktivität der Verschuldung.

⁴ Bei einer rückläufigen Bevölkerung führt die Ausweitung der öffentlichen Verschuldung zu einer doppelten Belastung der nächsten Generation: Eine steigende Schuldenlast muss von immer weniger Schultern getragen werden. So hat Sachsen seit 1990 rund 12% der Einwohner verloren, bis 2020 wird sich unsere Bevölkerung nochmals um den gleichen Prozentsatz verringern. Allein um die Pro-Kopf-Verschuldung auf dem derzeitigen Niveau zu halten, müsste der Freistaat in diesem Zeitraum durchschnittlich etwa 85 Mill. € jährlich tilgen. Deshalb haben wir die – bei Aufstellung des Haushaltsplanes noch nicht absehbaren – zusätzlichen einnahmeseitigen Spielräume des Jahres 2006 nicht nur genutzt, um auf die vorgesehene Nettokreditaufnahme zu verzichten, sondern sogar 62 Mill. € Schulden getilgt. Weitere Mittel wurden zur Reduzierung der impliziten Verschuldung eingesetzt (siehe dazu die nachfolgenden Ausführungen).

Verschuldungsverbot als wirksamer Schutz für nachfolgende Generationen

Dieser fatalen, weil unmoralischen und unsolidarischen Entwicklung zu Lasten unserer Kinder und Enkel muss dringend Einhalt geboten werden. Aufgrund der genannten Zusammenhänge zwischen Wählerpräferenzen und Politikentscheidungen greifen technische Änderungen an unserer Verschuldungsgrenze, wie etwa eine engere Fassung des Investitionsbegriffs, zu kurz. Sobald die Chance zu einer Ausweitung kreditfinanzierter Ausgaben besteht, wird die Politik – und dies betrifft in erster Linie die Regierungsparteien – immer versucht sein, diese im Sinne kurzfristiger Wahlerfolge auszunutzen.

Eine Möglichkeit zur wirksameren Begrenzung der Verschuldung sehe ich deshalb eher darin, die parlamentarische Hürde für die Verschuldung zu erhöhen. Wenn bspw. für die jeweilige Kreditemächtigung eine Zweidrittel- oder sogar eine Dreiviertel-Mehrheit im Bundestag bzw. in den Landesparlamenten erforderlich wäre, müsste die Alternativlosigkeit zur Verschuldung auch gegenüber der Opposition überzeugend begründet werden. Allerdings sehe ich auch hierbei ein gewisses Restrisiko. Die Opposition könnte ihre Zustimmung zur Verschuldung mit Gegenforderungen verknüpfen und am Ende eines solchen politischen »Kuhhandels« stehen höhere Ausgaben anstelle einer geringeren Verschuldung.

Den wirksamsten Schutz für die nachfolgenden Generationen bietet deshalb ein generelles Verschuldungsverbot, das sowohl im Grundgesetz als auch in den Landesverfassungen zu verankern ist. Von einem solchen Verschuldungsverbot dürfte nur in ganz eng definierten Ausnahmefällen – bspw. Naturkatastrophen – abgewichen werden. Zu entscheiden wäre hierbei, ob der Zwang zu einem ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung für jedes einzelne Haushaltsjahr, für den Zeitraum eines Doppelhaushalts oder – wie bei dem in der Schweiz angewandten Konzept der Schuldenbremse – für einen Konjunkturzyklus gelten soll. Als Ökonom halte ich einen Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung im Saldo eines Konjunkturzyklus für vernünftig. Nach dem Vorbild der Schweizer Schuldenbremse wäre eine Nettokreditaufnahme nur noch aus konjunkturellen Gründen zulässig; strukturelle Defizite würden dann theoretisch nicht mehr entstehen. Allerdings sehe ich hierbei praktische Anwendungsprobleme, die wiederum Anlass zur Umgehung der selbst auferlegten Regel bieten können: So müsste ex ante definiert werden, in welchem Zeitraum ein Konjunkturzyklus abgeschlossen ist und der Haushalt demgemäß ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichen sein muss. Wie aber das eingangs erwähnte Beispiel des Jahres 2006 zeigt, ist es schwierig, zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung, zu dem ja über die Höhe der Nettokreditaufnahme bzw. Nettotilgung zu entscheiden ist, eine treff-

sichere Konjunkturprognose für das betreffende Jahr abzugeben. Meine Erfahrungen als Politiker besagen deshalb, dass ein Missbrauch nur bei einem auf das Haushaltsjahr bezogenen Verschuldungsverbot mit absoluter Sicherheit ausgeschlossen werden kann.

Angesichts der finanziellen Situation mehrerer Bundesländer erscheint es allerdings nicht realistisch, ein Verschuldungsverbot kurzfristig überall durchzusetzen. Als Übergangslösung könnte daher eine Begrenzung der Neuverschuldung auf die Höhe der Nettoinvestitionen sinnvoll sein. Für Länder, deren Haushalte sich in einer Schieflage befinden, sind zusätzlich verbindliche Sanierungspläne zu vereinbaren, damit auch sie mittelfristig das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ohne Nettokreditaufnahme erreichen können.

Wenn im Ergebnis der zweiten Stufe der Föderalismusreform eine Verständigung auf ein derartiges Verfahren erzielt würde, an dessen Ende die verbindliche Einführung eines Verschuldungsverbots für Bund und Länder steht, wäre dies ein entscheidender Schritt hin zu einer nachhaltigen Finanzpolitik und zu mehr Generationengerechtigkeit. Um unseren Kindern und Enkeln »geordnete Finanzen« zu übergeben, reicht eine wirksame Begrenzung der sichtbaren Staatsverschuldung jedoch nicht aus – auch das Problem der unsichtbaren Verschuldung muss in Angriff genommen werden. Wir haben deshalb in Sachsen im Jahr 2005 mit dem Aufbau eines kapitalgedeckten Fonds begonnen, in den Mittel zur Finanzierung der Pensionen und Beihilfen unserer künftigen Versorgungsempfänger eingestellt werden.⁵ Dies schafft mehr Transparenz hinsichtlich späterer Ausgabenverpflichtungen und verringert die Vorbelastung künftiger Haushalte. Auch andere Länder sind diesen Schritt gegangen oder denken über die Einführung eines solchen Pensionsfonds nach. Damit wird aber nur für einen geringen Teil unserer impliziten Verschuldung Vorsorge getroffen; der weitaus größere Teil resultiert aus unseren bundesweiten sozialen Sicherungssystemen. Deshalb müssen auch diese zukunftsfest gemacht und auf eine solide finanzielle Basis gestellt werden. Die Politik steht damit vor großen Herausforderungen – ein Nachlassen in den Reformbemühungen wäre der falsche Weg und würde die Probleme nur weiter verschärfen.

⁵ Aus den Steuermehreinnahmen des Jahres 2006 haben wir den Fonds um 314 Mill. € aufgestockt.



Helmut Seitz*

Systemkonforme Schuldenbegrenzungen für die Bundesländer

Der Bundesrat hat auf seiner Sitzung am 15. Dezember 2006 eine gemeinsame Kommission (unter Beteiligung des Bundestages) zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eingesetzt, auf deren Agenda u.a.

- die Etablierung eines Frühwarnsystems zur Erkennung und Bekämpfung von Haushaltskrisen sowie
- die Entwicklung materieller Kriterien zulässiger Verschuldung und die Änderung von Art. 115 GG und Art. 109 GG zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

steht (vgl. Anlage zum Beschluss des Bundesrates vom 15. Dezember 2006, Drucksache 913/06).

Damit reagiert die Politik sowohl auf das »Berlin-Urteil« des Bundesverfassungsgerichts vom November 2006 als auch auf den Umstand, dass eine zunehmende Zahl von Ländern in den letzten Jahren verfassungswidrige Haushalte vorgelegt haben und drei Länder gleichzeitig beim Bundesverfassungsgericht Solidargemeinschaftshilfe bei der Bewältigung der Haushaltskrisen eingeklagt haben, wobei zwischenzeitlich die Klage Berlins aber bereits abgewiesen wurde.

Wir wollen eingangs unsere zentralen Thesen zur Begrenzung der Schuldenautonomie der Bundesländer¹ formulieren: Die gegenwärtige Verschuldungsautonomie der Länder und der Mangel an harten Verschuldungsrestriktionen ist mit dem kooperativen föderalen System in der Bundesrepublik inkompatibel. Da es keine politischen Mehrheiten in der Bun-

desrepublik für eine wesentlich stärkere Wettbewerbsorientierung gibt, müssen sich die Bundesländer einer stärkeren Verschuldungskontrolle unterwerfen, damit sich die Solidargemeinschaft und die Steuerzahler in Gesamtdeutschland vor den Folgen einer unsolidarischen Verschuldungspolitik einzelner Gliedstaaten schützen können. Den besten Schutz würden Null-Defizit-Regeln in den Länderverfassungen bieten, und an zweiter Stelle rangiert nach unseren Vorstellungen ein indikatorgetriebenes Haushaltskrisenpräventionssystem, wobei in beiden Fällen der Solidargemeinschaft eine Aufsichts-, Kontroll- und Sanktionsfunktion zufallen muss.

Verfassungsvorschrift zur Verschuldungsrestriktion ist weitgehend wirkungslos ...

Untersucht man die Finanzierungsdefizite der (West-)Länderhaushalte über einen Zeitraum von 30 Jahren, so findet man in nur wenigen Fällen überhaupt einen ausgeglichenen Landeshaushalt, und selbst »close-to-balance«-Haushalte sind eine Rarität. Somit sind die Länderhaushalte schon seit Dekaden durch einen ausgeprägten »Defizit-Bias« geprägt. Würde man die mit den Pensionslasten verbundenen impliziten Staatsschulden sowie die Schulden, die zunehmend in Schattenhaushalten verschoben werden, einbeziehen, würde dieses Bild noch ungünstiger ausfallen. Zwischenzeitlich hat die öffentliche Verschuldung auf der Landesebene ein erschreckendes Ausmaß erreicht. So entsprechen die Zinsausgaben in den Westflächenländern den laufenden Ausgaben für Hochschulen. In den Ostflächenländern liegt diese Quote sogar bei 180%. Ferner gibt es extreme Unterschiede in der Verschuldungsentwicklung der einzelnen Bundesländer, die kaum durch objektive landesspezifische Besonderheiten zu erklären sind. So lag die Pro-Kopf-Verschuldung (Landes- und Gemeindeebene) Ende 2005 in den Flächenländern zwischen ca. 3 100 € in Bayern und ca. 9 600 € im Saarland und in den Stadtstaaten zwischen 12 200 € in Hamburg und 18 800 € in Bremen. Diese Disparitäten reflektieren weitgehend Governance-Defizite in den Ländern, während ökonomische Gründe nur einen geringen Verursachungsanteil haben dürften. Dies wird besonders in den neuen Ländern deutlich, die im Jahr 1990 mit einer vernachlässigbaren Verschuldung gestartet sind. Dort liegt die Pro-Kopf-Verschuldung in Sachsen auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene bei ca. 4 000 €, während Sachsen-Anhalt einen Wert von 9 400 € erreicht, und dies obgleich die Finanzausstattung aller neuen Länder weitgehend identisch ist und auch die ökonomische Problemlage in den einzelnen Ländern nicht allzu unterschiedlich ist.

Die Verschuldungsrestriktion des Art. 115 GG, die in analoger Art und Weise in allen Länderverfassungen zu finden ist, hat sich als weitgehend wirkungslos erwiesen, so dass

* Prof. Dr. Helmut Seitz ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Empirische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, an der Technischen Universität Dresden.

¹ Aus Platzgründen klammern wir den Bund aus, der etwas differenzierter zu diskutieren wäre.

diese Verfassungsvorschrift erheblich revisionsbedürftig ist und das aus mehreren Gründen:

- Der Investitionsbegriff des öffentlichen Haushaltswesens ist nicht nur manipulationsanfällig, sondern auch nicht mehr zeitgemäß, man denke nur an F&E- oder Humankapital-Investitionen.
- Der Artikel 115 des GG könnte durchaus sogar für den »Defizit-Bias« der öffentlichen Haushalte verantwortlich sein, da diese Vorschrift die Schuldenaufnahme zu einem regulären Finanzierungsinstrument werden lässt.
- Die in Artikel 115 GG formulierte Ausnahmeregelung für das Überschreiten der Kreditobergrenze »zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts« entspringt noch dem alten Glauben an die Möglichkeiten zur Globalsteuerung von Volkswirtschaften, eine Vorstellung, von der sich sowohl die Wissenschaft, aber auch die Politik seit Jahrzehnten verabschiedet hat.
- Ferner verhindert auch nicht das strikte Einhalten der »goldenen rule«, dass ein Land in eine schwere Haushaltskrise gleiten kann, da diese Regel nicht nachhaltigkeitskonform ist (vgl. Kitterer 2007).

... und ist revisionsbedürftig

Ein, wenn nicht sogar das Kernproblem sehen wir darin, dass es in der Bundesrepublik in Sachen Verschuldungsfreiheit der Länder eine Systeminkonsistenz gibt: Während auf der Einnahmenseite das Finanzausgleichssystem sowie das Gewirr von Mischfinanzierungstatbeständen und auf der Ausgabenseite die (mit Zustimmung der Ländervertreter im Bundesrat zustande gekommene) Dominanz bundesrechtlicher Standards dafür sorgt, dass interregionale Disparitäten bei der öffentlichen Güterversorgung zwischen den Ländern auf ein Minimum begrenzt werden und somit Wettbewerbsmechanismen ausgehebelt werden, sind die Länder bei der Verschuldung keinerlei Restriktionen ausgesetzt. Ungezügelter Verschuldungsautonomie verträgt sich aber nicht mit einer aus dem Gleichwertigkeitsgebot des Grundgesetzes abgeleiteten Einschränkung des föderalen Wettbewerbs. Somit steht man vor der Entscheidungsfrage, ob man die Bundesrepublik in ein System umfunktionieren will, das deutlich näher an Wettbewerbsföderalismus heranrückt, oder aber die hohe Bedeutung des Gleichwertigkeitsgebots aufrechterhält. Im ersten Fall kann die Verschuldungsautonomie der Länder beibehalten werden, aber Bürger und Politik müssen auch den damit verbundenen »Preis«, nämlich höhere Disparitäten beim öffentlichen Güterangebot, bereit sein zu akzeptieren und sich des Umstandes bewusst sein, dass ein solches System auch keine Bailout-Option bietet. Im letzteren Fall müssen die Bundesländer auf ihre systemfremde Verschuldungsautonomie verzichten und die Verschuldungspolitik der Aufsicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft unterwerfen.

Hierbei ist zu beobachten, dass in der Politik die Auffassung von dem, was Wettbewerbsföderalismus ist, kaum mit dem übereinstimmt, was Ökonomen darunter verstehen oder was in Ländern mit einer hohen föderalen Wettbewerbsintensität (USA, Schweiz) praktiziert wird. So hat man in der Föderalismusreform I die Hebesatzautonomie der Länder bei der Grunderwerbssteuer, aus der gerade einmal ca. 2,5% des Ländersteueraufkommens resultieren, als einen großen Schritt in Richtung eines verstärkten Wettbewerbs gefeiert. Ferner darf nicht vergessen werden, dass im Jahr 2000 die 16 Ministerpräsidenten einstimmig – also auch unter Zustimmung der Länder bzw. Ministerpräsidenten, die sich gerne als »Vorkämpfer« für ein Mehr an Wettbewerb zwischen den Ländern präsentieren –, beschlossen haben, die aufgrund des »Maßstäbeurteils« des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1999 erzwungene Reform des Finanzausgleichs so zu gestalten, dass die Verteilungswirkungen auf eine Streuweite von ± 6 € je Einwohner begrenzt werden. Auch diese Reform wurde von der Politik als großer Beitrag zur Stärkung des föderalen Wettbewerbs gefeiert. Diese beiden Beispiele belegen unsere These, dass es in Deutschland keine politischen Mehrheiten für ein signifikantes Mehr an Wettbewerbsföderalismus gibt und dass alle Maßnahmen in diese Richtung eher kosmetischen Charakter haben werden. Zweifel an dieser These lassen sich sehr schnell ausräumen, wenn man beachtet, welche Länder im Finanzausgleichssystem Transferempfänger sind und welche Stimmenzahl diese Länder im Bundesrat in die Waagschale werfen können. Hieraus ziehen wir die Schlussfolgerung, dass es aus Gründen der Systemkonsistenz einer erheblichen Einschränkung der Verschuldungsautonomie der Bundesländer bedarf.

Härtere Schuldenschranken wären nach unserer Meinung am besten durch grundsätzliche Null-Defizit-Vorschriften in den Länderverfassungen zu realisieren, wobei diese so auszugestalten wären, dass entstehende Haushaltsfehlbeträge in einem Zeitraum von fünf bis sieben Jahren ausgeglichen werden müssen. Hierbei könnte man es durchaus zulassen, dass in konjunkturell besonders schwachen Jahren bzw. in Jahren, in denen Steuerrechtsänderungen wirksam werden, die mit Steuerausfällen verbunden sind, auch Defizit-Haushalte vorgelegt werden können. Aber auch hier muss die Restriktion eines Schuldenausgleichs binnen fünf bis sieben Jahren gelten. Entsprechend sollte denn auch der Finanzplanungszeitraum auf sieben Jahre ausgeweitet und der Stellenwert bzw. der Verbindlichkeitscharakter der Finanzplanung erheblich erhöht werden. In Überschusszeiten wären dann die in der jüngsten Vergangenheit aufgebauten Schulden zu tilgen bzw. »Rainy Day Funds« für »schlechte« Zeiten aufzubauen (vgl. Knight und Levinson 1999).

Solche Verfassungsvorschriften auf der Länderebene wären selbst im gegenwärtigen System in der Bundesrepublik möglich, d.h. es wäre nicht unbedingt erforderlich, dass zusätz-

lich zur Null-Defizit-Regel die Länder eine deutliche Steuerautonomie erhalten. So tragen alle Länderhaushalte schon seit Jahrzehnten sehr hohe strukturelle Defizite vor sich her, die Ausdruck dessen sind, dass man über die Verhältnisse lebt. Demzufolge könnten alle Länder über den Konjunkturzyklus ihre Haushalte ausgleichen, sofern die strukturellen Ausgabenüberhänge abgebaut werden. Die Alternative würde darin bestehen, die Steuerlast um die Höhe des strukturellen Defizits anzuheben. Somit muss im politischen Prozess darüber entschieden werden, ob man dem Bürger eine höhere Steuerlast abverlangen will oder die Ausgaben reduziert werden sollen. Der Rückgriff auf die Verschuldung sollte aber schon aus Gründen der Intergenerationengerechtigkeit unterbunden werden.

Da die Erfahrungen gezeigt haben, dass selbst die weichen Verfassungsregeln des Artikel 115 des GG von der Politik einfach ignoriert werden, müssen sich die Bürger durch weitergehende verfassungsrechtlich verankerte Institutionen vor der Politik schützen. Hierzu könnten unterschiedliche Regelungen getroffen werden. So könnte man z.B. ein automatisches Auflösen der Länderparlamente und damit Neuwahlen vorsehen, sofern es nicht gelingt, entstandene Defizite nach sieben Jahren wieder auszugleichen. Zusätzlich könnte ein Teil der Besoldung der Politiker (alle Landtagsabgeordnete, Minister, Staatssekretäre) von der Höhe des Haushaltsdefizits in einer Legislaturperiode abhängig gemacht werden. Ferner muss von der Solidargemeinschaft eine unabhängige Kontrollinstanz eingesetzt werden, die das Einhalten der Verfassungsvorschriften überprüft und bei Verletzung dieser automatische Sanktionen verhängt, wie z.B. Zuschläge bzw. Abschläge bei Geberleistungen bzw. Transfers im Finanzausgleich.

Eine (second-best) Alternative zu Null-Defizit-Regeln wäre ein harter Haushaltskrisenpräventionsmechanismus, den im Grunde genommen das Bundesverfassungsgericht bereits im Jahr 1992 in seinem Haushaltsnotlagenurteil zu Bremen und Saarland verlangt hat, der aber niemals von der Politik umgesetzt wurde und bedauerlicher Weise auch vom Bundesverfassungsgericht in seinem jüngst ergangenen Berlin-Urteil nicht wieder massiv in den Vordergrund gestellt bzw. der Politik als klarer Regelungsauftrag vorgeschrieben wurde.

Ein Haushaltsnotlagenpräventionssystem² muss natürlich »Zwangselemente« enthalten. Ein auf »Freiwilligkeit« basierendes Präventionssystem kann es nicht geben, weil dieses im politischen Prozess funktionsunfähig wäre. Daher müsste ein solches Regelwerk auch durch Automatismen und externe Kontrolle geprägt sein. Das Ziel eines solchen Systems muss darin bestehen, Haushaltsschiefen ein-

zelner Gebietskörperschaften schon im weiten Vorfeld zu verhindern und diese somit – abgesehen von Naturkatastrophen usw. – unmöglich zu machen.

Ein solches System muss auf einfachen finanzwirtschaftlichen Kennziffern beruhen (wie z.B. Haushaltsdefizite und Pro-Kopf-Verschuldung), damit diese leicht berechenbar und für Bürger und Politiker auch verständlich sind. Ferner müssen die Spielregeln ein System abgestufter Sanktionen vorsehen, d.h. bereits deutlich vor dem Erreichen einer prekären Haushaltsschieflage müssen »Frühwarnmarken« eingezogen werden, die auf problematische Entwicklungen hinweisen und bereits zu ersten Sanktionsmaßnahmen (wie z.B. Strafzahlungen im Finanzausgleich) führen. Mit zunehmender Verstoßintensität müssen aber auch die Bürger des jeweiligen Landes (und zwar Einkommens- und Transferbezieher) Sanktionen unmittelbar spüren. Letztendlich muss ein weitgehend politikextern besetzter Schuldenkontrollrat implementiert werden, wobei hier die Rechnungshöfe, das Statistische Bundesamt mit seiner Datenkompetenz, externe Experten usw. eingesetzt werden sollten und keinesfalls Institutionen wie der Finanzplanungsrat, der sich in der Vergangenheit als weitgehend wirkungslos erwiesen hat.

Im Hinblick auf die Umsetzung härterer Schuldenschranken auf der Länderebene sind wir nicht optimistisch, da die Politik zwar sehr schnell dabei ist, andere zu kontrollieren (angefangen von Managergehältern bis hin zur Kontrolle der Leistungen von Schulen), sich aber selbst der Kontrolle und der Evaluation entzieht. Vielmehr ist zu befürchten, dass die gegenwärtig gut laufenden Steuereinnahmen sowie die (unnötige) Umsatzsteuererhöhung den Handlungsdruck von der Politik nehmen und das Thema bald von der politischen Agenda verdrängen.

Literatur

Kitterer, W. (2007), »Nachhaltige Finanz- und Investitionspolitik der Bundesländer«, erscheint in *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*.
Knight, B. und A. Levinson (1999), »Rainy Day Funds and State Government Savings«, *National Tax Journal* 52, 459–472.
Seitz, H. (2007), »Konzeption eines Haushaltsnotlagenpräventionssystems«, erscheint in: K.A. Konrad und B. Jochimsen (Hrsg.), *Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil*, Peter Lang Verlag, Frankfurt, verfügbar auf <http://www.tu-dresden.de/wwwlemp/publikation>.

² Für eine ausführliche Darstellung eines solchen Haushaltsnotlagenpräventionssystems vgl. Seitz (2007).



Max Groneck*



Wolfgang Kitterer*

Schuldenverbot für die Bundesländer

Es gibt mehrere Gründe dafür, warum die Bundesländer in dem bestehenden föderalen Finanzsystem zu einer übermäßigen Verschuldung neigen. Übersteigen die geplanten Ausgaben die Einnahmen, ist es ihnen nicht möglich, den Haushalt über höhere Steuern auszugleichen. Sie können sich lediglich am Kreditmarkt verschulden. Auf der Einnahmeseite ist die viel zitierte Haushaltsautonomie der Bundesländer kaum mehr als eine Schuldenautonomie. Auch auf der Ausgabenseite ist die Autonomie über zahlreiche bundesgesetzliche Vorgaben stark eingeschränkt (vgl. Kloepfer und Rossi 2003, 321). Politökonomische Untersuchungen bestätigen außerdem schon seit langem, dass die Kreditaufnahme die politischen Kosten von Staatsausgaben vermindert (vgl. Lee 1986), weil die Bürger eines Landes auf Steuererhöhungen und Ausgaben senkungen sehr viel stärker reagieren als auf die Kreditfinanzierung, von deren negativen Folgen sie zunächst nicht betroffen sind. Schließlich können überschuldete Länder auf (Finanz-)Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft hoffen. Diese so genannte Bailout-Problematik führt zu Moral Hazard. Da die Länder die Lasten einer überhöhten Verschuldung nicht voll zu tragen brauchen, haben sie tendenziell Anreize zu einer überhöhten Verschuldung.¹

Die bestehenden Schuldengrenzen sind unwirksam

Die 1992 eingeführten Defizit- und Schuldengrenzen des Maastricht-Vertrags gel-

* Prof. Dr. Wolfgang Kitterer ist Lehrstuhlinhaber am Seminar für Finanzwissenschaft an der Universität zu Köln, Max Groneck ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter.

¹ Gleichzeitig haben die Länder einen Anreiz zu überhöhten Ausgaben, da ein Großteil der Steuern von der zentralen Ebene erhoben wird (vgl. Pisauro 2001; Vigneault 2005).

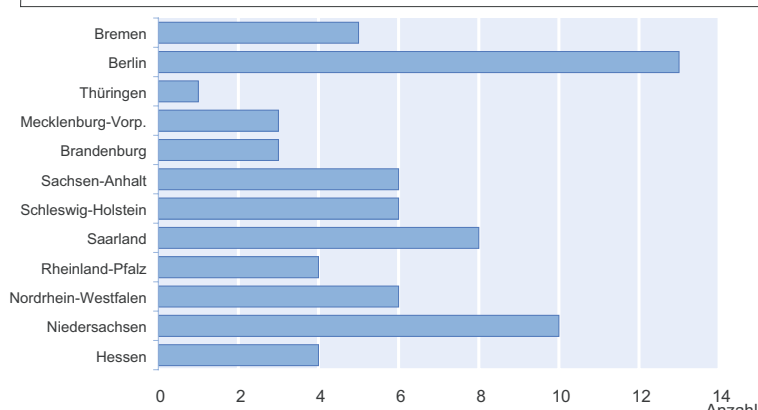
ten zwar für Deutschland als Ganzes, formal ist jedoch nur der Bund für die Einhaltung verantwortlich. Eine konsequente nationale Umsetzung der Schuldenregel wurde bislang von den Ländern verhindert. Der im März 2002 beschlossene so genannte nationale Stabilitätspakt kann aufgrund mangelnder Verbindlichkeit als weitgehend wirkungslos eingestuft werden, auch wenn man anerkennen sollte, dass die Aufnahme des Ziels in das Haushaltsgrundsatzgesetz (§51 a, Abs. 1), die Netto-Neuverschuldung mittelfristig auf null zu senken, ein Schritt in die richtige Richtung ist. Die auch für die Länder gültige Schuldengrenze des Art. 115 GG, wonach die Nettoneuverschuldung die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionsausgaben nicht überschreiten darf (so genannte »goldene Regel«), ist ebenfalls wirkungslos. Regelverstöße gehören zum politischen Alltag und haben kaum rechtliche oder politische Konsequenzen. Gerade in den letzten Jahren wurde die Kreditgrenze vom Bund und von einem Großteil der Länder im Vollzug regelmäßig und zum Teil deutlich überschritten (vgl. Abb. 1). Seit 1991 war dies bei über einem Viertel der Länderhaushalte der Fall.²

Ein zentraler Grund dafür, dass die verfassungsmäßige Schuldengrenze nicht greift, liegt in der willkürlichen Anwendung der Ausnahmeregelung nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz GG. Sie erlaubt es, im Falle einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auch Konsumausgaben über Kredite zu finanzieren. Zwischen 2000 und 2005 wurde bei insgesamt 27 Länderhaushalten die Kreditobergrenze zumeist mit dem Hinweis auf die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bereits

² Kitterer (2006, 13 ff.) zeigt auch theoretisch, dass die Einhaltung der »goldenen Regel« eine nachhaltige Finanzpolitik im Sinne einer langfristig tragbaren Schuldenquote nicht garantieren kann.

Abb. 1

Überschreitungen der Kreditobergrenze der Länder^{a)} im Vollzug 1991–2005



^{a)} Die nicht aufgeführten Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Sachsen haben in dieser Zeit die Kreditobergrenze nicht überschritten.

Quelle: Kitterer und Groneck (2006).

im Plan überschritten.³ Die dafür benötigte Begründungspflicht war dabei häufig kaum mehr als eine Formalie. In Einzelfällen wurde sogar ganz auf sie verzichtet.⁴ Schließlich wurden in den letzten Jahren insgesamt sieben Haushalte in Urteilen der Landesverfassungsgerichte für verfassungswidrig erklärt, ohne dass sich besondere Konsequenzen für die Bundesländer ergeben hätten (Bundesbank 2006, 47). Selbst eine nachträglich festgestellte Verfassungswidrigkeit entfaltet angesichts der geschaffenen Fakten keine Sanktionswirkung.

Neben der Ausnahmeregelung des Art. 115 wird in der wissenschaftlichen Diskussion schon seit Jahrzehnten die zu weite Auslegung des Investitionsbegriffs kritisiert.⁵ So werden die Investitionsausgaben als Bruttogröße veranschlagt. Weder Desinvestitionen (z.B. in Form von Privatisierungserlösen) noch Abschreibungen auf den öffentlichen Kapitalstock werden berücksichtigt, was den Verschuldungsspielraum deutlich erhöht. Durch diese Auslegung des Investitionsbegriffs wird die ökonomische Ratio der Verschuldungsregel, nach der kreditfinanzierte Investitionen gemäß des »pay-as-you-use«-Prinzips zu befürworten seien, vollends zunichte gemacht.⁶ Denn nur wenn auch die Minderung des öffentlichen Vermögens miteinbezogen wird, kann dem Prinzip der Lastenverteilung zwischen den Generationen einigermaßen entsprochen werden.

Ausgehöhlt wird die Schuldenregel zudem, da sich nach herrschender Staatspraxis der Geltungsbereich des Art. 115 GG (und der entsprechenden Artikel in den Landesverfassungen) lediglich auf die veranschlagten Größen im Haushaltsplan bezieht und nicht für den Haushaltsvollzug gilt. Der Bundesrechnungshof moniert zu Recht, dass durch die alleinige Berücksichtigung des Solls „der Exekutive ein weiterer finanzpolitischer Ermessensspielraum eröffnet [wird], als dem Gesetzgeber“ (Bundesrechnungshof 1994, 10). Am Beispiel der Bundeshaushalte der letzten Jahre kann dieses Problem verdeutlicht werden. In den Jahren zwischen 2002 und 2004 wurde die veranschlagte Nettokreditaufnahme im Haushaltsplan des Bundes zunächst sehr niedrig angesetzt und schließlich jeweils in Nachtragshaushalten enorm erhöht (vgl. Tabelle).

Nettokreditaufnahme und Investitionsausgaben des Bundes

| Jahr | Nettokreditaufnahme | | | Investitionen |
|------|---------------------|-------------------|------|---------------|
| | Haushaltsplan | Nachtragshaushalt | Ist | Soll |
| 2002 | 21,1 | 34,6 | 31,9 | 25 |
| 2003 | 18,9 | 43,4 | 38,6 | 26,7 |
| 2004 | 29,3 | 43,5 | 39,5 | 24,6 |
| 2005 | 22 | – | 31,2 | 22,7 |

Quelle: Sachverständigenrat (2006, Zi. 391); Bundesrechnungshof (2006, 54).

Zwar musste sich die Bundesregierung bei der Verabschiedung des Nachtragshaushalts für die Überschreitung der Kreditobergrenze rechtfertigen. Das Vorgehen hat jedoch zwei entscheidende politische Vorteile: Zum einen waren die tatsächlichen Kreditaufnahmen im Vollzug niedriger als im Nachtragshaushalt angesetzt, was die Regierung als Konsolidierungserfolg bei den Wählern verkaufen kann. Noch wichtiger aber ist, dass nicht verbrauchte Kredite in den folgenden Jahren in Form von Restkreditermächtigung weiterhin zur Verfügung stehen. Bis zum Jahr 2005 addierten sie sich allein beim Bund auf insgesamt 19 Mrd. €. Die gesetzliche Vorschrift, dass Restkreditermächtigungen innerhalb eines Jahres zu verbrauchen seien, läuft dadurch ins Leere, dass der Bund für das laufende Jahr zunächst die Restkreditermächtigung verbraucht und erst dann auf die für das laufende Jahr erteilte Ermächtigung zurückgreift (Bundesrechnungshof 2005, 53). Mit dieser Staatspraxis war es im Jahr 2005 möglich, formal einen verfassungskonformen Haushalt im Soll aufzustellen und über die Auflösung der Restkreditermächtigung im Vollzug dann die Kreditobergrenze erneut weit zu überschreiten, ohne dass eine entsprechende »Darlegungslast« notwendig gewesen wäre. Durch dieses Vorgehen werden die Haushaltsrechte des Parlaments ausgehöhlt, und Artikel 115 verliert seine inhaltliche Bindungswirkung und Begrenzungskraft (Bröcker 1997, 192).

Neben ihrer Begrenzungsfunktion verfolgt die »goldene Regel« die Intention, die Zukunfts- und Wachstumswirksamkeit der öffentlichen Haushalte zu gewährleisten, indem öffentliche Investitionen kreditfinanziert werden dürfen. Ein Blick auf die öffentlichen Investitionen offenbart jedoch seit Jahren rückläufige Investitionsausgaben des Staates, obwohl der Anteil der Schulden immer weiter steigt. Besonders eklatant ist die Entwicklung seit 2003, seitdem die Bruttoinvestitionen abzüglich der Abschreibungen auf den öffentlichen Kapitalstock laut VGR sogar negativ sind (siehe Abb. 2). Trotz der Möglichkeit, Investitionen über Kredite zu finanzieren, reichten die Investitionen des Staates in den letzten Jahren nicht einmal mehr aus, um den Wertverzehr des öffentlichen Anlagevermögens zu decken.

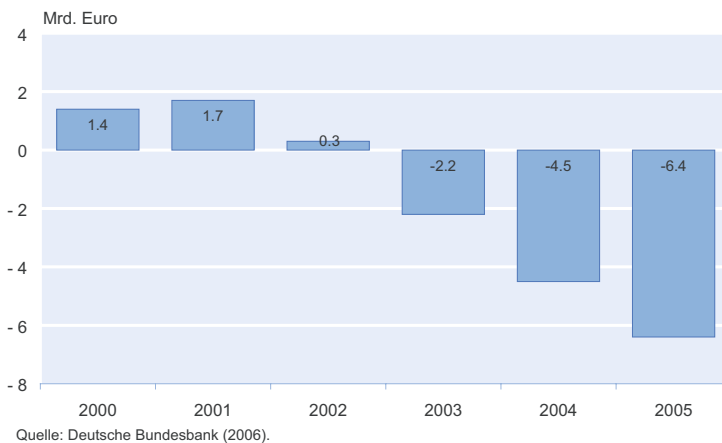
³ Vgl. Jahresberichte bzw. Bemerkungen der Landesrechnungshöfe, lfd. Jahrgänge; Finanzplanungen der Länder, lfd. Jahrgänge.

⁴ Wie etwa Schleswig-Holstein im Jahr 2005.

⁵ Zur Kritik am Investitionsbegriff vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980); Friauf (1990, Rn. 44–51); Schemmel (2006, 103–156).

⁶ Gemäß dem von Musgrave entwickelten »pay-as-you-use«-Prinzip können zukünftige Generationen an den Finanzierungslasten öffentlicher Investitionen durch Staatsverschuldung beteiligt werden, weil sie auch einen Nutzen davon haben.

Abb. 2
Nettoinvestitionen des Staates nach VGR



Die Schuldenregel des Art. 115 GG und seine analogen Vorschriften in den Landesverfassungen hat somit versagt. Sie hat die ausufernde Schuldenaufnahme der Gebietskörperschaften nicht wirksam eindämmen können, sondern diente vielmehr als Rechtfertigung für eine übermäßige Verschuldung zum Zwecke einer Finanzierung vermeintlich produktiver Ausgaben. Doch auch dieses Ziel wurde nicht erreicht, denn die Nettoinvestitionen des Staates sind seit Jahren rückläufig und haben sich seit 2003 sogar negativ entwickelt.

Dennoch genießt die »goldene Regel« im Zusammenhang mit Schuldenregeln in der Wissenschaft eine gewisse Popularität. Zuletzt hat der Sachverständigenrat in seinem neuesten Gutachten eine Verschuldungsregel vorgeschlagen, bei der ein strukturelles Defizit in Höhe der Investitionen erlaubt und lediglich der Investitionsbegriff enger ausgelegt werden soll.⁷ Jede Abgrenzung des Investitionsbegriffs wird jedoch mit dem nicht lösbaren Zielkonflikt konfrontiert sein, auf der einen Seite möglichst alle produktiven Ausgaben darunter zu subsumieren und auf der anderen Seite eine enge und klare Abgrenzung vorzunehmen, um Ausweichmöglichkeiten zu vermeiden. Beides ist jedoch nicht möglich, so dass es immer eine einseitige Bevorzugung der so genannten Investitionen gegenüber produktiven, aber als konsumtiv deklarierten Ausgaben geben wird (Stichwort: Personalausgaben im Bildungswesen) und/oder dass Ausweichmöglichkeiten existieren.

Auch wenn empirisch wohl von (wenn auch geringen) Wachstumswirkungen öffentlicher Investitionen der Länder auszugehen ist⁸, stellt sich zudem die Frage, ob eine

Kreditfinanzierung von Investitionen tatsächlich angebracht erscheint. Einer intergenerativen Gerechtigkeit kann nämlich auch durch eine Steuerfinanzierung von Investitionsausgaben Rechnung getragen werden. Dies kann mit dem bereits 1959 von Heinz Haller vorgebrachten Argument begründet werden, dass jede Generation, die eine gegebene Investitionsquote durch Steuern finanziert, ebenso viele Nutzen und Lasten wie ihre Vorgänger übernimmt und sie in gleichem Maße weitergibt (Haller 1959, 82).

Abschaffung der Kreditgrenze des Art. 115

Als Fazit der vorangegangenen Überlegungen sollte eine Abschaffung der »goldenen Regel« als Kreditgrenze in Betracht gezogen werden. Vorzuziehen wären klare quantitative Grenzen der Staatsverschuldung wie im Europäischen Stabilitätspakt, ihre ebenso quantitativ bestimmte Umsetzung auf der Ebene der Bundesländer und eine Sanktionsregelung im Falle von Überschreitungen der Grenzen. Die verschiedenen Möglichkeiten der Ausgestaltung einer solchen Aufteilung der Maastricht-Kriterien auf die Bundesländer wurden bereits eingehend diskutiert (Wissenschaftlicher Beirat des BMF 1994). Bei einer Aufteilung der Defizitgrenze auf die Länder hätte seit dem Jahr 2000 jedoch über die Hälfte der Haushalte diese anteilige Grenze überschritten.⁹ Dies verdeutlicht einmal mehr einen großen Konsolidierungsbedarf auf Seiten der Länder. Das seit 2002 beschlossene Ziel der »Rückführung der Netto-Neuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte« (§51a, Absatz 1 Haushaltsgrundsätzegesetz) muss daher konsequenter in Angriff genommen werden, wird aber womöglich auch bei einer verbindlichen Anwendung der Maastricht-Kriterien auf Länderebene nicht stringent verfolgt werden. Eine Rückführung der Zins- und Tilgungslasten in den Haushalten ist aber dringend geboten, allein schon aufgrund der impliziten Verpflichtungen, die auch die Länder in der Zukunft zu bedienen haben (vgl. Besendorfer et al. 2006). Schweden begegnet diesem Problem seit einiger Zeit, indem ein jährlicher Überschuss aller öffentlichen Haushalte in Höhe von 2% des BIP zum Ziel erhoben wurde, um die dort ebenfalls vorhandenen hohen impliziten Schuldenlasten aufgrund der demographischen Entwicklung in Form von Renten- und Pensionsansprüchen zu berücksichtigen (Finanzministerium Schweden 2006, 58).

⁷ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006, Zi. 405 ff.). Blanchard und Giavazzi (2004) plädieren sogar für die Implementierung der »goldenen Regel« in den Stabilitäts- und Wachstumspakt.

⁸ Vgl. für die Länderebene: Kellermann und Schlag (1998); Stephan (2003).

⁹ Hierbei wurden eine vertikale Aufteilung gemäß der im Finanzplanungsrat getroffenen Vereinbarung zwischen Bund und Ländern von 45:55 und eine horizontale Aufteilung gemäß des regionalen Bruttoinlandsprodukts gewählt.

Die Alternative: Ein Schuldenverbot

Eine Alternative zur Aufteilung der Grenzen von Maastricht auf die Gebietskörperschaften könnte die Abschaffung der Verschuldungsmöglichkeit auf Länderebene sein. Damit wäre zugleich der dargestellte Missbrauch der »goldenen Regel« ausgeschlossen. Auch eine meist willkürlich begründete, aktive Konjunkturpolitik einzelner Bundesländer ist nicht sinnvoll, weil sie einer aus dem Gleichgewicht geratenen Volkswirtschaft als Ganzes nicht zu helfen vermag.¹⁰

Ökonomisch sinnvoller ist es vielmehr, die Stabilisierungspolitik auf die zentrale Ebene zu verlagern. Stabilisierung ist ein öffentliches Gut mit nationalem Wirkungsbereich, das von dezentralen Einheiten nicht effizient bereitgestellt werden kann (Oates 1972, 4 ff.). Dem Bund sollte folglich das alleinige Recht übertragen werden, in konjunkturellen Schwächephasen die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen und dafür Defizite innerhalb der Grenzen von Maastricht hinzunehmen.¹¹

Die Länder müssen jedoch die Möglichkeit haben, konjunkturbedingte Schwankungen ihrer Einnahmen und Ausgaben mit anderen Mitteln auszugleichen. Dies könnte auf verschiedene Weise geschehen. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994, 34 f.) hat beispielsweise vorgeschlagen, dass der Bund einen bestimmten Anteil der Verbundsteuern zur Verstetigung der Ländereinnahmen einsetzt, der sich an der mittelfristig projizierten Entwicklung des Steueraufkommens orientiert (vgl. auch Däban et al. 2003, 18). Statt einer solchen Einnahmengarantie wäre es jedoch sinnvoller, wenn die Länder dazu verpflichtet würden, Konjunkturausgleichsrücklagen zu bilden, aus denen sie bei einem konjunkturellen Abschwung Mittel zur Stabilisierung ihrer Einnahmen entnehmen könnten. Eine solche Möglichkeit ist bereits seit den sechziger Jahren im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (§ 5) vorgesehen.

Damit die Länder bei einem grundsätzlichen Verschuldungsverbot in besonderen, eng abgegrenzten Bedarfsfällen, z.B. bei Naturkatastrophen, nicht hilflos dastehen, muss der Bund auch in solchen Fällen finanziellen Beistand leisten. Das tut er aber in der Regel ohnehin. Schließlich hat der Bund bereits bei der Jahrhundertflut vom August 2002 einen Großteil der Kosten für die entstandenen Schäden (rund 5 von insgesamt ca. 9,1 Mrd. €) übernommen.

Durch das Verschuldungsverbot für die Länder soll nicht die in Art. 109 Abs. 1 GG verfassungsmäßig garantierte

Haushaltsautonomie der Länder abgeschafft werden. Im Gegenteil. Um ihnen auf der Einnahmenseite einen größeren Handlungsspielraum zu gewährleisten, aber auch gleichzeitig mehr Verantwortung für eine eigenständige Politik abzuverlangen, sollte die Steuerautonomie der Länder, etwa in Form eines Zuschlagsrechts auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer, gestärkt werden.

Teilentschuldung zur Schaffung gleicher Startchancen

Gegen ein Verschuldungsverbot für die Bundesländer lässt sich das Argument anführen, dass manche Länder derzeit schon so hoch verschuldet sind, dass sie den unmittelbaren Verlust dezentraler Verschuldungskompetenz nicht verkraften können. Diese Problematik ließe sich durch eine einmalige (Teil-)Entschuldung der Bundesländer bewältigen.¹² Sie könnte folgendermaßen gestaltet werden: Der Bund übernimmt alle über dem Länderdurchschnitt gehenden Schulden der Bundesländer in einem Schuldenfonds, der über einen bestimmten Zeitraum verbindlich abgebaut wird. Die Länder erhalten im Tilgungszeitraum entsprechend weniger Umsatzsteueranteile. Konkret sähe das so aus: Im Jahr 2005 hätte der Bund im Falle einer Teilentschuldung ein Schuldenvolumen in Höhe von rund 72 Mrd. € übernommen.¹³ Wird ein Tilgungszeitraum von 30 Jahren gewählt, wäre der Bund mit einer Annuität von 4,69 Mrd. € belastet, und den Ländern würden in dieser Zeit jährlich 4,69 Mrd. € weniger Umsatzsteueranteile zufließen.¹⁴

Wie sehen die Chancen für eine Umsetzung dieses Vorschlages aus? In einigen (finanzstarken) Ländern wie Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg und Sachsen wurde bereits diskutiert, sich selbst ein Schuldenverbot aufzuerlegen. Den finanzschwachen Ländern wiederum wären über die Entschuldung Anreize gegeben, einem anschließenden generellen Schuldenverbot zuzustimmen. Jedoch zeigt Abbildung 3, dass finanzstarke (und bevölkerungsreiche) Länder Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Hessen Belastungen durch eine Entschuldung ausgesetzt wären, während fünf Flächenländer und die Stadtstaaten besonders profitieren würden.

Das Argument, mit einer (Teil-)Entschuldung gerade diejenigen Länder zu benachteiligen, die bislang gut gewirtschaftet haben, ist also nicht ganz von der Hand zu weisen. Doch nur ein solches »einmaliges Bailout« seitens des Bundes würde die negative Anreizproblematik zumindest für die Zukunft beseitigen, die sich dadurch ergibt, dass hoch ver-

¹⁰ Vgl. Klopfer und Rossi (2003, 329 ff.). Seitz (2000, 208) hat darüber hinaus gezeigt, dass die Ausgaben für öffentliche Investitionen der Länder in der Vergangenheit mit dem Konjunkturzyklus schwankten und nicht als Nachfrageinstrument eingesetzt wurden.

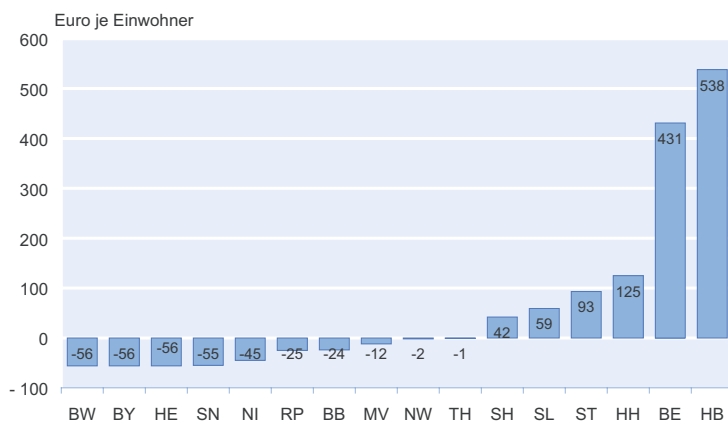
¹¹ Den Vorschlag einer Zentralisierung der konjunkturpolitischen Kompetenz hat auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994, 34 f.) erörtert.

¹² Ein solcher Vorschlag findet sich bereits in einem Beschluss des baden-württembergischen FPD-Landesparteitags vom 15. Juli 2006.

¹³ Die Rechnungen erfolgen in Anlehnung an Dannemann (2006).

¹⁴ Unterstellt wurde hierbei ein langfristiger Zins von 5%, woraus sich ein Annuitätenfaktor von 6,5% ergibt.

Abb. 3
Saldo der Be- und Entlastungswirkungen einer Teilentschuldung der Länder



Quelle: Berechnung der Autoren.

Anmerkung: Die Verteilung der Belastungswirkungen aus dem Rückgang der Umsatzsteueranteile um 4,69 Mrd. € auf die einzelnen Bundesländer wurde mittels einer Simulation des Länderfinanzausgleichs ermittelt (Rechnung durch Robert Plachta, Seminar für Finanzwissenschaft, Universität zu Köln). Die Entlastung wird als Annuität dargestellt, unter der Annahme dass die (positive) Abweichung der Verschuldung vom Durchschnitt über den Zeitraum von 30 Jahren getilgt wird.

schuldete Länder auf den Beistand der Gemeinschaft hoffen können. Indem potentielle Verpflichtungen aufgrund der Bundestreue auch für finanzstarke Länder entfallen¹⁵, besteht vielleicht auch für sie ein Anreiz, einer Teilentschuldung in Verbindung mit einem Schuldenverbot zuzustimmen, würde dies doch ein für alle Mal die Gefahr aus dem Weg räumen, dass sie Ländern aushelfen müssten, die sich in extremen Haushaltsnotlagen befinden.

Literatur

- Besendorfer, D., E. Phuong Dang und B. Raffelhüschen (2006), »Schulden und Versorgungsverpflichtungen der Länder: Was ist und was kommt?«, *Wirtschaftsdienst* 86(9), 572–579.
- Blanchard, O. und F. Giavazzi (2004), »Improving the SGP Through a Proper Accounting of Public Investment«, CEPR Discussion Paper Nr. 4220.
- Bröcker, K.T. (1997), *Grenzen staatlicher Verschuldung im System des Verfassungsstaats*, Berlin-Verl. Spitz, Berlin.
- Bundesrechnungshof (1994), »Bemerkungen 1994«, BT-Drs.12/8490.
- Bundesrechnungshof (2005), »Bemerkungen 2005«.
- Bundesrechnungshof (2006), »Bemerkungen 2006«.
- Däban, T. et al. (2003), »Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy and Spain«, IMF Occasional Paper Nr.225.
- Dannemann, G. (2006), »Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Entschuldungsfonds«, Forschungsstelle Finanzpolitik Bremen, unveröffentlichter Beitrag.
- Deutsche Bundesbank (2005), »Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland«, *Monatsbericht* April, 23–38.
- Deutsche Bundesbank (2006), »Vermögensbildung und Finanzierung im Jahre 2005«, *Monatsbericht* Juni, 17.
- Deutsche Bundesbank (2006), »Zur Lage der Länderfinanzen in Deutschland«, *Monatsbericht* Juli, 47.

¹⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zu den Haushaltsnotlagen des Saarlandes und Bremens ausdrücklich betont, dass »Bund und Länder im bündischen Einstand füreinander dem von der extremen Haushaltsnotlage betroffenen Bundesglied zum gemeinsamen Beistand verpflichtet sind«, BVerfGE 86, 148 (336).

- Finanzministerium Schweden (2006), *Sweden's Economy. From the 2006 Spring Fiscal Policy Bill*, Stockholm.
- Friauf, K.H. (1990), »Staatskredit«, in: J. Isensee und P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der BRD*, Bd. IV, C.F. Müller Verlag, Heidelberg.
- Haller, H. (1958/59), »Zur Problematik der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben«, *Finanzarchiv*, N.F. Bd. 19, 72–91.
- Kellermann, K. und C.-H. Schlag (1998), »Produktivitäts- und Finanzierungseffekte öffentlicher Infrastrukturinvestitionen«, *Kredit und Kapital* 31, 315–342.
- Kitterer W. (2006), »Nachhaltige Finanz- und Investitionspolitik der Bundesländer«, Manuskript zur Jahrestagung 2006 des Vereins für Socialpolitik, 26.–29. September in Bayreuth.
- Kitterer W. und M. Groneck (2006), »Dauerhafte Verschuldungsregeln für die Bundesländer«, *Wirtschaftsdienst* 86(9), 559–563.
- Kloepfer, M. und M. Rossi (2003), »Die Verschuldung der Bundesländer im Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht«, *Verwaltungs-Archiv* 94(3), 320–344.
- Lee, D. (1986), »Deficits, political myopia and the asymmetric dynamics of taxing and spending«, in: J.M. Buchanan et al. (Hrsg.), *Deficits*, Basil Blackwell, Oxford, New York, 289–309.
- Oates, E. W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Pisauro, G. (2001), »Intergovernmental Relations and Fiscal Discipline: Between Commons and Soft Budget Constraints«, IMF Working Paper, Nr.65.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), *Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen*, Wiesbaden.
- Schemmel, L. (2006), *Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen*, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 99, Berlin.
- Seitz, H. (2000), »Fiscal policy, deficits and politics of subnational governments: The case of the German Länder«, *Public Choice* 102, 183–218.
- Stephan, A. (2003), »Assessing the Contribution of Public Capital to Private Production: evidence from the German manufacturing sector«, *International Review of Applied Economics* 17(4), 399–417.
- Vigneault, M. (2005), »Intergovernmental Fiscal Relations and the Soft Budget Constraint Problem«, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Working Paper, Nr. 2.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), *Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen*, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 29, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994), »Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern«, Heft 54, Bonn.



Markus C. Kerber*

Überschuldete Bundesländer: Ist die Einführung eindeutiger Verschuldungsgrenzen sinnvoll?

Bereits die Formulierung der Fragestellung lässt ihre grundlegende Problematik erkennen: Wer weiß schon, wann angesichts der Insolvenzunfähigkeit von öffentlichen Gebietskörperschaften (vgl. § 12 I Nr. 1 Insolvenzordnung) Bundesländer überschuldet sind? Die Frage nach der Sinnfälligkeit von »eindeutigen Verschuldungsgrenzen« könnte also, so wie sie gestellt ist, einer Vorabklärung bedürfen, ob eine solche Überschuldung überhaupt möglich ist. Damit ist nicht die *Überschuldung* als Tatbestand des Insolvenzrechts (vgl. § 19 II Insolvenzordnung) vorzugsweise bei Unternehmen, deren bilanzielle Rechnungslegung eine solche Feststellung erlaubt, gemeint. Vielmehr geht es um die fundamentale Frage, ob Bundesländer angesichts der gesamtstaatlichen Auslöseverpflichtung, solange diese von der deutschen Staatsrechtslehre¹ als geltendes Recht angesehen und von den Rating-Agenturen² als Erwartung formuliert wird, überhaupt überschuldet sein können. Denn in diesem Fall würde – unter den strengen Voraussetzungen des BVerfG-Urteils vom 19. Oktober 2006³ – eine gesamtstaatliche Verpflichtung zur Entschuldung des betreffenden Bundeslandes bestehen.

Da der präventive Aspekt gewiss Leitmotiv der Fragestellung in der Überschrift war, soll die Überschuldung

eines Bundeslandes als eine dauernde Illiquidität bzw. die Unfähigkeit, aus eigenen Mitteln die fälligen Forderungen zu bedienen und Aufgaben wahrzunehmen, verstanden werden.⁴ Die Frage nach der Angebrachtheit von eindeutigen – präventiven – Verschuldungsgrenzen für Bundesländer könnte wie vorstehend der Auftakt zu einer dissertativen Erörterung eben dieser Grenzen und ihrer normativen Definition sein. Bereits die Diskussion über die ökonomische Ratio der Verschuldungsgrenze des Art. 115 I 2 GG ist seit jeher sehr kontrovers. Ebenso schwierig würde die Einigung innerhalb der Wirtschaftswissenschaft über nicht nur formal eindeutige, sondern auch inhaltlich überzeugende Verschuldungsgrenzen werden.

Eine solche Debatte kann an dieser Stelle nicht geführt werden und ist aufgrund folgender Überlegungen jedenfalls für die Antwort auf die gestellte Frage auch irrelevant:

Jedwede Verschuldungsgrenze würde als eine normative Regel mit Verfassungs- oder Gesetzesrang formuliert. Sie kann nie die Fülle der im tatsächlichen Leben der öffentlichen Finanzwirtschaft möglichen Umstände erfassen und ist daher nur mit einer Ausnahme möglich. Carl Schmitt ([1934] 1985, 22) verallgemeinerte dieses Phänomen mit folgenden Worten: »Das Normale beweist nichts, die Ausnahme beweist alles; sie bestätigt nicht nur die Regel, die Regel lebt überhaupt von der Ausnahme. In der Ausnahme durchbricht die Kraft des wirklichen Lebens die Kruste einer in Wiederholung erstarrten Mechanik.«

Die »Überschuldung« eines Bundeslandes ist ein finanzwirtschaftlicher Ausnahmefall. Wie soll diesem Ausnahmefall durch Verschuldungsgrenzen vorgebeugt werden, die so »eindeutig« sind, dass hiervon kategorisch kein Dispens in Form einer Ausnahme vorgesehen werden kann?

Folgt man den normtheoretischen Überlegungen von Carl Schmitt, so ist keine Regel ohne ihre Ausnahme denkbar. Wir würden also auch, wenn es politisch durchsetzbar wäre und es formal gelänge, »eindeutige« Verschuldungsgrenzen zu definieren, die Anwendung dieser Regeln nicht ohne den Kampf um die Ausnahme führen können. Gewiss hat Carl Schmitt seine Einsichten vor dem Hintergrund von Souveränitätsüberlegungen gewonnen.⁵ Dennoch verlieren sie nichts von ihrer Geltung im Finanzverfassungsrecht. Allein die öffentlichen Bekundungen und schriftsätzlichen Vorträge des Berliner Senats im Normenkontrollverfahren vor dem BVerfG belegen die politisch

* Prof. Dr. jur. Markus C. Kerber lehrt Finanzwirtschaft und Wirtschaftspolitik an der Technischen Universität Berlin.

¹ So zuletzt unter Berufung auf den so genannten Bundesstaatsnotstand BVerfG vom 19. Oktober 2006.

² Vgl. z.B. die Äußerungen zum Urteil des BVerfG vom 19. Oktober 2006. Fitch „Faktisch bestätigt es das Bundestreuereprinzip, auf dem die AAA-Einschätzung beruht.“ S&P sieht sich in seinem Ansatz bestätigt. „Das Konzept der Bundestreuere wurde als ‚ultima ratio‘ bestätigt.“ Moody's sieht im BVerfG-Urteil keine grundlegende Änderung der Unterstützungsmechanismen der Länder (FTD vom 20. Oktober 2006).

³ Hierzu demnächst Kerber (2007).

⁴ Hierin liegt eine Vereinfachung, die aber im Hinblick auf die Fragestellung in Kauf genommen wird.

⁵ Verwiesen sei auf den berühmten Anfangssatz der vorstehend genannten Monographie: »Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.« (Schmitt [1934] 1985, 11).

stets immanente Versuchung, die Ausnahme von der Regel für sich geltend zu machen: Berlin habe mehr Lasten aufgrund seiner Hauptstadtfunktion, sei teilungsgeschädigt, habe mit dem plötzlichen Exodus der Industrie zu kämpfen gehabt.

Dass das BVerfG mit seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 diesem fiskalischen *venire contra factum proprium* souverän ein Ende gesetzt hat, belegt nicht die normative Konsistenz und politisch-juristische Durchsetzbarkeit »eindeutiger Verschuldungsgrenzen«. Es zeigt lediglich, was passiert, wenn eine unabhängige staatsrechtliche Instanz zu beurteilen hat, welche finanzwirtschaftlichen Argumente von einer Gebietskörperschaft vorgebracht wurden.

Welche politische Kraft von der Berufung auf Ausnahmeregeln ohnehin ausgeht, wurde 1993 durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs von Berlin demonstriert (VerfGH Berlin 125/02, S.22 f.). Es hatte über die Verfassungsgemäßheit des Berliner Landeshaushalts zu entscheiden, der auch jenes Mal die Verschuldungsgrenze der Art. 115 I 2 GG nachgebildeten Vorschrift der Verfassung von Berlin überschritten hatte, ohne dass der Tatbestand der Legal Ausnahme erfüllt war. Kurzerhand erfand der VerfGH Berlin – *contra legem* – den zusätzlichen Ausnahmetatbestand der »extremen Haushaltsnotlage«, um die Berliner Haushaltswirtschaft zu legalisieren. Da seine kreative Rechtschöpfung die *domaine réservée* des BVerfG verletzte, äußerte das Schrifttum massive Kritik⁶, ohne dass sich an der Berliner Staatspraxis etwas änderte.

Warum also schaffen eindeutige Verschuldungsgrenzen – gerade zum Zweck der Überschuldungsprävention – bestenfalls Probleme der politischen Legitimation von Verschuldungspolitik? Weil ihre immanente Durchbrechung in Form geschriebener oder politisch gewollter Ausnahmen Sanktionen für eine zur Überschuldung führenden Finanzwirtschaft faktisch ausschließt!

Was für die Überschreitung der Verschuldungsgrenzen des Art. 115 I 2 GG – als politische Fortsetzungstat – gilt, wird auch für jedwede andere Schuldenbegrenzung zutreffen. Selbst in dem Falle, dass ein Verfassungsgericht ein Haushaltsgesetz wegen überschrittener Schuldengrenzen für verfassungswidrig qualifiziert, äußert dies keine Folgen für die Haushaltswirtschaft und ihre politischen Sachwalter. Wie antwortete Finanzsenator Dr. Sarrazin auf die Frage, was im Falle eines Verfassungswidrigkeitsdiktums über seinen Haushalt passieren würde? »Das kostet mich schlimms-

tenfalls den Zeitaufwand einer Aktuellen Stunde im Abgeordnetenhaus.«⁷

Diese skeptischen Ausführungen zur Tauglichkeit von Verschuldungsgrenzen führen zurück zur Legitimität ihres Anliegens: Prekäre Haushaltslagen vermeiden (Prävention). Die institutionelle Antwort auf dieses sehr berechnete Anliegen fiskalischer Gefahrenpräventionen sollte jedoch an anderer Stelle verortet werden.

Wenn die politische Sanktionslosigkeit von Verschuldungspolitik die eigentlich Causa für prekäre Haushaltslagen und ggf. für die Überschuldung von Ländern ist, so muss das politische Agens für diese Politik bestraft werden, indem ihm die Zuständigkeit für die öffentliche Finanzwirtschaft (zeitweise) entzogen wird bzw. seine Politik-Performance permanent überprüft wird. Dieser Sanktionenansatz hätte zwei institutionelle Folgen:

- zum einen die ständige Überwachung der Länderhaushalte durch ein gesamtstaatliches Organ, den Bundesfinanzrat. Dieser müsste, zusammengesetzt aus fachlich versierten, unabhängigen Personen, befugt sein, ex officio in den Ländern die nachhaltige Tragbarkeit ihrer Finanzwirtschaft zu ermitteln, zu veröffentlichen und ggf. Vorschläge zur frühzeitigen Adjustierung zu unterbreiten.⁸
- Zum anderen die gem. Art. 37 GG ohnehin zulässige Entsendung eines kommissarischen Bundesbeauftragten zur Reorganisation der Finanzen des jeweiligen Bundeslandes (vgl. Kerber 2002, 389 ff.). Diese – veranlasst durch das Normenkontrollverfahren Berlins vor dem BVerfGH – unlängst vom Bundestag geprüfte Befugnis der Bundesregierung⁹ sollte sinnvollerweise an den Bundesfinanzrat abgetreten werden.

Die Aussicht im Falle prekärer Haushaltslagen, seine Befugnisse – wenn auch nur zeitweise – zu verlieren und an einen kommissarisch tätigen Finanzkurator abzutreten, stellt für die politische Klasse eines Bundeslandes einen unwiderstehlichen Anreiz zur Verbesserung ihrer Leistungen auf dem Gebiet der Finanzwirtschaft dar. Denn die Perspektive einer zeitweisen Suspendierung von politischen Ämtern wäre für die im *jeu de régime* des bundesrepublikanischen Parteienstaates geübte Politikerklasse eine ganz neue Perspektive. Diese vermag sie sehr viel mehr anzuspornen, als jedwede »eindeutige

⁶ Vgl. Kerber (2004, 691, 693 f.).

⁷ So wortwörtlich auf der Tagung »Finanzkrise im Bundesstaat« des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) am 20. Oktober 2005.

⁸ Vgl. hierzu den Vorschlag an den verfassungsergänzenden Gesetzgeber bei Kerber (2002, 401 ff.).

⁹ Vgl. das Schreiben des MdB Fricke, Vorsitzender des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, an die Wissenschaftlichen Dienste vom 21. Juni 2006 mit der Bitte um gutachterliche Stellungnahme zu der Frage: »Möglichkeiten des Bundeszwangs nach Art. 37 GG – Einsetzung eines Sparkommissars«? Die Stellungnahme zum gleichnamigen Titel stammt vom 19. Juli 2006.

Verschuldungsgrenzen« sie von fiskalischen Fehlritten abhalten wird.

Literatur

- Kerber, M.C. (2002), *Der verdrängte Finanznotstand*, Heidelberg.
Kerber, M.C. (2004), *Die öffentliche Verwaltung*, Heidelberg.
Kerber, M.C.: (2007), »Der Souverän des Bundesstaatsnotstands – Anmerkungen zur finanzverfassungsrechtlichen Argumentation und finanzwissenschaftlichen Methodik des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006«, erscheint in *Der Staat* (2).
Schmitt, C. ([1934] 1985), *Politischen Theologie*, 4. Auflage (unveränderter Nachdruck), Berlin.

Zur offenen und verdeckten Belastung der Gesundheitskosten durch die Mehrwertsteuer

20

Dieter Dziadkowski*

Seit Monaten ist das schwer erkrankte deutsche Gesundheitssystem in aller Munde. Die Bundesregierung hat eine umfassende Gesundheitsreform angekündigt. Bisher konnte allerdings noch kein geschlossenes Konzept vom Deutschen Bundestag beschlossen werden. Die unterschiedlichen Ausgangspositionen der Koalitionspartner dürften kaum ein schlüssiges Konzept ermöglichen. Die angedachten Kompromisslösungen leiden u.a. darunter, dass keine ganzheitliche Therapie in Angriff genommen wurde. Im Gegensatz zur fortschreitenden ganzheitlichen Medizin sind ganzheitliche Ansätze in der Gesundheitspolitik noch wenig erkennbar. Diese Diagnose wird durch die gegenwärtige Diskussion um die Erhöhung der Krankenkassenbeiträge in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und ihre Ursachen bestätigt. Unter anderem ist den Experten unklar, wie sich die Anhebung der Mehrwertsteuer auf die Gesundheitskosten und letztlich auf die Krankenkassenbeiträge auswirkt. So hat die Bundesgesundheitsministerin vehement bestritten, dass die Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes von 16 auf 19% eine Erhöhung der Beiträge rechtfertigt. Da die in der Humanmedizin erbrachten Leistungen vermeintlich nicht durch die Mehrwertsteuer belastet werden, ergäbe sich auch kein Erhebungsbedarf für die Krankenkassen. Diesem weit verbreiteten Irrglauben soll nachstehend entgegengetreten werden.

Vorab ist festzuhalten, dass die Gesundheitskosten nicht nur offen (z.B. die Arzneimittelkosten mit dem vollen Mehrwertsteuersatz), sondern auch (die übrigen Therapiekosten) verdeckt durch nichtabziehbare Vorsteuern mit Mehrwertsteuer belastet sind. Die Krankenkassen haben ihre Beiträge ab 1. Januar 2007 merklich erhöht. So erhebt z.B. die DAK nunmehr einen Beitrag in Höhe von 14,5% im Regelfall. Das entspricht einer Steigerung von 0,9%, die zu 0,3% durch den Anstieg der offenen Mehrwertsteuerbelastung von 16 auf 19% und Kürzung des Bundeszuschusses (für alle Krankenkassen von

4,2 auf 2,5 Mrd. €) bedingt ist. Die verdeckte Mehrwertsteuerbelastung durch nichtabziehbare Vorsteuern ist dabei noch nicht berücksichtigt, weil diese von den Krankenkassen kaum zu ermitteln ist. Die – milde ausgedrückt – paradoxe Vorgehensweise, einerseits den Krankenkassen Zuschüsse zu gewähren und andererseits wieder Mittel durch Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes zu entziehen, ruft bei fast allen Beteiligten Unverständnis hervor. Weitere Beitragserhöhungen sind daher zu erwarten.

Die offene Belastung durch Mehrwertsteuer

Zu den Ausgaben in den Hauptleistungsbereichen der Krankenkassen zählen diejenigen für Arzneimittel sowie Heil- und Hilfsmittel. Die Lieferung dieser Mittel unterliegt in Deutschland dem Regelsteuersatz von nunmehr 19%. Hierbei nimmt die Bundesrepublik Deutschland innerhalb der Europäischen Union eine Sonderstellung ein.

Nach Artikel 98 Abs. 2 der Mehrwertsteuerrichtlinie (Richtlinie 2906/112/EG vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, ABl. EU L 347 vom 11. Dezember 2006) können die Mitgliedstaaten für die Lieferung bestimmter Gegenstände den ermäßigten Steuersatz anwenden. Nach Anhang III der Richtlinie gilt diese Regelung u.a. für »Arzneimittel, die üblicherweise für die Gesundheitsvorsorge, die Verhütung von Krankheiten und für ärztliche und tierärztliche Behandlungen verwendet werden, einschließlich Erzeugnissen für Zwecke der Empfängnisverhütung und der Monatshygiene« sowie »medizinische Geräte, Hilfsmittel und sonstige Vorrichtungen, die üblicherweise für die Linderung und die Behandlung von Behinderungen verwendet werden und die ausschließlich für den persönlichen Gebrauch von Behinderten bestimmt sind.«

Fast alle Mitgliedstaaten wenden entsprechend dieser Richtlinienvorgabe für vorgenannte Lieferungen den ermäßigten Steuersatz an. Deutschland beharrt auch

* Prof. Dr. Dieter Dziadkowski war Mitglied der Baris-Kommission.

unter der sozialdemokratisch-christlichen Bundesregierung auf der Erhebung des vollen Mehrwertsteuersatzes, der inzwischen 12 Prozentpunkte über dem ermäßigten Steuersatz, der u.a. für alle Nahrungsmittel, Kaffee und Tee, Tierfutter und Schnittblumen gewährt wird, liegt. Lediglich die Lieferung von »Rollstühlen und anderen Fahrzeugen für Behinderte, auch mit Motor oder anderer Vorrichtung zur mechanischen Fortbewegung« sowie die Lieferung bestimmter Körperersatzstücke, Schwerhörigengeräte, Herzschrittmacher usw. werden ermäßigt besteuert. Auf dem weiten Feld der Arzneimittel verteidigt Deutschland somit seinen Ruf als Hochsteuerland.

Da die Ausgaben für Arzneimittel und nicht ermäßigt besteuerte Heil- und Hilfsmittel ca. 22% der Gesamtausgaben der Krankenkassen ausmachen dürften, wirkt sich die Überbesteuerung von nunmehr 12 Prozentpunkten kosten- und beitragsstrebend aus. Exemplarisch sei auf die Prognoserechnung der DAK hingewiesen. Bei erwarteten Ausgaben von 3 192 € je Mitglied entfallen auf Arzneimittel 582 € und auf Heil- und Hilfsmittel 188 €. Geht man davon aus, dass die Hälfte der Heil- und Hilfsmittel nicht ermäßigt besteuert wird, verbleibt ein Betrag von 94 €, der wie die Arzneimittel dem vollen Steuersatz unterworfen wird. In dem Gesamtbetrag sind ca. 108 € Mehrwertsteuer enthalten. Bei Anwendung des ermäßigten Steuersatzes wie in anderen EU-Staaten würde sich der Betrag auf ca. 40 € reduzieren. Die Überbesteuerung beträgt somit 68 € je Mitglied.

Berechnung auf Basis DAK (gerundet) für 2007 in Euro

| | |
|------------------------------------|------------|
| Ausgaben für Arzneimittel | 582 |
| Ausgaben für Heil- und Hilfsmittel | 94 |
| insgesamt | 676 |
| davon Mehrwertsteuer (19%) | 108 |
| Netto-Betrag | 568 |
| Steuersatz 7% | 40 |
| Ausgaben | 608 |

Der Differenzbetrag von 68 € je Mitglied könnte eingespart werden. Unterstellt man, dass die Situation bei anderen Krankenkassen ähnlich ist, ergibt sich ein Einsparpotential bei z.B. 70 Millionen Versicherten von 4,76 Mrd. €.

Die verdeckte Belastung durch Mehrwertsteuer

Die Leistungen in der Humanmedizin sind grundsätzlich formal von der Mehrwertsteuer befreit. Die Befreiungen sind allerdings für die Ärzte und Krankenhäuser mit dem Verbot des Vorsteuerabzugs gekoppelt. Die nichtabziehbaren Vorsteuern belasten daher verdeckt die Gesundheitskosten. Je höher die Vorsteuerbeträge aus Investitionen von medizinischen Geräten und Material sowie Gebäuden sind, desto höher sind die Belastungen durch diese »heimliche« Mehrwertsteuer. Gleichgültig, ob sie voll oder nur zum Teil überwält werden, führen sie zu Ein-

nahmen von Bund und Ländern, die systematisch nicht gerechtfertigt werden können.

Eine Ermittlung der dem Fiskus zufließenden Summen aus Mehrwertsteuer, die nicht als Vorsteuern verrechnet werden können, ist schwierig. Nach der Erhöhung des Steuersatzes dürften sie jedoch im zweistelligen Milliardenbereich liegen. Die Gesundheitskosten werden durch die Steuersatzerhöhung auf 19% merklich in die Höhe getrieben. Es mutet paradox an, dass ein Zuschussbedarf zumindest partiell durch eine unsystematische Mehrwertbesteuerung hervorgerufen wird.

Die deutsche Umsatzsteuer ist bekanntlich als »Mehrwertsteuer« mit Vorsteuerabzug auf gemeinschaftsrechtlicher Grundlage, die weitgehend durch die 6. Richtlinie zum gemeinsamen europäischen Mehrwertsteuersystem bestimmt wurde, ausgestaltet. Sie ist eine Allphasen-Netto-Umsatzsteuer mit Vorsteuerabzug, der allerdings grundsätzlich nur dann gewährt wird, wenn der Vorumsatz bzw. Leistungsbezug im Zusammenhang mit »besteuerter« bzw. steuerpflichtigen Ausgangsumsätzen steht. Das bedeutet den Verlust des Vorsteuerabzugsrechts für steuerbefreite Umsätze. Die im Umsatzsteuergesetz (UStG) normierten Steuerbefreiungen stellen somit keine völlige Freistellung von der Mehrwertsteuerbelastung dar, weil die auf den Vorbezügen ruhenden Mehrwertsteuerbeträge infolge Nichtabziehbarkeit zu Kostenbestandteilen werden. Diese Steuerbefreiungen, die für Leistungen im Bereich der Humanmedizin in § 4 Nr. 14 und 16 UStG verankert sind, werden daher auch als »unechte« Steuerbefreiungen bezeichnet. Der mit der Steuerbefreiung verknüpfte Vorsteuerauschluss wird in der Literatur immer wieder als Systembruch bezeichnet, bildet aber nach wie vor geltendes Recht. Seine belastende Wirkung wird zwangsläufig mit jeder Steuersatzerhöhung verstärkt und hat mit der jüngsten größten Steuererhöhung nach dem Zweiten Weltkrieg einen neuen Höhepunkt erreicht.

Es mutet jedoch befremdlich an, wenn diese Wirkung auf politischer Ebene negiert bzw. bestritten wird, und zeugt von einer nicht ausreichenden Fachkompetenz der Entscheidungsträger. Eine Fehlinterpretation dieser Tatsachen durch Regierungsvertreter lässt aber erhebliche Zweifel an der Konzeption des gesamten Reformvorhabens aufkommen. Wenn bereits Fehleinschätzungen auf einem Randsegment in Höhe eines zweistelligen Milliardenbetrags festzustellen sind, schwindet das Vertrauen in das gesamte Zahlenwerk. Es wäre dem Gesetzgeber zumutbar, zumindest einen ersten Schritt zur Entlastung der Krankenkassen bzw. der Versicherten zu tun, indem der Grad der Belastung durch Mehrwertsteuer auf dem Gebiet des Gesundheitswesens verringert würde.

Die Scheinbefreiung der Leistungen in der Humanmedizin war und ist offenbar von Verkehrssteuergesichtspunk-

ten geprägt. Die Mehrwertsteuer ist jedoch eine Verbrauchsteuer. Betrachtet man die Belastungswirkungen unter Verbrauchsteuergesichtspunkten, so sollen nicht die Umsätze bestimmter Wirtschaftszweige oder Berufsgruppen entlastet werden. Vielmehr sollte eine Entlastung der Einkommensverwendung durch Endverbrauch – hier der Krankenversicherten – für die Inanspruchnahme medizinischer Leistungen vorgenommen werden. Es ist folglich verfehlt, den leistenden Unternehmer vom Vorsteuerabzug auszuschließen. Die derzeitige Regelung führt zu zufälligen Unterschieden in der Vorbelastung, die mit der Idee einer gleichmäßigen Besteuerung des Endverbrauchers nicht vereinbar ist.

Eine entsprechende Einsicht ist aber weder beim europäischen Richtliniengeber noch beim nationalen Gesetzgeber eingekehrt. Auch in der neuen Mehrwertsteuerrichtlinie vom 28. November 2006 wird die Steuerbefreiung der Leistungen im Bereich der Humanmedizin als Steuerbefreiung für bestimmte dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten (Art. 132) als vermeintliche Wohltat bezeichnet. Hiermit ignoriert der Richtliniengeber seine eigenen Vorgaben, die im Erwägungsgrund 39 wie folgt formuliert sind:

»Der Vorsteuerabzug sollte insoweit harmonisiert werden, als er die tatsächliche Höhe der Besteuerung beeinflusst, und die Pro-rata-Sätze des Vorsteuerabzugs sollte in allen Mitgliedstaaten auf gleiche Weise berechnet werden.«

Dass durch unechte Steuerbefreiungen Neutralitätsstörungen verursacht werden und der Ausschluss des Vorsteuerabzugs einen Bruch im Mehrwertsteuersystem darstellt, wird offenbar nach wie vor von den gesetzgebenden Gremien hingenommen.

Ausblick

Der Kompromiss zur Gesundheitsreform bleibt eine Gleichung mit vielen Unbekannten. Die künftigen finanziellen Auswirkungen in der Realität sind schwer abschätzbar. Offenbar liegt kein ausreichend aufbereitetes Datenmaterial vor. Allein, dass von Vertretern der Bundesregierung die Mehrwertsteuerbelastung negiert wird, lässt Zweifel aufkommen hinsichtlich der bisher vorgelegten Berechnungen.

Einen realitätsnahen Anhaltspunkt bietet hingegen das Datenmaterial der DAK für 2007, das aus den Ergebnissen des Jahres 2006 hergeleitet wurde. Die Ausgaben sind wie folgt strukturiert:

| | |
|--------------------|-------------|
| Ausgaben insgesamt | 14,8 Mrd. € |
| je Mitglied | ca. 3 192 € |

| | |
|---|-------------|
| Ausgaben in den Hauptleistungsbereichen je Mitglied | |
| Krankenhaus | 1 085, 88 € |
| Arzneimittel | 582,51 € |
| Ärzte | 519,51 € |
| Zahnärzte und Zahnersatz | 226,76 € |
| Heil- und Hilfsmittel | 188,20 € |
| Krankengeld | 111,77 € |
| Schwangerschaft und Mutterschaft | 48,58 € |
| Fahrtkosten | 56,24 € |

Eine Gesamtrechnung auf Basis der Ergebnisse sämtlicher Krankenkassen dürfte unschwer Prognoserechnungen für die zu erwartenden Ausgaben ermöglichen. Hierbei müssten auch die Belastungen durch die Mehrwertsteuer und die Mehrbelastungen infolge der Steuersatzerhöhung berücksichtigt werden. Die gleichen Berechnungen könnten und müssten ebenfalls für die zu erwartenden Ausgaben der Pflegeversicherungen erstellt werden.

Ein bezeichnendes Licht auf die Konzeptionslosigkeit der Ermäßigungen bei der Mehrwertsteuer werfen u.a. folgende Regelungen:

Tee als Genussmittel wird mit 7% besteuert, Tee als Arzneimittel mit 19%. Mineralwasser wird im Gegensatz zu Leitungswasser, das ermäßigt besteuert wird, wie alkoholische Getränke dem Steuersatz von 19% unterworfen. Die Steuerpolitik handelt offenbar ohne Berücksichtigung gesundheitspolitischer Überlegungen. Ohne ganzheitliche Vorgehensweise dürfte eine Therapie des kranken Gesundheitssystems zum Scheitern verurteilt sein. Eine Reform, die diesen Namen verdient, liegt noch in weiter Ferne. Insbesondere dürfen Steuerwirkungen nicht unbeachtet bleiben, zumal wenn die als Verbrauchsteuer konzipierte Mehrwertsteuer Wirkungen entfaltet.

Literatur

- DAK (2007), *Magazin* Nr. 1.
- Dziadkowsky, D. (1985), »Ausschluss des Vorsteuerabzugs und Vorsteueraufteilung«, in: Vereinigung zur wissenschaftlichen Pflege des Umsatzsteuerrechts (Hrsg.), *Umsatzsteuerekongress-Bericht 1985*, Köln.
- Europäische Union (2006), *Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem*, Amtsblatt der Europäischen Union vom 11. Dezember, L 347/1.
- Klenk, F. (1994), »40 Jahre Mehrwertsteuer«, *Steuer und Wirtschaft*, 277 ff.
- Lüngen, M., A. Gerber und K.W. Lauterbach, K. Jacobs, J. Pimpertz (2006), »Gesundheitsfonds oder/und steuerfinanziert – Die Umgestaltung der Krankenversicherung«, *ifo Schnelldienst* 59(16), 3–11.
- Reiß, W. (1995), »Der Verbraucher als Steuerträger der Umsatzsteuer im Europäischen Binnenmarkt«, *Festschrift für Klaus Tipke*, Köln, 433 ff.
- Ruppe, H.G. (1995), »Unechte« Umsatzsteuerbefreiungen«, *Festschrift für Klaus Tipke*, Köln, 457 ff.
- Söhn, H. (1976), »Die Harmonisierung der Umsatzsteuern in der Europäischen Gemeinschaft«, *Steuer und Wirtschaft*, 1 ff.
- Teichmann, S. (1975), »Der Verlust des Vorsteuerabzugs im steuerfreien Bereich der Mehrwertsteuer«, *Steuer und Wirtschaft*, 189 ff.
- Tipke, K. (2003), »Die Rechtfertigung der Umsatzsteuer«, *Die Steuerrechtsordnung*, Band II, 2. Aufl., Köln, 968 ff.

Das ifo Institut beleuchtet seit Jahren kritisch die Güte der eigenen Konjunkturprognosen (vgl. Nierhaus 2006). Im folgenden Beitrag werden für das abgelaufene Jahr die Gründe für aufgetretene Differenzen zwischen Prognose und Wirklichkeit diskutiert.

Die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland für das Jahr 2006 ist vom ifo Institut von der Grundtendenz her richtig prognostiziert worden. Als eines der ersten Wirtschaftsforschungsinstitute hatte das ifo Institut im Dezember 2005 die Wachstumsrate der gesamtwirtschaftlichen Produktion für das Jahr 2006 deutlich nach oben angehoben; im Vergleich zu der Einschätzung des Gemeinschaftsgutachtens vom Oktober 2005 belief sich die Aufwärtskorrektur auf 0,5 Prozentpunkte; im Vergleich zur besonders skeptischen Prognose des Sachverständigenrats vom November 2005 sogar auf 0,7 Prozentpunkte. Wie vom ifo Institut erwartet worden war, ist es 2006 im *konjunkturellen Verlauf* zu einer kräftigen Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Produktion gekommen; auch die Tempobeschleunigung in der *Jahresdurchschnittsbetrachtung* wurde zutreffend prognostiziert, wenngleich auch nicht in ihrem exakten Ausmaß. Trotz der optimistischen Grundeinschätzung der deutschen Konjunktur, die auf den schon damals guten Ergebnissen der ifo Unternehmensbefragungen basierte¹, ist die Dynamik des Aufschwungs unterschätzt worden.

In der Konjunkturprognose des ifo Instituts vom Dezember 2005 (vgl. Flaig et al. 2005) hatte es geheißen: »Die deutsche Wirtschaft ist im konjunkturellen Aufschwung. Zugpferd ist die Auslandsnachfrage, die nicht zuletzt aufgrund der dynamischen Weltkonjunktur und des wieder günstigeren Euro-Dollar-Kurses eine enorme Schubkraft entfaltet hat. Auch der Investitionsmotor ist nach etlichen Fehlzündungen endlich angesprungen. Im

nächsten Jahr bleiben die Perspektiven für die deutsche Wirtschaft gut. Die Exporte werden angesichts des weiter günstigen internationalen Umfelds die weiterhin wichtigste Stütze der Konjunktur sein. Die Investitionen in Ausrüstungen und sonstige Anlagen dürften nicht zuletzt aufgrund der verbesserten Abschreibungsbedingungen merklich expandieren, die Bauinvestitionen werden nicht mehr weiter rückläufig sein. Auch der private Konsum wird sich etwas beleben, in der zweiten Jahreshälfte gestützt durch das Vorziehen von Käufen aufgrund der avisierten Mehrwertsteueranhebung 2007. Im Jahresdurchschnitt 2006 dürfte das reale Bruttoinlandsprodukt um 1,7% steigen, unter Berücksichtigung der abermals geringeren Arbeitstagezahl kalenderbereinigt sogar um 1,9%. Da das Trendwachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktion derzeit bei 1% liegt, wird der gesamtwirtschaftliche Auslastungsgrad spürbar zunehmen. Bei alledem wird sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt nur zögernd bessern, in den Wintermonaten wird die Arbeitslosenzahl voraussichtlich erneut die Fünf-Millionen-Marke überschreiten. Die Inflationsrate dürfte mit 1,7% etwas niedriger sein als in diesem Jahr.«

Tatsächlich ist das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland nach ersten Angaben des Statistischen Bundesamts² im *Jahresdurchschnitt* 2006 um 2,5% gestiegen, nach Ausschaltung von Kalenderschwankungen um 2,7%.³ Das ist das beste Ergebnis seit dem Boomjahr 2000.

¹ Im Dezember 2005 war der Geschäftsklimaindex in der gewerblichen Wirtschaft Deutschlands deutlich gestiegen, bessere Werte waren zuletzt im Boomjahr 2000 zu beobachten gewesen. Am Jahresende 2005 tendierten sowohl die Beurteilung der aktuellen Geschäftslage als auch die Erwartungen gleichermaßen nach oben. Die befragten Industrieunternehmen erhofften sich verstärkte Impulse vom künftigen Exportgeschäft.

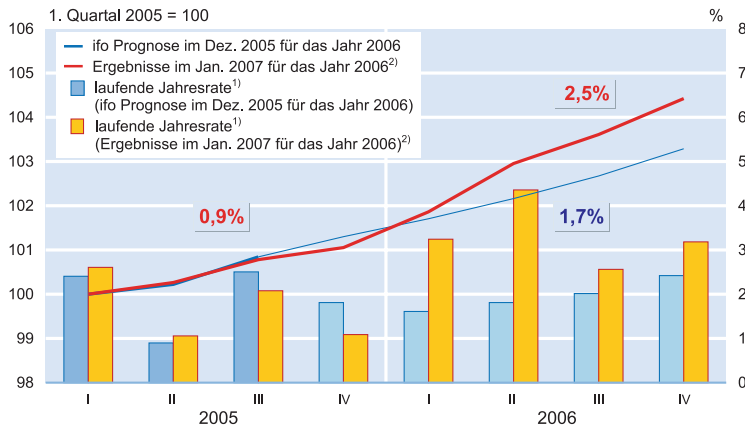
² Die tatsächliche Entwicklung für ein Jahr wird hier an den ersten Ergebnissen des Statistischen Bundesamts für dieses Jahr festgemacht, die Mitte Januar des Folgejahrs veröffentlicht werden. Dies geschieht deshalb, weil diese Zahlen dem Informationsstand zum Zeitpunkt der Prognoseerstellung am besten entsprechen. Zwar zeigen spätere Rechensätze ein genaueres Bild der Konjunktur; die Prognose kann sich aber nur auf die bis zum Prognosestermin veröffentlichten – ungenaueren – Zahlen stützen.

³ Im Jahr 2006 standen zwei Arbeitstage mehr zur Verfügung als im Jahr 2005.

Abb. 1

Reales Bruttoinlandsprodukt in Deutschland

Saison- und arbeitstäglich bereinigter Verlauf



1) Veränderung in % gegenüber dem Vorquartal, auf Jahresrate hochgerechnet; rechte Skala.
 2) Ergebnisse für 2005 und Jahresergebnis 2006: Statistisches Bundesamt. Vierteljahresergebnisse für 2006: Schätzungen des ifo Instituts.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen und Schätzungen des ifo Instituts.

Im Verlauf des Jahres hatte die gesamtwirtschaftliche Produktion unter – ex ante freilich nicht im Einzelnen prognostizierbaren – Schwankungen außerordentlich kräftig expandiert (vgl. Abb. 1); die laufende Jahresrate⁴ lag pro Quartal im Schnitt bei 3,3%, was das vom ifo Institut für diesen Zeitraum veranschlagte Anstiegstempo (+ 2,0%) merklich übertraf. Die Unterschätzung der Jahreswachstumsrate geht nicht mit einer Unterschätzung des *statistischen Überhangs* für das Jahr 2006 einher. Als statistischer Überhang wird diejenige jahresdurchschnittliche Wachstumsrate des BIP bezeichnet, die sich ergäbe, wenn das BIP saison- und kalenderbereinigt im Verlauf eines Jahres auf dem Wert des vierten Quartals des Vorjahres stagnieren würde.⁵ Der Überhang für 2006 beläuft sich nach aktuellem amtlichen Datenstand auf 0,5%; in der ifo-Dezemberprognose war sogar noch von einem Überhang in einer Größenordnung von 0,7% ausgegangen worden. Der Prognosefehler ist damit allein durch eine zu schwach eingeschätzte Dynamik im Verlauf des Jahres 2006 zu erklären.

Zu der Unterschätzung der konjunkturellen Auftriebskräfte hat einmal beigetragen, dass das Zusammenwirken von gesamtwirtschaftlichen Multiplikator-/Akzeleratorprozessen quantitativ nicht exakt prognostizierbar ist. Die Dynamik einer sich selbst ver-

⁴ Die laufende Jahresrate gibt an, wie groß die Veränderung des saison- und kalenderbereinigten BIP innerhalb eines Jahres sein würde, wenn das in einem Quartal gegenüber dem Vorquartal beobachtete Wachstumstempo während eines ganzen Jahres anhielte.

⁵ Formal ergibt sich der statistische Überhang als prozentuale Differenz zwischen dem Vorjahresendwert des BIP und dem dazugehörigen Jahresdurchschnittswert (vgl. Nierhaus 1999, 16 f.).

stärkenden Aufwärtsbewegung ist schon allein deshalb nur schwer zu einzuschätzen, weil es keine gesicherten Gesetzmäßigkeiten gibt, wann und in welchem Ausmaß Wirtschaftsbereiche, die nicht Zyklusmacher sind, vom Aufschwung erfasst werden, und wie schnell der üblicherweise konjunkturell nachlaufende Arbeitsmarkt anspringt. Erschwerend kam aber dieses Mal hinzu, dass die zum Zeitpunkt der ifo-Prognose (Dezember 2005) verfügbare Datenlage eine etwas langsamere Gangart der Konjunktur im Vergleich zu den im Januar 2007 vorgelegten Ergebnissen nahe gelegt hatte. Dies gilt erst recht im Vergleich zum amtlichen Datenstand zur Jahresmitte 2006. Abbildung 2 zeigt, dass die ifo-Dezemberprognose, gemessen an den Ergebnissen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen vom Mai 2006, die Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts sowohl im Jahresendquartal 2005 als auch im ersten Quartal 2006 sogar noch zu optimistisch gesehen hatte.

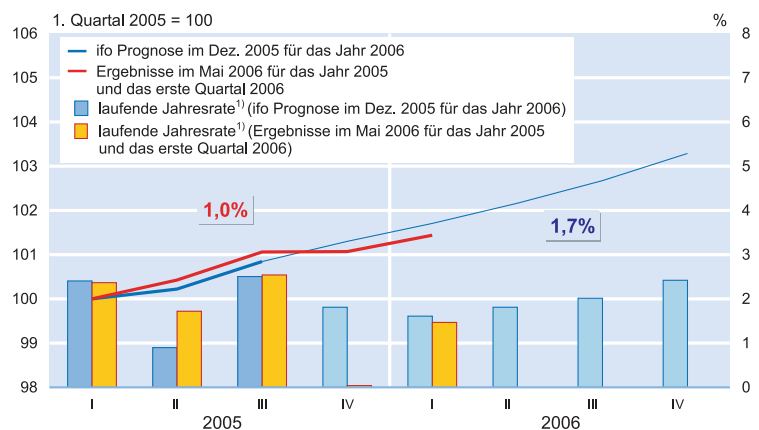
So hatte nach den amtlichen Angaben vom Mai 2006 die gesamtwirtschaftliche Produktion saison- und kalenderbereinigt im vierten Quartal 2005 lediglich stagniert; auch war der Anstieg des realen BIP im ersten Quartal 2006 gegenüber dem Jahresendquartal 2005 schwächer als vom ifo Institut im Dezember geschätzt ausgefallen.⁶ Von daher wäre im vergangenen Frühsommer eine Revision der jahresdurchschnittlichen BIP-Wachstumsprognose für 2006 nach

⁶ Zusätzlich wurde die Wachstumsrate des realen BIP für das Jahr 2005 von 0,9 auf 1,0% angehoben.

Abb. 2

Reales Bruttoinlandsprodukt in Deutschland

Saison- und arbeitstäglich bereinigter Verlauf



1) Veränderung in % gegenüber dem Vorquartal, auf Jahresrate hochgerechnet; rechte Skala.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen und Schätzungen des ifo Instituts.

Kasten Prognosekorrekturen durch VGR-Revisionen

Nachträgliche Revisionen bereits veröffentlichter Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung können die numerische Ausgangsbasis einer Konjunkturprognose und damit das Prognoseergebnis erheblich beeinflussen. Maßgeblich hierfür ist, dass die jahresdurchschnittliche Wachstumsrate des BIP (oder einer anderen zu prognostizierenden Variablen) zeitreihenarithmetisch nicht nur von den laufenden Quartalsraten im aktuellen Jahr determiniert wird, sondern auch von den Vierteljahresraten des vergangenen Jahres (vgl. Carnot et al. 2005, 52 f.; Scheuerle 2004). Die jahresdurchschnittliche BIP-Rate (= JDT) ist definiert als Änderung der Jahressummen des vierteljährlichen BIP: $JDT = (BIP_t + \dots + BIP_{t+3}) / (BIP_{t-4} + \dots + BIP_{t-1}) \cdot 100 - 100$. Die laufende Quartalsrate (= Q_t) beschreibt die Änderung des saison- und kalenderbereinigten Bruttoinlandsprodukts von Quartal $t - 1$ zu Quartal t : $Q_t = BIP_t / BIP_{t-1} \cdot 100 - 100$. Dann gilt, dass sich die jahresdurchschnittliche Wachstumsrate JDT approximativ (d.h. ohne Berücksichtigung von Joint Effekten u.Ä.) als gewogener Durchschnitt von Quartalsraten Q_t darstellen lässt^{a)}:

$$JDT \approx 0,25Q_{t-3} + 0,5Q_{t-2} + 0,75Q_{t-1} + Q_t + 0,75Q_{t+1} + 0,5Q_{t+2} + 0,25Q_{t+3}$$

Die einzelnen Quartalsraten gehen mit unterschiedlicher Gewichtung in die Jahresdurchschnittsrate ein: Das höchste (auf Eins normierte) Gewicht wird dem ersten Quartal im laufenden Jahr (im Beispiel die Rate Q_t) zugemessen (25,0%), danach kommen das Endquartal des Vorjahres bzw. das zweite Quartal im aktuellen Jahr (jeweils 18,75%). Das dritte Quartal hat stets ein Gewicht von 12,5%. Das zweite Quartal im Vorjahr (Startquartal) und das vierte Quartal im laufenden Jahr haben mit 6,25% das kleinste Gewicht. Das Gewichtsmuster der Quartalsraten ähnelt damit einer Dreiecksverteilung. Revisionen der amtlichen Ergebnisse für das Jahresendquartal und/oder für die beiden ersten Quartale im Berichtsjahr wirken sich in der jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate aufgrund ihres großen Gewichts besonders deutlich aus.^{b)}

Im August 2006 wurden im Zuge der laufenden VGR-Revision u.a. die laufenden Quartalsraten für das reale BIP im vierten Quartal 2005 von 0,0 auf 0,3% und im ersten Quartal 2006 von 0,4 auf 0,7% angehoben. Rein rechnerisch führt diese Datenrevision nach obiger Formel zu einer Erhöhung der jahresdurchschnittlichen Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2006 um insgesamt 0,5 Prozentpunkte (= $0,75 \times 0,3 + 0,3$). Der numerische Einfluss der übrigen Datenrevisionen ist bei dieser Beispielsrechnung nicht berücksichtigt worden.

^{a)} Vereinfacht wird hier die Jahresdurchschnittsrate JDT nicht aus Ursprungswerten, sondern aus saison- und kalenderbereinigten Werten berechnet. Bei Zeitreihen aus den VGR muss in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden, dass wegen der unterschiedlichen Gewichte der einzelnen Jahresabschnitte und der von Jahr zu Jahr schwankenden Zahl der geleisteten Arbeitstage die Jahresdurchschnittsrate der Ursprungswerte von jener der saison- und kalenderbereinigten Reihe geringfügig abweichen kann.

^{b)} Für den Spezialfall $Q_t = Q_{t+1} = Q_{t+2} = Q_{t+3} = 0$ folgt aus der angegebenen Formel approximativ der statistische Überhang.

unten denkbar gewesen, wofür z.B. auch der damalige kräftige Rückgang der Aktienkurse gesprochen hätte. Das ifo Institut hat dann aber die BIP-Prognose für 2006, die bei der ifo Mitgliederversammlung im Juni vorgelegt wurde, nicht zuletzt aufgrund der außerordentlich guten Ergebnisse des ifo Konjunkturtests für das verarbeitende Gewerbe⁷, das in Deutschland der »cycle-maker« ist, sogar auf 1,8% heraufgesetzt, was auf den ersten Blick recht wenig zu sein scheint, im Vergleich zur ifo-Dezemberschätzung aber eine deutlich höhere konjunkturelle Dynamik, insbesondere im zweiten Halbjahr 2006, implizierte. Erst im Zuge der laufenden Revision der VGR vom August vergangenen Jahres korrigierte die amtliche Statistik die zunächst vorgelegten laufenden BIP-Veränderungsraten für das vierte Quartal 2005 und das erste Quartal 2006 nach oben, was c.p. die jahresdurchschnittliche BIP-Rate aufgrund des nunmehr deutlich höheren Überhangs um 0,5 Prozentpunkte steigen ließ. Mit anderen Worten: Wäre bei der ifo-Prognose im Juni 2006 der amtliche Rechenstand vom August (statt vom Mai) für die beiden oben genannten Quartale berücksichtigt worden, so hätte sich die damals geschätzte jahresdurchschnittliche BIP-Rate für 2006 rein rechnerisch, d.h. ohne ergänzende Kor-

rektur der konjunkturellen Dynamik im Prognosezeitraum, nicht auf 1,8%, sondern auf 2,3% belaufen, was nahezu dem im Januar 2007 veröffentlichten amtlichen Endergebnis entsprochen hätte (vgl. Kasten).

Der Prognosefehler bei der jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate für das reale Bruttoinlandsprodukt kann auch über die Schätzfehler bei den einzelnen BIP-Verwendungskomponenten erklärt werden (vgl. Tabelle). Die Binnennachfrage entwickelte sich 2006, anders als in den Vorjahren, recht kräftig. Im Jahresdurchschnitt hat sie um 1,8% zugenommen, das ist der stärkste Anstieg seit dem Jahr 2000. Im Dezember 2005 war mit einer vergleichsweise verhaltenen Zunahme um lediglich 0,8% gerechnet worden. Der private Konsum ist nach drei Stagnationsjahren erwartungsgemäß gestiegen, und zwar um 0,6%. Dies ist sogar noch etwas mehr als im Dezember 2005 veranschlagt worden war (+ 0,3%). Maßgeblich für diese Unterschätzung war jedoch nicht eine Fehleinschätzung der Spartätigkeit; mit einem leichten Rückgang der Sparquote war im Dezember 2005 durchaus gerechnet worden. Ausschlaggebend war vielmehr der in dieser Größenordnung nicht vorhergesehene Anstieg der real verfügbaren Einkommen. Dies lag jedoch allein am konjunkturell bedingt kräftigeren Zuwachs der Einkommen aus unternehmerischer Tätigkeit einschließlich der per saldo empfangenen Vermögenseinkommen. Dagegen sind die Nettoarbeitseinkommen erwartungsgemäß real gesunken, und zwar im prognostizierten Ausmaß (- 1%). Zwar

⁷ Im Juni 2006 hatte der ifo Geschäftsklimaindex in der Industrie einen neuen temporären Höchststand erreicht. Zum siebten Mal in Folge hatten sich die Urteile zur aktuellen Lage der befragten Unternehmen gebessert, auch die Geschäftsaussichten für die nächsten sechs Monate waren günstiger als im Vormonat beurteilt worden. Den Testergebnissen zufolge hatte die Nachfrage spürbar angezogen, und die Auftragsbestände waren merklich gestiegen.

fiel die Anhebung der tariflichen Stundenlöhne im Jahr 2006 mit durchschnittlich 1% sogar noch etwas geringer aus als angenommen (+ 1 1/2%), dies wurde aber durch eine weniger stark negative Lohndrift zum Teil kompensiert. Zudem stieg die Beschäftigung aufgrund der besseren guten Konjunktur noch etwas stärker als vorhergesehen. Auch der deutliche Rückgang der realen monetären Sozialleistungen war richtig prognostiziert worden. Die gesetzlichen Altersbezüge waren zum dritten Mal in Folge nicht angehoben worden; auch waren die Leistungen beim Arbeitslosengeld I infolge sinkender Empfängerzahlen außerordentlich kräftig zurückgegangen.

Die Entwicklung des öffentlichen Konsums im Jahr 2006 ist hingegen unzutreffend eingeschätzt worden. Zwar ging der Personalabbau weiter, doch deutlich langsamer als erwartet. Und bei den Sachleistungen scheint es zwar nicht in nominaler, wohl aber in realer Rechnung zu einer spürbaren Beschleunigung des Ausgabenzuwachses gekommen sein. Insgesamt ist der reale öffentliche Konsum im abgelaufenen Jahr um 1,7% gestiegen; im Dezember 2005 war hingegen noch von einem Rückgang um 0,3% ausgegangen worden. Erfahrungsgemäß kommt es aber gerade bei diesem Verwendungsaggregat immer wieder zu größeren nachträglichen Datenrevisionen durch das Statistische Bundesamt.⁸

Der seit dem Jahr 2004 zu beobachtende Aufschwung der Ausrüstungsinvestitionen hat sich im Jahr 2006 erwartungsgemäß fortgesetzt. Die deutlich steigende Auslastung des Kapitalstocks generierte einen beträchtlichen Erweiterungsbedarf, der der Investitionstätigkeit zusätzlichen Schub verlieh. Auch die seit Anfang 2006 geltende Verbesserung der Abschreibungsbedingungen für bewegliche Anlagegüter, die einer Absenkung der Kapitalnutzungskosten gleichkommt, begünstigte wie vorhergesehen das Investitionsklima. Insgesamt sind die Ausrüstungsinvestitionen mit einer jahresdurchschnittlichen Zuwachsrate von 7,3% gestiegen, das ist sogar noch etwas mehr als im Dezember 2005 vorausgeschätzt: + 6,0%). Der Anstieg der Bauinvestitionen ist noch etwas deutlicher unterschätzt worden. Im Durchschnitt aller Bausparten ergab sich ein Plus von 3,6%; im Dezember

⁸ So lauteten zum Zeitpunkt der Erstellung der ifo-Dezemberprognose 2005 die Vorjahresraten für den realen Staatskonsum für die ersten drei Quartale 2005: erstes Vierteljahr: - 1,8%, zweites Vierteljahr: - 0,1%, drittes Vierteljahr: + 0,1%. Nach dem heutigen Datenstand gilt hingegen: erstes Vierteljahr: - 0,7%, zweites Vierteljahr: + 1,2%, drittes Vierteljahr: + 0,9%. Auch die bisher veröffentlichten Quartalsergebnisse 2006 dürften inzwischen deutlich überarbeitet worden sein, denn nach den im November vorgelegten amtlichen Angaben belief sich der reale Anstieg des Staatskonsums im Durchschnitt der ersten drei Quartale auf knapp 1,1%, also weit weniger als das jetzt bekannt gegebene Ergebnis für das gesamte Jahr 2006 in Höhe von 1,7%.

Prognosen und Prognosefehler für das Jahr 2006 Verwendung des Bruttoinlandsprodukts^{a)}

| | ifo-Dezemberprognose 2005 | | Statistisches Bundesamt | | Prognosefehler für 2006 | |
|------------------------------|---|--|---|--|---|--|
| | Prognosewerte für 2006 | | Istwerte für 2006 ^{b)} | | Differenz der Wachstumsraten bzw. -beiträge | |
| | Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr (1) | Wachstumsbeitrag in %-Punkten ^{c)} (2) | Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr (3) | Wachstumsbeitrag in %-Punkten ^{c)} (4) | Spalte (3) abzüglich Spalte (1) (5) | Spalte (4) abzüglich Spalte (2) (6) |
| Inlandsnachfrage | 0,8 | 0,7 | 1,8 | 1,7 | 1,0 | 1,0 |
| Privater Konsum | 0,3 | 0,2 | 0,6 | 0,4 | 0,3 | 0,2 |
| Staatlicher Konsum | - 0,3 | 0,0 | 1,7 | 0,3 | 2,0 | 0,3 |
| Ausrüstungen | 6,0 | 0,4 | 7,3 | 0,5 | 1,3 | 0,1 |
| Bauten | 0,4 | 0,0 | 3,6 | 0,3 | 3,2 | 0,3 |
| Sonstige Anlageinvestitionen | 3,7 | 0,0 | 5,9 | 0,1 | 2,2 | 0,1 |
| Vorratsveränderungen | - | 0,1 | - | 0,1 | - | 0,0 |
| Außenbeitrag | - | 0,9 | - | 0,7 | - | - 0,2 |
| Ausfuhr | 7,4 | 3,0 | 12,4 | 5,0 | 5,0 | 2,0 |
| Einfuhr | 6,0 | - 2,1 | 12,1 | - 4,3 | 6,1 | - 2,2 |
| Bruttoinlandsprodukt | 1,7 | 1,7 | 2,5 | 2,5 | 0,8 | 0,8 |

^{a)} In Preisen des Vorjahres. – ^{b)} Erste Ergebnisse der Inlandsproduktsberechnung (Januar 2007). – ^{c)} Beiträge der Nachfragekomponenten des Bruttoinlandsprodukts (Lundberg-Komponenten). Der Wachstumsbeitrag einer Nachfragekomponente ergibt sich aus der Wachstumsrate gewichtet mit dem nominalen Anteil des Aggregats am Bruttoinlandsprodukt aus dem Vorjahr. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. Angaben für das Bruttoinlandsprodukt: Veränderung gegenüber Vorjahr in %.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

2005 war die Zuwachsrate auf + 0,4% veranschlagt worden. Ausschlaggebend für die deutlich bessere Entwicklung waren die positiven Ergebnisse beim quantitativ dominierenden Wohnungsbau (+ 3,6%) bzw. Wirtschaftsbau (+ 4,7%). Auch schlug im späteren Verlauf des Jahres 2006 die außergewöhnlich milde Witterung als zusätzliches Plus zu Buche, was in der Dezemberprognose 2005, die von Normalwitterung ausgegangen war, nicht enthalten war. Die Entwicklung der Vorratsinvestitionen ist vom ifo Institut zutreffend prognostiziert worden; der Wachstumsbeitrag der Vorratsinvestitionen – bezogen auf das reale BIP – liegt wie vorausgeschätzt bei 0,1 Prozentpunkten.

Die Dynamik im Außenhandel fiel im Jahr 2006 noch deutlich höher aus als ursprünglich eingeschätzt: Die Ausfuhr wurde durch die weltweit robuste Nachfrage nach deutschen Exportgütern und die enorme Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen beflügelt; dies gilt insbesondere für die Lieferungen in die europäischen Nachbarstaaten. Auch bei der Einfuhr spielte die gute Wirtschaftsverfassung in Europa eine große Rolle. Aufgrund der intraindustriellen Verflechtung erhöhte sich insbesondere der Import von Vorleistungs- und Investitionsgütern. Insgesamt belief sich der Exportzuwachs im Jahresergebnis 2006 auf 12,4% (ifo-Dezemberschätzung 2005: + 7,4%). Da die Anstiegsrate der Einfuhr mit + 12,1% nahe zu gleich groß ausfiel (ifo-Dezemberschätzung: + 6,0%), steuerte der Außenbeitrag mit 0,7 Prozentpunkten per saldo ein etwas geringeres Plus zum Wirtschaftswachstum bei, als ursprünglich geschätzt worden war (+ 0,9 Prozentpunkte).

Auf dem Arbeitsmarkt hat sich die Lage im Gefolge der günstigen konjunkturellen Entwicklung merklich aufgehellt: Die Zahl der Erwerbstätigen (nach dem Inlandskonzept) ist im Verlauf des vergangenen Jahres saisonbereinigt spürbar gestiegen; gegenüber 2005 ergab sich im Jahresdurchschnitt ein Plus von 0,7%; das ist geringfügig mehr als vom ifo Institut im Dezember 2005 geschätzt worden war (+ 0,6%). Auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nahm erstmals wieder zu, und das sogar noch deutlich stärker als erwartet. Im Juni 2006 waren 26,35 Mill. Arbeitnehmer sozialversicherungspflichtig beschäftigt, das sind 0,7% mehr als vor einem Jahr. In den fünf Jahren zuvor hatte sich die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um insgesamt 1,65 Millionen verringert. Die durch Arbeitsmarktpolitik geförderte Erwerbstätigkeit hat sich im Jahr 2006 leicht erhöht; ausschlaggebend dafür waren die Arbeitsgelegenheiten, die in der Variante der Mehraufwandsentschädigung im Jahresdurchschnitt um 60 000 auf 277 000 zugenommen haben. Während die Förderung von Selbständigen nach der starken Zunahme im Zeitraum 2003 bis 2005 im vergangenen Jahr rückläufig war (um insgesamt – 24 000 auf 299 000), hat die Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch Beschäftigung schaffende Maßnahmen nahezu stagniert

und bei beschäftigungsbegleitenden Hilfen etwas zugenommen (– 2 000 auf 68 000 bzw. + 17 000 auf 110 000) (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2006, 10).

Die Arbeitslosenzahl ist im Verlauf des Jahres 2006 merklich gesunken. Im Jahresdurchschnitt belief sie sich dem Ursprungswert nach auf 4,487 Millionen; das sind knapp 375 000 weniger als im Jahr 2005. Die Dezemberprognose 2005 war demgegenüber noch deutlich skeptischer gewesen; hier war im Vorjahresvergleich nur mit einem Sinken der Arbeitslosigkeit in einer Größenordnung von 150 000 gerechnet worden. Im deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit spiegelt sich vor allem der konjunkturell bedingte Aufbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung wider. Zudem ist die Entwicklung in den Herbstmonaten von der außerordentlich milden Witterung begünstigt worden. Der Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente hat den Rückgang der Arbeitslosigkeit im abgelaufenen Jahr noch etwas verstärkt. Insgesamt ist die Teilnehmerzahl in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, denen kurzfristig gesamtwirtschaftliche Entlastung zugeschrieben wird, jahresdurchschnittlich um 47 000 auf 1,108 Mill. gestiegen. Der Anstieg der Entlastung beruht vor allem auf Arbeitsgelegenheiten und einer stärkeren Inanspruchnahme der vorruhestandsähnlichen Regelung des § 428 SGB III (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2006, 12).

Die Entwicklung der Lebenshaltungskosten wurde im Jahr 2006 von der Entwicklung der Preise für Haushaltsenergie und Kraftstoffe dominiert; anders als in den beiden Vorjahren spielten administrierte Preiserhöhungen diesmal keine größere Rolle. In der ersten Jahreshälfte hatte sich die Inflationsrate im Gefolge des damaligen Höhenflugs der Rohölnotierungen um die 2%-Marke bewegt; im September erreichte sie – der Ölpreis war inzwischen wieder auf unter 60 US-Dollar je Barrel gefallen – mit 1,0% ihren Jahrestiefstand. Alles in allem hat sich die Lebenshaltung im Jahresdurchschnitt 2006 unter starken monatlichen Schwankungen um 1,7% verteuert, was exakt der im Dezember 2005 vom ifo Institut prognostizierten Jahresinflationsrate entspricht. Wie damals zutreffend erwartet worden war, ist es 2006 im Vorfeld der Mehrwertsteueranhebung aufgrund der insgesamt verhaltenen Konsumkonjunktur nicht in zahlenmäßig größerem Ausmaß zu vorweggenommenen Preiserhöhungen gekommen.

Fazit

Die Prognosebilanz des ifo Instituts kann sich für das Jahr 2006 durchaus sehen lassen. Wie im Dezember 2005 erwartet worden war, ist es konjunkturellen Verlauf zu einer deutlichen Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Produktion gekommen. Die Stärke des Konjunkturaufschwungs wurde dagegen merklich unterschätzt. Die Prognosefehler bei

den einzelnen BIP-Teilagregaten (Konsum, Investitionen usw.) gingen diesmal alle in die gleiche Richtung, was bei der jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts nicht zum üblichen (zumindest partiellen) Fehlerausgleich führte, sondern eine Fehlerkumulation bewirkte. Konsekutiv zu der zu gering veranschlagten Dynamik der gesamtwirtschaftlichen Produktion wurde auch die positive Arbeitsmarktentwicklung unterschätzt. Exakt ist schließlich der jahresdurchschnittliche Anstieg der Verbraucherpreise prognostiziert worden.

Bei nachträglichen Prognoseevaluationen sollte jedoch nicht übersehen werden, dass sich der Datenkranz aufgrund von zwischenzeitlich stattgefundenen Revisionen der amtlichen Statistik in aller Regel anders darstellt als bei der Prognoseerstellung. Nachträgliche Änderungen des höherfrequenten monatlichen bzw. vierteljährlichen Zahlenmaterials seitens der Statistischen Ämter können allein aufgrund von Überhangeffekten nicht unbeträchtliche Korrekturen an den jahresdurchschnittlichen Wachstumsprognosen auslösen. Zudem ist die Datenlage oftmals unübersichtlich, nicht alle gewichtigen Konjunkturindikatoren gehen in die gleiche Richtung.⁹ Bei unterschiedlichen Signalen über den weiteren Konjunkturverlauf bleibt es letztlich der Erfahrung des Prognostikers überlassen, welches Gewicht zum Prognosezeitpunkt den einzelnen Indikatoren beigemessen wird, sofern nicht durch geeignete Aggregation der Einzelindikatoren ein Gesamtindikator vorliegt, dessen Konjunktursignal eindeutiger ist. Schließlich braucht es geraume Zeit, bis Änderungen im Wirtschaftsgeschehen als nachhaltiges Ereignis (und nicht nur als temporäres Phänomen) klassifiziert werden können (vgl. Krane 2003).

Schließlich sind Konjunkturprognosen immer in beträchtlichem Ausmaß mit Unsicherheit behaftet, was durch die Angabe von *Prognoseintervallen* sichtbar gemacht werden könnte, in die die üblichen Punktschätzungen als Mittelwert eingebettet sind. Allerdings nehmen die Intervallgrenzen, die aus Schätzfehlern der Vergangenheit empirisch quantifizierbar sind, mit wachsendem Prognosehorizont rasch zu. Nimmt man z.B. die Dezemberprognosen des ifo Instituts als Basis, so beträgt die Spanne für ein Prognoseintervall, das mit 95%iger Sicherheit die jahresdurchschnittliche Veränderungsrate des realen BIP im kommenden Jahr abdeckt, derzeit bei knapp ± 2 Prozentpunkten (vgl. Nierhaus 2006, 42 f.). Für die meisten Prognosekonsumenten käme eine derart unscharfe Schätzung wohl kaum in Frage.

Trotz aller Schwächen sind und bleiben Konjunkturprognosen für die Orientierung der Entscheidungsträger von Wirtschaft und Politik unentbehrlich. Freilich lässt sich das Wirtschaftsgeschehen aufgrund der sich ändernden Rahmenbedingungen sowie des ständigen und teilweise sehr schnellen Wandels, dem wirtschaftliches Verhalten unterliegt, trotz der ständigen Weiterentwicklung des prognostischen Instrumentariums und der Verbreiterung der statistischen Datenbasis nicht exakt vorausschätzen. Niemand hat originäres Zukunftswissen. Wissenschaftlich fundierte Konjunkturprognosen sind denn auch keine Prophezeiungen, sondern bedingte Wahrscheinlichkeitsaussagen. Sie beseitigen nicht die Unsicherheit über die Zukunft, sie tragen aber dazu bei, die Unsicherheit zu verringern.

Literatur

- Bundesagentur für Arbeit (2006), *Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Dezember und Jahr 2006*.
- Carnot, N., V. Koen und B. Tissot (2005), *Economic Forecasting*, Macmillan, Palgrave.
- Flaig, G., W. Nierhaus, A. Dehne, A. Gebauer, S. Henzel, O. Hülsewig, E. Langmantel, W. Meister, M. Ruschinski und T. Wollmershäuser (2005), »ifo Konjunkturprognose 2006: Deutsche Wirtschaft im Aufschwung« *ifo Schnelldienst* 58(24), 15–53.
- Krane, S. (2003), »An Evaluation of Real GDP Forecasts: 1996–2001«, Federal Reserve Bank of Chicago, *Economic Perspectives* (10), 2–21.
- Nierhaus, W. (1999), »Aus dem Instrumentenkasten der Konjunkturanalyse: Veränderungsdaten im Vergleich«, *ifo Schnelldienst* 52(27), 11–19.
- Nierhaus, W. (2006), »Wirtschaftskonjunktur 2005: Prognose und Wirklichkeit«, *ifo Schnelldienst* 59(2), 37–43.
- Scheuerle, A. (2004), »Errare humanum est – Warum irren Prognosen?«, *DekaBank: Konjunktur, Zinsen, Währungen*, Ausgabe 1, März, 11–15.

⁹ So hatten sich 2006 die ZEW-Konjunkturerwartungen für Deutschland, anders als das ifo Geschäftsklima, nahezu das ganze Jahr hindurch stark eingetrübt. Erst im Dezember ist der ZEW-Indikator erstmals wieder etwas gestiegen; mit – 19,0 Punkten war er jedoch weit entfernt von seinem historischen Mittelwert von 33,7 Punkten (Zeitraum 1991 bis 2006).

Westdeutsche Industrie: Investitionen wachsen 2007 ungebremst weiter

Nach den aktuellen Ergebnissen des ifo Investitionstests wollen die Unternehmen des westdeutschen verarbeitenden Gewerbes 2007 rund 9% mehr in neue Bauten und Ausrüstungsgüter investieren als im letzten Jahr. Für das Jahr 2006 ergeben die Meldungen der Erhebungsteilnehmer einen Anstieg von knapp 8%. An der schwerpunktmäßig im Oktober/November 2006 durchgeführten Investitionsbefragung beteiligten sich knapp 1 700 westdeutsche Unternehmen. Gemessen an den Bruttoanlageinvestitionen repräsentieren die erfassten Unternehmen das verarbeitende Gewerbe Westdeutschlands zu 48¹/₂%, gemessen am Umsatz zu 50%. Erhoben wurden neben den zu erwartenden Anlagezugängen im laufenden Jahr (2006) die Investitionspläne für 2007 sowie die Zielsetzung der Investitionstätigkeit.

2006: Investitionswachstum um 8%

Die deutsche – und somit auch die westdeutsche – Wirtschaft befindet sich seit Mitte 2005 in einem kräftigen konjunkturellen Aufschwung, der sich im Laufe des letzten Jahres fortgesetzt hat. Die Auslandsnachfrage ist nach wie vor sehr lebhaft, und auch auf den Inlandsmärkten kam es zu einer spürbaren Belebung, insbesondere zog die Nachfrage nach Vorleistungs- und Investitionsgütern an. Die verbesserte Auftragslage und die hohe Kapazitätsauslastung haben die Unternehmen veranlasst, im letzten Jahr rege zu investieren. Zudem besteht nach der zurückhaltenden Investitionstätigkeit in den letzten vier Jahren zum Teil ein erheblicher Nachholbedarf. Und auch Investitionsprojekte, die in den letzten Jahren zurückgestellt wurden, werden vermutlich nun realisiert.

Nach den neuesten Ergebnissen des ifo Investitionstests haben die Industrieunternehmen in Westdeutschland im Jahr 2006 gut 40 Mrd. € in neue Bauten und Ausrüstungen investiert. Dies entspricht einer nominalen Zuwachsrate von knapp 8%. Aufgrund leicht gesunkener Preise für Investitionsgüter liegt der reale Anstieg bei gut 8%. Ein Vergleich der aktuellen Meldungen mit den ersten Plänen vom Herbst 2005 zeigt, dass die Unternehmen im Durchschnitt ihre Investitionsbudgets aufgestockt haben. Berücksichtigt man ferner die in den neuen Bundesländern getätigten Investitionen, die ebenfalls deutlich (+ 17%) erhöht wurden (vgl. Jäckel 2006), kommt man für Gesamtdeutschland auf einen Anstieg der Industrieinvestitionen

im Jahr 2006 von gut 9% (real knapp 10%).

Investitionswachstum breit angelegt

Im letzten Jahr haben alle Industriehauptgruppen ihre Investitionen in Westdeutschland gesteigert. Am kräftigsten dürfte der Anstieg im Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe ausgefallen sein. Aber auch im Investitionsgüter produzierenden Gewerbe und im Verbrauchsgüter produzierenden Gewerbe zeichnen sich deutliche Zuwächse ab. Der Bergbau hat seine Investitionsausgaben 2006 nach derzeitigem Kenntnisstand um knapp 9% angehoben. Die Meldungen der *Nahrungs- und Genussmittelhersteller* ergaben einen Anstieg von rund einem Zehntel.

Im *Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe* haben die Investitionen im letzten Jahr um knapp 15% zugenommen. Fast alle Branchen dieser Hauptgruppe meldeten für 2006 einen Anstieg, nur die Ziehereien und Kaltwalzwerke investierten in ähnlichem Umfang in neue Ausrüstungsgüter und Bauten wie im Jahr zuvor. Die stärksten Zuwächse – zwischen 20 und 30% – waren in der eisenschaffenden Industrie, in der Mineralölverarbeitung (einschließlich Vertrieb) und bei den Gießereien zu verzeichnen. Die chemische Industrie dürfte ihre Investitionen um ein Achtel erhöht haben. In ähnlicher Größenordnung (zwischen 10 und 20%) bewegen sich die Steigerungen in folgenden Branchen: Steine und Erden, Holzbearbeitung, Zellstoff-, Papier- und Pappeer-

zeugung und Gummiverarbeitung. Ein im Vergleich dazu relativ leichter Anstieg von rund 5% zeichnet sich für 2006 im NE-Bereich ab.

Im *Investitionsgüter produzierenden Gewerbe* lag das Investitionsniveau 2006 knapp 5% über dem vom Vorjahr. Gedämpft wird die Investitionsentwicklung in diesem Bereich insbesondere durch die Investitionskürzung von rund 5% des Straßenfahrzeugbaus, der gemessen an seinem Investitionsvolumen im Investitionsgüter produzierenden Gewerbe ein Anteil von zwei Fünfteln (41%) hat. Nach den Meldungen vom Frühjahr letzten Jahres war noch für 2006 eine leichte Anhebung der Investitionen geplant. Um einen ähnlichen Prozentsatz hat auch die Herstellung von EDV-Geräten ihre Investitionen gedrosselt. Noch wesentlich stärker (um rund ein Viertel) haben die Unternehmen des Luft- und Raumfahrzeugbaus und des Schiffbaus ihre Investitionen eingeschränkt. Demgegenüber meldeten der Stahl- und Leichtmetallbau, die Feinmechanik und Optik sowie die Herstellung von EBM-Waren sehr hohe Zuwachsraten von 20 bis 30%. Kräftig investiert haben 2006 auch der Maschinenbau und die Elektrotechnik. Hier betragen die Steigerungen etwa 15%. Die Stahlverformung dürfte in ähnlicher Größenordnung investiert haben wie 2005.

Das *Verbrauchsgüter produzierende Gewerbe* hat im Durchschnitt seine Investitionen 2006 um knapp 6% aufgestockt. Die stärksten Erhöhungen – um rund 10% – meldeten die Herstellung von Kunststoffwaren, die Papier- und Pappeverarbeitung und die Holzverarbeitung. Die Branche Druckerei und Vervielfältigung, das Bekleidungs- und das Ledergerwerbe haben im letzten Jahr ihre Ausgaben in neue Bauten und Sachanlagen um rund 5% aufgestockt. Ein im Vergleich zu 2005 konstantes Investitionsniveau zeichnet sich in der Herstellung und Verarbeitung von Glas, im Textilgewerbe und in der Branche Musikinstrumente, Spielwaren, Schmuck usw. ab. Die Feinkeramik dürfte ihre Investitionsausgaben hingegen – um rund 10% – gekürzt haben.

2007: Investitionsanstieg von 9% geplant

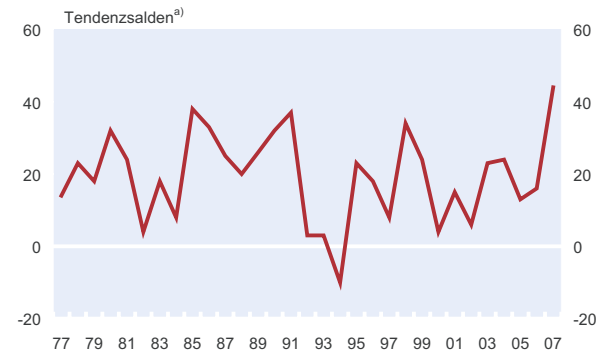
Die konjunkturelle Lage der westdeutschen Industrie ist nach wie vor ausgesprochen gut, was auch das vom ifo Institut erhobene Geschäftsklima belegt. Die Exportnachfrage ist weiterhin sehr hoch, und auch die Inlandsnachfrage zieht an. Angesichts der guten Absatzerwartungen sind die Unternehmen hinsichtlich ihrer Investitionsabsichten für das Jahr 2007 zuversichtlich.

Die aktuellen Ergebnisse des ifo Investitionstests signalisieren, dass die Unternehmen des westdeutschen verarbeitenden Gewerbes im Durchschnitt ihre Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter auch 2007 erhöhen wollen: 69% der teilnehmenden Unternehmen beabsichtigen, mehr als

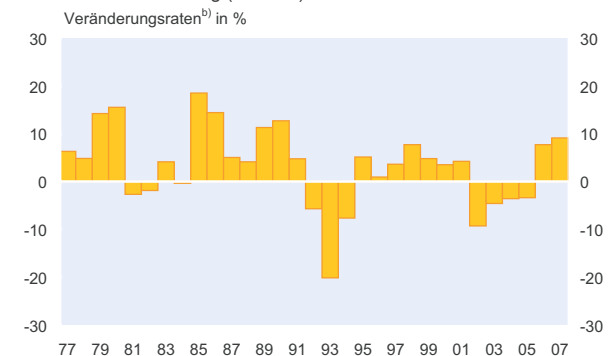
Abb. 1

Planung und tatsächliche Entwicklung der Investitionen in der westdeutschen Industrie

Tendenz der Investitionspläne



Investitionsentwicklung (nominal)



^{a)} Differenz zwischen den »Mehr«- und den »Weniger«-Meldungen (Prozentpunkte), Stand jeweils Herbst des Vorjahres.

^{b)} Bruttoanlageinvestitionen der Industrie, 2005 und 2006: vorläufig, 2007: ermittelt aufgrund der Planangaben.

Quelle: ifo Investitionstest (West).

im letzten Jahr zu investieren, während 25% Investitionskürzungen geplant haben. Die restlichen 6% gehen von einem konstanten Investitionsniveau aus. Der Saldo aus den »Mehr«- und den »Weniger«-Meldungen beträgt somit für das nächste Jahr 44 Prozentpunkte. Berücksichtigt man neben den Tendenzangaben die von den Unternehmen gemachten quantitativen Angaben, dann erreicht das westdeutsche verarbeitende Gewerbe im Jahr 2007 ein Investitionsniveau, das 9% über dem des Vorjahres liegt (vgl. Abb. 1). Real gesehen, d.h. unter Ausschaltung der zu erwartenden Preisänderungen für neue Bauten und Ausrüstungen, werden die Bruttoanlageinvestitionen nach jetzigem Planungsstand gut 9% über denen des Jahres 2006 liegen (vgl. Tab. 1). Differenziert man die Ergebnisse nach der Größe der Unternehmen, so wollen 2007 die größeren Unternehmen ihre Investitionsausgaben stärker erhöhen als die kleineren. Im letzten Jahr haben hingegen insbesondere die kleineren Unternehmen ihre Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter kräftiger aufgestockt.

Ein Indikator für die Investitionsbereitschaft der Unternehmen ist auch die Entwicklung der Auftragseingänge aus dem

Tab. 1
Bruttoanlageinvestitionen im Bergbau und verarbeitenden Gewerbe Westdeutschlands
 (in jeweiligen Preisen)

| | In Mill. € | | Veränderungsraten in % | | |
|--|------------|--------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| | 2004 | 2005 ^{a)} | 2005/2004 ^{a)} | 2006/2005 ^{a)} | 2007/2006 ^{b)} |
| Bergbau | 770 | 820 | + 6 | + 9 | + 24 |
| Verarbeitendes Gewerbe | 38 675 | 37 370 | - 3 | + 8 | + 9 |
| davon: | | | | | |
| Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe | 8 645 | 8 880 | + 3 | + 15 | + 12 |
| Investitionsgüter produzierendes Gewerbe | 21 865 | 20 465 | - 6 | + 5 | + 9 |
| Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe | 4 710 | 4 570 | - 3 | + 6 | + 11 |
| Nahrungs- und Genussmittelgewerbe | 3 455 | 3 455 | ± 0 | + 10 | ± 0 |
| Bergbau und verarbeitendes Gewerbe | 39 445 | 38 190 | - 3 | + 8 | + 9 |

a) Vorläufig. – b) Geschätzt aufgrund von Planangaben.

Quelle: ifo Investitionserhebungen.

Inland bei den Industriearüstern des Maschinenbaus (vgl. Abb. 2). Demnach nimmt die Nachfrage der Industrie nach Maschinenbauerzeugnissen seit Anfang 2005 stark zu. Die Umsätze, die aufgrund der Lieferzeiten einen gewissen Nachlauf haben, ziehen seit Ende 2005 an.

Kräftige Investitionssteigerungen in fast allen Hauptgruppen

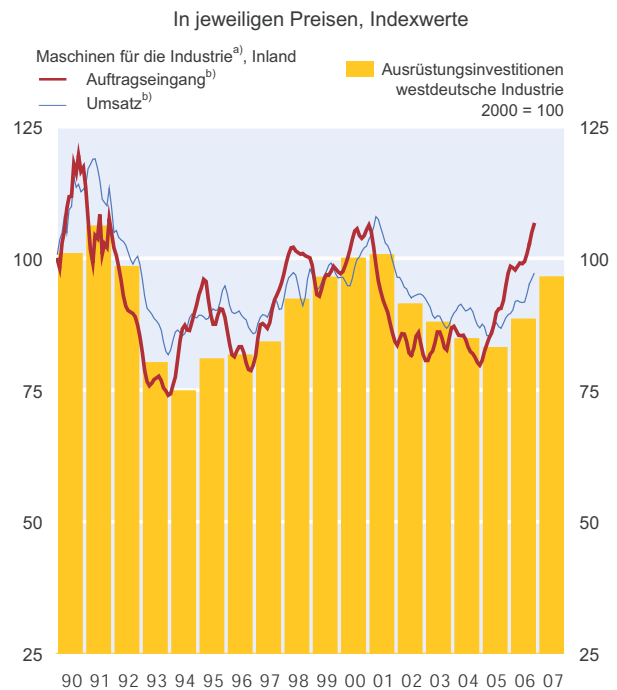
Wie die Erhebungsergebnisse auf Hauptgruppenebene zeigen, haben fast alle Bereiche für 2007 eine deutliche Investitionserhöhung geplant. Nur das *Nahrungs- und Genussmittelgewerbe* geht von einem im Vergleich zu 2006 etwa konstanten Investitionsniveau aus. Der Bergbau hat eine Anhebung von rund einem Viertel vorgesehen.

Im *Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe* ist 2007 mit einem weiteren Investitionsanstieg von 12% zu rechnen. Die stärkste Erhöhung – um mehr als ein Drittel – ist in der Zellstoff-, Papier- und Pappeverarbeitung geplant, was vor allem auf ein Großprojekt zurückzuführen ist. Wenn dieses Großprojekt wie geplant realisiert wird, dürfte der Anstieg in dieser Branche bei rund zwei Fünfteln liegen. Zuwachsraten von rund 20% ergaben die Meldungen des NE-Bereichs und der eisenschaffenden Industrie. Kräftige Investitionsanhebungen um rund 15% haben auch die Mineralölverarbeitung (einschließlich Vertrieb), die Gummiverarbeitung sowie die Ziehereien und Kaltwalzwerke vorgesehen. Die chemische Industrie, die – gemessen am Investitionsvolumen – wichtigste Branche im Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe, will ihre Ausgaben für neue Sachanlagen im kommenden Jahr um rund 8% aufstocken. Ein ähnlich starker Zuwachs ist in der Branche Steine und Erden zu erwarten. Die Gießereien und die Holzbearbeitung gehen für 2007 von einem konstanten Investitionsniveau aus.

Das im *Investitionsgüter produzierenden Gewerbe* zu erwartende Investitionswachstum liegt bei knapp 9%. Der Straßenfahrzeugbau will 2007 im Vergleich zum Vorjahr rund

ein Zehntel mehr in Sachanlagen investieren. Die Automobilhersteller haben in den letzten drei Jahren ihre Investitionsausgaben spürbar gekürzt, nachdem sie im Laufe der zehn Jahre zuvor ihr Investitionsvolumen verdoppelt hatten. Der im Bereich Feinmechanik und Optik vorgesehene Investitionsanstieg bewegt sich ebenfalls in der Größenordnung von 10%. Die stärkste Erhöhung – um knapp ein Drittel – ist jedoch im Schiffbau geplant. Auch der Maschi-

Abb. 2
Nachfrage der westdeutschen Industrie nach Ausrüstungsgütern



a) Hersteller von Baustoffmaschinen, Hütten- und Walzwerksanlagen, Gießereimaschinen, Apparatebau, Holzbearbeitungsmaschinen, Gummi- u. Kunststoffmaschinen, Druck- und Papiermaschinen, Werkzeugmaschinen, Präzisionswerkzeuge, Schuh- u. Ledermaschinen, Textilmaschinen, Nähmaschinen und Nahrungsmittelmaschinen.
 b) Saisonbereinigt und geglättet.

Tab. 2
Tendenzen der Investitionsplanung im verarbeitenden Gewerbe Westdeutschlands

| | Im Jahr 2007 wollen gegenüber 2006 ... % der Unternehmen ^{a)} investieren | | | | Zum Vergleich: Planungstendenzen für 2006 2005 | |
|--|---|--------------------|---------|---------------------|--|---------------------|
| | mehr | etwa gleichviel | weniger | Saldo ^{b)} | Saldo ^{b)} | Saldo ^{b)} |
| Verarbeitendes Gewerbe | 69 | 6 | 25 | + 44 | + 16 | + 13 |
| davon: | | | | | | |
| Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe | 67 | 2 | 31 | + 36 | + 37 | + 18 |
| Investitionsgüter produzierendes Gewerbe | 72 | 9 | 19 | + 53 | + 4 | + 21 |
| Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe | 65 | 7 | 28 | + 37 | + 24 | + 7 |
| Nahrungs- und Genussmittelgewerbe | 57 | 3 | 40 | + 17 | + 26 | - 58 |

^{a)} Die Firmenangaben wurden mit dem Umsatz gewichtet. Die Ergebnisse der Hauptgruppen wurden durch Gewichtung der Gruppendaten mit den hochgeschätzten Investitionen ermittelt. – ^{b)} Der Saldo ist die Differenz der »Mehr«- und »Weniger«-Meldungen.

Quelle: ifo Investitionserhebungen.

nenbau hat eine weitere Budgetanhebung für neue Bauten und Ausrüstungsgüter um rund 15% angesetzt. Etwas niedrigere Zuwachsraten von rund 5% haben folgende Branchen geplant: Elektrotechnik, Stahlverformung, Herstellung von EDV- Geräten und Luft- und Raumfahrzeugbau. In letzterer Branche war die Planungsphase jedoch zum Zeitpunkt des Erhebungsabschlusses aufgrund anstehender wichtiger strategischer Entscheidungen noch nicht endgültig abgeschlossen. Eine nur leichte Erhöhung, um weniger als 5%, ist nach dem starken Investitionsanstieg in 2006 im Stahl- und Leichtmetallbau zu erwarten. Das gilt auch für die Herstellung von EBM-Gütern. Hier dürften sich die Investitionen 2007 auf dem Vorjahresniveau bewegen.

Der sich im *Verbrauchsgüter produzierenden Gewerbe* abzeichnende Investitionsanstieg in 2007 liegt bei gut 11%. Starke Anhebungen von rund 15% meldeten die Kunststoffverarbeitung, die Papier- und Pappeverarbeitung sowie das Ledergewerbe. Erhöhungen von 5 bis 10% haben folgende Branchen geplant: Druckerei und Vervielfältigung, Holzverarbeitung, Textilgewerbe, Feinkeramik, Herstellung und

Verarbeitung von Glas sowie die Branche Musikinstrumente, Spielwaren, Schmuck usw. Im Bekleidungsgewerbe dürften sich 2007 die Investitionssteigerungen und -kürzungen in etwa die Waage halten.

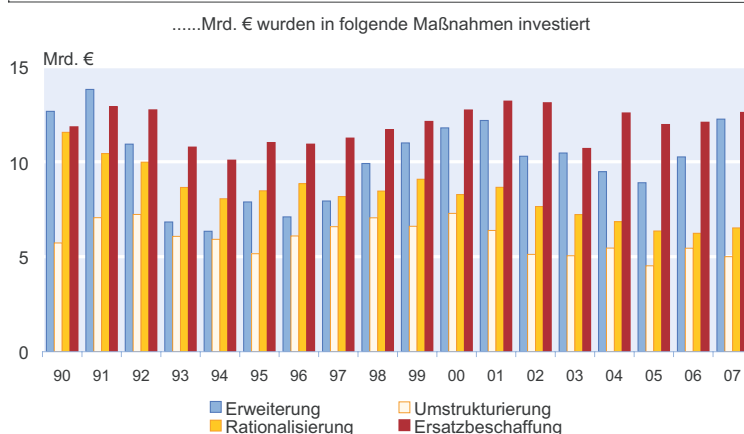
Erweiterungsinvestitionen gewinnen an Bedeutung

Im Rahmen der Herbsthebung des ifo Investitionstests werden die Unternehmen gebeten, die Investitionen prozentual den unterschiedlichen Investitionsmotiven zuzuordnen. Diese Fragestellung erlaubt es, die jeweilige Zielsetzung der Investitionen zu quantifizieren. Die Ergebnisse sind jedoch nicht mit denen der Frühjahrserhebung vergleichbar, da die Unternehmen im Frühjahr lediglich nach dem Hauptmotiv ihrer Investitionstätigkeit gefragt werden. Des Weiteren ist der Zielekatalog in der Herbstumfrage umfangreicher als in der Frühjahrserhebung.

Wie die Ergebnisse zeigen, haben *Ersatzbeschaffungen* im Industriedurchschnitt den größten Anteil an den Investitionen. Rund 30% der Sachanlageinvestitionen wurden sowohl 2006 (30%) als auch 2007 (29%) diesem Ziel zugeordnet, das entspricht einem Volumen von 12,1 bzw. 12,6 Mrd. €. Ein sehr hohes Gewicht haben Ersatzinvestitionen im NE-Bereich, in der Holzbearbeitung und im Schiffbau. Im letzten Jahr hat auch das Ledergewerbe stark in Ersatzbeschaffungen investiert.

An zweiter Stelle steht das *Erweiterungsmotiv*. Ein Viertel ihrer Investitionen gaben die Unternehmen des westdeutschen verarbeitenden Gewerbes 2006 für Kapazitätserweiterungen aus. In diesem Jahr sollen mit 28% der Investitionen in Erweiterungsmaßnahmen sogar fast gleichviel wie in die Ersatzbeschaffungen fließen. Betrachtet man die Ergebnis-

Abb. 3
Erweiterungsinvestitionen gewinnen an Bedeutung



Tab. 3
Struktur der Investitionen im westdeutschen verarbeitenden Gewerbe

| Investitionskategorien | Anteil an den Gesamtinvestitionen in % ^{a)} | |
|---|--|-------|
| | 2006 | 2007 |
| Kapazitätserweiterung | 25,5 | 27,9 |
| Umstrukturierung | 13,5 | 11,4 |
| Rationalisierung | 15,5 | 14,8 |
| Ersatzbeschaffung | 30,0 | 28,7 |
| Andere Investitionsvorhaben ^{b)} | 15,5 | 17,2 |
| Investitionen insgesamt | 100,0 | 100,0 |

^{a)} Hochgerechnete, strukturbedingte Anteilswerte. – ^{b)} Investitionen für Umweltschutzzwecke, zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, für Forschung und Entwicklung sowie für Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung u.a.m.

Quelle: ifo Investitionserhebung, Herbst 2006.

se auf Branchenebene, so baut derzeit vor allem der Luft- und Raumfahrzeugbau angesichts seiner Lieferengpässe seine Produktionskapazitäten aus. In 2006 waren auch die Herstellung und Verarbeitung von Glas und die Herstellung von Kunststoffwaren in dieser Hinsicht überdurchschnittlich aktiv. Für 2007 sind im Bereich Druckerei und Vervielfältigung sowie in der Feinmechanik und Optik verstärkt Erweiterungsinvestitionen geplant.

In *Rationalisierungsvorhaben* fließen im Durchschnitt des verarbeitenden Gewerbes 15% der Investitionen, und zwar sowohl 2006 als auch 2007. Dieses Investitionsmotiv hatte bereits im Laufe der letzten Jahre an Bedeutung verloren. In 2007 wollen die Gießereien, der Schiffbau und die Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden relativ stark in Rationalisierungsmaßnahmen investieren.

Umstrukturierungsmaßnahmen (ohne wesentliche Erweiterungseffekte) prägen seit Anfang der achtziger Jahre das Investitionsgeschehen vor allem im Straßenfahrzeugbau. Rund ein Viertel der Investitionen basiert hier auf diesem Motiv. Im Durchschnitt des verarbeitenden Gewerbes sind im letzten Jahr 14% und 2007 11% der Investitionsmittel für Umstrukturierungszwecke vorgesehen. Relativ hoch war der Anteil der Umstrukturierungsmaßnahmen 2006 auch in der Zellstoff-, Papier- und Pappeerzeugung und in der Herstellung von EBM-Waren. Für das Jahr 2007 planen die Ziehereien und Kaltwalzwerke verstärkt in Umstrukturierungen zu investieren.

Gut ein Sechstel der Bruttoanlageinvestitionen entfällt im Industriedurchschnitt auf die so genannten »*anderen Investitionsvorhaben*«. Dazu zählen z.B. Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie Umweltschutzinvestitionen. Ein überdurchschnittlich starkes Gewicht haben diese Investitionsvorhaben – sowohl im letzten wie auch in diesem Jahr – im Straßenfahrzeugbau. Im Jahr 2007 spielt dieser Investitions-

aspekt auch in der eisenschaffenden Industrie und in der Feinkeramik eine stärkere Rolle.

Zusammenfassung

Der kräftige Aufschwung, in dem sich die deutsche Wirtschaft befindet, hat viele Unternehmen veranlasst, ihre Investitionsbudgets für 2006 seit dem Herbst 2005 aufzustocken. Nach den neuesten Ergebnissen des ifo Investitionstests investierten die Industrieunternehmen in Westdeutschland im letzten Jahr rund 40 Mrd. € in neue Bauten und Ausrüstungen. Dies entspricht einer nominalen Zuwachsrate von knapp 8% (real 8%).

Die konjunkturelle Lage der westdeutschen Industrie ist derzeit dank der regen In- und Auslandsnachfrage ausgesprochen gut. Angesichts der günstigen Absatzerwartungen sind die Unternehmen hinsichtlich ihrer Investitionsabsichten für das Jahr 2007 zuversichtlich. So beabsichtigt das westdeutsche verarbeitende Gewerbe nach den aktuellen Hochrechnungen, 2007 seine Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter nochmals zu erhöhen: 69% der teilnehmenden Unternehmen wollen mehr als im letzten Jahr investieren, während 25% Investitionskürzungen geplant haben. Die restlichen 6% gehen von einem konstanten Investitionsniveau aus. Berücksichtigt man zudem die von den Unternehmen gemeldeten Veränderungsdaten, ist mit einem Investitionsanstieg von rund 9% (real gut 9%) zu rechnen.

Wie 2006 wollen die westdeutschen Industrieunternehmen in diesem Jahr an erster Stelle in Ersatzbeschaffungen investieren. Seit den neunziger Jahren steht dieses Investitionsmotiv auf dem ersten Rang. Allerdings rücken – wie in Zeiten reger Investitionstätigkeit üblich – auch Erweiterungsmaßnahmen zunehmend ins Blickfeld. In den Planungen für 2007 liegt das Erweiterungsmotiv mit einem Anteil von 28% sogar nur einen Prozentpunkt hinter der Ersatzbeschaffung. Im Jahr 2006 diente ein Viertel der Investitionen der Erweiterung von Kapazitäten. Demgegenüber haben Rationalisierungsinvestitionen wie schon in den letzten Jahren weiter an Bedeutung verloren.

Literatur

Jäckel, P. (2006) »Ostdeutsche Industrieunternehmen bekräftigen zweistelliges Investitionswachstum in diesem Jahr«, *ifo Schnelldienst* 59(24), 64–66.

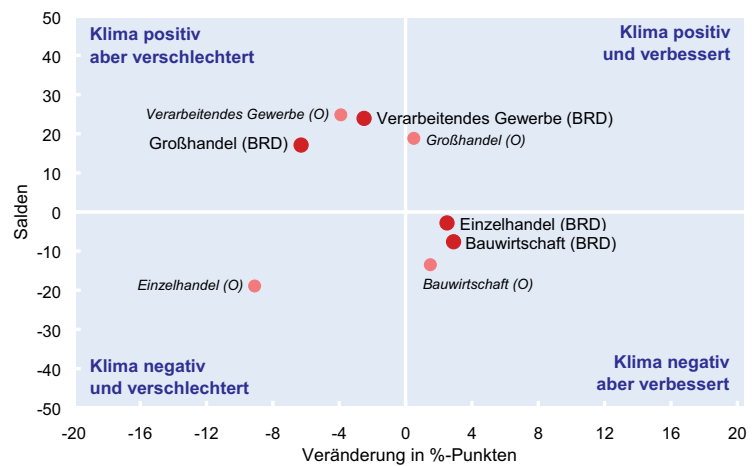
In der gewerblichen Wirtschaft Deutschlands hat sich das Geschäftsklima im Januar leicht verschlechtert (Saldowert: 14,9 Prozentpunkte). Die aktuelle Geschäftslage wurde mit einem Saldowert von 21,2 Prozentpunkten weiterhin als sehr günstig eingestuft, allerdings mit Einschränkungen im Vergleich zum Vormonat. Hier dürfte sich die Anfang des Jahres in Kraft getretene Erhöhung der Mehrwertsteuer ausgewirkt haben. In den Geschäftserwartungen (Saldowert: 8,9 Prozentpunkte) kam dagegen abermals erhöhte Zuversicht zum Ausdruck. Da dies auf die günstige Einschätzung in den von der Mehrwertsteuererhöhung besonders betroffenen Bereichen Bau und Einzelhandel zurückzuführen ist, kann man davon ausgehen, dass die Konjunktur nach einer leichten Dämpfung in den nächsten Monaten wieder an Dynamik zulegen wird. Dafür sprechen auch die positiven Beschäftigungspläne der Unternehmen.

Das Geschäftsklima in den neuen Bundesländern tendierte etwas deutlicher nach unten als im Bundesdurchschnitt. Hier wurde die Geschäftslage erkennbar weniger positiv eingestuft als im Vormonat, die Perspektiven haben sich aber ebenfalls verbessert.

Einen relativ kräftigen Rückgang des Klimaindikators meldete der Großhandel, wobei sich in Ostdeutschland allerdings eine leichte Besserung ergab. Auch im verarbeitenden Gewerbe kühlte sich das Geschäftsklima ab, in den neuen Bundesländern sogar überdurchschnittlich. Dagegen war im Bauhauptgewerbe eine erneute Aufwärtsentwicklung zu beobachten, auch in den neuen Bundesländern. Obwohl im Einzelhandel in Ostdeutschland der Indikator für das Geschäftsklima deutlich gesunken ist, ergab sich auf Bundesebene noch ein Anstieg (vgl. Abbildung).

Die Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes bewerteten ihre momentane Geschäftslage etwas weniger positiv als im Vormonat, bei den Gebrauchsgüterherstellern blieb sie sogar stabil. Nachfrage und Produktion stiegen erneut an, die Auftragsbestände lagen weiterhin deutlich über dem Normalmaß. Die Meldungen über zu große Fertigwarenlager spielten nur eine untergeordnete Rolle. Im Laufe des vierten Vierteljahres erhöhte sich der Auslastungsgrad der Gerätekapazitäten auf 87,6% und übertraf somit den vergleichbaren Vorjahreswert um gut 3 Prozentpunkte. Auch die Reichweite der Auftragsbestände nahm zu (3,0 Produktionsmonate). Geringfügig nachgelassen hat der Optimismus in den Geschäftserwartungen, auch hinsichtlich des künftigen Exportgeschäftes. Nach Einschätzung der Unternehmen hat sich aber ihre Wettbewerbsfähigkeit in den letzten Monaten auf den ausländischen Märkten sowohl in-

Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen im Januar 2007¹⁾



¹⁾ Saisonbereinigte Werte. BRD = Bundesrepublik Deutschland, O = Ostdeutschland. Quelle: ifo Konjunkturtest.

nerhalb als auch außerhalb der EU weiter verbessert. Die Produktionspläne waren – sogar vermehrt – auf Steigerungen ausgerichtet, und auch die Bereitschaft, zusätzliche Arbeitskräfte einzustellen, hat zugenommen. Den Firmenangaben nach zu schließen wird der Anstieg der Verkaufspreise anhalten, nach wie vor insbesondere bei Vorleistungsgütern und langlebigen Konsumgütern.

In Ostdeutschland hat sich die Geschäftslage des verarbeitenden Gewerbes deutlich verschlechtert, die positiven Urteile dominierten jedoch weiterhin. Die Produktionsanlagen waren mit 86,3% etwas stärker genutzt als im September (Dezember 2005: 82,4%), die Reichweite der Auftragsreserven verkürzte sich dagegen etwas (2,3 Monate). Mit erhöhter Zuversicht schätzten die Befragungsteilnehmer ihre Perspektiven ein und planten, die Produktion hochzufahren. Die Beschäftigungslage dürfte sich weiter verbessern.

Die leichte Verschlechterung der Geschäftslage im **Bauhauptgewerbe** ist auf die Abwärtsentwicklung im Tiefbau zurückzuführen, während sich im Hochbau keine Veränderung ergab. Der Auslastungsgrad der Baumaschinen ging zurück, lag aber mit 67% um 4 Prozentpunkte über dem vergleichbaren Vorjahreswert (im letzten Monat betrug der Abstand zum Vorjahr noch 9 Prozentpunkte). Auch die Reichweite der Auftragsbestände verringerte sich, sie war mit 2,4 Produktionsmonaten nur noch ebenso groß wie vor einem Jahr. Dementsprechend hat auch die Unzufriedenheit mit der Auftragslage zugenommen, besonders im Tiefbau. Für die nächsten Monate erhofften sich die Unternehmen aber wieder eine Besserung ihrer Geschäftslage und gingen

¹ Die ausführlichen Ergebnisse des ifo Konjunkturtests, Ergebnisse von Unternehmensbefragungen in den anderen EU-Ländern sowie des Ifo World Economic Survey (WES) werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,- EUR/Jahr abonniert werden.

davon aus, weitere Preiserhöhungen vornehmen zu können. Ein Personalabbau war per saldo nicht mehr geplant, vor drei Monaten ging immerhin noch jedes siebte Unternehmen von rückläufigen Beschäftigungszahlen aus.

Im Bauhauptgewerbe in den neuen Bundesländern beurteilten sowohl die Tiefbau- als auch die Hochbauunternehmen ihre Geschäftslage ungünstiger als im Vormonat. Die Geräteauslastung sank von 75 auf 65% und war nur noch so groß wie zur gleichen Zeit des Vorjahres, die Auftragsreserven lagen mit 2,1 Produktionsmonaten sogar darunter. In den Geschäftserwartungen drückte sich jedoch verstärkte Zuversicht aus; auch der Anstieg der Baupreise dürfte anhalten.

Die Geschäftslage im **Großhandel** schwächte sich deutlich ab, im Verbrauchsgüterbereich galt sie sogar nur noch als knapp zufriedenstellend. Allerdings konnten bei reger Nachfrage die Lagerbestände verringert werden. Nicht mehr ganz so zuversichtlich wie in den beiden vorangegangenen Monaten blickten die Firmen in die Zukunft, was sich auch in den weniger expansiven Bestellplanungen niedergeschlagen hat. Im Konsumgüterbereich rechnete man mit etwas nachgebenden Verkaufspreisen in den kommenden Monaten, im Produktionsverbindungshandel deuten die Meldungen dagegen auf einen weiteren Anstieg hin. Der Personalbestand soll aufgestockt werden.

Auch die ostdeutschen Großhändler stuften ihre gegenwärtige Situation weniger positiv ein als im Vormonat. Im Gegensatz zum Bundesdurchschnitt ließen aber ihre Geschäftserwartungen wieder etwas mehr Zuversicht erkennen. Obwohl auch die Lagerüberhänge reduziert werden konnten, war eine Ausweitung der Bestellungen nicht mehr so häufig vorgesehen. Der Anstieg der Verkaufspreise dürfte aber unvermindert anhalten.

Im **Einzelhandel** tendierte die Geschäftslage weiter nach unten, positive und negative Urteile hielten sich in etwa die Waage. Dabei stand einer Verschlechterung im Non-Food-Bereich eine Aufwärtsentwicklung im Nahrungs- und Genussmittelsektor gegenüber. Die Aussichten für die nächsten Monate wurden jedoch allgemein günstiger eingeschätzt. Da andererseits der Lagerdruck nur wenig nach ließ, beabsichtigten die Firmen wieder etwas häufiger, die Ordertätigkeit einzuschränken. Mit einem Anstieg der Verkaufspreise rechnete nach wie vor insbesondere der Nahrungsmittelseinzelhandel, doch hat auch hier die Zahl derartiger Meldungen abgenommen. An den Personalplanungen hat sich nichts Wesentliches verändert, per saldo erwarteten 8% der Firmen einen Rückgang der Zahl der Mitarbeiter (Vorjahr: 18%).

Eine drastische Verschlechterung der Geschäftslage meldete der Einzelhandel in den neuen Bundesländern. Zwar stellten sich die Aussichten nicht mehr ganz so ungünstig

dar, in Anbetracht des zunehmenden Lagerdrucks zeigten die Orderpläne jedoch vermehrt nach unten. Dennoch sahen die Testfirmen zunehmend Chancen für weitere Heraufsetzungen der Verkaufspreise.

Das Geschäftsklima im **Dienstleistungsgewerbe**² hat sich erneut merklich verbessert. Zwar beurteilten die Unternehmen ihre aktuelle Situation etwas weniger positiv als im Vormonat, im Hinblick auf die Perspektiven hat sich ihr Optimismus aber erheblich verstärkt (hierzu dürften allerdings auch saisonale Effekte beigetragen haben). Für die nächsten Monate erwarteten sie einen weiteren Umsatzanstieg und planten wieder vermehrt, die Zahl der Beschäftigten zu erhöhen. Der Mangel an Fachkräften ist neben der unzureichenden Nachfrage ein entscheidender Grund für die Beeinträchtigung der Geschäftstätigkeit.

² In den Ergebnissen für die »gewerbliche Wirtschaft« nicht enthalten.

In Memoriam Richard A. Musgrave

Professor Richard A. Musgrave ist am 15. Januar 2007 im Alter von 96 Jahren in Santa Cruz verstorben.

Richard A. Musgrave war einer der bedeutendsten Ökonomen des 20. Jahrhunderts und gilt zu Recht als der Begründer der modernen Finanzwissenschaft. Wie kein anderer prägte er seine Disziplin. Wegweisend war sein im Jahr 1959 veröffentlichtes Buch »The Theory of Public Finance«, von dem Generationen von Ökonomen lernen konnten.

Richard A. Musgrave wurde 1910 in Königstein geboren. Er begann sein Studium der Volkswirtschaftslehre 1930 an der Ludwig-Maximilians-Universität München und wechselte 1931 nach Heidelberg, wo er sein Studium als Diplom-Volkswirt abschloss. 1933 brachte ihn ein Stipendium des deutschen Austauschdienstes an die Universität Rochester, wo er den Titel eines Master erlangte. Musgrave setzte seine Studien in den USA fort und promovierte 1937 in Harvard. Dort blieb er bis 1941 und wechselte dann als Forscher an das Federal Reserve Board in Washington, D.C. Von 1947 bis 1981 lehrte und forschte er an einer Reihe der berühmtesten amerikanischen Universitäten, darunter Johns Hopkins, Princeton, Harvard und Berkeley. Während seiner beruflichen Karriere wurde Musgrave als Wirtschaftsberater von mehreren U.S.-Regierungen berufen. Er leitete Kommissionen zu Außensteuerfragen und war Herausgeber des renommierten Quarterly Journal of Economics.

Viele Jahre war Richard A. Musgrave eine der maßgeblichen Stützen des International Institute of Public Finance (IIPF), dessen Jahrestagungen er mit seinen Beiträgen bereicherte. 1978 wählte die Hauptversammlung des IIPF ihn zum Ehrenpräsidenten. Im Jahr 2003 verlieh das IIPF zum ersten Mal den »Peggy and Richard Musgrave Prize«, der Nachwuchswissenschaftler für ihre herausragenden Arbeiten auf dem Gebiet der Finanzwissenschaften auszeichnet.

Seinem ersten Studienort, München, blieb Richard A. Musgrave weiterhin verbunden. Er besuchte regelmäßig die Ludwig-Maximilians-Universität, die ihn im Jahr 2000 mit der Verleihung der Ehrendoktorwürde auszeichnete. Und als dort 1991 das Center for Economic Studies (CES) ins Leben gerufen wurde, unterstützte er dieses Vorhaben und half auch bei der Gründung des CESifo-Netzwerkes. Bis zu seinem Tod gehörte er als Ehrenmitglied dem Beirat des CES an.

Für seinen Einsatz und seine tatkräftige Unterstützung schulden wir ihm Dank.

Hans-Werner Sinn
Präsident des ifo Instituts
und
Präsident des International Institute of Public Finance

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

im Internet:

<http://www.ifo.de>

