

Fiskalische Konsolidierung in Deutschland: Dividende ohne Reformen?

Innerhalb von zehn Jahren hat sich die finanzpolitische Situation in Deutschland gravierend verbessert. Während 2005 das Budgetdefizit regelmäßig mehr als 3% betrug, werden nun strukturelle Überschüsse erwartet. Neben der außerordentlich günstigen Zinsentwicklung, lässt sich ein erheblicher Teil der Konsolidierung auf reduzierte Ausgaben für monetäre Sozialleistungen zurückführen. Die Reformen der sozialen Sicherungssysteme wurden überwiegend in den Jahren 2001 bis 2005 durchgeführt, entfalteten ihre Wirkung aber vor allem in den Folgejahren. Es lassen sich Parallelen zu den aktuellen Konsolidierungsversuchen in Südeuropa ziehen.

Das Mysterium einer Konsolidierung

Als Angela Merkel vor zehn Jahren die Kanzlerschaft übernahm, wurde Deutschland noch als »kranker Mann Europas« betrachtet (vgl. Sinn 2007; Dustmann et al. 2014). Im Jahr 2005, als der Staatshaushalt in Spanien deutliche Überschüsse aufwies und die öffentliche Verschuldung Spaniens noch rund 40% des BIP betrug, verfehlte Deutschland das Maastricht-Defizitkriterium von 3% zum fünften Mal in Folge. Heute, während ein großer Teil der Eurozone in der Fiskal- und Schuldenkrise steckt, gleicht sich das Staatsbudget seit drei Jahren in Folge aus, und aktuelle Projektionen zeigen, dass der strukturelle Budgetüberschuss des Staates rund 1% des BIP beträgt (vgl. Abb. 1). Im Jahr 2014 konnte Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble sogar zum ersten Mal in der Geschichte seit 1969 einen ausgeglichenen Bundeshaushalt ausweisen. Das ausgeglichene deutsche Staatsbudget inmitten der europäischen »Schuldenkrise« überrascht aus Sicht anderer Länder, die mit einer überbordenden Schuldenlast zu kämpfen haben. Diese Länder sind nicht in der Lage, ihre Defizite auch mit harten Sparmaßnahmen zu reduzieren, und es drängt sich die Frage auf, wie es zu dieser erfolgreichen Konsolidierung der deutschen Staatsfinanzen kam. Hat Angela Merkel ihren Landsleuten einen harten Sparkurs verordnet?

Dividende ohne Reformen

Aktuelle Beiträge verweisen darauf, dass die Staatsfinanzen in Deutschland derzeit von verschiedenen Sonderfaktoren profitieren, die überwiegend transitorischer Natur sind. Zu nennen sind etwa die niedrige Zinslast auf die deutsche Staatsverschuldung, die günstige Arbeitsmarktsituation in Folge der außerordentlichen konjunkturellen Situation, die niedrigen Ausgaben für staatliche Investitionen sowie niedrige Ausgaben für soziale

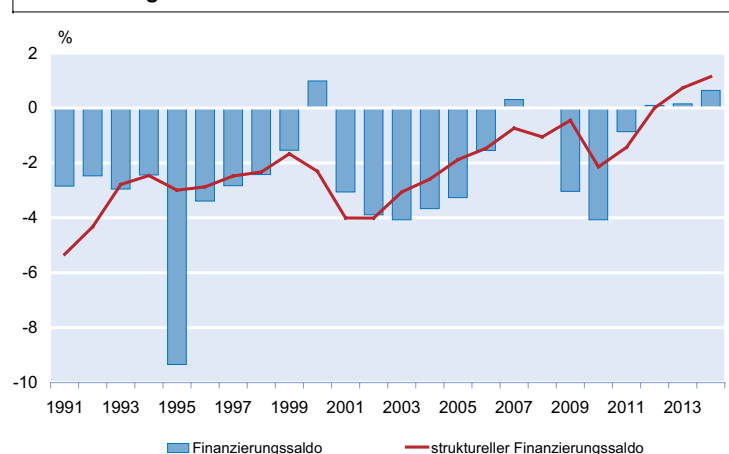
Leistungen aufgrund eines demographischen Zwischenhochs (vgl. etwa Breuer 2012; Boysen-Hogrefe 2013). Diese Argumente gelten insbesondere für die kurze Frist. Aber sie zeigen nicht, welche strukturellen Maßnahmen für die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen in Deutschland im vergangenen Jahrzehnt von quantitativer Bedeutung waren. Diese lassen sich mit einem Blick auf das deutsche Staatsbudget erkennen.

Seit dem Jahr 2002 hat der deutsche Staatshaushalt sein Defizit um ca. 5 Prozentpunkte in Relation zum BIP zurückgeführt. Das entspricht einer Konsolidierung von rund 0,4 Prozentpunkten pro Jahr. Ein Teil dieser Verbesserung folgte womöglich konjunkturellen Faktoren. Betrachtet man jedoch das konjunkturbereinigte Defizit, so hat sich dieses im gleichen Zeitraum ebenfalls um 5 Prozentpunkte verbessert (vgl. Abb. 1).¹ Viele Studien verweisen auf die gesunkenen Ausgaben für Zinsen auf die deutsche Verschuldung. In der Tat hat der Rückgang der deutschen Zinslast einen Teil zur Konsolidierung der Staatsfinanzen beigetragen. So sind die Staatsausgaben für Vermögenseinkommen von rund 3% des BIP im Jahr 2002 auf 1,8% im Jahr 2014 zurückgegangen, obwohl der Schuldenstand im gleichen Zeitraum von 59 auf 75% des BIP gestiegen ist.² Bezogen auf den gestiegenen öffentlichen Schuldenstand wären die staatlichen Zinsausgaben bei gleicher Zinsentwicklung demnach auf 3,8% des BIP angestiegen und hätten jährlich 1,5–2 Prozentpunkte bzw.

¹ Dies ergibt sich schon deshalb, weil gängige Methoden zur Konjunkturbereinigung auf die Produktionslücke abstellen und diese für die Jahre 2002 und 2014 nur sehr gering eingeschätzt wird. Den konjunkturbereinigten Angaben in diesem Artikel liegt das Verfahren von Girouard und André (2005) und Mourre et al. (2013) zugrunde. Für die Schätzung des Produktionspotenzials wird die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung in BMWi und BMF (2015) verwendet. Bei Angaben zu strukturellen Staatsausgaben werden zudem Einmaleffekte in den Jahren 1995, 2000 und 2010 herausgerechnet.

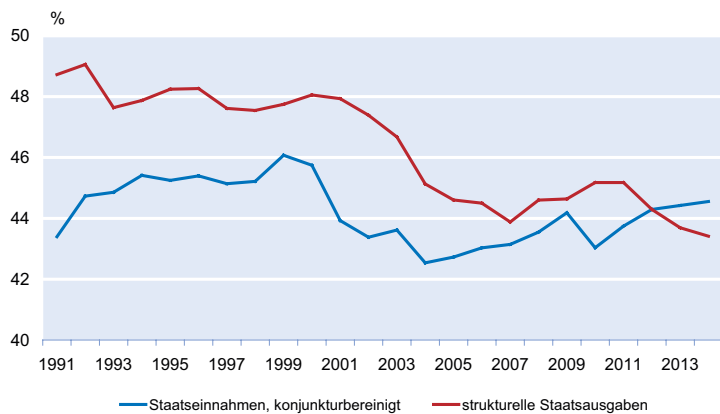
² Boysen-Hogrefe (2012) und Breuer et al (2012) diskutieren die Bedeutung der Zinsentwicklung für die Konsolidierung des Budgets des Bundes.

Abb. 1
Finanzierungssaldo des Staates als Anteil des BIP



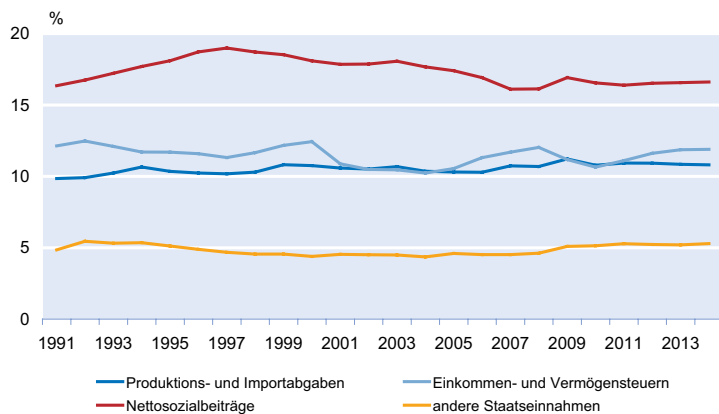
Quelle: Destatis; Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 2
Einnahmen und Ausgaben des Staates als Anteil des BIP



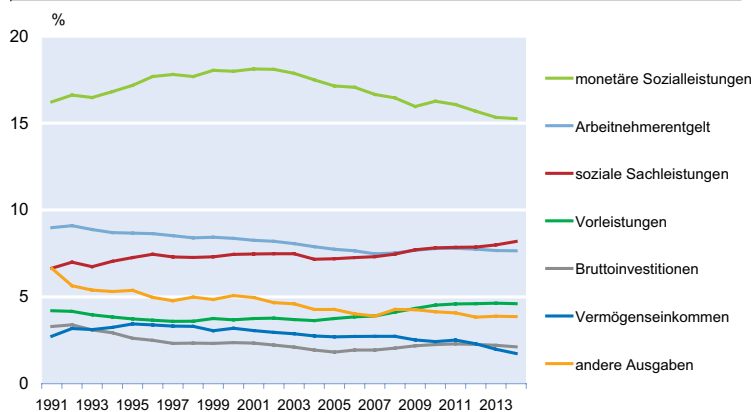
Quelle: Destatis; Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 3
Staatseinnahmen als Anteil des BIP



Quelle: Destatis; Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 4
Konjunkturbereinigte Ausgaben als Anteil des BIP



Quelle: Destatis; Berechnungen des ifo Instituts.

rund 45–60 Mrd. Euro höhere Ausgaben für den Schuldendienst in Deutschland verursacht. In der Tat profitiert Deutschland also von der aktuell sehr niedrigen Zinssituation. Jedoch sind die Zinsen nicht der einzige Faktor, der die Konsolidierung der Staatsfinanzen erklärt.

Reformen der sozialen Sicherungssysteme

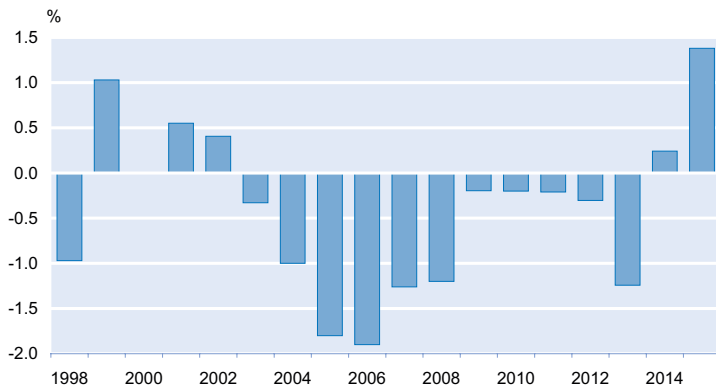
Auch der strukturelle Primärsaldo, der um konjunkturelle Effekte, sowie um Zinsausgaben bereinigt ist, hat sich von einem Defizit in Höhe von 1,1% des BIP in einen Überschuss in Höhe von 2,9% verwandelt und damit jedenfalls um 4% verbessert. Der weit überwiegende Teil der Konsolidierung ist dabei nicht auf die Einnahmeseite, sondern auf die Ausgabenseite zurückzuführen (vgl. Abb. 2). Zwar hat sich die Steuerquote, insbesondere die Quote der direkten Steuern seit 2010 wieder etwas erhöht; jedoch hat sich der Anteil der Sozialabgaben am Bruttoinlandsprodukt reduziert (vgl. Abb. 3), so dass die konjunkturbereinigten Einnahmen des Staates insgesamt seit 2002 nur leicht (um insgesamt rund 1% des BIP) angestiegen sind.

Der überwiegende Teil der strukturellen Konsolidierung ist auf den Rückgang der öffentlichen Ausgaben zurückzuführen. Abbildung 4 zeigt die strukturelle Veränderung der einzelnen Ausgabearten als Anteil am Produktionspotenzial. Der größere Beitrag der fiskalischen Konsolidierung zwischen 2002 und 2014 ist demnach durch den Rückgang der monetären Sozialleistungen erreicht worden. Während diese Ausgaben als Anteil am BIP im Jahr 2002 ca. 18% betragen, wurden sie bis zum Jahr 2014 auf 15,3 Prozentpunkte zurückgeführt, was insbesondere auf die Reformen der Jahre 2001 bis 2005 zurückzuführen ist. Zum einen zielten die Reformen auf die Reduzierung der Ausgaben für Langzeitarbeitslosigkeit ab; zum anderen sollten die Ausgaben für Renten sinken, was in der Folgezeit auch geschah.³

Natürlich hatten die Reformen der Jahre 2002 bis 2005 zur Konsolidierung ab 2002

³ Vgl. Breuer, Gottschalk und Ivanova (2012) über die Konsolidierungspläne der Bundesregierung im Jahr 2003.

Abb. 5

Jährliche Renten Anpassung (preisbereinigt)

Quelle: Deutsche Rentenversicherung; Eurostat; Berechnungen des ifo Instituts.

beigetragen. Zum Beispiel führte die Kürzung der Versicherungsleistungen für Langzeitarbeitslosigkeit (über einem Jahr) dazu, dass die Leistungen an Arbeitslose eingeschränkt wurden. In der Folge sank auch die strukturelle Arbeitslosigkeit, was ebenfalls zu Minderausgaben führte.

Auch die Reformen bei den Leistungen der Rentenversicherung zeigten vor allem in der langen Frist Wirkung.⁴ So blieben die Rentenanpassungen für lange Zeit hinter der Preisentwicklung zurück, was effektiv zu einer negativen realen Rentenanpassung in den Jahren 2003 bis 2013 führte (vgl. Abb. 5).⁵ Bei dieser Entwicklung spielen neben den ausgabendämpfenden Maßnahmen der Jahre 2001 bis 2007 auch andere Faktoren, wie die konjunkturelle Entwicklung und der Rückgang der Löhne und Gehälter als Anteil am BIP eine Rolle, da durch die Rentenformel der Anstieg der Rentenentwicklung an die Lohn- und Gehaltssumme gekoppelt wurde. Als Anteil am BIP gingen die Rentenausgaben in den Jahren 2002 bis 2014 um 1,2 Prozentpunkte zurück, während sich die Entwicklung des Altenquotienten um 3½ Prozentpunkte (als Anteil an der Gesamtbevölkerung) erhöht hatte, was auf einen deutlichen Rückgang bei den Ausgaben der durchschnittlichen Renten hindeutet (vgl. Abb. 6).

Abschließende Bemerkungen

Verschiedene Faktoren spielen bei der günstigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen

⁴ Das Rentensystem wurde in den Jahren 2001 bis 2007 vielfach reformiert, etwa durch die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors, die Rentenbesteuerung, die Einführung des »Riester-Faktors« sowie die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters.

⁵ Die reale Anpassung der Renten ergibt sich hier, wenn man von der nominalen Anpassung zur Jahresmitte die Inflationsrate des Vorjahres abzieht.

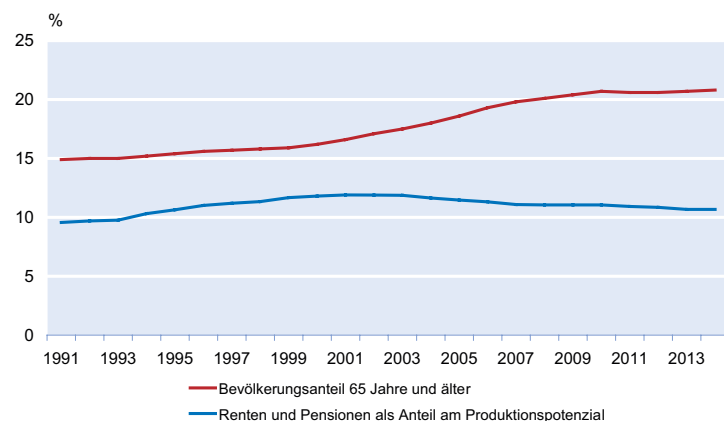
seit 2002 eine Rolle. Zunächst hatte die günstige Zinsentwicklung erheblich zur Konsolidierung der Staatsfinanzen beigetragen. Die Ausgaben des Staates für Vermögenseinkünfte reduzierten sich hierdurch um ca. 1½–2% des BIP bzw. 45–60 Mrd. Euro. Neben der außerordentlich günstigen Zinssentwicklung, ist ein erheblicher Teil der fiskalischen Konsolidierung mit Einschnitten in die sozialen Sicherungssysteme erreicht worden. Diese Reformen wurden überwiegend in den Jahren 2001 bis 2005 durchgeführt, entfalteten ihre Wirkung aber vor allem in den Folgejahren. Insgesamt sind die monetären Sozialleistungen als Anteil am BIP zwischen 2002 und 2014 um ca. 3 Prozentpunkte als Anteil des BIP bzw. 80 Mrd. Euro

jährlich gesunken. Einige Parallelen lassen sich zu den aktuellen Konsolidierungsversuchen in Südeuropa ziehen. So haben die Reformen vor zehn Jahren ebenfalls Spuren in der Parteienlandschaft hinterlassen. Die damals regierende SPD hatte einen innerparteilichen Konflikt zu bestehen, wobei sich ein Teil des linken Flügels abspaltete und sich eine neue Partei in strikter Opposition zur Sparpolitik etablierte. In den vorzeitig anberaumten Wahlen wurde Gerhard Schröder abgewählt. Profitiert hatte Angela Merkel, die 2005 knapp die Führung der Großen Koalition übernehmen konnte. In diesem Sinne kann Angela Merkel vielleicht eher als Produkt, und weniger als Vollstrecker von Sparmaßnahmen gesehen werden.

Literatur

BMWi und BMF (2015), »Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten«, Stand: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 22. April 2015, Berlin.

Abb. 6

Altenquotient und Rentenausgaben als Anteil des BIP

Quelle: Destatis; Eurostat; Berechnungen des ifo Instituts.

Boysen-Hogrefe, J. (2012), »Die Zinslast des Bundes in der Schuldenkrise: Wie lukrativ ist der »sichere Hafen««, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 13, 81–91.

Boysen-Hogrefe, J. (2013), »Wie der Staat seit 2010 konsolidiert hat«, *Kiel Policy Brief* Nr. 62.

Breuer, Chr. (2012), »Strukturelle Konsolidierung ohne Finanzpolitik«, *ifo Schnelldienst* 65(10), 38–43.

Breuer, Chr., J. Gottschalk und A. Ivanova (2011), »Fiscal Adjustment Attempts With and Without Reforms: The Case of Germany«, in: P. Mauro (Hrsg.), *Chipping Away at Public Debt – Sources of Failure and Keys to Success in Fiscal Adjustment*, Wiley Blackwell, Chichester, 85–114.

Breuer, Chr., D. Mannfeld und N. Potrafke (2012), »Die Zinslast des Bundes«, *ifo Schnelldienst* 65(12), 47–50.

Dustmann, C., B. Fitzenberger, U. Schönberg und A. Spitz-Oener (2014), »From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy«, *Journal of Economic Perspectives* 28, 167–188.

Girouard, N. und C. André (2005), »Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries«, OECD Economics Department Working Papers 434.

Mourre, G., G.-M. Ibasoiu, D. Paternoster und M. Salto (2013), »The Cyclically-adjusted Budget Balance Used in the EU Fiscal Framework: An Update«, European Commission Economic Papers 478.

Sinn, H.-W. (2007), *Can Germany be Saved? The Malaise of the World's First Welfare State*, MIT Press, Cambridge MA.