

Haushaltskonsolidierung und gesamtwirtschaftliche Beschäftigung

Jobwunder trotz Sparpaket

Das im Frühsommer von der Bundesregierung beschlossene Sparpaket hat zum Teil heftige Diskussionen ausgelöst. Einer der Vorwürfe lautete, die Bundesregierung würde den wirtschaftlichen Aufschwung und insbesondere den Beschäftigungsaufbau „kaputt sparen“. Eine Analyse der Fakten zeigt, dass dieser Vorwurf haltlos ist. Von der angestrebten Haushaltskonsolidierung wird allenfalls kurzfristig ein schwach negativer Impuls auf die Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt ausgehen. Langfristig dürfte sich der Abbau der Staatsverschuldung positiv auf die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung auswirken.



Die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse zwingt den Bund und die Länder, ihre strukturellen – also um konjunkturell bedingte Schwankungen und Einmaleffekte bereinigten – Defizite auf 0,35 Prozent des Bruttoinlands-

produkts (Bund) bzw. auf null (Länder) zu verringern. Die Vorgabe des Grundgesetzes muss der Bundeshaushalt spätestens im Jahr 2016 erfüllen, die Länder haben bis zum Jahr 2020 Zeit.

Konsolidierungsbedarf ist unbestreitbar

Der Bund ist nach dem Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform gehalten, sein Haushaltsdefizit von 2011 bis 2016 „in gleichmäßigen Schritten“ abzubauen. Wie groß der Konsolidierungsbedarf wirklich sein wird, hängt von der Höhe des strukturellen Defizits des Bundes im Haushaltsjahr 2010 ab. Das Bundesfinanzministerium geht derzeit davon aus, dass es bei etwa 53,2 Milliarden Euro liegen wird. Demnach muss der Bund seine Nettokreditaufnahme, also die Aufnahme neuer Kredite abzüglich der Tilgung der bestehenden Schulden, ab 2011 jährlich um etwa sieben Milliarden Euro verringern, um im Jahr 2016 den (geschätzten) Zielwert von gut zehn Milliarden Euro zu erreichen. Tatsächlich könnte jedoch das strukturelle Defizit in diesem Jahr aufgrund der guten Wirtschaftsentwicklung merklich kleiner ausfallen als ursprünglich erwartet. Damit müssten auch die bis 2016 notwendigen Konsolidierungsschritte kleiner ausfallen als gedacht.

Wie hoch der Konsolidierungsbedarf ist, hängt insbesondere vom Wirtschaftswachstum ab

Um die Schuldenbremse einzuhalten, hat die Bundesregierung im Juni dieses Jahres ein Sparpaket beschlossen, das offiziell als „Zukunftspaket“ bezeichnet wird. Es wurde im Zuge der Haushaltsaufstellung überarbeitet und sieht bis zum Jahr 2014 jährlich steigende Haushaltseinsparungen von insgesamt 26,5 Milliarden Euro vor (vgl. Tabelle auf Seite 62). Wenn der Bund seine Sparpläne komplett umsetzen würde, könnte das Defizit bis dahin um knapp zwei Drittel verringert werden. Die für das Jahr 2014 zusätzlich geplante globale Minderausgabe in Höhe von 4,8 Milliarden Euro, deren konkrete Ausgestaltung zukünftigen Bundeshaushalten vorbehalten bleibt, ist dabei nicht berücksichtigt. Das genaue Ausmaß des Konsolidierungsbedarfs ist jedoch mit erheblicher Unsicherheit verbunden. Es hängt insbesondere vom Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts in den kommenden Jahren ab.

In der öffentlichen Diskussion werden regelmäßig die gut 80 Milliarden Euro angeführt, um die das Sparpaket den Bundeshaushalt insgesamt entlasten soll. Diese Summe ist nur insoweit informativ, als sich daraus ein jahres-

durchschnittlicher Bedarf an geringeren Ausgaben oder höheren Einnahmen von 20 Milliarden Euro ablesen lässt. Diese Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen müssen auf Dauer erzielt werden. Noch wichtiger als der Blick auf die absoluten Zahlen ist aber der Blick auf die Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Verhältnis zur tatsächlichen bzw. erwarteten Wirtschaftsleistung. So dürfte das Finanzvolumen des Sparpakets im nächsten Jahr etwa 0,4 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts betragen und bis zum Jahr 2014 auf bis zu ein Prozent steigen.

Stabilitäts- und Wachstumspakt verpflichtet ebenfalls zum Schuldenabbau

Neben den nationalen rechtlichen Regeln binden auch supranationale Vereinbarungen die hiesige Finanzpolitik. So ist Deutschland im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts verpflichtet, spätestens im Jahr 2013 wieder den Maastricht-Referenzwert von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts für das gesamtstaatliche Defizit einzuhalten. Nach den Beschlüssen des für Wirtschaft und Finanzen zuständigen ECOFIN-Rates der Europäischen Union vom Dezember 2009, muss die Bundesrepublik ihr strukturelles Defizit jährlich im Durchschnitt um mindestens 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts vermindern. Diese Maßnahme soll insbesondere zur Stabilität des Euros beitragen. Trotz der Sparbemühungen wird die Neuverschuldung im nächsten Jahr mit geschätzten 3,4 Prozent noch nicht wieder die Zielgröße von drei Prozent unterschreiten. Die Einhaltung der ebenfalls im Maastrichter Vertrag vorgesehenen Obergrenze für den Schuldenstand von 60 Prozent ist durch die Wirtschaftskrise in weite Ferne gerückt (vgl. Abbildung auf Seite 63).

Außer den grundgesetzlichen und internationalen Verpflichtungen sprechen auch viele ökonomische und politische Gründe dafür, das strukturelle Defizit zu verringern und langfristig die Schuldenstandsquote, also das Verhältnis der öffentlichen Schulden zur Wirtschaftsleistung, zu senken. Nachdem die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in der Finanz- und Wirtschaftskrise mithilfe von fiskalischen Stimuli stabilisiert worden ist, muss früher oder später das finanzpolitische Ruder herumgerissen werden. Die

Tabelle

Umsetzung des Zukunftspakets – geplante Haushaltseinsparungen 2011 bis 2014

Maßnahme	2011	2012	2013	2014
	in Millionen Euro			
Zusätzliche Einnahmen				
Luftverkehrssteuer	1.000	1.000	1.000	1.000
Energie- und Stromsteuer	1.340	1.160	1.500	1.500
Kernbrennstoffsteuer	2.300	2.300	2.300	2.300
Finanzmarkttransaktionssteuer		2.000	2.000	2.000
Sonstiges	691	715	715	715
Summe Mehreinnahmen	5.331	7.175	7.515	7.515
Geringere Ausgaben				
Elterngeld (Absenkung der Ersatzquote)	155	155	155	155
Elterngeld (ALG-II-Anrechnung)	450	450	440	420
Wegfall befristeter Zuschlag ALG II	210	210	210	200
Wegfall Heizkostenkomponente beim Wohngeld	70	130	130	130
Ersatz von Pflicht- durch Ermessensleistungen SGB II und III	2.000	4.000	5.000	5.000
davon beim Bund	500	1.500	2.000	2.000
davon bei der Bundesagentur	1.500	2.500	3.000	3.000
Effizienzverbesserung bei der Arbeitsmarktvermittlung SGB II			1.500	3.000
Streitkräfte			1.000	3.000
Einsparung bei disponiblen Ausgaben	1.500	2.500	3.100	3.100
Sonstiges	-360	2.120	2.700	2.240
Summe Minderausgaben	5.875	11.405	16.065	18.995
GESAMTSUMME	11.206	18.580	23.580	26.510

Quelle: Bundesfinanzministerium (BMF)

©IAB

Finanzpolitik muss dringend wieder Handlungsspielräume zurückerobern, um in kommenden Abschwüngen gegensteuern zu können. Ein weiteres Anwachsen des Schuldenbergs nachhaltig zu begrenzen und wenn möglich zu verhindern (vgl. Abbildung), ist aber auch im Hinblick auf die demografische Entwicklung und die damit verbundene implizite Staatsverschuldung eine gesellschaftlich wichtige Aufgabe. Damit sind insbesondere die wachsenden Renten- und Pensionsansprüche gemeint, die die umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme bzw. den Staatshaushalt belasten.

Man kann unterschiedlicher Auffassung darüber sein, wie die fiskalische Wende erreicht und wann sie eingeleitet werden sollte. Da das nominale Wirtschaftswachstum in diesem Jahr voraussichtlich um vier Prozent und im Jahr 2011 um 3,3 Prozent steigen wird, spricht jedoch vieles dafür, tatsächlich im nächsten Jahr mit der Haushaltskonsolidierung zu beginnen. Diese Auffassung wird auch von vielen Konjunkturbeobachtern geteilt – etwa den führenden Wirtschaftsforschungsinstituten, die halbjährlich die Gemeinschaftsdiagnose erstellen.

Ähnlich wie bei der Planung von expansiven Maßnahmen stellt sich aber die Frage, inwieweit sich die politischen Absichtserklärungen auch umsetzen lassen. Die aktuelle Debatte lässt erwarten, dass nicht alle Teile des Sparpakets am Ende tatsächlich realisiert werden. Dies wird sich letztendlich erst in den Haushaltsberatungen zeigen. Zweifel sind unter anderem bei dem in der Arbeitsmarktpolitik veranschlagten Sparbeitrag angebracht, wo durch weniger Pflicht- und mehr Ermessensleistungen beim Bund und bei der Bundesagentur für Arbeit bis zu fünf Milliarden Euro pro Jahr eingespart werden sollen (vgl. Kasten „Einsparungen im SGB II und SGB III“ auf Seite 65). Insgesamt dürfte das Zukunftspaket im nächsten Jahr hinter den Erwartungen der Regierung zurückbleiben.

Sparpaket schafft Klarheit über den künftigen Kurs der Finanzpolitik

Das Sparpaket bewegt sich ab dem Jahr 2013 in ähnlichen Größenordnungen wie die deutschen Konjunkturpakete in den Jahren 2009 und 2010. Im Unterschied zur fiskalischen Expansion wird die Kontraktion voraussichtlich nicht in einer konjunkturellen Extremsituation vollzogen. Die Unternehmen und die privaten Haushalte sind durch die frühzeitige Ankündigung und die stetige Umsetzung prinzipiell darauf vorbereitet. Die Gefahr einer Destabilisierung der Wirtschaft ist somit gering. Im Gegenteil: Das Sparpaket sollte die Erwartungen von Haushalten und Unternehmen eher stabilisieren, da es Klarheit über den zukünftigen finanzpolitischen Kurs schafft und das Vertrauen in nachhaltige öffentliche Finanzen stärkt. Mittel- bis langfristig wird dies den Trend des Wirtschaftswachstums

positiv beeinflussen.

Kurzfristig allerdings kann sich die Haushaltskonsolidierung schädlich auswirken. Dieser Punkt war in den vergangenen Wochen Gegenstand intensiver Debatten. Mit einem Volumen von 0,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im nächsten Jahr fehlt es dem Sparpaket aber letztlich an Masse, um spürbar ins Gewicht zu fallen. Entscheidend ist außerdem die Summe der finanzpolitischen Maßnahmen. Nach Berechnungen der Wirtschaftsforschungsinstitute beträgt der gesamte finanzpolitische Impuls 0,2 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Produktion. Unter dem Strich gehen somit in 2011 vom Staat keine negativen, aber auch keine nennenswert positiven Einflüsse auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage aus.

Zu bedenken ist zudem, dass mehr als 40 Prozent der Haushaltskonsolidierung im nächsten Jahr durch zusätzliche Einnahmen geleistet werden. Es ist nicht zu erwarten, dass eine Luftverkehrsabgabe, eine striktere Ökosteuer und die neue Kernbrennstoffsteuer die Erholung

der deutschen Wirtschaft gefährden. Auch die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute kommen in ihrem Herbstgutachten 2010 (Gemeinschaftsdiagnose) zu dem Schluss, dass die Kritik, die Haushaltspolitik der Bundesregierung gefährde den Aufschwung, unbegründet sei. Nicht zuletzt spricht sich der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der mit einem noch etwas höheren nominalen Wirtschaftswachstum (+4,5 % in 2010) als die Institute rechnet, in seinem jüngsten Gutachten für einen konsequenten Sparkurs aus.

Auch Deutschlands Handelspartner fahren einen Sparkurs

Bei einem Exportanteil von 50 Prozent am Bruttoinlandsprodukt ist der Blick an dieser Stelle auch auf die Finanzpolitik der wichtigsten Handelspartner Deutschlands zu richten. Von der in vielen EU-Staaten und weiteren Ländern notwendigen fiskalischen Konsolidierung wird insgesamt ein negativer konjunktureller Impuls ausgehen. Nach An-

Abbildung

Entwicklung der gesamtstaatlichen Verschuldung



Quelle: Deutsche Bundesbank, Institut für Weltwirtschaft

©IAB

gaben des Economist in seiner Ausgabe vom 3. Juli 2010 summieren sich die Sparpakete in den 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländern im nächsten Jahr auf voraussichtlich ein Prozent des gemeinsamen Sozialprodukts. Das wäre der stärkste synchronisierte negative Fiskalimpuls der letzten vier Jahrzehnte. Für die deutsche Wirtschaft besteht insofern insgesamt ein etwas höheres Risiko, durch negative fiskalische Impulse aus dem Ausland schwächer zu wachsen. Die wirtschaftliche Erholung insgesamt ist aber auch durch die weltweite Konsolidierung nicht gefährdet, zumal die Wirtschaften der aufstrebenden Schwellenländer (China, Indien, Brasilien, etc.) deutlich expandieren. Außerdem sind immer die politischen Alternativen im Auge zu behalten. Die meisten Länder dürften gar keine andere Wahl haben. Anderenfalls bestünde die Gefahr viel größerer ökonomischer Verwerfungen, wie die „Griechenland-Krise“ im Frühjahr dieses Jahres gezeigt hat.

Finanzplanung der Bundesregierung weist in die richtige Richtung

Insgesamt weist die mittelfristige Finanzplanung der Bundesregierung in die richtige Richtung. Das Sparpaket leistet einen großen Beitrag zur Konsolidierung des Bundeshaushalts. Allerdings hätte man sich einen größeren Spareifer bei den konsumtiven Ausgaben oder den Subventionen gewünscht, um mehr Spielraum für öffentliche Investitionen zu gewinnen sowie mehr Ausgaben für Forschung und Bildung zu ermöglichen. Dem wurde ansatzweise Rechnung getragen. Die Ausgabenkürzungen im Bereich „Arbeit und Soziales“ belaufen sich im nächsten Jahr auf über 40 Prozent der gesamten Einsparungen. Sie umfassen Streichungen bei den direkten Sozialleistungen, indem Pflichtleistungen und Zuschüsse des Staats reduziert und Sozialgesetze strenger ausgelegt werden sollen. Dazu kommen Einschnitte beim Elterngeld und weitere Einsparungen durch eine

Einsparungen im SGB II und SGB III

Es ist fraglich, ob die bloße Umwandlung von Pflicht- in Ermessensleistungen tatsächlich zu Einsparungen von fünf Milliarden Euro führt. Weniger Pflichtleistungen bedeuten nicht zwingend weniger Maßnahmen, weil stattdessen eventuell mehr Ermessensleistungen benötigt werden. Letztlich wird man die Budgets im Rechtskreis des Sozialgesetzbuchs (SGB) II und des SGB III kürzen müssen, um die geplanten Einsparungen zu erreichen. Ob eine allgemeine Kürzung der Mittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zum gegenwärtigen Zeitpunkt volkswirtschaftlich sinnvoll ist, ist fraglich. Den „harten Kern der Arbeitslosigkeit“ aufzuweichen, wird noch für längere Zeit in nennenswertem Umfang Mittel binden. Gerade vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung sollte an dieser Stelle investiert und Langzeitarbeitslose wieder an den Arbeitsmarkt herangeführt werden. Anstelle pauschaler Kürzungen sollten die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf ihre Effizienz hin überprüft und gegebenenfalls modifiziert werden.

Die Bundesregierung erhofft sich von einer verbesserten Vermittlung von Langzeitarbeitslosen deutlich reduzierte Ausgaben für das Arbeitslosengeld II. Die für das Jahr 2014 vorgesehene Einsparung im Umfang von drei Milliarden Euro entspricht in etwa einer Verminderung der Zahl der Arbeitslosengeld-II-Empfänger um 550.000 gegenüber dem aktuellen Stand. In ihrem Eckpunktepapier weist die Regierung in diesem Zusammenhang zusätzlich auf die demografische Entwicklung hin. Sie geht also davon aus, dass sich ein Teil der Einsparungen automatisch einstellen wird. In Anbetracht des organisatorischen Umbaus der Bundesagentur für Arbeit in den vergangenen Jahren ist jedoch keineswegs gesichert, dass es noch große Effizienzreserven in der Arbeitsvermittlung gibt. Wie das Einsparziel erreicht werden soll, während gleichzeitig der Aufwand für Eingliederungsleistungen verringert wird, bleibt somit dahingestellt. Besser wäre es, durch konkrete Maßnahmen wie höhere Anreize für Hilfebedürftige, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, den erfolgreichen Weg des Förderns und Forderns konsequent weiter zu gehen.

effizientere Arbeitsvermittlung. Wichtige Wachstumsfelder wie Bildung und Forschung wurden nicht angetastet. Es besteht die Gefahr, dass Kürzungen bei Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auch negative Langzeitfolgen verursachen (s. Kasten „Einsparungen im SGB II und SGB III“ auf Seite 64).

Bei der Frage nach der richtigen Konsolidierungsstrategie betonen Ökonomen die Vorteilhaftigkeit von Ausgabenkürzungen gegenüber Steuererhöhungen. Steuern, so das Argument, führen zu Zusatzlasten, da sie Verhaltensanpassungen auslösen. In dieser Hinsicht hat die Bundesregierung die richtigen Akzente gesetzt. Sie setzt zu knapp zwei Dritteln auf Kürzungen und nur zu gut einem Drittel auf Steuererhöhungen. Ein wichtiger Teil der Einnahmeverbesserungen soll durch neue Steuern erbracht werden. Sowohl bei der Luftverkehrsabgabe als auch bei Kernbrennstoff- und Finanzmarktsteuer dürften die allokativen Verzerrungen gering sein.

Ähnlich wie bei Steuersenkungen kann es auch bei der Kürzung von Ausgaben eine zusätzliche Dividende geben, wenn auf diese Weise Verzerrungen abgebaut werden. Wenigstens zwei Maßnahmen weisen ein solches Element auf: Die geplante Abschaffung des befristeten Zuschlags zum Arbeitslosengeld II sowie die Anrechnung des Elterngelds auf Leistungen nach dem SGB II erhöhen die Anreize, früher bzw. intensiver nach einer Beschäftigung zu suchen und die Hilfebedürftigkeit zu beenden bzw. zu verringern.

Fazit

Alles in allem dürfte von den Sparplänen der Regierung kurzfristig ein leicht negativer Impuls auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung ausgehen. Dabei geht es in Anbetracht des laufenden Aufschwungs nicht um merkliche Beschäftigungsverluste, sondern allenfalls um einen geringeren Zuwachs gegenüber einem Referenzszenario ohne Sparmaßnahmen. Dem Jobwunder, das Deutschland derzeit erlebt, droht also durch das Sparpaket keine große Gefahr.

Hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitslosigkeit gibt es jedoch ein größeres Risiko. Die beim Bund und bei der Bundesagentur für Arbeit eingeplanten Einsparungen von

letztlich fünf Milliarden Euro im Jahr 2014 (vgl. Tabelle auf Seite 62) werden die aktive Arbeitsmarktpolitik verändern. Hier besteht grundsätzlich die Gefahr von negativen Wirkungen, wenn zum Beispiel benötigte Qualifizierungsmaßnahmen nicht mehr bewilligt oder wirksame Einstellungszuschüsse nicht mehr bezahlt werden könnten. Eine genaue Untersuchung dieses Teils des Sparpakets wird jedoch erst möglich sein, wenn die Bundesregierung ihre Pläne konkretisiert und bei der Bundesagentur und den Trägern des SGB II ein Muster für deren Umsetzung erkennbar wird.

Literatur

Feil, Michael; Gartner, Hermann (2009): Konjunkturprogramme gegen die Krise: Auf zum TÜV. In: IAB-Forum Spezial 2009, S. 32-37.

Gemeinschaftsdiagnose (2010): Deutschland im Aufschwung – Wirtschaftspolitik vor Entscheidungen. http://www.iwh-halle.de/d/publik/sonst/gd/2010h/gd_lang.pdf.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010): Chancen für einen stabilen Aufschwung. Jahresgutachten 2010/2011, Wiesbaden.



Die Autoren



Michael Feil

ist kommissarischer Leiter des Forschungsbereichs „Institutionen und makroökonomische Arbeitsmarktanalyse“ am IAB.
michael.feil@iab.de



Dr. Ulrich Walwei

ist Vizedirektor des IAB.
ulrich.walwei@iab.de