

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Nachhaltige Finanzpolitik

Indikatoren zur Evaluation langfristiger
Haushaltsentwicklungen einsetzen

Stellungnahme für das
Expertengespräch der Arbeitsgruppe
„Haushaltsrecht und Haushaltsvollzug
gemeinsam zukunftsorientiert gestalten“
des Haushalts- und Finanzausschusses
am 31. Oktober 2007



Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Präsident),
Prof. Dr. Thomas K. Bauer
Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat:

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);
Dr. Dietmar Kuhnt, Dr. Henning Osthues-Albrecht, Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);
Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Dr. Hans Georg Fabritius,
Prof. Dr. Harald B. Giesel, Dr. Thomas Köster, Dr. Wilhelm Koll, Dr. Thomas A.
Lange, Tillmann Neinhaus, Dr. Torsten Schmidt, Dr. Gerd Willamowski

Forschungsbeirat:

Prof. Michael C. Burda, Ph.D., Prof. David Card, Ph.D., Prof. Dr. Clemens Fuest,
Prof. Dr. Justus Haucap, Prof. Dr. Walter Krämer, Prof. Dr. Michael Lechner,
Prof. Dr. Till Requate, Prof. Nina Smith, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI Essen

Heinrich Frommknecht, Prof. Dr. Paul Klemmer †

RWI : Projektberichte

Herausgeber: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen

Tel. 0201/81 49-0, Fax 0201/81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2007

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

Nachhaltige Finanzpolitik – Indikatoren zur Evaluation langfristiger
Haushaltsentwicklungen einsetzen – Drucksache 14/3590 –
Stellungnahme für das Expertengespräch der Arbeitsgruppe
„Haushaltsrecht und Haushaltsvollzug gemeinsam zukunftsorientiert
gestalten“ des Haushalts- und Finanzausschusses am 31. Oktober 2007

Ansprechpartner: Hermann Rappen, Dr. Rainer Kambeck und
Dr. Lars-H.R. Siemers

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Nachhaltige Finanzpolitik

Indikatoren zur Evaluation langfristiger Haushalts-
entwicklungen einsetzen – Drucksache 14/3590 –

Stellungnahme für das Expertengespräch der
Arbeitsgruppe „Haushaltsrecht und Haushaltsvollzug
gemeinsam zukunftsorientiert gestalten“
des Haushalts- und Finanzausschusses
am 31. Oktober 2007

Ansprechpartner: Hermann Rappen, Dr. Rainer Kambeck und
Dr. Lars-H.R. Siemers



**Fragenkatalog
für das Expertengespräch
der Arbeitsgruppe
„Haushaltsrecht und Haushaltsvollzug gemeinsam zukunftsorientiert gestalten“
des Haushalts- und Finanzausschusses
am 31. Oktober 2007**

**Nachhaltige Finanzpolitik – Indikatoren langfristiger
Haushaltentwicklungen einsetzen**

– Drucksache 14/3590 –

Frage 1

Sind die Voraussetzungen (Daten, wiss. Erkenntnisse etc.) für ein entsprechendes Berichtswesen gegeben?

Wenn nicht: welche Voraussetzungen müssen noch geschaffen werden?

Wir verweisen hier auf Seite 36 (unten) des Endberichts (RWI Essen 2004). Trotz der hier formulierten hohen Anforderungen kann man feststellen, dass die Voraussetzungen für ein Berichtssystem, wie wir es vorgeschlagen haben, vorhanden sind – dies betrifft insbesondere die erforderlichen Daten. Mit den mittlerweile der Forschung zur Verfügung stehenden Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST)¹ hat sich die Datenlage sogar noch erheblich verbessert. Diese Daten stehen dem RWI Essen in Form eines Scientific Use Files zur Verfügung – einer 10%-Stichprobe der Einzeldaten der Einkommensteuerstatistik der Veranlagungsjahre 1998 und 2001. Insgesamt handelt es sich um knapp 3 Mill. Datensätze, die umfangreiche Informationen aus dem Besteuerungsverfahren von den Einkommensquellen bis zur festgesetzten Einkommensteuer zur Verfügung stellen. Enthalten sind darin u.a. Angaben zu Alter, Geschlecht, Familienstand und Kinderzahl der Steuerpflichtigen.

Auch die notwendigen wissenschaftlichen Erkenntnisse sind vorhanden und wurden von uns im Gutachten erläutert. Das Gutachten belegt, dass eine Nachhaltigkeitsanalyse zweckmäßig durchgeführt werden kann. Weitere Erfahrungen in der Anwendung von Nachhaltigkeitskonzepten in empirischen Studien wurden seit dem publiziert. Die vorzulegenden Berichte müs-

¹ FAST = Faktisch anonymisierte Einkommensteuerstatistik.

sen sich ständig unter methodischen Gesichtspunkten weiterentwickeln und die aktuellen empirischen Erkenntnisse aufgreifen.

Frage 2

Wo liegen die Chancen und Grenzen der derzeit vertretenen wissenschaftlichen Konzepte?

Welches Konzept ist ihrer Meinung nach robuster, welches einfacher zu berechnen? Was folgt daraus für die weitere wissenschaftliche Forschung und die politische Praxis?

Wie belastbar sind Nachhaltigkeitskonzepte vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Annahmen und Prognosen über künftige Entwicklungen?

Eine vergleichende Bewertung der Konzepte haben wir im Forschungsbericht in Abschnitt 2.14 (S. 33-37) vorgenommen. Im Ergebnis stellen wir fest, dass Nachhaltigkeit nicht alleine durch einen einzelnen Indikator abgebildet werden kann, sondern nur durch eine Kombination von Indikatoren, die wir in unserem Forschungsbericht unter Punkt 3.2 (S. 47-52) im Einzelnen dargelegt haben.

Zur Frage der „Belastbarkeit“ von Nachhaltigkeitskonzepten kann ergänzt werden, dass natürlich die Ergebnisse jeglicher Konzepte mit Bedacht interpretiert werden müssen. Insbesondere ist die Abhängigkeit der Ergebnisse von den zu treffenden Annahmen zu beachten. Allerdings sollte dies nicht etwa als ein „Problem“ von Nachhaltigkeitskonzepten verstanden werden, denn es gibt schlicht keine Alternativen zu den dargelegten Vorgehensweisen, wenn man sich mit der Zukunft beschäftigt. Die Herausforderung für die Wissenschaft besteht vielmehr darin, die Unsicherheit über die Zukunft mit allen zur Verfügung stehenden Informationen so gering wie möglich zu halten und mit den angewendeten Verfahren „wahrscheinliche“ Entwicklungen aufzuzeigen. Allemal ist es vernünftiger, mit den durchaus in unserem Forschungsbericht thematisierten Einschränkungen Nachhaltigkeitsberichte zu erstellen als vor den Problemen bei der Erstellung zu kapitulieren und „im Blindflug“ (Homburg 2005: 10) über zukünftige Belastungen zu entscheiden.

Frage 3

In welchen europäischen Ländern wird bereits mit Nachhaltigkeitskonzepten gearbeitet?

Wo sind die Konzepte dort verankert?

In welchen Bereichen werden sie dort jeweils aufgestellt?

Welche Erfahrungen hat man mit der Praxistauglichkeit und der Vollziehbarkeit?

International werden Nachhaltigkeitsberichte bezüglich fiskalischer Nachhaltigkeit von Regierungsseite u. a. in Australien, Neuseeland, Großbritannien und den USA regelmäßig angefertigt und vorgelegt. Nach unserem Kenntnisstand ist Großbritannien das erste Land Europas, das bereits ein Berichtssystem zu Nachhaltigkeitskonzepten etabliert hat.

In Großbritannien wird der Nachhaltigkeitsbericht jährlich vom Finanzministerium (HM Treasury) unter dem Titel „Long-term Public Finance Report“ veröffentlicht. Der aktuelle Report erschien Ende vorigen Jahres (HM Treasury 2006). Der Bericht ist seit 1998 gesetzlich vorgeschrieben (Finance Bill (No. 2) 1998) und wurzelt im Haushaltsgesetz Großbritanniens. Er wurde allerdings erst in diesem Jahr mit den Regierungsveröffentlichungen zur Finanzpolitik verknüpft („whole of government accounts“). In Großbritannien wird für die Schuldenstandsquote eine explizite Zielgröße von 40% des BIP genannt.

Das britische Finanzministerium selbst hält die Etablierung des Nachhaltigkeitsberichts für einen Erfolg: Er helfe, die gesamtwirtschaftliche Stabilität aufrecht zu erhalten, stoße Studien an, die andernfalls gar nicht oder erst viel später zustande gekommen wären und habe das Wissen und die Vernetzung der einzelnen Ministerien deutlich erhöht. So habe man wegen der Pflicht zur Vorlage des Nachhaltigkeitsreports zum ersten Mal Projektionen darüber entwickelt, wie sich die jährlichen Zahlungsströme für die Pensionsausgaben entwickeln werden; der Planungshorizont der Ministerien, vor allem des Finanzministeriums, habe sich erhöht, so dass ein Umdenken hin zu fiskalischer Nachhaltigkeit einsetzte. Darüber hinaus habe sich die Glaubwürdigkeit der Regierungspolitik erhöht und man habe eine solide Dokumentation für die Nachhaltigkeitsdiskussionen mit internationalen Institutionen wie dem IWF und der OECD geschaffen.

In Deutschland wurden bis heute nur zwei Forschungsprojekte zur Entwicklung eines Nachhaltigkeitskonzeptes durchgeführt: Zum einen vom ifo-Institut eine im Auftrag des BMF angefertigte Nachhaltigkeitsanalyse für Deutschland (BMF 2005); es existiert auf Bundesebene aber noch kein institutionalisierter Nachhaltigkeitsbericht. Zum anderen vom RWI Essen ein im Auftrag des Finanzministeriums NRW angefertigtes Nachhaltigkeitskon-

zept für das Land NRW. Beide Projekte wurden bislang noch nicht in regelmäßige Berichtssysteme umgesetzt. Das vom RWI Essen vorgelegte Konzept wurde allerdings auf seine Praktikabilität hin überprüft (RWI Essen 2004). Es existieren darüber hinaus in Europa Studien von der OECD und der Europäischen Union zu den Kosten des demographischen Wandels. Ferner wurden von Homburg (2005) für Niedersachsen und von Reffelhüsch et al. (2004) für Baden-Württemberg Nachhaltigkeitsanalysen durchgeführt – jeweils im Auftrag des Bundes der Steuerzahler.

Frage 4

In welchem zeitlichen Abstand sollten Nachhaltigkeitsberichte aufgestellt werden?

Über welchen Zeitraum sollten sie sich erstrecken?

Wie kann insbesondere im Falle der Generationenbilanz das Problem der Wahl des Basisjahres neutralisiert werden?

In der Ausarbeitung des RWI wurde die Steigerung des Einkommensteueraufkommens bis 2015 durch den demographischen Wandel und die höheren pro Kopf Steuerzahlungen im Lebenszyklus angesprochen. Bei einem Berichtszeitraum von 10 Jahren wären dann die positiven Aspekte des demographischen Wandels überrepräsentiert und die negativen Effekte nach 2015 unberücksichtigt. Wäre aus diesem Grund nicht eine Projektion um weitere 10 Jahre angebracht?

Bei der Periodizität des Berichtszeitraumes haben sie einen Zeitraum von 5 Jahren vorgeschlagen, mit der Begründung, dass ein Zeitraum von 3 Jahren zu aufwändig wäre.

In unserem Gutachten haben wir den Kern der hier gestellten Fragen ausführlich diskutiert (RWI Essen 2004: 45 ff.). Die Wahl der Periodizität hängt vor allem von drei Faktoren ab: der Legislaturperiode, dem Aufwand und der Verfügbarkeit der Daten. Wir haben empfohlen, dem Parlament regelmäßig jeweils zur Mitte einer Legislaturperiode einen Nachhaltigkeitsbericht vorzulegen. Alternativ könnte man die Vorlage auch gegen Ende der Legislaturperiode ansetzen, da die Regierung dann einen starken Anreiz hat, zu den bevorstehenden Wahlen eine gute Nachhaltigkeitsbilanz vorzulegen. Dabei bestände allerdings die Gefahr, dass der Nachhaltigkeitsbericht im Wahlkampf instrumentalisiert würde, was dem Thema nicht gerecht würde.

Als Berichtszeitraum für den Nachhaltigkeitsbericht hatten wir im Projektbericht eine Spanne von zehn Jahren genannt. Die OECD hat in ihrer Studie über die „beste Praxis“ vorgeschlagen, dass ein Nachhaltigkeitsbericht

mindestens alle fünf Jahre vorgelegt werden sollte und der Analysezeitraum dieses Berichts zehn bis fünfzig Jahre betragen sollte (OECD 2001: 6).

Um ein genaues Bild von der Entwicklung der relevanten Größen zu erhalten, müssen detaillierte Projektionen der Parameter vorgenommen werden, die mit der Länge des Zeithorizonts immer unsicherer werden. Im Gutachten von 2004 wurde von uns ein Zeitraum von zehn Jahren als vertretbar angesehen. Die meisten der notwendigen Projektionen, wie etwa die Bevölkerungsprojektionen, liegen maximal bis 2050 vor. Will man also einen längeren Zeitraum im Nachhaltigkeitsbericht abdecken, so ist man gezwungen für die Jahre nach 2050 ohne fundierte Projektionen auszukommen; ein so langer Analysezeitraum ist aber nicht sinnvoll.

Die aktuelle Bevölkerungsprognose reicht bis zum Jahre 2050, die Vorausberechnungen der Schülerzahlen enden mit dem Jahre 2027. Der Berichtszeitraum bewegt sich im internationalen Vergleich zwischen 10 und 40 Jahren. Um die gesamte Entwicklung des demographischen Wandels voll in die Analyse einzubeziehen, bietet sich ein Zeitraum von 20 bis 40 Jahren an. Da der Nachhaltigkeitsbericht vor allem die Aufgabe hat, aufzuzeigen, welche Effekte die Fortführung der aktuellen Finanzpolitik haben kann, ist die Unsicherheit bezüglich einer Fortschreibung der relevanten Parameter vertretbar.

Schließlich ist das Ziel nicht, eine belastbare Prognose der zukünftigen Entwicklung zu entwerfen. Die für die Projektionen relevanten Wachstums- und Zinsraten sind als belastbare Prognose ohnehin nur bis zu vier Jahre in die Zukunft zu schätzen, so dass danach ein konjunkturbereinigter Durchschnitt verwendet werden sollte, der dann auch bis in das Jahr 2050 als konstant unterstellt werden könnte. Für alle Größen sollten deshalb in allen Jahren – so weit verfügbar – die Daten aus dem Finanzplan, von den vorhandenen Prognosen und von den detaillierten Projektionen genutzt werden. Für die restlichen Jahre, die so jeweils nicht abgedeckt werden können, sollten dann mittels geeigneter Annahmen Fortschreibungen vorgenommen werden. Die hohe Unsicherheit würde dann im Bericht durch die Berechnung verschiedener Szenarien transparent gemacht, um eine realistische Bandbreite der möglichen Ergebnisse aufzuzeigen.

Einfachere Indikatoren der Nachhaltigkeit sollten allerdings jährlich in die Finanzpläne aufgenommen werden. Der Finanzplan sollte einen Abschnitt zur Nachhaltigkeit beinhalten, in dem zur Nachhaltigkeit und zur Generationengerechtigkeit in den abgedeckten fünf Jahren des Finanzplanes Stellung bezogen wird. Hier sollten die Indikatoren, die ohne allzu großen Aufwand zu berechnen sind, aufgeführt werden. Dies sind z.B. die Entwicklung der Nettoneuverschuldung im Vergleich zu den eigenfinanzierten Investitionsausgaben, die Entwicklung der Schuldenstandsquote, des Primärsaldos, des Schuldendienstes, der Kreditfinanzierungsquote, der Zinslastquote und

die Differenz zwischen geplanten Primärsalden und dem Primärsaldo, der notwendig wäre, die Schuldenstandsquote konstant zu halten (statische Nachhaltigkeitslücke). Das RWI Essen hat die wichtigsten der entsprechenden Indikatoren stets in seinen Stellungnahmen zu den laufenden Landeshaushalten und Finanzplänen berechnet (vgl. z.B. RWI Essen 2007b). Nicht vorhandene Nachhaltigkeit und Überschreitung der Nettoneuverschuldungsgrenze sollten dann jährlich in den Finanzplänen und in den Haushaltsdebatten im Parlament begründet und diskutiert werden.

Es ist des Weiteren sinnvoll, die Auswirkungen von allen Gesetzesvorhaben oder beabsichtigten finanzpolitischen Maßnahmen routinemäßig auf Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit zu überprüfen und deren Nachhaltigkeitswirkungen zu quantifizieren.

Bezüglich des Problems der Wahl des Basisjahres, sollten verschiedene Szenarien berechnet werden. Die Praxis der Gleichsetzung des Schuldenstandzieles mit dem Schuldenstand der Anfangsperiode ist im Grunde genommen willkürlich. Letztlich ist unklar, welche Schuldenstandsquote optimal, nachhaltig oder generationengerecht ist. Deshalb macht es Sinn, die Nachhaltigkeitslücke auf Basis verschiedener Zielgrößen zu bestimmen. Hier bietet es sich an, zusätzlich zur üblichen Praxis das Nachhaltigkeitskonzept zu verwenden, das lediglich verlangt, die Schuldenstandsquote in Zukunft nicht über alle Grenzen wachsen zu lassen (Minimalanforderung einer nachhaltigen Finanzpolitik), wie es z.B. in Homburg (2005) unternommen wurde. Darüber hinaus – aber technisch deutlich anspruchsvoller – könnte man Nachhaltigkeitslücken für verschiedene Schuldenstandsquoten bestimmen, die am Ende des Analysezeitraums erzielt werden sollen.

Frage 5

a) Welche der in der Wissenschaft vertretenen Modelle lassen sich am besten mit einem Ressourcenverbrauchskonzept (z.B. Doppik) kombinieren?

Das Ressourcenverbrauchskonzept lässt sich am ehesten mit einem Konzept kombinieren, das die Nachhaltigkeit mit Hilfe einer intertemporalen Budgetrestriktion überprüft. Dabei spricht für das Konzept der „fiscal sustainability“ der OECD, dass es ebenso wie das Ressourcenverbrauchskonzept die Sicherung der finanzpolitischen Handlungsfähigkeit in den Vordergrund stellt. Das Konzept der Generationenbilanzierung untersucht die intergenerative Verteilungsgerechtigkeit. Es formuliert entsprechend die intertemporale Budgetrestriktion aus der Perspektive der gegenwärtigen und zukünftigen Generationen.

b) Welche Synergieeffekte lassen sich insbesondere erzielen bei einer Kombination aus einem vergangenheitsorientierten Ansatz (Doppik) und zukunftsorientierten Methoden (fiscal sustainability, Generationenbilanz, etc.)?

Die Doppik ist vergangenheitsorientiert. Die notwendige Einbeziehung in der Zukunft entstehender Einnahmen und Verpflichtungen setzt eigentlich Projektionen für einzelne Einnahmen- und Ausgabekategorien voraus. Ein Beispiel hierfür ist die Analyse des Einflusses der Bevölkerungsentwicklung auf das Einkommensteueraufkommen oder die Gesundheitsausgaben. Es wäre aber auch in einem ersten Schritt möglich, die aktuellen Einnahmen und Ausgaben unter bestimmten Annahmen (z.B. Produktivitätswachstum) fortzuschreiben. Man könnte dann in Anlehnung an das OECD-Konzept der fiscal sustainability, Nachhaltigkeitslücken als Verbindlichkeit passivieren oder Primärüberschüsse, die nicht zum Ausgleich der bestehenden Staatsschuld benötigt werden, aktivieren.

Frage 6

a) Welche Chancen zu einer nachhaltigeren Bewirtschaftung sehen sie durch die Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung Neues Rechnungswesen (EPOS)?

Der Produkthaushalt ist primär ein operatives Instrument, das auf eine effektivere und effizientere Aufgabenerfüllung abzielt. Dies soll vor allem erreicht werden, indem Fach- und Ressourcenverantwortung zusammengeführt werden, die Haushaltsplanung ergebnisbezogen erfolgt und der Ressourcenverbrauch periodengerecht dargestellt wird. Der Produkthaushalt leistet insoweit einen Beitrag zu einer nachhaltigeren Bewirtschaftung der öffentlichen Ressourcen, als es mit seiner Hilfe gelingt, eine effizientere öffentliche Aufgabenerfüllung zu ermöglichen. Wie hoch die Effizienzdividende durch die Umstellung letztendlich sein wird, lässt sich hier nicht beantworten. Er liefert aber mit der periodengerechten Zuordnung des Ressourcenverbrauchs eine verbesserte Grundlage für die Beurteilung der Nachhaltigkeit des Landeshaushalts.

b) Inwiefern unterscheidet sich das Ressourcenverbrauchskonzept in der Qualität seiner Aussagen gegenüber denen die durch EPOS gemacht werden können? Bzw. welchen zusätzlichen Nutzen hätten wir von der Erstellung eines Berichts der auf dem Ressourcenverbrauchskonzept fußt?

Das EPOS orientiert sich an der kaufmännischen Doppik. Dies impliziert auch die Erstellung einer Vermögensrechnung bzw. Bilanz. Ein Bericht über die Nachhaltigkeit des Finanzgebarens des Landes entspräche insoweit einer Bilanzanalyse. Damit ist auch ein Perspektivwechsel verbunden: Die bisherige Analyse kameraler Haushalte war fixiert auf den Haushaltsausgleich und die Haushaltsstruktur sowie die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen, die von den Einnahme- und Ausgabeströmen ausgehen.

Kaufmännische Bilanzen sind vergangenheitsorientiert – so auch die angestrebte Vermögensrechnung für das Land Nordrhein-Westfalen. Sie berücksichtigen allenfalls Verpflichtungen, die auf Transaktionen in der Vergangenheit zurückzuführen sind (z.B. Pensionsverpflichtungen). Für die Beurteilung der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik ist es aber erforderlich, auch zukünftige Einnahmen und Ausgabeverpflichtungen zu berücksichtigen, die aus dem geltenden Steuerrecht des Staates und den Verpflichtungen zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen resultieren. Es wäre insoweit zu prüfen, inwieweit es sinnvoll und möglich ist, die Vermögensrechnung für eine Nachhaltigkeitsanalyse zu erweitern.

c) Wie sehen sie die praktischen Möglichkeiten zukünftige Aktiva und Passiva in das Konzept zu integrieren?

Vgl. hierzu die Ausführungen zur Frage 5b.

Frage 7

Welche Besonderheiten erwachsen daraus, dass mit dem Verstoß aus der Mitte des Landtags von Nordrhein-Westfalen zum ersten Mal ein Berichtswesen in einem Gliedstaat eingeführt werden soll?

Die Tatsache, dass von allen im Landtag vertretenen Parteien Entschließungsanträge für ein Berichtssystem zur Nachhaltigkeit der Landesfinanzen eingebracht wurden, zeigt – trotz durchaus auch wichtiger Unterschiede im Detail –, dass das Thema für die Mitglieder des Landtags von herausragender politischer und gesellschaftlicher Bedeutung ist. Die Initiative der Legislative ist auch unter politökonomischen Aspekten von Bedeutung, weil ein Berichtssystem implementiert werden soll, das verstärkt die Belange zukünftig lebender Generationen berücksichtigen soll und alleine deshalb schon mit seinem Interesse weit über eine in der Tendenz doch häufig in Wahlperioden denkende Tagespolitik (von Regierung *und* Opposition) hinausreicht.

Zudem ist durchaus von Bedeutung, dass der Landtag des bevölkerungsreichsten Bundeslandes mit diesem Vorhaben eine Vorreiterrolle spielt.

Dies dürfte positive Auswirkungen auf die Parlamente in den anderen Bundesländern haben und helfen, in Deutschland die Interessen zukünftiger Generationen auf breiter Basis effektiver zu berücksichtigen.

Frage 8

Glauben Sie, dass auf Länderebene die Entwicklung der Sozialsysteme beim Nachhaltigkeitskonzept berücksichtigt werden sollte?

Würde dies nicht aufgrund der mangelnden Beeinflussbarkeit seitens der Länder zu einer ungleich höheren Nachhaltigkeitslücke führen?

In einem Nachhaltigkeitskonzept müssen alle Landesaussgaben und alle Landeseinnahmen berücksichtigt werden. Aus diesen berechnet sich dann die Nachhaltigkeitslücke. Werden vom Land Ausgaben getätigt, die in Verbindung mit den Sozialsystemen stehen, so müssen diese miteinbezogen werden. Ob Ausgaben oder Einnahmen vom Land beeinflussbar sind oder nicht, ist dabei nicht von Bedeutung, nur die tatsächliche Einnahmen- und Ausgabenposition heute und in Zukunft ist für die Nachhaltigkeitslücke relevant. Dabei sollte durchaus auch geprüft werden, ob der demographische Wandel in Zukunft Effekte für die Sozialsysteme hat, die auch für die Einnahmen- oder Ausgabenseite des Landes NRW relevant sind. Auch diese Effekte sollten in die Nachhaltigkeitsanalyse des Landes einfließen.

Die Frage nach der Beeinflussbarkeit der betrachteten Ausgaben oder Einnahmen stellt sich erst nach der Bestimmung der Nachhaltigkeitslücke, wenn über die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen entschieden werden muss. Hier kann es sein, dass aufgrund der mangelnden Beeinflussbarkeit ein Handlungsbedarf bei der Finanzierung z.B. des Sozialsystems im föderalen System besteht, etwa wenn der Bund dem Land NRW eine zu hohe Beteiligung bei der Finanzierung der Sozialsysteme aufbürden würde. Diese Frage betrifft die im 2004er-Gutachten angesprochene Problematik des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, der mit u. a. mit dem Indikator der „vertical fiscal imbalance“ abgebildet werden kann (RWI Essen 2004: 49).

Frage 9

Sollte die Aufstellung von Nachhaltigkeitsberichten verfassungstechnisch eingebunden werden?

Wenn ja, wie? Gibt es andere Wege? Welche Rolle soll dabei dem Parlament zukommen?

In den Ländern, die eine Nachhaltigkeitsberichterstattung schon praktizieren, ist die Erstellung eines Nachhaltigkeitsberichts im Haushaltsgesetz

vorgeschrieben, aber nicht direkt in der Verfassung verankert. Allerdings ist in Deutschland in Artikel 115 GG und in der NRW-Landesverfassung in Artikel 82 die Nettoneuverschuldung durch die Summe der geplanten eigenfinanzierten Investitionsausgaben explizit begrenzt. Diese Kreditverfassungsregel ist ein wesentlicher, aber leider wirkungsloser Teil der Regeln zur Garantierung einer nachhaltigen und generationengerechten Finanzpolitik (vgl. RWI Essen 2007a). Es ist deshalb durchaus überlegenswert, ob die Verfassungen des Landes und des Bundes nicht das Ziel einer nachhaltigen und generationengerechten Politik in ihrer Gesamtheit explizit benennen sollten. Allerdings ist eine Verfassungsnorm per se nicht eine wirksamere Regel als eine gesetzliche, wie das Beispiel der Kreditbegrenzungsnorm in den deutschen Verfassungen zeigt (RWI Essen 2007a).

Das Parlament entwickelt sein Budget weiter, wenn es von der Regierung der Erstellung eines regelmäßigen Nachhaltigkeitsberichts verlangt. Die zentrale Funktion des Parlaments ist stets die unabhängige Kontrolle der Exekutiven, hier bezüglich der wichtigen Frage, ob die Politik der Landesregierung nachhaltig ist und ob eine geeignete finanzpolitische Strategie geplant ist, die die Herausforderungen, vor die der demographische Wandel uns stellt, meistern kann.

Frage 10

Wäre es möglich beim OECD-Konzept oder bei der Generationenbilanzierung zur besseren Berücksichtigung des demographischen Faktors, nicht nur die Entwicklung der Einwohnerzahl, sondern auch die des Erwerbspersonenpotentials zu berücksichtigen?

Wäre eine Berechnung des BIP, die nur auf das Erwerbspersonenpotential beschränkt ist, nicht auch sehr viel genauer, da so die Ungenauigkeit einer Prognose über die Entwicklung der Lebenserwartung und der Erwerbsbeteiligung vermieden würde?

In dem Praxistest im Gutachten des RWI Essen wurden die Effekte der Verschiebungen der Bevölkerungsstruktur beachtet. So wurde nicht nur die Entwicklung der Bevölkerungszahl, sondern auch die Entwicklung des Erwerbspotentials, der Jugendlastquotient (Relation der bis 20-Jährigen zu den 20- bis 65-Jährigen) und der Altersquotient (Relation der Bürger ab dem 65. Lebensjahr zu den 20- bis 65-Jährigen) dargestellt und deren Folgen auf die Einnahmen und die Ausgaben in einem ersten Versuch abgeschätzt (RWI Essen 2004: 52 ff.).

Die Veränderung der Bevölkerungsstruktur wie z. B. die des Erwerbspersonenpotentials ist ein wichtiger Faktor und muss beachtet werden. Was genau mit einer Berechnung des BIP, die nur auf das Erwerbspersonenpoten-

tial beschränkt ist, genau gemeint ist, bleibt unklar. Es ist aber zu betonen, dass mit einer Nutzung des BIP oder des BIP pro Kopf aufgezeigt werden soll wie leistungsfähig ein Land im Vergleich zu den aufgezeigten Lasten ist. Dem Schuldenstand, spezifischen Ausgaben oder anderen Lasten des Landes wird die Leistungsfähigkeit des Landes oder pro Bürger des Landes gegenübergestellt. Die Vorstellung, nur Erwerbspersonen würden Landeseinnahmen generieren, trifft nicht uneingeschränkt zu, weil z. B. auch Rentner und Pensionäre Steuern (z.B. MWSt); zahlen. Auch ist ihr Einkommen nicht automatisch mit Transfereinkommen gleichzusetzen. Insbesondere sind auf der Ausgabenseite eines Landeshaushaltes nicht nur die Erwerbspersonen Empfänger, sondern die gesamte Bevölkerung des Landes.

Die Unsicherheit der Prognosen bezüglich Erwerbsbeteiligung kann nicht vermieden werden: je höher die Erwerbsbeteiligung, desto größer die zu erwartenden Landeseinnahmen. Genauso wichtig ist die Bedeutung der Lebenserwartung: je höher die Lebenserwartung, desto länger muss das Land für einen Bürger altersspezifische Ausgaben veranschlagen. Dies hat entscheidende Bedeutung für die Nachhaltigkeit einer Finanzpolitik.

Frage 11

Es wurden zwei generelle Arten der Berechnung von Nachhaltigkeitsindikatoren in Aussicht gestellt. Zum einen die modellgestützte Prognose und die Projektion auf der Annahme gleich bleibender Ausgaben und Steuerquoten. Die einfache Projektion ist sehr viel einfacher als die Prognose, welche auch bei längerem Betrachtungszeitraum spekulativer wird. Wäre es daher möglich für den Betrachtungszeitraum von 10 Jahren eine Prognose zu erstellen und zusätzlich für die nächsten 10 eine Projektion anzufertigen?

Zur Berechnung der Nachhaltigkeitsindikatoren werden verschiedene Annahmen getroffen. So ist für die Nachhaltigkeitslücke (fiscal gap) vor allem die Höhe der Wachstumsrate und des Zinsniveaus für den Schuldendienst von zentraler Bedeutung. Der Ansatz lässt sich auf variable Zeitprofile für den Zins und die Wachstumsrate verallgemeinern, aber die entsprechenden Raten lassen sich nicht für einen langen Zeitraum, auch nicht für zehn Jahre, prognostizieren. Deshalb ist es sinnvoll, Durchschnittswerte für die beiden Variablen zu verwenden (Homburg 2004: 18; RWI Essen 2004). Konjunkturprognosen lassen sich sinnvoll nur für einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren durchführen. Nutzt man sog. Strukturmodelle, so lassen sich auch längere Zeiträume prognostizieren (Mittelfrist-Prognosen), aber ab einer Zeitspanne von etwa fünf Jahren sind die Prognosen nur noch sehr

„weich“ zu interpretieren, so dass der Aufwand zur Erstellung solcher Prognosen nicht mehr gerechtfertigt ist. Daher macht es Sinn, sich an den Prognosen der Bundesregierung und der Wirtschaftsforschungsinstitute für die jeweils nächsten vier Jahre zu orientieren und danach konjunkturbereinigte Trendraten für das Wachstum und das Zinsniveau fortzuschreiben. Dabei sollte beim in Zukunft zu erstellenden Bericht nicht vereinfacht ein 10-Jahresdurchschnitt verwendet werden, wie in unserem Praxistest, sondern der letzte zurückliegende Konjunkturzyklus zeitlich komplett erfasst werden und daraus das konjunkturbereinigte Trendwachstum bestimmt werden. Alternativ kann man den Durchschnitt der Trendwachstumsraten der letzten zwei oder drei Konjunkturzyklen verwenden.

Frage 12

Man sagt ja im Allgemeinen, dass mehrere einfachere Indikatoren oftmals mehr aussagen können als ein großer und komplexer. Welche Möglichkeiten räumen Sie den Indikatoren: Entwicklung der Schuldenstandsquote, der Zins-Steuer-Quote und den Anteilen des Primärdefizits am Staatshaushalt ein?

Wäre es möglich, diese Indikatoren zusätzlich bei der Erstellung eines Nachhaltigkeitskonzepts anzuhängen, da sie recht einfach sind?

Die Dokumentation dieser Indikatoren sollte unbedingt erfolgen. Da sie sehr einfach zu bestimmen sind, sollten sie, wie schon in der Antwort zu Frage 4 ausgeführt, im Rahmen einer reduzierten Nachhaltigkeitsanalyse in den alljährlich vorzulegenden Finanzplänen als eigenes Kapitel dokumentiert und ausgewertet werden.

Frage 13

Gibt es Berechnungen wie hoch die langfristigen Gewinne durch wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben in den Bereichen Bildung, Forschung oder den Ausbau unserer Infrastruktur im Vergleich zu den durchschnittlichen Zinssätzen der letzten Jahre sind?

Die bisherigen Untersuchungen zum Zusammenhang von Ausgaben in den Bereichen Bildung, Forschung und Infrastruktur sind eher qualitativer Natur, d.h., es wird geprüft, ob diese überhaupt einen positiven Effekt auf das Wirtschaftswachstum haben. Romp und de Haan (2007) haben die entsprechenden Studien zu Investitionen in das sog. Public Capital, das vor allem auch die Infrastruktur ausmacht, ausgewertet und kommen zu dem Schluss, dass öffentliche Infrastrukturausgaben im Allgemeinen einen positiven Effekt auf das Wachstum haben. Zur Frage wie hoch dieser Effekt ist bzw.

wie hoch die Renditen solcher Investitionen sind, existieren sehr unterschiedliche Ergebnisse, so dass aus diesen keine eindeutige Renditeschätzung zu ziehen ist. Dies liegt vor allem auch daran, dass die Effekte je nach Land und Region unterschiedlich hoch ausfallen (Romp und de Haan 2007: 33). Für Nordrhein-Westfalen müsste eine solche Studie daher erst durchgeführt werden, um belastbare Zahlen zu bestimmen. Eine offene Frage, die bisher insbesondere für Deutschland wie auch NRW noch unbeantwortet blieb, ist, ob die öffentlichen Ausgaben eher für den Erhalt der gegenwärtigen Infrastruktur oder eher zu deren Ausbau erfolgen sollten (Kirchgässner 2007: 3). Ein Vergleich der potentiellen Gewinne von Infrastrukturinvestitionen mit den durchschnittlichen Zinssätzen der letzten Jahre ist daher ohne Ermittlung der Renditen solcher Ausgaben in Deutschland und in NRW nicht möglich.

Die Renditen von Bildungsinvestitionen sind besser erforscht. Middendorf (2007) kommt in seiner Studie z.B. zu dem Ergebnis, dass, im Gegensatz zu einigen anderen europäischen Ländern, die Bildungsrendite in Deutschland aus *privaten* Bildungsinvestitionen mit 5,5% (bei Männern) vergleichsweise niedrig ausfällt. Bei einer realistischen Inflationsrate von 2%, entspricht diese Rendite in etwa dem langjährigen Mittel des Zinsniveaus. Homburg (2005) verwendet ebenfalls 5,5% für den durchschnittlichen Zinssatz für seine Nachhaltigkeitsanalyse für die Finanzpolitik von Niedersachsen. Somit wären auch schuldenfinanzierte Bildungsinvestitionen effizient. Allerdings sind Schätzungen von Bildungsinvestitionsrenditen immer mit Vorsicht zu betrachten.

Neben rein ökonomischen Renditen sind bei den Bildungsausgaben aber auch weitere positive externe Effekte nachgewiesen worden: so weisen Lochner und Moretti (2004) und Buonanno und Leonida (2006) nach, dass eine höhere Bildung zu einer niedrigeren Kriminalität führt. Berger und Leign (1989), Kerkel (1991) und Groot und van den Brink (2004) finden Evidenz dafür, dass eine höhere Bildung auch zu einer besseren Gesundheit führt.

Letztlich sind aber die Gewinne aus Investitionen in Bildung, Forschung und Infrastruktur nach wie vor wenig erforscht, so dass ein Vergleich mit den durchschnittlichen Zinssätzen auf den Finanzmärkten schwer durchführbar ist. Bei einem solchen Vergleich stellt sich auch immer die Frage, mit welchem Zinsniveau die Renditen verglichen werden sollen: Kreditzinsen, Staatsanleihen, Umlaufrendite usw.? Dies hängt entscheidend davon ab, welches Ziel der Vergleich verfolgt.

Frage 14

Sie haben ja in ihrer Ausarbeitung vom Grenznutzen solcher Ausgaben gesprochen. Inwiefern ließe sich, aufgrund von internationalen Erfahrungen vielleicht, ein Optimum bzw. Minimum aufzeigen?

Obwohl WNA-Ausgaben grundsätzlich eine positive Wachstumswirkung aufweisen, so ist nicht jede Ausgabensteigerung als effizient zu betrachten. Das Optimum ist erreicht, wenn die Rendite einer zusätzlichen Ausgabe dem Zinsniveau auf den Kapitalmärkten entspricht. Wie oben beschrieben, ist indes die empirische Bestimmung der Rendite von WNA-Ausgaben schwierig.

Frage 15

Bestünde die Möglichkeit analog zu den quantitativen Indikatoren eine Nachhaltigkeitslücke aufzuzeigen?

Als grober Indikator bietet sich der Anteil der WNA-Ausgaben an den Gesamtausgaben an. Dieser Indikator kann allerdings nur im Rahmen eines länderübergreifenden Vergleichs interpretiert werden (siehe unten). Öffentliche Leistungen sind zudem lediglich eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für wirtschaftliches Wachstum. Hier besteht Forschungsbedarf.

Frage 16

Das RWI hat vorgeschlagen ein Benchmarking durchzuführen um die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben mit anderen Bundesländern vergleichen zu können.

Wäre da mit vertretbarem Aufwand auch ein internationaler Vergleich möglich?

Das Konzept der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben setzt voraus, diese Ausgaben identifizieren zu können. Dazu bieten sich auch internationale kombinierte Längs- und Querschnittsanalysen an. Auf dieser Grundlage könnten auch die Wirkungen bestimmter Ausgaben quantifiziert werden. Allerdings sind die Ergebnisse vielfach strittig und auf Grund divergierender institutioneller Rahmenbedingungen nicht eins zu eins zu übertragen. Der Vergleich der Bundesländer liefert insoweit einen weiteren Maßstab für die Beurteilung der Haushaltsstrukturen.

Literatur

- Berger, M. C. und J. P. Leign (1989), *Schooling, Self-Selection, and Health*. The Journal of Human Resources 24: 433-455.
- Blanchard, Olivier (1990), *Suggestions for a new set of fiscal indicators*, OECD Economics Department Working Paper No. 79, OECD Publishing.
- Börsch-Supan, Axel (2004), *Was bedeutet der demographische Wandel für die Wirtschaft Baden-Württembergs?*, Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und demographischer Wandel (MEA), Universität Mannheim.
- Buonanno, M. C. und L. Leonida (2006), *Education and Crime: Evidence from Italian Regions*. Applied Economics Letters 13: 709-713.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2005), *Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*. Bundesministerium der Finanzen, Finanz- und Wirtschaftspolitik. Berlin: BMF.
- Groot, W. und H. M. van den Brink (2004), *The Health Effects of Education*. University of Amsterdam Working Paper Series No. 49.
- HM Treasury (2006), *Long-term public finance report: an analysis of fiscal sustainability*. London: HM Treasury, December 2006.
- Homburg, Stefan (2005), *Nachhaltige Finanzpolitik für Niedersachsen*. Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen.
- Kenkel, D. S. (1991), *Health Behavior, Health Knowledge, and Schooling*. Journal of Political Economy 99: 287-305.
- Kirchgässner, Gebhard (2007), *Öffentliche Investitionen und Infrastrukturleistungen bei knappen Staatsfinanzen, Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Band 8, Sonderheft 2007.
- Kitterer, Wolfgang und Jan Finken (2006), *Zur Nachhaltigkeit der Länderhaushalte – eine empirische Analyse*, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 06-7, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität Köln.
- Lochner, L. und E. Moretti (2004), *The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports*. The American Economic Review 94: 155-189.
- Middendorf, T. (2007), *Returns to Education in Europe – Detailed Results from a Harmonized Survey*. RWI Essen.
- OECD (eds) (2001), *OECD Best Practices for budget transparency*. PU-MA/SBO(2000)6/Final. Paris: OECD.
- Raffelhüschen, Bernd, Daniel Besendorfer und Phuong Dang (2004), *Zur Nachhaltigkeit des Landeshaushalts von Baden-Württemberg*, Schrift Nr. 5, Finanzwissenschaftliches Institut des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg.
- RWI Essen (2007a), *Wider den Staatsbankrott, Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtages Nordrhein-Westfalen am 10. Mai 2007*, RWI: Projektberichte. Essen: RWI Essen.
- RWI Essen (2007b), *Haushaltsgesetz 2008 und Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2007-2011*. Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und

Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen. RWI Projektberichte. Essen: RWI Essen.

RWI Essen (2004), Entwicklung eines Nachhaltigkeitskonzepts für den Landeshaushalt NRW. Forschungsvorhaben im Auftrag des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, Endbericht, RWI: Projektberichte. Essen: RWI Essen.

Romp, Ward und Jakob de Haan (2007), Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Band 8, Sonderheft 2007.

Rosenschon, Astrid (2004), Ist die Finanzpolitik der Bundesländer nachhaltig?, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik Jg. 53, Heft 1: 3-27.

Seitz, Helmut (2002), Sustainability of public finances at the state level: indicators and empirical evidence for the German Länder, European University Viadrina Frankfurt/Oder.