

Anwalt des Rechtsstaates

Festschrift für Diether Posser
zum 75. Geburtstag

Herausgegeben von Franz Josef Düwell
im Auftrage der Arnold-Freymuth-Gesellschaft



Carl Heymanns Verlag KG · Köln · Berlin · Bonn · München

Finanzplanung und Staatsverschuldung

Die mittelfristige Finanzplanung wurde im Jahre 1967 durch das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft eingeführt. Das Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes machte sie auch für die Länder verbindlich. In der mittelfristigen Finanzplanung sind Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten darzustellen. Die für jeweils fünf Jahre aufzustellende Finanzplanung ist jährlich unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung fortzuschreiben. Sie wird seither in ständiger Staatspraxis angewandt. Die mit ihr verbundenen politischen Erwartungen waren hoch.

Die Haushaltsabteilungen der Finanzministerien im Bund und in den Ländern zeichnen sich durch hohe fachliche Qualität aus. Dem entspricht durchweg die handwerkliche Exaktheit der mittelfristigen Finanzplanungen. Diese haben, auch im übergreifenden Vergleich, unbeschadet gewisser hier nicht relevanter Unterschiede in der Darstellungsform, der Detaillierung und des Umfangs der textlichen Begleitung, eine hohe methodische Reife erreicht. Insoweit wird die mittelfristige Finanzplanung dem gesetzlichen Auftrag gerecht.

Die mittelfristige Finanzplanung wird vom Finanzminister aufgestellt und vom Kabinett beschlossen. Trotz ihres wachsenden Umfangs als Parlamentsdrucksache und ihrer großen Aussagekraft fristet sie am Rande der jährlichen Haushaltsberatungen ein eher unauffälliges Dasein. Sie entwickelte sich weder im Bunde noch in den Ländern zu dem dringend erforderlichen finanzpolitischen Frühwarnsystem.

STAATSKREDIT – DER REGELFALL

Die technisch korrekte Darstellung der jeweils für fünf Jahre zu erwartenden Ausgaben findet wie im Einzelhaushalt seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahren ihren Ausgleich regelmäßig durch sich ausweitende Kredite. Diese Staatspraxis beanspruchte unter der hier einmal als verkürzt »keynesianisch« bezeichneten Philosophie den Vorrang vor der grundsätzlich gebotenen Haushaltsdisziplin, die inzwischen häufig als verengt und fiskalisch gescholten wird. So entwickelten sich die in den frühen achtziger Jahren noch zu vernachlässigenden Zinsansätze zu den gegenwärtig immensen Belastungen, die ihren Höhepunkt nicht erreicht haben. Die neu aufgenommenen Kredite decken nicht einmal mehr die Zinsen der Altschuld. Der zunächst durch Kreditaufnahme

ausgeweitete Haushaltsspielraum hat sich innerhalb zweier Jahrzehnte vollends in sein Gegenteil, die Dauerlücke, verwandelt. Die ihrer Deckung dienende Nettokreditaufnahme muß sich laufend weiter ausweiten, weil sie unausweichlich für den Schuldendienst der Altschuld verwandt wird und diese somit entsprechend weiter erhöht.

Dies ist nicht entfernt von nur finanz- und haushaltspolitischer Bedeutung, sondern von grundsätzlicher verfassungspolitischer und ethischer Bedeutung. Gefährdet sind die verfassungspolitisch essentiellen Gestaltungsmöglichkeiten künftiger Parlamente, die – mit ihren Wählern – in der Schuldenfalle ihrer Vorgänger gefangen sind.

Dieser allgemein bekannte Sachverhalt soll dieser finanzpolitischen, nicht finanzwissenschaftlich ambitionierten Überlegung nicht näher statistisch belegt werden. Das Problem beschränkt sich auch nicht auf einen spezifischen Einzel-Haushalt; es stellt sich vielmehr inzwischen allen Haushalten der drei Ebenen. Zugespitzt ist es in den drei notleidenden Bundesländern; deren Zinsanteil am Haushalt liegt bereits über dem Doppelten des gegenwärtigen Durchschnitts der Bundes- und Länderhaushalte, eine Relation, die auch im Bundeshaushalt am Ende dieses Jahrzehnts erreicht werden dürfte.

Daß in rasch zunehmenden Haushaltsdefiziten ein schwer beherrschbares Risiko liege, wurde von den Parlamentsmehrheiten lange geleugnet. Einzelne Politiker beschworen es dagegen bereits unmittelbar nach der ersten Ölkrise. Erste Konsolidierungsbemühungen – in dieser Zeit – blieben in Ansätzen stecken. Die Konsolidierungspolitik in der ersten Hälfte der achtziger Jahre zeigte glaubwürdige Bemühungen, die aber bereits in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre auf der Ausgabe- wie der Einnahmeseite vorzeitig erlahmten und dann mit der deutschen Einigung (zwangsläufig) vollends endeten.

Die dem Haushaltsgesetzgeber mit der Finanzplanung dargebotenen Informationsmöglichkeiten haben offensichtlich keinen Alarm ausgelöst. Dabei kann nicht geltend gemacht werden, daß diese Entwicklung unvorhersehbar gewesen wäre. Seit der ersten durch den sog. Ölschock ausgelösten Krise haben alle Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen, auch *Diether Posser*, dem diese Festschrift gewidmet ist, die dramatische Zwangsläufigkeit der Entwicklung beschworen. Die dennoch politisch durchgesetzten z. T. übermäßig großen Haushaltssteigerungen, auch in eben den Jahren, in denen Wirtschaftsankurbelung, selbst in ursprünglich Keynesianischen Sinne, durchaus nicht geboten war, konnten nicht wieder beherrscht werden.

FORTENTWICKLUNG DER MITTELFRISTIGEN FINANZPLANUNG

Im Vordergrund der aktuellen finanzpolitischen Grundsatzdebatte steht nun die generelle Frage, wie die aus dem Ruder gelaufene Staatsverschuldung beherrscht werden kann. Das ist gewiß, auch wenn man das ernsthaft will, nicht in einem kurzfristigen Gewaltakt zu schaffen, sondern erfordert längerfristige,

gesicherte Konsolidierungspolitik. Eine solche Aufgabe kann nur mit dem Instrument mittelfristiger Planung gemeistert werden. Dafür hätte die mittelfristige Finanzplanung erfunden werden müssen, wenn es sie nicht bereits gäbe. Hier soll überlegt werden, wie die mittelfristige Planung für die Konsolidierungsaufgabe ertüchtigt werden könnte.

Langfristige Entwicklung der öffentlichen Verschuldung

Zeitraum/Jahr	Stand am Ende des Zeitraums bzw. Jahres		Zunahme im Jahres- durch- schnitt bzw. gegen Vorjahr %
	Mrd DM	% des BIP	
1955 bis 1959	50	18,4	5,1
1960 bis 1964	74	17,6	8,3
1965 bis 1969	118	19,8	9,8
1970 bis 1974	192	19,6	10,3
1975 bis 1979	414	29,8	16,6
1980 bis 1984	718	41,0	11,6
1985 bis 1989	929	41,8	5,3
1990 bis 1994	1 662	50,1	12,3
1991 1)	1 174	41,1	11,4
1992	1 345	43,7	14,6
1993	1 509	47,8	12,2
1994	1 662	50,1	10,1
1995	1 996	57,7	20,1
1996	2 135	60,3	7,0

1 Ab 1991 Gesamtdeutschland.

Deutsche Bundesbank

DIE FINANZPLANUNG IM ÖFFENTLICHEN PLANUNGSSYSTEM

Bei der Lösung öffentlicher Aufgaben spielt Planung eine unverzichtbare Rolle, insbesondere, wenn eine Vielzahl verschiedener Teilaufgaben über die Fachgrenzen hinweg, großräumig, langfristig miteinander und mit den zur Verfügung stehenden Mitteln abzustimmen und zu sichern ist. Dieser Planungstyp findet seine klassische Anwendung in der kommunalen Bauleitplanung, später in abgewandelten Formen für größere Gebiete, schließlich auch für Landesterritorien und das Bundesgebiet. Ihren Höhepunkt erreichten solche Bemühungen in Praxis und Gesetzgebung etwa in den siebziger Jahren, in denen generell großes Vertrauen in die Planung gesetzt wurde. Aus dieser Entwicklungsperiode stammt – ersichtlich – auch die mittelfristige Finanzplanung.

In der öffentlichen Planungssystematik wird zwischen verbindlichen und vorbereitenden Plänen unterschieden. »Verbindliche Pläne« gelten unmittelbar für und gegen alle Betroffenen. »Vorbereitende Pläne« binden nur die beteiligten Behörden. In diese Systematik paßt die mittelfristige Finanzplanung offensichtlich nicht. Sie soll – das ist eindeutiger Wille des Gesetzgebers – auch seinen Urheber, den Finanzminister, wie auch das Kabinett nicht binden. Daran wird man nichts ändern können und wollen. Das erste Jahr der Finanzplanung wird ohnehin durch den Haushaltsgesetzgeber gestaltet. Den nächsten Haushalt muß der Finanzminister nach den dann vorliegenden Gegebenheiten neu planen. Doch im Blick auf die Sicherung einer langfristigen Konsolidierungsstrategie, auf die sich ja doch alle Beteiligten einstellen sollen, darf die mittelfristige Finanzplanung nicht in ein möglicherweise instabiles Ermessen gestellt bleiben. Die häufig verwandte Formel der »unvorhersehbaren« Entwicklung schwächt im nachhinein das Vertrauen in die abgelaufene Finanzplanung wie in die nächste in gleicher Weise. Es muß verlangt werden, die Gründe der unzutreffenden Ansätze substantiell, gründlich und nachprüfbar darzustellen. Durch eine solche Praxis würde die Glaubwürdigkeit der mittelfristigen Finanzplanung gestärkt werden. In diesem Sinne muß doch eine gewisse interne Bindungskraft der mittelfristigen Finanzplanung hergestellt werden.

OFFENLEGUNG DER STAATSSCHULDFOLGEN

Die bisher eher schonende und meist optimistische Darstellung der Verschuldungsfolgen im Fünf-Jahres-Horizont reicht offensichtlich nicht aus, die dramatischen Folgen zu hoher Staatsverschuldung eindringlich darzustellen.

In unternehmerischen und privaten Bereich gehört zu jeder geordneter Kreditfinanzierung die Darstellung der Zins- und Tilgungsleistungen bis zur gesamten Abwicklung des konkreten Kredites. Das geschieht bei Krediten des Bundes und der Länder nicht und ist daher bislang auch nicht Gegenstand der mittelfristigen Finanzplanung.

Was die aufgelaufene Gesamtschuld angeht, so ist finanzwissenschaftlich und finanzpolitisch die Grundsatzdebatte über eine (definitive) Tilgung noch

nicht einmal ernsthaft begonnen worden. Diese Fragestellung wird regelmäßig abgewürgt. Selbst verantwortungsbewußte Insider beruhigen mit der formelhaften Erklärung, daß Staatsschulden an sich nicht verwerflich seien; gilt das auch für die Staatsschuld jeder Größenordnung? Auch der routinierte Hinweis darauf, daß Staatsschulden die Wirtschaft und damit im Ergebnis auch die Staatseinnahmen ankurbeln, sich sozusagen von selbst amortisieren, verliert an Überzeugungskraft dadurch, daß diese Folge bislang nicht eingetreten ist. Bei der heutigen Gegebenheit wäre solche Hoffnung unreal.

Glaubhafte Konsolidierungspolitik kommt an der Planung des Schuldenabbaus (eben nicht nur der Neuverschuldung) nicht länger vorbei.

Man muß gelten lassen, daß die konkrete Planung eines vollständigen Schuldenabbaus gegenwärtig unreal erscheint. Aber die Absenkung der Gesamtschuld auf eine Höhe, deren Verzinsung die Etatgestaltungskraft nicht mehr lähmt, muß auch die praktische Finanzpolitik wollen. Die Zielmarken dafür gehören in die mittelfristige Finanzplanung!

WEITUNG DES ZEITHORIZONTS FÜR DIE GESAMTVERSCHULDUNG

Die über die Mittelfrist hinausgehende längerfristige Entwicklung der Staatsverschuldung und ihrer Folgen sollte in einem selbständigen Abschnitt der Finanzplanung dargestellt werden. Allerdings stellen sich, stärker als beim Fünf-Jahres-Zeitraum Prognoseprobleme. Diese können nur in Alternativen eingefangen werden.

Dieser Vorschlag zielt nicht auf eine Weitung des Zeithorizonts der mittelfristigen Finanzplanung insgesamt. Zur Darstellung des Verlaufs der Gesamtschuldentwicklung muß es genügen, die Einnahmen und Ausgaben in großen thematisch orientierten Blöcken und ihren Alternativen darzustellen. Für diese auf die Entwicklung der Gesamtschulden begrenzte Weitung des Zeithorizonts dürfte ein Zehn-Jahres-Zeitraum angemessen sein.

ALTERNATIVEN IM BEREICH UNSICHERER VORAUSSCHAU

Ist die Darstellung alternativer Annahmen bei einer thematisch begrenzten Verlängerung des Zeithorizonts unabweisbar, so sollte die Verpflichtung zur Behandlung der Alternativen auch für den Hauptbereich der Planung eingeführt werden. Zwar kann man den mittelfristigen Finanzplanungen der Vergangenheit im Bereich ihrer finanztechnisch-handwerklichen Bearbeitung die gute Note hoher Treffsicherheit zumessen; doch verliert diese Treffsicherheit stark in den von politischen Annahmen und Vorgaben abhängigen Bereichen.

Niemand wird bestreiten, daß in den letzten Jahren das unausweichliche Konsolidierungsziel auch in den mittelfristigen Finanzplanungen ihren Niederschlag fand und ernsthafte Wege zur Erreichung dieses Ziels aufgewiesen wurden. Tatsache ist aber, daß das am nächsten liegenden oberste Konsolidie-

Staatsverschuldung im internationalen Vergleich

FRIEDRICH HALSTENBERG

in % des nominalen BIP

Länder	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 s)
EU-Staaten 1), insgesamt	54,1	56,7	56,0	60,3	66,1	68,1	71,3	73,5
darunter:								
Deutschland	42,0	43,8	41,5	44,1	48,2	50,4	58,1	60,7
Frankreich	34,4	35,4	35,7	39,6	45,6	48,4	52,8	56,4
Großbritannien	41,0	35,4	35,7	41,9	48,5	50,4	54,1	56,3
Italien	95,8	97,9	101,3	108,4	119,3	125,5	124,9	123,4
Japan 2)	68,7	65,1	62,3	63,5	67,9	73,2	80,7	87,4
Kanada 2)	69,2	72,5	79,4	87,2	94,4	97,2	99,6	100,5
Vereinigte Staaten 2)	54,2	55,6	59,6	62,0	63,5	63,7	64,3	64,2

Quelle: Europäische Kommission (Konvergenzbericht 1996), OECD Economic Outlook (December 1996). —

1 Entsprechend der Definition des Maastricht-Vertrages, die von der Abgrenzung der nationalen Schuldenstand-

statistiken abweichen kann. — 2 In der Abgrenzung des System of National Accounts (SNA). — 3 Vorläufiges Ergebnis.

rungsziel, nämlich die Beherrschung und Absenkung der Neuverschuldung, in jüngerer Vergangenheit regelmäßig verfehlt wurde. Es ist zu befürchten, daß dies für die folgenden Finanzplanungen in zunehmendem Maße gelten wird. Dafür werden in der Regel unvorhergesehene Mehrausgaben und unerwartete Mindereinnahmen verantwortlich gemacht werden. Wer die politische Praxis kennt, wird kaum erwarten können, daß so ungünstige Entwicklungen von vornherein zum Inhalt des Zahlenwerkes der mittelfristigen Finanzplanung gemacht werden. Doch so unvorhersehbar, wie dann später dargestellt, sind solche ungünstigen Entwicklungen auch gerade nicht. Der Realitätsgehalt der mittelfristigen Finanzplanung würde sehr dadurch gewinnen, daß auch die ungünstigere, die von der Regierung gerade nicht gewollte Entwicklung ihre Darstellung findet, und zwar in der Form von Alternativen.

RASCHE ZURÜCKFÜHRUNG DER KONJUNKTURPOLITISCHEN KREDITEXPANSION

Ein unerwünschte Folge des bisherigen Verbundes von Haushalts- und Konjunkturpolitik besteht darin, daß die nach *Keynes* gebotenen Konjunkturförderungsprogramme in der Praxis zur dauerhaften punktuellen und globalen Haushaltsausweitung führen. Dies gilt ohne Rücksicht darauf, ob es sich um konkrete und begrenzte Wirtschaftsförderungsprogramme handelt oder globale Haushaltsausweitungen.

Eine verhängnisvolle Praxis der Haushaltsaufstellung besteht darin, daß ein jeder Etat auf dem des Vorjahres aufbaut. Diese Regel verlängert alle Haushaltsausweitungen auf die Folgejahre. Selbst wenn die keynesianische Grundregel zuträfe, im Bedarfsfalle mit öffentlichen Regeln die Konjunktur anregen zu müssen, wird die Haushaltsausweitung auch in den Folgejahren fortgeführt, in denen diese wirtschaftspolitische Motivation längst entfallen ist.

Wir kennen – ganz konkret – Konjunkturförderungsprogramme, die bis tief in die nächste, überschäumende Konjunkturwohle hinein wirkten und diese noch verstärkten. Aus solchen Konjunkturförderungsmaßnahmen ergeben sich im längeren Zeitablauf potenzierte und verzerrte Steigerungsraten, die in keinem Verhältnis mehr zu den ursprünglichen Anlässen und Zielen stehen.

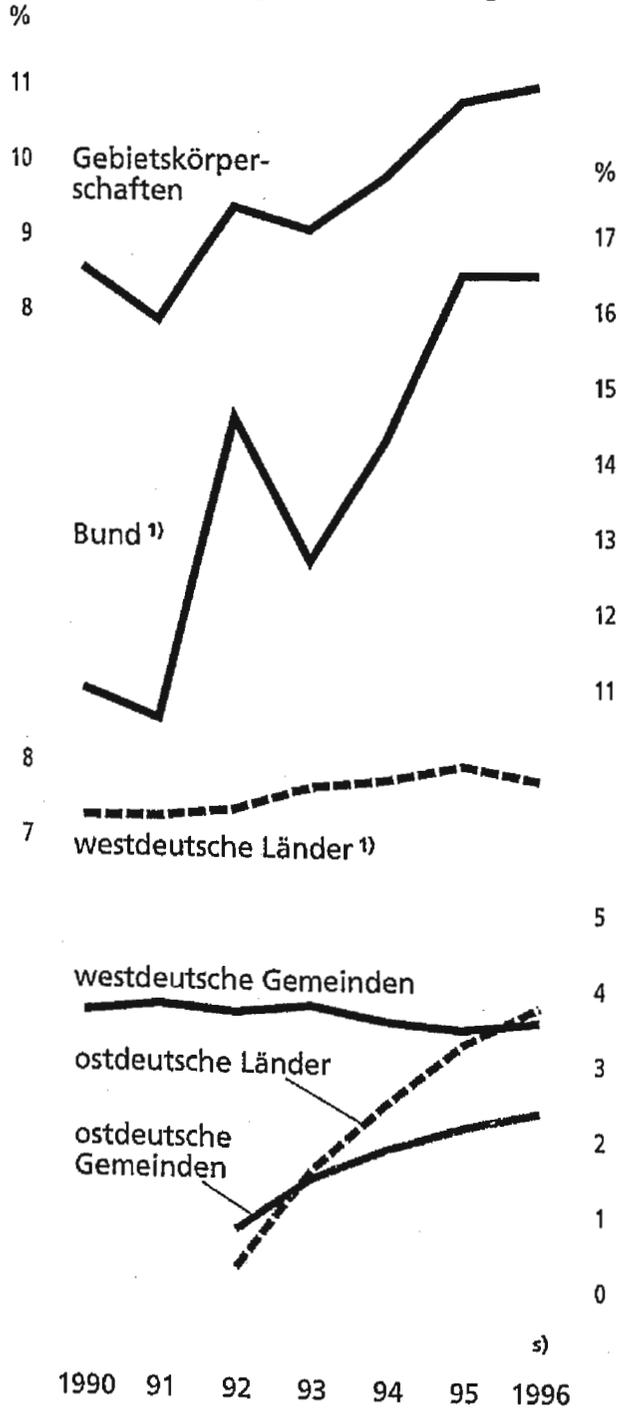
Die mittelfristige Finanzplanung sollte daher darstellen und nachweisen, daß und wie konjunkturpolitisch motivierte Haushaltsausweitungen wieder zurückgeführt werden.

SCHÄRFUNG DES INVESTITIONSBEGRIFFES

Investitionen begrenzen nach dem Grundgesetz und den Landesverfassungen die zulässige Staatsverschuldung. Investitionen werden ihrer Beschäftigungswirkung wegen und in der Generationenverantwortung deshalb als geeigneter

Zinsbelastung der Gebietskörperschaften

Zinsaufwendungen in % der Ausgaben



1) Einschließlich Zuweisungen für Zinsausgaben an Sondervermögen.

Deutsche Bundesbank

Maßstab für die Neuverschuldung angesehen, weil sie einen Gegenwert für die Staatskredite darstellen. Aber nur Nettoinvestitionen, echte Neu-Investitionen können diese Motivation erfüllen. Die Praxis verwendet aber demgegenüber eine am Haushaltsschema orientierte weit ausgedehnte Definition, die auch Erhaltungsinvestitionen und Subventionen einschließt. Berechnungen der Landesrechnungshöfe weisen nach, daß dadurch der Verschuldungsspielraum auf möglicherweise den doppelten Umfang ausgeweitet und damit die verfassungsrechtliche Motivation ausgehebelt wird. Die Notwendigkeit gesetzlicher Einengung des Investitionsbegriffes hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Staatsschuldenurteil begründet.

Die mittelfristige Finanzplanung sollte daher im Text- und Tabellenteil hinreichend genau zwischen dem formellen und dem hier einzig zulässigen Nettoinvestitionsbegriff unterscheiden. Wenn die im Haushaltsvollzug tatsächlich bewirkten Investitionen hinter den geplanten zurückbleiben, muß die mittelfristige Finanzplanung die korrespondierende Einsparung in den folgenden Jahren nachweisen. Wenn trotz der Auflage des Bundesverfassungsgerichtes der für die Verschuldung maßgebliche Investitionsbegriff nicht einengend festgelegt werden sollte, empfiehlt sich dennoch eine differenzierte Darstellung der Investitionen in der Finanzplanung.

In der Wirtschaft lohnen nur solche Investitionen, die neben der selbstverständlichen Verzinsung auch ihre alsbaldige Tilgung selbst verdienen. Ein so strenger Maßstab wird bei öffentlichen Investitionen für Maßnahmen des Gemeingebrauchs und des Gemeinbedarfs überhaupt nicht angelegt werden können. Aber auch die wenigsten sonstigen öffentlichen Investitionen verdienen ihre Zinsen. In weiten Bereichen haben die öffentlichen Investitionen ihre Folgekosten. Finanzwissenschaftliche Untersuchungen rechnen mit Durchschnittswerten von 15 % Folgekosten zuzüglich der Zinsen.

Zur Erhöhung der staatswirtschaftlichen Aussagekraft sollte die ohnehin notwendige Darstellung der Gesamtinvestitionen nach den durch sie ausgelösten Folgelasten differenziert werden.

SCHULDENBEGRENZUNGSQUOTEN UND -FORMELN

Die Finanzwissenschaft bietet eine Reihe von Formeln und Quoten als Bewertungs- oder Begrenzungsmaßstäbe für öffentliche Haushalte. Es wird diskutiert, geeignet erscheinende Kriterien verfassungsrechtlich festzulegen. Sicherlich werden sich aus den Maastrichter Verträgen Verbindlichkeiten für die nationalen und die Länderhaushalte ergeben. Die Wirksamkeit weitergehender finanzmathematischer Einengungen stößt auf Zweifel.

Die Leistungsfähigkeit solcher Verfassungsnormen kann man gut an der Wirksamkeit der bereits vorhandenen verfassungsrechtlichen Grenzwerte messen. Den Haushaltsgesetzgeber haben diese Verfassungsvorschriften nicht an der tatsächlich eingetretenen Überhöhung der Staatsschulden gehindert. Das wird auch für andere, etwa stärker finanzwissenschaftlich und finanztechnisch

geprägte Normen gelten. Die eine wie die andere kann mit mehr oder minder trickreichem Verfahren umfahren werden.

Einen Eindruck davon, welche in der Tat eigenartigen Bewertungsmaßstäbe gelten, gewinnt man durch die vielfachen Lösungen, mit denen die Staatspraxis im Bedarfsfalle das Haushaltsrecht taktisch umgeht. Es gibt eine nicht geringe Anzahl von Sonderhaushalten, offenen oder versteckten Ausgründungen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form, vielfache Formen mittelbarer und verdeckter Kreditbeschaffung. Nicht selten werden die dafür gefundenen Lösungen noch mit dem Prädikat gelobt, daß es im Interesse vorrangiger Aufgabenstellung gelungen sei, die lästigen Fesseln des öffentlichen Haushaltsrechtes abzustreifen. Wo solche Mentalität herrscht, wird auch nicht gezögert werden, verfassungsrechtliche Schranken überwinden.

Die Kernaufgaben der Finanzpolitik muß der Gesetzgeber in letztendlich abschließender Verantwortung lösen. Beim Redaktionsschluß für diese Festschrift verwirklichen sich zwei für die weitere Finanzpolitik der Republik höchst relevante Ereignisse: Die Einigung über die Schärfung der Konvergenzkriterien für die Europäische Währung im Hinblick auf das zulässige Maß der Staatsverschuldung könnte der Konsolidierungspolitik eine neue Qualität verschaffen. Zugleich werden Versprechungen weiterer umfänglicher Senkung der Steuergesamtbelastung in den Koalitionsorganen verfestigt. Wie diese beiden einander vom Motiv her und im Ergebnis diametral widersprechenden Ziele zugleich verwirklicht werden sollen, wird die nächste mittelfristige Finanzplanung des Bundesfinanzministers vorzurechnen haben. Man hofft: glaubwürdig und bestandskräftig!

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Tabellen und Schaubilder sind dem Monatsbericht März 1997 der Deutschen Bundesbank über »Die Staatsverschuldung seit der Deutschen Vereinigung« entnommen (S. 17 bis 32). In diesem Bericht kommt die Bundesbank zu den folgenden finanzpolitischen Schlußfolgerungen:

Die öffentliche Verschuldung in Deutschland hat vor allem wegen des Schubs seit Beginn der neunziger Jahre einen Stand erreicht, der die Haushalte stark belastet. Als Warnzeichen muß insbesondere gelten, daß der Anstieg der Schuldenquote in den letzten Jahren (neben den Schuldenübernahmen) wesentlich mit der hohen Zinsbelastung zusammenhängt. Damit nährt sich die Verschuldung aus sich selbst heraus. Je höher die Schuldenquote bereits ist, desto entschiedener müssen die zur Stabilisierung oder Senkung erforderlichen Schritte ausfallen.

Eine deutliche Reduzierung der Schuldenquote ist auch deshalb geboten, weil längerfristig aus der demographischen Entwicklung weitere erhebliche Anforderungen an künftige Generationen erwachsen.