

Hauptmeier, Sebastian

Article

Schuldenmonitor: Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Deutschland

ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen

Provided in Cooperation with:

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Hauptmeier, Sebastian (2005) : Schuldenmonitor: Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Deutschland, ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, Vol. 8, Iss. 4, pp. 6-7

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/125954>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Schuldenmonitor: Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Deutschland

Die Problematik der öffentlichen Verschuldung in Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren erheblich verschärft. Im Zuge der Wiedervereinigung ist der öffentliche Schuldenstand stark gestiegen, und die laufenden Defizite übersteigen seit Jahren die Budgetregeln des Vertrags von Maastricht. Dies führt dazu, dass ein stetig wachsender Anteil der Steuereinnahmen in den öffentlichen Haushalten für den Schuldendienst aufgewendet werden muss. So betrug die Zins-Steuer-Quote des Bundes im Jahr 2004 19,4 vH. Hinzu kommt, dass die zu erwartende demographische Entwicklung langfristig zu einem deutlichen Anstieg der öffentlichen Ausgaben, beispielsweise im Bereich der Alterssicherungssysteme, führen wird. Der finanzpolitische Handlungsspielraum wird dadurch auf allen staatlichen Ebenen in zunehmendem Maße eingeschränkt. Der ZEW/Bertelsmann Schuldenmonitor greift diese Problematik im Rahmen einer langfristigen Tragfähigkeitsanalyse der öffentlichen Haushalte auf.

Im Rahmen des Schuldenmonitors wurden sowohl für den Bund als auch für die einzelnen Bundesländer Tragfähigkeitslücken berechnet, die angeben um wie viel Prozent das jährliche Ausgabenniveau gesenkt werden müsste, um die Verschuldung gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) innerhalb eines bestimmten Zeitraums konstant zu halten. Dazu wurde auf das bekannte OECD-Konzept der *Fiscal Sustainability* zurückgegriffen (s. Kasten).

Umsetzung und Ergebnisse der Tragfähigkeitsanalyse

Die Analyse des Schuldenmonitors untersucht drei verschiedene Zeiträume. Zunächst wurde in Anlehnung an die Finanzplanung der öffentlichen Haushalte ein kurzfristiger Zeitraum bis 2008 betrachtet. Ein weiterer Indikator, der den Zeitraum bis 2020 beleuchtet, wurde herangezogen, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass das „Solidarpaktfortführungsgesetz“, das den bundesstaatlichen

Finanzausgleich sowie die Bundesergänzungszuweisungen regelt, zeitlich befristet ist und im Jahre 2019 ausläuft. Im Hinblick auf den demographischen Wandel erschien zudem eine langfristige Betrachtung bis 2050 sinnvoll, wobei sich dieser Artikel auf die beiden erstgenannten Zeiträume beschränkt.

Entsprechend der oben beschriebenen Konzeption mussten für den Zeitraum bis 2020 Annahmen über die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung sowie die wirtschaftliche Entwicklung getroffen werden. Die Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung können der Tabelle 1 entnommen werden. Die Inflationsrate und der Zinssatz sind über den Betrachtungszeitraum bundeseinheitlich. Den Produktivitäten liegt eine Konvergenz in der Entwicklung zwischen den neuen und den alten Bundesländern (inklusive Berlin) zugrunde. Diese wachsen in den neuen Bundesländern im Zeitraum bis 2020 annahmegemäß jährlich um 2,25 vH. Dagegen wurden in den alten Bundesländern jährliche Produktivitätswachstumsraten

Konzeption der Tragfähigkeitsanalyse

Beim Konzept der *Fiscal Sustainability* handelt es sich um eine auf die Wirtschaftskraft bezogene Analyse, da sämtliche Größen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt bezogen werden. Ausgangspunkt ist die intertemporale Budgetrestriktion des Staates

$$\rho_{t+T} b_{t+T} + \sum_{s=0}^T \rho_{t+s} p_{t+s} = b_{t-1}, \quad (1)$$

die besagt, dass der Barwert der Primärüberschussquoten p_{t+s} und des Endbestandes der auf die Wirtschaftskraft bezogenen Schulden b_{t+T} gerade dem Anfangsbestand der Schulden b_{t-1} zuzüglich laufendem Zinsaufwand entspricht. Die Diskontfaktoren ρ_{t+T} werden dabei auf Basis wachstumsbereinigter Zinssätze berechnet. Vereinfachend wird angenommen, dass die Primärüberschussquoten bestimmt sind durch eine Steuer- und Einnahmenquote τ_{t+s} , eine Quote der Ausgaben für Güter und Dienstleistungen g_{t+s} und durch eine Quote von Ausgabeverpflichtungen h_{t+s} :

$$p_{t+s} = \tau_{t+s} - g_{t+s} - h_{t+s}. \quad (2)$$

Über die Ausgabeverpflichtungen h_{t+s} werden explizit demographisch bedingte Ausgabenposten berücksichtigt. Zu nennen wären hier Ausgaben im Rahmen der Alterssicherungssysteme und des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

Im Rahmen des Schuldenmonitors wird für einen konkreten Zeithorizont die Forderung aufgestellt, dass der auf die Wirtschaftskraft bezogene Endbestand der Verschuldung b_{t+T} dem Anfangsbestand b_{t-1} entsprechen soll:

$$b_{t+T} \stackrel{!}{=} b_{t-1}. \quad (3)$$

Durch Einsetzen von (2) und (3) in (1) erhält man nach Umformung die Gleichung für die tragfähige Ausgabenquote

$$g^* = \frac{\sum_{s=0}^T \rho_{t+s} (\tau_{t+s} - h_{t+s})}{\sum_{s=0}^T \rho_{t+s}} - b_{t-1} \frac{1 - \rho_{t+T}}{\sum_{s=0}^T \rho_{t+s}}.$$

In einfachen Worten ausgedrückt muss der Barwert der Überschüsse in dem laufenden Jahr und in den zukünftigen Haushaltsjahren ausreichen, um die Schuld zu verzinsen und ohne neue Schulden aufzunehmen. Die tragfähige Ausgabenquote g^* erfüllt diese Bedingung, so dass die Differenz zwischen der tatsächlichen und der tragfähigen Ausgabenquote, die Tragfähigkeitslücke, in einer Gebietskörperschaft ein Maß für die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik darstellt. Der jährliche Konsolidierungsbedarf KB ergibt sich dann wie folgt:

$$KB \equiv \frac{g_t - g^*}{(g_t + h_t)}.$$

Die Tragfähigkeitslücke wird zur Berechnung des Konsolidierungsbedarfs in Relation zu den Primärausgaben (= bereinigte Ausgaben ohne Zinsausgaben) gesetzt. Ein Konsolidierungsbedarf in Höhe von 5 vH bedeutet dann, dass der Zeitpfad der Primärausgaben dauerhaft um 5 vH gesenkt werden müsste, um die Verschuldung gemessen an der Wirtschaftskraft konstant zu halten.

in Höhe von 1,75 vH angenommen. Die Abschätzung der Erwerbstätigenveränderungsrate basiert auf der aktuellsten länderspezifischen Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts.

Die Einnahmen- und Ausgabenquoten wurden auf Basis der angenommenen wirtschaftlichen Entwicklung fortgeschrieben, wobei bei den Empfängerländern einnahmeseitig zukünftige Entwicklungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (FAG) Berücksichtigung fanden. Dazu wurden umfangreiche Simulationen des Finanzaus-

gestellte Haushaltskrise trotz hoher Sanierungshilfen nicht überwinden konnte. Auch das Land Berlin bemüht sich derzeit, Ansprüche auf bundesstaatliche Zuweisungen durchzusetzen. Bemerkenswert ist außerdem die Tatsache, dass der Bundeshaushalt mit einem Konsolidierungsbedarf von 7,9 vH einen Wert aufweist, der deutlich unter dem Durchschnitt der Bundesländer liegt.

Im Hinblick auf das Auslaufen des Solidarpakts II, der bis 2019 die Leistungen des Bundes an die ostdeutschen Bundesländer in Form von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und überproportionalen Leistungen regelt, wurden die Tragfähigkeitslücken auch für den Zeitraum bis 2020 ermittelt. Der Übergang auf den längeren Betrachtungszeitraum führt vor allem in den neuen Bundesländern zu einem deutlichen Anstieg der jährlichen Konsolidierungserfordernisse.

Neben der Degression der Solidarpakt II-Mittel spiegeln sich hier zwei weitere Entwicklungen wider. Zum einen ist in den neuen Bundesländern aufgrund der Verbeamtungspraxis nach der Wiedervereinigung mit einem deutlichen Anstieg der Versorgungsausgaben zu rechnen. Darüber hinaus gehen aktuelle Bevölkerungsprognosen davon aus, dass die anhaltende Binnenmigration weiterhin zu erheblichen Bevölkerungsverlusten mit entsprechend negativen Auswir-

kungen für die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland führen wird.

Für den Bundeshaushalt ergibt sich dagegen durch das Auslaufen der Zuweisungen im Rahmen des Solidarpakts II langfristig eine deutliche Entlastung, die sich im Zeitraum bis 2020 in einem verringerten Konsolidierungsbedarf von 4,1 vH der Ausgaben ausdrückt.

Zusammenfassung

Die Ergebnisse des Schuldenmonitors offenbaren erhebliche Tragfähigkeitsprobleme in den öffentlichen Haushalten in Deutschland. Vor allem die neuen Bundesländer aber auch die Stadtstaaten Bremen und Berlin weisen einen erheblichen finanzpolitischen Konsolidierungsbedarf auf. Um mittel- und langfristig wieder finanzpolitische Handlungsspielräume, etwa für die Finanzierung zukunftsorientierter Ausgaben zur Unterstützung von Wachstum und Beschäftigung in Deutschland, zu schaffen, bedarf es erheblicher Konsolidierungsanstrengungen auf allen staatlichen Ebenen. Eine Sensitivitätsanalyse bezüglich der Produktivitätsannahmen deutet zudem darauf hin, dass höheres Wachstum in Zukunft nur dann einen nennenswerten Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten kann, wenn die Ausgaben nicht im Gleichklang mit dem Sozialprodukt zulegen. Nur ein unterproportionaler Anstieg der Staatsausgaben würde eine signifikante Verringerung der Tragfähigkeitslücken ermöglichen.

Sebastian Hauptmeier,
hauptmeier@zew.de

Tabelle 1: Gesamtwirtschaftliche Annahmen des Schuldenmonitors

	2003	2005-10 ¹⁾	2011-20 ¹⁾
Produktivität (1)		1.88	1.89
Inflation (2)		1.40	1.50
Bevölkerung		0.06	-0.03
Erwerbstätigkeit (3)		0.07	-0.52
nom. BIP = (1) + (2) + (3)	0.89	3.35	2.87
Zinssatz	5.66	5.66	5.66

1) durchschnittliche Veränderungsrate

gleichs durchgeführt, um so den Einfluss der demographischen Entwicklung auf das Transfervolumen abzuschätzen.

Ein spezielles Augenmerk lag auf der zukünftigen Entwicklung der Ausgabeverpflichtungen. Einbezogen wurden die Rentenversicherungsleistungen und Versorgungsausgaben des Bundes und der Länder, wobei hier aktuelle Studien und Regierungsberichte die Grundlage bildeten. Die Ausgabeverpflichtungen des Bundes und der Geberländer im Rahmen des FAG wurden ebenfalls auf Basis von Simulationsrechnungen kalkuliert. Die gesetzlich geregelten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sowie die überproportionalen Leistungen des Bundes an die neuen Bundesländer fanden ebenfalls Berücksichtigung.

Die Ergebnisse der Tragfähigkeitsanalyse können der Grafik 1 entnommen werden. Bereits im Finanzplanungszeitraum bis 2008 ergeben sich in der Mehrzahl der Länder Tragfähigkeitslücken von über 10 vH der Ausgaben (ohne Zinsausgaben). In den Stadtstaaten Berlin und Bremen müssten die Ausgaben sogar um mehr als 20 vH gekürzt werden, um die Schuldenquote konstant zu halten. Hier zeigt sich, dass Bremen seine 1992 vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) fest-

Abbildung 1: Konsolidierungsbedarf in vH der Primärausgaben 2003

