ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Brügelmann, Ralph

Article

Mittelfristiger Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte Deutschlands

IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:
German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Brügelmann, Ralph (2002) : Mittelfristiger Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte Deutschlands, IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, ISSN 1864-810X, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln, Vol. 29, Iss. 4, pp. 5-10,
https://doi.org/10.2373/1864-810X.02-04-01

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/156829

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

IM BLICKPUNKT

MITTELFRISTIGER KONSOLIDIERUNGSBEDARF DER ÖFFENTLICHEN HAUSHALTE DEUTSCHLANDS

Die EU-Kommission hat die Mitglieder der Eurozone verpflichtet, spätestens bis 2006 einen ausgeglichenen Staatshaushalt vorzulegen. Deutschland wird dieses Ziel unter realistischen Wachstumsannahmen nicht erreichen. Verharrt die deutsche Wirtschaft auf dem derzeitig unbefriedigend niedrigen Wachstumspfad von knapp 1 Prozent, wird das Finanzierungsdefizit im Jahr 2006 etwa 3 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) ausmachen. Das 3-Prozent-Limit des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts würde somit nicht unterschritten und von einem ausgeglichenen Haushalt wäre man weit entfernt. Selbst bei einer optimistischen Wachstumsvariante von 2,5 Prozent im Jahr wird das Defizit 2006 fast 1 Prozent des BIP betragen. Es besteht also zusätzlicher Konsolidierungsbedarf, vor allem bei den Ländern und beim Bund. Hierfür schließen sich bei der nun erreichten Abgabenbelastung weitere diskretionäre Einnahmesteigerungen aus. Deshalb muss vermehrt auf der Ausgabenseite der Haushalte angesetzt werden. Überdies sollte durch eine konzeptionelle Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik für mehr Wachstum und Beschäftigung gesorgt werden, um so den deutschen Staatsfinanzen ein solideres makroökonomisches Fundament zu geben.

iw-trends

Hintergrund und Fragestellung

Der seit 1997 gültige Stabilitäts- und Wachstumspakt setzt für die Neuverschuldung der Mitglieder der Eurozone eine Obergrenze von 3 Prozent des nominalen BIP. Deutschland wird dieses Limit im laufenden Jahr überschreiten. Die Europäische Kommission erwartet eine Defizitquote von 3,8 Prozent (EU-Kommission, 2002) und hat deshalb ein offizielles Defizitverfahren eingeleitet. Die Bundesrepublik ist somit nach Portugal das zweite Land, gegen das ein solches Verfahren läuft.

Derzeit ist in keiner anderen Volkswirtschaft der Eurozone die öffentliche Neuverschuldung – bezogen auf das BIP – so hoch wie in Deutschland (Tabelle 1). Doch auch in den öffentlichen Haushalten der meisten anderen Partnerländer sind die Defizite größer oder die Überschüsse kleiner geworden. Im kommenden Jahr könnte Frankreich das Limit erreichen, Italien nähert sich dem Grenzbereich an. Die Versuchung, die Kriterien des Stabili-

täts- und Wachstumspakts zu relativieren, wird also größer. Die EU-Kommission hat bereits die zeitliche Frist, bis zu der die Mitglieder der Eurozone einen nahezu ausgeglichenen Haushalt präsentieren müssen, von 2004 auf 2006 verlängert. Dieses zeitliche Strecken des Konsolidierungsdrucks ist angesichts des schwierigen konjunkturellen Umfelds akzeptabel. Doch ein generelles Relativieren und in Frage stellen des Defizitkriteriums würde die finanz- und währungspolitische Stabilität, also das Vertrauen in den Euro, aufs Spiel setzen (EZB, 2002; SVR, 2002, Tz. 537 ff.).

Tabelle 1

Finanzierungssalden der Staatshaushalte im internationalen Vergleich

- in Prozent des nominalen BIP, VGR-Abgrenzung -

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Belgien	-0,5	0,1	0,4	-0,1	0,0	0,3
Deutschland	-1,5	1,1	-2,8	-3,8	-3,1	-2,3
Griechenland	-1,9	-1,8	-1,2	-1,3	-1,1	-1,1
Spanien	-1,1	-0,6	-0,1	0,0	-0,3	0,1
Frankreich	-1,6	-1,3	-1,4	-2,7	-2,9	-2,5
Irland	2,2	4,4	1,5	-1,0	-1,2	-1,0
Italien	-1,8	-0,5	-2,2	-2,4	-2,2	-2,9
Luxemburg	3,6	5,6	6,1	0,5	-1,8	-1,9
Niederlande	0,7	2,2	0,1	-0,8	-1,2	-0,9
Österreich	-2,3	-1,5	0,2	-1,8	-1,6	-1,5
Portugal	-2,4	-2,9	-4,1	-3,4	-2,9	-2,6
Finnland	1,9	7,0	4,9	3,6	3,1	3,5
Dänemark	3,1	2,5	3,1	2,0	2,0	2,5
Schweden	1,5	3,7	4,8	1,4	1,2	1,5
Großbritannien	1,1	4,0	0,7	-1,1	-1,3	-1,4
USA	0,7	1,5	-0,5	-3,2	-3,6	-3,8
Japan	-7,1	-7,4	-7,2	-8,0	-8,1	-8,2

Quelle: EU-Kommission.

Deshalb werden in dieser Untersuchung die konjunkturellen und haushaltspolitischen Bedingungen dargestellt, unter denen Deutschland bis 2006 einen annähernd ausgeglichenen Staatshaushalt erreichen könnte.

Die Entwicklung bis 2003

Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte wird ganz entscheidend vom makroökonomischen Rahmen, also vor allem vom Wirtschaftswachstum, bestimmt. Bis einschließlich 2003 liegen für das Wirtschaftswachstum eine Reihe von Konjunkturprognosen vor. Hier werden die Wachstumsannahmen des Arbeitskreises Steuerschätzung vom November 2002 herangezogen. Demnach nimmt das reale BIP in diesem Jahr um 0,5 Prozent und im kommenden Jahr um 1,5 Prozent zu. Auch bei den Steuereinnahmen stützt sich diese Dokumentation auf Daten der Steuerschätzung (BMF, 2002). Allerdings werden die Mehreinnahmen und Minderausgaben, die das Bundeskabinett kürzlich beschlossen hat, in die Berechnungen eingearbeitet, obwohl die erforderlichen Gesetze noch nicht rechtskräftig sind. Deshalb fällt das in dieser Dokumentation vorgelegte Finanzierungsdefizit der Bundesrepublik Deutschland im kommenden Jahr etwas günstiger aus, als von der EU-Kommission erwartet.

In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) vergrößern sich die Staatseinnahmen in diesem Jahr um 0,5 Prozent auf 948,1 Milliarden Euro (Tabelle 2). Dabei sinken die Steuereinnahmen um 1 Prozent, die Sozialabgaben steigen um 2,5 Prozent. Die Staatsausgaben werden mit 2,6 Prozent fünfmal so rasch wie die Staatseinnahmen ausgeweitet. Deutlich überproportional nehmen die Sozialtransfers zu (4,2 Prozent). Demzufolge wird sich das Finanzierungsdefizit des Jahres 2002 um fast 21 Milliarden Euro auf 78,1 Milliarden Euro ausweiten. Bezogen auf das nominale BIP, sind das 3,7 Prozent. Die Konsolidierungsmaßnahmen, die von der Bundesregierung nach den Wahlen beschlossen worden sind, kommen somit zu spät, um für das laufende Jahr eine Verletzung des EU-Verschuldungslimits zu verhindern.

Auf der Ausgabenseite plant die Bundesregierung für das kommende Jahr Einsparungen von rund 9 Milliarden Euro. Vor allem bei der Bundesanstalt für Arbeit und bei der Sozialhilfe soll gekürzt werden. Ob das angesichts der weiter steigenden Arbeitslosenzahlen gelingen wird, ist fraglich. Gleichwohl wird davon ausgegangen, dass die gesamten Staatsausgaben im Jahr 2003 mit einer geringeren Rate als 2002 steigen werden, nämlich um 1,7 Prozent auf 1.043,7 Milliarden Euro. Bei den Einnahmen werden dagegen die jüngst beschlossenen Steuer- und Abgabenanhebungen in vollem Umfang wirksam. Die Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen erhöhen

sich um 4 Prozent. Die Staatseinnahmen insgesamt nehmen um rund 4 Prozent auf knapp 982 Milliarden Euro zu.

Tabelle 2

Staatsfinanzen in Deutschland 2001 bis 2003

- in Milliarden Euro, VGR-Abgrenzung -

	2001	2002	2003
Staatseinnahmen	943,0	948,1	981,7
darunter:			
Steuereinnahmen	476,3	471,5	489,3
Sozialbeiträge	383,6	393,0	409,5
Staatsausgaben	1.000,5	1.026,2	1.043,8
darunter:			
Soziale Sachleistungen	157,7	161,7	166,2
Monetäre Sozialleistungen	390,5	409,2	410,4
Finanzierungssaldo	-57,5	-78,1	-62,1
in Prozent des BIP	-2,8	-3,7	-2,9

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Es sind somit vor allem die diskretionären Steuer- und Abgabenerhöhungen, die das Finanzierungsdefizit im kommenden Jahr um 16 Milliarden Euro auf 62,1 Milliarden Euro, also auf 2,9 Prozent des nominalen BIP, sinken lassen. Damit würde das Limit des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts zwar leicht unterschritten. Doch der allgemein für nicht voraussehbare Haushaltsrisiken als notwendig erachtete Sicherheitsabstand in Höhe von 0,5 BIP-Prozentpunkten wird nicht eingehalten. Dafür müsste der Haushaltsfehlbetrag um weitere 7 Milliarden Euro reduziert werden. Insofern droht der deutschen Finanzpolitik auch im kommenden Jahr zumindest eine Verwarnung („Blauer Brief“) aus Brüssel.

Der Sachverständigenrat erwartet für das kommende Jahr mit 1 Prozent ein langsameres Wirtschaftswachstum als der Arbeitskreis Steuerschätzung. Außerdem sind in seinen Rechnungen die Sparbeschlüsse nicht in vollem Umfang berücksichtigt. Deshalb liegt in seiner Rechnung das Finanzierungsdefizit im kommenden Jahr über der 3-Prozent-Marke. Der Rat betont aber, dass er bei voller Einrechnung der Regierungsbeschlüsse für 2003 zu einem Defizit von 2,7 Prozent des nominalen BIP kommt (SVR, 2002, Tz. 326).

Drei Szenarien

Um die Entwicklung der Staatsfinanzen von 2004 bis 2006 abschätzen zu können, sind Annahmen über das weitere Wirtschaftswachstum erforderlich. In dieser Dokumentation werden drei Wachstumsvarianten durchgerechnet:

- Optimistische Variante: Die Bundesregierung geht von einem mittelfristigen Zuwachs des realen BIP um jahresdurchschnittlich 2½ Prozent aus. Diese Rate liegt deutlich über dem Wachstumstempo der 90er-Jahre und auch über dem potenziellen Wachstumspfad (Boss/Scheide, 2002 und die dort zitierte Literatur).

- Im Durchschnitt der Jahre 1996/2002 wurde eine Wachstumsrate von 1,8 Prozent gemessen. Die mittlere Variante stellt auf dieses Wachstumstempo ab und arbeitet mit einem jahresdurchschnittlichen Anstieg des realen BIP von 1¾ Prozent.

- Die pessimistische Variante geht von einer Fortsetzung der Wachstumsschwäche der Jahre 2001/2003 aus und unterstellt einen jahresdurchschnittlichen Anstieg des realen BIP von 1 Prozent.

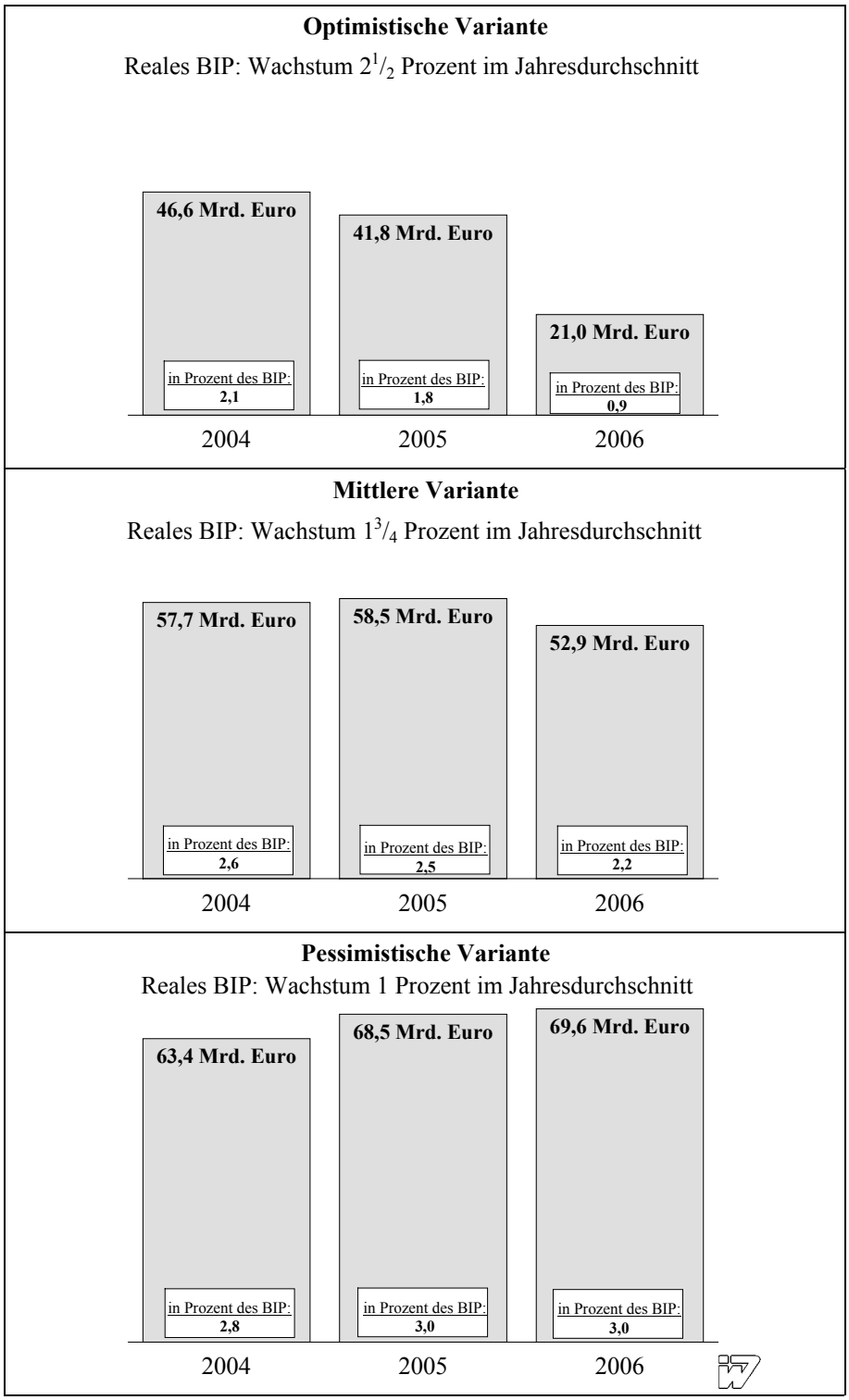
In allen drei Varianten wird mit einem gesamtwirtschaftlichen Preisanstieg von 1,5 Prozent im Jahresdurchschnitt gearbeitet.

Mittelfristige Entwicklung

Das Schaubild zeigt die Finanzierungsdefizite des Staatshaushalts, wie sie sich von 2004 bis 2006 bei den drei Wachstumsvarianten ergeben. Im optimistischen Szenario nehmen die Staatseinnahmen mit einer jahresdurchschnittlichen Rate von gut 3 Prozent zu. Auf der Ausgabenseite wurde unterstellt, dass weiterhin Haushaltsdisziplin gewahrt wird: Die Staatsausgaben steigen im Jahresdurchschnitt um knapp 1¾ Prozent, also deutlich langsamer als das nominale BIP (4 Prozent). Diese Annahme ist insofern als sehr ambitioniert zu qualifizieren, da bei dem unterstellten hohen Wachstumstempo die Personalausgaben der öffentlichen Hand und die Sozialausgaben (hierbei vor allem die Rentenanpassungen) vermutlich kräftiger ansteigen werden. Bei dieser Variante könnte das öffentliche Defizit deutlich zurückgeführt werden. Die Defizitquote würde bereits 2004 an der 2-Prozent-Marke liegen.

Schaubild

Drei Szenarien für die Finanzierungsdefizite im Staatshaushalt 2004 bis 2006



VGR-Abgrenzung.
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Im Endjahr des Projektionszeitraums wird das staatliche Defizit mit 0,9 Prozent des nominalen BIP zu hoch sein, um von einem ausgeglichenen Haushalt sprechen zu können. Damit wären bis 2006 die Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts selbst unter optimistischen Wachstumsannahmen nicht erfüllt.

In der mittleren Variante wird der Einnahmezuwachs dem niedrigeren Wirtschaftswachstum entsprechend mit jahresdurchschnittlich knapp 2 Prozent erheblich niedriger ausfallen als in der optimistischen Variante. Doch auch die Ausgaben steigen mit 1½ Prozent mäßiger an. Unter diesen Annahmen liegt das Finanzierungsdefizit ab 2004 zwar deutlich unter dem Limit des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Doch von einem ausgeglichenen Haushalt kann keine Rede sein. Mit 53 Milliarden Euro macht der Fehlbetrag im öffentlichen Haushalt des Jahres 2006 immer noch 2,2 Prozent des nominalen BIP aus. Um – wie von der EU-Kommission festgelegt – bis 2006 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, sind zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen erforderlich.

Noch ungünstiger entwickeln sich die Staatsfinanzen bei der skeptischen Wachstumsperspektive. In diesem Fall steigen die Staatseinnahmen nur noch um 1½ Prozent im jährlichen Durchschnitt. Mit der gleichen Rate expandieren die Ausgaben. Die Defizitquote erreicht unter diesen Annahmen in den Jahren 2005 und 2006 die 3-Prozent-Grenze. Ein Überschreiten des Limits des Stabilitäts- und Wachstumspakts liegt somit nahe.

Konsolidierungsbedarf

Die EU-Kommission wird sich weder mit den Defizitperspektiven des mittleren Szenarios, noch mit denen des pessimistischen zufrieden geben. Selbst im günstigsten Fall muss mit gewisser Kritik aus Brüssel gerechnet werden. Auf jeden Fall besteht unter realistischen Wachstumsannahmen weiterhin erheblicher Konsolidierungsbedarf. Da sich nach den jüngsten Steuer- und Abgabenerhöhungen eine weitere diskretionäre Einnahmeverbesserung schon aus konjunktur- und wachstumspolitischer Perspektive verbietet, muss die Konsolidierung auf der Ausgabenseite stattfinden. In einem föderativ gegliederten Staat stellt sich dabei die Frage, wie groß der Konsolidierungsdruck bei den einzelnen Gebietskörperschaften ist. Dies kann nur auf der Ebene der Finanzstatistik untersucht werden. Deshalb werden im Fol-

genden die mittlere und die pessimistische Variante in der Systematik der Finanzstatistik durchgerechnet.

Hierbei ist zu beachten, dass die Finanzierungsdefizite in der VGR-Abgrenzung meist größer ausfallen als nach der Finanzstatistik (SVR, 2002, Tz. 212). Da die EU-Kommission die Verschuldungskriterien nach der VGR-Systematik festlegt, dürfen in der Finanzstatistik überhaupt keine Defizite auftreten, wenn man sicher gehen will, dass nach VGR-Maßstab zumindest ein annähernd ausgeglichener Haushalt vorliegt.

Tabelle 3

Konsolidierungsbedarf 2001 bis 2006

- in der Abgrenzung der Finanzstatistik in Milliarden Euro -

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Summe 2003/06
	Mittlere Variante						
Bund	-22,9	-34,6	-21,5	-16,5	-13,0	-10,5	-61,5
Länder	-25,9	-31,0	-24,5	-19,0	-23,5	-18,0	-85,0
Gemeinden	-3,9	-7,0	-6,5	-5,5	-7,0	-5,0	-24,0
Öffentlicher Gesamthaushalt	-47,7	-67,1	-54,5	-45,0	-45,0	-35,0	-179,5
	Pessimistische Variante						
Bund	-22,9	-34,6	-21,5	-20,0	-17,5	-19,0	-78,0
Länder	-25,9	-31,0	-24,5	-23,5	-29,0	-26,5	-103,5
Gemeinden	-3,9	-7,0	-6,5	-6,0	-8,0	-7,0	-27,5
Öffentlicher Gesamthaushalt	-47,7	-67,1	-54,5	-50,5	-56,0	-54,0	-215,0

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Neuorientierung notwendig

Tabelle 3 zeigt die Ergebnisse dieser Berechnungen. Für das Jahr 2003 stützen sie sich grundsätzlich auf die offiziellen Haushaltsansätze. Für den Bund sieht dieser Haushaltsansatz einen Abbau der Neuverschuldung um fast 16 Milliarden Euro vor. Doch unter den gegebenen Bedingungen ist es unwahrscheinlich, dass die bei der Bundesanstalt für Arbeit und bei der Sozialhilfe geplanten Einsparungen in vollem Umfang realisiert werden können. Deshalb wird in dieser Dokumentation nur mit einer um rund 13 Milliarden Euro verringerten Neuverschuldung gerechnet.

Im Endjahr des Projektionszeitraums liegen die Finanzierungssalden der drei Gebietskörperschaften in beiden Wachstumsvarianten erheblich unter der angestrebten Null-Linie, in der mittleren Variante um 35 Milliarden Euro, in der pessimistischen um 54 Milliarden Euro. Dabei ist der Konsolidierungsbedarf der Länder in beiden Fällen noch etwas größer als der des Bundes.

Diesen erheblichen Konsolidierungsbedarf politisch umzusetzen, ist ein sehr anspruchsvolles Ziel. Bei der nun erreichten Steuer- und Abgabenlast muss eine weitere diskretionäre Einnahmesteigerung ausgeschlossen werden. Hauptsächliches Konsolidierungsfeld muss deshalb die Ausgabenseite der Staatshaushalte sein. Dringend notwendig ist aber darüber hinaus eine konzeptionelle Neuorientierung der Wirtschaftspolitik, um dadurch mehr Wachstum und Beschäftigung zu erreichen. Dies würde die Staatsfinanzen der Bundesrepublik auf eine makroökonomisch solidere Basis stellen. Eine Rückführung der Staatsquote und eine geringere Abgabenbelastung sind unabdingbare Bestandteile einer solchen Neuorientierung.

November 2002

Ralph Brügelmann
Winfried Fuest

Literatur:

Boss, Alfred und Joachim Scheide, 2002, Budgetausgleich in Deutschland im Jahr 2004?, Thesen zum 66. Kieler Konjunkturgespräch, Kiel.

Bundesministerium der Finanzen (BMF), 2002, Steuerschätzung: Ergebnisse der 120. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzung.

European Commission, 2002, Directorate-General for Economic and Social Affairs, Herbst, Economic Forecasts, Brüssel.

Europäische Zentralbank (EZB), 2002, Statement of the Governing Council on the Stability and Growth Pact, ECB Press Release, v. 24. Oktober, http://www.ecb.int/press/02pr021024_1.htm.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), 2002, Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/2003, Vorabdruck, Wiesbaden.

***

Germany's Need for Consolidating its Public Finances

iw-focus

According to the EU-Commission the eurozone nations have to balance their budgets at least until 2006. Under realistic assumptions Germany will breach its commitment. With a medium-term growth rate of 1¾ per cent of real GDP its deficit would be about 2.2 per cent of GDP. However, if growth hovers at the current level of under 1 per cent the deficit will rise to 3 per cent by 2006. Consolidation is urgent for the federal and state budgets. Since taxes have been raised recently a further revenue increase is almost impossible and spending cuts are inevitable. In addition, the structure of public spending has to be readjusted to improve its effects on growth and employment.