

# SIEBTES KAPITEL

## Konsolidierung der öffentlichen Haushalte: Kein Grund zur Selbstgefälligkeit

- I.** Langfristige Herausforderungen nicht unterschätzen
  - 1. Rückkehr zu tragfähigen Haushalten erfordert weitere Haushaltsdisziplin
  - 2. Die positive Haushaltslage als Spiegelbild außergewöhnlicher Entwicklungen
- II.** Die Verschuldungssituation des Staates
- III.** Konsolidierung auf Ebene der Gebietskörperschaften
  - 1. Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags
  - 2. Der Bundeshaushalt im Rahmen der Schuldenregel
  - 3. Die Länder auf dem schwierigen Weg zu ausgeglichenen Haushalten

#### **IV.** Fazit

Literatur

### Das Wichtigste in Kürze

Ein Blick auf die Entwicklung der öffentlichen Haushalte liefert eine positive Momentaufnahme. Für das Jahr 2013 ist ein geringer Haushaltsüberschuss zu erwarten; die Schuldenstandsquote wird auf 78,3 % zurückgehen. Eine derart schnelle Rückkehr zu ausgeglichenen Haushalten konnte angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise nicht erwartet werden. Diese Fortschritte bei der Konsolidierung sind allerdings angesichts der Zweifel hinsichtlich der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland dringend erforderlich. Seit den 1970er-Jahren weist die Schuldenstandsquote einen ansteigenden Trend auf. Schuldenstandsquoten in einer Größenordnung von 80 % oder gar darüber dürfen keinen Normalzustand darstellen. Vor diesem Hintergrund war die Einführung der verfassungsrechtlichen Schuldenregel im Jahr 2009 richtig. Sie muss zwingend eingehalten werden, um die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen sicherzustellen.

Trotz der Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung in den vergangenen fünf Jahren kann deren Umsetzung nicht zufriedenstellen. Diese Fortschritte sind zum überwiegenden Teil der konjunkturellen Entwicklung und verschiedenen Sonderfaktoren geschuldet. So kann sich der deutsche Staat derzeit so günstig wie selten zuvor finanzieren. Die Arbeitsmarktlage entlastet die öffentlichen Haushalte ebenfalls in beträchtlichem Ausmaß. Die Steuereinnahmen sind stark angestiegen und erreichen im Jahr 2013 eines der höchsten Niveaus der vergangenen Jahrzehnte. Bereits vor einigen Jahren war zudem vorauszusehen, dass die demografische Entwicklung vorübergehend entlastend wirken würde, bevor sie ab dem Jahr 2020 zu erheblichen Mehrausgaben führen wird. Dieses „demografische Zwischenhoch“, in dem sich Deutschland derzeit befindet, zeichnet sich durch geringe Zuwächse bei der Anzahl der Rentenbezieher aus, während die Anzahl der Schüler bereits deutlich sinkt und somit die Betreuungs- und Bildungssysteme entlastet.

Insgesamt ist die erforderliche maßvollere Ausgabenentwicklung des Staates bislang kaum zu erkennen. Insbesondere besteht erheblicher Konsolidierungsbedarf für viele Länder, damit sie den verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2020 erreichen. Ihre Forderungen nach mehr Mitteln für Bildung und öffentliche Investitionen vom Bund sind angesichts der offenbar falschen eigenen Schwerpunktsetzungen bei den Ausgaben in der Vergangenheit inakzeptabel. So sind die staatlichen Konsumausgaben der Länder und Gemeinden kräftig gestiegen. Mit den richtigen Prioritäten können erforderliche Mehrbedarfe für öffentliche Investitionen im Rahmen der derzeitigen Einnahmen von Bund, Ländern und Kommunen bewältigt werden. Steuererhöhungen sind in der jetzigen Situation abzulehnen. Vielmehr muss es darum gehen, durch konsequenten Schuldenabbau bei gleichzeitiger Begrenzung der Abgabenlast neue Wachstumspotenziale zu eröffnen.

Sobald die genannten Sondereffekte und die gute Konjunktur abklingen, werden die Versäumnisse bei der Konsolidierung wieder offenbar werden. Hinzu kommt, dass der deutsche Staat durch krisenhafte Entwicklungen im Euro-Raum oder durch weitere Hilfen für Banken belastet werden könnte. Angesichts der Herausforderungen des demografischen Wandels können sich die öffentlichen Haushalte keine strukturellen Mehrausgaben erlauben. Die langfristige Tragfähigkeitslücke kann zurzeit noch immer mit etwa 3,1 % des Bruttoinlandsprodukts beziffert werden. Hierbei bereitet insbesondere die Ausgabenentwicklung bei der Gesetzlichen Krankenversicherung Sorgen. Strukturelle Mehrausgaben würden die Tragfähigkeitslücke erhöhen. Daher bleibt die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte die drängendste finanzpolitische Herausforderung der kommenden Jahre.

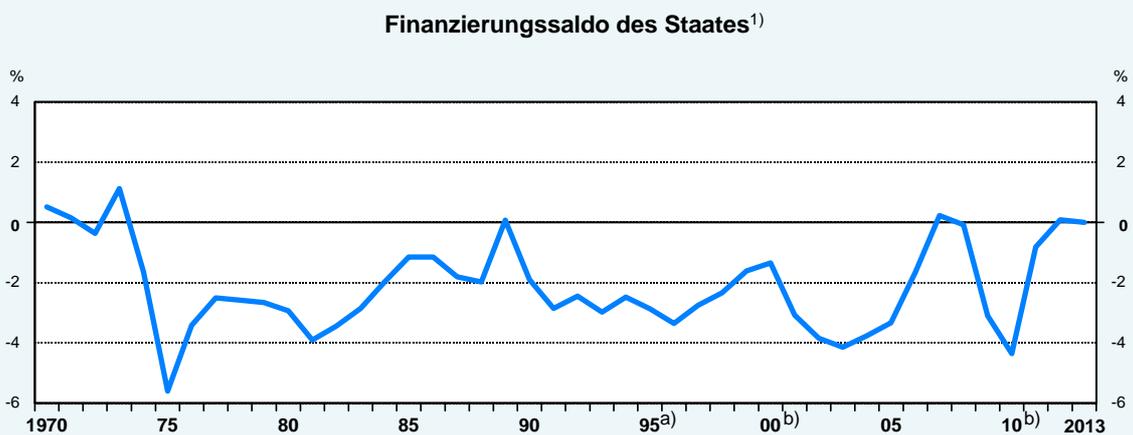
## I. Langfristige Herausforderungen nicht unterschätzen

### 1. Rückkehr zu tragfähigen Haushalten erfordert weitere Haushaltsdisziplin

**537.** Die Lage der öffentlichen Haushalte ist weiterhin gut. Wie schon im Vorjahr wird der Staat im Jahr 2013 einen **geringen Haushaltsüberschuss** erzielen. Die Schuldenstandsquote dürfte von 81 % leicht auf 78,3 % sinken. Die Defizitvorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der Schuldenregel des Grundgesetzes werden erfüllt werden können; von der Schuldengrenze von 60 % ist Deutschland jedoch noch weit entfernt. Es wäre somit verfehlt, die Haushaltskonsolidierung für beendet zu erklären. Eine erfolgreiche Konsolidierung der öffentlichen Haushalte muss auf die **langfristige Tragfähigkeit** der öffentlichen Finanzen ausgerichtet sein. Diese ist bislang nicht gegeben, sie lässt sich jedoch bei konsequenter Konsolidierung erreichen.

**538.** Der aktuell ausgeglichene Finanzierungssaldo und die damit leicht rückläufige Schuldenstandsquote sind eine positive Momentaufnahme. Zwar gab es Situationen (nahezu) ausgeglichener Haushalte und somit rückläufiger Schuldenstandsquoten bereits in der Vergangenheit, so in den Jahren 1973, 1989 und 2007 (Schaubild 72). Diese ausgeglichenen Haushalte konnten aber in keinem dieser Fälle über mehrere Jahre hinweg aufrechterhalten werden und blieben Momentaufnahmen. In der überwiegenden Anzahl der Jahre von 1970 bis heute waren die öffentlichen Haushalte defizitär. Die Ursachen für diese Defizite waren jeweils vielfältig, und die Auslöser dafür waren jeweils Ereignisse, die zumindest in ihrem Ausmaß von niemandem erwartet wurden. Die Rückkehr zu ausgeglichenen Haushalten ist dann zwar jeweils gelungen, dauerte in der Regel aber lange.

Schaubild 72



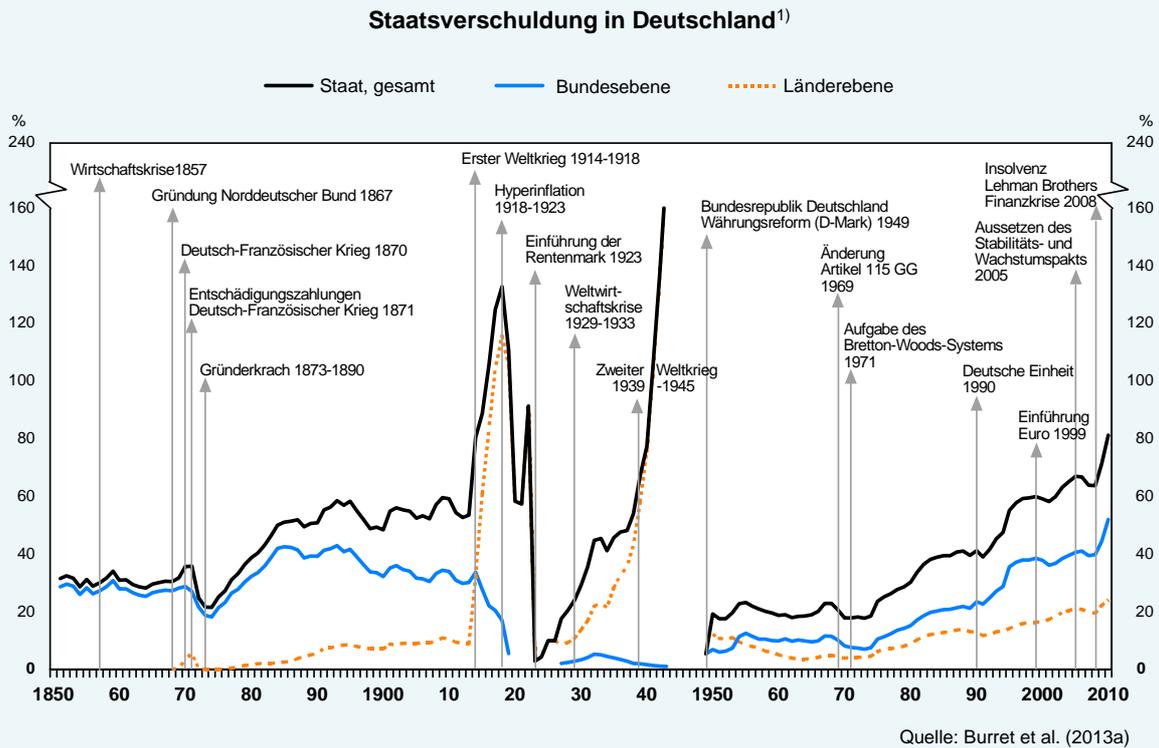
1) Finanzierungssaldo in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Für das Jahr 2013 Prognose des Sachverständigenrates.– a) Ohne Schuldenübernahme von der Treuhandanstalt und der ostdeutschen Wohnungswirtschaft.– b) Ohne die Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang (UMTS, LTE).

© Sachverständigenrat

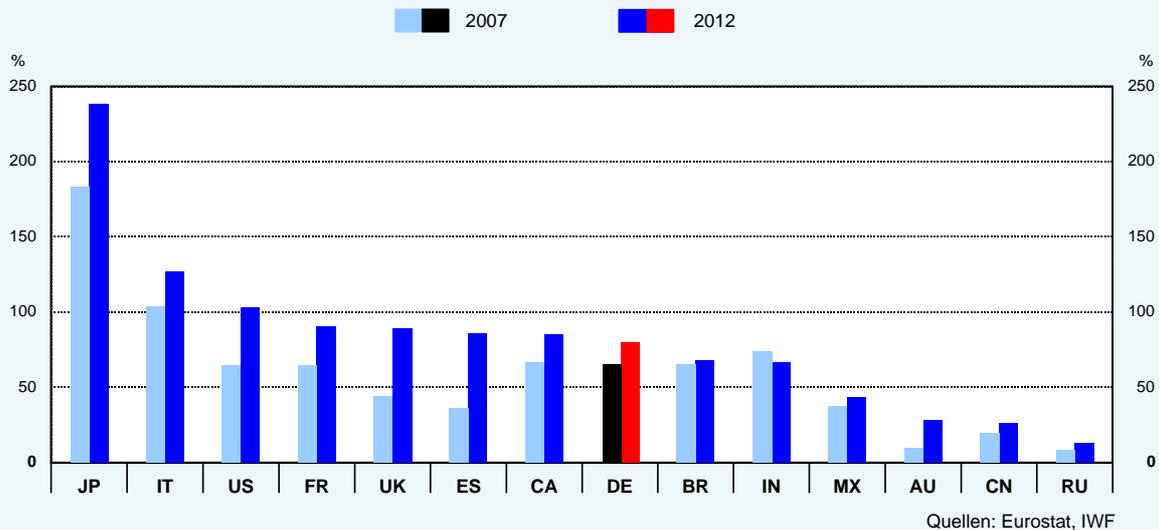
Daten zum Schaubild

**539.** In einer langfristigen Betrachtung lösten sich somit lange Phasen steigender und kurze Phasen sinkender Schuldenstandsquoten ab (Schaubild 73, oben). Im internationalen Vergleich steht Deutschland angesichts der massiven Anstiege der Staatsverschuldung im Zuge der Finanzkrise sogar noch gut da (Schaubild 73, unten). Einen ersten Anlass zur Sorge gibt jedoch der Verlauf der Schuldenstandsquote, die einen **ansteigenden Trend** seit den 1970er-

Schaubild 73



### Staatsverschuldung in ausgewählten Ländern<sup>1)2)</sup>



1) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 2) JP-Japan, IT-Italien, US-Vereinigte Staaten, FR-Frankreich, UK-Vereinigtes Königreich, ES-Spanien, CA-Kanada, DE-Deutschland, BR-Brasilien, IN-Indien, MX-Mexiko, AU-Australien, CN-China, RU-Russland. Für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union Angaben von Eurostat, für die übrigen Länder Angaben des IWF.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Jahren aufweist. In einem längeren historischen Kontext zeigt sich, dass nur während der beiden Weltkriege höhere Schuldenstandsquoten zu verzeichnen waren. Zwar lagen die Schuldenstandsquoten hier jeweils weit oberhalb des heutigen Niveaus, aber dennoch war der deutsche Staat in Friedenszeiten kaum so hoch verschuldet wie heute.

**540.** Bei genauerem Hinsehen verfestigt sich dieses Bild. So zeigen verschiedene ökonomische Tests, dass die Haushaltsentwicklung in Deutschland **nicht tragfähig** ist (Burret et al.,

2013a). In solchen Untersuchungen wird nicht lediglich festgestellt, ob die Schuldenstände im Trend angestiegen sind, sondern ob die öffentlichen Haushalte tendenziell auf eine höhere Schuldenstandsquote reagieren, indem sich der Primärsaldo – Finanzierungssaldo ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben – verbessert (Kasten 18). Dies kann als eine Bedingung für tragfähige öffentliche Finanzen angesehen werden. Der Staat müsste also nach einem Anstieg der Schulden entweder die Abgabenbelastung erhöhen oder die Ausgaben kürzen. Diese weitere Bedingung für die Tragfähigkeit erfüllte Deutschland im untersuchten Zeitraum nicht.

Außerdem werden die Entwicklungen der Zinssätze, der Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts, der Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt. Seit den 1970er-Jahren lagen die Zinssätze für langfristige Staatsanleihen in Deutschland im Durchschnitt höher als das Wirtschaftswachstum, sodass sich das Zurückbleiben der Einnahmen hinter den Ausgaben voll auf die Entwicklung der Schuldenstände auswirkte. Zwar sind die Zinsen am aktuellen Rand relativ niedrig und wirken sich entlastend aus (Ziffern 552 ff.). Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass dies von Dauer ist.

#### Kasten 18

##### Teststrategie für eine Analyse der Tragfähigkeit der Staatsfinanzen

Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen lässt sich anhand der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates überprüfen:

$$d_0 = -\sum_{t=1}^{\infty} \left( \frac{1+y}{1+r} \right)^t \cdot p_t + \lim_{T \rightarrow \infty} \left( \frac{1+y}{1+r} \right)^T \cdot d_T, \quad (1)$$

wobei  $y$  das reale Wachstum des Bruttoinlandsprodukts,  $r$  den realen Zins auf (langfristige) Staatsanleihen,  $d$  die Schuldenstandsquote in Relation zum Bruttoinlandsprodukt,  $p$  den Primärsaldo in Relation zum Bruttoinlandsprodukt,  $t$  die jeweilige Periode ( $t=1, \dots, T$ ) angeben.

Gleichung (1) impliziert zwei sich ergänzende Bedingungen für die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen. Zum einen müssen die diskontierten zukünftigen Primärüberschüsse (erster Term auf der rechten Seite der Gleichung) der gegenwärtigen Schuldenstandsquote entsprechen ( $d_0$ ). Zum anderen muss der diskontierte Barwert der Schuldenstandsquote (zweiter Term auf der rechten Seite der Gleichung) asymptotisch gegen Null tendieren. Auf dieser Basis lässt sich die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in einem vierstufigen ökonometrischen Testverfahren untersuchen:

1. In einem ersten Schritt wird untersucht, ob die Schuldenstandsquote im Zeitablauf kontinuierlich ansteigt oder gegen einen bestimmten Wert konvergiert. Dazu wird die Stationarität der Schuldenstandsquote sowie des (Primär-)Defizits, der Staatseinnahmen und -ausgaben, jeweils in Prozent des Bruttoinlandsprodukts, mit Hilfe von Einheitswurzeltests (Augmented Dickey-Fuller (ADF)-Test, Philipps-Perron (PP)-Test, KPSS-Test und dem Strukturbruchsensitiven Zivot-Andrews (ZA)-Test) überprüft. Wird die Nullhypothese einer Einheitswurzel (ADF, PP, ZA) zurückgewiesen, ist die Zeitreihe stationär. Der KPSS-Test überprüft die Zeitreihe direkt auf Stationarität. Liegt eine stationäre Zeitreihe vor, tendiert der diskontierte Barwert der Schuldenstandsquote gegen Null. Ist die Zeitreihe hingegen nicht stationär, so steigt die Schuldenstandsquote kontinuierlich an. Gemäß den Analysen von Burret et al. (2013a) sowie Koester und Priesmeier (2013) für Deutschland ist lediglich das Primärdefizit stationär.

2. In einem zweiten Schritt wird überprüft, ob über einen längeren Zeitraum hinweg ein Ausgabenanstieg mit einer Erhöhung der Einnahmen einhergeht. Dazu werden Johansen-Kointegrationstests durchgeführt. Liegt eine Kointegrationsbeziehung vor, so besteht ein langfristiger stabiler Zusammenhang zwischen diesen Variablen. Wenn das Primärdefizit wie in Deutschland gemäß den Einheitswurzeltests stationär ist, wird ein Kointegrationstest nur hinsichtlich der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen durchgeführt. Allerdings ist eine Kointegrationsbeziehung zwischen Einnahmen und Ausgaben nicht hinreichend für tragfähige Staatsfinanzen. Zudem wird ein Vektor-Fehlerkorrekturmodell (VECM) geschätzt und es wird überprüft, ob der Kointegrationsvektor signifikant von  $[1, -1]$  verschieden ist. Für Deutschland können weder Burret et al. (2013a) noch Koester und Priesmeier (2013) einen solchen signifikanten Kointegrationsvektor nachweisen.
3. Im dritten Schritt wird im Rahmen einer modellbasierten Nachhaltigkeitsanalyse die Reaktion des Primärdefizits auf eine Zunahme der Schuldenstandsquote untersucht. Ein signifikant positiver Reaktionskoeffizient deutet die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen an. Hierzu wird ein Vektorautoregressives Modell (VAR) geschätzt. Es dient der Bestimmung des Einflusses der verzögerten Schulden-, Inflations- und Zinswerte auf das (Primär-)Defizit. Zur Identifikation der Wirkungsrichtung wird zum einen ein Test auf paarweise Kausalität (Granger-Kausalitätstest) und zum anderen ein Test auf Blockexogenität (Wald-Test) durchgeführt. Zudem wird die Art und Dauer von Schocks auf das geschätzte System mithilfe von Impuls-Antwort-Funktionen analysiert. Gemäß Burret et al. (2013a) lässt sich kein signifikant positiver Reaktionskoeffizient zwischen Staatsverschuldung und Primärdefizit für Deutschland feststellen.
4. In einem vierten Schritt wird die Beziehung zwischen Schuldenstandsquote, Inflation und Zinsen untersucht. Ein Johansen-Test überprüft erneut das Vorliegen von Kointegrationsbeziehungen. Zur Identifizierung einer langfristigen Gleichgewichtsbeziehung zwischen Schuldenstandsquote, Zinsen und Inflation sowie der Darstellung kurzfristiger Abweichungen wird ein VECM geschätzt. Das von Burret et al. (2013a) geschätzte Fehlerkorrekturmodell für Deutschland zeigt einen signifikanten Einfluss vom Zinssatz auf die Schuldenstandsquote in der langen Frist an.

**541.** Der Befund fehlender Tragfähigkeit für Deutschland hat vor allem mit der **Schuldendynamik in den vergangenen 15 Jahren** zu tun. Während Greiner et al. (2006) für die Jahre 1960 bis 2003 den deutschen Staatsfinanzen noch Tragfähigkeit bescheinigen, lässt sich diese Einschätzung für die Jahre 1970 bis 2010 gemäß einer Studie von Polito und Wickens (2011) nicht mehr treffen. Die jüngsten Untersuchungen von Burret et al. (2013a) sowie Koester und Priesmeier (2013) mit Daten für die gesamte Nachkriegszeit belegen die fehlende Tragfähigkeit der gesamtstaatlichen Finanzen. Auf der Ebene der Länder können nur Bayern, Hessen und Sachsen tragfähige öffentliche Finanzen vorweisen, wenngleich sich Baden-Württemberg nahe an der Tragfähigkeit befinden dürfte (Burret et al., 2013b). Die Mehrzahl der Länder weist somit keine tragfähigen Finanzen auf.

Gründe für diese Entwicklung mag es viele geben. Jedenfalls wurden die Ausgabenspielräume in der Vergangenheit systematisch zu hoch und die zukünftige Wirtschaftsentwicklung zu optimistisch eingeschätzt. Die Haushaltskonsolidierung nach einem Schulden erhöhenden Ereignis wurde regelmäßig zu lange hinausgezögert. Hinzu kommen die zukünftig zu erwar-

tenden Belastungen durch den demografischen Wandel. So schätzte der Sachverständigenrat im Jahr 2011 die langfristige Tragfähigkeitslücke auf 3,1 % des Bruttoinlandsprodukts (Expertise 2011); jüngere Untersuchungen bestätigen diese Größenordnung (Europäische Kommission, 2012a).

**542.** Deutschland hat derzeit sehr günstige Refinanzierungsbedingungen. Die Gläubiger erwarten demnach, dass Deutschland zukünftig eine tragfähige Finanzpolitik erreicht. Dies hat nicht zuletzt damit zu tun, dass Bund und Länder das Risiko einer wachsenden Staatsverschuldung erkannt und sich mit der Einführung der **verfassungsrechtlichen Schuldenregel** im Grundgesetz im Jahr 2009 auf eine in Zukunft strengere Haushaltsdisziplin verpflichtet haben. Nach dieser Regel wird das konjunkturbereinigte Defizit des Bundes ab dem Jahr 2016 auf maximal 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts begrenzt. Alle Länder werden ab dem Jahr 2020 sogar strukturell ausgeglichene Haushalte aufweisen müssen.

**543.** Die damit verfolgte Strategie einer Begrenzung der Staatsverschuldung ist nicht nur im Hinblick auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen geboten. Exzessiv hohe Schuldenstände gehen mit **geringeren Wachstumsraten** einher. Außerdem kann das kurz- und langfristige Wachstum durch die richtige Konsolidierungspolitik zusätzlich erhöht werden. Hierbei kommt es insbesondere auf eine glaubwürdige Begrenzung oder Rückführung der aktuellen und der zukünftigen Abgabenbelastung an. Damit würden zum einen Verzerrungen abgebaut, was zu höherem Wachstum führt, zum anderen dürften Erwartungen über niedrigere zukünftige Belastungen unmittelbar wachstumsstimulierend wirken (Ziffern 228 ff.).

**544.** Eine erfolgreiche Strategie zur Rückführung der Schuldenstandsquote besteht daher nicht ausschließlich in einer Defizitregel für das kommende Haushaltsjahr. Wichtig ist es daneben, erstens Risiken für die mittelfristige Haushaltsentwicklung ernst zu nehmen und zweitens die **langfristigen Herausforderungen** der demografischen Entwicklung vorausschauend anzunehmen. Andernfalls könnte das Zutrauen in einen erfolgreichen Abbau der Staatsverschuldung leiden. Die Deutsche Bundesbank hat daher zu Recht angeregt, einen Sicherheitsabstand zu den Defizitregeln einzuplanen (Deutsche Bundesbank, 2013). Insgesamt sollte darauf geachtet werden, dass die Haushaltskonsolidierung wachstumsverträglich vorgenommen wird, im besten Fall sogar wachstumsfördernd wirkt.

**545.** Vor diesem Hintergrund ist die derzeitige Entwicklung bei der Haushaltskonsolidierung nicht zufriedenstellend. So haben mehrere außergewöhnliche Entwicklungen die Konsolidierung in den letzten Jahren begünstigt. Hierbei sind die außergewöhnlich gute Beschäftigungsentwicklung, das niedrige Zinsniveau und die starken Zuwächse bei den Steuereinnahmen zu nennen. Es besteht das **Risiko**, dass sich diese Entwicklungen als weniger beständig herausstellen, als es sich die politischen Entscheidungsträger wünschen.

Weitere Risiken bestehen in der künftigen Entwicklung der Euro-Krise. Sie zeigen sich bislang nicht im Finanzierungssaldo des Staates und sind im Schuldenstand nicht vollumfänglich abgebildet. So würde ein Schuldenschnitt für Griechenland die zukünftigen Zinserträge der bilateralen Kredite mindern und unmittelbar negativ auf den Haushalt durchschlagen. Außer-

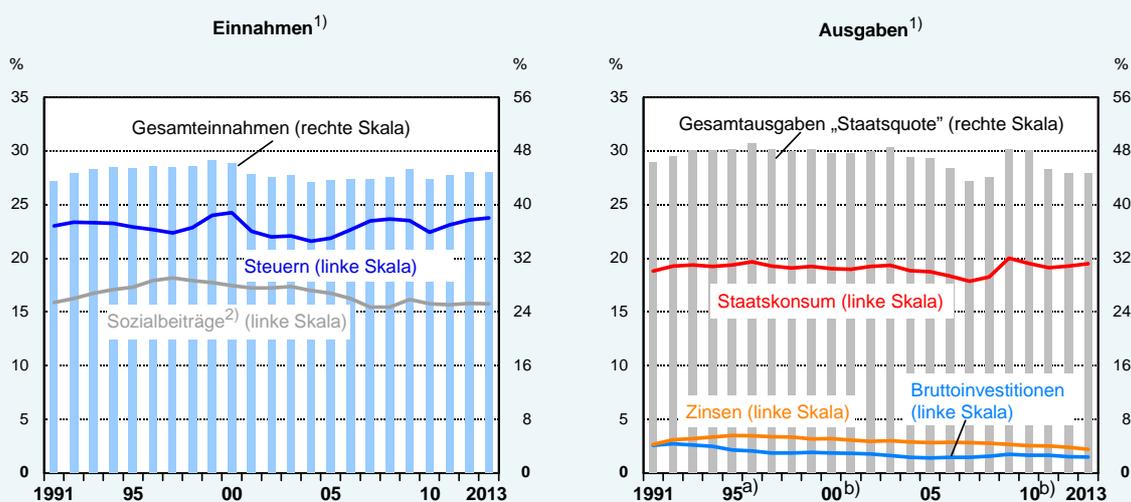
dem würden die Gewinne der Deutschen Bundesbank gemindert, wenn es zu Abschreibungen auf die angekauften Anleihen käme. Mögliche Verluste des ESM (European Stability Mechanism) müssten voraussichtlich durch Kapitaleinzahlungen ausgeglichen werden.

**546.** Außerdem genießt Deutschland in jüngerer Zeit fiskalisch ein durch das Rentennachhaltigkeitsgesetz nicht aufgefangenes „**demografisches Zwischenhoch**“. Dies zeichnet sich durch eine deutlich sinkende Anzahl junger Menschen aus, wodurch die Bildungs- und Kinderbetreuungssysteme entlastet werden. Zudem unterschreiten die Rentenzugangszahlen – entgegen des allgemeinen Aufwärtstrends im demografischen Übergang – in dieser Phase das noch vor zehn Jahren übliche Niveau. Die niedrigeren Rentenzugangszahlen sind trügerisch, weil aktuell die geburtenschwachen Jahrgänge der Nachkriegsjahre das Rentenalter erreichen. Diese werden jedoch etwa ab dem Jahr 2020 von der Generation der Baby-Boomer abgelöst werden, sodass der demografische Übergang dann voll zuschlagen wird.

**547.** Die positiven Sondereffekte sowie die stark angestiegenen Steuern haben bislang verdeckt, dass ernstzunehmende Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung unterlassen wurden. Die **Steuerquote** dürfte mit 23,8 % im Jahr 2013 ein sehr hohes Niveau erreichen. In den letzten 30 Jahren lag sie nur in den Jahren 1999 und 2000 geringfügig darüber. Sie übersteigt den Durchschnitt seit der Wiedervereinigung um 0,9 Prozentpunkte, was in etwa 25 Mrd Euro entspricht (Schaubild 74). Dies ist zu einem gewissen Teil darauf zurückzuführen, dass – trotz gestiegener Löhne und Preise – der Tarifverlauf der Einkommensteuer in den vergangenen Jahren kaum angepasst wurde. In der Folge kumulierten sich die Mehreinnahmen aus der „Kalten Progression“ (Ziffer 669).

Schaubild 74

## Ausgewählte finanzpolitische Kennziffern im Zeitverlauf



1) Jeweils in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 2) Sozialbeiträge, ohne unterstellte Sozialbeiträge.– a) Ohne die Schuldenübernahme von der Treuhandanstalt und der ostdeutschen Wohnungswirtschaft.– b) Ohne die Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang (UMTS, LTE).

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

**548.** Bei der Rückführung der **Staatsquote** wurden in den vergangenen Jahren nur auf den ersten Blick Fortschritte erzielt. So ist sie Mitte der 2000er-Jahre gegenüber den 1990er-Jahren um etwa 3 Prozentpunkte gesenkt worden. Der Rückgang der vergangenen drei Jahre muss weiterhin vor dem Hintergrund der Krisenbewältigungsmaßnahmen der Jahre 2009 und 2010 gesehen werden. Diese Maßnahmen trugen zu einem Anstieg der Staatsquote um fast 5 Prozentpunkte von 2007 bis 2009 bei (Tabelle 25). Der Rückgang der Zinsausgaben allein hat die Staatsquote in den vergangenen fünf Jahren um 0,4 Prozentpunkte verringert. Im Jahr 2012 lag die Staatsquote trotzdem noch immer 1,2 Prozentpunkte über derjenigen des Vorkrisenjahres 2007. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich, dass der **Staatskonsum** – im Wesentlichen also die Arbeitnehmerentgelte des Staates und die vom Staat nachgefragten Vorleistungen – eine niedrigere Staatsquote verhindert hat. Es ist zu erwarten, dass die Quote des Staatskonsums im Jahr 2013 die hohen Niveaus der 1990er-Jahre sogar übersteigt. Dies ist nur zum Teil, etwa im Hinblick auf die höheren Ausgaben für Forschung, gewollt. Ein nennenswerter Anteil dieses Anstiegs geht auf nachlassende Konsolidierungsanstrengungen zurück.

Tabelle 25

**Finanzpolitische Kennziffern<sup>1)</sup>**  
%<sup>2)</sup>

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 <sup>3)</sup>
Finanzierungssaldo .....	0,2	- 0,1	- 3,1	- 4,4 <sup>a)</sup>	- 0,8	0,1	0,1
Struktureller Finanzierungssaldo <sup>4)</sup> .....	- 0,2	- 0,4	- 1,0	- 1,7	- 0,7	- 0,3	- 0,1
Schuldenstandsquote .....	65,2	66,8	74,5	82,5	80,0	81,0	78,3
Staatsquote <sup>5)</sup> .....	43,5	44,1	48,3	48,0 <sup>a)</sup>	45,2	44,7	44,6
Abgabenquote <sup>6)</sup> .....	39,0	39,1	39,7	38,2	38,8	39,4	39,5
Steuerquote <sup>7)</sup> .....	23,5	23,7	23,5	22,4	23,1	23,6	23,8
Staatskonsumquote .....	17,9	18,3	20,0	19,5	19,1	19,3	19,5
Sozialbeitragsquote <sup>8)</sup> .....	15,5	15,5	16,2	15,8	15,7	15,8	15,8
Zins-Steuer-Quote <sup>9)</sup> .....	12,3	11,9	11,6	11,5	11,1	10,3	9,5

1) Für den Gesamtstaat, in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Wenn nicht anders angegeben, jeweils in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 3) Prognose des Sachverständigenrates.– 4) Um konjunkturelle Einflüsse und transitorische Effekte bereinigter Finanzierungssaldo.– 5) Gesamtstaatliche Ausgaben.– 6) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU und tatsächliche Sozialbeiträge.– 7) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU.– 8) Sozialbeiträge, ohne unterstellte Sozialbeiträge.– 9) Zinsausgaben in Relation zu den Steuern.– a) Ohne die Einnahmen aus der Verstärkung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang (LTE). Unter Berücksichtigung dieser Einnahmen lag die Defizitquote bei 4,2 % und die Staatsquote bei 47,9 %.

Daten zur Tabelle

**549.** Über die Höhe und den Zeitpunkt der mittelfristig eintretenden Belastungen etwa durch den demografischen Wandel und durch die Entwicklung der Zinsausgaben und der Beschäftigungslage besteht Unsicherheit. Gelingt es, einen **höheren Wachstumspfad** über verbesserte Investitionsbedingungen und eine höhere Erwerbsbeteiligung zu erreichen, können viele dieser Belastungen deutlich reduziert werden. Dies erfordert allerdings, die sich abzeichnenden Haushaltsspielräume, die sich aufgrund der genannten Sondereffekte einstellen, nicht für zusätzliche Ausgaben zu verwenden, sondern die Anreize für private Investitionen und Erwerbstätigkeit zu verbessern. Als Ziel sollte daher zumindest die Stabilisierung oder idealerweise eine moderate Rückführung der stark angestiegenen Steuerquote stehen. Konkret bieten sich

Maßnahmen zum Abbau der Kalten Progression und die Weiterentwicklung der Unternehmensbesteuerung an (Ziffern 665 ff. und 669 ff.).

**550. Bestrebungen zu Steuererhöhungen** sind daher abzulehnen. Die Verwendung der zusätzlichen Einnahmen für einen beschleunigten Schuldenabbau ist kaum zu erwarten. Die Einnahmen eröffnen vielmehr scheinbare Ausgabenspielräume, die aller Erfahrung nach genutzt werden. Die künftigen Anpassungslasten würden sich damit nochmals erhöhen und weiteren Druck zu kurzfristig leichter umsetzbaren Steuererhöhungen nach sich ziehen, um die Verschuldungsgrenzen einzuhalten. Dies würde die Wachstumsaussichten Deutschlands nachhaltig beschädigen.

**551.** Zudem sind die Begründungen für höhere Steuern **wenig überzeugend**. Mit höheren Steuern soll einer angeblich zunehmenden Einkommensungleichheit entgegengewirkt werden, die so in den letzten Jahren nicht feststellbar ist. Vielmehr ist die Ungleichheit der Haushaltseinkommen in den vergangenen Jahren nahezu unverändert. Im Vergleich zum Jahr 2005 sind die äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen sogar etwas weniger ungleich verteilt. (Ziffer 680). Mehrausgaben für öffentliche Investitionen können innerhalb bereits bestehender Haushaltsspielräume bewältigt werden. Ein gewisser Bedarf für öffentliche Investitionen lässt sich in Deutschland zwar nicht abstreiten. Er besteht jedoch nicht in Höhe der derzeit kursierenden Beträge (Kasten 19). Die von Kunert und Link (2013) auf Basis der Daehre-Kommission (2012) ermittelten 3,8 Mrd Euro, die der Staat jährlich für den Erhalt der Infrastruktur aufwenden müsste, dürften eine vertretbare Größenordnung darstellen. Ein solcher Betrag lässt sich im derzeitigen Finanzrahmen von Bund, Ländern und Kommunen ohne Steuererhöhungen abbilden. Im Bildungssystem können angesichts rückläufiger Schülerzahlen sogar positive Beiträge zur Konsolidierung erzielt werden, ohne dass sich die Qualität verschlechtern würde. In beiden Bereichen kommt es somit darauf an, mit den eingesetzten Mitteln eine hinreichend hohe Rendite zu erzielen.

#### Kasten 19

##### Mehrbedarfe für öffentliche Investitionen?

Investitionen in die öffentliche Infrastruktur sind bedeutsam für das Wachstum des Produktionspotentials, insbesondere weil diese Infrastruktur nicht selten eine Vorleistung für die private Investitionstätigkeit bildet und sich somit zu dieser komplementär verhält. Ob und in welchem Ausmaß die staatlichen Investitionen in der Vergangenheit zu einem höheren Wirtschaftswachstum beigetragen haben, ist jedoch in der Literatur umstritten. In einem Übersichtsaufsatz über die Wachstumswirkungen staatlicher Investitionen berichten Sturm et al. (1998) im Vergleich zur Grenzproduktivität privater Investitionen die ganze Bandbreite von deutlich höheren, über gleich hohe und deutlich niedrigere bis zu negativen Grenzproduktivitäten der öffentlichen Investitionen. Romp und de Haan (2007) weisen in einer Aktualisierung dieser Studie darauf hin, dass jüngere Studien eher eine wachstumsfördernde Wirkung öffentlicher Investitionen ausweisen. Die Beschränkung der Bandbreite geschätzter Effekte führen die Autoren auf verbesserte Datengrundlagen und Methoden zurück. Wie in anderen ökonomischen Analysen steht dabei die **Identifikation kausaler Effekte** angesichts einer möglichen umgekehrten Kausalität vom Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts auf die staatliche Investitionstätigkeit im Mittelpunkt der Debatte.

Zudem dürfte die Abgrenzung des **staatlichen Investitionsbegriffs** problematisch sein. Zweifelsohne fallen bedeutsame staatliche Vorleistungen für die Privatwirtschaft, wie etwa die Verkehrsinfrastruktur, zu Recht unter diesen Investitionsbegriff. Die gesamte Bautätigkeit des Staates kann allerdings kaum als besonders wachstumswirksam angesehen werden. Manche Bauvorhaben, etwa ein repräsentatives Verwaltungsgebäude oder der Bau der Elbphilharmonie, mögen zwar die Bauwirtschaft vor Ort fördern, sind aber dennoch eher dem konsumtiven Bereich zuzuordnen. Hingegen werden wichtige Bereiche staatlicher Vorleistungen für die private Investitionstätigkeit, wie etwa bei der Bildung oder bei Forschung und Entwicklung, als staatliche Konsumausgaben gezählt. Diese Abgrenzungsprobleme haben den Wissenschaftlichen Beirat beim BMF (2007) und den Wissenschaftlichen Beirat beim BMWi (2008) im Unterschied zum Sachverständigenrat (Expertise 2007) dazu veranlasst, von der Investitionsorientierung einer Schuldenbremse Abstand zu nehmen. Die Investitionsorientierung spielt im Rahmen der Schuldenbremse keine Rolle.

Vor diesem Hintergrund sind die Analysen von Bach et al. (2013) enttäuschend. In Regressionsanalysen für 19 OECD-Länder in den Jahren 1995 bis 2008 schätzen die Autoren die Wachstums- und Produktivitätseffekte der gesamtwirtschaftlichen Investitionen, ohne sich mit Fragen der Kausalität zu befassen. Mithilfe der geschätzten Parameter berechnen die Autoren, um wie viel das Wirtschaftswachstum in Deutschland ansteigen würde, wenn die deutsche Investitionsquote auf den langjährigen Durchschnitt der OECD-Länder angehoben würde. Dabei bleiben die Investitionsrenditen unberücksichtigt. Zusätzliche Investitionen in Höhe von 4 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, also von etwa 100 Mrd Euro im Jahr, würden demnach zu Steigerungen des jährlichen Wachstums in Höhe von mehreren Zehntel Prozentpunkten führen. Der Staat sei gefordert, deutlich mehr direkt zu investieren (Bach et al., 2013). Angesichts der problematischen Vorgehensweise sind diese Berechnungen allerdings nicht verlässlich und können nicht als Anhaltspunkt für den Investitionsbedarf allgemein oder den Bedarf an öffentlichen Investitionen im Besonderen dienen.

Die **statistische Datenlage** zeichnet in der Tat ein gemäßigteres Bild. Die Ausrüstungsinvestitionen, die für das Wirtschaftswachstum von zentraler Bedeutung sein dürften, haben sich in den vergangenen 15 Jahren eher besser entwickelt als in vielen anderen Ländern und sind höher als im Durchschnitt des Euro-Raums. Die verhältnismäßig niedrigere Investitionsquote ist überwiegend darauf zurückzuführen, dass es in Deutschland keine Übertreibungen bei der Bautätigkeit gab, was angesichts der Entwicklung der Immobilienmärkte in anderen OECD-Ländern, die zur Finanzkrise beigetragen haben, eher positiv zu sehen ist. Die dort jetzt stattfindenden Anpassungsprozesse sind mit starken negativen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen verbunden. Die öffentlichen Investitionen können zudem allenfalls einen kleinen Teil zur Erklärung der im internationalen Vergleich niedrigeren deutschen Investitionsquote beitragen. Sie beliefen sich in den vergangenen 15 Jahren lediglich auf 1,5 % bis 2 % des Bruttoinlandsprodukts.

Zudem lässt die Studie unberücksichtigt, dass in den 1990er-Jahren massiv Mittel in den Neuen Ländern investiert wurden. Die Rückgänge bei den öffentlichen Investitionen in den vergangenen zehn Jahren müssen vor diesem Hintergrund gesehen werden. Außerdem wurden Versorgungsbetriebe und andere Bereiche auf kommunaler Ebene privatisiert oder ausgelagert, sodass diese Investitionen nicht länger als staatliche Investitionen gewertet werden. Ähnliches gilt für die Deutsche Bahn. Dies dürfte zum Teil die Rückgänge des preisbereinigten Nettoanlagevermögens des Staates erklären, die in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ausgewiesen werden.

Darüber hinaus wurde von Seiten der Verkehrsminister der Länder die Forderung nach einer Erhöhung der öffentlichen **Investitionen im Verkehrsbereich** von zunächst 2,7 Mrd Euro und mit-

telfristig 5 Mrd Euro pro Jahr erhoben (Beschluss der Sonder-Verkehrsministerkonferenz vom 2. Oktober 2013). Dies sind zum einen Größenordnungen, die gesamtwirtschaftliche Kennziffern nur marginal ändern würden. Zum anderen dürften die genannten Zahlen als Verhandlungsposition zu begreifen sein: Es liegt im Interesse der jeweiligen Minister, höhere Spielräume bei den Ausgaben zu erlangen.

Ebenfalls eher von politischen Wünschen als von tatsächlichen Bedarfen dürften angebliche Investitionsrückstände auf **kommunaler Ebene** geprägt sein, die auf Umfragen unter den Städten und Gemeinden zurückgehen. Eine Umfrage im Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) bestimmt so einen Nachholbedarf von 128 Mrd Euro (KfW, 2013). Gleichzeitig sind die befragten Städte und Gemeinden allerdings überwiegend der Auffassung, diesen Nachholbedarf in den kommenden Jahren mindestens konstant halten oder sogar zurückführen zu können. In der Summe erzielen die Gemeinden derzeit Haushaltsüberschüsse. Sie besitzen daher Spielräume, ihre Investitionen aus bestehenden Mitteln zu erhöhen. Handlungsbedarf gibt es damit wohl nur bei einem Teil der Städte und Gemeinden. Flächendeckende Zuteilungen lassen sich hingegen nicht rechtfertigen.

## 2. Die positive Haushaltslage als Spiegelbild außergewöhnlicher Entwicklungen

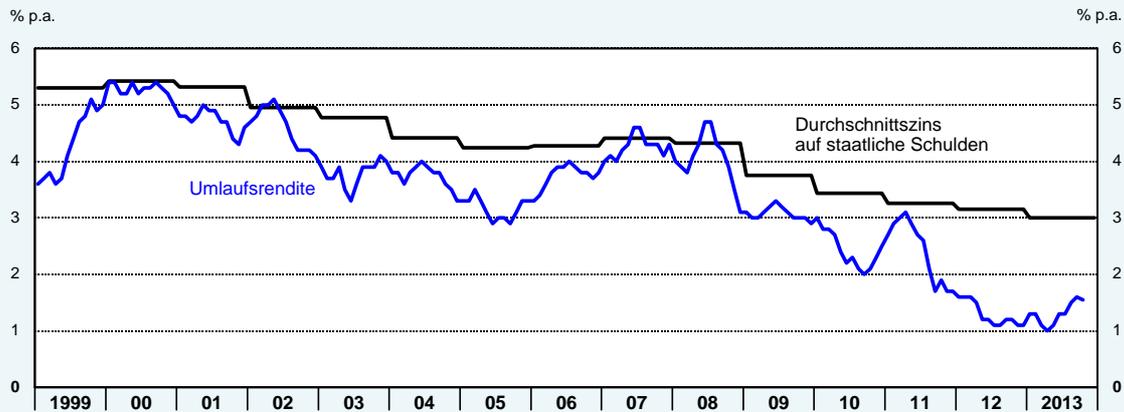
### Einfluss des niedrigen Zinsniveaus auf die Einnahmen und Ausgaben des Staates

**552.** Seit Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise ist das allgemeine **Zinsniveau deutlich gesunken**. Grundsätzlich führt ein Rückgang des Zinsniveaus zu einer Umverteilung zwischen Gläubigern und Schuldern: Schuldner müssen weniger Zinsaufwand tragen, während Gläubiger geringere Zinserträge erzielen. Die öffentlichen Haushalte sind hiervon über zwei Wege betroffen. Zum einen ist der Staat der größte Nettoschuldner, sodass er auf diesem Weg erheblich geringere Zinsausgaben zu tragen hat. Zum anderen sind Effekte auf der Einnahmeseite bedeutsam, die aus der nicht symmetrischen steuerlichen Behandlung von Zinserträgen und Zinsaufwendungen stammen.

**553.** Der Rückgang der Zinsen lässt sich anhand der Entwicklung der **Umlaufrendite** der durch den Staat emittierten Anleihen verdeutlichen. Seit Ende der 1990er-Jahre schwankte diese in einer Bandbreite von etwas über 5 % bis leicht unterhalb von 3 % (Schaubild 75). Im Verlauf des Jahres 2010 fiel die Umlaufrendite erstmals deutlich unter die Marke von 3 % und sank bis auf 2 %. Nach einem Anstieg in der ersten Jahreshälfte 2011 reduzierte sie sich bis Mitte des Jahres 2012 sehr kräftig auf etwas über 1 % und verharrte ein Jahr auf diesem Niveau. Bis Mitte Oktober 2013 ist sie auf 1,5 % angestiegen.

Die Umlaufrendite ergibt sich aus der Marktbewertung der vom Staat in der Vergangenheit emittierten Anleihen. Sie gibt damit an, welchen Zinssatz der Staat für neue Anleihen bieten muss. Der Staat zahlt auf einen Teil der Schulden relativ langfristig vereinbarte Zinsen, sodass die Höhe der Zinsausgaben erst mit zeitlicher Verzögerung auf eine Veränderung der Umlaufrendite reagiert. Erst beim Überrollen der Staatsverschuldung entfalten sich also die Wirkungen eines veränderten Zinsniveaus. Deswegen liegt die derzeitige **Durchschnittsverzinsung der staatlichen Schulden** noch oberhalb der Umlaufrendite.

Schaubild 75

Umlaufrendite<sup>1)</sup> und impliziter Durchschnittszins<sup>2)</sup> auf staatliche Schulden

1) Umlaufrendite der Anleihen der öffentlichen Hand.– 2) Geleistete Vermögenseinkommen des Staates in Relation zu den Schulden des Staates im nicht-öffentlichen Bereich (ab 2010) oder in Relation zu den Kreditmarktschulden und Kassenkrediten des Staates (vor 2010). Durchschnittszins für das Jahr 2013: eigene Prognose.

© Sachverständigenrat

Quelle: Deutsche Bundesbank und eigene Berechnungen

Daten zum Schaubild

**554.** Bei unveränderter Umlaufrendite und unverändertem Schuldenstand dürften **in Zukunft** insofern noch weitere Rückgänge der Zinsausgaben eintreten. Gleichwohl bedeutete ein Anstieg des Zinsniveaus auf in der Vergangenheit übliche Größenordnungen eine erhebliche Belastung der öffentlichen Haushalte. Aufgrund des hohen Anteils kurz laufender und variabel verzinsten Anleihen schlägt ein Anstieg des Zinsniveaus relativ schnell auf die Zinsausgaben des Staates durch. Dies zeigt sich zum Beispiel darin, wie stark die Durchschnittsverzinsung in den Jahren 2009 und 2010 gesunken ist. In den folgenden Jahren waren die Rückgänge deutlich geringer, obwohl die Umlaufrendite noch weiter zurückging. Ein Anstieg in derselben Größenordnung wie der Rückgang in den Jahren 2009 und 2010 würde die öffentlichen Haushalte um mehr als 18 Mrd Euro belasten.

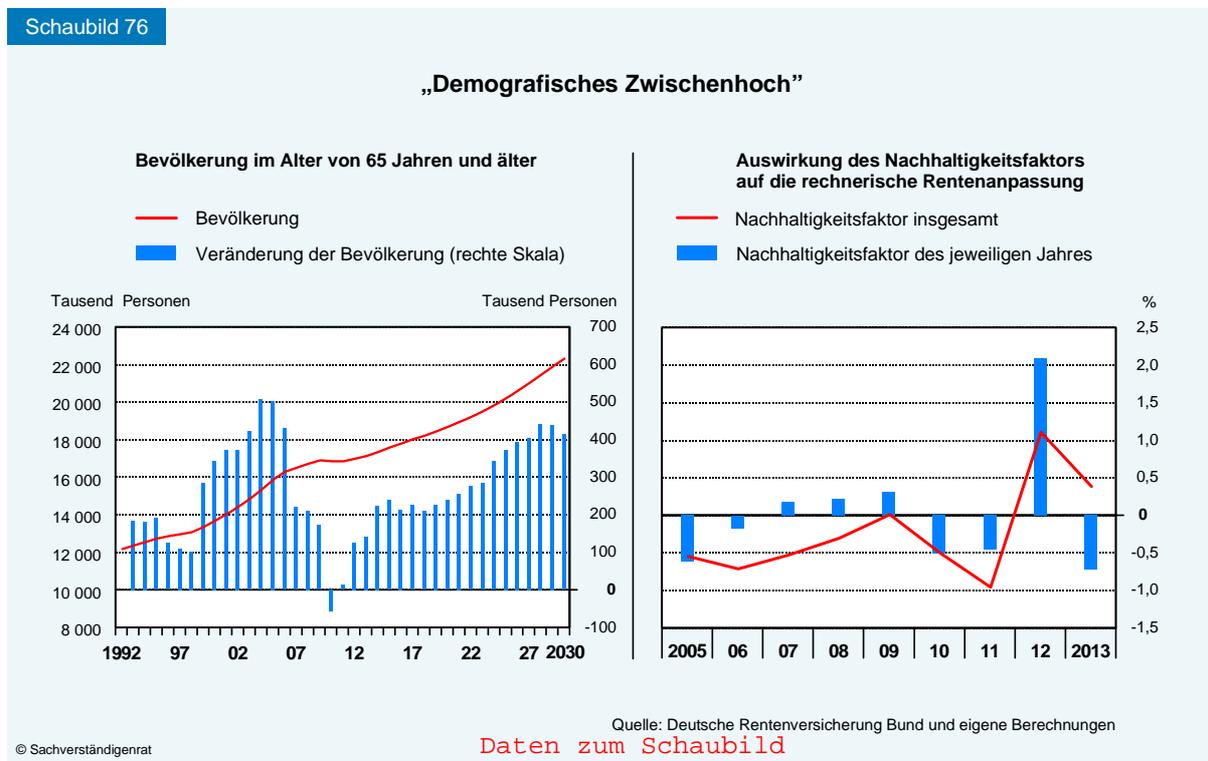
**555.** Auf die **Einnahmeseite** des Staates wirken sich die niedrigen Zinsen über die Ertragsbesteuerung aus. Unternehmer und Immobilieninvestoren können ihre Schuldzinsen im Rahmen der Einkommen- oder Körperschaftsteuer sowie der Gewerbesteuer zum Abzug bringen, wobei häufig Steuersätze in der Größenordnung von 40 % gelten. Die höheren Gewinne infolge des gesunkenen Zinsniveaus tragen damit zu einem **Anstieg der Unternehmensteuern** bei. Bei der steuerlichen Belastung der Zinserträge ist der Staat weniger konsequent, sodass die **Rückgänge bei der Zinsbesteuerung** geringer ausfallen. In vielen Fällen verzichtet der Staat vollständig auf die vorgelagerte Besteuerung von Erträgen aus Finanzkapital.<sup>1</sup> Neben der Nichtbesteuerung weiter Teile der Finanzerträge unterliegen steuerpflichtige Zinseinkommen regelmäßig nicht dem regulären Einkommensteuersatz, sondern nur dem ermäßigten Abgeltungsteuersatz von 25 %. **Im Saldo** erzielt der Staat bei einem Rückgang der Zinseinkommen **Steuermehrereinnahmen**.

<sup>1</sup> Dazu zählen die kapitalgedeckte betriebliche und private Altersversorgung für Arbeitnehmer, die Versorgungswerke der von der Versicherungspflicht in der Gesetzlichen Rentenversicherung befreiten Berufe und die Altersrückstellungen der privaten Krankenversicherungen.

## „Demografisches Zwischenhoch“

**556.** Deutschland befindet sich mit Blick auf die öffentlichen Finanzen derzeit demografisch in einer besonderen Zwischenphase. Während bereits in den Jahren unmittelbar nach der Jahrtausendwende der Anteil der Rentner und Pensionäre an der Gesamtbevölkerung angestiegen war und langfristig weiter sehr deutlich zunehmen wird, waren die Zuwächse in den fünf vergangenen Jahren spürbar geringer. Betrachtet man die Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und älter, so zeigt sich, dass in den Jahren 1999 bis 2006 der jährliche Zuwachs dieser Bevölkerungsgruppe bei durchschnittlich 404 000 Personen lag. In den Jahren 2007 bis 2018 wird er gemäß der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts jedoch nur bei durchschnittlich 164 000 Personen liegen. Ab dem Jahr 2019 ist zu erwarten, dass die jährlichen Zuwächse ansteigen (Schaubild 76, links).

Schaubild 76



**557.** Die geringeren Rentenzugangszahlen wirken sich auf die **Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung** aus. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt erreichten diese im Jahr 2003 mit 11,1 % ihren vorläufigen Höhepunkt, seither sind sie bis zum Jahr 2013 auf 9,7 % zurückgegangen. Projektionen zur Ausgabenentwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung zeigen, dass die Ausgaben in den Jahren 2010 bis 2030 um 2 Prozentpunkte und damit im Durchschnitt um 0,1 Prozentpunkte pro Jahr ansteigen dürften (Expertise 2011).

Neben der demografischen Entwicklung schlagen sich die Rentenreformen, die das Rentenniveau bereits in der Vergangenheit abgesenkt haben, ein gestiegenes tatsächliches Renteneintrittsalter und eine allgemein verbesserte Beschäftigungslage in Deutschland in den Finanzen der Gesetzlichen Rentenversicherung nieder. Dennoch dürfte das „demografische Zwischenhoch“ einen erheblichen Anteil an deren sehr guten finanziellen Lage in den vergangenen drei Jahren haben. Besonders augenscheinlich ist dies mit Blick auf den **Nachhaltigkeitsfaktor**.

Vereinfacht ausgedrückt knüpft dieser an das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Rentnern an und ermittelt anschließend Abschläge für die jährlichen Rentenanpassungen, um starke Anstiege der Beitragssätze abzumildern und die jeweilige Rentnergeneration an den Kosten des demografischen Wandels zu beteiligen. Der Nachhaltigkeitsfaktor hat in den letzten Jahren teilweise nicht zu verminderten Rentenanpassungen geführt, sondern die Rentenanpassung erhöht. Kumuliert ergibt sich sogar ein leicht positiver Effekt auf die Rentenhöhe im Jahr 2013 (Schaubild 76, rechts).

**558.** In den kommenden Jahren sind somit – wenngleich zunächst nur langsam – steigende Rentenzugangszahlen und damit **steigende Ausgaben** zu erwarten. Der Sachverständigenrat hat in der Vergangenheit detaillierte Projektionen zur Ausgabenentwicklung im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel vorgelegt (Expertise 2011; Werding, 2011). Demnach dürften die Rentenausgaben im Jahr 2019 gegenüber dem Jahr 2013 um etwa 0,37 Prozentpunkte des Bruttoinlandsprodukts höher liegen. Ab dem kommenden Jahrzehnt steigen die Mehrbelastungen voraussichtlich nochmals kräftig und kontinuierlich an, wenn nach und nach die Generation der Baby-Boomer das Rentenalter erreicht. Gegenüber dem Jahr 2013 ist bis zum Jahr 2030 eine Zunahme in der Größenordnung von 1,8 Prozentpunkten des Bruttoinlandsprodukts zu erwarten. Dies entspräche heute etwa 48 Mrd Euro. Dies gilt wohlgerne trotz der zeitgleichen Senkung des Rentenniveaus, die durch den Nachhaltigkeitsfaktor bereits gesetzlich verankert ist und daher in solchen Projektionen berücksichtigt wird. Die Europäische Kommission erwartet für den Zeitraum der Jahre 2010 bis 2030 einen Anstieg der Rentenausgaben in Höhe von 1,2 Prozentpunkten bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt, somit heute etwa 33 Mrd Euro (Europäische Kommission, 2012b).

**559.** Die zweite Seite des „demografischen Zwischenhochs“ betrifft die **Anzahl junger Menschen**, die Bildungs-, Betreuungs- und Transferleistungen erhalten. Während die zunehmenden Rentenausgaben noch einige Jahre auf sich warten lassen, ging die Anzahl junger Menschen bereits in den vergangenen Jahren zurück. So wurden im Jahr 1999 noch mehr als 10 Millionen Schüler an Allgemeinbildenden Schulen unterrichtet; im Jahr 2011 waren es nur noch knapp 8,7 Millionen Schüler. Bislang waren die Einsparungen für die öffentlichen Haushalte allerdings begrenzt, weil etwa die Umstellung auf ein achtjähriges Gymnasium zwar die Schülerzahlen abgesenkt, den Bildungsaufwand je Schüler aber erhöht hat. Ebenfalls stiegen die Studierendenzahlen in diesem Zeitraum kräftig von 1,8 Millionen auf 2,4 Millionen Personen, was zu Mehrausgaben an den Universitäten und Fachhochschulen führte. Im Wintersemester 2012/2013 betrug die Anzahl der Studierenden sogar 2,5 Millionen Personen.

Der **Rückgang der Schülerzahlen** dürfte sich in den kommenden Jahren **weiter fortsetzen** und voraussichtlich von weniger stark ansteigenden Studierendenzahlen begleitet werden. Die Kultusministerkonferenz erwartet für das Jahr 2019 einen weiteren Rückgang der Schülerzahlen gegenüber dem Jahr 2011 um 10,1 % auf knapp 7,8 Millionen Schüler. Die Zahl der Studienanfänger wird voraussichtlich vom Jahr 2013 bis zum Jahr 2019 um 6,1 % und bis zum Jahr 2025 um 13,7 % zurückgehen (Kultusministerkonferenz, 2013). Die rückläufige Entwicklung der Anzahl junger Menschen wird sich zudem unmittelbar auf die familienpolitischen Transferleistungen, wie etwa die Kindergeldausgaben, auswirken.

**560.** Insgesamt fallen die möglichen Ausgabeneinsparungen durch den demografischen Wandel im Bereich der Bildung und Kinderbetreuung überwiegend in einen Zeitraum, in dem die Ausgabensteigerungen im Bereich der Alterssicherung noch zu einem Großteil bevorstehen. Vorübergehend wirkte der demografische Wandel damit für die öffentlichen Haushalte bereits **entlastend**, was sich in den kommenden Jahren zunächst fortsetzen sollte. Ab dem Jahr 2020 werden jedoch aufgrund der demografischen Entwicklung voraussichtlich hohe Ausgabensteigerungen finanziert werden müssen.

## II. Die Verschuldungssituation des Staates

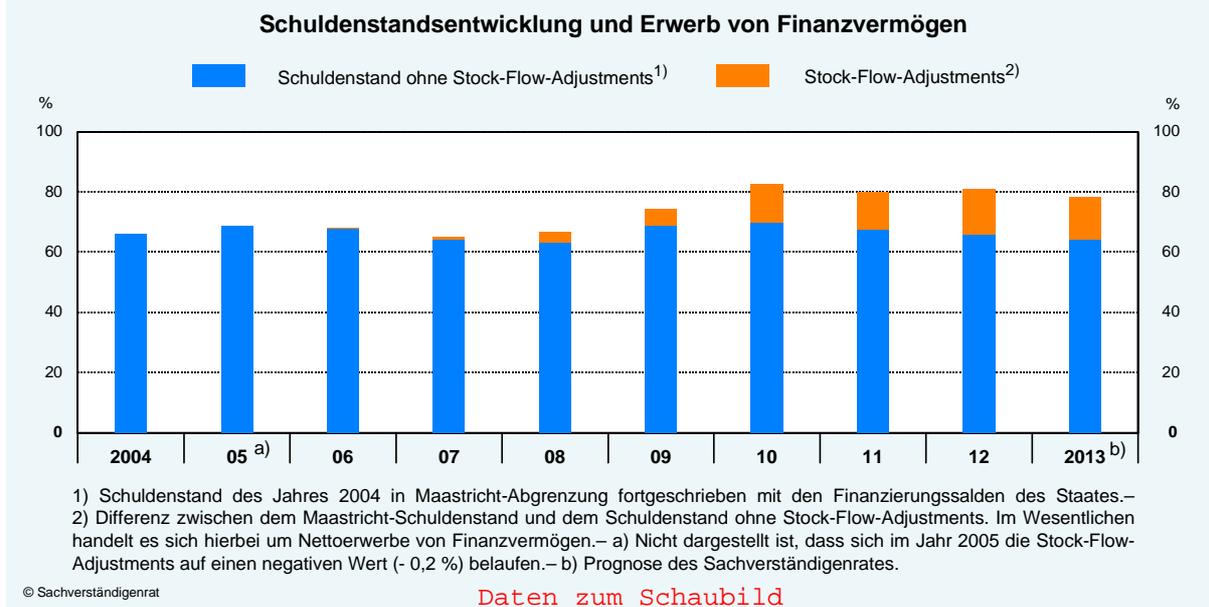
**561.** Die Entwicklung der Staatsschulden wird heute aufmerksamer verfolgt als in den Jahren vor der Wirtschafts- und Finanzkrise. Deutschland verzeichnete wie viele andere OECD-Staaten starke Anstiege in der Verschuldung und weist in der Folge eine **historisch hohe Schuldenstandsquote** auf. In Deutschland lag die Schuldenstandsquote im Jahr 2007 mit 65,2 % noch relativ nah am Maastricht-Schwellenwert von 60 %; nach einem Anstieg auf über 80 % wird sie im Jahr 2013 voraussichtlich etwas sinken und dann bei 78,3 % liegen.

**562.** Die **Interpretation der Schuldenstandsquote** wird in der jüngeren Zeit deutlich erschwert. Insbesondere war bislang eine Unterscheidung von Brutto- und Nettoschuldenstandsquote entbehrlich, da die Entwicklung der üblicherweise betrachteten Bruttoschulden als gute Annäherung für diejenige des staatlichen Nettofinanzvermögens herangezogen werden konnte. Es bestand zudem ein sehr enger Zusammenhang zwischen der Veränderung des Schuldenstands und dem ausgewiesenen Finanzierungssaldo des Staates.

**563.** In den Jahren seit Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise überstiegen die Zuwächse bei den Schulden die staatlichen Defizite hingegen deutlich. Buchhalterisch gehen diese Abweichungen zwischen Finanzierungssaldo und Änderung des Schuldenstands auf sogenannte **Stock-Flow-Adjustments** zurück. Diese treten auf, wenn der Staat Finanzvermögen erwirbt (veräußert), Kredite vergibt (Kredite beim Staat getilgt werden) oder Unternehmen kauft (privatisiert). Derartige Transaktionen erhöhen (senken) den Finanzierungsbedarf des Staates, sodass sie sich auf den Schuldenstand auswirken. Sie werden jedoch nicht im Finanzierungssaldo des Staates erfasst.

**564.** Veranschaulichen lassen sich die Differenzen zwischen Finanzierungssalden und Schuldenstandsänderungen durch einen Vergleich der Entwicklung des tatsächlichen Schuldenstands mit derjenigen, die sich bei ausschließlicher Kumulation der Finanzierungssalden ergeben hätte. Wählt man als Ausgangspunkt den Schuldenstand des Jahres 2004, so zeigen sich bis zum Jahr 2008 nur geringfügige Abweichungen (Schaubild 77). Seit dem Jahr 2009 sind die Schulden jedoch schneller angestiegen als es die Finanzierungssalden anzeigen. Der größte Sprung war im Jahr 2010 zu verzeichnen, als insbesondere die **Abwicklungsanstalt** der Hypo Real Estate AG, die FMS Wertmanagement, gegründet wurde. Deren Schulden in Höhe von anfänglich etwa 190 Mrd Euro wurden von diesem Zeitpunkt an als Staatsschulden klassifiziert, wodurch die Schuldenstandsquote um rund 8 Prozentpunkte anstieg. Für den Finanzierungssaldo wurde jedoch nur ein Betrag in Höhe der geschätzten zukünftigen Verlus-

Schaubild 77



te im Rahmen der Abwicklung eingestellt, der sich nur auf etwa 32 Mrd Euro oder 1,2 % des Bruttoinlandsprodukts belief.

**565.** Im Rahmen der Unterstützung von Mitgliedstaaten des Euro-Raums erhöhte sich der Schuldenstand zum einen um die von Deutschland aufgenommenen Schulden, die in Form von bilateralen Krediten weitergereicht wurden. Zum anderen wird die Schuldenaufnahme der **EFSF** (European Financial Stability Facility) anteilig den Garantie gebenden Ländern zugerechnet. Beides wird bei der Berechnung des Finanzierungssaldos nicht berücksichtigt, sodass dies die Differenzen zwischen Finanzierungssalden und Schuldenstandsentwicklung erhöhte. Das Bundesministerium der Finanzen veröffentlicht in unregelmäßigen Abständen eine Übersicht über die schuldenstandserhöhenden Effekte der Finanz- und Eurokrise (Tabelle 26). Die schon verbuchten schuldenstandserhöhenden Effekte der Finanzmarktkrise übersteigen hier nach diejenigen der im Zuge der Schuldenkrise im Euro-Raum getroffenen Maßnahmen bislang deutlich.

**566.** Zu gewissen Irritationen kann es kommen, weil die über den **ESM** aufgenommenen Schulden anders als die der EFSF nicht den Schuldenständen der Garantie gebenden Mitgliedstaaten zugerechnet werden. Bis Ende September 2013 wurden 44,4 Mrd Euro über den ESM an Spanien und Zypern ausgezahlt. Nach dem Beteiligungsschlüssel entfallen auf Deutschland 27,15 %, also etwa 12 Mrd Euro, die nicht im Schuldenstand erfasst werden. Für die Zukunft sind nur relativ kleine weitere Beträge vorgesehen. Zypern wurden bislang Zusagen in Höhe von 9 Mrd Euro gemacht, von denen 3 Mrd Euro bereits geleistet wurden. Für die Rekapitalisierung des spanischen Bankensektors wurden zwar Hilfen von bis zu 100 Mrd Euro eingeräumt, von denen Spanien 41,4 Mrd Euro in Anspruch genommen hat. Es ist derzeit aber unklar, ob Spanien das noch ausstehende Finanzierungsvolumen benötigt.

Tabelle 26

**Kumulierte Effekte der Maßnahmen im Rahmen der Finanzmarktkrise und der europäischen Staatsschuldenkrise auf den Maastricht-Schuldenstand<sup>1)</sup> (Bruttogröße)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	in Mrd Euro					
<b>Maastricht-Schuldenstand (in % des BIP) .....</b>	<b>66,8</b>	<b>74,5</b>	<b>82,4</b>	<b>80,4</b>	<b>81,9</b>	<b>80,5</b>
darunter:						
<b>Finanzmarktkrise .....</b>	<b>51,3</b>	<b>95,7</b>	<b>309,2</b>	<b>294,3</b>	<b>293,2</b>	<b>256,5</b>
in % des BIP .....	2,1	4,0	12,4	11,4	11,1	9,5
<b>Bund .....</b>	<b>10,1</b>	<b>27,6</b>	<b>222,9</b>	<b>205,8</b>	<b>181,4</b>	
IKB Deutsche Industriebank .....	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	
Commerzbank .....	8,2	18,2	18,2	6,7	6,7	
Aareal Bank .....		0,5	0,4	0,3	0,3	
Hypo Real Estate (HRE) .....		6,3	7,7	7,7	7,7	
WestLB .....		0,7	3,0	3,0	2,0	
Abwicklungsanstalt HRE (FMS- Wertmanagement) .....			191,8	186,3	162,9	
<b>Länder .....</b>	<b>41,2</b>	<b>67,2</b>	<b>85,3</b>	<b>87,6</b>	<b>110,8</b>	
BayernLB .....	3,0	10,0	10,0	10,0	10,0	
HSH Nordbank .....		3,0	3,0	3,0	3,0	
Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) .....		2,0	2,0	2,0	2,0	
NordLB Kapitalaufstockung .....				0,5	0,5	
Garantiegesellschaft GPBW (LBBW) .....		12,7	12,7	12,7	12,7	
Zweckgesellschaft SachsenLB (Sealink) .....	15,2	15,0	12,2	10,7	8,9	
Abwicklungsanstalt WestLB (EAA) <sup>2)</sup> .....	23,0	24,5	45,4	48,6	72,8	
Eigenkapitalerhöhung Portigon durch NRW .....					1,0	
<b>Gemeinden .....</b>		<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	
LBBW .....		1,0	1,0	1,0	1,0	
<b>Staatsschuldenkrise (nur Bund)</b>			<b>5,9</b>	<b>19,9</b>	<b>64,7</b>	<b>85</b>
in % des BIP .....			0,2	0,8	2,4	3
Griechenland-Kredite KfW <sup>3)</sup> .....			5,9	15,2	15,2	
EFSF (Griechenland-Paket II) <sup>3)</sup> .....					31,6	
EFSF (Kredite an Irland) <sup>3)</sup> .....				2,3	3,6	
EFSF (Kredite an Portugal) <sup>3)</sup> .....				2,4	5,7	
ESM (Beteiligungserwerb) .....					8,7	

1) Alle Daten sind vorläufig. Abweichungen in den Summen durch Rundungsdifferenzen. Angaben für das Projektionsjahr 2013 basieren auf der BMF-Projektion vom Juli 2013 und der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts gemäß Frühjahrsprojektion der Bundesregierung. Die Angaben für 2013 sind auf 0,5 gerundet.– 2) Die EAA wird unter dem Dach der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung geführt, statistisch aber dem Landesektor zugeordnet.– 3) Auszahlung erfolgt nicht von staatlichen Stellen, wird allerdings dem Maastricht-Schuldenstand zugerechnet.

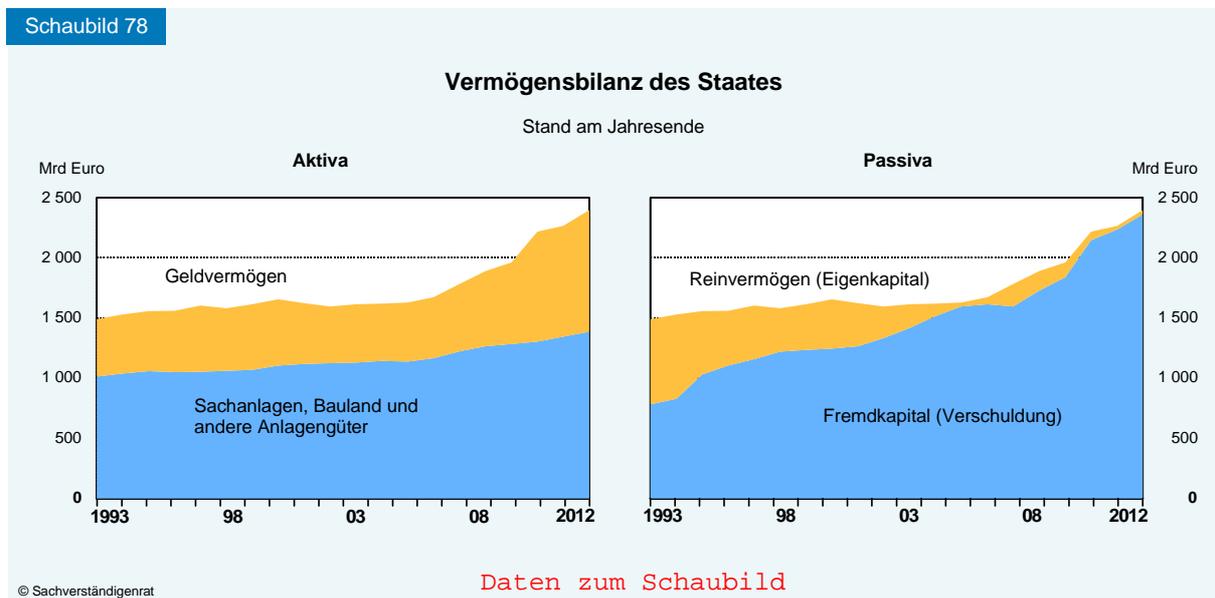
Quellen: Aufstellung des Bundesministeriums der Finanzen, Bundestagsdrucksache 17/14397  
**Daten zur Tabelle**

Der Grund für die von der EFSF **abweichenden Handhabung** ist die Einordnung des ESM als internationale Organisation. Damit wird der ESM gleichsam wie der IWF behandelt, dessen Schulden nicht den Staaten zugerechnet werden. Die Einzahlungen der Staaten in den ESM zur Bildung einer Eigenkapitalbasis erfordern hingegen eine Kreditaufnahme des Staates und wirken sich so erhöhend auf den Schuldenstand aus. Dies wird den Schuldenstand des deutschen Staates bis zum Ende des Jahres 2014 insgesamt um 21,7 Mrd Euro erhöht haben.

**567.** Das Statistische Bundesamt veröffentlicht eine Vermögensbilanz des Staates (Schaubild 78). Sie zeigt deutlich, dass der Staat sein Geldvermögen in den letzten Jahren erheblich

ausgeweitet hat. Es stieg von 560 Mrd Euro im Jahr 2007 auf 1 012 Mrd Euro im Jahr 2012. Obwohl die Verschuldung im gleichen Zeitraum um 765 Mrd Euro zugenommen hat, sank das Reinvermögen des Staates somit in geringerem Umfang. Damit hat sich die Nettovermögensposition des Staates in den letzten Jahren weniger stark verschlechtert, als es der Anstieg der Schuldenstände anzeigt. Jedoch sollte nicht vergessen werden, inwieweit der Staat weitere ungedeckte Ausgabenversprechungen getätigt hat. Insbesondere bestehen wegen der demografischen Lasten in den Bereichen Alterssicherung und Gesundheit sehr hohe **implizite Schulden** des Staates.<sup>2</sup> Die Risiken, denen sich der Staat aussetzt, sind zudem in einem deutlich höheren Ausmaß gestiegen; nicht immer kann dies in den offiziellen Statistiken nachempfunden werden. Die offiziell ausgewiesenen Schuldenstände überzeichnen die Situation damit keineswegs.

Schaubild 78



### III. Konsolidierung auf Ebene der Gebietskörperschaften

**568.** Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erfordert Fortschritte auf allen Ebenen des Staates (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungen). Für Bund und Länder hat sich der institutionelle Rahmen mit Einführung der Schuldenregel im Jahr 2009 stark verändert. Sie befinden sich derzeit in einer Übergangsphase, innerhalb derer die Defizite der Vergangenheit abgebaut werden müssen. Ab dem Jahr 2016 wird für den Bund und ab dem Jahr 2020 für die Länder die strukturelle Neuverschuldung nur noch in sehr engen Grenzen möglich sein. Mit Verabschiedung des Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags im Juli 2013 wurde das Regelwerk nochmals weiterentwickelt. Die zukünftigen Herausforderungen auf dem Weg der Konsolidierung bleiben insgesamt hoch.

<sup>2</sup> Berechnungen der impliziten Schulden variieren sehr stark in Abhängigkeit der getroffenen Annahmen, insbesondere zum Zins-Wachstums-Differenzial. Der Gegenwartswert der zukünftigen Ausgabensteigerungen kann so mit 146 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt angegeben werden (Moog und Raffelhüschen, 2013). Unter Berücksichtigung des aktuellen Primärsaldos ermittelt die Europäische Kommission hingegen nur einen Gegenwartswert der impliziten Schulden für Deutschland in Höhe von etwa 40 % (Europäische Kommission, 2012a).

## 1. Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags

**569.** Im Wesentlichen wurden mit dem Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags drei Maßnahmen beschlossen. Erstens wurde vereinbart, dass ein positiver Betrag auf dem **Kontrollkonto des Bundes** zum Jahresende 2015 gelöscht wird. Das Kontrollkonto erfasst Über- und Unterschreitungen des tatsächlichen Haushaltsabschlusses gegenüber der zulässigen Defizitobergrenze der Schuldenregel. Es stellt damit quasi das „Gedächtnis“ der Schuldenregel dar. Mit der nun vorgesehenen Streichung des Betrags wird vermieden, dass die teilweise sehr umfangreichen Unterschreitungen der Defizitobergrenzen des Abbaupfads durch den Bund mit zukünftigen Überschreitungen der Regelgrenze von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts verrechnet werden können. Bei der Festlegung des Abbaupfads im Jahr 2010 wurden tendenziell hohe Werte angesetzt, weswegen die Streichung zu begrüßen ist.

**570.** Zweitens wird der **Stabilitätsrat** zukünftig die Einhaltung der Obergrenze für das gesamtstaatliche strukturelle Defizit in Höhe von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts überwachen. Mitglieder des Stabilitätsrates sind die Finanzminister von Bund und Ländern sowie der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie; der Stabilitätsrat überwacht die Haushalte von Bund und Ländern unter anderem mit dem Ziel, drohende Haushaltsnotlagen zu identifizieren. Durch die nun hinzutretende Aufgabe, den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo zu überwachen, wird die bislang fehlende Erfassung der Gemeinden und Sozialversicherungen korrigiert. Kommt der Stabilitätsrat zu dem Ergebnis, dass die Obergrenze überschritten wird, kann er Empfehlungen aussprechen, die den Regierungen und Parlamenten von Bund und Ländern zugeleitet werden.

**571.** Drittens wird ein **unabhängiger Beirat** gegründet. Er unterstützt den Stabilitätsrat bei der Überwachung der gesamtstaatlichen Defizitobergrenze. Dazu gibt er zweimal im Jahr eine Einschätzung ab. Kommt der Beirat zu der Auffassung, dass die Obergrenze nicht eingehalten wird, so empfiehlt er Maßnahmen, die geeignet sind, das überhöhte Finanzierungsdefizit zu beseitigen. Die Einschätzungen und Empfehlungen werden veröffentlicht. Sie sind für den Stabilitätsrat allerdings nicht bindend. Nur in dem Fall, dass der Stabilitätsrat erstens derselben Auffassung wie der Beirat im Hinblick auf einen drohenden Verstoß gegen die Defizitobergrenze ist, und sich zweitens nicht selbst auf Empfehlungen einigen kann, werden die Empfehlungen des Beirats dem Bericht beigefügt, der in diesem Fall den Regierungen und Parlamenten von Bund und Ländern zugeleitet wird.

Die Gründung eines solchen unabhängigen Beirats ist im Grundsatz positiv zu beurteilen. Er ermöglicht eine unabhängige Beurteilung der Finanzpolitik in Deutschland, die das enge Korsett des Stabilitätsrates auflockert. Kritisch scheint zunächst die Zuordnung dieses unabhängigen Gremiums zum Stabilitätsrat, einem Organ der Exekutive. Für eine effektivere Kontrolle der Finanzpolitik hätte der unabhängige Beirat ähnlich wie in anderen Ländern der Legislative zugeordnet sein müssen. Aufgrund der Besonderheiten des deutschen Föderalismus ist dies jedoch unrealistisch. Es wäre gleichwohl wünschenswert, dass der Stabilitätsrat die Einschätzungen und Empfehlungen des unabhängigen Beirats in seinem Bericht berücksichtigen und an die Parlamente berichten muss.

## 2. Der Bundeshaushalt im Rahmen der Schuldenregel

**572.** Der Entwurf eines Haushaltsplans des Bundes aus dem Juli 2013 ist angesichts der noch nicht abgeschlossenen Regierungsbildung als vorläufig anzusehen. Insgesamt zeigt er, dass der **Abbau des Defizits** weiter voranschreiten soll. Ab dem Jahr 2015 sollen Überschüsse erzielt werden, die zunächst zum Abbau der Schulden des Investitions- und Tilgungsfonds verwendet werden sollen. Die Vorgaben der Schuldenregel werden hiermit übertroffen. Dies gilt, obwohl zusätzliche Ausgaben wegen der Flutschäden im Frühjahr den Bund in den Jahren 2013 und 2014 belasten.

**573.** Zu kritisieren ist der nun schon wiederholte Zugriff auf die **Bundeszuschüsse zu den Sozialversicherungen**, mit denen der Bund einen weiteren Beitrag zur Konsolidierung erzielen möchte. Das Vorgehen ist ordnungspolitisch fragwürdig, da jeder Eingriff in die Zuschüsse zu den Sozialversicherungen zwischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und von der Sozialversicherungspflicht befreiten Personen umverteilt. Vorgesehen ist, die Zuschüsse zum Gesundheitsfonds im Jahr 2014 ein weiteres Mal zu kürzen. Der Zuschuss ist zum Ausgleich der Kosten gedacht, die der Gesetzlichen Krankenversicherung durch gesamtgesellschaftliche Aufgaben entstehen (insbesondere die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern) und ist auf 14 Mrd Euro im Jahr festgesetzt.

Ursprünglich sollte er einmalig im Jahr 2013 auf 11,5 Mrd Euro gesenkt werden und im Jahr 2014 wieder 14 Mrd Euro betragen. Dieses Vorhaben wurde bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2014 aufgegeben. Der Zuschuss soll im Jahr 2014 nur noch 10,5 Mrd Euro betragen und erst im Jahr 2015 wieder eine Höhe von 14 Mrd Euro erreichen. Die Zuschüsse zur Gesetzlichen Rentenversicherung sollen ebenfalls ein weiteres Jahr um 1,25 Mrd Euro geringer als nach den formelbasierten Fortschreibungen ausfallen. Dieser Schritt war bereits im vergangenen Jahr so beschlossen worden. Der Bund nutzt damit gewissermaßen die gute finanzielle Lage der Gesetzlichen Rentenversicherung, um seinen Haushalt zu entlasten (Ziffern 556 ff.).

**574.** Positiv ist zwar, dass in der mittelfristigen Finanzplanung weiterhin an einer **Erhöhung** der Bundeszuschüsse auf die ursprünglich vorgesehenen Niveaus festgehalten wird. Dennoch bleibt festzuhalten, dass der Bund angesichts der starken Einnahmeentwicklung und den deutlich gesunkenen Zinsausgaben eine Konsolidierung ohne dieses Mittel hätte erreichen können. Natürlich wäre zum Erreichen derselben Defizitreduktion dann die Kürzung anderer Ausgabenpositionen notwendig gewesen. Die umfangreichen Finanzhilfen hätten hier ebenso wie die zahlreichen Steuervergünstigungen herangezogen werden können. Im Jahr 2014 werden sich die Ausgaben dieser beiden Positionen nach dem Subventionsbericht der Bundesregierung auf 21,8 Mrd Euro belaufen. Damit wird erstmals seit drei Jahren ein Anstieg zu verzeichnen sein. Außerdem wurden die ursprünglich angestrebten Einsparungen beim Etat des Bundesministeriums der Verteidigung um mehrere Milliarden Euro verfehlt. Im Finanzplan zur Haushaltsaufstellung für das Jahr 2011 war noch ein Rückgang der Ausgaben im Verteidigungsbereich auf knapp 23 Mrd Euro im Jahr 2014 angelegt. Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2014 sind diese nun mit 27,8 Mrd Euro veranschlagt. Nicht zuletzt auf die Einführung

des Betreuungsgelds hätte verzichtet werden können, womit mittelfristig Ausgaben in Höhe von jährlich 1 Mrd Euro vermieden worden wären (Ziffer 743).

Letztlich wurden sinkende Beitragssätze bei den Sozialversicherungen verhindert und die Mehreinnahmen in den Bundeshaushalt umgeleitet. Die Spielräume, früher als bislang vorgesehen die Bundeszuschüsse wieder zu normalisieren, sind gegeben und sollten genutzt werden. Dies würde weitere Beitragssatzsenkungen ermöglichen.

### 3. Die Länder auf dem schwierigen Weg zu ausgeglichenen Haushalten

#### Konsolidierungserfordernisse der Länder und Gemeinden bis zum Jahr 2020

**575.** Die Einführung der im Grundgesetz verankerten Schuldenregel bedeutet für die Länder, dass diese erstmals im Jahr 2020 **strukturell ausgeglichene Haushalte** aufweisen müssen. Zur Unterstützung der Länder mit den höchsten Anpassungsbedarfen zahlt der Bund Konsolidierungshilfen, wenn diese den schrittweisen Abbau ihrer strukturellen Defizite nachweisen. Der Stabilitätsrat wacht über die Einhaltung der Schuldenregel und bewertet die laufenden Sanierungsprogramme und die Konsolidierungsberichte der Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

**576.** Im Jahresgutachten 2011 hat der Sachverständigenrat die bis dahin zu leistenden **Konsolidierungsbedarfe** auf Grundlage des Haushaltsjahres 2010 berechnet (JG 2011 Ziffern 319 ff.). Die Ergebnisse können nun auf Grundlage des Jahres 2012 aktualisiert werden. Im Unterschied zur Schuldenregel des Grundgesetzes und den Analysen des Stabilitätsrates bezieht der Sachverständigenrat die kommunale Ebene bei der Analyse mit ein.

**577.** Bei der Ermittlung der Konsolidierungserfordernisse werden die in der Finanzstatistik ausgewiesenen Finanzierungssalden einer **zweistufigen Anpassung** unterzogen. Auf der ersten Stufe werden die Finanzierungssalden um konjunkturelle Einflüsse – analog zum Verfahren der Schuldenregel des Bundes – bereinigt. Außerdem werden Abweichungen bei den Sach- und Finanzinvestitionen je Einwohner zwischen den Ländern berücksichtigt, um Schwankungen zu korrigieren, die beispielsweise durch Privatisierungen und Investitionsprogramme entstehen. Zuletzt werden die Konsolidierungshilfen, die der Bund fünf Ländern (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) gewährt, herausgerechnet. Damit ergibt sich ein bereinigter Finanzierungssaldo für das Jahr 2012.

Auf der zweiten Stufe werden mit den auslaufenden Bundesergänzungszuweisungen an die Neuen Länder und den Zusatzlasten für Versorgungsausgaben infolge des sich abzeichnenden Anstiegs an Versorgungsempfängern zwei bis zum Jahr 2020 eintretende bedeutsame Effekte berücksichtigt. Der resultierende Konsolidierungsbedarf wird in Relation zu den **laufenden Primärausgaben**, also den laufenden Ausgaben ohne Berücksichtigung von Zinsen, angegeben, weil die Spielräume der Länder auf der Einnahmeseite begrenzt sind.

**578.** In den vergangenen zwei Jahren hat die **Gesamtheit der Länder** nennenswerte Fortschritte erzielt (Schaubild 79, Seite 325). Für die Ländergesamtheit belief sich der Konsolidierungsbedarf im Jahr 2012 auf 5,5 % der laufenden Primärausgaben, nach 9,0 % im Jahr 2011

und 12,4 % im Jahr 2010. Nicht alle Länder konnten jedoch ihren Konsolidierungsbedarf reduzieren.

**579.** Die im Durchschnitt hohen Konsolidierungsbedarfe **der Neuen Länder und Berlins** stehen im Zusammenhang mit den degressiv ausgestalteten Bundesergänzungszuweisungen für die teilungsbedingten Sonderlasten. Allerdings konnten diese Länder in den vergangenen Jahren, mit Ausnahme Mecklenburg-Vorpommerns, die fallenden Zuweisungen kompensieren, sodass die Konsolidierungsanforderungen teils kräftig zurückgingen. Besonders positiv ist der Fortschritt Berlins, welches im Ländervergleich nun im Mittelfeld liegt.

**580.** Das **Saarland und Bremen**, die Länder mit den höchsten Konsolidierungsbedarfen, stehen weiterhin vor umfassenden Anstrengungen. Dies war wegen der sehr hohen Anpassungslasten zwar nicht anders zu erwarten. Angesichts des hohen Einnahmenniveaus, des niedrigen Zinsniveaus und der insgesamt sehr günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind die Entwicklungen in diesen Ländern allerdings enttäuschend. Das Saarland weist sogar weiter ansteigende Konsolidierungserfordernisse auf. Bremen konnte im Jahr 2012 ebenfalls nur sehr geringe Fortschritte verzeichnen. Der Abstand beider Länder zu den anderen Ländern hat sich damit vergrößert und beiden steht ein schwerer Weg bevor. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangte der Stabilitätsrat in seiner Sitzung im Mai dieses Jahres. Demnach müsse das Saarland seinen Konsolidierungskurs „zügig deutlich verstärken“ (Stabilitätsrat, 2013a, S. 2). Der erfolgreiche Abschluss des Sanierungsprogramms in Bremen erfordere „weitere erhebliche Konsolidierungsanstrengungen“ (Stabilitätsrat, 2013b, S. 3). In beiden Ländern ist das Risiko hoch, dass in den kommenden Jahren gegen die jeweilige Konsolidierungsvereinbarung verstoßen wird. Dies hätte zur Folge, dass die vorgesehenen Zahlungen der Konsolidierungshilfen durch den Bund entfallen. Es ist zu befürchten, dass diese beiden Länder gegen die Schuldenregel des Grundgesetzes, welche erstmals im Jahr 2020 verbindlich wird, verstoßen werden.

**581.** Neben Bremen und dem Saarland befinden sich **Schleswig-Holstein und Berlin** ebenfalls in einem Sanierungsprogramm. Wegen der Fortschritte dieser Länder, die deutlich unterhalb der für die Konsolidierungshilfen entscheidenden Obergrenzen liegen, werden diese Länder vom Stabilitätsrat nur darauf hingewiesen, dass sie sich nicht zu nachlassenden Konsolidierungsbemühungen verleiten lassen dürfen. Zudem erhält **Sachsen-Anhalt** Konsolidierungshilfen; allerdings wurde in der Vergangenheit keine drohende Haushaltsnotlage festgestellt, sodass sich das Land derzeit nicht in einem Sanierungsprogramm befindet.

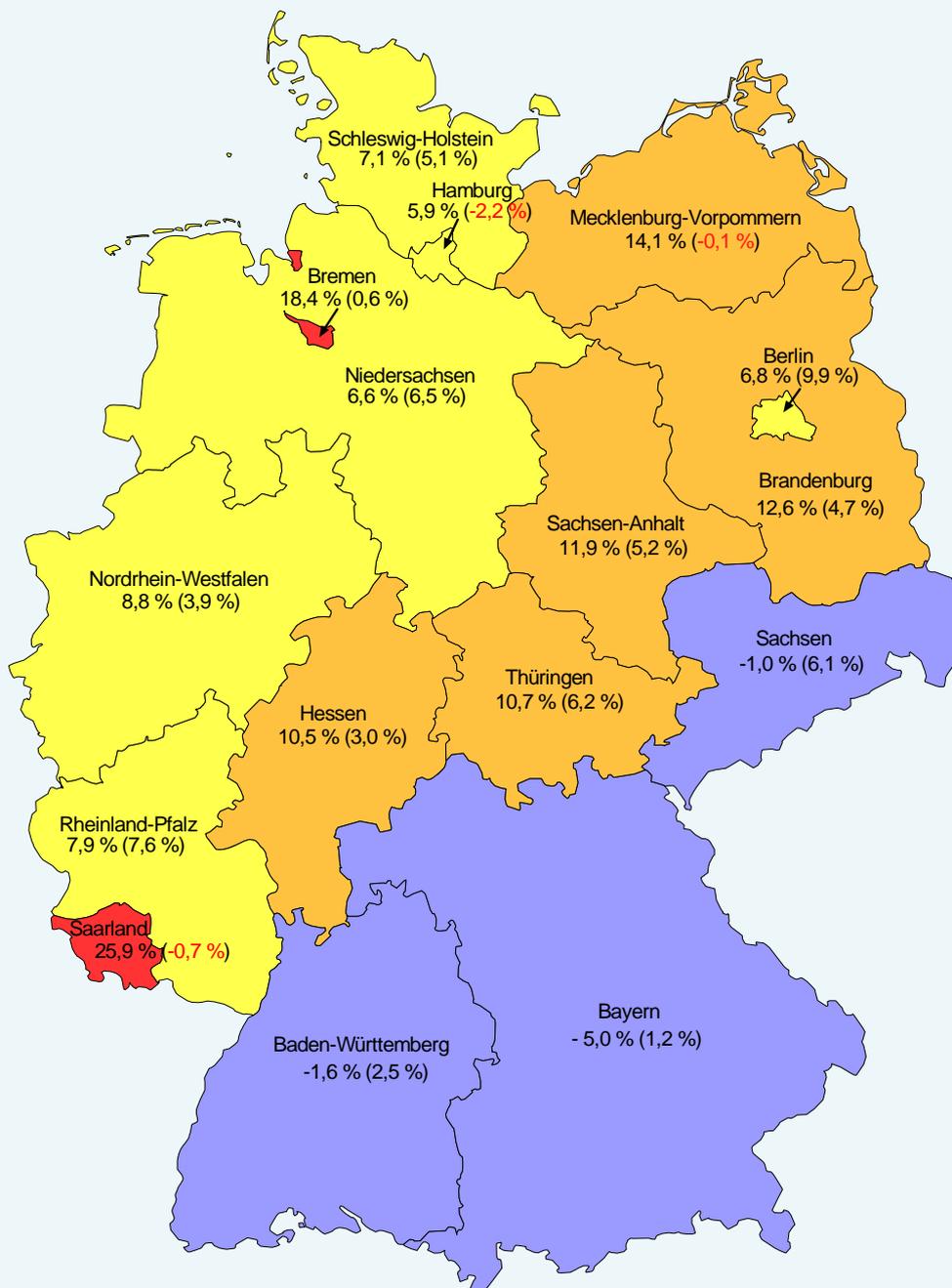
Positiv fallen außerdem die großen Fortschritte in den meisten Flächenländern des früheren Bundesgebiets auf, insbesondere in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz. Nordrhein-Westfalen konnte in dieser Gruppe durchschnittliche Fortschritte erreichen. Unterdurchschnittlich ist die Verbesserung hingegen in Hessen, welches nun einen Konsolidierungsbedarf aufweist, der den der meisten anderen Länder übersteigt. Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Hamburg wiesen in der Vergangenheit keine oder nur unbedenkliche Konsolidierungsbedarfe auf. Im Wesentlichen gilt dies weiterhin. In Hamburg allerdings hat sich der Konsolidierungsbedarf im Jahr 2012 erhöht.

Schaubild 79

**Konsolidierungsbedarf der Länder einschließlich ihrer Gemeinden bis zum Jahr 2020<sup>1)</sup>**

in % der laufenden Primärausgaben (Fortschritt 2012 gegenüber 2011)<sup>2)</sup>

unter 0    
  mehr als 0 bis 5    
  mehr als 5 bis 10    
  mehr als 10 bis 15    
  mehr als 15



1) Geometrische Grundlagen: Statistisches Bundesamt.– 2) Ergebnisse in Klammern stellen den Fortschritt (positiver Wert) oder den Rückschritt (negativer Wert) bei der Konsolidierung 2012 gegenüber 2011 dar (in Prozentpunkten der laufenden Primärausgaben).

## Potenziale bei den Ausgaben von Ländern und Kommunen

**582.** Einige Länder müssen noch erhebliche Einsparungen bis zum Jahr 2020 erreichen. Im Gegensatz zum Bund spielen für die Länder und Gemeinden die **staatlichen Konsumausgaben** – im Wesentlichen die Ausgaben für Personal und für nachgefragte Vorleistungen bei privaten Unternehmen – eine deutlich größere Rolle. Sie beliefen sich im Jahr 2012 auf 248 Mrd Euro. Dies entspricht etwa der Hälfte der gesamten Ausgaben der Länder und Gemeinden. Mit Blick auf die Haushaltskonsolidierung sind gewisse Fehlentwicklungen bei den staatlichen Konsumausgaben in den vergangenen Jahren nicht zu übersehen. So sind im Zeitraum 2007 bis 2012 die gemeinsamen Konsumausgaben von Ländern und Gemeinden nominal um 18,1 % angestiegen und damit deutlich schneller als beispielsweise der Verbraucherpreisindex, der in diesem Zeitraum lediglich um 8,3 % zugenommen hat. Die Zuwachsrate war in nahezu allen Bereichen sehr hoch, am höchsten in den Bereichen Umweltschutz, Wirtschaftliche Angelegenheiten und Allgemeine öffentliche Verwaltung.<sup>3</sup>

Spezifische Preisindizes für den Staatskonsum zu ermitteln, ist verhältnismäßig schwierig, da Effizienzsteigerungen und Qualitätszuwächse – beispielsweise in den Bereichen Justiz, Bildung oder innere Sicherheit –, so es sie denn gibt, schwer zu erfassen sind. Die Verwendung der offiziellen Preisindizes des Statistischen Bundesamts für den Staatskonsum von Ländern und Gemeinden ergibt einen realen Anstieg für diesen Zeitraum von insgesamt 4,9 %. Bei Aufrechterhaltung realer Konstanz der Ausgaben hätten im Jahr 2012 somit 11,6 Mrd Euro weniger ausgegeben werden müssen; im Vergleich mit der Entwicklung des Verbraucherpreisindexes belaufen sich die Mehrausgaben gar auf 20,6 Mrd Euro.

**583.** Die Entwicklung des Staatskonsums steht damit im **Gegensatz zur Zielsetzung der Schuldenregel**, mit der sich die Länder zum Erreichen ausgeglichener Haushalte verpflichtet haben. Zugleich lässt diese Entwicklung die Klagen über einen dramatisch verschlechterten Zustand der öffentlichen Infrastruktur in anderem Licht erscheinen. Offenbar haben die Länder und Kommunen in der Vergangenheit falsche Prioritäten gesetzt. Angesichts weitgehend fehlender Möglichkeiten der Länder, ihre Einnahmen eigenständig zu erhöhen, war davon auszugehen, dass die Schuldenregel eine Rückführung des Staatskonsums erforderlich machen würde. Ohne die sinkenden Zinsausgaben und stark angestiegenen Steuereinnahmen wären in den letzten Jahren wohl keine Fortschritte beim Abbau der Defizite erzielt worden.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, der die Pensionsausgaben von Ländern und Gemeinden weiter ansteigen lassen wird, zudem aber niedrigere Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts und damit der Steuereinnahmen bedeutet, ist eine solch dynamische Ausgabenentwicklung unvereinbar mit der Schuldenregel. Es bräuchte nicht nur einmalige, sondern regelmäßige und immer weiter voranschreitende Steuererhöhungen, um ein solches Wachstum staatlicher Konsumausgaben zu finanzieren. Auf weitere Entlastungen durch den

<sup>3</sup> Eine Unterteilung der staatlichen Konsumausgaben nach Aufgabenbereichen und Teilssektoren des Staates stellt das Statistische Bundesamt in der Fachserie 18.1.4 zur Verfügung. Es werden die Bereiche „Allgemeine öffentliche Verwaltung“, „Verteidigung“, „Öffentliche Ordnung und Sicherheit“, „Wirtschaftliche Angelegenheiten“, „Umweltschutz“, „Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen“, „Gesundheitswesen“, „Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion“, „Bildungswesen“ und „Soziale Sicherung“ unterschieden.

Bund dürfen die Länder und Gemeinden daher nicht hoffen. In Zukunft wird dessen Handlungsfähigkeit angesichts seiner Verantwortung für die Sozialversicherungen, die am stärksten vom demografischen Wandel getroffen werden, stark eingeschränkt sein. Eine Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Rahmen einer Föderalismusreform III, die den Ländern mehr Steuerautonomie und damit eine größere Verantwortlichkeit zuerkennt, wäre sinnvoller als die erneute Verschiebung von Bundesmitteln zu den Ländern und Kommunen.

**584.** Eine erfolgreiche mittelfristige Haushaltskonsolidierung kann somit nur gelingen, wenn in Zukunft **strengere Maßstäbe** bei der Beurteilung von Ausgaben angelegt werden. Aus diesem Grund sind pauschale Forderungen nach mehr finanziellen Mitteln für Investitionen und Bildungsausgaben inakzeptabel. Vielmehr muss es darum gehen, die richtigen Schwerpunkte zu setzen.

Bei den **Bildungsausgaben** beispielsweise sollte die Priorität auf die frühkindliche Bildung gelegt werden. So wären mit einem verpflichtenden Vorschuljahr und einem weiteren Ausbau von Kindertagesstätten voraussichtlich eine bessere Chancengleichheit und ein höheres Wachstumspotenzial verbunden (JG 2009 Ziffern 441 ff.). Hier könnten insofern gewisse Mehrausgaben gerechtfertigt sein. Eine stärkere private Finanzierung im Tertiärbereich ist weitgehend unproblematisch und lässt sich ökonomisch gut begründen (Kronberger Kreis, 2013). Es wäre daher sinnvoll, wieder zur Erhebung von Studiengebühren zurückzukehren; das Studierenden-BAföG könnte zudem als Volldarlehen gewährt werden.

Außerdem bestehen **Einsparpotenziale** aufgrund des Rückgangs der Schülerzahlen im Zuge der demografischen Entwicklung (Kasten 20). Diese Potenziale gilt es zu nutzen, obwohl die Steigerung der Bildungsqualität ohne Zweifel ein erstrebenswertes Ziel ist und einen wichtigen Baustein für eine Strategie zum Umgang mit dem schrumpfenden Erwerbspersonenpotenzial darstellt. Es bestehen aber vielversprechendere Ansätze zur Qualitätssteigerung im Bildungssystem als eine pauschale Ausweitung der Lehrer-Schüler-Relation (Wößmann, 2006, 2011). So wäre mehr Wettbewerb zwischen den Schulen sinnvoll, unter anderem indem die Privatschulen mit öffentlichen Schulen finanziell gleichgestellt werden. Zudem können einheitliche Tests zwischen den Schulen die Bildungsqualität verbessern.

#### Kasten 20

##### **Ausgaben für Allgemeinbildende Schulen und demografischer Wandel**

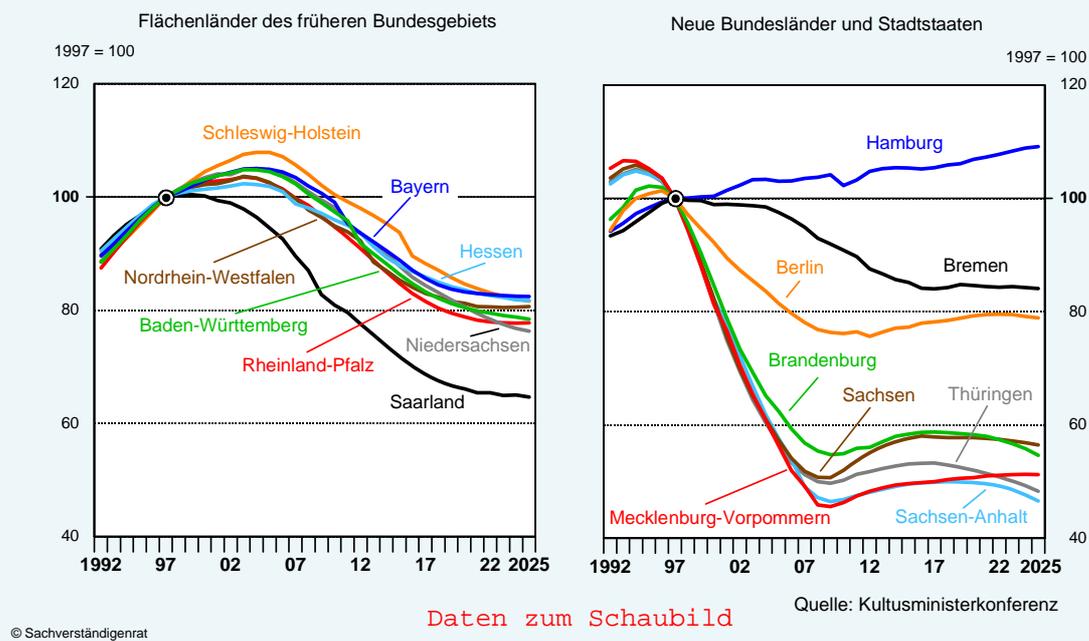
Ein hoher Anteil der Gesamtausgaben der Länder und Gemeinden fließt in Bildung, insbesondere im Bereich der **Allgemeinbildenden Schulen**. Der Bildungsfinanzbericht gibt die Ausgaben für Schulen im Jahr 2012 mit 59,4 Mrd Euro an (Statistisches Bundesamt, 2012). Etwa 80 % hiervon entfallen auf die Personalausgaben.

Der **demografische Wandel** wird sich erheblich auf die Schülerzahlen auswirken. Gegenüber dem Jahr 2012 wird für das Jahr 2020 bundesweit ein Rückgang der Schülerzahlen um 10 % vorhergesagt (Kultusministerkonferenz, 2013). Insofern lassen sich mögliche Einsparpotenziale durch den demografischen Wandel in diesen Bereichen aufzeigen. Die Anpassungen können beispielsweise realisiert werden, indem freiwerdende Stellen zum Teil nicht wieder besetzt werden.

Die Entwicklung ist zwischen den Ländern sehr heterogen (Schaubild 80). Die demografisch bedingten Rückgänge haben sich in den **Neuen Ländern** bereits in den vergangenen Jahren erheblich ausgewirkt. So lag die Schülerzahl im Jahr 2012 gemessen an der des Jahres 1997 um etwa die Hälfte niedriger. In den kommenden Jahren erwartet die Kultusministerkonferenz für diese Länder eine weitgehend stabile Entwicklung auf diesem Niveau, wobei sogar vorübergehend gewisse Zuwächse eintreten dürften.

Schaubild 80

### Entwicklung der Schülerzahlen an Allgemeinbildenden Schulen



Die **Flächenländer des früheren Bundesgebiets** weisen mit Ausnahme des Saarlands sehr ähnliche Entwicklungen auf. Bis etwa zum Jahr 2005 waren die Schülerzahlen auf einem relativ stabilen Niveau, seitdem sinken sie kontinuierlich und relativ deutlich. Etwa ab dem Jahr 2020 wird der weitere Rückgang der Schülerzahlen erheblich langsamer verlaufen. Insgesamt liegen sie dann um etwa 20 % unter dem Niveau des Jahres 1997. Die Rückgänge sind im Saarland stärker ausgeprägt. Bis zum Jahr 2020 dürfte der Rückgang hier mehr als 30 % betragen.

In den **Stadtstaaten** gleichen die Zuzüge die demografischen Rückgänge aus, sodass erwartet wird, dass diese Länder noch über eine längere Zeit steigende oder konstante Bevölkerungszahlen aufweisen werden. Dies wirkt sich auf die Schülerzahlen aus. So werden für Hamburg ansteigende Schülerzahlen erwartet, in Berlin waren in der Vergangenheit zwar Rückgänge zu verzeichnen, mittelfristig wird es hier allerdings einen Zuwachs geben. In Bremen zeigt die erwartete Entwicklung einen überwiegend stabilen Verlauf, wobei das Niveau des Jahres 1997 deutlich unterschritten werden wird.

In einer detaillierten Analyse der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte wird eine Tragfähigkeitslücke von 3,1 % des Bruttoinlandsprodukts ermittelt (Expertise 2011). In dieser ist berücksichtigt, dass die Ausgaben für Bildung im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2030 um 0,3 % des Bruttoinlandsprodukts sinken. Hierbei wurden die Bildungsausgaben pro Kopf, differenziert nach den

Stufen des Bildungssystems, mit der allgemeinen Wachstumsrate der Löhne und Gehälter fortgeschrieben (Werdning, 2011). Nutzt man dieses Konsolidierungspotenzial nicht, fällt die Tragfähigkeitslücke insoweit höher aus.

#### IV. Fazit

**585.** Der Konsolidierungsbedarf in Deutschland ist weiterhin hoch. Zwar hält der Bund die Vorgaben der neuen Schuldenregel im Grundgesetz ein, und die Länder sind auf dem Weg zu ausgeglichenen Haushalten vorangekommen, kräftig unterstützt durch die gute Konjunktur und Arbeitsmarktlage sowie durch Sonderfaktoren wie die niedrigen Zinsausgaben. Dennoch bleibt die **Konsolidierung der öffentlichen Finanzen die größte finanzpolitische Herausforderung** der kommenden Jahre. Ökonometrische Tragfähigkeitsanalysen belegen, dass Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen nicht so weitermachen können wie bisher. Zudem weisen in die Zukunft gerichtete Projektionen weiterhin auf eine Tragfähigkeitslücke hin.

**586.** Diese Tragfähigkeitslücke sollte durch eine größere **Disziplin** als in der Vergangenheit **auf der Ausgabenseite** geschlossen werden. Steuererhöhungen sind weder angesichts der hohen Steuereinnahmen noch zur Korrektur einer vermeintlichen Gerechtigkeitslücke in Deutschland erforderlich. Vielmehr würden Steuererhöhungen ungünstige Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit und das Wirtschaftswachstum haben. Eher ist eine Korrektur des Einkommensteuertarifs zur Rückgabe der Kalten Progression erforderlich (Ziffer 669 ff.). Der vermutlich bestehende, in deutlich geringerem Maße als im Bundestagswahlkampf diskutierte, Bedarf an öffentlichen Investitionen lässt sich im bestehenden Finanzrahmen bewältigen. Dazu müssen die Gebietskörperschaften klare Prioritäten setzen. Der seit dem Jahr 2007 feststellbare Anstieg der Konsumausgaben, insbesondere bei Ländern und Gemeinden, deutet darauf hin, dass **bislang falsche Prioritäten** gesetzt wurden.

**587. Große Herausforderungen für die neue Bundesregierung** im Hinblick auf eine erfolgreiche langfristige Konsolidierung des Bundeshaushalts bestehen im Bereich der Sozialversicherungen. Einerseits werden Mehrausgaben erforderlich sein, um die Zuschüsse zur Gesetzlichen Rentenversicherung, die nach geltenden Regeln mittelfristig wohl stärker ansteigen werden als die Steuereinnahmen, zu finanzieren. Andererseits dürften bei der Gesetzlichen Krankenversicherung in einigen Jahren zusätzliche Mittel in erheblichem Umfang für den vorgesehenen sozialen Ausgleich benötigt werden (JG 2012 Ziffer 603). Mit diesem soll sichergestellt werden, dass die Belastungen jedes Versicherten durch den durchschnittlichen Zusatzbeitrag nicht mehr als 2 % des Einkommens beträgt. Zusatzbeiträge müssen die Gesetzlichen Krankenkassen erheben, wenn die Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds, im Wesentlichen die Beiträge der Versicherten, nicht ausreichen, um ihre Ausgaben zu decken. Der Beitragssatz soll in Zukunft nicht weiter angehoben werden.

Die Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung sind in den vergangenen Jahren deutlich schneller angestiegen als die durchschnittlichen Ausgaben des Staates. Mit zunehmender

Alterung der Bevölkerung werden die zu finanzierenden Leistungen aller Voraussicht nach weiter kräftig zunehmen. Ohne Reformen, welche die Effizienz des Systems erhöhen, droht die Kostendynamik Bundeshaushalt und Versicherte zu überfordern. Der Sachverständigenrat hat Vorschläge zur Weiterentwicklung der Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung unterbreitet (JG 2012 Ziffern 598 ff.) und sich auf der Ausgabenseite unter anderem für eine Stärkung des Wettbewerbs über dezentrale Entscheidungsprozesse wie etwa die Ausweitung der selektivvertraglichen Gestaltungen ausgesprochen (JG 2012 Ziffern 628 ff.).

---

### Eine andere Meinung

**588.** Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, vertritt zur Fragen der Haushalts- und Steuerpolitik eine abweichende Meinung.

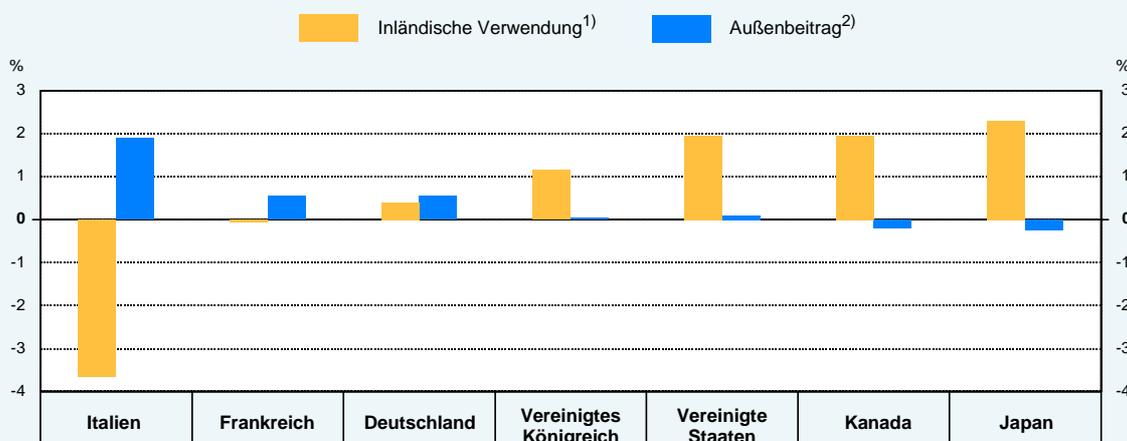
**589.** Im Gegensatz zur Mehrheit des Rates ist er nicht der Auffassung, dass die derzeitige Entwicklung bei der Haushaltskonsolidierung „nicht zufriedenstellend“ sei. Deutschland verfügt seit dem Jahr 2012 über einen strukturell ausgeglichenen Haushalt. Für die kommenden Jahre ist mit **strukturellen Überschüssen** zu rechnen. Die Risiken durch möglicherweise wieder ansteigende Zinsen sind begrenzt, da die durchschnittliche Verzinsung der Staatsverschuldung mit rund 3 % doppelt so hoch ist wie die derzeitige Umlaufrendite. Die Gemeinschaftsdiagnose vom 15. Oktober 2013 erwartet bis zum Jahr 2018 durchweg Finanzierungsüberschüsse und für das Jahr 2018 sogar einen strukturellen Überschuss in Höhe von 1 %. Werden die Überschüsse zur Schuldentilgung eingesetzt, kann dieser Prognose zufolge durch das gleichzeitige Abschmelzen der „Bad banks“ bereits im Jahr 2018 eine **Schuldenstandsquote in der Nähe des 60 %-Werts** erreicht werden.

Auf längere Sicht ergibt sich aus einer aktuellen **Tragfähigkeitsanalyse** des Internationalen Währungsfonds bis zum Jahr 2030 (IWF, 2013) die Notwendigkeit einer Anhebung des strukturellen Saldos um einen Prozentpunkt. Diese Anpassung könnte bereits durch die von der Gemeinschaftsprognose unter den Status quo Annahmen mittelfristig erwartete Verbesserung des Budgets erreicht werden.

**590.** Eine massivere fiskalische Konsolidierung hätte sich in den vergangenen Jahren vor allem auf die **deutsche Binnennachfrage** nachteilig ausgewirkt. Diese hat sich in den Jahren 2012 und 2013 im Vergleich zu anderen großen Industrieländern außerhalb des Euro-Raums jedoch ohnehin äußerst schwach entwickelt (Schaubild 81). So gesehen ist die kürzlich von US-amerikanischer Seite vorgebrachte Kritik durchaus berechtigt. Sie stellt fest, dass Deutschlands anämische Entwicklung der Binnennachfrage und seine Abhängigkeit von außenwirtschaftlichen Wachstumsimpulsen einen **Abbau der Ungleichgewichte** zu einer Zeit verhindert hatte, als andere Mitgliedstaaten des Euro-Raums unter einem starken Druck standen, ihre Nachfrage einzuschränken (U.S. Department of the Treasury und Office of International Affairs, 2013). In Deutschland ist also nicht zu wenig, sondern zu **viel konsolidiert** worden.

Schaubild 81

### Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in den Jahren 2012 und 2013 in den G7-Ländern



1) Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate der Jahre 2012 und 2013.– 2) Durchschnitt der jährlichen Wachstumsbeiträge.

© Sachverständigenrat

[Daten zum Schaubild](#)

Quelle: IWF

**591.** Das in diesem Kapitel verwendete, rein retrospektiv angelegte, Verfahren von Burret et al. (2013) erscheint für eine Diagnose der **Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen** ungeeignet. Bei der Tragfähigkeit handelt es sich – wie die Gleichung im Kasten 18 verdeutlicht – um ein zukunftsorientiertes Konzept. Die Analyse von Burret et al. (2013) versteht unter Tragfähigkeit jedoch letztlich nicht mehr, als dass es in der Vergangenheit zu einem Anstieg der Staatsverschuldung gekommen ist. Dabei wird diese Entwicklung darauf zurückgeführt, dass der Anstieg der Einnahmen nicht mit dem Anstieg der Ausgaben Schritt gehalten und dass das Primärdefizit nicht angemessen auf den Anstieg der Schuldenstandsquote reagiert hat.

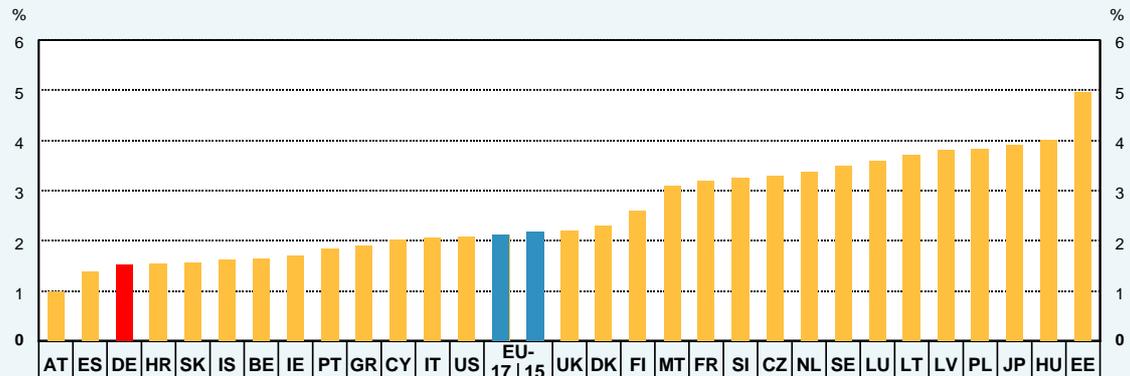
**592.** Nicht geteilt werden kann die generelle **Ablehnung von Steuererhöhungen durch die Mehrheit des Rates**, die sich **auch** im Kapitel zur Steuerpolitik (Ziffern 594 ff.) findet. Die Mehrheit des Rates weist selbst auf Studien hin, die hinsichtlich der Arbeitsanreize und Wohlfahrtseffekte zu dem Ergebnis kommen, dass Erhöhungen des Steuersatzes für sehr hohe Einkommen vertretbar sein könnten (Saez et al., 2012). Entscheidend für Wachstums- und Wohlfahrtseffekte ist dabei, dass die so generierten Einnahmen für zusätzliche Investitionen eingesetzt werden.

Die Mehrheit geht von einem **zusätzlichen Investitionsbedarf** von 3,8 Mrd Euro aus, den der Staat jährlich für den **Erhalt der Infrastruktur** aufwenden müsse. Mit diesem Betrag, der ohne höhere Steuern finanziert werden könnte, sei es in etwa möglich, die Bruttoinvestitionen so zu erhöhen, dass sie zumindest wieder dem Abschreibungsbedarf entsprechen. Dabei stünden jedoch keinerlei Mittel für eine **Verbesserung der Infrastruktur** zur Verfügung, was einen entscheidenden Beitrag zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen darstellen würde. Derzeit liegt Deutschland mit einem Anteil der öffentlichen Investitionen am Bruttoinlandsprodukt von 1,5 % deutlich unter dem Durchschnitt des Euro-Raums von 2,1 % und dem der EU-15-Länder von 2,2 % (Schaubild 82). Ein um einen

Schaubild 82

Öffentliche Investitionen in ausgewählten Ländern im Jahr 2013<sup>1)</sup>

in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt



1) AT-Österreich, ES-Spanien, DE-Deutschland, HR-Kroatien, SK-Slowakei, IS-Island, BE-Belgien, IE-Irland, PT-Portugal, GR-Griechenland, CY-Zypern, IT-Italien, US-Vereinigte Staaten, UK-Vereinigtes Königreich, DK-Dänemark, FI-Finnland, MT-Malta, FR-Frankreich, SI-Slowenien, CZ-Tschechische Republik, NL-Niederlande, SE-Schweden, LU-Luxemburg, LT-Litauen, LV-Lettland, PL-Polen, JP-Japan, HU-Ungarn, EE-Estland.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Quelle: Europäische Kommission

haben Prozentpunkt in Bezug zum Bruttoinlandsprodukt höherer Anteil würde jährlich zusätzliche Ausgaben für öffentliche Investitionen in Höhe von rund 14 Mrd Euro erfordern, die zumindest teilweise über höhere Steuern finanziert werden sollten.

**593.** Es trifft zu, dass sich der demografische Wandel erheblich auf die Schülerzahlen auswirken wird. Fraglich ist dabei jedoch, ob sich daraus Einsparpotenziale im Bildungsbereich ergeben. Nach Berechnungen der OECD liegt Deutschland bei den **öffentlichen Bildungsausgaben** in Relation zum Bruttoinlandsprodukt um rund einen Prozentpunkt unter dem OECD-Durchschnitt und noch sehr viel stärker unter den Werten der skandinavischen Länder. Der demografische Wandel eröffnet damit die Möglichkeit, eine bessere Qualität der Bildung zu erreichen, ohne dass dafür zusätzliche Mittel eingesetzt werden müssen. Diese Chance würde vergehen, wenn man den Rückgang der Schülerzahlen demgegenüber für Einsparungen nutzte.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

## Literatur zum Kapitel

- Bach, S. et al. (2013), Wege zu einem höheren Wachstumspfad, *DIW Wochenbericht* 26/2013, 6-17.
- Burret, H.T., L.P. Feld und E.A. Köhler (2013a), Sustainability of public debt in Germany: Historical considerations and time series evidence, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 233, 291-335.
- Burret, H.T., L.P. Feld und E.A. Köhler (2013b), *Panel cointegration tests on the fiscal sustainability of German states*, unveröffentlichtes Manuskript, Universität Freiburg und Walter Eucken Institut, Freiburg.
- Daehre-Kommission (2012), *Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“*, Vorsitzender der Kommission Karl-Heinz Daehre.
- Deutsche Bundesbank (2013), *Monatsbericht* August 2013.
- Europäische Kommission (2012a), *Fiscal sustainability report 2012*, European Economy 8/2012, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.
- Europäische Kommission (2012b), *The 2012 ageing report*, European Economy 2/2012, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.
- Greiner, A., U. Koeller und W. Semmler (2006), Testing the sustainability of German fiscal policy: Evidence for the period 1960-2003, *Empirica* 33, 127-140.
- KfW (2013), *Unternehmensbefragung – Trotz schwacher Konjunktur Unternehmensfinanzierung stabil*, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main.
- Koester, G.B. und C. Priesmeier (2013), Does Wagner's law ruin the sustainability of German public finances?, *FinanzArchiv* 69, 256-288.
- Kronberger Kreis (2013), *Bildungsfinanzierung neu gestalten*, Kronberger Kreis-Studien Nr. 56, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Kultusministerkonferenz (2013), *Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2012 bis 2025*, Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz Nr. 200, Berlin.
- Kunert, U. und H. Link (2013), Verkehrsinfrastruktur: Substanzerhaltung erfordert deutlich höhere Investitionen, *DIW Wochenbericht* 26/2013, 32-38.
- Moog, S. und B. Raffelhüschen (2013), *Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2013: Nachhaltigkeitsbilanz der Wahlprogramme*, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik 121, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Polito, V. und M.R. Wickens (2011), Assessing the fiscal stance in the European Union and the United States, 1970-2011, *Economic Policy* 26, 599-647.
- Romp, W. und J. de Haan (2007), Public capital and economic growth: A critical survey, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8, 6-52.
- Stabilitätsrat (2013a) *Beschluss des Stabilitätsrates zum Sanierungsverfahren nach § 5 Stabilitätsratsgesetz – Saarland*, TOP 4 der 7. Sitzung des Stabilitätsrates, 28. Mai 2013, Berlin
- Stabilitätsrat (2013b) *Beschluss des Stabilitätsrates zum Sanierungsverfahren nach § 5 Stabilitätsratsgesetz – Bremen*, TOP 4 der 7. Sitzung des Stabilitätsrates, 28. Mai 2013, Berlin
- Statistisches Bundesamt (2012), *Bildungsfinanzbericht 2012*, Wiesbaden.
- Sturm, J.-E., G.H. Kuper und J. de Haan (1998), Modelling government investment and economic growth on a macro level: A review, in: Brakman, S., H. van Ees und S. Kuipers (Hrsg.), *Market behaviour and macroeconomic modelling*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 359-406.

- Werding, M. (2011), *Demographie und öffentliche Haushalte – Simulationen zur langfristigen Tragfähigkeit der gesamstaatlichen Finanzpolitik in Deutschland*, Arbeitspapier 03/2011, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2007), *Schuldenbremse für Bund und Länder – Für eine Neufassung der Verschuldungsgrenzen*, Brief an Minister Steinbrück des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin, 10. Februar.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2008), *Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes*, Gutachten Nr. 01/08 des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.
- Wößmann, L. (2011), Aktuelle Herausforderungen der deutschen Bildungspolitik: Ordnungspolitischer Rahmen und konkrete Handlungsfelder, *Ordo – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 62, 145-176.
- Wößmann, L. (2006), Bildungspolitische Lehren aus den internationalen Schülertests, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 7, 417-444.

### Literatur zum Minderheitsvotum

- Burret, H.T., L.P. Feld und E.A. Köhler (2013), Sustainability of public debt in Germany: Historical considerations and time series evidence, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 233, 291-335.
- IWF (2013), *Fiscal monitor: Taxing times - October 2013*, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- Saez, E., J. Slemrod und S.H. Giertz (2012), The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: A critical review, *Journal of Economic Literature* 50, 3-50.
- U.S. Department of the Treasury und Office of International Affairs (2013), *Report to congress on international economic and exchange rate policies*, Washington, DC, 30. Oktober.

