SOLIDE FINANZPOLITIK GERADE IN GUTEN ZEITEN

I. Fiskalische Nachhaltigkeit in Europa

1. Langfristiger Trend zu steigenden Schuldenständen
2. Bewertung der fiskalischen Nachhaltigkeit
3. Reaktionen der Politik auf Verschuldung
4. Einnahmeseitige Konsolidierungsmöglichkeiten
5. Weitere Beschränkungen der Tragfähigkeit
6. Fazit: Institutionelle Rahmenbedingungen stärken

II. Die deutsche Finanzpolitik

1. Finanzlage derzeit gut, Herausforderungen bleiben
2. Hintergründe der verbesserten Finanzlage
3. Herausforderungen für Länder und Gemeinden
4. Fazit: Einheit von Haftung und Kontrolle stärken

Eine andere Meinung

Literatur

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Fiskalische Nachhaltigkeit im europäischen Kontext

Die stark angestiegene öffentliche Verschuldung schürt begründete **Zweifel an der fiskalischen Nachhaltigkeit** in vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion. Allerdings bedarf es einer tiefergehenden Analyse, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beurteilen zu können. Deterministische Ansätze verdeutlichen die **erwartbaren Belastungen durch den demografischen Wandel**. Ökonometrische Verfahren analysieren die Reaktionen der Politik in der Vergangenheit und weisen trotz eines nicht einheitlichen Bildes auf die Notwendigkeit einer Konsolidierung in einigen Mitgliedstaaten hin. Analysen auf Basis von strukturellen Modellen legen nahe, dass der **Spielraum für einnahmeseitige Konsolidierungen begrenzt** ist und ausgabenseitige Maßnahmen ergriffen werden sollten. Insbesondere zeigt sich, dass nur geringe Veränderungen im Finanzierungsumfeld oder den makroökonomischen Rahmenbedingungen genügen können, dass sich Investoren aus Staatsanleihen zurückziehen und dadurch eine Krise der Staatsfinanzen auslösen. Nicht zuletzt spielen die Zahlungswilligkeit, politökonomische Anreize und die institutionellen Rahmenbedingungen, insbesondere effektive Fiskalregeln, eine entscheidende Rolle.

Öffentliche Finanzen in Deutschland

In Deutschland ist die **Finanzlage der öffentlichen Haushalte** derzeit gut. Die beachtliche Erholung nach der Finanz- und Wirtschaftskrise liegt, neben der guten konjunkturellen Lage und günstigeren Finanzierungsbedingungen, an einer strukturellen Haushaltskonsolidierung. Spätestens seit dem Jahr 2015 kehrte eine expansive Fiskalpolitik diesen Trend um, obwohl zusätzliche Herausforderungen durch den demografischen Wandel bereits absehbar sind. Dies spricht gegen eine erneute Ausweitung der Staatsquote. Stattdessen sollten wachstumsfreundliche Veränderungen der Ausgabenstruktur hohe Priorität erhalten. Die Abgabenquote steigt seit dem Jahr 2010 kontinuierlich an. Eine **Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung** und eine **vollständige Rückgabe der Kalten Progression** der Einkommensteuer könnten die Belastung insbesondere im mittleren Einkommensbereich abmildern.

Die Finanzlage der Länder und Gemeinden

Die Finanzlage der Länder und Gemeinden hat sich insgesamt verbessert. Jedoch zeigen sich große Unterschiede. Belastungen für die Länderfinanzen entstehen durch die zukünftigen **Versorgungsausgaben für die Beamten**. Zuführungen zu Versorgungsrücklagefonds sollten vor politisch motivierten Einflüssen geschützt werden. Hohe Bestände an **kommunalen Kassenkrediten** sind nach wie vor konzentriert auf vier Flächenländer. Die Länder sollten eine stärkere Verantwortung für ihre Gemeinden übernehmen und zugleich deren Haushaltsgebaren besser kontrollieren. Künftig sollten daher zumindest überjährige kommunale Liquiditätskredite nur noch beim Land aufgenommen werden dürfen und auf das Defizit der Länder im Rahmen der Schuldenbremse angerechnet werden. Generell sollten die strengeren Regeln zur Bestimmung des Haushaltsdefizits aus den europäischen Fiskalregeln für die deutsche Schuldenbremse übernommen werden. Dies gilt etwa für die Abgrenzung der erfassten öffentlichen Unternehmen, da ein großer Teil der **Staatstätigkeit in Ausgliederungen** stattfindet. Zur Beurteilung der Finanzlage des öffentlichen Bereichs sind zudem bessere Daten erforderlich.

I. FISKALISCHE NACHHALTIGKEIT IN EUROPA

1. Langfristiger Trend zu steigenden Schuldenständen

520. Die **öffentliche Verschuldung** der Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion (EWU) und der G7 ist weiterhin hoch. ↘ ABBILDUNG 59 Mehrausgaben im Zuge der Finanzkrise, insbesondere zur Stabilisierung des Bankensystems, und eine schwache Einnahmeentwicklung haben zu einem deutlichen Anstieg geführt. Seit dem Jahr 2012 hat sich der Anstieg der Schuldenstandsquoten zwar etwas verlangsamt, und im Falle weniger Mitgliedstaaten der EWU, etwa in Deutschland oder Irland, gingen sie sogar zurück. Gleichwohl bleibt das Ausmaß der Verschuldung in allen großen Mitgliedstaaten noch deutlich **über dem Maastricht-Kriterium** von 60 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) und ist in den verbleibenden G7-Staaten ebenfalls hoch.

Steigende Staatsschuldenquoten sind jedoch nicht einfach ein Phänomen der jüngeren Vergangenheit. Der Trend steigender Schuldenstandsquoten zeigt sich vielmehr bereits seit den 1970er-Jahren über die verschiedenen Konjunkturzyklen hinweg. Dabei besteht zwischen den hoch entwickelten Volkswirtschaften eine **erhebliche Heterogenität** in den Schuldenständen. ↘ ABBILDUNG 59

521. Die ökonomische Forschung hat sich intensiv mit den **Gründen für öffentliche Verschuldung** auseinandergesetzt und dabei beleuchtet, welche Faktoren deren Entwicklung im Zeitverlauf sowie die Unterschiede zwischen Ländern erklären (Holtfrerich et al., 2015; Expertise, 2007). Zudem spielen normative Fragen, also wann der Staat sich verschulden und wann er konsolidieren soll, eine Rolle. Jedoch werden normative und positive Erklärungsansätze in der Literatur nicht immer genau unterschieden.

Staatsverschuldung ergibt sich in **konjunkturellen Schwächephasen** oder kann durch Einmalereignisse wie die Wiedervereinigung oder Naturkatastrophen ausgelöst werden. Ein zeitweiser Anstieg der Verschuldung lässt sich mit dem Ziel der **Steuerglättung** rechtfertigen, weil eine steuerliche Finanzierung im Zeitverlauf stark schwankender Ausgaben zu relativ stärkeren Verzerrungen der Besteuerung führt als eine Konstanz der Belastungen über die Zeit. Argumente der **intergenerationalen Gerechtigkeit** werden insbesondere hinsichtlich der Nutzung staatlicher Infrastruktur durch zukünftige Generationen ins Feld geführt. **Politökonomische Faktoren**, wie der politische Budgetzyklus oder die Übernutzung fiskalischer Ressourcen durch unterschiedliche Anspruchsgruppen, liefern weitere Erklärungsansätze (Feld und Reuter, 2017).

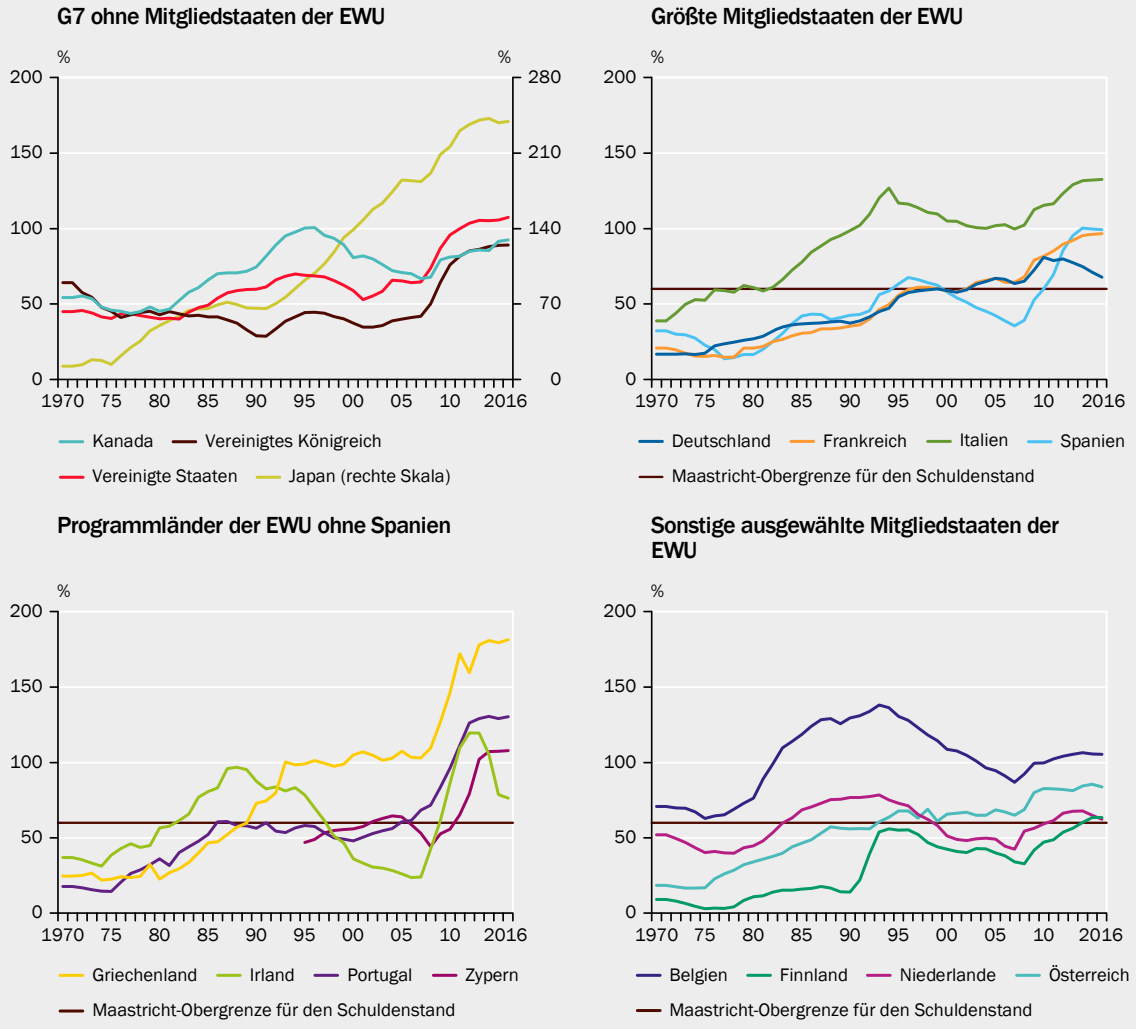
Hohe Schuldenstände belassen dem Staat jedoch einen **geringeren fiskalischen Spielraum**, um adversen Schocks wirkungsvoll zu begegnen. Eine hohe Verschuldung zieht zudem hohe Ausgaben für den Schuldendienst nach sich und ist dem Risiko sich ändernder Zinssätze ausgesetzt. ↘ ZIFFERN 377 FF. Zusätzlich können Belastungen durch Risikoaufschläge drohen, die Staaten im Extremfall den Zugang zu den Finanzmärkten versperren.

522. Vor diesem Hintergrund ist eine Analyse der fiskalischen Nachhaltigkeit aktueller Fiskalpolitik und möglicher Strategien zur Konsolidierung geboten. In beiden Fällen bedarf es **verschiedener methodischer Ansätze**. Deterministische Ansätze, wie etwa die Betrachtung von Schuldenstandsquoten oder Tragfähigkeitsindikatoren, können erste Hinweise auf langfristige Herausforderungen geben. Die langfristigen Tragfähigkeitsindikatoren weisen beispielsweise für Deutschland auf die absehbaren Herausforderungen durch den demografischen Wandel hin. ↘ ZIFFERN 529 F. Diese deterministischen Ansätze lassen jedoch außer Acht, dass die Politik im Zeitablauf auf sich verändernde Schuldenstände oder Ausgaben reagieren kann und sich dies wiederum auf die Höhe der Zinssätze und das Wirtschaftswachstum auswirkt.

523. Mithilfe ökonometrischer Methoden kann analysiert werden, ob und wie die Politik in der Vergangenheit auf einen Anstieg der öffentlichen Verschuldung reagiert hat. ↘ ZIFFERN 532 FF. Die Fiskalpolitik wird dabei als tragfähig eingeschätzt, wenn Ausgaben und Einnahmen oder aber Primärüberschüsse und Schulden ei-

↘ ABBILDUNG 59

Schuldenstandsquoten ausgewählter Staaten[1]
in % des BIP



1 – Kombinierte Daten des IWF World Economic Outlook sowie IWF Historical Public Finance Database.

Quellen: IWF, Mauro et al. (2015), eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 17-425

Daten zur Abbildung

nen positiven Zusammenhang aufweisen. Eine Analyse des Sachverständigenrates für die Mitgliedstaaten der EWU ergibt unter Verwendung unterschiedlicher methodischer Ansätze jedoch **kein einheitliches Bild**.

524. Deterministische und ökonometrische Ansätze erlauben keine Rückschlüsse auf **mögliche Konsolidierungspfade**. Diese Lücke schließen strukturelle Modelle, welche die Rückwirkungen von Konsolidierungsmaßnahmen auf Wirtschaftswachstum und Zinsen einbeziehen. Analysen belegen, dass der Spielraum für eine einnahmeseitige Konsolidierung beispielsweise in Deutschland und Italien begrenzt ist. ↘ ZIFFERN 540 FF. Zudem zeigt sich, dass ab einem bestimmten Schuldenniveau bereits kleine Erhöhungen der Verschuldung die Wahrscheinlichkeit eines Zahlungsausfalls drastisch steigern können. ↘ KASTEN 16

525. Diese Ansätze vernachlässigen oftmals, dass einerseits politökonomische Anreize bestehen oder andererseits Marktverwerfungen dazu führen können, dass Regierungen **ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen**, bevor die Grenze ihrer Zahlungsfähigkeit erreicht ist. ↘ ZIFFERN 550 FF. Staaten haben hierzu einen Anreiz, wenn der Nutzen aufgrund des nicht länger zu leistenden Schuldendienstes die Kosten eines Zahlungsausfalls übersteigt. Daher sind noch geringere Schuldenstandsquoten als unter der Annahme der steten Zahlungsbereitschaft nachhaltig. Gerade in einer Währungsunion ist ein effektiver institutioneller Rahmen zur Begrenzung übermäßiger Staatsverschuldung erforderlich.

2. Bewertung der fiskalischen Nachhaltigkeit

526. Die **Schuldenstandsquote** gibt einen **ersten Eindruck der Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen**, sagt aber beispielsweise nichts über die zeitliche Verteilung der mit den ausstehenden Schulden verbundenen Zahlungsverpflichtungen aus. So kann, wie es inzwischen in Griechenland der Fall ist, eine sehr hohe Schuldenstandsquote mit niedrigen Zahlungsverpflichtungen aus dem Schuldendienst für einen langen Zeitraum einhergehen. Zudem gibt die Quote nicht an, ob sich ein Staat im In- oder Ausland verschuldet oder ob dies in Eigen- oder Fremdwährung geschieht, wenngleich dies die Möglichkeiten zur Schuldenreduktion, beispielsweise durch Inflation, beeinflusst. ↘ ZIFFER 557 Die Verschuldung der Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion ähnelt einer Verschuldung in Fremdwährung.

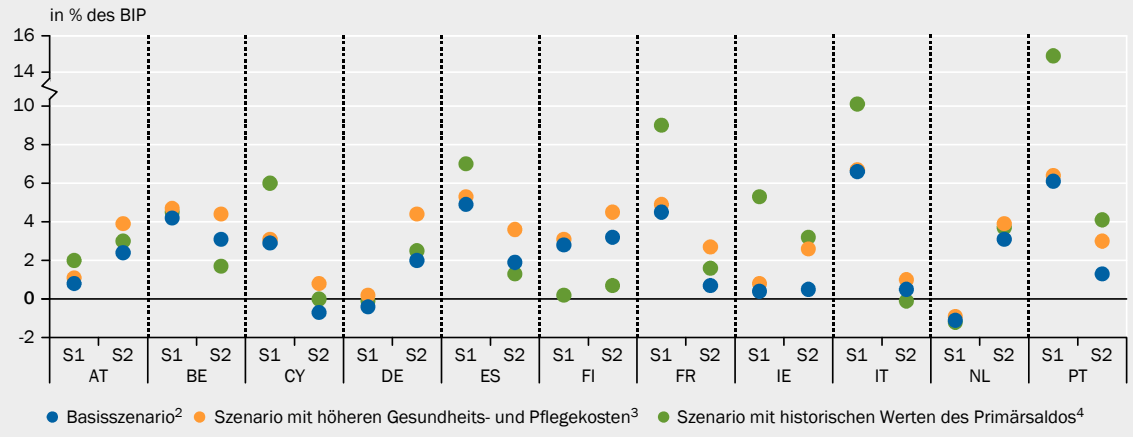
527. Die Schuldenstandsquote erfasst zudem ausschließlich explizite Schulden und berücksichtigt keine **Eventualverbindlichkeiten**. Diese umfassen unter anderem Garantien des Staatssektors, Verbindlichkeiten aus Öffentlich-Privaten Partnerschaften oder Verbindlichkeiten von staatlich kontrollierten ausgelagerten Einheiten. Die Datenerhebung zu den Eventualverbindlichkeiten ist jedoch weder vollständig noch länderübergreifend einheitlich. Des Weiteren erfasst die Schuldenstandsquote keine **zukünftigen Zahlungsverpflichtungen** wie die Zusagen aus den sozialen Sicherungssystemen, etwa der Alterssicherung, die bedingt durch den demografischen Wandel zunehmend an Gewicht gewinnen werden.

528. Um die Wirkung zukünftiger fiskalischer Belastungen besser berücksichtigen zu können, bedarf es alternativer Indikatoren. Dies erfordert die Definition eines fiskalpolitischen Zieles, gemäß dem Nachhaltigkeit erreicht wäre. Grundlage der gängigen Indikatoren ist die **intertemporale Budgetbeschränkung** (Schutt und Stoßberg, 2015). Diese ist erfüllt, wenn der Barwert der zukünftigen Überschüsse über einen unendlichen Zeithorizont der in der Vergangenheit aufgelaufenen Staatsschuld der öffentlichen Haushalte entspricht.

529. Die Europäische Kommission verwendet für die Bewertung der Nachhaltigkeit die **Indikatoren S1 und S2**, die auf der intertemporalen Budgetbeschränkung aufbauen. ↘ ABBILDUNG 60 Der S1-Indikator repräsentiert die benötigte konstante jährliche Verbesserung des strukturellen Primärsaldos in den kommenden fünf Jahren, um den aktuellen Schuldenstand bis in 15 Jahren auf 60 % des BIP zu reduzieren. Der S2-Indikator hingegen entspricht einer **Tragfähigkeitslücke**, die angibt, um welchen Anteil des BIP der gesamtstaatliche Primärsaldo im Vergleich zum Status quo bei einem unendlichen Horizont angepasst werden müsste, um die Schuldenstandsquote auf ihrem derzeitigen Niveau zu stabilisieren. Der Indikator nimmt den Wert null an, wenn die Schuldenstandsquote bei unveränderter Politik konstant bliebe. Für die Einschätzung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen müssen sowohl der Indikator S1 als auch der Indikator S2 berücksichtigt werden. Während der S2-Indikator eher geeignet ist, die langfristigen Herausforderungen zu erfassen, können mit ihm anhaltend hohe Schuldenstandsquoten einhergehen. Der S1-Indikator zeigt hingegen auf, welcher Anstrengungen es bedarf, um die aktuell hohen Schuldenstände zu reduzieren.

530. Gemäß diesen Indikatoren bestanden im Jahr 2016 **Lücken für die meisten Mitgliedstaaten** der EWU. ↘ ABBILDUNG 60 Zwischen dem mittelfristigen S1- und

↘ ABBILDUNG 60
Tragfähigkeitslücken ausgewählter Länder im Euro-Raum[1]



1 – Berechnungen der Europäischen Kommission (2017a). Der S1-Indikator entspricht der benötigten konstanten jährlichen Verbesserung des strukturellen Primärsaldos in den kommenden fünf Jahren, um den aktuellen Schuldenstand innerhalb von 15 Jahren auf 60 % des nominalen BIP zu reduzieren. Der S2-Indikator gibt an, um welchen Anteil des BIP der strukturelle Primärsaldo im Vergleich zum Status quo bei einem unendlichen Horizont angepasst werden müsste, um die Schuldenstandsquote auf ihrem derzeitigen Niveau zu stabilisieren. BE-Belgien, DE-Deutschland, IE-Irland, ES-Spanien, FR-Frankreich, IT-Italien, CY-Zypern, NL-Niederlande, AT-Österreich, PT-Portugal, FI-Finnland. Für Griechen-land werden keine Werte ausgewiesen. 2 – Ohne Änderungen in der Fiskalpolitik (Annahme der zeitlichen Konstanz der strukturellen Primär-salden auf dem Niveau des Prognosewertes für das Folgejahr) und unter Berücksichtigung der Kosten durch den demografischen Wandel. 3 – Bedingt durch nicht-demografische Faktoren wie beispielsweise technologischen Wandel (neue Behandlungsmethoden). 4 – Struktureller Primärsaldo konvergiert innerhalb von vier Jahren zum historischen Durchschnitt der vergangenen 15 Jahre.

Quelle: Europäische Kommission

© Sachverständigenrat | 17-282

Daten zur Abbildung

dem langfristigen S2-Indikator ergeben sich für einige Mitgliedstaaten große Unterschiede. Beispielsweise ist die benötigte Anpassung gemäß dem S2-Indikator für Deutschland aufgrund der hohen Belastungen in der Zukunft durch den demografischen Wandel relativ größer als gemäß dem S1-Indikator. Hingegen zeigt sich für Italien ein umgekehrtes Bild. Während der S1-Indikator aufgrund des großen Abstands des gegenwärtigen Schuldenstands zur Grenze des Maastricht-Kriteriums einen sehr großen Anpassungsbedarf aufzeigt, ist dieser im Falle des S2-Indikators gering. Dieser Umstand ist auf den Übergang Italiens zu einem fiktiven beitragsbezogenen Rentensystem mit einem an die steigende Lebenserwartung gekoppelten Renteneintrittsalter zurückzuführen. Einschränkend ist festzuhalten, dass die Einschätzung der Tragfähigkeit auf Basis dieser Indikatoren davon abhängt, inwiefern einmal getroffene Reformmaßnahmen beibehalten und nicht wieder rückgängig gemacht werden.

Der Sachverständigenrat hat den S2-Indikator in vergangenen Jahren mehrfach verwendet, jüngst etwa um den möglichen dauerhaften Einfluss der asylbedingten Zuwanderung (JG 2016 Ziffern 692 ff.; Aretz et al., 2016) und den Handlungsbedarf in der Gesetzlichen Rentenversicherung (JG 2014 Ziffern 559 ff.; JG 2016 Ziffern 592 ff.; Werding, 2016) zu analysieren. Unter anderem aufgrund eines erweiterten Projektionszeitraums bis zum Jahr 2080 ist die Tragfähigkeitslücke in diesen Analysen für Deutschland mit 4,2 % des BIP höher als bei den Berechnungen der Europäischen Kommission (2 %) bei einem Projektionszeitraum bis zum Jahr 2060. Dies zeigt den weiterhin bestehenden Konsolidierungsbedarf in Deutschland angesichts der demografischen Entwicklung auf.

531. Diese deterministischen Indikatoren der fiskalischen Nachhaltigkeit haben den weiteren Nachteil, dass wesentliche, die zukünftige Schuldenentwicklung bestimmende Größen exogen gesetzt sind. Dies gilt insbesondere für die unterstellten Zuwachsraten des BIP oder die Zinssätze, denen sich ein Staat bei der Refinanzierung seiner Verschuldung gegenübersieht. Gläubiger legen bei ihren Entscheidungen über die geforderten Zinskonditionen die **Ausfallwahrscheinlichkeiten staatlicher Schulden** zugrunde, die nicht zuletzt vom Refinanzierungsbedarf in der Zukunft abhängen. Steigende Refinanzierungsbedarfe während der Laufzeit von Staatsanleihen führen so zu höheren Zinsen. Dies erhöht wiederum den Refinanzierungsbedarf in zukünftigen Perioden.

In einem solchen **sich selbst verstärkenden Prozess** kann es ungewöhnlich **schnell zu stark ansteigenden Staatsschuldenquoten** kommen (Feld und Scheuering, 2017). Die Fiskalpolitik gerät dadurch in eine schwierige Lage, weil sie einerseits mit einer deutlichen Erhöhung der Primärsalden reagieren muss, um glaubwürdig zu signalisieren, dass sie die Verschuldung in der Zukunft reduzieren wird. Die zur Einnahmeerhöhung oder Ausgabenreduktion getroffenen Maßnahmen dürfen sich aber gleichzeitig nicht zu negativ auf die makroökonomischen Rahmenbedingungen auswirken, weil diese ebenfalls die Einschätzung der Gläubiger über die Tragfähigkeit der Fiskalpolitik beeinflussen. Die Ausgestaltung einer haushaltspolitischen Konsolidierungsstrategie ist daher von großer Wichtigkeit. Huang und Xie (2008) modellieren den Zusammenhang zwischen der Schuldenstandsquote, den Refinanzierungskosten und den Wachstumsraten des BIP in einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell und zeigen dabei

auf, dass es unzureichend ist, eine nachhaltige Schuldenstandsquote festzulegen. Vielmehr sollten Staaten das Wachstum ihrer Ausgaben kontrollieren, weil Steuererhöhungen ungünstige Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum haben.

3. Reaktionen der Politik auf Verschuldung

532. Eine deterministische Beurteilung der öffentlichen Verschuldung lässt außer Acht, dass die **Politik auf sich verändernde Schuldenstände oder Ausgaben reagieren kann**. Ein zweiter Schritt zur Beurteilung der fiskalischen Nachhaltigkeit besteht daher in der Analyse des zurückliegenden fiskalpolitischen Handelns. Richtung und Ausmaß dieser Reaktionen können, basierend auf Daten für den Zeitraum von 1950 bis 2016, anhand verschiedener ökonometrischer Verfahren beurteilt werden (Feld et al., 2017a).

533. Diese Verfahren sind zudem ein wichtiger Bestandteil der Analysen der Europäischen Kommission und des IWF sowie der akademischen Literatur zur Nachhaltigkeit der Staatsverschuldung, dem fiskalischen Spielraum (Fiscal Space) oder der fiskalischen Grenzen (Fiscal Limits) (Ghosh et al., 2013; Berti et al., 2016; Europäische Kommission, 2017a). Die **fiskalische Grenze** wird dabei als die Schuldenstandsquote definiert, ab der eine im historischen Vergleich außerordentliche Reaktion der Politik auf die Schuldenstände notwendig wäre, um eine Explosion des Schuldenstands zu verhindern. Der **fiskalische Spielraum** ist die Differenz des aktuellen Schuldenstands und der fiskalischen Grenze. Das Konzept des fiskalischen Spielraums wird von der Europäischen Kommission verwendet, um den „Fiscal Stance“ der EU sowie einzelner Mitgliedstaaten zu beurteilen (Europäische Kommission, 2016). ↘ KASTEN 17

534. Im Rahmen der ökonometrischen Verfahren überprüft ein **Test auf Stationarität** in einem ersten Schritt, ob die öffentliche Verschuldung oder das Primärdefizit jeweils in Relation zum nominalen BIP im Zeitverlauf steigen oder sinken (nicht-stationär sind) oder sich zeitunabhängig entwickeln (stationär sind). Ist die öffentliche Verschuldung stationär, so tendiert ihr diskontierter Barwert gegen null und eine notwendige Bedingung der intertemporalen Budgetrestriktion ist erfüllt. Für diese Art von Tests bedarf es im Normalfall einer hohen Anzahl an Beobachtungen, um aussagekräftige Ergebnisse zu erhalten. Für Daten auf Länderebene ist dies jedoch nur eingeschränkt der Fall.

535. Zwischen den Jahren 1950 und 2016 lässt sich für keinen Staat im Euro-Raum eindeutig eine stationäre Verschuldung feststellen. ↘ TABELLE 25 Dies spricht für sich genommen dagegen, dass die öffentlichen Finanzen dieser Staaten tragfähig waren. Betrachtet man die Tests über unterschiedliche Zeiträume, beispielsweise nur für die Jahre nach 1990 oder nur bis zur Finanzkrise, so ändern sich die Ergebnisse für verschiedene Staaten. Selbst wenn man für Brüche in den Zeitreihen kontrolliert, beispielsweise basierend auf dem Zivot-Andrews-Test, kommen die Tests zu heterogenen Ergebnissen (Feld et al., 2017a). Dies zeigt, wie **sensitiv** die **Testergebnisse** auf die Auswahl des Beobachtungszeitraums reagieren.

536. **Kointegrationstests** überprüfen in einem zweiten Schritt, ob Einnahmen und Ausgaben in der Vergangenheit langfristig im Gleichlauf waren. Dies kann beispielsweise bedeuten, dass die Politik auf Ausgabensteigerungen mit einer Erhöhung der Einnahmen oder auf Einnahmesenkungen mit einer Senkung der Ausgaben reagiert hat. Für den Euro-Raum kann eine solche Beziehung lediglich für Deutschland, Frankreich, die Niederlande und Portugal festgestellt werden. ↘ TABELLE 25 Testet man denselben Sachverhalt mit **Fehlerkorrekturmodellen**, die zusätzlich die Abweichung vom langfristigen Gleichgewicht sowie die Stärke der Reaktion messen können, so findet sich eine solche Beziehung, die Nachhaltigkeit anzeigt, nur noch für die Niederlande und Portugal.

↘ TABELLE 25

Ökonometrische Tests der Politikreaktion auf Verschuldung in den Mitgliedstaaten der EWU[1]

Land	Stationarität[2]						Ausgaben und Einnahmen[3]		Reaktion des Primärsaldos auf Schuldenstand
	Schulden[3]			Primärsaldo[3]			Kointegration[4]	VECM[5]	Bohn[6]
Zeitraum	1950–2016	1990–2016	1950–2006	1950–2016	1990–2016	1950–2006	1950–2016	1950–2016	1950–2016
Belgien									0,028 ***
Deutschland									0,001
Estland[7]									0,015
Finnland									0,016
Frankreich									–0,010
Griechenland									0,008 *
Irland									0,042 ***
Italien									0,010 ***
Lettland[7]									0,049 **
Litauen[8]									0,076 **
Luxemburg[9]									–0,028
Malta[10]									0,162 *
Niederlande[11]									0,020 *
Österreich									0,005
Portugal									0,014 *
Slowakei[8]									0,138 ***
Slowenien[8]									–0,044 ***
Spanien									0,018 ***
Zypern[7]									0,041

1 – Einzelheiten zu den verwendeten Tests siehe Feld et al. (2017a). 2 – Stationaritätstests: Augmented-Dickey-Fuller-, Phillips-Perron- und Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin-Einheitswurzeltests. Bei Vorliegen von Stationarität in allen drei Tests (mit oder ohne Trend) auf dem 5%-Niveau = , bei Stationarität in zwei der drei Tests = , bei gemischten Resultaten = , bei Integration 1. Ordnung in zwei der drei Tests = , bei Integration 1. Ordnung in allen drei Tests = . 3 – Jeweils in % des nominalen BIP. 4 – Johansen-Kointegrationstest. Bei Vorliegen von Kointegration = , bei gemischten Resultaten = , bei Nichtvorliegen von Kointegration = , kein Symbol, wenn Zeitreihe zu kurz ist. 5 - Vektorfehlerkorrekturmodell (VECM). Bei Vorliegen von Kointegration = , bei Nichtvorliegen von Kointegration = . 6 – Reaktionskoeffizient aus länderspezifischem Bohn-MBS-Test. Bei positiver signifikanter Reaktion des Primärsaldos auf den Schuldenstand = , bei keiner positiven und signifikanten oder nicht signifikanten Reaktion = . 7 – Ab 1999. 8 – Ab 1996. 9 – Ab 1995. 10 – Ab 2001. 11 – Ab 1951.

***, ** und * entsprechen einer Signifikanz auf dem 1 %-, 5 %- und 10 %-Niveau.

Quelle: Feld et al. (2017a)

© Sachverständigenrat | 17-271

Daten zur Tabelle

537. Mit **modellbasierten Nachhaltigkeitsanalysen** wird überprüft, ob Regierungen in der Vergangenheit auf einen steigenden Schuldenstand mit einer Erhöhung des Primärsaldos reagierten. Bohn (1995, 1998) zeigt in einem theoretischen Ansatz, dass jede signifikant positive Reaktion, gleich welcher Größenordnung, Nachhaltigkeit anzeigt. Gemäß diesem Ansatz ergibt sich die Nachhaltigkeit also bereits dann, wenn ein Staat, der sich aufgrund hoher Staatsverschuldung zur Konsolidierung gezwungen sieht, tatsächlich Maßnahmen zur Verbesserung seines Primärsaldos einleitet. Fiskalische Reaktionsfunktionen auf Basis von Bohn (2008), die für den Konjunkturzyklus kontrollieren, liefern eine signifikant positive Reaktion des Primärsaldos auf den Schuldenstand auf dem höchsten Signifikanzniveau für Belgien, Irland, Italien, die Slowakei und Spanien. ↘ TABELLE 25 In diesen Ländern hat die Politik in der Vergangenheit also auf einen Anstieg der Schuldenstandsquote mit einem Anstieg des Primärsaldos reagiert. Dies würde eine nachhaltige Fiskalpolitik widerspiegeln, steht für Belgien, Italien und Spanien allerdings im Widerspruch zu den Ergebnissen aus den anderen Tests.

538. Mauro et al. (2015) zeigen zudem, basierend auf langen Zeitreihen beginnend im Jahr 1800, dass die Reaktion eines Landes auf den Schuldenstand keineswegs konstant ist. Beispielsweise ist der Koeffizient für Deutschland in Schätzungen mit Daten von 1950 bis 1990 nicht von null verschieden, jedoch von 1990 bis 2016 positiv und signifikant (Feld et al., 2017a). Solche Unterschiede in einem Land im Zeitablauf sind häufig durch unterschiedliche **institutionelle Rahmenbedingungen** begründet. Bei richtiger Ausgestaltung können diese die politökonomischen Anreize für Regierungen, zu hohe Defizite zuzulassen, einschränken und eine stärkere Reaktion auf steigende Schuldenstände induzieren. Feld et al. (2017a) bestätigen, dass Institutionen, wie etwa Fiskalregeln oder die Ausgestaltung der Finanzverwaltung, für die geschätzten Reaktionen wichtig sind.

539. Insgesamt zeichnen die genannten ökonometrischen Testverfahren **kein einheitliches Bild** der Reaktion der Regierungen auf steigende Schuldenstände und damit der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Die Ergebnisse variieren über die Testverfahren, die beobachteten Zeiträume und die Länder hinweg. Sie bestätigen aber die Zweifel an der Tragfähigkeit in verschiedenen Mitgliedstaaten. Dennoch bieten diese ökonometrischen Verfahren eine unzureichende Grundlage, um verlässliche Berechnungen des fiskalischen Spielraums (Fiscal Space) oder der fiskalischen Grenze (Fiscal Limits) zu erlauben. Die Verlässlichkeit solcher Berechnungen steht insbesondere deswegen infrage, weil die Reaktionen der Finanzmarktteilnehmer bei einer Änderung des finanziellen Umfelds abrupt sein können. ↘ KASTEN 16

4. Einnahmeseitige Konsolidierungsmöglichkeiten

540. Staaten können mit geeigneten Konsolidierungsmaßnahmen versuchen, ihre Verschuldung zu reduzieren und damit die Solidität ihrer Fiskalpolitik glaubwürdig zu signalisieren. Analysen mit **strukturellen makroökonomischen Modellen** geben Hinweise auf die Auswirkungen solcher Maßnahmen (Cogan

et al., 2013). Beispielsweise zeigen sich Unterschiede, je nachdem welche Steuern erhöht oder in welchen Ausgabenkategorien Kürzungen vorgenommen werden. Ausgabenseitige Konsolidierungsprogramme sind dabei oftmals wachstumsfreundlicher als Maßnahmen auf der Einnahmeseite (JG 2013 Ziffern 209 ff.). Diese Analysen berücksichtigen, dass die wirtschaftlichen Akteure ihr Verhalten anpassen und dies den Konsolidierungsspielraum einer Volkswirtschaft beeinflusst.

541. In Modellen zur einnahmeseitigen Konsolidierung ergibt sich ein funktionaler Zusammenhang zwischen der Höhe eines Steuersatzes und dem damit verbundenen Steueraufkommen. Dieser Zusammenhang lässt sich anhand von „**Laffer-Kurven**“ veranschaulichen: Ausgehend von niedrigen Steuersätzen steigern Steuererhöhungen zunächst das Aufkommen. Die negativen Anreizwirkungen der Besteuerung sind bei niedrigen Steuersätzen gering. Aufgrund dieser Anreizwirkungen senken höhere Steuerbelastungen aber tendenziell die Steuerbasis, insbesondere die Arbeits- oder Kapitaleinkommen. Ab einem bestimmten Niveau führt eine weitere Erhöhung des Steuersatzes nicht zu einem höheren, sondern geringeren Steueraufkommen, weil die negativen Anreize übermächtig werden. Zudem unterscheidet sich ein Steuersatz, der die Einnahmen maximiert, in der Regel vom wohlfahrtsmaximierenden Steuersatz. Bei dessen Bestimmung wären insbesondere Effizienz- und Verteilungseffekte zu berücksichtigen.

542. Die grundsätzliche Idee, dass die maximale Höhe der Steuereinnahmen durch Anreizwirkungen beschränkt ist, dürfte relativ unstrittig sein. Allerdings besteht große Unsicherheit über den Verlauf der Laffer-Kurve in einer Volkswirtschaft. Dieser hängt von vielen Faktoren ab, zu denen insbesondere die Präferenzen der privaten Haushalte zählen. Innerhalb eines strukturellen Modells lassen sich Laffer-Kurven berechnen (Trabandt und Uhlig, 2011). Eine solche Analyse zeigt, dass sich viele europäische Volkswirtschaften nach der Finanzkrise näher an den Maximalwerten ihrer Steuereinnahmen befinden als im Durchschnitt der vorhergehenden fünfzehn Jahre (Trabandt und Uhlig, 2012). Die **Möglichkeiten für weitere Einnahmeerhöhungen** sind somit **geringer geworden**.

543. Die beschränkten Möglichkeiten, die Einnahmen durch höhere Steuersätze zu steigern, bilden die Grundlage für den Ansatz einer Tragfähigkeitsanalyse anhand der **fiskalischen Grenze** (Bi, 2012; Bi und Leeper, 2013). Diese lässt sich durch stochastische Simulationen eines kalibrierten strukturellen Modells bestimmen und gibt Auskunft darüber, welches Schuldenniveau gerade noch die intertemporale Budgetbeschränkung der Regierung erfüllen würde. ↘ KASTEN 16

↘ KASTEN 16

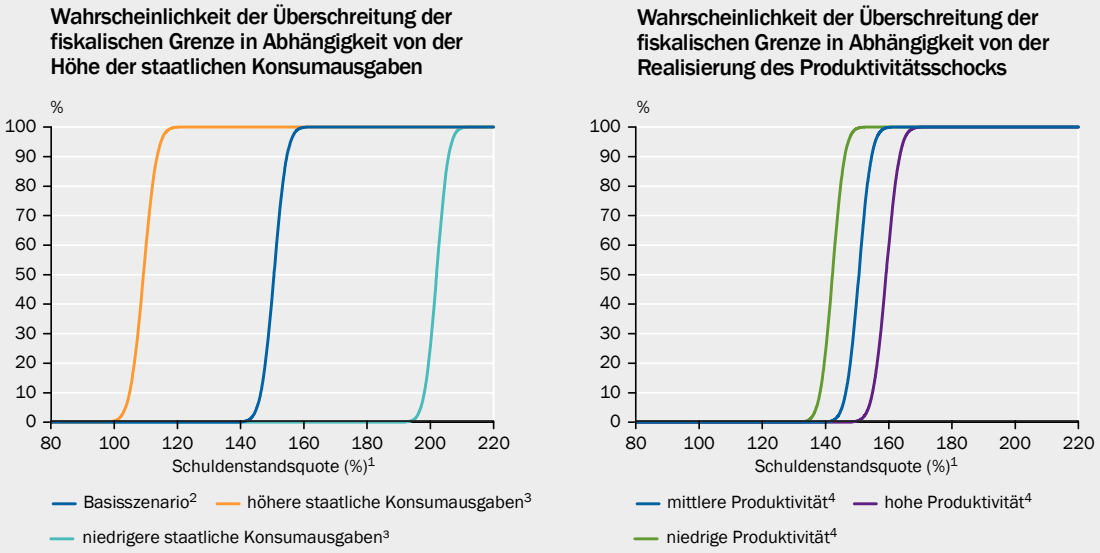
Simulation der fiskalischen Grenze anhand eines strukturellen Modells

Zur Bestimmung der fiskalischen Grenze (Fiscal Limit) nach Bi (2012) und Bi und Leeper (2013) wird ein kalibriertes strukturelles Modell einer Volkswirtschaft betrachtet. Die zukünftige Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für Konsum und Transfers wird, wie die Produktivität der Volkswirtschaft, durch stochastische Prozesse abgebildet. Den öffentlichen Ausgaben werden in jeder Periode die

maximal möglichen Steuereinnahmen gegenübergestellt. Diese sind durch eine Laffer-Kurven-Beziehung für die Steuer auf Arbeitseinkommen bestimmt. Aus den Werten für die Ausgaben und Einnahmen ergibt sich der staatliche Primärsaldo für jede Periode. Die diskontierte Summe der Primärüberschüsse ergibt das Schuldenniveau, das die **intertemporale Budgetbeschränkung** gerade noch erfüllt. Dadurch, dass eine Vielzahl von Simulationen betrachtet wird, ergibt sich die fiskalische Grenze als eine Wahrscheinlichkeitsverteilung über die verschiedenen Schuldenstandsquoten.

Die Lage dieser Verteilung hängt von verschiedenen Parametern ab. So erfordern beispielsweise Staatsausgaben eine Gegenfinanzierung durch Steuern. Je höher die **Staatsausgaben** sind, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die zukünftigen Steuereinnahmen nicht ausreichen, um die intertemporale Budgetbeschränkung zu erfüllen. ↘ ABBILDUNG 61 LINKS Darüber hinaus ist die fiskalische Grenze **zustandsabhängig**. So fällt sie etwa dann niedrig aus, wenn sich eine Volkswirtschaft in einer konjunkturellen Schwächephase befindet und somit der Staat nur geringe Einnahmen erzielen kann. ↘ ABBILDUNG 61 RECHTS

↘ ABBILDUNG 61
Simulation der fiskalischen Grenze nach Bi (2012)



1 – In Relation zum BIP des Steady State. 2 – Parametrisierung des Basisszenarios anhand der Werte aus Bi (2012) für den Durchschnitt einer Gruppe von 19 OECD-Mitgliedstaaten. 3 – Im Steady State beträgt das Verhältnis der staatlichen Konsumausgaben zum BIP im Basisszenario 21,3 %, im Szenario mit niedrigeren Ausgaben 18 % und im Szenario mit höheren Ausgaben 24 %. 4 – Ergebnisse für das Basisszenario. Dargestellt werden die Werte für den Steady State der Produktivität (mittlere Produktivität) sowie für Realisierungen des Produktivitätsschocks, die zwei Standardabweichungen über beziehungsweise unter diesem Wert liegen.

Quellen: Bi (2012), eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 17-402

Daten zur Abbildung

Bi (2012) nutzt das Konzept der fiskalischen Grenze, um den Anstieg der Risikoaufschläge auf Staatsanleihen zu erklären. Dabei geht sie nicht von einem Schwellenwert aus, sondern charakterisiert einen Grenzbereich von Schuldenstandsquoten, innerhalb dessen die Wahrscheinlichkeit eines **Zahlungsausfalls auf die ausstehenden Staatsanleihen** deutlich ansteigt. Anleger bilden Erwartungen hinsichtlich der Lage der Verteilungsfunktion und verlangen entsprechende Risikoaufschläge. Dieser Verlauf hängt von den Parametern der stochastischen Prozesse des Modells ab. Für viele Parametrisierungen steigt die Wahrscheinlichkeit eines Zahlungsausfalls ab einer bestimmten Schuldenstandsquote schon bei kleinen Änderungen des Schuldenstands drastisch an. Durch die Erwartungen der Anleger führt dies zu nicht-linearen Anstiegen der Risikoaufschläge. Bi und Traum (2014) stellen fest, dass eine geschätzte Version des nicht-linearen Modells konsistent mit dem Zinsanstieg in Griechenland im Jahr 2011 ist.

544. Ergänzend verweisen Mendoza et al. (2014) und D'Erasmo et al. (2016) auf die **Bedeutung des internationalen Umfelds für die Konsolidierungsmöglichkeiten**. Internationale Externalitäten, wie zum Beispiel die Abwanderung von Kapital als Reaktion auf eine Steuererhöhung auf Kapitaleinkommen, beeinflussen die durch unilaterale Steuererhöhungen erzielbaren Einnahmen und können die Konsolidierungsmöglichkeiten in einer offenen Volkswirtschaft zusätzlich einschränken.

545. D'Erasmo et al. (2016) stellen in einem Zwei-Länder-Modell für die Vereinigten Staaten und Europa fest, dass für beide Volkswirtschaften die Möglichkeiten, höhere Einnahmen durch eine unilaterale Erhöhung der Steuern auf Arbeitseinkommen zu erzielen, **aufgrund ihrer wirtschaftlichen Offenheit verringert** sind. Ähnliches gilt für Steuern auf Kapitaleinkommen. Während eine Steuererhöhung in den Vereinigten Staaten, die bereits im Ausgangszustand einen relativ hohen Steuersatz aufweisen, nur mit geringen Mehreinnahmen verbunden wäre, liegt für Europa der Steuersatz bereits über dem einnahmemaximierenden Wert.

546. In einem Zwei-Länder-Modell für den **Euro-Raum** finden Mendoza et al. (2014), dass eine Erhöhung der Kapitaleinkommensteuer in den von der Krise besonders betroffenen Mitgliedstaaten nicht zu merklichen Mehreinnahmen führen würde. Bei einer Erhöhung der Steuern auf Arbeitseinkommen wäre dies hingegen eher möglich. Eine solche unilaterale Erhöhung wäre aber mit deutlich **negativen Effekten für das Wachstum und die Wohlfahrt** verbunden. Neben unilateralen Steuererhöhungen betrachten Mendoza et al. (2014) die Auswirkungen einer zwischen den Ländern abgestimmten Steuersetzung. Diese würde zwar den Spielraum erhöhen. Ein solches koordiniertes Verhalten dürfte jedoch unglaubwürdig sein, da einseitige Abweichungen vorteilhaft sein können.

547. Verwendet man das Modell von Mendoza et al. (2014) für eine Analyse, bei der einzelne große Mitgliedstaaten jeweils gegenüber dem Rest des Euro-Raums betrachtet werden, zeigen sich **Unterschiede bei den verbleibenden Spielräumen**, durch einmalige unilaterale Anpassungen der Steuersätze Mehreinnahmen zu erzielen. ↘ ABBILDUNG 62 LINKS Während Spanien, ausgehend von seiner bisher relativ niedrigen Besteuerung von Arbeitseinkommen, noch merkliche Mehreinnahmen durch eine Anhebung dieser Steuersätze erzielen kann, ist dieser Spielraum in Deutschland, Frankreich und Italien nahezu ausgeschöpft. Gleichzeitig würde bei einer Erhöhung des Steuersatzes auf Arbeitseinkommen das langfristige Niveau des BIP vor allem infolge des reduzierten Arbeitsangebots zum Teil deutlich sinken. Für Spanien würde die Wirtschaftsleistung bei einer Anhebung des Steuersatzes auf den einnahmemaximierenden Wert, gemäß den Berechnungen dieses Modells, um 19 % absinken.

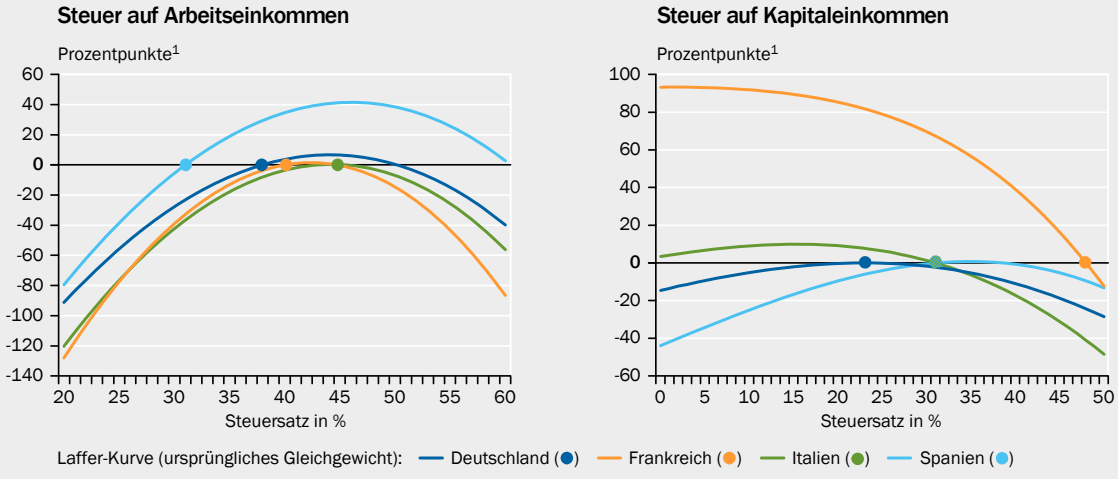
Bei der Steuer auf Kapitaleinkommen zeigen sich ebenfalls relativ geringe Spielräume für Mehreinnahmen. ↘ ABBILDUNG 62 RECHTS Lediglich Frankreich, dessen Steuersatz über dem einnahmemaximierenden Niveau liegt, könnte gemäß dieser Modellergebnisse durch eine Senkung der Steuersätze auf Kapitaleinkommen und dem damit verbundenen Anstieg des BIP deutliche Mehreinnahmen erzielen.

548. Die Laffer-Kurven für Kapitaleinkommensteuern weisen allerdings eine sehr **hohe Sensitivität bezüglich der Modellspezifikation** auf. Mendoza et al. (2014) und D'Erasmo et al. (2016) berücksichtigen in ihrer Analyse im Gegensatz zu Trabandt und Uhlig (2012) die Möglichkeit der variablen Auslastung des vorhandenen Kapitalstocks. Je stärker die Kapitalauslastung auf Veränderungen des Steuersatzes auf Kapitaleinkommen reagiert, desto geringer sind die Einnahmesteigerungen durch Steuererhöhungen. Bei der Analyse von Cogan et al. (2013) zeigt sich, dass eine variable Kapitalauslastung die positiven Wachstumseffekte einer Senkung der Steuern auf Arbeitseinkommen verstärkt. Während D'Erasmo et al. (2016) zum Ergebnis kommen, dass die Steuersätze auf Kapitaleinkommen in der EU über dem das Steueraufkommen maximierenden Wert liegen, stellen Trabandt und Uhlig (2012) fest, dass trotz der im internationalen Vergleich hohen Besteuerung von Kapitaleinkommen geringe Mehreinnahmen durch höhere Steuersätze auf Kapitaleinkommen möglich sind. Während also gemäß der Modellergebnisse substanzielle Mehreinnahmen durch höhere Steuersätze auf Arbeitseinkommen in Europa nicht zu erwarten sind, besteht über die Auswirkungen höherer oder niedrigerer Steuern auf Kapitaleinkommen somit eine **nicht zu vernachlässigende Unsicherheit**.

549. Strukturelle Modelle bilden **komplexe volkswirtschaftliche Zusammenhänge** vereinfacht ab. Insbesondere für die quantitative Analyse müssen viele Annahmen getroffen werden. In Bezug auf die hier genannten Analysen muss insbesondere darauf hingewiesen werden, dass das Steuersystem in der Realität deutlich komplexer ist und beispielsweise nicht alle Steuertarife linear mit einem fixen Grenzsteuersatz wie in den Modellen verlaufen. Die mit dieser Model-

↘ ABBILDUNG 62

Durch die unilaterale Veränderung der Steuersätze erzielbare Mehreinnahmen im Modell von D'Erasmo et al. (2016)



1 – Veränderung des diskontierten kumulierten Primärsaldos in Relation zum BIP relativ zum Ausgangszustand. Die Laffer-Kurve gibt die Veränderungen der diskontierten zukünftigen Primärüberschüsse für verschiedene Steuersätze auf Kapital- und Arbeitseinkommen im Vergleich zum gegenwärtigen Gleichgewichtszustand an. Die Punkte bezeichnen den Steuersatz im ursprünglichen Gleichgewicht. Diese Sätze entsprechen den durchschnittlichen impliziten Steuersätzen auf Kapital- und Arbeitseinkommen im Zeitraum 2005-2015 gemäß Europäischer Kommission (2017b). Die anderen Steuersätze werden in diesem Experiment unverändert gelassen. Für das andere Land in diesem Zwei-Länder-Modell wird angenommen, dass sich die Steuern auf Arbeitseinkommen anpassen, sodass der Primärsaldo des Landes trotz der Spillover-Effekte durch die veränderte Fiskalpolitik unverändert bleibt. Mit Ausnahme der Wachstumsrate, der Kapitalintensität, der Investitionsquote sowie den fiskalischen Parametern (Steuern, Schuldenstand und staatliche Konsumausgaben), welche an die Länder angepasst wurden, folgt die Kalibrierung D'Erasmo et al. (2016). Außerdem wird, abweichend von D'Erasmo et al. (2016), von einer vollständigen steuerlichen Absetzbarkeit von Abschreibungen auf den Kapitalstock ausgegangen.

Quelle: eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 17-451

Daten zur Abbildung

lierungsentscheidung getroffenen Annahmen bei der Kalibrierung der Steuersätze sind ebenfalls von großer Bedeutung für die quantitativen Ergebnisse. Trotz aller Einschränkungen liefern diese Analysen gleichwohl wichtige Hinweise auf bestehende Herausforderungen bei der Konsolidierung. Sie zeigen einerseits die Möglichkeiten zur Konsolidierung auf und stützen andererseits die Schlussfolgerung, dass der Spielraum für weitere Einnahmesteigerungen durch Steuererhöhungen beschränkt ist. Aus diesem Grund verbleiben nur ausgabenseitige Maßnahmen, um tragfähige öffentliche Finanzen zu erreichen.

5. Weitere Beschränkungen der Tragfähigkeit

550. Analysen der fiskalischen Nachhaltigkeit mit den vorgestellten Ansätzen berücksichtigen verschiedene weitere Aspekte unzureichend. Zum einen können Strukturbrüche und Einmalereignisse kaum abgebildet werden. Zum anderen vernachlässigen die Ansätze oftmals, dass einerseits politökonomische Anreize bestehen oder andererseits Marktverwerfungen dazu führen können, dass Regierungen **ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen**.

551. Die Auswahl an plausiblen Szenarien für die Tragfähigkeitsanalysen und die ökonometrischen Schätzungen basieren **auf historischen Entwicklungen**. Ebenso liegen den strukturellen Modellen Annahmen zugrunde, die sich größtenteils auf Erfahrungswerte stützen. Dies kann dazu führen, dass seltene **extreme Ereignisse**, wie beispielsweise die globale Finanzkrise der Jahre 2007 und 2008, in der Analyse nicht ausreichend berücksichtigt werden. Gleichwohl haben solche Ereignisse insbesondere kurz- und mittelfristig enorme Auswirkungen auf die Finanzlage der betroffenen Staaten.

552. Die bisher vorgestellten Ansätze für Tragfähigkeitsanalysen berücksichtigen krisenhafte Verwerfungen an den Finanzmärkten unzureichend. Die isolierte Betrachtung der Fähigkeit eines staatlichen Schuldners zur Schuldenrückzahlung vernachlässigt die Relevanz des **Zugangs zu Finanzmärkten zur Refinanzierung** fälliger Schulden. Liquiditätskrisen, die mit einem Verlust des Marktzugangs einhergehen, könnten durch eine Fehleinschätzung an den Finanzmärkten hervorgerufen werden.

Ebenso können diese durch die **Existenz multipler Gleichgewichte** auf dem Markt für Staatsanleihen ausgelöst werden (Detragiache, 1996; Cole und Kehoe, 2000; Chatterjee und Eyigungor, 2012). **Sich selbsterfüllende Erwartungen** aufseiten der Investoren können zum Zahlungsausfall führen, weil die Investoren eine Refinanzierung verweigern. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn sie annehmen, dass andere Investoren ebenso agieren, selbst wenn die Fundamentaldaten ein Gleichgewicht mit Schuldenrückzahlung ermöglichen würden. Die Gefahr solcher Zahlungsausfälle führt dazu, dass die Schuldenstände, die eine Rückzahlung tatsächlich sicherstellen, nochmals geringer sind. Die Zentralbank einer in eigener Währung verschuldeten Volkswirtschaft kann unter Umständen durch geldpolitische Maßnahmen den Zahlungsausfall aufgrund multipler Gleichgewichte abwenden (Corsetti und Dedola, 2016). Allerdings kommt es dadurch häufig zu monetärer Staatsfinanzierung (Uhlig, 2015).

553. Zudem können Kreditgeber wie der IWF oder der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) bei Verlust des Marktzugangs einen Zahlungsausfall verhindern. Bereits die Existenz einer offiziellen Krisenfazilität mit hinreichender Finanzkraft kann die Markterwartungen beeinflussen und den Ausbruch einer Liquiditätskrise unterbinden (Weder und Zettelmeyer, 2017). Um den Krisenmechanismus vor den Kosten einer Insolvenz zu schützen, bedarf es neben strengenten Auflagen für die Bereitstellung von offiziellen Krediten die Möglichkeit einer **geordneten Umschuldung von Staatskrediten** im Rahmen von Krisenprogrammen (JG 2016 Kasten 2; Andritzky et al., 2016). Eine solche Umschuldung wird umso schwieriger, je stärker die Verflechtung zwischen Staaten und Banken ist (JG 2015 Ziffern 52 ff.).

554. Neben der Zahlungsfähigkeit betont die ökonomische Literatur zu Kreditausfällen von Nationalstaaten die **Zahlungswilligkeit** der Regierung (Aguiar und Amador, 2014). Aufgrund der Souveränität der Staaten sind Zahlungsansprüche gegen den Willen der Regierungen nur bedingt durchsetzbar. Dadurch rücken die **politökonomischen Anreize zur Schuldenrückzahlung** in den Fokus. Staaten haben dann einen Anreiz, ihre Schulden zu begleichen, wenn die Kosten eines Zahlungsausfalls den Nutzen aufgrund des nicht länger zu leistenden Schuldendienstes übersteigen. Ist das nicht der Fall, kann es bereits zu einer **Zahlungsverweigerung** kommen, **bevor die Grenzen der Zahlungsfähigkeit erreicht sind**. Die Kreditgeber berücksichtigen dieses Nutzenkalkül der Regierung bei ihrer Anlageentscheidung und verlangen entsprechend höhere Risikoaufschläge bei der Verzinsung der Staatsanleihen.

555. Zu den möglichen **Kosten eines Zahlungsausfalls** zählt insbesondere der (vorübergehende) Verlust des Zugangs zu neuen Krediten am internationalen Finanzmarkt. Darüber hinaus kann es zu Zinsaufschlägen für Staaten mit einer negativen Kredithistorie kommen. Diese Finanzierungsschwierigkeiten können auf heimische Unternehmen durchschlagen und zu einem Rückgang der Wirtschaftsleistung führen. Fehlende Kredite könnten den internationalen Warenaustausch der betroffenen Volkswirtschaft behindern, der zusätzlich durch explizite Sanktionsmaßnahmen der Gläubiger eingeschränkt sein kann. Wenn es durch den Zahlungsausfall zu Verwerfungen im heimischen Bankensystem kommt, können höhere Kosten für die heimische Volkswirtschaft entstehen. Zudem besitzen die Gläubiger bestimmte rechtliche Möglichkeiten, die Rückzahlung faktisch zu erzwingen (Schumacher et al., 2012). Zu den **ökonomischen Kosten** kommen **politische Kosten** für die amtierende Regierung des Landes, beispielsweise durch deren mögliche Abwahl (Borensztein und Panizza, 2009).

556. Die Literatur untersucht, welche Aspekte die **Entscheidung der Regierung** beeinflussen, ihrer **Zahlung nicht nachzukommen**. Hierzu zählen etwa die Währung und die Laufzeit der ausgegebenen Schulden, die mit dem Zahlungsausfall verbundenen Kosten sowie die Ausgestaltung der auf den Zahlungsausfall folgenden Einigung der Gläubiger mit den Schuldnern (Aguiar et al., 2016). Seit den 1950er-Jahren kam es zunächst nur in Schwellenländern zu krisenbedingten Schuldenrestrukturierungen (Das et al., 2012). Das Verhalten der griechischen Regierung im ersten Halbjahr 2015 kann allerdings als weiteres Beispiel dienen.

557. Während sich viele dieser Studien mit dem Zahlungsausfall gegenüber externen Gläubigern beschäftigen, dokumentieren Reinhart und Rogoff (2011) den hohen Anteil an **heimischer Verschuldung**. Im Allgemeinen besteht hierbei zusätzlich die Möglichkeit eines impliziten Zahlungsausfalls beispielsweise durch höhere Inflation. In einem gemeinsamen Währungsraum mit einer unabhängigen Notenbank ist dies durch den Wegfall der geldpolitischen Steuerung nicht mehr möglich. Zudem kann der Rückgang der Erträge aus der Seignorage besonders für Mitgliedstaaten mit vormals hoher Inflation fiskalisch bedeutend sein. So machte die Seignorage zwischen den 1950er-Jahren und Anfang der 1980er-Jahre durchschnittlich in Italien 2,3 % und in Spanien 1,8 % des BIP aus, während es in Deutschland 0,8 % und in Frankreich 1,1 % des BIP waren (King und Plosser, 1985). Neben der Währung der Verschuldung kann **die Verteilung der Schulden unter den Gläubigern** eine Rolle spielen. D'Erasmo et al. (2016) zeigen in einem Modell mit inländischen Gläubigern, dass der Anreiz zur Schuldenrückzahlung und somit das Niveau der tragfähigen Verschuldung sinkt, wenn die Schulden bei wenigen Gläubigern konzentriert sind und die Regierung eine Präferenz für Umverteilung hat.

6. Fazit: Institutionelle Rahmenbedingungen stärken

558. Insgesamt weisen die Literatur und die Analysen des Sachverständigenrates somit auf viele Faktoren hin, welche die fiskalische Nachhaltigkeit beeinflussen. Für **keinen der Mitgliedstaaten** der EWU kann die **Nachhaltigkeit** seiner öffentlichen Finanzen eindeutig festgestellt werden. So zeigen deterministische Verfahren Tragfähigkeitslücken. Ökonometrische Verfahren geben ebenfalls keine Entwarnung im Hinblick auf die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung im Euro-Raum. Strukturelle Modelle unterstreichen die Gefahr eines plötzlichen Anstiegs der Ausfallwahrscheinlichkeit und weisen auf die Notwendigkeit von Sicherheitsabständen bei den Schuldenstandsquoten hin. Die Modelle bieten darüber hinaus Evidenz für nur begrenzte einnahmeseitige Konsolidierungsmöglichkeiten. Ohne ausgabenseitige Konsolidierung dürfte sich eine übermäßige Staatsverschuldung im Euro-Raum nicht reduzieren lassen.

559. Die hohe Verschuldung im Euro-Raum lässt zudem Zweifel aufkommen, ob die Mitgliedstaaten in der Lage wären, einem erneuten wirtschaftlichen Schock wirksam entgegenzuwirken. Bei hoher Ausgangsverschuldung steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sich selbst verstärkende Prozesse auf den Anleihemärkten auftreten, die zu einer erneuten Schuldenkrise führen können (Feld und Scheuering, 2017). Es besteht daher dringender Handlungsbedarf für die Mitgliedstaaten beim Abbau ihrer Staatsverschuldung, zumal **gute konjunkturelle Zeiten bislang unzureichend genutzt** wurden. Nicht zuletzt spielen politökonomische Anreize und die institutionellen Rahmenbedingungen eine große Rolle für die fiskalische Nachhaltigkeit. Eine wichtige Ursache für die heterogene und kontinuierlich steigende Verschuldung sind politökonomische Gründe im Zusammenhang mit gemeinsamen fiskalischen Ressourcen sowie Wahlen und politischem Wettbewerb. In diesem Umfeld helfen institutionelle Rahmenbedingungen, wie Fiskalregeln und Fiskalräte, den adversen politökonomischen Anreizen

zu begegnen. Dabei muss jedoch den Besonderheiten der EWU als Staatenverbund souveräner Staaten Rechnung getragen werden.

560. Neben besonderen Anforderungen an Fiskalregeln oder Fiskalräte gehören Regelungen für eine geordnete Umschuldung von Staatskrediten sowie die Entprivilegierung von Staatsanleihen zwingend zu diesem institutionellen Instrumentarium. Beide Institutionen sollen die Marktanreize zur Vermeidung übermäßiger Staatsverschuldung erhöhen. Der Sachverständigenrat hat einen **Vorschlag zur Entprivilegierung von Staatsanleihen** unterbreitet (JG 2015 Ziffern 52 ff.) sowie einen **Vorschlag für einen Mechanismus zur Regulierung der Restrukturierung von Staatsschulden** für die Mitgliedstaaten der EWU vorgelegt, der Regeln für eine geordnete Umschuldung im Krisenfall definiert (JG 2016 Kasten 2). Letzterer soll Anreizen für eine übermäßige Verschuldung in Antizipation eines Bail-out oder einer Vergemeinschaftung der Schulden entgegenwirken. Der Sachverständigenrat betrachtet in diesem Jahresgutachten Optionen zur Weiterentwicklung des ESM, die aktuell unter dem Stichwort „**Europäischer Währungsfonds**“ diskutiert werden. ↘ ZIFFERN 122 FF.

561. Nichtsdestoweniger können **Fiskalregeln oder Fiskalräte** den Konsolidierungsprozess wirksam flankieren. Diese wurden nach der Schuldenkrise in der EU auf nationaler und europäischer Ebene gestärkt. In Bezug auf Fiskalregeln existiert eine Vielzahl empirischer Studien auf nationaler und subnationaler Ebene, welche die prinzipielle **Wirksamkeit von Fiskalregeln** dokumentieren (Burret und Feld, 2017a; Feld und Reuter, 2017; Heinemann et al., 2017). Diese haben selbst dann einen Effekt, wenn sie nicht immer eingehalten werden (Reuter, 2015). Die in den Regeln jeweils festgeschriebene Grenze dient als Anker für die Öffentlichkeit, Medien und Akteure an den Finanzmärkten. Dadurch richten sich politische Entscheidungsträger ebenfalls daran aus, und die von den Regeln beschränkten Größen konvergieren über die Zeit zu den numerischen Grenzen. Dies entspricht allerdings nicht der ursprünglichen Idee der Regeln, welche Höchstwerte und nicht allein Ziele definieren.

562. Für die wirksame Beschränkung der Defizite ist es daher notwendig, die **Überwachungs- und Sanktionssysteme** strenger auszugestalten. Die festgelegten Höchstwerte sollten sich von den Zielwerten der Fiskalpolitik unterscheiden und nicht regelmäßig, sondern nur in den seltensten Fällen überschritten werden. Auf europäischer Ebene steht der Test der neuen Regelungen noch bevor, da diese Regeln erst seit wenigen Jahren in Kraft sind. Der Europäische Rat und die Europäische Kommission sollten auf eine strikte Einhaltung und gegebenenfalls Sanktionierung bestehen, um die Glaubwürdigkeit der Regeln zu stärken. Für die Regeln auf nationaler Ebene würde eine unabhängigere Überwachung und Umsetzung der Regeln tendenziell ebenfalls mit einer stärkeren Einhaltung einhergehen (Reuter, 2017).

563. Für die wirksame Funktion als Anker sollten die europäischen und viele nationale Regeln vereinfacht werden. ↘ ZIFFERN 95 FF. Von einer weiteren **Flexibilisierung oder Ausnahmeregelungen**, wie in Deutschland und auf EU-Ebene diskutiert, ist abzusehen. Diese verstärken zudem die aktive Nutzung von Umgehungstatbeständen (Milesi-Ferretti, 2004; Von Hagen und Wolff, 2006) sowie

die Verlagerung öffentlicher Ausgaben oder Schuldenaufnahme auf nachgelagerte Regierungsebenen (Burret und Feld, 2017b).

564. Für die strikte Umsetzung der Regeln, Stärkung der öffentlichen Aufmerksamkeit und Verhinderung der Umgehung ist eine **funktionierende Aufsicht** essenziell (Christofzik und Kessing, 2014). Zur Stärkung der nationalen Aufsicht wurden nach der Schuldenkrise **Fiskalräte** in allen Mitgliedstaaten der EU eingeführt. Deren Ausgestaltung ist jedoch heterogen und vielfach nicht hinreichend, um bestehende Fiskalregeln in ihrer Bindungswirkung zu stärken (Yeter, 2017). Für die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit dieser Institutionen muss deren Unabhängigkeit sichergestellt sein und eine stärkere Einbindung in den nationalen Budgetprozess vorgenommen werden. Zusätzlich könnte das Mandat nationaler Fiskalräte um regelmäßige, unabhängige Bewertungen des Budgets (Spending Reviews) systematisch erweitert werden. Hierdurch könnten produktive Teile des Budgets vor Kürzungen zu Gunsten von unproduktiven Teilen geschützt und eine problematische Zusammensetzung des Gesamtbudgets verhindert werden.

565. Auf europäischer Ebene wurde im Jahr 2016 das **European Fiscal Board** (EFB) eingeführt. Im Gegensatz zu nationalen Fiskalräten liegt dessen Hauptaufgabe in der Beratung der Europäischen Kommission hinsichtlich deren Verantwortlichkeit für die Durchsetzung des europäischen Fiskalrahmens. Vor diesem Hintergrund ist die Unabhängigkeit aufgrund der Ansiedelung in der Kommission, der Zusammensetzung des Stabes aus ehemaligen Mitarbeitern der Kommission und ungenügender eigener Ressourcen infrage gestellt. Die Wirksamkeit des EFB, dessen Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit und das Zusammenspiel bei konfligierenden Meinungen mit den nationalen Fiskalräten, beispielsweise zum Thema nationaler Fiscal Stance, bleiben zudem abzuwarten. ↘ KASTEN 17 Nichtsdestotrotz könnten dem EFB zusätzliche Kompetenzen, wie beispielsweise die unabhängige Bestimmung der Einhaltung der EU-Fiskalregeln oder eine Rolle in der Evaluation der fiskalischen Anpassungsprogramme des ESM, zugeordnet werden (Asatryan et al., 2017).

↘ KASTEN 17

Fiscal Stance für den Euro-Raum als problematisches Konzept

Seit November 2016 empfiehlt die Europäische Kommission eine konkrete Ausprägung des Fiscal Stance für den gesamten Euro-Raum (Europäische Kommission, 2016). Zusätzliche Bedeutung erhält dieses Konzept dadurch, dass das neu gegründete EFB diesen beurteilen soll. Der Fiscal Stance ergibt sich als die **Summe der Veränderung der länderspezifischen strukturellen Budgetsalden**. Aus der Empfehlung eines gewünschten Fiscal Stance werden länderspezifische Empfehlungen zur Ausrichtung der Fiskalpolitik abgeleitet.

Dieser Vorschlag ignoriert, dass in einer Währungsunion mit einer gemeinsamen Geldpolitik die nationale Fiskalpolitik zuerst das Ziel verfolgen sollte, die nationale Volkswirtschaft zu stabilisieren. Denn die Mitgliedstaaten haben die Geldpolitik abgegeben, die sie zuvor auf dieses Ziel hin ausrichten konnten. Die Idee, nun ebenfalls die Fiskalpolitik auf den Euro-Raum auszurichten, basiert auf folgender Argumentationskette.

Die Europäische Kommission (2016) behauptet, dass die gemeinsame Geldpolitik nicht ausreicht, wenn der Nominalzins für längere Zeit durch eine Untergrenze nahe null beschränkt ist. In diesem Fall sei die Fiskalpolitik besonders effektiv (Blanchard et al., 2014). Insbesondere erhofft sich die Europäische Kommission positive Impulse für Staaten ohne fiskalischen Spielraum durch Spillover-Effekte aufgrund einer expansiven Fiskalpolitik in den übrigen Mitgliedstaaten. Damit nimmt die Europäische Kommission eine **Überhitzung der Wirtschaft** in einigen Mitgliedstaaten in Kauf, um die Wirtschaft in anderen Mitgliedstaaten zu stabilisieren. Zusätzlich verspricht sie sich eine schnellere Konvergenz der Löhne und der Wettbewerbsfähigkeit innerhalb des Euro-Raums. Damit soll die EZB bei der Erreichung ihres Inflationsziels unterstützt werden.

Aus folgenden Gründen hält diese Argumentationskette einer kritischen Betrachtung nicht stand: Das Konzept eines Fiscal Stance basiert auf der Idee, die Konjunktur ließe sich durch zentrale Feinsteuerung stabilisieren. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass die Steuerbarkeit der Konjunktur durch die Politik nicht sichergestellt werden kann und der **Versuch der Feinsteuerung eher schadet als nützt**. Bereits die Bestimmung der konjunkturellen Lage ist äußerst schwierig. Hinzu kommen Unsicherheiten über die Wirksamkeit der fiskalpolitischen Maßnahmen und Verzögerungen bei deren Umsetzung (Blinder, 2006). Hingegen wirken automatische Stabilisatoren ohne diskretionäre Eingriffe durch den Staat antizyklisch (Dolls et al., 2012; Elstner et al., 2016).

Äußerst fraglich sind zudem die **Spillover-Effekte** expansiver Fiskalpolitik in einem Mitgliedstaat auf andere Mitgliedstaaten der EWU (JG 2015 Ziffern 341 ff.). Simulationen belegen selbst bei einer substanziellen Erhöhung der öffentlichen Investitionen in Deutschland um einen Prozentpunkt des BIP **lediglich verhaltene Impulse** für die meisten Mitgliedstaaten (Ademmer et al., 2016; Deutsche Bundesbank, 2016a). In jedem Fall dürften nationale Fiskalmultiplikatoren erheblich höher sein als Spillover-Effekte (IWF, 2017). Da letztgenannte zudem nicht symmetrisch sind, würden Divergenzen innerhalb des Euro-Raums nochmals verstärkt. In Deutschland würde der Stimulus prozyklisch wirken. Zudem müssten sinnvolle zusätzliche öffentliche Investitionen zunächst sorgfältig identifiziert werden.

Generell sollte die **Fiskalpolitik in nationaler Verantwortung** verbleiben. Zudem steht die Empfehlung der Europäischen Kommission in Konflikt mit der Wiederherstellung tragfähiger öffentlicher Finanzen. Ihr Augenmerk sollte deswegen stärker auf der Überwachung des fiskalischen Regelwerks liegen.

II. DIE DEUTSCHE FINANZPOLITIK

1. Finanzlage derzeit gut, Herausforderungen bleiben

566. Die Finanzlage der öffentlichen Haushalte in Deutschland ist zurzeit gut. Der Gesamtstaat dürfte **bereits im vierten Jahr in Folge einen Finanzierungsüberschuss** erzielen. Dieser ist nicht ausschließlich durch die konjunkturelle Lage oder durch Einmaleffekte bedingt, sondern hält ebenfalls einer strukturellen Betrachtung stand. ↘ ZIFFER 317 Zum ersten Mal seit der Wiedervereinigung haben in den vergangenen beiden Jahren die einzelnen Ebenen der Gebietskörperschaften sowie die Sozialversicherungen mehr eingenommen als ausgegeben. ↘ ABBILDUNG 63 LINKS Nationale und europäische Defizit-Regeln werden damit derzeit eingehalten.

567. Die **Schuldenstandsquote sinkt** ausgehend von ihrem Rekordwert von über 80 % des nominalen BIP im Jahr 2010 weiter und nähert sich der Maastricht-Obergrenze für den Schuldenstand in Höhe von 60 % des nominalen BIP. ↘ ABBILDUNG 63 RECHTS Die Bundesregierung plant in ihrem Stabilitätsprogramm, diese Grenze im Jahr 2020 zum ersten Mal seit dem Jahr 2002 wieder zu unterschreiten (BMF, 2017). Bei Einhalten dieses Pfades übererfüllt sie die Vorgabe zum Schuldenabbau (1/20-Regel) gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt.

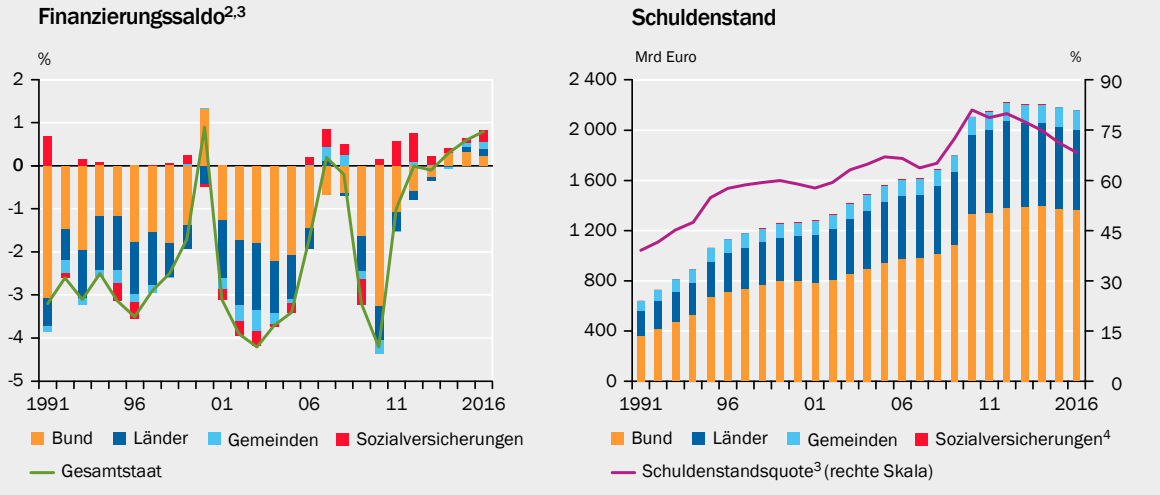
568. Insbesondere die **erfreuliche Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt**, die sich in einer gestiegenen Beschäftigung und einer niedrigen Arbeitslosenquote widerspiegelt ↘ ZIFFER 306, die damit einhergehenden dynamischen Steuer- und Beitragseinnahmen und die **günstigen Finanzierungskonditionen** stützen die öffentlichen Haushalte. ↘ ZIFFERN 573 FF. Hierdurch konnte eine in den vergangenen Jahren **expansive Ausgabenpolitik** ausgeglichen werden. ↘ ZIFFERN 575 FF. Enden die günstigen Finanzierungskonditionen oder die gute Konjunktur jedoch, wächst der Druck auf die öffentlichen Haushalte wieder. Durch zusätzliche Herausforderungen, wie den demografischen Wandel, sind schon jetzt **höhere Belastungen vorgezeichnet** (JG 2016 Ziffer 592).

569. Zudem verdeckt eine Betrachtung der aggregierten Größen **heterogene Entwicklungen** zwischen den einzelnen Sozialversicherungen und innerhalb der Ebenen der Gebietskörperschaften. Während bei den **Sozialversicherungen** im Jahr 2016 die Gesetzliche Rentenversicherung ein kassenmäßiges Defizit auswies, haben die Gesetzliche Krankenversicherung, die Soziale Pflegeversicherung und die Bundesagentur für Arbeit Überschüsse erzielt.

Die Rücklage bei der Bundesagentur für Arbeit dürfte in diesem Jahr auf etwa 18 Mrd Euro ansteigen. Zum Teil spiegeln diese steigenden Überschüsse eine strukturelle Verbesserung am Arbeitsmarkt wider. Deshalb könnte der **Bei-**

↘ ABBILDUNG 63

Verschuldung der öffentlichen Haushalte[1]



1 – Maastricht-Abgrenzung. 2 – Bereinigt um die Schuldenübernahme der Treuhandanstalt und der ostdeutschen Wohnungswirtschaft (1995: –119,6 Mrd Euro beim Bund). Enthält die Erlöse aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen. 3 – In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. 4 – Die Sozialversicherungen dürfen ihre Ausgaben grundsätzlich nicht über Kredit finanzieren. Ihre Verschuldung war mit 1,1 Mrd Euro im Jahr 2016 deswegen gering.

Quelle: Deutsche Bundesbank

© Sachverständigenrat | 17-233

Daten zur Abbildung

tragssatz zur Arbeitslosenversicherung gesenkt werden. Nach Schätzungen des Sachverständigenrates läge der nachhaltige Beitragssatz bei 2,5 %. ↘ ZIFFER 588

570. Die Länder und Gemeinden konnten in den vergangenen Jahren jeweils im Aggregat ebenfalls ihre Schuldenstandsquoten verringern. Ein Vergleich **zwischen den Ländern und zwischen den Gemeinden** offenbart jedoch große Unterschiede, etwa im Umfang und in der Struktur der Verschuldung, bei den Ausgaben und der demografischen Entwicklung. ↘ ZIFFERN 589 FF. Zudem findet insbesondere auf kommunaler Ebene ein erheblicher Teil der Staatstätigkeit in öffentlichen Unternehmen außerhalb des Staatssektors statt. ↘ ZIFFERN 607 FF.

2. Hintergründe der verbesserten Finanzlage

571. Seit dem Jahr 2014 erzielt der deutsche Gesamtstaat Finanzierungsüberschüsse. Dies dürfte sich über den Prognosezeitraum fortsetzen. ↘ ZIFFER 313 In einer historischen Betrachtung ist dies eine **ungewöhnliche Entwicklung**. Seit dem Jahr 1971 folgte auf ein Jahr mit Überschüssen stets eine längere Periode mit Defiziten. Länger als ein Jahr andauernde Phasen mit Überschüssen gab es zuletzt in den 1950er-Jahren.

572. Die Situation der öffentlichen Finanzen war insbesondere zwischen den Jahren 2001 und 2005 angespannt, in denen sich die deutsche Wirtschaft sehr schwach entwickelte und die Arbeitslosigkeit hoch war. Noch im Jahr 2003 belief sich das gesamtstaatliche Defizit auf 4 % des nominalen BIP. Seitdem hat sich die Finanzlage deutlich verbessert. So dürfte der Gesamtstaat im kommenden Jahr einen Überschuss von 1,1 % des BIP erzielen. Zwischen dem Tiefpunkt im Jahr 2003 und dem Jahr 2018 dürfte sich der Saldo somit um über 5 Prozentpunkte erhöhen. Um beurteilen zu können, ob seitdem eine nachhaltige Erholung des öffentlichen Gesamthaushalts erreicht werden konnte, stellt sich die Frage nach den **Gründen für diese Verbesserung**.

Verbesserter struktureller Primärsaldo

573. Dafür wird zunächst der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo in drei Komponenten zerlegt: in den Primärsaldo mit einer Konjunktur- und einer Strukturkomponente sowie in die Nettozinsausgaben. ↘ ABBILDUNG 64 LINKS Es zeigt sich, dass die günstigen Finanzierungskonditionen die öffentlichen Haushalte stark entlastet haben. ↘ ZIFFERN 377 FF. Die Nettozinsausgaben des Gesamtstaats dürften im kommenden Jahr bei etwa 0,8 % des nominalen BIP liegen, und hätten sich damit seit dem Jahr 2003 um 1,7 Prozentpunkte verringert. Von der gesamten Verbesserung von rund 5,3 Prozentpunkten geht somit über ein Drittel auf die gesunkenen Nettozinsausgaben zurück.

Eine Betrachtung des Primärsaldos zeigt, inwieweit die günstigere konjunkturelle Situation zur Verbesserung des Finanzierungssaldos beigetragen hat. Für die **Konjunkturkomponente** wird bestimmt, wie stark die Einnahme- und Ausgabenkomponenten des Gesamtstaats im Verhältnis zum nominalen BIP auf den Konjunkturzyklus reagieren. ↘ KASTEN 18 Insbesondere die Steuerquote sowie die

monetären Sozialleistungen weisen als große Komponenten eine hohe Elastizität auf. Insgesamt ergibt die Schätzung eine **Elastizität des Primärsaldos von 0,55**: Wenn die Produktionslücke sich um einen Prozentpunkt verbessert, steigt der Primärsaldo in Relation zum nominalen BIP um 0,55 Prozentpunkte.

↘ KASTEN 18

Ansatz zur Zerlegung des Finanzierungssaldos in konjunkturelle und strukturelle Komponenten

Der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo und die Einnahme- und Ausgabenkategorien können mithilfe von **budgetären Elastizitäten** jeweils in eine strukturelle und eine konjunkturelle Komponente zerlegt werden. Diese Elastizitäten zeigen, wie der Saldo oder seine Bestandteile auf eine Veränderung der Produktionslücke als Maß für die konjunkturelle Entwicklung reagieren (Elstner et al., 2016). Hierfür wurde die Veränderung der jeweiligen Einnahme- oder Ausgabenkomponente in Relation zum BIP auf die Veränderung der vom Sachverständigenrat geschätzten Produktionslücke regressiert. Um Endogenitätsprobleme zu vermeiden, wurde eine IV-Schätzung durchgeführt, in der als Instrument die Veränderung der zyklischen Komponente des logarithmierten Welthandels verwendet wurde. Die IV-Schätzung liefert eine Elastizität, die multipliziert mit der Produktionslücke die Konjunkturkomponente der jeweiligen Einnahme- und Ausgabenkomponente definiert. Zieht man diese von der Quote der jeweiligen Komponente ab, ergibt sich die strukturelle Komponente.

Die Konjunkturkomponente des Primärsaldos ist gleich null, wenn die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke geschlossen ist. Bei einer Unterauslastung (Überauslastung) der Produktionskapazitäten ist sie negativ (positiv). Bei einer negativen (positiven) Produktionslücke ist der strukturelle Primärsaldo in Relation zum nominalen BIP also höher (geringer) als der tatsächlich beobachtbare Primärsaldo.

Die Schätzungen zeigen auf Basis von Daten ab dem Jahr 1970, dass eine Verbesserung der Produktionslücke um einen Prozentpunkt den Primärsaldo in Relation zum nominalen BIP um 0,55 Prozentpunkte erhöht. Diese Elastizität entspricht in etwa den Ergebnissen der Europäischen Kommission (Mourre et al., 2014). Die Steuerquote steigt um 0,12 Prozentpunkte, die Einnahmequote aus Sozialbeiträgen sinkt hingegen um 0,10 Prozentpunkte. Auf der Ausgabenseite gehen insbesondere die monetären Sozialleistungen in Relation zum nominalen BIP um mehr als 0,30 Prozentpunkte zurück. Für die sozialen Sachleistungen sowie für die Arbeitnehmerentgelte ergibt sich ein Rückgang von 0,08 beziehungsweise 0,09 Prozentpunkten. Die öffentlichen Bruttoinvestitionen reagieren hingegen kaum auf den Zyklus.

574. Im Jahr 2003 nahm die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke mit –1,9 % einen negativen Wert an und spiegelte somit die konjunkturelle Schwächephase wider. Bis zum Ausbruch der Finanzkrise verbesserte sich die konjunkturelle Situation. Seit dem Jahr 2011 steigt die Produktionslücke wieder kontinuierlich an und wird für das Jahr 2018 auf +1,4 % geschätzt. ↘ ABBILDUNG 29 RECHTS SEITE 131 Die verbesserte konjunkturelle Situation im Vergleich zum Jahr 2003 kann somit nach diesen Schätzungen rund 1,8 Prozentpunkte des gesteigerten Primärsaldos in diesem Zeitraum erklären.

575. Nach Abzug der Konjunkturkomponente vom tatsächlichen Primärsaldo ergibt sich der **strukturelle Primärsaldo**. Die Veränderung dieser Größe kann als ein Maßstab für die Ausrichtung der Fiskalpolitik dienen. Zwischen dem Tiefpunkt im Jahr 2003 und dem Jahr 2018 dürfte sich der Saldo um rund 1,8 Prozentpunkte verbessern und spiegelt die mit den Agenda-Reformen einsetzenden

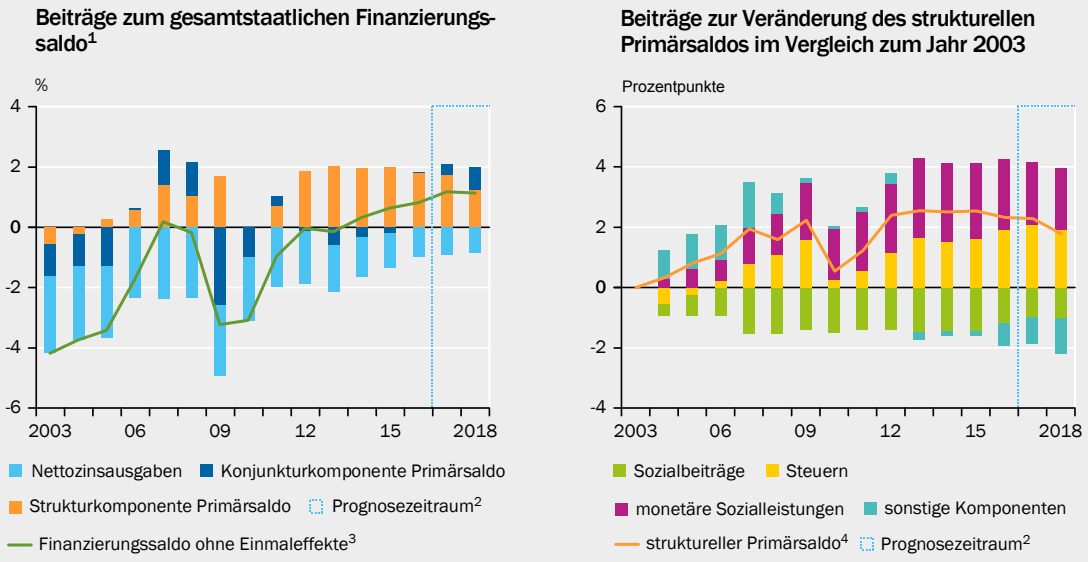
Konsolidierungsbemühungen wider. Von seinem im Jahr 2015 erreichten Höchstwert geht der positive strukturelle Primärsaldo in Relation zum nominalen BIP jedoch zurück. Dies deutet auf eine expansiv ausgerichtete Fiskalpolitik hin. Bei Anwendung des disaggregierten Verfahrens des Sachverständigenrates sinkt der strukturelle Primärsaldo bereits ab dem Jahr 2014 leicht. ↘ ABBILDUNG 3 OBEN LINKS SEITE 23 Der Fiskalimpuls als ein alternativer Indikator zeigt sogar bereits seit dem Jahr 2013 eine expansive Ausrichtung an (JG 2016 Ziffern 228 ff.; Gemeinschaftsdiagnose, 2017). ↘ ZIFFER 316

576. Die strukturellen Verbesserungen seit dem Jahr 2003 lassen sich durch eine gesonderte Betrachtung der **Strukturkomponenten** für die größten Bestandteile des Finanzierungssaldos des Gesamtstaats näher analysieren: die Steuereinnahmen, die Einnahmen aus Sozialbeiträgen, die Ausgaben für monetäre Sozialleistungen und die sonstigen Komponenten. ↘ ABBILDUNG 64 RECHTS Die Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen machen zusammen etwa 89 % der Einnahmen aus, die monetären Sozialleistungen etwa 36 % der Ausgaben ohne Zinsen (Primärausgaben). Zu den sonstigen Komponenten zählen insbesondere Ausgaben für soziale Sachleistungen, Arbeitnehmerentgelte und Vorleistungen.

577. Die **strukturellen Steuereinnahmen** stiegen zwischen den Jahren 2003 und 2009 zunächst kräftig um mehr als 1,6 % des BIP. Infolge der Steuerentlastungen des Jahres 2009 gingen sie zurück. Seitdem tragen sie aber zunehmend zur Verbesserung des strukturellen Primärsaldos bei. Ein Grund sind beispielsweise Mehrbelastungen der Steuerzahler durch die Kalte Progression bei der Einkommensteuer, die nur zu einem kleinen Teil durch Anpassungen des Steuertarifs ausgeglichen wurden. ↘ ZIFFER 586 Insbesondere die jüngsten Entlastungen bei der Einkommensteuer lassen diese Komponente zwar ab dem laufenden Jahr

↘ ABBILDUNG 64

Komponenten des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos



1 – In Relation zum nominalen BIP. 2 – Prognose des Sachverständigenrates. 3 – Bereinigt um die Schuldenübernahme von der Treuhandanstalt und der ostdeutschen Wohnungswirtschaft, die Einnahmen aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen, die Ausgaben infolge der Bankenrettung sowie die Rückerstattung der Kernbrennstoffsteuer. 4 – Im Vergleich zum Jahr 2003.

Quelle: eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 17-289

Daten zur Abbildung

wieder leicht sinken. Die strukturellen Steuermehreinnahmen tragen aber dennoch weiterhin erheblich zum verbesserten Primärsaldo bei.

578. Ebenso sind die Ausgaben für **monetäre Sozialleistungen** strukturell gesunken. Den größten Teil dieser Sozialleistungen machen die Rentenzahlungen aus. Zudem fallen unter diese Position das Arbeitslosengeld und die Sozialhilfe. Die Reformen in der Gesetzlichen Rentenversicherung dürften zu einer Verbesserung des strukturellen Saldos geführt haben (JG 2016 Ziffern 574 ff.). Die Ausweitungen der Leistungen (Mütterrente, Rente mit 63 für langjährig Versicherte, Ost-West-Angleichung) sowie stärkere Rentenerhöhungen laufen diesem Effekt am aktuellen Rand wieder entgegen. Die geänderten Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt infolge von Lohnmoderation und Hartz-Reformen haben die strukturellen Ausgaben für Arbeitslose gedämpft. ↘ ZIFFER 267

579. Die Entwicklung der **Sozialversicherungsbeiträge** hat dagegen im Vergleich zum Jahr 2003 zu einer Verschlechterung der strukturellen Einnahmen geführt. Dies mag auf den ersten Blick überraschen, da sich die strukturellen Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt hier ebenfalls niederschlagen sollten. Jedoch wurden in demselben Zeitraum die Beitragssätze für die Arbeitslosen- und die Rentenversicherung gesenkt. Dies wirkt dem positiven Effekt durch die verbesserten Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt entgegen. So wurde insbesondere der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung im Jahr 2007 um mehr als zwei Prozentpunkte reduziert. Gerade im Jahr 2003 war die Belastung der Versicherten besonders hoch. Seit dem vergangenen Jahr sorgen steigende Beitragssätze für strukturelle Entlastungen der öffentlichen Haushalte. Dadurch nimmt jedoch die Abgabenquote wieder zu. ↘ ZIFFERN 586 FF.

580. Seit dem Jahr 2013 verschlechtern die sonstigen Komponenten den strukturellen Primärsaldo. ↘ ABBILDUNG 64 RECHTS Es handelt sich hierbei größtenteils um **Posten auf der Ausgabenseite**, die im Prognosezeitraum ausgeweitet werden dürften: Die sozialen Sachleistungen wachsen wegen Leistungsausweitungen der Sozialen Pflegeversicherung und steigender Gesundheitsausgaben kräftig, in den Gebietskörperschaften findet ein Personalaufbau statt, und es sind zusätzliche Infrastrukturinvestitionen geplant. ↘ ZIFFER 316

Staatsausgaben ansteigend, öffentliche Investitionen verhalten

581. Im vergangenen Jahr gab der Staat insgesamt 44,3 % des BIP für Transfers, staatlichen Konsum, Investitionen und den Schuldendienst aus. ↘ ABBILDUNG 65 OBEN LINKS Damit ist die **Staatsquote im Vergleich zum Vorjahr** trotz weiter rückläufiger Zinsausgaben im Gegensatz zum Trend der vergangenen Jahre **wieder leicht angestiegen**. Eine genauere Betrachtung der Ausgabenstruktur zeigt auf der einen Seite Einsparungen bei den Zinsausgaben und den Transferausgaben für Arbeitslose und auf der anderen Seite Mehrausgaben durch starke Rentenerhöhungen und eine Ausweitung des staatlichen Konsums. Zu diesem werden neben den Personalausgaben insbesondere Sachleistungen der Sozialversicherungen etwa für Arzt- oder Krankenhausleistungen gezählt.

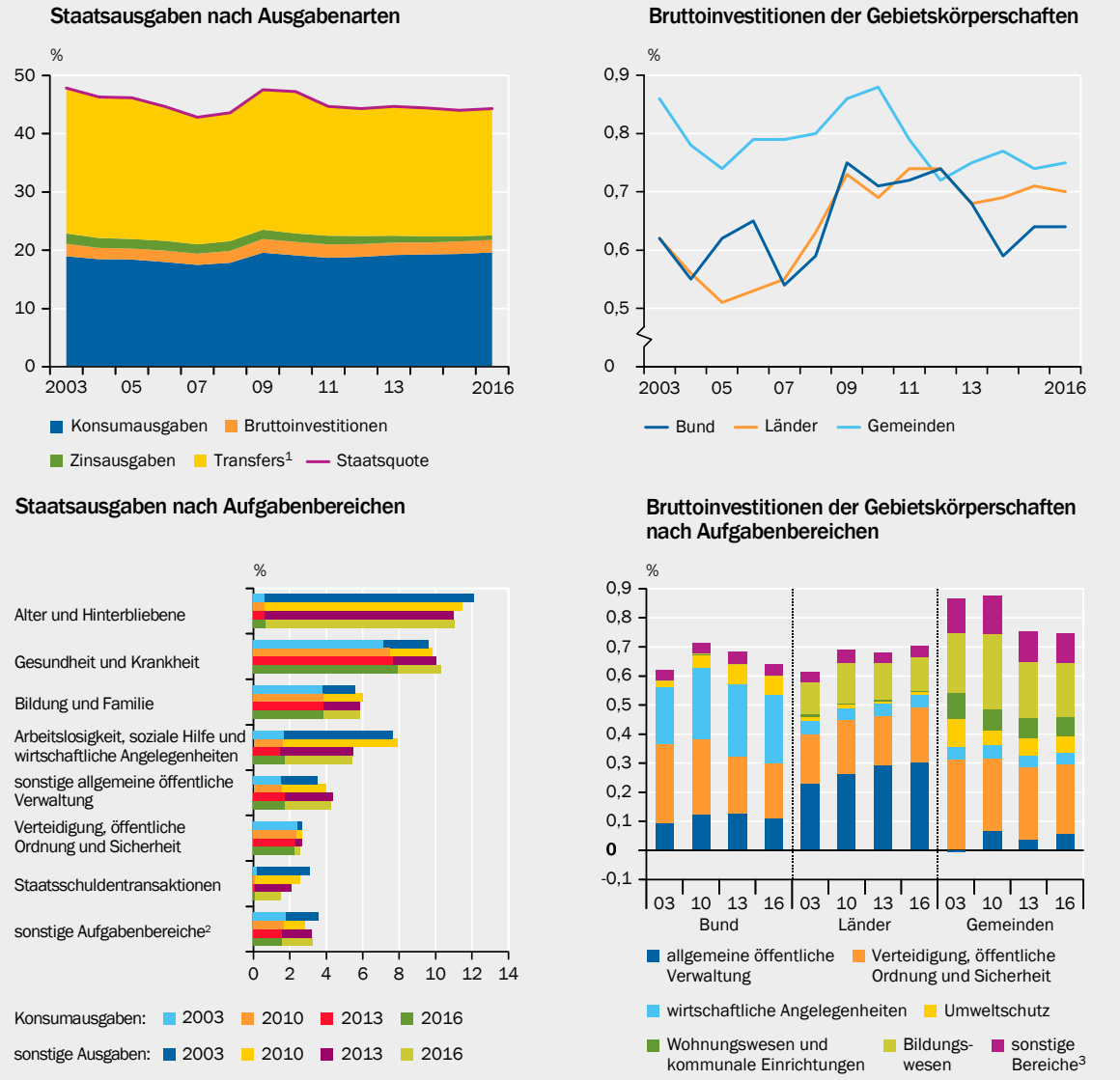
582. Die **Staatskonsumquote** steigt seit dem Jahr 2011 kontinuierlich an. Sie lag im Jahr 2016 mit 19,7 % des BIP einen Prozentpunkt über dem Wert des Jahres 2011. Grund für diesen Anstieg sind insbesondere die sozialen Sachleistungen. Diese sind in den vergangenen fünf Jahren um etwa 28 % (0,8 % des BIP) kräftig angestiegen. Die Arbeitnehmerentgelte sind in diesem Zeitraum dagegen um 0,2 % des BIP gefallen. Den größten Beitrag lieferten Mehrausgaben im Bereich Gesundheit und Krankheit. ↘ ABBILDUNG 65 UNTEN LINKS Alleine für Arztleistungen, Medikamente und Krankenhausleistungen wurden die sozialen Sachleistungen der Sozialversicherungen um 0,3 % des BIP erhöht. Ebenfalls gestiegen ist der Staatskonsum im Bereich der allgemeinen öffentlichen Verwaltung.

583. Die direkten **Ausgaben durch die Flüchtlingsmigration** werden vom Sachverständigenrat in diesem und dem kommenden Jahr auf 0,3 % bis 0,4 % des

↘ ABBILDUNG 65

Struktur der Staatsausgaben

in % des BIP



1 – Einschließlich sonstiger Ausgaben. 2 – Umweltschutz, Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen, Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion, sonstige Soziale Sicherung. 3 – Gesundheitswesen, Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion, Soziale Sicherung.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 17-396

Daten zur Abbildung

BIP geschätzt. Berücksichtigt werden dabei die Ausgaben für die Unterbringung und Verpflegung der Asylsuchenden, Kosten für Integrationsmaßnahmen, Mehrausgaben im Bereich SGB II sowie höhere Verwaltungskosten (JG 2016 Ziffern 690 ff.). Da die Mehrzahl der Asylverfahren abgeschlossen wurde, ↘ ABBILDUNG 93 LINKS steigen im kommenden Jahr vor allem die Transferausgaben.

584. Die **Beschäftigungszahlen des öffentlichen Gesamthaushalts** haben vor allem im kommunalen Bereich zugenommen. Insgesamt sind die Beschäftigungszahlen seit dem Jahr 2012 um rund 1,1 % gestiegen, bei den Kommunen um über 5 %. Dort wurde mit einer Steigerung um 5,2 % insbesondere im Aufgabenbereich „Allgemeine Dienste" Personal aufgebaut. In anderen personalstarken Aufgabenbereichen ergibt sich ein heterogenes Bild. Während im Bereich der Sozialen Sicherung der Personalstand bei Bund, Ländern und Gemeinden insgesamt um etwa 9,4 % stark gestiegen ist, blieb die Beschäftigtenzahl im Bildungsbereich nahezu unverändert.

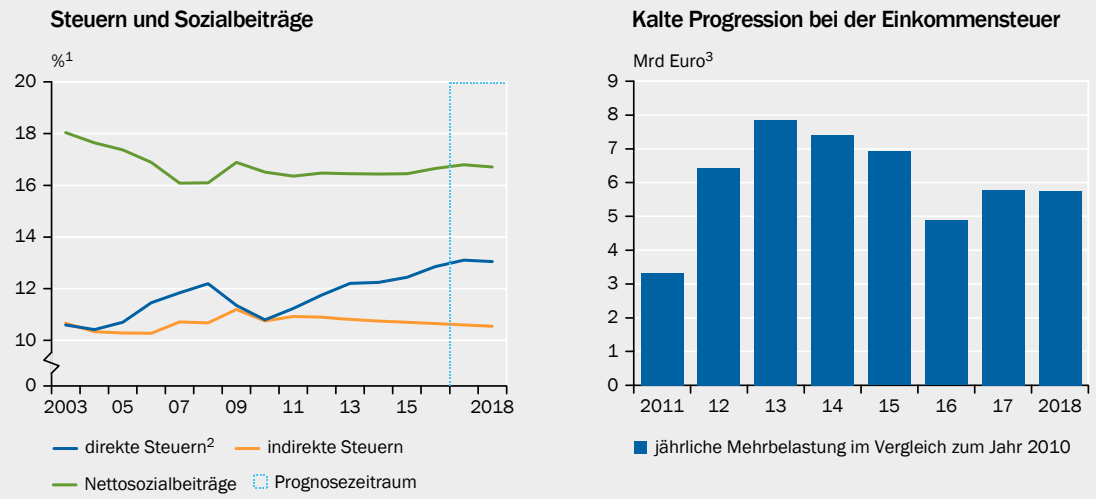
585. Die **öffentlichen Investitionen** entwickeln sich trotz der dafür bereitgestellten Mittel weiterhin verhalten. Infolge des Baubooms nach der Wiedervereinigung ging die öffentliche Investitionsquote zurück. Seit Beginn der 2000er-Jahre ist sie relativ konstant. Mit 2,1 % des BIP liegt sie auf dem Niveau des Jahres 2003. Inzwischen tragen Bund, Länder und Gemeinden mit jeweils rund einem Drittel zu den öffentlichen Bruttoinvestitionen bei. Während die Gemeinden weniger investierten, haben die Investitionen von Bund und Ländern etwas zugenommen. ↘ ABBILDUNG 65 OBEN RECHTS Beim Bund waren hierfür insbesondere Investitionen im Verteidigungsbereich und beim Umweltschutz verantwortlich. Länder und Gemeinden haben stärker in die allgemeine öffentliche Verwaltung investiert. ↘ ABBILDUNG 65 UNTEN RECHTS In den Bereich wirtschaftliche Tätigkeiten, zu dem der Bereich Verkehr zählt, investierten Bund und Gemeinden weniger.

Die Mittel des Bundes zur Förderung kommunaler Investitionen scheinen somit bislang nur zögerlich abgerufen zu werden. Gründe könnten eine falsche Prioritätensetzung, unzureichende Planungskapazitäten oder die Vollauslastung der Kapazitäten der Bauwirtschaft sein. Die gute Finanzlage spricht dagegen, dass der öffentlichen Hand generell zu geringe Mittel zur Verfügung stehen. **Zusätzliche Finanzierungsbedarfe für öffentliche Investitionen** sollten aus Sicht des Sachverständigenrates zukünftig **ohne eine Erhöhung der Staatsquote** im Rahmen bestehender Spielräume finanziert werden. Mit einer Erhöhung der Staatsquote werden zusätzliche private Mittel in öffentliche Investitionsvorhaben umgelenkt. Öffentliche Investitionen sollten daher trotz günstiger Finanzierungsbedingungen nur durchgeführt werden, wenn sie einer kritischen Abwägung von Nutzen und Kosten standhalten (Schmidt und Schmidt, 2017).

Überschüsse wegen dynamischer Einnahmen

586. Die hohen gesamtstaatlichen Überschüsse bei gleichzeitig steigender Staatsquote werden momentan durch dynamische Einnahmen erzielt. Diese Entwicklung geht mit einer **steigenden Abgabenbelastung** einher. Während die Einnahmen aus den indirekten Steuern, zu denen nicht zuletzt die Umsatzsteuer zählt, in Relation zum BIP leicht zurückgehen, steigen die Einnahmen aus den direk-

↘ ABBILDUNG 66
Steigende Abgabenbelastung



1 – In Relation zum nominalen BIP. 2 – Einkommen- und Vermögensteuern sowie Erbschaftsteuer. 3 – Schätzung der Mehrbelastung aufgrund von Preissteigerungen anhand einer Sonderauswertung der Statistik zur Lohn- und Einkommensteuer aus dem Jahr 2013.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 17-446

Daten zur Abbildung

ten Steuern seit dem Jahr 2010 kräftig an. ↘ ABBILDUNG 66 LINKS Neben der Lohnsteuer wachsen insbesondere die gewinnabhängigen Steuern nach der Krise wieder dynamisch.

587. Die Steuerzahler wurden zwar jüngst bei der Einkommensteuer leicht entlastet, ohne jedoch die kumulierte **Mehrbelastung aufgrund der Kalten Progression** vollständig zu kompensieren. ↘ ABBILDUNG 66 RECHTS Durch den progressiven Tarif ergibt sich eine höhere Steuerbelastung trotz gleicher Realeinkommen, wenn der Tarif nicht in ausreichendem Maße angepasst wird. Im Vergleich zum Jahr 2010 liegt die jährliche Mehrbelastung allein aufgrund von Preissteigerungen bei fast 6 Mrd Euro.

588. Zudem steigen die Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen insgesamt. Die Rücklage bei der Bundesagentur für Arbeit dürfte durch die gute Lage auf dem Arbeitsmarkt in diesem Jahr auf etwa 18 Mrd Euro ansteigen. Mit dieser Rücklage sollen in konjunkturellen Schwächephasen Fehlbeträge ausgeglichen und prozyklisch wirkende Beitragssatzerhöhungen vermieden werden. Eine solch hohe Rücklage kann jedoch politische Begehrlichkeiten wecken. Zum Teil sind die steigenden Überschüsse außerdem Ausdruck einer strukturellen Verbesserung. Deshalb sollte eine **Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung** erwogen werden. Durch eine Reduktion des Beitragssatzes könnte die hohe Belastung mit Sozialbeiträgen zumindest vorübergehend etwas gemindert werden (Breidenbach et al., 2017).

Der Sachverständigenrat schätzt den um zyklische Komponenten bereinigten nachhaltigen Beitragssatz auf 2,5 %. Der derzeitige Beitragssatz von 3 % könnte also um bis zu 0,5 Prozentpunkte gesenkt werden. In der derzeitigen Lage würde die Rücklage dann nicht weiter zunehmen.

3. Herausforderungen für Länder und Gemeinden

589. Seit dem Jahr 2009 ist im Grundgesetz die **Schuldenbremse** verankert. Danach müssen die **Länder ab dem Jahr 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte** aufweisen. In konjunkturell schlechten Zeiten sind weiter Defizite möglich, die in konjunkturell guten Zeiten durch Überschüsse ausgeglichen werden müssen. Diese symmetrische Ausgestaltung der Regel soll den Anstieg der Schuldenstandsquote über den Konjunkturzyklus hinweg verhindern (Deutsche Bundesbank, 2017a). Finanzierungsüberschüsse, wie sie die Länder momentan größtenteils erzielen, sind somit angesichts der derzeit guten konjunkturellen Lage kein hinreichender Beleg dafür, dass die Länder die Schuldenbremse einhalten werden, sofern sie sich für ein Konjunkturbereinigungsverfahren entschieden haben.

Die **Kommunen** sind **von der Schuldenbremse ausgenommen**, und mögliche Defizite werden den Ländern nicht zugerechnet. Schon durch die implizite Haftung der Länder für ihre Kommunen kann die Finanzlage der Länder jedoch nicht unabhängig von ihren Gemeinden betrachtet werden. Zudem könnte die Schuldenbremse Rückwirkungen auf die kommunale Ebene haben. Insbesondere besteht die Befürchtung, dass die Länder ihre Kommunen finanziell stärker belasten könnten, um die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten (JG 2011 Ziffer 315). Dieses Risiko wird dadurch verstärkt, dass die Länder nur sehr beschränkte Autonomie über ihre Einnahmen haben (JG 2014 Ziffern 629 ff.).

Überwiegend Überschüsse

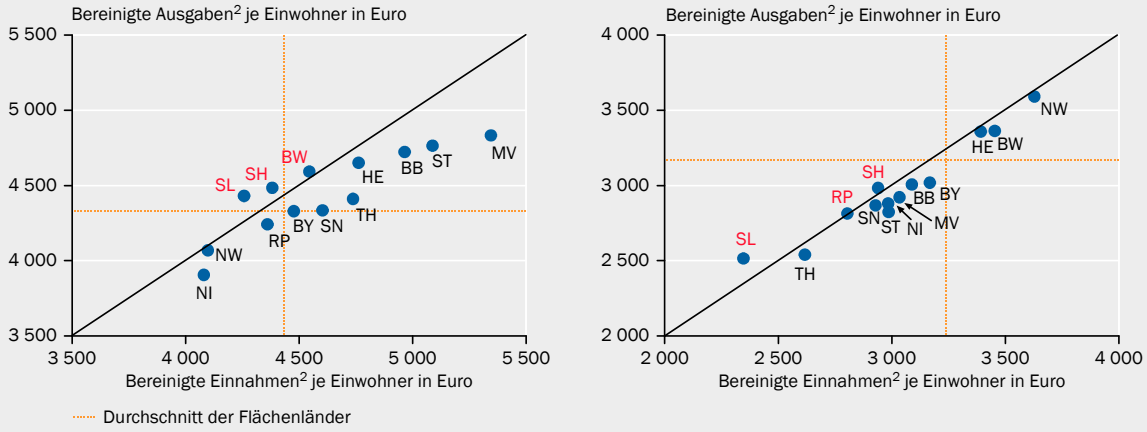
590. Im vergangenen Jahr konnten die meisten Länder sowie deren Gemeinden im Aggregat Überschüsse erzielen. Auf Länderebene überstiegen lediglich in Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und im Saarland die Ausgaben die Einnahmen. ↘ ABBILDUNG 67 LINKS Im Saarland, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz waren die Gemeinden insgesamt defizitär. ↘ ABBILDUNG 67 RECHTS Bei den Stadtstaaten waren zudem Bremen und Hamburg mit jeweils rund 125 Euro je Einwohner defizitär.

591. Eine Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben von Ländern und Gemeinden verdeutlicht den **unterschiedlichen Kommunalisierungsgrad**, der den Vergleich zwischen den Ländern erschwert. Insbesondere in Nordrhein-Westfalen werden vergleichsweise viele Ausgaben von der kommunalen Ebene getätigt, während die Landesebene unterdurchschnittliche Ausgaben je Einwohner aufweist. Jedoch ist dort ebenfalls der kommunale Anteil an den Einnahmen hoch. Eine für die Kommunen ungünstige Aufteilung zwischen Einnahmen und Ausgaben finden Boettcher et al. (2017) in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Hessen, dem Saarland und Brandenburg. Dort ist der kommunale Anteil der Einnahmen geringer als jener der Ausgaben.

592. Seit dem Jahr 2012 verringerten Bund, Länder und Gemeinden jeweils im Aggregat kontinuierlich ihre Schuldenstandsquoten. Zugleich haben sich die **Finanzierungssalden nahezu aller Länder und der Gemeinden verbessert**. Aufgrund des höheren Schuldenstandes hatten gesunkene Zinsausgaben

↘ ABBILDUNG 67

Einnahmen und Ausgaben der Kern- und Extrahaushalte von Flächenländern und Gemeinden im Jahr 2016[1]



1 – BW-Baden-Württemberg, BY-Bayern, HE-Hessen, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland Pfalz, SL-Saarland, SH-Schleswig Holstein, BB-Brandenburg, MV-Mecklenburg Vorpommern, SN-Sachsen, ST-Sachsen-Anhalt, TH-Thüringen. 2 – Die Einnahmen und Ausgaben wurden zur Vermeidung von Doppelzählungen um die Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt.

Quelle: Statistisches Bundesamt

© Sachverständigenrat | 17-274

Daten zur Abbildung

bei den Ländern hieran einen größeren Anteil als bei den Gemeinden. Die Zinsausgaben sanken bei den Ländern real durchschnittlich um 115 Euro je Einwohner, bei den Gemeinden waren es lediglich rund 14 Euro je Einwohner. Die Personalausgaben haben die Haushalte im Vergleich zum Jahr 2012 durchweg stärker belastet, bei den Ländern real durchschnittlich um 57 Euro je Einwohner, bei den Gemeinden um 62 Euro je Einwohner. Der Großteil der Verbesserung des Finanzierungssaldos ist auf gestiegene laufende Einnahmen zurückzuführen.

593. Der Bund-Länder-Finanzausgleich soll für das verfassungsmäßige Gebot gleichwertiger Lebensverhältnisse sorgen. Mit ihm sind jedoch **Fehlanreize** verbunden, die eine Verbesserung der Einnahmesituation für die Länder unattraktiv machen. ↘ TABELLE 26 Das derzeitige System bringt vor allem für die Nehmerländer **hohe Grenzabschöpfungsraten** mit sich (JG 2016 Kasten 4). Im Durchschnitt betragen diese im Jahr 2016 85 %, sodass lediglich 15 Cent von jedem zusätzlichen Euro an Steuereinnahmen bei den Ländern verbleiben (38 Cent, wenn nur die reinen Geberländer betrachtet werden) (Burret et al., 2017). Bei einer differenzierten Betrachtung nach Ländern zeigt sich zudem eine große Heterogenität im Niveau, der zeitlichen Entwicklung sowie bei der Volatilität. ↘ ABBILDUNG 68 Letztere ist, unabhängig von der Klassifikation als Geber- oder Nehmerland, insbesondere bei den Flächenländern im früheren Bundesgebiet sowie den Stadtstaaten sehr hoch.

594. Zwar reduziert die jüngste **Reform des Länderfinanzausgleichs** in geringem Umfang die Grenzabschöpfungsraten, jedoch **verschärft** sie die **Ineffizienzen des bestehenden Systems**. So findet die Verteilung der Einnahmen intransparenter statt, da die Entscheidungsbefugnisse für Zuweisungen an finanzschwache Länder nicht mehr den Landesparlamenten obliegen. Darüber hinaus können die Gemeindefinanzkraft-Bundesergänzungszuweisungen (GFK-

↘ TABELLE 26

Indikatoren für die Länder und ihre Gemeinden[1]

		Früheres Bundesgebiet								Neue Länder					Stadtstaaten		
		BW	BY	HE	NI	NW	RP	SL	SH	BB	MV	SN	ST	TH	BE	HB	HH
Durchschnittliches Wirtschaftswachstum und Finanzierungssaldo in den Jahren 2012 bis 2016																	
Wachstum reales BIP (%)		1,6	1,6	1,0	0,5	1,0	1,4	0,2	1,3	1,7	0,6	1,7	0,9	1,7	1,6	1,3	1,2
Reales BIP je Einwohner (1 000 Euro)		42,5	43,0	43,0	33,2	36,8	33,4	34,8	30,7	26,7	25,3	27,9	26,0	26,9	35,6	47,2	61,3
Finanzierungssaldo Kernhaushalte (Euro je Einwohner)	L	6	145	–114	– 22	–136	–134	–362	11	146	240	135	96	164	216	–550	– 81
	G	104	124	– 95	75	– 23	– 51	–244	– 30	67	5	28	56	54			
Finanzierungssaldo einschließlich Extrahaushalte (Euro je Einwohner)	L	– 59	160	– 94	11	– 97	–115	–402	– 19	217	315	298	166	185	255	–629	–287
	G	90	116	–121	77	– 21	– 50	–299	– 39	64	– 5	38	78	67			
Durchschnittliche Verschuldung und Zinsausgaben je Einwohner in den Jahren 2012 bis 2016																	
Schulden des öffentlichen Bereichs (Euro)	L	5 553	2 041	8 200	7 908	11 153	8 585	16 031	10 396	8 360	6 275	906	9 439	7 712	21 833	34 707	20 335
	G	3 507	2 587	5 292	3 097	5 064	4 635	6 992	2 590	3 129	4 157	2 872	3 832	3 398			
davon: in Auslagerungen (%)	L	29	5	13	5	29	2	13	6	15	4	7	0	4	18	8	35
	G	83	60	45	49	44	34	51	48	74	71	73	63	72			
Kassenkredite öffentlicher Gesamthaushalt (Euro)	L	11	0	140	1	207	72	68	56	33	23	0	96	36	55	430	139
	G	18	19	1 126	435	1 488	1 536	2 089	275	323	418	27	539	84			
Zins-Steuer-Quote (%)	L	7	2	7	8	10	9	18	10	8	8	3	10	10	14	25	9
	G	2	3	7	5	7	7	10	5	3	5	4	6	6			
Durchschnittliche Personal- und Versorgungsausgaben je Einwohner in den Jahren 2012 bis 2016																	
Personalausgaben (Euro)	L	1 629	1 598	1 732	1 635	1 547	1 663	1 817	1 510	1 284	1 441	1 340	1 348	1 403	2 671	3 072	3 107
	G	836	742	853	702	828	727	742	671	878	710	848	864	754			
Versorgungsausgaben (Euro)	L	383	359	395	380	360	360	475	380	64	61	43	71	56	438	701	679
	G	98	103	89	76	101	83	84	77	37	56	43	51	38			
Demografie und Finanzkraft																	
Abhängigkeitsquotient (2015)[2] (%)		64	63	64	68	65	65	65	70	66	65	71	68	68	58	64	58
Abhängigkeitsquotient (2030)[2] (%)		80	78	79	84	81	86	89	85	97	98	93	98	97	71	75	66
Arbeitslosenquote (2016) (%)		3,8	3,5	5,3	6,0	7,7	5,1	7,2	6,3	8,0	9,7	7,5	9,6	6,7	9,8	10,5	7,1
Grenzabschöpfungsrate Länderfinanzausgleich (%)		61	59	65	79	68	84	88	85	86	88	85	87	87	84	87	63
Nachhaltigkeit der Fiskalpolitik der Länder[3]																	
Stationarität Schulden[4]																	
Stationarität Primärdefizit[4]																	
Stationarität Einnahmen[4]																	
Stationarität Ausgaben[4]																	
Reaktion des Primärsaldos auf den Schuldenstand[5]																	

1 – Falls nicht abweichend angegeben, Durchschnitte für die Jahre 2012-2016 je Einwohner deflationiert mit dem BIP-Deflator der Länder in Preisen von 2016. L für Länder und G für Gemeinden. Farbliche Kennzeichnung auf Basis von Schwellenwerten, welche bestimmt werden durch das Fünfteln der absoluten Differenz zwischen Maximum und Minimum der Beobachtungen. Im Falle der Variablen zu Finanzierungssalden, Krediten, Schulden sowie Ausgaben der Flächenländer erfolgt die farbliche Kennzeichnung auf Basis der Summe der Werte für Länder und Gemeinden. BW-Baden-Württemberg, BY-Bayern, HE-Hessen, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland-Pfalz, SL-Saarland, SH-Schleswig-Holstein, BB-Brandenburg, MV-Mecklenburg-Vorpommern, SN-Sachsen, ST-Sachsen-Anhalt, TH-Thüringen, BE-Berlin, HB-Bremen, HH-Hamburg. 2 – Verhältnis der Bevölkerung im Alter von unter 20 Jahren sowie 65 Jahren und älter zur Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren. 3 – Analysezeitraum für das frühere Bundesgebiet: 1950-2015 (1955-2015 im Falle von Schuldendaten), für die neuen Länder: 1991-2015. Zu den Details siehe Feld et al. (2017b). 4 – Stationaritätstests: Augmented-Dickey-Fuller-, Phillips-Perron- und Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin-Einheitswurzeltests. Bei Vorliegen von Stationarität in allen drei Tests (mit oder ohne Trend) auf dem 5 %-Niveau = , bei Stationarität in zwei der drei Tests = , bei gemischten Resultaten = , bei Integration 1. Ordnung in zwei von drei Tests = , bei Integration 1. Ordnung in allen drei Tests = . 5 – Länderspezifischer Bohn-MBS-Test. Bei positiver signifikanter Reaktion des Primärsaldos auf den Schuldenstand = , bei keiner positiven und signifikanten oder nicht signifikanten Reaktion = . Dies kann daher ebenfalls der Fall sein, wenn beispielsweise für eine Periode sinkende Schuldenstände mit steigenden Primärsalden einhergehen, wie etwa in Sachsen in den Jahren 2005 bis 2015.

Quellen: Burret et al. (2017), Feld et al. (2017b), Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

© Sachverständigenrat | 17-463

Daten zur Tabelle

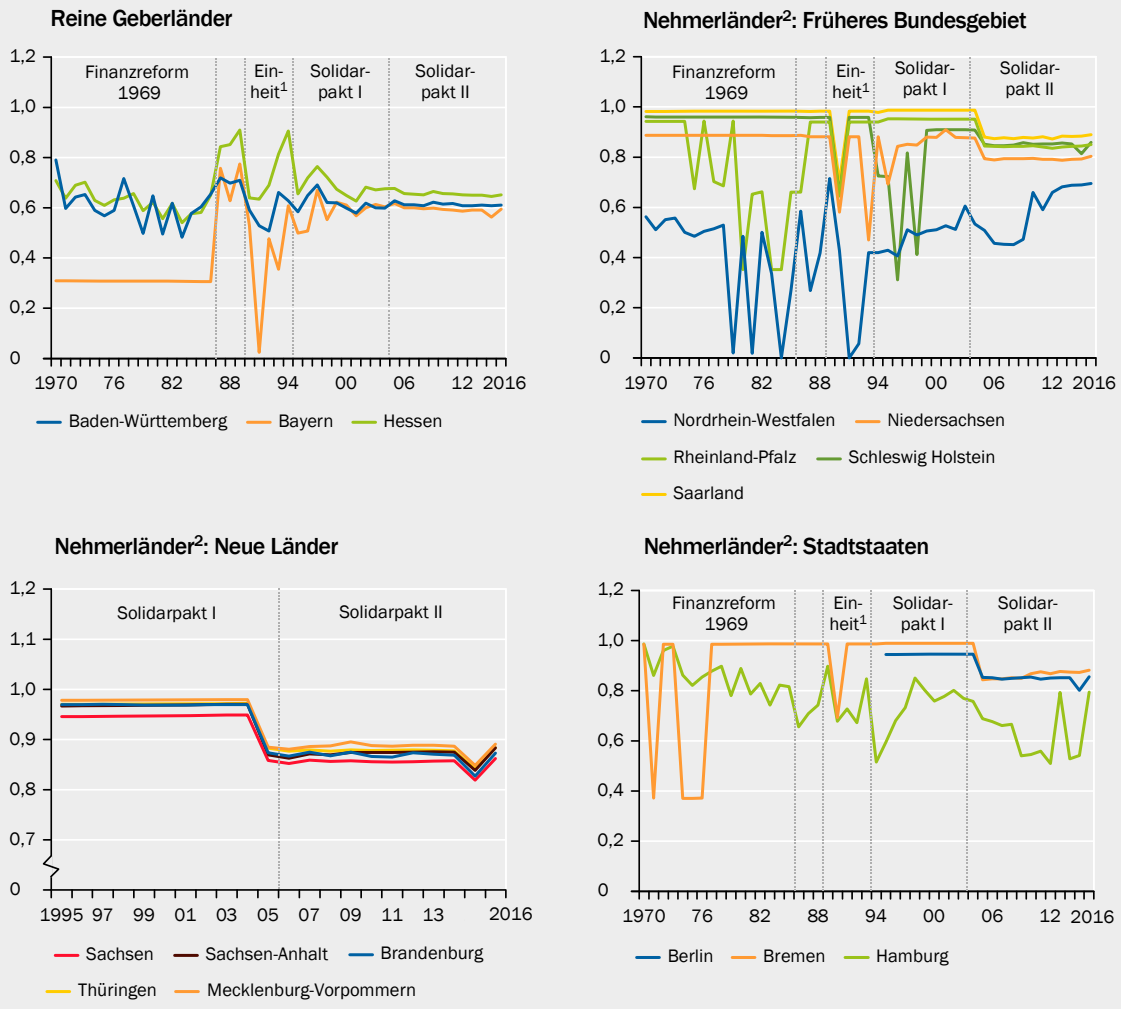
BEZ) zu einer Überabschöpfung der Gemeindesteuereinnahmen führen, wodurch die Grenzabschöpfungsraten erhöht oder gar eine Änderung der Finanzkraftreihenfolge herbeigeführt werden könnten. Die Reform hat es versäumt, in wichtigen Punkten für eine Verbesserung zu sorgen und die Einnahmeautonomie zu stärken (JG 2014 Ziffern 629 ff.).

Verschuldung verringert, Kassenkredite konzentriert

595. Die Verschuldung der Länder machte im Jahr 2016 rund 30 % der gesamtstaatlichen Verschuldung aus, diejenige der Gemeinden etwa 7 %. Im Aggregat stellt die Verschuldung von Ländern und Kommunen momentan kein Problem dar. Jedoch können trotz der positiven Rahmenbedingungen nicht alle Länder ihre Haushalte ausgleichen. Bei den Gemeinden herrschen **weiterhin große Unterschiede**. ↘ TABELLE 26 Zudem besteht die Gefahr, dass Staatstätigkeit in Schattenhaushalte, etwa in Form öffentlicher Unternehmen, ausgelagert wird. ↘ ZIFFERN 607 FF.

↘ ABBILDUNG 68

Entwicklung der Grenzabschöpfungsraten



1 – Übergang Eingliederung neue Länder (ohne Effekt des Fonds Deutsche Einheit). 2 – Auf Basis des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne.

Quelle: Burret et al. (2017)

© Sachverständigenrat | 17-440

Daten zur Abbildung

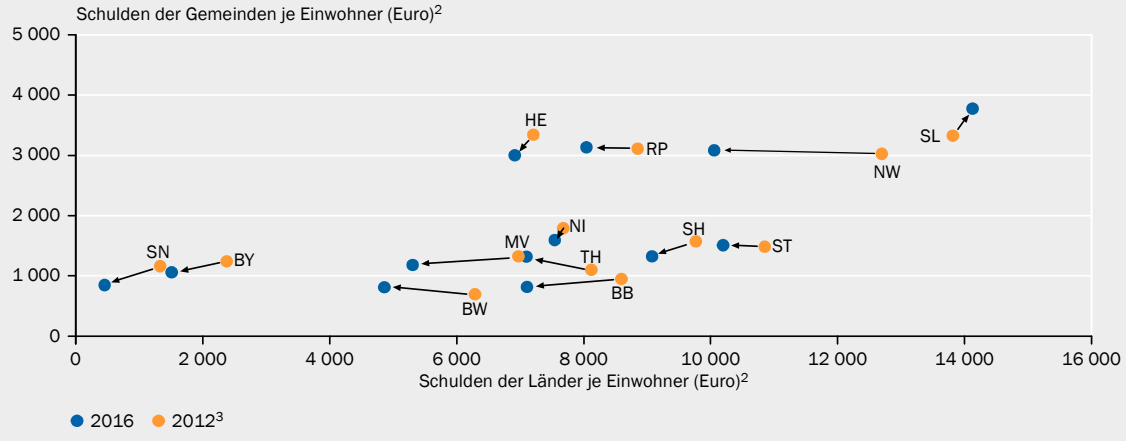
596. Problematisch könnte es insbesondere sein, wenn hohe Schulden auf der kommunalen Ebene mit einer hohen Verschuldung der Länder zusammentreffen. Während zwischen den Jahren 2012 und 2016 in den meisten Ländern mit geringer Kommunalverschuldung sowohl Länder wie Gemeinden ihre Schulden real verringern konnten, waren es gerade Länder mit besonders hoher Verschuldung der kommunalen Ebene (Saarland, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz), deren Gemeinden real ihre Schulden sogar trotz Entschuldungshilfen und guter konjunktureller Lage weiter leicht erhöhten. ↘ ABBILDUNG 69 Die **Heterogenität zwischen den Ländern** hat sich dadurch **verstärkt**.

597. Auffallend ist insbesondere die **Entwicklung der kommunalen Kassenkredite** (Liquiditätssicherungskredite), die den Kommunen neben der Verschuldung für investive Zwecke zur Verfügung stehen. Kassenkredite sollen lediglich zur kurzfristigen Überbrückung bei Liquiditätsengpässen dienen, unterjährig ausgeglichen oder bei Übertragung ins nächste Jahr anschließend gedeckt werden. Ein ständig höherer Kassenkreditbestand ist somit ein Indikator dafür, dass unzulässigerweise laufende Ausgaben dauerhaft über Kredit finanziert werden (Heinemann et al., 2009). Das noch immer hohe Niveau zeigt, dass bestimmte Gemeinden nicht fähig oder nicht willens sind, den vorgeschriebenen Haushaltsausgleich zu erreichen.

598. Die **dauerhafte Finanzierung mit Kassenkrediten** weist auf ein **schwerwiegendes Finanzproblem für die betroffenen Kommunen** hin. Da sich die Kassenkredite insbesondere auf die vier Flächenländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland konzentrieren, könnten sie hier ein Risiko für die Landesfinanzen darstellen. Diese Länder haben in den vergangenen Jahren zwar Entschuldungsprogramme für ihre Gemeinden angestoßen. Jedoch sind hiermit die Probleme längst nicht gelöst. Ein Großteil der Kommunen in Nordrhein-Westfalen erzielte beispielsweise im Jahr 2016 keinen Haushaltsausgleich. Einige der Kommunen wiesen bereits ein negatives Eigenkapital

↘ ABBILDUNG 69

Zusammenhang zwischen der Verschuldung der Länder und ihrer Gemeinden in den Jahren 2012 und 2016[1]



1 – Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts beim nicht-öffentlichen Bereich. BB-Brandenburg, BW-Baden-Württemberg, BY-Bayern, HE-Hessen, MV-Mecklenburg-Vorpommern, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland-Pfalz, SH-Schleswig-Holstein, SL-Saarland, SN-Sachsen, ST-Sachsen-Anhalt, TH-Thüringen. 2 – Schuldenstand jeweils zum 31. Dezember, Stand der Einwohner im Jahr 2012: 31. Dezember 2012, im Jahr 2016: 30. Juni 2016. 3 – Preisbereinigt mit dem BIP-Deflator des jeweiligen Landes (2016 = 100).

Quellen: Statistische Landesämter, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 17-173

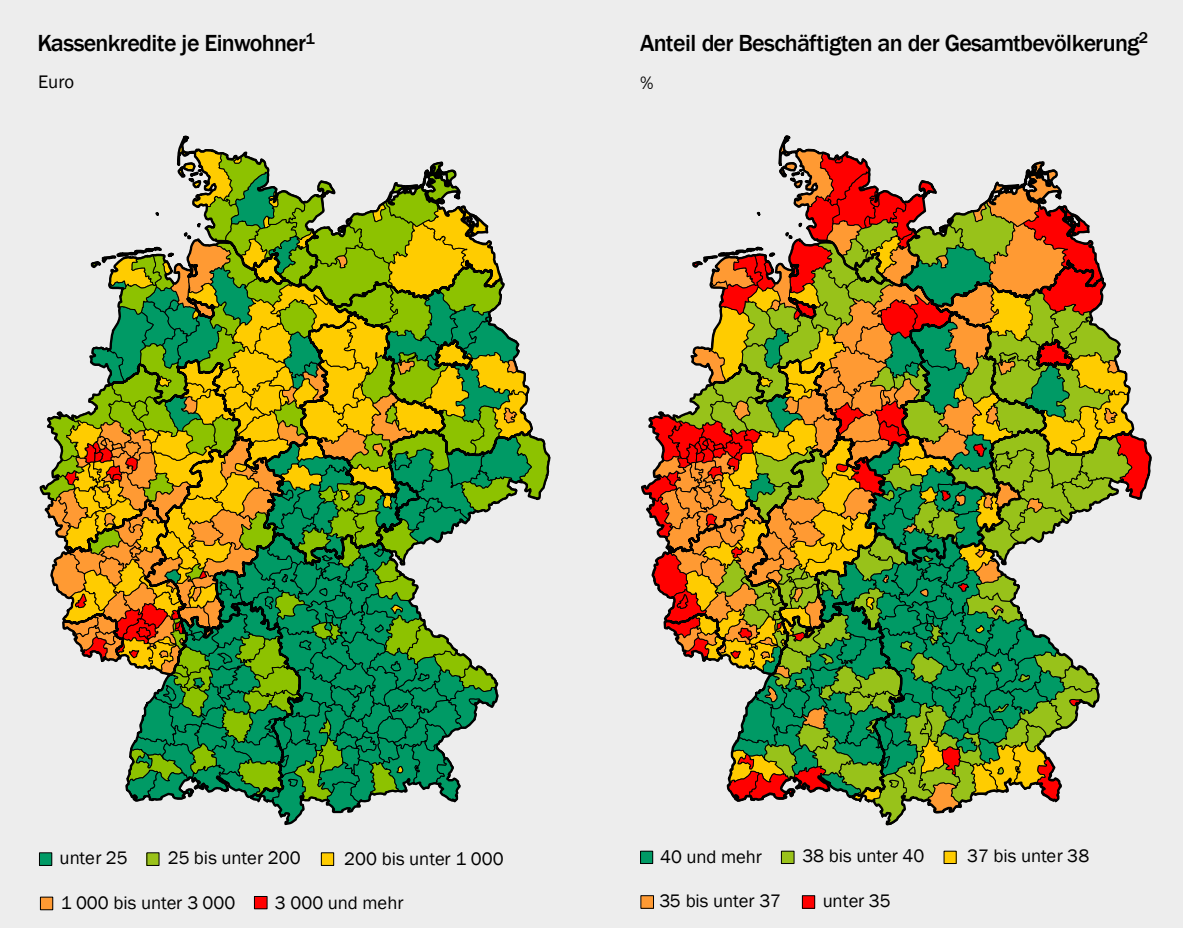
Daten zur Abbildung

auf und waren damit bilanziell überschuldet. Innerhalb der Länder sind die Kassenkredite nochmals **stark auf einzelne Kreise konzentriert**. ↘ ABBILDUNG 70 LINKS

599. **Kassenkredite, demografische und wirtschaftliche Faktoren bedingen sich dabei gegenseitig**. Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Gesamtbevölkerung kann einerseits als grober Indikator für die originären Einnahmen der Gemeinde, andererseits als Hinweis auf die Ausgabenlast interpretiert werden. ↘ ABBILDUNG 70 RECHTS Die Einnahmen dürften bei höherer Beschäftigung stärker ausfallen, da beispielsweise als Schlüssel für die Aufteilung der Einkommensteuereinnahmen auf die Gemeinden die Einkommensteuerleistungen der Bürger am Wohnort dienen. Gleichzeitig können sich hinter einem geringen Beschäftigungsanteil eine für die Gemeinde ungünstige Altersstruktur oder eine hohe Arbeitslosenquote verbergen. So ist es nicht verwunderlich, dass Kassenkredite und Beschäftigungsquote im Jahr 2015 mit einem Wert von −0,44 negativ korreliert waren. Jedoch ist ein wichtiger **Erklärungsgrund** für hohe Bestände an Kassenkrediten die **Landespolitik**, etwa über den kommunalen Aufgabenkatalog, den Finanzausgleich und die Finanzaufsicht.

↘ ABBILDUNG 70

Kassenkredite und Beschäftigung im regionalen Vergleich im Jahr 2015



1 – Schulden der Kernhaushalte zum Stichtag 31.12. 2 – Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort zum Stichtag 30.06. in Relation zur durchschnittlichen Jahresbevölkerung.

Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechungen

© Sachverständigenrat | 17-375

Daten zur Abbildung

600. Die Länder, in denen die Gemeinden hohe Bestände an Kassenkrediten aufweisen, scheinen in der Vergangenheit entweder ihrer Pflicht zur ausreichenden Finanzausstattung ihrer Kommunen oder ihrer Aufsichtspflicht nur unzureichend nachgekommen zu sein (Christofzik und Kessing, 2014; Deutsche Bundesbank, 2016b). Eine **stärkere Verantwortung und Kontrolle der Gemeinden seitens der Länder** ist deshalb notwendig. Künftig könnten zumindest überjährige kommunale Liquiditätskredite nur noch beim Land aufgenommen werden dürfen, um eine stärkere Einheit von Haftung und Kontrolle zu erreichen (Deutsche Bundesbank, 2016b; Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, 2017). Kreditvergaben der Länder an ihre Gemeinden werden in der Regel als finanzielle Transaktion nicht von der Schuldenbremse erfasst. Diese Regelung sollte für solche Kassenkredite nicht gelten. Das Land hätte dann Anreize zu einer angemessenen Finanzausstattung seiner Kommunen und zu einer stärkeren Beaufsichtigung.

Auswirkungen einer Zinserhöhung

601. Das niedrige Zinsniveau wirkt in unterschiedlicher Weise auf die öffentlichen Haushalte. Zum einen sinken die Zinsausgaben, zum anderen fällt der Ertrag aus dem Finanzvermögen geringer aus. Zudem beeinflussen niedrige Zinssätze die Pensionsrückstellungen für die Beamten (Rappen, 2017). Insbesondere öffentliche Haushalte mit hohen Schulden werden momentan durch die niedrigen Zinsen entlastet. Eine Zinserhöhung würde mittelfristig den **Druck auf öffentliche Haushalte mit hohen Schuldenständen oder kurzfristigen Krediten** wieder erhöhen.

602. Die durchschnittlichen Zinssätze gehen bereits seit Beginn der 1990er-Jahre zurück (Deutsche Bundesbank, 2017b). Seit dem Jahr 2005 ist der **rechnerische Durchschnittszinssatz** für die Länder im Aggregat von 4,6 % **kontinuierlich** auf 2,4 % im Jahr 2016 **gefallen** ↘ ABBILDUNG 71 OBEN LINKS, für die Gemeinden von 4,4 % auf 2,4 %. ↘ ABBILDUNG 71 OBEN RECHTS Eine Ausnahme stellt das Land Sachsen dar. Hier sind die rechnerischen Durchschnittszinsen in den vergangenen Jahren trotz sinkender Zinsausgaben stetig angestiegen. Grund hierfür könnte der starke Schuldenabbau sein. Seit dem Jahr 2012 hat das Land, mit Ausnahme von Eingliederungen von zuvor selbständigen Sonderrechnungen, keine neuen Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich aufgenommen. Dies dürfte dazu geführt haben, dass lediglich ein Restbestand an Schulden zu höheren Zinssätzen verblieben ist.

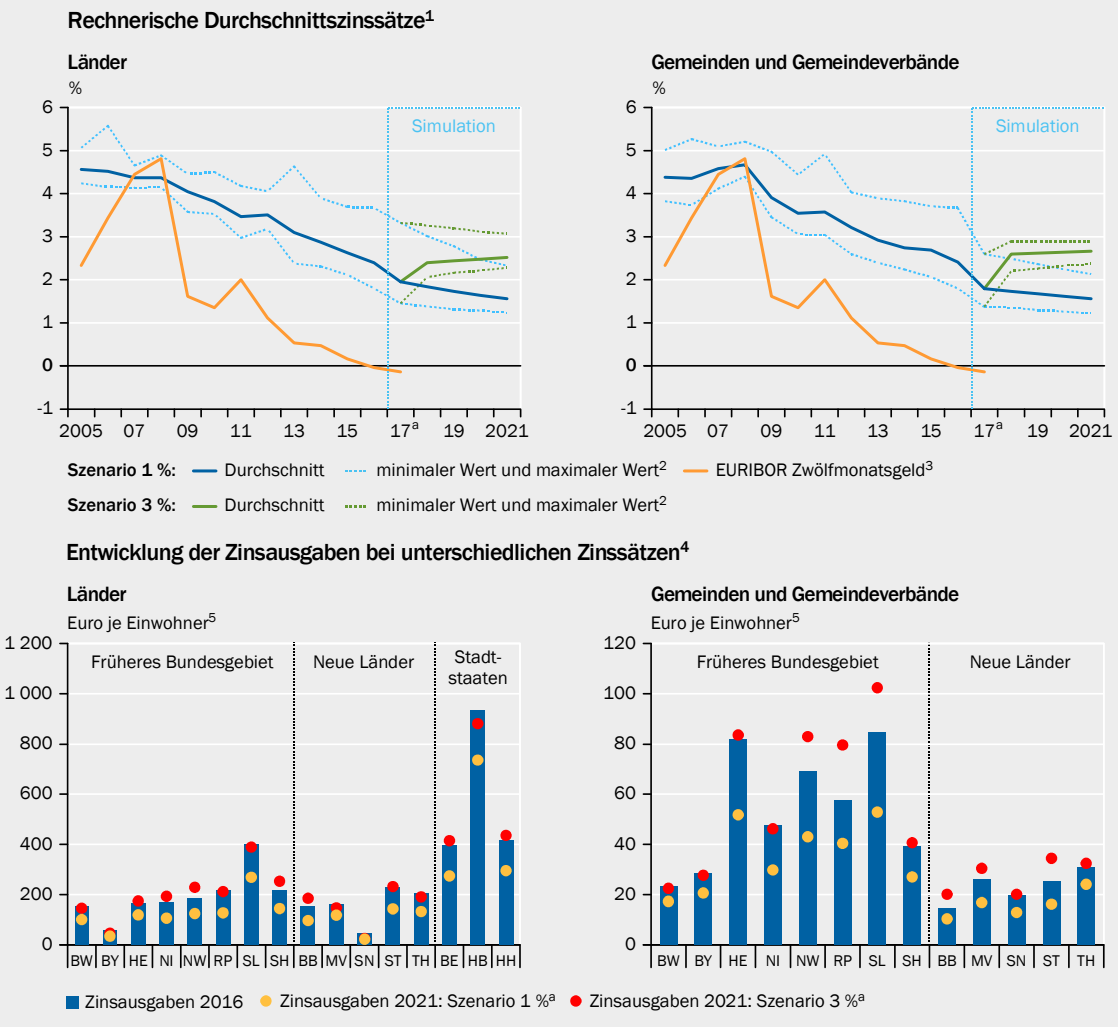
Mit rund 85 % bei den Ländern und 93 % bei den Gemeinden ist ein **Großteil der Schulden fest verzinst**. Zudem haben sie überwiegend eine **lange Laufzeit**. Von den im Jahr 2016 neu aufgenommenen Wertpapier- und Kreditschulden hatten bei den Ländern 54 % eine Laufzeit von über fünf Jahren, bei den Gemeinden waren es sogar 80 %. Zur Laufzeit der Kassenkredite gibt es keine Informationen. Würden sie ihrem Charakter als kurzfristige Überbrückungskredite gerecht, wäre diese jedoch gering. In den vier Flächenländern mit hohen Beständen an kommunalen Kassenkrediten dürfte der Anteil von Schulden mit langer Laufzeit deswegen etwas geringer sein. Der rechnerische Durchschnitts-

zins reagiert aufgrund dieser langen Laufzeiten und der Zinsbindung erst verzögert auf fallende Zinsen, die etwa durch den EURIBOR als Referenzwert widergespiegelt werden. ↘ ABBILDUNG 71 OBEN

603. Diese Schuldenstruktur mindert das Risiko plötzlicher Haushaltsbelastungen durch steigende Zinsen. Zur Abschätzung einer **Mehrbelastung durch höhere Zinsen** wurden die unterschiedlichen Fristigkeiten der festverzinsten Kredite der Länder und Gemeinden bis zum Jahr 2021 auf Länderebene zugrunde gelegt. Anhand der Restlaufzeiten der bestehenden Kredite und dem Anteil von Krediten ohne Zinsbindung kann abgeschätzt werden, zu welcher Mehrbelastung ein Zinsanstieg führen würde.

↘ ABBILDUNG 71

Zinsausgaben der Länder und Gemeinden



1 – Die rechnerischen Durchschnittszinsen wurden ermittelt, indem die Zinsausgaben an andere Bereiche des laufenden Jahres durch den Mittelwert der Wertpapiere und Kredite aus dem nicht-öffentlichen Bereich zum 31.12. des laufenden Jahres und des Vorjahres geteilt wurden. 2 – Maximaler Wert bei den Ländern ohne Sachsen. Die rechnerischen Durchschnittszinsen stiegen dort im Jahr 2016 auf 9,2 %. 3 – Jahresdurchschnitte berechnet auf Basis monatlicher Durchschnittswerte. Der Durchschnittswert des Jahres 2017 berücksichtigt den Zeitraum von Januar bis September. 4 – BW-Baden-Württemberg, BY-Bayern, HE-Hessen, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland-Pfalz, SL-Saarland, SH-Schleswig-Holstein, BB-Brandenburg, MV-Mecklenburg-Vorpommern, SN-Sachsen, ST-Sachsen-Anhalt, TH-Thüringen, BE-Berlin, HB-Bremen, HH-Hamburg. 5 – Bevölkerungsstand zum 30.6.2016. a – Beginn der Simulation. Technische Simulation der Zinsausgaben bei Annahme eines Zinssatzes von 1 % oder 3 % ab dem Jahr 2018. Es wird die Fälligkeitsstruktur zum 31.12.2016 zugrunde gelegt. Für das laufende Jahr wird ein Zinssatz von 1 % unterstellt. Es wird angenommen, dass alle fälligen Schulden direkt refinanziert werden. Für Kassenkredite wird eine einjährige Laufzeit unterstellt.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 17-399

Daten zur Abbildung

Bei einer **Simulationsrechnung** wurde zunächst unterstellt, dass ab dem Jahr 2017 alle Schulden zum jeweiligen Fälligkeitszeitpunkt komplett zu einem Zinssatz von 1 % refinanziert werden. Hierdurch würde der rechnerische Durchschnittszinssatz weiter kontinuierlich fallen. ↘ ABBILDUNG 71 OBEN Diesem Szenario wird eine Situation gegenübergestellt, in der die Länder und Gemeinden ihre Schulden ab dem Jahr 2018 zu einem Zinssatz von 3 % refinanzieren müssen. Die Schuldenstruktur bleibt dabei unverändert. Für die Kassenkredite wurde vereinfachend eine Laufzeit von einem Jahr unterstellt, wenngleich inzwischen Zinsbindungen von mehreren Jahren eingegangen werden.

604. Im Vergleich zu einer Situation mit einem Zinssatz von 1 % würden unter diesen Annahmen die **Zinsausgaben für die Länder** bei einem Zinssatz von 3 % um rund 40 % im Jahr 2019 und um 60 % im Jahr 2021 zunehmen. Für die meisten Länder lägen die Zinsausgaben dennoch im Jahr 2021 nur leicht über den Ausgaben des Jahres 2016. ↘ ABBILDUNG 71 UNTEN LINKS Für Bremen würden die Zinsausgaben aufgrund des hohen Schuldenstands dann rund 900 Euro je Einwohner betragen. Im Vergleich zu einem Szenario mit einem Zinssatz von 1 % sind dies 20 % mehr. Die Mehrbelastung würde deutlich höher ausfallen, hätte Bremen nicht zuletzt seine Schulden ohne Zinsbindung komplett durch festverzinsliche Kredite ersetzt und vermehrt langfristig fällige Schulden aufgenommen.

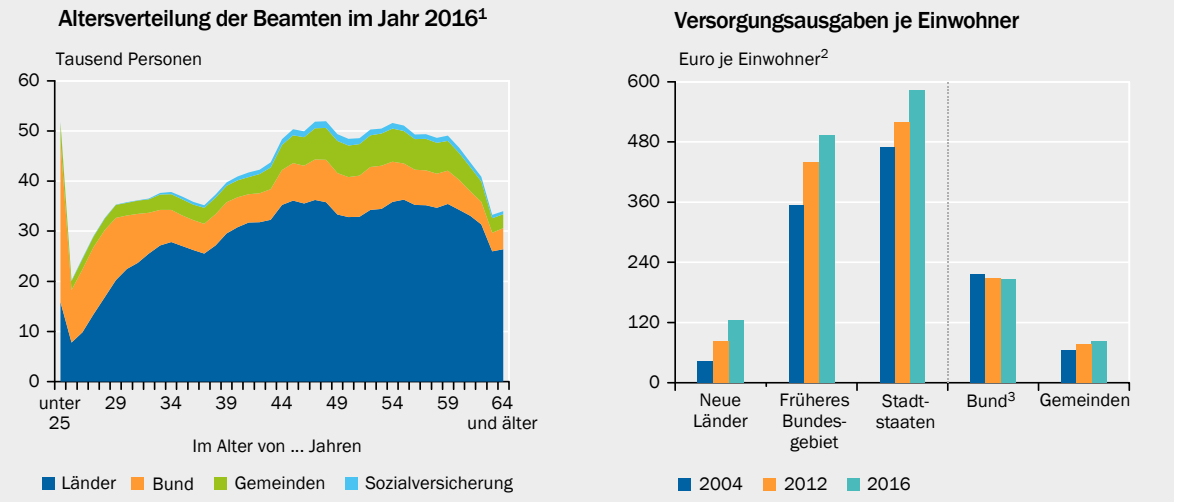
Die **Zinsausgaben der Gemeinden** würden um 56 % im Jahr 2019 und um 70 % im Jahr 2021 steigen. ↘ ABBILDUNG 71 UNTEN RECHTS Die Zinsausgaben der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland würden aufgrund des hohen Bestands an Kassenkrediten insgesamt schon im ersten Jahr der Zinserhöhung stark steigen. Für einzelne Gemeinden innerhalb dieser Länder dürfte die Zusatzbelastung nochmals deutlich höher sein. Insbesondere diejenigen **Gemeinden mit hohen Kassenkreditbeständen** wären dann betroffen.

Risiken für die Länder durch die Beamtenversorgung

605. Die **Versorgungsausgaben** machen insbesondere bei den Ländern einen großen Teil der Ausgaben aus. Die öffentlichen Haushalte müssen, anders als bei Angestellten, selbst für die Versorgungsausgaben ihrer pensionierten Beamten aufkommen. Von diesen Ausgaben entfielen im Jahr 2016 auf die Landesebene 54 %, auf den Bund 31 % und auf die kommunale Ebene 12 %. ↘ ABBILDUNG 72 RECHTS Eine differenzierte Betrachtung auf Landesebene zeigt zudem, dass die Stadtstaaten die höchsten Versorgungsausgaben je Einwohner aufweisen, selbst wenn man den Flächenländern die Kommunen zurechnet. Während die Belastung der neuen Bundesländer im Vergleich geringer ist, weisen diese jedoch ein sehr dynamisches Wachstum auf. So sind die realen Versorgungsausgaben je Einwohner seit dem Jahr 2004 mit einer Rate von 191 % gewachsen. Im Falle der alten Bundesländer sowie der Stadtstaaten wuchsen die Versorgungsausgaben in demselben Zeitraum um 39 % beziehungsweise 24 %.

Die **weitere Entwicklung der Versorgungsausgaben** hängt unter anderem von der Struktur der Beschäftigungsverhältnisse sowie der Altersverteilung des Personals ab. Im Landesbereich sind überwiegend Beamte beschäftigt. In Voll-

↘ ABBILDUNG 72
Struktur und Entwicklung der Beamtenversorgung



1 – Stand: 30.06.2016. 2 – Preisbereinigt mit dem BIP-Deflator (2016=100). 3 – Im Jahr 2004 einschließlich des Zuschusses des Bundes an den Bundes-Pensions-Services für Post- und Telekommunikation e.V. (BPS-PT) in Höhe von 5,6 Mrd Euro.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 17-449

Daten zur Abbildung

zeitäquivalenten haben sie einen Anteil von 56 %. Im kommunalen Bereich hingegen bilden sie eine Minderheit. Diese Verhältnisse weisen darüber hinaus eine hohe zeitliche Persistenz auf, sodass eine zurückhaltendere Übernahme ins Beamtenverhältnis keine nennenswerte Entlastung der zukünftigen Versorgungsausgaben erwarten lässt. Dieser Effekt wird zudem durch die Altersverteilung des verbeamteten Personals verstärkt, da in der kommenden Dekade 28 % des gegenwärtigen Landespersonals pensioniert werden. ↘ ABBILDUNG 72 LINKS

606. In Kombination mit den sich dynamisch entwickelnden Versorgungsausgaben, der persistenten Beschäftigungsstruktur sowie der Altersverteilung der Beamten ergeben sich in der Zukunft große Belastungen für die Länderhaushalte. Zwar wurden bereits die Ruhegehaltssätze abgesenkt sowie schrittweise das Pensionseintrittsalter erhöht, jedoch bedarf es **weiterer Vorsorgemaßnahmen der Länder** aufgrund der weiter steigenden Lebenserwartung.

Vor diesem Hintergrund wurden die Länder durch den Bund bereits im Jahr 1998 zur Bildung von Versorgungsrücklagefonds verpflichtet (Deutsche Bundesbank, 2015). Seit der Föderalismusreform 2006 können die Länder jedoch frei über deren Fortführung sowie deren Ausgestaltung entscheiden. Dies hat dazu geführt, dass einzelne Länder auf Basis der jeweiligen Haushaltsentwicklung die Zuführungen reduzierten, sich zur Auflösung des Sondervermögens entschlossen oder in neue Fonds überführten. So leisten beispielsweise Bayern und Nordrhein-Westfalen jährlich fixe Zuweisungen an den Fonds, wohingegen Brandenburg und Niedersachen variable Beträge nach Lage des Landeshaushalts zuführen. Des Weiteren rücken die Länder aufgrund der gegenwärtigen Niedrigzinsphase zunehmend vom Ziel der Vollfinanzierung ihrer Versorgungsausgaben durch die Fonds ab. In diesem Zusammenhang ist es dringend zu empfehlen, die **Zuführungen und Ausgestaltung der Fonds vor diskretionären und politisch motivierten Einflüssen zu schützen**, um die Entlastungswirkung der Länder in der Zukunft nicht zu schmälern (Kulawik et al., 2017).

Erheblicher Teil von Staatstätigkeit in Ausgliederungen

607. Seit den 1980er-Jahren werden öffentliche Aufgaben zunehmend außerhalb der Kernverwaltungen wahrgenommen (Statistisches Bundesamt, 2017). Im Schalenkonzept, das den Finanzstatistiken zugrunde liegt, werden die Kernhaushalte und die Extrahaushalte, zu denen beispielsweise Versorgungsfonds oder öffentliche Hochschulen zählen, als **öffentlicher Gesamthaushalt** bezeichnet. In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) wird in dieser Weise der Sektor Staat abgegrenzt, um beispielsweise die öffentliche Investitionsquote zu bestimmen. Dessen Verschuldung bildet etwa die Grundlage für die Berechnung des Maastricht-Schuldenstands. Für die Schuldenbremse werden sogar die Extrahaushalte nur teilweise herangezogen.

608. Zum **öffentlichen Bereich** zählen darüber hinaus die sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (sonstige FEU). Sie zeichnen sich dadurch aus, dass die öffentlichen Haushalte (Kernhaushalte) mit mehr als 50 % der Kapital- oder Stimmrechte unmittelbar oder mittelbar an ihnen beteiligt sind und sie gleichzeitig als Marktproduzenten eingestuft werden. Diese öffentlichen Unternehmen, die nicht zu den Extrahaushalten zählen, werden in den VGR nicht dem Staat zugeordnet, sondern dem privaten Sektor. Damit bleibt ein beachtlicher Teil der Verschuldung wie der öffentlichen Investitionstätigkeit bei einer alleinigen Betrachtung des öffentlichen Gesamthaushalts außer Acht.

609. Im Jahr 2014 wurden in der Jahresabschlussstatistik des Statistischen Bundesamts insgesamt 15 707 kaufmännisch buchende öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) mit einer Bilanzsumme von 1,9 Billionen Euro erfasst. Lediglich knapp 3 000 dieser FEU wurden als Extrahaushalte dem öffentlichen Gesamthaushalt zugeordnet, die übrigen den sonstigen FEU. Der **weit überwiegende Teil** der FEU zählte somit **nicht zum Sektor Staat**.

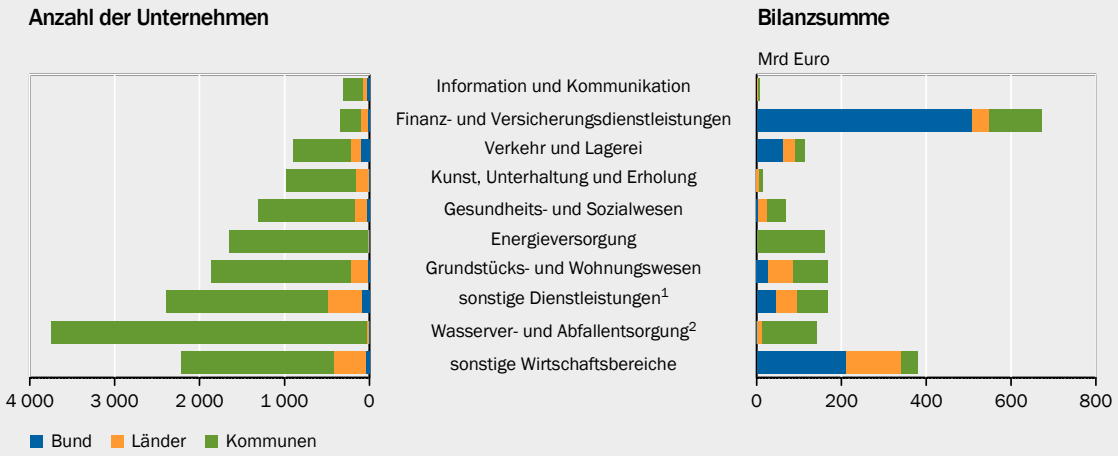
610. Rund 88 % der FEU waren Ausgliederungen der kommunalen Ebene. Die meisten dieser Ausgliederungen betrafen dabei das Grundstücks- und Wohnungswesen, die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sowie die Energieversorgung. Während Bund und Länder an einer geringeren Anzahl an Ausgliederungen beteiligt waren, war die Bilanzsumme dieser Ausgliederungen weitaus höher als die der kommunalen Ebene. ↘ ABBILDUNG 73

611. Erst seit dem Jahr 2010 werden durch die erweiterten Berichtspflichten des Statistischen Bundesamts und der statistischen Landesämter die **Schulden des öffentlichen Bereichs** erfasst. Der Anteil der Schulden der sonstigen FEU lag bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Jahr 2016 zwischen 31 % in Rheinland-Pfalz und 76 % in Baden-Württemberg. ↘ ABBILDUNG 74 OBEN LINKS Diese Unterschiede zeigen, dass bei alleiniger Betrachtung des öffentlichen Gesamthaushalts ein großer Teil der Verschuldung und der Heterogenität zwischen den Ländern verdeckt bleiben.

612. Der Auslagerungsgrad spiegelt sich nicht zuletzt beim **Personalstand** wider. Im Jahr 2016 war rund die Hälfte des Personals in Kernhaushalten beschäftigt, die andere Hälfte in öffentlichen Unternehmen. In den Aufgabenbereichen „Ver-

↘ ABBILDUNG 73

Kaufmännisch buchende öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen nach Wirtschaftsbereichen im Jahr 2014



1 – Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen, Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen, Erbringung von sonstigen Dienstleistungen. 2 –Einschließlich Abwasserentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt

© Sachverständigenrat | 17-267

Daten zur Abbildung

und Entsorgung“ sowie „Gesundheit und Sport“ war mit 6 % beziehungsweise 7 % nur ein geringer Anteil der Beschäftigten im Kernhaushalt tätig. ↘ ABBILDUNG 74 OBEN RECHTS

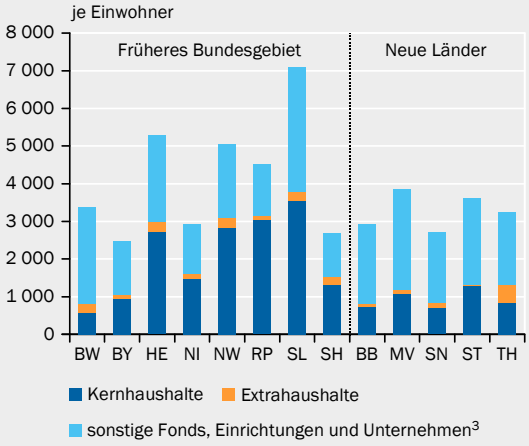
613. Zwischen den Jahren 2008 und 2014 haben die kommunalen Ausgliederungen in den meisten Ländern **insgesamt Gewinne erwirtschaftet**. ↘ ABBILDUNG 74 UNTEN LINKS In Sachsen waren diese mit durchschnittlich rund 100 Euro je Einwohner in Preisen von 2014 besonders groß, im Saarland und Brandenburg machten die Unternehmen dagegen insgesamt Verluste. Im Saarland lag dies insbesondere an hohen Fehlbeträgen von Unternehmen im Grundstücks- und Wohnungswesen, in Brandenburg an den Fehlbeträgen von Unternehmen, die Finanz-, Versicherungs- oder sonstige Dienstleistungen erbrachten. In anderen Ländern machten Unternehmen in diesen Wirtschaftsabschnitten dagegen teils deutliche Gewinne. Die kommunalen Ausgliederungen in den Bereichen Energie- und Wasserversorgung schlossen in allen Ländern mit Überschüssen ab.

614. In der öffentlichen Diskussion spielt die Investitionszurückhaltung der Kommunen eine große Rolle. ↘ ZIFFER 585 Ein möglicher Erklärungsgrund könnte sein, dass Investitionen zunehmend außerhalb des Sektors Staat in staatlich kontrollierten Unternehmen getätigt werden. Als Näherungswert für die **Investitionstätigkeit der öffentlichen Unternehmen** kann der Zugang an Sachanlagen aus der Jahresabschlussstatistik der kaufmännisch buchenden FEU herangezogen werden. Jedoch können durch reines Aufsummieren dieser Daten und der Investitionen der Kernhaushalte keinesfalls die „gesamten Investitionen des öffentlichen Bereichs“ (Hesse et al., 2017) abgebildet werden. Beispielsweise können Vermögensübertragungen des Kernhaushalts ebenfalls als Zugang an Sachanlagen der FEU gelten, ohne Investitionen zu sein. Zudem werden weder Minderbeteiligungen noch doppisch oder kameral buchende Unternehmen berücksichtigt. Ferner sind alternative Investitionsformen, etwa im Rahmen von Öffentlich-Privaten Partnerschaften, nicht abgebildet.

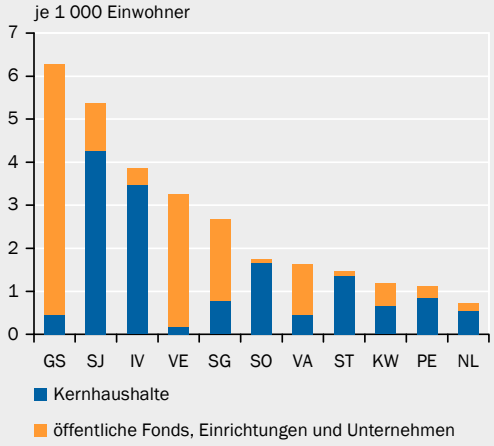
↘ ABBILDUNG 74

Kommunale Kernhaushalte und öffentliche Unternehmen

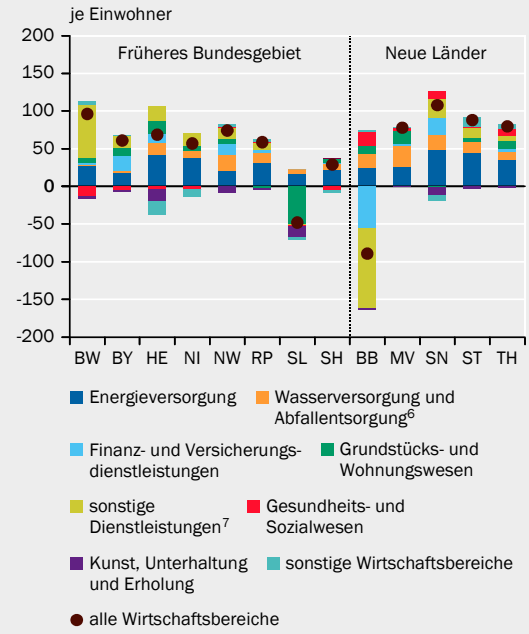
Verschuldung des öffentlichen Bereichs nach Ländern im Jahr 2016[1,2]



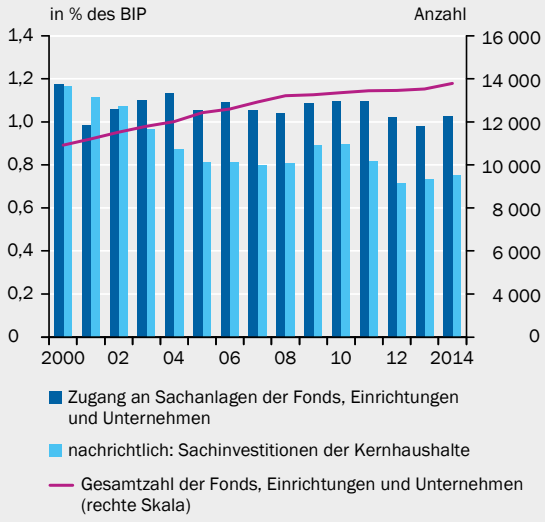
Beschäftigte im kommunalen Bereich nach Aufgabenbereichen im Jahr 2016[4]



Durchschnittliche Jahresgewinne/-verluste der öffentlichen Unternehmen in den Jahren von 2008 bis 2014 nach Wirtschaftsbereichen[2,5]



Kommunale Investitionen und Anzahl der kommunalen kaufmännisch buchenden Unternehmen



1 – Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich zum 31.12., Bevölkerungsstand zum 31.12.2015. 2 – BW-Baden-Württemberg, BY-Bayern, HE-Hessen, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland-Pfalz, SL-Saarland, SH-Schleswig-Holstein, BB-Brandenburg, MV-Mecklenburg-Vorpommern, SN-Sachsen, ST-Sachsen-Anhalt, TH-Thüringen. 3 – Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nicht zum Sektor Staat gehören. 4 – Beschäftigte der öffentlichen Arbeitgeber zum 30.06., Bevölkerungsstand zum 31.12.2015. GS-Gesundheit und Sport, SJ-Soziales und Jugend, IV-Innere Verwaltung, VE-Ver- und Entsorgung, SG-Sonstiges, SO-Sicherheit und Ordnung, VA-Verkehrsflächen und -anlagen, ST-Schulträgeraufgaben, KW-Kultur und Wissenschaft, PE-Räumliche Planung und Entwicklung, NL-Natur- und Landschaftspflege. 5 – Preisbereinigt mit dem BIP-Deflator des jeweiligen Landes (2014 = 100). 6 – Einschließlich Abwasserentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen. 7 – Einschließlich freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen sowie sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 17-398

Daten zur Abbildung

Trotz dieser Einschränkungen können die Daten zumindest Anhaltspunkte für die Investitionstätigkeit öffentlicher Unternehmen oder für etwaige Strukturbrüche liefern. Seit dem Jahr 2000 liegt der Zugang an Sachanlagen dieser kommunalen öffentlichen Unternehmen bei durchschnittlich 1,1 % des BIP. ↘ ABBILDUNG 74 UNTEN RECHTS Diese **angenäherte Investitionsquote der öffentlichen Unternehmen** entwickelt sich wie die Quote der Kernhaushalte **recht stabil**. Im Jahr 2014 entfiel mit einem Anteil von 95 % ein Großteil auf diejenigen kaufmännisch buchenden Unternehmen, die nicht zu den Extrahaushalten gezählt und damit dem Privatsektor zugerechnet wurden. Reaktionen auf die im Jahr 2009 eingeführte Schuldenbremse lassen sich auf kommunaler Ebene bislang nicht finden.

615. Problematisch ist bei den Auslagerungen eine mögliche **Verschleierung der Staatstätigkeit**, wenn diese nur unzureichend erfasst werden. Die Einführung eines verpflichtenden, kommunalen Gesamtabschlusses mitsamt Beteiligungsbericht könnte diesem Informationsdefizit entgegenwirken. Dabei müssten die jährlichen Ergebnisse zeitnah kommuniziert werden. Mit der Ausgliederung von Aufgabenbereichen kann ein schleichender Kompetenz- und Steuerungsverlust der öffentlichen Hand einhergehen (Herrmann, 2012). Es kann aufwendig sein, die ausgelagerten Bereiche zu überwachen. Daher ist nicht immer gewährleistet, dass diese ihre öffentliche Aufgabe im Sinne des Gemeinwohls wahrnehmen. Generell ist fraglich, ob der Staat in all diesen Bereichen aktiv sein sollte oder ob hierdurch private Unternehmen verdrängt werden.

616. Auslagerungen werden von der Schuldenbremse kaum erfasst. Gerade für Länder, die Schwierigkeiten haben, die neue Verschuldungsregel einzuhalten, könnte der Anreiz bestehen, **Aufgaben und Schulden zu überwälzen** (Fuest und Thöne, 2013). Daher sollten zumindest die strengeren Regeln im Hinblick auf die Bestimmung des Haushaltsdefizits aus den europäischen Fiskalregeln für die deutsche Schuldenbremse übernommen werden (JG 2016 Ziffer 85).

4. Fazit: Einheit von Haftung und Kontrolle stärken

617. Die Finanzlage in Deutschland ist derzeit gut. Dazu haben neben den günstigen Finanzierungskonditionen und der guten konjunkturellen Lage strukturelle Verbesserungen beigetragen. Die Konsolidierungserfolge sollten nicht verspielt werden. Zusätzliche Herausforderungen, insbesondere durch den demografischen Wandel, sind bereits absehbar. Abstände zu den Schwellenwerten aus den nationalen und europäischen Defizitregeln sind daher **kein Grund für eine expansive Ausgabenpolitik**. Zudem ist die Fiskalpolitik bereits prozyklisch ausgerichtet. ↘ ZIFFERN 316 F. Der Fokus sollte vielmehr auf eine wachstumsfreundliche Ausgestaltung der Fiskalpolitik gelegt werden. Die Abgabenbelastung sollte durch eine Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um bis zu 0,5 Prozentpunkte reduziert werden. Zudem ist eine Rückgabe der seit dem Jahr 2010 aufgelaufenen Mehrbelastungen aufgrund der Kalten Progression bei der Einkommensteuer angebracht. Schließlich sollte eine Verschiebung hin zu einer wachstumsfreundlichen Ausgabenstruktur eine höhere Priorität erhalten.

618. Die Finanzlage der Länder und Gemeinden hat sich insgesamt ebenfalls verbessert. Jedoch zeigen sich hier große Unterschiede. Bei ökonometrischen Tests schneiden insbesondere Bremen, Berlin und das Saarland schlecht ab. ↘ TABELLE 26 **Zusätzliche Belastungen für die Länderfinanzen** entstehen durch die **zukünftigen Versorgungsausgaben für die Beamten**. Diese Ausgaben zeigen bereits in den vergangenen Jahren eine hohe Dynamik. Die Länder waren in der Vergangenheit zur Bildung von Versorgungsrücklagefonds verpflichtet worden. Zukünftig sollten Zuführungen zu diesen Fonds vor diskretionären und politisch motivierten Einflüssen geschützt werden. Zudem wäre es notwendig, dass alle Länder die zu erwartenden Versorgungslasten transparent ausweisen.

619. Hohe Bestände an kommunalen Kassenkrediten sind nach wie vor konzentriert auf die vier Flächenländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland. Die Länder sollten eine **stärkere Verantwortung für ihre Gemeinden übernehmen** und zugleich **deren Haushaltsgebaren besser kontrollieren**. Künftig sollten zumindest überjährige kommunale Liquiditätskredite nur noch beim Land aufgenommen werden und diese Kassenkredite auf das Defizit der Länder im Rahmen der Schuldenbremse angerechnet werden. Haftung und Kontrolle werden auf diese Weise besser zusammengeführt.

620. Generell sollten die strengeren Regeln im Hinblick auf die Bestimmung des Haushaltsdefizits aus den europäischen Fiskalregeln für die deutsche Schuldenbremse übernommen werden. Dies gilt insbesondere für die Abgrenzung der erfassten öffentlichen Unternehmen, da ein großer Teil der **Staatstätigkeit in Ausgliederungen** stattfindet. Zur Beurteilung der Lage sind **bessere Daten** notwendig. Beispielsweise werden öffentliche Minderbeteiligungen an Unternehmen nicht erfasst und Angaben zu öffentlichen Unternehmen, die dem Privatsektor zugeordnet werden, erst spät veröffentlicht. Bei den Kommunen könnte ein verpflichtender Gesamtabschluss mitsamt Beteiligungsbericht, bei dem die jährlichen Ergebnisse zeitnah kommuniziert werden, sinnvoll sein.

Eine andere Meinung

621. Ein Mitglied des Rates, Peter Bofinger, kann sich Ausführungen der Mehrheit in diesem Kapitel in zwei wesentlichen Punkten nicht anschließen.

622. Der Versuch, die fiskalische Nachhaltigkeit aus der Analyse **von Vergangenheitsentwicklungen** abzuleiten, unterstellt, dass die Prozesse der Jahre 1950 bis 2016 beziehungsweise 1990 bis 2016 einen Aufschluss darüber geben können, wie sich Regierungen in den kommenden Jahrzehnten verhalten werden und wie sich dementsprechend die öffentlichen Finanzen entwickeln werden. Aus einem Anstieg der Staatsverschuldung eines Landes seit den 1950er-Jahren lässt sich jedoch weder schließen, dass sich diese Entwicklung auch weiter fortsetzen lässt, noch dass das aktuell erreichte Niveau kein optimales Niveau darstellt.

623. **Modellanalysen**, die die Länder des Euro-Raums anhand von zwei Produktionsfaktoren mit jeweils einem einheitlichen Steuersatz auf Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen abbilden und daraus begrenzte Potenziale für höhere Staatseinnahmen ableiten, sollte man aufgrund ihrer schlichten Modellierung nicht überstrapazieren. Sie sind aber jedenfalls kein Beleg dafür, dass die Staatsverschuldung in den Mitgliedstaaten des Euro-Raums nicht tragfähig ist.

624. Bei allen Versuchen, die Nachhaltigkeit der öffentlichen Verschuldung zu ermitteln, stellt sich das grundsätzliche Problem, dass es in der Finanzwissenschaft keinen wissenschaftlich abgeleiteten **Zielwert für die Schuldenstandsquote** eines Landes gibt. Die 60 %-Grenze des Vertrages von Maastricht stellt einen arbiträren Wert dar. Sie wurde einfach aus dem Durchschnitt der Schuldenstandsquoten der Mitgliedstaaten im Jahr 1990 ermittelt. Der Versuch von Reinhart und Rogoff (2010), einen Grenzwert von 90 % abzuleiten, ist gescheitert. Das Konzept der intertemporalen **Budgetrestriktion** unterstellt implizit einen Grenzwert von Null, der aber faktisch nicht in der Unendlichkeit, sondern je nach gewähltem Diskontierungsfaktor bereits in Jahrzehnten zu erreichen ist. Sie lässt sich jederzeit in einen konkreten Zielpfad für die Schuldenstandsquote übertragen.

625. Die Mehrheit setzt sich kritisch mit dem von der Europäischen Kommission verwendeten Konzept des **"fiscal stance"** für den Euro-Raum auseinander. Der Vorschlag ignoriere, dass in einer Währungsunion mit einer gemeinsamen Geldpolitik die nationale Fiskalpolitik zuerst das Ziel verfolgen sollte, die nationale Volkswirtschaft zu stabilisieren. Die Idee, die Fiskalpolitik auf den Euro-Raum auszurichten, basiere auf einer Argumentationskette, die einer kritischen Prüfung nicht standhalte.

626. Das Konzept eines „fiscal stance" für den Euro-Raum geht zurück auf den **Delors-Report** aus dem Jahr 1989. Dort wird es wie folgt begründet:

"However, an economic and monetary union could only operate on the basis of mutually consistent and sound behaviour by governments and other economic

agents in all member countries. In particular, uncoordinated and diverging national budgetary policies would undermine monetary stability and generate imbalances in the real and financial sectors of the Community. Moreover, the fact that the centrally managed Community budget is likely to remain a very small part of total public sector spending and that much of this budget will not be available for cyclical adjustments will mean that the task of setting a Community-wide fiscal policy stance will have to be performed through the coordination of national budgetary policies. Without such coordination it would be impossible for the Community as a whole to establish a fiscal/monetary policy mix appropriate for the preservation of internal balance, or for the Community to play its part in the international adjustment process. Monetary policy alone cannot be expected to perform these functions."

627. Diese Vorstellung ist keinesfalls inkompatibel mit der Aussage, dass die nationale Fiskalpolitik die nationale Volkswirtschaft stabilisieren solle. Entscheidend ist, von welchen **Schocks** der Euro-Raum und die nationalen Volkswirtschaften betroffen sind.

- Im Falle **eines idiosynkratischen** Schocks trifft es zu, dass die nationale Fiskalpolitik in einer Währungsunion besonders gefordert ist, da die gemeinsame Geldpolitik nur partiell auf eine solche Störung reagieren kann. Dies spricht insbesondere dafür, die fiskalischen Spielräume in einer Währungsunion nicht zu eng zu fassen. Das Konzept des „fiscal stance" würde dann auch für die Währungsunion keinen nennenswerten Handlungsbedarf aufweisen.
- Im Fall eines **Schocks, der alle Mitgliedstaaten** mehr oder weniger gleichmäßig betrifft, ist es wichtig, dass auf Ebene der Währungsunion ermittelt wird, wie hoch der insgesamt erforderliche fiskalische Impuls sein muss. Die große Rezession hat gezeigt, dass es keinem größeren Wirtschaftsraum gelungen ist, die Wirtschaft allein über die Geldpolitik zu stabilisieren. Bei einem **unkoordinierten Verhalten** der nationalen Regierungen ist nicht ohne weiteres gewährleistet, dass die individuellen fiskalischen Anstrengungen ausreichend hoch ausfallen, um den für den Währungsraum optimalen „fiscal stance" zu generieren. Dies ergibt sich vor allem daraus, dass die fiskalische Stimulierung wegen ihrer grenzüberschreitenden Impulse gerade für kleinere Volkswirtschaften oder für größere, aber sehr offene Volkswirtschaften den Charakter eines öffentlichen Gutes darstellt. Der für den Währungsraum erforderliche „fiscal stance" kann wegen dieser **positiven Externalität** somit zu gering ausfallen.

628. Ein Beispiel für einen unzureichenden „fiscal stance" des Euro-Raums aufgrund einer rein national agierenden Fiskalpolitik bietet die **Phase nach der großen Rezession:** In den Jahren von 2010 bis 2012 wies der Euro-Raum eine erhebliche negative Produktionslücke auf. Gleichzeitig sah sich eine Reihe von Mitgliedstaaten aufgrund des wachsenden Drucks durch die Finanzmärkte gezwungen, erhebliche Konsolidierungsschritte vorzunehmen.

Deutschland hätte damals die Möglichkeit gehabt, seine Konsolidierung zeitlich zu strecken, und so zumindest keinen zusätzlichen negativen Impuls auf den

Euro-Raum auszulösen. Stattdessen wurde das deutsche strukturelle Defizit in den Jahren von 2010 bis 2012 um 3,3 Prozentpunkte zurückgeführt und damit der prozyklische restriktive „fiscal stance“ des Euro-Raums noch verstärkt. Das strukturelle Defizit des Euro-Raums wurde von -5,0 % auf -1,9 % reduziert. Mit dieser Politik hat sich Deutschland selbst geschadet. Die kräftige Erholung der deutschen Wirtschaft, die im Jahr 2010 nach der großen Rezession eingesetzt hatte, kam in den Jahren 2012 und 2013 erheblich ins Stocken.

LITERATUR

Ademmer, E., C.A. Boeing-Reicher, J. Boysen-Hogrefe, K.-J. Gern und U. Stolzenburg (2016), Euro area fiscal stance: Definition, implementation and democratic legitimacy, In-Depth Analysis, Europäisches Parlament, Generaldirektion interne Politikbereiche (IPOL), Unterstützungseinheit Wirtschaftspolitische Steuerung (EGOV), Straßburg.

Aguiar, M. und M. Amador (2014), Sovereign Debt, in: Gopinath, G., E. Helpman und K. Rogoff (Hrsg.), Handbook of International Economics, Band 4, Kapitel 11, North-Holland, Amsterdam, 647–687.

Aguiar, M., S. Chatterjee, H. Cole und Z. Stangebye (2016), Quantitative Models of Sovereign Debt Crises, in: Taylor, J. B. und H. Uhlig (Hrsg.), Handbook of Macroeconomics, Band 2, Kapitel 21, North-Holland, Amsterdam, 1697–1755.

Andritzky, J., D.I. Christofzik, L. Feld und U. Scheuering (2016), A mechanism to regulate sovereign debt restructuring in the euro area, Arbeitspapier 04/2016, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Aretz, B., D.I. Christofzik, U. Scheuering und M. Werding (2016), Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Arbeitspapier 6/2016, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Asatryan, Z., X. Debrun, F. Heinemann, M. Horvath, Ľ. Ódor und M. Yeter (2017), Making the most of the European Fiscal Board, Research Report 3/2017, ZEW Policy Brief 17-03, Mannheim.

Berti, K., E. Colesnic, C. Desponts, S. Pamies und E. Sail (2016), Fiscal reaction functions for EU countries, European Economy Discussion Paper 028, Europäische Kommission, Brüssel.

Bi, H. (2012), Sovereign Default Risk Premia, Fiscal Limits, and Fiscal Policy, European Economic Review 56, 389–410.

Bi, H. und E.M. Leeper (2013), Analyzing fiscal sustainability, Working Paper 27-2013, Bank of Canada, Ottawa.

Bi, H. und N. Traum (2014), Estimating Fiscal Limits: The Case of Greece, Journal of Applied Econometrics 29, 1053–1072.

Blanchard, O., C.J. Erceg und J. Lindé (2014), The euro area recovery: Should the core expand spending to help the periphery?, Präsentation auf EZB Konferenz „Fiscal policy, monetary policy and their interaction in a monetary union“, Frankfurt, 11.-12. Dezember.

Blinder, A.S. (2006), The Case Against the Case Against Discretionary Fiscal Policy, in: Kopcke, R. W., G. M. B. Tootell und R. K. Triest (Hrsg.), The Macroeconomics of Fiscal Policy, Kapitel 2, MIT Press, Cambridge, MA, 25-62.

BMF (2017), Deutsches Stabilitätsprogramm, Aktualisierung 2017, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Boettcher, F., R. Freier, R. Geißler, F.-S. Niemann und M. Schubert (2017), Kommunaler Finanzreport 2017, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Bohn, H. (2008), The Sustainability of Fiscal Policy in the United States, in: Neck, R. und J.-E. Sturm (Hrsg.), Sustainability of Public Debt, Kapitel 2, The MIT Press, Cambridge, MA, 15-49.

Bohn, H. (1998), The Behavior of US Public Debt and Deficits, Quarterly Journal of Economics 113, 949–963.

Bohn, H. (1995), The Sustainability of Budget Deficits in a Stochastic Economy, Journal of Money, Credit and Banking 27, 257–271.

Borensztein, E. und U. Panizza (2009), The Costs of Sovereign Default, IMF Staff Papers 56, 683–741.

Breidenbach, P., R. Döhrn und C.M. Schmidt (2017), Zeit für Reformen – nicht nur der Steuern, Wirtschaftsdienst 97, 383–403.

Burret, H.T., Y. Bury und L.P. Feld (2017), Grenzabschöpfungsraten im deutschen Finanzausgleich, Arbeitspapier, Walter Eucken Institut und Universität Freiburg, im Erscheinen.

Burret, H.T. und L.P. Feld (2017a), (Un-)Intended Effects of Fiscal Rules, European Journal of Political Economy, im Erscheinen, https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2017.06.002.

Burret, H.T. und L.P. Feld (2017b), Vertical effects of fiscal rules: the Swiss experience, International Tax and Public Finance, im Erscheinen, https://doi.org/10.1007/s10797-017-9467-y.

Chatterjee, S. und B. Eyigungor (2012), Maturity, Indebtedness, and Default Risk, American Economic Review 102, 2674–99.

Christofzik, D.I. und S. Kessing (2014), Does fiscal oversight matter?, CESifo Working Paper 5023, München.

Cogan, J.F., J.B. Taylor, V. Wieland und M.H. Wolters (2013), Fiscal Consolidation Strategy, Journal of Economic Dynamics and Control 37, 404–421.

Cole, H.L. und T.J. Kehoe (2000), Self-Fulfilling Debt Crises, Review of Economic Studies 67, 91–116.

Corsetti, G. und L. Dedola (2016), The Mystery of the Printing Press: Monetary Policy and Self-Fulfilling Debt Crises, Journal of the European Economic Association 14, 1329–1371.

Das, U.S., M.G. Papaioannou und C. Trebesch (2012), Sovereign debt restructurings 1950–2010: Literature survey, data, and stylized facts, IMF Working Paper 12/203, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

D'Erasmo, P., E.G. Mendoza und J. Zhang (2016), What is a Sustainable Public Debt?, in: Taylor, J. B. und H. Uhlig (Hrsg.), Handbook of Macroeconomics, Band 2, Kapitel 32, North-Holland, Amsterdam, 2493–2597.

Detragiache, E. (1996), Rational Liquidity Crises in the Sovereign Debt Market: In Search of a Theory, IMF Staff Papers 43, 545–570.

Deutsche Bundesbank (2017a), Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse, Monatsbericht März 2017, Frankfurt am Main, 35–58.

Deutsche Bundesbank (2017b), Zur Entwicklung der staatlichen Zinsausgaben in Deutschland und anderen Ländern des Euroraums, Monatsbericht Juli 2017, Frankfurt am Main, 35–70.

Deutsche Bundesbank (2016a), Zu den internationalen Ausstrahlwirkungen einer Ausweitung der öffentlichen Investitionen in Deutschland, Monatsbericht August 2016, Frankfurt am Main, 13–17.

Deutsche Bundesbank (2016b), Gemeindefinanzen: Entwicklung und ausgewählte Aspekte, Monatsbericht Oktober 2016, Frankfurt am Main, 13–36.

Deutsche Bundesbank (2015), Personalausgaben des Staates: Entwicklung und Perspektiven, Monatsbericht Oktober 2015, Frankfurt am Main, 33–55.

Dolls, M., C. Fuest und A. Peichl (2012), Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe, Journal of Public Economics 96, 279–294.

Elstner, S., H. Michaelis und C.M. Schmidt (2016), Das leere Versprechen der aktiven Konjunktursteuerung, Wirtschaftsdienst 96, 534–540.

Europäische Kommission (2017a), Debt Sustainability Monitor 2016, Institutional Paper 047, Luxemburg.

Europäische Kommission (2017b), Taxation Trends in the European Union: 2017 Edition, Luxemburg.

Europäische Kommission (2016), Towards a positive Euro Area fiscal stance supporting public investments that increase economic growth, European Political Strategy Centre Strategic Notes 20, Brüssel.

Feld, L.P., E.A. Köhler und W.H. Reuter (2017a), Debt sustainability in the EU28, Arbeitspapier, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden, im Erscheinen.

Feld, L.P., E.A. Köhler und J. Wolfinger (2017b), Modeling fiscal sustainability in dynamic macro-panels with heterogenous effects: Evidence from German federal states, Arbeitspapier, Walter Eucken Institut und Universität Freiburg, im Erscheinen.

Feld, L.P. und W.H. Reuter (2017), Wirken Fiskalregeln? Eine Übersicht über neuere empirische Befunde, Wirtschaftspolitische Blätter 2/2017, 179–192.

Feld, L.P. und U. Scheuering (2017), The algebra of public debt with endogenous interest rates, Arbeitspapier, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden, im Erscheinen.

Fuest, C. und M. Thöne (2013), Durchsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern, Kurzstudie im Auftrage des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

Gemeinschaftsdiagnose (2017), Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2017: Aufschwung festigt sich trotz weltwirtschaftlicher Risiken, ifo Schnelldienst 70, 3–58.

Ghosh, A.R., J.I. Kim, E.G. Mendoza, J.D. Ostry und M.S. Qureshi (2013), Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies, Economic Journal 123, F4–F30.

Heinemann, F., L.P. Feld, B. Geys, C. Gröpl, S. Hauptmeier und A. Kalb (2009), Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr, 1. Auflage, Nomos, Baden-Baden.

Heinemann, F., M.-D. Moessinger und M. Yeter (2017), Do Fiscal Rules Constrain Fiscal Policy? A Meta-Regression-Analysis, European Journal of Political Economy, im Erscheinen, https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2017.03.008.

Herrmann, K. (2012), Kommunale Schattenhaushalte: Versteckte Schulden und Haftungsrisiken, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 113.

Hesse, M., T. Lenk und T. Starke (2017), Investitionen der öffentlichen Hand - Die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, Inklusives Wachstum für Deutschland 13, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Holtfrerich, C.-L. et al. (2015), Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen, Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina, Bericht April 2015, Halle (Saale).

Huang, H. und D. Xie (2008), Fiscal Sustainability and Fiscal Soundness, Annals of Economics and Finance 9, 239–251.

IWF (2017), Cross-border impacts of fiscal policy: Still relevant?, World Economic Outlook, October 2017, Seeking Sustainable Growth: Short-Term Recovery, Long-Term Challenges, Kapitel 4, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

King, R.G. und C.I. Plosser (1985), Money, Deficits, and Inflation, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 22, 147–195.

Kulawik, J., F. Rösel und M. Thum (2017), Spare in der Zeit, so hast du... Geld im Wahljahr? Ein Überblick über die Beamten-Pensionsfonds der Länder, ifo Dresden berichtet 24, 3–9.

Mauro, P., R. Romeu, A. Binder und A. Zaman (2015), A Modern History of Fiscal Prudence and Profligacy, Journal of Monetary Economics 76, 55–70.

Mendoza, E.G., L.L. Tesar und J. Zhang (2014), Saving Europe?: The unpleasant arithmetic of fiscal austerity in integrated economies, Working Paper 20200, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Milesi-Ferretti, G.M. (2004), Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting, Journal of Public Economics 88, 377–394.

Mourre, G., C. Astarita und S. Princen (2014), Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology, European Economy - Economic Papers 536, Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen (DG ECFIN), Europäische Kommission, Brüssel.

Rappen, H. (2017), Zur Zinssensitivität kommunaler (Kern-)Haushalte, in: Junkernheinrich, M., S. Korioth, T. Lenk, H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 237, BWV Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 455–476.

Reinhart, C.M. und K.S. Rogoff (2011), The Forgotten History of Domestic Debt, Economic Journal 121, 319–350.

Reinhart, C.M. und K.S. Rogoff (2010), Growth in a Time of Debt, American Economic Review 100, 573–78.

Reuter, W.H. (2017), When and why do countries break their national fiscal rules?, Arbeitspapier 01/2017, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Reuter, W.H. (2015), National Numerical Fiscal Rules: Not Complied With, But Still Effective?, European Journal of Political Economy 39, 67–81.

Schmidt, C.M. und T. Schmidt (2017), Das Wie entscheidet: Haushaltsüberschüsse sinnvoll verwenden, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 66, 37–49.

Schumacher, J., C. Trebesch und H. Enderlein (2012), Sovereign Defaults in Court: The Rise of Creditor Litigation 1976-2010, Arbeitspapier, https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2189997.

Schutt, R. und S. Stoßberg (2015), Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, in: Gatzer, W. und T. Schweisfurth (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 231, 1. Auflage, BWV Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 327–356.

Statistisches Bundesamt (2017), Statistisches Jahrbuch, Wiesbaden.

Trabandt, M. und H. Uhlig (2012), How Do Laffer Curves Differ across Countries?, in: Alesina, A. und F. Giavazzi (Hrsg.), Fiscal Policy after the Financial Crisis, Kapitel 6, University of Chicago Press, 211–249.

Trabandt, M. und H. Uhlig (2011), The Laffer Curve Revisited, Journal of Monetary Economics 58, 305–327.

Uhlig, H. (2015), Remarks on the OMT Program of the ECB, in: Siekmann, H., V. Wieland und V. Vig (Hrsg.), The ECB's Outright Monetary Transactions in the Courts, IMFS Interdisciplinary Studies in Monetary and Financial Stability, 1/2015, Frankfurt am Main.

Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates (2017), Siebte Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG, Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates.

Von Hagen, J. und G.B. Wolff (2006), What Do Deficits Tell Us About Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU, Journal of Banking & Finance 30, 3259–3279.

Weder, B. und J. Zettelmeyer (2017), The New Global Financial Safety Net: Struggling for Coherent Governance in a Multipolar System, Essays on International Finance 4, Centre for International Governance Innovation, Waterloo.

Werding, M. (2016), Rentenfinanzierung im demographischen Wandel: Tragfähigkeitsprobleme und Handlungsoptionen, Arbeitspapier 5/2016, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Yeter, M. (2017), Do Fiscal Councils make Fiscal Rules more effective?, Arbeitspapier, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden, im Erscheinen.