

# Schuldenmonitor 2006

Kurzfassung



# Schuldenmonitor 2006

## Kurzfassung

Kontakt:

Dr. Thieß Petersen  
Projektmanager  
Bertelsmann Stiftung  
Telephone: 05241 81-81218  
Email: [Thiess.Petersen@bertelsmann.de](mailto:Thiess.Petersen@bertelsmann.de)  
Internet: [www.aktion2050.de](http://www.aktion2050.de)

Dr. Ole Wintermann  
Projektmanager  
Bertelsmann Stiftung  
Telephone: 05241 81-81232  
Email: [Ole.Wintermann@bertelsmann.de](mailto:Ole.Wintermann@bertelsmann.de)  
Internet: [www.aktion2050.de](http://www.aktion2050.de)

Matthias Ritter  
Kommunikation  
Bertelsmann Stiftung  
Telephone: 05241 81-81194  
Email: [Matthias.Ritter@bertelsmann.de](mailto:Matthias.Ritter@bertelsmann.de)  
Internet: [www.aktion2050.de](http://www.aktion2050.de)

Gütersloh, November 2006

# Inhalt

## Schuldenmonitor 2006

### Kurzfassung

1.	Untersuchungsgegenstand des Schuldenmonitors .....	4
2.	Das Nachhaltigkeitskonzept des Schuldenmonitors .....	5
3.	Modell-Annahmen des Schuldenmonitors .....	6
3.1.	Gesamtwirtschaftliche Annahmen .....	6
3.2.	Länderspezifische Annahmen .....	7
3.3.	Änderung der Annahmen gegenüber der Vorgängerstudie .....	7
4.	Ergebnisse der mittelfristigen Projektion bis zum Jahr 2020 .....	8
4.1.	Schuldenprojektion bei Fortführung der derzeitigen Finanzpolitik .....	8
4.2.	Ausmaß der Konsolidierungsbedarfe .....	9
4.3.	Konsolidierungsbedarf am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen .....	11
5.	Weitere Berechnungen der Studie .....	12
6.	Konsolidierungsbedarfe: aktuelle Studie und Vorgängerstudie im Vergleich .....	13
7.	Haushaltspolitische Empfehlungen .....	15
7.1.	Ausgabenseitige Reformmaßnahmen .....	15
7.2.	Einnahmeseitige Reformmaßnahmen .....	16
7.3.	Institutionelle Reformen .....	17
7.4.	Berücksichtigung der „weichen Faktoren“ .....	17
8.	Fazit.....	18

## 1. Untersuchungsgegenstand des Schuldenmonitors

Der Umfang des Konsolidierungsbedarfs wird in der Regel mit Hilfe der aktuellen Neuverschuldung bzw. des Schuldenstands – letzterer bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) – gemessen. Diese Betrachtung bezieht sich allerdings nur auf die Bewältigung der in der Vergangenheit aufgelaufenen Schulden und stellt daher eine **rückwärtsgerichtete Betrachtung** dar.

Mit dem vorliegenden Schuldenmonitor wird ein alternatives Konzept zur Bewertung der langfristigen Nachhaltigkeit der Finanzpolitik gewählt. Der hier verwendete Nachhaltigkeitsindikator basiert auf dem OECD-Konzept der „fiscal sustainability“. Das OECD-Konzept arbeitet mit zukünftigen Einnahmen und Ausgaben und stellt in sofern eine **vorwärtsgerichtete Betrachtung** dar.<sup>1</sup>

In der finanzpolitischen Diskussion beziehen sich Aussagen zur Nachhaltigkeit nach dem OECD-Konzept üblicherweise nur auf die **gesamstaatliche Ebene** (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger). Der **Schuldenmonitor** analysiert hingegen die finanzpolitische Nachhaltigkeit der **Bundesländer inklusive der Gemeinden und der Gemeindeverbände** (ohne Zweckverbände). Durchgeführt werden eine kurzfristige Analyse (über einen Zeitraum von 5 Jahren), eine mittelfristige Analyse bis zum Jahr 2020 und eine langfristige Analyse bis zum Jahr 2050.

Eine Analyse dieser Art wurde von der Bertelsmann Stiftung und dem ZEW erstmals im Sommer 2005 auf der Basis der Daten des Jahres 2003 vorgestellt. Die nun vorliegende **aktualisierte Version** des Schuldenmonitors arbeitet mit den Daten des Jahres 2005. Der Vergleich der Ergebnisse der beiden Studien kann genutzt werden, um Fort- und Rückschritte bei den Konsolidierungsanstrengungen festzustellen.

Im Schuldenmonitor 2006 sind verschiedene Varianten berechnet worden. Die **Basisvariante** orientiert sich im Wesentlichen an den Annahmen, die auch in der Vorgängerstudie mit den Daten des Jahres 2003 getroffen wurden. Der Vergleich dieser Ergebnisse mit den Resultaten der Vorgängerstudie verdeutlicht die Konsolidierungsfortschritte der einzelnen Bundesländer und des Bundes, die aus den Ausgabensenkungen und/oder Einnahmeerhöhungen ohne die anstehende Mehrwertsteuererhöhung resultieren.

Ein realistisches Bild über die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte verlangt die Berücksichtigung der ab dem 01.01.2007 geltenden Änderungen bei der **Mehrwertsteuer**. Hierzu ist im Schuldenmonitor eine **Variante mit höheren Steuereinnahmequoten** berechnet worden.

In der vorliegenden Kurzfassung werden sowohl die Ergebnisse der Basisvariante als auch der Variante mit höheren Steuereinnahmequoten vorgestellt.

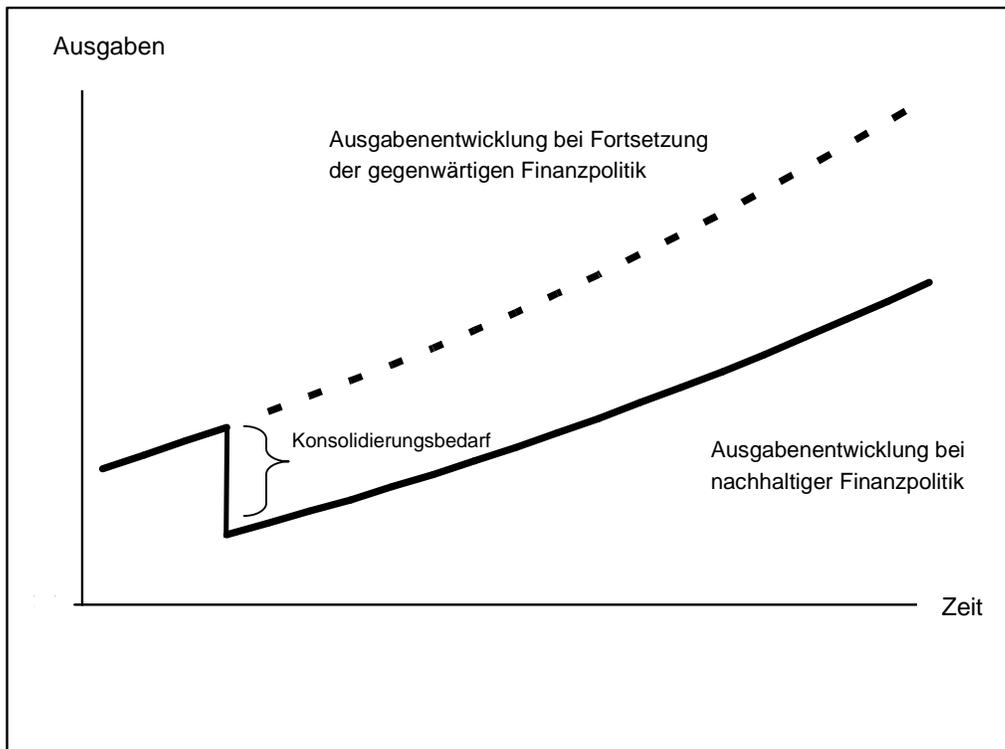
<sup>1</sup> Die Ergebnisse von zukunftsorientierten Tragfähigkeitsanalysen hängen von einer Vielzahl von Einflussfaktoren ab (Produktivität, Bevölkerungsentwicklung, Erwerbstätigkeit, Zinssatz, Inflation, Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben etc.). Die Entwicklungen dieser Faktoren im Zeitablauf werden beim Schulden-Monitor durch entsprechende Annahmen prognostiziert. Derartige Prognosen sind naturgemäß mit Unsicherheiten verbunden. Hinzu kommt, dass die komplexen Wechselwirkungen und Zusammenhänge der realen Welt durch vereinfachende Annahmen abgebildet werden müssen, die indirekte Effekte und Rückwirkungen ausblenden.

## 2. Das Nachhaltigkeitskonzept des Schuldenmonitors

Der Schuldenmonitor geht von folgenden Überlegungen aus:

- Um die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik zahlenmäßig zu beziffern, muss ein bestimmter, sich in die Zukunft erstreckender Zeitraum betrachtet werden mit einem Basisjahr als Beginn (z. B. 2005) und mit einem festgelegten Ende (z. B. 2020).
- Als **Basisjahr** wurde das Jahr 2005 gewählt, weil die zum Zeitpunkt der Berechnungen aktuell verfügbaren finanzpolitischen Daten für die Länder und Gemeinden aus diesem Jahr stammen.
- Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik ist es, am Ende dieses Betrachtungszeitraumes eine **vorgegebenen Schuldenstandsquote** (bezogen auf das BIP dieses letzten Jahres, z. B. 2020) zu erreichen.
- Werden bestimmte Annahme über die Entwicklung der Staatseinnahmen getroffen, stellt sich die Frage, ob die staatliche Ausgabenpolitik des Basisjahres (Ausgabenquote, gemessen am BIP) über den gewählten Zeitraum fortgeführt werden kann, und dabei gleichzeitig das Ziel der vorgegebenen Schuldenstandsquote am Ende des Betrachtungszeitraumes erreicht.
- Wenn die gegenwärtige Ausgabenpolitik am Ende des Betrachtungszeitraumes jedoch dazu führt, dass eine höhere Schuldenstandsquote als angestrebt erreicht wird, besteht ein **Konsolidierungsbedarf**, d. h. die Ausgabenquote und damit die Ausgaben müssen gesenkt werden.
- Diese Einsparanstrengungen sind dauerhaft fortzuführen, d. h. die Ausgaben müssen bis zum festgelegten Ende (z. B. 2020) auf dem - in Relation zum BIP - niedrigeren Niveau bleiben. Eine Erhöhung der Schulden im Umfang des BIP-Wachstums lässt die Schuldenstandsquote unverändert.

Die unterschiedlichen Entwicklungen der Ausgaben bei einer nachhaltigen Finanzpolitik (Schuldenstandsquote am Ende des festgelegten Zeitraumes genau so hoch wie im Basisjahr) und bei einer Fortführung der gegenwärtigen Finanzpolitik mit steigender Schuldenstandsquote lassen sich grafisch wie folgt veranschaulichen:



### 3. Modell-Annahmen des Schuldenmonitors

Die vorgestellten Projektionsergebnisse basieren sowohl auf gesamtwirtschaftlichen als auch auf länderspezifischen Annahmen.

#### 3.1. Gesamtwirtschaftliche Annahmen

Die gesamtwirtschaftlichen Annahmen sind der nachfolgend aufgeführten Übersicht zu entnehmen.

	2005	2006 bis 2010	2011 bis 2020	2021 bis 2030	2031 bis 2040	2041 bis 2050
		mittlere jährliche Wachstumsrate in %				
Produktivität (1)		1,88	1,88	2,06	2,04	2,08
Inflation (2)		1,40	1,50	1,50	1,50	1,50
Bevölkerung		0,05	- 0,03	- 0,20	- 0,34	- 0,44
Erwerbstätigkeit (3)		0,37	- 0,29	- 0,87	- 0,49	- 0,62
nom. BIP = (1) + (2) + (3)	1,30	3,65	3,09	2,69	3,05	2,96
Zinssatz in %	4,92	4,92	4,92	4,92	4,92	4,92

### 3.2. Länderspezifische Annahmen

Neben den gesamtwirtschaftlichen Annahmen wurden für einzelne Größen jeweils **spezifische Prognosen für jedes Bundesland** errechnet und berücksichtigt. Bei diesen Größen handelt es sich um:

- die Wachstumsraten der **Erwerbstätigen** (basierend auf den länderspezifischen Vorausberechnungen bis 2050 der 10. Bevölkerungsvorausberechnung sowie auf altersgruppen- und geschlechtsspezifischen Erwerbsquoten)
- aus den unterschiedlichen Entwicklungen bei der Erwerbstätigkeit ergeben sich für jedes Bundesland unterschiedliche **Wachstumsraten des nominalen BIP**
- die Prognosen zur **Einnahmeentwicklung** der Länderhaushalte inkl. der Zahlungsströme des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen
- die Prognosen zur Entwicklung der **Ausgabeverpflichtungen** der Länder und des Bundes (Versorgungsausgaben, Rentenversicherungsleistungen des Bundes)
- da die Regelungen des **Länderfinanzausgleichs** für die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Länder eine erhebliche Rolle spielen, arbeitet der Schuldenmonitor mit Simulationsmodellen, die die Finanzausgleichregelungen berücksichtigen

### 3.3. Änderung der Annahmen gegenüber der Vorgängerstudie

Im aktuellen Schuldenmonitor wurden im Vergleich zur Vorgängerstudie **zwei Annahmen modifiziert**.

- Der **langfristige Zinssatz** orientiert sich an der durchschnittlichen Rendite von 10-jährigen Staatsanleihen in Deutschland im Zeitraum von 1995 bis 2005. Da diese Rendite im Vergleich zur Vorgängerstudie (Zeitraum von 1992 bis 2002) gesunken ist, wurde der langfristige Zinssatz von 5,66 % auf 4,92 % herabgesetzt.
- Die Prognosen zu den Wachstumsraten der **Erwerbstätigen** wurden in Anlehnung an Modellrechnungen des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung revidiert. Die Modellrechnungen gehen von steigenden Erwerbsquoten aufgrund des veränderten Rollenverhaltens aus, sodass die Wachstumsraten der Erwerbstätigen im Vergleich zur Vorgängerstudie etwas größer ausfallen.

Vor dem Hintergrund der ab dem 01.01.2007 geltenden **Steueränderungen** wurden zudem die möglichen **Konsequenzen höherer Steuereinnahmen** berechnet. Hierzu wurde unterstellt, dass die gesamtwirtschaftlichen Steuereinnahmen im Jahr 2007 um **19,4 Mrd. Euro** ansteigen werden, was den Schätzungen des Bundesministeriums für Finanzen bezüglich der Mehrwertsteuereinnahmen entspricht. Mithilfe dieses Betrags ist – unter Berücksichtigung von Umverteilungswirkungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs – ein Aufschlag auf die regulären Steuereinnahmen der Länder und des Bundes für das Jahr 2007 berechnet worden. Die Einnahmenquoten der Jahre 2007 bis 2050 sind bei allen Bundesländern und beim Bund um entsprechende „Aufschlagsquoten“ ergänzt worden.

## 4. Ergebnisse der mittelfristigen Projektion bis zum Jahr 2020

### 4.1. Schuldenprojektion bei Fortführung der derzeitigen Finanzpolitik

Würde die derzeitige **Ausgabenpolitik** des Bundes und der Länder in der Basisvariante **fortgeführt**, so würde der Schuldenstand gemessen am BIP sowohl für den Bund als auch für die einzelnen Bundesländer schon bis zum Jahr 2020 stark ansteigen.

Gebietskörperschaft (Bundesland inklusive Gemeinden)	2004**	Projektionen* der Schuldenstandsquoten (in % des BIP)			
		2010		2020	
		ohne	mit	ohne	mit
		höhere(r) Steuereinnahmequoten			
Baden-Württemberg	13,9	15,6	14,8	21,4	18,2
Bayern	9,4	9,7	8,9	11,6	8,5
Berlin	72,1	84,9	83,5	135,6	130,7
Brandenburg	38,7	43,8	41,3	85,6	75,2
Bremen	50,3	68,2	67,5	113,5	110,8
Hamburg	26,5	28,2	27,6	34,3	32,1
Hessen	19,3	24,4	23,6	36,1	32,9
Mecklenburg- Vorpommern	40,8	49,1	46,4	101,5	90,3
Niedersachsen	29,4	35,7	34,3	50,7	45,3
Nordrhein-Westfalen	27,2	32,9	31,9	48,2	44,4
Rheinland-Pfalz	30,1	34,0	32,8	47,0	42,5
Saarland	32,7	44,0	42,7	76,9	71,9
Sachsen	19,9	20,7	18,2	47,9	37,9
Sachsen-Anhalt	46,8	56,8	54,1	116,7	105,6
Schleswig-Holstein	33,8	41,1	40,0	59,2	54,7
Thüringen	40,0	52,4	49,8	111,1	100,6
Bund	38,9	39,3	37,1	41,0	32,8
<b>Gesamtstaatlich***</b>	63,5	68,2	65,0	85,2	72,6

\* Es handelt sich hier nicht um Prognosen, sondern um Projektionen. Dabei wird fiktiv unterstellt, die gegenwärtige Haushaltspolitik würde ohne Korrekturen fortgeführt. Dies ist nicht wahrscheinlich, vor allem in den neuen Ländern ist in Folge des Auslaufens des Solidarpakts II eine Verringerung der transferinduzierten Ausgaben zu erwarten. Die Projektionen machen aber deutlich, was die Konsequenzen fehlender Anpassungen wären und quantifizieren auf diese Weise den Korrekturbedarf.

\*\* Stichtag für die Berechnung ist der 31.12.2004

\*\*\* Der Schuldenmonitor erfasst folgende Schulden nicht: die Schulden der Zweckverbände, die Schulden der sozialen Sicherungssysteme und die Schulden der Sondervermögen des Bundes. Die Projektionen des Schuldenmonitors unterschätzen die Schuldenstandsquoten deshalb sogar noch.

Höhere Steuereinnahmen, die z. B. aus der zum 01.01.2007 anstehenden **Mehrwertsteuererhöhung** resultieren, bremsen den Anstieg der Verschuldung zwar ab. Ohne Ausgabenkürzungen kann jedoch auch eine Verbesserung der Einnahmequote das Wachsen der Schuldenstandsquoten – mit Ausnahme von Bayern und dem Bund – nicht verhindern.

Mit dieser Entwicklung würde ein zum Teil dramatischer Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung (in Euro pro Einwohner) einhergehen:

Gebietskörperschaft (Bundesland inklusive Gemeinden)	2004	Projektionen der Schuldenstände (in Euro pro Einwohner)			
		2010		2020	
		ohne	mit	ohne	mit
		höhere(r) Steuereinnahmequoten			
Baden-Württemberg	4.289	5.665	5.357	10.538	8.942
Bayern	3.030	3.713	3.405	6.027	4.432
Berlin	16.919	23.883	23.512	53.629	51.654
Brandenburg	7.260	9.935	9.364	25.206	22.154
Bremen	18.564	29.756	29.442	68.391	66.736
Hamburg	12.173	15.290	14.983	25.732	24.124
Hessen	6.270	9.314	9.002	18.581	16.947
Mecklenburg- Vorpommern	7.451	10.882	10.271	29.055	25.839
Niedersachsen	6.928	9.991	9.596	19.293	17.227
Nordrhein-Westfalen	7.376	10.565	10.251	21.050	19.391
Rheinland-Pfalz	7.230	9.694	9.370	18.016	16.317
Saarland	8.543	13.606	13.217	31.743	29.686
Sachsen	3.992	5.024	4.418	15.618	12.345
Sachsen-Anhalt	9.065	13.396	12.755	36.506	33.024
Schleswig-Holstein	8.247	11.778	11.440	23.206	21.437
Thüringen	7.615	12.019	11.423	33.693	30.493
Bund	10.582	12.712	12.022	18.049	14.421
<b>Gesamtstaatlich</b>	17.275	22.082	21.023	37.508	31.952

#### 4.2. Ausmaß der Konsolidierungsbedarfe

Um das Ansteigen der Schuldenstandsquoten zu verhindern, sind erhebliche Konsolidierungsanstrengungen erforderlich. **Ziel** einer nachhaltigen Finanzpolitik im Sinne des Schuldenmonitors ist es, am Ende des Betrachtungszeitraumes (hier das Jahr 2020) die gleiche Schuldenstandsquote zu erreichen, die zu Beginn des Basisjahres vorliegt. In der **Langfassung der Studie** wird der Konsolidierungsbedarf für das Basisjahr **2005** berechnet.

Die Ergebnisse der **Projektion bis zum Jahr 2020** sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst. Wie schon bei der Projektion der Schuldenstandsquoten zeigt sich auch hier: eine Verbesserung der Einnahmesituation durch die angenommenen Konsequenzen der Mehrwertsteuererhöhung verringert zwar den Konsolidierungsbedarf der einzelnen Gebietskörperschaften, aber mit Ausnahme von Bayern und dem Bund müssen alle anderen Bundesländer inklusive ihrer Gemeinden die Ausgaben senken, um im Jahr 2020 den gleichen Schuldenstand wie zu Beginn des Jahres 2005 zu erreichen.

Gebietskörperschaft (Bundesland inkl. Gemeinden)	Konsolidierungsbedarf in % des BIP		Konsolidierungsbedarf in % der Primärausgaben*		Konsolidierungsbedarf in Mrd. Euro	
	ohne	mit	ohne	mit	ohne	mit
	höhere(r) Steuereinnahmequoten					
Baden-Württemberg	0,47	0,29	3,66	2,26	1,56	0,96
Bayern	0,10	- 0,07	0,82	- 0,58	0,41	- 0,29
Berlin	3,69	3,41	16,55	15,29	2,93	2,71
Brandenburg	2,44	1,91	10,81	8,47	1,17	0,92
Bremen	3,41	3,26	22,96	21,93	0,83	0,80
Hamburg	0,32	0,20	2,85	1,77	0,26	0,16
Hessen	1,01	0,83	7,57	6,28	1,99	1,65
Mecklenburg-Vorp.	3,22	2,65	13,12	10,78	1,01	0,83
Niedersachsen	1,20	0,90	7,90	5,93	2,26	1,70
Nordrhein-Westfalen	1,36	1,15	9,10	7,72	6,64	5,63
Rheinland-Pfalz	0,86	0,62	5,94	4,27	0,84	0,60
Saarland	2,29	2,02	15,89	14,06	0,63	0,56
Sachsen	1,55	1,03	7,65	5,08	1,33	0,88
Sachsen-Anhalt	3,63	3,07	15,93	13,46	1,75	1,48
Schleswig-Holstein	1,78	1,53	11,43	9,83	1,23	1,06
Thüringen	3,48	2,94	16,36	13,82	1,56	1,31
Bund	0,38	- 0,07	3,61	- 0,68	8,52	- 1,61

\* Primärausgaben sind alle Ausgaben ohne Zinszahlungen

**Sonderfall Ostdeutschland: transferinduzierte Ausgaben**

- Der Konsolidierungsbedarf ist in den ostdeutschen Ländern insbesondere auch deshalb höher als in der Mehrzahl der westdeutschen Länder, da die ostdeutschen Länder gegenwärtig in erheblichem Umfang Osttransfers vereinnahmen und diese ausgabenseitig für die Durchführung **überproportional hoher Investitionen**, aber auch laufender Ausgaben verwenden.
- Durch den Erhalt dieser Transfers werden somit zusätzliche **Ausgaben induziert**, sodass die Ausgabenquoten der ostdeutschen Bundesländer (gemessen am Bruttoinlandsprodukt) erheblich über den Ausgabenquoten der westdeutschen Länder liegen.
- Bis zum **Auslaufen des Solidarpakt II** mit dem Jahr 2019 müssen die ostdeutschen Länder deshalb in erheblichem Umfang transferinduzierte Ausgabenüberhänge abbauen, um das Ausgabenniveau an die zukünftig geringeren Einnahmen anzupassen.

**4.3. Konsolidierungsbedarf am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen**

Die Interpretation des Konsolidierungsbedarfs soll am Beispiel des bevölkerungsreichsten Bundeslandes Nordrhein-Westfalen kurz erläutert werden:

- Mit der Fortführung der Finanzpolitik des Jahres 2005 könnte das Ziel, im Jahr 2020 in Nordrhein-Westfalen (Land inklusive Gemeinden, aber ohne Zweckverbände) die gleiche Schuldenstandsquote wie zu Beginn des Jahres 2005 zu erreichen, nicht realisiert werden, weil die **Ausgaben zu hoch** wären.
- Um die Verschuldung des Landes bis 2020 auf dem heutigen Niveau zu stabilisieren, wäre in der Basisvariante ohne Mehrwertsteuererhöhung statt der gegenwärtigen Haushaltsplanung eine sofortige und dauerhafte **Absenkung des Ausgabenniveaus** um 9,1 % der Primärausgaben (alle Ausgaben ohne Zinsen) im Jahr 2005 erforderlich. Dies entspräche einem Konsolidierungsbedarf in Höhe von 6,64 Mrd. Euro.
- Selbst im Fall höherer Steuereinnahmen in Folge der Mehrwertsteuererhöhung müsste das Land das Ausgabenniveau um 7,72 % der Primärausgaben absenken, was einem Konsolidierungsbedarf in Höhe von 5,63 Mrd. Euro entspräche.
- Diese Einsparanstrengungen sind dauerhaft fortzuführen, d. h. die Ausgaben müssen bis zum Jahr 2020 auf dem (in Relation zum BIP) niedrigeren Niveau bleiben. Eine Erhöhung der Schulden im Umfang des BIP-Wachstums lässt die Schuldenstandsquote unverändert.

## 5. Weitere Berechnungen der Studie

- Neben der mittelfristigen Projektion bis zum Jahr 2020 werden auch die **langfristige** Nachhaltigkeit bis zum Jahr 2050 und die **kurzfristige** Nachhaltigkeit (2005 bis 2010) analysiert.
- Die **Basisvariante** beruht auf den im dritten Abschnitt beschriebenen ökonomischen und demographischen Annahmen. Die Einnahmen berücksichtigen in der Basisvariante neben der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung auch den Länderfinanzausgleich.
- Die **Variante mit höheren Steuereinnahmequoten** beruht auf den Annahmen der Basisvariante, ergänzt um die Annahme, dass die gesamtwirtschaftlichen Steuereinnahmen vor dem Hintergrund der ab dem 01.01.2007 geltenden Steueränderungen im Jahr 2007 um 19,4 Mrd. Euro steigen. Mithilfe dieses Betrags wird unter Berücksichtigung der Umverteilungswirkungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs ein Aufschlag auf die regulären Steuereinnahmen der Länder und des Bundes für das Jahr 2007 berechnet. Die Einnahmenquoten der Jahre 2007 bis 2050 sind bei allen Bundesländern und beim Bund um entsprechende „Aufschlagsquoten“ ergänzt worden.
- Die Robustheit der Ergebnisse wurde im Rahmen von **Sensitivitätsanalysen** getestet. Die Variation fundamentaler ökonomischer Rahmenbedingungen erbrachte folgende Ergebnisse (Details sind der Langfassung zu entnehmen):
  - Veränderung des **realen Zinsniveaus**: Ein dauerhaft höherer Realzins erhöht den Konsolidierungsbedarf sowohl bei den Bundesländern als auch beim Bund.
  - Veränderung des allgemeinen **Produktivitätswachstums**: Eine geringere Produktivität führt zu einer leichten Erhöhung des Konsolidierungsbedarfs, insgesamt aber zeigt sich keine ausgeprägte Sensitivität der Verschuldungsproblematik bezüglich einer veränderten Wachstumsrate der Produktivität.
- Die in der **Kurzfassung vorgestellten Ergebnisse** basieren auf den Projektionen der Basisvariante und auf den Berechnungen mit höheren Steuereinnahmen.

## 6. Konsolidierungsbedarfe: aktuelle Studie und Vorgängerstudie im Vergleich

Ein Vergleich der Konsolidierungsbedarfe des aktuellen Schuldenmonitors (**Basisjahr 2005**) mit den Zahlen aus dem ersten Schuldenmonitor (**Basisjahr 2003**) zeigt, ob die einzelnen Länder innerhalb dieser beiden Jahre ihre Nachhaltigkeitslücken verringern konnten oder nicht.

Gebietskörperschaft (Bundesland inkl. Gemeinden)	Konsolidierungsbedarf in % des BIP			Konsolidierungsbedarf in % der Primärausgaben		
	2003	2005		2003	2005	
		ohne höhere(r) Steuereinnahmequoten	mit höhere(r) Steuereinnahmequoten		ohne höhere(r) Steuereinnahmequoten	mit höhere(r) Steuereinnahmequoten
Baden-Württemberg	0,74	0,47	0,29	5,56	3,66	2,26
Bayern	0,96	0,10	- 0,07	7,29	0,82	- 0,58
Berlin	6,11	3,69	3,41	25,98	16,55	15,29
Brandenburg	4,11	2,44	1,91	16,54	10,81	8,47
Bremen	4,23	3,41	3,26	26,11	22,96	21,93
Hamburg	1,84	0,32	0,20	14,80	2,85	1,77
Hessen	1,27	1,01	0,83	9,16	7,57	6,28
Mecklenburg-Vorp.	5,08	3,22	2,65	18,87	13,12	10,78
Niedersachsen	2,06	1,20	0,90	12,97	7,90	5,93
Nordrhein-Westfalen	1,57	1,36	1,15	10,47	9,10	7,72
Rheinland-Pfalz	2,25	0,86	0,62	14,20	5,94	4,27
Saarland	2,74	2,29	2,02	17,73	15,89	14,06
Sachsen	2,20	1,55	1,03	9,72	7,65	5,08
Sachsen-Anhalt	5,44	3,63	3,07	21,66	15,93	13,46
Schleswig-Holstein	1,69	1,78	1,53	10,75	11,43	9,83
Thüringen	3,81	3,48	2,94	15,95	16,36	13,82
Bund	0,46	0,38	- 0,07	4,08	3,61	- 0,68

Ohne die Berücksichtigung der angenommenen Folgen, die sich aus der Mehrwertsteuererhöhung ergeben, haben sich die auf die Primärausgaben bezogenen Nachhaltigkeitslücken mit Ausnahme von Schleswig-Holstein und Thüringen in allen anderen Bundesländern verringert. Unter **Berücksichtigung** höherer Einnahmen infolge der anstehenden **Mehrwertsteuererhöhung** sind die Konsolidierungsbedarfe sogar in allen Bundesländern und beim Bund gesunken.

Diese Konsolidierungsfortschritte sind **vor allem** auf **Verringerungen der Ausgabenquoten** (Primärausgaben) zurückzuführen. Darüber hinaus haben in einigen Bundesländern auch **höhere Einnahmenquoten** (Primäreinnahmen) zum Rückgang der Konsolidierungsbedarfe beigetragen.

Gebietskörperschaft (Bundesland inklusive Gemeinden)	Primärausgabenquote* in % des BIP		Primäreinnahmenquote** in % des BIP	
	2003	2005	2003	2005
Baden-Württemberg	13,27	12,88	12,64	12,62
Bayern	12,92	12,21	12,07	12,21
Berlin	22,96	22,28	20,07	21,09
Brandenburg	23,30	22,93	22,36	23,76
Bremen	15,94	14,86	14,65	12,54
Hamburg	12,62	11,20	11,14	11,27
Hessen	13,68	13,29	12,90	12,67
Mecklenburg- Vorpommern	25,56	24,97	23,88	25,31
Niedersachsen	15,80	15,19	14,69	14,75
Nordrhein-Westfalen	14,82	14,92	13,98	14,28
Rheinland-Pfalz	15,70	14,46	14,78	14,15
Saarland	15,38	14,39	14,77	13,01
Sachsen	21,09	20,60	21,32	21,67
Sachsen-Anhalt	24,49	23,17	22,71	22,88
Schleswig-Holstein	15,32	15,61	14,53	14,43
Thüringen	22,85	21,67	21,24	21,21
<b>Bund</b>	<b>10,11</b>	<b>10,72</b>	<b>11,12</b>	<b>10,61</b>

\* Die bereinigten Primärausgaben erhält man, indem von den bereinigten Ausgaben die Zins- und Tilgungsausgaben abgezogen werden. Weitere Bereinigungen betreffen die Beihilferückzahlungen der Landesbanken im Jahr 2005 in Bayern, Berlin, Hamburg und Nordrhein-Westfalen, die Ausgaben im Zusammenhang mit den Flutschäden in Sachsen und Sachsen-Anhalt sowie eine einmalige Sonderausgabe in Hamburg an die Wohnungsbauförderungsgesellschaft im Jahr 2003.

\*\* Die bereinigten Primäreinnahmen erhält man, indem von den bereinigten Einnahmen die Veräußerung von Sachvermögen, die Darlehensrückflüsse und die Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich abgezogen werden. Weitere Bereinigungen betreffen die Einnahmen aus den Beihilferückzahlungen der Landesbanken im Jahr 2005 in Bayern, Berlin, Hamburg und Nordrhein-Westfalen, die Einnahmen im Zusammenhang mit den Flutschäden in Sachsen und Sachsen-Anhalt sowie die Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen in Bremen und im Saarland im Jahr 2003.

## 7. Haushaltspolitische Empfehlungen

Der Blick ins Ausland belegt, dass eine Reduzierung der Haushaltsdefizite und sogar Haushaltsüberschüsse möglich sind. So haben zwischen 1980 und 2005 verschiedene Länder aus der **OECD-Staatengruppe** ihre Budgets erfolgreich konsolidiert. Die Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass sogar Überschüsse bei den Haushalten möglich sind. In Schweden gibt es zum Beispiel seit 1997 Ausgabengrenzen. Die Staatsverschuldung reduzierte sich seit dem von rund 85 Prozent des BIP auf nunmehr nur noch rund 60 Prozent. Kanada, Australien und Dänemark sind weitere positive Beispiele, die zeigen, dass **Haushaltsüberschüsse** und ein **Abbau der Staatsverschuldung** möglich sind.

Die Staaten gingen dabei unterschiedliche Wege, einen Königsweg zur Konsolidierung gibt es daher nicht. Es zeigt sich jedoch, dass ökonomische Rahmenbedingungen wie das Wirtschaftswachstum und die Zinsentwicklung, starke Ausgabenkürzungen - vor allem im Sozialbereich - sowie institutionelle Reformen den Erfolg einer Haushaltskonsolidierung besonders beförderten. Auch die Entwicklungen bei den Einnahmen sowie bei den so genannten „weichen Faktoren“ beeinflussen den Erfolg einer Konsolidierung. Konkret zeichnen sich erfolgreiche Konsolidierungen durch folgende Elemente aus:

- Die **Senkung der Staatsausgaben** ist ein wichtiger Eckpfeiler von Budgetkonsolidierungen. Der internationale Vergleich zeigt, dass Haushaltssanierungen, die stärker auf eine Reduktion der Ausgabenquote gesetzt haben, mittelfristig nachhaltiger sind.
- Für eine nachhaltige Konsolidierung sind pauschale Steuererhöhungen zwar nicht zwingend erforderlich, dennoch kann eine **moderate Einnahmenerhöhung** die Haushaltskonsolidierung unterstützen. Wichtig sind dabei unterstützende Reformen auf zentralen Feldern der Güter- und Arbeitsmärkte sowie des Sozialsystems.
- Auf der **institutionellen Ebene** sind vor allem die Straffung des Budgetprozess und die Stärkung der Verbindlichkeit der mehrjährigen Finanzplanung hervorzuheben. Zudem zeigt sich, dass Budgetsanierungen oft im Rahmen größerer Reformprozesse umgesetzt wurden.

**Aus den Erfahrungen mit erfolgreichen Konsolidierungen im Ausland ergeben sich konkrete Handlungsempfehlungen für Deutschland.**

### 7.1. Ausgabenseitige Reformmaßnahmen

- Einsparungen bei den Sozialleistungen wurden im Ausland durch eine Aussetzung bzw. zumindest eine Änderung bei der **Indexierung von Sozialleistungen** erreicht. Konkret ließe sich dies über die Einführung einer Regelbindung bei der Entwicklung von Transfers erreichen, die wie folgt lauten könnte: Nur wenn die Nettokreditaufnahme kleiner als 0,5 Prozent des BIP ist und die Schuldenquote unter 60 Prozent des BIP liegt, werden die Leistungen nach oben angepasst.
- Viele Länder haben im Rahmen der Budgetkonsolidierung die **Zugangsregeln für Sozialleistungen** und die Kontrollmechanismen, etwa beim Bezug von Arbeitslosengeld, verschärft. Deutschland hat mit den Hartz-Reformen wichtige Schritte in diese Richtung unternommen. Eine Überprüfung weiterer Zweige der Sozialversicherung, etwa bei der Pflegeversicherung und im Gesundheitswesen, wäre hier denkbar.

- Darüber hinaus entlastet eine Stärkung der **Eigenverantwortung** in den Systemen der **sozialen Sicherung** die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte. Zu denken ist dabei unter anderem an einen Systemwechsel bei der Pflegeversicherung hin zu einer obligatorischen kapitalgedeckten Versicherung, an eine Erhöhung des effektiven Pensions- und Renteneintrittalters, an höhere Abschläge bei einem vorzeitigen Ruhestand (beispielsweise 0,6% pro Monat in Finnland) und an Aufschläge für einen späteren Ruhestand (beispielsweise 0,4% pro Monat in Finnland).
- Weitere Ansatzpunkte für eine Reduzierung der staatlichen Ausgaben sind die **Privatisierung** öffentlicher Dienstleistungen, der **Ausstieg** aus dem **Berufsbeamtentum** und **Gebietsreformen** zur Straffung des Verwaltungsapparates mit entsprechenden Kosteneinsparungen.
- Notwendig sind darüber hinaus die kritische Überprüfung aller **Subventionen** auf deren Sinnhaftigkeit und gegebenenfalls Kürzungen oder Streichungen.
- Insgesamt sollte das gesamte Ausgabenwachstum an die Haushaltslage sowie an die **wirtschaftliche Entwicklung gekoppelt** sein. Dafür ist ein langfristiges Ausgabenwachstum unterhalb des durchschnittlichen Wachstums anzustreben (etwa 0,5 Prozentpunkte tiefer als das reale Wirtschaftswachstum), um positive Wachstumseffekte in den nicht-staatlichen Sektoren zu unterstützen.

## 7.2. Einnahmeseitige Reformmaßnahmen

- Bei allen Debatten um notwendige Strukturreformen beim Arbeitsmarkt und in den sozialen Sicherungssystemen darf die Stabilisierung der Staatseinnahmen nicht ausgespart werden. Im Rahmen eines Umsteuerns (weg von den Sozialabgaben und hin zu einer stärkeren Steuerfinanzierung) ist eine **Konsolidierung der Steuerquote** notwendig, um die sowohl im historischen als auch im internationalen Vergleich geringe Steuerquote leicht zu erhöhen und zu stabilisieren. Maßnahmen hierfür sind beispielsweise:
  - Die **Verbreiterung der Bemessungsgrundlage** durch die Abschaffung aller Ausnahmetatbestände und Absetzungsmöglichkeiten sowie durch die Gleichbehandlung aller Einkommen.
  - Die Veränderung des Verhältnisses von direkten zu indirekten Steuern in Richtung **stärkerer Verbrauchssteueranteile**.
  - Bei einigen erfolgreichen Konsolidierungen im Ausland wurden **moderate Steuererhöhungen** durchgeführt. Maßnahmen hierzu waren unter anderem eine gezielte stärkere Belastung oberer Einkommensgruppen (USA, Belgien, Schweden), die Erhebung von Steuern zur Sanierung der öffentlichen Haushalte (Italien, Belgien, Schweden) sowie die Erhöhung bzw. Einführung von Ökosteuern, Verbrauchssteuern und Gebühren.
- Flankierend sind **Reformen des Arbeitsmarktes** zur Senkung der Ausgaben (Zuschüsse des Bundes an die Bundesagentur für Arbeit) und zur Erhöhung der Einnahmen notwendig. Zu denken ist beispielsweise an Lockerungen im Tarifrecht und Lohndifferenzierungen sowie an Lockerungen im Arbeitsrecht. Eine Belebung des Arbeitsmarktes kann zudem einen Impuls für ein **stärkeres Wirtschaftswachstum** geben und damit zusätzliche Steigerungen der öffentlichen Einnahmen hervorrufen.

### 7.3. Institutionelle Reformen

- Erfahrungen aus dem Ausland mit erfolgreichen Konsolidierungsprozessen zeigen, dass das Kernelement einer institutionellen Reform des Haushaltsprozesses aus einer Orientierung der Haushaltsgesetzgebung an einem **Top-Down-Ansatz** besteht. Dies bedeutet die Verpflichtung der Regierung auf ein klares und nachvollziehbares finanzpolitisches Ziel, bei dem sich die Ausgabenhöhe an den verfügbaren Einnahmen orientiert. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung hat sich beispielsweise Schweden das Ziel gesetzt, einen jährlichen Überschuss aller öffentlichen Haushalte in Höhe von 2 % des BIP zu erzielen, um eine Vorsorge für das gesellschaftliche Altern und die damit verbundenen Ausgabensteigerungen zu treffen.
- Das Budget sollte dabei auf **vorsichtigen Schätzungen** der zukünftigen Entwicklung aufbauen, zum Beispiel durch systematische Unterschätzung der Prognosen, um bei den Eckdaten für den Haushalt auf der „sicheren Seite“ zu sein.
- Analog zu den Erfahrungen erfolgreicher Konsolidierungsländer sollten alle **unvorhersehbaren Überschüsse** bzw. Einnahmen für den Schuldenabbau verwendet werden.
- Da sich die Schuldenbremse in der Verfassung (Art. 115 GG) als untaugliches Instrument im Kampf gegen die Staatsverschuldung erwiesen hat, ist ein **sanktionierbares Verschuldungsverbot in der Verfassung** erforderlich.
- Notwendig ist zudem die Implementierung einer **systematischen Folgenabschätzung** bei politischen Entscheidungen, um die langfristigen finanziellen Konsequenzen dieser Entscheidungen zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang ist auch die Verbindlichkeit der **mittelfristigen Finanzplanung** zu stärken, weil die Aufstellung mehrjähriger Haushalte die Zukunftsorientierung fördert.
- Darüber hinaus ist eine **koordinierten Finanzplanung** zu implementieren. Zurzeit fehlt eine verpflichtende und verbindliche Koordination der öffentlichen Finanzplanung. Die Gebietskörperschaften sind weder horizontal noch vertikal verpflichtet, ihre Ausgaben zu koordinieren. Fehlplanungen führen dann zu einem Überschreiten des Maastricht-Kriteriums und einer Aktivierung der Finanzverflechtung durch Quer- und Vertikalsubventionen zu Gunsten finanzpolitisch nicht nachhaltig agierender Gebietskörperschaften. Ein Lösungsansatz besteht aus einer eigenen Steuerhoheit und Ausgabenverantwortung der Gebietskörperschaften.

### 7.4. Berücksichtigung der „weichen Faktoren“

- Die **politische Führung** ist bei Konsolidierungen entscheidend. Wenn sich Politiker dem Konsolidierungsziel verschreiben, öffentlich dazu Stellung beziehen und die Reformen konsequent durchsetzen, wird dies auch von Wählern honoriert.
- Reformen sollten **frontlastig**, also unmittelbar nach einem Macht- bzw. Regierungswechsel, durchgeführt werden. Dadurch wird die Glaubwürdigkeit der Politik gestärkt. Zudem sind die nächsten Wahlen fern und es kann der „Honeymoon-Effekt“ nach Regierungswechseln ausgenutzt werden.
- **Große Koalitionen** haben aufgrund ihrer großen Mehrheiten gerade in Ländern mit vielen Vetospielern gute Erfolgchancen bei der Durchsetzung von Budgetsanierungen.

- Konsolidierungen hängen im Wesentlichen von **ökonomischen Rahmenbedingungen** sowie von den Entwicklungen auf den Finanz- und Kapitalmärkten ab. Ein nachlassendes Wirtschaftswachstum beeinflusst in hohem Maße die Chancen für eine Konsolidierung, ebenso wie die Erhöhung von Zinssätzen. Auch hier können Regierungen durch glaubwürdige Politik Vertrauen aufbauen und letztlich durch eine nachhaltige Wirtschaftspolitik beide Ziele fördern.

## 8. Fazit

- Eine Umkehr des negativen finanzpolitischen Trends ist **nötig**, um eine Explosion der öffentlichen Verschuldung zu verhindern und die Handlungsspielräume der nachkommenden Generationen nicht noch mehr einzuengen.
- Ohne die Berücksichtigung der angenommenen Folgen, die sich aus der Mehrwertsteuererhöhung ergeben, haben sich die auf die Primärausgaben bezogenen Nachhaltigkeitslücken mit Ausnahme von Schleswig-Holstein und Thüringen in allen anderen Bundesländern verringert. Unter **Berücksichtigung** höherer Einnahmen infolge der anstehenden **Mehrwertsteuererhöhung** sind die Konsolidierungsbedarfe sogar überall gesunken, d. h. alle Länder und der Bund haben im Vergleich zum Basisjahr 2003 **Konsolidierungsfortschritte** erreichen können.
- Diese Konsolidierungsfortschritte sind **vor allem** auf **Verringerungen der Ausgabenquoten** (Primärausgaben) zurückzuführen. Darüber hinaus haben in einigen Bundesländern auch **höhere Einnahmenquoten** (Primäreinnahmen) zum Rückgang der Konsolidierungsbedarfe beigetragen.
- Auch die gegenwärtig gute Einnahmesituation des Staates darf daher nicht den Druck von der Ausgabenseite nehmen, denn die **entscheidenden finanzpolitischen Herausforderungen** (Verringerung der Beitrags- und Steuerzahler bei steigenden Anforderungen an die staatlichen Leistungen, vor allem in den Bereichen der Altersvorsorge, der Pflege und des Gesundheitswesens) stehen uns erst **noch bevor**.
- Selbst die anstehende **Mehrwertsteuererhöhung** samt höherer Einnahmen **verhindert nicht**, dass bei einer Fortführung der gegenwärtigen Ausgabenpolitik die Verschuldung fast aller Bundesländer zunimmt. Grundsätzlich ist die Steuererhöhung aus Gründen der Haushaltskonsolidierung, soweit die Mehreinnahmen hauptsächlich hierfür genutzt werden, eher positiv zu beurteilen.
- Erfahrungen des Auslands zeigen: Eine Umkehr des negativen finanzpolitischen Trends ist **möglich**, wenn sie denn gewollt wird. **Kernelemente** einer erfolgreichen Konsolidierung sind Ausgabenkürzung und gleichzeitig eine Einnahmeabsicherung, unterstützt durch institutionelle Reformen.