

Hintergründe für die Rückführung der gesamtstaatlichen Neuverschuldung

Dr. Werner Münzenmaier, Christoph Weber

Dipl.-Volkswirt Dr. Werner Münzenmaier ist Leiter des Referats „Volkswirtschaftliche Grundsatzangelegenheiten, Steuerschätzung, Europäische Union, Statistik“ im Finanzministerium Baden-Württemberg.

Jurist Christoph Weber ist Referent im gleichen Referat.

Im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, übermäßige Haushaltsdefizite zu vermeiden. Messgröße hierfür ist der Finanzierungssaldo nach dem Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Staaten der Eurozone, die über mehrere Jahre hinweg ein Finanzierungsdefizit von mehr als 3 % ihres Bruttoinlandsprodukts aufweisen, drohen empfindliche Sanktionsmaßnahmen.

In Deutschland tragen verschiedene Ebenen zum gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo bei, nämlich Bund, Sozialversicherung, Länder und Gemeinden. Im Beitrag wird die Entwicklung des Finanzierungssaldos sowie der staatlichen Einnahmen und Ausgaben für diese Ebenen im Zeitraum 1991 bis 2007 beschrieben. Außerdem wird der Finanzierungssaldo dem Defizitlimit in Höhe von 3 % des Bruttoinlandsprodukts gegenübergestellt und herausgearbeitet, welche Teile des Gesamtstaats in der Vergangenheit besondere Schwierigkeiten hatten, diese Defizitbegrenzung einzuhalten.

Finanzierungssaldo: Eine finanzpolitisch wichtige Größe

Zum 1. Januar 1999 wurde die einheitliche Währung Euro und zum 1. Januar 2002 das Euro-Bargeld in zunächst zwölf EU-Mitgliedstaaten eingeführt. Um die Stabilität des Euro dauerhaft zu gewährleisten, sind im Vertrag von Maastricht 1992 insgesamt vier Konvergenzkriterien festgeschrieben worden, die beim Eintritt in die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion erfüllt sein müssen. Stets im politischen Brennpunkt steht das „Defizit-Kriterium“, wonach in den öffentlichen Haushalten der betreffenden Staaten das Finanzierungsdefizit je Bruttoinlandsprodukt jährlich 3 % nicht überschreiten darf. Es verpflichtet die Euro-Staaten, auch nach ihrer Aufnahme in die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion hohe Finanzierungsdefizite zu vermeiden.

Die Bedeutung dieses Kriteriums wird dadurch unterstrichen, dass gegen Staaten der Euro-Zone mit einem Finanzierungsdefizit von über

3 % des Bruttoinlandsprodukts ein sogenanntes Defizitverfahren eingeleitet wird. Mit ihm sollen die betreffenden Mitgliedstaaten dazu angehalten werden, ihre übermäßigen öffentlichen Defizite rasch wieder abzubauen. Gelingt es einem Mitgliedstaat über Jahre hinweg nicht, das Defizitkriterium einzuhalten, so drohen ihm im äußersten Falle empfindliche monetäre Sanktionen, die für Deutschland derzeit bei über 12 Mrd. Euro pro Jahr liegen könnten. Gegen eine Reihe von Euro-Staaten wurde bereits ein Defizitverfahren durchgeführt, darunter auch gegen Deutschland in den Jahren 2003 bis 2007.

Maßgebend für die Beurteilung der öffentlichen Haushalte der EU-Mitgliedstaaten ist der Finanzierungssaldo, der sich aus der Gegenüberstellung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben nach dem Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ergibt. Die Bezugnahme auf Daten, die nach dem für EU-Mitgliedstaaten verbindlichen Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen ermittelt werden, gewährleistet die internationale Vergleichbarkeit, was für eine sachgerechte Beurteilung der Lage in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten unabdingbar ist.¹

Verbesserung des Finanzierungssaldos 2007 bei allen staatlichen Ebenen

Vor dem Hintergrund des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland ist die Betrachtung des Finanzierungssaldos nach den verschiedenen staatlichen Ebenen von Bedeutung. Das Statistische Bundesamt weist in seinen Berechnungen die Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden des Staates für vier Ebenen nach, nämlich Bund einschließlich Sonderrechnungen, Sozialversicherung, Länder und Gemeinden. Daten für einzelne Länder oder gar einzelne Kommunen werden nicht berechnet.

Nach den Berechnungen des Statistischen Bundesamts² hat sich für Deutschland 2007 ein gesamtstaatlicher Finanzierungsüberschuss in Höhe von 230 Mill. Euro ergeben, für das Vorjahr 2006 wurde noch ein Defizit in Höhe von 37,3 Mrd. Euro festgestellt; die daran

1 Hinzuweisen ist, dass Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssaldo des Staates nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sich aus konzeptionellen und sonstigen Gründen zum Teil erheblich von entsprechenden Daten der Finanzstatistik unterscheiden; teilweise werden dort ganz andere Begriffe verwendet.

2 Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 18, Reihe 1.4 „Inlandsproduktberechnungen, Detaillierte Jahresergebnisse“, Wiesbaden 2008. Vgl. auch Statistisches Bundesamt: Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1991 bis 2007, Arbeitsunterlage, Stand Februar 2008.

gemessene Situation der staatlichen Haushalte hat sich also um beachtliche 37,5 Mrd. Euro verbessert.

Zu dem Finanzierungsüberschuss hat vor allem die Sozialversicherung beigetragen, die schon 2006 einen positiven Saldo in Höhe von 3,5 Mrd. Euro erreicht hat und ihn binnen Jahresfrist um 5,6 Mrd. Euro auf 9,1 Mrd. Euro ausbauen konnte. Für die Gebietskörperschaften insgesamt wurde dagegen auch 2007 ein Finanzierungsdefizit festgestellt, es blieb jedoch mit 8,9 Mrd. Euro deutlich niedriger als noch 2006 mit 40,8 Mrd. Euro, das heißt es hat sich eine Verringerung um 31,9 Mrd. Euro eingestellt. Zu dieser deutlichen Verbesserung haben alle Gebietskörperschaften beigetragen (siehe Tabelle):

- Die Gemeinden hatten bereits 2006 einen Finanzierungsüberschuss in Höhe von 4,9 Mrd. Euro erreicht, bis 2007 konnten sie ihn um fast 1 Mrd. Euro auf 5,9 Mrd. Euro ausbauen.
- Die Länder konnten ihr Defizit des Jahres 2006 in Höhe von 10,7 Mrd. Euro durch eine Verbesserung um 15,8 Mrd. Euro 2007 in einen Finanzierungsüberschuss in Höhe von 5,1 Mrd. Euro umwandeln.
- Der Bund hat zwar – als einzige staatliche Ebene – auch 2007 ein Finanzierungsdefizit erwirtschaftet, mit 19,8 Mrd. Euro war es jedoch um 15,1 Mrd. Euro niedriger als noch 2006 mit 35,0 Mrd. Euro.

Einnahmen- und Ausgabenentwicklung 2006/2007

Die Verbesserung des Finanzierungssaldos bei den Gebietskörperschaften ist ausschließlich auf deutliche Einnahmensteigerungen und hier vor allem bei den Steuereinnahmen zurückzuführen. So konnte der Bund zwischen 2006 und 2007 seine Steuereinnahmen um 24 Mrd. Euro erhöhen, die Länder um 17 Mrd. Euro und die Gemeinden um etwas mehr als 3 Mrd. Euro. Entsprechend sind die Steuereinnahmen als wichtigste Finanzierungsquelle der Gebietskörperschaften beim Bund um 9,2 %, bei den Ländern um 8,6 % und bei den Gemeinden um 4,6 % angewachsen, für die Einnahmen insgesamt ergaben sich Steigerungsraten in Höhe von 7,7 % beim Bund, 7,6 % bei den Ländern und 4,7 % bei den Gemeinden. Bei der Sozialversicherung sind die Sozialbeiträge als wichtigste Finanzierungsquelle um 0,3 % zurückgegangen, vor allem aufgrund höherer Bundeszuschüsse konnte für die Einnahmen insgesamt dennoch eine Zunahme um 1,0 % verbucht werden.

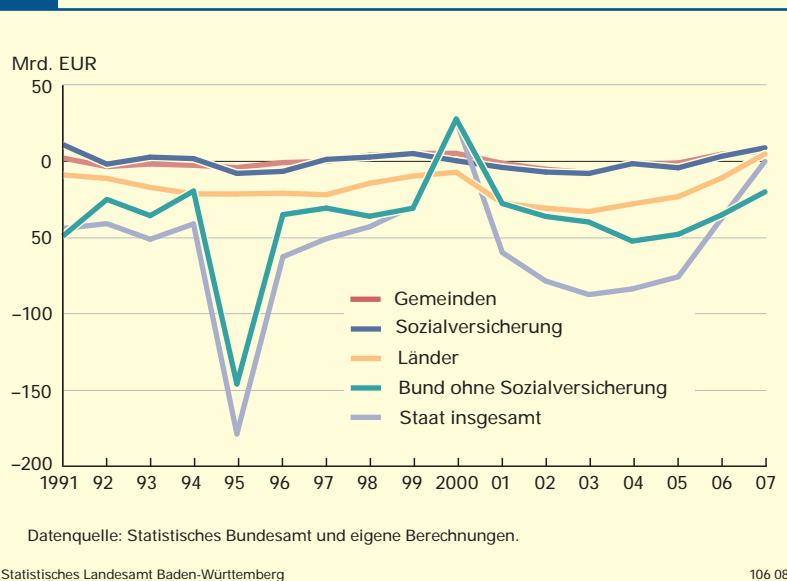
T Finanzierungssalden in Deutschland nach staatlichen Ebenen 2006 und 2007

Merkmal	Finanzierungs-saldo 2006	Finanzierungs-saldo 2007	Ver-ände-rungen
	Mrd. EUR		
Staat	- 37,26	+ 0,23	+ 37,49
davon Gebietskörperschaften	- 40,76	- 8,88	+ 31,88
davon Bund einschließlich Sonderrechnungen	- 34,95	- 19,84	+ 15,11
Länder	- 10,72	+ 5,08	+ 15,80
Gemeinden	+ 4,91	+ 5,88	+ 0,97
Sozialversicherung	+ 3,50	+ 9,11	+ 5,61

Zur Besserung der finanziellen Situation bei der Sozialversicherung hat auch beigetragen, dass dort zwischen 2006 und 2007 die Ausgaben um 0,2 % abgenommen haben, vor allem durch eine Entlastung bei dem wichtigsten Posten, den monetären Sozialleistungen, nicht zuletzt aufgrund der deutlich verbesserten Lage auf dem Arbeitsmarkt. Verhältnismäßig starke Zunahmen wurden bei den Ausgaben der Gemeinden mit + 4,2 % festgestellt, vor allem bedingt durch eine Auflösung des langjährigen Investitionsstaus mit einer Zunahme der Bruttoinvestitionen um 23,4 %. Die Ausgaben des Bundes sind um 2,3 %, die der Länder um 1,9 % angestiegen.

Die Lage im Jahre 2007 ist insoweit besonders bemerkenswert, als erstmals seit der Wiedervereinigung Deutschlands ein nicht durch

S1 Finanzierungssalden in Deutschland nach staatlichen Ebenen 1991 bis 2007



Sondereinflüsse bedingter Finanzierungsüberschuss im Gesamtstaat erzielt wurde, wengleich nur in relativ geringem Umfang (230 Mill. Euro oder 0,01 % des Bruttoinlandsprodukts).

Entwicklung des Finanzierungssaldos seit 1991

Betrachtet man die Entwicklung der Finanzierungssalden insgesamt und nach staatlichen Ebenen im Zeitraum 1991 bis 2007, ergeben sich folgende bemerkenswerte Tendenzen (*Schaubild 1*):

Über die Jahre hinweg haben sowohl die Sozialversicherung als auch die Gemeinden nur geringe Defizite erzielt, teilweise sogar Überschüsse erwirtschaften können. Die gesamtstaatlichen Defizite der vergangenen Jahre wurden demnach allein durch den Bund (ohne Sozialversicherung) und die Länder (ohne Gemeinden) verursacht.

Abgesehen von einem Einmaleffekt im Jahre 2000, als der Bund im Wesentlichen durch die Versteigerung der Mobilfunklizenzen (UMTS) Erlöse im Wert von rund 50 Mrd. Euro erzielen und dadurch auch einen Finanzierungsüberschuss in Höhe von 28 Mrd. Euro erreichen konnte, haben die Länder fast durchweg einen geringeren Finanzierungssaldo aufgewiesen als der Bund. Insbesondere ab dem Jahre 2003 gelang es den Ländern, ihren Finanzierungssaldo bis 2006 von 32,7 Mrd. Euro auf 10,7 Mrd. Euro zurückzuführen und 2007 sogar einen Überschuss in Höhe von 5,1 Mrd. Euro zu erzielen. Für den Bund wurde dagegen im gesamten Zeitraum ein im Prinzip zweistelliges Milliardendefizit festgestellt. Ausnahmen bildeten zum

einen das genannte Jahr 2000, zum anderen das Jahr 1995, als beim Bund vor allem durch die Übernahme der Schulden der Treuhand und der DDR-Wohnungswirtschaft einmalig ein besonders hohes Defizit entstanden ist.

Finanzierungssaldo und Defizitlimit

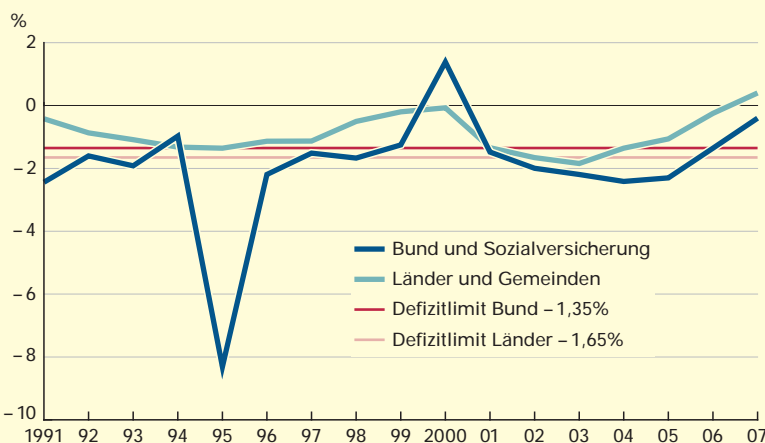
Wegen der nahezu gleichläufigen Entwicklung des Finanzierungssaldos der Sozialversicherung und der Gemeinden ergeben sich bei einer Gegenüberstellung der Daten für den Bund zu denen der Länder im Prinzip die gleichen Tendenzen, wenn man die Länder allein oder zusammen mit den Gemeinden bzw. den Bund allein oder zusammen mit der Sozialversicherung betrachtet. *Schaubild 2* zeigt, dass fast durchweg, insbesondere seit der Einführung des Euro im Jahre 1999 und abgesehen von der Sondersituation 2000, die Länder und Gemeinden beim Finanzierungssaldo je Bruttoinlandsprodukt deutlich günstigere Werte aufgewiesen haben als der Bund zusammen mit der Sozialversicherung. Außerdem sind in *Schaubild 2* Defizitlimits eingetragen, die aus folgender politischer Festlegung abgeleitet sind:

Vor dem Hintergrund drohender Maßnahmen seitens der EU haben sich die Finanzminister und Finanzministerinnen des Bundes und der Länder anlässlich einer Sitzung des Finanzplanungsrats im März 2002 darauf verständigt, das im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion maximal mögliche gesamtstaatliche Defizit von 3 % des Bruttoinlandsprodukts auf Bund einschließlich Sozialversicherungen einerseits und Länder einschließlich Gemeinden andererseits für den Zeitraum 2002 bis 2006 im Verhältnis 45 : 55 aufzuteilen. Hieraus errechnet sich für den Bund einschließlich Sozialversicherung ein maximal zulässiges Defizitlimit von 1,35 %, für die Länder und Gemeinden in Höhe von 1,65 % je Bruttoinlandsprodukt.

Wie aus *Schaubild 2* hervorgeht, haben Länder und Gemeinden in fast allen Jahren seit 1991 ihr so bestimmtes Defizitlimit nicht ausgeschöpft bzw. in den Jahren 2002 und 2003 nur geringfügig überschritten. Der Bund einschließlich Sozialversicherung hat dagegen das ihm zugewiesene Defizitlimit zumeist verfehlt, insbesondere kontinuierlich in den Jahren 2001 bis 2006; im Jahre 2007 hat der Bund einschließlich Sozialversicherung mit einem Finanzierungsdefizit von rund 0,4 % des Bruttoinlandsprodukts erstmals seit 2000 sein Defizitlimit unterschritten.

Bei einer näheren Betrachtung der Einnahmen und Ausgaben im *Schaubild 3* fällt auf, dass Bund und Ländern über die Jahre hinweg ungefähr

S2 Anteil der Finanzierungssalden von Bund und Ländern in Deutschland am Bruttoinlandsprodukt 1991 bis 2007



Datenquelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

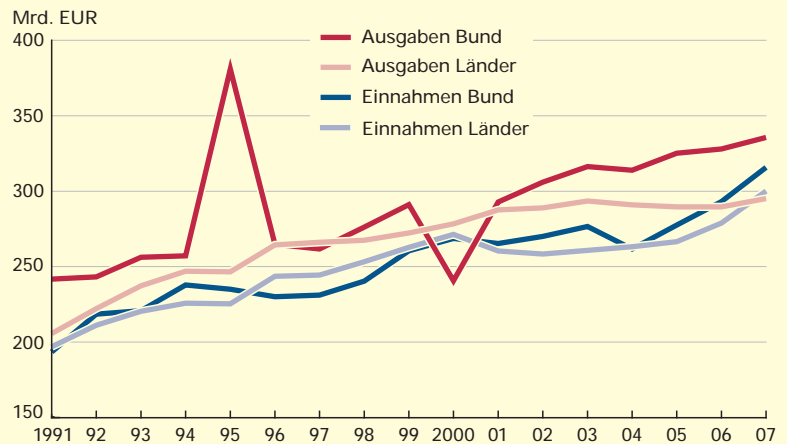
gleich hohe Einnahmen zur Verfügung standen. Demgegenüber sind die Ausgaben des Bundes, vor allem in diesem Jahrzehnt, stärker angestiegen, so von 293 Mrd. Euro im Jahre 2001 auf 336 Mrd. Euro im Jahre 2007 und damit um 15 %. Die Ausgaben der Länder erreichten dagegen 2001 mit 288 Mrd. Euro ein ähnlich hohes Niveau wie beim Bund, blieben aber bis 2006 mit 290 Mrd. Euro nominal nahezu konstant und stiegen erst 2007 geringfügig auf 295 Mrd. Euro an.

Ein erheblicher und tendenziell steigender Anteil der Ausgaben des Bundes und der Länder ist auf Transfers an andere staatliche Ebenen entfallen, hier vor allem die Sozialversicherung einerseits und die Gemeinden andererseits. Bei der Sozialversicherung hat trotz gestiegener Einnahmen aus Sozialbeiträgen der Deckungsgrad der Ausgaben tendenziell abgenommen, vor allem zwischen 1997 und 2003; in der Folge ist der Beitrag des Bundes über die Jahre hinweg erhöht worden, so von 55 Mrd. Euro im Jahr 1997 über 90 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf 97 Mrd. Euro im Jahr 2007.

Bei den Gemeinden hat zwischen 1999 und 2007 der Anteil der laufenden Transfers von anderer Seite, also vor allem der Länder, an den Gesamteinnahmen zugenommen und so die finanzielle Situation auch der Kommunen entlastet. Außerdem sind die kommunalen Investitionen seit 1991 kontinuierlich zurückgegangen. Der Anteil der Bruttoinvestitionen an den Gesamtausgaben der Gemeinden nahm von gut 21 % zu Beginn

S3

Einnahmen und Ausgaben von Bund und Ländern in Deutschland 1991 bis 2007



Datenquelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

108 08

der 90er-Jahre des vorigen Jahrhunderts bis Mitte dieses Jahrzehnts kontinuierlich ab und hat sich bis 2005 mit 10,4 % mehr als halbiert; erst danach ist wieder ein leichter Anstieg auf 11,8 % im Jahre 2007 erfolgt.

Die recht gesunde finanzielle Situation der Gemeinden wurde also gerade bei dieser staatlichen Ebene, die sich traditionell durch besonders hohe Investitionsausgaben auszeichnet, über Jahre hinweg mit einem drastischen Investitionsrückgang erkaufte. ■

kurz notiert ...

Historisches: „Termincontrolling 1947“

