

Öffentliche Finanzen: Überschüsse und Risiken

Bericht von Kristina van Deuverden

Mittelfristige Wirtschaftsentwicklung:
Stabiles Wachstum und hohe Überschüsse
der öffentlichen Haushalte 3

Interview mit Kristina van Deuverden

»Öffentliche Haushalte erreichen 28 Milliarden Euro
Überschuss im Jahr 2017« 12

Bericht von Ronny Freier und Verena Grass

Kommunale Verschuldung in Deutschland:
Struktur verstehen – Risiken abschätzen 13

Am aktuellen Rand Kommentar von Kristina van Deuverden

Stabilitätsprogramm bei Beschluss bereits veraltet 24



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
80. Jahrgang
17. April 2013

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Karsten Neuhoﬀ, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Renate Bogdanovic
Sebastian Kollmann
Dr. Richard Ochmann
Dr. WolfPeter Schill

Lektorat

Dr. Stefan Bach
Jens Kolbe

Textdokumentation

Lana Stille

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 - 19 88 88, 14 Cent./min.
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.



Jede Woche liefert der Wochenbericht einen unabhängigen Blick auf die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und der Welt. Der Wochenbericht richtet sich an Führungskräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft – mit Informationen und Analysen aus erster Hand.

Wenn Sie sich für ein Abonnement interessieren, können Sie zwischen den folgenden Optionen wählen:

Jahresabo zum Vorzugspreis: Der Wochenbericht zum Preis von 179,90 Euro im Jahr (inkl. MwSt. und Versand), gegenüber dem Einzelpreis von 7 Euro sparen Sie damit mehr als 40 Prozent.

Studenten-Abo: Studenten können den Wochenbericht bereits zum Preis von 49,90 Euro im Jahr abonnieren.

Probe-Abo: Sie möchten den Wochenbericht erst kennenlernen? Dann testen Sie sechs Hefte für nur 14,90 Euro.

Bestellungen richten Sie bitte an den

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74, 77649 Offenburg
Tel. (01805) 9 88 88, 14 Cent./min.
leserservice@diw.de

Weitere Fragen?

DIW Kundenservice:
Telefon (030) 89789-245
kundenservice@diw.de

Abbestellungen von Abonnements
spätestens sechs Wochen vor Laufzeitende

RÜCKBLLENDE: IM WOCHENBERICHT VOR 50 JAHREN

Die Beteiligung der öffentlichen Hand am Verkehrswesen der Bundesrepublik

Die Verkehrswirtschaft zeigt nicht nur in den Wettbewerbsverhältnissen und damit in der Preisgestaltung für ihre Leistungen eine besonders große Vielfalt von Erscheinungsformen, sondern in ihr tritt auch der Anteil der öffentlichen Hand am Eigentum besonders hervor. Durch die Eigentumsverhältnisse werden aber die Tarifgestaltung und die Investitionspolitik im Verkehrsbereich entscheidend beeinflusst. Wenn auch der hohe Anteil der öffentlichen Hand am Verkehrswesen vorwiegend durch die marktbeherrschende Stellung von Bundesbahn und Bundespost, auf die allein etwa 50 vH aller Umsätze des Verkehrsbereichs entfallen, bedingt wird, so zeigt sich doch in fast allen anderen Gebieten des Verkehrs ebenfalls eine erhebliche öffentliche Beteiligung. Bei der Untersuchung der Eigentums- und Rechtsformen wird hier zwischen den staatlichen oder kommunalen Unternehmen (Bundesbahn, Bundespost und Eigenbetriebe der Gebietskörperschaften) sowie den völlig in öffentlichem Besitz befindlichen Gesellschaften privaten Rechts einerseits und den privaten Gesellschaften sowie den Einzelunternehmen andererseits unterschieden. Die Form des gemischtwirtschaftlichen Betriebes wird besonders hervor-
gehoben. Die Beteiligung wird nach Möglichkeit am Umsatz gemessen; Berichtsjahr ist aus statistischen Gründen 1960.

Eine direkte öffentliche Betätigung in Form von Eigenbetrieben der Gebietskörperschaften liegt insbesondere bei den öffentlichen Verkehrsbetrieben, den Nichtbundeseigenen Eisenbahnen und den Hafenbetrieben vor. Diese Unternehmen stehen vorwiegend im Eigentum der Kommunen bzw. der Stadtstaaten; lediglich in der Binnenschifffahrt tritt der Bund aufgrund seines Schlepplmonopols für die westdeutschen Kanäle als Eigentümer hervor.

aus dem Wochenbericht Nr. 15 vom 11. April 1963

Mittelfristige Wirtschaftsentwicklung: Stabiles Wachstum und hohe Überschüsse der öffentlichen Haushalte

Von Kristina van Deuverden

Die deutsche Wirtschaft wird bis zum Jahr 2017 deutlich stärker wachsen als in den vergangenen fünf Jahren. Dabei wird die Dynamik immer mehr durch die Binnenwirtschaft getragen, und der Aufbau der Beschäftigung setzt sich fort. Die öffentlichen Haushalte werden in der mittleren Frist mit zunehmenden Überschüssen abschließen, im Jahr 2017 mit knapp 28 Milliarden Euro. Sind es zu Beginn des Projektionszeitraums – wie auch in den vergangenen Jahren – vor allem die Sozialversicherungen, die Überschüsse generieren, dreht sich dies in der mittleren Frist um. Der Finanzierungssaldo des Staates nimmt zudem auch in konjunkturell bereinigter Betrachtung stetig zu, und die Schuldenstandsquote bildet sich deutlich zurück.

Damit ist ein wichtiges Zwischenziel bei der Haushaltskonsolidierung erreicht, dennoch besteht Handlungsbedarf. Gegen Ende dieses Jahrzehnts werden die Folgen des demographischen Wandels die öffentlichen Finanzen zu belasten beginnen. Mit Blick auf die sich abzeichnenden Herausforderungen sollte die Finanzpolitik die gute Kassenlage nutzen und heute die Weichen für ein zukünftig höheres potentiell Wachstum stellen. Ausgaben für Infrastruktur sowie für Forschung und Bildung sollten Priorität haben.

Während Konjunkturprognosen eine lange Tradition haben, werden seit einigen Jahren zunehmend auch Projektionen der wirtschaftlichen Entwicklung in der mittleren Frist vorgelegt. Solche Projektionen sind eine grundlegende Voraussetzung für die mittelfristige Finanzplanung der öffentlichen Haushalte, der wiederum durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt oder spätestens mit der Verabschiedung der Schuldenbremse in Deutschland in den vergangenen Jahren eine wesentlich höhere Bedeutung zukommt als zuvor.

Während Prognosen in der kurzen Frist durch aktuelle wirtschaftliche Entwicklungen bestimmt sind, kommen in der mittleren Frist angebotsseitige Faktoren zum Tragen, die das potentielle Wachstum einer Volkswirtschaft bestimmen. Die Mittelfristprojektion des DIW Berlin stützt sich auf das nach dem Verfahren der EU-Kommission berechnete Potentialwachstum für Deutschland, wie es auch für die Schuldenbremse verwendet wird. Die ersten beiden Jahre des Projektionszeitraums sind mit der aktuellen Konjunkturprognose des DIW Berlin identisch.¹

Noch mehr als eine Konjunkturprognose basiert eine Mittelfristprojektion auf den unterstellten Rahmenbedingungen. Der hier vorgelegten Projektion liegt die Annahme zugrunde, dass das weltwirtschaftliche Wachstum langsam wieder anziehen wird und die Belastungen durch die Finanzkrise sich allmählich zurückbilden werden. Dabei wird das Expansionstempo in den entwickelten Ländern geringer sein als in den Vorkrisenjahren. Vor allem im Euroraum wird die wirtschaftliche Entwicklung gedämpft verlaufen. Zwar lassen die Turbulenzen im Euroraum nach, die wirtschaftliche Entwicklung in den Krisenländern wird aber durch notwendige strukturelle Anpassungen getrübt. In diesen wie auch in einigen anderen Ländern wird die Finanzpolitik aufgrund der notwendigen Haushaltskonsolidierung restriktiv ausgerichtet bleiben. Auch in den USA wird das

¹ Zur aktuellen Konjunkturprognose des DIW Berlin sowie der Projektion der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung siehe Fichtner, F. et al.: Frühjahrsgrundlinien 2013. DIW Wochenbericht Nr. 15/2013.

Wirtschaftswachstum erst nach und nach wieder etwas stärker. Demgegenüber ist die wirtschaftliche Dynamik in den Schwellenländern hoch. Vor diesem Hintergrund wird der Welthandel im Projektionszeitraum preisbereinigt um jahresdurchschnittlich sechs Prozent zulegen.

Die Geldpolitik wird für Deutschland während des gesamten Projektionszeitraums expansiv ausgerichtet sein, denn die Europäische Zentralbank wird ihre Politik auf die gedämpfte Entwicklung im Euroraum ausrichten.

Für die Finanzpolitik ist in dieser Projektion angenommen, dass die heute geltende Rechtslage unverändert bis zum Ende des Projektionszeitraums aufrechterhalten wird und keine neuen Maßnahmen verabschiedet werden. Dies bedeutet, dass die Einführung einer Finanztransaktionsteuer in dieser Projektion nicht unterstellt wird, auch weil nicht absehbar ist, wann sie beschlossen wird und wie sie ausgestaltet sein könnte. Ein solches Vorgehen nimmt in Kauf, dass in der mittleren Frist hohe progressionsbedingte Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer anfallen, die im Allgemeinen von Zeit zu Zeit durch diskretionäre Eingriffe zurückgegeben werden.² Ergeben sich hingegen Änderungen auf-

² Das Gesetz zum Abbau der kalten Progression sah vor, zumindest einen Teil dieser progressionsbedingten Mehreinnahmen „automatisch“ zurückzugeben, es ist aber im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat gescheitert.

grund der geltenden Rechtslage, werden diese berücksichtigt. Beispielsweise ist die Kernbrennstoffsteuer bis zum Jahr 2016 befristet, Änderungen bei der Tabaksteuer sind bereits gesetzlich beschlossen.

Wirtschaftswachstum zunehmend von der Binnenwirtschaft getrieben

Die Aussichten für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland in der mittleren Frist sind gut und die Wirtschaft wird deutlich stärker wachsen als in den vergangenen fünf Jahren. Nach einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts von lediglich 0,7 Prozent im laufenden Jahr, wird es im Jahr 2014 um 1,6 Prozent zunehmen; im Jahr 2015 wird die zurzeit negative Produktionslücke³ geschlossen sein, und die Wirtschaft wird in den Jahren bis 2017 wie das Produktionspotential – mit 1,3 Prozent – expandieren. Für die Entwicklung der öffentlichen Finanzen ist allerdings nicht die reale Wirtschaftsentwicklung die relevante Einflussgröße, sondern die nominale. In nominaler Rechnung wird das Bruttoinlandsprodukt im Projektionszeitraum um 3 ¼ Prozent zunehmen und damit die wirtschaftliche Entwicklung in den Jahren 2007 bis 2012 um eineinhalb Prozentpunkte deutlich übertreffen.

Für die Entwicklung der öffentlichen Finanzen ist zudem entscheidend, wie das Wirtschaftswachstum generiert wird. So ist ein binnenwirtschaftlich getriebenes Wachstum mit höheren Steuereinnahmen verbunden als ein außenwirtschaftlich angestoßenes. Dies gilt vor allem, weil die Entwicklung der aufkommenstärksten Steuer in Deutschland, der Mehrwertsteuer, von der inländischen Nachfrage bestimmt wird. Besondere Bedeutung kommt außerdem der Lage auf dem Arbeitsmarkt zu.

Die wirtschaftliche Dynamik wird in der mittleren Frist immer weniger durch die Auslandsnachfrage bestimmt, denn die weltwirtschaftliche Entwicklung wird im Vergleich zu der Zeit vor der Krise eher verhalten sein. Zudem dürfte die deutsche Wirtschaft etwas an Wettbewerbsfähigkeit einbüßen, denn die Löhne werden in Deutschland stärker zunehmen als in vielen anderen Ländern – insbesondere den Ländern des Euroraums. Dennoch werden die deutschen Exporte im Projektionszeitraum kräftig sein – und auch weitaus deutlicher zunehmen als im Vergleichszeitraum, in dem aufgrund des weltwirtschaftlichen Einbruchs auch der Welthandel eingebrochen war (Tabelle 1). Die Importe werden im gesamten Projektionszeitraum stärker steigen als die Exporte. Zum einen wird die Importnachfrage durch

Tabelle 1

Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis 2017¹

	2012	2013	2014	2017/2012 ²	2012/2007 ²
	In Milliarden Euro	Jährliche Veränderung in Prozent			
Bruttoinlandsprodukt	2 644	2,4	3,5	3 ¼	1,3
Private Konsumausgaben	1 522	2,2	3,2	3 ¼	1,8
Konsumausgaben des Staates	515	3,6	3,8	3 ¾	2,7
Bruttoanlageinvestitionen	465	2,8	6,0	4 ¼	0,2
Exporte	1 362	4,0	7,6	6	2,7
Importe	1 211	4,3	9,0	7	3,2
Deflator des Bruttoinlandsprodukts (Index 2010 = 100)	107,1	1,7	1,8	2	1,0
Erwerbstätige (Inland, in 1 000 Personen)	41 613	0,3	0,3	¼	0,6
Bruttolöhne und -gehälter (Inland, in Milliarden Euro)	1 124	3,9	3,4	3 ¼	2,3
Arbeitslosenquote in Prozent	6,8	6,8	6,8	6 ½	7,5

¹ In jeweiligen Preisen, Datenstand 03.04.2013.

² Durchschnittliche Entwicklung. In dieser Projektion sind die Vorausschätzungen auf ¼-Prozentpunkte gerundet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Projektion des DIW Berlin.

³ Die Produktionslücke bezeichnet die Abweichung des Bruttoinlandsprodukts vom Produktionspotential.

die Exportentwicklung selbst getrieben. Zum anderen hängt sie stark von der Investitionstätigkeit ab, und auch die deutschen Konsumenten werden verstärkt importierte Güter nachfragen. Der Außenbeitrag geht daher stetig zurück, und sein Anteil am deutschen Bruttoinlandsprodukt verringert sich (Tabelle 2).

Demgegenüber nimmt der Wachstumsbeitrag der inländischen Nachfrage zu. Die Investitionen werden kräftig zulegen. Dies gilt insbesondere für die Ausrüstungsinvestitionen, die im laufenden Jahr nahezu stagnieren, zum einen weil die Kapazitäten noch immer unterausgelastet sind, zum anderen weil die Unsicherheit über die Entwicklung im Euroraum die Unternehmen dazu veranlasst hat, Investitionsentscheidungen zurückzustellen. Mit dem allmählichen Abflauen der Krise dürfte sich dieser Attentismus nach und nach auflösen. Bei zunehmender Kapazitätsauslastung wird die Investitionsneigung im restlichen Projektionszeitraum hoch sein. Auch die Investitionen in Bauten werden kräftig sein. Die Lage am Arbeitsmarkt, expandierendes Einkommen und die günstigen Finanzierungsbedingungen regen den Wohnungsbau weiter an. Der Wirtschaftsbau wird sich im Zug der wirtschaftlichen Entwicklung kräftiger entwickeln und der öffentliche Bau wird ebenfalls merklich zulegen, denn die Finanzlage der öffentlichen Hand ist entspannt.

Der private Konsum wird deutlich expandieren. Von entscheidender Bedeutung ist dabei die gute Arbeitsmarktsituation. Die Zahl der abhängig Beschäftigten nimmt seit dem Jahr 2007 zu – selbst der wirtschaftliche Einbruch im Jahr 2009 ging in jahresdurchschnittlicher Betrachtung mit einem – wenn auch leichten – Aufbau an Beschäftigung einher. Zudem waren die neu entstandenen Beschäftigungsverhältnisse überwiegend sozialversicherungspflichtig.

Dabei hat sich die Arbeitslosigkeit zurückgebildet, allerdings nicht in gleichem Ausmaß, wie die Beschäftigung stieg. Vielmehr nahm das Erwerbspersonenpotential tendenziell zu,⁴ obwohl die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter bereits seit dem Jahr 2007 schrumpft⁵ zum einen, stieg die Partizipationsrate, insbesondere bei Frauen und Älteren; die tägliche Arbeitszeit ist dabei allerdings gesunken, denn die Teilzeitarbeit wurde ausgeweitet. Zum anderen, hat sich die Zuwanderung nach Deutschland erhöht. Vor allem im vergangenen Jahr stieg sie kräftig – auch weil aus den europäischen Krisenländern Personen immigrierten. Das Erwerbspersonenpotential wird im Projektionszeitraum

⁴ Lediglich im Jahr 2010 ist das Erwerbspersonenpotential gesunken. Infolge des wirtschaftlichen Einbruchs hatten sich viele Personen vom Arbeitsmarkt zurückgezogen.

⁵ Dieser Trend konnte aufgrund der hohen Zuwanderung im vergangenen Jahr kurzfristig durchbrochen werden.

Tabelle 2

Anteile der Nachfragekomponenten am Bruttoinlandsprodukt

In Prozent

	2012	2013	2014	2017
Bruttoinlandsprodukt	100	100	100	100
Private Konsumausgaben	57,6	57,4	57,3	57 ¾
Konsumausgaben des Staates	19,5	19,7	19,8	20
Bruttoanlageinvestitionen	17,6	17,6	18,1	18
Außenbeitrag	5,7	5,7	5,3	4 ¼

Quellen: Statistisches Bundesamt; Projektion des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Das wirtschaftliche Wachstum wird zunehmend von der Binnenwirtschaft getragen.

weiter zunehmen, denn der Trend zur verstärkten Erwerbstätigkeit hält an und aus den südeuropäischen Ländern dürften weiter Arbeitnehmer zuziehen. Vor allem aber wird im kommenden Jahr den Arbeitnehmern aus Bulgarien und Rumänien die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit gewährt; aufgrund des Einkommensgefälles zu diesen Ländern dürfte dies nochmals einen großen Einwanderungsschub auslösen.

Im Projektionszeitraum wird die Beschäftigung weiter zunehmen, wenn auch nicht mehr ganz so kräftig wie im Fünfjahreszeitraum zuvor. Auch dieser Beschäftigungsaufbau wird schwerpunktmäßig im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung erfolgen und die Arbeitslosigkeit wird sich weiter zurückbilden. Die Löhne werden in diesem Umfeld merklich steigen, um jahresdurchschnittlich rund drei Prozent.⁶ Bei zunehmender Arbeitsplatzsicherheit und guter Einkommensentwicklung steigen die Kaufbereitschaft der privaten Haushalte und der Konsum deutlich.

Überschüsse in den öffentlichen Haushalten nehmen in der mittleren Frist zu

Im Jahr 2012 schloss der öffentliche Gesamthaushalt in Deutschland mit einem Überschuss ab. Seit der Vereinigung war dies nur einmal der Fall – auf dem konjunkturellen Höhepunkt im Jahr 2007, kurz bevor die Auswirkungen der Finanzkrise sich in den öffentlichen Haushalten niederschlugen.⁷

⁶ Der Lohndruck wird allerdings dadurch gemindert, dass die NAWRU, also die Arbeitslosenquote, bei der die Situation auf dem Arbeitsmarkt keinen Inflationsdruck auslöst, bis zum Endjahr stetig sinkt – bis auf 4,9 Prozent. Dies ermöglicht ein relativ spannungsfreies Wachstum.

⁷ Zwar konnte auch im Jahr 2000 ein Überschuss erreicht werden, allerdings nur weil in diesem Jahr UMTS-Lizenzen versteigert wurden, die Einnahmen von 50,8 Milliarden Euro generierten. Bereinigt um diese Erlöse, lag die Defizitquote bei 1,2 Prozent.

Einnahmen expandieren deutlich

Die Steuereinnahmen sind in den Jahren 2011 und 2012 kräftig gestiegen und nehmen auch im Projektionszeitraum deutlich zu. Dies gilt vor allem für die Lohnsteuer, denn die Lohnsumme wird stark expandieren. Außerdem steigen die Pro-Kopf-Löhne deutlich und zwar wesentlich stärker, als es in der ersten Dekade dieses Jahrhunderts der Fall war. In der Folge kommt es zu spürbaren progressionsbedingten Mehreinnahmen bei der Lohnsteuer. Die übrigen Einkommen- und Vermögensteuern entwickeln sich in der mittleren Frist ebenfalls dynamisch, auch wenn sie im laufenden Jahr sinken werden. Die Gewinneinkommen der Unternehmen sind seit Mitte vergangenen Jahres rückläufig und werden 2013 in jahresdurchschnittlicher Betrachtung nur wenig zunehmen. Im weiteren Projektionszeitraum expandieren sie jedoch kräftig, um gut 4 ½ Prozent, so dass die Gewinnsteuern deutlich steigen werden.

Mit deutlich geringerer Dynamik entwickeln sich hingegen die indirekten Steuern. Das Aufkommen wird hier zu einem großen Teil durch die Steuern vom Umsatz bestimmt. Deren wichtigste Determinante ist die Entwicklung der inländischen Nachfrage. Im laufenden Jahr nimmt letztere mit 2,5 Prozent noch relativ verhalten zu. Im weiteren Projektionszeitraum wird das wirtschaftliche Wachstum in Deutschland allerdings zunehmend durch die Binnenwirtschaft getrieben. In der Folge werden die Steuern vom Umsatz kräftig zulegen. Die anderen indirekten Steuern steigen dagegen verhaltenener als in den vergangenen fünf Jahren, als sie vor allem aufgrund von Rechtsänderungen kräftig expandierten.⁸ Alles in allem werden die Steuereinnahmen in diesem Jahr um 2,4 Prozent und im kommenden Jahr um vier Prozent zulegen (Tabelle 3). In den restlichen Jahren des Projektionszeitraums nehmen sie um jahresdurchschnittlich 3 ¾ Prozent zu und damit bei weitem stärker als in den vergangenen fünf Jahren.

Die Sozialbeiträge erhöhen sich in diesem Jahr um 2,4 Prozent. Da der kumulierte Beitragssatz zur gesetzlichen Sozialversicherung zu Beginn dieses Jahres um einen halben Prozentpunkt gesenkt wurde, ist dies ein vergleichsweise kräftiger Anstieg.⁹ Anpassungen des Beitragssatzes zeichnen sich in der mittleren

⁸ Im Projektionszeitraum wird lediglich die Tabaksteuer schrittweise angehoben.

⁹ Der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung ist um 0,6 Prozentpunkte gesenkt, der zur sozialen Pflegeversicherung um 0,1 Prozentpunkte angehoben worden. Im vergangenen Jahr war der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung um 0,3 Prozentpunkte zurückgeführt worden.

Tabelle 3

Veränderung ausgewählter Einnahmengrößen¹ In Prozent

	2013	2014	2017/2012 ²	2012/2007 ²
Einnahmen insgesamt	2,0	3,3	3	1,9
<i>Darunter:</i>				
Steuern	2,4	4,0	3 ½	1,6
Einkommen- und Vermögensteuern	2,7	6,1	4 ¾	1,1
Produktions- und Importabgaben	1,9	1,6	2	2,0
Sozialbeiträge	2,4	3,2	3	1,9

¹ In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. In der Projektion sind die Vorausschätzungen auf ¼-Prozentpunkte gerundet.

² Durchschnittliche Entwicklung.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Projektion des DIW Berlin.

Die Einnahmen steigen stärker als in den vergangenen fünf Jahren.

Frist nicht ab.¹⁰ Wie bereits in den vergangenen Jahren findet der Beschäftigungsaufbau im Projektionszeitraum vorrangig bei den sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen statt, und die Löhne steigen merklich. Damit werden die Sozialbeiträge ab dem kommenden Jahr kräftig zulegen, jahresdurchschnittlich um drei Prozent, und damit ebenfalls stärker als in den fünf Jahren zuvor.

Die übrigen Einnahmen des Staates, die in den Jahren 2008 bis 2012 merklich gestiegen waren, entwickeln sich im Projektionszeitraum eher schwach. Dies liegt insbesondere an den empfangenen Vermögenseinkommen des Staates. Die Rettungsmaßnahmen für den heimischen Bankensektor wie auch die Hilfen an andere europäische Staaten ließen in der Folge die Zinseinnahmen des deutschen Fiskus zunehmen. Bereits im vergangenen Jahr gingen diese Einnahmen aber deutlich zurück, denn zumindest der heimische Bankensektor ist in geringerem Ausmaß auf Hilfsleistungen angewiesen. Im Projektionszeitraum dürfte sich dies fortsetzen. Der an den Bund ausgeschüttete Bundesbankgewinn, der im vergangenen Jahr aufgrund von Rückstellungen stark gesunken war und auch in diesem Jahr niedrig ist, dürfte sich im weiteren Projektionszeitraum etwas erholen.

¹⁰ Die gesetzliche Rentenversicherung wird zwar über den gesamten Projektionszeitraum defizitär sein, allerdings dürfte die Nachhaltigkeitsrücklage erst im Jahr 2018 ihre untere Grenze (das 0,3-fache einer Monatsausgabe) zu unterschreiten drohen, so dass der Beitragssatz bis dahin konstant bleibt. Die gesetzliche Krankenversicherung dürfte auch im weiteren Projektionszeitraum Überschüsse generieren, die allerdings nach und nach abschmelzen werden. Damit besteht keine Notwendigkeit flächendeckend Zusatzbeiträge zu erheben. Die Bundesagentur für Arbeit dürfte über den gesamten Projektionszeitraum mit Überschüssen abschließen.

Insgesamt werden die übrigen Einnahmen im Jahr 2013 um 0,8 Prozent zurückgehen und 2014 um 0,5 Prozent zunehmen; in den Restjahren stagnieren sie.

Alles in allem werden die Einnahmen des Staates in diesem Jahr um zwei Prozent und im kommenden Jahr um 3,3 Prozent zulegen. In den restlichen Jahren des Projektionszeitraums werden sie sich um durchschnittlich drei Prozent erhöhen. Die Einnahmen steigen damit merklich dynamischer als in den vergangenen Jahren.

Ausgabendynamik wieder höher

Nach einer deutlichen Ausgabenzurückhaltung in den vergangenen Jahren werden die Ausgaben im Projektionszeitraum wieder mit einer höheren Dynamik zulegen (Tabelle 4). Die Arbeitnehmerentgelte expandieren während des gesamten Projektionszeitraums kräftig. Zwar dürfte bei der Bundesagentur für Arbeit und auch bei der Bundeswehr der Personalabbau fortgesetzt werden. Der lineare Stellenabbau auf Bundesebene ist aber wohl zu einem Ende gekommen. Für die Entwicklung der Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst ist in dieser Projektion angenommen, dass sie in einer ähnlichen Größenordnung wie die Entgelte in der Gesamtwirtschaft zunehmen. Damit werden die Personalausgaben in der mittleren Frist deutlich stärker zulegen, als in den vergangenen fünf Jahren. Die Vorleistungen nehmen während des gesamten Projektionszeitraums kräftig zu. Zwar werden insbesondere jene Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten, bestrebt sein, ihre laufenden Ausgaben zu reduzieren. Die gute Einnahmelage der öffentlichen Hand vermindert den Konsolidierungsdruck aber. Dennoch werden die Vorleistungen um weniger zunehmen, als in den vergangenen fünf Jahren, denn in diesem Zeitraum waren sie auch durch die Konjunkturpakete getrieben.

Die sozialen Sachleistungen legen bereits im laufenden Jahr kräftig zu. Der größte Teil dieser Leistungen geht auf Ausgaben im Gesundheitswesen zurück. Die demographische Entwicklung wie auch der medizinisch-technische Fortschritt erzeugen bei diesen Ausgaben eine relativ hohe Kostendynamik. Im Projektionszeitraum dürften die sozialen Sachleistungen daher deutlich zunehmen, um jahresdurchschnittlich 3 1/2 Prozent. In den vergangenen fünf Jahren sind sie mit jahresdurchschnittlich 2,9 Prozent geringer gestiegen, denn der Preisauftrieb wurde durch gesetzliche Maßnahmen gebremst.

Der größte Teil der öffentlichen Ausgaben besteht aus monetären Sozialleistungen. Diese haben sich in den vergangenen Jahren verhalten entwickelt, in einzelnen Jahren sind sie sogar gesunken. So geht die Zahl der

Tabelle 4

Veränderung ausgewählter Ausgabengrößen¹ In Prozent

	2013	2014	2017/2012 ²	2012/2007 ²
Ausgaben insgesamt	2,2	2,5	2 1/2	1,8
<i>Darunter:</i>				
Arbeitnehmerentgelte	3,1	3,8	3 1/2	2,2
Vorleistungen	2,8	3,3	3 1/4	3,9
Soziale Sachleistungen	3,6	3,5	3 1/2	2,9
Monetäre Sachleistungen	2,3	1,9	2	1,3
Sonstige laufende Transfers	4,4	1,7	2 1/2	3,9
Subventionen	0,1	0,1	0	-0,6
Geleistete Vermögenstransfers	-20,0	-1,3	-4 1/2	-3,2
Bruttoinvestitionen	5,1	3,8	4	0,3
Zinssausgaben	-1,1	0,2	1/4	-1,0

¹ In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. In der Projektion sind die Voraussetzungen auf 1/4-Prozentpunkte gerundet.

² Durchschnittliche Entwicklung.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Projektion des DIW Berlin.

Die Ausgabendynamik ist höher als zuvor.

Kindergeldkinder seit Jahren zurück und die Ausgaben des Staates für das Kindergeld ebenfalls. Dies wird sich auch im Projektionszeitraum fortsetzen.¹¹ Kräftig gesunken sind in den vergangenen Jahren vor allem die Ausgaben des Staates für Lohnersatzleistungen. Die Zahl der Arbeitslosen ist seit dem Jahr 2005 um fast zwei Millionen zurückgegangen und mit ihr auch die Ausgaben für Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II. Im laufenden Jahr nehmen diese Ausgaben aufgrund der Flaute im Winterhalbjahr 2012/13 zwar leicht zu, bis zum Ende des Projektionszeitraums werden sie sich aber – in vermindertem Tempo – wieder zurückbilden, denn die Zahl der Arbeitslosen sinkt bis zum Jahr 2017 auf 2,7 Millionen Personen. Zu der verhaltenen Entwicklung der monetären Sozialausgaben trug auch bei, dass die Rentenausgaben in den vergangenen Jahren mit einer relativ geringen Dynamik zugelegt haben, denn ihr Anstieg wurde durch rentenmindernde Faktoren begrenzt.¹² Dies wird im Projektionszeitraum nicht der Fall sein. Zudem ist die der Rentenanpassung zugrunde zu legende Lohnentwick-

¹¹ Lediglich im Jahr 2012 hat sie aufgrund von Sondereffekten zugenommen.

¹² In den Jahren 2008 und 2009 war der Riesterfaktor, in den Jahren 2005 und 2006 der Nachhaltigkeitsfaktor ausgesetzt worden. Die damals unterlassenen Anpassungen wurden in den Jahren danach nachgeholt. In den alten Ländern hat dieses Nachholen die Rentenanpassung im Jahr 2012, in den neuen Ländern im Jahr zuvor gemindert.

lung im Projektionszeitraum hoch.¹³ Kräftig werden sich auch die Ausgaben des Staates für Pensionen entwickeln. Zum einen werden die Pensionen im Allgemeinen in Anlehnung an die Tarifabschlüsse angehoben, zum anderen nimmt die Zahl der Pensionäre zu. Alles in allem werden die monetären Sozialleistungen im Jahr 2013 um 2,3 Prozent und 2014 um 1,9 Prozent steigen. In den Restjahren werden sie durchschnittlich um 2 ¼ Prozent zunehmen und damit deutlich kräftiger als in den fünf Jahren zuvor.

Die sonstigen laufenden Transfers steigen im Projektionszeitraum weniger als im Fünfjahreszeitraum zuvor, in dem sie durch Maßnahmen der Konjunkturpakete erhöht worden waren. Die Ausgaben des Staates für Subventionen dürften in der mittleren Frist stagnieren; neue Maßnahmen sind nicht geplant und die Projektion basiert auf geltendem Recht. Die geleisteten Vermögenstransfers haben in den vergangenen Jahren deutlich geschwankt. Im Zuge der Rettungsschirme wurden Bürgschaften und Garantien sowohl für den heimischen Bankensektor als auch für andere europäische Länder gegeben. Werden diese in Anspruch genommen, zieht dies Vermögenübertragungen nach sich.¹⁴ Solche Ausgaben sind im Projektionszeitraum nicht unterstellt, denn sie sind nicht solide vorherzusagen; gleichwohl stellen sie ein erhebliches Risiko dar. Da sowohl die Eigenheimzulage als auch die Investitionszulage auslaufen, bilden sich die Vermögenstransfers unter diesen Annahmen in den Jahren 2014 bis 2016 zurück.¹⁵

Die Investitionsausgaben des Staates sind im vergangenen Jahr deutlich zurückgegangen; dies war eine Reaktion auf den Wegfall der im Rahmen der Konjunkturpakete bereitgestellten Mittel, die zu einem großen Teil erst im Jahr 2011 verausgabt wurden. In den Jahren 2013 und 2014 werden die Investitionsausgaben mit einer deutlich höheren Dynamik steigen, denn die Finanzlage der öffentlichen Haushalte ist gut. Alles in allem werden die Bruttoinvestitionen im Jahr 2013 um 5,1 Prozent und im Jahr 2014 um 3,8 Prozent zulegen. Im weiteren Projektionszeitraum nehmen die Überschüsse bei den Gebietskörperschaften stetig zu. Bei dieser Finanzlage werden die Investitionen merklich steigen, um jahresdurchschnittlich vier Prozent. Dies ist deutlich stärker

13 Die Rentenanpassung dürfte aber durch die Verschlechterung des Altersquotienten gedämpft werden. Er gibt das Verhältnis von Rentenbezieher zu Beitragszahlern an; verschlechtert sich dieses, wird die Rentenanpassung gemindert. Zwar nimmt die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Projektionszeitraum zu, allerdings erhöht sich die Zahl der Rentenbezieher stärker.

14 Im vergangenen Jahr resultierten Vorgänge beispielsweise bei der Ersten Abwicklungsanstalt in einer Belastung für den Staat von drei Milliarden Euro.

15 Für die Investitionszulage werden nach geltendem Recht letztmalig im Jahr 2014 Ausgaben anfallen, für die Eigenheimzulage letztmalig im Jahr 2015, wenn noch ein halber Jahrgang in der Förderung ist.

als im Zeitraum von 2008 bis 2012, also der Periode, in der die Investitionen durch die Konjunkturpakete stimuliert werden sollten.

Die Zinsausgaben des Staates sind in den vergangenen Jahren kräftig zurückgegangen, denn der deutsche Fiskus konnte sich zu ausgesprochen günstigen Konditionen finanzieren. Teilweise haben sich die Kapitalgeber sogar mit negativen Renditen zufrieden gegeben, denn potentielle Investoren sahen in Deutschland einen „sicheren Hafen“ während sie in anderen europäischen Ländern das Ausfallrisiko hoch einschätzten. Wenn die Turbulenzen im Euroraum allmählich nachlassen und die wirtschaftliche Entwicklung in Europa wieder anspringt, werden die Zinsen für deutsche Staatspapiere aber wieder steigen. Da ein großer Teil der Verschuldung kurzfristiger Natur ist – vor allem beim Bund – dürfte sich dies relativ schnell in den Zinsausgaben niederschlagen. Dem steht entgegen, dass der Schuldenstand ab dem kommenden Jahr leicht zurückgehen dürfte. Insgesamt werden die Zinsausgaben in diesem Jahr nochmals sinken, um gut ein Prozent. In den kommenden Jahren werden sie dann um gut ein Prozent zulegen.

Alles in allem nehmen die Ausgaben des Staates im Projektionszeitraum um jahresdurchschnittlich 2 ½ Prozent zu und damit deutlich stärker als im Vergleichszeitraum 2008 bis 2012, als sie um durchschnittlich 1,8 Prozent stiegen. Trotz der kräftigen Ausgabendynamik wird sich die Staatsquote (öffentliche Ausgaben in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt) zurückbilden – von 45 Prozent im Jahr 2012 auf 43 ¾ Prozent im Jahr 2017 – denn der Anstieg des nominalen Bruttoinlandsprodukts ist höher. Bedenklich ist, dass sich die Struktur der öffentlichen Ausgaben mittelfristig verschlechtert, denn jene Ausgaben, die den Staatskonsum bestimmen – vor allem Personalausgaben und soziale Sachleistungen – nehmen stärker zu als andere (Tabelle 5).

Hohe Überschüsse im Gesamthaushalt – unterschiedliche Entwicklung bei einzelnen Ebenen

Der öffentliche Gesamthaushalt wird im Projektionszeitraum zunehmende Überschüsse generieren. Im Jahr 2013 liegt der Überschuss in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt bei 0,1 Prozent und steigt im kommenden Jahr auf 0,4 Prozent. Im Endjahr des Projektionszeitraums wird er bei einem Prozent liegen.

Dabei entwickeln sich die Haushalte der einzelnen Ebenen allerdings unterschiedlich. In diesem Jahr erwirtschaften die Sozialversicherungen nochmals einen hohen Überschuss, der allerdings deutlich geringer ist als in den beiden vergangenen Jahren. Vor allem die

gesetzliche Krankenversicherung und die Rentenversicherung erzielten in der Vergangenheit hohe Überschüsse. Zu Beginn der Jahre 2012 und 2013 ist der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung gesenkt worden,¹⁶ und die Renten steigen in der mittleren Frist kräftig. Die Rentenversicherung wird daher über den gesamten Projektionszeitraum mit deutlichen Defiziten abschließen. Die gesetzliche Krankenversicherung dürfte bis zum Jahr 2017 zwar Überschüsse erreichen, diese werden aber stetig geringer; zwar steigen die Beitragseinnahmen dynamisch, die Ausgaben legen allerdings deutlich stärker zu. Die Bundesagentur für Arbeit wird über den gesamten Projektionszeitraum mit Überschüssen abschließen. Insgesamt werden die Sozialversicherungen im Jahr 2017 noch einen Überschuss von zwei Milliarden Euro erwirtschaften; im Jahr 2012 lag er bei 17 Milliarden Euro.

Der Finanzierungssaldo der Gebietskörperschaften entwickelt sich spiegelbildlich dazu. Schließen sie in diesem Jahr noch mit einem deutlichen Defizit von sieben Milliarden Euro ab, so dürfte im Jahr 2017 ein Überschuss von knapp 28 Milliarden Euro erreicht werden. Das Defizit zu Beginn des Projektionszeitraums wird vor allem durch den Bundeshaushalt bestimmt, aber auch die Ländergesamtheit schließt noch defizitär ab. Die Kommunen erwirtschaften bereits seit dem Jahr 2011 Überschüsse. Bereits im kommenden Jahr können die Länder in ihrer Gesamtheit einen Überschuss aufweisen.¹⁷

Entwicklung wichtiger finanzwirtschaftlicher Kennziffern

Nominale Finanzierungssalden lassen nur bedingt Rückschlüsse auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu, da sich in ihnen eine Vielzahl von Einflüssen widerspiegelt. Um die Entwicklung der öffentlichen Finanzen zu beurteilen wird im Allgemeinen auf bestimmte Indikatoren zurückgegriffen, wie sie auch in den geltenden Fiskalregeln wie dem Stabilitäts- und

¹⁶ Der Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung wird nach der Rentenformel gesenkt, wenn die Nachhaltigkeitsrücklage das 1,5-fache einer Monatsausgabe voraussichtlich am Ende des kommenden Jahres übersteigt. Er wird erhöht, wenn die Rücklage das 0,3-fache einer Monatsausgabe voraussichtlich am Ende des folgenden Jahres unterschreitet. Dies dürfte voraussichtlich im Jahr 2018 der Fall sein, so dass die Rentenversicherung während des gesamten Projektionszeitraums Defizite erwirtschaftet.

¹⁷ Zwar generieren die Länder und Kommunen insgesamt in der mittleren Frist zunehmend Überschüsse. Dabei ist die Finanzlage allerdings sehr heterogen – insbesondere auf kommunaler Ebene. Einer Vielzahl von Gebietskörperschaften, die Defizite erwirtschaften, stehen solche mit Überschüssen gegenüber. Besonders jene Kommunen, die in der Vergangenheit in zunehmendem Ausmaß Verschuldung aufgebaut haben, tragen an den Folgen auch im Projektionszeitraum schwer. Zur Verschuldungssituation der Kommunen in den Jahren 1998 bis 2009 vgl. Freier, R., Grass, V.: Kommunale Verschuldung in Deutschland: Struktur verstehen – Risiken abschätzen. DIW Wochenbericht Nr. 16/2013.

Tabelle 5

Struktur der öffentlichen Ausgaben¹

Anteile in Prozent

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ausgaben insgesamt	100	100	100	100	100	100
Arbeitnehmerentgelte	17,1	17,2	17,4	17 ½	17 ¾	18
Vorleistungen	11,0	11,0	11,1	11 ¼	11 ¼	11 ¼
Soziale Sachleistungen	18,0	18,3	18,4	18 ½	18 ¾	19
Monetäre Sachleistungen	36,2	36,2	36,0	35 ¾	35 ½	35 ½
Subventionen	2,0	1,9	1,9	2	1 ¾	1 ¾
Bruttoinvestitionen	3,3	3,4	3,5	3 ½	3 ½	3 ½
Zinsausgaben	5,5	5,3	5,2	5	5	5
Sonstige	7,0	6,6	6,5	6 ½	6 ½	6 ¼

¹ In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. In der Projektion sind die Vorausschätzungen auf ¼-Prozentpunkte gerundet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Projektion des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Der Anteil der konsumtiven Staatsausgaben nimmt zu.

Wachstumspakt oder der deutschen Schuldenbremse verwendet werden.

Sowohl auf europäischer Ebene als auch bei der deutschen Schuldenbremse wird dabei in erster Linie auf die Entwicklung des strukturellen, also des um konjunkturelle Einflüsse bereinigten, Finanzierungssaldos zurückgegriffen.¹⁸ Im Projektionszeitraum wird die öffentliche Hand nicht nur in laufender Rechnung zunehmend Überschüsse erwirtschaften. Auch strukturell nehmen die Überschüsse in der mittleren Frist zu; im Jahr 2017 liegt der Überschuss in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt bei einem Prozent (Tabelle 6).

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wie auch die Schuldenbremse auf Länderebene zieht zudem die Schuldenstandsquote als Kriterium heran, also den Schuldenstand in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Gerade im Zuge der Krise im Euroraum, die vor allem eine Staatsschuldenkrise ist, ist die Bedeutung dieser Kennziffer deutlich geworden. Für Deutschland hat die Schuldenstandsquote seit dem Jahr 2007 deutlich zugenommen; sowohl die Konjunkturpakete als auch die Stützungsmaßnahmen für den Finanzsektor wie für andere europäische Länder ließen die

¹⁸ Für die konjunkturelle Bereinigung des Finanzierungssaldos wird hier – wie auch bei der deutschen Schuldenbremse für den Bund vorgeschrieben – auf die von der EU-Kommission verwendete Methode zur Potentialschätzung sowie die Budgetelastizitäten der OECD zurückgegriffen. Da mithilfe des Konzepts des strukturellen Defizits die dauerhafte Ausrichtung der Finanzpolitik beurteilt werden soll, müssen bestimmte Bereinigungen um Einmaleffekte und finanzielle Transaktionen vorgenommen werden.

Tabelle 6

Ausgewählte finanzwirtschaftliche Kennziffern

In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in Prozent

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nominaler Finanzierungssaldo ¹	0,2	0,1	0,4	¾	¾	1
Struktureller Finanzierungssaldo ¹	0,4	0,6	0,7	¾	¾	1
Primärsaldo ¹	2,6	2,5	2,7	3	3	3
Zinssteuerquote ¹	10,5	10,2	9,8	9 ½	9 ¼	9
Schuldenstandsquote ²	81,8	80,4	77,6	74 ¾	71 ½	68 ½

1 In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Für die Jahre 2015 bis 2017 auf ¼-Prozentpunkte gerundet.

2 Maastrichtabgrenzung.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Projektion des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Der öffentliche Gesamthaushalt ist im Großen und Ganzen gut aufgestellt.

deutschen Verbindlichkeiten steigen. Im Projektionszeitraum nimmt der Schuldenstand aufgrund solcher Hilfsleistungen nochmals zu, denn der neu gegründeten Europäischen Finanzierungsstabilität ist nach und nach Kapital zuzuführen. Diese Projektion basiert auf der Annahme einer allmählichen Beruhigung der Finanzmärkte, andere als die beschlossenen Hilfsleistungen sind nicht unterstellt.¹⁹ Zudem erwirtschaften die öffentlichen Haushalte zunehmend Überschüsse. Fielen die Überschüsse in den vergangenen Jahren vor allem bei den Sozialversicherungen an, die damit Vermögen aufbauten, entstehen sie im Projektionszeitraum insbesondere bei den Gebietskörperschaften, so dass ein großer Teil davon für einen Schuldenabbau genutzt werden dürfte. Vor allem aber nimmt das nominale Bruttoinlandsprodukt nach dieser Projektion kräftig zu. Alles in allem sinkt die Schuldenstandsquote damit im Projektionszeitraum deutlich, von 80,4 Prozent im laufenden Jahr auf 68 ½ Prozent im Jahr 2017.

Wichtig für die Analyse ist auch, zu beurteilen, inwieweit der Handlungsspielraum der heutigen Finanzpolitik bereits durch die Entscheidung zur Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben in der Vergangenheit eingeschränkt worden ist. Dazu kann auf den Primärsaldo sowie die Zinssteuerquote zurückgegriffen werden. Der Primärsaldo ist der um Zinsausgaben bereinigte Haushaltssaldo. Im vergangenen Jahr lag der Primärüberschuss bei 2,6 Prozent in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Im Projektionszeitraum wird er sich erhöhen. Die Zinssteuerquote gibt an, in

welchem Umfang Steuereinnahmen – also laufende, regelmäßige Einnahmen – für den Zinsendienst – also durch in der Vergangenheit begründete Ausgaben – gebunden sind. Sie sinkt bereits seit zehn Jahren stetig. Im Projektionszeitraum bildet sich die Zinssteuerquote bei weiter kräftig expandierenden Steuereinnahmen kontinuierlich zurück; im Jahr 2017 wird sie auf neun Prozent gesunken sein.

Bei der Interpretation der Kennziffern müssen in der aktuellen Situation zwei Risiken besonders beachtet werden. Zum einen bestehen noch immer Risiken für die öffentlichen Haushalte aufgrund von Transaktionen in Zusammenhang mit den Krisen. Zum anderen stellt die Entwicklung der Zinsausgaben ein latentes Risiko dar, denn sie können auch deutlich stärker zunehmen als hier vorhergesagt. Dennoch: Im Großen und Ganzen zeichnen die Kennziffern ein recht positives Bild des öffentlichen Gesamthaushalts.

Ausblick

Noch vor zehn Jahren war Deutschland der „kranke Mann Europas“, dessen wirtschaftliche Entwicklung das Wachstum im Euroraum belastete. In den Jahren 2001 bis 2005 lag die Defizitquote in jedem Jahr über der Drei-Prozent-Marke. Diese Zeiten scheinen vorbei. Die wirtschaftliche Entwicklung im Euroraum wird nun durch Deutschland getrieben. Während viele Länder zurzeit mit hohen Defiziten zu kämpfen haben, schließen die öffentlichen Haushalte in Deutschland mit Überschüssen ab. Zwar ist die Schuldenstandsquote noch immer beträchtlich; sie spiegelt aber einen hohen Betrag an Eventualverbindlichkeiten wieder und wird sich in der mittleren Frist deutlich zurückbilden. Hat die deutsche Wirtschaftspolitik ihre Hausaufgaben damit erledigt?

Der positive Befund hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung geht mit einem Anstieg des Produktionspotentials um einen halben Prozentpunkt einher. Dies ist zu einem großen Teil der Ausweitung des Erwerbspersonenpotentials geschuldet. Spätestens wenn die sogenannten Baby-Boomer in den Ruhestand gehen, also ab dem Jahr 2020, wird das Erwerbspersonenpotential aber zurückgehen, wodurch das potentielle Wirtschaftswachstum tendenziell gedämpft wird. Dies lässt die Steuereinnahmen wie auch die Einnahmen aus den Sozialbeiträgen für sich genommen weniger steigen. Hinzu kommt, dass die Alterung der Bevölkerung die öffentliche Hand auch direkt belastet, denn Ausgaben für Renten und Pensionen wie auch die Gesundheitsausgaben nehmen deutlich zu.

Die deutsche Wirtschaftspolitik sollte die komfortable Haushaltssituation in den kommenden Jahren daher nutzen, sich für diese Herausforderungen zu wapp-

¹⁹ Einige der übernommenen Eventualverbindlichkeiten dürften im Projektionszeitraum zudem entfallen, wodurch sich die Schuldenstandsquote zurückbildet. Auch solche Transaktionen sind in der Schätzung nicht enthalten.

nen. Es müssen jetzt Maßnahmen ergriffen werden, die darauf ausgerichtet sind, das Wachstumspotential zu erhöhen. Der Ausbau der Infrastruktur und eine Stärkung der Bereiche Bildung und Forschung sollten auf der Agenda stehen. Auch auf der Steuerseite besteht Handlungsbedarf, vor allem die Auswirkungen

der kalten Progression sollten beseitigt werden. Dabei dürfen die Erfolge des Konsolidierungsprozesses aber nicht verspielt werden. Die Politik ist zu einer angemessenen Prioritätensetzung aufgerufen, auch wenn dies gerade in Zeiten voller Kassen ein politisch ambitionierter Kurs ist.

Kristina van Deuverden ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | kvandeuverden@diw.de

MEDIUM-TERM ECONOMIC DEVELOPMENT: STABLE GROWTH AND BIG SURPLUSES IN PUBLIC BUDGETS

Abstract: The German economy will experience significantly stronger growth up to 2017 than it has in the past five years. Economic growth will increasingly be driven by domestic demand, and job creation will continue. In the medium term, there will be increasing surpluses in public budgets; in 2017, these will reach almost 28 billion euros. At the beginning of the projection period – as in recent years – it is mainly social security contributions that will generate high surpluses. This situation will change in the medium term. Budget surpluses will increase steadily, even

in economically adjusted terms, and the debt ratio will decrease significantly.

This means an important milestone in fiscal consolidation has been achieved, but further action is needed. Towards the end of this decade, the effects of demographic change will start to be a burden on public finances. Looking at the emerging challenges, fiscal policy should use this healthy cash position to set a course today for higher potential growth in future. Spending on infrastructure and on research and education should be adopted as a priority.

JEL: E62, E66, H62, H68

Keywords: economic outlook, forecast of budgets, deficits and debt



Kristina van Deuverden, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin.

SIEBEN FRAGEN AN KRISTINA VAN DEUVERDEN

»Öffentliche Haushalte erreichen 28 Milliarden Euro Überschuss im Jahr 2017«

1. Frau van Deuverden, die deutsche Wirtschaft wächst weiterhin, zudem lassen auch die nächsten Jahre eine positive wirtschaftliche Entwicklung erwarten. Können die öffentlichen Haushalte daraus Profit schlagen und ihre Einnahmen steigern? Wachstum generiert natürlich immer erhöhte Einnahmen und senkt die Ausgaben. Wir haben aber im Moment die ausgesprochen komfortable Situation, dass das Wachstum, so wie wir es in der mittleren Frist erwarten, in seinen Komponenten so aufgestellt ist, dass die öffentlichen Haushalte davon besonders profitieren.
2. Wie groß sind denn die Überschüsse der öffentlichen Kassen? Der öffentliche Gesamthaushalt ist ja bereits seit dem vergangenen Jahr ausgeglichen, beziehungsweise leicht im Plus. Diese Überschüsse werden in der mittleren Frist deutlich ansteigen. Im Jahr 2017, das ist das Ende unseres Projektionszeitraums, dürften die Überschüsse bei knapp 28 Milliarden Euro liegen. Das ist eine Menge.
3. Aus welchen Töpfen kommt das meiste Geld? Die Sozialversicherungen haben in den vergangenen zwei, drei Jahren deutliche Überschüsse gehabt, die auch in diesem Jahr noch einmal deutlich sein werden. Diese Überschüsse gehen aber über den Projektionszeitraum zurück. Zum einen weil die Rentenversicherung im Minus abschließt und der Überschuss bei der Krankenkasse geringer wird. Die Gebietskörperschaften waren hingegen deutlich im Minus. Das ist eine Entwicklung, die sich über den Projektionszeitraum umdrehen wird. Die Ländergesamtheit wird im nächsten Jahr einen Überschuss generieren, der dann auch weiter ansteigen wird, und der Bund, der zurzeit noch deutlich defizitär ist, stößt dann auch irgendwann dazu. Am Ende haben wir dann auch bei den Gebietskörperschaften ein relativ starkes Plus.
4. Wenn Geld vorhanden ist, stellt sich die Frage wie es verteilt wird. Wo können die Überschüsse am ehesten für Entlastung sorgen? Wir stehen in Deutschland in

der längeren Frist vor deutlichen Herausforderungen. Zum Beispiel wird die Bevölkerung immer älter. Das hat zur Folge, dass zum einen das Wirtschaftswachstum tendenziell gedrückt wird. Auf der anderen Seite werden die öffentlichen Finanzen durch eine solche Entwicklung auch direkt belastet. Das heißt, dass zum Beispiel die Renten und die Gesundheitsausgaben steigen. Darauf müssen wir uns vorbereiten. Wir sollten gucken, wie wir uns wappnen und für solche Herausforderungen bereit machen, und dann sollten wir Ausgaben machen, die das Wirtschaftswachstum entsprechend erhöhen können.

5. Wie sieht es denn auf der Ausgabenseite des Staates aus? Die Ausgaben gehören auf den Prüfstand. Wir müssen uns genau angucken, was geht in konsumptive Verwendung, was geht in investive Verwendung, was kann das Wachstum erhöhen. Dazu gehören auch Ausgaben für Bildung und Erziehung, die nicht unbedingt als Investition zu bezeichnen sind. An der Stelle sollten jetzt deutliche Prioritäten gesetzt werden.
6. Was bedeutet die gute Einkommenslage für die Wirtschaftspolitik? Wie sollten die Weichen gestellt werden? Die Haushalte hatten ja in Deutschland noch vor kurzem deutliche Defizite. Da ist eine Menge Konsolidierung betrieben worden, mit allen Auswirkungen, die das auch hat. Wir haben aber jetzt ein wichtiges Zwischenziel erreicht. Wir sehen jetzt auch, dass wir gewisse Spielräume haben. Das heißt, wir können jetzt auch wieder aktiv Prioritäten setzen, und das sollten wir halt so tun, dass das Wachstum auf mittlere und längere Frist gestärkt wird.
7. Sollte die Konsolidierung weiter im Mittelpunkt stehen? Die Konsolidierung sollte auf keinen Fall außer Acht gelassen werden. Es ist noch immer so, dass der Bundeshaushalt noch nicht hinreichend aufgestellt ist. Diesen Aspekten ist auch weiterhin Rechnung zu tragen.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de/interview

Kommunale Verschuldung in Deutschland: Struktur verstehen – Risiken abschätzen

Von Ronny Freier und Verena Grass

Staatliche Schulden sind in aller Munde. Die Wirtschafts- und Finanzkrise Europas ist nicht zuletzt eine Krise staatlicher und kommunaler Verschuldung. In Deutschland rücken neben den Schulden von Bund und Ländern auch die Verpflichtungen der Kommunen wieder ins Zentrum der Betrachtung.

Mit einem umfassenden Datensatz über die Jahre 1998 bis 2009 untersucht diese Studie die Verschuldungsstruktur der deutschen Kommunen. Neben dem Risiko der deutlich gewachsenen kommunalen Verschuldung zeigen der Anstieg von Kassenkrediten und die Fristigkeiten der kommunalen Schulden ein erhöhtes Risikopotential auf.

Die Kommunen in Deutschland erfüllen eine Vielzahl öffentlicher Aufgaben.¹ Sie organisieren unter anderem die Bereiche der Selbstverwaltung, den öffentlichen Nahverkehr, die Kinderbetreuung, die Versorgung mit Strom und Wasser, die Abwasserentsorgung und sie verwalten kulturelle Einrichtungen wie Museen, Theater, Bibliotheken und Sportvereine. Dazu kommen neben den selbstständigen Aufgaben auch übertragende Leistungen, zum Beispiel im Schulwesen und in der sozialen Sicherung. Etwa Zweidrittel aller staatlichen Investitionen werden auf der kommunalen Ebene realisiert. Mehr als 40 Prozent aller Mitarbeiter im Staatsdienst arbeiten bei den Kommunen. Wie wichtig die Leistungen der Kommunen in Deutschland sind, zeigt die Tatsache, dass in den Flächenländern fast die Hälfte aller Ausgaben auf Landesebene in den jeweiligen Kommunen getätigt wird.²

Um die öffentlichen Aufgaben zu erfüllen, sehen sich immer mehr Kommunen finanziellem Druck ausgesetzt. Schwimmbäder und Bibliotheken werden geschlossen, das kommunale Tafelsilber wird veräußert³ und neue innovative Abgaben wie die „Sexsteuer“ eingeführt.⁴

¹ Die deutschen Kommunen erfüllen die Aufgaben der öffentlichen Hand ergänzend zum Bund und den 16 Bundesländern. Das föderale System Deutschlands gliedert sich auf der niedrigsten Ebene in über 12 500 Gemeinden, die in etwa 450 Kreisen organisiert sind. In dieser Studie werden unter dem Begriff „Kommune“ sowohl kreisfreie Städte, Landkreise als auch Gemeinden zusammengefasst.

² Vgl. Junkerheinrich, M., Micosatt, G. (2008): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 – ein Ländervergleich. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-86E607AFE7B651F1/bst/xcms_bst_dms_26507_26508_2.pdf.

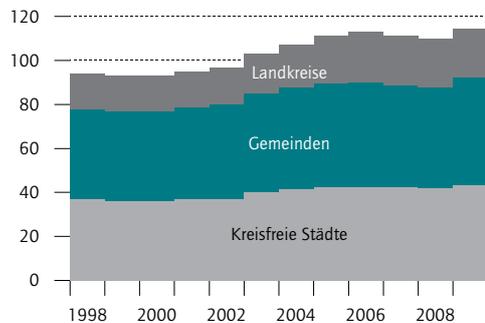
³ Ein Beispiel für die Veräußerung von Tafelsilber ist der Verkauf der Dresdner Wohnungsbaugesellschaft. Für annähernd eine Milliarde Euro hat die Stadt Dresden 2006 den gesamten Bestand an städtischen Wohnungen an eine amerikanische Investorengruppe verkauft und damit den städtischen Haushalt saniert.

⁴ Unter anderem haben die Städte Köln, Bonn, Dortmund und Oberhausen Schlagzeilen mit der Einführung der Sexsteuer gemacht. Dabei müssen Prostituierte eine Pauschalsteuer für ihre Dienstleistungen an die Kommunen abführen.

Abbildung 1

Kommunale Verschuldung im Betrachtungszeitraum 1998 bis 2009

In Milliarden Euro



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin auf Grundlage der Schulden Daten der statistischen Ämter der Länder.

© DIW Berlin 2013

Die nominale Verschuldung der Kommunen hat im Betrachtungszeitraum um etwa 23 Prozent zugenommen.

Es ist klar, dass sich die Kommunen zur Finanzierung ihrer Aufgaben auch dem Instrument der Verschuldung bedienen. Etwa 133 Milliarden Euro Schulden belasten die Haushalte deutscher Kommunen (Stand 31.12.2012). Diese Belastungen entsprechen beispielsweise in etwa einem Drittel der Gesamtschulden Griechenlands (355 Milliarden Euro im Jahr 2011). Auch im Verhältnis zur Gesamtbelastung des Bundes (etwa 1290 Milliarden Euro im Jahr 2012)⁵ beträgt die kommunale Schuldenlast knapp über zehn Prozent.

Die Höhe der Verschuldung

Zwischen 1998 und 2009 ist die kommunale Schuldenlast nach der offiziellen Schuldenstatistik nominal von 94 Milliarden Euro im Jahr 1998 auf 114 Milliarden Euro im Jahr 2009 gestiegen – ein Zuwachs von 23 Prozent (Abbildung 1). Im gleichen Zeitraum sind die Bundes- und Landesschulden deutlich stärker angestiegen. Der Bund weist in diesem Zeitraum einen Schuldenanstieg von 39 Prozent auf, während sich in den Ländern die Verbindlichkeiten um 53 Prozent erhöht haben.⁶

Die Verschuldung unterscheidet sich deutlich zwischen kreisfreien Städten und dem ländlichen Raum (Gemein-

den plus Landkreise).⁷ Obwohl nur knapp über ein Viertel der Bevölkerung in kreisfreien Städten lebt, macht die Verschuldung dieser Ballungszentren mit 43,5 Milliarden Euro im Jahr 2009 etwa 38 Prozent der Schulden aus. Während der ländliche Raum durchschnittlich mit etwa 1100 Euro pro Kopf⁸ verschuldet ist, bringen es die kreisfreien Städte auf durchschnittlich fast 2000 Euro. Dies ist auch damit zu erklären, dass die kreisfreien Städte im Raumordnungskonzept zusätzliche Aufgaben für den ländlichen Raum übernehmen (Theater, Museen usw.). Der Anstieg der kommunalen Schuldenlast verteilt sich gleichmäßig auf kreisfreie Städte, Landkreise und Gemeinden.

Besonders auffällig in der Entwicklung der Schulden ist, dass es den Kommunen im Betrachtungszeitraum nicht gelingt, die Schuldenlast signifikant zu senken. In Folge der Krisenjahre 2001/2002 oder 2008/2009 ist ein Finanzierungsdefizit bei rückläufigen Einnahmen nachvollziehbar.⁹ Aber es erscheint beunruhigend, dass es den Kommunen auch in Zeiten der relativen Erholung (zum Beispiel 2005/2006) nicht gelingt, ihren Schuldenstand zu reduzieren.

Im internationalen Vergleich sind die kommunalen Belastungen in Deutschland nicht überdurchschnittlich hoch. So sind beispielsweise in Spanien ebenfalls um die sieben Prozent der Verschuldung auf kommunaler Ebene angesiedelt, etwa 735 Euro pro Kopf.¹⁰ Dagegen belaufen sich in der Schweiz die kommunalen Schulden im Vergleich zum eidgenössischen Bund auf etwa 30 Prozent, wenn auch auf einem niedrigeren absoluten Niveau.¹¹ In Italien standen die Regionen, Provinzen und Gemeinden im Juni 2011 mit etwa 113 Milliarden Euro („debito dei comuni“) in der Kreide; ein Betrag der in etwa 1850 Euro pro Kopf entspricht.

Die internationale Vergleichbarkeit der Schuldenstände ist aufgrund der unterschiedlichen föderalen Struktu-

⁷ Für den ländlichen Raum wurde die Verschuldung von kreisangehörigen Gemeinden und den jeweiligen Landkreisen addiert. Wenn es in dem jeweiligen Bundesland auch noch eine Ämterebene gab, wurden entsprechende Verschuldungsdaten dem jeweiligen Kreis zugeordnet.

⁸ Die Pro-Kopf-Darstellung ist in dieser Studie immer bezogen auf die gesamte Einwohnerzahl der Kommune beziehungsweise des Landes. Alle Schulden Daten werden zudem immer in nominalen Werten angegeben.

⁹ Auf der Einnahmenseite der kommunalen Haushalte sind insbesondere die Steuereinnahmen stark konjunkturabhängig. So sind zum Beispiel Einnahmen durch die Gewerbesteuer (etwa 1/6 der Gesamteinnahmen) sehr prozyklisch und schlagen in den kommunalen Haushalten mit einer ein- bis zweijährigen Verzögerung durch. Damit fällt es Kommunen besonders nach großen Konjunkturkrisen schwer, ihre gleichbleibenden Ausgaben zu finanzieren.

¹⁰ 2009 hatte Spanien auf der kommunalen Ebene („corporaciones locales“), also den ca. 8100 kleinsten Verwaltungseinheiten, eine Schuldenlast von 34,7 Milliarden Euro. Das entspricht einer Verschuldung von 735 Euro pro Kopf auf kommunaler Ebene (Angaben der spanischen Nationalbank).

¹¹ Gemäß Angaben des Bundesamtes für Statistik der Schweiz.

⁵ Vgl. Scharfe, S. (2011): Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes am 31. Dezember 2010. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, November 2011, 1117-1125.

⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt (2012): Finanzen und Steuern: Schulden der öffentlichen Haushalte. Fachserie 14, Reihe 5.

ren eingeschränkt. Bei der Interpretation der Ergebnisse sollte deshalb die Aussagekraft nicht überbewertet werden. Es lässt sich festhalten, dass die Belastung der deutschen Kommunen, gemessen an ihren Aufgaben, im internationalen Durchschnitt nicht außergewöhnlich hoch ist.

Wer finanziert die öffentliche Verschuldung?

Der Bund finanziert seine Schulden fast ausschließlich über verschiedene Schuldverschreibungen (Abbildung 2). Dabei entfallen fast 90 Prozent der Schuldenlast auf Staatsanleihen, Bundesschatzanweisungen und Bundesobligationen.¹² Laut den Berichten der Bundesbank sind die Gläubiger des Bundes zur Hälfte Ausländer, zu fast einem Drittel inländische Kreditinstitute, und etwa ein Fünftel seiner Gesamtschulden schuldet der Bund anderen inländischen Gläubigern, die nicht zu den Kreditinstituten gezählt werden.¹³

Auch die deutschen Bundesländer finanzieren einen Teil ihrer Verschuldung durch Anleihen. Die Verschuldung der Länder gliedert sich zu etwa gleichen Teilen in Anleihen (Landesschatzanweisungen/Landesobligationen) und Kredite. Bisher sind die Länder für ihre jeweiligen Landesanleihen formal allein haftbar. Dies könnte sich in einigen Monaten ändern. Bund und Länder planen noch für dieses Jahr die Ausgabe von gemeinsamen Anleihen, die es den Ländern erlauben, sich gesichert durch den Bund eventuell günstiger zu finanzieren.¹⁴

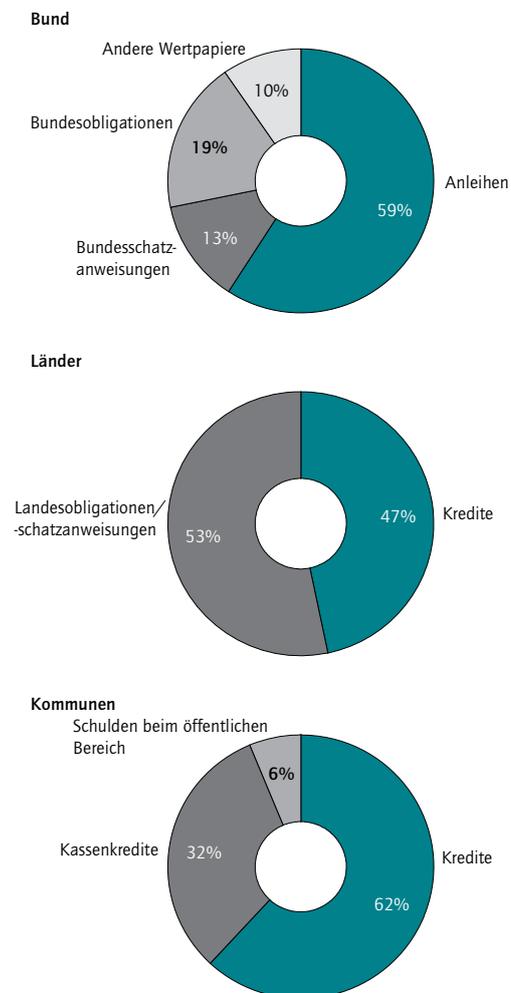
Anders als Bund und Länder sind die deutschen Kommunen nicht berechtigt, Anleihen auszugeben und sind deshalb auf Kreditfinanzierung angewiesen.¹⁵ Das wirft die Frage auf, wer die Kreditgeber von Kreisen, Städten und Gemeinden sind. Die Verschuldung der Kommunen wird zu einem Großteil (62 Prozent) mit regulären Krediten finanziert. Dazu kommen sechs Prozent Schulden bei Institutionen der öffentlichen Hand und etwa 32 Prozent in Form von sogenannten Kassenkrediten (auch bezeichnet als Kassenverstärkungskredite oder Liquiditätskredite). Während Kassenkredite bei Bund und Ländern de facto irrelevant sind, greifen Kommunen außergewöhnlich oft zu diesem Mittel der Verschuldung.

Das Problem steigender Verschuldung in Form von Kassenkrediten...

Kassenkredite sind ein besonderes Phänomen kommunaler Verschuldung. Ursprünglich sind die Kassenkredite als Mittel zur Zwischenfinanzierung in Anspruch genommen worden. Ein Kassenkredit funktioniert, ähnlich dem Dispositionskredit bei Privatpersonen, als Kreditlinie bei einer Bank. Kommunen sollten mit diesen Kassenkrediten lediglich unterjährige Zahlungsschwankun-

Abbildung 2

Vergleich der Struktur der Schulden von Bund, Ländern und Kommunen im Jahr 2011



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin auf Grundlage der Schuldendaten der statistischen Ämter der Länder und Daten von Destatis Fachserie 14, Reihe 5.

© DIW Berlin 2013

Bund, Länder und Kommunen unterscheiden sich insbesondere im Hinblick auf die Verteilung ihrer Schulden auf Anleihen und Kredite.

¹² Bei Staatsanleihen, Bundesschatzanweisungen und Bundesobligationen handelt es sich jeweils um spezielle Formen von Schuldverschreibungen, die sich vor allem in der Fristigkeit, aber auch in der Handelbarkeit unterscheiden.

¹³ Gemäß Angaben der Deutschen Bundesbank.

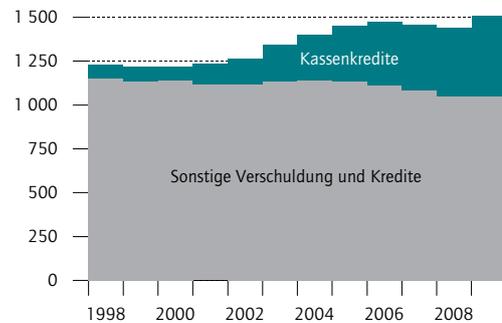
¹⁴ Siehe „Der Spiegel“ (Ausgabe vom 20.11.2012): „Bund-Länder-Anleihen: Deutschland-Bonds sollen 2013 kommen“. Allerdings ist die Einführung keineswegs abschließend beschlossen. Siehe Handelsblatt (Ausgabe vom 08.01.2013): „Deutschland-Bonds droht das Aus schon vor dem Start“.

¹⁵ In anderen Ländern dürfen Kommunen sich auch über Anleihen am Kreditmarkt finanzieren, so zum Beispiel in den USA und der Schweiz.

Abbildung 3

Kommunale Schulden und der Anteil der Kassenkredite

In Euro pro Kopf



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin auf Grundlage der Schuldendaten der statistischen Ämter der Länder.

© DIW Berlin 2013

Der Anteil der Kassenkredite stieg zwischen 1999 und 2009 auf das Sechsfache.

gen ausgleichen, wenn zum Beispiel Personalausgaben monatlich zu tätigen waren, die Steuereinnahmen aber erst zum Ende des Jahres verbucht werden konnten. Diese Idealvorstellung ist lange überholt.

Die Kassenkredite stellen inzwischen eher eine dauerhafte Lösung der Finanzierung vieler Verwaltungsaufgaben dar. Die Kommunen sehen sich gezwungen, Diskrepanzen zwischen Einnahmen und Ausgaben im Verwaltungshaushalt langfristig mit Kassenkrediten auszugleichen.

Der Anstieg der Kassenkredite (Abbildung 3) liefert eine Erklärung für den deutlichen Anstieg der gesamten kommunalen Schulden zwischen 1998 und 2009. Über diesen Zeitraum ist die Inanspruchnahme von Kassenkrediten von durchschnittlich 77 Euro pro Kopf 1998 auf 457 Euro im Jahr 2009 gestiegen. Die Kassenkredite haben sich etwa versechsfacht. Abgesehen von diesem starken Anstieg der Kassenkredite ist die sonstige Verschuldung in den Kernhaushalten über diesen Zeitraum hingegen relativ konstant geblieben.

...ein Problem steigenden Risikos

Lässt sich aufgrund des Anstiegs der Kassenkredite auch ein gesteigertes Risikopotential ableiten? Ja, das Risikopotential durch Kassenkredite muss in mindestens drei Dimensionen als gesteigert betrachtet werden.¹⁶ Erstens sind Kassenkredite ihrer Natur nach kurzfristige

Kreditvereinbarungen, anders als zum Beispiel langfristige Kreditverträge für Investitionsvorhaben. Wie erwähnt waren Kassenkredite lediglich zum Ausgleich von unterjährigen Schwankungen in der Haushaltskasse gedacht. Viele Kommunen arbeiten mit ihren Hausbanken jahrelang zusammen und verstehen die Kassenkreditlinie als langfristige Vereinbarung. Es bleibt zu befürchten, dass die Kreditinstitute bei Finanzmarktproblemen diese Vereinbarung aufkündigen und auf die kurzfristige Tilgung der Kassenkredite bestehen.

Zweitens sollte die Zinslast bei Kassenkrediten durchschnittlich höher ausfallen, und es ergibt sich durch die kurzfristige Laufzeit ein höheres Risiko in Form von Anpassungen bei den Zinssätzen.¹⁷ Und drittens stehen den Kassenkrediten, anders als der sonstigen Verschuldung, keine direkten Investitionsausgaben gegenüber. Kommunen müssen ihre Investitionsprojekte und die dafür vorgesehene Kreditaufnahme durch die jeweilige Kommunalaufsicht prüfen lassen. Kassenkredite hingegen werden diesbezüglich meist ungeprüft vergeben.¹⁸ Sie dienen nicht der Finanzierung konkreter Investitionsausgaben, sondern decken lediglich Finanzierungslücken in den Verwaltungshaushalten.

Die Gläubigerstruktur der kommunalen Schulden

Aus den Daten der amtlichen Schuldenstatistik der kommunalen Haushalte kann neben der Höhe der Gesamtverschuldung und der Kassenkredite auch ein Überblick über die Gläubigerstruktur der kommunalen Schulden gewonnen werden (Kasten). Darin wird die Aufteilung der Schulden der kommunalen Vermögenshaushalte (ohne Kassenkredite) auf inländische Kreditinstitute, Landesbanken, Sparkassen und sonstige Kreditgeber dargestellt.

Die Gläubigerstruktur der Kommunen hat sich zwischen den Jahren 1999 und 2009 kaum verändert (Abbildung 4). In 2009 ist der größte Teil (38 Prozent) der

¹⁷ Leider werden in der amtlichen Schuldenstatistik keine gesonderten Zinszahlungen für Kassenkredite ausgewiesen. Damit bleibt die konkrete Zinslast unbeobachtet. Aus ökonomischer Sicht ist klar, dass sich die Geldgeber die zusätzliche Flexibilität der Kassenkredite über einen Zinsaufschlag vergüten lassen. Die Zinsen von Kassenkrediten sind zumeist variabel und orientieren sich beispielsweise an dem sogenannten EONIA Zinssatz (Euro Over Night Index Average). Siehe dazu DIE WELT, Ausgabe vom 11.11.12: „Deutschen Gemeinden droht gefährliche Zinsfälle“. Damit ist also davon auszugehen, dass sich die Zinsbelastungen aus Kassenkrediten de facto über Nacht ändern können. So schwankte der EONIA-Zinssatz etwa über den Beobachtungszeitraum zwischen einem und sechs Prozent.

¹⁸ Grundsätzlich unterliegen die Kommunen mit ihrer Verschuldung der jeweiligen Kommunalaufsicht des Landes. Obwohl es unterschiedliche Handhabungen in den verschiedenen Kommunalaufsichten der Länder gibt, sind Neuverschuldungen für Investitionsprojekte fast immer genehmigungspflichtig. Kassenkreditschulden dagegen unterliegen eben fast durchgängig keiner expliziten Genehmigungspflicht. Allerdings wäre es Aufgabe der Länder, die Kommunen auch bei Kassenkrediten genauerer Kontrolle zu unterziehen.

¹⁶ Vgl. Herrmann, K. (2011): Kommunale Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge. Schriften Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, No. 108.

Kasten

Datenbasis zur Kommunalverschuldung

Für die Analyse der kommunalen Schulden ist die offizielle Schuldenstatistik des Forschungsdatenzentrums der Statistischen Ämter der Länder herangezogen worden.

Die Daten sind eine Kompletterhebung der Statistischen Ämter der Länder. Für die Jahre 1998 bis 2009 sind deutschlandweit alle Kommunen erfasst. Die Daten geben neben der nominalen Höhe der Gesamtverschuldung auch Auskunft über die gesamte Gläubigerstruktur und über die Fristigkeit der Schulden.

Die Schuldenstruktur teilt sich grundsätzlich in zwei große Blöcke auf: den Schulden am Kapitalmarkt und den Schulden bei öffentlichen Haushalten. Unter den Kapitalmarktschulden stellen die Schulden bei inländischen Kreditinstituten, bei Landesbanken und bei Sparkassen die größten Kategorien dar. Zu anderen Gläubigern der Kreditmarktschulden zählen unter anderem Versicherungen, die Bundesagentur für Arbeit, Sozialversicherungen und ausländische Kreditinstitute (auch in Fremdwährung).

Für die Schulden bei den öffentlichen Haushalten gliedern sich die Daten in Verpflichtungen beim Bund, beim Lastenausgleichsfonds, dem Sondervermögen des European Recovery Program (ERP), bei Ländern, Gemeinden, Zweckverbänden und Eigenbetrieben.

Die Daten bieten verschiedene Informationen, mit denen Rückschlüsse auf die Fristigkeit von Schulden gezogen werden können. Zum einen werden Kassenverstärkungskredite gesondert ausgewiesen. Diese Kassenkredite sind, ähnlich wie Dispo-Kredite für Privathaushalte, eigentlich nur zur kurzfristigen Überbrückung von Zahlungsdisparitäten gedacht. Allerdings nutzen viele Kommunen diese Schuldenart inzwischen als Dauerlösung gegen ihre Zahlungsschwierigkeiten.

Zusätzlich zu den Kassenverstärkungskrediten wird für die komplette Neuverschuldung eines Jahres auch die Fristigkeit der Kreditverträge ausgewiesen. Unterteilt

wird hierbei in die Kategorien: Laufzeit von bis zu einem Jahr, Laufzeit zwischen einem und fünf Jahren sowie Laufzeit über fünf Jahren.¹

Als Maßzahlen werden alle relevanten Schuldenindikatoren pro Kopf ausgewiesen. Dabei wird berücksichtigt, dass sich die kommunalen Schulden pro Kopf für einen Bürger in einer kreisangehörigen Gemeinde aus den Schulden des Landkreises, des Amtes und der Gemeinde berechnen. Handelt es sich um eine kreisfreie Stadt, fallen die verschiedenen Ebenen entsprechend zusammen, und es wird nur der Schuldenstand der Stadt zur Berechnung herangezogen. Um die Pro-Kopf-Zahlen ausweisen zu können, wurden zusätzlich die Daten der Bevölkerungsstatistik verwendet.

Es ist wichtig, auch die Einschränkungen des Datensatzes zu verstehen. Bei den hier verwendeten Schuldendaten handelt es sich lediglich um die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte, unbeachtet bleibt die Verschuldung von kommunalen Eigenbetrieben oder sonstigen Einrichtungen unter kommunaler Aufsicht (zum Beispiel Fonds). Auch Bürgschaften und andere Garantien, die die Kommunen übernehmen, stellen eine schuldenartige Verpflichtung dar, bleiben hier unbeachtet. Es sei erwähnt, dass diese anderen Arten der kommunalen Verschuldung nicht unerheblich sind, in einigen Bundesländern machen sie mehr als die Hälfte der Verschuldung aus.² Um zu einer ganzheitlichen Betrachtung der kommunalen Schuldensituation zu kommen, wären einerseits zusätzliche Daten notwendig. Andererseits fehlt es für eine solche Betrachtung an einer klar definierten Abgrenzung: Inwiefern kann die Kommune die Verschuldung in kommunalen Dienstleistungsbetrieben tatsächlich steuern? In welchen Fällen und in welcher Form sollten Bürgschaften den Verschuldungszahlen zugeschlagen werden?

¹ Vgl. Dokumentation des Forschungsdatenzentrums zu „Jährlichen Schulden der Gemeinden“ (EVAS: 71327), Stand 14. 02. 2011.

² Siehe Junkernheinrich, M., Micosatt, G. (2008), a. a. O.

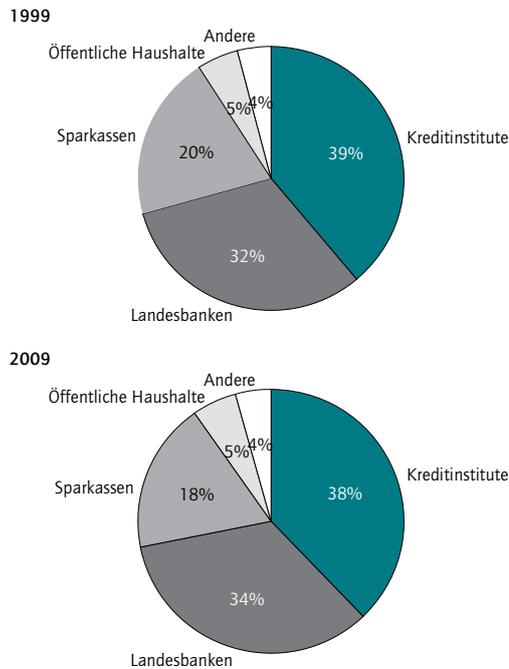
Schulden bei inländischen Kreditinstituten aufgenommen worden. Dazu kommen etwa ein Drittel der Verschuldung bei Landesbanken und nochmal ein Fünftel bei den lokalen Sparkassen. Lediglich fünf Prozent der Belastungen wurden bei anderen öffentlichen Haushalten (zum Beispiel bei Bund, Ländern oder dem Lastenausgleichsfonds) in Anspruch genommen.

Die Stabilität in der Struktur ist ein positives Zeichen. Offensichtlich sind die bisherigen Geldgeber bereit,

den steigenden Bedarf an Krediten der deutschen Kommunen weiterhin zu finanzieren. Ein Finanzierungsanteil von nur etwa vier Prozent entspringt anderen Finanzierungsquellen, zu denen auch ausländische Geldgeber mit Krediten zum Teil in Fremdwährung gehören. Dieser geringe Anteil bleibt im Zeitverlauf für die deutschen Kommunen ebenfalls stabil. Bislang sind die Kommunen nicht gezwungen, sich anderweitig nach Finanzierungsmodellen umzuschauen.

Abbildung 4

Gläubigerstruktur der kommunalen Schulden 1999 und 2009 (ohne Kassenkredite)



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin auf Grundlage der Schuldendaten der statistischen Ämter der Länder.

© DIW Berlin 2013

Die Struktur der Gläubiger der deutschen Kommunen bleibt im Zeitverlauf konstant.

Kommunale Schulden werden zunehmend kurzfristig fällig

Neben der Gläubigerstruktur lohnt sich ein Blick auf die Struktur der Laufzeiten bei den kommunalen Schulden. Die Daten der amtlichen Schuldenstatistik geben Auskunft über die Fristigkeiten der Schulden der Vermögenshaushalte (ohne Kassenkredite).¹⁹ Die Verteilung der Laufzeiten bei neu aufgenommenen Krediten in den Jahren 1999, 2004 und 2009 zeigt, dass 1999 nur zu drei Prozent Schulden mit einer Laufzeit von unter einem Jahr und zu fünf Prozent Schulden mit Laufzeiten zwischen einem und fünf Jahren aufgenommen wurden (Abbildung 5). Über 90 Prozent der Neuverschuldung blieben langfristig (über fünf Jahre Finanzierungszeitraum) finanziert. Bis zum Jahr 2009 hat sich diese Situation dramatisch verändert. In 2009 sind über 20 Prozent der Kreditverträge mit einer Laufzeit von unter einem Jahr abgeschlossen worden. Insgesamt sind sogar etwa ein Viertel der Schulden innerhalb von nur fünf Jahren zurückzuzahlen.

Die Struktur der Neuverschuldung verändert die Gewichtung der Laufzeiten im Gesamtbestand der Schulden. Waren im Jahr 1999 nur etwa ein Fünftel aller Schulden am Kreditmarkt unter fünf Jahren fällig, ist es inzwischen bereits ein Viertel, der Anteil der kurzfristigen Schulden ist innerhalb von nur zehn Jahren um fünf Prozentpunkte gestiegen.

Damit zeigt sich unabhängig von Kassenkrediten ein deutlich gesteigertes Risikopotential bei den Laufzeiten der kommunalen Verschuldung. Durch den gestiegenen Bestand an kurzfristigen Krediten müssen die Kommunen in Zukunft einen immer größeren Teil ihrer Schulden im jeweiligen Jahr umschulden, und dieser gesteigerte Bedarf muss am Kapitalmarkt gedeckt werden. Allgemein entsteht durch die verkürzten Laufzeiten eine erhöhte Planungsunsicherheit. Darüber hinaus steigen die Risiken, durch Zinsänderungen weiter in Finanznot zu geraten.

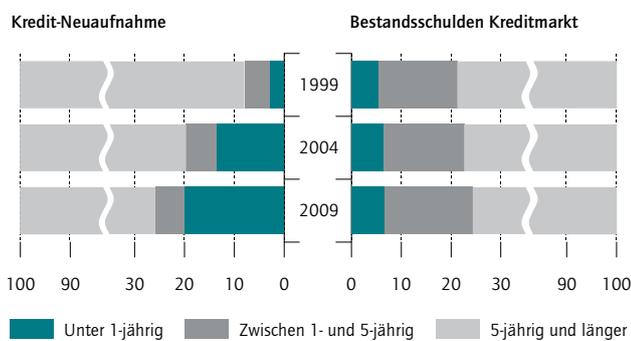
Große regionale Unterschiede

Höhe und Struktur der Schulden zeigen über die Bundesländer große regionale Unterschiede. In der Darstellung sind die Durchschnittswerte für alle deutschen Kommunen ausgewiesen (Tabelle 1). Diese Daten zeigen den allgemeinen Trend der einzelnen Flächenländer für die Jahre 1999 und 2009.²⁰

Abbildung 5

Entwicklung der Laufzeiten bei Neuverschuldung und Bestandsschulden im Zeitverlauf

In Prozent



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin auf Grundlage der Schuldendaten der statistischen Ämter der Länder.

© DIW Berlin 2013

Die Laufzeiten bei der Neuverschuldung haben sich im Betrachtungszeitraum enorm verkürzt. In den Bestandsschulden schlägt sich diese Entwicklung nur langsam nieder.

¹⁹ Da Kassenkredite per Definition keine festgeschriebene Laufzeit haben, bleiben sie in dieser Analysis der Fristigkeiten unbeachtet.

²⁰ Da es sich mit Bremen, Hamburg und Berlin um Stadtstaaten handelt, in denen es keine typische kommunale Struktur gibt, bleiben diese hier unbeachtet.

Tabelle 1

Kommunale Verschuldung im Vergleich der Bundesländer

	Jahr	Einwohner in Millionen	Anzahl der Kommunen	Kommunale Verschuldung (inklusive Kassenkredite)	Verschuldung des Bundeslandes
				In Euro pro Kopf	
Schleswig-Holstein	1999	2,78	1 260	1 008	5 430
	2009	2,83	1 213	1 113	8 983
Niedersachsen	1999	7,90	1 211	1 116	4 244
	2009	7,93	1 200	1 530	6 477
Nordrhein-Westfalen	1999	18,00	427	1 488	4 160
	2009	17,87	427	2 220	6 822
Hessen	1999	6,05	445	1 636	3 516
	2009	6,06	447	2 153	5 513
Rheinland-Pfalz	1999	4,03	2 493	1 181	4 444
	2009	4,01	2 493	2 386	7 080
Baden-Württemberg	1999	10,48	1 111	759	2 732
	2009	10,74	1 137	564	5 249
Bayern	1999	12,15	2 127	1 080	1 508
	2009	12,51	2 127	1 106	2 206
Saarland	1999	1,07	58	1 423	5 930
	2009	1,02	58	2 337	10 330
Brandenburg	1999	2,60	1 655	725	4 618
	2009	2,51	486	865	6 930
Mecklenburg-Vorpommern	1999	1,79	1 026	1 235	3 959
	2009	1,65	907	1 536	5 979
Sachsen	1999	4,46	580	1 266	2 196
	2009	4,17	507	834	1 649
Sachsen-Anhalt	1999	2,65	1 457	1 246	4 798
	2009	2,36	902	1 607	8 368
Thüringen	1999	2,45	1 138	1 257	4 121
	2009	2,25	1 053	1 086	6 959

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin auf Grundlage der Schuldendaten der statistischen Ämter der Länder.

© DIW Berlin 2013

Der Anstieg der kommunalen Schulden ist in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich stark ausgeprägt. Generell korreliert die Verschuldung des Bundeslandes stark mit der kommunalen Verschuldung.

2009 war Rheinland-Pfalz der Spitzenreiter bei der kommunalen Verschuldung mit durchschnittlich 2 386 Euro pro Kopf. Hier hat sich der kommunale Schuldenstand in nur zehn Jahren verdoppelt. Gefolgt wird Rheinland-Pfalz vom Saarland (2 337 Euro) und Nordrhein-Westfalen (2 220 Euro). In Ostdeutschland stehen Sachsen-Anhalt (1 607 Euro) und Mecklenburg-Vorpommern (1 536 Euro) an der Spitze der Kommunal-Schuldner. Der Vergleich von kommunaler Verschuldung und der Verschuldung auf Landesebene zeigt zudem, dass die Pro-Kopf-Schuldenstände beider Ebenen stark korrelieren. Auch bei der Verschuldung der Landeshaushalte liegen das Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt vorn. Die niedrigsten Schuldenberge weisen die Kommunen in Baden-Württemberg (564 Euro), Sachsen (834 Euro) und Brandenburg

(865 Euro) auf. Baden-Württemberg und Sachsen sind mit Thüringen die einzigen Flächenländer, die im Betrachtungszeitraum ihre kommunalen Schuldenstände gesenkt haben.

Die sinkenden Bevölkerungszahlen verdeutlichen, dass einige Länder, insbesondere in Ostdeutschland, aber auch Nordrhein-Westfalen und das Saarland, zudem unter einem demographischen Problem leiden. Die Schulden werden auf immer weniger Köpfe verteilt.

Des Weiteren wird die Schuldenstruktur in den Flächenländern analysiert (Tabelle 2). Dabei werden auf Bundeslandebene die Pro-Kopf-Verschuldung in Form von Kassenkrediten, der Anteil von Schulden bei Landes-

Tabelle 2

Struktur der kommunalen Verschuldung in den Bundesländern

	Jahr	Kassenkredite in Euro pro Kopf	Anteil der Kommunen mit Kassenkrediten	Anteil der Schulden bei Landesbanken	Anteil der Schulden bei Sparkassen	Fristigkeit der Neuverschuldung unter 1 Jahr	Fristigkeit der Neuverschuldung zwischen 1 und 5 Jahren
			In Prozent			In Prozent	
Schleswig-Holstein	1999	12	0,9	30,4	15,8	2,2	4,7
	2009	183	2,6	18,6	11,4	18,0	4,2
Niedersachsen	1999	17	16,2	41,0	23,4	1,0	2,0
	2009	572	26,3	33,7	19,7	19,3	2,2
Nordrhein-Westfalen	1999	120	21,5	32,9	20,3	1,8	1,5
	2009	965	49,6	40,6	15,4	24,9	5,0
Hessen	1999	137	11,2	39,8	16,8	6,2	1,3
	2009	618	45,2	35,6	10,6	7,7	0,9
Rheinland-Pfalz	1999	145	1,9	36,6	19,4	2,6	4,8
	2009	1 153	6,2	29,0	19,7	8,9	6,3
Baden-Württemberg	1999	18	8,2	39,2	12,9	2,4	1,0
	2009	14	9,0	36,6	14,7	7,2	3,1
Bayern	1999	17	6,7	15,5	28,7	3,8	13,0
	2009	16	6,2	26,9	25,5	34,4	12,0
Saarland	1999	418	56,9	40,8	25,2	0,8	1,4
	2009	1 354	87,9	48,3	20,7	0,0	3,6
Brandenburg	1999	50	10,1	27,2	14,4	0,6	2,4
	2009	246	10,7	28,5	13,5	2,2	1,7
Mecklenburg-Vorpommern	1999	14	4,4	22,3	18,9	2,0	3,2
	2009	293	5,2	24,2	12,1	11,1	2,5
Sachsen	1999	28	26,2	30,1	15,4	4,8	5,7
	2009	15	9,9	25,3	28,9	6,9	10,0
Sachsen-Anhalt	1999	20	11,3	27,9	26,4	2,7	23,5
	2009	417	31,6	43,8	35,4	11,9	6,5
Thüringen	1999	15	9,9	33,0	14,4	4,1	5,7
	2009	44	10,4	36,4	20,1	1,0	4,6

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin auf Grundlage der Schuldendaten der statistischen Ämter der Länder.

© DIW Berlin 2013

Die Struktur der Schulden weist über die Jahre und in den verschiedenen Dimensionen ganz unterschiedliche Entwicklungen je Bundesland aus.

banken beziehungsweise Sparkassen und die Laufzeiten der Neuverschuldung verglichen.

Bei den Kassenkrediten zeigt sich für einige Bundesländer ein dramatisches Bild. Im Saarland sind mit 1 354 Euro pro Kopf fast 60 Prozent aller Schulden über Kassenkredite finanziert, in Rheinland-Pfalz ist es mit 1 153 Euro noch fast die Hälfte. Dagegen haben die Kommunen im Süden der Nation, wie Baden-Württemberg und Bayern, sowie im Osten Sachsen de facto keine Verschuldung mit Kassenkrediten.

Überraschend zeigt sich, dass jeweils nur ein relativ kleiner Anteil an Kommunen in den Ländern Kassenkredite in Anspruch nimmt. In Niedersachsen zum Beispiel werden zwar über ein Drittel der Schulden derart

finanziert, aber nur ein Viertel der Kommunen nehmen Kassenkredite in Anspruch. Dieser Vergleich deutet an, dass sich die regionalen Unterschiede nicht nur über die Bundesländer verteilen, sondern auch innerhalb bestimmter Bundesländer die Kommunen ganz unterschiedlich dastehen.

Die Struktur der Schulden mit den Anteilen bei Landesbanken und Sparkassen zeigt weitere relevante Unterschiede zwischen den Bundesländern.²¹ Wäh-

²¹ Wie gezeigt wurde, ist allein der Anstieg der Kassenkredite für große Verschiebungen in der Struktur der Schulden verantwortlich. Um das Bild über die Jahre hier nicht unnötig zu verzerren, sind die Anteile von Landesbanken und Sparkassen nur auf die sonstigen Schulden (ohne Kassenkredite) gerechnet worden.

rend im Saarland 2009 fast 50 Prozent der Schulden bei Landesbanken aufgenommen wurden, sind es in Schleswig-Holstein nur etwa 19 Prozent. Eine ähnliche Spanne ergibt sich bei dem Anteil der Sparkassen, die in Hessen knapp elf Prozent der kommunalen Schulden finanzieren, in Sachsen-Anhalt dagegen mehr als 35 Prozent.

Bezüglich der Entwicklung bei den Laufzeiten zeigt sich wieder ein Trend zu kurzfristigen Laufzeiten der kommunalen Verschuldung. Besonders stark gestiegen ist der Anteil der unter 1-jährigen Laufzeiten in Schleswig-Holstein (auf 18 Prozent 2009), Niedersachsen (19 Prozent), Nordrhein-Westfalen (25 Prozent) und überraschenderweise auch in Bayern (34 Prozent). Besonders das bevölkerungsreiche Nordrhein-Westfalen und Bayern steigern den Bundesdurchschnitt durch ihre Werte der kurzfristigen Verschuldung.

Weitere Risikofaktoren

Es sei angemerkt, dass sich diese Analyse auf die in der offiziellen Schuldenstatistik ausgewiesenen Schuldenbelastungen der kommunalen Kernhaushalte beschränkt. Schulden in öffentlichen kommunalen Eigenbetrieben, Fonds oder anderen Einrichtungen müssen leider unbeachtet bleiben. Daraus ergeben sich zwei Probleme. Zum einen kann die Analyse die Risikofaktoren der kommunalen Verschuldung nur in Teilen aufzeigen. Die Gesamtbelastung der Kommunen ist nicht ersichtlich. Zum anderen ist es möglich, dass die Kommunen das Ausmaß der Verschuldung in den Kernhaushalten bewusst beschönigen, indem sie Schulden der Kernhaushalte auf die Unternehmungen der öffentlichen Hand auslagern.

Zusätzliche Risikofaktoren ergeben sich durch kommunale Bürgschaften und andere implizite Verpflichtungen. So sind beispielsweise auch Private-Public-Partnership-Projekte, in denen sich Kommunen an private Partner mit langfristigen Zahlungsverpflichtungen binden, als implizite Schuldenbelastungen zu verstehen. Diese Faktoren bleiben aufgrund der Datenlage unberücksichtigt.

Ronny Freier ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin | rfreier@diw.de

Fazit

Neben den Schulden von Bund und Ländern haben auch die Belastungen der deutschen Kommunen im Zeitraum 1998 bis 2009 stetig zugenommen. Zwar ist der Anstieg der Schulden in Bund und Ländern noch höher ausgefallen, und auch international steht der Schuldenstand deutscher Kommunen noch relativ günstig da, doch die Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen ist zwischen 1998 und 2009 um 25 Prozent gestiegen.

Die Struktur der Schulden zeigt die besonderen Risikofaktoren der kommunalen Belastungen. Der Anstieg des kommunalen Schuldenbergs ist fast ausschließlich auf zusätzliche Kassenkredite zurückzuführen. Diese Kassenkredite bilden nicht nur im Hinblick auf ihre mithin kurzen Laufzeiten und der damit verbundenen Zinsrisiken ein Problem. Sie sind zudem nicht mit entsprechenden Investitionsausgaben verknüpft, sondern dienen lediglich der Finanzierung von Defiziten in den Verwaltungsausgaben der Kommunen. Des Weiteren haben sich die Laufzeiten der sonstigen Schulden stark verkürzt. Diese Entwicklung muss langfristig dazu führen, dass sich die deutschen Kommunen jedes Jahr mehr Geld auf dem Kreditmarkt leihen müssen.

Ein Blick in die einzelnen Flächenländer offenbart deutliche regionale Unterschiede. Während die Situation in einigen Bundesländern überschaubar ist (Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen), muss sie in anderen Ländern (Rheinland-Pfalz, Saarland und Nordrhein-Westfalen) als dramatisch angesehen werden. Auch hier zeigen sich die Risikofaktoren nicht nur in der Höhe der Verschuldung, sondern auch in der Struktur der Schuldenlast.

Wirtschaftspolitisch sind bei den kommunalen Schulden vor allem die Aufsichtsbehörden der Länder gefragt. Die jeweiligen Kommunalaufsichten haben bereits weitreichende Möglichkeiten, kommunale Schulden zu überwachen. Diese Studie zeigt, dass neben der Höhe der Schulden auch die Form und Struktur der Verschuldung in die Aufsichtspflicht eingeschlossen werden sollte, um möglichen Risikopotentialen vorzubeugen (hier speziell die dramatische Entwicklung bei den Kassenkrediten).

Verena Grass ist Doktorandin am DIW Berlin | vgrass@diw.de

LOCAL GOVERNMENT DEBT IN GERMANY: UNDERSTANDING THE STRUCTURE—ASSESSING THE RISKS

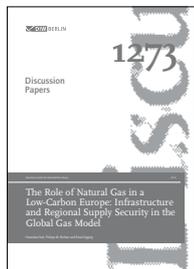
Abstract: Everyone is talking about public debt. Europe's economic and financial crisis is, not least, a crisis of sovereign and local government debt. In Germany, along with national and regional government debt, local authorities' obligations are also coming under the spotlight again.

JEL: H63, H74

Keywords: Germany, municipal debt

Using comprehensive data records, this study analyzes the debt structure of local German authorities from 1998 to 2009. In addition to the risk of rising local government debt, the rapid increase in short-term lending and the terms of local government debt also show an increased risk potential.

Discussion Papers Nr. 1273
2013 | Franziska Holz, Philipp M. Richter and Ruud Egging

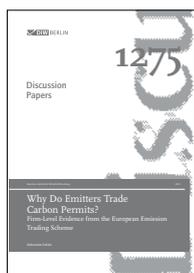


The Role of Natural Gas in a Low-Carbon Europe: Infrastructure and Regional Supply Security in the Global Gas Model

In this paper, we use the Global Gas Model to analyze the perspectives and infrastructure needs of the European natural gas market until 2050. Three pathways of natural gas consumption in a future low-carbon energy system in Europe are envisaged: i) a decreasing natural gas consumption, along the results of the PRIMES model for the EMF decarbonization scenarios; ii) a moderate increase of natural gas consumption, along the lines of the IEA (2012) World Energy Outlook's New Policy Scenario; and iii) a temporary increase of natural gas use as a bridge technology, followed by a strong decrease after 2030. Our results show that import infrastructure and intra-European transit capacity currently in place or under construction are largely sufficient to accommodate the import needs of the EMF decarbonization scenarios, despite the reduction of domestic production and the increase of import dependency. However, due to strong demand in Asia which draws LNG and imports from Russia, Europe has to increasingly rely on pipeline exports from Africa and the Caspian region from where new pipelines are built. Moreover, pipeline investments open up new import and transit paths, including reverse flow capacity, which improves the diversification of supplies. In the high gas consumption scenario similar pipeline links are realized though on a larger scale, doubling the costs of infrastructure expansion. In the bridge technology scenario, the utilization rates of (idle) LNG import capacity can be increased for the short period of temporary strong natural gas demand.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere

Discussion Papers Nr. 1275
2013 | Aleksandar Zaklan



Why Do Emitters Trade Carbon Permits? Firm-Level Evidence from the European Emission Trading Scheme

The creation of the EU's Emission Trading Scheme (EU ETS) has turned the right to emit CO₂ into a positively priced intermediate good for the affected firms. Firms thus face the decision whether to source compliance with the EU ETS within their boundaries or to acquire it through the permit trade. However, a combination of internal abatement, free permit allocation and exibility to shift the use of their allocation across time creates opportunities to achieve compliance with the EU ETS without entering the permit trade. This paper aims to identify firm-level determinants of participation in and the extent of the permit trade while recognizing the possibility of zero trade flows leading to selection bias if unaccounted-for. We construct a firm-level dataset incorporating transaction-level information from both EU ETS operator and person holding accounts, thus representing the entire system-wide permit trade by CO₂ emitters. We cover the supply and demand sides of the permit trade, both inter-firm and intra-firm, and account for a wide set of firm-level characteristics using firms' balance sheet information. A detailed descriptive analysis documents salient features of the firm-level permit trade. We then jointly model firms' participation and amount decisions while allowing for possible self-selection into trading. Our results suggest that participation in the permit trade is driven by a combination of firm-specific factors existing independently of the EU ETS, such as size, sector and ownership structure, and market-specific characteristics resulting from the firms' inclusion in the EU ETS, such as the value of the firms' free permit endowment and their relative allowance position. We find that amounts traded are mostly driven by market-specific factors. In contrast to the literature on the firm-level determinants of the general goods trade we do not find self-selection into trading.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere

Discussion Papers Nr. 1276
2013 | Heike Belitz and Florian Mölders

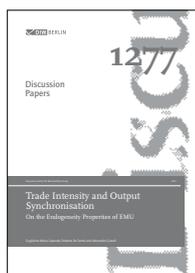


International Knowledge Spillovers through High-Tech Imports and R&D of Foreign-Owned Firms

The international transmission of knowledge through import spillovers, as a source of TFP growth, has received much attention in the literature. We investigate two additional direct channels through which R&D disseminates: the import of high-technology goods and the internationalization of business R&D. Building on an extensive dataset, covering both developing and industrial countries, we add foreign owned patents as a proxy for R&D activities of multinationals. While we confirm the significance of import spillovers for all countries included, we find additional spillovers for developing countries through the import of high-technology goods. Only developed economies seem to benefit from the diffusion of knowledge that originates through cross-border cooperation in R&D by multinationals.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere

Discussion Papers Nr. 1277
2013 | Guglielmo Maria Caporale, Roberta De Santis and Alessandro Girardi



Trade Intensity and Output Synchronisation: On the Endogeneity Properties of EMU

Using annual bilateral data over the period 1988-2011 for a panel of 24 industrialised and emerging economies, we analyse in a time-varying framework the determinants of output synchronisation in EMU (European Monetary Union) distinguishing between core and peripheral member states. The results support the specialisation paradigm rather than the endogeneity hypothesis. Evidence is found in the euro period of diverging patterns between the core and the peripheral EMU countries raising questions about the future stability of EMU.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



Kristina van Deuverden ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin. Der Beitrag gibt die Meinung der Autorin wieder.

Stabilitätsprogramm bei Beschluss bereits veraltet

Seit Einführung der gemeinsamen Währung überwacht die Europäische Kommission die Haushaltsführung in den Mitgliedsländern. Grundlage für diese Überwachung sollten jeweils im Herbst eines Jahres vorzulegende Stabilitätsprogramme sein, in denen die Entwicklung der Wirtschaft zum einen, die der öffentlichen Finanzen zum anderen ausführlich dargelegt werden. Die Eurokrise hat eindrucksvoll gezeigt, dass diese Vorgehensweise tragfähige öffentliche Finanzen nicht gewährleisten kann, und das Verfahren wurde reformiert. Grundlage für die Haushaltsüberwachung sind auch nach der Reform von den Mitgliedsländern vorzulegende Stabilitätsprogramme. Diese beruhen auf der Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung im November des Vorjahres dem Zeitpunkt, zu dem auch die EU-Kommission ihren Jahreswirtschaftsbericht vorlegt und bilden einen Projektionszeitraum von fünf Jahren ab.

Diese Woche ist es so weit, und das Stabilitätsprogramm wird im Kabinett diskutiert. Erscheinungsdatum und Projektionszeitraum sind mit der in diesem Wochenbericht veröffentlichten Einschätzung des DIW Berlin über die wirtschaftliche Entwicklung und Finanzlage der öffentlichen Hand in der mittleren Frist identisch. Die Ergebnisse dürften jedoch deutlich voneinander abweichen. Die Frage, warum dies so ist, liegt auf der Hand. Ist es allein eine andere Sichtweise oder ist eine der Projektionen vielleicht sogar unseriös?

Die Sichtweisen werden an der einen oder anderen Stelle sicher voneinander abweichen. Vor allem aber sind die berücksichtigten Datenstände unterschiedlich. Die im Stabilitätsprogramm zugrunde gelegte wirtschaftliche

Entwicklung basiert auf dem teilweise angepassten Datenstand vom November vergangenen Jahres. Die Projektion des DIW Berlin beruht auf aktuellen Daten. Nun vergeht zwischen November und April nicht gerade viel Zeit. Trotzdem kann die wirtschaftliche Einschätzung sich ändern, auch weil simple Datenrevisionen von Zeit zu Zeit große Probleme verursachen können. So auch dieses Mal. Die Zahl der Erwerbstätigen ist kräftig revidiert worden. Der Eckwertebeschluss für den Bundeshaushalt vom März dieses Jahres enthält ebenfalls noch den alten Datenstand. Die Regierung schätzt auf dieser Grundlage, dass die Zahl der Erwerbstätigen im laufenden Jahr um 15 000 Personen höher liegen dürfte als im Vorjahr; die Projektion des DIW Berlin sagt eine Zunahme um 186 000 Personen vorher. Dies hat erhebliche Konsequenzen für die Lohnsumme, die wichtigste Einflussgröße für die öffentlichen Finanzen.

Das Stabilitätsprogramm, in das viel Zeit, Sachverstand und Geld fließen, ist bereits völlig überholt, wenn es veröffentlicht wird. Nun ist die Relevanz im Fall Deutschlands vielleicht nicht so groß: Die Finanzlage ist gut, eine Haushaltsnotlage nicht in Sicht, und auch die wirtschaftliche Entwicklung gibt keinen Anlass zur Sorge. Aber, was passiert, wenn sich die Einschätzung der Finanzlage nicht verbessert sondern verschlechtert? Und Deutschland geht es gut. Was ist eigentlich mit den Stabilitätsprogrammen der Krisenländer? Schließlich: Darf ein veraltetes Programm wirklich die Grundlage für die Haushaltsüberwachung durch die Kommission bilden? Wohl kaum: Wirtschaftspolitisches Handeln sollte auf einer aktuellen Einschätzung der Entwicklungen beruhen.