

Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005

Zur Analyse der Entwicklung der öffentlichen Finanzen bieten sich je nach Untersuchungsziel verschiedene Herangehensweisen an. Im Rahmen der europäischen Haushaltsregeln und insbesondere des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist die um Konjunkturlinien bereinigte strukturelle Entwicklung von besonderem Interesse. Im Folgenden wird eine in der Bundesbank und dem Eurosystem konzipierte Methode vorgestellt, mit der die Entwicklung des strukturellen staatlichen Finanzierungssaldos disaggregiert aus den Veränderungen der dahinter stehenden Einnahmen- und Ausgabenkategorien erklärt wird. Das Verfahren wird anhand einer Untersuchung der jüngeren Entwicklung in Deutschland illustriert. Sie zeigt, dass für den starken Defizitanstieg nach dem Jahr 2000 zwar auch konjunkturelle Einflüsse eine Rolle gespielt haben. Ausschlaggebend war aber der Rückgang der strukturellen Einnahmenquote, der mit der Verringerung des im Jahr 2000 außerordentlich hohen Niveaus der gewinnabhängigen Steuern, mit der strukturell schwachen Entwicklung wichtiger Bemessungsgrundlagen der Abgaben und mit Steuersenkungen zusammenhing. Die ausgabenseitige Zurückhaltung bildete ein gewisses Gegengewicht.

Der disaggregierte Ansatz

Möglichkeiten zur Analyse der öffentlichen Finanzen

Zur Beschreibung und Analyse der Entwicklung der öffentlichen Finanzen gibt es eine Vielzahl von Methoden und Herangehensweisen. So kann sich die Untersuchung auf den Gesamtstaat oder auf einzelne Teilbereiche wie die Gebietskörperschaften, die Sozialversicherungen oder den häufig im Zentrum des Interesses stehenden Bund beziehen. Im Hinblick auf das zu Grunde gelegte statistische Konzept wird insbesondere auf Angaben aus den Haushaltsrechnungen (Finanzstatistik) oder den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) zurückgegriffen. Darüber hinaus können bei der Analyse konjunkturelle Einflüsse oder Sonderfaktoren berücksichtigt werden. Über die kurzfristige Perspektive hinaus werden vor allem in der Generationenbilanzierung die Auswirkungen der prognostizierten demographischen Entwicklung einbezogen.

Analytische Anforderungen der europäischen Haushaltsregeln...

Im Rahmen des EG-Vertrages kommt den Ergebnissen der VGR für den Gesamtstaat (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen) besondere Bedeutung zu. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt präzisiert die Haushaltsüberwachung auf der europäischen Ebene und das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit. Hierbei spielt die strukturelle Betrachtung im Sinne einer um konjunkturelle und sonstige temporäre Faktoren bereinigten Entwicklung eine wichtige Rolle. Der im Folgenden vorgestellte disaggregierte Ansatz trägt diesen Anforderungen Rechnung.¹⁾ Er ist ein weitgehend standardisiertes Verfahren und eignet sich daher auch für die Haushaltsanalyse in einem Mehrländerkontext, die

eine komprimierte Darstellung der wichtigsten Informationen sowie Vergleichbarkeit und Transparenz erfordert. Außerdem kann bei der Analyse von Prognosen der öffentlichen Finanzen die quantitative Bedeutung der wichtigsten Einflussfaktoren – makroökonomische Entwicklung, finanzpolitische Entscheidungen und Sondereffekte – offen gelegt werden.²⁾

Im disaggregierten Ansatz wird in einem ersten Schritt die strukturelle Entwicklung in den wichtigsten Budgetkategorien durch Abzug von Konjunktureinflüssen und temporären Effekten abgeleitet. Anschließend wird die Bedeutung der konjunkturbereinigten makroökonomischen Entwicklung für Veränderungen der strukturellen Einnahmenquote ermittelt und von den Auswirkungen finanzpolitischer Maßnahmen abgegrenzt. Zusammen mit zusätzlichen Informationen über ausgabenseitige Faktoren, wie etwa den Einfluss der Finanzierungsbedingungen auf die Veränderung der Zinsausgabenquote, bilden die Berechnungen die Ausgangsbasis für weitergehende Untersuchungen.

... werden mit dem disaggregierten Ansatz aufgegriffen

¹ Vorgesprochen wurde der Ansatz in: J. Kremer und K. Wendorff (2004), Germany after the qualification for EMU: A disaggregated approach to the analysis of structural public finance developments, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 73, 3, S. 358–370. Er wurde zu der hier dargestellten Form weiterentwickelt und im Rahmen einer Mehrländeranalyse verwendet in: J. Kremer, C. R. Braz, T. Brosens, G. Langenus, S. Momigliano, M. Spolander, A disaggregated framework for the analysis of structural developments in public finances, Working Paper Series, 579/2006, EZB und Deutsche Bundesbank, Diskussionspapier des Forschungszentrums, Reihe 1, Volkswirtschaftliche Studien, Nr. 05/2006.

² Eine vergangenheitsbezogene Anwendung für die Länder Belgien, Deutschland, Finnland, Italien, die Niederlande und Portugal sowie eine Analyse der Prognose der Haushaltsentwicklung in Belgien findet sich in: Kremer et al. (2006), a.a.O.

*Konjunktur-
bereinigung*

Ein zentraler Bestandteil des Verfahrens ist das Herausrechnen des konjunkturellen Einflusses auf die Staatsfinanzen. Dazu wird das im Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) entwickelte Konjunkturbereinigungsverfahren verwendet. Hierbei werden einzelne staatliche Einnahmen- und Ausgabenkategorien über konstante Elastizitäten mit ihren makroökonomischen Bezugsgrößen verknüpft – also etwa die Lohnsteuereinnahmen mit den Bruttolöhnen und -gehältern (siehe weitergehende Erläuterungen auf S. 66 f.). Die Elastizitäten geben – bei unverändertem Rechtsstand – die relative Änderung einer Budgetkategorie infolge einer Veränderung der zugehörigen Bezugsgröße um 1% an. Die konjunkturelle Schwankung der jeweiligen Bezugsgröße bestimmt somit die konjunkturellen Bewegungen der korrespondierenden Budgetkategorie. Bereinigungsverfahren, die den konjunkturbedingten Teil des Gesamtsaldos unmittelbar aus der Produktionslücke (d. h. der Abweichung zwischen dem BIP und seinem Trendwert bzw. Potenzial) ableiten,³⁾ sind für die Anwendung im Rahmen des disaggregierten Ansatzes weniger geeignet, da sie keine Informationen über die Konjunkturkomponenten einzelner Haushaltspositionen liefern. Auf Grund der teilweise recht unterschiedlichen Entwicklung der einzelnen makroökonomischen Bezugsgrößen und des BIP (z. B. bei einem exportgetriebenen Aufschwung) erlaubt das ESZB-Verfahren eine differenziertere Erfassung von Konjunktуреinflüssen als Methoden, die pauschal an der Produktionslücke ansetzen.

Die Konjunktуреinflüsse auf die gesamtwirtschaftlichen Bezugsgrößen werden mit Hilfe

eines statistischen Filterverfahrens als Abweichung von ihrem mittelfristigen Trend berechnet. Dabei werden unter anderem auch Projektionen der zukünftigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung berücksichtigt, die gegebenenfalls an neue Erkenntnisse angepasst werden müssen. Dies kann sich am aktuellen Rand in Korrekturen bei der Einschätzung des konjunkturbedingten Finanzierungssaldos beziehungsweise der Entwicklung der öffentlichen Finanzen insgesamt niederschlagen.⁴⁾ Dessen ungeachtet ist die Konjunkturbereinigung eine wichtige Grundlage für die Haushaltsanalyse und -planung. Letztere erfordert eine gesamtwirtschaftliche Prognose und sollte durch eine – vor dem Hintergrund der aktuellen Einschätzungen vorgenommenen – Einordnung der Haushaltslage im Hinblick auf ihre strukturelle Komponente ergänzt werden.

Neben der Konjunktur können temporäre Effekte die Haushaltsentwicklung beeinflussen. Hier werden sowohl temporäre finanzpolitische Maßnahmen als auch vorübergehende Einflüsse einbezogen, die nicht auf konkrete Entscheidungen zurückgehen, sofern sich ihre finanzielle Wirkung abschätzen lässt. Generell besteht bei den zu berücksichtigenden Effekten und bei der Bestimmung ihrer finanziellen Wirkung ein gewisser Ermessensspielraum. Abgesehen von den

*Bereinigung
um temporäre
Effekte*

³ Solche „aggregierten“ Verfahren werden z. B. von der Europäischen Kommission, der OECD oder dem IWF verwendet. Zu Einzelheiten siehe beispielsweise: N. Girouard und C. André (2005), Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries, Economics Department Working Papers, Nr. 434, OECD.

⁴ Die Rolle der Fehleinschätzungen der makroökonomischen Perspektiven für die Haushaltsplanungen nach dem Jahr 2000 wird von Kremer und Wendorff (2004), a. a. O., diskutiert.

Zu den Grundlagen des disaggregierten Ansatzes *)

1. Der Einfluss gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen auf den Staatshaushalt

Im Rahmen des disaggregierten Ansatzes wird der Staatshaushalt zunächst um die Einflüsse konjunktureller Schwankungen bereinigt. Im Anschluss wird die Bedeutung der trendmäßigen Wirtschaftsentwicklung für die Veränderungen der konjunkturbereinigten Quoten von Steuer- und Sozialbeitragseinnahmen zum BIP ermittelt. Hierzu werden einzelne Budgetkategorien jeweils über Elastizitäten mit makroökonomischen Bezugsgrößen verknüpft. Die Elastizitäten werden unter Beachtung der institutionellen Regelungen (z.B. des Steuerrechts) bestimmt. Sie geben an, wie groß – bei gegebenem Rechtsstand – die prozentuale Änderung in einer Budgetkategorie infolge einer Änderung der zugehörigen Bezugsgröße um 1 % ist.

Auf der Einnahmenseite werden dabei die folgenden Kategorien berücksichtigt (jeweilige makroökonomische Bezugsgrößen in Klammern): die Lohnsteuer (Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer sowie die Zahl der Arbeitnehmer), die gewinnabhängigen Steuern definiert als Summe aus Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, veranlagter Einkommensteuer und Kapitalertragsteuern (Unternehmens- und Vermögenseinkommen), die Umsatzsteuer (nominaler privater Konsum, nominale private Wohnungsbauinvestitionen und nominale umsatzsteuerbelastete Konsumausgaben des Staates), die – weitgehend mengenbezogenen – speziellen Verbrauchsteuern (realer privater Konsum) und die Sozialbeiträge (Bruttolöhne und -gehälter). Für die Konjunkturbereinigung wird unterstellt, dass Sozialbeiträge und Lohn-

steuer, die auf Bruttolöhne und -gehälter im Staatssektor gezahlt werden, sowie die umsatzsteuerbelasteten Staatsausgaben konjunkturunabhängig sind. Auf der Ausgabenseite werden das Arbeitslosengeld (Arbeitslose) und die Ausgaben der Rentenversicherung (Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer) um konjunkturelle Einflüsse bereinigt.

Für einzelne Kategorien werden bestimmte Besonderheiten beachtet. So ist die Elastizität der Lohnsteuereinnahmen bezüglich Veränderungen von Bruttolöhnen und -gehältern je Arbeitnehmer – auf Grund des progressiven Tarifs – größer als eins, während die Elastizität bezüglich Veränderungen der Arbeitnehmerzahl mit eins angesetzt wird. Bei der Umsatzsteuer werden näherungsweise Änderungen in den Anteilen von umsatzsteuerbefreiten sowie ermäßigt und regulär besteuerten Komponenten an den Bezugsgrößen berücksichtigt. Für die gewinnabhängigen Steuern und die Rentenausgaben wird unterstellt, dass ein zeitlich verzögerter Zusammenhang zur jeweiligen Bezugsgröße besteht. Bei den gewinnabhängigen Steuern wird die langfristige Elastizität unter Verwendung konstanter Gewichte auf das laufende und die beiden vorangegangenen Jahre verteilt. Bei den Renten wird berücksichtigt, dass die individuellen Rentenzahlungen mit einer zeitlichen Verzögerung näherungsweise dem Wachstum der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer folgen.

a) Konjunkturbereinigung

Der Einfluss der Konjunktur auf eine Kategorie wird durch Multiplikation der Elastizität mit der

* Für weitere Informationen zum ESZB-Konjunkturbereinigungsverfahren siehe: C. Bouthevillain, P. Cour-Thimann, G. van den Dool, P. Hernández de Cos, G. Langenus, M. Mohr, S. Momigliano und M. Tujula, Cyclically adjusted budget balances: an alternative approach, Working Paper Series Nr. 77/2001, EZB. Eine ausführlichere

Beschreibung des disaggregierten Ansatzes findet sich in Kremer et al. (2006), a. a. O. — 1 Die Wahl des Filters und des Glättungsparameters wird in Bouthevillain et al. (2001), a. a. O. diskutiert. Die hier abgeleiteten Aussagen gelten qualitativ auch dann, wenn man beispielsweise den von der Europäischen Kommission im Rahmen ihres Pro-

relativen Trendabweichung der realen Bezugsgrößen abgeleitet. Die Trendabweichung wird durch Anwendung des Hodrick-Prescott-Filters mit einem Glättungsparameter $\lambda = 30$ berechnet.¹⁾ Zur Preisbereinigung der Bruttolöhne und -gehälter beziehungsweise der Unternehmens- und Vermögenseinkommen, für die in den VGR keine Deflatoren angegeben werden, wird der Deflator des privaten Konsums beziehungsweise des BIP verwendet. Zur Bestimmung der strukturellen Einnahmen- und Ausgabenquoten wird das bereinigte nominale BIP im Nenner als Produkt aus BIP-Deflator und HP-Trend des realen BIP berechnet. Damit wird für Zähler und Nenner analog vorgegangen.²⁾

b) Fiscal Drag und strukturelle Abkopplung der Bemessungsgrundlage vom BIP

Für die strukturellen Quoten der einzelnen Steuerarten und der Sozialbeiträge zum BIP wird ermittelt, welcher Anteil einer Veränderung auf einen Fiscal Drag beziehungsweise auf eine trendmäßige Abkopplung der zugeordneten Bemessungsgrundlagen vom BIP zurückgeht. Ein Fiscal Drag für eine spezielle Kategorie entsteht, wenn die Elastizität ε der Einnahmen R aus dieser Kategorie von eins abweicht. Grundsätzlich wird der Einfluss folgendermaßen bestimmt:

$$\frac{(\varepsilon - 1) m_t^T R_{t-1}}{Y_t^T},$$

wobei m^T für die Wachstumsrate der bereinigten Bemessungsgrundlage und Y^T für das bereinigte BIP stehen. Für die weitgehend als Men-

duktionsfunktionsansatzes verwendeten höheren Wert von 100 oder einen niedrigeren Wert, wie in der Literatur teilweise vorgeschlagen, von beispielsweise 6 verwendet. — 2 Im Rahmen der Konjunkturber-

gensteuern ausgestalteten speziellen Verbrauchsteuern ergibt sich der Fiscal Drag bei Veränderungen des Deflatoren des privaten Konsums. Bei der Lohnsteuer entsteht der Fiscal Drag infolge von Veränderungen der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter. Für die gewinnabhängigen Steuern wird die unterstellte Zeitverzögerung zwischen Veränderungen der Bemessungsgrundlage und des Steueraufkommens berücksichtigt.

Der Einfluss einer Abkopplung der Bemessungsgrundlage vom BIP, das heißt von Unterschieden im Wachstum m^T der bereinigten Bemessungsgrundlage und y^T des bereinigten BIP, ist näherungsweise gegeben durch:

$$\frac{(m_t^T - y_t^T) R_{t-1}}{Y_t^T}.$$

2. Die Entwicklung der strukturellen Zinsausgabenquote

Die jährliche strukturelle Veränderung der Zinsausgaben I in Relation zum BIP wird auf den Einfluss von Veränderungen der Durchschnittsverzinsung auf die Staatsschuld i und des Schuldenstandes D zurückgeführt. Die Bedeutung von Änderungen in der Durchschnittsverzinsung wird bestimmt als:

$$\frac{(i_t - i_{t-1})(D_{t-1} + D_t)/2}{Y_t^T}, \text{ wobei } i_t = \frac{I_t}{(D_{t-1} + D_t)/2}.$$

Die Wirkung von Schuldenstandsänderungen wird als Restgröße berechnet.

faktisch mit der relativen Trendabweichung der realen Bezugsgröße gleichgesetzt. Dies bedeutet, dass der bereinigte Wert der nominalen Bezugsgröße mit dem Produkt aus Deflator und Trend der realen Bezugsgröße übereinstimmt.

Strukturelle staatliche Einnahmen und Ausgaben*) in Prozent des Trend-BIP

Position	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Finanzierungssaldo	-1,7	-3,4	-3,9	-3,5	-3,4	-3,0
Zinsen	3,2	3,1	2,9	3,0	2,8	2,8
Primärsaldo	1,5	-0,3	-0,9	-0,6	-0,5	-0,2
Einnahmen	47,3	45,3	44,5	44,2	43,0	43,3
davon:						
Steuern und Sozialbeiträge	43,5	41,5	40,7	40,6	39,6	39,8
Nichtsteuerliche Einnahmen 1)	3,8	3,9	3,8	3,7	3,4	3,5
Primärausgaben	49,1	48,8	48,4	47,7	46,4	46,3
davon:						
Sozialausgaben 2)	27,2	27,4	27,5	27,4	26,7	27,0
Subventionen	2,0	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5
Arbeitnehmerentgelte	8,2	8,0	7,9	7,7	7,6	7,4
Vorleistungen	4,1	4,1	4,2	4,1	4,0	4,2
Bruttoanlageinvestitionen	1,8	1,8	1,7	1,5	1,4	1,3
Sonstige Ausgaben 3)	2,6	2,6	2,4	2,4	2,2	2,1
Nachrichtlich: 4)						
Unbereinigter Finanzierungssaldo	1,3	-2,8	-3,7	-4,0	-3,7	-3,3
Konjunkturkomponente	0,6	0,6	0,2	-0,3	-0,3	-0,4
Temporäre Effekte	2,5	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,1

* Bereinigt um konjunkturelle Einflüsse und temporäre Effekte. Abgrenzung gemäß ESVG '95. Ab 2005 einschl. Postpensionskassen. Dadurch leichter Anstieg der Einnahmen- und Ausgabenquoten gegenüber den (noch nicht angepassten) Vorjahren. Abweichend vom Ausweis des Statistischen Bundesamtes saldenneutrale Einbeziehung der Zölle, des Anteils der EU am Mehrwertsteueraufkommen und der Subventionen der EU. — 1 Sonstige

empfangene laufende Transfers, Verkäufe und empfangene Vermögenstransfers. — 2 Einschl. sonstiger laufender Transfers an private Haushalte. — 3 Sonstige geleistete laufende Transfers an Kapitalgesellschaften und die übrige Welt, Netto-Zugang sonstiger nichtfinanzieller Vermögensgüter und geleistete Vermögenstransfers. — 4 Angaben in Prozent des nominalen BIP.

Deutsche Bundesbank

UMTS-Erlösen im Jahr 2000 haben temporäre Effekte die Entwicklung im betrachteten Zeitraum kaum beeinflusst.

Außer der Konjunktur und den hier berücksichtigten temporären Effekten können sich auch weitere transitorische Einflüsse in den öffentlichen Haushalten niederschlagen. Diskutiert werden in diesem Zusammenhang beispielsweise die direkten Wirkungen von kurzfristigen Vermögenspreisänderungen auf die staatlichen Einnahmen.⁵⁾ Da bislang ein standardisierter Ansatz zur Schätzung solcher weiterer temporärer Effekte fehlt, werden sie im Rahmen der Analyse der nicht standardisiert erklärten Entwicklung angeführt.

Die Angabe der strukturellen staatlichen Einnahmen und Ausgaben erfolgt im Verhältnis

zum Trend-BIP (siehe oben stehende Tabelle). Um die Faktoren zu identifizieren, die die Entwicklung der strukturellen Defizitquote bestimmt haben, werden die strukturellen Veränderungen der wichtigsten Budgetkategorien im Verhältnis zum Trend-BIP berechnet (siehe Tabelle auf S. 73). Die zu Grunde liegenden Berechnungen werden in den Erläuterungen auf Seite 66f. ausführlicher beschrieben.

*Veränderungen
struktureller
Einnahmen und
Ausgaben
erklären Ent-
wicklung des
strukturellen
Defizits*

*Weitere
transitorische
Einflüsse*

5 Siehe zur Messung des Einflusses von Vermögenspreisfluktuationen auf die öffentlichen Haushalte beispielsweise: N. Girouard und R. Price (2004), Asset price cycles, "one-off" factors and structural budget balances, Economics Department Working Papers, Nr. 391, OECD, oder F. Eschenbach und L. Schuknecht (2002), Asset prices and fiscal balances, Working Paper Series, 1/2002, EZB.

Strukturelle Trends auf der Ausgabenseite

*Veränderung der
strukturellen
Ausgaben:
Zinsausgaben
und...*

Auf der Ausgabenseite wird zunächst zwischen Zins- und Primärausgaben unterschieden. Die Entwicklung der Zinsausgaben wird grundsätzlich durch den Zinssatz, die Neuverschuldung und die fällig werdende Verschuldung bestimmt. Im Rahmen des disaggregierten Ansatzes werden Änderungen der strukturellen Zinsausgabenquote danach differenziert, ob sie sich aus einer Veränderung der Durchschnittsverzinsung oder des Schuldenstandes ergeben.

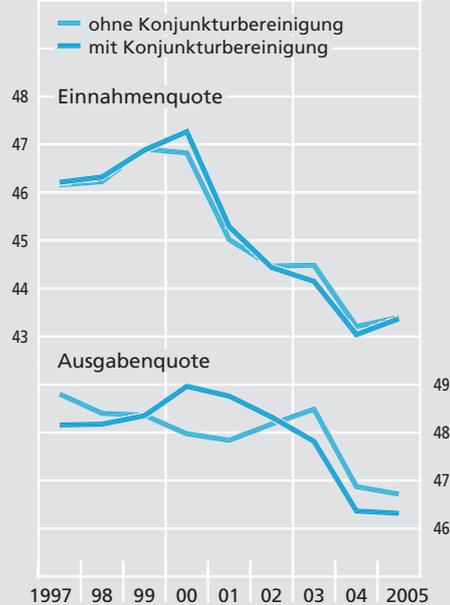
... Primärausgaben

Die Entwicklung der strukturellen Primärausgabenquote wird über den Beitrag der Sozialausgaben, Subventionen, Personalausgaben, Vorleistungen, Investitionsausgaben und sonstiger VGR-Kategorien (andere geleistete laufende Transfers, Netto-Zugang sonstiger nichtfinanzieller Vermögensgüter und geleistete Vermögenstransfers) erklärt. Ergänzt werden diese Informationen durch Berechnungen zum Einfluss von Ausgaben für Gesundheitsleistungen, die Alterssicherung und den Arbeitsmarkt sowie zur Veränderung des Personalbestandes im Staatssektor.

Die Ausgaben sind zwar zu einem großen Teil konjunkturunabhängig. Dennoch wird die Entwicklung der unbereinigten Ausgabenquoten stark durch die konjunkturellen Schwankungen des nominalen BIP beeinflusst. Wenn etwa die Ausgaben mit dem Trend des BIP zunehmen, das BIP jedoch konjunkturbedingt schwächer wächst, steigt die unbereinigte Ausgabenquote. In diesem Fall ist jedoch die Ausgabenpolitik nicht unbe-

Staatseinnahmen und -ausgaben *)

in % des BIP



* Ohne UMTS-Erlöse.

Deutsche Bundesbank

dingt als expansiv zu charakterisieren. Demgegenüber legen die hier ausgewiesenen Veränderungen der strukturellen Ausgabenquoten eher die grundlegenden Entwicklungstendenzen offen (siehe auch oben stehendes Schaubild).

Strukturelle Trends auf der Einnahmenseite

Auf der Einnahmenseite wird die Entwicklung der Steuer- und Sozialbeitragseinnahmen und der nichtsteuerlichen Einnahmen (sonstige empfangene laufende Transfers, Verkäufe und empfangene Vermögenstransfers) separat ausgewiesen. Für die Steuer- und Sozialbeitragseinnahmen wird zwischen dem Einfluss der makroökonomischen Entwicklung und den Auswirkungen (diskretionärer) finanzpoli-

*Makroinflüsse,
Finanzpolitik
und Sonder-
faktoren
auf der
Einnahmenseite*

tischer Maßnahmen unterschieden. Da sich letztere häufig nur näherungsweise ermitteln lassen, die Bemessungsgrundlagen teilweise nur grob erfasst werden können und außerdem vielfach Sonderfaktoren eine Rolle spielen, bleibt ein Teil der Veränderung hierdurch unerklärt. Die Faktoren, die sich in dieser Restgröße (Residuum) niederschlagen, sollten qualitativ erläutert werden. Als zusätzliche Information wird der Teil der Einnahmenveränderung angegeben, der sich spiegelbildlich auch auf der Ausgabenseite zeigt. Dabei handelt es sich um Sozialbeiträge und Lohnsteuer, die auf Bruttolöhne und -gehälter der Staatsbediensteten gezahlt werden, sowie um die Umsatzsteuerzahlungen des Staates (an sich selbst). In der Tabelle auf Seite 73 werden die Ergebnisse im Aggregat gezeigt. Dahinter stehen Berechnungen für die einzelnen, auch in der Konjunkturbereinigung getrennt behandelten Steuerarten und für die Sozialbeiträge (siehe Tabelle auf S. 75).

Makroökonomische Trends beeinflussen die strukturellen Quoten

Um den Einfluss makroökonomischer Trends zu bestimmen, werden die bereinigten Bemessungsgrundlagen und die Elastizitäten aus der Konjunkturbereinigung verwendet. Ist die Elastizität für eine Einnahmenkategorie von eins verschieden oder weicht das Trendwachstum ihrer gesamtwirtschaftlichen Bemessungsgrundlage von dem des BIP ab, so verändert sich die strukturelle Quote dieser Kategorie. Im ersten Fall wird hier verallgemeinernd von Fiscal Drag gesprochen, im zweiten Fall von einer (strukturellen) Abkopplung der Bemessungsgrundlage vom BIP. Beide Faktoren beeinflussen die strukturelle Einnahmenquote, ohne dass dahinter ein aktives finanzpolitisches Eingreifen steht.

Auf Grund der progressiven Tarifgestaltung bei der Einkommensteuer ergibt sich ein positiver Fiscal Drag, da mit zunehmenden Einkommen der Durchschnittsteuersatz steigt. Bei den weitgehend mengenabhängigen speziellen Verbrauchsteuern (z. B. Mineralölsteuer) ist der Fiscal Drag dagegen in der Regel negativ, da das nominale Trend-BIP im Nenner der Quote von der Preisentwicklung abhängt, die Steuereinnahmen im Zähler hierdurch aber kaum direkt beeinflusst werden. Insgesamt dominiert im betrachteten Zeitraum der Fiscal Drag bei der Einkommensteuer, so dass sich per saldo ein positiver Einfluss auf die strukturelle Einnahmenquote ergibt.

Fiscal Drag

Die Entwicklung der makroökonomischen Bemessungsgrundlage einer Einnahmenkategorie kann sich aus verschiedenen Gründen sowohl kurzfristig als auch längerfristig vom BIP abkoppeln. So führen Tarifierhöhungen bei indirekten Steuern dazu, dass das Volkseinkommen strukturell langsamer zunimmt als das BIP (zu Marktpreisen). Da direkte Steuern und Sozialbeiträge auf Faktoreinkommen erhoben werden, kommt es zu einer negativen Abkopplung dieser Abgaben vom BIP. Außerdem hat zum Beispiel eine Verschiebung im Volkseinkommen zu Gunsten der Unternehmens- und Vermögenseinkommen eine positive Abkopplung bei den gewinnabhängigen Steuern und eine – vom Umfang her bedeutendere – negative Abkopplung bei der Lohnsteuer und den Sozialbeiträgen zur Folge. Zu einer Abkopplung bei den indirekten Steuern kommt es beispielsweise, wenn sich umsatzsteuerbefreite Komponenten des BIP, wie etwa die Exporte, mittelfristig anders

Abkopplung der makroökonomischen Bemessungsgrundlagen vom BIP

entwickeln als der umsatzsteuerbelastete Endverbrauch.

*Wirkung
finanz-
politischer
Maßnahmen
schwer
abzuschätzen*

Ein großer Teil der Änderung in den strukturellen Einnahmenquoten geht auf Rechtsänderungen und Anpassungen der Sozialbeitragsätze zurück. Für die hier vorgestellten Berechnungen wurden die finanziellen Wirkungen der Rechtsänderungen teilweise den Schätzungen entnommen, die im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses von der Regierung vorgelegt wurden, und teilweise auf Basis der vergangenen Entwicklung der Bemessungsgrundlagen ermittelt. Gerade bei umfangreicheren Änderungen – wie etwa der Unternehmenssteuerreform 2001 oder der schrittweisen Absenkung des Einkommensteuertarifs – ist die Schätzunsicherheit aber hoch. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist dies in Rechnung zu stellen.

*Residuum
zeigt Schätz-
unsicherheit
und Sonder-
effekte*

Entwicklungen bei Steuern oder Sozialbeiträgen, die sich nicht durch die oben genannten Faktoren erklären lassen, werden im Residuum ausgewiesen. Residuen können sich beispielsweise durch eine Fehleinschätzung der Wirkungen von Rechtsänderungen ergeben. Außerdem bilden die hier unterstellten makroökonomischen Bezugsgrößen die Entwicklung der tatsächlichen Bemessungsgrundlagen nur grob nach. So kann es beispielsweise zu Verschiebungen in der Bezugsgröße für die Umsatzsteuer hin zu steuerermäßigten und -befreiten Komponenten kommen, die insbesondere auf Grund einer unzureichenden Datenlage nur näherungsweise erfasst werden können. Hierdurch sinkt der durchschnittliche Steuersatz in Bezug auf die unterstellte makroökonomische Bemessungs-

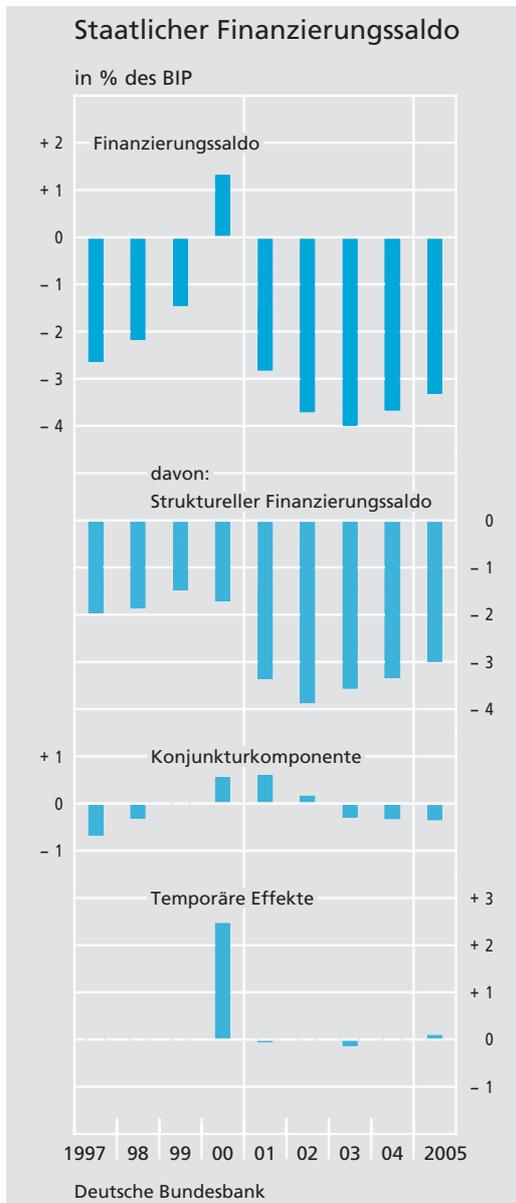
ungsgrundlage, was zu einem negativen Residuum bei der Umsatzsteuer führt. Besonders bei den gewinnabhängigen Steuern weichen die Entwicklung der tatsächlichen Bemessungsgrundlage und der – mangels besserer Informationen verwendeten – Unternehmens- und Vermögenseinkommen teilweise deutlich voneinander ab. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass Abschreibungen das Steueraufkommen mindern können, nicht jedoch die hier verwendete Bemessungsgrundlage aus den VGR. Auch die (eingeschränkte) steuerliche Verlustverrechnung kann eine Rolle spielen. Hinzu kommt, dass zeitliche Verschiebungen bei der Veranlagung oder der Abführung der Steuern – etwa im Verlauf eines Konjunkturzyklus – mit dem zu Grunde gelegten stilisierten Steuermodell nicht erfasst werden. Hierdurch können in einzelnen Jahren merkliche Residuen entstehen, die sich aber über einen längeren Zeitraum hinweg weitgehend ausgleichen sollten.

Anwendung des disaggregierten Ansatzes: die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland von 2000 bis 2005

Entwicklung des staatlichen Finanzierungssaldos

Im Jahr 2000 stellte sich die Lage der öffentlichen Finanzen auf den ersten Blick sehr günstig dar. Der unbereinigte staatliche Finanzierungssaldo wies einen Überschuss von 1,3 % des BIP aus, und die Schuldenquote sank erstmals seit der Wiedervereinigung. Bei genau-

*Grundlegende
Haushalts-
lage zur Jahr-
tausendwende
durch günstige
Sondereffekte
verdeckt*



erer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass die strukturelle Haushaltsposition deutlich ungünstiger war. Sie wurde nur vorübergehend durch starke Sondereffekte überlagert. So hätte sich ohne die einmaligen Erlöse aus dem Verkauf von UMTS-Lizenzen anstelle eines Überschusses ein Defizit in Höhe von 1,1% des BIP ergeben. Die über dem Trend liegenden Wachstumsraten im Jahr 2000 und den vorangegangenen Jahren hatten zudem

zur Folge, dass die unbereinigte Defizitquote zur Jahrtausendwende konjunkturbedingt um etwa einen halben Prozentpunkt niedriger als die strukturelle Quote ausfiel. Noch stärker fiel aber ins Gewicht, dass die gewinnabhängigen Steuern bis 2000 deutlich schneller gewachsen waren, als es mit Hilfe von Steuerrechtsänderungen und der Entwicklung der Unternehmens- und Vermögenseinkommen erklärt werden kann. Im Jahr 2000 wiesen sie ein außerordentlich hohes Niveau auf.

In den folgenden beiden Jahren entfielen diese positiven Einflüsse oder kehrten sich sogar ins Gegenteil um. Die ungünstige strukturelle Haushaltsposition trat mit aller Deutlichkeit zu Tage. Im Jahr 2002 erreichte die unbereinigte Defizitquote 3,7% und übertraf damit den im EG-Vertrag festgelegten Referenzwert von 3% deutlich. Gegenüber der um den einmaligen Effekt der UMTS-Erlöse bereinigten Defizitquote des Jahres 2000 kam es zu einem Anstieg um 2½ Prozentpunkte. Hierzu trugen konjunkturelle Einflüsse mit knapp einem halben Prozentpunkt nur vergleichsweise wenig bei. Auch die umfangreichen Steuersenkungen waren letztlich nicht ausschlaggebend. So standen deutlichen Mindereinnahmen im Zusammenhang mit der ersten Stufe der Einkommensteuerreform im Jahr 2001 spürbare diskretionäre Abgabenerhöhungen im folgenden Jahr gegenüber. Entscheidend war vielmehr, dass sich die günstige Sonderentwicklung bei den gewinnabhängigen Steuern umkehrte und die diesbezüglichen Einnahmen drastisch sanken.

Die folgenden Jahre waren durch eine mäßige Verbesserung des strukturellen Finanzie-

Drastischer Defizitanstieg in den Jahren 2001 und 2002

Strukturelle Entwicklung*) in Prozent des Trend-BIP

Änderung gegenüber Vorjahr in Prozentpunkten

Position	2001	2002	2003	2004	2005	Insgesamt 2001–2005
Finanzierungssaldo	-1,7	-0,5	0,4	0,2	0,3	-1,3
Zinsen	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	0,0	-0,4
wegen Veränderung des Durchschnittszinses	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,6
wegen Veränderung des Schuldenstandes	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3
Primärsaldo	-1,8	-0,6	0,4	0,1	0,3	-1,7
Einnahmen	-2,0	-0,8	-0,3	-1,2	0,3	-4,1
davon:						
Steuern und Sozialbeiträge	-2,0	-0,7	-0,2	-0,9	0,1	-3,7
Fiscal Drag	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5
Abkopplung der Basis vom BIP	-0,2	-0,3	-0,1	-0,2	0,0	-0,9
Rechtsänderungen	-1,1	0,7	0,4	-0,6	-0,2	-0,8
Residuum	-0,9	-1,3	-0,6	-0,2	0,3	-2,6
darunter: Gewinnabhängige Steuern 1)	-0,7	-0,8	-0,1	0,1	0,0	-1,5
Nachrichtlich: Teil der Ausgaben 2)	-0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	-0,3
Nichtsteuerliche Einnahmen 3)	0,1	-0,1	-0,1	-0,3	0,1	-0,3
Primärausgaben	-0,2	-0,2	-0,7	-1,2	0,0	-2,4
davon:						
Sozialausgaben 4)	0,2	0,1	-0,1	-0,7	0,3	-0,2
Subventionen	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,5
Arbeitnehmerentgelte	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,8
Vorleistungen	0,0	0,1	-0,1	-0,1	0,2	0,1
Bruttoanlageinvestitionen	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,5
Sonstige Ausgaben 5)	0,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,5
Nachrichtlich:						
Unbereinigter Finanzierungssaldo 6)	-4,1	-0,9	-0,3	0,3	0,3	-4,6
Konjunkturkomponente 6)	0,0	-0,4	-0,5	0,0	0,0	-0,9
Temporäre Effekte 6)	-2,5	0,1	-0,1	0,2	0,1	-2,3
Ausgaben für Alterssicherung 7)	0,0	0,1	0,0	-0,2	-0,1	-0,2
Gesundheitsausgaben 8)	0,1	0,0	0,0	-0,3	0,1	-0,2
Arbeitsmarktausgaben 9)	0,0	0,0	-0,1	-0,2	0,3	-0,1
Veränderungsrate Staatsbedienstete 9)	-2,1	-0,9	-0,8	-1,2	-0,9	-1,2
Veränderungsrate reales Trend-BIP	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2
Veränderungsrate BIP-Deflator	1,2	1,5	1,0	0,8	0,5	1,0

* Bereinigt um konjunkturelle Einflüsse und temporäre Effekte. Abgrenzung gemäß ESVG '95. Ab 2005 einschl. der Postpensionskassen. Dadurch leichter Anstieg der Einnahmen- und Ausgabenquoten gegenüber den (noch nicht angepassten) Vorjahren. Abweichend vom Ausweis des Statistischen Bundesamtes saldenneutrale Einbeziehung der Zölle, des Anteils der EU am Mehrwertsteuerertrag und der Subventionen der EU. — 1 Veranlagte Einkommensteuer, Kapitalertragsteuern, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer. — 2 Auf den Staatssektor entfallende Zahlungen (geschätzt). — 3 Sonstige empfangene laufende Transfers, Verkäufe und empfangene Vermögenstransfers. — 4 Einschl. sonstiger laufender Transfers

an private Haushalte. — 5 Sonstige geleistete laufende Transfers an Kapitalgesellschaften und die übrige Welt, Netto-Zugang sonstiger nichtfinanzieller Vermögensgüter und geleistete Vermögenstransfers. — 6 Angaben in Prozent des nominalen BIP. — 7 Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung, für Beamtenpensionen und Transfers an die bzw. Leistungen der Postpensionskasse. — 8 Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung und Beihilfezahlungen für Beamte. — 9 Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit (ohne Aussteuerungsbetrag) und für Arbeitslosenhilfe (bis 2004) bzw. Arbeitslosengeld II (ab 2005) sowie Eingliederungsmaßnahmen.

*Mäßige
Konsolidierung
in den folgen-
den Jahren*

rungssaldos gekennzeichnet. Die unbereinigte Defizitquote stieg zwar 2003 noch etwas an. Dies ist allerdings vor allem auf die ungünstige Konjunktorentwicklung zurückzuführen. Die strukturelle Defizitquote verbesserte sich dagegen wie auch in den folgenden beiden Jahren um jeweils etwa einen viertel Prozentpunkt. Bei insgesamt kaum noch wachsenden Belastungen durch konjunkturelle Einflüsse und per saldo geringen Entlastungen durch temporäre Effekte ging dann auch die unbereinigte Defizitquote auf 3,3 % im Jahr 2005 zurück.

Entwicklung der Einnahmen

*Strukturelle
Einnahmen-
quote drastisch
gesunken*

Die strukturellen Einnahmen des Staates sanken in Relation zum Trend-BIP seit dem Jahr 2000 um rund vier Prozentpunkte. Ausgliederungen kommunaler Gebührenhaushalte aus dem Staatssektor (die sich spiegelbildlich auch auf der Ausgabenseite zeigen) dürften dabei im betrachteten Zeitraum nur eine begrenzte Rolle gespielt haben. Zur groben Abschätzung können die staatlichen Verkäufe, bei denen es sich zumeist um Gebühreneinnahmen handelt, bereinigt um die Mehreinnahmen aus der erstmaligen Erhebung der LKW-Maut im Jahr 2005 herangezogen werden. Sie gingen in Relation zum Trend-BIP nur leicht zurück.

*Gewisser
Anstieg durch
Fiscal Drag*

Der Fiscal Drag bewirkte seit der Jahrtausendwende einen Anstieg der strukturellen Einnahmenquote um etwa einen halben Prozentpunkt. Maßgeblich war der Progressionseffekt bei der Lohnsteuer, der auf Grund der schwachen Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigtem jedoch vergleichs-

weise gering ausfiel. Dieser einnahmenerhöhende Effekt wurde freilich durch die strukturelle Abkopplung der makroökonomischen Bemessungsgrundlagen der aufkommensstarken Abgaben von der Entwicklung des BIP mehr als aufgewogen. Besonders ausgeprägt war dies bei den Sozialbeiträgen. Während das nominale BIP zwischen 2000 und 2005 trendmäßig um jahresdurchschnittlich etwa 2,1 % zunahm, betrug das Trendwachstum der Bruttolöhne und -gehälter 1,2%. Auch die Aufkommensentwicklung der Lohnsteuer wurde dadurch merklich gedämpft.

*Ausschlag-
gebend aber
negative
Abkopplung
der makro-
ökonomischen
Bemessungs-
grundlagen, ...*

Zum Rückgang der strukturellen Einnahmenquote trugen auch Rechtsänderungen bei. Per saldo ergaben sich durch diskretionäre Maßnahmen Mindereinnahmen des Staates in Höhe von $\frac{3}{4}$ % des Trend-BIP. Zu Buche schlug hier vor allem die mehrstufige Einkommensteuerreform. Die damit verbundenen Tarifsenkungen in den Jahren 2001, 2004 und 2005 führten zu spürbaren Steuerausfällen.⁶⁾ Dem standen zwar Erhöhungen von Verbrauchsteuern, insbesondere der Mineralöl- und Stromsteuer im Rahmen der letzten Stufen der „ökologischen Steuerreform“ sowie der Tabaksteuer gegenüber. Diese erreichten aber insgesamt keinen vergleichbaren Umfang. Bei den Sozialbeiträgen und den gewinnabhängigen Steuern spielten Änderungen des Abgabenrechts über den betrachteten Zeitraum insgesamt keine nennenswerte Rolle. In einzelnen Jahren ergaben sich

*... Rechts-
änderungen, ...*

⁶ Die hier zu Grunde gelegte Schätzung der Ausfälle durch das BMF scheint allerdings für 2005 zu hoch angesetzt, worauf nicht zuletzt das positive Residuum bei der Erklärung der Veränderung der strukturellen Lohnsteuerquote mit dem disaggregierten Ansatz im letzten Jahr hindeutet.

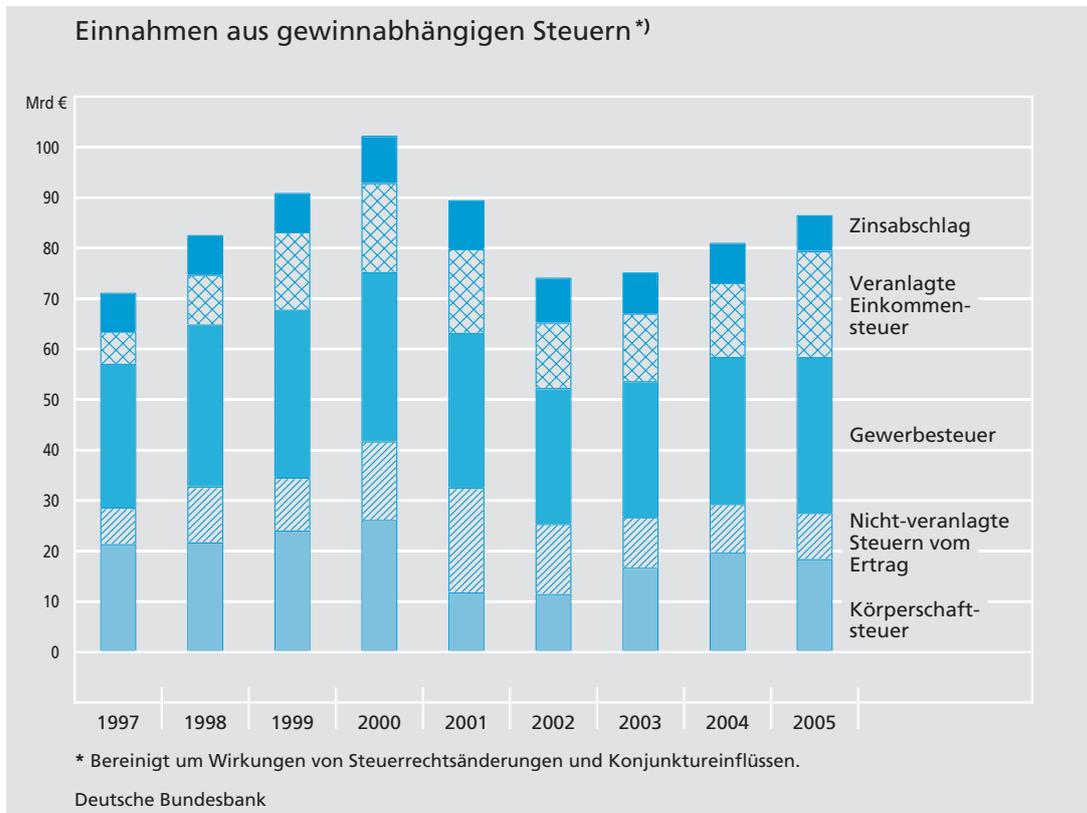
Strukturelle Entwicklung*) der Steuer- und Sozialbeitragseinnahmen in Prozent des Trend-BIP

Änderung gegenüber Vorjahr in Prozentpunkten

Position	2001	2002	2003	2004	2005	Insgesamt 2001–2005
Lohnsteuer	-0,4	0,1	0,0	-0,6	-0,2	-1,1
Fiscal Drag	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,6
Abkopplung der Basis vom BIP	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,4
Rechtsänderungen	-0,6	0,0	0,1	-0,6	-0,4	-1,5
Residuum	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,2	0,2
Sozialbeiträge	-0,3	-0,2	-0,1	-0,3	0,0	-0,9
Fiscal Drag	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Abkopplung der Basis vom BIP	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,6
Rechtsänderungen	-0,1	0,1	0,2	0,0	-0,1	0,1
Residuum	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	0,1	-0,3
Gewinnabhängige Steuern ¹⁾	-1,3	-0,3	0,0	0,2	0,3	-1,2
Fiscal Drag	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Abkopplung der Basis vom BIP	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2
Rechtsänderungen	-0,5	0,4	0,0	0,0	0,1	0,0
Residuum	-0,7	-0,8	-0,1	0,1	0,0	-1,5
Steuern vom Umsatz	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	-0,6
Fiscal Drag	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Abkopplung der Basis vom BIP	0,0	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,1
Rechtsänderungen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
Residuum	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,4
Spezielle Verbrauchsteuern	0,2	0,1	0,1	-0,2	-0,1	0,1
Fiscal Drag	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,3
Abkopplung der Basis vom BIP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rechtsänderungen	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,7
Residuum	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,1	-0,3

* Bereinigt um konjunkturelle Einflüsse und temporäre Effekte. — 1 Veranlagte Einkommensteuer, Kapitalertragsteuern, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer.

Deutsche Bundesbank



allerdings durchaus spürbare Effekte. So führte die Reform der Unternehmensbesteuerung im Jahr 2001 zunächst zu deutlichen Steuerausfällen, denen aber schon im folgenden Jahr die Wirkung verschiedener aufkommensstärkender Maßnahmen gegenüberstand.

messungsgrundlage und Rechtsänderungen bei weitem nicht erklärt werden kann. So belief sich das Residuum bei diesen Steuern in den Jahren 1997 bis 2000 auf kumuliert knapp 1½ Prozentpunkte. Hohe Nachzahlungen fielen mit einer kräftigen Heraufsetzung der Vorauszahlungen zusammen, und auch die günstige Entwicklung an den Finanzmärkten schlug sich hier nieder. In den folgenden beiden Jahren kehrte sich dieses Bild dann aber wieder um. Nun fielen die gewinnabhängigen Steuern in Relation zum Trend-BIP wiederum unerklärt um insgesamt etwa 1½ Prozentpunkte. Neben sinkenden Vorauszahlungen kam es zu umfangreichen Rückerstattungen für Vorjahre. Daneben dürfte auch der Kursverfall an den Finanzmärkten eine Rolle gespielt haben, insbesondere weil die Neubewertung bilanzieller Aktiva zu ho-

... und vor allem Sonderfaktoren bei den gewinnabhängigen Steuern...

Den mit 2½ Prozentpunkten weitaus größten Beitrag zum Rückgang der strukturellen Einnahmenquote leisteten jedoch Sonderfaktoren. Von besonderer Bedeutung war dabei die bereits erwähnte Entwicklung der grundsätzlich sehr volatilen gewinnabhängigen Steuern (vgl. oben stehendes Schaubild). Sie hatten im Jahr 2000 nach einem mehrjährigen steilen Anstieg ein außergewöhnlich hohes Niveau erreicht, das mit der Entwicklung der unterstellten makroökonomischen Be-

hen Abschreibungen im Unternehmenssektor beitrug.⁷⁾

... und anderen
Abgaben

Auch die Aufkommensentwicklung der Sozialbeiträge, der Umsatzsteuer und der speziellen Verbrauchsteuern war gedämpft. Bei letzteren hatten die in den Jahren 2004 und 2005 erheblich gestiegenen Energiepreise zur Folge, dass die Nachfrage nach Energieträgern insgesamt merklich sank. Deswegen ging bei der (als Mengensteuer ausgestalteten) Mineralölsteuer das Steueraufkommen stärker zurück, als allein auf Grund der Veränderung des realen privaten Konsums, der im Rahmen dieses Verfahrens als makroökonomische Bemessungsgrundlage dient, vermutet werden könnte. Die Verhaltensreaktionen auf die Anhebung der Tabaksteuer wirkten sich ähnlich aus. Die im Residuum zum Ausdruck kommende unerklärt schwache Entwicklung der Umsatzsteuer könnte damit zusammenhängen, dass eine Verschiebung der Konsumstruktur zu Gunsten von Produkten, die dem ermäßigten Steuersatz unterliegen oder von der Umsatzsteuer befreit sind, nur näherungsweise erfasst wird. Auch eine Zunahme des Steuerbetrugs oder von insolvenzbedingten Steuerausfällen bei dieser Steuer würde sich hier niederschlagen. Zu der nicht auf makroökonomische Entwicklungen und rechtliche Änderungen zurückgehenden Einnamenschwäche der Sozialversicherungen hat beigetragen, dass gut verdienende Versicherte von der gesetzlichen zur privaten Krankenversicherung wechselten und sich die sozialversicherungspflichtigen Entgelte daher noch schwächer entwickelten als die Bruttolöhne und -gehälter insgesamt.

Entwicklung der Ausgaben

Der sinkenden Einnahmenquote stand in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts ein Rückgang der strukturellen Ausgabenquote ($-2\frac{3}{4}$ Prozentpunkte) gegenüber. Dies reichte aber nicht aus, um einen starken Defizitanstieg zu verhindern. Dabei sank die strukturelle Zinsausgabenquote um knapp einen halben Prozentpunkt. Die stark steigende Schuldenquote führte zwar für sich genommen zu einem merklichen Anstieg der Zinsausgaben in Relation zum Trend-BIP. Insgesamt überwogen aber bei weitem die Zinersparnisse, die sich bei Umschuldungen aus den günstigen Finanzierungsbedingungen am Kapitalmarkt ergaben.

*Strukturelle
Ausgabenquote
zurückge-
gangen durch
sinkende
Zinsauf-
wendungen, ...*

Die strukturelle Primärausgabenquote sank um fast $2\frac{1}{2}$ Prozentpunkte. Dieser Rückgang war insbesondere auf die Begrenzung der Aufwendungen für das aktive Personal und damit die wichtigste Ausgabenkategorie der Gebietskörperschaften zurückzuführen. Sie änderten sich im Berichtszeitraum in absoluter Betrachtung kaum, so dass ihr Anteil am Trend-BIP um insgesamt drei viertel Prozentpunkte sank. Entscheidend war dabei der anhaltende Personalrückgang um jahresdurchschnittlich etwas mehr als 1%, der von einer Verlängerung der Arbeitszeiten begleitet wurde. Die Tarifentgelte im öffentlichen Dienst stiegen von 2000 bis 2005 um jahresdurchschnittlich etwa $1\frac{1}{2}$ % und damit etwas weniger als im privaten Sektor.

*... Begrenzung
der Ausgaben
für Personal, ...*

⁷ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Neuere Tendenzen der Steuereinnahmen, Monatsbericht, Dezember 2002, S. 15 ff.

... Investition...

Die staatlichen Sachinvestitionen sanken sogar in absoluter Betrachtung kontinuierlich und trugen insgesamt einen halben Prozentpunkt zum Rückgang der strukturellen Primärausgabenquote bei. Ihr Anteil am Trend-BIP sank von 1,8 % auf zuletzt nur noch 1,3 %. Diese Entwicklung ist teilweise Folge der anhaltend prekären Haushaltslage der Kommunen, die den überwiegenden Teil der staatlichen Sachinvestitionen tätigen und offensichtlich gerade in diesem recht disponiblen Bereich kürzten. Allerdings dürfte sie zu einem gewissen Grad auch Ausgliederungen von Gebührenhaushalten beziehungsweise der staatlichen Immobilienverwaltung (einschl. der damit verbundenen Investitionstätigkeit) sowie das Eingehen von „Public Private Partnerships“ widerspiegeln. Dies führt zu einer Verschiebung von staatlichen zu privaten Investitionen.

... und Subventionen

Der Rückgang der staatlichen Subventionen weist tendenziell auf einen Effizienzgewinn hin. Neben der fortgesetzten Abschmelzung der staatlichen Unterstützung für den Steinkohlebergbau hat hierzu auch die Rückführung der Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik beigetragen. Allerdings sind die Subventionen in den VGR sehr eng abgegrenzt und ihr Rückgang könnte durch statistische Verschiebungen in den VGR überzeichnet sein.

Konsolidierungsbeitrag der Sozialausgaben vergleichsweise gering

Ein vor dem Hintergrund ihres Anteils von gut 58 % an den Gesamtausgaben des Staates bescheidener Beitrag zur Konsolidierung auf der Ausgabenseite entfiel auf die Sozialausgaben, die größtenteils auf die Sozialversicherungen entfallen. Dies gilt auch dann, wenn berücksichtigt wird, dass in den VGR

die Leistungen für die Postpensionäre in Höhe von 6,3 Mrd € oder 0,3 % des BIP für das Jahr 2005 als Sozialtransfer ausgewiesen werden, während die Verbuchung für die Vorjahre noch nicht revidiert wurde und der damals geleistete Bundeszuschuss unter den sonstigen Ausgaben erfasst wird.

Der Anteil der staatlichen Gesundheitsausgaben am Trend-BIP ging seit 2000 um knapp einen viertel Prozentpunkt zurück. Dabei wurde der tendenziell hohe Ausgabendruck, der sich aus der mit steigendem Wohlstand überproportional zunehmenden Nachfrage nach Gesundheitsleistungen, dem kostensteigernden medizinisch-technischen Fortschritt und dem gesellschaftlichen Alterungsprozess ergibt, vor allem durch die Gesundheitsreform 2004 vorübergehend umgekehrt. Auf eine dauerhaft tragfähige Grundlage wurde die gesetzliche Krankenversicherung allerdings nicht gestellt.⁸⁾

In der gesetzlichen Rentenversicherung gelang es dagegen, das Ausgabenwachstum nachhaltig zu dämpfen. Zwar nimmt die Rentenzahl auf Grund der demographischen Entwicklung stetig zu. Der Anstieg der Rentenausgaben infolge der jährlichen Rentenanpassungen wurde aber durch die Änderung der Berechnungsvorschrift bei der Rentenreform 2001 („Riester-Treppe“) und die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors gebremst. Zukünftig dürften sich weitere Einsparungen ergeben, wenn – wie von der Bundesregierung vorgesehen – die langfristige Wirksamkeit

Gesundheitsausgaben vorübergehend stabilisiert

Anstieg der Alterssicherungsausgaben dauerhaft gedämpft

⁸ Vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank, Finanzielle Entwicklung und Perspektiven der gesetzlichen Krankenversicherung, Monatsbericht, Juli 2004, S. 15 ff.

des Nachhaltigkeitsfaktors sichergestellt und das gesetzliche Renteneintrittsalter angehoben wird. Gleichwohl dürfte die zunehmende Alterung der Gesellschaft auf längere Sicht wieder zu einem strukturellen Anstieg der altersbedingten Ausgaben im Verhältnis zum BIP führen.

*Arbeitsmarkt-
bedingte
Ausgaben
strukturell
kaum verändert*

Die strukturellen arbeitsmarktbedingten Ausgaben änderten sich in Relation zum Trend-BIP über den betrachteten Zeitraum per saldo wenig. Dabei standen der Einschränkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik die auch strukturell steigende Arbeitslosenzahl und vor allem der unerwartete Ausgabenanstieg infolge der Hartz IV-Reform gegenüber.

Schlussbemerkungen

Der hier vorgestellte disaggregierte Ansatz ergänzt die vorhandenen Instrumente zur Analyse der öffentlichen Finanzen. Er ermöglicht eine strukturierte und standardisierte Untersuchung der Entwicklung der Staatsfinanzen in den VGR. Dabei wird insbesondere den analytischen Vorgaben der europäischen Haushaltsregeln Rechnung getragen. Mit dem Ansatz werden die strukturellen – hier verstanden als die um konjunkturelle Einflüsse und temporäre Effekte bereinigten – Entwicklungen einzelner Einnahmen- und Ausgabenkategorien des Staates offen gelegt. So können die tiefer liegenden Ursachen für die Veränderungen des staatlichen Finanzierungssaldos aufgedeckt werden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass

die Aussagen zum aktuellen Rand insofern vorläufig sind, als ihnen Schätzungen über die künftige gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu Grunde liegen.

Bei einer Anwendung des disaggregierten Ansatzes auf die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland seit dem Jahr 2000 wird nicht zuletzt deutlich, dass eine grundlegende Veränderung der Lage der Staatsfinanzen nicht nur durch aktuelle finanzpolitische Entscheidungen, sondern auch durch davon unabhängige Entwicklungen begründet sein kann. So zeigt sich, dass der starke Anstieg der Defizitquote zwar auch durch negative konjunkturelle Einflüsse und merkliche Steuersenkungen begründet war. Ausschlaggebend war aber eine darüber hinausgehende kräftige Reduktion der um konjunkturelle und temporäre Effekte bereinigten Einnahmenquote, die in dieser Höhe nicht erwartet wurde. Dieser Rückgang geht zu einem erheblichen Teil auf eine Verringerung des im Jahr 2000 erreichten außerordentlich hohen Aufkommens der gewinnabhängigen Steuern zurück. Im Rückgang spiegelt sich aber unter anderem auch wider, dass die Löhne und Gehälter, die die Bemessungsgrundlage der Lohnsteuer und der Sozialbeiträge bilden, trendmäßig deutlich schwächer als das BIP wuchsen. Die strukturelle Ausgabenquote sank zwar gleichfalls spürbar. Letztlich reichte dies aber nicht aus, um die Verschlechterung auf der Einnahmenseite auszugleichen und einen deutlichen Anstieg des strukturellen Defizits zu verhindern.