

Nachhaltige Finanz- und Investitionspolitik der Bundesländer: Die ostdeutsche Perspektive

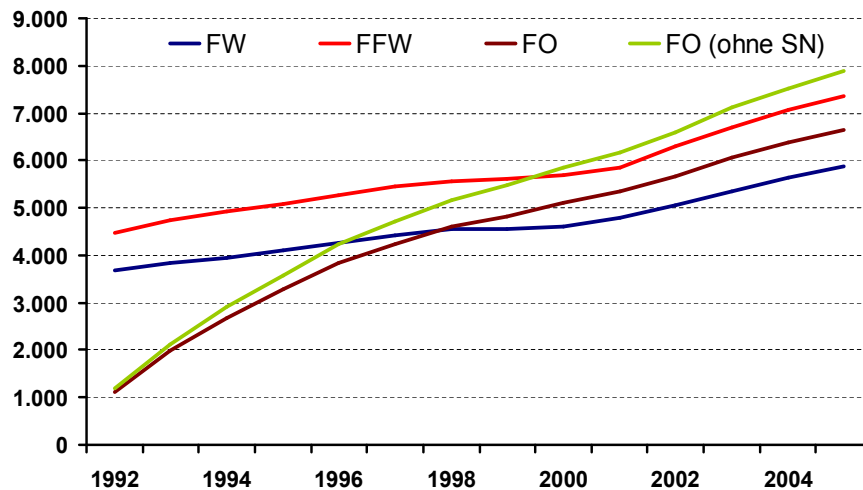
Vortrag auf der Jahrestagung 2006 des Vereins für Socialpolitik
26. – 29. September in Bayreuth

H. Seitz
TU Dresden

1. Zur finanzpolitischen Situation der neuen Länder

H. Seitz, 2006

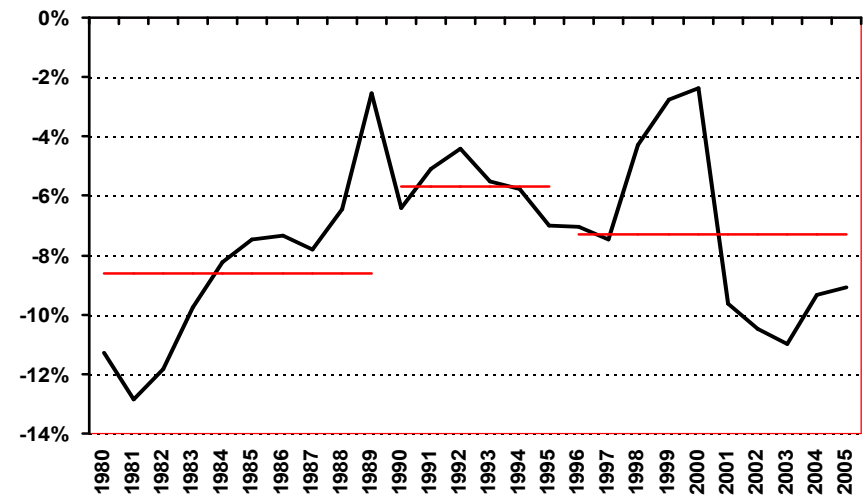
Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung seit 1992 auf der Ebene
der Länder und Gemeinden



Ohne Kassenkredite.
Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes

H. Seitz, 2006

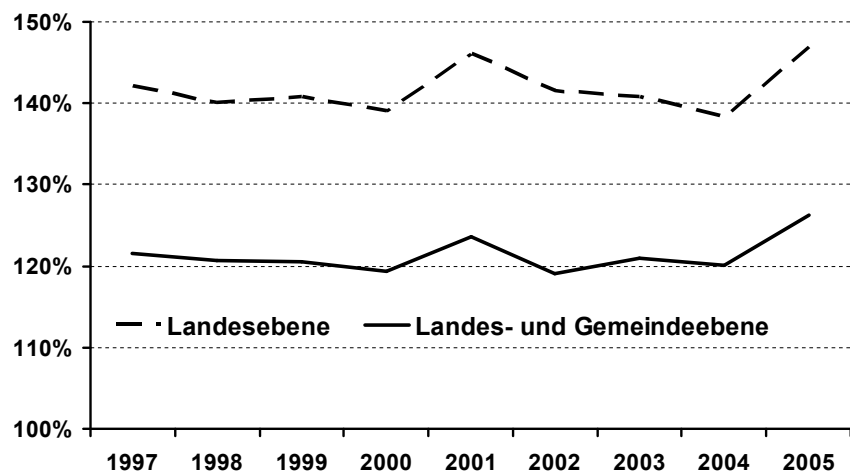
Finanzierungssaldo der Westflächenländer (nur Landesebene) in
Prozent der bereinigten Ausgaben seit 1980 und
durchschnittlicher Finanzierungssaldo in drei Teilperioden



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

H. Seitz, 2006

Entwicklung der Pro-Kopf-Primäreinnahmen^a in den ostdeutschen Flächenländern in Prozent des FFW-Vergleichswertes auf der Landesebene sowie auf der Ebene der Länder und Gemeinden



^aEinnahmen, netto der Erlöse aus Vermögensverkäufen (Primäreinnahmen).

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes

H. Seitz, 2006

Die Transferabhängigkeit der ostdeutschen Länder im Jahr 2005 (Landes- und Gemeindeebene) - Angaben in Euro je EW -

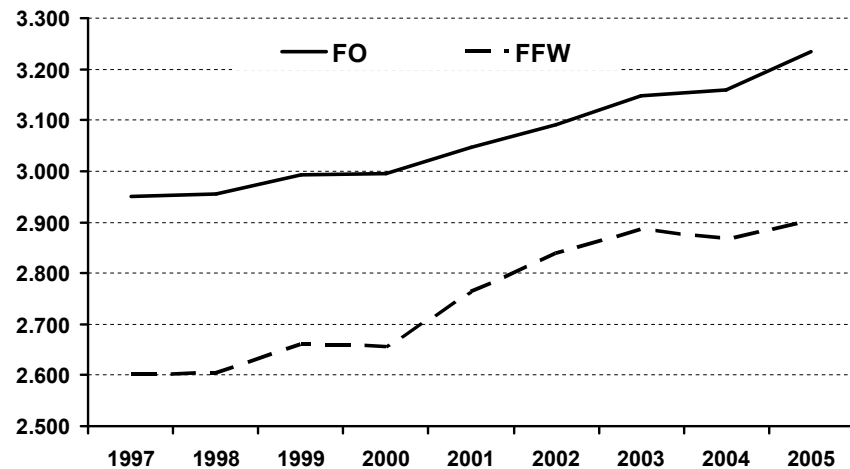
	FO	FFW	FW
Bereinigte Einnahmen, darunter	4.435	3.557	3.908
a) laufende Transfers (einschl. USt-Transfers)	1.878	289	8
davon: "ostbedingt"	798	-	-
b) investive Transfers	310	64	62
davon: "ostbedingt"	224	-	-
Transfers insgesamt	2.188	353	70
davon: "ostbedingt"	1.022	-	-
Transferquote	49,3%	9,9%	1,8%
Osttransferquote	23,1%	-	-
Einnahmen der FO in Relation zu	100%	124,7%	113,5%
Einnahmen der FO in Relation zu... (ohne Osttransferleistungen)	100%	95,9%	87,3%

Anmerkung: Die Osttransferleistungen sind geschätzt, siehe Seitz (2006).

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes sowie eigene Berechnungen

H. Seitz, 2006

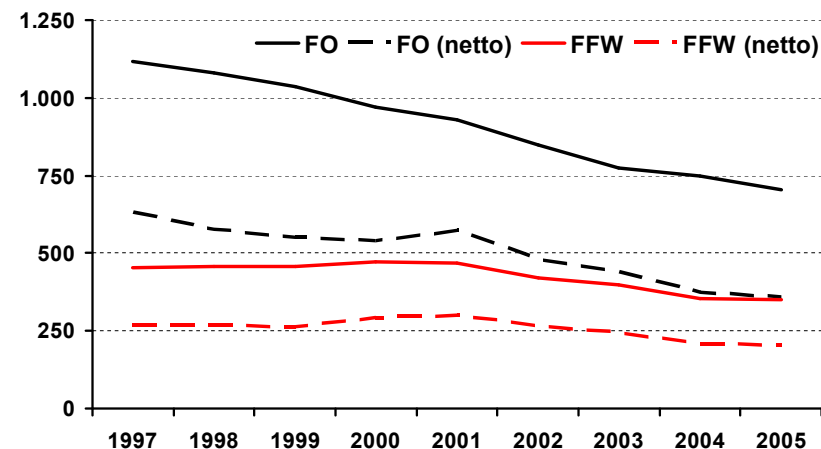
Laufende Primärausgaben (netto der Versorgungslasten sowie der AAÜG-Ausgaben) in den ostdeutschen Ländern sowie den finanzschwachen Westflächenländern in Euro je Einwohner auf der Landes- und Gemeindeebene



Quellen: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes

H. Seitz, 2006

Ausgaben für Sachinvestitionen und gewerbliche Investitionsfördermaßnahmen in Euro je Einwohner auf der Landes- und Gemeindeebene



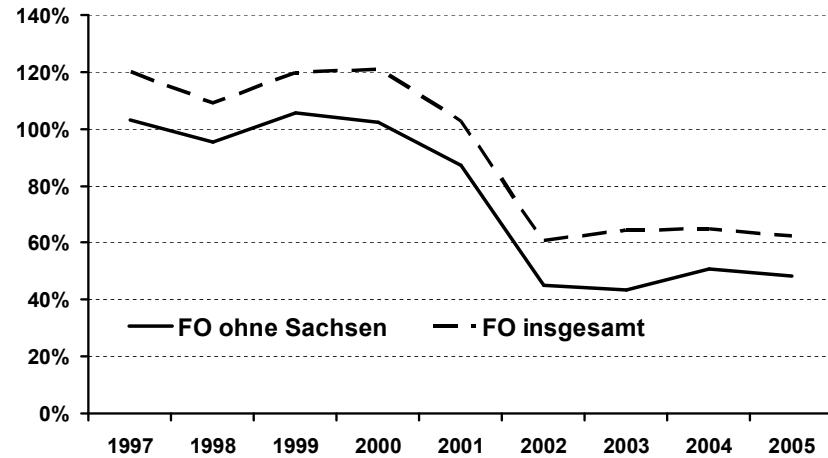
Netto = abzüglich der zweckgebundenen investiven Einnahmen (ohne ehemalige IfG-Mittel)

Ohne Flut-Effekte in Sachsen und Sachsen-Anhalt.

Quellen: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes

H. Seitz, 2006

Approximatives Abrechnungsschema zur Verwendung der Osttransferleistungen: Prozentanteil der korrekt verwendeten unmittelbaren Osttransferleistungen



Hinweis: In Sachsen werden die Osttransfers rechnerisch korrekt verwendet!

Quellen: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes

H. Seitz, 2006

2. Nachhaltigkeitsberechnungen für die ostdeutschen Länder

H. Seitz, 2006

Drei zentrale finanzpolitische Herausforderungen in Ostdeutschland:

- i) Anpassung an die Rückführung der Osttransferleistungen,
- ii) Anpassung an die demographischen Entwicklungen und
- iii) Abbau der jetzt bereits bestehenden Ausgabenüberhänge in der laufenden Rechnung.

Modellrechnung

→ "Nachhaltigkeitsziel": ausgeglichener Haushalt ab 2011

Zwei entscheidende Fragen:

1. Welche Primärausgaben sind bis 2025 finanzierbar und wie entwickeln sich die Pro-Kopf-Primärausgabenrelationen zwischen den FO und den FFW?
2. Welches Investitionsausgabenvolumen können die FO in Relation zu den FFW finanzieren?

H. Seitz, 2006

• Ausgangspunkt:

- Einnahmenprojektion für die FO und FFW:
 - ausgehend von der Steuerschätzung Mai 2006,
 - unter Beachtung der Bevölkerungsentwicklung sowie
 - Rückführung der Osttransferleistungen (Korb 1 und Korb 2)

• Annahmen:

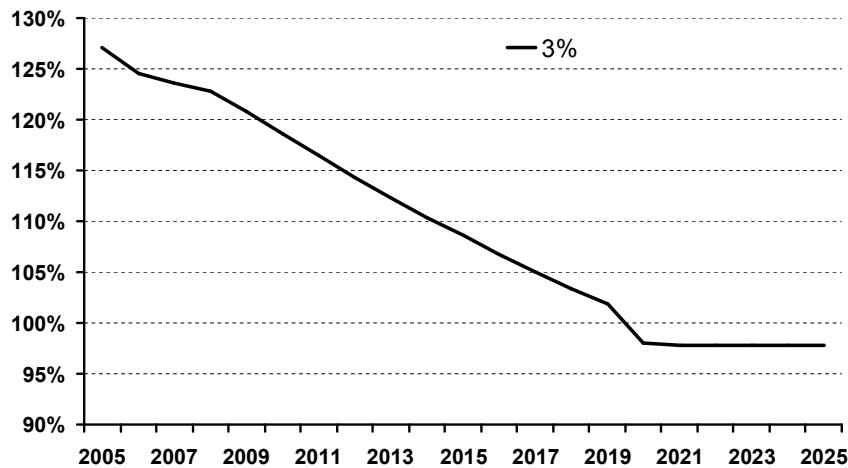
- Zinssatz von 4,68% und
- Nominalwachstumsraten (2,2% bzw. 3%)

• Modellrechnungen:

- FO insgesamt sowie
- FO ohne Sachsen

H. Seitz, 2006

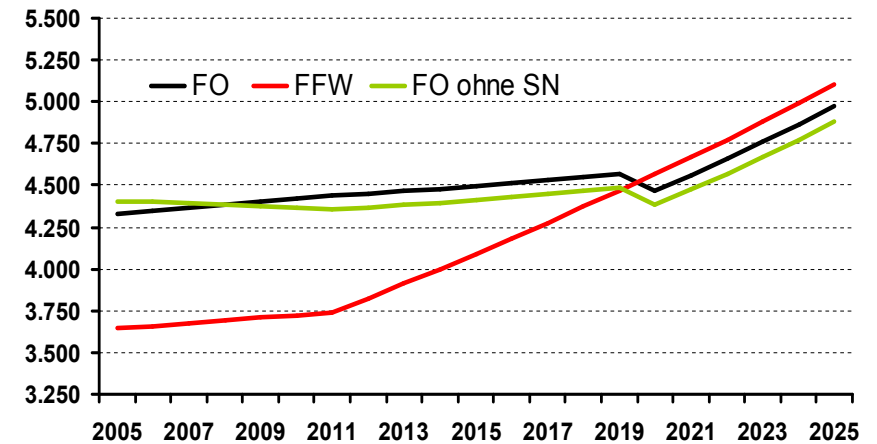
Entwicklung der Pro-Kopf-Primäreinnahmen in den ostdeutschen Flächenländern in Relation zum FFW-Durchschnitt von 2005 bis 2025



Quelle: Eigene Berechnungen bei einem BIP-Wachstum von 3%

H. Seitz, 2006

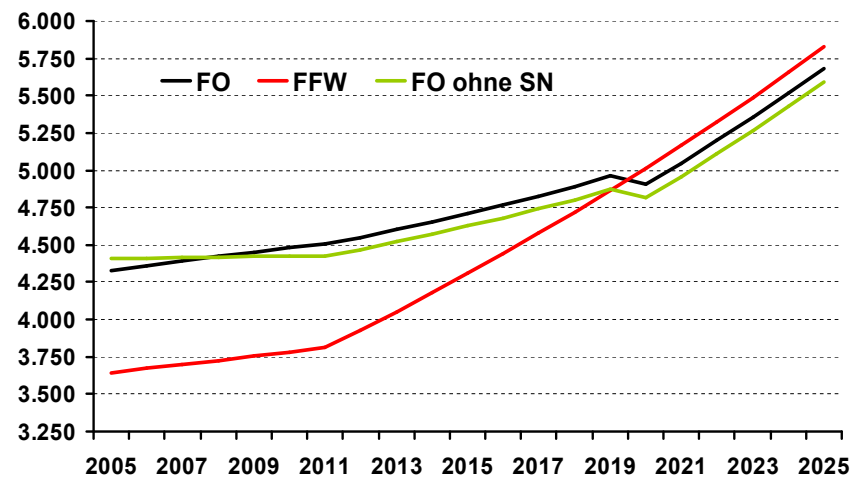
Entwicklung der Pro-Kopf-Primärausgaben bei einer Politik des ausgeglichenen Budgets im 2,2%-Szenario



Quelle: Eigene Berechnungen

H. Seitz, 2006

Entwicklung der Pro-Kopf-Primärausgaben bei einer Politik des ausgeglichenen Budgets im 3%-Szenario



Quelle: Eigene Berechnungen.

H. Seitz, 2006

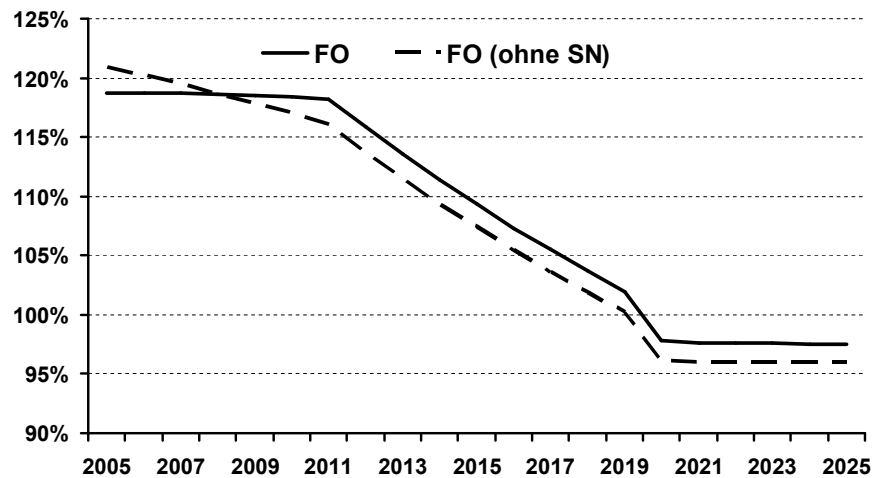
Jahresdurchschnittliche Wachstumsraten der Primärausgaben in den alternativen Modellrechnungen in %

	2006/2011		2012/2020		2021/2025	
	Volumen	Pro-Kopf	Volumen	Pro-Kopf	Volumen	Pro-Kopf
2,2%-Variante						
FO	-0,25	0,42	-0,56	0,08	1,54	2,16
FO ohne SN	-0,86	-0,20	-0,57	0,07	1,58	2,19
FFW	0,43	0,43	2,25	2,25	2,24	2,24
3%-Variante						
FO	0,01	0,68	0,30	0,95	2,37	3,00
FO ohne SN	-0,59	0,08	0,30	0,95	2,41	3,03
FFW	0,75	0,75	3,09	3,09	3,06	3,06

Quelle: Eigene Berechnungen

H. Seitz, 2006

Entwicklung der Pro-Kopf-Primärausgaben in Ostdeutschland in Relation zum FFW-Durchschnitt in %



Quelle: Eigene Berechnungen bei einem BIP-Wachstum von 3%

H. Seitz, 2006

Welches nachhaltige Investitionsvolumen könnten die FO finanzieren?

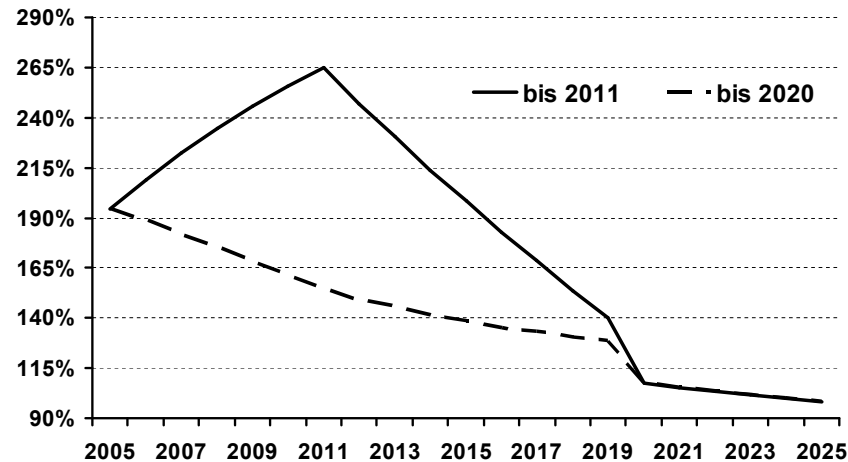
Ausgangspunkt: Wachstumspfad der nachhaltigen Primärausgaben

Annahmen:

- 1) Angleichung der laufenden Nettoprimärausgaben je Einwohner (Primärausgaben minus Versorgungsleistungen, einschließlich AAÜG) in den FO bis 2011 (alternativ bis 2020) an den Westvergleichswert.
- 2) Investitionsvolumen der finanzschwachen Westflächenländer: Anstieg der Investitionsausgaben bis zum Jahr 2011 auf das Realniveau im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2005 ab 2011: Wachstumsrate der investiven Ausgaben im Gleichschritt mit der Wachstumsrate der Nettoprimärausgaben

H. Seitz, 2006

Entwicklung der „nachhaltigen“ Pro-Kopf-Investitionsausgaben in Ostdeutschland in Relation zum FFW-Durchschnitt in Abhängigkeit der Geschwindigkeit des Abbaus der Ausgabenüberhänge in der laufenden Rechnung bei einem BIP-Wachstum von 3%



Quelle: Eigene Berechnungen bei einem BIP-Wachstum von 3%.

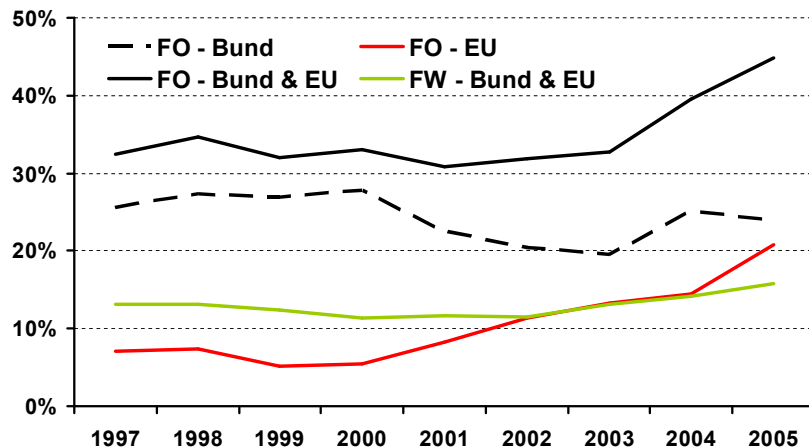
H. Seitz, 2006

3. Die föderale Perspektive

- Investive Finanzierungsverflechtungen in der Bundesrepublik
- Die fiskalischen Benefits von Infrastrukturinvestitionen

H. Seitz, 2006

Entwicklung der Zuschussquoten: Investive Zuweisungen vom Bund und der EU an die Länder (einschl. kommunale Ebene) in Prozent der Ausgaben für Sachinvestitionen und gewerbliche Investitionsförderung (in den FO: ohne ehemalige IfG-Mittel*)



*) Ohne Fluteffekte in Sachsen und Sachsen-Anhalt
 Unter Einbeziehung der rechnerischen IfG-Mittel würde die Investitionszuschussquote an die FO nochmals um ca. 25% ansteigen.
 Würde man die gesamten rechnerischen investiven Zuweisungen des Bundes im Rahmen der Solidarpaktmittel berücksichtigen, würde die Zuschussquote der FO sogar um ca. 65% ansteigen.
 → Unter Beachtung der gesamten (investiven) Osttransferleistungen werden die Infrastrukturinvestitionen sowie die gewerblichen Investitionsfördermaßnahmen vollständig durch Zuweisungen vom Bund und der EU finanziert.
 H. Seitz, 2006

Investive Zuweisungen in Prozent der Investitionsausgaben (Sachinvestitionen & gewerbliche Investitionsfördermaßnahmen) im Jahr 2003

		vom Bund	von der EU	insgesamt
Landesebene	FW	19,6%	2,3%	21,9%
	FO	32,9%	12,9%	45,8%
Land und Gemeinden	FW	11,8%	1,3%	13,1%
	FO	31,0%	11,4%	42,4%
		vom Land		
Gemeindeebene	FW	25,9%	-	25,9%
	FO	59,4%	-	59,4%

Quelle: Berechnet aus Angaben der Jahresrechnungsstatistik

H. Seitz, 2006

1. Öffentliche Investitionen unterstützen finanzpolitische Nachhaltigkeit gesamtstaatlich nur dann, wenn der fiskalische Ertrag (ρ) die Kapitalnutzungskosten übersteigt.
2. Auf der Ebene eines einzelnen Landes k gilt aber $\rho \gg \rho_k \sim \rho (1 - \lambda_k)$ mit λ_k ($\sim 0,9$) dem Grenzsteuersatz im Finanzausgleich → der Bund (und die Ländergesamtheit) müsste die fiskalischen Externalitäten durch zweckgebundene Zuweisungen mit einer Zuweisungsquote von $\theta_k \sim \lambda_k$ ausgleichen.
3. Unter fiskalischen Aspekten lohnen sich selbst hochproduktive Infrastrukturinvestitionen auf der subnationalen Ebene nicht, da die Kosten der Infrastruktur regionalisiert, deren Erträge aber sozialisiert werden.
4. Entweder der Bund (und die Ländergesamtheit) gewähren investive Zweckzuweisungen (mit sehr hohen Zuweisungsquoten), oder der Grenzsteuersatz im Finanzausgleich muss erheblich reduziert werden.
5. Eine "golden rule" auf der subnationalen Ebene unter den in der Bundesrepublik geltenden Bedingungen ist einer nachhaltigen Finanzpolitik auf der Bundesländerebene nicht förderlich.

H. Seitz, 2006

4. Fazit

- Die fehlende "fiskalische Attraktivität" dürfte kaum für den erheblichen Rückgang der Investitionen verantwortlich sein → Hauptursachen: Anstieg der *Soziallasten & strukturelle Ausgabenüberhänge* in der laufenden Rechnung.
- Striktes *Verschuldungsverbot* für die Länder und/oder erhebliche *Reduktion des Grenzsteuersatzes* im Finanzausgleich in Verbindung mit Steuer- und Ausgabenautonomie sowie Aufgabengestaltungsfreiheit → politische Durchsetzbarkeitsprobleme auf Grund des hohen Gewichts der "Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse".
- Alternative: *Verschuldungsverbot* für die Länder im Soll mit *Verpflichtung zum Defizitausgleich* innerhalb von 5 bis 7 Jahren. Schuldenaufnahme der Länder im Soll nur in Ausnahmefällen (z.B. für investive Großprojekte) und dann auch nur über den Bund, der Zins- und Tilgungsleistungen mit den Ländern unmittelbar im Zuge der Finanzausgleichsabrechnung verrechnet.

H. Seitz, 2006