Nachhaltige Finanzpolitik in der Europäischen Union

Dissertation
zur Erlangung des Grades
eines Doktors der
wirtschaftlichen Staatswissenschaften
(Dr. rer. pol.)
des Fachbereichs Rechts- und
Wirtschaftswissenschaften
der
Johannes Gutenberg-Universität Mainz

vorgelegt von
Diplom-Volkswirtin Kristin Sänger
in
Mainz
2008

Erstberichterstatter:	Prof. Dr. Rolf Peffekoven
Datum der Berichterstattung:	01.09.2008
Zweitberichterstatter:	Prof. Dr. Ashok Kaul
Datum der Berichterstattung:	24.09.2008
Tag der mündlichen Prüfung:	11.11.2008

Berichte aus der Volkswirtschaft

Kristin Sänger

Nachhaltige Finanzpolitik in der Europäischen Union

D 77 (Diss. Universität Mainz)

Shaker Verlag
Aachen 2008

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Zugl.: Mainz, Univ., Diss., 2008

Copyright Shaker Verlag 2008
Alle Rechte, auch das des auszugsweisen Nachdruckes, der auszugsweisen oder vollständigen Wiedergabe, der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.

ISBN 978-3-8322-7833-5
ISSN 0945-1048

Shaker Verlag GmbH • Postfach 101818 • 52018 Aachen
Telefon: 02407 / 95 96 - 0 • Telefax: 02407 / 95 96 - 9
Internet: www.shaker.de • E-Mail: info@shaker.de

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2008/2009 vom Fachbereich der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz als Dissertation angenommen. Während ihrer Erstellung habe ich von vielen Seiten Unterstützung erfahren, wofür ich an dieser Stelle Dank sagen möchte. Mein ganz besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Rolf Peffekoven, der mich durch wichtige Anregungen bei meiner Arbeit unterstützt, sich stets Zeit für meine Anfragen genommen und meine Sicht volkswirtschaftlicher Zusammenhänge geprägt hat. Herrn Prof. Dr. Ashok Kaul danke ich für die Übernahme der Zweitberichterstattung und das gezeigte Interesse an der Thematik.

Für die freundliche und kollegiale Zusammenarbeit während meiner Zeit am Institut für Finanzwissenschaft bedanke ich mich bei Herrn Dr. Marco Penske sowie Herrn Dr. Frank Zipfel. Auch der Sekretärin des Lehrstuhls, Frau Edeltraud Egger, gebührt Dank.

Meinen Eltern danke ich für die persönliche Unterstützung, die sie mir während meiner gesamten Ausbildungszeit, vor allem aber im Rahmen meiner Promotion haben zukommen lassen. Schließlich möchte ich Till Steiner ganz besonders für seine Hilfe und moralische Unterstützung danken, ohne die ich diesen Weg nicht bis zum Ende gegangen wäre. Zudem hat er mir in dieser Zeit auch immer wieder die Augen für andere schöne Seiten des Lebens geöffnet und mir so zu neuer Motivation verholfen.

Abgeschlossen wurde die Arbeit im Juli 2008. Schon während ihrer Erstellung wurde in der Europäischen Union immer wieder diskutiert, wie die Finanzpolitik der Mitgliedsländer nachhaltig ausgestaltet werden könnte. Bis zum Juli 2008 beobachtete Entwicklungen der Diskussion und Veränderungen rechtlicher Grundlagen wurden berücksichtigt. Später eingetretene Ereignisse, vor allem aber Auswirkungen der Finanzmarktkrise bleiben unberücksichtigt.

Kristin Sänger
Mörfelden, im November 2008

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis **IX**

Tabellenverzeichnis **XI**

Abkürzungsverzeichnis **XV**

Variablenverzeichnis **XVII**

1 Einleitung **1**

2 Die öffentliche Verschuldung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union **5**

3 Ursachen und Folgen steigender Staatsverschuldung **15**

3.1 Auswirkungen öffentlicher Verschuldung im Blickpunkt makroökonomischer Theorien 15

3.1.1 Die Sicht der Klassiker 15

3.1.2 Die keynesianische Rechtfertigung 18

3.1.3 Neoklassische Argumentation und ricardianische Äquivalenz 20

3.2 Politische und institutionelle Erklärungsansätze zunehmender Staatsverschuldung 24

3.2.1 Sicherung der politischen Macht 24

3.2.2 Lobbyaktivität und Interessengruppen 27

3.3 Steuerglättung 28

3.4 Erklärungsansätze steigender Staatsverschuldung im Rahmen der Europäischen Währungsunion 29

3.4.1 Wegfall des Wechselkursrisikos 29

3.4.2 Zunehmender Steuerwettbewerb 29

3.4.3 Verringerung der Seigniorage-Gewinne 30

3.4.4 Möglichkeit des bail-out 30

4 Anforderungen an Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung **32**

4.1 Allgemeine Anforderungen 32

4.1.1 Ökonomische Begründung 32

4.1.2 Rechtliche Verbindlichkeit 33

4.1.3 Faktische Verbindlichkeit 35

4.1.4 Politische und gesellschaftliche Akzeptanz 36
4.1.5 Durchführungs- und Sanktionsmechanismus 37
4.2 Formen einer Begrenzung der Staatsverschuldung 39
4.2.1 Quantitative Vorgaben 39
4.2.2 Prozedurale Begrenzungen 40

5 Bestehende rechtliche Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung 41
5.1 Begrenzung durch Art. 115 des deutschen Grundgesetzes 41
5.1.1 Darstellung der Regelung 41
5.1.2 Problematik des Art. 115 GG 42
5.1.3 Beurteilung des Art. 115 GG anhand allgemeiner Anforderungen an Begrenzungsregelungen 46
5.2 Begrenzung durch Art. 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft 50
5.2.1 Die Regelungen des Art. 104 EG-V 50
5.2.2 Problematik des Art. 104 EG-V 54
5.2.3 Beurteilung des Art. 104 EG-V anhand allgemeiner Anforderungen an Begrenzungsregelungen 61
5.3 Die Begrenzung durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt 64
5.3.1 Darstellung der Regelungen 64
5.3.2 Bewertung der Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes 70
5.3.3 Beurteilung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes anhand allgemeiner Anforderungen an Begrenzungsregelungen . . 73
5.3.4 Einhaltung und Überschreitung des StWP am Beispiel einzelner Mitgliedsländer der EU 77

6 Strukturelle Veränderungen der Bevölkerung und Auswirkungen auf altersbezogene Ausgaben 90
6.1 Demografische Entwicklung und Entwicklung der Erwerbsbevölkerung in den Mitgliedsländern der EU 90
6.2 Auswirkungen auf verschiedene Ausgabenkategorien 105
6.2.1 Entwicklung der Rentenausgaben 105
6.2.2 Gesundheitsausgaben 110
6.2.3 Pflegeausgaben 112
6.2.4 Bildungsausgaben 117
6.2.5 Zahlungen zur Arbeitslosenunterstützung 119

6.3 Gesamtentwicklung der altersabhängigen Ausgaben des Staates . 123

7 Nachhaltige Finanzpolitik in Europa 125

8 Methoden zur Beurteilung der Nachhaltigkeit öffentlicher Haushalte 128

8.1 Die intertemporale Budgetrestriktion als Grundlage 128
8.2 Vergangenheitsorientierte Bewertung 131
8.3 Nachhaltige Primärüberschussquoten (Primary Gap) 132
8.3.1 Methodik 132
8.3.2 Nachhaltige Primärüberschussquoten in der Europäischen Union 136
8.3.3 Bewertung der Indikatoren 144
8.4 Steuerlücken (Tax Gap) 147
8.4.1 Methodik 147
8.4.2 Steuerlücken in der Europäischen Union 150
8.4.3 Bewertung der Steuerlücken 155
8.5 Nachhaltigkeitslücken (Sustainability Gaps) 157
8.5.1 Methodik der S1 und S2 Indikatoren 157
8.5.2 Die Indikatoren S1 und S2 in den Mitgliedsländern der Europäischen Union 162
8.5.3 Bewertung der Indikatoren 167
8.6 Required Primary Balance (RPB) 171
8.6.1 Methodik 171
8.6.2 Required Primary Balances in der Europäischen Union . . 172
8.6.3 Bewertung der Required Primary Balance 174
8.7 Generationenbilanzen 175
8.7.1 Methodik 175
8.7.2 Generationenkonten der EU-Mitgliedsländer 179
8.7.3 Bewertung der Generationenbilanzierung 183
8.8 Vergleichende Bewertung der Methoden 186

9 Anpassungsbedarf im europäischen Regelwerk 191

9.1 Stärkung der theoretischen Fundierung 192
9.2 Konsequente Umsetzung der Regelungen 195
9.2.1 Präzisierung der Formulierungen 195
9.2.2 Stärkung der Durchführung 197
9.2.3 Konkretisierung des Sanktionsmechanismus 200
9.3 Berücksichtigung der langfristigen Haushaltssituation 201
9.3.1 Auswahl eines geeigneten Indikators 202

9.3.2 Integration eines Nachhaltigkeitsindikators in das Regelwerk 203

10 Abschließende Bemerkung und Ausblick **206**

A Anhang **209**

A.1 Tabellen 209

A.2 Alternative Berechnungen nachhaltiger Primärüberschussquoten . 215

A.3 Alternative Berechnungen von Steuerlücken 220

Literaturverzeichnis **XIX**

Abbildungsverzeichnis

1 Bruttoverschuldung der Tschechischen Republik und Ungarns von 1998 bis 2006 6
2 Bruttoverschuldung Lettlands, Litauens und der Slowakei von 1998 bis 2006 6
3 Bruttoverschuldung Deutschlands, Frankreichs und Italiens von 1998 bis 2006 7
4 Bruttoverschuldung Dänemarks von 1998 bis 2006 7
5 Schulden der öffentlichen Haushalte in Deutschland von 1970-2006 8
6 Relative Verschuldung der Länder Belgien, Dänemark, Irland und Spanien 9
7 Relative Verschuldung der Länder Deutschland, Frankreich, Portugal, Malta, Ungarn und Zypern 10
8 Entwicklung der Haushaltsdefizite in Deutschland, Frankreich und Italien zwischen 1998 und 2006 11
9 Überschuss- und Defizitquoten der Mitgliedsländer der EU im Jahr 2006 12
10 Investive Ausgaben und Nettokreditaufnahme in Deutschland seit 2002 46
11 Entwicklung der Geburtenraten in den Ländern der Europäischen Union zwischen 2004 und 2050 92
12 Entwicklung der Lebenserwartung in den Ländern der Europäischen Union zwischen 2004 und 2050 94
13 Zusammensetzung der EU-Bevölkerung nach Altersklassen in den Jahren 2004 und 2050 95
14 Entwicklung der Erwerbslosenquote in der EU zwischen 2003 und 2050 101
15 Veränderung der Erwerbslosenquote in den Mitgliedsländern der EU zwischen 2003 und 2050 - in Prozentpunkten 101
16 Entwicklung der Erwerbstätigkeit in der EU zwischen 2003 und 2050 - prozentuale Veränderung der Erwerbstätigen zwischen 15 und 64 Jahren 102
17 Veränderung der Erwerbstätigkeit in den Mitgliedsländern der EU zwischen 2003 und 2050 103
18 Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität in Deutschland, Frankreich und Italien 104

19 Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität in Estland, Lettland und Litauen 104
20 Gesundheitsausgaben im Referenzszenario - in % des BIP 112
21 Anteil der Schüler an der Erwerbsbevölkerung der EU25 in den Jahren 2002 und 2050 119
22 Entwicklung der Arbeitslosenquote zwischen 2004 und 2050 . . . 121

Tabellenverzeichnis

1 Zins-Steuer-Quoten der Mitgliedsländer der EU im Jahr 2006 . . . 13
2 Zins-Ausgaben-Quoten der Mitgliedsländer der EU im Jahr 2006 . 14
3 Investitionsausgaben und Nettokreditaufnahme des Bundes in den Jahren 1970-2007 in Mio. Euro 47
4 Überprüfung von Art. 115 GG bezüglich der Anforderungen an Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung 49
5 Schuldenstands- und Defizitquote in der EU im Jahr 2006 - in % des BIP 55
6 Überprüfung von Art. 104 EG-V bezüglich der Anforderungen an Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung 63
7 Überprüfung des StWP bezüglich der Anforderungen an Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung 75
8 Vergleich der vorgestellten Regelungen bezüglich der Anforderungen an Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung . . 78
9 Aktueller Stand der Defizitverfahren in der EU 79
10 Entwicklung der Lebenserwartung in den Mitgliedsländern der EU zwischen 2004 und 2050 93
11 Entwicklung der Bevölkerungszahlen in den Mitgliedsländern der EU zwischen 2004 und 2050 - in Millionen 96
12 Entwicklung der Altersstruktur in den Mitgliedsländern der EU zwischen 2004 und 2050 - in % der Gesamtbevölkerung 98
13 Entwicklung der Erwerbsquote in den Mitgliedsländern der EU zwischen 2003 und 2050 - in % des BIP 100
14 Bruttorentenausgaben des Staates zwischen 2004 und 2050 - in % des BIP 107
15 Zerlegung des Anstiegs der Rentenausgaben auf ausgabenrelevante Faktoren 109
16 Entwicklung der Gesundheitsausgaben des Staates zwischen 2005 und 2050 - in % des BIP 113
17 Pflegeausgaben des Staates in unterschiedlichen Pflegebereichen im Jahr 2004 115
18 Entwicklung der staatlichen Pflegeausgaben in den Mitgliedsländern der EU im Rahmen des Referenzszenarios - in % des BIP . . 116
19 Entwicklung der staatlichen Bildungsausgaben in den Mitgliedsländer der EU zwischen 2002 und 2050 - in % des BIP 120

20 Ausgaben zur Arbeitslosenunterstützung in den Mitgliedsländern der EU zwischen 2004 und 2050 - in % des BIP 122
21 Entwicklung der altersabhängigen Ausgaben des Staates zwischen 2004 und 2050 im Basisszenario - in % des BIP 124
22 Nachhaltige Primärüberschussquoten bei unendlichem Zeithorizont 137
23 Nachhaltige Primärüberschussquoten bei endlichem Zeithorizont . 140
24 Steuerlücken in der Europäischen Union im Jahr 2005 - in % des BIP. ($b_T = 60\%$ des BIP) 152
25 Steuerlücken in der Europäischen Union im Jahr 2005 - in % des BIP ($b_T = b_0$) 153
26 Werte der S1 und S2 Indikatoren für die Mitgliedsländer der EU im Jahr 2005 - in % des BIP 163
27 Aufschlüsselung des S2 Indikators - in % des BIP 165
28 Benötigte Primärsaldoquoten (RPB) in den Mitgliedstaaten der EU - in % des BIP 173
29 Generationenkonten in der EU 181
30 Vor- und Nachteile der Indikatoren fiskalischer Nachhaltigkeit . . 190
31 Notwendige Anpassungen des aktuellen Regelwerkes 205
32 Bruttoverschuldung der Mitgliedsländer der Europäischen Union zwischen 1995 und 2006 - in Mrd. Euro 210
33 Schuldenstandsquoten der Mitgliedsländer der Europäischen Union zwischen 1995 und 2006 - in % des BIP 211
34 Defizite (-)/Überschüsse (+) der Mitgliedsländer der Europäischen Union zwischen 1994 und 2006 - in Mrd. Euro 212
35 Defizit- (-)/Überschussquoten (-) der Mitgliedsländer der Europäischen Union zwischen 1994 und 2006 - in % des BIP 213
36 Entwicklung des BIP zwischen 2004 und 2050 bei gegebenem Potenzialwachstum - in Mrd. Euro 214
37 Nachhaltige Primärüberschussquoten bei unendlichem Zeithorizont, unterstellte Zinssätze: 2,5% und 3,5% 216
38 Nachhaltige Primärüberschussquoten bei endlichem Zeithorizont und dem Ziel $b_T = 0,6$, unterstellte Zinssätze: 2,5% und 3,5% . . 217
39 Nachhaltige Primärüberschussquoten bei unendlichem Zeithorizont; Erhöhung/Verringerung der Potenzialwachstumsraten um 0,5 Prozentpunkte 218
40 Nachhaltige Primärüberschussquoten bei endlichem Zeithorizont und dem Ziel $b_t = 0,6$; Erhöhung/Verringerung der Potenzialwachstumsraten um 0,5 Prozentpunkte 219

41 Steuerlücken bei endlichem Zeithorizont, unterstellter Zinssatz 2,5% 221
42 Steuerlücken bei endlichem Zeithorizont, unterstellter Zinssatz 3,5% 222
43 Steuerlücken bei endlichem Zeithorizont, unterstellte Inflationsrate 2,5% 223
44 Steuerlücken bei endlichem Zeithorizont, unterstellte Inflationsrate 1,5% 224
45 Steuerlücken bei endlichem Zeithorizont, Erhöhung der Potenzialwachstumsrate um 0,5 Prozentpunkte 225
46 Steuerlücken bei endlichem Zeithorizont, Verringerung der Potenzialwachstumsrate um 0,5 Prozentpunkte 226

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHS	anfängliche Haushaltssituation
Art.	Artikel
Bil.	Billionen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
d.h.	das heißt
EG-V	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ESVG95	Europäisches System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung aus dem Jahr 1995
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU	Europäische Union
EU10	Gruppe der im Jahr 2004 der EU beigetretenen Länder
EU15	Gruppe der vor dem Jahr 2004 der EU beigetretenen Länder
EU25	Gruppe der EU Mitgliedsländer, Bulgarien und Rumänien ausgeschlossen
evt.	eventuell
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
i.d.R.	in der Regel
LVH	langfristige Veränderung der Haushaltssituation
Mrd.	Milliarden
Rat	Rat der Europäischen Union
SFA	Stock flow adjustments
sog.	sogenannte
StWG	Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
StWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
u.a.	unter anderem
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
z.B.	zum Beispiel

Variablenverzeichnis

B	Schuldenstand
b	Schuldenstandsquote
D	Finanzierungsdefizit
D^p	Primärdefizit
d^p	Primärdefizitquote
d^{p*}	Nachhaltige Primärdefizitquote bei unendlichem Zeithorizont
d_T^{p*}	Nachhaltige Primärdefizitquote bei endlichem Zeithorizont
Δd_t^p	Veränderung der Primärüberschussquote in t gegenüber der anfänglichen Primärüberschussquote
δ	Produktivitätswachstumsrate
G	Staatsausgaben
g	Staatsausgabenquote
$GK_{t,k}$	Gegenwartswert der Nettosteuerzahlungen pro Kopf einer Generation k zum Zeitpunkt t (Generationenkonto)
i	Laufindex
k	Zeitindex
L^m	maximale Lebensdauer
$M_{i,k}$	durchschnittliche Nettosteuerzahlung eines in k geborenen Individuums in i
N	Nettosteuerzahlung einer Generation
NL	Nachhaltigkeitslücke
$P_{i,k}$	Anzahl der in i lebenden Individuen einer in k geborenen Generation
r	realer Zinssatz
RPB	Required Primary Balance
S1	Indikator der benötigten jährlichen Haushaltsanpassung zur Einhaltung der 60% Grenze im Jahr 2050
S2	Indikator der benötigten jährlichen Haushaltsanpassung zur Einhaltung der intertemporalen Budgetrestriktion
t	Zeitindex
τ	Steuerquote
τ^*	Nachhaltige Steuerquote bei unendlichem Zeithorizont
τ_T^*	Nachhaltige Steuerquote bei endlichem Zeithorizont
T	Zeitpunkt
W	Nettovermögen des Staates
w_N	Wachstumsrate der Nettosteuerzahlungen

Y	Bruttoinlandsprodukt
z	Alter bzw. Geburtsjahr einer Generation
μ	Verhältnis der Belastungen zukünftiger und neugeborener Wirtschaftssubjekte
σ_{d^p}	Differenz zwischen nachhaltiger und aktueller Primärüberschussquote bei Betrachtung eines unendlichen Zeithorizontes
$\sigma_{d^p_T}$	Differenz zwischen nachhaltiger und aktueller Primärüberschussquote bei Betrachtung eines endlichen Zeithorizontes
σ^T_τ	Differenz zwischen nachhaltiger und aktueller Steuerquote bei Betrachtung eines endlichen Zeithorizontes
σ_τ	Differenz zwischen nachhaltiger und aktueller Steuerquote bei Betrachtung eines unendlichen Zeithorizontes
ϑ	Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts
π	Inflationsrate
$(1+\gamma)$	$\frac{1+r}{1+\vartheta}$ Zins-Wachstums-Differential