

Kurzstudie



Eckpunkte des Bundeshaushalts 2013 Deutschland ohne neue Schulden – aber wie?

für die
Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft

Ansprechpartner im IW Köln:
Ralph Brügelmann und Dr. Thilo Schaefer
Wissenschaftsbereich Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik

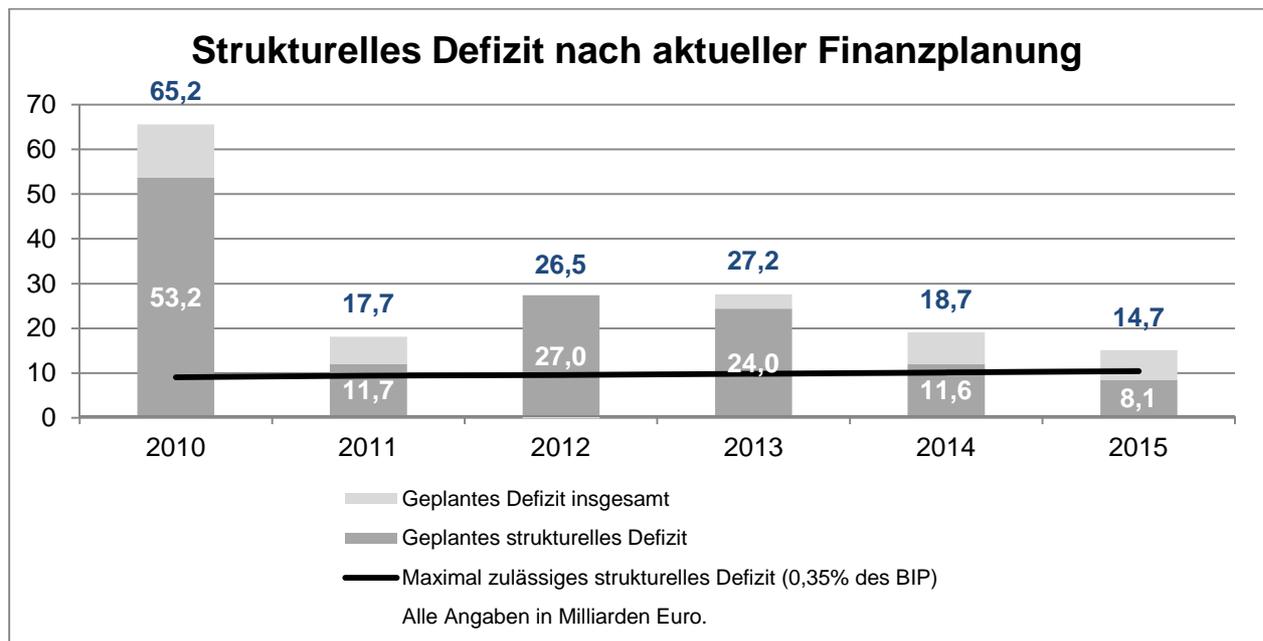
Köln, 7. März 2012

1. Bundesregierung auf dem richtigen Weg

Seit dem Jahr 2009 steht die Schuldenbremse im Grundgesetz. Sie zwingt den Bundesfinanzminister dazu, die Neuverschuldung bis 2016 deutlich zu verringern. Für das sogenannte strukturelle Defizit, das die zulässige Neuverschuldung um konjunkturelle Einflüsse bereinigt, gilt spätestens im Jahr 2016 die Maximalgrenze von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, was etwa zehn Milliarden Euro entspricht. Dabei soll betont werden, dass dies ein Höchstwert ist, der nicht als Normalfall interpretiert werden darf. Dies war z.B. bei der 3 Prozent Grenze des Maastrichter Vertrages der Fall, was in den Folgejahren in vielen Euroländern zu einem stetig steigenden Schuldenstand und oft auch zu Überschreitungen der Höchstgrenze geführt hat.

Bundesfinanzminister Schäuble hat Anfang des Jahres angekündigt, dass er dieses Ziel schon in 2014 erreichen will. Dies klingt ehrgeizig und ambitioniert, es suggeriert, dass Deutschland seiner Vorreiterrolle im Kampf gegen die Staatsschuldenkrise gerecht wird und als Vorbild agiert. Nicht nur Griechenland muss sparen, auch die Deutschen gehen mit gutem Beispiel voran. Schließlich wird in 2014 auch der Europäische Fiskalpakt wirksam, der den unterzeichnenden Staaten eine höchstzulässige Neuverschuldung des gesamten Staatshaushalts von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts vorschreibt.

Abbildung 1: Das Strukturelle Defizit des Bundes¹⁾



1) 2010 und 2011 = vorläufige Ist-Werte; 2012 Soll-Werte; ab 2013 mittelfristige Finanzplanung des Bundes

Quelle: Bundesfinanzministerium, IW Köln

Beide Ziele wird die Bundesregierung schon fast erreichen, wenn es ihr gelingt, die Finanzplanung aus dem letzten Jahr umzusetzen. Aus dem Stabilitätsbericht aus dem Herbst 2011 ist bekannt, dass das strukturelle Defizit des Bundes um den Saldo der finanziellen Transaktionen zu bereinigen ist. Dazu gehören z.B. die Vergabe und die Rückzahlung von Darlehen oder der Erwerb und die Veräußerung von Beteiligungen.

Sind die Ausgaben für erworbene Beteiligungen höher als die Einnahmen aus Veräußerungen, sinkt das strukturelle Defizit und umgekehrt. Durch den geplanten Erwerb von Beteiligungen, insbesondere die Beteiligung Deutschlands am ESM (Europäischer Stabilitätsmechanismus) und Darlehensvergaben vergrößert sich zusätzlich zur konjunkturellen Bereinigung die Differenz des strukturellen Defizits zum finanzstatistischen Gesamtdefizit. Konkret: Das strukturelle Defizit fällt geringer aus als das im Haushaltsabschluss ausgewiesene Defizit.

Rückblickend auf das abgelaufene Haushaltsjahr 2011 kann bereits Erfolg vermeldet werden. Denn die jüngst veröffentlichten vorläufigen Ist-Zahlen, also die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben des Bundes haben das Finanzierungsdefizit gegenüber dem ursprünglichen Planwert soweit zusammenschumpfen lassen, dass 2011 die Defizithöchstgrenze der nationalen Schuldenbremse schon beinahe erreicht wurde. Im vergangenen Jahr ist es dem Finanzminister gelungen, die höheren Steuereinnahmen und die niedrigeren Ausgaben für Arbeitsmarktmaßnahmen und Zinsen weitgehend zur Senkung des Haushaltsdefizits einzusetzen. Dies hat zunächst einmal Anerkennung verdient.

Doch der Bundeshaushalt 2012 und die bisherigen Planungen für 2013 deuten an, dass sich dieser Erfolg in den nächsten beiden Jahren so nicht wiederholen lassen wird. Das liegt zum einen daran, dass sich der Saldo der finanziellen Transaktionen in diesem Jahr umkehrt. Die Einnahmen aus Beteiligungsveräußerung und Darlehensrückflüsse werden die gleichartigen Ausgaben deutlich überschreiten, was das strukturelle Defizit erhöht. Zum anderen wachsen die Steuereinnahmen nicht mehr so stark wie in den vorangegangenen Jahren. Hinzu kommt, dass das Bundesfinanzministerium im Februar zum ersten Mal seit langem vermeldet hat, dass die tatsächliche Entwicklung der Steuereinnahmen zu Beginn des Jahres 2012 die Prognose der Steuerschätzung nicht übertreffen konnte. Deshalb hat Bundesfinanzminister Schäuble nun Recht, wenn er Haushaltsdisziplin einfordert und über zusätzliches Einsparpotenzial nachdenkt.

Im Etat überhaupt nicht erfasst und auch kaum erfassbar sind die Risiken, die aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM erwachen. Mit der Kapitalzuführung von 4,3 Milliarden Euro über 5 Jahre (insgesamt 21,5 Milliarden Euro) erwirbt der Bund eine Beteiligung am ESM. D.h. er tauscht Barvermögen gegen Beteiligungsvermögen. Diese finanzielle Transaktion erhöht das strukturelle Defizit nicht. Wenn der ESM insofern Erfolg hat, dass er die Insolvenz aller beteiligten Staaten verhindern kann, wird es künftig keine Belastungen und damit keine aus dem ESM resultierenden Defizite des Bundes geben. Erst wenn Bürgschaften in Anspruch genommen werden oder durch Kreditausfälle Kapital abgeschrieben werden muss, kommt es zu Defiziten im Bundeshaushalt. Dies ist aber kaum kalkulierbar, weder von der Höhe, noch vom Zeitpunkt her. Trotzdem muss sich die Bundesregierung dieses Risikos bewusst sein.

2. Konsolidierung bleibt bisher weitgehend aus

Nach dieser ersten Diagnose liegt die Bundesregierung demnach im Soll, denn der Bundesfinanzminister strebt an, die Vorgaben der nationalen Schuldenbremse schon zwei Jahre früher als notwendig zu erfüllen. In ihrem Koalitionsvertrag hat die Bundes-

regierung 2009 außerdem das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts formuliert. Dieses Ziel wird sie nach ihrer bisherigen Planung in der laufenden Legislaturperiode jedoch nicht mehr erreichen. Wie sind die Konsolidierungsbemühungen der Bundesregierung also vor diesem Hintergrund zu bewerten?

Im Koalitionsvertrag haben die Koalitionsparteien explizit dargelegt, warum sie die Neuverschuldung reduzieren und einen ausgeglichenen Haushalt erreichen wollen: Nur eine tragfähigen Finanzpolitik, bei der die Ausgaben ohne Kreditaufnahme gedeckt werden können, lädt zukünftigen Generationen keine zusätzlichen Lasten auf, sondern erhält auch in Zukunft Handlungsspielräume für die Politik. Wächst andernfalls der Schuldenberg weiter an, steigen die Zinslasten und Tilgungsanforderungen, so dass allein das Bedienen der Staatsschuld immer höhere Ausgaben erfordert.

Demzufolge gilt es beim Abbau des Haushaltsdefizits keine Zeit zu verlieren. Um den Haushalt zu konsolidieren, hat die Bundesregierung im Jahr 2010 ein umfangreiches Sparpaket verabschiedet. Doch große Teile der vereinbarten Maßnahmen sind bislang nicht rechtsverbindlich umgesetzt worden. Bislang wurde die Konsolidierung weitgehend durch die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt und das niedrige Zinsniveau getragen. Überflüssig geworden ist das Sparpaket jedoch dadurch nicht.

Bundesfinanzminister Schäuble hat also die zusätzlichen Steuereinnahmen und die niedrigeren Arbeitsmarkt- und Zinsausgaben zur Konsolidierung genutzt. Das war notwendig, ist aber kein Grund weitere Sparpotenziale zu vernachlässigen. Damit vertut er eine einmalige Chance: Seit 1970 könnte er der erste Finanzminister werden, der einen ausgeglichenen Bundeshaushalt vorlegt. Doch dazu muss er auch auf der Ausgaben-seite konsequent konsolidieren.

3. Chancen für einen ausgeglichenen Bundeshaushalt nutzen

Die Bundesregierung hat auf ihrer Kabinettsklausur im Sommer 2010 ein umfangreiches Sparpaket zur Sanierung der öffentlichen Finanzen aufgelegt. Zusätzlich sieht die Finanzplanung der Bundesregierung für 2014 eine globale Minderausgabe von etwa 5 Milliarden Euro vor. Das bedeutet, dass dieser Betrag eingespart werden soll, aber noch nicht festgelegt worden ist, auf welche Weise. Diese Entscheidung wird voraussichtlich erst nach der Bundestagswahl 2013 getroffen. Insgesamt sollten in den Jahren 2011 bis 2014 folgende Beträge konsolidiert werden:

Tabelle 1: Das Sparpaket der Bundesregierung

	2011	2012	2013	2014 ¹⁾
Einsparvolumen insgesamt	11,2	19,1	23,7	33,2
Bereits realisiert	4,7	8,9	7,6	7,6
Noch offen	6,5	10,2	16,1	25,6

Angaben in Milliarden Euro.

1) Inklusive globale Minderausgabe von 5,6 Milliarden Euro

Quelle: Bundesregierung

Im Zuge der wirtschaftlichen Erholung und der dadurch auch stark steigenden staatlichen Einnahmen wurden die angekündigten Maßnahmen bisher aber nur zum Teil umgesetzt. Den wesentlichen Beitrag zur Konsolidierung auf der Ausgabenseite leistete das Haushaltsbegleitgesetz 2011. Durch die darin enthaltenen Änderungen wird der Bundeshaushalt um mehrere Milliarden Euro pro Jahr entlastet. Insgesamt beträgt die Entlastung maximal 8,9 Milliarden Euro im Jahr 2012.

Bemessen am ursprünglich geplanten Konsolidierungsvolumen ist bisher weniger als die Hälfte des Sparpakets realisiert worden. Allerdings werden sich auch nicht sämtliche Restbeträge realisieren lassen. So dürften durch den beschlossenen Ausstieg aus der Kernenergie die Einnahmen aus der Brennelementabgabe nicht die volle Höhe der veranschlagten 2,3 Milliarden Euro erreichen. Auf die Wiedereinführung des Fiskusprivilegs bei Insolvenzen wurde zwischenzeitlich sogar gänzlich verzichtet. Die meisten der noch offenen Maßnahmen können hingegen realisiert werden, sofern der politische Wille gegeben ist. Sie sind in Tabelle 2 aufgeführt.

Tabelle 2: Offene und realisierbare Maßnahmen aus dem Sparpaket der Bundesregierung

	2011	2012	2013	2014
Neujustierung von Sozialgesetzen				
Ersatz Pflicht- durch Ermessensleistungen (SGB II + SGB III)				
- davon Einsparungen Bund	0,5	1,5	2,0	2,0
- davon Einsparungen BA	1,5	0,8	1,0	1,0
Effizienzverbesserungen bei der Arbeitsmarktvermittlung bei SGB II	0,0	0,0	1,5	3,0
Zwischensumme Arbeitsmarkt	2,0	2,3	4,5	6,0
Streitkräftereform	0,0	0,0	1,0	3,0
Einsparungen im Verwaltungsbereich				
Kürzung flexibilisierte Ausgaben	0,3	0,3	0,3	0,3
Kürzung disponible Ausgaben	1,2	2,2	2,8	2,8
Anpassung Verwaltungsausgaben	0,8	0,8	0,8	0,8
Zwischensumme	2,3	3,3	3,9	3,9
Weitere Maßnahmen				
Zinersparnis durch Reduktion der Nettokreditaufnahme	0,5	1,0	1,5	2,0
Zwischensumme	0,5	1,0	1,5	2,0
Summe	4,8	6,6	10,9	14,9

Angaben in Milliarden Euro.

Quelle: Bundesregierung, IW Köln

Hätte die Bundesregierung ihr Sparpaket konsequent umgesetzt, wäre gemäß Tabelle 2 das Defizit im Bundeshaushalt schon in 2011 knapp 5 Milliarden Euro geringer ausgefallen. 2012 könnte das Defizit sogar 6,6 Milliarden Euro niedriger liegen als im Haushaltsgesetz veranschlagt. Für diese beiden Jahre sind die Haushalte jedoch bereits beschlossen; nachträglich werden die Sparmaßnahmen nicht mehr umzusetzen sein.

Bei den nun anstehenden Beratungen für den Bundeshaushalt 2013 können die in Tabelle 2 genannten Maßnahmen aber noch berücksichtigt werden. Dazu gehört es auch, die zu erwartenden Zinslasten realistisch einzuschätzen. Anstelle der im Sparpaket veranschlagten Entlastungen bei den Zinsausgaben kalkuliert das Finanzministerium 2012 sogar partiell mit deutlich höheren Zinszahlungen. Dies betrifft vor allem Zinsausgaben für inflationsindexierte Bundeswertpapiere. Zwar ist es richtig, dass die Verbraucherpreise 2011 um 2,3 Prozent zugenommen haben. Die Preissteigerungsraten werden den aktuellen Prognosen zufolge 2012 und 2013 aber wieder zurückgehen. Damit besteht bei den Zinszahlungen voraussichtlich ein Ausgabenpuffer.

Besonderes Augenmerk verdient auch die Streitkräftereform bzw. die daraus erwarteten Einsparungen. Denn im Bundeshaushalt 2012 wurden die Ausgaben für ziviles Überhangpersonal um 1 Milliarde Euro gegenüber dem Vorjahr erhöht. Zwar bedarf die Inanspruchnahme dieser Mittel der Einwilligung des Bundesfinanzministeriums. Doch verdeutlicht diese Position, dass entgegen der Planungen aktuell in diesem Bereich keine konsequente Begrenzung der Ausgaben stattfindet. Dies sollte korrigiert werden.

Unabhängig von den im Sparpaket enthaltenen Vorschlägen erwägt das Finanzministerium weitere Einsparungen bei den Bundeszuschüssen zur Rentenversicherung und zum Gesundheitsfonds in Höhe von jeweils 2 Milliarden Euro (laut Spiegel Nr. 8/2012). Diese Kürzungen können alternativ oder auch ergänzend zum Sparpaket von 2010 herangezogen werden.

Eine vollständige Realisierung aller aus dem Sparpaket 2010 aufgeführten Maßnahmen würde den Finanzierungssaldo folglich um 15 Milliarden verbessern. Da alle Reformen dauerhaften Charakter haben und von der Konjunktur unabhängig sind, würde sich auch das strukturelle Defizit des Bundes um den gleichen Betrag verringern.

Tabelle 3: Finanzierungssalden des Bundes ohne Einsparungen

	2011	2012	2013	2014	2015
Finanzierungssaldo (2011 = ist; 2012= Soll; 2013 ff. = geplant ¹⁾)	-17,7	-26,5	-27,2	-18,7	-14,7
struktureller Finanzierungssaldo	-11,7	-27,0	-24,0	-11,6	-8,1
in Prozent des BIP	-0,5%	-1,0%	-0,9%	-0,4%	-0,3%

Angaben in Milliarden Euro.

1) Finanzplan des Bundes 2011 bis 2015

- = Defizit; + = Überschuss

Quelle: IW Köln

Gemäß den Ansätzen der alten mittelfristigen Finanzplanung aus 2011 (dabei wurde allerdings die aktuell vom Bundesfinanzministerium ermittelte Konjunkturkomponente berücksichtigt) geht das strukturelle Defizit 2013 leicht um 3 Milliarden Euro bzw. 0,1 Prozentpunkte des Bruttoinlandsprodukts zurück. 2014 wäre der Rückgang deutlicher. Der Bund würde mit seinem strukturellen Defizit von 0,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts unter der Marke von 0,5 Prozent liegen. Dies ist die Höchstgrenze, die der Europäische Fiskalpakt für das Gesamtstaatliche strukturelle Defizit vorsieht. Allerdings verbliebe für die Defizite der Länder kaum noch Spielraum.

Tabelle 4 Finanzierungssalden des Bundes bei Umsetzung der Einsparmöglichkeiten ab 2013

	2011	2012	2013	2014
Umsetzung Sparpaket: struktureller Finanzierungssaldo	-11,7	-27,0	-13,1	+3,3
in Prozent des BIP	-0,5%	-1,0%	-0,5%	+0,1%
Zusätzlich Umsetzung Schäuble-Vorschläge: Struktureller Finanzierungssaldo			-9,1	+7,3
In Prozent des BIP			-0,3%	+0,3%

Angaben in Milliarden Euro.

- = Defizit; + = Überschuss

Quelle: IW Köln

Die Umsetzung des Sparpakets würde diese Spielräume deutlich erhöhen. Zwar würde der Europäische Fiskalpakt 2013 noch nicht eingehalten, da der Bund das zulässige strukturelle Defizit vollständig ausschöpft und nicht damit zu rechnen ist, dass Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen insgesamt einen Überschuss erzielen werden. Dies ist aber auch nicht nötig, da die Europäische Defizithöchstgrenze für das strukturelle Defizit von 0,5 Prozent erst ab 2014 gilt. 2014 würde der Bund aber voraussichtlich einen strukturellen Überschuss von 0,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erwirtschaften. Damit würde er bei einer Bereinigung des Haushalts um konjunkturell bedingte Schwankungen erstmals seit 1970 einen Überschuss vorlegen.

Würde der Bundesfinanzminister zusätzlich zum Sparpaket von 2010 auch die von ihm selbst vorgebrachten Sparvorschläge im Volumen von insgesamt 4 Milliarden Euro umsetzen, könnte er die deutsche Schuldenbremse bereits 2013 einhalten. Denn das strukturelle Defizit würde dann im nächsten Jahr unter 0,35 Prozent des BIP liegen. 2014 würde der strukturelle Überschuss auf 0,3 Prozent des BIP zunehmen. Damit bestünde erstmals die Chance auf einen echten Schuldenabbau, d.h. dass mehr Schulden zurückgezahlt werden können als neue aufgenommen werden müssen.

4. Neue Spielräume durch Schuldenstopp 2014

Angesichts dieser Haushaltslage kann die Bundesregierung den Abbau der kalten Progression wie vorgesehen umsetzen, ohne die Vorgaben der nationalen oder der internationalen Schuldenbremse zu verletzen. Dies erscheint geboten, da die zuletzt gestiegenen Inflationsraten (Verbraucherpreise 2011 + 2,3 Prozent) bei Lohnsteigerungen nicht zu mehr Kaufkraft geführt haben. Trotzdem hat der Staat sich über die progressive Lohnsteuer überproportional an den Lohnzuwächsen beteiligt. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung beziffert die Steuerausfälle wie folgt:

Tabelle 5: Gesetz zum Abbau der kalten Progression

	Volle Jahres- wirkung	Kassenjahre				
		2013	2014	2015	2016	2017
Bund		-1,3	-3,8	-4,0	-4,1	-4,2
Insgesamt	-6,1	-1,9	-5,7	-6,3	-6,4	-6,6

Angaben in Milliarden Euro; Quelle: Bundesfinanzministerium

Werden alle in Tabelle 2 genannten Maßnahmen und zusätzlich die von Finanzminister Schäuble eingebrachten Sparvorschläge umgesetzt, würde der Bund 2014 voraussichtlich einen strukturellen Überschuss von 7,3 Milliarden Euro erwirtschaften. Dem stünden Steuermindereinnahmen von 3,8 Milliarden Euro durch den Abbau der kalten Progression gegenüber. Damit verbliebe auf Bundesebene immer noch ein struktureller Überschuss von 3,5 Milliarden Euro. Auf den gesamten Staat bezogen würde sich durch die Steuerausfälle von 5,7 Milliarden Euro der strukturelle Finanzierungssaldo 2014 um 0,2 Prozentpunkte verschlechtern. Zieht man diesen Betrag vom Überschuss des Bundes ab, bleibt der strukturelle Finanzierungssaldo immer noch 1,6 Milliarden Euro im Plus. Damit verbleibt für die Länder, Gemeinden und die gesetzlichen Sozialversicherungen mehr als das insgesamt höchstzulässige strukturelle Defizit von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts als Spielraum. Damit sollte ein hinreichender Sicherheitsabstand zur Höchstgrenze des Europäischen Fiskalpakts gegeben sein. Praktizieren auch diese staatlichen Ebenen eine hinreichende Haushaltsdisziplin, ist sogar ein gesamtstaatlicher struktureller Überschuss möglich.

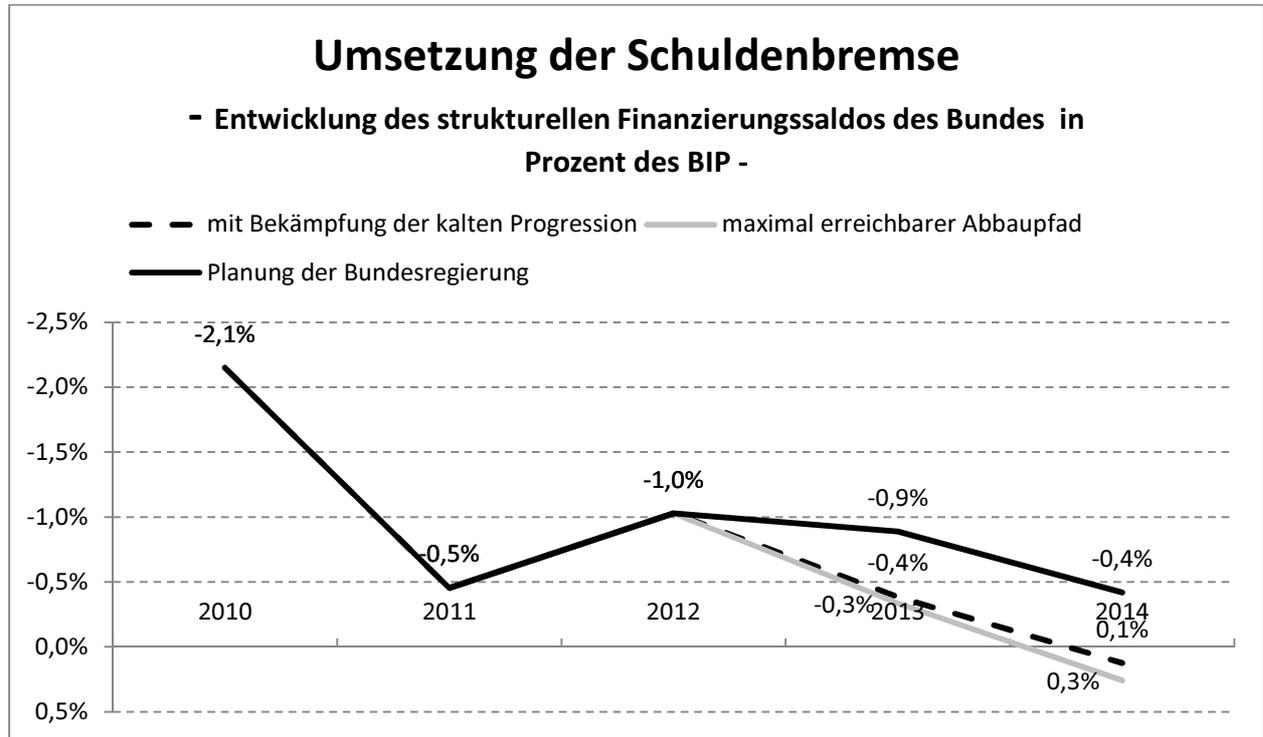
5. Schlussfolgerungen

Bundesfinanzminister Schäuble hat die geradezu historische Chance, den Bundeshaushalt auszugleichen. Zwar klingen seine Bemühungen um ein Vorziehen der Schuldenbremse für den Bund ambitioniert, doch die Analyse hat gezeigt, dass längst identifizierte Sparpotenziale ungenutzt bleiben. Deshalb lautet die eindringliche Empfehlung, trotz guter Arbeitsmarktentwicklung und niedrigen Zinsen das in 2010 beschlossene Sparpaket konsequent umzusetzen.

Schließlich ist 2014 ein größerer Sicherheitsabstand zur Höchstgrenze des Europäischen Fiskalpakts wünschenswert. Ohne eine weitergehende Umsetzung des Sparpakets beansprucht der Bund 0,4 Prozentpunkte vom zulässigen staatlichen strukturellen Defizit von insgesamt 0,5 Prozent. Folglich bliebe zu wenig Spielraum für Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen.

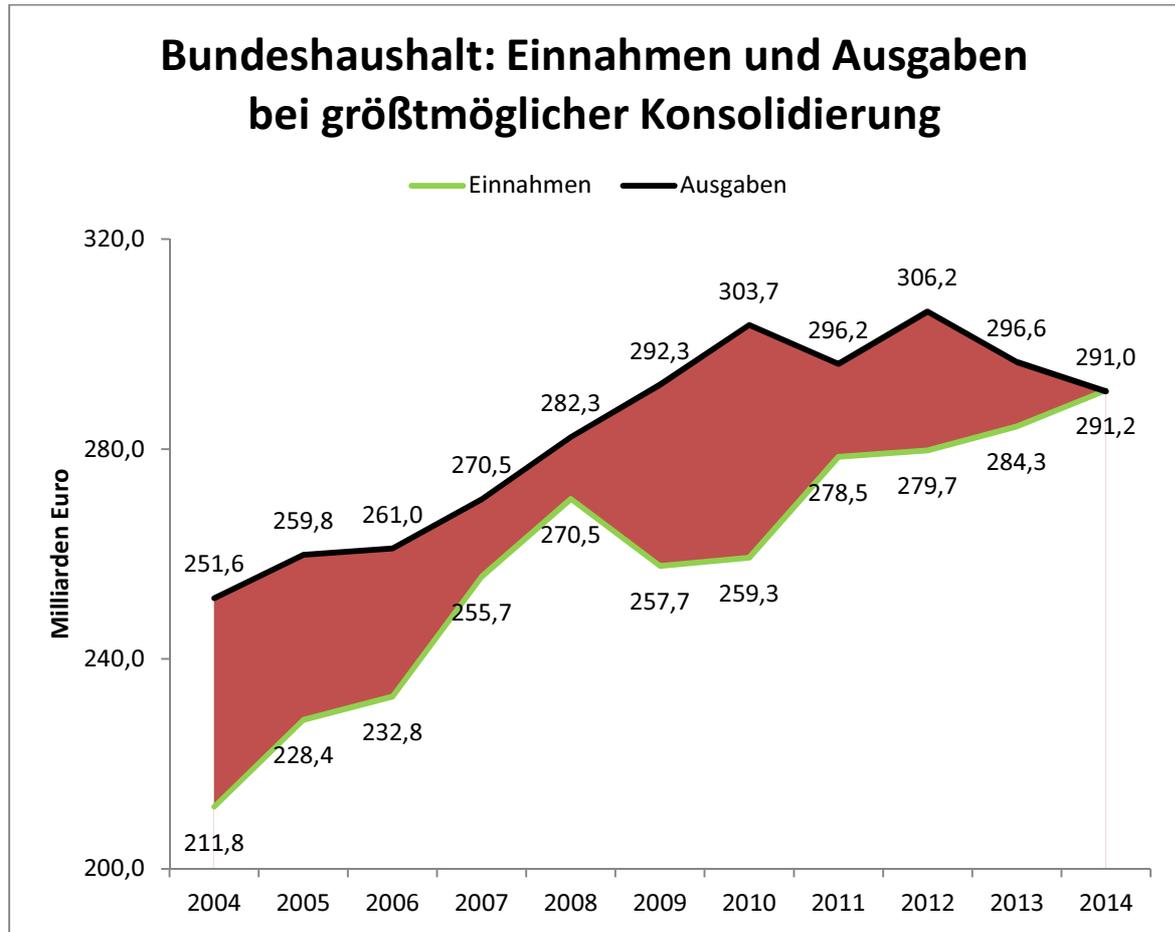
Da sich außerdem aus dem Sparpaket ein deutlich größerer Betrag an Einsparungen realisieren lässt als die Bekämpfung der kalten Progression an geringeren Steuereinnahmen verursacht, steht dem Beschluss des Gesetzes nichts mehr im Wege. Bei vollständiger Umsetzung der vom IW als grundsätzlich realisierbar eingestuft noch offenen Maßnahmen dürfte das strukturelle Defizit Deutschlands 2014 trotz der reformbedingten Steuerausfälle von 5,7 Milliarden Euro nicht über 0,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegen.

Abbildung 1: Umsetzung der Schuldenbremse



Quelle: Bundesfinanzministerium, IW Köln

Abbildung 2: Bundeshaushalt bei größtmöglicher Konsolidierung



Quelle: Bundesfinanzministerium, IW Köln