

Pressekonferenz, 7. März, 2012, Berlin

Die Eckpunkte des Bundeshaushalts 2013

Statement

Dr. Rolf Kroker

Leiter des Wissenschaftsbereichs II Wirtschafts- und Sozialpolitik
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Es gilt das gesprochene Wort.

Die Ausgangssituation

2009, quasi auf dem Höhepunkt der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise, wurde durch die Föderalismusreform II die deutsche Schuldenbremse im Grundgesetz verankert. Sie verpflichtet den Bund, bis 2016 sein strukturelles Defizit schrittweise auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu verringern. Das sind nach gegenwärtigem Stand der Berechnungen rund 10 Milliarden Euro. Außerdem hat der Europäische Rat im Januar 2012 beschlossen, dass die Mitgliedsstaaten der EU eine Schuldenbremse nach deutschem Vorbild einführen sollen. Dabei ist eine Höchstgrenze für das strukturelle Defizit des Gesamtstaates von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts geplant.

Zunächst muss ausdrücklich betont werden, dass beide Werte Höchstgrenzen sind, die nicht als so eben noch unschädlicher Normalfall interpretiert werden dürfen. 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 vertraglich vereinbarten Höchstgrenze geführt hat – nicht zuletzt auch in Deutschland. Ziel muss ein ausgeglichener Haushalt sein, bei dem in konjunkturellen Normalsituationen die Ausgaben ohne Aufnahme von Krediten gedeckt werden können.

Vor diesem Hintergrund hat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln) im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) die Entwicklung des Bundeshaushalts überprüft. Denn zum einen hat der Bund das mit Abstand größte Haushaltsvolumen der deutschen Gebietskörperschaften (2011 Ausgaben, vorläufiges Ergebnis = 296,2 Milliarden Euro) und zum anderen hat er einen klar vorgegebenen Abbaupfad für das strukturelle Defizit. Im Gegensatz dazu räumt das Grundgesetz (in Verbindung mit den Begleitgesetzen im Rahmen der Födera-

lismusreform II) den Ländern während einer Übergangsfrist bis 2020 weitgehende Freiheiten ein, wann und in welchem Umfang sie mit dem Abbau ihrer strukturellen Defizite beginnen wollen.

Daher kommt dem Bund eine besondere Verantwortung zu. Er muss durch seine Budgetplanung Vorbild für die anderen EU Staaten sein und dafür Sorge tragen, dass die nationale und die internationale Schuldenbremse eingehalten werden. Eine erneute Verletzung der europäischen Stabilitätskriterien muss auf jeden Fall vermieden werden. Deutschland muss diesmal mit gutem Beispiel vorangehen.

Um dies zu gewährleisten muss der Bund einen Puffer schaffen. Denn wer nur „auf Kante näht“ läuft Gefahr, das Ziel zu verfehlen. Es wäre wünschenswert, wenn die Ankündigung von Finanzminister Schäuble realisiert würde und der Bund die Schuldenbremse bereits 2014 einhält. Im Folgenden möchten wir Ihnen darlegen, was der Bund bisher dafür unternommen hat und was noch zu tun ist.

Die Entwicklung des Bundeshaushalts seit der Finanz- und Wirtschaftskrise

Die deutsche Volkswirtschaft hat sich nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise schneller als zunächst erwartet wieder erholt. Das reale Bruttoinlandsprodukt erhöhte sich in den Jahren 2010 und 2011 um beachtliche 3,7 und 3,0 Prozent. Mit dieser konjunkturellen Erholung stiegen auch die staatlichen Einnahmen weit über die Planansätze in den jeweiligen Haushalten. Gleichzeitig waren vor allem wegen der guten Arbeitsmarktentwicklung auch geringere Ausgaben notwendig, als ursprünglich veranschlagt waren.

Als Folge kann rückblickend auf das abgelaufene Haushaltsjahr 2011 bereits ein Erfolg vermeldet werden. Denn gemäß den jüngst veröffentlichten vorläufigen Ist-

Zahlen ist das Finanzierungsdefizit gegenüber dem ursprünglichen Planwert so weit zusammengeschrumpft, dass 2011 die Defizithöchstgrenze der nationalen Schuldenbremse schon beinahe erreicht wurde.

(Abbildung 1: Das strukturelle Defizit des Bundes)

Nach Abzug der Finanziellen Transaktionen und der Konjunkturkomponente verblieb von dem ausgewiesenen Defizit in Höhe von 17,7 Milliarden Euro noch ein strukturelles Defizit von 11,7 Milliarden Euro. Zum Vergleich: Im Haushaltsgesetz 2011 war ein Defizit von 48,8 Milliarden Euro geplant. Im vergangenen Jahr ist es dem Bundesfinanzminister folglich gelungen, die höheren Steuereinnahmen und die niedrigeren Ausgaben, vor allem für Arbeitsmarktmaßnahmen und Zinsen, sehr weitgehend zur Senkung des Haushaltsdefizits einzusetzen. Dies hat Anerkennung verdient.

Doch der Bundeshaushalt 2012 und die darauf aufbauenden Planungen für 2013 deuten an, dass sich dieser Erfolg in den nächsten beiden Jahren so nicht wiederholen wird. Das ist zum einen technisch bedingt. Denn der Saldo der finanziellen Transaktionen wird nach den bisherigen Planungen das strukturelle Defizit nicht senken. Sollte der Nachtragshaushalt 2012 in Höhe von 8,7 Milliarden Euro zur Finanzierung des ESM beschlossen werden, wäre dies zwar wieder der Fall. Der kassenmäßige Saldo des Bundeshaushalts würde sich aber um genau diesen Betrag verschlechtern. Im Endeffekt wirkt sich die Finanzierung des ESM damit erhöhend auf das kassenmäßig ausgewiesene Defizit aus, das strukturelle Defizit bleibt hingegen unverändert.

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 vermelden musste, 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. Dies zeigt sich auch an den deutlich steigenden Defiziten: 2012 wird das strukturelle Defizit des Bundes voraussichtlich auf 27 Milliarden Euro zunehmen und ohne weitere Änderungen der Planungen 2013 mit 24 Milliarden Euro auf einem ähnlich hohen Niveau verharren.

Die weitere Konsolidierung des Bundeshaushalts

Die Ankündigung von Finanzminister Schäuble steht im Einklang mit dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung. Dort ist das Ziel eines ausgeglichenen Bundeshaushalts formuliert. Die Koalitionsparteien haben 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 eröffnet finanzpolitische Handlungsspielräume. Dennoch wird dieses Ziel nach den bisherigen Planungen in der laufenden Legislaturperiode voraussichtlich nicht mehr erreicht.

Allerdings hat die Bundesregierung auf ihrer Kabinettsklausur im Sommer 2010 ein umfangreiches Sparpaket zur Sanierung der öffentlichen Finanzen aufgelegt. Im Zuge der wirtschaftlichen Erholung wurden die angekündigten Maßnahmen aber bisher nur zum Teil umgesetzt. Den wesentlichen Beitrag zur Konsolidierung 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 aber bisher weniger als die Hälfte des Sparpakets umgesetzt worden. Nicht sämtliche Restbeträge werden sich realisieren lassen. So dürften durch den beschlossenen Ausstieg aus der Kernenergie die Einnahmen aus der Brennelementeabgabe 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.

(Tabelle 1: Das Sparpaket der Bundesregierung)

Hätte die Bundesregierung ihr Sparpaket konsequent umgesetzt, wäre 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 als noch realisierbar erachteten Maßnahmen aber berücksichtigt werden. Dadurch könnten 2013 die Ausgaben um fast 11 Milliarden Euro verringert werden. 2014 sind sogar Einsparungen von fast 15 Milliarden Euro möglich.

Die Entwicklung der Defizite

Eine vollständige Realisierung aller aus dem Sparpaket 2010 aufgeführten Maßnahmen würde den Finanzierungssaldo folglich langfristig 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. Zwar würde dadurch der Europäische Fiskalpakt 2013 noch nicht eingehalten, da bereits der Bund den zulässigen Spielraum vollständig ausschöpft. Dann müssten Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen insgesamt mindestens einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen, was aber eher unwahrscheinlich ist. 2014 würde der Bund 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 wieder einen Überschuss erwirtschaften.

Unabhängig von den im Sparpaket enthaltenen Vorschlägen erwägt das Bundesfinanzministerium weitere Einsparungen bei den Bundeszuschüssen zu den Sozialversicherungen von insgesamt 4 Milliarden Euro. Sofern sich diese Ankündigungen konkretisieren, können diese Kürzungen ergänzend zum Sparpaket von 2010 zu Konsolidierung des Bundeshaushalts herangezogen werden. Dann könnte der Bund 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.

(Abbildung 2: Umsetzung der Schuldenbremse)

Der weitere Ausblick: Abbau der kalten Progression

Angesichts dieser Haushaltslage kann die Bundesregierung den Abbau der kalten Progression wie im Gesetzentwurf vorgesehen umsetzen, ohne die Vorgaben der nationalen oder der internationalen Schuldenbremse zu verletzen. Dies erscheint geboten, da die Lohnerhöhungen im Ausmaß der zuletzt gestiegenen Inflationsrate (Verbraucherpreise 2011 + 2,3 Prozent) nicht zu mehr Kaufkraft geführt haben.

Trotzdem hat sich der Staat über die progressive Lohnsteuer überproportional an den Lohnzuwächsen beteiligt.

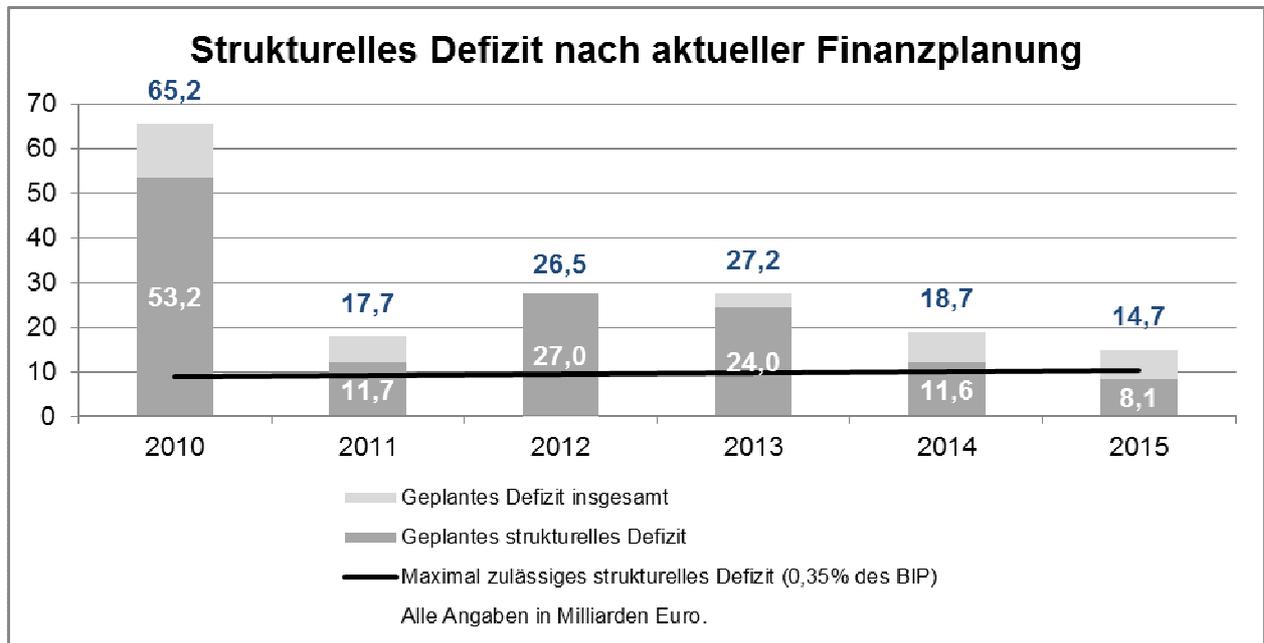
Werden alle aus dem Sparpaket genannten Maßnahmen und zusätzlich die von Finanzminister Schäuble eingebrachten Sparvorschläge umgesetzt, würde der Bund 2014 voraussichtlich einen strukturellen Überschuss von 7,3 Milliarden Euro erwirtschaften. Dem stünden Steuermindereinnahmen von 3,8 Milliarden Euro 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 würden sich Steuerausfälle von 5,7 Milliarden Euro ergeben. Zieht man diesen Betrag vom Überschuss des Bundes ab, bleibt der strukturelle Finanzierungssaldo immer noch mit 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. Die Ausgaben des Bundes würden 2013 und 2014 gegenüber den Vorjahren sogar zurückgehen. 2014 wäre dann nicht nur ein struktureller Überschuss, sondern auch in der Kassenstatistik ein ausgeglichener Haushalt gegeben.

(Abbildung 3: Bundeshaushalt bei größtmöglicher Konsolidierung)

Der deutschen Finanzpolitik bietet sich die Chance, einen wirklich großen Schritt hin zu dauerhaft tragfähigen öffentlichen Haushalten zu tun. Diese Chance sollte genutzt werden.

Abbildung 1: Das Strukturelle Defizit des Bundes (in Präsentation)



Quelle: Bundesfinanzministerium, IW Köln

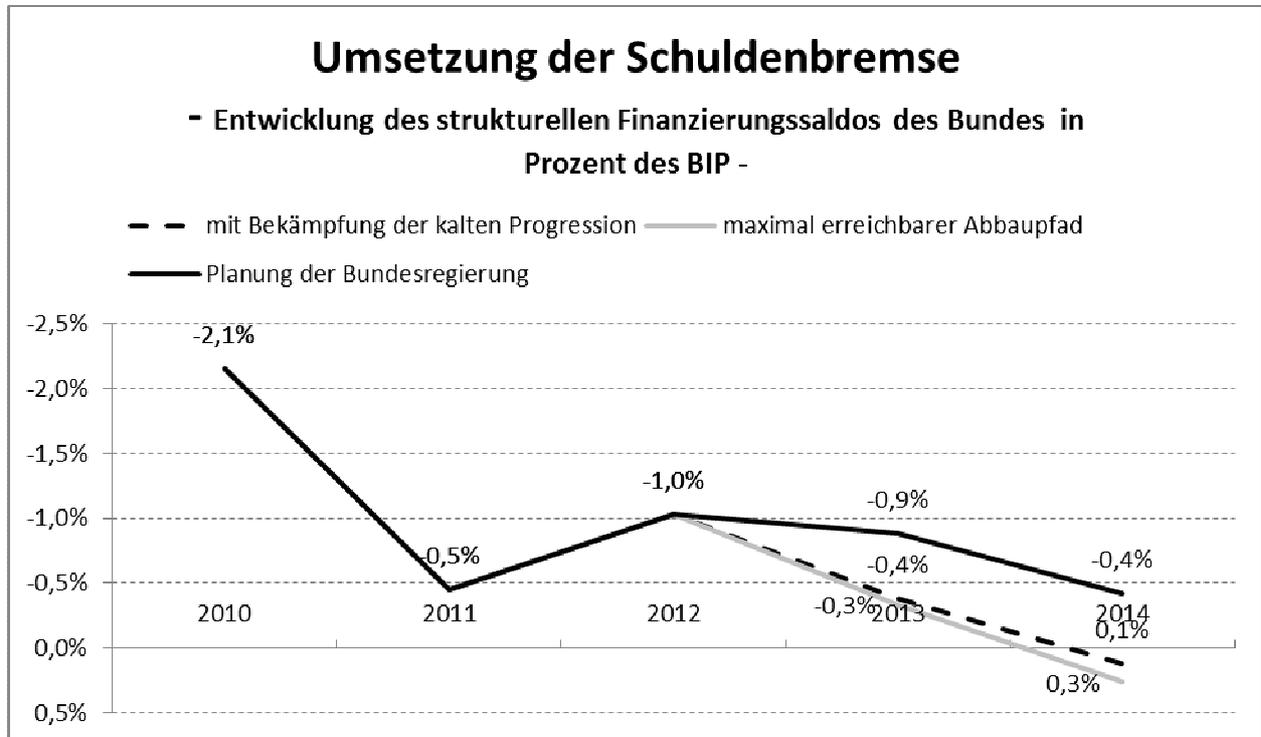
Tabelle 1: Das Sparpaket der Bundesregierung in Milliarden Euro (in Präsentation)

| | 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 |
| Offene und realisierbare Maßnahmen | | | | |
| 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 | | | | |
| Zinsersparnis 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 |

1) Inklusive globale Minderausgabe von 5,6 Milliarden Euro

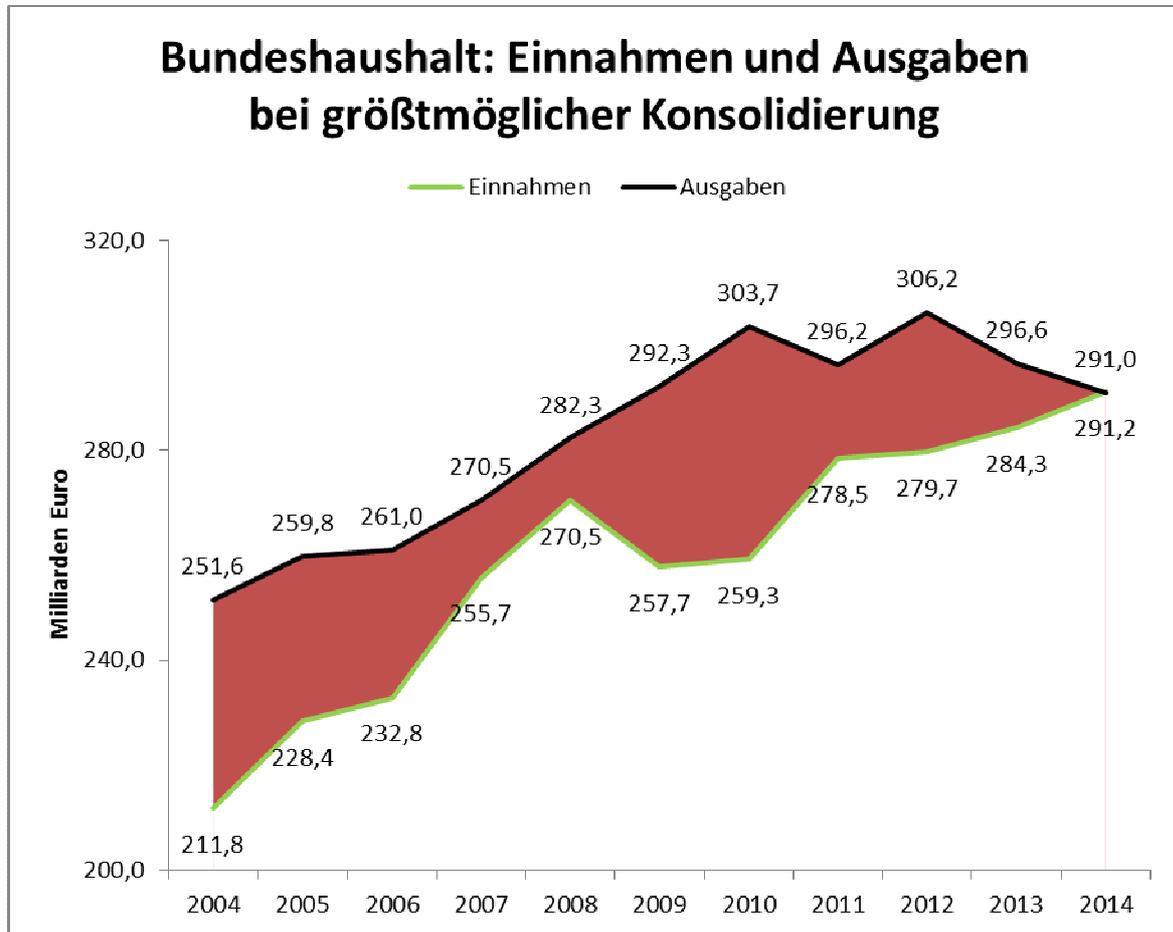
Quelle: Bundesfinanzministerium, IW Köln

Abbildung 2: Umsetzung der Schuldenbremse (in Präsentation)



Quelle: Bundesfinanzministerium, IW Köln

Abbildung 3: Bundeshaushalt bei größtmöglicher Konsolidierung (in Präsentation)



Quelle: Bundesfinanzministerium, IW Köln