

Öffentliche Finanzen ^{*)}

Staatlicher Gesamthaushalt

Die Lage der Staatsfinanzen verschlechtert sich im laufenden Jahr drastisch. Während im vergangenen Jahr noch ein praktisch ausgeglichener Haushalt verzeichnet wurde, dürfte das Defizit auf über 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) steigen und damit die im EG-Vertrag festgelegte Obergrenze überschreiten. Dies ist zum einen auf die unmittelbare Wirkung des Konjunkturerinbruchs auf die öffentlichen Haushalte zurückzuführen. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass sich die für die öffentlichen Finanzen besonders bedeutsamen Bruttolöhne und -gehälter und der private Konsum zunächst bei Weitem nicht so ungünstig entwickeln wie das BIP und auch der Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt noch begrenzt bleiben dürfte. Allerdings zeichnet sich ein außerordentlich kräftiger Rückgang beim Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern ab, der deutlich stärker ausfällt als die reguläre makroökonomische Bezugsgröße erwarten ließe und als Gegenbewegung zu den ungewöhnlich hohen Zuwächsen der letzten Jahre zu sehen ist. Zum anderen schlagen umfangreiche defiziterhöhende Maßnahmen zu Buche (insbesondere die Konjunkturpakete), deren Gesamtvolumen sich 2009 auf etwa 1¼ % des BIP beläuft. Die staatlichen Schulden werden sprunghaft auf eine Größenordnung von 1¾ Billionen € steigen und könnten fast 75 % des BIP erreichen. Neben dem umfangreichen

Drastische Verschlechterung der Staatsfinanzen 2009

* Im Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ erfolgt eine Analyse auf der Datengrundlage der VGR sowie der Maastricht-Kennzahlen. Anschließend wird über die Haushalte der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungszweige auf Basis der finanzstatistischen (haushaltsmäßigen) Abgrenzung berichtet.

Defizit sind hier auch die Verringerung des nominalen BIP und nicht defizitwirksame Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten von Bedeutung (siehe auch den Anhang S. 79 ff.).

*Einnahmen
sinken deutlich,
aber...*

Die staatlichen Einnahmen werden im laufenden Jahr spürbar zurückgehen. Zwar entwickeln sich wichtige makroökonomische Bezugsgrößen weniger ungünstig als das stark fallende BIP, doch schlägt sich die kräftige Konjunkturabschwächung deutlich nieder. Hinzu kommt der erwartete außerordentlich starke Rückgang beim Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern. Darüber hinaus führen Steuersenkungen, vor allem die mit den Konjunkturpaketen beschlossenen Änderungen des Einkommensteuertarifs und der Abschreibungsregelungen sowie die im Juli verabschiedeten zusätzlichen Entlastungen von Unternehmen, zu Mindereinnahmen. Bei den Sozialbeiträgen spielen Rechtsänderungen dagegen per saldo kaum eine Rolle, weil der niedrigere Beitragssatz der Bundesagentur für Arbeit (BA) durch jahresdurchschnittlich höhere Beitragssätze der gesetzlichen Kranken- und der sozialen Pflegeversicherung praktisch ausgeglichen wird. Zudem tragen Beitragszahlungen für Arbeitslose und Empfänger von Kurzarbeitergeld zur Stabilisierung des Aufkommens bei. Alles in allem wird die Einnahmenquote im laufenden Jahr spürbar ansteigen, da das BIP noch stärker sinkt als die Einnahmen.

*...Einnahmen-
quote steigt*

*Ausgabenquote
mit noch
stärkerem
Anstieg*

Die Ausgabenquote wird aber noch sehr viel kräftiger zunehmen. Dabei schlägt sich die schwache Konjunktur sowohl über höhere Ausgaben aufgrund der ungünstigen Arbeits-

marktentwicklung als auch über den Nenner-effekt des sinkenden BIP nieder. Allerdings beschleunigt sich das Ausgabenwachstum auch über die direkten konjunkturellen Einflüsse hinaus nochmals merklich. Allein die mit den Konjunkturpaketen beschlossenen Mehrausgaben belaufen sich 2009 auf rund ½ % des BIP, wobei die Abwrackprämie, die vorübergehende Ausweitung der staatlichen Investitionen und der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie der einmalige Kinderbonus den größten Umfang aufweisen. Bereits zuvor waren höhere Ausgaben für bestimmte Gesundheitsleistungen und eine dauerhafte Aufstockung des Kindergelds beschlossen worden. Außerdem wachsen die Aufwendungen für Alterssicherung und das Personal spürbar stärker als in den Vorjahren.

Im kommenden Jahr werden sich die Staatsfinanzen weiter erheblich verschlechtern. So könnte die Schuldenquote auf einen Wert um 80 % steigen. Die Defizitquote könnte nochmals deutlich höher ausfallen und eine Größenordnung von 6 % erreichen, wovon auch der Finanzplanungsrat ausgeht. Die treibenden Faktoren sind dabei die gleichen wie schon im laufenden Jahr: Zum Ersten wird der Konjunktуреinfluss selbst bei einer Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung das Defizit deutlich erhöhen, auch weil die Wachstumsstruktur – im Unterschied zum laufenden Jahr – für die öffentlichen Finanzen eher ungünstig sein dürfte, zum Zweiten erhöhen finanzpolitische Maßnahmen per saldo das Defizit beträchtlich, und zum Dritten dürfte sich die schwache Aufkommensentwicklung der gewinnabhängigen Steuern noch fortsetzen. Die Einnahmenquote dürfte

*2010 weitere
erhebliche Ver-
schlechterung*

damit erheblich sinken. Unter den Maßnahmen sind hier vor allem die höhere steuerliche Absetzbarkeit von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung, daneben aber auch die nochmalige Tarifierung bei der Einkommensteuer relevant. Die Ausgabenquote dürfte dagegen weiter steigen und eine Größenordnung von 50 % erreichen, auch wenn einige temporäre Stimulierungsmaßnahmen, wie die Abwrackprämie und der einmalige Kinderbonus, im Vergleich zu 2009 entfallen. Neben konjunkturellen Effekten dürfte sich hier nicht zuletzt der Anstieg der Ausgaben für die Alterssicherung und im Gesundheitsbereich auswirken.

*Hoher
Konsolidierungs-
bedarf, ...*

Ausgehend von annähernd ausgeglichenen Haushalten in den Jahren 2007 und 2008 steuert die Bundesrepublik damit in kurzer Zeit auf einen außerordentlich hohen Wert für die Defizitquote zu und wird einen neuen Höchststand für die Schuldenquote erreichen. Dies ist Ausdruck des Wirkens der automatischen Stabilisatoren und der – angesichts des massiven konjunkturellen Einbruchs dem Umfang nach vertretbaren – fiskalischen Stabilisierungsmaßnahmen. Diese stützen kurzfristig die konjunkturelle Entwicklung. Zugleich tragen sie jedoch zum umfangreichen Konsolidierungsbedarf bei. Der für 2010 erwartete Fehlbetrag ist nämlich nur zum kleineren Teil durch vorübergehende Maßnahmen und Einflüsse hervorgerufen oder konjunktureller Natur. Vielmehr werden die 2008 bereits bestehenden strukturellen Defizite im laufenden und kommenden Jahr auch maßgeblich durch permanent wirkende Steuer- und Sozialbeitragsenkungen und einen spürbaren Anstieg der strukturellen Ausgaben-

quote ausgeweitet. Unterbliebe eine Konsolidierung, würde die staatliche Schuldenquote schnell weiter zunehmen, was vor allem bei wieder steigenden Zinssätzen zu rasch anwachsenden Zinslasten führen würde. Die Finanzpolitik steht somit in der kommenden Legislaturperiode vor einer großen Konsolidierungsaufgabe.

Vor diesem Hintergrund sind die neuen Schuldenregeln für Bund und Länder ein großer Fortschritt. Im Gegensatz zu den bisherigen Vorschriften sehen sie einen im Regelfall konjunkturbereinigt zumindest annähernd ausgeglichenen Haushaltssaldo vor. Damit werden die nationalen Regeln auch besser auf die Verpflichtungen abgestimmt, die mit dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt eingegangen wurden. Um die Zielvorgabe im Rahmen der festgeschriebenen Übergangsfristen sicher zu erreichen, sind auf Bundesebene, aber auch in den Ländern erhebliche Anstrengungen erforderlich. Dabei darf nicht übersehen werden, dass die konjunkturbereinigte Ausgabenquote bei einem reduzierten Potenzialwachstum schon bei niedrigen Ausgabenzuwächsen steigt und somit eine enge Begrenzung notwendig ist, wenn eine Konsolidierung über die Ausgabenseite erreicht werden soll. Da die im EG-Vertrag festgelegte Obergrenze von 3 % des BIP für das gesamtstaatliche Defizit ohne weitere Maßnahmen wohl für längere Zeit und erheblich überschritten wird, ist auch zu erwarten, dass ein Defizitverfahren eröffnet und Deutschland verpflichtet wird, die Defizitquote zügig wieder unter den Referenzwert zu senken.

*... auch um
nationale und
europäische
Haushaltsregeln
einzuhalten*

Haushalte der Gebietskörperschaften

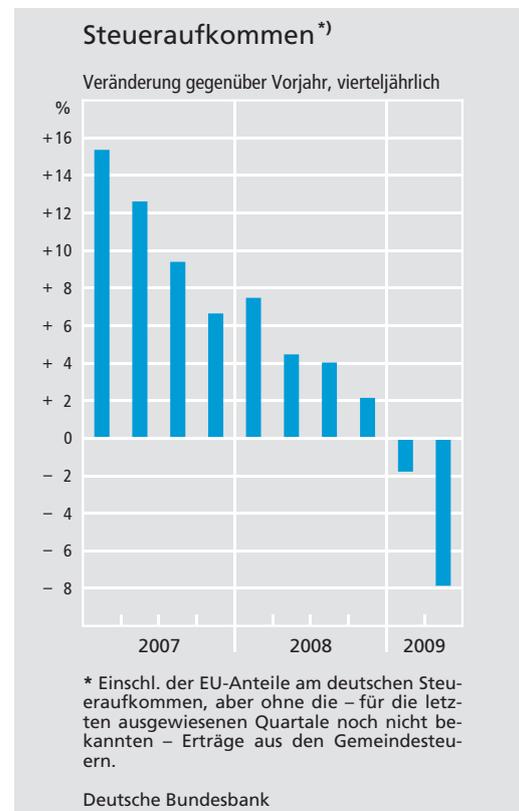
Steuereinnahmen

Starker Rückgang der Steuereinnahmen im zweiten Quartal

Die Steuereinnahmen¹⁾ sanken im zweiten Quartal gegenüber dem entsprechenden Vorjahrszeitraum um 8 % (siehe nebenstehendes Schaubild und die Tabelle auf S. 72). Wie erwartet war der Aufkommensrückgang damit sehr viel größer als im ersten Vierteljahr. Zum einen schlug sich der Wirtschaftsabschwung verstärkt nieder. Zum anderen führten die verschiedenen Steuerentlastungsmaßnahmen, die mit dem Ziel der Wirtschaftsstabilisierung ergriffen worden waren, vermehrt zu Ausfällen.

Einkommensteuern mit hohen Ausfällen

Die Einnahmen aus den einkommensabhängigen Steuern gingen um 19 % zurück. Dabei sank das Lohnsteueraufkommen stark, da sich die Bruttolöhne und -gehälter schwach entwickelten und die Steuertarifsenkung rückwirkend für das gesamte erste Halbjahr kassenwirksam wurde. Darüber hinaus stiegen die vom Aufkommen abgesetzten Beträge kräftig an, wobei zur Kindergelderhöhung seit Jahresbeginn noch der einmalige Kinderbonus sowie die letzte Erhöhungsstufe der hauptsächlich im Mai ausgezahlten Altersvorsorgezulage hinzukamen. Bei den gewinnabhängigen Steuern waren besonders hohe Mindereinnahmen zu verzeichnen. So brach das Aufkommen der Körperschaftsteuer vor allem aufgrund geringerer Vorauszahlungen für laufende Gewinne und hoher Erstattungen für 2008 weg, und auch bei der Kapitalertragsteuer kam es – aufgrund geringerer Gewinnausschüttungen – zu hohen Ausfällen.²⁾ Die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer gingen wegen Steuerrückzah-



lungen nach dem Verfassungsgerichtsurteil zur Entfernungspauschale und wegen der Steuerentlastungen ebenfalls stark zurück. Ohne diese Faktoren wären sie recht stabil geblieben. Die unterjährig zum Teil sehr volatilen Erträge aus den verbrauchsabhängigen Steuern nahmen spürbar um 3 1/2 % zu. Nach dem schwachen ersten Quartal ergibt sich

Einnahmenplus bei verbrauchsabhängigen Steuern

1 Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die für das Berichtsquartal noch nicht bekannten Erträge aus den Gemeindesteuern.

2 Seit Einführung der Abgeltungsteuer zu Jahresbeginn beträgt der Kapitalertragabzug im Regelfall 25 %. Für private Einkünfte hat er nunmehr grundsätzlich abgeltende Wirkung, insbesondere für gewerbliche Einkünfte ergeben sich bei Veranlagung aber weiterhin Erstattungen beziehungsweise Nachzahlungen. Obwohl insgesamt mit Steuerausfällen durch die Abgeltungsteuer gerechnet wird, führt die Anpassung der Steuersätze bei der Kapitalertragsteuer für sich genommen zunächst zu Mehreinnahmen, da die Aufkommenswirkung der Steuersatzerhöhung für Dividenden wegen der größeren Besteuerungsbasis den Effekt der Satzsenkung für Zinsen überwiegt.

Steueraufkommen

Steuerart	1. Halbjahr				2. Vierteljahr				Schätzung für 2009 1) 2)
	2008		2009		2008		2009		
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
Steuereinnahmen insgesamt 2)	249,7	237,3	- 12,4	- 5,0	130,8	120,5	- 10,3	- 7,9	- 6,3
darunter:									
Lohnsteuer	67,5	64,5	- 3,0	- 4,5	34,7	30,5	- 4,2	- 12,2	- 4,2
Gewinnabhängige Steuern 3)	42,2	34,0	- 8,1	- 19,2	25,3	18,0	- 7,3	- 28,8	- 23,6
davon:									
Veranlagte									
Einkommensteuer	14,1	12,1	- 2,0	- 13,9	10,4	9,1	- 1,3	- 12,1	- 30,1
Kapitalertragsteuer 4)	18,5	17,2	- 1,3	- 7,3	10,1	8,5	- 1,5	- 15,3	- 11,2
Körperschaftsteuer	9,5	4,7	- 4,8	- 50,3	4,8	0,3	- 4,5	- 92,9	- 33,6
Steuern vom Umsatz 5)	86,2	86,5	+ 0,3	+ 0,4	41,9	43,4	+ 1,5	+ 3,7	- 0,6
Energiesteuer	14,2	14,8	+ 0,6	+ 4,2	9,6	10,1	+ 0,5	+ 5,1	- 3,6
Tabaksteuer	5,8	5,9	+ 0,1	+ 1,9	3,3	3,6	+ 0,3	+ 9,0	- 1,4

1 Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2009 unter zusätzlicher Einbeziehung zwischenzeitlicher Rechtsänderungen (Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung, Gesetz zur Änderung des Energiesteuergesetzes). — 2 Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die für das letzte ausgewiesene Quartal

noch nicht bekannten Erträge aus den Gemeindesteuern. — 3 Arbeitnehmererstattungen, Eigenheim- und Investitionszulage vom Aufkommen abgesetzt. — 4 Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. — 5 Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer.

Deutsche Bundesbank

hier somit in den ersten sechs Monaten ein kleiner Zuwachs (+ ½ %).

samt ist die Prognoseunsicherheit derzeit aber sehr groß.³⁾

Im Gesamtjahr deutlicher Rückgang

Für das Gesamtjahr wird gemäß der letzten offiziellen Steuerschätzung vom Mai bei Berücksichtigung der zwischenzeitlich beschlossenen zusätzlichen Steuerentlastungen für Unternehmen (Ausweitung der Ist-Besteuerung bei der Umsatzsteuer, befristete Lockerung beim Mantelkauf und bei der Zins-schranke, Agrardieselförderung) ein deutlicher Einnahmerückgang um knapp 6 ½ % erwartet (ohne Gemeindesteuern). Während sich im weiteren Verlauf die Ausfälle durch Steuerentlastungen und die Steuerrückzahlungen für die Entfernungspauschale zusammen genommen verglichen mit dem zweiten Quartal verringern, dürften sich Löhne und Beschäftigung schwächer entwickeln. In-

Bundeshaushalt

Im Bundeshaushalt ergab sich im zweiten Quartal zwar ein Überschuss von 2 ½ Mrd €, der aber niedriger ausfiel als vor Jahresfrist (4 ½ Mrd €). Die Einnahmen sanken um knapp 2 ½ %. Ausschlaggebend war die rückläufige Entwicklung beim Steueraufkommen, das allerdings durch die hier verrechneten deutlich niedrigeren Abführungen an die EU merklich stabilisiert wurde. Der Ausgabenzuwachs blieb mit knapp ½ % nur scheinbar ge-

Rückläufiger Überschuss im zweiten Quartal

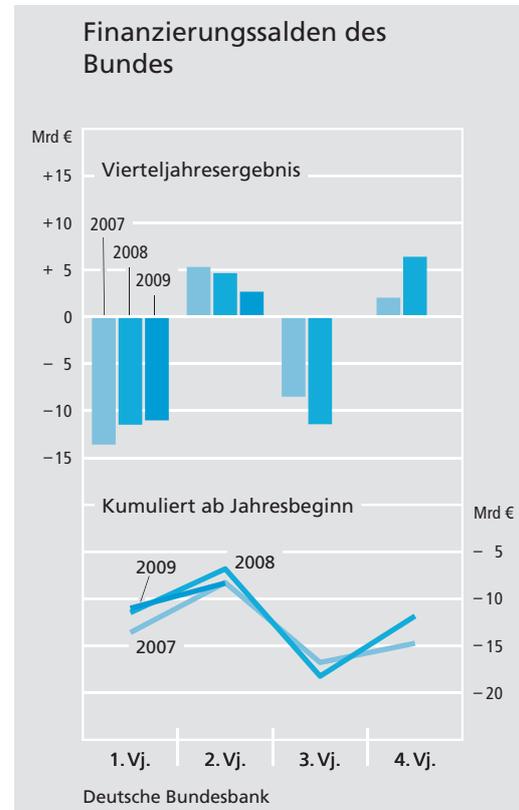
3 Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Entwicklung der Steuereinnahmen in Deutschland und aktuelle steuerpolitische Fragen, Monatsbericht, Oktober 2008, S. 35 ff.

ring. Bereinigt um die vorübergehende Entlastung von 2 Mrd € durch den geänderten Zahlungstermin für die regelmäßigen Zuweisungen an die BA betrug er gut 3 %.

*Starke Defizit-
ausweitung im
zweiten Nach-
tragshaushalt
durch Steuer-
ausfälle und...*

Der im Folge der Mai-Steuerschätzung verabschiedete zweite Nachtragshaushalt sieht eine weitere Erhöhung der Nettokreditaufnahme um 12 Mrd € gegenüber dem im Februar im Zusammenhang mit dem Konjunkturpaket II beschlossenen ersten Nachtrag vor. Die Nettokreditaufnahme soll damit im laufenden Jahr 49 Mrd € betragen. Die Überschreitung der Regelgrenze nach Artikel 115 GG, das heißt der investiven Ausgaben von knapp 33 Mrd €, wird unter Bezugnahme auf die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nochmals ausgeweitet. Dabei werden Mindereinnahmen nach der Steuerschätzung von 8 Mrd € abgedeckt, zu denen Ausfälle im Umfang von 1½ Mrd € infolge zusätzlich beschlossener vorübergehender Steuererleichterungen hinzukommen. Entlastungen von fast 3 Mrd € resultieren dagegen daraus, dass – mit einer Rücküberweisung aus dem Erblastentilgungsfonds – einmalig die volle (über den bisher ansetzbaren Höchstbetrag von 3½ Mrd € hinausgehende) Gewinnausschüttung der Bundesbank haushaltsmäßig veranschlagt wird. Mehrausgaben sind vor allem für ein überjähriges Darlehen an den Gesundheitsfonds (4 Mrd €) und für Leistungen bei Langzeitarbeitslosigkeit (1½ Mrd €) vorgesehen. Im Vergleich zu den Ist-Werten des Vorjahres ergibt sich nunmehr insgesamt ein Rückgang der Einnahmen um gut 6 % (– 16½ Mrd €, davon – 15 Mrd € bei den Steuern) und ein Anstieg der Ausgaben um 7½ % (21 Mrd €, davon 8½ Mrd € für die gesetzliche Krankenversicherung

*... Mehr-
ausgaben*



und 3 Mrd € wegen Langzeitarbeitslosigkeit). Bisher nicht abgedeckte Belastungen des Haushalts etwa durch rezessionsbedingt niedrigere Erlöse aus der LKW-Maut oder den CO₂-Emissionsrechten könnten aus heutiger Sicht durch vorsichtige Veranschlagungen wie etwa bei den Bundesdarlehen an den Gesundheitsfonds aufgefangen werden.

Der Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2010 sieht vor, dass die Nettokreditaufnahme unter erneuter Bezugnahme auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts um 37 Mrd € auf 86 Mrd € weiter kräftig erhöht wird. Gegenüber dem zweiten Nachtrag 2009 ziehen die Ausgaben nochmals stark um 8 % (24½ Mrd €) an. Dies ist per saldo fast vollständig durch Mehrkosten im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit

Haushaltswurf für 2010 mit nochmals drastischem Anstieg der Neuverschuldung

Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes

in Mrd €

	Ist 2008	Soll 2009 3)	Ent- wurf 2010	Finanzplan		
				2011	2012	2013
Ausgaben 1)	282,3	303,3	327,7	321,1	318,3	313,5
darunter:						
Investitionen	24,3	32,8	48,6	43,3	39,1	35,0
Einnahmen 1) 2)	270,7	254,2	241,6	249,4	259,6	267,6
darunter:						
Steuerein- nahmen 1)	239,2	224,1	213,8	221,9	232,4	240,6
Privatisierungs- erlöse	6,7	2,0	2,3	3,3	3,6	3,6
Nettokredit- aufnahme	11,5	49,1	86,1	71,7	58,7	45,9
Nachrichtlich: Ausgabenzu- wachs in %	4,4	7,4	8,0	-2,0	-0,9	-1,5

1 Nach Abzug der an die Länder überwiesenen Bundesergänzungszuweisungen, Anteile am Energiesteuerertrag und des Ausgleichs im Rahmen der Kfz-Steuerreform 2009. — 2 Einschl. Münzerlöse. — 3 Gemäß zweitem Nachtragshaushalt.

Deutsche Bundesbank

bedingt, darunter 20 Mrd € für ein Darlehen an die BA und 3 ½ Mrd € für das Arbeitslosengeld II und damit verbundene Leistungen. Der Zuschuss an die Rentenversicherung wächst infolge der 2008 gestiegenen Durchschnittsentgelte (1 ½ Mrd €), während die Zahlungen an den Gesundheitsfonds gegenüber dem Vorjahr nur leicht zunehmen, da die deutliche Ausweitung der regulären Zuweisung durch den Wegfall des 2009 veranschlagten Darlehens fast kompensiert wird. Die Zinsausgaben wurden hingegen um gut 2 Mrd € niedriger angesetzt, wozu entfallende Einmalbelastungen beim Sondervermögen zur Vorsorge für die Tilgung inflationsindexierter Schuldtitel sowie beträchtliche Refinanzierungssparnisse maßgeblich beitragen. Die Einnahmen gehen nochmals merklich um 5 % (– 12 ½ Mrd €) zurück, wobei rückläufige

Steuereinnahmen (– 4 ½ % bzw. – 10 Mrd €, davon rund 6 ½ Mrd € durch die unbefristeten Entlastungen beim Sonderausgabenabzug von Versicherungsbeiträgen und beim Einkommensteuertarif) und der entfallende Einmaleffekt aus der Gewinnausschüttung der Bundesbank ausschlaggebend sind.

Nach Maßgabe der im Juni verabschiedeten neuen Schuldenregel⁴⁾ soll ab 2011 die strukturelle Nettokreditaufnahme des Bundes (Nettokreditaufnahme bereinigt um eine Konjunkturkomponente und finanzielle Transaktionen) in gleichmäßigen jährlichen Schritten bis 2016 auf die dann zulässige Obergrenze von 0,35 % des BIP zurückgeführt werden. Der Konsolidierungspfad wird im neuen mittelfristigen Finanzplan bis 2013 abgebildet. Der strukturelle Teil des Defizits des Jahres 2010 wird dabei nach Abzug des Saldos der finanziellen Transaktionen⁵⁾ von 21 Mrd € und der geschätzten Konjunkturkomponente von 26 Mrd € auf 39 ½ Mrd € beziehungsweise 1,6 % des BIP beziffert. Für die Übergangsphase ergeben sich daraus jährliche strukturelle Abbauschritte im Umfang von 0,2 Prozentpunkten (rd. 5 Mrd €). Da auch für den Saldo der finanziellen Transaktionen und die Konjunkturkomponente Rückgänge erwartet werden, sinkt die Nettokreditaufnahme im neuen Finanzplan demnach um jährlich bis zu 14 ½ Mrd € (½ % des BIP) auf 46 Mrd € im Jahr 2013. Der ausgewiesene Rückgang wird jedoch nicht mit Konsolidie-

Neuer Finanzplan offenbart erheblichen Konsolidierungsbedarf

4 Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank, Zur Reform der Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, Monatsbericht, Mai 2009, S. 82 f.

5 Als finanzielle Transaktionen werden Darlehensvergaben und -rückflüsse sowie Beteiligungserwerbe und -veräußerungen gewertet.

Maßnahmen, sondern nur mit globalen, nicht spezifizierten Minderausgaben unterlegt, die von 5 Mrd € in 2011 auf 18 ½ Mrd € bis 2013 anwachsen. Wenn dieser Globaltitel herausgerechnet wird, ergibt sich bis dahin sogar ein weiterer Anstieg des strukturellen Defizits (vgl. nebenstehendes Schaubild).

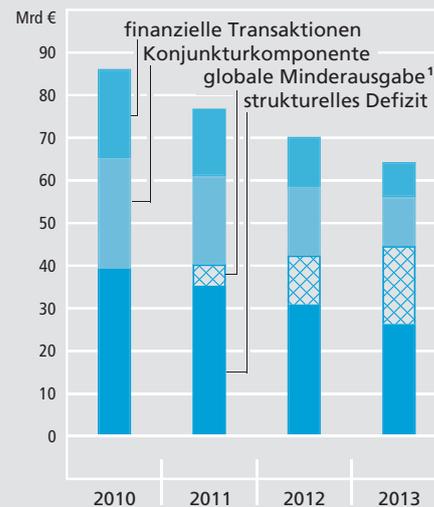
*Konsolidierung
in nächster
Legislatur-
periode
erforderlich*

Der in der nächsten Legislaturperiode anstehende Konsolidierungsbedarf ist somit erheblich, und er könnte sogar noch umfangreicher ausfallen, wenn die Konjunkturkomponente im weiteren Verlauf revidiert und als merklich weniger negativ eingeschätzt würde.⁶⁾ Grundsätzlich scheint es zudem nicht zuletzt wegen der Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Bestimmung der konjunkturbereinigten Haushaltslage geboten, einen Sicherheitsabstand zur 0,35 %-Obergrenze einzuplanen.⁷⁾ Aus heutiger Sicht bestehen somit in den nächsten Jahren keine Spielräume für nicht gegenfinanzierte defizit erhöhende Maßnahmen.

*Nebenhaus-
halte mit
hohem Defizit*

Neben dem erwarteten umfangreichen Defizit im Kernhaushalt weisen voraussichtlich auch die Extrahaushalte des Bundes im laufenden Jahr sehr hohe Fehlbeträge auf. So verbuchten diese bereits im ersten Halbjahr ein Defizit in einer Größenordnung von 15 Mrd €, nach einem Überschuss von 1 ½ Mrd € vor Jahresfrist. Allein der Finanzmarktstabilisierungsfonds verzeichnete in den ersten sechs Monaten ein Defizit von 13 ½ Mrd € aufgrund umfangreicher Kapitalzuführungen an Kreditinstitute. Der mit Ausgabenermächtigungen von inzwischen 25 Mrd € ausgestattete Investitions- und Tilgungsfonds meldete dagegen nur ein Defizit von 1 Mrd €, das fast vollstän-

Nettokreditaufnahme zuzüglich globaler Minderausgaben im Finanzplan des Bundes



1 Ohne die nicht auf die Jahre 2011 bis 2013 aufgeteilten Ansätze zur Finanzierung der Hochschulpakt-Beschlüsse (2 ½ Mrd €).

Deutsche Bundesbank

dig auf die Abwrackprämie zurückging. Der Abfluss der investiven Mittel wird sich voraussichtlich bis zum Jahresende deutlich verstärken, da zunehmend Projekte anlaufen und abgerechnet werden. Insgesamt könnten die Extrahaushalte 2009 mit einem Defizit in einer Größenordnung von 25 Mrd € abschließen.

Länderhaushalte⁸⁾

Die Verschlechterung des Finanzierungssaldos der Länderhaushalte setzte sich im zweiten

6 Hierauf könnte etwa die Frühjahrsschätzung der EU-Kommission bis 2010 hinweisen.

7 Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Mai 2009, S. 82f.

8 Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im ersten Quartal wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts vom Juli 2009 kommentiert. Neuere Ergebnisse liegen nicht vor.

Verschlechterung der Haushaltslage auch im zweiten Quartal

Quartal fort. Nach einem Überschuss von 6 ½ Mrd € im Vorjahr wurde ein Defizit von 2 ½ Mrd € verzeichnet. Die Einnahmen sanken kräftig um 9 %, vor allem infolge des scharfen Steueraufkommensrückgangs. Der Ausgabenanstieg betrug 3 ½ %. Dabei zogen nicht zuletzt die Personalausgaben aufgrund des Tarifabschlusses vom März und der entsprechenden Anpassung der Beamten- und Versorgungsbezüge in den meisten Ländern stark an. Ausgeklammert blieb freilich die umfangreiche Kapitalzuführung von 3 Mrd € an die HSH Nordbank durch Hamburg und Schleswig-Holstein über eine Anstalt außerhalb der Kernhaushalte.

Hohes Defizit im Gesamtjahr zu erwarten

Die bisherigen Haushaltsplanungen, die zu meist das Konjunkturpaket II berücksichtigen, jedoch noch nicht vollständig an die letzte ungünstigere Steuerschätzung angepasst wurden, sehen für das laufende Jahr bereits ein Defizit von 22 Mrd € vor. Darin sind aber die haushaltsmäßig dem Vorjahr zugeschriebenen Mittel für die Bayern LB (7 Mrd €) und auch – wie im Fall der HSH Nordbank – die geplante Kapitalzuführung von Baden-Württemberg an die LBBW (2 Mrd €) nicht eingerechnet.

Umsetzung der beschlossenen Schuldenregeln noch weitgehend offen

Vor dem Hintergrund anhaltend hoher Defizite über das nächste Jahr hinaus und der absehbar stark steigenden Versorgungsbelastungen scheint eine rasche Konsolidierung der Länderhaushalte nach Überwindung der Krise dringend geboten – auch wenn für diese die neue Schuldenregel erst 2020 ihre volle Bindungswirkung entfaltet. Die Regel schreibt den Ländern grundsätzlich ausgeglichene Haushalte vor. Allerdings sind die für

die Länder im Grundgesetz nicht spezifizierten Punkte einer Bereinigung der Kreditgrenze um finanzielle Transaktionen und um Konjunkturfälle sowie des Umgangs mit Grenzüberschreitungen im Vollzug offenbar weitgehend noch nicht geregelt. Eine Verankerung in den Landesverfassungen scheint dabei wünschenswert. Eine einheitliche und transparente Vorgehensweise würde die Überwachung der Haushaltsentwicklung durch den neuen Stabilitätsrat, der bereits 2010 seine Arbeit aufnehmen soll, und durch die Öffentlichkeit erleichtern. Auch um die Konsolidierungsaufgabe für die einzelnen Länder möglichst frühzeitig beziffern und Korrekturmaßnahmen vorbereiten zu können, wären schnelle Beschlüsse erstrebenswert.

Sozialversicherungen⁹⁾

Rentenversicherung

Der für die gesetzliche Rentenversicherung für das zweite Quartal 2009 ausgewiesene Überschuss hat sich gegenüber dem Vorjahr halbiert und liegt nun bei ½ Mrd €. Die Einnahmen insgesamt wie auch die Beiträge wuchsen um knapp ½ %. Die Pflichtbeiträge der Beschäftigten (einschl. Beiträge auf Kurzarbeitergeld) gingen zwar um ½ % zurück, im Gegenzug übertrafen die Beiträge für arbeitslose Bezieher von Lohnersatzleistungen ihren Vorjahrswert aber um ein Fünftel. Dies verdeut-

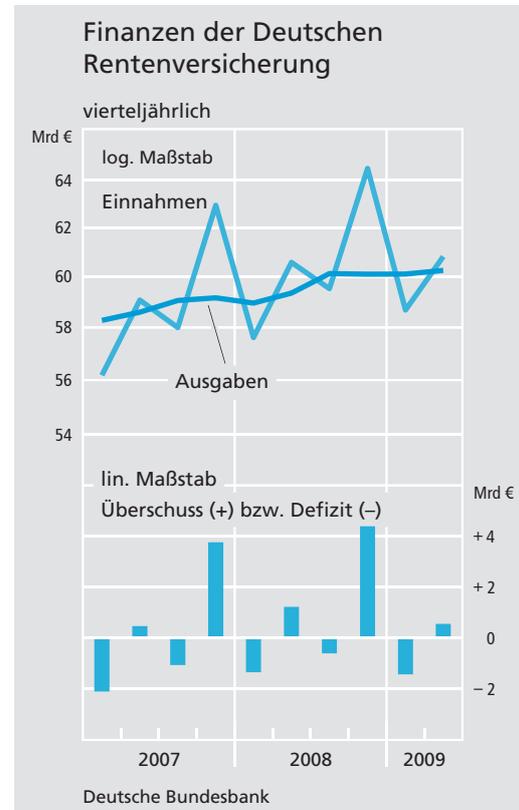
Finanzentwicklung im zweiten Quartal noch robust

⁹ Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung im ersten Quartal wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Juni 2009 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

licht, dass der Beschäftigungsrückgang bei der Rentenversicherung nur mit gedämpften Mindereinnahmen verbunden ist, solange Arbeitslosengeld I oder Kurzarbeitergeld gezahlt wird. Sollte sich die Arbeitslosigkeit allerdings verhärten, ist mit erheblich größeren Einnahmerückgängen zu rechnen.¹⁰ Die Ausgaben wuchsen um 1½ % gegenüber dem Vorjahr. Ausschlaggebend war ein Anstieg der Rentenzahlungen um knapp 1½ %, der sich aus der Leistungsanpassung um 1,1% zur Mitte des vergangenen Jahres und einer leichten Zunahme der Rentenzahl um knapp ½ % ergab. Hinzu kamen deutlich höhere Beiträge zur Krankenversicherung der Rentner, nachdem der Gesundheitsfonds zum 1. Januar 2009 mit einem einheitlichen Beitragssatz von 15,5 % (nach durchschnittlich 14,9 % vor einem Jahr) gestartet war.

*Im weiteren
Verlauf
finanzielle Ver-
schlechterung*

Im weiteren Jahresverlauf dürfte die Einnahmenbasis infolge der Wirtschaftskrise weiter geschwächt werden. Außerdem wurden die Renten zum 1. Juli 2009 im Westen um 2,41% und im Osten um 3,38% sehr kräftig angehoben. Dies beruht zum einen auf dem starken Anstieg der beitragspflichtigen Entgelte im vergangenen Jahr. Zum anderen wurde nochmals der Faktor ausgesetzt, mit dem die Belastung der Beitragszahler durch ihre unterstellte eigene zusätzliche Altersvorsorge anpassungsdämpfend berücksichtigt werden soll („Riester-Treppe“). Dadurch wurden die Renten um gut 0,6 Prozentpunkte stärker angehoben.¹¹ Eine – wenn auch deutlich geringere – finanzielle Entlastung ergibt sich daraus, dass der Beitragssatz des Gesundheitsfonds zur Jahresmitte auf 14,9% gesenkt wurde.



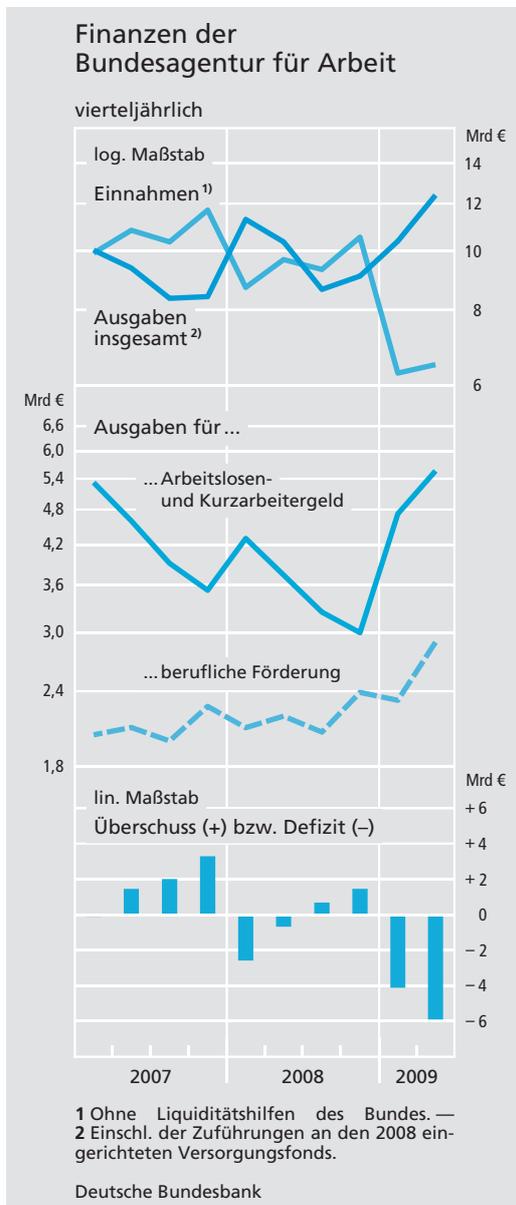
Bundesagentur für Arbeit

Bei der BA ergab sich im zweiten Quartal ein Defizit von fast 6 Mrd €. In der Verschlechterung um 5½ Mrd € gegenüber dem Vorjahrswert spiegeln sich neben der Reaktion auf die gesamtwirtschaftliche Abschwächung auch Sonderfaktoren wider. Insgesamt sind die Einnahmen um ein Drittel zurückgegangen, was

*Finanzlage der
BA weiter
verschlechtert*

¹⁰ Beim Bezug von Arbeitslosengeld I überweist die BA Sozialbeiträge bezogen auf 80% des vorherigen Bruttoentgelts (von durchschnittlich gut 2 500 € pro Monat im Westen und knapp 2 200 € im Osten). Wird im Anschluss (bei Bedürftigkeit) Arbeitslosengeld II bezogen, sinkt die Bemessungsgrundlage auf 205 € pro Monat.

¹¹ Um die angestrebte perspektivische Dämpfung des Beitragssatzanstiegs dennoch zu erreichen, ist gesetzlich vorgesehen, dass die anpassungsmindernden Wirkungen ebenso wie die der in den vergangenen Jahren unterbliebenen Rentenkürzungen nachgeholt werden. Bei Anwendung der bestehenden Regeln sind daher in den kommenden Jahren kaum noch Rentenerhöhungen zu erwarten.



zu einem guten Teil auf der nochmaligen Senkung des Beitragssatzes von 3,3 % auf 2,8 % beruht. Noch etwas stärker wirkte sich aus, dass der Bundeszuschuss (insgesamt knapp 8 Mrd € bzw. bisher fast 2 Mrd € pro Quartal) nicht mehr in gleichen Monatsraten, sondern als Einmalbetrag zum Jahresende überwiesen wird. Selbst ohne diese beiden Sondereffekte wären die Einnahmen im Frühjahr aber um gut 2 ½ % gesunken.

Die Ausgabenentwicklung reflektiert ebenfalls die zunehmende Wirkung der gesamtwirtschaftlichen Abschwächung auf den Arbeitsmarkt, darüber hinaus aber auch den stark ausgeweiteten Einsatz von Maßnahmen zur beruflichen Förderung. Die Inanspruchnahme des Kurzarbeitergelds ist zudem vorübergehend deutlich attraktiver und damit ausgabenträchtiger gestaltet worden.¹²⁾ Die Ausgaben sind somit im zweiten Quartal um insgesamt 19 ½ % (2 Mrd €) gestiegen. Hierzu haben die höheren Zahlungen für das Kurzarbeitergeld, für das Arbeitslosengeld I sowie für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik beigetragen. Zudem waren beträchtliche Zuwächse beim Insolvenzgeld zu verzeichnen.¹³⁾

Für das Gesamtjahr wird nunmehr unter Einschluss der zuletzt bewilligten überplanmäßigen Ausgaben mit einem Defizit der BA von 16 ½ Mrd € gerechnet. Die Rücklagen würden dann bereits zum Ende dieses Jahres praktisch vollständig aufgebraucht sein. Insbesondere die veranschlagten Mittel für das Kurzarbeitergeld wurden angesichts der bisherigen höheren Inanspruchnahme und der letzten Leistungsausweitungen angepasst.

Rezession treibt Ausgaben der BA

Hohes Defizit im laufenden Jahr mit Stabilisierungsfunktion

¹² Grundsätzlich sind die Sozialbeiträge – bezogen auf 80 % des wegen Kurzarbeit ausfallenden Arbeitsentgelts – vom Arbeitgeber zu zahlen. Im zweiten Konjunkturpaket war vorgesehen, dass die BA die Hälfte – bei Qualifizierungsmaßnahmen 100 % – davon erstattet. Zuletzt wurde beschlossen, dass die Sozialbeiträge auf Kurzarbeitergeld ab dem siebten Monat unabhängig von Weiterbildungsmaßnahmen vollständig erstattet werden. Zudem wurde die maximale Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld zunächst von 12 auf 18 Monate und seit dem 30. April auf 24 Monate angehoben.

¹³ Die Ausgaben wurden im ersten Halbjahr nur zur Hälfte durch die von den Unternehmen zu zahlende Insolvenzgeldumlage finanziert. Deren Höhe basiert auf dem ursprünglichen Haushaltsplan. Eine Anpassung an die tatsächlichen Aufwendungen findet im Folgejahr statt.

Aber auch beim Arbeitslosen- und Insolvenzgeld wurden die Planungen deutlich nach oben revidiert.

*2010 Darlehen
des Bundes
erforderlich*

Im kommenden Jahr ist bei zunehmender Arbeitslosigkeit mit einer Ausweitung des Defizits zu rechnen, das mangels eigener Rücklagen dann aus Bundesmitteln auszugleichen sein wird. Im Entwurf des Bundeshaushalts 2010 sind über den regulären Bundeszu-

schuss von knapp 8 Mrd € hinaus 20 Mrd € für ein überjähriges Darlehen vorgesehen. Dieses ist unverzinslich ausgestaltet und erst dann zurückzuzahlen, wenn die BA hierfür Überschüsse aufweist. Da der BA-Haushalt bei einem Beitragssatz von 2,8 % beziehungsweise 3,0 % ab 2011 kaum strukturell auszugleichen sein wird, ist nicht damit zu rechnen, dass die Bundesdarlehen unter diesen Bedingungen getilgt werden können.

Anhang

Statistischer Ausweis von Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte im Rahmen des Maastricht-Defizits und -Schuldenstands

Die zahlreichen, überwiegend staatlichen Maßnahmen zur Unterstützung von Finanzinstituten während der Finanzkrise stellen auch die amtliche Statistik in der EU vor Herausforderungen. Ob und inwieweit die ergriffenen Maßnahmen sich in den Defiziten und in den Schuldenständen der Staaten widerspiegeln, hängt entscheidend davon ab, wie die Eingriffe bewertet werden.¹⁴ Die Statistik steht hierbei vor der Schwierigkeit, dass die bislang entwickelten Stabilisierungsinstrumente sehr unterschiedlich ausfallen, teilweise sehr komplex sind und eine hohe Unsicherheit im Hinblick auf die tatsächlichen Werte der jeweiligen Finanzaktiva besteht. Zu den gebräuchlichsten Maßnahmen zählen insbesondere Kapitalzuführungen, Garantien, Kreditvergaben und der Ankauf problembehalteter Aktiva. Weitere Instrumente betreffen die Versorgung der Banken mit refinanzierungsfähigen Staatsanleihen. Besonders komplex sind mitunter Konstruktionen, bei denen speziell geschaffene

Einheiten mit der Abwicklung von Stützungsmaßnahmen beauftragt werden. Neben staatlichen Sondervermögen können auch über öffentliche Unternehmen oder über privatrechtlich organisierte Zweckgesellschaften, die nicht in staatlichem Mehrheitseigentum, aber unter einem staatlichen Risikoschirm stehen, Stützungsmaßnahmen abgewickelt werden.

Die Anforderungen an eine sachgerechte und zeitnahe statistische Erfassung der Staatsfinanzen sind gerade im europäischen Rahmen besonders hoch, denn eine solide und nachvollziehbare statistische Basis ist eine wesentliche Voraussetzung für die Wirksamkeit und die Glaubwürdigkeit der europäischen Fiskalregeln. Letztere sollen tragfähige Staatsfinanzen in der EU und der Währungsunion absichern. Die EU verfügt im statistischen Kontext über einen etablierten institutionellen Rahmen. Eurostat ist als Statistikamt der Europäischen Kommission für die Bereitstellung und die Qualitätsbewertung der im Rahmen der europäischen Haus-

¹⁴ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Zum Einfluss der Finanzmarktkrise auf die Staatsfinanzen, Monatsbericht, November 2008, S. 66 f.

haltsüberwachung verwendeten Daten verantwortlich. Zudem kommt Eurostat die Klärung offener Fragen hinsichtlich der Anwendung der für die Berechnung von Maastricht-Defizit und -Schuldenstand maßgeblichen Buchungsregeln des aktuell gültigen Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 1995) zu. In komplexen Fällen oder solchen, die von allgemeinem Interesse sind, ist zunächst der Ausschuss für Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken (AWFZ) anzuhören, der als Expertenausschuss den Status eines beratenden Gremiums hat. Mit dessen auf Konsultationsverfahren beruhenden Stellungnahmen soll nicht zuletzt eine rasche und fachlich unabhängige Entscheidungsfindung von Eurostat unterstützt und gegenüber politischer Einflussnahme abgesichert werden.¹⁵⁾ Nach dem von Eurostat veröffentlichten Aktionsplan des Europäischen Statistischen Systems (ESS Action Plan) ist bei der Interpretation der Regeln des ESVG 1995 darauf zu achten, dass Konsistenz sowohl im Zeitablauf als auch zwischen den Staaten gewahrt bleibt.

Zur Klärung wichtiger Aspekte der statistischen Erfassung öffentlicher Interventionen zur Unterstützung von Finanzinstituten und Finanzmärkten während der Finanzkrise hatte der AWFZ am 18. März 2009 seine Stellungnahmen abgegeben.¹⁶⁾ Diese wurden von Eurostat im Vorfeld der am 1. April erfolgten Notifikationen der Mitgliedstaaten bei fehlenden eigenen Vorgaben als geeigneter Anhaltspunkt für die statistische Erfassung begrüßt. Am 15. Juli 2009 wurden nunmehr ein Eurostat-Beschluss sowie technische Buchungsanweisungen veröffentlicht.¹⁷⁾ Aufgrund der besonderen Situation der Finanzkrise werden außergewöhnliche Herausforderungen vor allem in der Bewertung von Finanzaktiva, der Messung von Risiken und in der beschleunigten Entwicklung neuer Interventionsformen gesehen. Vor diesem Hintergrund

wurden Regeln aufgestellt, deren Gültigkeit sich explizit nur auf die Situation der Finanzkrise erstrecken soll. Angesichts der Individualität und Komplexität der jeweiligen Transaktionen wird allerdings auch im weiteren Verlauf im Einzelfall konkreter Klärungs- und Interpretationsbedarf bestehen bleiben.

Ausnahmeregelungen für die Verbuchung von Stützungsmaßnahmen in der außergewöhnlichen Finanzkrise lassen sich prinzipiell unter anderem dadurch begründen, dass aufgrund von Bewertungsunsicherheiten Marktwerte, die beispielsweise für die Ermittlung eines möglichen (defizitwirksam zu buchenden) Transferanteils bei abweichenden Transaktionswerten erforderlich wären, kaum verlässlich ermittelt werden können. Hier stellen die auf Basis der AWFZ-Stellungnahme aufgeführten Buchungshinweise Eurostats zur Lösung von Bewertungsproblemen eine praktikable Annäherung an die erforderlichen Wertansätze dar. Abweichend von den Bestimmungen des ESVG 1995 und den Empfehlungen des AWFZ wurden die Regeln für die grundlegende Abgrenzung des Staatssektors geändert und dabei das Grundprinzip einer Verbuchung entsprechend der ökonomischen Substanz partiell aufgegeben. Somit ist derzeit nicht auszuschließen, dass ähnliche Stützungsstrukturen je nach formaler Ausgestaltung unterschiedlich behandelt werden. Dies läuft auch der im Aktionsplan angestrebten Zielsetzung einer im Zeitablauf und im Vergleich zwischen den Ländern konsistenten Erfassung zuwider. Es ist in diesem Zusammenhang bedenklich, dass – im Gegensatz zum AWFZ-Votum und zu bereits vorgenommenen Verbuchun-

15 Siehe Schlussfolgerungen des Ecofin-Rates vom 8. November 2005.

16 Siehe Website des AWFZ, www.cmfb.org, Stellungnahmen vom 18. März 2009.

17 Siehe <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.

gen – nunmehr in einzelnen Ländern keine defizit- und schuldenstandswirksame Verbuchung einiger Transaktionen erfolgen soll.

Insgesamt wird erwartet, dass die aktuellen staatlichen Stützungsmaßnahmen, die zu nicht unerheblichen finanziellen Belastungen des Staates führen dürften,¹⁸⁾ sich zunächst weitgehend nicht in den ausgewiesenen Maastricht-Defiziten und nur zum Teil in den Maastricht-Schuldenständen widerspiegeln.

Ankauf von Aktiva durch den Staat

Erwirbt der Staat von Finanzinstituten Wertpapiere zu einem höheren als dem aktuellen Marktpreis, wäre gemäß ESVG 1995 die Differenz als defizit-erhöhender Transfer zu buchen. Durch einen solchen – typischerweise kreditfinanzierten – Kauf würde der Maastricht-Schuldenstand, der als Brutto-Verschuldung (ohne Abzug des staatlichen Finanzvermögens) ermittelt wird, ceteris paribus entsprechend steigen. Bei der praktischen Verbuchung kann sich gegenwärtig das Problem ergeben, dass der Marktpreis nicht bekannt oder zu ermitteln ist. Daher muss bei der statistischen Erfassung auf ansonsten verfügbare Wertansätze zurückgegriffen werden. In weitgehender Übereinstimmung mit der Stellungnahme des AWFZ regelt die Eurostat-Entscheidung, wie in Zeiten der Finanzkrise Marktpreise approximiert werden können. Sofern die entsprechenden Kapitalmärkte inaktiv sind, wäre eine erste mögliche Näherung der im Rahmen eines Auktionsverfahrens ermittelte Wert. Liegen keine Auktionspreise vor, kann der letzte Buchwert angesetzt werden, sofern dieser einen Fair Value gemäß internationalen Rechnungslegungsstandards darstellt und zeitnah zum Erwerb durch den Staat ermittelt wurde. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, sollte der durch

eine unabhängige Wertermittlung (nach markt-basierten Verfahren) gewonnene Preis angesetzt werden. Ist ein solcher ebenfalls nicht vorhanden, wäre als letzte Option der Transaktionspreis anzusetzen. In diesem Fall wäre jedoch eine spätere (rückwirkende) Korrektur vorzunehmen, falls die Aktiva im Folgejahr umbewertet oder zu einem geringeren Preis verkauft werden und sich das Marktumfeld zwischenzeitlich nicht wesentlich verändert hat. Schließlich soll auch zum Zeitpunkt eines noch späteren Weiterverkaufs unterhalb des verbuchten Ankaufpreises der Differenzbetrag als defiziterhöhender Vermögenstransfer erfasst werden, wenn die Wertermittlung bei Ankauf auf Buchwerten (Fair Value), einem unabhängigen markt-basierten Verfahren oder dem Transaktionspreis beruht.

Rekapitalisierung von Finanzinstituten

Bei der Verbuchung von staatlichen Eigenkapitalzuführungen stellt sich prinzipiell die Frage, ob der Staat ähnlich wie ein privater Anleger mit der Erwartung einer marktmäßigen Vergütung Mittel investiert oder ob der Staat aus anderen Erwägungen entstandene Verluste ausgleicht. Grundsätzlich werden in den VGR finanzielle Transaktionen wie der Erwerb von Anteilsrechten zu Transaktionswerten erfasst. Sofern allerdings eine Transaktion nicht allein aus wirtschaftlichen Erwägungen getätigt wird, sondern eine Transferkomponente beinhaltet, wäre dies entsprechend zu erfassen. Sollte beispielsweise der Staat im Rahmen einer Kapitalerhöhung neue börsennotierte Aktien zu einem Wert oberhalb des aktuellen Marktpreises zeichnen, wäre die Differenz als defiziterhöhender Vermögenstransfer zu werten. Dies dürfte beispielsweise auf die im Juni 2009 erfolgte Aufstockung der Anteile

¹⁸ Vgl. hierzu unter anderem: EU-Kommission, Public Finances in EMU 2009, European Economy 5/2009.

des Soffin an der Hypo Real Estate auf 90 % zutreffen. Schwieriger ist die Einschätzung, wenn Kapital in Form von nicht börsennotierten Vorzugsaktien oder sonstigen Hybridinstrumenten zugeführt wird. Angesichts der in der Finanzkrise herrschenden Unsicherheit entschied Eurostat in Übereinstimmung mit den Empfehlungen des AWFZ, dass staatliche Kapitalzuführungen etwa in Form von Vorzugsaktien, für die eine im Einklang mit dem aktuellen EU-Beihilferecht stehende Rendite vereinbart wird, wie normale finanzielle Anlagen (ohne Wirkung auf das Maastricht-Defizit) zu behandeln sind. Wegen des Refinanzierungsbedarfs würde sich ceteris paribus allerdings der Maastricht-Schuldenstand erhöhen. Aufgrund der vorherrschenden Bewertungsunsicherheiten kann dies als eine aus Praktikabilitätsgesichtspunkten akzeptable Ausnahmeregelung verstanden werden. Gleichwohl dürfte dies – aus heutiger Sicht – die aktuelle Belastung unterzeichnen, da auch im Rahmen des Beihilferechts genehmigte Kapitalzuführungen zur Stabilisierung von Kreditinstituten typischerweise eine Subventionskomponente enthalten.

Abgrenzung des Staatssektors – Erfassung neu geschaffener Finanzvehikel

Gemäß ESVG 1995 sind Einheiten, die nicht über eine hinreichende Entscheidungsautonomie bei der Ausübung ihrer Hauptaktivität verfügen, mit den Einheiten zu konsolidieren, die ihre allgemeine Geschäftspolitik bestimmen. Entscheidungsautonomie ist dabei nicht allein die formale Möglichkeit zur Bilanzierung von Aktiva, sondern die Berechtigung, diese in Transaktionen mit Dritten auszutauschen. Die Aktivitäten von Finanzvehikeln, die mit staatlicher Absicherung allein zum Zweck der Rettung angeschlagener Finanzinstitute oder in Zeiten der Finanzkrise zur Unterstützung des Finanzsektors geschaffen wurden, dürften in aller

Regel weitgehend vorherbestimmt sein und die Einheiten selbst somit über keine nennenswerte Entscheidungsfreiheit bei der Ausübung ihrer Hauptfunktion verfügen. Ebenso scheint naheliegend, dass der Staat die allgemeine Geschäftspolitik einer solchen von ihm abgesicherten Einheit bestimmt und sie somit im Wesentlichen kontrolliert. Das ESVG 1995 weist explizit darauf hin, dass der Staat etwa aufgrund von Gesetzen, Erlassen oder Verordnungen über eine entsprechende Kontrollmöglichkeit verfügen kann, auch ohne im Zweifelsfall über ein entsprechendes Mehrheitseigentum zu verfügen. Finanzvehikel, deren Aufgabe es ist, den Finanzsektor unter vom Staat vorgegebenen Bedingungen zu stützen, und deren Existenz und Tätigkeit ohne die staatliche Absicherung nicht möglich wären, können wegen der fehlenden oder erheblich eingeschränkten Risikoübernahme schwerlich als Finanzintermediäre angesehen werden. Zudem verfügen sie in aller Regel weder über eine Banklizenz noch über eine nennenswerte Eigenkapitalausstattung. Daher wurden die zur Stützung der Landesbanken SachsenLB und WestLB geschaffenen Zweckgesellschaften in den deutschen VGR im Staatssektor erfasst. Eine Zuordnung des Soffin zum Staatssektor ist ebenso unstrittig. In seiner Stellungnahme empfahl der AWFZ, finanzielle Vehikel dem Staat zuzurechnen, sofern diese zwar als institutionelle Einheiten registriert werden können und deren Eigenkapitalanteile mehrheitlich von Privaten gehalten werden, deren Aktivitäten jedoch gleichzeitig vom Staat vorherbestimmt sind und für die der Staat die Mehrheit der Risiken trägt (etwa durch eine Garantie für die Refinanzierung).

Nach der Eurostat-Entscheidung ist hingegen für die Sektorzuordnung von Zweckgesellschaften primär von Bedeutung, ob diese im Mehrheitseigentum des Staates oder von Privaten stehen. Dies ent-

spricht nicht dem weiter gefassten (oben skizzierten) Kontrollkonzept des ESVG 1995 und kann mitunter zu einer Sektorabgrenzung führen, die im Widerspruch zur ökonomischen Realität steht. Allerdings lässt sich aus der Eurostat-Entscheidung nicht ableiten, dass sämtliche im Zusammenhang mit der Finanzkrise geschaffene, in privatem Mehrheits-eigentum stehende Zweckgesellschaften außerhalb des Staatssektors zu erfassen sind. Dies ist nach den neuen Regeln nur dann der Fall, wenn die Existenz der Einheiten auf kurze Zeit (die Dauer der Finanzkrise) ausgelegt und die zu erwartenden Verluste im Verhältnis zur Gesamtverschuldung gering sind. Zur Einschätzung der Höhe der erwarteten Verluste schlägt Eurostat vor, die Qualität der Sicherheiten oder der sonstigen haftungsbegrenzenden Regelungen in Betracht zu ziehen. Dies scheint aber schwierig, zumal gerade in Zeiten der Finanzkrise eine besondere Unsicherheit über die wahren Werte von Finanzaktiva besteht. In den Fällen der bereits existierenden Zweckgesellschaften für Landesbanken und der Bad-Bank-Modelle gemäß dem Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung vom 17. Juli 2009 wäre allerdings wohl allein aufgrund des Laufzeit-Kriteriums eine Erfassung der Einheiten im Staatssektor vorzunehmen, da diese offenbar auf einen langen Zeitraum hin ausgelegt sind. Insgesamt bieten die zusätzlichen Kriterien einen nur bedingt praktikablen Ansatz für die Sektorzuordnung von Einheiten, der weder auf Grundlage des ESVG 1995 abgeleitet wird noch im Einklang mit den Empfehlungen des AWFZ steht.

Garantien

Garantien werden gemäß ESVG 1995 – sofern sie nicht handelbar sind oder am Markt verrechnet werden können und somit keinen Marktwert besitzen – als Eventualverbindlichkeit nicht zum Schuldenstand gezählt. Im Zusammenhang mit der Fi-

nanzkrise abgegebene staatliche Garantien können sich beispielsweise auf Einlagen, Schuldtitel oder Finanzaktiva erstrecken. Garantien, die sich auf im Staatssektor erfasste Einheiten erstrecken, sind auch bei Inanspruchnahme ohne Wirkung auf den (bereits konsolidierten) Staatssektor. Bei allen anderen als Garantien bezeichneten Konstrukten wäre allerdings im Einzelfall zu prüfen, ob die Benennung auch den Vorgaben des ESVG 1995 entspricht.

Stützungsmaßnahmen über öffentliche Unternehmen

Im Fall der von der KfW im Jahr 2007 ergriffenen Stützungsmaßnahmen zugunsten der IKB (insbesondere Übernahme der Verpflichtungen gegenüber dem Conduit Rhineland Funding) hatte Eurostat zunächst entschieden, dass diese Transaktionen eindeutig dem wirtschaftlichen Eigeninteresse der KfW entgegenstanden und dies ein bedeutsames Indiz dafür ist, dass die KfW im Auftrag des Staates gehandelt hatte. Zudem sah man den allgemeinen Eindruck bestätigt, dass die Maßnahmen zum Wohle der Allgemeinheit ergriffen wurden und somit letztlich der Staat (und nicht die KfW) als Haupttransaktionspartner anzusehen ist. Um die hinter einer Transaktion stehende wirtschaftliche Realität besser abzubilden, sieht das ESVG 1995 eine Erfassung in den Konten des Haupttransaktionspartners vor. Insbesondere im Fall von öffentlichen Unternehmen hatte Eurostat in der Vergangenheit kritisch geprüft, ob bestimmte Transaktionen, die über die gewöhnliche Geschäftstätigkeit hinausgingen, möglicherweise im Auftrag des Staates durchgeführt wurden. Entsprechend hatte Deutschland auf Grundlage einer Eurostat-Entscheidung zunächst die 2007 von der KfW durchgeführten Transaktionen im Umfang von netto 7,3 Mrd € defiziterhöhend dem Staat zugerechnet. Gemäß der jüngsten Eurostat-Entschei-

dung, die in diesem Punkt der Stellungnahme des AWfZ folgt, wären für eine defizitwirksame Verbuchung jedoch schriftliche Anweisungen oder andere unwiderlegbare Beweise für ein Handeln in staatlichem Auftrag erforderlich. Somit dürften die 2007 durch die KfW vorgenommenen Stützungsmaßnahmen wieder aus dem Staatsdefizit herausgerechnet werden. Die 2008 von der KfW durchgeführten Maßnahmen zugunsten der IKB (insbesondere Rekapitalisierung) würden jedoch nach wie vor dem Staat zugeordnet, da in diesem Zusammenhang haushaltsmäßig Vorsorge getroffen wurde und dies ein Handeln in staatlichem Auftrag belegt.

Tausch und Leihe von Finanzaktiva

Zur Sicherung der Liquidität von Banken können diesen staatliche Schuldtitel im Tausch gegen nicht

notenbankfähige Wertpapiere temporär zur Verfügung gestellt werden. Fraglich ist, ob die zeitlich befristete – aber für einen deutlich längeren Zeitraum als in Wertpapierleihegeschäften übliche – Überlassung staatlicher Anleihen in den Maastricht-Schuldenstand eingerechnet werden muss oder ob wie bei konventionellen Wertpapierleihegeschäften die Titel im Bestand des Staates (als Verleiher) verbleiben und somit die ausstehenden Schulden nicht erhöhen. Entsprechend der Eurostat-Entscheidung soll die Verbuchung zum einen von der Dauer und zum anderen von den Risiken des Geschäfts für den Staat abhängen. Letzteres dürfte aber angesichts der zurzeit herrschenden besonderen Unsicherheit mitunter schwer zu bewerten sein. Die Frage der Zeitdauer ist wiederum nicht näher spezifiziert und bedarf mithin weiterer Klärung.