

Öffentliche Finanzen^{*)}

Staatlicher Gesamthaushalt

Die Staatsfinanzen in Deutschland haben sich 2010 günstiger entwickelt als auf dem Höhepunkt der Krise erwartet worden war. Allerdings darf dies nicht über die erhebliche fiskalische Schieflage und den umfassenden Anpassungsbedarf hinwegtäuschen. So stieg die gesamtstaatliche Defizitquote nach ersten Angaben des Statistischen Bundesamtes auf 3,5 %, obwohl die kräftige Konjunkturerholung und positive Einmaleffekte die öffentlichen Haushalte spürbar entlastet haben (vgl. auch Übersicht auf S. 64f.). Grund war vor allem die erhebliche strukturelle Verschlechterung infolge expansiver finanzpolitischer Maßnahmen, aber auch die Stützung von Finanzinstituten erhöhte das Defizit spürbar. Darüber hinaus nahm die Schuldenquote bis Ende 2010 auf einen neuen Höchststand von voraussichtlich deutlich über 80 % zu. Entscheidend für den sehr starken Anstieg ist die Übernahme von Risikoaktiva und Verbindlichkeiten in den Staatssektor im Zusammenhang mit der Gründung der Abwicklungsanstalten für Teile der Hypo Real Estate (HRE) und der WestLB.

2010 weitere Verschlechterung der Staatsfinanzen

Die staatliche Einnahmenquote ging 2010 um 1,4 Prozentpunkte auf 43,1 % zurück. Steuerliche Maßnahmen senkten die Quote erheblich (vor allem die erweiterte Absetzbarkeit von Versicherungsbeiträgen sowie die Konjunkturpakete), während sich im Bereich

Einnahmenquote sank wegen Steuerentlastungen und unergiebiger Wachstumsstruktur

* Der Analyse im Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ liegen die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und die Maastricht-Kennzahlen zugrunde. Anschließend wird über die Haushalte der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungszweige auf Basis der finanzstatistischen (prinzipiell haushaltsmäßigen) Abgrenzung berichtet.

Zur strukturellen Entwicklung der Staatsfinanzen in Deutschland – Ergebnisse des disaggregierten Ansatzes für das Jahr 2010

Das deutsche Staatsdefizit erhöhte sich 2010 nach ersten Angaben des Statistischen Bundesamtes (VGR-Konzept) auf 3,5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP), nachdem es im Vorjahr bei 3,0 % gelegen hatte. Mit dem „disaggregierten Ansatz“ zur Analyse der Staatsfinanzen¹⁾ kann zum einen abgeschätzt werden, welcher Einfluss hierbei von konjunkturellen und speziellen temporären Effekten ausging. Zum anderen können sonstige, hier als strukturell bezeichnete Veränderungen der Ausgaben- und Einnahmenquote und deren maßgebliche Einflussfaktoren abgebildet werden. Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse für 2010 vorgestellt.²⁾

Danach bewirkte die günstige konjunkturelle Entwicklung für sich genommen einen Rückgang der Defizitquote um 0,4 Prozentpunkte. Der Effekt ist deutlich geringer, als das stark gewachsene BIP nahelegt, da sich wichtige makroökonomische Einnahmenbezugsgrößen (Bruttolöhne und -gehälter, privater Konsum) schwächer entwickelten. Klar abzugrenzende temporäre Sondereffekte – einbezogen sind hier die Erlöse aus der Versteigerung von Funkfrequenzen und die höhere Insolvenzgeldumlage – schlugen zudem entlastend mit 0,2 Prozentpunkten zu Buche.³⁾ Somit erhöhte sich das um konjunkturelle sowie diese temporären Sondereffekte bereinigte und auf das Trend-BIP bezogene (strukturelle) Defizit im Jahr 2010 erheblich um 1,1 Prozentpunkte.

Während die unbereinigte Einnahmenquote sehr deutlich um 1,4 Prozentpunkte sank, fiel der Rückgang der strukturellen Quote (strukturelle Einnahmen in Relation zum Trend-BIP) mit 0,7 Prozentpunkten geringer aus. Ausschlaggebend für den schwächeren Rückgang war, dass sich die kurzfristige Änderung der Wachstumsstruktur nicht in der strukturellen Quote nieder-

schlägt, da hier längerfristige Trends der Bemessungsgrundlagen relevant sind. So übertrafen die Trendwachstumsraten der für die öffentlichen Finanzen besonders wichtigen makroökonomischen Bezugsgrößen sogar die des BIP, woraus sich ein leicht quotenerhöhender Effekt (positive Abkopplung der Bemessungsgrundlagen) ergab (+0,2 Prozentpunkte). Rechtsänderungen minderten die Quote demgegenüber stark (–0,9 Prozentpunkte). Ausschlaggebend dafür waren Steuersenkungen (vor allem erweiterte Absetzbarkeit von Versicherungsbeiträgen und Konjunkturpakete). Hinzu kam die Absenkung des allgemeinen Beitragsatzes in der gesetzlichen Krankenversicherung zum 1. Juli 2009, die erst 2010 ihre volle Jahreswirkung entfaltete.

Die unbereinigte Ausgabenquote sank 2010 um 0,9 Prozentpunkte, während die strukturelle Quote (in Relation zum stabileren Trend-BIP) um 0,5 Prozentpunkte zunahm. Dabei profitierten die öffentlichen Haushalte von einer weiter leicht rückläufigen Zinsausgabenquote, die aus den sehr günstigen Finanzierungsbedingungen resultierte.⁴⁾ Die strukturelle Quote der übrigen Ausgaben (Primärausgaben) nahm um 0,6 Prozentpunkte zu. Die Sozialausgaben stiegen aufgrund der weiteren Kindergelderhöhung sowie der relativ starken Zunahme der Ausgaben für Gesundheit und Alterssicherung deutlich an. Andererseits dämpften der Rückgang der Arbeitsmarktausgaben sowie das Auslaufen des Kinderbonus und der hier erfassten Abwrackprämie den Anstieg. Neben den Sozialausgaben waren die Kapitaltransfers im Zusammenhang mit der Stützung der Hypo Real Estate für den Zuwachs der strukturellen Ausgabenquote mitverantwortlich.

Insgesamt zeigt sich eine deutliche strukturelle Verschlechterung der Staatsfinanzen, die aber durch eine

1 Für eine Erläuterung des Ansatzes einschl. des im Europäischen System der Zentralbanken standardmäßig verwendeten Verfahrens zur Ermittlung der Konjunkturkomponente vgl.: Deutsche Bundesbank, Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005, Monatsbericht, März 2006, S. 63–79. — 2 Die Ergebnisse können sich durch Revision der vorläufigen VGR-Ergebnisse oder der Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Perspektiven noch ändern. — 3 Bezogen auf das Defizitniveau machten diese beiden

Faktoren 2010 knapp 0,3 % des BIP aus. Finanzwirkungen im Zusammenhang mit Stützungsmaßnahmen für Finanzinstitute werden hier nicht zu den temporären Sondereffekten gezählt. — 4 Eine genaue Quantifizierung kann noch nicht vorgenommen werden, da die Schuldenquote für 2010 noch nicht vorliegt. — 5 Bereinigt um konjunkturelle Einflüsse und spezielle temporäre Effekte. Abgrenzung gemäß EDP-Definition, d.h. inkl. Swaps und Forward Rate Agreements bei Zinsausgaben und Finanzierungssaldo, bzw. für 2010 gemäß ESVG '95. — 6 Veränderung der Relation zum nominalen BIP im

Stukturelle Entwicklung⁵⁾ in Prozent des Trend-BIP

Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozentpunkten

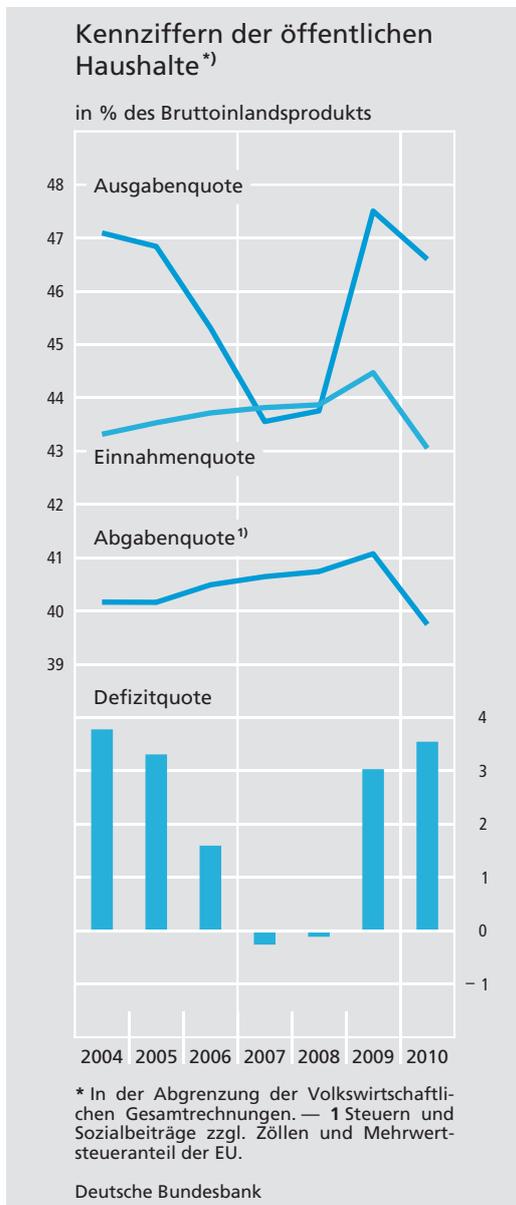
Position	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Unbereinigter Finanzierungssaldo ⁶⁾	0,3	0,5	1,7	1,9	-0,2	-3,2	-0,5
Konjunkturkomponente ⁶⁾	-0,1	-0,2	0,7	0,4	0,4	-1,7	0,4
Temporäre Effekte ⁶⁾	0,0	0,1	-0,1	0,0	-0,2	0,3	0,2
Finanzierungssaldo	0,3	0,6	1,1	1,5	-0,4	-1,7	-1,1
Zinsen	-0,1	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,1
wegen Veränderung des Durchschnittszinses	-0,3	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,3	.
wegen Veränderung des Schuldenstandes	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	.
Primärsaldo	0,1	0,5	1,2	1,5	-0,5	-1,9	-1,3
Einnahmen	-1,1	0,1	0,8	0,7	0,0	-1,0	-0,7
davon:							
Steuern und Sozialbeiträge	-0,8	0,0	0,7	0,7	0,0	-0,9	-0,7
Fiscal drag	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Abkopplung der Basis vom BIP	-0,2	-0,1	-0,1	-0,3	0,1	-0,2	0,2
Rechtsänderungen	-0,5	-0,2	0,1	0,6	-0,6	-0,4	-0,9
Residuum	-0,2	0,3	0,6	0,2	0,4	-0,5	0,0
darunter: Gewinnabhängige Steuern ⁷⁾	0,1	0,2	0,5	0,3	0,4	-0,6	0,1
Nachrichtlich: Teil der Ausgaben ⁸⁾	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,2	-0,1
Nichtsteuerliche Einnahmen ⁹⁾	-0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Primärausgaben	-1,2	-0,4	-0,4	-0,8	0,5	0,9	0,6
davon:							
Sozialausgaben ¹⁰⁾	-0,7	-0,2	-0,1	-0,4	0,1	0,5	0,2
Subventionen	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,0
Arbeitnehmerentgelte	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2	0,0	0,1	0,0
Vorleistungen	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1
Bruttoanlageinvestitionen	-0,1	-0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
Sonstige Ausgaben ¹¹⁾	-0,1	0,1	-0,2	-0,1	0,2	-0,1	0,2
Nachrichtlich:							
Ausgaben für Alterssicherung ¹²⁾	-0,2	-0,2	-0,1	-0,3	-0,1	0,0	0,1
Gesundheitsausgaben ¹³⁾	-0,4	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,1
Arbeitsmarktausgaben ¹⁴⁾	-0,2	0,1	-0,1	-0,2	0,1	0,0	-0,1

günstige konjunkturelle Entwicklung und andere temporäre Entlastungen teilweise überdeckt wurde. Ausschlaggebend für den strukturellen Defizitanstieg

waren umfangreiche Steuerentlastungen, relativ hohe Ausgabenzuwächse für Sozialleistungen und die Finanzmarktstützung.

Vergleich zum Vorjahr. — 7 Veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Kapitalertragsteuer. — 8 Auf den Staatssektor entfallende Zahlungen, z.B. Sozialbeiträge für Angehörige des öffentlichen Dienstes (geschätzt). — 9 Sonstige empfangene laufende Transfers, Verkäufe und empfangene Vermögenstransfers. — 10 Einschl. sonstiger laufender Transfers an private Haushalte. — 11 Sonstige geleistete laufende Transfers an Kapitalgesellschaften und die übrige Welt, Nettzugang sonstiger nichtfinan-

zieller Vermögensgüter und geleistete Vermögenstransfers. — 12 Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung, für Beamtenpensionen sowie Leistungen von Postpensionskasse und Bundeseisenbahnvermögen. — 13 Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung und Beihilfezahlungen für Beamte. — 14 Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit (ohne Aussteuerungsbetrag (bis 2007) bzw. ohne Eingliederungsbeitrag (ab 2008)) und für Arbeitslosenhilfe (bis 2004) bzw. für Arbeitslosengeld II (ab 2005) sowie für Eingliederungsmaßnahmen.



der Sozialversicherungen Ausfälle infolge des niedrigeren allgemeinen Beitragssatzes in der gesetzlichen Krankenversicherung und Mehreinnahmen aus der Anhebung der Insolvenzgeldumlage weitgehend ausglich. Zum Rückgang der Quote trug außerdem bei, dass sich mit den Bruttolöhnen und -gehältern sowie dem privaten Verbrauch wichtige Einnahmenbezugsgrößen deutlich schwächer entwickelten als das Bruttoinlandsprodukt (BIP).

Mit der Konjunkturerholung ging auch die staatliche Ausgabenquote von 47,5 % wieder auf 46,6 % zurück, nachdem sie 2009 sprunghaft um 3,7 Prozentpunkte gestiegen war. Das Auf und Ab spiegelt zum guten Teil die konjunkturelle Entwicklung des BIP im Nenner der Quote wider. Die konjunkturereinigte Ausgabenquote nahm das dritte Jahr in Folge zu. Hier machten sich 2010 insbesondere die weitere Kindergelderhöhung, der relativ starke Anstieg der Gesundheitsleistungen sowie die höheren Kapitaltransfers aufgrund der Hilfsmaßnahmen für die HRE bemerkbar. Entlastend wirkten demgegenüber das Auslaufen von Abwrackprämie und Kinderbonus sowie die im Mai erzielten Erlöse aus der Frequenzversteigerung.¹⁾

Ausgabenquote ging wegen Konjunkturerholung wieder etwas zurück

Im laufenden Jahr erscheint ein Rückgang der Defizitquote Richtung 2 % möglich, sofern – wie hier unterstellt – die Belastungen aus Finanzmarktstützungsmaßnahmen zurückgehen und bei den Gebietskörperschaften mit der auch haushaltsrechtlich gebotenen Korrektur begonnen wird. Eine weiter positive Konjunkturerholung dürfte den Defizitrückgang unterstützen. Außerdem senken finanzpolitische Maßnahmen nach zwei Jahren einer sehr expansiven Politikausrichtung das Defizit per saldo wieder. So laufen verschiedene Konjunkturstimuli – etwa im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder die konjunkturpolitisch motivierte Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung –

2011 Verbesserung durch Konjunktur und gedämpfte Ausgabenentwicklung

¹ In den Staatskonten gemäß VGR werden Erwerb und Verkauf von nichtfinanziellen Vermögensgegenständen saldiert und auf der Ausgabenseite ausgewiesen. Daher mindern die Versteigerungserlöse (ebenso wie die „UMTS-Erlöse“ im Jahr 2000) die Ausgaben, während in der finanzstatistischen Betrachtung die Einnahmen höher ausfallen.

aus. Hinzu kommen Einsparungen im Zusammenhang mit dem Konsolidierungspaket der Bundesregierung vom Sommer letzten Jahres. Darüber hinaus wurde der Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung erhöht, und der Ausgabenanstieg könnte durch die Gesundheitsreform gedämpft werden. Eine Fortsetzung der günstigen Arbeitsmarktentwicklung könnte ebenfalls zu einer strukturellen Verbesserung beitragen.

*Günstigere
Entwicklung
zur schnelleren
Defizitsenkung
nutzen*

Ungeachtet des zu erwartenden Defizitrückgangs steht die Finanzpolitik weiterhin vor einer umfassenden Konsolidierungsaufgabe, die sich in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden nachdrücklich zeigt. Das Mittelfristziel eines strukturell annähernd ausgeglichenen Haushalts ist weit entfernt. Die Schuldenquote überschreitet den 60 %-Referenzwert bereits seit 2002. Sie ist in der Krise nochmals sehr stark gestiegen, auch wenn in Rechnung zu stellen ist, dass der Zunahme zu einem guten Teil ein gestiegenes Finanzvermögen im Zusammenhang mit der Finanzmarktstützung gegenübersteht. Insgesamt haben sich die Belastungen künftiger Generationen aber deutlich ausgeweitet. Darüber hinaus sind während der Finanz- und Staatsschuldenkrise seitens des deutschen Staates umfangreiche Risiken aus Garantien entstanden, die keinesfalls zu vernachlässigen sind. Vor diesem Hintergrund sind Abstriche an der geplanten Konsolidierung nicht ratsam. Vielmehr sollte die bessere Entwicklung im Sinne von nationalen und europäischen Haushaltsregeln genutzt werden, um die Haushaltskonsolidierung wie geplant umzusetzen und die Defizite damit unter den gegenwärtig sehr positiven Rahmenbedingungen schneller zu senken.

In einigen Ländern der Währungsunion ist das Vertrauen in die Solidität der Staatsfinanzen weiter extrem angespannt, und diese Staaten können aufgrund entsprechender Risikoprämien nur zu hohen Zinsen Mittel am Kapitalmarkt aufnehmen oder benötigen Finanzhilfen. Zur nachhaltigen, an den Ursachen ansetzenden Verbesserung dieser Situation sind in erster Linie die betroffenen Länder selbst gefordert, indem sie ihre Staatsdefizite schnell abbauen, die nationalen Finanzsysteme sanieren und umfassende Strukturreformen zur Stärkung des Wirtschaftswachstums durchführen. Mit finanziellen Hilfen anderer Länder kann allenfalls Zeit gekauft werden, um die erforderlichen Anpassungsprozesse zu strecken. Hier steht mit dem im Mai 2010 beschlossenen Euro-Rettungsschirm ein aus heutiger Perspektive ausreichendes Instrumentarium bereit.

Gleichwohl wird derzeit diskutiert, den bis 2013 befristeten Rettungsschirm durch neue Instrumente zu ergänzen. So werden mitunter Sekundärmarktkäufe von Staatsanleihen der betroffenen Länder durch die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) gefordert. Im Ergebnis würden damit allerdings die privaten Gläubiger und die nationalen Finanzpolitiken noch stärker aus der Verantwortung entlassen und den Steuerzahlern der finanzierenden Länder weitere, möglicherweise umfangreiche Risiken aufgebürdet. In diesem Zusammenhang werden auch Anleiherückkäufe durch das Land selbst mittels zinsgünstiger Kredite der EFSF oder die Weiterreichung von durch die EFSF zu einem niedrigen Kurs erworbenen Titeln an das Schuldnerland unter dem Nominalwert vor-

*Ursachen der
Schuldenkrise
durch
betroffene
Länder selbst
zu beseitigen*

Auf dem Weg zu einem Europäischen Stabilitätsmechanismus

Die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets haben sich anlässlich der Tagung des Europäischen Rates vom 16./17. Dezember 2010 darauf verständigt, einen ständigen Mechanismus zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt einzurichten. Dieser künftige Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) wird sowohl die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) als auch den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) ablösen, die bis Juni 2013 in Kraft bleiben sollen. In diesem Zusammenhang hat der Europäische Rat beschlossen, Artikel 136 AEUV entsprechend zu ergänzen. Zum 1. Januar 2013 soll ein neuer dritter Absatz eingefügt werden, der folgenden Wortlaut erhalten soll: „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“

Der ESM soll, wie schon die EFSF, durch zwischenstaatliche Vereinbarung errichtet werden. Die Entscheidungsgewalt über Hilfsmaßnahmen zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt liegt damit bei den Mitgliedstaaten. Die Europäische Union wird hierzu keine eigenen finanziellen Engagements mehr eingehen, und auch der unionsrechtliche Pfeiler EFSM läuft zum Juni 2013 aus. Dieser war bei seiner Einführung im Mai 2010 ausdrücklich auf die Ausnahmebestimmung des Artikel 122 Absatz 2 AEUV gestützt worden. Dementsprechend stimmt der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen darin überein, dass Artikel 122 Absatz 2 AEUV für diese Zwecke nicht mehr benötigt wird.

Artikel 136 AEUV wurde durch den Vertrag von Lissabon im Dezember 2009 ins Unionsprimärrecht eingefügt und ist Bestandteil eines Kapitels zu besonderen Bestimmungen für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist. Er erlaubt diesen Mitgliedstaaten eine über das allgemeine Unionsrecht hinausgehende fiskalpolitische Koordination. Die Vertragsnorm bietet hierzu in ihren bisherigen Absätzen 1 und 2 auch

spezifische, unionsrechtliche Verfahren an. Hingegen sieht der Text der beabsichtigten Vertragsänderung, in der auf die Möglichkeit der Einführung des Europäischen Stabilitätsmechanismus hingewiesen wird, keine Verfahrensvorschriften vor. Dies erklärt sich aus der Festlegung auf eine zwischenstaatliche Errichtung des ESM in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates. Auch die Wahl des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens nach Artikel 48 Absatz 6 EUV ist im Zusammenhang mit dem zwischenstaatlichen Charakter des ESM zu sehen. Ein solches vereinfachtes Änderungsverfahren darf nur beschritten werden, wenn mit der Vertragsänderung bereits der Union übertragene Zuständigkeiten nicht ausgedehnt und dementsprechend auch keine neuen Zuständigkeiten auf die Unionsebene übertragen werden. Der neue Artikel 136 Absatz 3 AEUV bestätigt insofern lediglich die Existenz einer den Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Eigenstaatlichkeit zustehenden Handlungsoption im Rahmen ihrer Finanzhoheit.

Der Europäische Rat hat mit dem gewählten Wortlaut der Änderung beziehungsweise Ergänzung des Artikel 136 AEUV wichtige Entscheidungen zur Architektur des künftigen Stabilitätsmechanismus getroffen. So weist der Wortlaut zum einen auf die Notwendigkeit eines Risikos für die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt in Abgrenzung zu Turbulenzen, die sich nur auf einen oder einzelne Mitgliedstaaten auswirken, hin. Zum anderen wird die Subsidiarität des Stabilitätsmechanismus gegenüber anderen möglichen Lösungen dadurch betont, dass die Aktivierung des ESM nur erfolgt, wenn sie unabdingbar ist. Durch die weiter aufgenommene Regelung, dass die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen strengen Auflagen unterliegen wird, erhält die erforderliche strenge Konditionalität aller Hilfen eine normative Verankerung im AEUV.

Darüber hinaus legen die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates weitere Kernelemente der Entscheidungsstruktur und Ausgestaltung des neuen Mechanismus fest. So wird ausdrücklich das gegenseitige Einvernehmen der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zur Aktivierung des Mechanismus

verlangt. Damit wird die Regelung der EFSF fortgeschrieben, dass jedes Land, das Beistandsleistungen finanziert, diesen zustimmen muss und so die Entscheidungshoheit über seine finanziellen Belastungen behält. Der zwischenstaatliche Charakter wird auch dadurch betont, dass sich Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, an Maßnahmen im Rahmen des künftigen Mechanismus ad hoc beteiligen können, wie es im Fall des irischen Rettungspakets durch Großbritannien, Schweden und Dänemark auf bilateraler Basis erfolgt ist.

Der Europäische Rat hat darüber hinaus die in der Erklärung der Finanzminister der Euro-Gruppe vom 28. November 2010 enthaltenen Feststellungen übernommen, dass der künftige ESM auf der EFSF aufbauen und nach den Regeln der derzeitigen EFSF funktionieren wird. Besonders bedeutsam ist diesbezüglich, dass eine Haftung nicht gesamtschuldnerisch für alle Verbindlichkeiten erfolgt, sondern lediglich nach Anteilen, die der Höhe nach absolut begrenzt sind. Ferner sind die am Finanzmarkt aufgenommenen Mittel als Kredite an den finanziell angeschlagenen Mitgliedstaat weiterzureichen. Auf die Zinsen werden, wie schon bei der Griechenland-Hilfe, Bearbeitungskosten und eine angemessene Marge aufgeschlagen. Die Kreditbedingungen werden von der Europäischen Kommission, die hier im Auftrag der Mitgliedstaaten handelt, im Benehmen mit der EZB und dem IWF ausgearbeitet und beinhalten im Sinne strenger Konditionalität ein ökonomisches Anpassungsprogramm, zu dem sich der unterstützte Mitgliedstaat verpflichtet.

Auch wurde die Einigung auf konkrete Modifikationen der im Oktober 2010 geltenden Regeln der EFSF vom Europäischen Rat übernommen. So soll vorgesehen werden, dass fallweise private Gläubiger – unter uneingeschränkter Einhaltung der IWF-Richtlinien – beteiligt werden. Der Bereitstellung von finanziellem Beistand geht eine „von der Kommission und dem IWF in Zusammenarbeit mit der EZB durchgeführte Schuldentragbarkeitsanalyse“ voraus. Führt diese zum Ergebnis, dass das betroffene Mitgliedsland solvent ist, so soll an die privaten Gläubiger appelliert

werden, ihr finanzielles Engagement in Übereinstimmung mit der Praxis des IWF aufrechtzuerhalten. Ergibt die durchgeführte Schuldentragbarkeitsanalyse aber, dass ein Land sich als „insolvent“ erweist, also dass es überschuldet und seine Schuldenlast nicht mehr tragbar ist, muss der betroffene Mitgliedstaat zunächst zur Wiederherstellung eines tragbaren Verschuldungsmaßes entsprechend der IWF-Praxis mit seinen privaten Gläubigern einen umfassenden Restrukturierungsplan aushandeln. Erst wenn durch diese Maßnahmen wieder eine tragbare Verschuldung erreicht wird, kann der ESM eine Liquiditätshilfe bereitstellen.

Um eine Beteiligung der privaten Gläubiger zu erleichtern, werden ab Juni 2013 standardisierte und identische Umschuldungsklauseln, sogenannte „collective action clauses“, in die Vertragsbedingungen aller neuen Staatsanleihen des Euro-Währungsgebiets aufgenommen. Dies ermöglicht es einer qualifizierten Gläubigermehrheit, rechtsverbindliche Änderungen der Zahlungsbedingungen wie ein Zahlungsmoratorium, eine Verlängerung der Restlaufzeit, eine Senkung des Zinssatzes und Forderungsabschläge für alle Gläubiger verbindlich zu vereinbaren. Dadurch wird auch verhindert, dass einzelne Gläubiger sich in der Hoffnung, individuell für sie günstigere Konditionen erreichen zu können, einer Einigung verweigern (sogenanntes Trittbrettfahrerproblem). Eine weitere entscheidende Änderung der Regeln der derzeitigen EFSF liegt darin, dass die ESM-Kredite den Status einer bevorrechtigten Forderung haben sollen, die allen Forderungen privater Gläubiger vorrangig und nur den IWF-Krediten gegenüber nachrangig ist. Mit diesem deutlichen Signal an die Märkte sollen die Mittel des öffentlichen Sektors und damit letztlich die Steuerzahler der Geberländer geschützt werden. Weder im Rahmen der derzeitigen EFSF noch durch den Europäischen Rat für den ESM vorgesehen sind dagegen eine Kapitalbildung bei diesen Institutionen, die Möglichkeit zu Käufen von Staatsanleihen am Sekundärmarkt oder Programme, die bereits im Vorfeld von Zahlungsschwierigkeiten aktiviert werden können.

geschlagen. Ökonomisch wäre damit ebenso ein zusätzlicher, intransparenter zwischenstaatlicher Transfer verbunden, wie mit der Reduzierung der vereinbarten Zinskonditionen.

Bessere Vorbeugung gegen Staatsschuldenkrisen erforderlich

Um ähnlichen Staatsschuldenkrisen zukünftig besser vorbeugen zu können, muss Fehlentwicklungen früher und entschiedener entgegen gewirkt werden. Neben einer Härtung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, dem Ausbau der gesamtwirtschaftlichen Überwachung im Hinblick auf gravierende Fehlentwicklungen und einer verbesserten Finanzmarktregulierung und -aufsicht kommt hier der disziplinierenden Wirkung der Finanzmärkte eine wichtige Rolle zu. Daher ist es entscheidend, dass die Anreize zu einer adäquaten Einpreisung von Risiken durch die Gläubiger und damit zu einer soliden Finanzpolitik künftig gestärkt und keinesfalls gemindert werden.

Wichtige Eckpunkte für Krisenbewältigungsmechanismus bereits vereinbart

Dies ist auch bei dem künftigen Krisenbewältigungsmechanismus ESM (Europäischer Stabilitätsmechanismus) zu beachten, der für den Fall geschaffen werden soll, dass sich die verschärfte Prävention als nicht ausreichend erweist. Hier haben die Finanzminister der EWU-Staaten Ende November 2010 wichtige Eckpunkte festgelegt, die im Dezember durch den Europäischen Rat bestätigt wurden (vgl. auch die Erläuterungen auf S. 68f.). Danach wird der ESM an die aktuelle Ausgestaltung der EFSF angelehnt. Finanzielle Hilfen sind nur im Fall eines Risikos für die Stabilität der Euro-Zone als Ganzes zulässig und an ein striktes finanz- und wirtschaftspolitisches Anpassungsprogramm zu knüpfen. Private Gläubi-

ger sollen bei einer Liquiditätskrise aufgefordert werden, ihr Engagement beizubehalten, während im Fall einer Überschuldung eine umfassende, die Tragfähigkeit der Staatsschulden wieder herstellende Vereinbarung zwischen ihnen und dem jeweiligen Schuldnerstaat Voraussetzung für finanzielle Hilfen ist. Die Steuerzahler der Geberländer sollen durch Vorrangigkeit der Hilfskredite abgesichert, und der Mechanismus soll als zwischenstaatliche Vereinbarung ausgestaltet werden, in der Beschlüsse zu Hilfsmaßnahmen von den Geberländern einstimmig getroffen werden. Gegenwärtig werden Verhandlungen mit dem Ziel geführt, den Mechanismus bis März zu konkretisieren. Dabei sind – beispielsweise mit Sekundärmarktkäufen, gemeinschaftlichen Anleihen (Euro-Bonds) oder einer spürbaren Absenkung der Verzinsung der Hilfskredite – auch Vorschläge in der Diskussion, die die Anreize zu einer soliden Finanzpolitik vermindern und wichtige Grundprinzipien der Währungsunion wie Subsidiarität, finanzpolitische Eigenverantwortlichkeit und einen gegenseitigen Haftungsausschluss beeinträchtigen (vgl. hierzu auch die Erläuterungen auf S. 72f.).

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen²⁾ stiegen 2010 um 1% (siehe Schaubild und Tabelle auf den S. 71 und 74). Die Ausfälle aufgrund umfang-

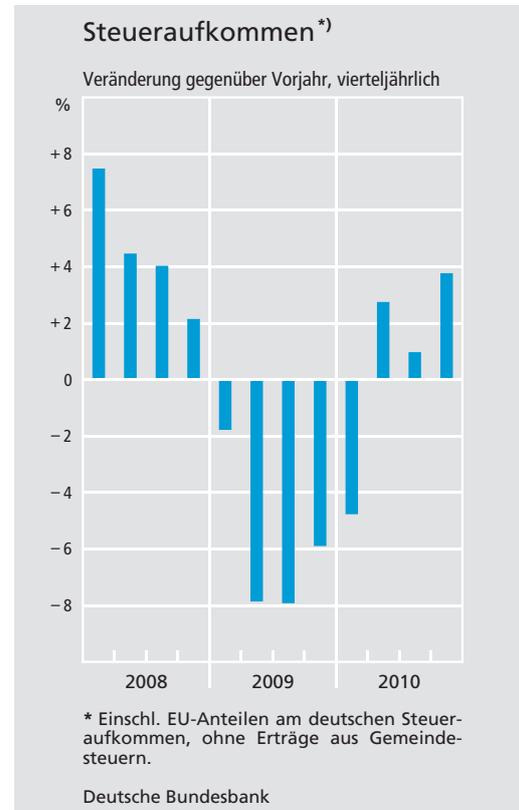
2010 Anstieg der Steuereinnahmen um 1%

²⁾ Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die – für das letzte Berichtsquartal noch nicht bekannten – Erträge aus den Gemeindesteuern.

*Einkommens-
abhängige
Steuern per
saldo rückläufig*

reicher Steuerentlastungen³⁾ wurden dabei durch den positiven Einfluss der wirtschaftlichen Erholung mehr als ausgeglichen. Das Aufkommen aus den einkommensabhängigen Steuern sank leicht um ½ %. Dem Rückgang bei der Lohnsteuer (– 5 ½ %) aufgrund von Steuerentlastungen und Kindergelderhöhung stand dabei ein starker Zuwachs bei den gewinnabhängigen Steuern von 11% gegenüber. Die Körperschaftsteuereinnahmen wuchsen von dem sehr niedrigen Vorjahrsniveau aus besonders kräftig, wobei sich insbesondere die Vorauszahlungen wieder erhöhten. Bei der veranlagten Einkommensteuer war die grundlegende Entwicklung in der Krise zwar stabiler, und die Erholung setzte später und moderater ein. Der Anstieg im vergangenen Jahr wurde aber dadurch verstärkt, dass die erheblichen Mindereinnahmen im Jahr 2009 durch die Steuerrückzahlungen für die Entfernungspauschale entfielen und die aufkommensmindernden Auszahlungen der auslaufenden Eigenheimzulage weiter sanken. Die Kapitalertragsteuereinnahmen gingen wohl im Wesentlichen aufgrund des niedrigen Zinsniveaus nochmals zurück, obwohl bei den auf Dividenden entrichteten nicht veranlagten Steuern vom Ertrag nach dem starken Einbruch 2009 wieder ein Zuwachs zu verzeichnen war. Das Aufkommen aus den verbrauchsabhängigen Steuern stieg um 1% an, wobei die Umsatzsteuereinnahmen weitgehend in Einklang mit dem privaten Verbrauch zulegten, während die Erträge aus den speziellen Verbrauchsteuern⁴⁾ stagnierten. Deutliche Mehreinnahmen waren bei den Zöllen, den Gewerbesteuerumlagen und der Grunderwerbsteuer zu verzeichnen.

*Spürbarer
Zuwachs bei
verbrauchs-
abhängigen
und sonstigen
Steuern*



Für das laufende Jahr wird gemäß der letzten offiziellen Steuerschätzung von November 2010 mit einem Aufkommensanstieg um gut 2 ½ % (inkl. Gemeindesteuern) gerechnet, wenn die erwarteten Mehreinnahmen durch danach noch verabschiedete Rechtsänderungen einbezogen werden.⁵⁾ Per saldo haben Rechtsänderungen im laufenden Jahr allerdings nur einen geringen Einfluss, da

*Deutlicher Ein-
nahmenanstieg
im laufenden
Jahr erwartet*

³ Vor allem der erweiterte Einkommensteuerabzug von Versicherungsbeiträgen, die zweite Stufe der Einkommensteuertarifsenkung, die Umsatzsteuerbegünstigung von Beherbergungsleistungen, die Erleichterungen bei der Unternehmensbesteuerung sowie das höhere Kindergeld. Anders als in den VGR werden Kindergeldzahlungen in der Finanzstatistik nicht ausgabenseitig erfasst, sondern von den Lohnsteuereinnahmen abgesetzt.

⁴ Die Entwicklung ist hier wohl durch eine kassentechnische Verschiebung bei der Versicherungsteuer über den Jahreswechsel hinweg etwas unterzeichnet.

⁵ U. a. Einführung der Kernbrennstoff- und der Luftverkehrsteuer sowie Abbau von Begünstigungen bei der Energie- und der Stromsteuer durch das Konsolidierungspaket des Bundes.

Zur Diskussion um Sekundärmarktkäufe des künftigen Europäischen Stabilitätsmechanismus

Derzeit wird die konkrete Umsetzung der vom Europäischen Rat im Dezember 2010 beschlossenen Eckpunkte zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) diskutiert, über die der Europäische Rat im März entscheiden soll. Dabei wird unter anderem vorgeschlagen, im Rahmen des künftigen Mechanismus Sekundärmarktkäufe von Staatsanleihen eines hilfsbedürftigen Landes zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang werden auch über ESM-Kredite finanzierte Schuldentrückkäufe eines Landes ins Auge gefasst. Als Ziele werden hier vor allem eine Beteiligung der privaten Gläubiger an der Krisenlösung, die Stabilisierung der Anleihepreise, eine Entlastung des Hilfe suchenden Landes, die Verbesserung der Konditionen bei Primärmarkt-emissionen und die Sicherung der Finanzmarktstabilität angeführt.

Mit der Ermöglichung von Sekundärmarktkäufen würde allerdings das von den Ministern der Euro-Gruppe am 28. November 2010 vereinbarte und vom Europäischen Rat im Dezember bestätigte Prinzip der Orientierung der Funktionsweise des künftigen ESM an der Ausgestaltung der EFSF in der Form vom November 2010 verlassen, da dieses Instrument dort nicht vorgesehen ist. Ungeachtet dessen erscheinen aber auch aus ökonomischer Sicht Zweifel angebracht, ob der Vorschlag zielführend ist, und bei der konkreten Umsetzung ergäben sich gravierende Probleme unter anderem im Hinblick auf die Preissetzung, das Ankaufvolumen und die Transparenz.

Grundlegend ist zu bedenken, dass mit den diskutierten Sekundärmarktkäufen in den Marktprozess eingegriffen würde und dadurch Preise und Anreize verzerrt würden. Begünstigt würden dabei die Gläubiger des betroffenen Landes, die ihr Engagement verringern und somit die zuvor von ihnen übernom-

menen Risiken auf die helfenden Staaten oder die anderen noch vorhandenen privaten Gläubiger verlagern würden. Werden zudem mittelbar oder unmittelbar Anleiherückkäufe von Schulden des Hilfe empfangenden Landes ermöglicht, so erfolgte darüber hinaus ein Transfer an dieses Land.¹⁾ Dieser Transfer fällt umso höher aus, je niedriger der Zins auf die Kredite festgesetzt wird, mit denen der Schuldentrückkauf finanziert wird.

Die Risikoprämie, die von den Märkten als Kompensation für das Ausfallrisiko verlangt wird und die maßgeblichen Einfluss auf das Zinsniveau und die Anleihepreise hat, lässt sich grundsätzlich nur nachhaltig reduzieren, indem die Erwartungen bezüglich der langfristigen Tragfähigkeit der Staatsschulden des betroffenen Landes und damit auch hinsichtlich eines vertragsgemäßen Schuldendienstes verbessert werden. Entscheidend für das Vertrauen potenzieller Gläubiger dürfte dabei vor allem sein, dass der Anpassungsprozess im Sinne einer starken Verbesserung des staatlichen Primärsaldos als glaubwürdig angesehen wird (z. B. weil er weitgehend abgeschlossen ist) und die Schuldendynamik gestoppt und perspektivisch umgekehrt wird.

Durch den Rückkauf von Anleihen, die unter dem Nominalwert gehandelt werden, ließe sich die Schuldenquote des Hilfe suchenden Landes in nomineller Rechnung zwar ad hoc senken. Allerdings ist das Ausmaß begrenzt, und der Anpassungsbedarf im Primärsaldo dürfte nur leicht gemildert werden: So würde beispielsweise die Schuldenquote in Nominalwertbetrachtung nur um 15 Prozentpunkte gesenkt, wenn bei einem Ausgangswert der Staatsschulden von 150 % des BIP und einem durchschnittlichen Marktkurs der Anleihen von 80 % des Nominalwerts immerhin 50 % der ausstehenden Verschuldung zurückgekauft wür-

¹ Zum einen könnten Anleiherückkäufe unmittelbar durch das Land selbst erfolgen und mittels zinsgünstiger ESM-Kredite finanziert werden. Zum anderen könnten vom ESM zu einem niedrigen Kurs erwor-

bene Titel an das Schuldnerland weitergereicht werden, während im Gegenzug eine unter dem Nominalwert der Anleihen liegende Forderung des ESM gegenüber dem Land entsteht. — ² Der Barwert der

den.²⁾ Der mittelfristige Konsolidierungsbedarf würde damit wohl häufig um weniger als 1% des BIP sinken, und es wäre kaum zu erwarten, dass die Unsicherheit an den Märkten hierdurch spürbar abnehme. Zu bedenken ist auch, dass gerade dann, wenn die Programme so umfangreich ausgestaltet würden, dass die Schuldenquote spürbar reduziert werden könnte, die Belastung der Geberländer in den Blick der Märkte zu geraten droht. Dies gilt umso mehr als eine solche Regelung aus Gründen der Gleichbehandlung grundsätzlich allen Ländern mit gravierenden Zahlungsschwierigkeiten gewährt werden müsste. Zudem sanken durch den mit solchen Rückkaufprogrammen verbundenen (verdeckten) Transfer grundsätzlich die Anreize für eine angemessene Finanzpolitik: Während Staaten mit unsolider Haushaltspolitik auf Hilfen rechnen könnten, würden Länder mit soliden Finanzen zur Finanzierung herangezogen.

Aus Sekundärmarktkäufen resultierende niedrigere Zinsen sind für die Neuverschuldung von Ländern, die sich in einem Hilfsprogramm befinden, im Übrigen nicht relevant, da sie für den Zeitraum, der zur Stabilisierung für notwendig erachtet wird, grundsätzlich über Kredite des ESM finanziert werden und daher nicht auf die Aufnahme von Mitteln am Kapitalmarkt angewiesen sind. Für Länder, die sich nicht in einem Programm befinden, widersprechen Sekundärmarktkäufe dem Grundsatz, dass finanzielle Hilfe nur im Falle einer Gefahr für die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und in Verbindung mit einem strikten wirtschafts- und finanzpolitischen Anpassungsprogramm geleistet werden darf.

Insoweit Sekundärmarktkäufe dazu beitragen, den Marktkurs der Staatsanleihen des Hilfe suchenden Landes zu stützen, würde dies zu einer Begünstigung der Verkäufer führen und eventuell vorüber-

gehend den Abschreibungsbedarf bei noch vorhandenen privaten Gläubigern mindern. Diese Art der Finanzmarktstützung wäre allerdings wenig zielgerichtet und deshalb kostspielig. Zudem ist nicht auszuschließen, dass gerade die besonders anfälligen Institute ihre Anleihebestände auch zu einem erhöhten Preis nicht reduzieren würden, um dann erforderliche Abschreibungen zu vermeiden und somit möglicherweise gar nicht entlastet würden. Auch ließen sich mit dieser breiten Form der Finanzmarktstützung keine Auflagen für die Finanzinstitute verbinden, sodass sie möglicherweise schon ex ante das Risiko ihres Engagements nicht adäquat berücksichtigen würden und der Marktmechanismus folglich geschwächt würde.

Allerdings ist es durchaus auch möglich, dass Sekundärmarktkäufe in Verbindung mit der – aus Sicht der Steuerzahler Hilfe gebender Länder besonders bedeutsamen – Vorrangigkeit der ESM-Kredite zu sinkenden Anleihekursen führen. Durch die Käufe stiegen nämlich die Risiken für die noch verbleibenden privaten Gläubiger des Hilfe empfangenden Landes. Dies könnte zu einem starken Verkaufsdruck und sinkenden Kursen führen. Sind die verbleibenden Anleihen nicht breit gestreut, könnte wiederum die Finanzstabilität gerade durch Sekundärmarktkäufe gefährdet werden.

Insgesamt erscheint es zweifelhaft, ob den Zielen des Europäischen Rates vom Dezember Rechnung getragen würde, wenn dem ESM die Möglichkeit eingeräumt würde, direkt oder indirekt in den Markt für Staatsanleihen von Ländern mit Zahlungsschwierigkeiten einzugreifen. In jedem Fall würden wichtige Grundprinzipien der Währungsunion wie Subsidiarität, finanzpolitische Eigenverantwortlichkeit und ein gegenseitiger Haftungsausschluss beeinträchtigt.

Verschuldung wird nur dann reduziert, wenn die Anleihekäufe über Kredite finanziert werden, deren Verzinsung unterhalb des Marktzins liegt. Anderenfalls wird (bei gleicher Laufzeit des Kredits)

lediglich eine Anleihe mit hohem Nominalwert und niedrigem Zinskupon in einen in Barwertbetrachtung gleichwertigen Kredit mit niedrigerem Nominalwert und höherer Verzinsung getauscht.

Steueraufkommen

Steuerart	Gesamtjahr				Schätzung für 2010 insgesamt 1) 2) 3)	4. Vierteljahr			
	2009		2010			2009		2010	
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %
Steuereinnahmen insgesamt 2)	484,9	488,7	+ 3,9	+ 0,8	- 0,0	132,0	137,0	+ 5,0	+ 3,8
darunter:									
Lohnsteuer	135,2	127,9	- 7,3	- 5,4	- 5,4	38,6	36,8	- 1,8	- 4,7
Gewinnabhängige Steuern 4)	58,5	64,9	+ 6,4	+ 10,9	+ 6,5	13,1	16,5	+ 3,3	+ 25,2
davon:									
Veranlagte									
Einkommensteuer	26,4	31,2	+ 4,7	+ 18,0	+ 17,7	7,6	8,0	+ 0,4	+ 5,8
Körperschaftsteuer	7,2	12,0	+ 4,9	+ 67,9	+ 41,6	1,8	4,7	+ 2,8	.
Kapitalertragsteuern 5)	24,9	21,7	- 3,2	- 12,9	- 15,6	3,7	3,8	+ 0,0	+ 1,3
Steuern vom Umsatz 6)	177,0	180,0	+ 3,1	+ 1,7	+ 1,4	46,1	47,8	+ 1,7	+ 3,7
Energiesteuer	39,8	39,8	+ 0,0	+ 0,0	- 0,8	15,1	15,6	+ 0,5	+ 3,5
Tabaksteuer	13,4	13,5	+ 0,1	+ 0,9	- 0,5	3,9	4,1	+ 0,2	+ 3,9

1 Laut offizieller Steuerschätzung vom November 2010. — 2 Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern. — 3 Für die Steuereinnahmen inklusive (noch geschätzter) Gemeindesteuern lag das Ergebnis 17,8 Mrd € über der Schätzung vom November 2009, die grundsätzlich Basis für den Bundeshaushaltsplan 2010 vom März 2010

war. Gemäß Regierungsansätzen hätte die Revision ohne zwischenzeitliche Rechtsänderungen bei +24,1 Mrd € gelegen. — 4 Arbeitnehmererstattungen, Eigenheim- und Investitionszulage vom Aufkommen abgesetzt. — 5 Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. — 6 Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer.

Deutsche Bundesbank

den angesprochenen Aufkommenssteigerungen Mindereinnahmen an anderer Stelle gegenüberstehen.⁶⁾ Insgesamt wird die Einnahmendynamik damit im Wesentlichen durch die unterstellte Wirtschaftsentwicklung bestimmt.⁷⁾ Diese fällt nach der aktualisierten Prognose der Bundesregierung vom Januar spürbar günstiger aus als bei der Steuerschätzung vom letzten November unterstellt, sodass ein Aufkommenszuwachs über 3% möglich erscheint.

Bundeshaushalt

Der Bund schloss das vierte Quartal mit einem Defizit von 1½ Mrd € ab und damit deutlich günstiger als vor Jahresfrist (- 10 Mrd €). So konnten auch die zuletzt genannten Erwartungen eines Fehlbetrages von rund 50 Mrd €

im Gesamtjahr merklich unterschritten werden. Das Defizit betrug 44½ Mrd €, und die Nettokreditaufnahme lag damit um gut 36 Mrd € niedriger als in dem im März 2010 verabschiedeten Haushaltsplan. Das bessere Ergebnis beruhte zum guten Teil auf Steuermehreinnahmen in Höhe von 14½ Mrd €, wovon 4 Mrd € allein auf niedrigere Abführungen an den EU-Haushalt zurückgingen. Außerdem überschritten die Einmal Erlöse aus der Frequenzversteigerung vom Mai die Ansätze um 4½ Mrd €. Auf der Ausgabenseite

Defizit im Bundeshaushalt 2010 nach günstigerem Schlussquartal erheblich niedriger als geplant, ...

6 Vor allem verzögerte Ausfälle durch den erweiterten Steuerabzug von Versicherungsbeiträgen.

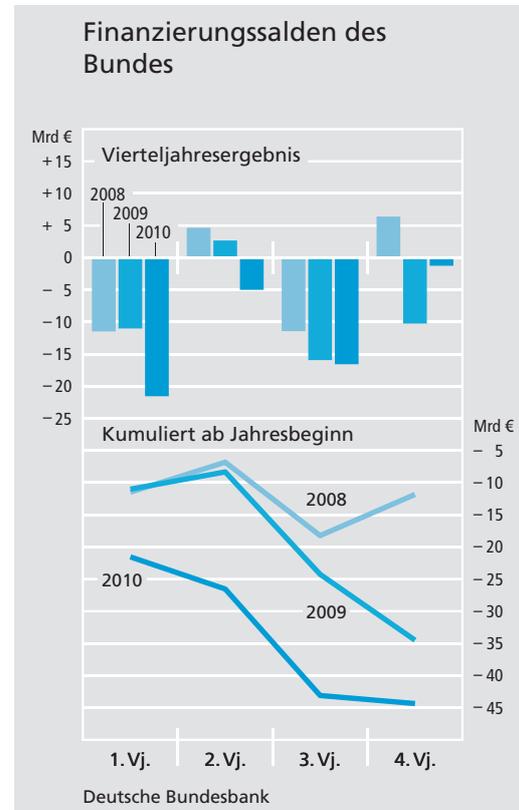
7 Als retardierenden Effekt erwartet die Bundesregierung Steuererstattungen im Zusammenhang mit der Rechtssache Meilicke zur Berücksichtigung ausländischer Körperschaftsteuerzahlungen bei der Besteuerung von Dividenden im 2001 abgeschafften Anrechnungsverfahren. Diesbezüglich sind in der offiziellen Steuerschätzung für 2011 Ausfälle von rd. 3½ Mrd € berücksichtigt.

fielen gegenüber den Planungen 10 Mrd € geringere arbeitsmarktbedingte Zahlungen an. Neben dem um 7 ½ Mrd € niedrigeren Zuschuss zum Ausgleich des Defizits der Bundesagentur für Arbeit (BA) blieben auch die Ausgaben für Langzeitarbeitslose unter den Ansätzen. Größere Abweichungen gab es zudem bei den Zinsausgaben (– 3 ½ Mrd €) und den Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen, deren Ermächtigungsrahmen von 2 Mrd € nur knapp zur Hälfte ausgeschöpft wurde.

... gegenüber
2009 aber
nochmals
deutlich
ausgeweitet

Ungeachtet des günstiger als erwarteten Ergebnisses wuchs das Defizit allerdings gegenüber dem Vorjahr nochmals deutlich um 10 Mrd €. Einschließlich der seit Mitte 2009 von den Ländern übertragenen Kfz-Steuer stiegen die Steuererträge um 2 ½ Mrd €, und bei den übrigen Einnahmen wurde der entfallene Einmaleffekt aus der Nutzung der vollen Gewinnausschüttung der Bundesbank 2009⁸⁾ vor allem durch die Frequenzversteigerungserlöse überkompensiert. Insgesamt ergab sich ein Einnahmewachstum um 5 ½ Mrd €. Die Ausgaben legten allerdings deutlich stärker zu, wobei allein die Zahlungen an den Gesundheitsfonds und die BA um 8 ½ Mrd € beziehungsweise 5 ½ Mrd € stiegen. Auch die Erstattungen an die Länder für die Übertragung der Kfz-Steuer übertrafen das Vorjahresergebnis um 4 ½ Mrd €. Der trotz schnell steigender Schulden bereits 2009 zu beobachtende deutliche Rückgang der Zinsausgaben setzte sich angesichts weiter außergewöhnlich günstiger Finanzierungsmöglichkeiten für den Bund mit 5 Mrd € noch einmal fort.

Die Netto-Kreditaufnahme überstieg die investiven Ausgaben, das heißt die bei der



Haushaltsaufstellung für das Jahr 2010 letztmalig anzuwendende alte Verfassungsgrenze, im Ergebnis um 18 Mrd €. Bei Verabschiedung des Haushalts im März 2010 ließ sich eine Überschreitung allerdings noch mit der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts rechtfertigen. Ab dem Jahr 2011 gilt nunmehr die neue Schuldengrenze, die im Vergleich zur alten Regel eine deutlich stärkere Begrenzung der Bundesverschuldung zum Ziel hat. Demnach sinkt die Obergrenze für die um Konjunkturerfekte und finanzielle Transaktionen bereinigte Kreditaufnahme vom Stand des strukturellen Defizits 2010 aus in gleichmäßigen

Strukturelles
Defizit 2010 als
Ausgangspunkt
der Verschuldungsgrenze
bis 2015

⁸ Im Jahr 2009 erfolgte eine Gewinnausschüttung von 6 ½ Mrd €. Der 3 ½ Mrd € überschreitende Teil wurde dem Erblastentilgungsfonds überwiesen, der diesen mangels noch zu tilgender Schuldtitel an den Bund zurückzahlte.

Schritten auf 0,35 % des BIP ab 2016. Bei einer Netto-Kreditaufnahme von 44 Mrd € im Jahr 2010 wären die Nettoerträge aus der Verwertung von Finanzvermögen von 1 Mrd €⁹⁾ zu addieren sowie die geschätzte Konjunkturkomponente von rund 7 ½ Mrd €¹⁰⁾ abzuziehen. Damit ergäbe sich als Ausgangswert ein strukturelles Defizit 2010 von rund 38 Mrd € (bzw. knapp 1,6 % des BIP).¹¹⁾ Für 2011 wäre aus der Vorgabe der schrittweisen Rückführung bis 2016 eine strukturelle Neuverschuldungsgrenze von rund 33 Mrd € und für das Jahr 2012 von rund 29 Mrd € abzuleiten.

Defizitgrenze im Haushalt 2011 in klarem Widerspruch zur Zielsetzung der Schuldenbremse, ...

Allerdings wurde für den Haushalt 2011 eine aus der veralteten Schätzung vom Sommer 2010 abgeleitete Obergrenze zugrunde gelegt, die gut 12 Mrd € höher liegt. Würde dieser erhöhte Wert beibehalten und damit auch für die weitere Übergangszeit zusätzlicher Verschuldungsspielraum geschaffen, so stünde dies in offensichtlichem Widerspruch zur klar dokumentierten Regelungsintention der Schuldenbremse. Der vorgesehene Abbaupfad sollte daher – nicht zuletzt mit Blick auf den im Frühjahr aufzustellenden Haushaltsentwurf 2012 und die daran anknüpfende Finanzplanung bis 2015 – korrigiert werden,¹²⁾ um die gebotene Stetigkeit der Finanzpolitik in der Konsolidierungsphase bis 2016 abzusichern.

... Haushalt 2011 bei Fortschreibung der günstigen Basiseffekte und ohne neue Belastungen aber auf Kurs

Für das laufende Jahr sieht der Haushaltsplan eine Netto-Kreditaufnahme von 48 ½ Mrd € vor. Die planmäßige strukturelle Netto-Kreditaufnahme steigt damit sogar gegenüber dem Ist 2010 um rund 3 Mrd €. Selbst die alte – als nicht ausreichend angesehene – investitionsorientierte Kreditgrenze würde immer noch um 12 Mrd € überschritten, obwohl sich die

Wirtschaft zügig erholt und die frühere Ausnahme Klausel folglich kaum greifen würde. Schreibt man allerdings die weitaus günstiger als zuvor erwarteten Ergebnisse für 2010 insbesondere für das Steueraufkommen und die Zinsausgaben in das laufende Jahr fort, ist ein deutlich besseres Ergebnis zu erwarten, sofern kurzfristig keine Defizit erhöhenden Maßnahmen ergriffen werden. So könnte ein struktureller Saldo erreicht werden, der auch mit dem aktualisierten Abbaupfad im Einklang steht. Angesichts des immer noch überaus hohen Defizits kommt der entschlossenen Rückführung der strukturellen Netto-Kreditaufnahme weiterhin die höchste Priorität zu. Vor Erreichen der für 2016 vorgeschriebenen Zielsetzung sind Abstriche an der bisher geplanten Konsolidierungslinie nicht vertretbar. Die neuen deutschen Haushaltsregeln finden auch international breite Beachtung, und die

9 Das Bundesfinanzministerium weist die finanziellen Transaktionen im Haushalt 2010 nicht in der für die Schuldenbremse notwendigen Abgrenzung aus. Vor diesem Hintergrund wurden hier Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen ebenso wie Beteiligungsveräußerungen, unter denen auch Vermögenserträge verbucht sind, vollständig als finanzielle Transaktion eingerechnet.

10 Auf EU-Ebene wurde das Konjunkturbereinigungsverfahren mit Wirkung zum Herbst 2010 auf eine modifizierte Schätzmethode umgestellt. Im Rahmen der nationalen Haushaltsregel des Bundes ist eine Umstellung wohl geplant. Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel, Monatsbericht, Januar 2011, S. 59–64. Bei Verwendung des neuen Konjunkturbereinigungsverfahrens würde sich eine etwas größere konjunkturbedingte Haushaltsbelastung ergeben.

11 Die Schuldengrenze knüpft nicht am Defizit, sondern an der Netto-Kreditaufnahme an, die regelmäßig um den Betrag der Münzeinnahmen niedriger ausfällt.

12 Vgl. auch: Deutsche Bundesbank (2011), a. a. O., S. 60. Etwaige Differenzbeträge aus einer Nichtausnutzung eines überhöhten Verschuldungsspielraums würden auf dem Kontrollkonto gutgeschrieben. Damit stünden sie zwar nicht für die Aufstellung eines verfassungsgemäßen Haushalts zur Verfügung, könnten aber mit künftigen Planabweichungen, die zur Überschreitung der Defizitgrenze führen, verrechnet werden. Auch dies würde letztlich eine Ausweitung des Spielraums für neue Schulden bedeuten.

Bundesregierung wirbt für eine Verankerung vergleichbarer Regeln in anderen EWU-Mitgliedstaaten. Eine konsequente Umsetzung der Vorgaben im nationalen Kontext ist daher umso wichtiger.

*Extrahaushalte
mit verringertem
Defizit
im Gesamtjahr
2010*

Das Defizit der Nebenhaushalte des Bundes ging im Jahr 2010 um 14 Mrd € auf 7 Mrd € zurück. Beim Investitions- und Tilgungsfonds ergab sich wie 2009 ein Defizit von 6 Mrd €. Während damals vor allem Ausgaben für die Abwrackprämie angefallen waren, flossen nunmehr mit gut 4 Mrd € fast 3 Mrd € mehr für das Investitionsprogramm für Länder und Gemeinden ab. Das Gesamtbudget für die Investitionen im Rahmen dieses Programms von 10 Mrd € ist damit allerdings erst gut zur Hälfte genutzt. Auch wenn zeitliche Verzögerungen beim Abfluss der Kassenmittel in Rechnung gestellt werden, wurde die Produktionstätigkeit in der akuten Krise durch das Investitionsprogramm damit nur sehr verhalten gesteigert.¹³⁾ Der Großteil der Impulse fällt in die Phase des Wiederaufschwungs und erscheint damit konjunkturpolitisch nicht mehr notwendig. Das Sondervermögen Finanzmarktstabilisierung, dessen Garantie- und Restkreditemächtigungen mit dem grundsätzlichen Auslaufen der Hilfsphase per Jahresende 2010 zu einem guten Teil auf das neue Sondervermögen Restrukturierungsfonds übertragen wurden, verzeichnete im letzten Jahr ein Defizit von 2 ½ Mrd €. Deutlich rückläufige Kapitalzuführungen an Kreditinstitute führten zu einem Rückgang gegenüber dem Vorjahr um 14 Mrd €. Die umfangreichen Haftungsübernahmen im Zusammenhang mit Bad Banks schlugen sich im Kassendefizit erst bei einem tatsächlichen

Abfluss von Fondsmitteln nieder, sodass die Forderungsübertragungen auf die Abwicklungsanstalten von WestLB und HRE hier noch ohne Defizitwirkung blieben. Die vorgesehene Schlussabrechnung des Sondervermögens Finanzmarktstabilisierung mit Aufteilung verbliebener Schulden auf den Bund und die einzelnen Länder kann erst nach dem Auslaufen der betreffenden Hilfemodule und dem Abbau der erworbenen Beteiligungen erfolgen.

Länderhaushalte¹⁴⁾

Die Kernhaushalte der Länder verzeichneten 2010 ein Defizit von 21 ½ Mrd € nach 25 ½ Mrd € im Jahr davor. Rechnet man die entfallene Sonderbelastung aus der 2009 erfolgten Rekapitalisierung der BayernLB heraus, ergibt sich damit eine Verschlechterung des Finanzierungssaldos um 3 Mrd €. Im Vergleich zu den Haushaltsplanungen, die ein Defizit von 34 ½ Mrd € vorgesehen hatten, fiel das Ergebnis aber erheblich günstiger aus. Die Einnahmen wuchsen gegenüber 2009 um insgesamt 2 %. Die größten Beiträge dazu lieferten die Steuererträge, die zuzüglich der Kompensation für die Übertragung der Kfz-Steuer auf den Bund zur Jahresmitte 2009 um 2 % zulegten, sowie die im Rahmen des Konjunkturpakets II vereinnahmten Zuweisungen des Investitions- und Tilgungsfonds. Auf der Ausgabenseite kam es zu einem Anstieg um ½ %.

*Hohes Defizit
im Gesamtjahr
2010 ...*

¹³ Der Mittelabfluss aus dem Fonds folgt der Produktionstätigkeit zwar mit Abrechnungsverzögerungen, die aber kaum mehr als wenige Wochen umfassen und somit kaum ins Gewicht fallen sollte.

¹⁴ Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im dritten Quartal 2010 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts vom Januar 2011 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

Ohne die entfallene Sonderbelastung im Zusammenhang mit der BayernLB bedeutete dies sogar eine Zunahme um 3 %, die nicht zuletzt auf den Entwicklungen bei den für die Länderhaushalte besonders wichtigen Personalaufwendungen sowie dem laufenden Sachaufwand gründete. Allerdings bewirkten auch die zur Konjunkturstabilisierung im Vorjahr angestoßenen Maßnahmen des Bundes für sich genommen einen Ausgabenanstieg um etwa 1 %.

*... und bisher
allenfalls
moderate
Verbesserung
2011 erwartet,
...*

Für das laufende Jahr sehen die teilweise noch nicht abgeschlossenen Haushaltsplanungen der Länder einen deutlichen Anstieg des Defizits gegenüber dem Ist 2010 vor. Da die gegenüber Mai 2010 um 8 ½ Mrd € günstigeren Ergebnisse der Steuerschätzung vom November nicht vollständig berücksichtigt sind, sollte die Summe der Defizite zwar erheblich hinter dem bisherigen Planungsstand zurückbleiben. Eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Ergebnis für 2010 lässt sich allerdings auch bei Berücksichtigung einer nochmals günstigeren Wirtschaftsentwicklung daraus noch nicht ableiten.

*... obwohl
entschlossene
Konsolidierung
geboten*

Grundsätzlich ist eine schnelle Rückführung der hohen Defizite geboten. Ein fortgesetzter Rückgriff auf die Ausnahme zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Rahmen der in den meisten Ländern noch geltenden bisherigen Verschuldungsgrenzen erschiene angesichts der günstigen makroökonomischen Entwicklung äußerst fragwürdig. Soweit Länder so wie der Bund bereits vor 2020 zur neuen Schuldenbremse übergehen, kommt es darauf an, den damit verbundenen Defizitabbaupfad angemessen

zu bestimmen und fest zu verankern. Dabei ist zu bedenken, dass die lange Übergangszeit ein Zugeständnis allein für einzelne Problemländer mit besonders großen strukturellen Haushaltsungleichgewichten war. Vor diesem Hintergrund verzichteten einige Länder mit reformierten Haushaltsordnungen sogar vollständig auf eine weitere Übergangszeit oder begrenzen diese zumindest auf wenige Jahre.¹⁵⁾ Eine schnelle Rückkehr zu soliden Haushalten ist vor allem für die mit hohen Versorgungsansprüchen konfrontierten Länder dringend geboten.

Sozialversicherungen¹⁶⁾

Rentenversicherung

Im Jahr 2010 schloss die gesetzliche Rentenversicherung mit einem Überschuss von gut 1 ½ Mrd € ab. Damit übertraf das Finanzergebnis sowohl den leicht positiven Saldo des Vorjahres als auch das vor Jahresfrist erwartete Defizit von gut 3 ½ Mrd € deutlich. Die günstigere Entwicklung beruht praktisch ausschließlich auf höheren Beitragseinnahmen, die der vorteilhaften gesamtwirtschaftlichen Entwicklung geschuldet sind. In der Summe sind die Einnahmen um gut 2 % und die Ausgaben um 1 ½ % gestiegen. Die Rücklagen der gesetzlichen Rentenversicherung

*Finanzergebnis
2010 wesentlich
günstiger
als erwartet*

¹⁵ Bereits in der Anwendung sind solche strikten Schulden Grenzen in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und seit 2011 auch in Thüringen; Sachsen-Anhalt und Hamburg haben nur kurze Übergangszeiten bis maximal 2013 vorgesehen.

¹⁶ Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung im dritten Quartal 2010 wurde in den Kurzberichten der Monatsberichte Dezember 2010 und Januar 2011 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

wurden auf 18 ½ Mrd € oder 1,1 Monatsausgaben aufgefüllt.

*Spürbare
Zuwächse
bei Beitrags-
einnahmen
und Bundes-
zuschüssen*

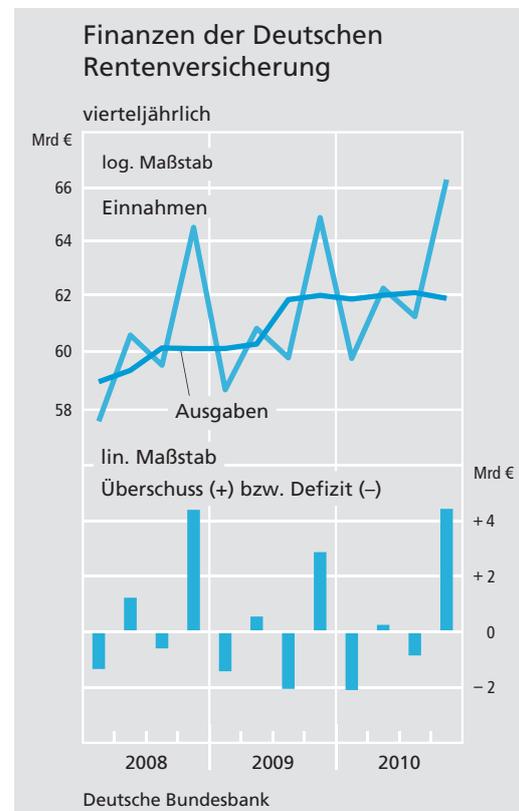
Die Beitragseinnahmen übertrafen 2010 ihren Vorjahrswert um gut 2%. Dabei sind die Pflichtbeiträge der Arbeitnehmer mit fast 2 ½% noch etwas stärker gestiegen, wobei sich der Zuwachs im Jahresverlauf auf gut 3% im letzten Quartal beschleunigte. Dagegen unterschritten die Beiträge für arbeitslose Bezieher von Lohnersatzleistungen ihren Vorjahrswert um 5 ½%. Die Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt nahmen insgesamt um 2 ½% zu, weil insbesondere der allgemeine Bundeszuschuss entsprechend dem spürbaren Lohnanstieg im Jahr 2008 fortgeschrieben wurde.

*Moderate
Ausgaben-
entwicklung
nach Null-
anpassung*

Für die Renten wurde 2010 gut 1 ½% mehr ausgegeben. Bei einer relativ schwach gestiegenen Rentenzahl spiegelt die Zuwachsrate von 3% im ersten Halbjahr noch die hohe Anpassung von Mitte 2009 wider, während es nach der Nullanpassung zum 1. Juli 2010 nur noch zu einem geringen Anstieg von unter ½% kam. Die Beiträge der Rentenversicherung zur Krankenversicherung der Rentner gingen sogar leicht zurück, weil der allgemeine Beitragssatz der Krankenkassen Mitte 2009 von 15,5% auf 14,9% gesenkt worden war.

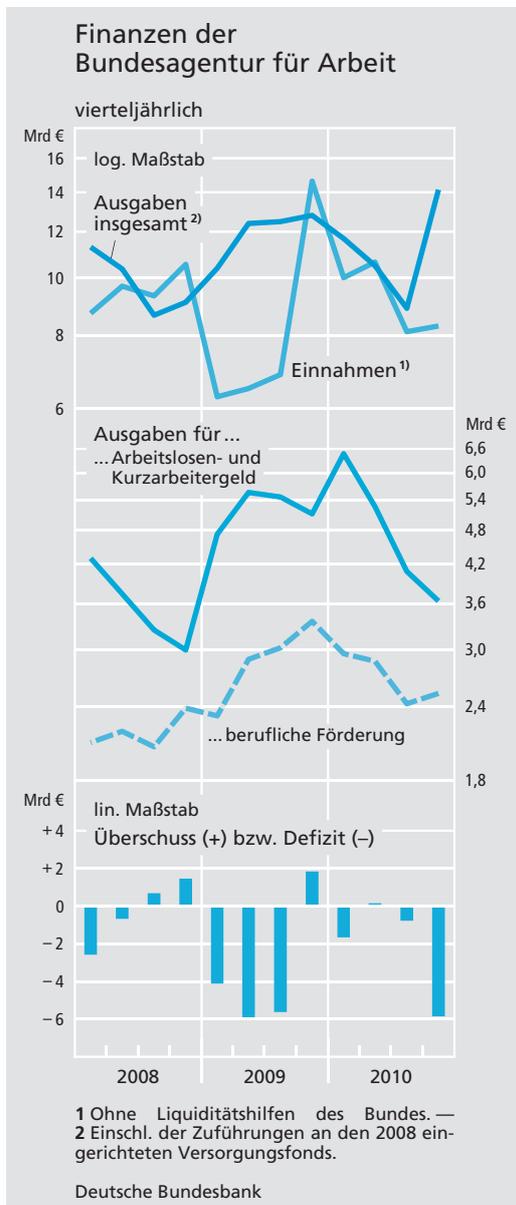
*2011 trotz
günstiger
Rahmen-
bedingungen
finanzielle
Verschlech-
terung*

Im laufenden Jahr könnte sich die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung etwas verschlechtern. Zwar kann mit einer noch günstigeren Beitragsentwicklung gerechnet werden als im Vorjahr. Außerdem werden die Rentenausgaben langsamer wachsen, weil die Rentenerhöhung zur Jahresmitte geringer



ausfallen wird als die – das erste Halbjahr 2010 noch bestimmende – hohe Anpassung von Mitte 2009.¹⁷⁾ Dem stehen jedoch Mindereinnahmen von gut 2 Mrd € aufgrund des Konsolidierungspakets des Bundes gegenüber. Insbesondere überweist der Bund keine Beiträge für Bezieher von Arbeitslosengeld II mehr. Die in der Folge geringeren Rentenausgaben fallen allerdings erst später an. Zudem dürften sich hieraus auch Mehraufwendungen für Erwerbsminderungsrenten er-

¹⁷ Die Renten wurden zum 1. Juli 2009 im Westen um 2,41% und im Osten um 3,38% erhöht. Dazu hat freilich beigetragen, dass die anpassungsdämpfende Wirkung der „Riester-Treppe“ diskretionär ausgesetzt worden war. Mitte 2011 fällt die Rentenanpassung aufgrund dieses Faktors dagegen um gut 0,6 Prozentpunkte geringer aus. Außerdem werden erstmals die sich aus der Formel grundsätzlich ergebenden, aufgrund der Schutzklausel aber unterlassenen Rentenkürzungen nachgeholt, indem die rechnerische Rentensteigerung halbiert wird.



geben.¹⁸⁾ Darüber hinaus sind künftig höhere Ausgaben für die Grundsicherung im Alter zu erwarten. Insgesamt erfolgt damit aber dennoch eine stärkere Konzentration von Transferleistungen auf Bedürftige.

Bundesagentur für Arbeit

Die BA verzeichnete im Jahr 2010 ein Defizit von gut 8 Mrd €. Knapp 3 Mrd € konnten

durch den Verzehr von Rücklagen gedeckt werden. Für die restlichen gut 5 Mrd € bedurfte es Hilfen aus dem Bundeshaushalt, die 2010 ausnahmsweise als nicht rückzahlbarer Zuschuss ausgestaltet waren. Im Vergleich zum Vorjahrsdefizit in Höhe von fast 14 Mrd € hat sich die Finanzlage der BA insgesamt wieder deutlich erholt. Allerdings war der Fehlbeitrag trotz der niedrigsten Arbeitslosenquote seit der Wiedervereinigung sehr hoch. Der Versorgungsfonds der BA, aus dem die Pensionen der BA-Beamten finanziert werden, erzielte einen Überschuss von knapp ½ Mrd € und verfügte Ende 2010 über Rücklagen von fast 4 Mrd €. ¹⁹⁾ In konsolidierter Betrachtung ergab sich somit ein etwas niedrigeres Defizit.

Die Einnahmen der BA wuchsen 2010 um 8%. Ausschlaggebend waren hierfür nicht die regulären Beitragseinnahmen, die gleichwohl um immerhin 2 ½ % zulegten, sondern die Erträge aus der Insolvenzgeldumlage, die sich nach der Erhöhung des Umlagesatzes von 0,1% auf 0,41% mehr als vervierfachen. Weiterhin überstiegen der an die Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens gekoppelte regelgebundene Bundeszuschuss sowie die Verwaltungskostenerstattungen des Bundes ihre Vorjahrswerte zum Teil deutlich.

2010 trotz hohen Defizits deutliche finanzielle Verbesserung

Deutliche Mehreinnahmen insbesondere durch höhere Insolvenzgeldumlage

¹⁸ Im bisherigen Recht senkten Jahre des Bezugs von Arbeitslosengeld II den Rentenanspruch über die Gesamtleistungsbewertung. Künftig senken diese Jahre mit besonders niedrigen Beiträgen das hierbei zugrunde zu legende Durchschnittsentgelt nicht mehr, da sie nur noch als Anrechnungszeiten berücksichtigt werden.

¹⁹ Für die Beamten im Personalbestand der BA werden versicherungsmathematisch kalkulierte Beiträge abgeführt. Die Mittel des Versorgungsfonds (einschl. der Einmalzuführungen von 2 ½ Mrd € im Jahr 2008) sollen ausreichen, um die nach Einstellung der Verbeamtung verbleibenden Versorgungsaufwendungen vollständig zu decken.

*Auf breiter
Front niedrigere
Ausgaben*

Auf der Ausgabenseite stand dagegen ein Rückgang um fast 6 % zu Buche. Die Beiträge hierzu kamen in absoluter Betrachtung in etwa gleicher Größenordnung vom Arbeitslosengeld (– 4 %), dem Kurzarbeitergeld (– 20 %), dem Insolvenzgeld (– 54 %) und den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (– 7 %, einschl. der hier erfassten Erstattung von Sozialbeiträgen bei Kurzarbeit). Insgesamt spiegelt sich hierin die positive wirtschaftliche Entwicklung wider.

*Defizit 2011
könnte geringer
ausfallen als
veranschlagt*

Für das laufende Jahr erwartet die BA in ihrem Haushaltsplan ein Defizit von 5 ½ Mrd €. Zwar steigt der Beitragssatz von 2,8 % auf 3,0 %, doch sinkt der – ebenfalls auf die Lohnsumme bezogene – Umlagesatz für das Insolvenzgeld von 0,41 % vorübergehend auf 0 %. Im Jahr 2010 überstiegen die Einnah-

men aus der Insolvenzgeldumlage die entsprechenden Zahlungen um gut 2 Mrd €, womit die Unterdeckung des Jahres 2009 in Höhe von 1 Mrd € überkompensiert wurde.²⁰⁾ Insgesamt erscheint das geplante Defizit vor dem Hintergrund der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Einschätzungen pessimistisch angesetzt, zumal auch die Bundesregierung in ihrem Jahreswirtschaftsbericht mittlerweile von einer günstigeren Entwicklung sowohl der Arbeitsentgelte als auch der Beschäftigung ausgeht.

²⁰ Für das Insolvenzgeld und die dafür erhobene Umlage wird gesondert Rechnung geführt. Der Umlagesatz ist für ein Jahr so festzulegen, dass die erwarteten Einnahmen die voraussichtlichen Ausgaben unter Einbeziehung früherer Überschüsse bzw. Fehlbeträge decken. Für Ende 2010 errechnet sich damit eine Überdeckung von 1¼ Mrd €, während im Haushaltsplan 2011 Ausgaben von knapp 1 Mrd € angesetzt sind.