



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

**Gesetz über die Feststellung eines
Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan
für das Haushaltsjahr 2012
(Nachtragshaushaltsgesetz 2012)**

Stellungnahme für die 91. Sitzung des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages am 6. Juni 2012



Impressum

Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);

Manfred Breuer; Dr. Hans Georg Fabritius; Prof. Dr. Justus Haucap, Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Thomas A. Lange; Martin Lehmann-Stanislawski; Andreas Meyer-Lauber; Hermann Rappen; Reinhard Schulz; Dr. Michael H. Wappelhorst

Forschungsbeirat

Prof. Dr. Claudia M. Buch; Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. Dr. Lars P. Feld;
Prof. Dr. Stefan Felder; Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, Ph.D.; Prof. Timo Goeschl,
Ph.D.; Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Kai Konrad; Prof. Dr. Wolfgang Leininger;
Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany

Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2012

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

**Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das
Haushaltsjahr 2012 (Nachtragshaushaltsgesetz 2012)**

Stellungnahme für die 91. Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen
Bundestages am 6. Juni 2012

Projektteam: Heinz Gebhardt und Dr. Rainer Kambeck

1. Finanzierung der vorgezogenen Kapitalzuführung an den Europäischen Stabilitätsmechanismus

Zur Stabilisierung des Euroraums wurde am 20. Februar 2012 der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) errichtet, der bereits zum 1. Juli 2012 in Kraft treten soll. Die Staats- und Regierungschefs der Euroländer vereinbarten am 2. März 2012, dass die ersten beiden Tranchen in den ESM bereits in diesem Jahr eingezahlt werden sollen. Die von Deutschland zu leistende Kapitalzuführung beläuft sich in diesem Jahr auf 8,7 Mrd. € und in den Jahren 2013 bis 2015 jeweils auf 4,3 Mrd. €.

Um die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für diese bei der Aufstellung des Haushalts 2012 noch nicht vorgesehene Kapitalzuführung zu schaffen, hat die Bundesregierung im März 2012 den Gesetzentwurf über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012 vorgelegt. In diesem Nachtrag sind die Ausgaben für 2012 auf 312,7 Mrd. € und damit gegenüber dem bisherigen Haushaltsgesetz um 6,5 Mrd. € höher veranschlagt; die Neuverschuldung ist mit 34,8 Mrd. € um 8,7 Mrd. € höher angesetzt als ursprünglich geplant. Im vergangenen Jahr betragen die Gesamtausgaben 305,8 Mrd. € und die Neuverschuldung 17,3 Mrd. €.

Neben der Beteiligung am ESM wurden im Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes auch die schon absehbaren Änderungen im Haushaltsvollzug berücksichtigt; dabei gleichen sich die Zusatzbelastungen (z.B. durch die geringere Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank) und die Entlastungen (insbesondere aufgrund der Einsparungen bei der Refinanzierung von Altschulden) per Saldo aus.

2. Beteiligung am ESM leistet einen Beitrag zur Stabilisierung der Lage im Euroraum

Mit der Kapitalzuführung an den ESM leistet Deutschland einen weiteren Beitrag, um die Staatsschuldenkrise im Euroraum zu bewältigen. Die Einzahlungen in Höhe von 8,7 Mrd. € in diesem Jahr und von jeweils 4,3 Mrd. € in den Jahren 2013 bis 2015 stellen einen Beteiligungserwerb des Bundes dar; getauscht wird Barvermögen gegen Beteiligungsvermögen, das Nettovermögen ändert sich dadurch nicht. Die Kapitalzuführung erhöht zwar die Nettokreditaufnahme, als rein finanzielle Transaktion aber nicht das strukturelle Defizit des Bundes.

Die umfangreichen Maßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums bergen für den Bundeshaushalt jedoch auch erhebliche Risiken; diese führen aber nur dann zu zusätzlichen Haushaltsbelastungen, wenn Bürgschaften in Anspruch genommen werden und/oder durch Kreditausfälle Einlagen abgeschrieben werden müssen.

3. Konsolidierungskurs darf nicht gelockert werden

Der Bund legte im Sommer 2010 einen Abbaupfad zur Umsetzung der grundgesetzlich verankerten Schuldenregel fest, der eine schrittweise Rückführung der strukturellen Defizitquote von 2,2% im Jahr 2010 auf 0,35% im Jahr 2016 vorsieht. Tatsächlich fielen die Haushaltsfehlbeträge in den vergangenen beiden Jahren erheblich geringer aus als erwartet. Das strukturelle Defizit des Bundes belief sich in Relation zum nominalen BIP im Jahr 2010 auf 1,7% statt der veranschlagten 2,2% und im Jahr 2011 auf 0,7% statt der erwarteten 1,9%. In ihrer aktualisierten Haushaltsplanung für das Jahr 2012 legt die Bundesregierung einen Anstieg der strukturellen Defizitquote auf 1% zu-

grunde.¹ Der noch im Sommer 2010 angekündigte kontinuierliche Abbau des strukturellen Defizits würde damit unterbrochen.

Jedoch kann nach der jüngst vorgelegten Prognose des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (AKS) im aktuellen Haushaltsjahr mit einem um 2½ Mrd. € höheren Steueraufkommen gerechnet werden als in dem hier zu bewertenden Nachtragshaushalt zugrunde gelegt wurde.² Zwar sind die Auswirkungen des Tarifabschlusses im öffentlichen Dienst, der für die Beamten übertragen werden soll, noch zu berücksichtigen, von der Bundesregierung sind aber nach dem Vorsichtsprinzip einige Positionen des Nachtragshaushalts recht hoch angesetzt worden, wie etwa die Abführungen an den EU-Haushalt, die Zinsausgaben und die arbeitsmarktbedingten Ausgaben. Das Defizit des Bundes wird deshalb voraussichtlich geringer ausfallen als geplant – und ein weiterer Rückgang des strukturellen Defizits dürfte möglich sein.

Zwar wird mit einer strukturellen Defizitquote von 1% in diesem Jahr die Obergrenze von 1,6% des nominalen BIP deutlich unterschritten, der geplante Anstieg des strukturellen Defizits verhindert aber eine anzustrebende kontinuierliche Rückführung des strukturellen Defizits bis zur Einhaltung der künftigen Grenze von 0,35% des BIP im Jahr 2016. Auch wenn das strukturelle Defizit die im Abbaupfad vorgesehene Obergrenze nicht überschreitet, hätte der Anstieg durch weitere Konsolidierungsmaßnahmen verhindert werden können. Trotz der sich bessernden Haushaltsperspektiven ist der Bundeshaushalt strukturell noch nicht ausgeglichen. Zudem liegt die Staatsschuldenquote mit über 80% noch erheblich über der im Maastricht-Vertrag festgelegten Obergrenze von 60%. Dieser Anstieg resultiert zwar zu einem großen Teil aus den statistisch dem Sektor Staat zugeordneten „Bad Banks“, deren Portfolios in den kommenden Jahren abgeschmolzen werden, was den Schuldenstand wieder verringert.³ Letztlich ist die Staatsschuldenquote aber nicht weit von dem Niveau entfernt, das im Hinblick auf das langfristige Wirtschaftswachstum als kritisch eingestuft wird.⁴ Hinzu kommt, dass Deutschland durch die im Rahmen der europäischen Rettungspakete übernommenen Garantien erhebliche Eventualverbindlichkeiten eingegangen ist.

¹ Die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose geht für das laufende Jahr – anders als die Bundesregierung – nicht von einer leichten Unterauslastung, sondern einer Normalauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten aus und weist damit dem Finanzierungssaldo des Bundes keine zyklisch klassifizierten Belastungen und als Folge davon eine höhere Strukturkomponente zu. Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Konjunktur im Aufwind – Europäische Schuldenkrise schwelt weiter, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2012, München 2012, S. 45.

² Der Nachtragshaushalt basiert auf der für den Jahreswirtschaftsbericht 2012 erstellten gesamtwirtschaftlichen Projektion und dem daran angepassten Steueraufkommen. In der Frühjahrsprojektion wurde eine steuerergiebigere gesamtwirtschaftliche Einkommens- und Verwendungsstruktur zugrunde gelegt als im Jahreswirtschaftsbericht.

³ Das Bundesministerium der Finanzen veranschlagt die hiermit verbundene Reduktion der Staatsschuldenquote bis zum Jahr 2015 auf 6,9 Prozentpunkte. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2011), Mittelfristige Projektion der öffentlichen Finanzen. Monatsbericht August 2011, S. 81. – Schuldenstand erhöhend wirkt hingegen, dass es im Sommer dieses Jahres zur Stützung der WestLB zu einer weiteren Übernahme von Verbindlichkeiten und Vermögenswerten in den Staatssektor kommt. Die Erste Abwicklungsanstalt rechnet damit, dass ein Portfolio in einer Größenordnung von 100 Mrd. € übertragen wird; wenn es vollständig schuldenstandswirksam würde, stiege die Schuldenquote für sich genommen um 3,8 Prozentpunkte. Vgl. hierzu Pressemitteilung der Ersten Abwicklungsanstalt vom 16. April 2012.

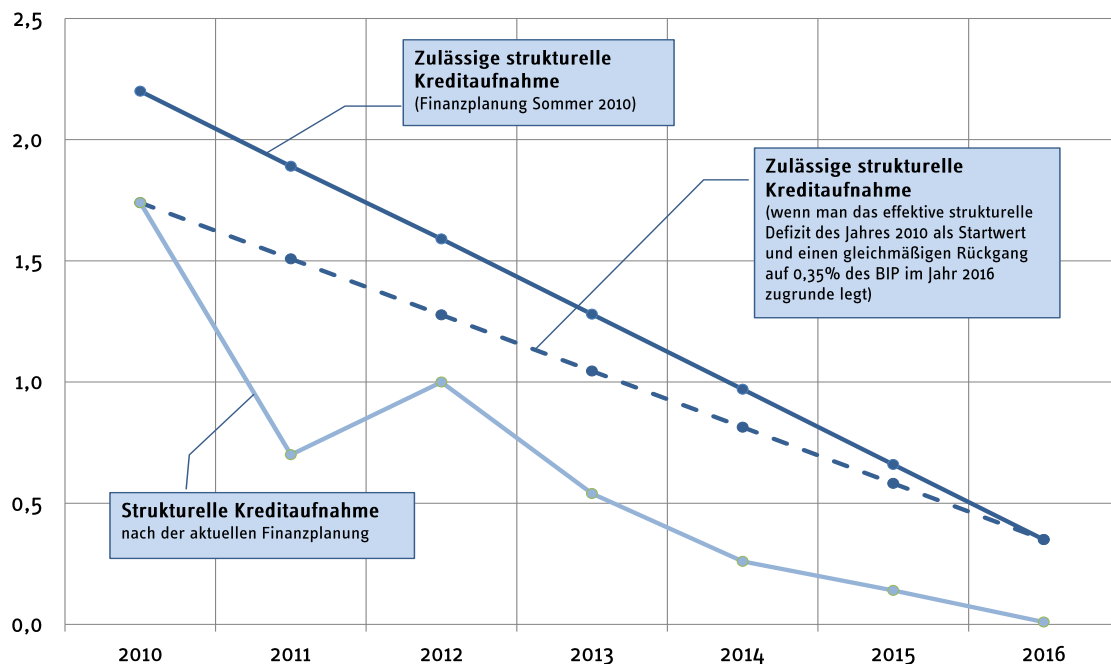
⁴ Reinhart, C. M. and K. S. Rogoff (2010), Growth in a Time of Debt, American Economic Review 100 (2), May 2010, S. 573–578. – Checherita, C. and P. Rother (2010), The impact of high and growing government debt on economic growth: an empirical investigation for the euro area. ECB Working Paper 1237. Frankfurt a.M.

Gesetzentwurf „Nachtragshaushaltsgesetz 2012“

Der Konsolidierungskurs darf also trotz der recht komfortablen Haushaltssituation nicht gelockert werden, wie dies in der Vergangenheit bei einer sich konjunkturbedingt bessernden Finanzlage vielfach der Fall war. Die aus dem „Zukunftspaket“ noch offenen bzw. nicht im geplanten Ausmaß umsetzbaren Haushaltsentlastungen sollten durch andere Maßnahmen ersetzt werden; dies gilt etwa für die eingeplanten Einnahmen aus der Kernbrennstoffsteuer und die vorgesehenen Einsparungen durch die Streitkräftereform. Als Ausgleich für die entfallenden Haushaltsentlastungen sollte die Bundesregierung den Abbau von Steuervergünstigungen und Finanzhilfen vorantreiben. Wichtig ist: Konjunkturbedingte Mehreinnahmen und Minderausgaben sind kein Ersatz für strukturelle Anpassungen; ebenso wenig verändern Verschiebungen zwischen dem Bundeshaushalt und den sozialen Sicherungssystemen das strukturelle Defizit.

Die Einhaltung der im Abbaupfad für das strukturelle Defizit vorgesehenen Obergrenze ist im Übrigen nicht sonderlich ambitioniert, da die Bundesregierung im Sommer 2010 auf Basis der damaligen Schätzung des Produktionspotenzials das strukturelle Defizit für 2010 zu hoch ansetzte und damit für den Abbaupfad des strukturellen Defizits einen zu hohen Startwert zugrunde legte. Würde man das tatsächliche strukturelle Defizit des Jahres 2010, das um knapp 0,5 Prozentpunkte geringer ausfiel, als Startwert für den Abbaupfad zugrunde legen, ergäben sich niedrigere Defizitobergrenzen für die Übergangsphase (Schaubild 1). Die in den Planungen für 2012 zugrunde gelegte strukturelle Defizitquote liegt nur um knapp 0,3 Prozentpunkte unter dem Wert, der dem niedrigeren Abbaupfad entspricht; im Vorjahr hatte der Abstand noch 0,8 Prozentpunkte betragen. Jedoch plant die Bundesregierung in den Folgejahren eine merkliche Rückführung des strukturellen Defizits. Bereits in 2014 und damit zwei Jahre früher als geplant soll das strukturelle Defizit die Obergrenze von 0,35% des nominalen BIP um 0,1 Prozentpunkt unterschreiten und 2016 soll ein strukturell ausgeglichener Haushalt erzielt werden.

Schaubild 1
Strukturelles Defizit des Bundes in Relation zum nominalen BIP bei alternativen Abbaupfaden
2010 bis 2016; in %



Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnung.

4. Wachstumskräfte stärken und Subventionen abbauen statt Steuern erhöhen

Der Konsolidierung sollte solange eine hohe Priorität zukommen, bis ein strukturell (nahezu) ausgeglichener Gesamthaushalt erzielt wird. Der Abbau des strukturellen Defizits kann grundsätzlich über ein höheres Wachstum, über Einsparungen oder über Abgabenerhöhungen angestrebt werden. Aus ökonomischer Sicht bietet es sich vor allem an, die Wachstumskräfte zu stärken. Das Einschwenken auf einen höheren Wachstumspfad entlastet durch eine höhere Beschäftigung und die damit verbundenen steigenden Steuer- und Beitragseinnahmen. Zugleich werden die öffentlichen Haushalte durch dann geringere Sozialausgaben entlastet. Die kurz- und mittelfristig erzielbaren Wachstumsimpulse reichen aber bei realistischer Betrachtung allein nicht zum Defizitabbau aus: Ein um 0,5%-Punkte höherer Wachstumspfad mindert das strukturelle Defizit lediglich um 0,25%-Punkte des BIP. Daher müssen weitere Einsparungen und Abgabenerhöhungen realisiert werden.

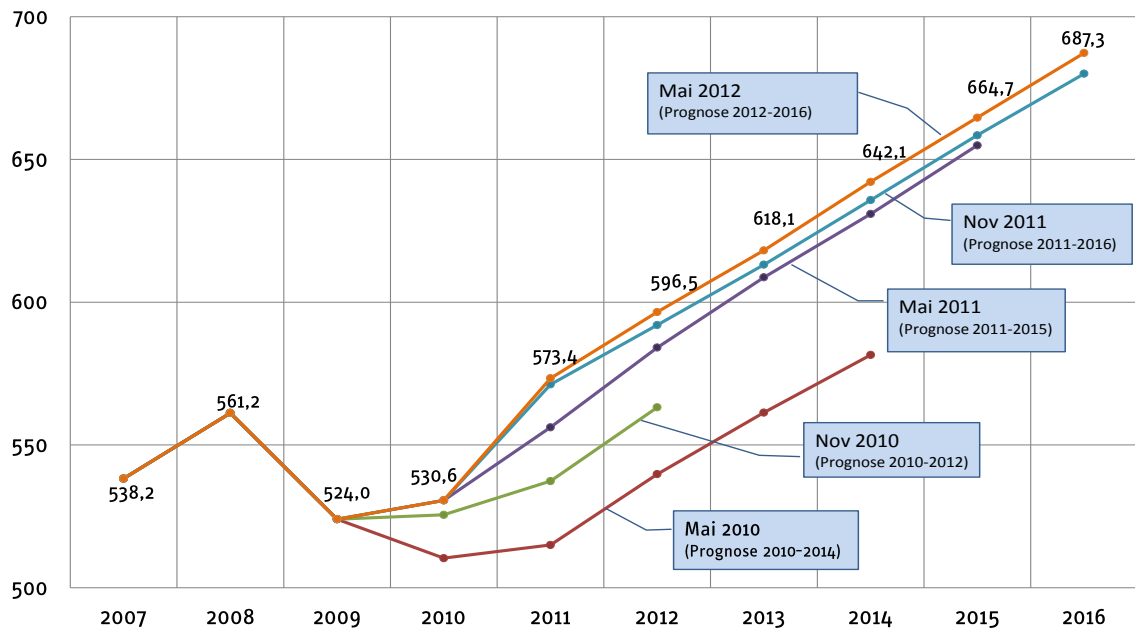
Mit Blick auf das Wachstum sind diese beiden Möglichkeiten aber nicht gleichwertig: Bei der immer noch vergleichsweise hohen Staatsquote, wie sie derzeit in Deutschland zu verzeichnen ist, fördern geringere Staatsausgaben eher die Wachstumskräfte, während höhere Abgaben sie tendenziell schwächen. Die Aussichten für eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung sind – wie empirische Studien belegen⁵ – dann am größten, wenn insbesondere bei Subventionen und konsumtiven Ausgaben angesetzt wird. Hingegen sollten die investiven Ausgaben von Kürzungen ausgenommen werden. Eine qualitative Konsolidierung ist mittel- und langfristig mit Wachstumsgewinnen verbunden. Hingegen wären Steuererhöhungen, die derzeit von der Politik teilweise gefordert werden, aus allokativer Sicht kontraproduktiv. So wäre eine verteilungspolitisch motivierte Anhebung des „Spitzensteuersatzes“ der Einkommensteuer der falsche Weg, weil damit die wirtschaftliche Dynamik ebenfalls gedämpft würde. Ohnehin hat Deutschland – anders als teilweise behauptet wird – kein Einnahmeproblem. Das Steueraufkommen wird nach der aktuellen Prognose des AKS in den kommenden Jahren vielmehr Jahr für Jahr neue Höchststände erreichen; im Jahr 2016 dürfte es das Niveau von 2011 um 114 Mrd. € übertreffen (Abbildung 2).

Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote, die im Vorjahr aufgrund der guten Konjunktur, der Wirkungen der Einkommensteuerprogression und der umfangreichen Steuererhöhungen um 0,9 Prozentpunkte auf 22,3% gestiegen ist, wird nach der aktuellen Prognose des AKS auch im Projektionszeitraum merklich zulegen, zumal der nominal fixierte progressive Einkommensteuertarif bei steigenden Einkommen zu erheblichen progressionsbedingten Mehreinnahmen führt. Bis 2016 dürfte die Steuerquote auf 23,2% zunehmen; sie läge damit um 0,5 Prozentpunkte über dem vor der Wirtschafts- und Finanzkrise erzielten Niveau und um 0,4 Prozentpunkte über dem seit der Wiedervereinigung Deutschlands erreichten Höchstwert aus dem Jahr 2000 (vgl. Abbildung 3).

⁵Vgl. hierzu Blanchard, O. und R. Perotti (2002), An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Governmental Spending and Taxes on Output, in: *Quarterly Journal of Economics* 117 (4): 1329–1368. – Afonso, A. and J.G. Alegre (2008): Economic Growth and Budgetary Components. A Panel Assessment for the EU, in: ECB Working Paper 848. Frankfurt.– Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum. Jahresgutachten 2002/03. Kasten 8 und Zf. 594-613.

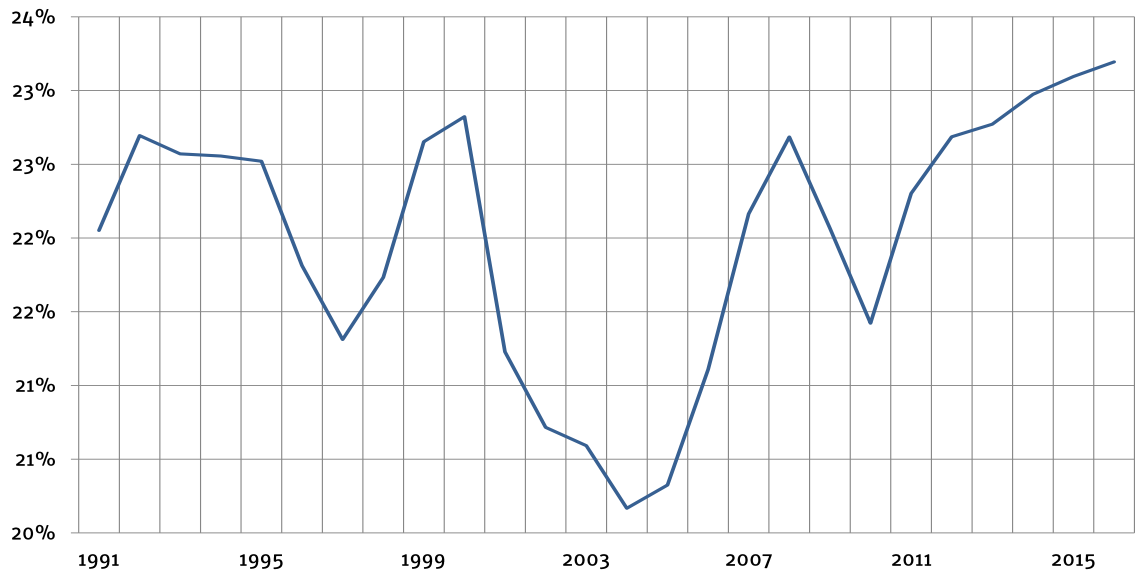
Gesetzentwurf „Nachtragshaushaltsgesetz 2012“

Abbildung 2:
Ergebnisse ausgewählter Steuerschätzungen
2007 bis 2016; in Mrd. €



Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Abbildung 3:
Steuerquote¹
1991 bis 2011 (Ist); 2012 bis 2016 (Prognose)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Statistisches Bundesamt. - ¹Steueraufkommen in % des nominalen BIP.