

IfW-Box 2013.6

Zur Interpretation des Haushaltsüberschusses im Jahr 2012

Jens Boysen-Hogrefe

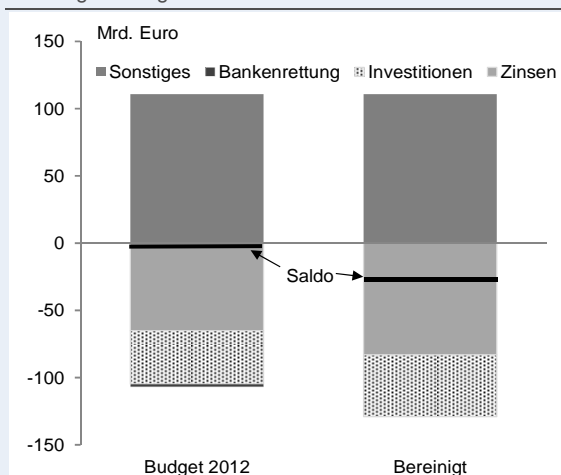
Die öffentlichen Haushalte konnten im vergangenen Jahr in Abgrenzung der VGR zum ersten Mal seit dem Jahr 2007 einen Überschuss ausweisen und dies, im Gegensatz zu damals, in einem konjunkturell eher verhaltenen Umfeld. So weist eine Vielzahl von Potenzialschätzungen daraufhin, dass die Produktionslücke 2012 in etwa geschlossen war (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2012; Europäische Kommission 2013). Entsprechend der Regeln zur Feststellung des strukturellen Budgetsaldos, die in der Schuldenbremse und beim Fiskalpakt Anwendung finden, würde man den Haushaltsüberschuss somit in ähnlichem Umfang als strukturell interpretieren. Die öffentlichen Haushalte hätten folglich die Vorgaben der Fiskalregeln sogar übertroffen. Jedoch sollte dies nicht zum Anlass genommen werden, Spielräume für zusätzliche Ausgaben bzw. Abgabensenkungen zu sehen. Das Konzept des strukturellen Budgetsaldos beinhaltet zwar eine Konjunkturbereinigung, sollte aber nicht unbedingt als Indikator für die mittelfristige Haushaltslage interpretiert werden. An dieser Stelle sollen daher wesentliche Sondereffekte identifiziert und quantifiziert werden, die die Haushaltslage 2012 überzeichnet haben können, mit dem Ziel mittelfristige Aussagen ableiten zu können.

Der Haushaltsüberschuss 2012 wurde unter einigen zum Teil sehr günstigen Bedingungen erzielt, die vermutlich nicht von Dauer sein werden und die daher aus einer mittelfristigen Betrachtung als Sonder- bzw. vorübergehende Effekte herausgerechnet werden sollten.

- Die Ausgaben für Bruttoinvestitionen, die schon seit Jahren nicht mehr an die Abschreibungen auf den öffentlichen Kapitalstock heranreichen (Boysen-Hogrefe et al. 2012a: Kasten 3), waren nach Auslaufen der Konjunkturmaßnahmen nun auf einem nochmals niedrigerem Niveau.
- Die effektive Verzinsung der Staatsschuld ist historisch niedrig (Boysen-Hogrefe et al. 2012b: Kasten 1).
- Die Gewinnsteuereinnahmen haben sich deutlich dynamischer entwickelt als die Gewinneinkommen jenes Jahres. Dies lässt sich durch Verzögerungen im Veranlagungsprozess erklären, bedeutet aber, dass es plausibel ist, dass die Dynamik der Gewinnsteuern in der kommenden Zeit eher schwächer sein sollte. Da letztgenannter Umstand nur mit erheblichen Unsicherheiten zu quantifizieren ist, wird er an dieser Stelle nicht weiter berücksichtigt.^a
- Durch die Abwicklung der WestLB bzw. Aufstockung der EAA sind einmalig Abschreibungen in Höhe von 2,1 Mrd. Euro vorgenommen worden.

Für die Investitionen wird angenommen, dass diese mittelfristig einen nicht Substanz verzerrenden Umfang erreichen sollten. Sie sollten somit mindestens den Abschreibungen auf den öffentlichen Kapitalstock entsprechen. Für die Zinslast der öffentlichen Haushalte ist damit zu rechnen, dass das Zinsniveau in wenigen Jahren wieder steigen wird. Um diese Effekte zu quantifizieren, wird der Durchschnittszins der vergangenen 10 Jahre als mittelfristig relevant angenommen.^b Hätten die öffentlichen Investitionen 2012 den Abschreibungen entsprochen, hätte es Mehrausgaben von gut 6 Mrd. Euro gegeben. Eine Verzinsung der Bruttoschulden entsprechend dem langfristigen Mittel hätte Mehrausgaben von nahezu 18 Mrd. Euro bedeutet. Die durch die Aufstockung der EAA abgeschrieben 2,1 Mrd. Euro werden bei einer mittelfristigen Betrachtung herausgerechnet.

Abbildung 1:
Bereinigter Budgetsaldo 2012



Budget 2012: Einzelne Posten des Budgets 2012 laut VGR. Bereinigt: die Posten „Bankenrettung“, „Investitionen“ und „Zinsen“ wurden wie im Text erläutert um nichtnachhaltige Effekte bereinigt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, interne Arbeitsunterlage; eigene Berechnungen.

Per saldo haben die Sondereffekte den Budgetsaldo um 22 Mrd. Euro verbessert. Bereinigt man das Budget um diese Sondereffekte, hatten öffentlichen Haushalte 2012 keinen Überschuss, sondern ein Defizit von rund 18 Mrd. Euro bzw. 0,7 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Abbildung 1). Dies bedeutet, dass unter Berücksichtigung eines gesamtstaatlichen Defizitziels von 0,5 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt immer noch Konsolidierungsbedarf besteht.

^aMit Breuer (2010) und Koester und Priesmeier (2012) liegen Arbeiten vor, die die Dynamik von Gewinnsteuern in Deutschland empirisch untersuchen. Die Verzögerung durch den Veranlagungsprozess wird dabei bestätigt, doch gibt es eine erhebliche Variation der Elastizitäten. — ^bDie hypothetische Zinslast wird ermittelt, indem die Zinslasten der vergangenen zehn Jahre in Relation zum Bruttoschuldenstand des jeweiligen Vorjahres gesetzt werden. Der resultierende Zinssatz wird dann gemittelt und mit dem Schuldenstand des Vorjahres multipliziert. Eventualverbindlichkeiten, die im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise entstanden sind und den Bruttoschuldenstand erhöhen, werden bei diesem Vorgehen nicht berücksichtigt.

Literatur

- Boysen-Hogrefe, J., D. Groll, N. Jannsen, S. Kooths, B. van Roye und J. Scheide (2012a). Deutschland: Konjunkturelle Expansion gerät ins Stocken. Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.), Deutsche Konjunktur im Herbst 2012. Kieler Diskussionsbeiträge 512/513. IfW, Kiel.
- Boysen-Hogrefe, J., D. Groll, N. Jannsen, S. Kooths, B. van Roye und J. Scheide (2012b). Deutschland: Schuldenkrise bremst den Aufschwung erneut. Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.), Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Sommer 2012. Kieler Diskussionsbeiträge 506/507. IfW, Kiel.
- Breuer, C. (2010). The Revenue Dynamics of Assessed Taxes in Germany. Working Paper presented at the IIPF 2010 Annual Congress, August 2010, Uppsala.
- Europäische Kommission (2013). European Economic Forecast – Winter. European Economy 1|2013. Brüssel.
- Koester, G.B., und C. Priesmeier (2012). Estimating dynamic tax revenue elasticities for German data. Discussion Paper 23/2012. Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2012). Eurokrise dämpft Konjunktur – Stabilitätsrisiken bleiben hoch. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2012. Kiel.