

Öffentliche Haushalte in der Finanzkrise:

Der Bundeshaushalt 2011 und die Entwicklung seiner Risiken

Von Sebastian Niedermeier

Die Bayerische GemeindeZeitung hat am 09. 06. 2010 in einem Sonderdruck meine Untersuchungen zum Bundeshaushalt 2010, dem Bayerischen Landeshaushalt 2010, dem Bezirkshaushalt Oberbayern 2010 und den Kreishaushalt Fürstentfeldbruck 2010 veröffentlicht. Gegenstand der Untersuchung waren die Hauptrisikofaktoren dieser Haushalte. Nunmehr erfolgt in einer 1. Fortschreibung die Entwicklung der Finanzen auf Bundesebene. Dabei wird als erstes auf die Entwicklung der Bürgschaften und Gewährleistungen des Bundes eingegangen, die in jüngster Zeit dramatisch angewachsen sind. Als Weiteres wird kurz das vorläufige Rechnungsergebnis des Bundeshaushaltes 2010 dargestellt, das erhebliche Abweichungen von den Planansätzen aufweist. Sodann werden die wichtigsten Daten des Bundeshaushaltes 2011 beschrieben, der erstmals unter den Prämissen der verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse erstellt wurde. Zum Schluss wird der Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Bundeshaushalt 2012 dargestellt. Dieser Haushalt wird erstmals nach dem „TOP Down Verfahren“ und nicht mehr nach dem „Bottom Up Verfahren“ erstellt.

1. Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen des Bundes nach Art. 115 GG steigen auf über eine Billion – das Risiko ist erheblich – Bericht des Bundesrechnungshofes (17/3650)

Nach Art. 115 Abs. 1 GG kann der Bund Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen übernehmen. Der Bund hatte in den Jahren 2003 bis 2008 Gewährleistungen in

Höhe zwischen 304 und 314 Mrd. Euro gewährt. Diese Gewährleistungen sind nunmehr ganz erheblich angestiegen.

1.1 EFSF: Europäische Finanzstabilisierungsfazilität

Weitere Gewährleistungen waren notwendig für die in Schieflage geratenen Banken wie z.B. die Hypo Real Estate und die Konjunkturprogramme, die langsam auslaufen. Für die Banken besteht ein Gewährleistungsrahmen von 400 Mrd. Euro. Weitere Ermächtigungen ergeben sich aus den Garantiezusagen Deutschlands zugunsten Griechenlands sowie aufgrund der europäischen Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro und zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit der Länder des Euro-Raumes. Bisher wurde der Bundeshaushalt von diesen Gewährleistungen noch nicht belastet.

1.2 ESM: Europäischer Stabilisierungsmechanismus

Der Europäische Stabilisierungsmechanismus wurde im März 2011 beschlossen und soll ab 2013 den EFSF ablösen.

Zahlen zum ESM:

- Effektive Darlehenskapazität 500 Mrd. Euro
- Absicherung auf 700 Mrd. Euro zur Sicherung geringer Aufschläge
- Kapitalstock 80 Mrd. Euro; Einzahlung durch die Eurostaaten in 5 Jahresraten ab 2013
- Deutschland muss 27,1 Prozent = 21,68 Mrd. Euro, = 4,33 Mrd. Euro ab dem Haushaltsjahr 2013 jährlich für den Kapitalstock aufbringen

Der ESM darf Kredite vergeben und neue Staatsanleihen aufkaufen.

Des Weiteren ist ein umfangreiches Paket zur Kontrolle der Staatshaushalte aller EU Länder festgelegt worden.

2. Belastungen des Bundeshaushaltes durch den ESM

Die Gewährleistungen des Bundes für den ESM werden ab 2013 den Bundeshaushalt mit jährlich 4,3 Mrd. Euro definitiv belasten und den Handlungsspielraum des Bundes einengen. Die Einhaltung der im Grundgesetz geregelten Schuldenbremse wird zumindest erschwert.

Etatisrisiken aus Bürgschaften, Krediten und Gewährleistungen

Die genannten Bürgschaften und Garantien mit über einer Billion Euro stellen zwischenzeitlich ein erhebliches Haushaltsrisiko dar.

Die Finanzsituation der dramatisch verschuldeten Länder wie Griechenland, Irland und Portugal spitzt sich, man kann sagen monatlich, immer weiter zu. Obwohl diese Länder zu den Nettonehmern der EU gehören und eine schwache Wirtschaftskraft aufweisen, haben sich die jeweils verantwortlichen Regierungen dramatisch verschuldet oder sind unverantwortliche Bürgschaften (wie Irland) gegenüber Banken einge-

Unser Autor



Sebastian Niedermeier, geb. 1944, Dipl. Verwaltungswirt (FH); von 1980 bis 1998 war er Rathausschef in Eichenau bei München. Nach dem freiwilligen Verzicht des äußerst beliebten Bürgermeisters auf eine erneute Kandidatur kehrte er als Leiter eines Finanzsachgebiets an seine alte Arbeitsstelle im Münchner Rathaus zurück. Im Oktober 2009 ging er in Pension, wirkt aber nach wie vor als Lehrbeauftragter für Kommunalrecht und Haushaltsrecht. □

gangen. Aufgebaut hat sich eine unselige Vernetzung der EU Staaten untereinander, eine Abhängigkeit der Banken, Investmentgesellschaften und Spekulanten untereinander und diese beiden Gruppierungen stehen in einer existentiellen Abhängigkeit zueinander.

3. Vorläufiges Rechnungsergebnis des Bundeshaushaltes 2010

Das vorläufige Rechnungsergebnis des Bundeshaushaltes 2010 weist starke Abweichungen von den Sollansätzen aus. Die Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan beliefen sich auf jeweils 303,7 Mrd. Euro und lagen damit mit 15,8 Mrd. Euro unter dem Haushalts-Soll von 319,5 Mrd. Euro.

Die Nettoneuverschuldung wurde im Haushaltsplan mit 80 Mrd. Euro veranschlagt. Die tatsächliche Nettoneuverschuldung betrug 44 Mrd. Euro. Mehreinnahmen ergaben sich durch das Wirtschaftswachstum von 3,8 Prozent in 2010 bei den Steuern und bei der einmaligen Versteigerung von Mobilfunklizenzen. Minderausgaben waren in erster Linie beim Arbeitsmarkt und bei den Zinsen festzustellen.

Dieses Ergebnis zeigt, dass der Bundeshaushalt seismografisch auf Konjunkturbewegungen reagiert. Während in den Kommunalhaushalten Konjunkturschwankungen mit deutlicher Verzögerung oder überhaupt nicht nennenswert eintreten (z.B. Sozialausgaben), reagiert der Bundeshaushalt extrem schnell auf diese Veränderungen.

Die günstige Entwicklung des Bundeshaushalt in 2010 darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich der Haushalt nach wie vor in einer prekären Situation befindet (siehe Ausführungen Eckdatenbeschluss für den Bundeshaushalt 2012).

4. Der Bundeshaushalt 2011 im Vergleich zum Bundeshaushalt 2010 - Eckdaten

Einnahmen: 319,5 Mrd. 2010 / 305,8 Mrd. 2011
Ausgaben: 319,5 Mrd. 2010 / 305,8 Mrd. 2011
Minderung 2011 gegenüber 2010 ca. 3,9 Prozent
Schulden: 1,065 Billionen Euro; Stand 31.12.2010
Schuldendienst: 37,1 Mrd. Euro
Nettoneuverschuldung: 48,4 Mrd. Euro.

4.1 Anzahl der Einzelpläne des Bundeshaushaltes:

Der Bundeshaushalt enthält 22 Einzelpläne. Jedes Ministerium wird in einem eigenen Einzelplan abgebildet. Aber auch der Bundespräsident, der Bundestag, der Bundesrat, die Bundeskanzlerin, das Bundesverfassungsgericht und der Bundesrechnungshof haben einen eigenen Einzelplan.

Die größten 3 Einzelpläne in Ausgaben 2010 zu 2011:

Einzelplan 11 Arbeit und Soziales:
 143,1 Mrd. Euro / 131,2 Mrd. Euro
Einzelplan 32 Bundesschulden:
 38,8 Mrd. / 37,2 Mrd. Euro
Einzelplan 14 Verteidigung:
 31,1 Mrd. / 31,5 Mrd. Euro

Die größten 3 Einzelpläne in Einnahmen 2010 zu 2011:

Einzelplan 60 Finanzverwaltung:
 220,9 Mrd. / 239,9 Mrd. Euro
Einzelplan 32 Bundesschuld:
 81,1 Mrd. / 49,7 Mrd. Euro
Einzelplan 12 Verkehrsministerium
 6,5 Mrd. / 6,6 Mrd. Euro

4.2 Ausgabenstruktur des Bundeshaushaltes 2010 zu 2011

Sozialausgaben: 54 Prozent / 42,93 Prozent
Zinsen: 12 Prozent / 12 Prozent
Sonstiges: 10 Prozent / 10 Prozent
Personalausgaben: 9,0 Prozent / 9,1 Prozent

Verkehr und Bau: 7 Prozent / 8,25 Prozent
Verteidigung: 5 Prozent / 10,31 Prozent
Forschung und Bildung: 3,3 Prozent / 3,8 Prozent

5. Sparsamkeit und Konsolidierung - Die Schuldenbremse im Grundgesetz zeigt Wirkung

Vorausgeschickt werden muss, dass das Rechnungsergebnis 2010 durch den Konjunkturaufschwung deutlich günstiger als erwartet ausgefallen ist. Die Tatsache, dass die Nettoneuverschuldung von 80 Mrd. Euro auf 44 Mrd. Euro gesenkt werden konnte, ändert nichts an der prekären Situation des Bundeshaushaltes.

Der Haushalt 2011 ist erstmals unter den veränderten Bedingungen der im Grundgesetz (Art. 109) festgelegten Schuldenbremse erstellt worden. Von den 22 Einzelplänen weisen 11 Einzelpläne im Vergleich zum Haushalt 2010 Minderausgaben aus. Die stärksten Ausgabenminderungen erfuhr der Einzelplan 11 Soziales und Arbeit mit 11,9 Mrd. Euro. Bei den weiteren 11 Einzelplänen kam es zu Mehrausgaben, allerdings fielen in allen Fällen die jeweiligen Steigerungen sehr gering aus.

Es steht außer Frage, dass die im Grundgesetz festgelegte Schuldenbremse Wirkung zeigt und von der derzeitigen Bundesregierung ernst genommen wird.

Insgesamt sind die Ausgaben gegenüber dem Haushaltsjahr 2010 um knapp 4,0 Prozent gesunken.

6. Die Schulden des Bundes

Die Schulden des Bundes sind 2010 wieder um 44 Mrd. Euro angestiegen. Sie betragen am 31.12.2010: 1,061 Billionen. Auch für 2011 ist ein weiterer Anstieg der Schulden zu erwarten. Die Nettoneuverschuldung wird 2011 um 48 Mrd. Euro zunehmen. Sie wird auch in den kommenden Jahren noch ansteigen. Nach der Planung im Eckwertebeschluss für den Haushalt 2012 wird die Neuverschuldung 2012: 31,5 Mrd. Euro, 2013: 22,3 Mrd. Euro und 2014: 15,3 Mrd. Euro und 2015 13,3 Mrd. Euro betragen.

7. Der Schuldendienst des Bundeshaushaltes - Inflationseindämmung der EZB

Aufgrund der hohen Verschuldung ist der Schuldendienst beträchtlich. Die Zinslast beträgt 37,1 Mrd. Euro. Diese Zinslast ist aber gemessen an der Verschuldung noch vergleichsweise niedrig, weil sich der Bund über die Finanzagentur des Bundes günstigste Kredite holt.

Die Europäische Zentralbank, aber auch die Bundesbank, werden alles unternehmen, um inflationären Entwicklungen schon im Ansatz zu begegnen. Es ist deshalb nicht ausgeschlossen, dass aufgrund der allgemeinen Preissteigerungen die Leitzinsen in 2011 angehoben werden.

8. Welche Folgen haben zu hohe Schulden

Die Schulden des Bundes sind eindeutig zu hoch. Dies vor allem auch deshalb weil im Bundeshaushalt laufende Ausgaben (Personalausgaben, Sozialausgaben usw.) nicht durch Steuer- oder sonstige Einnahme gedeckt werden, sondern letztlich mit stets steigenden Kreditaufnahmen gedeckt werden.

Die hohen Schulden engen den Handlungsspielraum der Bundesregierung erheblich ein. Dies bedeutet, dass der Bund auf Krisen- und Notfälle, mit denen jede Regierung permanent rechnen muss, nicht mehr angemessen reagieren kann.

Des Weiteren wird der Kapitalmarkt sehr stark belastet. Bei extremer Verschuldung, wie in Griechenland, Portugal oder Irland, kann die Zahlungsunfähigkeit eines Landes eintreten. Dann sind drastische Sparmaßnahmen erforderlich und es ist externe Hilfe durch die anderen EU-Staaten oder durch den



Ob's was nutzt? Der Präsident des Deutschen Städtetags, Münchens Oberbürgermeister Christian Ude folgte auch heuer gemeinsam mit seinem Stellvertreter Hep Monatzeder und Stadtkämmerer Dr. Ernst Wolowicz einem Münchner Brauch, der schon im 15. Jahrhundert urkundlich erwähnt wurde: Am Aschermittwoch wird im Fischbrunnen am Marienplatz der Geldbeutel gewaschen um die städtische Kassenlage zu verbessern. Ude meinte bei der Gelegenheit, die Stadt müsse darauf hinweisen, dass ihr mehr Finanzmittel gut täten. In diesem Zusammenhang lobte er Bayerns Finanzminister Georg Fahrenschon. Es sei sehr erfreulich, dass die bayerische Staatsregierung in der bundespolitischen Diskussion die Kommunen in ihrem Bemühen unterstützt habe, die Gewerbesteuer als wichtigste Einnahmequelle zu erhalten. □

IWF erforderlich. Durch die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse soll eine solche Extremsituation vermieden werden.

9. Die Sozialausgaben des Bundes

Die Sozialausgaben des Bundes betragen im Haushalt 2010 54 Prozent des Bundeshaushaltes. Dieser Prozentanteil ist zurückgegangen. Der Ausgabeplan 11 des Ministeriums für Arbeit und Soziales mit 131,2 Mrd. ist massiv gekürzt worden. Aber auch in den Einzelplänen 10 (Landwirtschaftsministerium) und 15 (Ministerium für Gesundheit) befinden sich weiter erhebliche Sozialausgaben. Allein die Rentenversicherung schlägt mit über 80,35 Mrd. Euro zu Buche. Der Anteil der Sozialausgaben ist aber in 2011 gesunken.

10. Personalausgaben und Staatsbürokratie

Die Personalausgaben im Haushalt 2011 betragen 27,8 Mrd. Euro; das sind ca. 9,1 Prozent der Ausgaben des Bundeshaushaltes. In dieser Summe sind auch die Versorgungsbezüge und Beihilfen enthalten.

11. Allgemeine Risikofaktoren des Bundeshaushaltes

Der Bundeshaushalt weist weiterhin erhebliche Risikofaktoren auf:

Die Nettokreditaufnahme des Bundes mit ca. 48 Mrd. Euro ist weit überdurchschnittlich und insoweit sehr problematisch.

Laufende Ausgaben des Bundeshaushaltes werden auch weiterhin in beträchtlichem Umfang mit Krediten finanziert, da allein die Ausgaben für Soziales und die Kreditfinanzierung etwa 90 Prozent des Haushaltes ausmachen.

Die Schulden haben eine Höhe erreicht, die kaum noch zu bewältigen sein werden.

Der Anteil der Sozialausgaben ist nur schwierig zu beherrschen. Er unterliegt auch demografischen Veränderungen.

12. Der Bundeshaushalt 2012 - Eckwertebeschluss zum Regierungsentwurf des Bundeshaushaltes 2012 und Finanzplan 2011 bis 2015

Der Bund hat bei seinem Verfahren zur Aufstellung des Bundeshaushaltes einen einschneidenden Paradigmenwechsel vorgenommen. Man hat vom „Bottom Up“ auf das „TOP Down“ Verfahren umgestellt. Diese Umstellung ist gravierend. Beim TOP Down Verfahren werden grundsätzlich für alle 22 Einzelpläne nach strengen Regeln „Budgets“ vorgegeben in deren Rahmen sich die weiteren Anmeldungen zum Haushaltsentwurf 2012 bewegen müssen. Diesen Eckwertebeschluss hat das Bundeskabinett gefasst und damit die Grunddaten des Haushaltsplanes 2012 vorgegeben. Mit diesen strengen Vorgaben will die Bundesregierung die Einhaltung der im Grundgesetz enthaltenen Schuldenbremse sicherstellen.

Wichtige Eckwerte des Bundeshaushaltes 2012 wie sie vom Bundeskabinett beschlossen wurden:

Einnahmen: 303,8 Mrd. Euro
Ausgaben: 303,8 Mrd. Euro
Steuereinnahmen: 243,0 Mrd. Euro
Sonstige Einnahmen: 29,3 Mrd. Euro
Nettokreditaufnahmen: 31,5 Mrd. Euro

13. Abschließende Bemerkungen zur Finanzsituation des Bundes

Positiv ist festzuhalten, dass die im Grundgesetz festgelegte Schuldenbremse Wirkung zeigt. Sehr erfreulich ist der in diesem Zusammenhang vorgenommene Paradigmenwechsel bei der regierungsinternen Aufstellung des Bundeshaushaltes vom „Bottom Up“ System auf die „TOP Down“ Methodik.

Die Risikofaktoren des Bundeshaushaltes sind aber unverändert hoch und sehr problematisch. Vor allem die Nettoneuverschuldung ist noch viel zu hoch.

Die Bemühungen zu einem ausgeglichenen Haushalt zu kommen sind bei der derzeitigen Bundesregierung eindeutig erkennbar.

Kritisch muss der Anstieg der Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen gesehen werden. Dies umso mehr als der Bund auf die „Geschäftsprozesse“, die diesen Verpflichtungen zugrunde liegen, keinen oder nur einen sehr geringen Einfluss hat. □

BAYERISCHE
GemeindeZeitung

Sonderdruck der Bayerischen GemeindeZeitung

Autor: Sebastian Niedermeier

Verantwortlich: Anne-Marie von Hassel

Postfach 825, 82533 Geretsried

Telefon 08171 / 9307-11, Fax 08171 / 805 14

eMail: info@gemeindezeitung.de

Internet: http://www.gemeindezeitung.de