



Konjunkturbericht

Die wirtschaftliche Entwicklung im Frühsommer 2013

Jahrgang 64 (2013) Heft 2

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);

Manfred Breuer; Reinhold Schulte (stellv. Vorsitzende);

Dr. Hans Georg Fabritius; Prof. Dr. Justus Haucap; Hans Jürgen Kerckhoff;

Dr. Thomas Köster; Dr. Thomas A. Lange; Martin Lehmann-Stanislawski;

Hans Martz; Andreas Meyer-Lauber; Hermann Rappen; Reinhard Schulz;

Dr. Michael N. Wappelhorst

Forschungsbeirat

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 Konjunkturberichte

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1-3, 45128 Essen, Tel. 0201-8149-0

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2013

Schriftleitung:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Redaktionelle Bearbeitung:

Sabine Weiler

Konzeption und Gestaltung:

Julica Marie Bracht, Daniela Schwindt, Benedict Zinke

ISSN 1861-6305 (online)

Konjunkturberichte

Die wirtschaftliche Entwicklung im Frühsommer 2013

Konjunktur im Inland
Stärke des privaten Konsums?
Die Lage am Stahlmarkt
Zum chinesischen Außenhandel
Zur Lage der Länderfinanzen 2012
Risiken der Kommunalverschuldung

Jahrgang 64 (2013)
Heft 2

Mitglied der



Das RWI wird vom Bund und vom Land Nordrhein-Westfalen gefördert.

Die deutsche Konjunktur bleibt aufwärts gerichtet

Von Roland Döhrn, György Barabas, Heinz Gebhardt, Tobias Kitlinski
Martin Micheli, Simeon Vosen und Lina Zwick 5

Anstieg des privaten Konsums zu Jahresbeginn vermutlich geringer als derzeit ausgewiesen

Von Simeon Vosen.....15

Die Lage am Stahlmarkt – Hoffnung auf Besserung im kommenden Jahr

Von Roland Döhrn19

Überhöhte Verrechnungspreise überzeichnen den chinesischen Außenhandel

Von Roland Döhrn und Sönke Maatsch 29

Zur Lage der Länderfinanzen 2012: Konsolidierungserfolge bei vielen Ländern

Von Heinz Gebhardt und Niklas Möhring 35

Finanzwirtschaftliche Risiken der Kommunalverschuldung

Von Hermann Rappen..... 45

Inhalt

Roland Döhrn, György Barabas, Heinz Gebhardt, Tobias Kitlinski, Martin Micheli,
Simeon Vosen und Lina Zwick

Deutsche Konjunktur bleibt aufwärts gerichtet ¹

Zusammenfassung: Die deutsche Konjunktur ist seit Beginn dieses Jahres wieder aufwärts gerichtet. Getragen wird sie insbesondere von den privaten Konsumausgaben, während die Investitionen weiter rückläufig waren und die Außenwirtschaft kaum zur Expansion beitrug. Mit der Verbesserung der internationalen Konjunktur ist für den Prognosezeitraum eine lebhaftere Investitionstätigkeit zu erwarten, auch weil die Finanzierungsbedingungen gut bleiben dürften. In diesem Jahr dürfte das BIP um 0,4% gegenüber dem Vorjahr zunehmen, im kommenden Jahr um 1,9%. Dabei wird sich die Lage am Arbeitsmarkt wohl weiter leicht verbessern. Die Inflation dürfte mit wachsender Kapazitätsauslastung von 1,5% im Jahresdurchschnitt 2013 auf 1,7% im kommenden Jahr anziehen.

Abstract: The German economy returned to a growth path in the first months of 2013. The expansion was supported by private consumption whereas investment continued to decline. Net exports contributed only marginally to GDP growth. With the international environment improving and exports growing stronger investment can be expected to increase in the period ahead. It will be supported by favorable financing conditions. GDP is forecasted to grow by 0.4% in this year and 1.9% in the next. Under these conditions the situation in the labor market can be expected to improve further. With capacity utilization increasing inflation will get stronger reaching 1.7% on average in the next year after 1.5% in this year.

¹ Abgeschlossen am 17.6.2013. Wir danken Wim Kösters und Sabine Weiler für kritische Hinweise zu früheren Fassungen dieses Beitrags. Korrespondenzadresse doehrn@rwi-essen.de

Die Konjunktur im Frühsommer 2013

Die deutsche Konjunktur hat sich in den ersten Monaten dieses Jahres vom Produktionsrückgang am Jahresende 2012 erholt. Getragen wurde die leichte Expansion insbesondere von den privaten Konsumausgaben (dazu ausführlicher Vosen 2013). Die Investitionstätigkeit der Unternehmen hingegen war ein weiteres Mal rückläufig. Sie sinkt inzwischen seit 6 Quartalen. Die schwache Weltkonjunktur, insbesondere die anhaltende Rezession im Euro-Raum führte dazu, dass die Exporte im zweiten Quartal in Folge deutlich sanken. Allerdings waren auch die Einfuhren rückläufig. Alles in allem nahm das reale Bruttoinlandsprodukt im ersten Quartal lediglich um 0,1% gegenüber dem Vorquartal zu.

Allerdings wird das konjunkturelle Bild derzeit durch Sonderfaktoren überlagert. Im ersten Quartal behinderte eine ungewöhnlich lange Kälteperiode insbesondere die Bautätigkeit. Im April sprang die Bauproduktion aber wieder deutlich nach oben, was darauf hindeutet, dass vielfach liegengebliebene Arbeiten zügig nachgeholt wurden. Dass allerdings nicht nur Witterungseffekte wirksam waren, lässt sich daran ablesen, dass auch die Produktion in der Industrie zuletzt wieder kräftiger ausgeweitet wurde. Hierzu dürfte vor allem die Belebung der Ausfuhren in jüngster Zeit beigetragen haben. Insbesondere aufgrund der Nachholeffekte im Bausektor dürfte der Produktionsanstieg im zweiten Quartal mit 0,6% recht kräftig ausfallen.

Für den Prognosezeitraum erwarten wir, dass die deutsche Konjunktur aufwärts gerichtet bleibt. Treibende Kraft dürfte zum einen die Konsumnachfrage der privaten Haushalte bleiben. Es ist weiterhin ein deutlicher Anstieg der Arbeitnehmerinnen zu erwarten, gespeist von einem anhaltenden Zunahme der Beschäftigung und deutlichen Lohnzuwächsen. Zudem kann bei der von uns erwarteten Belebung der Weltwirtschaft mit einer wieder kräftigeren Zunahme der Ausfuhren gerechnet werden. Dies lässt voraussichtlich die Kapazitätsauslastung in der Industrie zunehmen, was sich auch positiv auf die Investitionstätigkeit auswirken dürfte, zumal die günstigen Finanzierungsbedingungen bei wachsender Zuversicht in den Unternehmen wieder stärker zum Tragen kommen dürften.

Allerdings dürfte die konjunkturelle Entwicklung auch in der zweiten Hälfte dieses Jahres und wohl auch im kommenden Jahr durch Sonderfaktoren beeinflusst werden. Wegen der Flutschäden in weiten Bereichen Ostdeutschlands und in Teilen Bayerns dürfte dort die wirtschaftliche Aktivität vorübergehend zurückgehen. Dieser dämpfende Effekt wirkt aber nur kurzfristig und dürfte auf gesamtwirtschaftlicher Ebene gering sein. Stärker spürbar wird aber aller Erfahrung nach der Aufwand zur Beseitigung der Flutschäden sein. Hierfür werden Bund und Länder voraussichtlich 8 Mrd. € zur Verfügung stellen. Es wird in der Prognose davon ausgegangen, dass

RWI Konjunkturbericht 64 (2)

Tabelle 1

Eckwerte der RWI-Konjunkturprognose vom Juni 2013

2012 bis 2014, Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %

	2012	2013 ⁵	2014 ⁵
Bruttoinlandsprodukt ¹	0,7	0,4	1,9
Verwendung ¹			
Konsumausgaben	0,9	1,0	1,2
Private Haushalte ²	0,8	1,0	1,1
Staat	1,2	0,9	1,3
Anlageinvestitionen	-2,5	-0,5	4,9
Ausrüstungen	-4,8	-2,3	7,2
Bauten	-1,5	0,5	3,7
Sonstige Anlagen	3,2	2,5	2,8
Vorratsveränderung (Wachstumsbeitrag)	-0,4	-0,1	0,0
Inlandsnachfrage	-0,3	0,6	1,9
Außenbeitrag (Wachstumsbeitrag)	0,9	-0,1	0,2
Ausfuhr	3,8	-0,6	6,1
Einfuhr	2,2	-0,4	6,6
Erwerbstätige ³ , in 1000	41 619	41 840	42 035
Arbeitslose ⁴ , in 1000	2 897	2 970	2 935
Arbeitslosenquote ⁵ , in %	6,8	6,9	6,8
Verbraucherpreise ⁶	2,0	1,5	1,7
Lohnstückkosten ⁷	2,9	2,2	1,1
Finanzierungssaldo des Staates ⁸			
in Mrd.€	2,3	-5	1
in % des nominalen BIP	0,1	-0,2	0,0
Leistungsbilanzsaldo ⁹ , in Mrd.€	185,4	195	203

Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, der Deutschen Bundesbank und der Bundesagentur für Arbeit. - ¹Preisbereinigt. - ²Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck. - ³Im Inland. - ⁴Nationale Abgrenzung. - ⁵In der Abgrenzung der Bundesagentur für Arbeit (Bezogen auf inländische Erwerbspersonen). - ⁶Verbraucherpreisindex. - ⁷Arbeitnehmerentgelte je Beschäftigten bezogen auf das reale BIP je Erwerbstätigen. - ⁸In der Abgrenzung der VGR. - ⁹In der Abgrenzung der Zahlungsbilanzstatistik. - ⁵Eigene Schätzung.

diese Mittel zusätzliche Ausgaben und Investitionen sowohl des Staates als auch Privater induzieren werden. Dies dürfte die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in der zweiten Hälfte dieses und in der ersten des kommenden Jahres stärken². Aufgrund des statistischen Unterhangs aus dem Jahr 2012 und der schwachen Expansion im

² So zeigen Berlemann/Vogt (2007) am Beispiel der Flut 2002 in Sachsen, dass sich solche Effekte über gut zwei Jahre hinziehen können.

Die Konjunktur im Frühsommer 2013

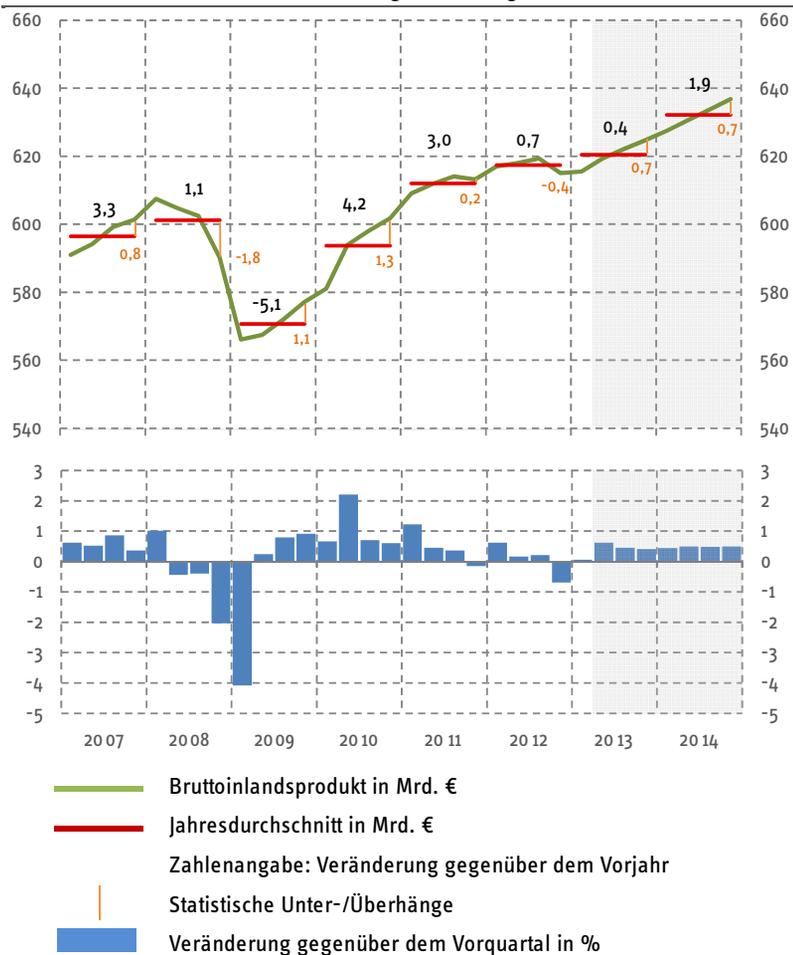
ersten Quartal dürfte der Anstieg des BIP mit 0,4% im Jahresdurchschnitt 2013 gleichwohl gering bleiben (Tabelle 1).

Für das kommende Jahr erwarten wir eine Fortsetzung des Aufschwungs (Schaubild 2). Dieser Einschätzung liegen die Annahmen zu Grunde, dass zum einen die

Schaubild 1

Bruttoinlandsprodukt in Deutschland

2007 bis 2014; real, saison- und arbeitstäglich bereinigter Verlauf



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes

Belebung der internationalen Konjunktur anhalten und zum anderen sich die Lage im Euro-Raum weiter beruhigen wird. Unter diesen Voraussetzungen dürfte sich das Investitionsklima aufhellen, so dass die Inlandsnachfrage nicht nur vom privaten Konsum sondern zunehmend auch von den Unternehmensinvestitionen getragen werden dürfte. Auch ist eine stärkere Zunahme der Ausfuhren zu erwarten. Da höhere Exporte erfahrungsgemäß mit höheren Importen einhergehen, die zudem von der anziehenden Inlandsnachfrage profitieren, bleibt der Beitrag der Außenwirtschaft zum Wachstum voraussichtlich gering. Vor diesem Hintergrund erwarten wir für 2014 eine Zunahme des BIP um 1,9%.

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt dürfte sich bei dieser konjunkturellen Entwicklung im Prognosezeitraum verbessern. Die Zahl der Erwerbstätigen, die auch während der jüngsten Schwächephase noch zugenommen hatte, wird sich wohl weiter erhöhen. Der leichte Anstieg der Zahl der Arbeitslosen dürfte sich gleichwohl in diesem Jahr fortsetzen, da sich das Arbeitsangebot trotz demographisch bedingten Rückgangs derzeit durch die Zuwanderung erhöht. Im nächsten Jahr dürfte sie jedoch erneut sinken. Die Arbeitslosenquote wird damit voraussichtlich in diesem Jahr bei 6,9% und im nächsten Jahr bei 6,8% liegen.

Mit wieder steigender Kapazitätsauslastung dürfte es den Unternehmen leichter fallen, die zuletzt gestiegenen und im Prognosezeitraum wohl weiter zuehenden Lohnstückkosten an die Kunden weiterzugeben, zumal die Geldpolitik der EZB angesichts der im Euro-Raum wohl auch weiterhin unterausgelasteten Kapazitäten expansiv ausgerichtet bleiben dürfte. Wir erwarten einen Anstieg der Verbraucherpreise um 1,5% in diesem und 1,7% im kommenden Jahr.

Weil sich die Konjunktur zum Jahreswechsel 2012/2013 merklich abgekühlt hat und weitere Konsolidierungsbemühungen vor der im Herbst anstehenden Bundestagswahl unterbleiben, dürfte sich die Lage der öffentlichen Haushalte in diesem Jahr verschlechtern, zumal die Hilfen in Zusammenhang mit der Flutkatastrophe in diesem und dem kommenden Jahr zu erheblichen Mehrausgaben führen dürften. Voraussichtlich wird der Staat im laufenden Jahr ein Budgetdefizit von knapp 5 Mrd. € bzw. 0,2% des BIP aufweisen. Im nächsten Jahr dürfte infolge der konjunkturellen Erholung ein kleines Plus von 1 Mrd. € erzielt werden, vorausgesetzt die neue Bundesregierung schwenkt nach der Bundestagswahl zurück auf den Konsolidierungskurs.

Literatur

Berlemann M. und G. Vogt (2007), Kurzfristige Wachstumseffekte von Naturkatastrophen. Ifo Working Paper No. 52. Ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.

Die Konjunktur im Frühsommer 2013

Vosen, S. (2013), Anstieg des privaten Konsums zu Jahresbeginn vermutlich geringer als derzeit ausgewiesen. RWI Konjunkturberichte 64 (2): 15-18.

RWI Konjunkturbericht 64 (2)

Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für Deutschland

Vorausschätzung für die Jahre 2013 und 2014

	2012	2013	2014	2013		2014	
				1.Hj.	2.Hj.	1.Hj.	2.Hj.

1. Entstehung des Inlandsprodukts

Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

Erwerbstätige	1,1	0,5	0,5	0,6	0,4	0,3	0,6
Arbeitszeit je Erwerbstätigen	- 0,6	- 0,6	0,0	- 1,1	- 0,1	- 0,1	0,1
Arbeitsvolumen	0,4	- 0,1	0,5	- 0,5	0,3	0,2	0,7
Produktivität ¹	0,2	0,5	1,4	0,1	0,9	1,6	1,2
Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt	0,7	0,4	1,9	- 0,4	1,2	1,8	2,0

2. Verwendung des Inlandsprodukts in jeweiligen Preisen

a) Mrd.EUR

Konsumausgaben	2 038,9	2 095,7	2 158,9	1 016,5	1 079,2	1 048,1	1 110,8
Private Haushalte ²	1 523,7	1 559,7	1 601,9	757,3	802,5	778,1	823,8
Staat	515,2	535,9	557,1	259,2	276,8	270,0	287,0
Anlageinvestitionen	464,6	469,0	499,5	220,0	249,0	235,0	264,6
Ausrüstungen	175,0	171,7	184,9	81,1	90,6	86,5	98,4
Bauten	260,4	267,6	284,3	124,6	143,0	133,9	150,4
Sonstige Anlageinvestitionen	29,2	29,8	30,3	14,3	15,5	14,6	15,8
Vorratsveränderung ³	- 8,5	- 12,3	- 12,7	3,1	- 15,4	2,3	- 15,0
Inländische Verwendung	2 494,9	2 552,3	2 645,8	1 239,5	1 312,9	1 285,4	1 360,4
Außenbeitrag	149,3	159,1	167,7	83,6	75,5	86,3	81,4
Exporte	1 364,7	1 356,0	1 450,1	667,3	688,7	707,6	742,4
Importe	1 215,3	1 196,9	1 282,4	583,7	613,2	621,3	661,1
Bruttoinlandsprodukt	2 644,2	2 711,4	2 813,5	1 323,1	1 388,3	1 371,7	1 441,8

b) Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

Konsumausgaben	2,6	2,8	3,0	2,2	3,4	3,1	2,9
Private Haushalte ²	2,4	2,4	2,7	1,7	3,0	2,7	2,7
Staat	3,1	4,0	3,9	3,7	4,4	4,2	3,7
Anlageinvestitionen	- 1,1	1,0	6,5	- 2,1	3,8	6,8	6,2
Ausrüstungen	- 4,5	- 1,9	7,7	- 6,0	2,1	6,7	8,7
Bauten	0,9	2,8	6,3	0,2	5,1	7,5	5,2
Sonstige Anlageinvestitionen	2,4	1,8	1,9	2,1	1,5	2,0	1,9
Inländische Verwendung	1,4	2,3	3,7	1,4	3,2	3,7	3,6
Exporte	4,9	- 0,6	6,9	- 1,5	0,2	6,0	7,8
Importe	3,9	- 1,5	7,1	- 2,7	- 0,4	6,4	7,8
Bruttoinlandsprodukt	2,0	2,5	3,8	1,7	3,3	3,7	3,8

3. Verwendung des Inlandsprodukts, verkettete Volumenangaben (Referenzjahr 2005)

a) Mrd. EUR

Konsumausgaben	1 853,4	1 871,3	1 893,1	915,0	956,3	927,0	966,1
Private Haushalte ²	1 381,7	1 395,3	1 410,7	679,8	715,5	687,9	722,8
Staat	471,6	476,0	482,3	235,2	240,7	239,0	243,3
Anlageinvestitionen	427,7	425,8	446,6	199,7	226,1	209,7	236,9
Ausrüstungen	178,0	173,9	186,4	81,3	92,5	86,4	100,0
Bauten	216,0	217,0	225,0	101,8	115,2	106,4	118,5
Sonstige Anlageinvestitionen	32,5	33,3	34,3	15,8	17,5	16,3	18,0
Inländische Verwendung	2 286,6	2 299,2	2 341,9	1 126,2	1 173,0	1 147,6	1 194,3
Exporte	1 281,0	1 273,2	1 351,1	627,5	645,8	661,6	689,4
Importe	1 098,5	1 094,1	1 166,1	532,4	561,7	565,0	601,1
Bruttoinlandsprodukt	2 468,0	2 477,8	2 524,7	1 221,1	1 256,7	1 243,2	1 281,5

Die Konjunktur im Frühsommer 2013

noch: Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für Deutschland
Vorausschätzung für die Jahre 2013 und 2014

	2012	2013	2014	2013		2014	
				1.Hj.	2.Hj.	1.Hj.	2.Hj.
b) Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr							
Konsumausgaben	0,9	1,0	1,2	0,4	1,6	1,3	1,0
Private Haushalte ²	0,8	1,0	1,1	0,2	1,7	1,2	1,0
Staat	1,2	0,9	1,3	0,7	1,2	1,6	1,1
Anlageinvestitionen	- 2,5	- 0,5	4,9	- 3,3	2,2	5,0	4,8
Ausrüstungen	- 4,8	- 2,3	7,2	- 6,6	1,8	6,2	8,1
Bauten	- 1,5	0,5	3,7	- 1,8	2,5	4,5	2,9
Sonstige Anlageinvestitionen	3,2	2,5	2,8	2,8	2,2	2,8	2,8
Inländische Verwendung	- 0,3	0,6	1,9	- 0,4	1,4	1,9	1,8
Exporte	3,8	- 0,6	6,1	- 1,5	0,3	5,4	6,8
Importe	2,2	- 0,4	6,6	- 1,6	0,7	6,1	7,0
Bruttoinlandsprodukt	0,7	0,4	1,9	- 0,4	1,2	1,8	2,0

4. Preisniveau der Verwendungsseite des Inlandsprodukts (2005=100)

Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

Private Konsumausgaben ²	1,6	1,4	1,6	1,4	1,3	1,5	1,6
Konsumausgaben des Staates	1,9	3,1	2,6	3,0	3,2	2,6	2,6
Anlageinvestitionen	1,4	1,4	1,5	1,3	1,5	1,7	1,4
Ausrüstungen	0,3	0,5	0,5	0,6	0,4	0,4	0,5
Bauten	2,4	2,3	2,5	2,0	2,5	2,8	2,2
Exporte	1,0	0,0	0,8	0,0	- 0,1	0,6	1,0
Importe	1,7	- 1,1	0,5	- 1,1	- 1,1	0,3	0,7
Bruttoinlandsprodukt	1,3	2,1	1,8	2,1	2,1	1,8	1,8

5. Einkommensentstehung und -verteilung

a) Mrd.EUR

Primäreinkommen der privaten HH ²	1 965,1	2 004,9	2 061,8	982,2	1 022,6	1 011,1	1 050,7
Sozialbeiträge der Arbeitgeber	250,8	252,8	259,0	122,7	130,1	125,8	133,2
Bruttolöhne und -gehälter	1 126,8	1 163,6	1 200,3	555,4	608,3	573,1	627,2
Übrige Primäreinkommen ⁴	587,4	588,4	602,4	304,2	284,3	312,2	290,2
Primäreinkommen der übr. Sektoren	343,6	362,8	398,6	160,3	202,6	175,3	223,2
Nettonationaleink. (Primäreink.)	2 308,6	2 367,7	2 460,3	1 142,5	1 225,2	1 186,4	1 273,9
Abschreibungen	399,3	408,2	417,6	203,5	204,7	208,2	209,4
Bruttonationaleinkommen	2 707,9	2 775,9	2 877,9	1 346,0	1 429,9	1 394,6	1 483,3
nachrichtlich:							
Volkseinkommen	2 035,1	2 090,3	2 174,9	1 005,6	1 084,6	1 046,1	1 128,8
Unternehmens- und Vermögenseink.	657,4	673,8	715,6	327,5	346,3	347,3	368,3
Arbeitnehmerentgelt	1 377,6	1 416,4	1 459,3	678,1	738,4	698,9	760,5

b) Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

Primäreinkommen der privaten HH. ²	3,2	2,0	2,8	1,5	2,6	2,9	2,7
Sozialbeiträge der Arbeitgeber	2,8	0,8	2,4	1,1	0,5	2,5	2,4
Bruttolöhne und -gehälter	4,0	3,3	3,2	3,4	3,1	3,2	3,1
Bruttolöhne und -gehälter je Besch.	2,7	2,5	2,6	2,5	2,5	2,8	2,4
Übrige Primäreinkommen ⁴	2,0	0,2	2,4	- 1,8	2,3	2,6	2,1
Primäreinkommen der übr. Sektoren	- 1,0	5,6	9,8	3,0	7,8	9,4	10,2
Nettonationaleink. (Primäreink.)	2,6	2,6	3,9	1,7	3,4	3,8	4,0
Abschreibungen	2,3	2,2	2,3	2,2	2,3	2,3	2,3
Bruttonationaleinkommen	2,5	2,5	3,7	1,8	3,2	3,6	3,7
nachrichtlich:							
Volkseinkommen	2,5	2,7	4,1	1,8	3,6	4,0	4,1
Unternehmens- und Vermögenseink.	0,1	2,5	6,2	- 0,5	5,5	6,0	6,4
Arbeitnehmerentgelt	3,7	2,8	3,0	3,0	2,7	3,1	3,0

RWI Konjunkturbericht 64 (2)

noch: Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für Deutschland
Vorausschätzung für die Jahre 2013 und 2014

	2012	2013	2014	2013		2014	
				1.Hj.	2.Hj.	1.Hj.	2.Hj.

6. Einkommen und Einkommensverwendung der privaten Haushalte ²

a) Mrd.EUR

Masseneinkommen	1 141,1	1 175,1	1 206,7	565,8	609,3	580,4	626,3
Nettolöhne und -gehälter	751,5	777,1	799,8	367,7	409,4	378,6	421,2
Monetäre Sozialleistungen abz. Abgaben auf soziale Leistungen, verbrauchsnahe Steuern	479,1	488,3	497,3	243,6	244,6	247,3	250,0
Übrige Primäreinkommen ⁴	89,4	90,3	90,4	45,5	44,8	45,6	44,9
Sonstige Transfers (Saldo) ⁵	587,4	588,4	602,4	304,2	284,3	312,2	290,2
	- 60,3	- 62,0	- 63,3	- 31,1	- 30,9	- 31,4	- 31,9
Verfügbares Einkommen	1 668,2	1 701,5	1 745,9	838,9	862,6	861,3	884,6
Zunahme betriebl. Versorgungsanspr.	30,8	30,6	32,7	15,2	15,4	16,0	16,8
Konsumausgaben	1 523,7	1 559,7	1 601,9	757,3	802,5	778,1	823,8
Sparen	175,3	172,4	176,7	96,8	75,6	99,2	77,6
Sparquote (%) ⁶	10,3	10,0	9,9	11,3	8,6	11,3	8,6

b) Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

Masseneinkommen	2,8	3,0	2,7	3,0	2,9	2,6	2,8
Nettolöhne und -gehälter	3,5	3,4	2,9	3,7	3,2	3,0	2,9
Monetäre Sozialleistungen abz. Abgaben auf soziale Leistungen, verbrauchsnahe Steuern	1,2	1,9	1,9	1,9	2,0	1,5	2,2
Übrige Primäreinkommen ⁴	0,2	1,0	0,2	2,0	0,0	0,1	0,2
	2,0	0,2	2,4	- 1,8	2,3	2,6	2,1
Verfügbares Einkommen	2,3	2,0	2,6	1,1	2,9	2,7	2,5
Konsumausgaben	2,4	2,4	2,7	1,7	3,0	2,7	2,7
Sparen	1,6	- 1,7	2,5	- 3,3	0,5	2,5	2,7

7. Einnahmen und Ausgaben des Staates ⁷

a) Mrd.EUR

Einnahmen							
Steuern	618,3	632,3	653,8	313,8	318,5	325,1	328,7
Sozialbeiträge	448,7	454,6	466,5	220,9	233,7	226,6	239,9
Vermögenseinkommen	23,5	24,0	24,2	12,8	11,1	13,3	10,9
Sonstige Transfers	17,5	17,9	18,3	8,4	9,5	8,5	9,7
Vermögenstransfers	10,3	10,4	10,6	4,7	5,8	4,8	5,9
Verkäufe	75,0	75,9	77,5	35,4	40,6	36,0	41,4
Sonstige Subventionen	0,3	0,3	0,3	0,1	0,2	0,1	0,2
Insgesamt	1 193,6	1 215,3	1 251,2	596,1	619,2	614,5	636,7
Ausgaben							
Vorleistungen ⁸	344,9	360,3	375,6	172,9	187,4	180,3	195,3
Arbeitnehmerentgelt	203,5	208,3	214,3	100,0	108,4	102,8	111,5
Vermögenseinkommen (Zinsen)	63,5	63,2	62,5	31,5	31,8	31,1	31,4
Subventionen	24,8	25,7	24,3	11,8	13,9	11,8	12,5
Monetäre Sozialleistungen	430,8	438,6	445,3	219,4	219,2	222,1	223,3
Sonstige laufende Transfers	56,4	58,6	59,7	31,5	27,1	32,1	27,6
Vermögenstransfers	28,0	24,2	23,9	9,4	14,8	9,3	14,6
Bruttoinvestitionen	40,8	42,5	45,9	17,0	25,4	19,7	26,2
Nettozugang an nichtprod. Vermögengsgütern	- 1,4	- 1,4	- 1,4	- 0,7	- 0,8	- 0,7	- 0,8
Insgesamt	1 191,3	1 220,0	1 250,1	592,9	627,2	608,6	641,5
Finanzierungssaldo	2,3	- 4,7	1,1	3,2	- 7,9	5,9	- 4,9

Die Konjunktur im Frühsommer 2013

noch: Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für Deutschland

Vorausschätzung für die Jahre 2013 und 2014

	2012	2013	2014	2013		2014	
				1.Hj.	2.Hj.	1.Hj.	2.Hj.

b) Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

Einnahmen							
Steuern	4,9	2,3	3,4	1,3	3,3	3,6	3,2
Sozialbeiträge	2,7	1,3	2,6	1,5	1,2	2,6	2,7
Vermögenseinkommen	-13,9	1,9	1,2	2,6	1,1	3,9	-2,0
Sonstige Transfers	2,8	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,3
Vermögenstransfers	5,9	1,0	2,1	1,9	0,3	2,3	2,0
Verkäufe	1,3	1,3	2,0	1,0	1,5	1,9	2,1
Sonstige Subventionen	-	-	-	-	-	-	-
Insgesamt	3,4	1,8	2,9	1,4	2,3	3,1	2,8
Ausgaben							
Vorleistungen ⁸	3,2	4,5	4,3	4,0	4,9	4,3	4,2
Arbeitnehmerentgelt	1,9	2,4	2,8	2,3	2,5	2,8	2,9
Vermögenseinkommen (Zinsen)	-3,6	-0,4	-1,1	-0,5	-0,4	-1,0	-1,2
Subventionen	-7,9	3,8	-5,3	-0,4	7,8	-0,2	-9,7
Monetäre Sozialleistungen	1,3	1,8	1,5	2,0	1,7	1,2	1,9
Sonstige laufende Transfers	4,7	4,0	1,8	4,2	3,8	1,6	2,0
Vermögenstransfers	3,1	-13,6	-1,4	-12,2	-14,4	-0,9	-1,8
Bruttoinvestitionen	-4,5	4,1	8,1	1,1	6,2	15,9	2,8
Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	-	-	-	-	-	-	-
Insgesamt	1,4	2,4	2,5	2,2	2,6	2,6	2,3

Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes - ¹Preisbereinigtes Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde. - ²Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck. - ³Einschließlich Nettozugang an Wertsachen. - ⁴Selbständigeneinkommen/Betriebsüberschuss sowie empfangene abzüglich geleistete Vermögenseinkommen. - ⁵Empfangene abzüglich geleistete sonstige Transfers. - ⁶Sparen in % des verfügbaren Einkommens (einschließlich der Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche). - ⁷Gebietskörperschaften und Sozialversicherung. - ⁸Einschließlich sozialer Sachleistungen und sonstiger Produktionsabgaben.

Simeon Vosen

Anstieg des privaten Konsums zu Jahresbeginn vermutlich geringer als derzeit ausgewiesen ¹

Zusammenfassung: Folgt man den Angaben der Statistik, haben die privaten Konsumausgaben zu Jahresbeginn überraschend kräftig zulegt. Bei einer detaillierteren Betrachtung zeigen sich aber einige Ungereimtheiten, die erwarten lassen, dass die für das 1. Quartal ausgewiesene Zuwachsrate nach Neuberechnung der Saisonfaktoren im August deutlich nach unten revidiert werden wird. Für das zweite Quartal lassen der RWI-Konsumindikator und andere Indikatoren eine leicht beschleunigte Expansion des privaten Verbrauchs erwarten.

Abstract: Private consumption growth was surprisingly strong in the first quarter. However, a more detailed look into the data reveals some inconsistencies regarding the seasonal adjustment of the data. A downward revision of consumption in Q1 is therefore expected in August. The RWI Consumption Indicator and other indicators predict robust expansion of consumer spending in Q2.

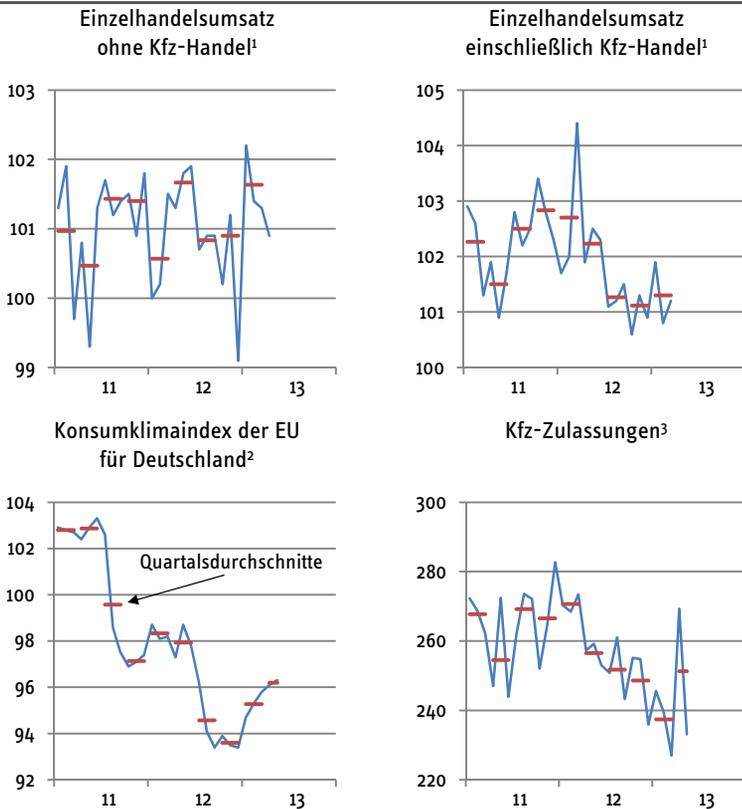
Für das erste Quartal 2013 hat das Statistische Bundesamt (Destatis) einen Anstieg der privaten Konsumausgaben um 0,8% gegenüber dem Vorquartal veröffentlicht, was einem Wachstumsbeitrag von 0,4%-Punkten entspricht. Damit wäre der private Konsum deutlich kräftiger gestiegen als im Durchschnitt des vergangenen Jahrzehnts. Bei genauerer Betrachtung zeigen sich aber einige Ungereimtheiten, die Zweifel aufkommen lassen, ob die wirtschaftliche Expansion in Deutschland derzeit tatsächlich vor allem von den Konsumausgaben getragen ist. Die saisonbereinigte Zuwachsrate für das letzte Quartal 2012 wurde bereits mit der jüngsten Veröffentlichung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) von 0,1% auf -0,3% revidiert, womit die amtliche Statistik nunmehr die Verlangsamung ausweist, die seinerzeit der RWI-Konsumindikator angezeigt hatte. Ob der kräftige Anstieg von 0,8% im ersten Quartal auch nach der im August anstehenden Revision der VGR Bestand haben wird, erscheint daher aus mehreren Gründen fraglich:²

¹ Der Autor dankt Roland Döhrn, Wim Köster und Joachim Schmidt für kritische Anmerkungen zu früheren Fassungen des Beitrags. Email des Verfassers: simeon.vosen@rwi-essen.de.

² Die Revisionen fallen bei den Konsumausgaben in der Regel besonders stark aus. Das Signal-Rausch-Verhältnis für den Zeitraum 1995 bis 2008 liegt bei gerade einmal 0,74.

Entwicklung der Konsumausgaben

Schaubild 1
Indikatoren der privaten Konsumausgaben
 2011 bis 2013; saisonbereinigt



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, der EU-Kommission und der ACEA. - ¹In konstanten Preisen, 2010=100. - ²2000=100 - ³Zulassungen neuer Pkw.

Zunächst fällt es schwer, den kräftigen Anstieg von einer Veränderung der Einkommen und Spartätigkeit der privaten Haushalte her nachzuzeichnen. So fiel der Anstieg der verfügbaren Einkommen zuzüglich der betrieblichen Versorgungsansprüche mit 0,6% nur geringfügig stärker aus als im letzten Quartal 2012 (0,5%). Die Sparquote ging ebenfalls nur geringfügig von 10,1% auf 10,0% zurück. Daraus abgeleitet lag der Anstieg der nominalen Konsumausgaben im ersten Quartal bei

lediglich 0,6%, während die direkte Bereinigung der Konsumreihe einen wesentlich höheren Wert (1,0%) liefert.³

Aus der Entwicklung der realen Konsumausgaben nach Verwendungszwecken ergibt sich ebenfalls kein schlüssiges Bild.⁴ Lediglich im Bereich „Freizeit, Unterhaltung und Kultur“ sind die Ausgaben preisbereinigt mit 1,9% kräftiger gestiegen als die für den Gesamtkonsum ausgewiesenen 0,8%. Allerdings beträgt der Anteil dieses Bereichs an den gesamten Konsumausgaben lediglich 9%. In allen anderen Bereichen lag der Anstieg hingegen deutlich unter 0,8%. So ergab sich im Bereich „Wohnung, Wasser, Strom, Gas und andere Brennstoffe“, der rund 25% der Konsumausgaben ausmacht, ein Plus von 0,4%, im Bereich „Verkehr, Nachrichtenübermittlung“ (17% Anteil) und „Nahrungsmittel“ (15% Anteil) waren die Ausgaben real sogar rückläufig (-0,4% bzw. -0,5%). Zwar lassen sich bei der Saisonbereinigung Inkonsistenzen zwischen Teilaggregaten und den gesamten Konsumausgaben nie ganz vermeiden. So groß wie im ersten Quartal waren sie aber in der Vergangenheit selten.

Schließlich spiegeln auch die vorliegenden monatlichen Kennzahlen (Schaubild 1) nicht den kräftigen Ausgabenanstieg im ersten Quartal wieder. Zwar verzeichneten die realen Einzelhandelsumsätze aufgrund starker Werte im Januar nach außerordentlich schwachen Umsätzen im Dezember einen Zuwachs im ersten Quartal (0,7%). Berücksichtigt man aber zusätzlich die Umsätze der Kfz-Händler – die Kfz-Zulassungen waren im ersten Quartal durchweg rückläufig –, so liegt der Quartalszuwachs bei nur noch 0,2%.

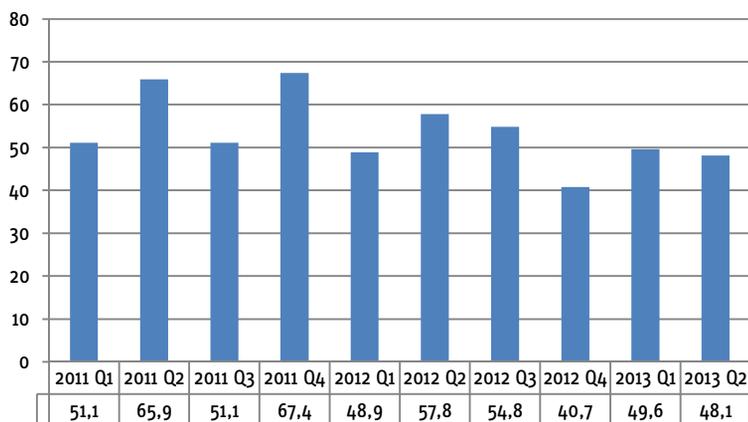
All diese Unstimmigkeiten lassen erwarten, dass die für das 1. Quartal ausgewiesene Zuwachsrate für den privaten Verbrauch nach Neuberechnung der Saisonfaktoren im August deutlich nach unten revidiert werden wird. Hingegen dürfte das 4. Quartal 2012 wieder leicht nach oben revidiert werden.

³ Dem berichteten Zuwachs des realen Konsums um 0,8% liegt eine Saisonbereinigung mit dem standardmäßig von Destatis angewendeten Verfahren Census-X12-ARIMA zugrunde. Destatis veröffentlicht allerdings auch eine Saisonbereinigung mit dem BV4.1-Verfahren. Demnach ergibt sich im ersten Quartal ein Anstieg des Konsums von lediglich 0,1% nach einem Zuwachs von 0,4% im Vorquartal.

⁴ Zum Konsum nach Verwendungszwecken veröffentlicht Destatis nur Ursprungsdaten. Die Daten wurden daher im RWI selbst mit Census-X12-ARIMA bereinigt.

Entwicklung der Konsumausgaben

Schaubild 2
RWI-Konsumindikator
2011 bis 2013



Eigene Berechnungen. Der Indikator weist einen Vorlauf von einem Quartal gegenüber den privaten Konsumausgaben auf. Zur Methodik vgl. www.rwi-essen.de/konsumindikator/

Für das laufende 2. Quartal liefern die Indikatoren überwiegend ein positives Bild (Schaubild 1). Der RWI-Konsumindikator, der erfahrungsgemäß einen Vorlauf von einem Quartal gegenüber dem Konsum aufweist, ist im ersten Quartal von 40,7 auf 49,6 gestiegen, was auf eine beschleunigte Ausweitung der privaten Konsumausgaben im 2. Quartal hindeutet (Schaubild 2).⁵ Auch der Konsumklimaindex der Europäischen Kommission und die Kfz-Zulassungen, für die Werte bis Mai vorliegen, lassen einen kräftigeren Konsum erwarten. Die Einzelhandelsumsätze vom April deuten zwar eine etwas verhaltenere Entwicklung an; allerdings sind in diesem Wert die Kfz-Umsätze nicht enthalten, die wegen der höheren Kfz-Zulassungen im April gestiegen sein dürften.

Für das dritte Quartal 2013 zeigt der RWI-Konsumindikator wieder eine leichte Verlangsamung an. So liegt der Wert aktuell bei 48,1. Allerdings ist dieser Wert noch als sehr vorläufig einzustufen, da bislang die Daten für die zweite Hälfte des Juni noch fehlen.

⁵ Der RWI-Konsumindikator hatte für das erste Quartal sogar eine Abschwächung gegenüber dem Vorquartal angezeigt. Hier zeigt die Erfahrung mit früheren Prognosen, dass der Konsumindikator die „endgültigen“ Veränderungsdaten des Konsums besser nachzeichnet als die mit der ersten Publikation des Statistischen Bundesamtes berechneten.

Roland Döhrn

Die Lage am Stahlmarkt – Hoffnung auf Besserung im kommenden Jahr¹

Zusammenfassung: Die Eisen- und Stahlindustrie leidet derzeit unter der schwachen Konjunktur und weltweit hohen Überkapazitäten. Die Welt-Rohstahlerzeugung derzeit nur mäßig zu. Für die Jahre 2013 und 2014 sind eine Belebung der Konjunktur und damit eine stärkere Produktionsausweitung um 1,8 bzw. 4% zu erwarten. In Deutschland ist die Kapazitätsauslastung der Stahlindustrie zwar deutlich höher als in den anderen europäischen Ländern, die Produktion stagniert aber seit rund zwei Jahren mehr oder weniger. Mit dem erwarteten Konjunkturaufschwung wird die Rohstahlerzeugung zwar zunehmen. Im Jahresdurchschnitt 2013 dürfte sich ein leichter Rückgang der Produktion auf 42,2 Mill t einstellen und im kommenden Jahr ein nur leichter Anstieg auf 42,6 Mill. t. Mehr als durch die schwache Nachfrage werden die Stahlunternehmen derzeit durch die in Relation zu den Produktionskosten sehr niedrigen Stahlpreise belastet.

Abstract: The iron and steel sector currently suffers from weak demand and globally low capacity utilization. World crude steel production grows at a low pace. For 2013 and 2014 economic conditions can be expected to improve which feeds into higher crude steel production. It is forecasted to increase by 1.8% in 2013 and 4% in 2014. In Germany capacity utilization is higher than in most other European countries, although production stagnates for more than two years now. With the expected economic upswing crude steel production will increase again, but only slowly. For 2013 production is forecasted to go down slightly to 42.2 mill. t, for 2014 an increase to 42.6 mill t is expected. More than from weak demand the steel sector currently suffers from low steel prices given the still rather high raw material costs.

¹ Abgeschlossen am 19.6.2013. Der Verfasser dankt Renate Racz für die technische Unterstützung. Kritische Anmerkungen zu früheren Fassungen gaben Wim Kösters und Joachim Schmidt. Kontaktadresse: doehn@rwi-essen.de.

Stahlbericht 2013

Die Stahlindustrie leidet zur Jahresmitte 2013 unter der schwachen Konjunktur und weltweiten Überkapazitäten. Zwar ist die weltweite Stahlproduktion in der Tendenz leicht aufwärtsgerichtet, jedoch hat sich die Kapazitätsauslastung bislang nur wenig verbessert und ist im längerfristigen Vergleich nach wie vor gering. Die deutsche Stahlindustrie hat sich zwar im Vergleich der in anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften recht gut gehalten. Insbesondere sind hierzulande die Kapazitäten besser ausgelastet. Jedoch stagniert die Rohstahlerzeugung nunmehr bereits seit dem Herbst 2011 mehr oder weniger, und sie war im Mai dieses Jahres bereits im vierten Monat in Folge saisonbereinigt leicht rückläufig.

1. Weltweit weiterhin geringe Kapazitätsauslastung

Bereits seit 2011 zeigt sich die internationale Stahlproduktion ohne klare Tendenz. Derzeit scheinen wieder Auftriebskräfte vorzuherrschen, jedoch ist der Anstieg ohne Schwung und vollzieht sich unter großen monatlichen Schwankungen (Schaubild 1). In den ersten vier Monaten dieses Jahres lag die weltweite Erzeugung von Rohstahl um 2,2% über der im Vorjahr. Die Kapazitätsauslastung verbesserte sich damit aber nur wenig und blieb mit knapp 80% im längerfristigen Vergleich gering.

Schaubild 1
Welt-Rohstahlerzeugung
2008 bis 2013; 2008 = 100, saisonbereinigt



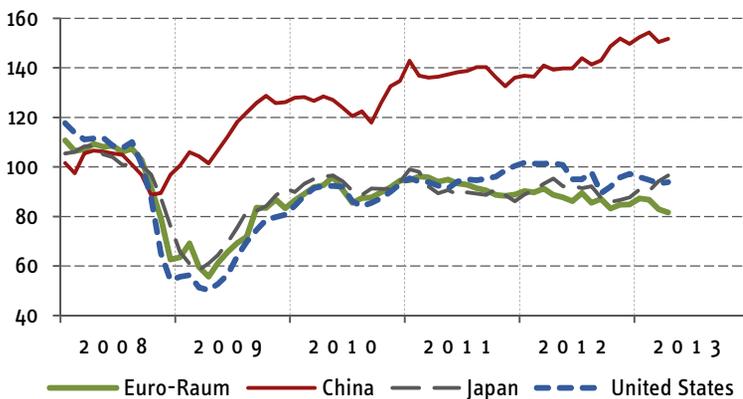
Eigene Berechnungen nach Angaben von Worldsteel.

RWI Konjunkturbericht 64 (2)

Dabei zeigen sich gegenläufige Tendenzen in den Schwellenländern einerseits, den fortgeschrittenen Volkswirtschaften andererseits. In ersteren war die Produktion zuletzt wieder aufwärtsgerichtet. Dies gilt insbesondere für China, dessen Anteil an der globalen Stahlerzeugung zuletzt nur noch knapp unter 50% lag (Schaubild 2). Aber auch hier hat sich der Anstieg verlangsamt; hatten die Zuwachsraten zwischen 2004 und 2007 noch rund 20% pro Jahr betragen, so lagen sie zwischen 2009 und 2012 knapp unter 8%. Zu dieser Abschwächung haben wohl mehrere Faktoren beigetragen. Zum einen wächst die chinesische Wirtschaft nicht mehr ganz so rasch wie damals, zum anderen hat aber wohl auch die Stahlintensität des Wachstums abgenommen. Dies mag zum Teil Ausdruck einer geänderten Wachstumsstrategie sein, insbesondere aber ist es wohl ein natürlicher Prozess im Zuge der Entwicklung von Volkswirtschaften (Döhrn, Krätschell 2013).

In den fortgeschrittenen Volkswirtschaften hat die Rohstahlerzeugung nicht wieder das Produktionsniveau von vor der Finanz- und Wirtschaftskrise erreicht. Zuletzt war sie zumeist rückläufig; insbesondere eine Folge der nach wie vor schwachen Konjunktur. Eine Ausnahme bildet hier in jüngster Zeit Japan, dessen BIP aufgrund eines starken fiskalischen Stimulus zuletzt kräftig zunahm, wovon auch die Stahlindustrie profitierte.

Schaubild 2
Rohstahlerzeugung nach Regionen
2008 bis 2013; 2008 = 100, saisonbereinigt



Eigene Berechnungen nach Angaben von Worldsteel.

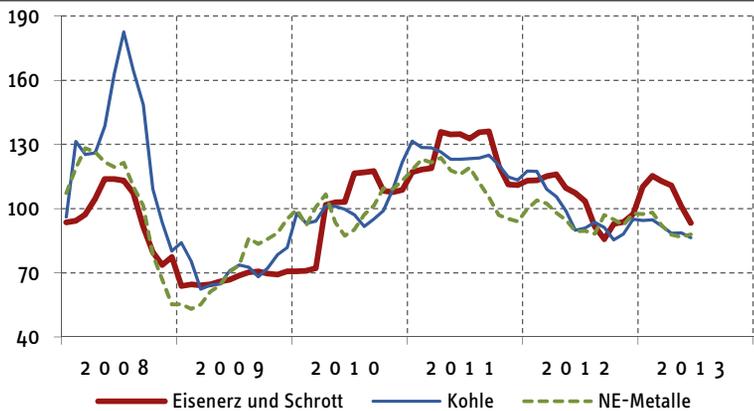
Stahlbericht 2013

Für den Prognosezeitraum ist eine nur langsame Belebung der internationalen Konjunktur zu erwarten. Zwar wird hier davon ausgegangen, dass sich der Euro-Raum aus der Rezession löst und dass sich der Aufschwung in den USA festigt. Auch dürfte die Expansion in den Schwellenländern kräftig bleiben, aber geringeren als im Durchschnitt des Aufschwungs im vergangenen Jahrzehnt. Vor diesem Hintergrund ist für 2013 eine Zunahme der Weltrohstahlerzeugung um 1,8% zu erwarten. Im kommenden Jahr ist bei fortgesetzter Belebung der Konjunktur eine kräftigere Zunahme, um 4%, zu erwarten². Gleichwohl dürfte die Kapazitätsauslastung niedrig bleiben, es sei denn, es werden Mittel und Wege gefunden, die Überkapazitäten abzubauen.

Vorerst jedenfalls dürfte der Druck auf die Stahlpreise anhalten. In den vergangenen Wochen sind sie in allen Regionen gesunken. Positiv auf die Erlössituation wirkt aber für sich genommen, dass inzwischen insbesondere die Preise für Eisenerz deutlich nachgeben, womit die Unternehmen entlastet werden (Schaubild 3). Gleichwohl sind die Preise für Rohstoffe der Stahlindustrie im längerfristigen Vergleich nach wie vor hoch, während z.B. Warmbreitband in Europa derzeit so wenig kostet wie zuletzt 2009 während der Rezession.

Schaubild 3
Preise für Rohstoffe der Stahlindustrie¹

2008 bis 2013; 2010 = 100



Nach Angaben des HWWI. – ¹In Dollar.

² Diese Prognose ist für 2013 etwas pessimistischer und für 2014 etwas optimistischer als die der Worldsteel Association. Diese hatte im März eine Zunahme des sichtbaren Stahlverbrauchs um 2,9% bzw. 3,2% vorhergesagt (Worldsteel 2013).

2. Schwache Nachfrage nach Stahl in Deutschland

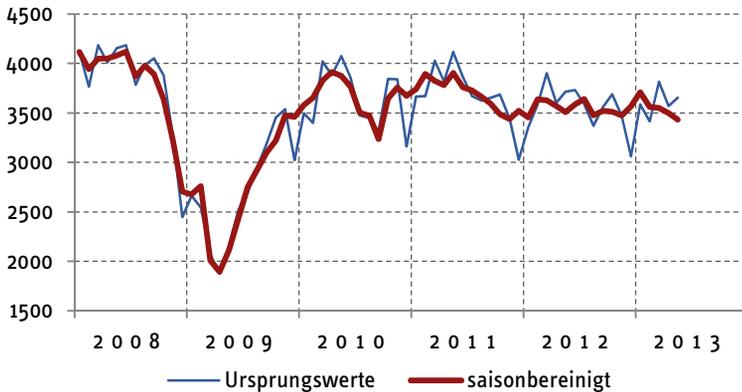
In Deutschland hat sich die Konjunktur im Verlauf des vergangenen Jahres spürbar abgekühlt; im vierten Quartal war das BIP rückläufig. Die Investitionen, die in besonderem Maße stahlintensiv sind, gehen nunmehr sogar seit sechs Quartalen zurück. In Anbetracht dessen verlief die Rohstahlerzeugung seit Beginn des vergangenen Jahres überraschend robust. Wesentlich dazu beigetragen hat, dass einerseits die Ausfuhren von Walzstahlerzeugnissen stabil blieben; im Jahresdurchschnitt 2012 wurden sie sogar leicht ausgeweitet (2,4%). Gleichzeitig waren die Einfuhren im Trend rückläufig, im Jahresdurchschnitt sanken sie um 9,6%. In den ersten Monaten dieses Jahres gingen zwar auch die Exportmengen zurück, jedoch sanken die Einfuhren weitaus stärker.

Zum Teil reflektiert dies Unterschiede in der Produktstruktur. Bei den Exporten dominieren hochwertige Produkte für den Maschinenbau und die Automobilindustrie, bei denen die Nachfrage allem Anschein nach recht stabil war. Ein vergleichsweise hoher Anteil der Einfuhren hingegen entfällt auf einfachere Qualitäten, die vorwiegend im Bausektor verwendet werden. Der Bauinvestitionen insbesondere außerhalb des Wohnungsbaus – die in einem engen Zusammenhang mit den Stahleinfuhren stehen – gingen in Deutschland 2012 aber deutlich zurück. Hinzu kommt, dass der Lagerzyklus in Deutschland erfahrungsgemäß stärker zu Lasten der Einfuhren als der inländischen Erzeugung geht. Im Jahr 2011 waren die Stahllager aufgestockt worden, 2012 wurden sie hingegen reduziert. Die Ausfuhren profitierten andererseits von dem inzwischen recht hohen Anteil von Lieferungen in Länder außerhalb der EU, was die Folgen der Rezession im Euro-Raum milderte, und dem geringen Anteil der Krisenländer der EU an den Stahlausfuhren³.

Seit Beginn dieses Jahres überwogen allerdings dämpfende Faktoren, und die Rohstahlerzeugung ist saisonbereinigt leicht rückläufig. Dabei wurde ein stärkerer Rückgang allem Anschein nach durch einen Lageraufbau verhindert. Angaben dazu gibt es nur für den Stahlhandel; dort steigen seit Jahresbeginn die Lagerbestände in der Tendenz, wenn auch nur leicht. Auf wachsende Läger auf anderen Stufen der Wertschöpfungskette weist hin, dass die Diskrepanz zwischen Marktversorgung (Walzstahlerzeugung zuzüglich Einfuhren abzüglich Ausfuhren von Walzstahlerzeugnissen) und Stahlverwendung (Produktion der Stahlverwender multipliziert mit dem trendmäßigen spezifischen Verbrauch) auffällig groß ist.

³ Eine Rolle mag auch gespielt haben, dass aufgrund der zeitweisen Stilllegung eines großen Stahlwerks in Italien wegen Verstößen gegen Umweltschutzauflagen die Lieferungen nach Italien, dem nach Frankreichs zweitwichtigsten Absatzmarkt in der EU, vorübergehend deutlich gesteigert werden konnten.

Schaubild 4
Rohstahlerzeugung in Deutschland
2008 bis 2013; in 1000 t je Monat



Nach Angaben der Wirtschaftsvereinigung Stahl.

Wenngleich die Kapazitätsauslastung mit zuletzt rund 85% nicht befriedigend ist – angesichts der immer noch recht stabilen Nachfrage ist derzeit weniger der Mengenabsatz das Problem der deutschen Stahlindustrie als vielmehr die Erlössituation. Die Absatzpreise von Stahl liegen – nimmt man den Preis für Warmbreitband als Referenzwert – nur um rund 20% über denen am Tiefpunkt der Rezession 2009. Eisenerz hingegen kostet – selbst nach dem jüngsten Rückgang – noch rund 45% mehr als damals und Kohle sogar knapp 60%. Andererseits wirken die niedrigen Stahlpreise teilweise als Schutzschild gegen ausländische Anbieter, was auch die schwachen Einfuhren mit erklärt. Angesichts der bei Stahl deutlich ins Gewicht fallenden Transportkosten machen es die weltweit geringen Preisunterschiede für Lieferanten aus Schwellenländern, aber es auch für manche europäische Anbieter nicht wirtschaftlich, den deutschen Markt zu bedienen.

3. Aussichten für Stahlindustrie hellen sich auf

Ausgehend von der aktuellen Einschätzung der Konjunktur (Döhrn et al. 2013) ist zu erwarten, dass die Nachfrage nach Stahl im Verlauf dieses Jahres nur allmählich anzieht. Zwar dürften sich die Investitionstätigkeit und die Exporte bereits im Verlauf dieses Jahres beleben, was für sich genommen eine höhere Nachfrage nach Stahl bedeutet. Jedoch dürfte der Aufschwung zunächst milde sein und zudem die

Tabelle 1
Walzstahlbilanz für Deutschland
 2010 bis 2014; in Mill. t

	2010	2011	2012	2013 ^P	2014 ^P	2012	2013 ^P	2014 ^P
						Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %		
Produktion der Stahlverwender: 2010=100	100,0	108,2	106,0	103,4	108,3	-2,0	-2,4	4,7
Stahlverwendung	34,2	36,8	35,8	34,7	36,0	-2,6	-3,1	3,9
Lagerveränderung	1,9	2,6	-0,2	0,5	0,1			
Marktversorgung ²	36,1	39,4	35,6	35,2	36,1	-9,6	-1,3	2,8
Einfuhr Walzstahlerzeugnisse ³	17,1	19,8	17,9	17,0	17,8	-9,6	-5,0	5,1
Ausfuhr Walzstahlerzeugnisse ³	17,8	18,3	18,7	18,3	19,0	2,4	-2,1	3,5
Erzeugung warmgewalzter Stahlerzeugnisse	36,8	37,9	36,5	36,5	37,3	-3,8	0,1	2,1
Rohstahlerzeugung	43,8	44,3	42,6	42,2	42,6	-3,7	-1,0	0,9
	Nachrichtlich							
Einfuhrquote ⁴ , in %	47,4	50,1	50,1	48,2	49,3			
Ausfuhrquote ⁵ , in %	48,4	48,2	51,3	50,2	50,9			
Beschäftigte in 1000 ⁶	87,6	88,0	89,2	88,6	87,8	1,4	-0,7	-0,8
Produktivität, in t je Beschäftigten ⁷	500,3	503,1	477,9	476,5	484,6	-5,0	-0,3	1,7

Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, der Wirtschaftsvereinigung Stahl und des Bundesverbands Deutscher Stahlhandel. - ¹Mit den Anteilen am Stahlverbrauch gewichteter Produktionsindex der Stahlverwender. - ²Walzstahlerzeugung zuzüglich Import abzüglich Export. - ³Ohne Erzeugnisse der Rohrwerke. - ⁴Einfuhren in % der Marktversorgung. - ⁵Ausfuhren in % der Walzstahlerzeugung. - ⁶Eisenschaffende Industrie: Eisen- und Stahlindustrie und örtlich verbundene Betriebe. - ⁷Bezogen auf die Beschäftigung in der Eisen- und Stahlindustrie. - ^PEigene Prognose.

höhere Nachfrage zunächst zum Teil aus Lägern befriedigt werden können. Für den Jahresdurchschnitt impliziert dies einen leichten Rückgang der Rohstahlerzeugung um 1% auf 42,2 Mill. t (Tabelle 1).

Im kommenden Jahr dürfte der Aufschwung in Deutschland an Kraft gewinnen und im Zuge dessen die Produktion der Stahlverwender um 4,7% zunehmen. Die Stahlverwendung wird allerdings erfahrungsgemäß unterproportional dazu zunehmen. Außerdem ziehen voraussichtlich die Bauinvestitionen an, deren Stahlbedarf zu einem hohen Teil aus Importen gedeckt wird. Zwar dürften bei besserer Konjunktur in Europa auch die Stahllieferungen ans Ausland zunehmen, der Außenhandelsaldo mit Stahl dürfte sich aber verschlechtern. Die Rohstahlerzeugung wird vor diesem Hintergrund voraussichtlich nur leicht um 0,9% auf 42,6 Mill. t steigen.

Die Kapazitätsauslastung wird damit nur wenig zunehmen und unterhalb des langfristigen Durchschnitts bleiben. Die Stahlunternehmen haben dies bisher allerdings nicht in vollen Umfang auf die Beschäftigung durchschlagen lassen, sondern einen Rückgang der Produktivität hingenommen. Vor dem Hintergrund der zu erwartenden demographisch bedingten Verknappung des Arbeitsangebots und den damit zunehmenden Schwierigkeiten, geeignetes Personal zu finden, ist für den Prognosezeitraum ein nur mit einem moderaten Abbau der Beschäftigung in der Stahlindustrie zu rechnen.

4. EU verabschiedet Aktionsplan für die Stahlindustrie

Am 11. Juni 2013 hat die EU erstmals seit dem Davignon-Plan 1977 einen Aktionsplan für die Stahlindustrie verabschiedet (Europäische Kommission 2013). Sie reagiert damit auf die anhaltende beträchtliche Unterauslastung der Kapazitäten in zahlreichen EU-Ländern. Zur Begründung spricht die Kommission zwei Problemkreise an, die die Stahlindustrie vor große Herausforderungen stellen: erstens die derzeit bestehenden Überkapazitäten und den daraus resultierenden Zwang zur Umstrukturierung und zum Kapazitätsabbau⁴, und zweitens die hohen Energiepreise und die Anpassung der Stahlindustrie an die „grüne“ Wirtschaft. Hier ist die EU auch als Regulator gefordert, da sie z.B. über die CO₂-Emissionsrechte entscheidet.

Was die Überkapazitäten angeht, muss man zwei Aspekte unterscheiden. Zum Teil dürften sie den ebenfalls unterausgelasteten gesamtwirtschaftlichen Aktivitäten geschuldet und damit konjunktureller Natur sein, zum Teil dürften sie struktureller Natur sein. Es ist allerdings empirisch schwierig zu unterscheiden, wie groß der Beiträge von Konjunktur und Struktur sind. Die meisten EU-Länder haben das Einkommensniveau überschritten, bis zu dem erfahrungsgemäß der Stahlverkauf pro Kopf zunimmt, befinden sich also auf dem absteigenden Ast der Kurve, die den Zusammenhang von Stahlverbrauch und Wirtschaftsleistung beschreibt.⁵ Dies impliziert, dass die für eine leistungsfähige Volkswirtschaft erforderlichen Stahlkapazitäten tendenziell sinken, wenn auch nur langsam. Diesem unvermeidlichen Kapazitätsabbau durch staatliche Hilfen zu verhindern, wäre letzten Endes kostspielig und ineffizient, weil mit Subventionen auf Dauer nicht benötigte Produktionsstätten erhalten würden. Vor diesem Hintergrund ist zu begrüßen, dass die EU zur Lösung des Problems auf eine Förderung der Wachstumsbedingungen und eine

⁴ Die OECD (2012) schätzt die Überkapazitäten in der EU auf 80 Mill. Tonnen bei einer Jahresproduktion von knapp 170 Mill. Tonnen.

⁵ Nach Schätzungen von Döhrn/Krätschell (2013) liegt bei rund 30 000\$ je Kopf (gerechnet in Kaufkraftparitäten).

Begleitung des Strukturwandels setzt und nicht auf direkte Subventionen an die Produzenten. Allerdings sind die Übergänge fließend. So können Mittel, die mit der Begründung gewährt werden, Forschung und Innovation zu fördern, der facto auf eine Subventionierung der Produktion hinauslaufen, wenn dadurch eigene Aufwendungen der Unternehmen ersetzt werden. Auch hat eine mit Blick auf die Verminderung von CO₂-Emissionen wohl ins Auge gefasste Förderung von Investitionen in effizientere Stahlwerke zugleich Kapazitätseffekte und kann somit einem „geordneten“ Kapazitätsabbau entgegenlaufen.

Wichtig erscheint mit Blick auf den Klimaschutz, dass der Aktionsplan eine ganzheitliche Sicht verfolgt und unterstreicht, dass Emissionen der Stahlindustrie mit Blick auf die mit ihr verbundenen Industrien und den Lebenszyklus der Produkte bewertet werden müssen. Hingegen wäre eine Umweltpolitik, die jedem Sektor unabhängig von der Stellung in der Wertschöpfungskette z.B. Ziele für die CO₂-Minderung vorgibt, wohl kontraproduktiv wäre (Schmidt/Döhrn 2012).

Literatur

Döhrn, R. and K. Krätschell (2013), Long term trends in steel consumption. Ruhr Economic Paper #415. Essen.

Döhrn et al. (2013), Deutsche Konjunktur bleibt aufwärts gerichtet. *RWI-Konjunkturberichte* 64 (2): 5-14.

Europäische Kommission (2013), Aktionsplan für eine wettbewerbsfähige und nachhaltige Stahlindustrie in Europa. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. COM (2013) 407 final. Brüssel.

OECD (2012), Excess capacity in the global steel industry. DSTI/SU/SC(2012)15.

Schmidt, Ch.M. und R. Döhrn (2012), Kein altes Eisen. *Wirtschaftswoche* 2012 (20): 46.

Worldsteel (2013), Worldsteel Short Range Outlook. Press release 11 April 2013. www.worldsteel.org

Roland Döhrn und Sönke Maatsch

Überhöhte Verrechnungspreise überzeichnen den chinesischen Export¹

Zusammenfassung: Derzeit besteht der Verdacht, dass der Export Chinas durch die Verwendung überhöhter Verrechnungspreise zu hoch ausgewiesen werde. Da der Anteil Chinas am Welthandel auf über 10% gewachsen ist, könnte dies zu einer falschen Einschätzung der internationalen Konjunktur führen. Um das Ausmaß eventueller Verzerrungen zu quantifizieren, wurden die Exportwerte mit dem Containerumschlag chinesischer Häfen verglichen. Danach hat der Exportwert je Container im Durchschnitt der Monate Januar bis April 2013 um 13,5%-Punkte stärker gegenüber dem Vorjahr zugenommen als dies nach Maßgabe der chinesischen Produzentenpreise zu erwarten wäre. Dies bestätigt die Vermutung überhöhter Verrechnungspreise.

Abstract: Currently it is suspected that Chinese exports are exaggerated because of using elevated transfer prices. Since China's share in world trade has risen to more than 10% such practices could lead to a miss-interpretation of global economic trends. We compare exports with the container throughput in Chinese ports to detect too what extent export values are biased currently. We find that between January and April 2013 the increase of export value per container was more than 13 percentage points stronger than it would be suggested by Chinese producer prices. Thus the suspect of elevated transfer prices can be confirmed.

Chinas Anteil an den weltweiten Exporten ist in den vergangenen Jahrzehnten rasant gestiegen. Zwischen 1990 und 2000 hatte er sich von 2% auf 4% verdoppelt; im Jahr 2012 lag er bei gut 11% und damit bereits deutlich über dem Anteil Deutschlands (knapp 8%). Damit sind Angaben zum chinesischen Außenhandel zu einem wichtigen Indikator der internationalen Konjunktur geworden, zumal das Land seine Exportstatistiken sehr früh veröffentlicht. So gesehen ist es eine gute Nachricht für die Weltwirtschaft, dass der chinesische Außenhandel nach zeitweise schwächerer Expansion in den ersten Monaten dieses Jahres verstärkt gestiegen ist.

¹ Sönke Maatsch ist Mitarbeiter des Instituts für Seeverkehrswirtschaft und Logistik (ISL), Bremen. Die Verfasser danken Joachim Schmidt für Kommentare zu früheren Fassungen dieses Beitrags. Kontaktadresse für diesen Beitrag: doehn@rwi-essen.de.

Überzeichnete chinesische Ausfuhren

Im Zeitraum Januar bis April 2013 lagen die Exporte um 17% über dem Vorjahreswert. Dies könnte auf eine wieder lebhaftere globale Nachfrage hinweisen.

Allerdings wird die Aussagekraft der chinesischen Außenhandelsstatistik derzeit in Frage gestellt. Es wird vermutet, dass die aktuellen Ausfuhrwerte überzeichnet werden, weil Unternehmen versuchen, durch überhöhte Verrechnungspreise Beschränkungen des Kapitalverkehrs zu unterlaufen (o.V. 2013 a,b). Dies dürfte insbesondere firmeninterne Lieferungen an Tochterunternehmen in Hongkong betreffen, das auch nach seiner Rückgabe an China ein eigenständiges Wirtschaftsgebiet ist. Da chinesische Statistiken allerdings wenig transparent sind, lässt sich ein Beleg für solche Verzerrungen und gegebenenfalls für deren Ausmaß nur schwer finden.

Einen Ansatzpunkt für eine Überprüfung bietet ein Vergleich der in der Außenhandelsstatistik ausgewiesenen Exportwerte mit in realen Einheiten gemessenen Güterströmen. Da ein beträchtlicher Teil der chinesischen Ein- und Ausfuhren per Seeschiff abgewickelt wird, stellen insbesondere Angaben zum Seeverkehr aussagekräftige Referenzwerte dar. Ein Maßstab hierfür ist der Containerumschlag in den chinesischen Häfen.

Seit Anfang 2012 veröffentlichen das RWI und das Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik (ISL) den RWI/ISL-Containerumschlag-Index (Döhrn, Maatsch 2012). In diesem Frühindikator des Welthandels werden Angaben von 73 Häfen zu deren Containerumschlag zusammengefasst. Sieben dieser Häfen befinden sich in China²; sie bilden die Datenbasis für die folgende Bewertung der chinesischen Exportstatistik. Da der Containerumschlag in physischen Einheiten gemessen wird, nämlich in Twenty foot Equivalent Units (TEU), wird er durch Preismanipulation im Außenhandel nicht beeinflusst. Sollten zuletzt tatsächlich wie vermutet überhöhte Verrechnungspreise verwendet worden sein, müsste sich dies in Diskrepanzen zwischen den Außenhandelswerten und dem Containerumschlag zeigen.

Empirisch wird die Überprüfung dieses Zusammenhangs durch drei Faktoren erschwert. Erstens beziehen sich die Angaben zum Containerumschlag auf eingehende und ausgehende Container und beinhalten auch leere Container ohne Waren. Zweitens ändern sich die Außenhandelswerte nicht in erster Linie durch die vermuteten Preismanipulationen, sondern vor allem durch Änderungen der Produktionskosten. Drittens werden nicht alle Außenhandelsgüter in Containern transportiert. So werden Kraftfahrzeuge rollend auf spezielle Schiffe verladen und Rohstoffe in

² Im Einzelnen handelt es sich um die Häfen von Guangzhou, Ningbo, Qingdao, Shanghai, Shenzhen, Tinajin und Xiamen. Nicht berücksichtigt ist Hongkong, da dessen Außenhandel nach wie vor gesondert ausgewiesen wird.

Tankern oder als Schüttgut befördert. Auch korrespondiert das Volumen der Waren, das den Containerbedarf bestimmt, nicht notwendigerweise mit deren Wert.

Der erste Faktor ist bei genauerer Betrachtung von vergleichsweise geringer Bedeutung. Im Handel mit verarbeiteten Waren hat China einen deutlichen Außenhandelsüberschuss, der dazu führt, dass nur sehr geringe Mengen an Leercontainern in chinesischen Häfen verschifft werden. Im eingehenden Verkehr ist hingegen der Anteil der leeren Container deutlich höher: Leere Container werden eigens nach China transportiert, um dort chinesische Waren aufzunehmen. Die bestimmende Kraft hinter dem gesamten Containerumschlag der chinesischen Häfen ist somit der Export.

In Reaktion auf das zweite Problem wird im Folgenden ein Untersuchungsansatz gewählt, der auf einen Preisvergleich hinausläuft. Lediglich für das dritte Problem bietet sich keine Lösung an. Es werden also Unterschiede zwischen Außenhandel und Containerumschlag bleiben, die aber wahrscheinlich eher zufälliger als systematischer Natur sind. Darüber hinaus ist im Export Chinas der Anteil von Rohstoffen und anderen typischerweise nicht containerisierter Waren relativ niedrig.

Um zu überprüfen, ob es in den vergangenen Monaten zu den vermuteten Preismanipulationen kam, wird hier die Relation von Exportwert zu Containerumschlag als Außenhandelspreis interpretiert. Probleme bereitet die Ermittlung eines Referenzpreises, mit dem dieser Wert verglichen werden kann, da die chinesischen Behörden keine Außenhandelspreise veröffentlichen. Deshalb müssen andere Preise zum Vergleich herangezogen werden. Hier wird der Produzentenpreis Chinas verwendet, weil der überwiegende Teil der Exporte aus Industriewaren besteht. Er wird in nationaler Währung gemessen und muss um Veränderungen des Wechselkurses des Dollar gegenüber dem Renminbi korrigiert werden, da Exportwerte in Dollar angegeben werden. Überdies sind nur die Vorjahresveränderungen der Produzentenpreise bekannt, weshalb sich die folgende Analyse auf Zuwachsraten bezieht.

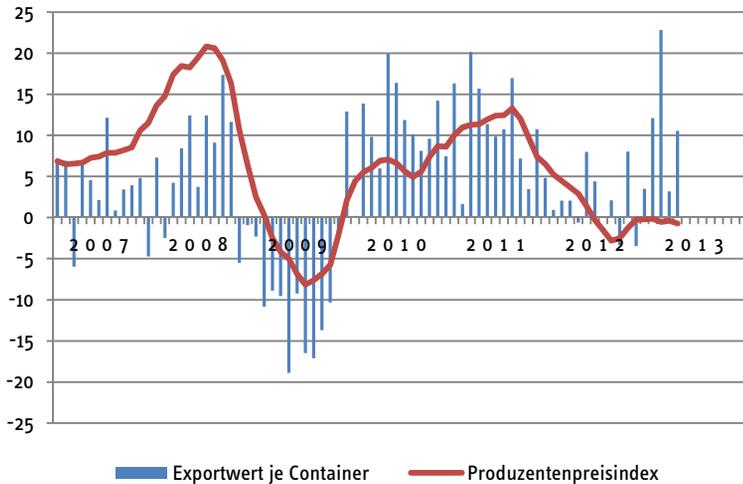
Wie Schaubild 1 zeigt, bestand im Beobachtungszeitraum ein deutlicher Zusammenhang zwischen den Vorjahresveränderungen des Exportwertes je Container und dem hier gewählten Referenzpreis. Die Korrelation betrug im Zeitraum 2007 bis 2012 0,64. Zwar gab es in der Vergangenheit immer wieder größere Abweichungen zwischen beiden Veränderungsdaten, aber nur in wenigen Fällen unterschieden sich die Vorzeichen. Für die ersten vier Monate dieses Jahres hätte der Produzentenpreis jedoch einen Rückgang des Exports je Container nahegelegt, während der Exportwert je Container deutlich gestiegen ist. Regressiert man beide Reihen aufeinander und setzt für die ersten Monate dieses Jahres eine Dummyvariable ein, so erhält

Überzeichnete chinesische Ausfuhren

Schaubild 1

Exportwert je Container und Produzentenpreisindex Chinas

2007 bis 2013; Veränderungen gegenüber dem Vorjahr auf Dollarbasis



Eigene Berechnungen.

man für diese einen statistisch signifikanten positiven Koeffizienten. Der Exportwert je Container ist im Durchschnitt der Monate Januar bis April 2013 danach um 13,5%-Punkte rascher gestiegen als es nach Maßgabe des langfristigen Zusammenhangs mit den Produzentenpreisen zu erwarten gewesen wäre.

Etwa in dieser Größenordnung dürfte der Zuwachs der chinesischen Ausfuhren derzeit überzeichnet dargestellt werden. Im Januar und Februar hatte der Exportwert mehr als 20% über dem Vorjahreswert gelegen. Bereinigt um die anhand des Containerumschlags gemessene Verzerrung ist ein „realer“ Zuwachs von rund 10% wahrscheinlich. Im März und April erreichten die bereinigten Exporte wohl nur noch in etwa das Vorjahresniveau.

Inzwischen wurden die Angaben zu Außenhandel und Containerumschlag für den Mai 2013 veröffentlicht. Die Exporte lagen (in Dollar gerechnet) nur 1% über dem Vorjahreswert, was in der Öffentlichkeit vielfach als Hinweis auf eine nachlassende Wirtschaftsdynamik gewertet wurde. Allem Anschein nach hat aber die chinesische Führung der Praxis hoher Verrechnungspreise einen Riegel vorgeschoben. Der Containerumschlag in den chinesischen Häfen ist nämlich im Mai sogar besonders kräftig gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Zugleich ist der Exportwert je Container leicht gesunken, was wieder ganz im Einklang mit den Produzentenpreisen steht.

Literatur

Döhrn, R. und S. Maatsch (2012), Der RWI/ISL-Containerumschlag-Index - Ein neuer Frühindikator für den Welthandel. *Wirtschaftsdienst* 92 (5): 352-354.

o.V. (2013a), Chinas Außenhandel auf unsicherem Grund. *Neue Zürcher Zeitung* vom 10. Mai 2013.

o.V. (2013b), Angriff der Spekulanten. *Handelsblatt* vom 14. Mai 2013.

Überzeichnete chinesische Ausfuhren

Heinz Gebhardt und Niklas Möhring

Länderfinanzen 2012: Konsolidierungserfolge bei vielen Ländern¹

Zusammenfassung: Alle Landesregierungen sind ab dem Jahr 2020 verpflichtet, strukturell ausgeglichene Haushalte zu erzielen. Um diese sogenannte Schuldenbremse umsetzen zu können, müssen die Finanzierungssalden in Konjunktur- und Strukturkomponenten getrennt werden. Um zyklische Effekte bestimmen und strukturelle Defizite der Länder berechnen zu können, verwenden wir das „Aggregierte Quotierungsverfahren“. Nach unseren Berechnungen wiesen im Jahr 2012 neun Länder einen strukturell ausgeglichenen oder sogar überschüssigen Haushalt aus. Hohe Defizite in Relation zu den bereinigten Ausgaben waren in den Konsolidierungshilfsländern Saarland und Bremen, aber auch in Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen zu verzeichnen.

Abstract: At latest in 2020 all German state governments have to present structurally balanced budgets. To be able to implement this so-called debt brake, fiscal balances have to be separated into cyclical and structural components. In this paper we apply a method (“Aggregiertes Quotierungsverfahren”) designed to identify the cyclical effects and calculate the structural deficits of the 16 Länder. Our calculations show that nine Länder had in 2012 a structurally balanced budget or were even in surplus. By contrast, high structural deficits relative to adjusted expenditure were recorded in Saarland and Bremen, which receive consolidation assistance, but also in Hamburg, Hesse and North Rhine-Westphalia.

Die seit August 2009 im Grundgesetz verankerten Verschuldungsregeln (Art. 109 Abs. 3 GG) verpflichten die Länder dazu, ihre Haushalte ab dem Jahr 2020 in konjunkturellen Normaljahren grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, also strukturell ausgeglichene Haushalte vorzulegen. Damit die automatischen Stabilisatoren wirken können, sind konjunkturbedingte Defizite weiter zulässig. Um die Einhaltung der Schuldengrenze beurteilen zu können, müssen die Auswirkungen konjunktureller Schwankungen auf die Länderhaushalte ermittelt

¹ Wir danken Roland Döhrn und Joachim Schmidt für kritische Hinweise zu früheren Fassungen dieses Beitrags. Korrespondenzadresse heinz.gebhardt@rwi-essen.de

und Konjunkturkomponenten abgeleitet werden, die bei unterausgelasteten Produktionskapazitäten die Kreditspielräume erweitern und die in Zeiten überausgelasteter Kapazitäten entsprechende Überschüsse erforderlich machen.

Wie rasch die Länder ihre strukturellen Defizite abbauen müssen, wurde in der Neuformulierung von Art. 109 GG nicht konkretisiert. Nur die besonders hoch verschuldeten Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, die bis 2019 Konsolidierungshilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft von insgesamt 7,2 Mrd. € erhalten, um die Vorgaben der Schuldenbremse einhalten zu können, wurden gesetzlich verpflichtet, ihre strukturellen Defizite jährlich um ein Zehntel des Ausgangswertes aus dem Jahr 2010 zu reduzieren. Die übrigen Länder sind frei darin, auf welchem Pfad sie den Haushaltsausgleich im Jahr 2020 anstreben.

Im Folgenden wird dargestellt, welche Fortschritte die Länder bei der Konsolidierung ihrer Haushalte erzielt haben. Die empirische Basis bildet die vierteljährliche Kassenstatistik der Länder, in der seit dem Berichtsjahr 2011 im Rahmen der Einführung des so genannten Schalenkonzepts alle dem Staatssektor zuzurechnenden Einheiten erfasst werden (Rückner 2011). Erst durch die Einbeziehung der in den vergangenen Jahren verstärkt aus den Kernhaushalten ausgegliederten Extrahaushalte wird es möglich, die Länderhaushalte zu bewerten und ihren effektiven Konsolidierungsbedarf abzuleiten. Jedoch ist die volle Vergleichbarkeit der Ergebnisse erst ab 2011 möglich, da die Umstellung schrittweise erfolgte und die Extrahaushalte erst ab dem Berichtsjahr 2011 vollständig erfasst sind.

Um strukturelle Defizite und damit den Konsolidierungsbedarf der Länder bestimmen zu können, müssen die Auswirkungen der Konjunktur auf die Länderhaushalte quantifiziert werden. Hierzu wird auf das vom RWI im Jahr 2010 konzipierte Aggregierte Quotierungsverfahren zurückgegriffen (Kasten 1).

1. Konjunktur- und Strukturkomponenten der Länderhaushalte

Im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise wiesen die Länderhaushalte hohe Defizite auf. Im Jahr 2010 überstiegen die bereinigten Ausgaben die bereinigten Einnahmen in finanzstatistischer Abgrenzung – legt man Kernhaushalte und Extrahaushalte zugrunde – um 23,3 Mrd. €. Danach verbesserte sich die Haushaltslage deutlich. Das Defizit der Länder insgesamt sank auf 8,6 Mrd. € im Jahr 2011 und auf

Kasten 1

Das aggregierte Quotierungsverfahren

Das RWI hat im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen ein Verfahren zur Ermittlung der Konjunktur- und der Strukturkomponenten der Länderhaushalte erarbeitet (RWI 2010; Gebhardt et al. 2012a). Es ist transparent und konsistent mit dem von der EU-Kommission angewendeten Konjunkturbereinigungsverfahren zur Überwachung der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten sowie mit dem Verfahren des Bundes bei der Umsetzung der Schuldenbremse auf Bundesebene.

Um die Auswirkungen der Konjunktur auf die Haushalte der Länder erfassen und die maximal zulässige Nettokreditaufnahme bestimmen zu können, sind die konjunkturereagiblen Positionen zu identifizieren. Das sind im Wesentlichen die Steuereinnahmen. Auf der Ausgabenseite weisen die Länder keine konjunkturereagiblen Positionen auf, da die Zuständigkeit für die Arbeitsmarktpolitik beim Bund liegt. Die Konjunkturbereinigung von Finanzierungssalden der Länder kann somit auf die Einnahmenseite konzentriert werden. Lediglich bei den Stadtstaaten fallen aufgrund der kommunalen Zuständigkeit Ausgaben zur Sicherung des Existenzminimums an.

Mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren werden die Struktur- und die Konjunkturkomponenten der einzelnen Länderhaushalte in vier Schritten ermittelt (vgl. Schaubild 1). Im ersten Schritt wird die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke für Deutschland als Abweichung des BIP vom Produktionspotenzial ermittelt, das mit dem von der EU-Kommission angewandten Produktionsfunktionsansatz geschätzt wird (D'Auria et al. 2010). Hier kann auf die vom Bundesministerium für Wirtschaft oder von der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose veröffentlichten Angaben zurückgegriffen werden.

Im zweiten Schritt wird berechnet, wie sich die im ersten Schritt ermittelten Veränderungen des Auslastungsgrads der gesamtdeutschen Produktionskapazitäten auf die Steuereinnahmen der Länder auswirken. Eine Berechnung länderspezifischer Produktionslücken ist hierzu nicht erforderlich, weil der Finanzausgleich die Steuereinnahmen der einzelnen Länder weitgehend nivelliert und deren Steueraufkommen daher im Wesentlichen von der gesamtdeutschen Konjunktur abhängt. Zur Berechnung der Konjunkturkomponente wird für die Einkommen- und Gewinnsteuern sowie die indirekten Steuern auf Elastizitäten zurückgegriffen, die von der OECD berechnet wurden (Girouard, André 2005). Durch Multiplikation der empirisch ermittelten Budgetsensitivität mit der gesamtdeutschen Produktionslücke werden dann die Auswirkungen konjunktureller Schwankungen des BIP auf den Finanzierungssaldo der Ländergesamtheit abgeleitet.

Im dritten Schritt wird die Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit mittels der Anteile der einzelnen Länder am Steueraufkommen nach Finanzausgleich auf die Länder quotiert. Dieser Schlüssel bietet sich an, weil sich die Leistungsfähigkeit eines Landeshaushalts am ehesten an den Steuereinnahmen festmachen lässt. Eine Besonderheit bilden die Stadtstaaten, weil dort neben den landesspezifischen auch die

Länderfinanzen 2012

kommunalen Steuern anfallen. Deshalb muss hier neben der Konjunkturkomponente, die den Ländern zugeordnet wird, eine kommunale Konjunkturkomponente berücksichtigt werden.

Im vierten Schritt wird die Strukturkomponente der einzelnen Länder ermittelt, indem ihre jeweiligen Finanzierungssalden um die Konjunkturkomponente und den Saldo der rein finanziellen, also nicht vermögenswirksamen Transaktionen² bereinigt werden.

3,8 Mrd. € im Jahr 2012.³ Die höchste Neuverschuldung wies 2012 Nordrhein-Westfalen mit 3,9 Mrd. € auf. Auch Hessen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Saarland, Bremen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein verzeichneten Fehlbeträge. Dagegen konnten Sachsen und Bayern sowie in geringem Umfang Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Berlin und Sachsen-Anhalt Überschüsse erzielen.

Die Verbesserung der Finanzlage ist zum Teil der Konjunktur zu verdanken. Die Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten ist seit dem krisenbedingten Tief im Jahr 2009 deutlich gestiegen. Nach Berechnungen der Bundesregierung waren die Produktionskapazitäten 2011 um 0,6% überausgelastet und 2012 um 0,2% unterausgelastet (Schaubild 1: 1. Schritt).⁴ Entsprechend schwankte die Konjunkturkomponente der Ländergemeinschaft in den vergangenen drei Jahren beträchtlich: Nach einem konjunkturbedingten Defizit von 3 Mrd. € im Jahr 2010 wurde 2011 ein konjunkturbedingter Überschuss von 1,3 Mrd. € erzielt; im Jahr 2012 musste ein Defizit von 0,5 Mrd. € hingenommen werden (Schaubild 1: 2. Schritt). Dieses wird dann mittels der Anteile am Steueraufkommen nach Finanzausgleich auf die einzelnen Länder aufgeteilt. Zudem werden die Finanzierungssalden der Länder um finanzielle Transaktionen bereinigt. Die auf dieser Basis berechneten strukturellen Finanzierungssalden (Schaubild 1: 3. Schritt) vermitteln einen Eindruck über den jeweils noch bestehenden Konsolidierungsbedarf.

² Von den kassenmäßigen Finanzierungssalden der Länder werden die Salden der rein finanziellen Transaktionen abgezogen. Dazu zählen auf der Einnahmenseite die Veräußerungen von Beteiligungen, die Schuldenaufnahme im öffentlichen Bereich und die Darlehensrückflüsse sowie auf der Ausgabenseite der Erwerb von Beteiligungen, die Tilgungen an den öffentlichen Bereich und die Darlehensvergaben.

³ Da ein intertemporaler Vergleich der Finanzierungssalden dadurch erschwert wird, dass die Extrahaushalte erst ab dem Berichtsjahr 2011 vollständig erfasst werden, sei hier auch auf die Entwicklung der Länderhaushalte in der Abgrenzung der VGR verwiesen. Danach verringerte sich das Budgetdefizit der Länder von 19,6 Mrd. € (2010) über 11,1 Mrd. € (2011) auf 6,7 Mrd. € (2012).

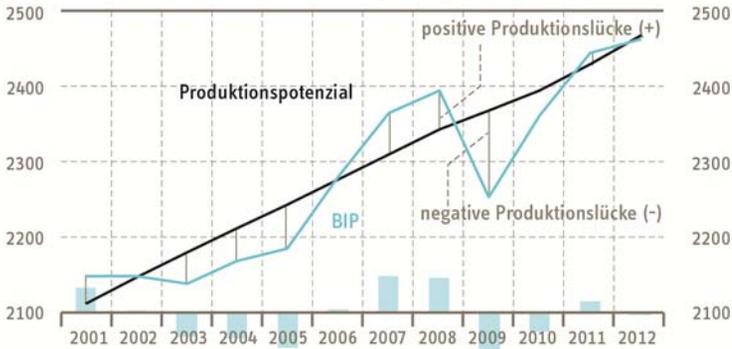
⁴ Vgl. hierzu die Schätzung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials durch das BMWI (2013).

Schaubild 1

Ermittlung der Konjunktur- und Strukturkomponenten der Länderhaushalte

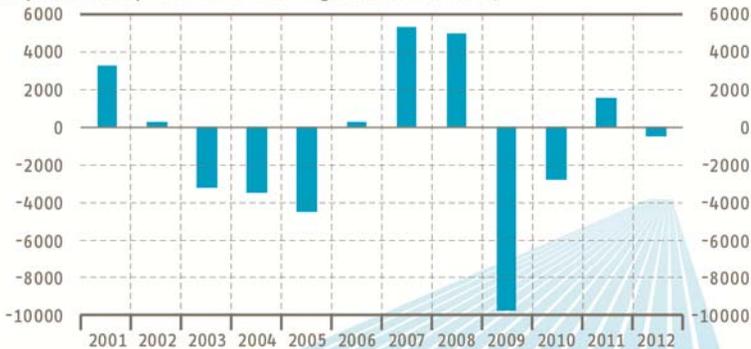
1. Schritt

BIP, Produktionspotenzial und Produktionslücke (Mrd. €)



2. Schritt

Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit (Mill. €)



3. Schritt

Konjunktur- und Strukturkomponenten der einzelnen Länder im Jahr 2012 (Mill. €)

Länder	BB	BW	BY	BE	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SH	SL	SN	ST	TH
Konjunkturkomponente	-16	-71	-84	-37	-7	-22	-40	-10	-49	-111	-25	-18	-6	-26	-14	-14
Finanzierungssaldo	-8	33	1380	-25	-431	-925	-1378	357	-764	-3474	-136	-11	-612	1818	19	266
Strukturkomponente	24	104	1464	12	-424	-903	-1338	367	-715	-3363	-111	29	-606	1844	33	280

■ Konjunkturkomponente ■ Finanzierungssaldo ■ Strukturkomponente

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von Destatis 2013 und BMWi 2013. – Abweichungen in den Summen durch Rundung der Zahlen.

Länderfinanzen 2012

Das um konjunkturelle Effekte und um rein finanzielle Transaktionen bereinigte Defizit der Ländergesamtheit ist im vergangenen Jahr – legt man die Finanzierungssalden der Kernhaushalte und der Extrahaushalte zugrunde – um 6,8 Mrd. € auf 3,3 Mrd. € gesunken. Während im Jahr 2011 lediglich vier Länder einen strukturell ausgeglichenen oder sogar überschüssigen Haushalt erzielen konnten, waren es im Jahr 2012 immerhin schon neun Länder. Weitere fünf Länder konnten ihre strukturellen Defizite verringern. Lediglich Hamburg und Hessen haben trotz der kräftig gestiegenen Steuereinnahmen⁵ und der mit den sehr günstigen Refinanzierungsbedingungen verbundenen Zinersparnisse keine Konsolidierungsschritte erzielt, ihre strukturellen Defizite haben vielmehr im Jahr 2012 zugenommen.

Tabelle 1
Strukturelle Finanzierungssalden der Länder

2011 und 2012

	struktureller Finanzierungssaldo				struktureller Finanzierungssaldo ohne Konsolidierungshilfen			
	Mill. €		in % der bereinigten Ausgaben		Mill. €		in % der bereinigten Ausgaben	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Konsolidierungshilfsländer								
Saarland	-640	-606	-16,0	-14,6	-813	-866	-20,3	-20,9
Bremen	-777	-424	-14,5	-8,2	-977	-724	-18,2	-14,0
Schleswig-Holstein	-691	29	-7,1	0,3	-744	-51	-7,7	-0,5
Sachsen-Anhalt	-231	33	-2,1	0,3	-283	-47	-2,6	-0,5
Berlin	-975	12	-4,2	0,0	-1155	-68	-4,5	-0,2
Sonstige Länder								
Sachsen	1 153	1 844	7,0	11,7				
Mecklenb.-Vorpommern	127	367	1,7	5,0				
Bayern	928	1 464	2,1	3,3				
Thüringen	-310	280	-3,2	3,1				
Baden-Württemberg	-515	104	-1,3	0,2				
Brandenburg	101	24	1,0	0,2				
Rheinland-Pfalz	-1 484	-111	-10,1	-0,7				
Niedersachsen	-1 966	-715	-7,2	-2,6				
Nordrhein-Westfalen	-3 370	-3 363	-5,2	-4,9				
Hessen	-1 288	-1 338	-5,5	-5,6				
Hamburg	-188	-903	-1,5	-6,6				

Eigene Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren nach Angaben von Destatis 2013 und BMWi 2013.

⁵ So konnte der Arbeitskreis Steuerschätzungen seit Herbst 2010 seine Aufkommenserwartungen fünfmal in Folge nach oben revidieren (Gebhardt 2012).

Die Strukturkomponenten wiesen 2012 eine erhebliche Spannweite auf. Sie reicht von einem Defizit von 3,4 Mrd. € in Nordrhein-Westfalen bis zu Überschüssen von 1,8 Mrd. € in Sachsen und von 1,5 Mrd. € in Bayern (Tabelle 1). Um Vergleichbarkeit herzustellen und den Konsolidierungsbedarf zu veranschaulichen, werden die strukturellen Finanzierungssalden des Jahres 2012 auf die bereinigten Ausgaben der Länder bezogen. Danach muss das Saarland bis zum Jahr 2020 seine bereinigten Ausgaben um immerhin 14,6% – bezogen auf das Niveau 2012 – verringern, um zu einem strukturell ausgeglichenen Haushalt zu gelangen. Auch Bremen (8,2%), Hamburg (6,6%), Hessen (5,6%) und Nordrhein-Westfalen (4,9%) weisen noch hohe Konsolidierungsbedarfe auf. Niedersachsen und Rheinland-Pfalz müssen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs Einsparungen von 2,6% bzw. 0,7% ihrer bereinigten Ausgaben des Jahres 2012 erbringen.

Günstig ist die finanzwirtschaftliche Lage in neun Ländern. So konnten Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Bayern und Thüringen 2012 hohe strukturelle Überschüsse erwirtschaften. Mit Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein konnten vier Länder geringe strukturelle Überschüsse erzielen, und Berlin wies einen strukturell ausgeglichenen Haushalt auf. Auch wenn diese Länder das Konsolidierungsziel bereits erreicht haben, muss weiterhin Ausgabendisziplin gewahrt werden, um die Erfolge zu sichern. Zudem muss bedacht werden, dass die Konsolidierungshilfen nur bis 2019 gewährt werden und sie somit nicht zu den dauerhaften Einnahmen zählen. Bereinigt man die Finanzierungssalden um die Konsolidierungshilfen, errechnen sich für die Konsolidierungshilfsländer Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Berlin weiterhin defizitäre Haushalte (Tabelle 1). Schließlich muss auch bedacht werden, dass die im Rahmen des Solidarpakts II gewährten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an die ostdeutschen Länder, mit denen teilungsbedingte Sonderlasten aufgrund des Nachholbedarfs bei der Infrastruktur und der unterdurchschnittlichen kommunalen Finanzkraft ausgeglichen werden sollen, degressiv ausgestaltet sind und 2019 auslaufen. Dies stellt die ostdeutschen Länder vor große Herausforderungen, zumal bei einem weiteren Rückgang der Bevölkerung auch die Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs geringer ausfallen werden.

2. Gemischte Konsolidierungsfortschritte im Jahr 2012

Die Konsolidierung ist nicht in allen Ländern vorangekommen. In Hamburg und Hessen waren vielmehr in den beiden vergangenen Jahren – entgegen den Intentionen der Schuldenbremse – keine Erfolge zu verzeichnen. In Hamburg war das strukturelle Defizit 2012 um 360 Mill. € höher als 2010; der Konsolidierungsbedarf ist damit in Relation zu den bereinigten Ausgaben um 1,8%-Punkte höher als da-

Länderfinanzen 2012

mals. Hessen wies im vergangenen Jahr mit 1,3 Mrd. € ein etwas höheres strukturelles Defizit als 2010 auf.

In Nordrhein-Westfalen ist das strukturelle Defizit 2011, begünstigt durch eine unerwartet starke Zunahme der Steuereinnahmen, zwar um rund 1 Mrd. € gesunken; 2012 kam die Konsolidierung aber nicht voran, zumal eine Kapitalrückzahlung des Landes im Zusammenhang mit der Abwicklung der WestLB den Haushalt belastete.⁶ Verteilt man den Konsolidierungsbedarf von 4,9% der bereinigten Ausgaben gleichmäßig auf die Jahre bis 2020, ergäbe sich eine jährliche Ausgabenrückführung um knapp 500 Mill. €; ein Defizitabbau in dieser Größenordnung sollte angesichts eines Budgets von mehr als 64 Mrd. € zu schaffen sein.

Den Konsolidierungshilfsländern⁷ ist es nach den Rekorddefiziten des Jahres 2010 gelungen, ihre strukturelle Neuverschuldung kräftig zu reduzieren, und zwar von 4,5 auf 3,3 Mrd. € in 2011 und weiter auf 1 Mrd. € in 2012. Besonders Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein sind beim Abbau ihre strukturellen Defizite merklich vorangekommen. Bereinigt um die Konsolidierungshilfen, die keine dauerhaften Einnahmen darstellen, waren die Haushalte indes noch leicht defizitär (Tabelle 1).

Der Hansestadt Bremen gelang es seit 2010, das strukturelle Defizit von 1,1 auf 0,4 Mrd. € zu reduzieren; bereinigt um die Konsolidierungshilfen fiel der Rückgang indes bescheiden aus. Bereinigt um die Konsolidierungshilfen beläuft es sich in Relation zu den bereinigten Ausgaben auf 14%. Auf eine angespannte Finanzlage weist auch die kennifferngestützte Analyse des Stabilitätsrats hin.⁸ Alle vier von ihm verwendeten Kennziffern lagen im Fall Bremens in den Jahren 2010 bis 2012 oberhalb der Schwellenwerte und wiesen zudem für 2012 auf eine Verschlechterung hin. Der Stabilitätsrat forderte Bremen daher auf, die Konsolidierungsanstrengungen insbesondere auf der Ausgabenseite zu intensivieren, zumal das Potenzial zur Konsolidierung noch nicht vollständig ausgeschöpft sei (Stabilitätsrat 2012: 3).

⁶ Zu den bisherigen Konsolidierungsanstrengungen des Landes vgl. Gebhardt et al. 2011, 2012b.

⁷ Die Konsolidierungshilfsländer befinden sich nach den Feststellungen des Stabilitätsrates bis auf Sachsen-Anhalt in einer Haushaltsnotlage; mit diesen Ländern hat der Stabilitätsrat im Jahr 2011 Obergrenzen für die jährliche Nettokreditaufnahme und Sanierungsprogramme bis zum Jahr 2016 vereinbart.

⁸ Zur Haushaltsüberwachung vergleicht der Stabilitätsrat für den Zeitraum der aktuellen Haushaltslage und den Zeitraum der Finanzplanung den „strukturellen“ Finanzierungssaldo, die Kreditfinanzierungsquote, die Zins-Steuer-Quote und den Schuldenstand jedes Landes mit dem Länderdurchschnitt. Wenn in einem Zeitraum mindestens drei dieser Kennziffern als auffällig eingestuft werden, kann dies als Hinweis auf eine drohende Haushaltsnotlage gedeutet werden; als auffällig gelten die Kennziffern, wenn mindestens zwei Werte den Referenzwert innerhalb eines der Zeiträume überschreiten.

Auch im Saarland kam die Haushaltskonsolidierung nicht rasch voran. Der Rückgang der Fehlbeträge war vorrangig den Konsolidierungshilfen zu verdanken; ohne diese belief sich das strukturelle Defizit 2012 auf knapp 0,9 Mrd. €, nach knapp 1,2 Mrd. € 2010. Entsprechend konstatierte der Stabilitätsrat (2013: 1-2), dass der Konsolidierungsfortschritt des Saarlands weit hinter dem der Sanierungsländer Berlin und Schleswig-Holstein zurückblieb. Das Land weist den größten Konsolidierungsbedarf unter allen Ländern auf; das strukturelle Defizit beläuft sich – bereinigt um Konsolidierungshilfen – in Relation zu den bereinigten Ausgaben auf immerhin 20,9%. Der Stabilitätsrat hat das Saarland zu Recht darauf hingewiesen, dass in den kommenden Jahren eine Verstärkung des Konsolidierungskurses – wie im Sanierungsbericht angekündigt – erforderlich sei (Stabilitätsrat 2013: 1).

3. Schlussfolgerungen

Viele Länder haben in den vergangenen beiden Jahren deutliche Fortschritte beim Abbau der strukturellen Defizite erzielt. Insofern scheint der von der Schuldenbremse ausgehende Konsolidierungsdruck Wirkung zu zeigen. Erheblicher Konsolidierungsbedarf besteht nach wie vor in den Konsolidierungshilfsländern Saarland und Bremen, aber auch in Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen. Diese Länder müssen ihre Anstrengungen intensivieren, wollen sie 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte erzielen.

Konsolidierungsmaßnahmen sind wenig populär und schwierig umzusetzen. Man muss sich aber vor Augen halten, was passieren würde, wenn der Abbau der strukturellen Defizite nur zögerlich umgesetzt würde oder sogar unterbliebe. Dann nähme der Schuldenstand dieser Länder weiterhin kräftig zu und damit auch ihre Zinsbelastung, zumal damit zu rechnen ist, dass die Zinsen in den kommenden Jahren nicht so niedrig bleiben, wie sie derzeit sind. Folglich würden sich die budgetären Haushaltsspielräume für die übrigen Ausgaben weiter verengen. Bei Einhaltung der Schuldenregel hingegen eröffnen sich mittel- und langfristig höhere budgetäre Spielräume, weil die Schuldenstandsquoten sinken und damit auch die Anteile am Steueraufkommen, die für den Schuldendienst aufgewendet werden müssen.

Literatur

BMWi - Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2013), Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten. www.bmwi.de.

D'Auria et al. (2010), The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps. European Commission, Economic Papers 420, Brüssel.

Destatis - Statistisches Bundesamt (2013), Finanzen und Steuern - Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts. Fachserie 14 Reihe 2, 21. Mai 2013.

Gebhardt, H. (2012), Steuerschätzung 2012 bis 2017: günstige Aufkommensperspektiven. *Wirtschaftsdienst* 92 (12): 809-814.

Gebhardt, H., R. Kambeck und F. Matz (2011), Der NRW-Haushalt für das Jahr 2011: Scheinerfolge bei der Konsolidierung. RWI Positionen 47. Essen.

Gebhardt, H., R. Kambeck und F. Matz (2012a), Konjunktur- und Strukturkomponenten der Länderhaushalte. *Wirtschaftsdienst* 92 (4): 256-260.

Gebhardt, H., R. Kambeck und F. Matz (2012b), Ernsthafte Konsolidierung muss Priorität der neuen NRW-Landesregierung werden. RWI Positionen 49. Essen.

Girouard, N. and C. André (2005), Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers 434, Paris.

Rückner, C. (2011), Integration in den Finanz- und Personalstatistiken - Auf dem Weg zum finanzstatistischen Gesamtbild. Statistisches Bundesamt, *Wirtschaft und Statistik* 2011 (11): 1104-111.

RWI (2010), Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. RWI Projektberichte. Essen.

Stabilitätsrat (2012), Beschluss des Stabilitätsrates zum Sanierungsverfahren nach § 5 Stabilitätsratsgesetz Bremen - TOP 3 der 6. Sitzung des Stabilitätsrates am 24. Oktober 2012. <http://www.stabilitaetsrat.de>.

Stabilitätsrat (2013), TOP 4 der 7. Sitzung des Stabilitätsrates am 28. Mai 2013: Beschluss des Stabilitätsrates zum Sanierungsverfahren nach § 5 Stabilitätsratsgesetz Saarland. www.stabilitaetsrat.de.

Hermann Rappen

Finanzwirtschaftliche Risiken der Kommunalverschuldung¹

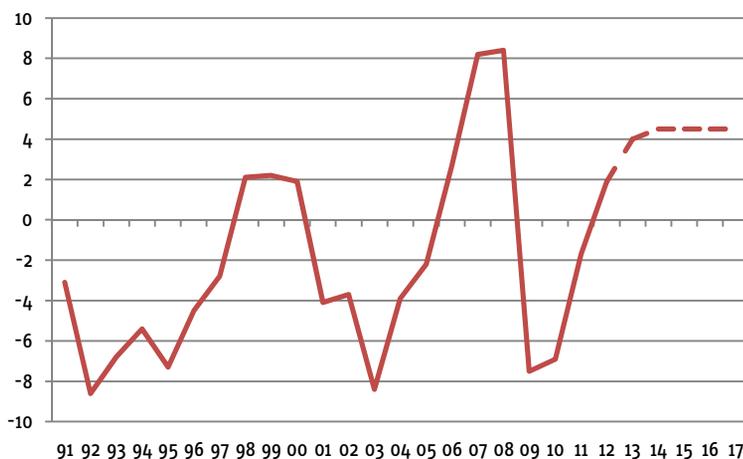
Zusammenfassung: Die Gemeinden und Gemeindeverbände erzielen zurzeit und voraussichtlich in den kommenden Jahren einen Finanzierungsüberschuss. Dies verdeckt indes erhebliche regionale Disparitäten. Der Finanzierungsüberschuss ändert auch nichts an dem notwendigen Abbau der strukturellen Defizite und der kommunalen Investitionsschwäche. Die Kommunalverschuldung stellt auch ein finanzwirtschaftliches Risiko dar, zum einen wegen einer möglichen Verknappung des Kreditangebots, zum anderen wegen steigender Zinsen. Viele Kommunen können mittlerweile ihre Schulden nicht mehr aus eigener Kraft netto tilgen und ihre Haushalte ausgleichen. Länder leisten deshalb Entschuldungs- und Konsolidierungshilfen. Erfolgsversprechend erscheint eine Kombination aus Entschuldung durch das Land und dem verpflichtenden Abbau des strukturellen Defizits.

Abstract: Local governments currently show a fiscal surplus and are expected to do so over the next years. This, however, conceals significant regional disparities. Despite the surplus structural budget deficits are high in many communities local public investment continues to be weak. The local public debt also represents a fiscal risk. For one thing, there may be a shortage of credit supply, for another, increasing interest rates have to be expected. Many local governments are neither able to balance their budgets nor to make net repayments of the debt on their own. Therefore, federal states render fiscal assistance to their local governments. A debt relief by the federal states and the mandatory reduction of the structural deficit appears to be a promising policy option.

¹ Ich danke Roland Döhrn, Wim Kösters und Joachim Schmidt für wertvolle Anmerkungen und Anregungen. Korrespondenzadresse: hermann.rappen@rwi-essen.de

Risiken der Kommunalverschuldung

Schaubild 1
Kommunale Finanzierungssalden im Kernhaushalt
1991 bis 2017; in Mrd. €



Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, ab 2013 Projektion der Bundesregierung.

Die finanzwirtschaftlichen Perspektiven der Kommunen stellen sich erstmals seit 2008 wieder günstiger dar: Sie erzielten 2012 nicht nur einen positiven Finanzierungssaldo im Kernhaushalt in Höhe von 1,8 Mrd. €². Auch für die Jahre bis 2016 erwartet die Bundesregierung einen Finanzierungsüberschuss der Gemeinden und Gemeindeverbände, der sich ab 2014 auf jährlich rund 4,5 Mrd. € belaufen soll (Schaubild 1). Die aktuelle Prognose der kommunalen Spitzenverbände kommt zu ähnlichen Ergebnissen³.

Die erwarteten Überschüsse dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass erhebliche fiskalische Disparitäten zwischen den Kommunen bestehen. Diese erschöpfen sich keineswegs in einem Ost-West-Gefälle; auch innerhalb Westdeutschlands bestehen erhebliche Unterschiede. Es ist deshalb zu erwarten, dass die Kassenkredite zur Finanzierung der strukturellen Defizite zunächst weiter steigen. Dies war bereits in der Vergangenheit der Fall, z.B. in den Jahren 2006 bis 2008. Der Finanzierungsüberschuss wird vermutlich nicht die kommunale Investitionstätigkeit

² Unter Berücksichtigung der kommunalen Extrahaushalte verringert sich dieser Überschuss allerdings um die Hälfte auf nur noch 0,9 Mrd. €.

³ Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2013) erwartet einen Überschuss von jeweils gut 4 Mrd. € für die Jahre 2013 bis 2015 und von 4,5 Mrd. € für 2016.

beflügeln: Die Sachinvestitionen steigen nach einer Prognose der kommunalen Spitzenverbände voraussichtlich von 20,4 Mrd. € 2013 auf 22 Mrd. € 2016. Sie erreichen damit erst wieder das Niveau von 2011 (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2013). Eine verstärkte Nachfrage nach Investitionskrediten geht hiervon nicht aus. Es ist also mit einer noch steigenden Nachfrage nach Kassenkrediten zu rechnen, während die nach Investitionskrediten stagnieren dürfte.

Die vorliegende Analyse von Niveau und Struktur der Kommunalverschuldung soll Aufschluss darüber geben, inwieweit die Verschuldung Ergebnis struktureller Defizite oder kommunaler Investitionstätigkeit ist. Sie zeigt aber auch die bestehenden und zunehmenden regionalen Disparitäten auf. Darüber hinaus fragt sie nach den finanzwirtschaftlichen Risiken, die mit der Kommunalverschuldung verknüpft sind. Die verschärften Aufsichtsregeln für Banken (Basel III) könnten zu einer Verknappung des Angebots sowohl an Investitions- als auch Kassenkrediten führen. Die Folgen wären steigende Zinsen, wenn nicht gar eine Kreditklemme. Ohnehin werden steigende Zinsen erwartet angesichts des gegenwärtig äußerst niedrigen Zinsniveaus. Abgesehen von diesen Risiken sind viele Kommunen nicht mehr in der Lage, ihre strukturellen Defizite und ihre Kassenkredite aus eigener Kraft abzubauen. Die Länder sind deshalb dazu übergegangen Entschuldungs- und/oder Konsolidierungshilfen zu gewähren. Hier stellt sich die Frage, ob dem Schuldenabbau oder dem Haushaltsausgleich der Vorrang einzuräumen ist.

1. Niveau und Struktur der Kommunalverschuldung

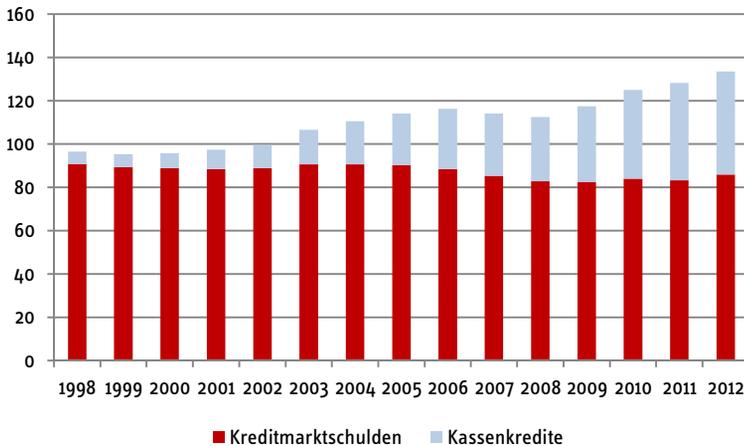
Die Verschuldung der Gebietskörperschaften hat seit 1991 deutlich zugenommen⁴. Sie stieg je Einwohner von 1992 bis 2009⁵ um jährlich 5,8%. Dieser Anstieg ist vor allem auf den Bund (6,2%) und die Länder (6,0%) zurückzuführen; die kommunale Verschuldung hingegen nahm um lediglich durchschnittlich 2,5% pro Jahr zu. Infolgedessen sank der kommunale Anteil an der öffentlichen Gesamtverschuldung von 11,9 auf 6,7%. Auch die Einbeziehung der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen in die Schuldenstatistik ab 2010 änderte nichts Grundlegendes an diesem Bild. Der Anteil der Kommunalverschuldung sank 2011 sogar weiter auf 6,4%. Dass die kommunale Verschuldung langsamer zunahm als von Bund und Ländern überrascht insofern nicht, als die kommunalen Verschuldungsregeln

⁴ Im Folgenden eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2012).

⁵ Ein Vergleich mit den Jahren ab 2010 ist nicht möglich, da ab 2010 auch alle Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen in die Statistik einbezogen werden.

Risiken der Kommunalverschuldung

Schaubild 2
Niveau und Struktur der Kommunalverschuldung (Kernhaushalte)
1998 bis 2012; in Mrd. €



Nach Angaben der Bundesregierung.

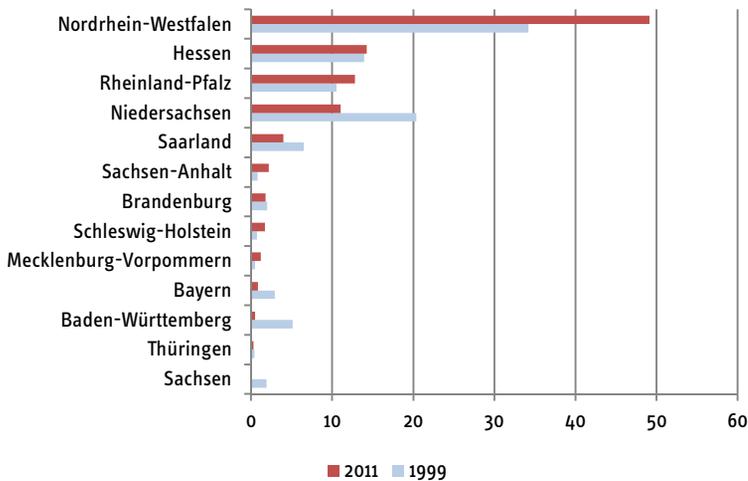
bislang stets wesentlich restriktiver waren als die für den Bund und die Länder. Die Einhaltung der „kommunalen Schuldenbremsen“ wird zudem von der Kommunalaufsicht der Länder kontrolliert.

Die finanz- und gesamtwirtschaftlichen Risiken der kommunalen Verschuldung erschließen sich erst, wenn man ihre Struktur betrachtet. Nach Maßgabe der Gemeindeordnungen der einzelnen Länder dürfen Kommunen unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit der Verschuldung und ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit Kredite zur Finanzierung der kommunalen Infrastruktur aufnehmen (Investitionskredite). Darüber hinaus haben sie die Möglichkeit, Kassenkredite aufzunehmen. Diese sollen einen kurzfristigen Liquiditätsbedarf abdecken. Ihr Charakter hat sich allerdings vielerorts verändert: Kassenkredite dienen mehr und mehr der Finanzierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Dies zeigt sich daran, dass sich deren Volumen seit 1998 von 5,8 Mrd. € auf 47,8 Mrd. € 2012 mehr als verachtfacht hat (Schaubild 2). Die fundierten Schulden bzw. die Investitionskredite wurden dagegen im selben Zeitraum von 90,7 auf 85,8 Mrd. € reduziert. Die Zunahme der Kassenkredite spiegelt wachsende strukturelle Defizite der Kommunalhaushalte wider, der

Rückgang fundierter Schulden die kommunale Investitionsschwäche⁶. Mithin repräsentieren die Kassenkredite den Konsolidierungsbedarf, der von vielen Gemeinden und Gemeindeverbänden allenfalls noch mittelfristig und nicht immer aus eigener Kraft bewältigt werden kann.

Verschärft wird der Konsolidierungszwang durch die regionale Konzentration der Kassenkredite. Obwohl mit Ausnahme Baden-Württembergs und Sachsens das Volumen der Kassenkredite überall deutlich zugenommen hat, entfallen mittlerweile mehr als drei Viertel auf Nordrhein-Westfalen, Hessen und Rheinland-Pfalz (Schaubild 3). Besonders kritisch ist die Situation nordrhein-westfälischer Kommunen. Ihr Anteil an den Kassenkrediten betrug 1999 34,2%; 2011 war es fast die Hälfte. Zum Vergleich: Der Anteil Nordrhein-Westfalens an der Bevölkerung der Flächenländer betrug hingegen nur 23,5%.

Schaubild 3
Regionale Verteilung der kommunalen Kassenkredite
1999 und 2011; Anteil in%



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

⁶ Die kommunale Investitionstätigkeit wird hier allerdings unterschätzt, weil Investitionen zunehmend in Eigenbetriebe und Eigengesellschaften der Kommunen ausgelagert wurden. Dies wird aber erst seit dem Übergang zum sog. Schalenkonzept in den amtlichen Statistiken berücksichtigt.

Risiken der Kommunalverschuldung

Der Rückgang der Investitionskredite spiegelt die zurückhaltende Investitionstätigkeit wider, die allem Anschein nach auf die schwierige Finanzlage der vergangenen Jahrzehnte zurückzuführen ist. Nach einer Studie der KfW beziffern die Kommunen den Investitionsrückstand inzwischen mit 128 Mrd. € (KfW Research 2013a: 8). Dieser stellt eine Vorbelastung zukünftiger Haushalte dar; es sei denn man wollte – z.B. aufgrund des demographischen Wandels – bewusst desinvestieren. Dies ist auch gesamtwirtschaftlich bedenklich, tätigen die Kommunen doch etwa 60% aller öffentlichen Investitionen und beeinflussen damit maßgeblich die Standortqualität für private Haushalte und Unternehmen.

Auch kann das lokale Zusammentreffen von hohen strukturellen Defiziten und schwacher Investitionstätigkeit einen sich gegenseitig verstärkenden finanz- und regionalwirtschaftlichen Abwärtstrend auslösen. Der notwendige Abbau struktureller Defizite ging bislang immer auch zu Lasten der Sachinvestitionen⁷, da deren Kürzung kurzfristig möglich ist. Außerdem entfallen dann die Folgekosten für Unterhaltung und Betrieb. Ein Rückgang der Sachinvestitionen wiederum schwächt mittel- und langfristig die lokale Steuerbasis, da die Standortattraktivität sowohl für private Haushalte wie Unternehmen abnimmt. Darüber hinaus schränken die Zinsbelastungen die Möglichkeiten kommunaler Aufgabenerfüllung ein. Ein solcher kumulativer Abwärtstrend könnte insbesondere in Gemeinden und Gemeindeverbänden von Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt in Gang kommen, wo eine überdurchschnittliche Zunahme der Kassenkredite je Einwohner (bzw. der strukturellen Defizite) mit einer ausgeprägten Investitionsschwäche einhergeht (Übersicht 1).

Übersicht 1

Volumina von Kassenkrediten und Sachinvestitionen je Einwohner

1998 bis 2011; 1998=100, Deutschland=Durchschnitt

	Sachinvestitionen	Überdurchschnittliche Zunahme	Unterdurchschnittliche Zunahme
Kassenkredite			
Überdurchschnittliche Zunahme	Schleswig-Holstein, Hessen, Rheinland-Pfalz		Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt
Unterdurchschnittliche Zunahme	Saarland, Niedersachsen, Baden-Württemberg, Bayern		Brandenburg, Thüringen, Sachsen

Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesregierung.

⁷ Die Einführung der Doppik könnte diese Tendenz zukünftig abmildern. Investitionen belasten das Jahresergebnis nur noch in Höhe der Abschreibungen.

2. Kreditangebot und Deckung des Finanzbedarfs

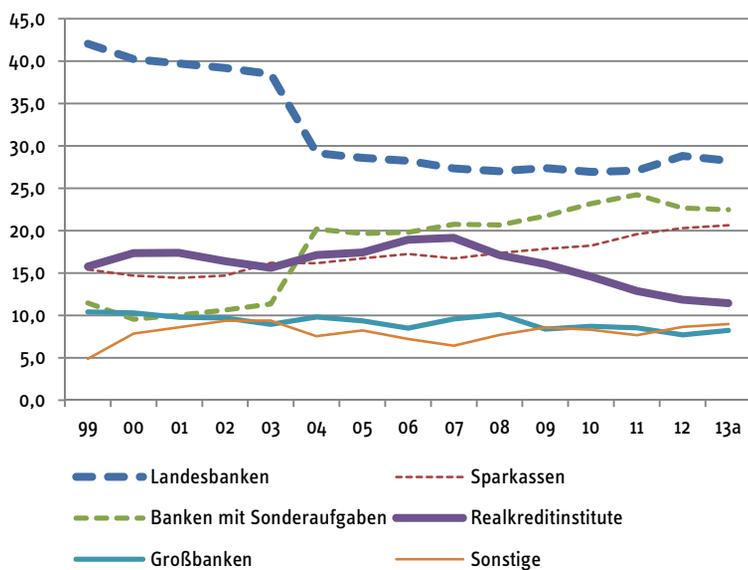
Die Kommunen verschulden sich bisher nahezu ausschließlich bei Kreditinstituten. Die Direktausleihungen bei Kreditinstituten machen zurzeit etwa 96% ihrer Schulden aus. Vielfach wird aber Klage darüber geführt, dass sich Kreditinstitute aus dem Geschäftsfeld der Kommunalfinanzierung wegen der geplanten regulatorischen Veränderungen (Basel III) sowie der Finanzlage der Kommunen zurückziehen und sich die Kreditangebote folglich verknappen und verteuern werden (Brand 2013: 88). Als Beleg wird häufig die Entscheidung der Westfälische Landschaft Bodenkreditbank (WL Bank) von Herbst 2011 angeführt, Kommunen ohne genehmigtem Haushaltssicherkonzept bis auf Weiteres keine Kredite mehr zu geben. Ferner wird auf die KfW hingewiesen, die seit August 2011 das Kreditvolumen für die einzelne Kommune begrenzt. Ursprünglich wollte sie sich stattdessen an finanzwirtschaftlichen Indikatoren orientieren; dies war aber „politisch“ nicht durchsetzbar. Nach der jetzt geltenden Regelung wird jeder deutschen Kommune ein Kreditfinanzierungsspielraum von maximal 750 € je Einwohner eingeräumt. Privatbanken betreiben offensichtlich eine Art internes Kommunalrating, z.B. die Deutsche Bank (Otte 2012). Auch wird über den Rückzug einzelner Realkreditinstitute (DGHyp, Eurohyp) aus dem Kommunalkreditfinanzierungsgeschäft berichtet.

Dies alles sind nur anekdotische Evidenzen. Fest steht aber, dass sich die Bedeutung der Gläubigergruppen – gemessen am Volumen der Ausleihungen – schon seit längerem verändert, verstärkt seit der Finanzkrise (Schaubild 4). Seit 2008 haben die Realkreditinstitute als Finanzier der Kommunen erheblich an Bedeutung verloren. Die wichtigste Rolle spielen unverändert die öffentlichen Banken (Landesbanken, Sparkassen und Banken mit Sonderaufgaben, z.B. die KfW) auf die zuletzt ein Marktanteil von über 71% entfiel. Allerdings haben sich die Gewichte innerhalb dieser Gruppe deutlich verschoben. Die Anteile der Landesbanken gehen seit längerem zurück; die der Sparkassen steigen stetig, zuletzt auf 20,6%. Sie sind zumindest teilweise an die Stelle der Landesbanken getreten, insbesondere auf dem Höhepunkt der Landesbankenkrise. Wachsende Bedeutung kommt auch den Banken mit Sonderaufgaben, insbesondere der KfW zu. Im Jahr 2011 erreichte der Anteil der KfW-Kredite einen vorläufigen Höchststand, da andere Anbieter ihr Engagement offenbar überprüften (Hessischer Landtag 2011: 1). Die KfW vergibt allerdings seit Ende 2010 keine ungebundenen Kredite mehr. Sie bietet Kommunaldarlehen zur Finanzierung eines breiten Spektrums kommunaler Infrastruktureinrichtungen an. Daneben legt sie Programme zur Finanzierung spezifischer Infrastrukturmaßnahmen auf (z.B. Energetische Sanierung). Die allgemeinen Investitionskredite orientieren sich am Kapitalmarktzins; die Förderprogramme erhalten dagegen deutlich günstigere Zinskonditionen. Damit erzielt die KfW über die Gestaltung der Zinskonditionen – beabsichtigt oder unbeabsichtigt – einen gewissen Lenkungseffekt.

Risiken der Kommunalverschuldung

Die öffentliche Diskussion darüber, ob den Kommunen eine Kreditklemme drohe, hat sich mittlerweile wieder beruhigt. Die Ergebnisse der letzten KfW-Blitzumfrage lassen aktuell keine erhebliche Verknappung des Kreditangebots erkennen (Tabelle 1). Es wird weiterhin eine hohe Kassenkreditnachfrage erwartet, die Nachfrage nach Investitionskrediten bleibt dagegen schwach. Die Kommunen gehen zwar von einer Verringerung der Zahl der Kreditanbieter aus⁸ – sowohl von Investitions- als auch von Kassenkrediten. Man erwartet allerdings keine negativen Auswirkungen auf das mengenmäßige Angebot an Investitionskrediten. Dagegen rechnet man mit leichten Einschränkungen beim Angebot von Kassenkrediten (KfW 2013b: 13).

Schaubild 4
Gläubigerstruktur der Kommunen
1999 bis 2013; in% der Buchkredite¹



Eigene Berechnungen nach Angaben der Deutschen Bundesbank. – 1Jahresendstände. – ¹Stand April 2013.

⁸ Laut einer Befragung von Kommunen durch Ernst & Young (2013) rechnen 68% der Befragten mit einer Reduzierung der Zahl der Anbieter von Kommunalkrediten.

Tabelle 1

Kommunale Beurteilung der Aufnahmebedingungen von Investitions- und Kassenkrediten

		Investitionskredite		Kassenkredite	
		Aktuell	Erwartungen	Aktuell	Erwartungen
Anzahl der Kreditanbieter	Hoch	9	7	7	6
	Normal	60	55	68	60
	Niedrig	31	38	25	33
Mengenmäßiges Kreditangebot	Hoch	10	8	11	7
	Normal	80	77	73	69
	Niedrig	10	16	16	24

Nach Angaben der KfW 2013b. Die Befragung erfolgte Ende Oktober bis Ende November 2012.

Langfristig ist mit negativen Auswirkungen der sog. Verschuldungsquote (*Leverage Ratio*) nach Basel III zu rechnen. Danach dürfen die Kreditinstitute zukünftig maximal das 33,3fache des Eigenkapitals verleihen – ohne Rücksicht auf den Risikogehalt der Ausleihungen. Die Kreditinstitute dürften deshalb künftig stärker prüfen, welche Ausleihungen hohe Renditen erbringen. Dies könnte zu Lasten der Kommunaldarlehen mit einer Risikoeinstufung von Null, aber vergleichsweise niedrigen Margen gehen. Diese Regelung soll ab 2018 greifen. Spätestens dann sind negative Wirkungen auf Anschlussfinanzierungen zu erwarten. Dies betraf maximal zwei Drittel der Kreditmarktschulden von 2011, die nach 2016 fällig sind (Tabelle 2). Anpassungen dürften aber bereits jetzt beginnen, und zwar sowohl bezogen auf das Kreditangebot wie auf die kommunale Kreditnachfrage.

In Reaktion auf tatsächliche oder befürchtete Finanzierungsprobleme versuchen die Kommunen derzeit, die Finanzierung ihrer Verbindlichkeiten breiter aufzustellen. Die Palette reicht von sog. „Bürgerdarlehen“ bis hin zu Anleihen am Kapital-

Tabelle 2

Fälligkeitsstruktur der Kommunalen Kreditmarktschulden

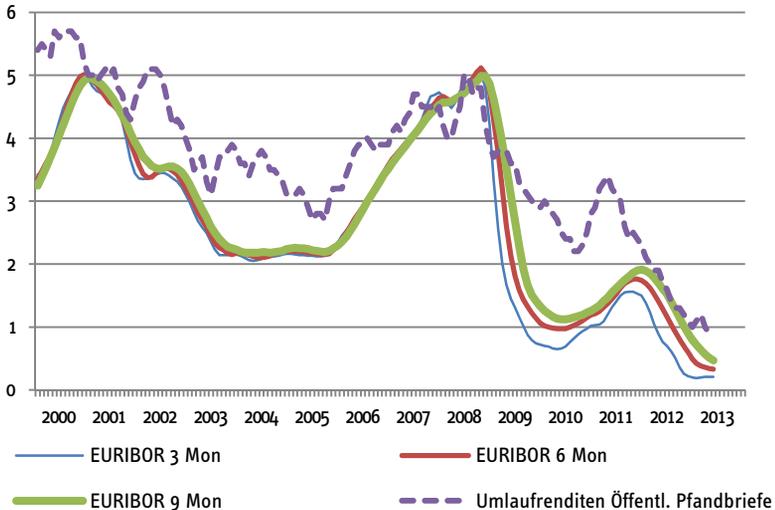
Stand 31.12.2011

Insgesamt in Mill. €	Davon fällig in %					
	2012	2013	2014	2015	2016	Nach 2016
85 613	7,0	6,6	6,2	6,1	6,1	67,9

Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Risiken der Kommunalverschuldung

Schaubild 5
Euribor und Umlaufrenditen Öffentlicher Pfandbriefe
1999-09 bis 2013-02; in %



Nach Angaben der Deutschen Bundesbank.

markt. Kürzlich haben die Städte Bochum (100 Mill. €), Dortmund (120 Mill. €) und zuletzt Essen (125 Mill. €) Schuldscheine mittels der Helaba als Arrangeur erfolgreich bei Sparkassen und institutionellen Anlegern platziert⁹. Das Interesse war offensichtlich so groß, dass es zu Überzeichnungen kam und das ursprüngliche Volumen aufgestockt wurde¹⁰. Anleihen spielten bislang in der Kommunalfinanzierung nur eine marginale Rolle; sie kommen nur für Großstädte in Betracht. Es wurde in letzter Zeit deshalb die Schaffung von kommunalen Finanzagenturen ins Gespräch gebracht, wie sie in anderen Staaten existieren.

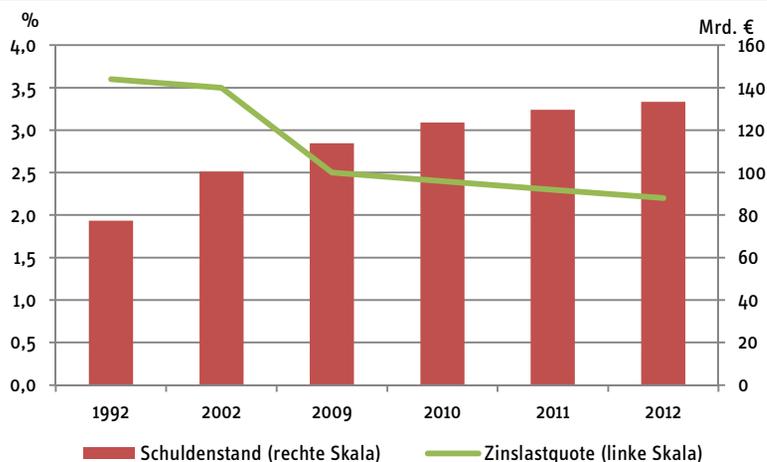
⁹ Die Kommunen nutzen auch bisher Schuldscheindarlehen zur Finanzierung. Das Neue ist, dass hier die Bank nur noch als Vermittler zwischen dem kommunalen Schuldner und institutionellen Anlegern (Kapitalsammelstellen) auftritt.

¹⁰ Die Zinskonditionen wurden nicht veröffentlicht. Es ist aber davon auszugehen, dass – wie bei Schuldscheindarlehen üblich – die Verzinsung etwa 0,2 bis 0,5%-Punkte über der von Anleihen am Rentenmarkt liegt.

Schaubild 6

Kommunaler Schuldenstand und Zinslastquote

1992, 2002, 2009 bis 2012; in Mill. €, Zinsen in % bereinigten Gesamtausgaben



Nach Angaben des Deutschen Städtetags (2012:86) und des Statistischen Bundesamtes (2012).

3. Zinsrisiken für die Kommunalhaushalte

Die Kommunalhaushalte bergen auch mit Blick auf die zukünftige Zinsentwicklung erhebliche Risiken. Wie erläutert, könnte Basel III zu einer Verknappung des Kreditangebots und damit zu steigenden Zinsen führen. Hinzu kommt, dass das gegenwärtig niedrige Zinsniveau auf mittlere bis längere Sicht keinen Bestand haben dürfte. Die Zinsen für Kassenkredite orientieren sich am Euribor, der von nahezu 5% (Herbst 2008) auf 0,2% (Juni 2013) gefallen ist; einen Anhaltspunkt für die Zinskonditionen für Investitionskredite bietet die Umlaufrendite öffentlicher Pfandbriefe, die nach einem temporären Hoch im Herbst 2008 von 4,8% auf 0,9% Juni 2013 gesunken ist (Schaubild 5). Die *relative* Bedeutung der Zinslast für die kommunalen Haushalte ist deshalb trotz steigender Verschuldung gesunken: Der Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben verringerte sich von 3,6% 1992 über 3,5% 2002 auf 2,2% 2012 (Schaubild 6).

Wie anfällig die kommunalen Haushalte für steigende Zinsen sind, hängt zunächst von der Fristigkeit der Verbindlichkeiten und den Zinsbindungen (fest oder variabel) ab. Gemäß der Struktur der kommunalen Kreditmarktschulden sind in den Jahren 2013 bis 2016 bundesweit jedes Jahr etwa 5,4 Mrd. € planmäßig zu tilgen (6,3% des gesamten Kreditvolumens). Hierfür muss wohl überwiegend eine Anschlussfinan-

Risiken der Kommunalverschuldung

zierung gesucht werden. Etwa zwei Drittel des Kreditvolumens wird nach 2016 fällig, also in einem Zeitraum, indem ohnehin ein Zinsanstieg aufgrund der Basel III-Regelungen zu befürchten ist.

Das kurzfristige Zinsrisiko hängt zudem davon ab, inwieweit die Zinssätze variabel oder fest vereinbart sind. In Bayern lag 2011 bei etwa 95% der Kredite eine Zinsbindung vor, in Nordrhein-Westfalen nur bei 60%. Dies schlägt sich in der sog. Marktzinssensitivität nieder: Steigt das Zinsniveau um 1%, so steigt der Zinsaufwand der bayerischen Kommunen um 0,3%, der der niedersächsischen, nordrhein-westfälischen und hessischen um 0,5% (Bergmann 2012: 52f.).

Die Unterschiede in der Fristigkeit und in der Marktzinssensitivität zwischen Bundesländern hängen mit der unterschiedlichen Bedeutung der Kassen- bzw. Liquiditätskredite zusammen, deren Laufzeit in der Regel kurz und deren Verzinsung variabel ist. In Nordrhein-Westfalen beliefen sich die Kassenkredite 2011 auf 1 241 € je Einwohner, in Bayern auf nur 31 €. Daraus folgt, dass insbesondere Kommunen mit strukturellen Defiziten einem hohen Zinsrisiko ausgesetzt sind.

Allerdings hat das Land Nordrhein-Westfalen seinen Kommunen auch für größere Kontingente seiner Kassenkredite ermöglicht, mehrjährige Zinsvereinbarungen einzugehen, um Risiken aus kurzfristigen Verbindlichkeiten zu verringern. Der maximale Zeitraum wurde beginnend mit 3 Jahren (2004) über 5 Jahre (2009) auf aktuell 10 Jahre (seit 2011) erweitert. Der geltende Krediterlass erlaubt den Kommunen, für die Hälfte des Bestands an Liquiditätskrediten eine bis zu zehnjährige Zinsbindung, für ein weiteres Viertel von maximal fünf Jahren einzugehen. Die Gemeinden müssen allerdings in ihrer Finanzplanung den Nachweis führen, dass eine vorzeitige Tilgung aus haushaltswirtschaftlichen Gründen nicht möglich ist. Die geringe Zinsbindung ist damit derzeit eher den seit 2008 sinkenden Zinsen geschuldet als der eigentlichen kurzfristigen Finanzierungsfunktion des Kassenkredit. Die Zinsbindung dürfte deshalb mit Erwartung steigender Zinsen zunehmen.

4. Ausblick: Schuldenabbau und Haushaltsausgleich

In einer Befragung von Ernst & Young (2013) gab immerhin ein Drittel der Kommunen an, dass sie ihre Schulden nicht mehr aus eigener Kraft tilgen könnten¹¹. Damit sind sie nach üblichen Maßstäben nicht mehr kreditwürdig. Ein Insolvenzverfahren über das Vermögen von Gemeinden und Gemeindeverbände ist allerdings gemäß Insolvenzordnung ausgeschlossen. In den Gemeindeordnungen der Länder

¹¹ Gemeint ist mit „tilgen“ hier wohl, dass den Gemeinden ein Schuldenabbau nicht mehr aus eigener Kraft möglich ist.

finden sich ähnliche Regelungen. Einige Länder versuchen inzwischen, durch Entschuldungs- und/oder Konsolidierungshilfen die kommunale Aufgabenerfüllung sicherzustellen und zum Schuldenabbau beizutragen. Dabei handelt es sich vor allem um Länder, deren Kommunen im Ländervergleich überdurchschnittlich hohe Kassenkredite je Einwohner aufweisen: Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz¹². Das sind allerdings zugleich jene Länder, deren Haushalte ebenfalls relativ hohe strukturelle Defizite aufweisen (Gebhardt, Möhring 2013: 40). Zum einen begrenzen die strukturellen Defizite mit Blick auf die Schuldenbremse die finanziellen Hilfsmöglichkeiten der Länder, zum anderen wird auch immer wieder die Frage nach einem kommunalen Konsolidierungsbeitrag zu den Länderhaushalten aufgeworfen. Damit stellt sich letztlich die Frage, ob die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der notwendigen Haushaltskonsolidierung auf Leistungen des Landes oder der Kommunen verzichten müssen (RWI 2013: 5).

Die kommunalen Rettungsschirme der Länder unterscheiden sich darin, inwieweit sie dem Schuldenabbau oder dem Haushaltsgleich den Vorrang geben. Die meisten Länder kombinieren Teilentschuldungen mit der Verpflichtung zur Haushaltskonsolidierung (z.B. Hessen), andere gewähren temporäre Finanzhilfen zur Erreichung des Haushaltsausgleichs (z.B. Nordrhein-Westfalen). Mit Blick auf die drohende Gefahr einer Verknappung des Kreditangebots und die skizzierten Zinsrisiken wäre der vorrangige Schuldenabbau das Mittel der Wahl. Wenn nicht zeitnah der Haushaltsausgleich gelingt, würde indes der Abbau alter Schulden durch den Aufbau neuer konterkariert. Dies könnte angesichts des aktuell niedrigen Zinsniveaus sogar vorteilhaft sein. Hilfen für den Haushaltsausgleich erlauben dagegen die zeitliche Streckung der Konsolidierung. Sie überbrücken den Zeitraum zwischen der Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen und ihrer Haushaltswirksamkeit (RWI 2011: 6f.). Allerdings besteht hier die Gefahr, dass es zu keinem oder nur zu einem geringen Schuldenabbau kommt. Erfolgversprechend erscheint eine Kombination aus Entschuldung, d.h. die unmittelbare oder mittelbare Übernahme und Tilgung eines Teils der Kassenkredite¹³ durch das jeweilige Land, und dem (verpflichtenden) Abbau des strukturellen Defizits. Jedwede Strategie wird aber auf Dauer nur erfolgreich sein, wenn die Ursachen für strukturelle Defizite angegangen werden, die außerhalb des kommunalen Verantwortungsbereichs liegen. So werden den Kommunen häufig Aufgaben ohne entsprechende Finanzierung übertragen.

12 Auch andere Länder haben einen kommunalen Rettungsschirm aufgespannt: Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein (inzwischen aufgehoben), Sachsen-Anhalt und Bayern (bis einschließlich 2011).

13 Die Länder beziehen auch Investitionskredite in die Entschuldungshilfen mit ein.

Risiken der Kommunalverschuldung

Literatur

Bergmann, S. (2012), Kommunale Verschuldung sichtbar und bemerkbar machen mit der „Kommunalen Verschuldungsdiagnose“ der Sparkasse-Finanzgruppe der Herausforderung begegnen. *Kommunalwirtschaft*, Sonderausgabe 2012: 50-53.

Brand, St. (2013): Die Kommunalinsolvenz als Folge der kommunalen Finanznot? *Wirtschaftsdienst* 93 (2): 87-93.

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Hrsg.) (2013), Kommunalfinanzen bis 2016 – Prognose der kommunalen Spitzenverbände. Berlin.

Deutsche Bundesbank (2013), Zeitreihen Datenbanken. Frankfurt a.M.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2013), Lage der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Klaus-Peter Flosbach u.a. Drucksache 17/11461. Berlin.

Gebhardt, H. und N. Möhring (2013), Länderfinanzen 2012: Konsolidierungserfolge bei vielen Ländern. *RWI-Konjunkturberichte* 64(2): 35-44.

Ernst & Young (2012), Kommunen in der Finanzkrise: Status quo und Handlungsoptionen 2012/13. Ergebnisse einer Befragung von 300 deutschen Kommunen.

KfW Research (Hrsg.) (2013a), KfW-Kommunalpanel 2012. Frankfurt a. M.

KfW - Kreditanstalt für Wiederaufbau (Hrsg.) (2013b), Kommunalkredit intakt, strukturelle Probleme bleiben. Ergebnisse der KfW-Blitzbefragung. 2. Halbjahr 2012. Frankfurt a. M.

Otte, J.M. (2012), Kommunen im aktuellen Marktumfeld. Auswirkungen von Basel III auf Banken im Kommunalgeschäft. Vortrag auf der Jahreshauptversammlung des Fachverbandes der Kämmerer in Niedersachsen. Bad Fallingb. Bad Fallingb. Bad Fallingb.

Hessischer Landtag (Hrsg.) (2011), Kleine Anfrage der Abg. Landau u.a. (CDU) vom 06.09.2011 betreffend Veränderung des Kommunalgeschäftes der KfW und Antwort des Ministers der Finanzen. Drucksache 18/4447. Wiesbaden.

RWI - Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2011), Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz). Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 15/2859. Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen. Essen.

RWI - Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2013), Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2013. (Gemeindefinanzierungsgesetz 2013 - GFG 2013). Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 16/1402 - Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags Nordrhein-Westfalen am 18. Januar 2013. Essen.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2012), Schulden der öffentlichen Haushalte 2011. Fachserie 14: Finanzen und Steuern. Reihe 5. Wiesbaden.