

Öffentliche Finanzen

Öffentlicher Gesamthaushalt

Die Lage der deutschen Staatsfinanzen wird sich im laufenden Jahr weiter spürbar verbessern. Die gesamtstaatliche Defizitquote, die bereits 2006 unerwartet kräftig auf 1,7 % gesunken war, dürfte deutlich unter 1 % fallen. Dazu trägt das günstige konjunkturelle Umfeld bei, aber auch die strukturelle (d. h. um konjunkturelle und temporäre Effekte bereinigte) Defizitquote wird merklich zurückgehen. Ausschlaggebend sind dabei die von der Bundesregierung beschlossenen fiskalischen Maßnahmen, die vor allem mit der Mehrwertsteuererhöhung auf die Stärkung der Einnahmen abzielen, und die zu erwartende Fortsetzung der bereits in der Vergangenheit zu beobachtenden moderaten Ausgabenentwicklung. Die Schuldenquote, die 2006 unverändert bei 67,9 % verharrte, wird bei dieser positiven Haushaltsentwicklung erstmals seit 2001 wieder sinken. Dennoch dürfte die im EG-Vertrag festgelegte Obergrenze von 60 % weiter erheblich überschritten werden.

*2007 spürbare
Verbesserung
der Lage der
öffentlichen
Haushalte*

Die Entwicklung der staatlichen Einnahmenquote wird im laufenden Jahr von zwei entgegengesetzt wirkenden Faktoren geprägt. Einerseits haben die zu Jahresbeginn in Kraft getretenen Rechtsänderungen alles in allem erhebliche Einnahmensteigerungen zur Folge. So übertreffen die Mehreinnahmen insbesondere aus der Anhebung des Umsatzsteuersatzes um drei Prozentpunkte und aus den höheren Beitragssätzen zur gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung deutlich die Ausfälle infolge des um 2,3 Prozentpunkte gesenkten Beitragssatzes zur Bundesagentur für Arbeit. Andererseits dürften wichtige

*Einnahmen-
quote könnte
trotz Abgaben-
erhöhungen
leicht sinken*

gesamtwirtschaftliche Bezugsgrößen der staatlichen Einnahmen wie vor allem die Bruttolohn- und -gehaltssumme, aber auch der private Verbrauch vor Steuern wesentlich langsamer steigen als das durch den Preiseffekt der Verbrauchsteuererhöhungen verstärkt wachsende nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP). Die weiter günstige Entwicklung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, die als gesamtwirtschaftliche Bezugsgröße für die gewinnabhängigen Steuern herangezogen werden, bildet hier nur zum Teil ein Gegengewicht. Insgesamt ist aus heutiger Sicht auch wegen einer weiter gedämpften Entwicklung des Energiesteueraufkommens und rückläufiger sonstiger Erlöse eine etwas abnehmende Einnahmenquote zu erwarten.

Ausgabenanstieg deutlich niedriger als BIP-Wachstum

Das Wachstum der Staatsausgaben bleibt noch deutlicher hinter der kräftigen Zunahme des (nominalen) BIP zurück, sodass die Ausgabenquote stärker sinkt. Zum Teil hängt dies mit der sehr günstigen konjunkturellen Entwicklung zusammen, die auch zu merklich rückläufigen arbeitsmarktbedingten Aufwendungen führt.¹⁾ Darüber hinaus dämpft die moderate Lohnentwicklung neben der staatlichen Einnahmen- auch die Ausgabenentwicklung maßgeblich – ohne dass dies mit aktiven finanzpolitischen Konsolidierungsmaßnahmen verbunden ist. So werden viele staatliche Sozialleistungen wie die Renten und das Arbeitslosengeld (ALG) weitgehend vom vorausgegangenen Zuwachs der Pro-Kopf-Verdienste beeinflusst, und auch Lohnzuwächse im öffentlichen Dienst stehen in Verbindung mit der Entwicklung im privaten Sektor. Die Rentenanpassung zur Jahresmitte

2007 wird darüber hinaus durch in die Rentenformel eingearbeitete Korrekturfaktoren begrenzt. Im Zusammenspiel mit dem schwachen Rentenzugang – nicht zuletzt bedingt durch die relativ geburtenschwachen Jahrgänge, die nun die Rentenaltersgrenzen erreichen – trägt die Ausgabenentwicklung im Bereich der Alterssicherung somit erheblich zum Rückgang der staatlichen Ausgabenquote bei. Dies gilt ebenso für die staatlichen Personalausgaben, die angesichts eines weiteren Personalabbaus und einer nochmals sehr moderaten Entgeltentwicklung auch in absoluter Betrachtung rückläufig sein könnten. Die Arbeitsmarktausgaben werden neben der vorteilhaften gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auch durch gesetzliche Maßnahmen wie insbesondere die Verkürzung der maximalen Bezugsdauern für das ALGI und die Verminderung der Sozialbeiträge für ALGII-Empfänger gesenkt.²⁾ Schließlich ist von den Vermögenstransfers vor allem wegen der auslaufenden Eigenheimzulage ein Konsolidierungsbeitrag zu erwarten.

Sofern keine zusätzlichen Abgabensenkungen oder Ausgabenerhöhungen beschlossen werden, könnte die Defizitquote im kommenden Jahr weiter leicht zurückgehen, obwohl

2008 konjunkturbedingt leichter Defizitrückgang möglich

1 In einem konjunkturellen Aufschwung führt insbesondere das kräftige nominale BIP-Wachstum über den Einfluss auf den Nenner regelmäßig zu einem deutlichen Rückgang der Ausgabenquote. Die Einnahmenquote reagiert dagegen zumeist nur in geringem Maße auf die konjunkturelle Entwicklung, da sich die konjunkturellen Schwankungen der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge (im Zähler) weitgehend ähnlich zu denen des BIP entwickeln.

2 Die Kürzung der Sozialversicherungsbeitragszahlungen für ALGII-Empfänger vermindert allerdings für sich genommen in gleichem Maße die Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen und damit die staatliche Einnahmenquote.

dies die Regierungsplanungen bisher nicht vorsahen. Ausschlaggebend dafür sind die aus heutiger Sicht weiter positiven Konjunkturperspektiven. Die strukturelle Defizitquote dürfte sich dagegen kaum verändern (und höher ausfallen als die nicht um konjunkturelle Einflüsse bereinigte Quote). Steuerausfällen im Zusammenhang mit der geplanten Unternehmensteuerreform könnten ein gedämpfter Ausgabenanstieg in den Bereichen Alterssicherung, Arbeitsmarkt und möglicherweise Personal sowie weiter rückläufige Vermögenstransfers gegenüberstehen.

*Dennoch
weitere
Konsolidierung
notwendig...*

Die derzeit günstige Entwicklung der öffentlichen Haushalte sollte jedoch nicht zum Anlass genommen werden, in den Bemühungen um eine grundlegende Konsolidierung der Staatsfinanzen nachzulassen. Die nach der Jahrhundertwende gemachten Erfahrungen haben verdeutlicht, wie schnell es bei einer noch nicht ausgeglichenen strukturellen Haushaltsposition durch eine Kombination von wirtschaftlicher Abschwächung, unzureichend gegenfinanzierten Steuersenkungen und Einbrüchen beim sehr volatilen Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern zu hohen und über Jahre hinweg schwer zu korrigierenden übermäßigen Defiziten kommen kann. Zum Erreichen und Beibehalten eines strukturell ausgeglichenen Haushalts ist es erforderlich, dass in konjunkturellen Hochphasen merkliche Überschüsse erzielt werden. Konjunkturbedingte Mehreinnahmen und Minderausgaben dürfen demnach gerade nicht verwendet werden, um Steuersenkungen oder Ausgabenerhöhungen zu finanzieren. Andernfalls ergäbe sich eine prozyklische Finanzpolitik, die dann regelmäßig

während der automatischen Budgetverschlechterung im Abschwung aktiv gegensteuern müsste und die konjunkturellen Schwankungen somit verstärken würde. Ein strukturell ausgeglichener Haushalt trägt entscheidend dazu bei, die staatliche Schuldenquote, die sich gegenwärtig auf dem höchsten Stand seit Gründung der Bundesrepublik befindet, zügig zu senken. Eine niedrigere Schuldenquote und damit einhergehend abnehmende Belastungen durch Zinszahlungen würden es dann auch erleichtern, die absehbaren Ausgabenzuwächse aufgrund der Alterung der Bevölkerung zu bewältigen.

Der EG-Vertrag und der Stabilitäts- und Wachstumspakt tragen diesen Überlegungen Rechnung. So müssen Länder, deren Schuldenquote den Referenzwert von 60 % übersteigt, diese zügig unter die Obergrenze senken. Außerdem wird von Mitgliedstaaten, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel noch nicht erreicht haben, gefordert, das strukturelle Defizit jährlich um 0,5 % des BIP zu senken. Dabei soll die Konsolidierungsanstrengung bei guter Konjunktur höher ausfallen, während sie im Gegenzug im Abschwung hinter dem Richtwert zurückbleiben darf.³⁾ Zudem wird gegenwärtig geprüft, wie die demographisch bedingt zukünftig steigenden Ausgaben insbesondere für die Alterssicherung bei der Ableitung des angemessenen mittelfristigen Haushaltsziels berücksichtigt werden sollen. Es ist nicht auszuschließen, dass sich dann das Ziel eines strukturellen Haushaltsausgleichs für Deutschland als nicht ehrgeizig genug erweist.

*... und von
europäischen
Haushaltsregeln
gefordert*

³ Vgl. dazu auch: Zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euro-Gebiet, S. 20 f.

Struktureller
Haushalts-
ausgleich
spätestens
2009 geboten

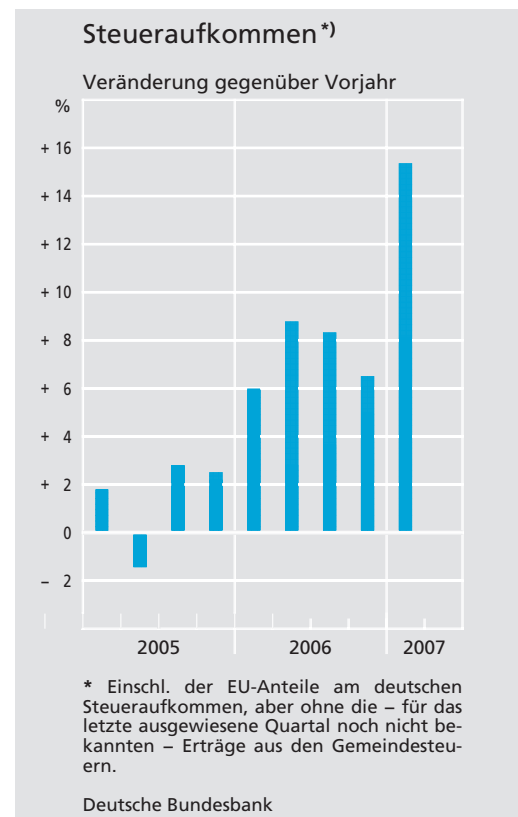
Auch wenn Deutschland – wie von der Europäischen Kommission bereits vorgeschlagen – demnächst aus dem Defizitverfahren entlassen werden sollte, werden die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts keineswegs vollständig erfüllt. Der von der Europäischen Kommission im Rahmen ihrer Frühjahrsprognose berechnete und für das europäische Haushaltsüberwachungsverfahren maßgebliche Wert von 1,5 % für die strukturelle Defizitquote im Jahr 2006 führt vielmehr vor Augen, dass bis zum strukturellen Haushaltsausgleich noch eine beträchtliche Wegstrecke zurückgelegt werden muss. Die von der Kommission prognostizierte Verbesserung der strukturellen Defizitquote um 0,7 Prozentpunkte im laufenden Jahr kann trotz der guten Zeiten zwar als ausreichend angesehen werden. Für 2008 müsste aber aufgrund des annahmegemäß weiterhin guten gesamtwirtschaftlichen Umfelds eine nochmalige spürbare Verbesserung erzielt werden, sodass das strukturelle Defizit dann weitgehend abgebaut wäre. Dazu sind die Einnahmefälle aus der Unternehmensteuerreform an anderer Stelle gegenzufinanzieren. Spätestens 2009 sollte das gesamtstaatliche Ziel eines strukturellen Haushaltsausgleichs erreicht sein.

Haushalte der Gebietskörperschaften⁴⁾

Steuereinnahmen

Steuereinnahmen im ersten Quartal 2007 kräftig gestiegen

Die Steuereinnahmen⁵⁾ übertrafen im ersten Quartal ihren Vorjahrswert um 15 ½ %. Neben den bereits erwähnten Steuersatzerhöhungen trug hierzu insbesondere die günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung bei.



Die Lohnsteuer erbrachte 8 ½ % oder 2 ½ Mrd € mehr als vor Jahresfrist. Hier schlägt sich neben der – auch aufgrund des milden Winters – günstigeren Arbeitsmarktentwicklung der Rückgang beim Kindergeld nieder. Weit kräftiger wuchs erneut das – grundsätzlich sehr volatile – Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern mit einem Plus von gut 4 ½ Mrd € (+55 ½ %). Besonders hoch waren dabei die Mehreinnahmen bei der veranlagten Einkommensteuer, deren Aufkommen auch vom Auslaufen der zulasten dieser Steuer verbuchten Eigenheimzulage beeinflusst wird. Der Zuwachs beim Zinsabschlag (+1 Mrd €) dürfte die Reduzie-

⁴ Der folgenden Berichterstattung liegt die haushaltsmäßige (finanzstatistische) Abgrenzung zugrunde.

⁵ Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die für das erste Quartal noch nicht bekannten Erträge aus den Gemeindesteuern.

Steueraufkommen insgesamt und wichtiger Einzelsteuern

| Steuerart | 1. Vierteljahr | | Veränderung gegenüber Vorjahr in % | Veränderung gegenüber Vorjahr in % |
|---|----------------|-------|------------------------------------|------------------------------------|
| | 2006 | 2007 | | |
| | Mrd € | | | |
| Steuereinnahmen insgesamt ²⁾ | 95,9 | 110,6 | + 15,4 | + 10,1 |
| darunter: | | | | |
| Lohnsteuer | 28,1 | 30,5 | + 8,4 | + 7,1 |
| Veranlagte Einkommensteuer | - 2,1 | 0,8 | . | + 26,1 |
| Kapitalertragsteuern ³⁾ | 5,4 | 7,0 | + 28,6 | + 11,7 |
| Körperschaftsteuer | 5,2 | 5,4 | + 4,8 | + 3,1 |
| Umsatzsteuern | 35,9 | 42,0 | + 17,2 | + 17,7 |
| Energiesteuer | 4,5 | 4,5 | + 1,3 | + 0,2 |
| Tabaksteuer | 2,8 | 2,9 | + 4,6 | + 0,8 |

1 Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2007, ohne Gemeindesteuern. — 2 Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die für das ausgewiesene Quartal noch nicht bekannten Erträge aus den Gemeindesteuern. — 3 Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag und Zinsabschlag.

Deutsche Bundesbank

Die Steuereinnahmen insgesamt stiegen im ersten Quartal 2007 um 15,4 % gegenüber dem ersten Quartal 2006. Dies spiegelt sich in der Anhebung des Sparerfreibetrags und nicht zuletzt das gestiegene Zinsniveau widerspiegeln. Die Umsatzsteuern erbrachten im ersten Quartal 17 % oder 6 Mrd € mehr, obwohl sich die Anhebung des Regelsatzes von 16 % auf 19 % aufgrund der Abführungsfristen erst im März vollständig niedergeschlagen haben dürfte. Das Aufkommen der ebenfalls von einer Regelsatzerhöhung betroffenen Versicherungsteuer stieg um ein Fünftel.

Auch für das Gesamtjahr wird gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung vom Mai mit einem kräftigen Aufkommenszuwachs um 9 ½ % (inkl. Gemeindesteuern) und einem spürbaren Anstieg der Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) um einen Prozentpunkt auf 22,3 % gerechnet. Hierin zeigt sich vor allem die Anhebung des Um-

satzsteuerregelsatzes, aber auch der erwartete starke Zuwachs bei den Einkommensteuern. Gegenüber der letzten Steuerschätzung vom November 2006 wurden die Einnahmenerwartungen um 20 Mrd € nach oben angepasst. In dieser Revision spiegelt sich die nunmehr deutlich positiver eingeschätzte gesamtwirtschaftliche Entwicklung,⁶⁾ aber auch der kräftigere Anstieg vor allem der gewinnabhängigen Steuern wider.

Für das Jahr 2008 wird prognostiziert, dass die Steuereinnahmen um 4 % zunehmen. Dabei sind die Auswirkungen der noch nicht beschlossenen Unternehmensteuerreform allerdings nicht berücksichtigt. Der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen, der derzeit in Teilen noch angepasst wird, weist für 2008 Mindereinnahmen von rund 6 ½ Mrd € aus. Dabei stehen Brutto-Einnahmenverlusten von 19 ½ Mrd € Gegenfinanzierungsmaßnahmen mit einem Volumen von 12 ½ Mrd € gegenüber. Darüber hinaus werden Mehreinnahmen durch die Rückverlagerung von steuerlich relevanten Gewinnen nach Deutschland in Höhe von zunächst gut ½ Mrd € eingeplant. Rechnet man in das Schätzergebnis die angesetzten Ausfälle durch die Unternehmensteuerreform ein, so ergibt sich für 2008 ein Anstieg der Steuereinnahmen um gut 2 ½ %, der damit etwas schwächer ausfällt als die Zunahme des nominalen BIP.

Für die Jahre 2009 bis 2011 wird prognostiziert, dass die Steuereinnahmen jahres-

*Perspektiven
für 2008 nicht
ungünstig*

6 Die Bundesregierung erwartet für das Jahr 2007 insgesamt ein nominales BIP-Wachstum von 4 % (im November: 2,6 %). Für das reale Wachstum wird nunmehr ein Wert von 2,3 % (1,4 %) prognostiziert.

*Erhebliche
Mehrein-
nahmen in der
mittleren Frist
erwartet*

durchschnittlich um 3 ½ % wachsen. Das Aufkommen liegt damit spürbar oberhalb der Erwartungen aus der vorangegangenen Mittelfristprognose vom Mai 2006, die in die letzte Mittelfristplanung des Bundes vom Juli vergangenen Jahres eingeflossen war. Verantwortlich hierfür sind die günstigere makroökonomische Entwicklung sowie das nunmehr deutlich höher eingeschätzte mittelfristige Aufkommensniveau der gewinnabhängigen Steuern. Unter Einbeziehung aller zwischenzeitlich verabschiedeten Rechtsänderungen sowie der für die Unternehmenssteuerreform veranschlagten Ausfälle werden für das Jahr 2009 verglichen mit der Steuerschätzung vom Mai 2006 Mehreinnahmen in Höhe von 47 Mrd € oder fast 2 % des BIP erwartet. Korrigiert man das letztjährige Mittelfristziel der Bundesregierung einer gesamtstaatlichen Defizitquote von 1 ½ % für das Jahr 2009 allein um diese Mehreinnahmen, müsste dann ein Haushaltsüberschuss erreichbar sein. Allerdings ist die Steuerprognose für die kommenden Jahre vor allem aufgrund der hohen Unsicherheiten über die mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Perspektiven und die Wirkung der umfangreichen Steuerrechtsänderungen sowie aufgrund der hohen, durch die makroökonomische Entwicklung nur zum Teil erklärbaren Volatilität insbesondere des Aufkommens der gewinnabhängigen Steuern mit erheblichen Risiken verbunden.

Bund

Das Defizit des Bundes sank im ersten Quartal gegenüber dem vergleichbaren Vorjahrszeitraum deutlich um 7 ½ Mrd € auf 13 ½ Mrd €.

Während die Einnahmen um 15 ½ % stiegen, fiel der Ausgabenzuwachs mit ½ % gering aus. Entscheidend für die positive Einnahmentwicklung war ein weiter kräftiger Anstieg des Steueraufkommens um gut 8 ½ Mrd € (+20 %). Nachdem im Vorjahrsquartal hohe Schuldentrückzahlungen aus dem Ausland vereinnahmt worden waren, gingen die nicht-steuerlichen Einnahmen aber per saldo etwas zurück.⁷⁾ Auf der Ausgabenseite wurden Mehraufwendungen insbesondere aufgrund höherer Zahlungen an die Bundesagentur für Arbeit (+1 Mrd €) infolge des neuen umsatzsteuerfinanzierten Zuschusses durch Minderausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende nahezu vollständig ausgeglichen. Der Rückgang der Ausgaben für das ALG II ging dabei merklich über das Ausmaß der zu Jahresbeginn in Kraft getretenen Kürzung der für ALG II-Empfänger abgeführten Rentenversicherungsbeiträge hinaus.⁸⁾

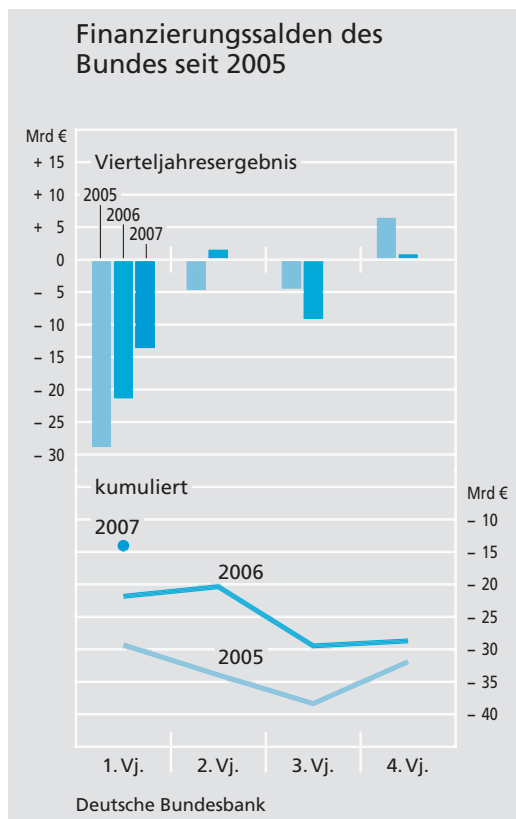
Die Haushaltsentwicklung dürfte im Gesamtjahr günstiger verlaufen als geplant. So wird gemäß der jüngsten Steuerschätzung erwartet, dass die Steuereinnahmen des Bundes um 26 ½ Mrd € (+11 ½ %) gegenüber dem Vorjahr zunehmen und somit 10 Mrd € über dem Planansatz liegen werden. Somit könnte

Defizit im Bundeshaushalt im ersten Quartal 2007 deutlich verringert

Im Gesamtjahr günstigere Entwicklung aufgrund von Steuermehreinnahmen, ...

⁷ Die Gewinnausschüttung der Bundesbank nahm gegenüber dem Vorjahr nochmals um knapp 1 ½ Mrd € auf gut 4 Mrd € zu. Die Mehreinnahmen im Bundeshaushalt betragen aber lediglich gut ½ Mrd €, da der 3 ½ Mrd € übersteigende Betrag zur Schuldentilgung direkt an den Erblastentilgungsfonds fließt.

⁸ Während die Zahl der ALG II-Empfänger noch um ½ % zunahm, gingen die Ausgaben hierfür auch ohne die gekürzten Sozialversicherungsbeiträge um 5 % zurück. Geringere Ausgaben je Empfänger könnten auf höhere Erwerbseinkommen zurückzuführen sein, worauf der deutliche Rückgang der Zahl der als arbeitslos gemeldeten Empfänger (-10 ½ %) hindeutet.



das veranschlagte Defizit von knapp 20 Mrd € deutlich unterschritten werden. Das tatsächliche Ergebnis wird jedoch nicht zuletzt von den „gestaltbaren“ Einnahmen aus Vermögensverwertungen abhängen. Angesichts der günstigen Entwicklung könnten die im Haushaltsplan vorgesehenen Entlastungen aus Privatisierungserlösen und anderen Vermögensverwertungen (einschl. Rücklagenauflösungen bei der Postpensionskasse) in Höhe von gut 15 Mrd €⁹⁾ zur Überbrückung möglicher künftiger Haushaltslücken teilweise zurückgehalten werden.

... aber strukturelle Konsolidierung weiterhin notwendig

Trotz der deutlich besser als veranschlagten Entwicklung wird der Bund im laufenden Jahr die reguläre Kreditobergrenze ohne Vermögensverwertungen, die lediglich einmalig nennenswerte Haushaltsentlastungen bewir-

ken, voraussichtlich allenfalls knapp einhalten und von einem dauerhaft ausgeglichenen Haushalt noch weit entfernt sein. Insofern erscheint es insbesondere im Hinblick auf den Bundeshaushalt geboten, die gute gesamtwirtschaftliche Entwicklung zum weiteren Abbau des um Vermögensveräußerungen bereinigten Haushaltsdefizits zu nutzen. Dies bedeutet nicht nur einen Verzicht auf aus konjunkturbedingten Mehreinnahmen finanzierte zusätzliche Ausgaben, sondern auch eine weitere strukturelle Konsolidierung. Dies gilt umso mehr, da im kommenden Jahr Steuermindereinnahmen im Zusammenhang mit der geplanten Unternehmensteuerreform zu erwarten und in den Folgejahren zunehmende Zuschüsse an die gesetzliche Krankenversicherung bereits beschlossen sind.

Länderhaushalte¹⁰⁾

Das Defizit der Länderhaushalte betrug im ersten Quartal 3 Mrd € und sank damit weiter kräftig um knapp 4 ½ Mrd € gegenüber dem Vorjahr. Der Einnahmenanstieg zog aufgrund kräftiger Steuerzuwächse weiter an (+11%). Die Ausgaben nahmen im Vorjahresvergleich zwar ebenfalls merklich, mit gut 3% aber doch deutlich verhaltener zu. Bei nur leicht

Defizit der Länder im ersten Quartal 2007 stark gesunken

⁹ Dabei ist nicht zuletzt eine Verwertung von Forderungen des ERP-Sondervermögens zur Finanzierung des laufenden Haushalts als problematisch anzusehen, da die zusammen mit den Forderungen erfolgende Übernahme von Schulden des Sondervermögens durch den Bund nicht als Kreditaufnahme gewertet werden soll. Vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, November 2006, S. 59, sowie Bundesrechnungshof, Bericht an den Unterausschuss „ERP-Wirtschaftspläne“ des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages, 12. April 2007.

¹⁰ Eine Kommentierung der zuletzt veröffentlichten Angaben zu den Gemeindefinanzen findet sich in den Kurzberichten des Bundesbank-Monatsberichts vom April 2007.

gestiegenen Personalausgaben dürften nicht zuletzt höhere Zuweisungen an die Gemeinden im Rahmen des Steuerverbunds zu den Mehraufwendungen beigetragen haben. Kräftig gestiegen sind auch die Bauinvestitionen (+ 10 ½ %).

Im Gesamtjahr nahezu ausgeglichene Länderhaushalte möglich, ...

Setzt sich insbesondere die positive Entwicklung des Steueraufkommens weiter fort, könnten die Länderhaushalte im Gesamtjahr in der Summe einen nahezu ausgeglichenen Finanzierungssaldo vorweisen, obwohl die bisherigen Planungen noch ein Defizit von 15 ½ Mrd € vorsehen. Ausgehend von einem Defizit von knapp 10 Mrd € im Jahr 2006 soll das Steueraufkommen nach der jüngsten Steuerschätzung gegenüber dem Vorjahr um 16 ½ Mrd € zunehmen, während die Haushaltspläne nur eine Ausweitung der Ausgaben um 6 Mrd € vorsehen. Die Finanzlage der einzelnen Bundesländer stellt sich jedoch weiterhin sehr uneinheitlich dar. Während im abgelaufenen Jahr einige Bundesländer bereits einen Haushaltsausgleich erreichten, wiesen insbesondere Berlin, Bremen, das Saarland und Schleswig-Holstein, aber auch Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz noch einen beträchtlichen Konsolidierungsbedarf auf, und in den neuen Bundesländern waren in einigen Fällen wiederum Fehlverwendungen von Solidarpaktmitteln zu verzeichnen. Bei Fortsetzung der günstigen konjunkturellen Entwicklung dürften gleichwohl die meisten Bundesländer in der Lage sein, schon vor 2010 einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Auch für die Länder gilt hierbei freilich, dass der anzustrebende strukturelle Haushaltsausgleich bei der erwarteten günsti-

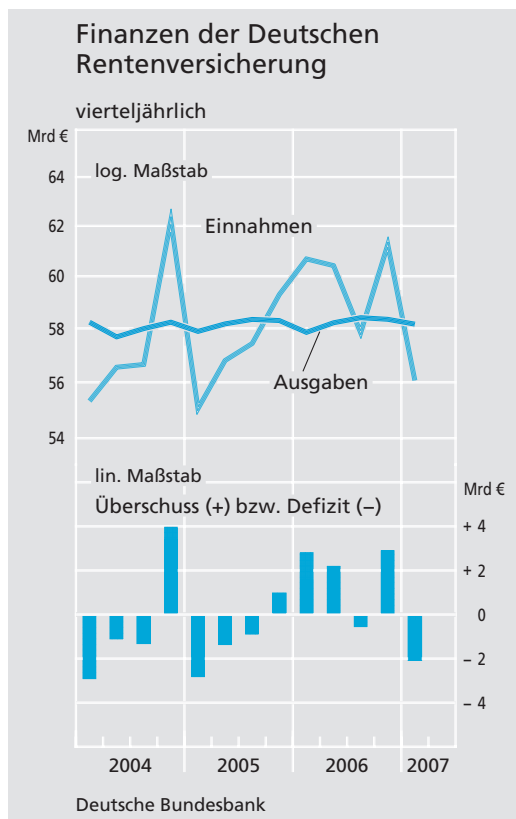
... bei uneinheitlicher Finanzlage im Einzelnen

gen konjunkturellen Lage Überschüsse erfordert.

Nach einem kürzlich verkündeten Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen verstieß der zweite Nachtragshaushalt 2005 gegen die Landesverfassung, weil die dort veranschlagte Netto-Neuverschuldung die Summe der Investitionen (um 1 ½ Mrd €) überstieg, ohne dass dafür eine hinreichende Begründung gegeben wurde. Die Bezugnahme auf eine – vom Landesgesetzgeber auf angeblich nicht mehr beeinflussbare gesetzliche Verpflichtungen zurückgeführte – „objektive Unmöglichkeit“ der Einhaltung der Kreditgrenze wiesen die Richter ausdrücklich zurück. Die neu gewählte Landesregierung hatte sich auf einen erheblichen Korrekturbedarf der Haushaltsansätze der Vorgängerregierung bei gleichzeitig bereits ausgeschöpften kurzfristigen Einsparpotenzialen berufen. Auch wenn das Urteil ohne unmittelbare Folgen bleiben wird, da der betreffende Haushalt bereits abgeschlossen ist und das Land sich seit 2007 nicht mehr auf die Klausel beruft, wurde in dem Fall erstmalig die auch in anderen Bundesländern praktizierte Berufung auf eine angebliche „objektive Unmöglichkeit“ von einem Gericht als nicht zulässig beurteilt. Der Umstand, dass der Verfassungsverstoß keine ausgleichenden Konsolidierungsaufgaben zur Folge hat und damit eine abschreckende Wirkung praktisch entfällt, unterstreicht die Notwendigkeit, bei der anstehenden Föderalismusreform II insbesondere die Bindungswirkung der Kreditobergrenzen und die Sanktionsmöglichkeiten zu verstärken sowie

Verfassungswidrigkeit des nordrhein-westfälischen Nachtragshaushalts 2005 bleibt ohne Folgen...

... und unterstreicht die Notwendigkeit einer Reform des Haushaltsrechts von Bund und Ländern



beschleunigte Verfahren zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit einzuführen.

Sozialversicherungen¹¹⁾

Rentenversicherung

Defizit im ersten Quartal 2007 trotz kräftiger Beitragssatzerhöhung

Die deutsche Rentenversicherung verzeichnete im ersten Quartal ein Defizit von gut 2 Mrd €. Vor einem Jahr hatte sich dagegen ein Überschuss von fast 3 Mrd € ergeben. Ausschlaggebend war dabei der deutliche Einnahmerückgang um 7 ½ %, der vor allem auf die nun entfallenen besonders kräftigen einmaligen Zuflüsse im ersten Quartal 2006 infolge vorverlegter Abführungstermine für die Sozialbeiträge zurückzuführen ist. Außerdem wurden die Beiträge für Bezieher von

ALGII zum Jahresbeginn praktisch halbiert, was Beitragsausfälle von gut 1 % zur Folge hat. Die Anhebung des Beitragssatzes von 19,5 % auf 19,9 % zum 1. Januar 2007 führt dagegen zu einem beträchtlichen Anstieg der Beitragseinnahmen um – für sich genommen – gut 2 %.

Auf der Ausgabe­seite ergaben sich nur geringfügige Zuwächse. Die Rentenausgaben stiegen trotz unterbliebener Leistungsanpassung zur Mitte letzten Jahres insbesondere aufgrund einer leichten Zunahme der Rentenzahl um ½ %. Eine Rolle spielten auch Mehrausgaben für Beiträge zur Krankenversicherung der Rentner um 1%. Darin haben sich allerdings die zum Jahresbeginn kräftig angehobenen Beitragssätze vieler Krankenkassen noch nicht niedergeschlagen. Die Beitragssatzerhöhungen werden aufgrund einer gesetzlich festgelegten zeitlichen Verzögerung erst ab dem zweiten Quartal Mehrausgaben der Rentenversicherung zur Folge haben.

Moderate Ausgabenentwicklung

Im weiteren Verlauf des Jahres wird sich der Ausgabenanstieg beschleunigen. Dies beruht neben den zunehmenden Krankenkassenbeiträgen darauf, dass es zum 1. Juli erstmals seit 2003 wieder eine Rentenerhöhung (um 0,54 %) geben wird. Neben der günstigeren Entgeltentwicklung im vergangenen Jahr trägt hierzu – über den Rentnerquotienten des Nachhaltigkeitsfaktors – auch die merklich gestiegene Beschäftigung bei (die zunächst vorausseilende konjunkturbedingte Einnahmen-

Im weiteren Jahresverlauf mit beschleunigtem Ausgabenwachstum zu rechnen

¹¹ Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung wurde in den Kurzberichten des Bundesbank-Monatsberichts vom März 2007 sowie im Hinblick auf die Pflegeversicherung ausführlicher im April 2007 kommentiert.

verbesserung wird dann in den kommenden Jahren zeitverzögert steigende Ausgaben nach sich ziehen). Insgesamt könnte die Rentenversicherung im laufenden Jahr weitgehend ausgeglichen abschließen.

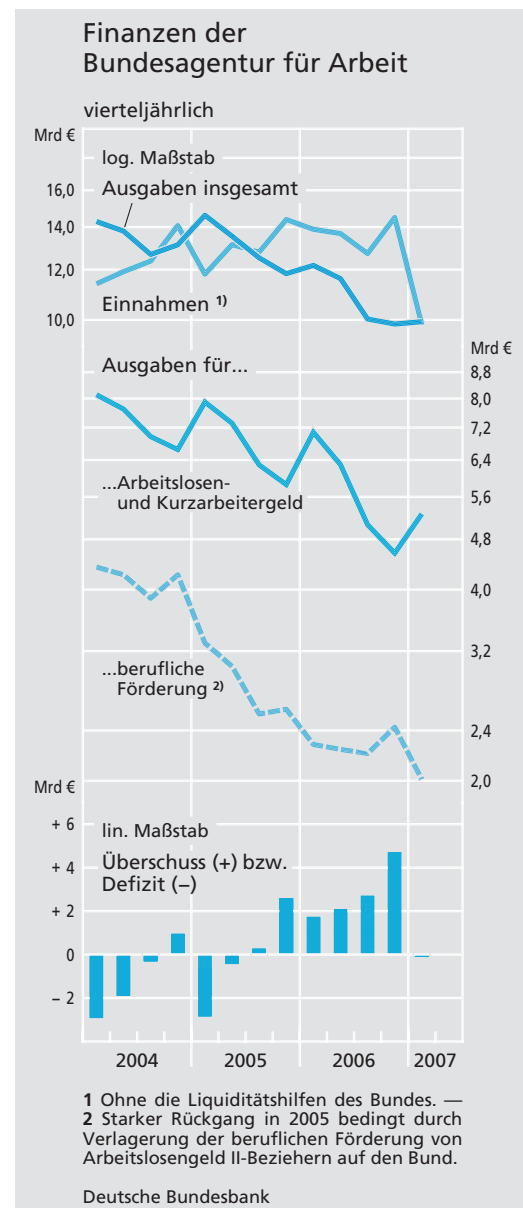
Bundesagentur für Arbeit

Ausgeglichenes Ergebnis im ersten Quartal 2007 kaum mit Vorjahr zu vergleichen

Die Bundesagentur für Arbeit weist für das erste Quartal ein praktisch ausgeglichenes Ergebnis aus, während im gleichen Vorjahrsquartal ein Überschuss von gut 1½ Mrd € erzielt worden war. Die Ergebnisse sind allerdings nur sehr eingeschränkt miteinander vergleichbar. So kam es vor einem Jahr zu beträchtlichen einmaligen Mehreinnahmen aufgrund vorverlegter Abführungstermine für Sozialbeiträge. Der darauf zurückzuführende Beitragseinnahmerückgang zu Jahresbeginn wurde zudem durch erhebliche Mindereinnahmen infolge der Senkung des Beitragssatzes von 6,5% auf 4,2% verstärkt (-4 Mrd €), die nur zum kleineren Teil durch den neuen (mehrwertsteuerfinanzierten) Bundeszuschuss aufgewogen wurden (1½ Mrd €). Insgesamt lagen somit die Einnahmen um 29½% unter ihrem Vorjahrsniveau. Allerdings sind auch die Ausgaben um 18½% zurückgegangen.

Rückgang der Arbeitslosigkeit hat Minderausgaben bei Lohnersatzleistungen zur Folge

Die anhaltende Abnahme der Arbeitslosigkeit war für den beschleunigten Ausgabenrückgang bei der Bundesagentur verantwortlich. Für das ALGI wurden im ersten Quartal 27% weniger ausgegeben als im vergleichbaren Vorjahrszeitraum. Entscheidend war der Rückgang der Empfängerzahlen, während sich der Zahlbetrag pro Kopf kaum verändert hat. Die Zahl der Arbeitslosen ist dabei mit -16½% weniger stark zurückgegangen, so



dass der Anteil der Empfänger von ALGI an den Arbeitslosen insgesamt weiter gesunken ist. Dies dürfte unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass anspruchsberechtigte und damit relativ kurzzeitig Arbeitslose derzeit verhältnismäßig gute Wiederbeschäftigungschancen haben. Zudem hat hierzu aber auch beigetragen, dass sich seit Februar die Verkürzung der Bezugsdauer für das ALGI auf 12 Monate (bzw. 18 Monate für über 55-Jäh-

rige) auszuwirken beginnt. Für die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden im ersten Vierteljahr 12 % weniger Mittel ausgegeben. Besonders stark war der Rückgang bei den Aufwendungen für die „Ich-AG“ und das Überbrückungsgeld, die seit August 2006 auf den einheitlichen Gründungszuschuss umgestellt sind. Der an den Bund zu leistende Aussteuerungsbetrag¹²⁾ fiel im Vergleich zum Vorjahr um gut ein Drittel niedriger aus.

*Auch 2007
Überschuss zu
erwarten*

Dem im Haushaltsplan der Bundesagentur veranschlagten negativen Finanzierungssaldo von gut 2 Mrd € für das Jahr 2007 lag noch die Annahme eines Beitragssatzes von 4,5 % zugrunde. Der tatsächlich um 0,3 Prozentpunkte niedrigere Satz ist mit weiteren Einnahmenausfällen von gut 2 Mrd € verbunden. Das sich somit aus den angepassten Haushaltsplanungen ergebende Defizit von fast 4 ½ Mrd € ist allerdings durch die mittlerweile deutlich günstiger einzuschätzende gesamtwirtschaftliche Entwicklung als überholt anzusehen. Neben geringeren Ausgaben für Lohnersatzleistungen trägt dazu bei, dass der an den Bund abzuführende Aussteuerungsbetrag mit 4 Mrd € erheblich zu hoch angesetzt worden ist. Bei Fortsetzung der positiven Wirtschaftsentwicklung ist mit einem – wenn auch gegenüber den gut 11 Mrd € im Vorjahr wesentlich geringeren – Überschuss im Gesamtjahr 2007 zu rechnen.

Die derzeit diskutierte weitere Beitragssatzsenkung im gegenwärtig guten konjunkturel-

len Umfeld könnte eine Anhebung in wirtschaftlich schwächeren Phasen erforderlich machen. Da der Haushalt der Bundesagentur über die Einnahmen- und in noch weitaus stärkerem Maße über die Ausgabenseite auf Schwankungen des gesamtwirtschaftlichen Auslastungsgrades reagiert, sind entsprechend hohe Rücklagen notwendig, um den Beitragssatz über den Konjunkturzyklus hinweg zu stabilisieren. Deshalb ist genau zu prüfen, ob eine Beitragssatzsenkung langfristig mit einer tragfähigen Finanzierung der Arbeitslosenversicherung im Einklang steht. Die derzeitige Diskussion über eine Belastung der Arbeitslosenversicherung zugunsten des Bundeshaushalts – etwa über eine Kürzung des neuen regelgebundenen Bundeszuschusses oder indirekt durch höhere Krankenversicherungsbeiträge für ALGI-Empfänger – zeigt, dass eine transparente und nachvollziehbare Abgrenzung von auf der einen Seite steuerfinanzierten und auf der anderen Seite beitragsfinanzierten Leistungen angezeigt ist. Bei einer konsequenten Trennung von Versicherungs- und Umverteilungsaufgaben sowie einem klaren Ausweis von versicherungsfremden Leistungen sollte sich die teilweise willkürlich anmutende Verschiebung von Finanzierungsverantwortungen besser vermeiden lassen.

*Diskussion über
Verwendung
der Rücklage*

¹² Der Aussteuerungsbetrag bemisst sich nach der Anzahl der Arbeitslosen, die im Vorquartal nach dem Ende des Bezugs von ALGI innerhalb von drei Monaten zum ALGII wechselten, multipliziert mit den durchschnittlichen jährlichen Kosten für eine Bedarfsgemeinschaft im Sinne des SGB II (gut 10 000 €).