

Öffentliche Finanzen

Staatlicher Gesamthaushalt

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen ist derzeit sehr positiv. Nachdem sich die staatliche Defizitquote bereits im vergangenen Jahr auf 1,6 % halbiert hatte, zeichnet sich für das laufende Jahr ein weiterer deutlicher Rückgang ab. Damit ist die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen erheblich vorangekommen, und ein ausgeglichener Staatshaushalt ist bereits in diesem Jahr möglich. Zu der aktuellen Verbesserung trägt die günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung bei, die sowohl über die Einnahmen- als auch über die Ausgabenseite merklich entlastend wirkt. Darüber hinaus dürfte das grundsätzlich sehr volatile Aufkommen aus den gewinnabhängigen Steuern erneut kräftig steigen, auch wenn inzwischen das mittelfristige Normalniveau überschritten sein könnte. Hinzu kommen umfangreiche einnahmenseitige Maßnahmen (v. a. die Anhebung des Umsatzsteuerregelsatzes) und ein noch moderater struktureller Ausgabenzuwachs, sodass sich auch der um konjunkturelle Einflüsse bereinigte Finanzierungssaldo deutlich verbessern wird. Die Schuldenquote wird in diesem Jahr erstmals seit 2001 fallen und sich von dem in den beiden Vorjahren erreichten Höchststand von 67,9 % aus wieder der im EG-Vertrag festgelegten Obergrenze von 60 % nähern.

*2007
ausgeglichener
Gesamthaushalt
möglich*

Die staatliche Einnahmenquote dürfte im laufenden Jahr annähernd unverändert bleiben. Einerseits steigt die Steuerquote vor allem aufgrund der Satzanhebung bei der Umsatz- und der Versicherungsteuer, aber auch wegen der weiter kräftigen Zunahme der Erträge aus gewinnabhängigen Steuern. Anderer-

*Annähernd
konstante Ein-
nahmenquote
stark durch
gegenläufige
Entwicklungen
beeinflusst*

seits werden die Einnahmen aus Sozialbeiträgen zurückgehen. Hier zeigen sich die Absenkung des Beitragssatzes der Bundesagentur für Arbeit (BA) von 6,5 % auf 4,2 % und auch die geringeren Sozialbeiträge des Bundes für die Empfänger von Arbeitslosengeld II (ALG II).¹⁾ Höhere Beitragssätze zur gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung gleichen dies insgesamt nur teilweise aus. Darüber hinaus bleibt die Entwicklung der wichtigen gesamtwirtschaftlichen Bezugsgrößen der Abgaben (Bruttolöhne und -gehälter, privater Verbrauch vor Steuern) hinter dem – auch durch den Preiseffekt der Verbrauchsteuererhöhungen bedingten – deutlichen Anstieg des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) zurück.

*Ausgaben-
entwicklung
noch gedämpft*

Die Ausgabenquote wird in diesem Jahr weiter spürbar sinken. Zum einen führt die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung über niedrigere Arbeitslosenzahlen zu geringeren Aufwendungen und – wie regelmäßig im zyklischen Aufschwung – auch über das kräftige nominale BIP-Wachstum zu einer rückläufigen Ausgabenquote. Zum anderen wirkt das moderate Lohnwachstum der letzten Jahre – wie auch auf der Einnahmenseite – derzeit noch dämpfend. Dies hängt damit zusammen, dass viele staatliche Aufwendungen wie Renten und Leistungen bei Arbeitslosigkeit hiervon direkt beeinflusst werden und auch die gegenwärtige Lohnmoderation im öffentlichen Dienst durch die vergangene Entwicklung im privaten Sektor erleichtert wurde. Hinzu kommen ein zahlenmäßig schwacher Rentenzugang und ein anhaltender Personalabbau sowie weitere Maßnahmen wie die Begrenzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I (ALG I), die niedrigeren Sozialbeitrags-

zahlungen für ALG II-Empfänger und geringere Zahlungen für die auslaufende Eigenheimzulage. Demgegenüber könnte es bei den staatlichen Investitionen, die bereits im vergangenen Jahr kräftig gestiegen waren, zu einer Beschleunigung des nominalen Ausgabenzuwachses kommen.

Im kommenden Jahr könnte der Finanzierungssaldo noch etwas günstiger ausfallen, wenn die positive konjunkturelle Entwicklung anhält. In struktureller Betrachtung dürfte er sich gemäß den derzeitigen Planungen aber nicht weiter verbessern. Die im nächsten Jahr in Kraft tretende Unternehmensteuerreform wird zu umfangreichen Einnahmenausfällen führen. Außerdem zeichnet sich eine gewisse Beschleunigung des in den letzten Jahren gedämpften Ausgabenanstiegs ab. Es besteht die Gefahr, dass die günstige Haushaltsentwicklung wie in früheren konjunkturellen Aufschwüngen zum Anlass für weitere Ausgabenerhöhungen oder Abgabensenkungen genommen wird, ohne dabei den teilweise temporären Charakter der Verbesserung zu berücksichtigen. In diesem Fall würde sich die strukturelle Haushaltslage verschlechtern. Die Schuldenquote wird zwar aus heutiger Sicht weiter spürbar sinken, aber immer noch oberhalb der Grenze von 60 % liegen. Die Vorteile der Konsolidierung zeigen sich nicht zuletzt in erheblichen Einsparungen bei den Zinsausgaben. So dürfte der Defizitrückgang allein in den Jahren 2006 und 2007 im Vergleich zu einer gegenüber 2005 unveränderten Defizit-

*2008 weitere
konjunktur-
bedingte
Verbesserung
möglich*

¹⁾ Letzteres führt allerdings bei zunächst unveränderten Ausgaben der Sozialversicherungen zu einer stärkeren Belastung der übrigen Beitragszahler.

quote von 3,2 % zu Minderausgaben von rund 4 Mrd € im Jahr 2008 führen.

*Unterschiedliche
Haushaltsslagen
im Einzelnen*

Das insgesamt positive Bild darf gleichwohl nicht darüber hinwegtäuschen, dass beim Bund, aber auch in einzelnen Ländern und Gemeinden weiterhin ein umfangreicher Konsolidierungsbedarf besteht. Dieser wird bei gesamtstaatlicher Betrachtung überdeckt. Würden die Überschüsse einiger Einheiten (z. B. der BA oder einzelner Länder) zu Abgabensenkungen oder Ausgabenerhöhungen verwendet, so würden sich auch in gesamtstaatlicher Betrachtung die teilweise ungeklärten Haushaltsprobleme wieder zeigen.

*Überschüsse in
wirtschaftlich
günstigen
Zeiten geboten*

Die derzeit günstigen Rahmenbedingungen bieten die Chance, die weiterhin bestehenden Haushaltsungleichgewichte nun rasch zu beseitigen und der Intention der europäischen Haushaltsregeln folgend eine mittelfristig ausgeglichene Haushaltsposition zu erreichen und zu sichern. Nachdem Deutschland im Juni aufgrund der positiven Haushaltsentwicklung aus dem seit Januar 2003 laufenden Defizitverfahren entlassen wurde, müssen nun diese nicht sanktionsbewährten präventiven Vereinbarungen konsequent umgesetzt werden. Hier kann Deutschland eine wichtige Vorbildfunktion in der Europäischen Union übernehmen und damit die Glaubwürdigkeit des nicht zuletzt auf deutschen Druck hin reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts stärken. Nunmehr wird sich zeigen, ob in Ländern, deren öffentlicher Haushalt noch nicht strukturell ausgeglichen ist, das Ziel einer stärkeren Konsolidierung in guten Zeiten, das eines der zentralen Reformelemente darstellt, tatsächlich erreicht wird. In Deutschland soll-

ten Mehreinnahmen oder Minderausgaben zum Defizit- und Schuldenabbau eingesetzt werden. Eine Überschussposition bei günstiger Konjunkturlage ermöglicht nicht zuletzt, bei einer späteren Abschwächung die nationalen und europäischen Vorgaben ohne Rückgriff auf prozyklische Maßnahmen einhalten zu können. Es ist auch zu berücksichtigen, dass erhebliche Unsicherheiten bei der Beurteilung der aktuellen Haushaltslage und insbesondere der weiteren Entwicklung der gewinnabhängigen Steuern bestehen.

Haushalte der Gebietskörperschaften²⁾

Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen³⁾ wuchsen im zweiten Quartal um 12 ½ % gegenüber dem entsprechenden Vorjahrszeitraum (siehe auch die Tabelle auf S. 62). Hierin zeigen sich die Anhebung des Umsatzsteuerregelsatzes sowie der Aufkommenszuwachs bei den Einkommensteuern vor dem Hintergrund der günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die Lohnsteuereinnahmen legten aufgrund des Wachstums der Bruttolöhne und -gehälter, der Begrenzung beim Abzug von Aufwendungen für Berufspendler sowie dem vergleichsweise mäßigen Wachstum der vom Kassenaufkommen abgesetzten Zahlungen (Kindergeld und Altersvorsorgezulage) um

*Weiter starker
Anstieg der
Steuereinnahmen
im zweiten
Quartal...*

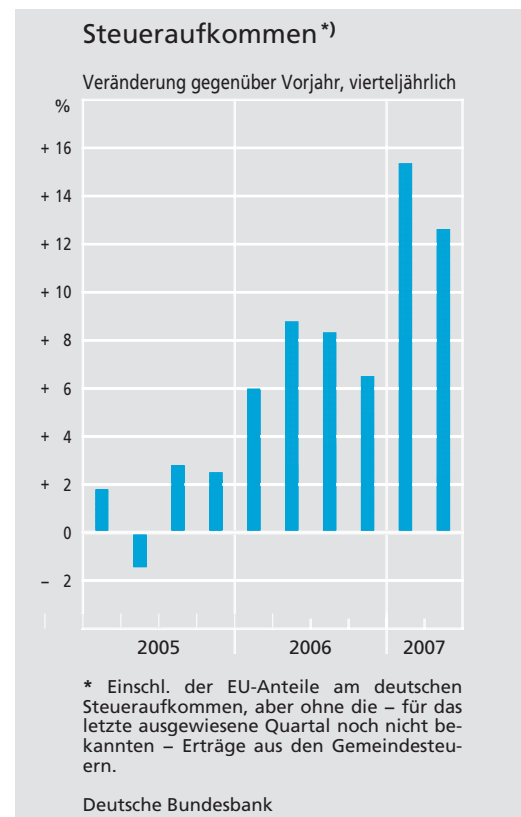
² Der folgenden Berichterstattung liegt die haushaltsmäßige (finanzstatistische) Abgrenzung zugrunde. Eine Kommentierung der zuletzt veröffentlichten Angaben zu den Gemeindefinanzen findet sich in den Kurzberichten des Monatsberichts vom Juli 2007.

³ Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die für das letzte Berichtsquartal noch nicht bekannten Erträge aus den Gemeindesteuern.

knapp 8 ½ % zu. Das Aufkommen aus den sehr stark schwankenden gewinnabhängigen Steuern stieg um 28 %. Die Zunahme reflektiert die günstige Gewinnentwicklung und den vergleichsweise geringen Anstieg der vom Kassenaufkommen abgesetzten Beträge (Eigenheim- und Investitionszulage, Arbeitnehmererstattungen, Erstattungen von Kapitalertragsteuer), wodurch der insgesamt das Bruttoaufkommen dämpfende Einfluss von Rechtsänderungen (v. a. die zweijährige Ausweitung der degressiven Abschreibung) weit mehr als ausgeglichen wurde. Die Umsatzsteuereinnahmen wuchsen um 16 ½ %, was wesentlich mit der Anhebung des Umsatzsteuerregelsatzes von 16 % auf 19 % zusammenhängt.

... und günstiger
Ausblick auf
Gesamtjahr

Der Anstieg des Steueraufkommens um insgesamt 14 % im ersten Halbjahr ist spürbar stärker als der Zuwachs von 10 %, der in der letzten offiziellen Steuerschätzung vom Mai für das Gesamtjahr erwartet wurde (jeweils ohne Gemeindesteuern). Es deutet derzeit einiges darauf hin, dass auch das Jahresergebnis merklich oberhalb der Mai-Prognose liegen wird. Unsicherheiten ergeben sich allerdings nicht zuletzt im Hinblick auf das grundsätzlich sehr volatile Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern.⁴⁾ Es schwankt regelmäßig deutlich stärker, als sich anhand des Zuwachses der als Indikator für die Bemessungsgrundlage herangezogenen Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen sowie anhand der Regierungsschätzungen zur Wirkung von Rechtsänderungen erklären ließe. Nach den zuletzt kräftigen Zuwächsen könnte das mittelfristige Normalniveau inzwischen überschritten worden sein. Angesichts



der Erfahrungen der Vergangenheit empfiehlt sich hier insbesondere als Grundlage für die Haushaltsplanung ein vorsichtiger Ansatz.

Bundshaushalt

Der Bundshaushalt verzeichnete im zweiten Quartal einen Überschuss von 5 ½ Mrd €, nach 1 ½ Mrd € vor Jahresfrist. Ausschlaggebend für die günstige Entwicklung war ein Einnahmestieg um 10 ½ %, der auf dem ausgesprochen kräftigen Wachstum des Steueraufkommens beruhte. Die nichtsteuerlichen Einnahmen gingen aufgrund eines rückläufigen Aussteuerungsbetrages der BA und sinkender Einnahmen der Kapitalrechnung allerdings zurück. Die Gesamtausgaben stiegen im

Dank Steuerzuwachs gestiegener Überschuss im zweiten Quartal

⁴ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, November 2006, S. 56.

Steueraufkommen

Steuerart	1. Halbjahr				2. Vierteljahr				Schätzung für 2007 1) 2)
	2006		2007		2006		2007		
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
Steuereinnahmen insgesamt 2)	207,1	235,8	+ 28,8	+ 13,9	111,2	125,2	+ 14,0	+ 12,6	+ 10,1
darunter:									
Lohnsteuer	57,9	62,7	+ 4,8	+ 8,4	29,8	32,2	+ 2,5	+ 8,3	+ 7,1
Veranlagte Einkommensteuer	3,8	9,0	+ 5,3	+ 140,4	5,9	8,2	+ 2,3	+ 39,9	+ 26,1
Kapitalertragsteuern 3)	12,5	15,7	+ 3,2	+ 25,7	7,0	8,7	+ 1,7	+ 23,4	+ 11,7
Körperschaftsteuer	10,4	11,7	+ 1,3	+ 12,6	5,2	6,2	+ 1,1	+ 20,3	+ 3,1
Steuern vom Umsatz 4)	71,1	83,0	+ 11,9	+ 16,8	35,2	41,0	+ 5,8	+ 16,4	+ 17,7
Energiesteuer	14,2	13,8	- 0,4	- 3,1	9,7	9,2	- 0,5	- 5,1	+ 0,2
Tabaksteuer	6,4	6,4	- 0,0	- 0,2	3,6	3,5	- 0,1	- 3,9	+ 0,8

1 Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2007. —
2 Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die für das letzte ausgewiesene Quartal noch nicht bekannten Erträge aus den Gemeinde-

steuern. — 3 Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag und Zinsabschlag. — 4 Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer.

Deutsche Bundesbank

Frühjahr ebenfalls deutlich (+4 1/2 %). Der größte absolute Zuwachs entfiel auf den aus der Umsatzsteuersatzanhebung finanzierten neuen Zuschuss an die BA. Mehrausgaben entstanden aber nicht zuletzt auch beim Sachaufwand und den Zinsen. Bei Letzteren spielte wohl das höhere Zinsniveau im kürzeren Laufzeitbereich, in dem der Bund mit Schatzanweisungen und Bubills von insgesamt rund 150 Mrd € sowie umfangreichen Kassenkrediten vertreten ist, die entscheidende Rolle.

Der Ende 2006 verabschiedete Haushaltsplan sieht für das laufende Jahr ein Defizit von 20 Mrd € vor. Mit den von der Steuerschätzung im Mai prognostizierten Mehreinnahmen von 10 Mrd € könnte es halbiert werden. Belastungen durch die deutlich niedriger

als veranschlagten Erlöse aus dem Aussteuerungsbetrag sollten durch Entlastungen an anderen Stellen und mögliche noch stärkere Zuwächse bei den Steuereinnahmen ausgeglichen werden können. Allerdings hat das Bundesfinanzministerium inzwischen im Zusammenhang mit der geplanten Ausweitung der Betreuungsplätze für Kleinkinder die Einrichtung eines Sondervermögens angekündigt. In dieses sollen steuerliche Mehreinnahmen eingebracht werden, mit denen die zugesagte Kostenübernahme von 4 Mrd € bis zum Jahr 2013 teilweise vorfinanziert werden soll.⁵⁾ Außerdem könnten Einnahmen aus Vermögensverwertungen für „schlechte Zeiten“ zurückgestellt werden. Von den hier im

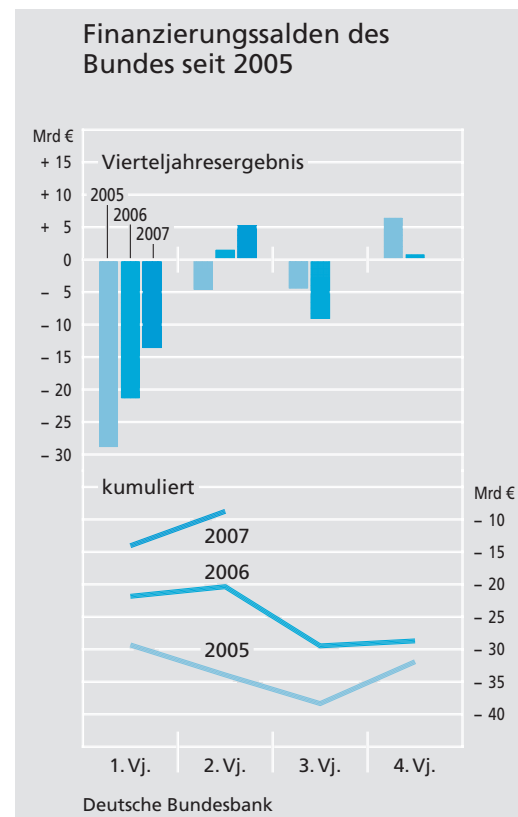
5 Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung der Gemeindefinanzen seit dem Jahr 2000, Monatsbericht, Juli 2007, S. 44.

Nettokredit-
aufnahme
könnte Planan-
satz deutlich
unterschreiten

Haushalt vorgesehenen Erlösen (11 Mrd €) wurden bisher erst 2 Mrd € realisiert. Es ist nicht auszuschließen, dass darauf verzichtet wird, vorhandene Möglichkeiten zu einer überplanmäßigen Rückführung der Nettokreditaufnahme zu nutzen, um deren kontinuierlichen Abbau ausweisen zu können.

*Im Haushalt
2008 kaum
Konsolidierungs-
fortschritt*

Der vom Bundeskabinett Anfang Juli beschlossene Entwurf für den Haushalt 2008 sieht bei weiterhin umfangreichen Vermögensverwertungen eine Nettokreditaufnahme von 13 Mrd € vor. Gegenüber 2007 bleibt der Konsolidierungsfortschritt somit insgesamt sehr eng begrenzt und wird trotz günstiger Konjunktorentwicklung auf künftige Haushaltsjahre verschoben. Die Ausgaben sollen gegenüber dem Plan für 2007 um gut 4 ½ % zunehmen. Dies wird vor allem mit höheren Zahlungen für den Defizitausgleich der Postpensionskasse, aber auch mit Einmaleffekten durch das auslaufende Erziehungsgeld bei bereits voller Wirksamkeit des neuen Elterngelds sowie der Weiterleitung höherer Umsatzsteuerermittel an die BA begründet. Ohne diese Einflüsse steht aufgrund zusätzlicher Aufwendungen insbesondere für Entwicklungshilfe sowie äußere und innere Sicherheit ein Ausgabenzuwachs von knapp 2 % zu Buche.⁶⁾ Die Zielvorgabe des Finanzplanungsrates aus dem vergangenen Jahr, den Ausgabenanstieg auf 1% zu begrenzen, wird mithin auch so deutlich verfehlt. Zudem sind nicht alle Ausgabenermächtigungen beim ausgewiesenen Gesamtvolumen eingerechnet. So wurden unter anderem weitere Ausgabenansätze unter dem Vorbehalt vorgesehen, dass noch nicht bezifferte Einnahmen aus der Veräuße-



rung von CO₂-Zertifikaten wie auch aus Verkäufen bei der Bundeswehr zu erzielen sind.

Auf der Einnahmenseite ergibt sich für die Steuern gegenüber der offiziellen Mai-Schätzung für 2007 ein Zuwachs von 3 %. Dabei wurden das Ergebnis der Steuerschätzung für 2008 um 2 Mrd € pauschal nach oben angepasst und verschiedene zusätzliche Rechtsänderungen – insbesondere die Unternehmen-

⁶⁾ Grundsätzlich ist die Bereinigung des Ausgabenzuwachses um Sondereffekte nicht unproblematisch und birgt die Gefahr von Willkür. So ist ein höherer Bundeszuschuss an die BA letztlich eine Leistung, die finanziert werden muss. Weiterhin wären neben den Sonderbelastungen auch -entlastungen etwa bei den Zahlungen für Bahnpensionäre, Kriegsoferversorgung und dem auslaufenden Ganztagschulprogramm herauszurechnen. In der Vergangenheit wäre insbesondere die Sonderentlastung durch die vorübergehende Reduzierung der Zuweisungen an die Postpensionskasse – wegen der dort erfolgten Verbriefungsgeschäfte – explizit herauszustellen gewesen.

Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes

in Mrd €

	Ist 2006	Soll 2007 1)	Ent- wurf 2008 2)	Finanzplan		
				2009	2010	2011
Ausgaben	261,0	270,5	283,2	285,5	288,5	289,7
darunter:						
Investitionen	22,7	24,0	24,3	24,1	24,1	23,7
Einnahmen	233,1	250,9	270,3	275,0	282,5	289,7
darunter:						
Steuerein- nahmen	203,9	220,5	237,1	247,9	252,6	260,3
Nettokredit- aufnahme	27,9	19,6	12,9	10,5	6,0	-
Nachrichtlich: Ausgabenzu- wachs in %	+ 0,5	+ 3,6	3) + 4,7	+ 0,8	+ 1,1	+ 0,4

1 Einschl. der Entlastung aus Anspruchsveräußerungen der Postpensionskasse sind Vermögensveräußerungen von rd. 15 Mrd € eingestellt. — 2 Vermögensverwertung von rd. 12 Mrd € eingestellt. — 3 Bereinigt um Sonder- und Einmaleffekte (Auslaufen der Entlastung durch Forderungsveräußerungen bei der Postpensionskasse, Umstellung auf das Elterngeld, höherer mehrwertsteuerfinanzierter Zuschuss an die Bundesagentur für Arbeit) ergibt sich ein Anstieg von 1,9%.

Deutsche Bundesbank

steuerreform – berücksichtigt. Darüber hinaus ist geplant, den Aussteuerungsbetrag ab 2008 durch einen Eingliederungsbeitrag zu ersetzen, mit dem die BA die Hälfte der Verwaltungs- und Integrationskosten für ALG II-Empfänger übernehmen soll. Daraus sollen Einnahmen von 5 Mrd € erzielt werden. Gegenüber einem fortbestehenden Aussteuerungsbetrag dürften damit letztlich Mehreinnahmen von etwa 2 Mrd € verbunden sein. Grundsätzlich wäre eine klare Trennung von durch Beiträge zu finanzierenden Versicherungsleistungen und aus dem Steueraufkommen zu zahlenden sozialpolitischen Aufgaben angezeigt. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Finanzbeziehungen zu den Sozialversicherungen genutzt werden, um aktuell angestrebte Haushaltskennzahlen des Bundes zu erreichen.

Die mittelfristige Finanzplanung stellt für das Endjahr 2011 einen Bundeshaushalt ohne Nettokreditaufnahme in Aussicht. Dazu soll der Ausgabenzuwachs nach 2008 auf jahresdurchschnittlich $\frac{3}{4}$ % begrenzt werden. Diese Zielmarke setzt in künftigen Haushaltsverhandlungen eine erheblich stärkere Ausgabendisziplin voraus als im laufenden und kommenden Jahr. Allerdings könnte die unterstellte positive Entwicklung des Steueraufkommens zu weiteren Ausgabenwünschen führen, wie die Erfahrungen in diesem Jahr zeigen. Zudem wird offenbar auch 2011 der Haushaltsausgleich nur durch einen Rückgriff auf Privatisierungserlöse in Höhe von 6 Mrd € erreicht.

*Haushalts-
ausgleich
2011 mit
Einmal Erlösen
angestrebt*

Im Rahmen der zweiten Stufe der Föderalismusreform wird eine Härtung der Verschuldungsregeln diskutiert. Diese hat zuletzt auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zu den Bundeshaushalten für 2004 angemahnt. Die Frage, ob die Haushaltsgesetze gegen die Kreditgrenze des Artikel 115 GG verstießen, hat das Gericht mehrheitlich verneint. Danach durfte die Regierung trotz damaliger Wachstumserwartungen davon ausgehen, dass der Ausnahmetatbestand einer ersten Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorlag sowie dass die vorgezogene Steuersenkung und das spätere Festhalten am finanzpolitischen Kurs zur Störungsabwehr geeignet waren. Dagegen hatte sich der Sachverständigenrat, dessen Einschätzung nach dem Verfassungsgerichtsurteil von 1989 besonderes Gewicht zukommt, in seinen Gutachten hierzu recht kritisch geäußert. Faktisch hat sich nach Auffassung der Richter in den letzten Jahren die Unwirksamkeit des

*Bundes-
verfassungs-
gericht kritisiert
geltende
Kreditgrenze*

Artikel 115 GG gezeigt. Eine Korrektur sei aber Aufgabe des Verfassungsgesetzgebers und nicht der Richter. Reformvorgaben wurden in dem Urteil nicht gemacht. In Minderheitenvoten wurde aber zumindest eine erheblich strengere Eingrenzung des Investitionsbegriffs und damit der Verschuldungsmöglichkeiten gefordert. Bei der Föderalismusreform II ist nun von besonderer Bedeutung, dass die Nettokreditaufnahme in den Verfassungen wirksam beschränkt wird. Die im Stabilitäts- und Wachstumspakt verankerte Vorgabe eines strukturell praktisch ausgeglichenen Haushalts wäre ein geeigneter Baustein, der die Gestaltungsanfälligkeit investitionsbezogener Kreditgrenzen und Widersprüche zu den europäischen Verpflichtungen vermeiden würde.

Länderhaushalte

*Weiter günstige
Entwicklung
der Länder-
haushalte im
zweiten Quartal*

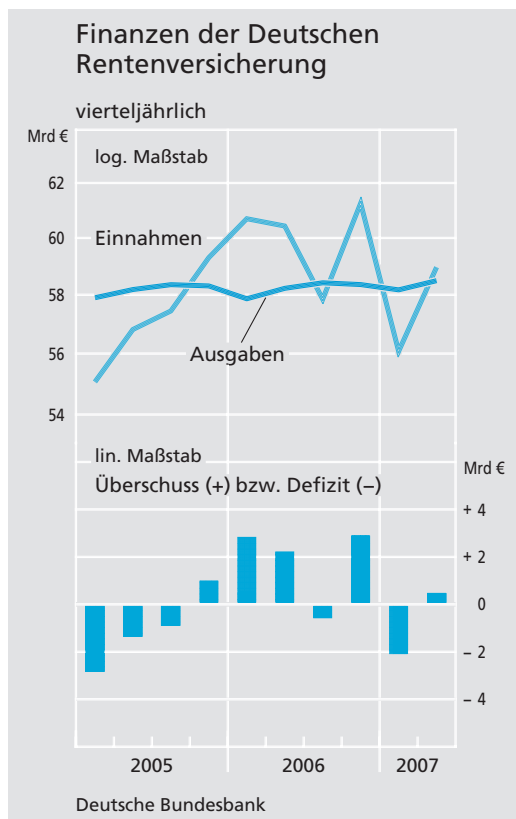
Im zweiten Quartal verbuchten die Länderhaushalte einen deutlichen Überschuss von 5 ½ Mrd €, nach einem ausgeglichenen Saldo vor Jahresfrist. Die Einnahmen stiegen um insgesamt 10 ½ %, insbesondere gestützt auf eine positive Entwicklung des Steueraufkommens. Die Ausgaben wuchsen mit 2 % wesentlich verhaltener. Infolge gestiegener Steuereinnahmen dürften die Zuweisungen an die Gemeinden zwar insgesamt erheblich umfangreicher ausgefallen sein, die besonders gewichtigen Personalaufwendungen gingen aber leicht zurück.

Vor dem Hintergrund des starken Anstiegs des Steueraufkommens und im Vergleich dazu deutlich geringerer Ausgabensteigerungen kann für 2007 ein insgesamt etwa ausge-

glichener Abschluss der Länderhaushalte erwartet werden. Auf der einen Seite erwarten Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen bereits in diesem Jahr mindestens ausgeglichene Haushalte. Baden-Württemberg, Berlin und Sachsen-Anhalt planen, spätestens ab 2008 ohne neue Schulden auszukommen. Auf der anderen Seite zögern einige Länder noch immer, einen schnellen Haushaltsausgleich anzustreben. Dies gilt in besonderem Maße sowohl für das Saarland und Bremen, die noch auf Sanierungshilfen des Bundes klagen, als auch für Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Rheinland-Pfalz nimmt zwar einen längeren Übergangszeitraum bis zum Erreichen des Haushaltsausgleichs in Kauf, trägt dafür aber den wachsenden Versorgungslasten durch die Bildung relativ umfangreicher Rücklagen Rechnung.

Weitere Anstrengungen würden – wie beim Bund – die baldige Umsetzung strengerer Verschuldungsgrenzen erleichtern. Allerdings sind die Länder bei der rechtlichen Fixierung von ambitionierteren Grenzen noch zurückhaltend. Bisher gilt ein gesetzlich geregeltes Verbot nicht mit der Konjunktur oder Ausnahmesituationen begründeter Kreditaufnahmen lediglich in Bayern. Baden-Württemberg plant inzwischen eine ähnliche Regelung in der Landeshaushaltsordnung ab dem Jahr 2008. Um die Bindungswirkung zu stärken, wäre jedoch grundsätzlich eine Verankerung in den Landesverfassungen vorzuziehen. Hier kommt der zweiten Stufe der Föderalismusreform große Bedeutung zu.

*Zwar annähernd
ausgeglichene
Länderhaushalte
2007, mitunter
aber noch
Konsolidierungs-
bedarf*



Sozialversicherungen⁷⁾

Rentenversicherung

Verbesserung der Finanzlage durch höheren Beitragssatz und günstige Konjunktur

In der gesetzlichen Rentenversicherung übertrafen im zweiten Quartal die Einnahmen die Ausgaben um ½ Mrd €. Im gleichen Vorjahresquartal hatte sich mit gut 2 Mrd € ein höherer Überschuss ergeben, der jedoch vor allem auf einmalige Mehreinnahmen infolge der früher fälligen Sozialbeiträge mit einer bis Juli 2006 reichenden Übergangsregelung zurückzuführen war. Die jahreszeitlich typische Verbesserung der Finanzlage vom ersten zum zweiten Quartal fiel in diesem Jahr mit 2 ½ Mrd € deutlich kräftiger aus als im mittelfristigen Durchschnitt. Dies ist insbesondere unter Berücksichtigung des milden Winters und des deshalb bereits relativ finanzstarken ersten

Vierteljahres bemerkenswert. Insgesamt haben sich der zum Jahresbeginn von 19,5 % auf 19,9 % angehobene Beitragssatz sowie die günstige Beschäftigungs- und die wieder stärkere Entgeltentwicklung positiv auf die Rentenkassen im ersten Halbjahr ausgewirkt. Auf der Ausgabenseite kam es nur zu einem geringfügigen Anstieg. Während die Rentenzahlungen kaum wuchsen, nahmen die Ausgaben der Rentenversicherung für die Beiträge zur Krankenversicherung der Rentner aufgrund der zum Jahresbeginn insgesamt stark angehobenen Beitragssätze mit 5 ½ % sehr viel kräftiger zu.⁸⁾

In der zweiten Jahreshälfte ist einerseits mit einem weiteren deutlichen Anstieg der beitragspflichtigen Entgelte zu rechnen. Andererseits wird die Rentenanpassung um 0,54 % zum 1. Juli 2007 die Ausgabenzunahme verstärken. Die günstige Beschäftigungsentwicklung des vergangenen Jahres wirkt sich über den Nachhaltigkeitsfaktor dabei rentensteigernd aus. Insgesamt wird die gesetzliche Rentenversicherung zum Jahresende wohl mit einem weitgehend ausgeglichenen Ergebnis abschließen. Unter Berücksichtigung der stärker steigenden Durchschnittsentgelte und der positiven Beschäftigungsentwicklung im laufenden Jahr könnte sich im kommenden Jahr eine höhere Rentenanpassung ergeben. Der konjunkturell be-

Im Gesamtjahr weitgehend ausgeglichenes Ergebnis zu erwarten

⁷ Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts vom Juni 2007 ausführlich kommentiert.

⁸ Beitragssatzänderungen der gesetzlichen Krankenkassen werden für Renten ab dem dritten der Veränderung folgenden Monat wirksam (§ 247 SGB V). Die Beitragssatzerhöhungen im Januar (im Vorjahresvergleich durchschnittlich von 14,2 % auf 14,8 %) wurden somit ab April 2007 ausgabenwirksam.

dingt günstigen Einnahmenentwicklung würden also schon bald höhere Ausgaben folgen.

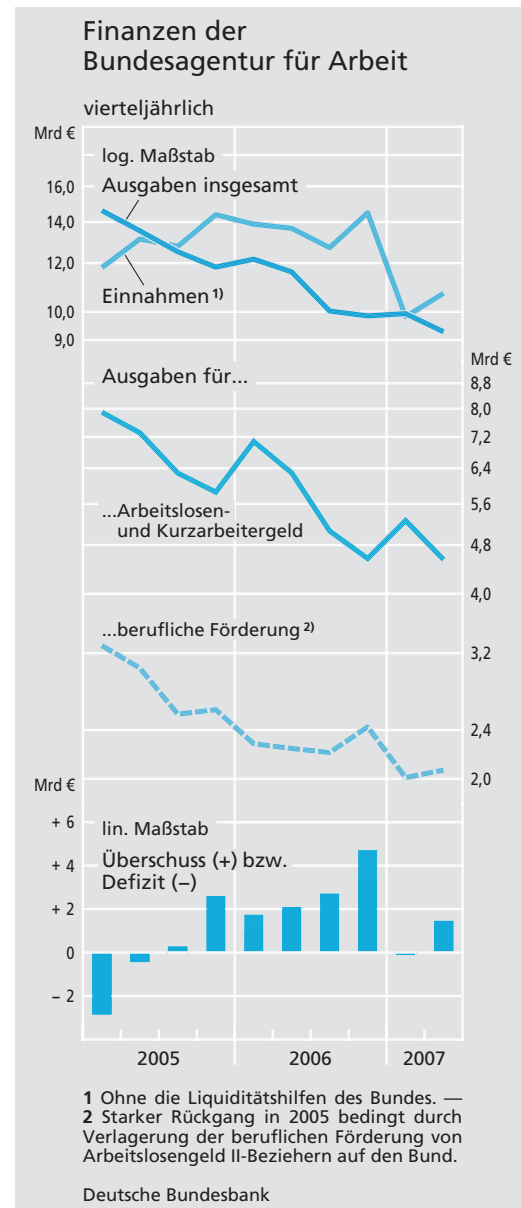
Bundesagentur für Arbeit

Überschuss im zweiten Quartal

Die BA verzeichnete im zweiten Quartal einen Überschuss von 1½ Mrd €. Aufgrund des auch hier bestehenden Basiseffekts infolge der seit Januar 2006 früher abzuführenden Sozialbeiträge ist der Vergleich mit dem zweiten Vierteljahr 2006 (+ 2 Mrd €) verzerrt. Hinzu kommt, dass der Beitragssatz der BA zum 1. Januar 2007 von 6,5 % auf 4,2 % gesenkt worden ist. Andererseits ist der gleichzeitig neu eingeführte Bundeszuschuss zu berücksichtigen, der im zweiten Quartal 1½ Mrd € betrug. Trotzdem unterschritten die Gesamteinnahmen ihren Vorjahrswert um 21½ %. Allerdings sanken die Ausgaben kaum langsamer (- 20 %).

Minderausgaben bei Lohnersatzleistungen durch Konjunktur und kürzere Bezugsdauern

Zu dem anhaltenden deutlichen Ausgabenrückgang haben in erster Linie die gesunkenen Aufwendungen für das ALGI beigetragen, die um 28½ % abnahmen. Entscheidend hierfür war wiederum, dass die Zahl der Leistungsempfänger um 27 % zurückgegangen ist. Hierin spiegelt sich nicht nur die günstige Arbeitsmarktlage wider, die insbesondere erst kurzzeitig Arbeitslosen die Wiederbeschäftigung erleichtert, sondern auch die seit dem 1. Februar 2007 finanzwirksame Verkürzung der maximalen Bezugsdauern auf grundsätzlich 12 Monate (18 Monate für über 55-Jährige). Darüber hinaus fiel der Aussteuerungsbetrag im zweiten Quartal deutlich niedriger aus als vor einem Jahr. Hinzu kam, dass für die aktive Arbeitsmarktpolitik fast 8 % weniger ausgegeben wurde.



Im Gesamtjahr 2007 wird die BA einen deutlichen Überschuss ausweisen und damit ihre Rücklagen weiter auffüllen können. Zum 1. Januar 2008 soll der Aussteuerungsbetrag insbesondere durch einen (schätzungsweise um etwa 2 Mrd € höheren) Eingliederungsbeitrag ersetzt werden. Damit soll die BA die Hälfte der Kosten des Bundes für die Verwaltung und die Eingliederungsmaßnahmen für Bezieher von ALG II tragen. Außerdem ist ge-

Auch im Gesamtjahr Überschuss zu erwarten

plant, den Beitragssatz um weitere 0,3 Prozentpunkte auf dann 3,9% zu senken. Insgesamt ergeben sich Mehrbelastungen von etwa 4 ½ Mrd €. Das scheint dann verkraftbar, wenn die Zahl der Empfänger von ALG I im langfristigen Durchschnitt das jetzt erreichte Niveau von jahresdurchschnittlich etwa 1,1 Millionen nicht übersteigen würde. Zwischen 1999 und 2006 lag die durchschnittliche Empfängerzahl allerdings deutlich höher, nämlich im Mittel bei knapp 1,8 Millionen. Zwar dürften die Reformen am Arbeitsmarkt dazu beigetragen haben, dass die Zahl der Bezieher von ALG I – teilweise auf Kosten höherer Empfängerzahlen beim ALG II – im Schnitt deutlich zurückgeht. Die Unsicherheit von Schätzungen dieses Effekts ist jedoch erheblich.

Die aktuelle Diskussion über die Verwendung der Überschüsse der BA belegt, dass eine klare und transparente Trennung von beitragsfinanzierten Versicherungs- und steuerfinanzierten Transferleistungen ein wichtiges Ziel künftiger finanzpolitischer Reformen darstellen sollte. Hierdurch könnte die Akzeptanz der Sozialversicherungssysteme erhöht, eine nachvollziehbare sowie stärker zielgerichtete Umverteilungspolitik unterstützt und somit die Qualität der Staatsfinanzen verbessert werden. Insbesondere ließe sich damit eher vermeiden, dass nur Beitragszahler zur Finanzierung bestimmter gesamtgesellschaftlicher Aufgaben herangezogen werden.

*Trennung von
Versicherungs-
und Umverteilungsleistungen*