

Öffentliche Finanzen

Staatlicher Gesamthaushalt

Die Lage der Staatsfinanzen in Deutschland verbessert sich im laufenden Jahr weiter spürbar. Zum ersten Mal seit der deutschen Vereinigung dürfte ein ausgeglichenes gesamtstaatliches Budget (in VGR-Abgrenzung)¹⁾ erreicht werden, nachdem im Vorjahr noch ein Defizit von 1,6 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu verzeichnen war. Zu diesem Rückgang trägt zwar auch die günstige Konjunkturentwicklung bei, ein großer Teil ist aber auf strukturelle Verbesserungen wie insbesondere die Umsatzsteuersatzerhöhung und die Fortsetzung der moderaten Ausgabenentwicklung zurückzuführen. Die Schuldenquote, die 2006 nur geringfügig auf 67,5 % sank, geht in diesem Jahr spürbar zurück. Dennoch wird die im EG-Vertrag festgelegte Obergrenze von 60 % weiter merklich überschritten werden.

*2007 etwa
ausgeglichener
Staatshaushalt
zu erwarten*

Die staatliche Einnahmenquote wird trotz der Abgabenerhöhungen wohl nur wenig zunehmen. Zwar haben die zu Jahresbeginn in Kraft getretenen Rechtsänderungen per saldo erhebliche Einnahmensteigerungen zur Folge. Insbesondere übertreffen die Mehreinnahmen aus der Anhebung der Regelsätze von Umsatz- und Versicherungsteuer um drei Prozentpunkte sowie aus den höheren Beitragssätzen zur gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung deutlich die Ausfälle infolge des um 2,3 Prozentpunkte gesenkten Beitragssatzes der Bundesagentur für Arbeit (BA). Außerdem dürften die gewinnabhängigen Steuern auch im laufenden Jahr merklich stärker wachsen

*Einnahmen-
quote steigt
trotz Abgaben-
erhöhungen
allenfalls leicht*

¹ Ohne Berücksichtigung der außerordentlichen Erlöse aus UMTS-Lizenzen im Jahr 2000.

als aufgrund von Rechtsänderungen und der kräftigen Entwicklung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, die als Indikator für die Bemessungsgrundlage herangezogen werden, zu erwarten wäre. Diesen Einnahmenverbesserungen steht aber entgegen, dass wichtige gesamtwirtschaftliche Bezugsgrößen der staatlichen Einnahmen, wie die Bruttolohn- und -gehaltssumme und vor allem der private Verbrauch vor Steuern, langsamer steigen als das durch den Preiseffekt der Verbrauchsteuererhöhungen verstärkt wachsende nominale BIP. Die weiter günstige Entwicklung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen bildet hier nur ein kleineres Gegengewicht. Schließlich dürften die nicht-steuerlichen Einnahmen in absoluter Betrachtung stagnieren.

*Moderater
Ausgaben-
zuwachs und
günstige
Konjunktur-
entwicklung
senken
Ausgabenquote*

Das Wachstum der Staatsausgaben beschleunigt sich im Vergleich zum Vorjahr zwar etwas, bleibt aber ebenfalls deutlich hinter der kräftigen Zunahme des nominalen BIP zurück, so dass die Ausgabenquote um etwa 1½ Prozentpunkte sinken könnte. Zum Teil hängt dieser starke Rückgang mit der günstigen konjunkturellen Entwicklung zusammen. Letztere hat neben dem senkenden Einfluss über den Nenner der Quote geringere arbeitsmarktbedingte Aufwendungen zur Folge. Darüber hinaus sinkt die Ausgabenquote auch in struktureller Betrachtung spürbar. Die bisher moderate gesamtwirtschaftliche Lohnentwicklung dämpft neben den staatlichen Einnahmen auch die Ausgabenzuwächse maßgeblich – ohne dass dies mit aktiven finanzpolitischen Konsolidierungsmaßnahmen verbunden ist. So sind viele staatliche Sozialleistungen, wie die Renten und das Arbeitslosengeld I (ALG I),

an den vorausgegangenen Zuwachs der Pro-Kopf-Verdienste gekoppelt. Auch Lohnzuwächse im öffentlichen Dienst stehen in Verbindung mit der Entwicklung im privaten Sektor, wobei mit den zuletzt weitgehend konstanten Tarifentgelten eine noch darüber hinausgehende Dämpfung verbunden ist. Daneben tragen aber auch gesetzliche Maßnahmen, wie die im Jahr 2003 beschlossene Verkürzung der maximalen Bezugsdauern für das ALG I, die Verminderung der Sozialbeiträge für Empfänger von Arbeitslosengeld II (ALG II) und die Abschaffung der Eigenheimzulage für Neufälle, zu der verhaltenen Ausgabenentwicklung bei.²⁾ Stark ausgeweitet werden dagegen die staatlichen Investitionen.

Im kommenden Jahr wird der gesamtstaatliche Haushalt voraussichtlich wieder ungünstiger abschließen. Dabei dürfte der aus heutiger Sicht weiterhin positive Konjunkturlauf die Verschlechterung an anderer Stelle teilweise verdecken. Diese wird zum einen von den gewinnabhängigen Steuern geprägt. Deren Aufkommen wird nicht nur durch die Steuerausfälle im Zusammenhang mit der 2008 in Kraft tretenden Unternehmensteuerreform erheblich gedämpft. Nach dem bisherigen rasanten Anstieg dürfte 2007 auch ein Niveau erreicht worden sein, das spürbar über das Normalmaß hinausgeht. Insgesamt sieht die jüngste offizielle Steuerschätzung vor diesem Hintergrund nicht nur aufgrund der Steuersenkungen eine schwache Aufkom-

*2008 wieder
Verschlechterung
des
konjunktur-
bereinigten
Saldos*

²⁾ Die Kürzung der Rentenbeitragszahlungen für ALG II-Empfänger vermindert allerdings in gleichem Maße die Einnahmen der Sozialversicherungen und stellt insofern aus gesamtstaatlicher Sicht zunächst nur eine Bilanzverkürzung dar.

mententwicklung der gewinnabhängigen Steuern voraus. Schließlich dürften die Turbulenzen an den Finanzmärkten zu Steuerausfällen führen, wenngleich diese zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht verlässlich abzuschätzen sind. Zum anderen werden sich auch die Sozialbeiträge aufgrund der beabsichtigten starken Senkung des Beitragssatzes der BA vergleichsweise schwach entwickeln. Insgesamt könnte die staatliche Einnahmenquote daher deutlich sinken. Allerdings wird auch die Ausgabenquote – wenngleich weniger stark – zurückgehen, da vor allem die Alterssicherungs- und die Arbeitsmarktausgaben langsamer wachsen als das nominale BIP. Der Ausgabenanstieg wird sich aber gegenüber den Vorjahren merklich beschleunigen.

*Günstige
Haushalts-
entwicklung...*

Die öffentlichen Finanzen haben sich zuletzt sehr günstig entwickelt. Mit dem wohl auch in struktureller Betrachtung³⁾ erreichbaren Haushaltsausgleich könnte ein von der Bundesregierung erst für 2010 avisiertes zentrales Ziel des Stabilitäts- und Wachstumspakts bereits 2007 erreicht werden. Wird dieses Ziel auch in den kommenden Jahren eingehalten oder ein struktureller Haushaltsüberschuss erzielt, kann die Schuldenquote in einem überschaubaren Zeitraum unter den Referenzwert von 60 % gesenkt werden. Die resultierende relative Erleichterung beim Schuldendienst würde helfen, die absehbaren Ausgabenzuwächse insbesondere aufgrund der Alterung der Bevölkerung zu bewältigen. Strukturelle Überschüsse würden verstärkt hierzu beitragen sowie jüngere und künftige Generationen zusätzlich entlasten.

Der Ausblick auf 2008 verdeutlicht, dass die Ausgabenzuwächse weiterhin eng begrenzt

werden müssen, um die erreichte Haushaltskonsolidierung nicht zu gefährden und gegebenenfalls die Abgabenlast senken zu können. Dabei ist zu beachten, dass bei günstiger Konjunkturlage ein strukturell ausgeglichener Haushalt mit Überschüssen in unbereinigter Betrachtung einhergeht. Allerdings ist zu erwarten, dass sich die unbereinigte – und stärker noch die strukturelle – Position bereits 2008 wieder verschlechtert. Zudem ist die derzeitige finanzpolitische Diskussion zumeist durch Forderungen nach defiziterhöhenden Maßnahmen gekennzeichnet. Angesichts der Gefahr, dass der bis zuletzt beobachtete steile Anstieg des Aufkommens der gewinnabhängigen Steuern nicht nachhaltig ist, und da auch von den Finanzmarkturbulenzen Risiken für die staatlichen Haushalte ausgehen, wäre eine Lockerung des Konsolidierungskurses problematisch.

*... nicht durch
defizit-
erhöhende
Maßnahmen
gefährden*

Haushalte der Gebietskörperschaften⁴⁾

Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen⁵⁾ wuchsen im dritten Quartal 2007 erneut kräftig um 9 ½ % (10 ½ Mrd €) gegenüber dem entsprechenden Vor-

³ Unter „strukturell“ wird im Rahmen des europäischen Haushaltsüberwachungsverfahrens eine um konjunkturelle Einflüsse und temporäre Maßnahmen bereinigte Haushaltsposition verstanden. Im Hinblick auf die deutsche Haushaltsposition im Jahr 2007 ist zu berücksichtigen, dass sich das sehr erratisch entwickelnde Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern derzeit auf einem außerordentlich hohen Niveau befinden dürfte, was bei dieser Bereinigung nur begrenzt erfasst wird.

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

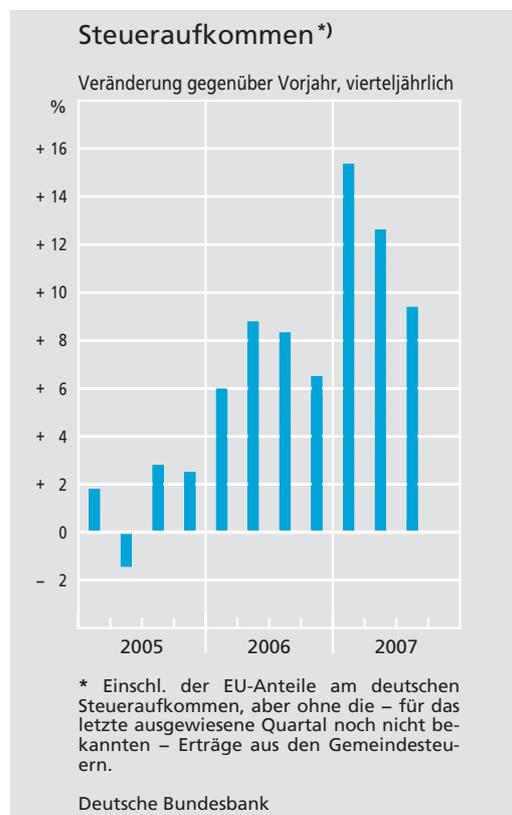
⁵ Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die für das letzte Berichtsquartal noch nicht bekannten Erträge aus den Gemeindesteuern.

Steuer-
einnahmen
stiegen im
dritten Quartal
weiter kräftig

jahreszeitraum (siehe auch die Tabelle auf S. 66). Ausschlaggebend waren der Anstieg bei den Steuern vom Umsatz um 15 % infolge der Satzanhebung zu Jahresbeginn sowie die Zunahme des Aufkommens aus den Einkommensteuern um 8 ½ % bei einer günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Dabei war für das Plus bei der Lohnsteuer (+ 7 ½ %) neben dem spürbaren Zuwachs der Brutto-lohn- und -gehaltssumme der Progressions-effekt von Bedeutung. Außerdem ging das vom Kassenaufkommen abgesetzte Kindergeld zurück, und die Einschränkung beim Abzug der Aufwendungen von Berufspendlern wirkte aufkommenserhöhend.⁶⁾ Die Erträge aus den gewinnabhängigen Steuern stiegen ebenfalls stark an (+10 %), wobei sich die Dynamik gegenüber dem ersten Halbjahr verringerte. Die Abschwächung ergibt sich allerdings zum größeren Teil daraus, dass das Aufkommen der ersten Jahreshälfte aufgrund geringerer Absetzungen für die auslaufende Eigenheimzulage und niedrigerer Erstattungen an Arbeitnehmer stark erhöht wurde.

Steuer-
schätzung
für 2007
angehoben

Für das Gesamtjahr wird gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung mit einem starken Zuwachs der Steuereinnahmen (inklusive Gemeindesteuern + 10 ½ %) und einem Anstieg der Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung um 1,2 Prozentpunkte auf 22,2 %) gerechnet. Hierin zeigen sich vor allem die höheren Steuersätze bei der Umsatz- und der Versicherungsteuer sowie die starke Zunahme bei den Steuern vom Einkommen. Gegenüber der letzten offiziellen Steuerschätzung vom Mai wurden die Einnahmenerwartungen damit um 4 ½ Mrd € angehoben. Eine gewisse Aufwärtskorrektur ergibt sich durch die nun



noch etwas günstiger eingeschätzte gesamtwirtschaftliche Entwicklung.⁷⁾ Der größere Teil geht aber auf einen noch stärker als zuvor erwarteten Zuwachs bei den gewinnabhängigen Steuern zurück, der sich nicht aus dem Anstieg der makroökonomischen Bezugsgröße (Unternehmens- und Vermögenseinkommen) und der geschätzten Wirkung von Rechtsänderungen erklärt.

Für 2008 werden insgesamt ein Aufkommenswachstum von 3 % und ein Rückgang

Erwartung
für 2008 nicht
ungünstig...

⁶ Derzeit sind beim Verfassungsgericht Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der 2007 in Kraft getretenen Neuregelung der Entfernungspauschale anhängig und können wieder Freibeträge nach altem Recht auf den Lohnsteuerkarten eingetragen werden.

⁷ Die Bundesregierung erwartet für das laufende Jahr ein BIP-Wachstum von nominal 4,4 % (im Mai: 4,0 %) und real 2,4 % (2,3 %). Für 2008 wird aber ein etwas geringerer Zuwachs von nominal 3,5 % (3,7 %) und real 2,0 % (2,4 %) prognostiziert.

Steueraufkommen

Steuerart	1. bis 3. Vierteljahr				3. Vierteljahr				Schätzung für 2007 1)
	2006		2007		2006		2007		Veränderung gegenüber Vorjahr in %
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd € in %		Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd € in %		
Steuereinnahmen insgesamt 2)	317,3	356,5	+ 39,1	+ 12,3	110,3	120,6	+ 10,4	+ 9,4	+ 11,0
darunter:									
Lohnsteuer	87,1	94,1	+ 7,0	+ 8,1	29,2	31,4	+ 2,2	+ 7,5	+ 8,1
Gewinnabhängige Steuern 3)	42,3	53,7	+ 11,4	+ 26,9	15,7	17,3	+ 1,6	+ 10,2	+ 20,8
davon:									
Veranlagte									
Einkommensteuer	10,0	16,3	+ 6,3	+ 62,9	6,3	7,3	+ 1,0	+ 16,5	+ 43,2
Kapitalertragsteuern 4)	15,8	20,1	+ 4,3	+ 27,0	3,4	4,5	+ 1,1	+ 32,0	+ 26,0
Körperschaftsteuer	16,4	17,2	+ 0,8	+ 4,8	6,1	5,6	- 0,5	- 8,4	- 0,8
Steuern vom Umsatz 5)	108,2	125,7	+ 17,5	+ 16,2	37,1	42,6	+ 5,6	+ 15,0	+ 15,9
Energiesteuer	24,3	23,7	- 0,6	- 2,4	10,0	9,9	- 0,1	- 1,4	- 1,4
Tabaksteuer	10,1	10,2	+ 0,1	+ 0,6	3,7	3,8	+ 0,1	+ 2,0	- 0,3

1 Laut offizieller Steuerschätzung vom November 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 Arbeitnehmererstattungen, Eigenheim- und Investitionszulage vom Aufkommen abgesetzt. — 4 Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag und Zinsabschlag. — 5 Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer.

Deutsche Bundesbank

der Steuerquote auf 22,1% prognostiziert. Dabei wirken im nächsten Jahr einerseits die Rechtsänderungen per saldo aufkommensmindernd. Außerdem wird eine gewisse Gegenbewegung zu dem sehr starken Wachstum der gewinnabhängigen Steuern in den vorangegangenen Jahren unterstellt, auch wenn keine gravierenden negativen Auswirkungen der Finanzmarkturbulenzen angenommen wurden. Andererseits wird die Progression bei der Einkommensteuer aufgrund des vergleichsweise starken Zuwachses der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter für sich genommen zu einer höheren Steuerquote führen. Gegenüber der Mai-Schätzung wurden die Erwartungen damit kaum verändert. Allerdings sind nun erstmals die finanziellen Wirkungen der 2008 in Kraft tretenden Unternehmensteuerreform berücksich-

tigt, die erst nach der Mai-Schätzung verabschiedet wurde⁸⁾ und nach Einschätzung der Bundesregierung zu Mindereinnahmen von 6½ Mrd € führen soll. Außerdem erwartet die Bundesregierung nun die Steuerausfälle im Zusammenhang mit dem EuGH-Urteil zur Rechtssache Meilicke⁹⁾ nicht mehr – wie im Mai unterstellt – hauptsächlich für das Jahr 2008, sondern für 2009. Ohne den Einfluss zwischenzeitlich verabschiedeter Rechtsänderungen und ohne die Anpassung im Hinblick auf die Rechtssache Meilicke wurden die Ansätze gegenüber der Mai-Schätzung für 2008

8 Vgl. zur Unternehmensteuerreform auch: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Februar 2007, S. 64 ff.

9 Hierbei geht es um die nachträgliche Berücksichtigung ausländischer Körperschaftsteuerzahlungen bei der Steuerbelastung der Dividenden beim Anteilseigner im Rahmen des 2001 grundsätzlich abgeschafften Anrechnungsverfahrens.

insbesondere aufgrund der höheren Vorjahresbasis um 4 Mrd € angehoben.

... aber von hoher Unsicherheit geprägt

Für 2008 bestehen aber besondere Schätzrisiken aufgrund der Unsicherheiten bezüglich der weiteren Entwicklung bei den gewinnabhängigen Steuern. Diese dürften aufgrund der bis zuletzt verzeichneten sehr starken Zuwächse ihr mittelfristiges Normalniveau überschritten haben, sodass hier mit einer Gegenbewegung zu rechnen ist, die im Hinblick auf Ausmaß und Zeitpunkt aber ungewiss ist. Zudem sind die finanziellen Wirkungen der Unternehmenssteuerreform und der jüngsten Finanzmarktunruhen nur sehr schwer abzuschätzen.

Bundshaushalt

Im dritten Quartal nur moderater Defizitrückgang

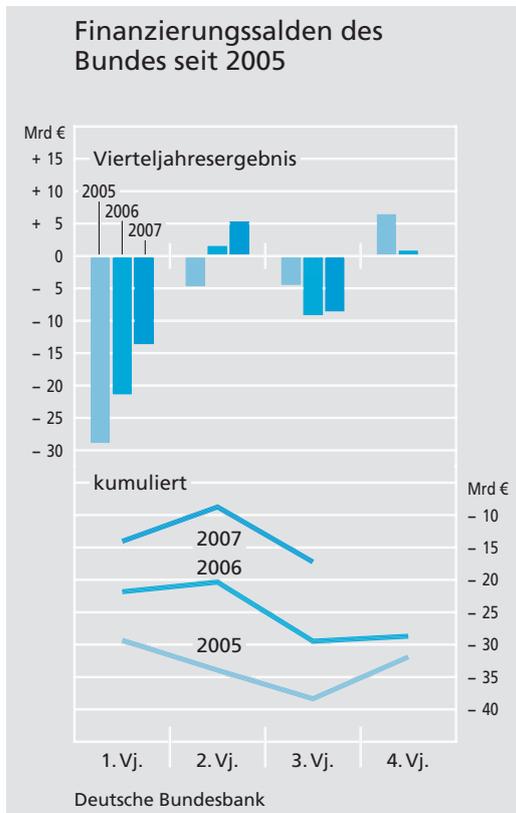
Das Defizit des Bundshaushalts verringerte sich im dritten Quartal gegenüber dem Vorjahr nur leicht auf 8 ½ Mrd €. Die Einnahmen wuchsen mit 5 ½ % beziehungsweise 3 ½ Mrd € etwas moderater als in den Vorquartalen. Der weiter kräftige Zuwachs des Steueraufkommens (+11% bzw. 6 Mrd €) wurde durch stark rückläufige Erlöse aus Vermögensverwertungen (-2 Mrd €) und den sinkenden Aussteuerungsbetrag der BA (-½ Mrd €) merklich gedämpft. Gleichzeitig stiegen die Ausgaben weiter deutlich (+4%). Dabei wuchsen die Zuweisungen an Sozialversicherungen vor allem wegen des in diesem Jahr eingeführten umsatzsteuerfinanzierten Zuschusses an die BA um 2 Mrd €. Daneben fielen auch die Zinsausgaben nicht zuletzt wegen des deutlich höheren Zinsniveaus bei kurzfristigen Schuldtiteln und der zur Jahresmitte übernommenen Schulden des ERP-Sondervermögens um 1 Mrd € höher aus

als vor Jahresfrist. Auch lagen die Investitionszuweisungen – insbesondere an die Bahn – um fast 1 Mrd € höher als im dritten Quartal 2006. Dagegen sanken die Aufwendungen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende um fast 1 Mrd €. Neben der Kürzung insbesondere der Rentenversicherungsbeiträge für Bezieher von ALG II wirkte sich hier auch die positive Arbeitsmarktentwicklung aus.

Die günstige Entwicklung des Steueraufkommens wurde inzwischen in einem Nachtrag für den Bundshaushalt 2007 berücksichtigt. Die Ansätze wurden um insgesamt 11 Mrd € nach oben revidiert. Der Hauptgrund für den Nachtragshaushalt liegt aber in der Finanzierung eines neuen Sondervermögens „Kinderbetreuungsausbau“, mit dem sich der Bund an entsprechenden Investitionen der Länder und Gemeinden beteiligen will und in das gut 2 Mrd € eingezahlt werden.¹⁰⁾ Da die Ausgaben nicht im Budget enthalten waren und auch nicht zulasten späterer Haushalte verbucht werden sollten, wurde eine Ermächtigung durch einen Nachtragshaushalt erforderlich. Gleichzeitig werden die Erlöse aus Vermögensverwertungen nun deutlich niedriger veranschlagt. Das Bundesdefizit soll 2007 mit 14 ½ Mrd € um 5 Mrd € niedriger ausfallen als im ursprünglichen Haushalt. Insgesamt wird ein Teil der unerwarteten Mehreinnahmen zur Ausgabenausweitung herangezogen. Mit der Schaffung von Nebenhaushalten und dem Hin- und Herschieben von Vermögensveräußerungen (zum Teil unter Einschaltung anderer staatlich kontrollierter Stellen) wird

Nachtragshaushalt führt Nettokreditaufnahme nur begrenzt zurück

¹⁰⁾ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung der Gemeindefinanzen seit dem Jahr 2000, Monatsbericht, Juli 2007, S. 44.



die Analyse der grundlegenden Haushaltsentwicklung erschwert und die Aussagekraft der üblichen Haushaltskennziffern vermindert.¹¹⁾

2008 kaum
Konsolidierungs-
fortschritte

Für 2008 ist im Bundeshaushalt nach der Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses eine Absenkung der Nettokreditaufnahme auf 12 Mrd € geplant. Die Mehreinnahmen nach der Steuerschätzung von 1 Mrd € schlagen sich somit in einer Verringerung des Defizits nieder. Allerdings wurden zuletzt auch noch Ausgabensteigerungen beschlossen, die durch geringere Veranschlagungen insbesondere bei den Zinsausgaben und den Zuschüssen an die Rentenversicherung ausgeglichen werden sollen. Insgesamt wirkt neben Ausfällen durch die Unternehmensteuerreform insbesondere belastend, dass die Postpensionskasse inzwischen die aus Verbriefungsgeschäften einge-

nommenen Mittel verbraucht hat und der Bund ab 2008 die Leistungsausgaben von 6 Mrd € praktisch allein finanzieren muss¹²⁾ – 2007 sind hierfür lediglich ½ Mrd € vorgesehen. Außerdem führen höhere umsatzsteuerfinanzierte Zuweisungen an die BA und höhere Gesamtausgaben für das Elterngeld und das auslaufende Erziehungsgeld zu Mehrbelastungen von jeweils 1 Mrd € gegenüber dem Soll 2007. Diese Faktoren werden als wichtige Gründe dafür genannt, dass das Ausgaben-soll 2008 um 4% über den Ansätzen des Nachtragshaushalts für 2007 liegt. Mehrausgaben bei Zinsen, die neben gestiegenen Zinssätzen vor allem bei kurzen Laufzeiten auch aus der Übernahme von Schulden des ERP-Sondervermögens resultieren, sowie zusätzliche Aufwendungen bei politischen Schwerpunkten etwa in den Bereichen Entwicklungshilfe, innere und äußere Sicherheit fallen aber ebenfalls ins Gewicht. Entlastungen gegenüber 2007 etwa durch den Wegfall der Ausgaben für den Kinderbetreuungsausbau sowie durch geringere Zahlungen für Bahn-pensionäre, Kriegsopferversorgung und das Ganztagschulprogramm werden dadurch überlagert. Bereinigt man die Haushaltsplanungen um Erlöse aus Vermögensverwertungen, die 2008 mit 12 ½ Mrd € nahezu verdoppelt werden sollen, und um andere Einmal-effekte, um die grundlegende Entwicklung aufzudecken, ergibt sich zwischen dem laufen-

¹¹ Vgl. zur Stärkung der Transparenz auch: Deutsche Bundesbank, Zur Reform des deutschen Haushaltsrechts, Monatsbericht, Oktober 2007, S. 54 ff.

¹² Während der Bund in den Jahren 2005 bis 2007 durch die Verbriefung entlastet wurde, entfallen nunmehr die verwerteten Einnahmenströme im Volumen von jährlich 1 ½ Mrd €. Die Wirkungen entsprechen letztlich derjenigen einer Kreditaufnahme. So wurde die Transaktion auch in den VGR verbucht.

den und dem kommenden Jahr allenfalls eine sehr begrenzte Rückführung des Defizits. Bei einem insgesamt noch immer hohen Defizit steht der Bundeshaushalt 2008 damit nicht im Einklang mit der Intention des auf europäischer Ebene vereinbarten Grundsatzes, in konjunkturell günstigeren Zeiten den Defizitabbau zu beschleunigen.

Länderhaushalte¹³⁾

Überschuss der Länderhaushalte im dritten Quartal...

Die positive Entwicklung der Länderhaushalte setzte sich im dritten Quartal fort. Nach einem Defizit von 2 Mrd € vor Jahresfrist wurde nun ein Überschuss von 2 Mrd € verzeichnet. Dies war auf einen weiteren merklichen Anstieg der Einnahmen (+8%) – insbesondere der Steuererträge – bei vergleichsweise gedämpfter Ausgabenentwicklung (+1%) zurückzuführen. Die Zuweisungen an die Gemeinden dürften infolge der positiven Steuerentwicklung weiter kräftig zugenommen haben.

... und voraussichtlich auch im Gesamtjahr bei großen Unterschieden zwischen einzelnen Ländern

Die günstige Entwicklung des Steueraufkommens – der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ stellte zuletzt sogar nochmalige Mehreinnahmen von 2½ Mrd € gegenüber seiner Mai-Prognose in Aussicht – und mäßige Ausgabensteigerungen lassen erwarten, dass die Länderhaushalte insgesamt auch im Gesamtjahr einen Überschuss aufweisen werden. Sie werden damit erheblich besser als gemäß den Haushaltsplanungen abschließen, die nach aktuellem Stand insgesamt noch ein Defizit von 11 Mrd € vorsehen. Für 2008 gehen die erst sehr begrenzt an die jüngste Entwicklung angepassten Planungen von einem Defizit von 8 Mrd € aus. Bei merklichen Einnahmefällen aus der Unternehmensteuerreform und einem erwar-

teten beschleunigten Anstieg der Personalausgaben dürfte das Ergebnis 2008 zwar ungünstiger als 2007, aber besser als derzeit geplant ausfallen.¹⁴⁾ Eine Reihe von Ländern ist indes noch weit von einem Haushaltsausgleich entfernt. Für 2008 sehen beispielsweise die zuletzt gemeldeten Planungen des Saarlands und Bremens, aber auch im Falle von Rheinland-Pfalz keine nennenswerte Rückführung der noch relativ hohen Nettokreditaufnahmen vor, Schleswig-Holstein geht sogar von einem Wiederanstieg aus. Nicht zuletzt mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde dagegen vereinbart, dass konjunkturell günstige Zeiten zu einem verstärkten Defizitabbau genutzt werden sollen. Auch vor diesem Hintergrund sind im Rahmen der zweiten Stufe der Föderalismusreform strengere Schuldenregeln in den Landesverfassungen in Erwägung zu ziehen.¹⁵⁾

Sozialversicherungen¹⁶⁾

Rentenversicherung

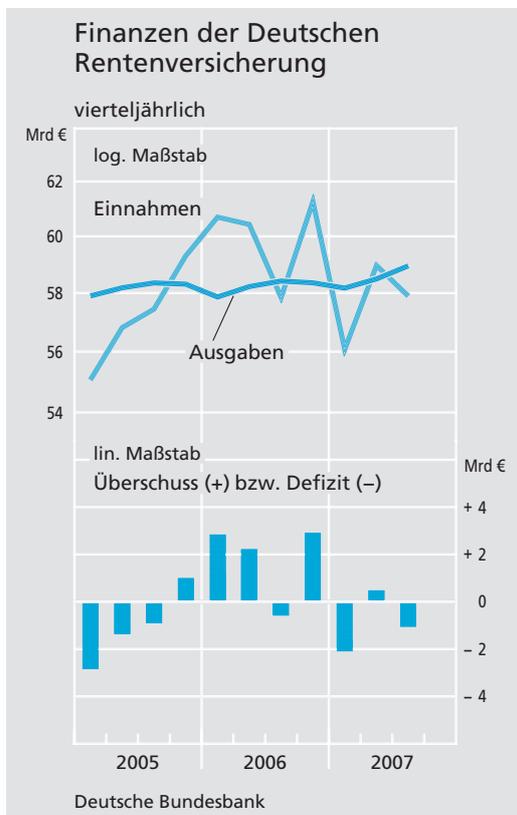
Die gesetzliche Rentenversicherung verzeichnete im dritten Quartal ein Defizit von

¹³ Eine Kommentierung der zuletzt veröffentlichten Angaben zu den Gemeindefinanzen findet sich in den Kurzberichten des Monatsberichts vom Oktober 2007.

¹⁴ Nach der letzten Steuerschätzung wird zwar ein um ½ Mrd € niedrigeres Aufkommen als nach der Mai-Prognose erwartet. Die in der Schätzung nun erstmals berücksichtigten Ausfälle aus der Unternehmensteuerreform von etwa 2½ Mrd € sind aber in den Planungen der meisten Länder bereits enthalten.

¹⁵ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Oktober 2007, a. a. O., S. 58 ff.

¹⁶ Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung im zweiten Quartal 2007 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts September 2007 kommentiert. Neuere Daten liegen nicht vor.



*Im dritten
Quartal
stagnierende
Einnahmen
bei leicht
steigenden
Ausgaben*

1 Mrd €, das damit fast doppelt so hoch ausfiel wie vor einem Jahr. Obwohl der Beitragssatz zum Jahresanfang von 19,5% auf 19,9% angehoben worden war und sich die Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung für die Rentenfinanzen positiv darstellte, stiegen die Pflichtbeiträge der Beschäftigten nur um 1½%. Allerdings war das Ergebnis im vergangenen Jahr dadurch begünstigt worden, dass im Zusammenhang mit früheren Abführungsterminen für Sozialbeiträge bis einschließlich Juli einmalige Mehreinnahmen angefallen waren.¹⁷⁾ Die für Bezieher von ALG I und II gezahlten Rentenbeiträge waren sogar sehr stark rückläufig (-39%). Hier wirkte sich die deutliche Verringerung der Empfängerzahl beim ALG I aus. Hinzu kam die praktische Halbierung der Beiträge je ALG II-Bezieher, die im Gesamtjahr den Bundeshaushalt um rund

2 Mrd € entlasten soll. Insgesamt haben sich die Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung bei leicht gestiegenem Bundeszuschuss gegenüber dem Vorjahr kaum verändert. Auf der Ausgabenseite kam es im dritten Vierteljahr zu einem Anstieg um fast 1%. Ausschlaggebend war die Anpassung der Renten zur Jahresmitte um einheitlich 0,54%. Insgesamt wuchsen die Rentenausgaben um ¾%. Hinzu kamen deutliche Mehraufwendungen bei der Krankenversicherung der Rentner von fast 6½% infolge kräftiger Beitragssatzerhöhungen der gesetzlichen Krankenkassen.

Bis zum Jahresende dürfte sich das bislang kumulierte Defizit von gut 2½ Mrd € noch in einen Überschuss verwandeln. Insgesamt nehmen die Beiträge derzeit in der Grundtendenz aufgrund der günstigen Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter schneller zu als die Rentenausgaben. Diese Entwicklung dürfte sich im folgenden Jahr fortsetzen, auch wenn die Rentenanpassung zum 1. Juli 2008 etwas kräftiger ausfällt als in diesem Jahr. Mittelfristig stellen sich die finanziellen Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung aus heutiger Sicht ebenfalls noch günstig dar. Dies wird sich Anfang des nächsten Jahrzehnts jedoch ändern, wenn die geburtenstarken Nachkriegsjahrgänge die Zahl der Rentner, insbesondere in Relation zu der der Beitragszahler, schneller steigen lassen werden.

*Günstige
mittelfristige
Perspektiven
bei anhaltend
positiver
Arbeitsmarkt-
entwicklung*

¹⁷ In den Monaten August und September, für die ein unverzerrter Vorjahresvergleich möglich ist, stiegen die Einnahmen aus den Pflichtbeiträgen der Beschäftigten dagegen um gut 4½%. Davon entfielen allerdings gut zwei Prozentpunkte auf die Beitragssatzerhöhung.

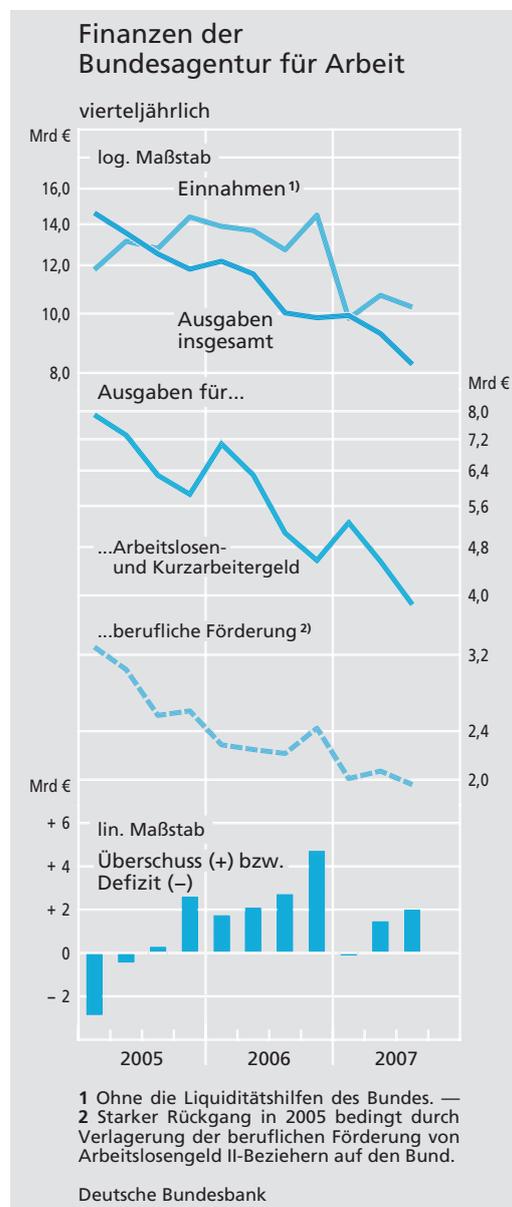
Bundesagentur für Arbeit

Im dritten Quartal Überschuss trotz deutlich verminderter Einnahmen

Die Bundesagentur für Arbeit wies im dritten Quartal einen Überschuss von 2 Mrd € auf, der damit gut ½ Mrd € niedriger ausfiel als im gleichen Vorjahrszeitraum. Zwar waren die Ausgaben um 17 ½ % niedriger, doch sanken die Einnahmen noch stärker (um 19 ½ %). Auf der Einnahmenseite führte die Senkung des Beitragssatzes von 6,5 % auf 4,2 % zu deutlich verminderten Zuflüssen. Hinzu kam auch hier noch einmal ein negativer Basiseffekt aufgrund der bis Juli 2006 verbuchten einmaligen Mehreinnahmen infolge vorverlegter Abführungstermine. Insgesamt lagen die Beitragseinnahmen um 35 % unter ihrem Vorjahrsniveau. Um den abgesenkten Beitragssatz bereinigt hätte sich aber infolge der vorteilhaften Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung bereits wieder ein Anstieg um gut ½ % ergeben.¹⁸⁾ In der Summe fiel der Einnahmerrückgang vor allem deshalb schwächer aus, weil seit diesem Jahr der regelgebundene Bundeszuschuss in Höhe von gut 1 ½ Mrd € pro Quartal gezahlt wird.

Kräftiger Ausgabenrückgang durch günstige Arbeitsmarktentwicklung

Auf der Ausgabenseite kam es insbesondere beim ALGI erneut zu kräftigen, allmählich aber etwas schwächer werdenden Rückgängen (– 24 %). Dies beruht vor allem auf der anhaltend günstigen Arbeitsmarktentwicklung, aber auch auf der Verkürzung der maximalen Bezugsdauer auf im Allgemeinen 12 Monate beziehungsweise auf 18 Monate für über 55-Jährige. Die Zahl der Arbeitslosen unterschritt ihren Vorjahrswert um 15 ½ %, und die Zahl der – in den Zuständigkeitsbereich der BA fallenden – ALGI-Empfänger ging mit gut 23 % noch stärker zurück. Auch



sanken die Ausgaben der BA für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (– 11 %). Der im dritten Vierteljahr fällige Aussteuerungsbetrag an den Bund verringerte sich um fast die Hälfte gegenüber dem Vorjahrswert. Dies deckt sich mit dem Befund, dass die Belegung

¹⁸ Nur für die Monate August und September ist ein unverzerrter Vorjahrsvergleich möglich. Hier ergab sich ein Zuwachs bei den bereinigten Beitragseinnahmen um gut 3 ½ %.

Zur Verlängerung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld I

Bis Mitte der achtziger Jahre wurde bei der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (heute: ALGI) nicht nach dem Alter des Bezugsberechtigten differenziert. Je nach Dauer der Vorversicherungszeit (1984 mindestens drei Jahre) wurde das Arbeitslosengeld maximal ein Jahr lang gezahlt. Erst zum 1. Januar 1985 wurde eine Begünstigung älterer Arbeitsloser in Form einer nach dem Alter gestaffelten Bezugsdauer eingeführt. Zuletzt konnten über 57-Jährige bis zu 32 Monate lang ALGI beziehen.

Hinzu kamen ein erleichterter Bezug (Arbeitslose konnten nach Vollendung ihres 58. Lebensjahres ALGI erhalten, ohne dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen) und die Möglichkeit zum Eintritt in eine (bis 1996 abschlagsfreie) Rente nach Arbeitslosigkeit ab dem 60. Lebensjahr. Außerdem wurde unter erleichterten Bedingungen eine Erwerbsminderungsrente gewährt, wenn für den Betroffenen keine Chance auf eine Beschäftigung mehr gesehen wurde. Insgesamt kam es bis 1995 zu einem Anstieg des jährlichen Zugangs zur Altersrente wegen Arbeitslosigkeit auf fast 300 000 Fälle. Erst danach setzte wohl auch infolge der Abschlüsse bei vorzeitigem Renteneintritt ein allmählicher Rückgang ein. Dieser wurde jedoch dadurch gebremst, dass 1996 mit der geförderten Altersteilzeit ein neues Instrument zur Frühverrentung eingeführt wurde.

Mit dem 2003 beschlossenen Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt wurde die Bezugsdauer für das ALGI wieder auf grundsätzlich 12 Monate reduziert. Allerdings wird Arbeitslosen, die ihr 55. Lebensjahr vollendet haben, mit 18 Monaten weiterhin ein längerer Anspruch gewährt. Die Neuregelung gilt für Betroffene, die nach dem 31. Januar 2006 arbeitslos wurden. Mit finanziellen Entlastungen der Bundesagentur für Arbeit (BA) war folglich erst im Jahr 2007 zu rechnen. Die finanziellen Entlastungen der BA wurden im Gesetzentwurf aus dem Jahr 2003, dem noch eine pessimistischere Einschätzung der Arbeitsmarktentwicklung zugrunde lag, dauerhaft auf 4 Mrd € pro Jahr beziffert. Dem stehen allerdings beträchtliche, wenngleich insgesamt deutlich geringere Mehrbelastungen beim ALGII gegenüber.

Die Regierungskoalition hat sich nunmehr darauf verständigt, die Verkürzung der Bezugsdauer teilweise wieder zurückzunehmen. So soll über 50-Jährigen 15 statt 12 und über 58-Jährigen 24 statt 18 Monate ALGI gezahlt werden. Eine Vorstellung von den fiskalischen Kosten einer Umsetzung dieses Vorschlags lässt sich anhand von Statistiken des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zur Verteilung der ALGI-Bezieher beziehungsweise der durch sie verursachten Ausgaben nach dem Lebensalter und der jeweils bisherigen Bezugsdauer gewinnen. Im Durchschnitt der Jahre 2005 und 2006, in denen die Verkürzung der Bezugsdauern noch keine unmittelbaren Auswirkungen hatte, hätte bei der derzeit geltenden Rechtslage die Zahl der ALGI-Empfänger nicht 1,59 Millionen, sondern nur 1,45 Millionen betragen. Bei der nun vorgeschlagenen Ausweitung hätte sich dagegen eine Empfängerzahl von 1,50 Millionen ergeben.

1 Mit dem Durchschnitt der Jahre 2005 und 2006 sollen zum einen unterschiedliche konjunkturelle Situationen berücksichtigt werden. Zum anderen sind für das Jahr 2006 gewisse „Vorschatteneffekte“ der verkürzten ALGI-Bezugsdauer nicht auszuschließen. Ende 2006 bezogen nur noch knapp 2% der ALGI-Bezieher diese Leistung seit mehr als 12 Monaten. Anfang 2006 lag der Anteil noch bei

Gegenüber dem geltenden Recht würden sich damit auf der Datengrundlage der Jahre 2005 und 2006¹⁾ im Fall des längeren ALGI-Bezugs Mehrausgaben von zunächst rund $\frac{3}{4}$ Mrd € pro Jahr ergeben. Darin enthalten sind auch die für Arbeitslose abgeführten Sozialbeiträge an die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. Bei einem ausgeweiteten ALGI-Bezug verlängert sich auch die Finanzverantwortung der BA für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Andererseits ist mit Einsparungen durch die Voraussetzung verlängerter Vorversicherungszeiten zu rechnen. Insgesamt könnten sich die Mehrkosten brutto auf rund 1 Mrd € oder gut 0,1 Beitragssatzprozentpunkt belaufen. Gegenzurechnen wären freilich zusätzliche Beitragseinnahmen für die ALGI-Empfänger der übrigen Sozialversicherungsbranche.

Im laufenden Jahr hat sich die Arbeitsmarktsituation bei einer vorteilhaften Konjunkturlage, nicht zuletzt aber auch als Ergebnis der Arbeitsmarktreflexionen weiter spürbar verbessert, weshalb die Kosten eines verlängerten ALGI-Bezugs zunächst niedriger ausfallen dürften. Allerdings würde mit der Verlängerung der Leistungsgewährung ein wichtiger Bestandteil der Reformen teilweise wieder rückgängig gemacht.

Bei Berechnungen der finanziellen Auswirkungen für den Gesamtstaat sind grundsätzlich Minderausgaben des Bundes beim ALGII und den sonstigen Leistungen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende zu berücksichtigen. Diese dürften allerdings deutlich niedriger liegen als die Mehrausgaben durch den verlängerten ALGI-Bezug, unter anderem weil der ALGII-Bezug das Fehlen von Unterhaltsansprüchen innerhalb einer Lebensgemeinschaft oder von Vermögen voraussetzt.

Alles in allem ist nicht auszuschließen, dass mit einer Verlängerung der ALGI-Bezugsdauer infolge einer geringeren Suchintensität oder einer wieder größeren Neigung von Arbeitnehmern wie Arbeitgebern, zum Instrument der Frühverrentung zu greifen, die Beschäftigung der Älteren insgesamt wieder sinken könnte. Internationale Studien zeigen, dass ein längerer Bezug von Lohnersatzleistungen die (Wieder-)Beschäftigungschancen eher senkt.²⁾ Letztlich ist hier eine Grundsatzentscheidung über den Umfang der Absicherung zu treffen, deren Finanzierung gesichert sein sollte. Dabei die derzeit konjunkturell bedingt günstige Finanzlage der BA fortzuschreiben, wäre jedoch problematisch. Da in Abschwungphasen mit deutlich höheren Kosten zu rechnen ist, würde dies eine prozyklische Beitragserhöhung wahrscheinlicher machen. Auch entfernt man sich mit der beschlossenen Neuregelung wieder vom Prinzip einer reinen Risikoversicherung. Es erscheint aber fraglich, ob die näherungsweise Realisierung eines impliziten Sparvertrages im Rahmen einer umlagefinanzierten Sozialversicherung gerade auch angesichts der demographischen Veränderungen einer privaten Vorsorgeersparnis für Zeiten der Arbeitslosigkeit vorzuziehen ist.

16%. — 2 Vgl.: A. Bassanini und R. Duval, The Determinants of Unemployment Across OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions, OECD Economic Studies No. 42, 2006/1, oder auch: R. Lalive, How Do Extended Benefits Affect Unemployment Duration? A Regression Discontinuity Approach, Journal of Econometrics (2007), doi: 10.1016/j.jeconom.2007.05.013.

am Arbeitsmarkt zunehmend auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen verringert.

*Im Gesamtjahr
2007 erneut
hoher
Überschuss zu
erwarten*

In den ersten drei Quartalen belief sich der Überschuss der BA auf insgesamt fast 3 ½ Mrd €. Im vierten Quartal ist saisonüblich mit besonders hohen Beitragseinnahmen und niedrigen Arbeitslosengeldzahlungen zu rechnen. Daher könnte sich der Überschuss bis zum Jahresende durchaus noch verdoppeln. Die bis Ende 2006 angesammelten Rücklagen von rund 11 Mrd € würden entsprechend anwachsen. Davon sollen 2,5 Mrd € in einem Versorgungsfonds zweckgebunden werden.¹⁹⁾ Dieser Betrag steht damit nicht mehr zum Ausgleich von konjunkturellen Einnahmen- und Ausgabenschwankungen zur Verfügung. Ein weiterer Teil der Finanzreserven wird benötigt, um unterjährige Liquiditätsschwankungen²⁰⁾ eigenständig auffangen zu können. Die Rücklagen zur Verhinderung von Beitragssatzerhöhungen in künftigen Abschwungphasen fallen entsprechend geringer aus.

*Finanzielle
Perspektiven
durch
diskretionäre
Eingriffe
getrübt*

Die finanziellen Aussichten sind trotz relativ günstiger konjunktureller Perspektiven eingetrübt, weil dem BA-Haushalt erhebliche Belastungen durch diskretionäre Eingriffe drohen. So soll der an den Bund zu zahlende Aussteuerungsbetrag, der sich in diesem Jahr auf knapp 2 Mrd € belaufen dürfte, durch einen mehr als doppelt so hohen Eingliederungsbeitrag ersetzt werden. Damit wird die BA zur Hälfte an den Kosten für die Eingliederungsmaßnahmen und die Verwaltung im ALG II-Bereich beteiligt. Außerdem zahlt der

Bund keine Beiträge für Kindererziehende mehr, die so künftig beitragsfrei pflichtversichert sind. Letztlich werden der Arbeitslosenversicherung damit Aufgaben übertragen, die mit dem Versicherungszweck kaum in Einklang stehen und dennoch durch die Beitragszahler finanziert werden sollen. Weiterhin sollen der Beitragssatz auf 3,3 % (und damit deutlich unter den bislang in Aussicht gestellten Wert von 3,9 %) gesenkt und gleichzeitig die Leistungen ausgeweitet werden. Insbesondere soll die maximale ALG I-Bezugsdauer für Ältere wieder verlängert werden. Damit sind beachtliche Mehrkosten verbunden, die durch Verhaltensanpassungen der Empfänger in Richtung einer weniger intensiven Suche nach einer neuen Beschäftigung noch verstärkt werden könnten (vgl. die Erläuterungen auf S. 72). Insgesamt zeichnet sich ab, dass – wie schon häufig in der Vergangenheit – in konjunkturell guten Zeiten Abgaben gesenkt und Ausgaben erhöht werden. Es steht zu befürchten, dass dies über ein langfristig tragfähiges Niveau hinaus geschieht und damit prozyklische Gegenmaßnahmen in einer Abschwungphase vorprogrammiert sind.

¹⁹ Damit sollen die bislang erworbenen Pensionsansprüche der BA-Beamten vollständig abgedeckt werden. Künftig erworbene Ansprüche werden durch versicherungsmathematisch kalkulierte Beiträge an den Versorgungsfonds periodengerecht finanziert. Im Gegenzug entfallen die laufenden Pensionszahlungen aus dem Haushalt der BA.

²⁰ Typischerweise kommt es zum Jahresanfang im Winterquartal zu besonders hohen Leistungsausgaben, während die Einnahmen eher schwach sind. Zum Jahresende kehrt sich diese Relation regelmäßig um. Im Normalfall können die anfänglichen monatlichen Defizite somit erst im weiteren Jahresverlauf durch Überschüsse wieder ausgeglichen werden.