

Öffentliche Finanzen

Staatlicher Gesamthaushalt

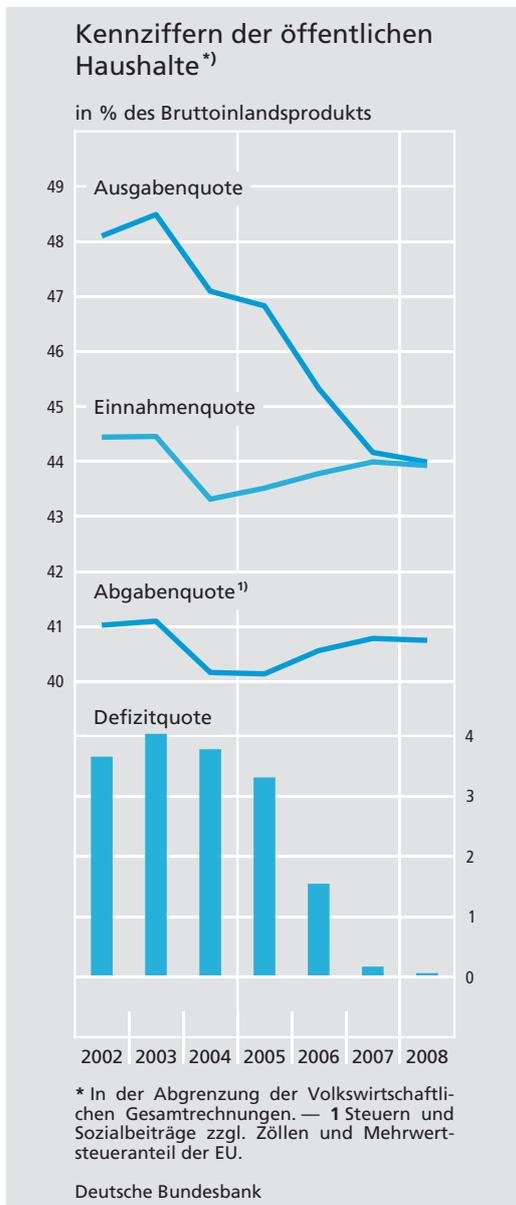
Im vergangenen Jahr schloss der Staatshaushalt weitgehend ausgeglichen ab. Nach vorläufigen Angaben des Statistischen Bundesamtes belief sich die Defizitquote auf 0,1%, nachdem sie bereits 2007 auf 0,2 % gesunken war. Zu dem geringfügigen Rückgang hat die Konjunktorentwicklung aufgrund des kräftigen Jahreseinstiegs und der für die öffentlichen Haushalte relativ günstigen Wachstumsstruktur noch beigetragen. Der strukturelle (um konjunkturelle Einflüsse und temporäre Effekte bereinigte) Saldo verbesserte sich ebenso wie der unbereinigte Saldo leicht. Dabei stand Einnahmenausfällen aufgrund von Steuer- und Sozialbeitragssenkungen ein nochmals kräftiger Anstieg bei dem – großen Schwankungen unterliegenden – Aufkommen aus den gewinnabhängigen Steuern gegenüber (vgl. Übersicht auf S. 64 f.). Die Maastricht-Schuldenquote könnte im vergangenen Jahr infolge der Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzsektors wieder gestiegen sein, nachdem sie 2007 auf 65,1% gesunken war. Offizielle Zahlen liegen allerdings noch nicht vor, und vor allem die Verbuchung von einzelnen Stützungsmaßnahmen für Finanzinstitute ist noch offen.¹⁾

2008 gesamtstaatlicher Haushalt weitgehend ausgeglichen

Die staatlichen Einnahmen lagen 2008 bei knapp 44 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Im Vorjahrsvergleich nahm die Quote damit kaum ab, obwohl finanzpolitische Maßnahmen per saldo zu spürbaren Einnahmenausfällen führten. Ausschlaggebend hierfür war,

Einnahmenquote trotz Abgabensenkungen kaum niedriger und ...

¹ Vgl.: Deutsche Bundesbank, Zum Einfluss der Finanzmarktkrise auf die Staatsfinanzen, Monatsbericht, November 2008, S. 66f.



dass sich das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern weiterhin außerordentlich positiv entwickelte. Trotz der Ausfälle infolge der Unternehmensteuerreform und der Steuerrückzahlungen aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Entfernungspauschale, die in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen bereits im vergangenen Jahr verbucht worden sind, stiegen die Steuereinnahmen daher spürbar. Auch bei

den Einnahmen aus Sozialbeiträgen ergab sich ein Zuwachs, obwohl die Senkung des Beitragssatzes der Bundesagentur für Arbeit (BA) zu erheblichen Einnahmehausfällen führte, die durch Beitragssatzerhöhungen bei der gesetzlichen Kranken- und der sozialen Pflegeversicherung nur etwa zur Hälfte kompensiert wurden. Die Ausgaben wuchsen 2008 mit fast 2 ½ % stärker als in den Vorjahren und sanken dennoch in Relation zum BIP weiter leicht auf 44 %. Zum Rückgang der Ausgabenquote trugen insbesondere die niedrigeren arbeitsmarktbedingten Aufwendungen aufgrund der günstigen Arbeitsmarktentwicklung und die Ausgaben für die Alterssicherung bei. Dagegen stiegen die staatlichen Ausgaben für den Sachaufwand, für Investitionen sowie für Gesundheitsleistungen kräftig.

... Ausgabenquote nur noch leicht rückläufig

Im laufenden Jahr wird das Staatsdefizit stark zunehmen, aber aus heutiger Sicht noch unterhalb von 3 % des BIP bleiben. Treibender Faktor ist dabei zum einen die ausgeprägte Konjunkturschwäche. Da die Struktur der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für die öffentlichen Finanzen aber sehr günstig ausfallen dürfte, wird das Defizit im laufenden Jahr weniger von der Konjunkturschwäche beeinträchtigt als aufgrund des voraussichtlich rückläufigen nominalen BIP zu erwarten wäre. So dürften sich die für die staatlichen Einnahmen besonders wichtigen Bruttolöhne und -gehälter, aber auch der private Konsum stabiler entwickeln als das BIP. Zum anderen werden die umfangreichen finanzpolitischen Stimulierungsmaßnahmen zu einer deutlichen Defizitauseitung führen. Infolge der Konjunkturpakete vom November 2008 und

2009 starker Defizitanstieg aufgrund von Konjunkturschwäche und expansiver Finanzpolitik

Januar 2009 dürfte sich das Defizit in diesem Jahr bei planmäßiger Umsetzung um gut 1 % des BIP erhöhen (vgl. Übersicht auf S. 68 f.). Hinzu kommen unter anderem die erneute Senkung des Beitragssatzes der BA, die Kindergelderhöhung und die mit höheren Ausgaben verbundene Neuregelung der Vergütung ambulanter ärztlicher Leistungen und der Krankenhausfinanzierung. Die Mehreinnahmen durch den gestiegenen Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung gleichen diese Belastungen insgesamt nur zum Teil aus. Darüber hinaus könnte das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern stark sinken, nachdem 2008 ein außerordentlich hohes Niveau erreicht worden war. Schließlich bestehen erhebliche Haushaltsrisiken, insbesondere hinsichtlich der umfangreichen Stützungsmaßnahmen für Finanzinstitute. Die Schuldenquote wird sehr deutlich ansteigen und dürfte einen neuen Höchststand erreichen.

*Aktualisiertes
Stabilitäts-
programm pro-
jiziert hohe
Defizitquoten*

Die Bundesregierung hat Ende Januar eine Aktualisierung des Stabilitätsprogramms vom Dezember 2008 vorgelegt, weil sich zwischenzeitlich die wirtschaftlichen Aussichten erheblich verschlechtert hatten und das zweite Konjunkturpaket beschlossen worden war. Die Defizitquote wird demnach 2009 auf rund 3 % und 2010 auf rund 4 % steigen. In den Jahren 2011 und 2012 wird wieder mit einer Unterschreitung der 3 %-Grenze gerechnet (vgl. Tabelle auf S. 66). Alle Projektionen sind derzeit mit besonders hoher Unsicherheit behaftet. So sind beispielsweise die Auswirkungen der Finanzmarktkrise schwer abzuschätzen, und beträchtliche Konsolidierungsschritte, die die Bundesregierung in den

nächsten Jahren für erforderlich hält, sind noch nicht im Stabilitätsprogramm enthalten. Nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt lässt sich eine Defizitquote von über 3 % bei einem starken wirtschaftlichen Einbruch rechtfertigen und muss nicht zu einem Defizitverfahren führen. Allerdings müsste das Defizit dann vorübergehend sein und zumindest in der Nähe des Referenzwertes bleiben. Vor diesem Hintergrund ist problematisch, dass der größere Teil des zweiten Konjunkturpakets erst 2010 seine Wirkung auf das staatliche Defizit entfalten wird. Die Projektion der Bundesregierung belegt, dass Deutschland den ursprünglich vorhandenen fiskalischen Spielraum aufbrauchen wird.

Deutschland befindet sich gegenwärtig in einem außergewöhnlich starken und abrupten Wirtschaftsabschwung, der zudem mit einer Krise an den Finanzmärkten verbunden ist. In dieser Ausnahmesituation ist es vertretbar, nicht wie bei normalen Konjunkturabschwüngen allein auf die automatischen Stabilisatoren zu setzen, sondern auch aktiv finanzpolitische Maßnahmen zur Konjunkturbelebung zu ergreifen. Mit diesem Ziel hat die Bundesregierung im November 2008 und im Januar 2009 Konjunkturpakete in insgesamt beträchtlichem Umfang beschlossen, die in den Jahren 2009 und 2010 einen spürbaren gesamtwirtschaftlichen Impuls entfalten und so die erwartete ausgeprägte wirtschaftliche Schwächephase abmildern können.

Dabei dürfen allerdings die mit den gewählten Maßnahmen verbundenen Probleme nicht aus den Augen verloren werden. So

*Finanzpolitische
Maßnahmen
zur Konjunktur-
stabilisierung in
außergewöhn-
licher Krise
vertretbar, ...*

*... aber damit
verbundene
Probleme
begrenzen*

Zur strukturellen Entwicklung der öffentlichen Finanzen – Ergebnisse des disaggregierten Ansatzes für das Jahr 2008

Das Defizit der öffentlichen Haushalte in Deutschland hat sich im vergangenen Jahr kaum verändert. Nach vorläufigen Angaben des Statistischen Bundesamtes vom Januar 2009 wurde der gesamtstaatliche Haushaltsausgleich (VGR-Konzept) mit einem Defizit von 0,1 % des BIP nur knapp verfehlt, nachdem 2007 eine geringfügig höhere Defizitquote von 0,2 % verzeichnet worden war. Im Rahmen des „disaggregierten Ansatzes“ zur Analyse der Staatsfinanzen¹⁾ kann zum einen abgeschätzt werden, welcher Einfluss hierbei von konjunkturellen und speziellen temporären Effekten ausging. Zum anderen können strukturelle Veränderungen der Ausgaben- und Einnahmenquote und deren maßgebliche Einflussfaktoren aufgedeckt werden. Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse dieser Analyse für 2008 vorgestellt.²⁾

Der marginale Rückgang der unbereinigten **Defizitquote** um 0,1 Prozentpunkt (pp) im vergangenen Jahr wurde durch die konjunkturelle Entwicklung begünstigt. Auf Grundlage des im Europäischen System der Zentralbanken standardmäßig verwendeten Bereinigungsverfahrens ergibt sich wegen des sehr günstigen Jahreseinstiegs und der für die öffentlichen Haushalte vorteilhaften Wachstumsstruktur ein positiver Einfluss in Höhe von 0,2 pp. Klar abzugrenzende temporäre Sondereffekte erhöhten dagegen das Defizit um 0,2 pp, weil Steuerrückzahlungen aufgrund des Verfassungsgerichtsurteils zur Entfernungspauschale in den VGR schon 2008 einnahmensenkend erfasst wurden. Ausgaben im Zusammenhang mit Stützungsmaßnahmen für Finanzinstitute (0,3 pp) werden hier nicht zu den temporären Sondereffekten gezählt (und fielen im Übrigen 2007 in ähnlicher Größenordnung an, sodass sich im Vorjahresvergleich auch kaum eine Änderung ergab). Der um konjunkturelle und temporäre Effekte bereinigte, im Rahmen des Ansatzes als strukturell definierte Finanzierungssaldo verbesserte sich bezogen auf das Trend-BIP somit um 0,1 pp.

Während die unbereinigte **Einnahmenquote** marginal zurückging, wuchsen die strukturellen Einnahmen in Relation zum nominalen Trend-BIP leicht um 0,2 pp. Leicht quotenerhöhend wirkte, dass der – wie üblich – positive Fiscal Drag aufgrund der progressiven Ausgestaltung des Einkommensteuertarifs den negativen Einfluss bei den weitgehend mengenabhängigen speziellen Verbrauch-

steuern überwog (insgesamt: + 0,1 pp). In die gleiche Richtung wirkte die positive strukturelle Abkopplung der makroökonomischen Bezugsgrößen von der Entwicklung des BIP (+ 0,1 pp). Die Rechtsänderungen wirkten dagegen quotensenkend. Ausschlaggebend waren dabei die nochmalige Senkung des Beitragsatzes der Bundesagentur für Arbeit um 0,9 pp auf 3,3 % und die mit der Unternehmenssteuerreform verbundenen Einnahmefälle. Einschließlich einer Reihe weiterer, quantitativ weniger bedeutender Maßnahmen führten Rechtsänderungen per saldo zu Mindereinnahmen in Höhe von 0,5 % des Trend-BIP.

Die angeführten drei Einflussfaktoren (Fiscal Drag, strukturelle Abkopplung der makroökonomischen Bezugsgrößen vom BIP und Rechtsänderungen) zusammen genommen senken die strukturelle Einnahmenquote. Der Anstieg dieser Quote, der sich insgesamt ergibt, geht auf den im Rahmen des standardisierten Verfahrens unerklärten Teil (Residuum) zurück, der sich auf 0,4 pp belief. Das Residuum ist ganz überwiegend darauf zurückzuführen, dass das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern wie schon in den Vorjahren stärker wuchs, als es aufgrund der Entwicklung der Unternehmens- und Vermögenseinkommen (die im Rahmen des disaggregierten Ansatzes als gesamtwirtschaftliche Bezugsgrößen für diese Steuerarten dienen) und der Rechtsänderungen zu erwarten gewesen wäre. Dies kann unter anderem darin begründet liegen, dass hohe Steuervorauszahlungen mit hohen Nettonachzahlungen für vergangene Jahre zusammengetroffen sind. Ein grundsätzliches Problem liegt aber auch darin, dass die verwendete Bezugsgröße aus den VGR die Schwankungen der tatsächlichen steuerlichen Bemessungsgrundlagen nur unzureichend erfasst.

Die strukturelle **Ausgabenquote** veränderte sich 2008 nicht, während die unbereinigte Quote um 0,2 pp sank. Dies geht auf die Bereinigung um konjunkturbedingt merklich geringere Arbeitsmarktausgaben zurück. Damit endete die seit 2001 anhaltende Phase kontinuierlich rückläufiger struktureller Ausgabenquoten. Die Zinsausgabenquote verharrte auf dem Vorjahresstand. Welchen Einfluss dabei die Veränderung der Schuldenquote und der Durchschnittsverzinsung hatten, lässt sich noch nicht abschließend beurteilen, weil offizielle Zahlen zum Schuldenstand für das Jahresende 2008 noch nicht vorlie-

1 Für eine ausführlichere Darstellung des Ansatzes vgl.: Deutsche Bundesbank, Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005, Monatsbericht, März 2006, S. 63–79. — 2 Die Ergebnisse können sich im weiteren Verlauf durch Revision der vorläufigen VGR-Ergebnisse oder der Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Perspektiven ändern. — 3 Bereinigt um konjunkturelle

Einflüsse und temporäre Effekte. Abgrenzung gemäß EDP-Definition, d. h. inkl. Swaps und Forward Rate Agreements bei den Zinsausgaben und dem Finanzierungssaldo bzw. gemäß ESVG '95 (für 2008). — 4 Angaben in Prozent des nominalen BIP. — 5 Veranlagte Einkommensteuer, Kapitalertragsteuern, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer. — 6 Auf den Staatssektor entfallende Zahlungen, z. B. Sozialbeiträge für Angehörige des öffentlichen Dienstes (geschätzt). — 7 Sonstige emp-

Strukturelle Entwicklung³⁾ in Prozent des Trend-BIP

Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozentpunkten

| Position | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | Insgesamt 2002 bis 2008 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|-------------------------------|
| Unbereinigter Finanzierungssaldo ⁴⁾ | -0,8 | -0,4 | 0,3 | 0,5 | 1,8 | 1,4 | 0,1 | 2,8 |
| Konjunkturkomponente ⁴⁾ | -0,5 | -0,4 | -0,1 | -0,3 | 0,5 | 0,5 | 0,2 | -0,1 |
| Temporäre Effekte ⁴⁾ | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | -0,1 | 0,0 | -0,2 | -0,2 |
| Finanzierungssaldo | -0,3 | 0,1 | 0,3 | 0,7 | 1,3 | 0,9 | 0,1 | 3,1 |
| Zinsen | -0,2 | 0,0 | -0,1 | -0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | -0,3 |
| wegen Veränderung des Durchschnittszinses ⁵⁾ | -0,2 | -0,1 | -0,3 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,6 |
| wegen Veränderung des Schuldenstandes ⁵⁾ | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,3 |
| Primärsaldo | -0,5 | 0,1 | 0,1 | 0,7 | 1,4 | 0,9 | 0,1 | 2,8 |
| Einnahmen | -0,6 | -0,3 | -1,2 | 0,2 | 0,9 | 0,7 | 0,2 | -0,2 |
| davon: | | | | | | | | |
| Steuern und Sozialbeiträge | -0,5 | -0,2 | -0,9 | 0,0 | 0,8 | 0,6 | 0,2 | 0,1 |
| Fiscal drag | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,6 |
| Abkopplung der Basis vom BIP | -0,3 | -0,2 | -0,2 | -0,1 | -0,1 | -0,3 | 0,1 | -1,0 |
| Rechtsänderungen | 0,7 | 0,4 | -0,5 | -0,2 | 0,1 | 0,7 | -0,5 | 0,7 |
| Residuum | -1,0 | -0,5 | -0,2 | 0,2 | 0,8 | 0,2 | 0,4 | -0,1 |
| darunter: Gewinnabhängige Steuern ⁵⁾ | -0,8 | -0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,6 | 0,4 | 0,4 | 0,8 |
| Nachrichtlich: Teil der Ausgaben ⁶⁾ | 0,1 | 0,0 | -0,1 | -0,2 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,4 |
| Nicht-steuerliche Einnahmen ⁷⁾ | -0,1 | -0,1 | -0,3 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,3 |
| Primärausgaben | -0,1 | -0,4 | -1,3 | -0,5 | -0,5 | -0,2 | 0,0 | -3,0 |
| davon: | | | | | | | | |
| Sozialausgaben ⁸⁾ | 0,5 | -0,1 | -0,8 | -0,4 | -0,1 | -0,4 | 0,0 | -1,4 |
| Subventionen | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,5 |
| Arbeitnehmerentgelte | -0,1 | -0,2 | -0,1 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | 0,0 | -1,0 |
| Vorleistungen | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,4 |
| Bruttoanlageinvestitionen | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | -0,2 |
| Sonstige Ausgaben ⁹⁾ | -0,3 | 0,1 | -0,1 | 0,1 | -0,2 | 0,3 | -0,1 | -0,3 |
| Nachrichtlich: | | | | | | | | |
| Ausgaben für Alterssicherung ¹⁰⁾ | 0,1 | 0,0 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,1 | -0,8 |
| Gesundheitsausgaben ¹¹⁾ | 0,0 | -0,1 | -0,4 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | -0,1 |
| Arbeitsmarktausgaben ¹²⁾ | 0,0 | -0,1 | -0,2 | 0,0 | 0,0 | -0,2 | 0,0 | -0,5 |

gen. Auch die strukturelle Quote der übrigen Ausgaben (Primärausgaben) blieb weitgehend unverändert. Auf der einen Seite senkten die Ausgaben für die Alterssicherung wie schon in den Vorjahren die Quote, weil sich die jahresdurchschnittliche Rentenanhebung auf knapp 1 % belief und die Zahl der Renten nur langsam zunahm. Auch die Vermögenstransfers dämpften nicht zuletzt aufgrund der auslaufenden Eigenheimzulage die Quote. Dem standen aber auf der anderen Seite hohe Wachstumsraten bei den staatlichen Gesundheitsausgaben, den öffentlichen Investitionen und den Vorleistungen gegenüber, die die Quote für sich genommen erhöhten.

fangene laufende Transfers, Verkäufe und empfangene Vermögens-transfers. — **8** Einschl. sonstiger laufender Transfers an private Haushalte. — **9** Sonstige geleistete laufende Transfers an Kapitalgesellschaften und die übrige Welt, Nettozugang sonstiger nichtfinanzieller Vermögensgüter und geleistete Vermögens-transfers. — **10** Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung, für Beamtenpensionen

Insgesamt zeigt sich, dass nicht nur die Defizitquote selbst, sondern auch die meisten der verschiedenen Einflussfaktoren im vergangenen Jahr keinen großen Veränderungen unterlagen. Dem noch günstigen Konjunkturlauf standen gewisse belastende temporäre Faktoren entgegen. Hinsichtlich der Entwicklung der strukturellen Defizitquote wurden einnahmenmindernde Rechtsänderungen durch andere Einflüsse, insbesondere die erneut positive Sonderentwicklung bei den gewinnabhängigen Steuern, mehr als kompensiert.

und Leistungen der Postpensionskasse. — **11** Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung und Beihilfezahlungen für Beamte. — **12** Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit (ohne Aussteuerungsbeitrag bzw. Eingliederungsbeitrag) und für Arbeitslosenhilfe (bis 2004) bzw. für Arbeitslosengeld II (ab 2005) sowie Eingliederungsmaßnahmen.

Eckwerte des aktualisierten Stabilitätsprogramms der Bundesregierung

in %

| Position | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|-------|-------|-------|-------|------|-------|
| Wachstum des realen BIP | | | | | | |
| Stabilitätsprogramm Januar 2009 | 2,5 | 1,3 | - 2 ¼ | 1 ¼ | 1 ¼ | 1 ¼ |
| Stabilitätsprogramm Dezember 2008 | 2,5 | 1,7 | 0,2 | 1 ½ | 1 ½ | 1 ½ |
| Staatlicher Finanzierungssaldo (in % des BIP) | | | | | | |
| Stabilitätsprogramm Januar 2009 | - 0,2 | - 0,1 | - 3 | - 4 | - 3 | - 2 ½ |
| Stabilitätsprogramm Dezember 2008 | - 0,2 | 0 | - ½ | - 1 ½ | - 1 | - ½ |
| Struktureller Finanzierungssaldo (in % des BIP) | | | | | | |
| Stabilitätsprogramm Januar 2009 | | - 1 | - 2 | - 3 | - 2 | - 2 |
| Stabilitätsprogramm Dezember 2008 | - 0,3 | - ½ | - ½ | - 1 | - ½ | - ½ |
| Schuldenquote | | | | | | |
| Stabilitätsprogramm Januar 2009 | 65,1 | 65 ½ | 68 ½ | 70 ½ | 71 ½ | 72 ½ |
| Stabilitätsprogramm Dezember 2008 | 65,1 | 65 | 65 | 64 | 63 | 61 ½ |

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Deutsche Bundesbank

stellt der effiziente Einsatz staatlicher Mittel bei der geplanten schnellen und starken Ausweitung der staatlichen Investitionen eine besondere Herausforderung dar. Zwar soll der Konjunkturimpuls zeitnah erfolgen. Bei Investitionen dieses Umfangs – immerhin rund die Hälfte des jährlichen staatlichen Investitionsbudgets – besteht allerdings die Gefahr, dass die zusätzlichen Ausgaben teilweise in Preisanstiegen verpuffen. Insgesamt muss die Auswahl und Umsetzung der Maßnahmen nach geeigneten Kosten-Nutzen-Analysen erfolgen, um der Gefahr einer Verschwendung staatlicher Mittel vorzubeugen, und auch die Folgekosten dürfen nicht ausgeblendet werden. Der Versuch, Wirtschaftsprozesse mittels zahlreicher diskretionärer staatlicher Eingriffe – sei es durch direkte Ausgaben, steuerliche Vergünstigungen oder Bürgschaften – zu

steuern, ist prinzipiell problematisch. Spezielle Begünstigungen einzelner Branchen oder Unternehmen sind stets mit Verzerrungen der Marktprozesse verbunden und daher nur bei klar identifizierbarem Marktversagen zu rechtfertigen. Bezüglich der zeitlichen Wirksamkeit wäre es unter konjunkturellen Gesichtspunkten vorzuziehen gewesen, wenn die Maßnahmen stärker auf die nächsten Quartale konzentriert wären. Teilweise entfalten sie ihre Wirkung erst in der zweiten Jahreshälfte 2009, im kommenden Jahr oder sogar noch später. So schlagen sich beispielsweise zwei Drittel der Mehrausgaben des Bundes im Zusammenhang mit der Ausweitung des Zuschusses an die Krankenversicherung erst nach dem Jahr 2010 nieder. Schließlich wurden auch Maßnahmen gewählt, die

die Staatsfinanzen nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft belasten.

*Mittelfristige
Konsolidierung
sicherstellen*

Die Vergangenheit hat allerdings gezeigt, dass es einfacher ist, einen Konsens über eine Ausweitung der Kreditfinanzierung zu erreichen als über die deshalb später erforderliche Konsolidierung der Staatsfinanzen. So ist auch die Schuldenquote seit Gründung der Bundesrepublik trendmäßig gestiegen. In Deutschland ist durch die Konsolidierung der vergangenen Jahre zwar ein gewisser fiskalischer Spielraum geschaffen worden, um in der Rezession eine – automatische und darüber hinausgehende aktive – Defizitauseweitung verkraften zu können. Allerdings ist eine verlässliche Perspektive im Hinblick auf eine Rückführung der zu erwartenden hohen Defizite notwendig. Das Vertrauen in langfristig tragfähige Staatsfinanzen ist letztlich auch eine Grundvoraussetzung dafür, dass eine Stimulierung der Konjunktur durch den Staat überhaupt gelingen kann.

*Beschluss über
strengere
Schuldenregeln
für Bund und
Länder zu
begrüßen*

Die im Rahmen der Föderalismuskommission II vereinbarte Reform der Haushaltsregeln kann hierzu einen Beitrag leisten, indem auch die bestehenden europäischen Verpflichtungen stärker und konsistenter als zuvor auf der nationalen Ebene verankert werden. Es ist vorgesehen, im Grundgesetz strukturelle Defizite des Bundes ab 2016 auf höchstens 0,35 % des BIP zu begrenzen und sie für die Länder ab 2020 gänzlich zu untersagen. Ausnahmen können danach nur im Fall von Naturkatastrophen oder schweren Wirtschaftskrisen durch parlamentarischen Beschluss vorübergehend zugelassen und sollen mit Tilgungsaufgaben verknüpft werden. Um

das Erreichen der Defizitziele zu erleichtern, sollen Länder mit großen Haushaltsproblemen befristete und an strenge Auflagen geknüpfte jährliche Finanzhilfen erhalten. Die laufende Haushaltsüberwachung soll ausgebaut werden. Letztlich wird es darauf ankommen, im Hinblick auf die in absehbarer Zeit insbesondere für den Bundeshaushalt notwendige Konsolidierung tatsächlich Maßnahmen zu ergreifen und nicht nur ein Versprechen für die fernere Zukunft zu geben. Bei einer Normalisierung der Wirtschaftslage ist es mithin erforderlich, die strukturellen Defizite rasch und umfassend zurückzuführen.

Die europäischen Haushaltsregeln sind von außerordentlicher Bedeutung für die Stabilität der Währungsunion. Auch sie verlangen mittelfristig eine Konsolidierung. Sie sind aber flexibel genug, um in besonderen Ausnahmesituationen vorübergehend auch Defizite oberhalb der 3 %-Grenze zuzulassen, solange sie in deren Nähe bleiben. In manchen Mitgliedstaaten war allerdings der Raum für eine expansive Finanzpolitik deutlich geringer als in Deutschland oder gar nicht vorhanden. Teilweise wurden die Defizite in der Vergangenheit nur unzureichend zurückgeführt, und die Schuldenstände sind mitunter sehr hoch. An den Kapitalmärkten sind für manche Länder bereits spürbare Risikoaufschläge bei der Finanzierung der staatlichen Kreditaufnahme zu verzeichnen. Es kommt nun darauf an, den Stabilitäts- und Wachstumspakt wie vorgesehen anzuwenden, um nicht zuletzt die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen in den Ländern der EU glaubhaft sicherzustellen. Dazu sollten verlässliche Verpflichtungen eingegangen werden, die Defizite bei Verbesserung

*Europäische
Regeln in
Ausnahmesituationen
flexibel, aber
konsequent
umzusetzen*

Die Maßnahmenpakete der Bundesregierung zur Konjunkturstabilisierung

Das am 5. November 2008 im Bundeskabinett beschlossene erste Konjunkturpaket umfasst ein voraussichtliches Finanzvolumen von knapp 4 Mrd € im laufenden und gut 7 Mrd € im nächsten Jahr. Neben einer Ausweitung öffentlicher Investitionen wurden insbesondere eine auf zwei Jahre befristete Wiedereinführung der degressiven steuerlichen Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter, eine Ausweitung der steuerlichen Berücksichtigung von Handwerkerleistungen sowie eine befristete Befreiung von Neuwagen von der Kfz-Steuer umgesetzt.

Am 27. Januar beschloss das Bundeskabinett weitere Maßnahmen zur Konjunkturstützung, die im Wesentlichen auf zwei Jahre verteilt die öffentlichen Haushalte mit insgesamt rund 50 Mrd € belasten sollen. Davon sollen gemäß den Planungen etwa zwei Fünftel im laufenden Jahr haushaltswirksam werden, was letztlich aber maßgeblich davon abhängen wird, wie schnell die umfangreichen Ausgaben für Infrastrukturinvestitionen abfließen werden. Mit den Maßnahmen der beiden Konjunkturprogramme wird das Defizit der öffentlichen Haushalte im laufenden Jahr um etwa 1 % und 2010 um fast 1½ % des BIP ausgeweitet.¹⁾ Da nicht alle Maßnahmen befristet sind, kommt es in den Folgejahren zu einer strukturellen Verschlechterung des Finanzierungssaldos um ½ % des BIP.

Im Einzelnen umfasst das zweite Konjunkturpaket folgende Maßnahmen:

Infrastrukturinvestitionen

Zur Verbesserung der Infrastruktur sind insgesamt 17½ Mrd € bis Ende 2011 vorgesehen. Hierzu steuert der Bund insgesamt 14 Mrd € bei. Davon entfallen 10 Mrd € auf zweckgebundene Finanzhilfen an Kommunen und Länder, die durch die Länderhaushalte um ein Drittel aufgestockt werden sollen. Die Mittel sollen vor allem zur Verbesserung von Bildungseinrich-

tungen beitragen, aber auch für andere Infrastrukturinvestitionen etwa im Bereich der Verkehrssysteme und der Informationstechnologie zur Verfügung stehen. Außerdem ist vorgesehen, das Vergaberecht für öffentliche Aufträge zur Beschleunigung der Investitionsvorhaben vorübergehend zu vereinfachen.

Subventionen und sektorspezifische Maßnahmen

Hierunter kann zum einen das Kredit- und Bürgschaftsprogramm gefasst werden, mit dem allein ein zusätzliches Bürgschaftsvolumen in Höhe von 100 Mrd € mobilisiert werden soll. Außerdem sieht das Maßnahmenpaket die Förderung der mittelständischen Forschung und Entwicklung im Allgemeinen (1 Mrd €) und der Forschung im Bereich zukunfts-trächtiger Mobilitätsformen im Besonderen (½ Mrd €) vor. Mit Hilfe einer „Umweltprämie“ sollen 1½ Mrd € eingesetzt werden, um den Kauf von Neu- oder Jahreswagen bei Verschrottung eines mindestens neun Jahre alten Pkw mit jeweils 2 500 € zu fördern. Außerdem soll die bereits länger geplante Reform der Kfz-Steuer – mit einer stärkeren Anknüpfung am CO₂-Ausstoß und einer Übertragung auf den Bund gegen finanzielle Kompensation der Länder – ab Mitte 2009 umgesetzt werden. Insgesamt werden infolge dieser Maßnahmen fiskalische Kosten von 3½ Mrd € im laufenden und nochmals 2 Mrd € im kommenden Jahr erwartet.

Steuerpolitische Maßnahmen

Zur Entlastung der Steuerzahler soll der Einkommensteuertarif in zwei Schritten rückwirkend ab Januar 2009 und zu Beginn des Jahres 2010 abgesenkt werden. Vorgesehen ist eine Erhöhung des Grundfreibetrages (von derzeit 7 664 € auf 7 834 € im Jahr 2009 und 8 004 € ab 2010), eine Senkung des Eingangsteuersatzes (von 15 % auf 14 % ab 2009) und eine Verschiebung des Tarifs durch Anhebung der weiteren

¹⁾ Wenn zusätzlich die haushaltsbelastenden Maßnahmen vom Oktober 2008 (v.a. erweiterte einkommensteuerliche Absetzbarkeit von

Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen ab 2010, Kindergelderhöhung 2009, BA-Beitragsatzsenkung ab 2009) sowie die Steuer-

Eckwerte (um 400 € im Jahr 2009 und weitere 330 € ab 2010). Damit dürften Mindereinnahmen für Bund, Länder und Gemeinden von 3 Mrd € im laufenden und 6 Mrd € ab dem kommenden Jahr verbunden sein.

Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen

Der paritätisch finanzierte Teil des einheitlichen Beitragssatzes des Gesundheitsfonds von 15,5 % soll ab dem 1. Juli 2009 um 0,6 Prozentpunkte gesenkt werden. Zum Ausgleich soll der Bundeszuschuss (zusätzlich zu den ohnehin geplanten Erhöhungsstufen von 1,5 Mrd € pro Jahr) im laufenden Jahr um gut 3 Mrd € und im kommenden Jahr um 6 ½ Mrd € angehoben werden. Der angestrebte maximale steuerfinanzierte Zuschuss von 14 Mrd € würde dann nicht erst 2016, sondern bereits 2012 erreicht. Der Beitragssatz der Bundesagentur für Arbeit soll nun nicht Mitte 2010, sondern erst Anfang 2011 wieder von 2,8 % auf 3,0 % angehoben werden. Damit sind Beitragsausfälle von knapp 1 Mrd € im kommenden Jahr verbunden. Eine Anhebung des Beitragssatzes über 3,0 % soll durch Bundesdarlehen verhindert werden, die erst dann zurückzahlen sind, wenn die Bundesagentur wieder Überschüsse erzielt.

Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Über die bereits beschlossene Verlängerung der maximalen Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld (von 12 auf 18 Monate) hinaus soll dessen Inanspruchnahme dadurch attraktiver gemacht werden, dass die allein vom Arbeitgeber zu zahlenden Sozialbeiträge für die Ausfallzeit im laufenden und im kommenden Jahr halbiert werden beziehungsweise im Falle der Qualifizierung der Mitarbeiter sogar ganz entfallen sollen. Außerdem sollen neue Qualifizierungsprogramme aufgelegt und insgesamt 5 000 zusätzliche Stellen in der Arbeitsverwaltung geschaffen werden. Insgesamt sind damit Belastungen für Bund und Bundesagentur

ausfälle im Zusammenhang mit dem Verfassungsgerichtsurteil zur Entfernungspauschale dem Bereich Konjunkturstützung zugeordnet

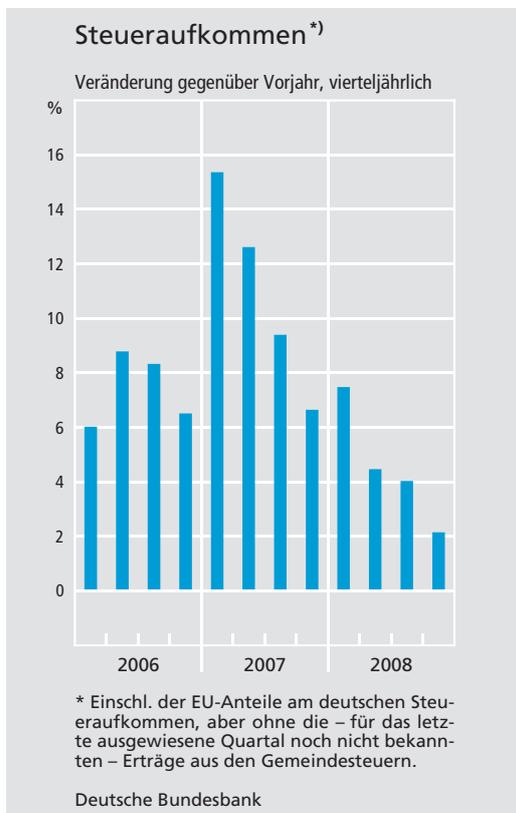
für Arbeit von etwa 2 ½ Mrd € im laufenden und 3 Mrd € im kommenden Jahr verbunden. Die Kosten der zusätzlichen Planstellen in Höhe von knapp ½ Mrd € sind dabei von dauerhafter Natur.

Familienbezogene Maßnahmen

Im Jahr 2009 soll für jedes Kind, für das ein Kindergeldanspruch besteht, ein Betrag von 100 € steueraufkommensmindernd ausgezahlt werden. Außerdem sollen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (und entsprechend in der Sozialhilfe) die Regelsätze für Kinder im Alter zwischen sechs und 13 Jahren befristet bis Ende 2011 von 60 % auf 70 % des Arbeitslosengeld II-Regelsatzes angehoben werden. Insgesamt dürften damit fiskalische Belastungen von 2 Mrd € im laufenden und weniger als ½ Mrd € in den Jahren 2010 und 2011 verbunden sein.

Die auf den Bund entfallenden Ausgaben für die Infrastrukturinvestitionen, die Forschungsförderung und die Pkw-„Umweltprämie“ im geplanten Umfang von zusammen 17 Mrd € werden von einem neu eingerichteten Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ übernommen. Die zur Finanzierung (einschl. Zinszahlungen) notwendige Kreditaufnahme (von maximal 21 Mrd €) wird somit aus dem Bundeshaushalt ausgelagert. Zur Tilgung sollen ab 2010 jährliche Zuführungen aus dem Bundeshaushalt in Höhe eines Teils der Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn erfolgen. Unterstrichen wird damit sowohl die zeitliche Befristung dieser Maßnahmen als auch die Notwendigkeit zur Rückführung der hierfür aufgenommenen Schulden. Ein nicht nur formaler, sondern auch tatsächlicher Schuldenabbau setzt freilich voraus, dass im Haushalt des Bundes einschließlich seiner sämtlichen Sondervermögen – und nicht nur im Investitions- und Tilgungsfonds – eine entsprechende Verbesserung des Finanzierungssaldos realisiert wird.

werden, lässt sich über die Jahre 2009 und 2010 eine Haushaltsbelastung von insgesamt fast 90 Mrd € errechnen.



der wirtschaftlichen Lage rasch abzubauen, bis in struktureller Betrachtung zumindest nahezu ausgeglichene Haushalte erreicht sind.

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Steuereinnahmen 2008 noch etwas deutlicher gestiegen als erwartet

Die Steuereinnahmen²⁾ stiegen im vergangenen Jahr um 4 ½ % (siehe auch oben stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 71). Das Aufkommen lag damit knapp 1 Mrd € höher als in der letzten offiziellen Steuerschätzung vom November 2008 erwartet worden war und um 3 Mrd € über der offiziellen Schätzung vom November 2007, die insbesondere dem Bundeshaushalt 2008 zugrunde lag. Der Zuwachs im Vorjahrsvergleich hat sich dabei von

Quartal zu Quartal verringert, was wesentlich mit der Kassenwirkung verschiedener Rechtsänderungen zusammenhing. So war der Aufkommenszuwachs im ersten Quartal noch dadurch verstärkt, dass die Umsatzsteuersatzanhebung ab 2007 nachwirkte und sich die von den Einnahmen abgesetzten Auszahlungen der Eigenheimzulage spürbar verringerten, während in der zweiten Jahreshälfte die Erstattungen von Körperschaftsteuerguthaben aus der Zeit vor 2001 negativ zu Buche standen.³⁾ Auch dürften die Ausfälle durch die Unternehmensteuerreform im Jahresverlauf zunehmend kassenwirksam geworden sein. Die gesamtwirtschaftliche Abschwächung hat die Aufkommensentwicklung im Jahresverlauf hingegen erst relativ begrenzt beeinflusst. Vielmehr entwickelten sich wichtige steuerliche Bezugsgrößen insgesamt noch günstiger als das BIP, und auch darüber hinaus war die Grunddynamik bei den gewinnabhängigen Steuern per saldo weiter hoch.

Das Aufkommen aus den einkommensabhängigen Steuern⁴⁾ nahm 2008 mit 7 ½ % stark zu, wobei die Einnahmen aus der Lohnsteuer und den gewinnabhängigen Steuern mit ähnlichen Raten wuchsen. Für den Anstieg bei der Lohnsteuer waren neben der Zunahme der Bruttolöhne und -gehälter und der Steuerprogression auch die geringeren (vom Kas-

Trotz Steuerentlastungen Einnahmestieg im Nachgang zum letzten Wirtschaftsaufschwung

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

3 Seit 2008 werden die verbliebenen Körperschaftsteuerguthaben aus der Zeit vor der Systemumstellung 2001 grundsätzlich in zehn gleichen Beträgen am 30. September eines Jahres ausgezahlt.

4 Lohn-, veranlagte Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer sowie Solidaritätszuschlag.

Steueraufkommen

| Steuerart | Gesamtjahr | | | | Schätzung für 2008 1) 2) | 4. Vierteljahr | | | |
|---------------------------------|------------|-------|---|----------|-----------------------------|----------------|---|----------|-------|
| | 2007 | 2008 | | 2007 | | 2008 | | | |
| | Mrd € | | Veränderung gegenüber Vorjahr in % | in Mrd € | Mrd € | | Veränderung gegenüber Vorjahr in % | in Mrd € | |
| Steuereinnahmen insgesamt 2) | 493,8 | 515,5 | + 4,4 | + 21,7 | 6) + 18,8 | 137,4 | 140,3 | + 2,1 | + 3,0 |
| darunter: | | | | | | | | | |
| Lohnsteuer | 131,8 | 141,9 | + 7,7 | + 10,1 | + 9,2 | 37,6 | 40,3 | + 7,1 | + 2,7 |
| Gewinnabhängige Steuern 3) | 72,9 | 78,6 | + 7,8 | + 5,7 | + 1,0 | 19,3 | 18,4 | - 4,7 | - 0,9 |
| davon: | | | | | | | | | |
| Veranlagte | | | | | | | | | |
| Einkommensteuer | 25,0 | 32,7 | + 30,6 | + 7,7 | + 4,9 | 8,7 | 9,7 | + 11,9 | + 1,0 |
| Kapitalertragsteuern 4) | 25,0 | 30,0 | + 20,3 | + 5,1 | + 1,3 | 4,9 | 6,4 | + 31,5 | + 1,5 |
| Körperschaftsteuer | 22,9 | 15,9 | - 30,8 | - 7,1 | - 5,1 | 5,7 | 2,2 | - 60,8 | - 3,5 |
| Steuern vom Umsatz 5) | 169,6 | 176,0 | + 3,7 | + 6,4 | + 7,2 | 44,0 | 45,5 | + 3,4 | + 1,5 |
| Energiesteuer | 39,0 | 39,2 | + 0,8 | + 0,3 | + 1,4 | 15,3 | 15,2 | - 0,5 | - 0,1 |
| Tabaksteuer | 14,3 | 13,6 | - 4,8 | - 0,7 | - 0,2 | 4,1 | 4,1 | + 0,2 | + 0,0 |

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 Gemeindesteuern. — 3 Arbeitnehmererstattungen, Eigenheim- und Investitionszulage vom Aufkommen abgesetzt. — 4 Nicht

veranlagte Steuern vom Ertrag und Zinsabschlag. — 5 Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer. — 6 Für die Steuereinnahmen inklusive (noch geschätzter) Gemeindesteuern lag das Ergebnis um gut 6 ½ Mrd € höher als die Schätzung.

Deutsche Bundesbank

senaufkommen abgesetzt) Kindergeldzahlungen relevant. Das Plus bei der veranlagten Einkommensteuer war besonders kräftig. Bei einer weiterhin recht hohen Grunddynamik trugen dazu die (ebenfalls vom Kassenaufkommen abgesetzten) niedrigeren Zahlungen für die auslaufende Eigenheimzulage und geringere Erstattungen an Arbeitnehmer bei der Einkommensteuerveranlagung entscheidend bei. Auch die Kapitalertragsteuerzahlungen (v.a. auf Zins- und Dividendeneinkommen) legten stark zu. Demgegenüber ging das Körperschaftsteueraufkommen kräftig zurück, und die Entwicklung war selbst dann schwach, wenn die Auszahlung der Körperschaftsteuerguthaben sowie die (geschätzten) Mindereinnahmen durch die Unternehmensteuerreform 2008 in Rechnung gestellt werden. Der Zuwachs bei den verbrauchsab-

hängigen Steuern⁵⁾ lag bei 2 ½ %. Dabei ist zu beachten, dass sich die Abschwächung beim nominalen privaten Verbrauch zum Jahresende kassenmäßig erst verzögert niederschlägt. Das Umsatzsteueraufkommen wurde aufgrund der verzögerten Kassenwirksamkeit auch noch von der Satzerhöhung 2007 positiv beeinflusst.

Nach der letzten offiziellen Steuerschätzung vom November 2008 war für das laufende Jahr ein Aufkommensanstieg um knapp 2 ½ % erwartet worden. Diese Schätzung ist mittlerweile allerdings überholt. So war die ab 2007 eingeführte Beschränkung der Entfernungspauschale nach einem Urteil des

Aufkommensrückgang 2009 wegen Rechtsänderungen und Wirtschaftsschwungs

5 Steuern vom Umsatz sowie verbrauchsabhängige Steuern des Bundes und der Länder (v.a. Energie-, Tabak-, Versicherungs-, Kfz- und Stromsteuer).

Bundesverfassungsgerichts vom Dezember verfassungswidrig, und es gilt wieder der vorherige Rechtsstand. Die Bundesregierung rechnet dadurch mit Ausfällen von 5 ½ Mrd € im Jahr 2009 (2 ½ Mrd € bezogen auf ein Veranlagungsjahr). Hinzu kommen Mindereinnahmen von 10 ½ Mrd € durch neue Rechtsänderungen (v.a. Kindergelderhöhung und Konjunkturpakete, vgl. auch Erläuterungen auf S. 68 f.). Darüber hinaus haben sich die Konjunkturerwartungen erheblich verschlechtert.⁶⁾ Hierdurch dürfte es zu weiteren Ausfällen im hohen einstelligen Milliardenbereich kommen, obwohl die Wachstumsstruktur für die Aufkommensentwicklung noch günstig eingeschätzt wird. Hinzu kommt das Risiko eines stärkeren Rückschlags bei den gewinnabhängigen Steuern von dem 2008 erreichten außerordentlich hohen Niveau aus. Alles in allem ist für das laufende Jahr mit einem spürbaren Aufkommensrückgang bei den Steuern zu rechnen.

Bundshaushalt

Nach einem vor allem durch Privatisierungserlöse kräftig auf 6 ½ Mrd € gestiegenen Überschuss im Schlussquartal verzeichnete der Bundshaushalt 2008 ein Gesamtdefizit von knapp 12 Mrd €. Der Haushaltsansatz wurde um fast ½ Mrd € unterschritten. Zwar waren außerplanmäßige Ausgaben infolge der IKB-Stützung und eines Beihilfeurteils des EuGH von insgesamt knapp 2 ½ Mrd € sowie überplanmäßige Ausgaben für das Arbeitslosengeld II und Leistungen für Eltern von zusammen 1 Mrd € zu verkraften. Geringer als veranschlagte Ausgaben vor allem für Zinsen, für Integrationsmaßnahmen für Langzeitar-

beitslose, für das Bundeseisenbahnvermögen – das sich stärker als geplant aus Vermögensverwertungen selbst finanzieren konnte – sowie für Bürgschaften konnten die Zusatzbelastungen aber mehr als ausgleichen. Die Gesamteinnahmen blieben ebenfalls hinter den Ansätzen zurück. Hier kam es per saldo zu Mindereinnahmen bei den Privatisierungen von 4 Mrd €. Weitgehend ausgeglichen wurde dies aber insbesondere durch das Steueraufkommen, das die Ansätze – wegen niedrigerer Abführungen an den EU-Haushalt – um knapp 1 ½ Mrd € übertraf, sowie durch höhere Zuflüsse von der EU und Verwaltungseinnahmen von insgesamt fast 1 ½ Mrd €.

Gegenüber dem Vorjahr wurde das Defizit damit um knapp 3 Mrd € zurückgeführt. Der grundlegende Konsolidierungsfortschritt stellt sich größer dar, wenn verschiedene Sondereffekte berücksichtigt werden. So entfiel die vorübergehende Entlastung aufgrund von Einmalerlösen der Postpensionskasse aus Anspruchsverbriefungen. Der Bund musste 2008 fast 6 Mrd € zusätzliche Mittel überweisen, und nach der temporären Entlastung von 2005 bis 2007 schlugen sich nunmehr dauerhafte Mehrausgaben nieder. Die oben genannten einmaligen außerplanmäßigen Belastungen im letzten Jahr entsprachen im Umfang etwa der 2007 geleisteten Sonderzuführung an den Kinderbetreuungsausbaufonds. Die Einmalerlöse aus Vermögensverwertungen fielen dagegen um 1 Mrd € um-

... aber trotz Konsolidierungsfortschritts mit weiter angespannter Haushaltslage

Bund 2008 mit etwas günstigerem Abschluss als geplant, ...

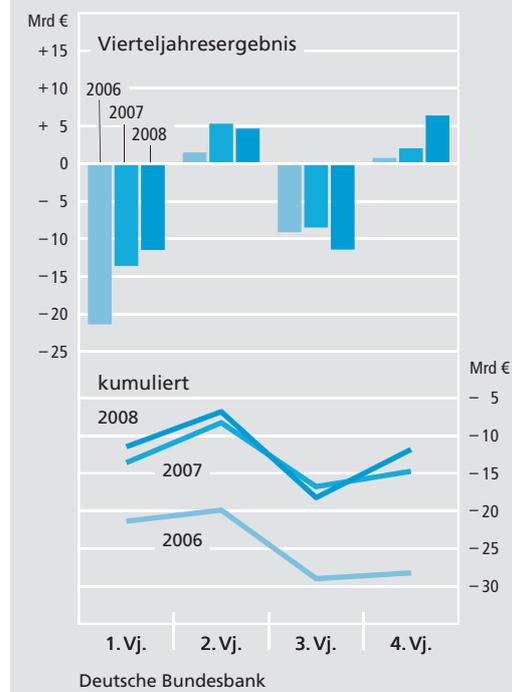
⁶ So wird für 2009 z.B. im Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung vom Januar eine Veränderungsrate des realen BIP von – 2 ¼ % (November 2008: + 0,2 %) und des nominalen BIP von – ¼ % (November 2008: + 2 %) prognostiziert.

fangreicher aus als 2007. Insgesamt betrug der Abbau des um Einmaleffekte einschließlich Vermögensverwertungen bereinigten Defizits 8 Mrd €. Es lag mit einem Niveau von 17 Mrd € aber deutlich über dem unbereinigten Wert. Der Bund blieb damit selbst bei einer für die öffentlichen Finanzen günstigen gesamtwirtschaftlichen Lage noch weit vom mittelfristigen Ziel eines annähernden Haushaltsausgleichs entfernt.

2009 scharfer Anstieg des Defizits wegen gesamtwirtschaftlicher Schwäche und Stabilisierungsmaßnahmen

Der Ende November vom Bundestag verabschiedete Bundeshaushalt 2009 sah infolge der damals erwarteten Verlangsamung des Wirtschaftswachstums, erster Stimulierungsmaßnahmen und geringerer Privatisierungserlöse bereits einen Wiederanstieg des Defizits auf 19 Mrd € vor. Angesichts der inzwischen noch deutlich ungünstiger eingeschätzten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und weiterer Stabilisierungsmaßnahmen wurde ein Nachtragshaushalt aufgestellt, der für den Bundeshaushalt nunmehr ein Defizit von 37 Mrd € vorsieht. Steuerliche Mindereinnahmen von 11 Mrd € setzen sich zusammen aus neuen steuerlichen Entlastungsmaßnahmen von gut 2 Mrd €, Ausfällen durch das Entfernungspauschalener Urteil von 2 ½ Mrd € sowie gut 6 Mrd € durch die ungünstigeren gesamtwirtschaftlichen Annahmen. Darüber hinaus wurden insgesamt 7 ½ Mrd € Mehrausgaben veranschlagt, die für einen zusätzlichen Zuschuss an den Gesundheitsfonds (gut 3 Mrd €), im Zusammenhang mit Langzeitarbeitslosigkeit (gut 2 ½ Mrd €) und für Inanspruchnahmen aus Bürgschaften (1 ½ Mrd €), deren Ermächtigungsrahmen noch einmal erheblich aufgestockt werden soll, vorgesehen sind. Weitere, bis spätestens Ende 2011

Finanzierungssalden des Bundes seit 2006



ausgabenwirksame Stabilisierungsmaßnahmen von 17 Mrd € wurden auf das neue Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ verlagert (s. auch Ausführungen auf S. 68 f.). Dort auflaufende Schulden sollen aus Teilen der Gewinnausschüttungen der Bundesbank getilgt werden. Trotz dieser Auslagerung von Belastungen wird der vom Bund noch im letzten Sommer angestrebte Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2011 nicht mehr zu erreichen sein. Hierzu tragen die ungünstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung bei, aber auch Stabilisierungsmaßnahmen, die zu einem großen Teil über 2010 hinaus den Bundeshaushalt belasten.

Um die langfristige Tragfähigkeit sicherzustellen und einem Vertrauensverlust angesichts permanent höherer Belastungen vorzubeu-

Verlässliche Konsolidierungsperspektive erforderlich

gen, erscheint es dringend geboten, mittelfristig eine Haushaltskonsolidierung zu erreichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Bundeshaushalt auch 2008 noch weit vom eigentlich angestrebten weitgehenden strukturellen Haushaltsausgleich entfernt war und nunmehr nicht nur vorübergehende, sondern auch mittel- und längerfristig wirkende zusätzliche Belastungen aus der Stabilisierung der Finanzmärkte und den konjunkturstützenden Maßnahmen erwachsen. Die im Rahmen der Föderalismuskommission II jüngst beschlossene verfassungsmäßige Verankerung einer strengen Schuldengrenze ist ein wichtiger Schritt zur Absicherung des zentralen finanzpolitischen Zieles eines konsolidierten Bundeshaushalts. Bei sich erholender gesamtwirtschaftlicher Entwicklung müssen dann allerdings auch Maßnahmen zu dessen Erreichung folgen.

Sondervermögen mit deutlich gewachsenem Defizit im Gesamtjahr 2008

Das Defizit der Extrahaushalte des Bundes dürfte sich im Jahr 2008 auf 6 Mrd € annähernd verdreifacht haben. Ausschlaggebend dafür war das erst im Herbst 2008 geschaffene Sondervermögen zur Finanzmarktstabilisierung mit einer Kreditermächtigung von bis zu 100 Mrd € bis Ende 2009. Infolge erster Mittelabflüsse zur Aufstockung des Eigenkapitals von Banken entstand hier ein Defizit von 8 Mrd €. Außerdem entfiel der Überschuss beim Kinderbetreuungsausbaufonds aufgrund der 2007 erfolgten einmaligen Dotierung von 2 Mrd € durch den Bund. Dagegen dürfte die Postpensionskasse das Jahr 2008 mit einem leichten Überschuss abgeschlossen haben, während vor Jahresfrist noch ein Defizit von 4 ½ Mrd € verzeichnet worden war. Nachdem 2007 in diesem Extra-

haushalt die Rücklagen aus den Anspruchsverbriefungen aufgebraucht worden waren und die regulären Zuflüsse der Postnachfolgegesellschaften nicht mehr zur Leistungsfinanzierung zur Verfügung stehen, musste der Bund nun für die gesamten Versorgungsleistungen für die Postpensionäre aufkommen. Der Erblastentilgungsfonds konnte seinen Überschuss infolge der etwas höheren Gewinnausschüttung der Bundesbank leicht ausweiten.⁷⁾ Im laufenden Jahr ist ein sprunghafter Defizitanstieg bei den Extrahaushalten zu erwarten. Für den Finanzmarktstabilisierungsfonds hat der Bund im Emissionsplan vorsorglich einen Kreditbedarf von 60 Mrd € abgedeckt. Hinzu kommt das zur Konjunkturstützung eingeplante Defizit des Investitions- und Tilgungsfonds, das bei schnellem Abfluss der Mittel eine Größenordnung von 10 Mrd € erreichen könnte.

Länderhaushalte⁸⁾

Die Länderhaushalte schlossen im Schlussquartal 2008 maßgeblich aufgrund einer Rekapitalisierung der Bayern LB⁹⁾ erheblich ungünstiger ab als vor Jahresfrist (– 6 ½ Mrd €, nach – 1 ½ Mrd € 2007). Gleichwohl wurde im Gesamtjahr 2008 noch ein leichter Überschuss von gut ½ Mrd € erzielt (nach

Erneuter Überschuss im Gesamtjahr 2008,...

⁷ Der Erblastentilgungsfonds dürfte zum Ende des Jahres keine eigene Verschuldung mehr aufweisen und kann damit aufgelöst werden. Allerdings wurde der Großteil der Schulden nicht netto getilgt, sondern lediglich durch (neue) Bundesschulden ersetzt (refinanziert).

⁸ Die Entwicklung der Gemeindefinanzen wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts vom Januar 2009 kommentiert.

⁹ Mit dem zweiten Nachtragshaushalt für 2008 beschloss der Freistaat Bayern im Dezember Stützungsmaßnahmen zugunsten der Bayern LB. Diese umfassen vor allem eine Kapitalzuführung von 10 Mrd €, deren erste Tranche im Umfang von 3 Mrd € noch 2008 ausgezahlt worden ist.

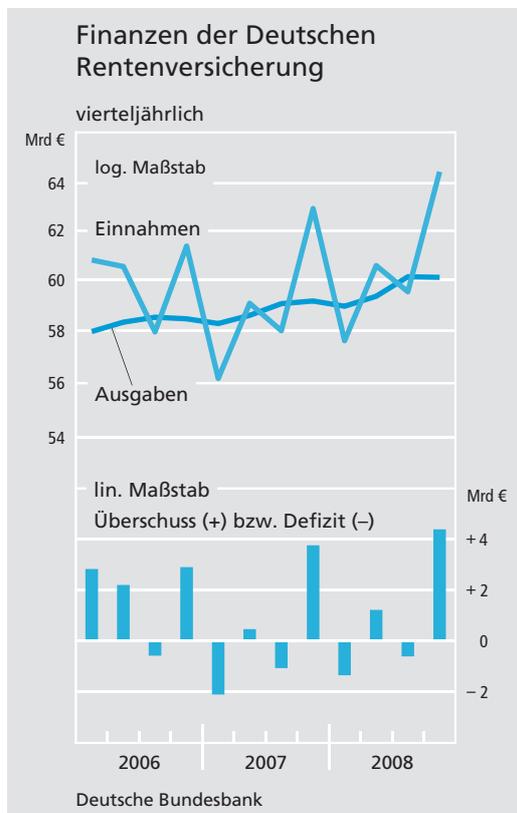
3 Mrd € 2007¹⁰). Ohne den Einmaleffekt durch die Bayern LB ergab sich eine leichte Verbesserung des Finanzierungssaldos im Vorjahrsvergleich, und auch die entsprechend bereinigten Planungen für die Defizite (6 ½ Mrd €) wurden deutlich unterschritten. Insgesamt erreichte wiederum die Hälfte der Länder einen Haushalt ohne Defizit. Bedingt durch eine zuletzt deutlich verlangsamte Entwicklung des Steueraufkommens betrug der Zuwachs der Einnahmen aber nur noch knapp 3 %. Die Ausgaben stiegen – aufgrund der angesprochenen Rekapitalisierungsmaßnahme – mit gut 3 ½ % etwas stärker an. Dabei nahmen aber offenbar auch die grundsätzlich an die Steueraufkommensentwicklung gekoppelten Zuweisungen an die Gemeinden stark zu, während die gewichtigen Personalaufwendungen trotz der Anpassungen bei Tarifentgelten sowie Beamten- und Versorgungsbezügen nur moderat wuchsen (+1 %).

... aber hohes Defizit für das laufende Jahr erwartet

Für das laufende Jahr ist hingegen mit einem hohen kassenmäßigen Defizit der Länderhaushalte zu rechnen. Neben der Rezession tragen voraussichtlich Rekapitalisierungen von Landesbanken, darunter insbesondere die zweite Tranche von 7 Mrd € für die Bayern LB, zu dieser Entwicklung bei. Darüber hinaus beteiligen sich die Länder – zusätzlich zu eigenen Sonderinvestitionsprogrammen – auch an dem jüngsten Investitionsprogramm des Bundes von 10 Mrd € mit weiteren 3 ½ Mrd €, wovon allerdings wahrscheinlich erst ein kleinerer Teil noch in diesem Jahr abfließen wird. Hinzu kommen noch weitere Belastungen aus den beiden Konjunkturprogrammen (insgesamt 3 Mrd €) – darunter insbesondere die

mit den Änderungen bei der Einkommensteuer verbundenen Mindereinnahmen – sowie aus dem Entfernungspauschalener Urteil (2 ½ Mrd €). Sollte der hohe Tarifabschluss des Bundes und der Gemeinden vom Vorjahr zeitversetzt im Grundsatz von den Ländern übernommen und wie beim Bund auf die Beamten und Versorgungsempfänger übertragen werden, würde dies für die Länderhaushalte bei voller Wirksamkeit erhebliche Mehrbelastungen von bis zu 8 Mrd € implizieren. Angesichts nur verhaltener gesamtwirtschaftlicher Wachstumsaussichten und weiterer teilweise dauerhafter Belastungen aus den jüngsten Stabilisierungsmaßnahmen dürften die Defizite 2010 selbst dann allenfalls moderat zurückgehen, wenn es zu keinen weiteren Kapitalzuführungen an die Landesbanken kommen sollte. Die geplante Verankerung einer wirksamen verfassungsmäßigen Verschuldungsgrenze auch für die Länder ab 2020 könnte einen wichtigen Beitrag dazu leisten, eine Verfestigung dieser Haushaltslage zu verhindern und so langfristige Gestaltungsspielräume zu schaffen. Dabei ist vorgesehen, die hoch verschuldeten Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein – unter strengen Auflagen – ab 2011 über neun Jahre mit Konsolidierungshilfen von jährlich insgesamt 0,8 Mrd € zu unterstützen. Eine kürzere Übergangszeit bis zum vollständigen Inkrafttreten der neuen Schuldenregel wäre jedoch für die Länder insbesondere auch angesichts

¹⁰ Die hier verwendete monatliche Kassenstatistik bezieht sich auf die Kernhaushalte und blendet somit insbesondere die im Jahr 2007 erzielten Erlöse Berlins in Höhe von 4 ½ Mrd € aus dem Landesbank-Verkauf aus.



des sich abzeichnenden starken Anstiegs der Pensionslasten wünschenswert gewesen.

Sozialversicherungen¹¹⁾

Rentenversicherung

2008 Ausweitung des Überschusses durch kräftige Beitragszuflüsse...

Die gesetzliche Rentenversicherung verzeichnete im Jahr 2008 einen Überschuss von gut 3 ½ Mrd €, nach gut 1 Mrd € ein Jahr zuvor. Die Rücklagen sind um 4 Mrd € auf 16 Mrd € oder rund eine Monatsausgabe gestiegen.¹²⁾ Die Einnahmen legten insgesamt um 2 ½ % zu. Entscheidend war der kräftige Zuwachs bei den Pflichtbeiträgen (+ 4 %), in dem sich die günstige Entwicklung am Arbeitsmarkt und auch die im Vergleich zu den Vorjahren höheren Lohn- und Gehaltssteigerungen wi-

derspiegeln. Die Beiträge für arbeitslose Bezieher von Lohnersatzleistungen sind zwar um 13 % gesunken. Aufgrund ihres mittlerweile recht geringen Gewichts wurden die Gesamteinnahmen dadurch aber nur wenig geschmälert. Die Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt überstiegen ihren Vorjahrswert nur um ½ %. Der Anstieg der Ausgaben blieb mit 1 ½ % spürbar hinter dem der Einnahmen zurück. Die klar dominierenden Rentenausgaben wuchsen um gut 1%. Die Rentenanpassung belief sich für das erste Halbjahr auf 0,54 % und für das zweite Halbjahr auf 1,1%. Die Anzahl der Renten nahm infolge der zurzeit noch gemäßigt fortschreitenden demographischen Alterung um weniger als ½ % zu. Ein kräftigerer Anstieg ergab sich mit 3 % bei den auf die Rentenversicherung entfallenden Beiträgen zur Krankenversicherung der Rentner. Hierzu haben nochmalige Beitragssatzerhöhungen einzelner Krankenkassen beigetragen.

... bei noch moderatem Ausgabenwachstum

Im laufenden Jahr wird die gesetzliche Rentenversicherung deutlich ungünstiger abschließen. Der im Rentenversicherungsbericht 2008 erwartete Überschuss von gut 2 ½ Mrd € beruhte noch auf den gesamtwirtschaftlichen

Deutliche finanzielle Verschlechterung im laufenden Jahr

¹¹⁾ Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung im dritten Quartal 2008 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Dezember 2008 kommentiert. Neuere Daten liegen nicht vor.

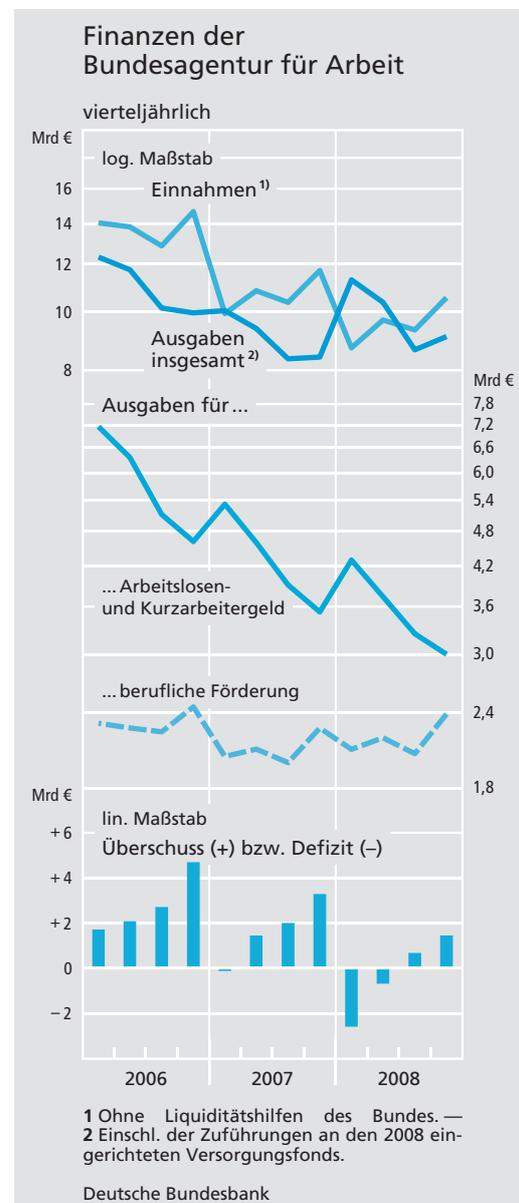
¹²⁾ Der Anstieg bei den Rücklagen übersteigt den Überschuss insbesondere deshalb, weil die Liquiditätslage sich von Jahr zu Jahr dadurch verbessert, dass die Neurenten seit April 2004 zum Ende des jeweiligen Monats ausbezahlt werden – also nicht mehr schon zum Ende des Vormonats. Durch den stetigen Austausch von Alt- durch Neurenten verbessert sich somit die Liquiditätslage der gesetzlichen Rentenversicherung laufend. Im Haushaltsergebnis werden dagegen die periodengerecht zugeordneten Rentenausgaben erfasst, die durch diese Umstellung nicht beeinflusst worden sind.

Annahmen der Bundesregierung vom Oktober letzten Jahres.¹³⁾ Aus heutiger Sicht ist mit einem deutlich niedrigeren Überschuss zu rechnen. Das Einnahmewachstum dürfte wieder hinter der Zunahme der Ausgaben zurückbleiben. Hierzu wird die vergleichsweise hohe Rentenanpassung von schätzungsweise 2 ½ % zur Jahresmitte beitragen, die auf den kräftigen Entgeltzuwächsen des Jahres 2008 aufsetzt. Da die Rücklagen zuvor aufgefüllt worden sind, kann die Rentenversicherung zur automatischen Stabilisierung beitragen.

Bundesagentur für Arbeit

In konsolidierter Betrachtung Überschuss trotz Beitragsatzsenkung und höheren Eingliederungsbeitrags

Die BA verzeichnete 2008 in isolierter Betrachtung ein Defizit von gut 1 Mrd €, nach einem Überschuss von 6 ½ Mrd € im Jahr zuvor. Dem stand allerdings ein Überschuss des Versorgungsfonds für die Beamtenpensionen der BA in Höhe von gut 2 ½ Mrd € gegenüber. In konsolidierter Betrachtung erzielten BA und Versorgungsfonds zusammen einen Überschuss von 1 ½ Mrd €. Entscheidend für die finanzielle Verschlechterung war die Senkung des Beitragsatzes von 4,2 % auf 3,3 %, die für sich genommen Mindereinnahmen von gut 7 Mrd € verursachte. Tatsächlich gingen die Beitragszuflüsse aber nur um knapp 6 Mrd € zurück, weil die Beschäftigung und die Arbeitsentgelte relativ stark gestiegen sind. Ohne die Beitragsatzsenkung hätte sich ein Zuwachs um 4 ½ % ergeben. Außerdem übertraf der an den Bund zu zahlende Eingliederungsbeitrag, über den die BA die Hälfte der Bundesausgaben für die Eingliederung und Verwaltung von Arbeitslosengeld II-Beziehern zu tragen hat, den vorherigen Aussteuerungsbetrag um 3 Mrd €. Allerdings er-



gaben sich insbesondere beim Arbeitslosengeld auch deutliche Entlastungen (– 3 Mrd €), insbesondere weil die Zahl der Leistungsempfänger im Zuge der günstigen Arbeits-

¹³ Während den Berechnungen zum letztjährigen Rentenversicherungsbericht für 2009 noch ein Wachstum der Bruttolohn- und -gehaltssumme von 2,7 % zugrunde lag, geht die Bundesregierung im Jahreswirtschaftsbericht 2009 nur noch von +1,2 % aus. Bei Gegenrechnung von Mehreinnahmen für Arbeitslose dürften die neuen Annahmen Beitragsmindereinnahmen von rd. 1 ½ Mrd € zur Folge haben.

marktentwicklung jahresdurchschnittlich um 165 000 niedriger lag. Schließlich fiel der an das Umsatzsteueraufkommen gekoppelte Bundeszuschuss um 1 Mrd € höher aus als im Vorjahr, in dem die Regelsatzerhöhung von 16 % auf 19 % noch nicht voll aufkommenswirksam gewesen war. Die Rücklagen der BA erhöhten sich insgesamt bis Ende 2008 auf 19 ½ Mrd €. Davon sind allerdings gut 2 ½ Mrd € zweckgebunden in den Versorgungsfonds¹⁴⁾ eingestellt, sodass der für die laufenden Ausgaben verfügbare Mittelbestand unter 17 Mrd € gesunken ist.

Äußerst negative Finanzperspektiven im Abschwung

Im laufenden Jahr wird sich die Finanzlage der BA stark verschlechtern. So wurde der Beitragssatz nochmals auf nunmehr 2,8 % gesenkt. Infolge der wirtschaftlichen Abschwächung sind für die besonders konjunkturereagiblen Ausgaben für das Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld erhebliche Zuwächse zu erwarten. Außerdem wird nicht zuletzt mit den im zweiten Konjunkturpaket vorgesehenen Maßnahmen spürbar mehr für die aktive Arbeitsmarktpolitik ausgegeben werden. Die Rücklagen werden aufgrund der Belastungen beträchtlich abschmelzen. Bei einer ungünstigen Entwicklung am Arbeitsmarkt auch noch im kommenden Jahr, mit der aufgrund ihrer „Nachlaufeigenschaften“ im Konjunkturzyk-

lus auch im Fall einer baldigen Belebung der Gesamtwirtschaft zu rechnen ist, wird die BA schon im Jahr 2010 auf zusätzliche Bundesmittel zur Haushaltsfinanzierung angewiesen sein. Hierzu trägt auch bei, dass die bislang für Mitte 2010 geplante Wiederanhebung des Beitragssatzes auf 3,0 % um ein halbes Jahr verschoben wird. Unterjährige Liquiditätshilfen könnten schon im laufenden Jahr erforderlich werden, weil der Bundeszuschuss nicht mehr in gleichen Monatsraten, sondern erst zum Jahresende in einem Betrag überwiesen wird. Mangels ausreichender eigener Rücklagen wird die BA künftig auf Bundesdarlehen angewiesen sein, um den Beitragssatz stabil zu halten. Allerdings erscheint das Risiko groß, dass der Beitragssatz von 3,0 % auf längere Sicht zur Finanzierung der BA nicht ausreicht und eine Rückzahlung der Darlehen damit kaum gelingen dürfte. Es besteht mithin die Gefahr einer strukturellen Kredit- beziehungsweise letztlich Steuerfinanzierung des BA-Haushalts, die grundsätzlich nur zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen angemessen wäre.

¹⁴ Über die einmalige Zuführung von 2,5 Mrd € hinaus erhöhten sich die Finanzreserven dieses Fonds zusätzlich, weil die laufenden Zuweisungen aus dem BA-Haushalt in den ersten Jahren die laufenden Ausgaben für Versorgungsleistungen noch übersteigen.