

Öffentliche Finanzen *)

Staatlicher Gesamthaushalt

Im laufenden Jahr könnte sich die Lage der öffentlichen Finanzen trotz der seit dem Frühjahr zu verzeichnenden gesamtwirtschaftlichen Abschwächung nochmals leicht verbessern und erstmals nach der deutschen Vereinigung ein Überschuss im Staatshaushalt erreicht werden.¹⁾ Dazu trägt bei, dass die Wirtschaftsentwicklung aufgrund des kräftigen Einstiegs in das Jahr 2008 im Jahresdurchschnitt noch einen positiven Einfluss hat. Eine besondere Unsicherheit besteht allerdings im Hinblick auf die Stützungsmaßnahmen für Finanzinstitute (vgl. hierzu die Erläuterungen auf S. 66f.). In diesem Zusammenhang ist auch nicht auszuschließen, dass sich anstelle eines sonst zu erwartenden weiteren deutlichen Rückgangs ein Anstieg der Schuldenquote ergibt.

2008 leicht verbesserte Lage der Staatsfinanzen

Die Staatseinnahmen dürften im laufenden Jahr in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) allenfalls leicht zurückgehen. Auf der einen Seite führen Rechtsänderungen zu spürbaren Einnahmehausfällen. So haben die Unternehmensteuerreform und die weitere Senkung des Beitragssatzes der Bundesagentur für Arbeit (BA) von 4,2 % auf 3,3 % zwar erhebliche Einnahmehausfälle zur Folge, die durch Beitragssatzanhebungen bei der ge-

Einnahmenquote trotz Abgabensenkungen allenfalls leicht rückläufig

* Im Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ erfolgt eine Analyse auf der Datengrundlage der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) sowie der Maastricht-Kennzahlen. Die sich anschließende Berichterstattung über die Haushalte der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungszweige basiert auf der finanzstatistischen (haushaltsmäßigen) Abgrenzung.

¹ Der Überschuss im Jahr 2000 war ausschließlich auf einmalige UMTS-Erlöse zurückzuführen. Das Statistische Bundesamt revidierte zuletzt den Finanzierungssaldo für das Jahr 2007 auf –0,2 % des BIP, nachdem zuvor ein leichter Überschuss ausgewiesen worden war.

Zum Einfluss der Finanzmarktkrise auf die Staatsfinanzen

Die derzeitige Krise an den Finanzmärkten beeinflusst auch die Entwicklung der öffentlichen Finanzen. Aus heutiger Sicht sind die Wirkungen aber nicht verlässlich zu quantifizieren. Im Folgenden werden zunächst die verschiedenen Einflusskanäle und anschließend die statistische Verbuchung dargestellt. Der statistische Nachweis der unmittelbaren Hilfen fällt dabei in den Haushaltsrechnungen (der Finanzstatistik) und den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), die den in der EU vereinbarten Maastricht-Kriterien für Defizit und Schuldenstand zugrunde liegen, unterschiedlich aus.

Die Einflusskanäle der Finanzmarktkrise auf die Staatsfinanzen

Indirekte realwirtschaftliche Wirkungen

Soweit die Finanzmarktkrise die realwirtschaftliche Entwicklung und damit auch die gesamtwirtschaftlichen Bezugsgrößen der Steuern und Sozialabgaben (v. a. Unternehmensgewinne, Lohn- und Gehaltssumme, Konsum) beeinträchtigt, fallen die staatlichen Einnahmen geringer aus. Außerdem wachsen die staatlichen Ausgaben, wenn die Arbeitslosigkeit steigt. Zudem können die staatlichen Zinsausgaben und Einnahmen aus Vermögen betroffen sein.

Besondere Einflüsse auf gewinnabhängige Steuereinnahmen

Darüber hinaus kann es zu spürbaren Einnahmefällen kommen, ohne dass dies auf die üblicherweise herangezogenen makroökonomischen Bezugsgrößen der Steuern zurückzuführen ist. So unterscheidet sich die jährliche Entwicklung der VGR-Größe „Unternehmens- und Vermögenseinkommen“ zum Teil deutlich von der tatsächlichen Bemessungsgrundlage der gewinnabhängigen Steuern. Abschreibungen auf wertgeminderte Vermögenspositionen schlagen sich beispielsweise nicht in der VGR-Größe nieder, können aber steuerlich relevant sein. Allerdings bleiben die derzeit diskutierten umfangreichen Abschreibungen im Finanzsektor insbesondere dann ohne (unmittelbaren) Einfluss auf die Steuereinnahmen, wenn der Gewinn zuvor nicht im Inland versteuert wurde oder ohnehin bereits umfangreiche Verlustvorträge bestanden. Die bislang insgesamt günstige Entwicklung der gewinnabhängigen Steuern spricht dafür, dass die Finanzmarktkrise zumindest bis zum Oktober allenfalls begrenzt zu Steuerausfällen geführt hat. Für das kommende Jahr wird gemäß der offiziellen Steuerschätzung als Gegenbewegung zu den starken Aufkommenszuwächsen der Vorjahre eine Abschwächung bei den gewinnabhängigen Steuern erwartet. Auch im Nachhinein dürfte sich jedoch kaum beziffern lassen, inwieweit hierbei die Finanzmarktkrise das Aufkommen direkt beeinflusst hat.

¹ Die Aufteilung auf die einzelnen Länder erfolgt zur Hälfte nach der Einwohnerzahl und zur Hälfte nach dem BIP. Bund und Länder tragen darüber hinaus Lasten von Institutionen, an denen sie beteiligt sind,

Direkte staatliche Stützungsmaßnahmen für Finanzinstitute

Durch Stützungsmaßnahmen der öffentlichen Hand für Finanzinstitute können die Staatsfinanzen schließlich auch unmittelbar berührt werden. Dies gilt beispielsweise für Rekapitalisierungen oder den Erwerb problembehafteter Vermögensgegenstände. Es können aber auch Garantien vergeben werden, die nicht unmittelbar zu Auszahlungen führen. Die Maßnahmen können über die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften, aber auch über Sondervermögen, öffentliche (Finanz-)Unternehmen oder Zweckgesellschaften erfolgen.

Der Ausweis von Stützungsmaßnahmen für Finanzinstitute in den Haushalten der Gebietskörperschaften und Staatskonten

Verbuchung in den Haushaltsrechnungen der Gebietskörperschaften

In den Haushalten der einzelnen Gebietskörperschaften und in der Finanzstatistik schlagen sich die staatlichen Stabilisierungsmaßnahmen teilweise anders nieder als im Staatskonto der VGR. So führten die Stützungsmaßnahmen im vergangenen Jahr nicht zu Zahlungen aus dem Bundeshaushalt, und im laufenden Jahr wurde bisher lediglich eine Vermögensübertragung an die KfW im Zusammenhang mit der Stützung der IKB in Höhe von 1,2 Mrd € verbucht. In Zukunft können sich Belastungen aus den Bundesgarantien im Rahmen des Verkaufs der IKB und der Stützung der HypoRealEstate ergeben, wenn hieraus Zahlungsverpflichtungen erwachsen. Die Länderhaushalte wurden durch die bisherigen Stützungsmaßnahmen für ländereigene Finanzinstitutionen kaum belastet. Die Garantien von insgesamt 7 Mrd € für die Landesbanken von Sachsen und Nordrhein-Westfalen wurden nämlich bisher offenbar nur in geringem Maße in Anspruch genommen, und auch die Kapitalzuführung von ½ Mrd € an die HSH Nordbank wurde in Schleswig-Holstein und Hamburg außerhalb der Kernhaushalte finanziert.

Weitere Stützungsmaßnahmen dürften überwiegend über den Finanzmarktstabilisierungsfonds erfolgen, der im Oktober als Sondervermögen des Bundes errichtet wurde. Die Aufwendungen des Fonds für Rekapitalisierungen, für Ankäufe von Vermögensgegenständen sowie für Zinsen schlagen sich in voller Höhe als haushaltsmäßige Ausgaben und somit im Defizit des Sondervermögens nieder. Garantien werden erst dann defiziterhöhend erfasst, wenn diese tatsächlich zu Auszahlungen führen. Etwaige Zinseinnahmen, Gebühren aus der Garantievergabe sowie im weiteren Verlauf anfallende Erlöse aus Beteiligungs- und Vermögensveräußerungen verbessern den Finanzierungssaldo des Fonds. Eine Verschuldung des Fonds (und damit der Gebietskörperschaften) wird in der Finanzstatistik dann ausgewiesen, wenn sich der Fonds über

in Höhe ihres jeweiligen Anteils. — ² Auf europäischer Ebene werden derzeit offene Verbuchungsfragen im Zusammenhang mit staatlichen

Kreditaufnahme finanziert. In den Kernhaushalten schlägt sich die Tätigkeit des Fonds erst nach dessen Abwicklung nieder, soweit aus aufgelaufenen Schulden zusätzliche Zinslasten zu tragen sind. Gesetzlich ist geregelt, dass das Schlussergebnis des Fonds im Verhältnis 65:35 zwischen Bund und Ländern aufgeteilt wird, wobei die Beteiligung der Länder auf einen Höchstbetrag von 7,7 Mrd € begrenzt ist.¹⁾

Verbuchung in den VGR (gesamtsstaatliche Maastricht-Kriterien)

Die Maastricht-Kriterien basieren grundsätzlich auf den VGR sowie den ergänzenden Ausführungen des von der EU-Statistikbehörde Eurostat herausgegebenen „Handbuch zum ESVG 1995: Defizit und Schuldenstand des Staates“. Dabei wird auf den Gesamtstaat einschließlich Sondervermögen (d.h. inkl. Finanzmarktstabilisierungsfonds) und zuzuordnenden Einheiten Bezug genommen. Die Ausweise erfolgen gemäß auf europäischer Ebene harmonisierten Regeln, auf deren Grundlage die haushaltsmäßigen Daten in die VGR übergeleitet werden.

Anders als in der Haushaltsrechnung haben dabei Transaktionen im Finanzvermögen in den VGR vom Grundsatz her keinen Einfluss auf das Defizit. Ein Erwerb oder eine Veräußerung einer Beteiligung oder eines anderen finanziellen Vermögens beeinflusst den VGR-Saldo somit regelmäßig nicht. Eine Ausnahme gilt für den Fall, dass der Kaufpreis oder die erwartete Rendite nicht marktgerecht sind. Für solche Kapitalzuführungen zu Vorzugskonditionen, die (zumindest teilweise) als defizitwirksame Vermögenstransfers zu klassifizieren sind, setzen die Wettbewerbsregeln der EU allerdings grundsätzlich enge Grenzen. Die Wirkung von den genannten finanziellen Transaktionen auf den Schuldenstand entspricht dagegen in der Regel derjenigen in der Finanzstatistik.

Garantien werden auch in den VGR als Eventualverbindlichkeiten in der Regel erst bei Inanspruchnahme als Ausgabe gebucht. Staatliche Garantien an Unternehmen in finanzieller Schieflage, denen der Zugang zum Kapitalmarkt ohne solche Stützung versperrt wäre und bei denen eine (Teil-)Inanspruchnahme mit hoher Wahrscheinlichkeit erwartet wird, sind aber nach Auffassung von Eurostat – anders als in der Finanzstatistik – bereits bei der Vergabe schuldenstandswirksam zu verbuchen. Der erwartete Umfang der Inanspruchnahme ist dann als Vermögenstransfer defizitwirksam zu erfassen. Staatlich initiierte Stellen, die zur Entlastung von Finanzinstituten wertgeminderte Aktiva übernehmen und dabei maßgeblich über staatliche Garantien vor Verlusten geschützt sind, werden mit ihren Schulden dem Staatssektor zugerechnet. Die Defizitwirkung der Übernahme wertgeminderter Vermögensgegenstände entspricht der Differenz zwischen Ankaufs- und marktgerechtem Preis der Aktiva.

Stützungsmaßnahmen für Finanzinstitute im Rahmen einer statistischen „Task Force“ diskutiert.

In den VGR werden Transaktionen und Einheiten in größerem Umfang dem Staat zugerechnet als in den Haushaltsrechnungen. Sofern eine Zuordnung zum Staatssektor erfolgt, gelten für die konkrete Verbuchung bezüglich Defizit und Schuldenstand die oben beschriebenen Regeln. So steigt beispielsweise das VGR-Defizit, wenn eine als Transfer identifizierte Ausgabe durch ein öffentliches Unternehmen auf Betreiben des Staates geleistet wird. Auch der Schuldenstand erhöht sich in diesem Fall in der Regel, wenn keine Verrechnung mit vom Staat bereitgestelltem Eigenkapital möglich ist.

Im konkreten Fall kann die Verbuchung allerdings mit Unsicherheiten verbunden sein. Dies liegt zum einen daran, dass die einzelnen Fälle zum Teil recht komplex sind und den Statistikern nicht immer alle relevanten Informationen zur Verfügung stehen. Zum anderen sind aber auch die Verbuchungsregeln selbst nicht immer detailliert genug, um jeden Einzelfall ohne weiteres einordnen zu können.²⁾ In diesem Umfeld kommt insbesondere Eurostat die wichtige Aufgabe zu, auf der europäischen Ebene unabhängig von politischen Erwägungen die Dokumentation der Belastungen des Staatshaushalts in den Statistiken zu gewährleisten und durch geeignete Grundsatzentscheidungen den Möglichkeiten „kreativer Buchführung“ vorzubeugen. Eine solide statistische Basis ist eine zentrale Voraussetzung für eine sachgerechte Anwendung der Haushaltsregeln auf europäischer Ebene und auch für die Beurteilung der Entwicklung der Staatsfinanzen auf nationaler Ebene unverzichtbar.

In Deutschland haben seit dem ersten Rettungspaket für die IKB Ende Juli 2007 eine Reihe von Banken Unterstützung durch den Bund, einzelne Länder oder staatlich beauftragte öffentliche Finanzinstitute erhalten. Für 2007 hat das Statistische Bundesamt in Abstimmung mit Eurostat Stützungsmaßnahmen des Bundes in Höhe von 7,3 Mrd € in den VGR defiziterhöhend verbucht. Der Schuldenstand wurde hiervon letztlich kaum betroffen. Da sich die Stützungsmaßnahmen der KfW für die IKB im Geschäftsjahr 2007 vor allem in einem Rückgang der Eigenkapitalposition der KfW widerspiegeln, erhöhte sich die Verschuldung des Staates nur unwesentlich. Vielmehr verminderte sich dessen Finanzvermögen – die Beteiligung an der KfW. Für das erste Halbjahr 2008 beläuft sich der Defiziteffekt bislang auf 3 ½ Mrd €. Für den Schuldenstand ist noch nicht abschließend geklärt, ob die Kreditaufnahme in einer Größenordnung von 40 Mrd € durch die im Zusammenhang mit der Stützung der SachsenLB und der WestLB gegründeten Zweckgesellschaften dem Maastricht-Schuldenstand zuzurechnen ist. Welche Belastungen sich im zweiten Halbjahr 2008 aufgrund des Rettungspaketes für die HypoRealEstate, weiterer Hilfen für Landesbanken und des im Staatssektor erfassten Finanzmarktstabilisierungsfonds im Einzelnen ergeben, ist gegenwärtig noch nicht absehbar.

setzlichen Kranken- und der sozialen Pflegeversicherung nur zu einem geringen Teil ausgeglichen werden. Auf der anderen Seite setzt sich aber der seit einigen Jahren (um Rechtsänderungen und konjunkturelle Einflüsse bereinigte) außerordentlich starke Aufkommensanstieg bei den gewinnabhängigen Steuern bislang noch fort. Zudem dürfte die Einnahmenquote dadurch gestützt werden, dass die „abgabenergibige“ Bruttolohn- und -gehaltssumme erstmals seit dem Jahr 2000 wieder stärker zunimmt als das nominale BIP. Bei der Lohnsteuer schlagen insbesondere aufgrund der relativ hohen Tarifabschlüsse auch umfangreichere progressionsbedingte Mehreinnahmen zu Buche.

Ausgabenquote dürfte nochmals merklich sinken

Die staatliche Ausgabenquote dürfte in diesem Jahr verhaltener als in den Vorjahren, aber dennoch merklich sinken. Neben einem im Jahresdurchschnitt relativ hohen nominalen BIP-Wachstum, das die Quote über den Nenner senkt, führt insbesondere die rückläufige Zahl der Arbeitslosen zu geringeren Aufwendungen. Darüber hinaus wirkt das moderate Lohnwachstum der letzten Jahre noch dämpfend nach, weil viele staatliche Aufwendungen (z. B. die Renten) der Lohnentwicklung mit zeitlicher Verzögerung folgen. Hohe Ausgabenzuwächse sind dagegen bei den staatlichen Investitionen sowie im Gesundheitsbereich zu erwarten.

2009 Eintrübung der Staatsfinanzen

Im kommenden Jahr dürfte sich die Lage der öffentlichen Haushalte merklich eintrüben und wieder ein Defizit anfallen. In einem Basisszenario unter Einschluss der jüngsten Regierungsbeschlüsse und eines erheblichen Aufkommensrückgangs bei den gewinnab-

hängigen Steuern, aber ohne Mehrausgaben im Zusammenhang mit Stützungsmaßnahmen für Finanzinstitute könnte das Defizit eine spürbare Größenordnung erreichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass gegenwärtig zwar eine insgesamt schwache gesamtwirtschaftliche Entwicklung erwartet wird, aber von einer für die öffentlichen Haushalte besonders günstigen Wachstumsstruktur auszugehen ist. Insgesamt bestehen allerdings erhebliche Risiken. So sind die gesamtwirtschaftlichen Aussichten und der Einfluss staatlicher Stützungsmaßnahmen für die Finanzmärkte sehr unsicher. Darüber hinaus gibt es bei dem hohen Aufkommensniveau der gewinnabhängigen Steuern ein stärkeres Rückschlagpotenzial.

Die Einnahmenquote könnte auch unter der Annahme einer gewissen Normalisierung des Aufkommens der gewinnabhängigen Steuern etwa auf dem Niveau von 2008 verharren. So ist auch 2009 von progressionsbedingten Mehreinnahmen auszugehen, und die Bruttolohn- und -gehaltssumme könnte nochmals stärker steigen als das nominale BIP. Schließlich führt eine 2007 vereinbarte und voraussichtlich 2009 umzusetzende Änderung der Finanzierung des EU-Haushalts dazu, dass Deutschland weniger Umsatzsteuereinkommen (aber mehr ausgabenseitig zu verbuchende, auf das Bruttonationaleinkommen bezogene Mittel) an die EU abführen muss und daher (beim Bund) höhere Steuereinnahmen verbleiben. Dieser Effekt ist 2009 besonders ausgeprägt, weil auch Rückzahlungen für die Jahre 2007 und 2008 zu erwarten sind. Abgabensenkungen und -erhöhungen dürften sich dagegen etwa die Waage halten.

Einnahmenquote per saldo wohl wenig verändert

Haushaltsregeln und Finanzmarktkrise

Mit dem EG-Vertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sind gemeinsame Regeln für die Finanzpolitik der EU-Staaten vereinbart worden. Kern der Bestimmungen ist es, solide öffentliche Finanzen in der EU sicherzustellen. Durch die Finanzmarktkrise und ihre realwirtschaftlichen Folgen können die öffentlichen Haushalte belastet werden. Die europäischen Fiskalregeln werden hierdurch aber nicht außer Kraft gesetzt. Sie bieten genügend Flexibilität, um auch mit solchen Ausnahmesituationen umzugehen. So sind fiskalische Stützungsmaßnahmen an Finanzinstitute zur Abwendung einer systemischen Finanzmarktkrise prinzipiell mit den Vorgaben vereinbar. Auch bei einem gravierenden wirtschaftlichen Abschwung verlangt die Einhaltung der Regeln grundsätzlich keine die rezessive Wirtschaftsentwicklung verstärkende Fiskalpolitik.

Insbesondere Länder, die eine solide fiskalische Grundposition mit annähernd ausgeglichenen Haushalten oder Überschüssen sowie niedrigen Schuldenquoten erreicht haben, sind gut aufgestellt, um die aktuellen finanzpolitischen Herausforderungen bestehen zu können. Hier können die automatischen Stabilisatoren ungehindert wirken und in den meisten Fällen auch Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Stützung von Finanzinstitutionen erfolgen, ohne dass die Obergrenze für die Defizitquote von 3% überschritten wird. Dabei dürften die Stützungsmaßnahmen in Form von Garantien und Rekapitalisierungen häufig ohnehin nur zum Teil eine Defizitwirkung haben (vgl. Erläuterungen auf S. 66f.). Länder, die es entgegen den Vereinbarungen versäumt haben, in guten Zeiten ihre strukturellen Haushaltsziele zu erreichen, und beispielsweise die unerwarteten Einnahmewachse der vergangenen Jahre nicht zur Konsolidierung genutzt haben, verfügen dagegen über geringere fiskalische Spielräume als Länder mit tragfähigen Startpositionen. Falls die Defizitobergrenze in der gegenwärtigen Krise überschritten werden sollte, wäre vor der Einleitung eines Defizitverfahrens insbesondere zu prüfen, ob die Überschreitung in eindeutigem Zusammenhang mit direkten Stützungsleistungen an Finanzinstitute oder einem schwerwiegenden Wirtschaftseinbruch steht, vorübergehend ist und die Defizitquote in der Nähe des Referenzwertes bleibt.

Gerade in der Krise zeigt sich, wie schnell und deutlich Vertrauen verloren gehen und sich die Risikoeinschätzung bezüglich eines Landes und auch dessen fiskalischer Lage ändern kann. Dies unterstreicht die Bedeutung der Forderung, dass alle

1 Auch wenn dies in den Haushaltsrechnungen der Kernhaushalte zunächst nicht deutlich wird, stellen sie eine Belastung des Gesamtstaates dar. Die gegebenenfalls bei dem Fonds aufgelaufenen Schulden gehen allerdings nach dessen Auflösung auf die Kernhaushalte über, aus denen dann die daraus resultierenden Zinsbelastungen zu finan-

Länder nach Bewältigung der Finanzmarktkrise zügig solide fiskalische Grundpositionen erreichen, um die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen zu sichern. Die Notwendigkeit glaubwürdiger Fiskalregeln in der EU und der Währungsunion wurde zuletzt nachdrücklich bestätigt.

Diese Erfahrungen sind auch für die finanzpolitische Diskussion in Deutschland von Bedeutung. Zuletzt war die von der Föderalismuskommission II angestrebte stärkere Verankerung des Ziels eines annähernden strukturellen Haushaltsausgleichs in den Hintergrund getreten. Es wird zudem zum Teil gefordert, der Bund solle zu seinen mittelfristigen Haushaltszielen grundsätzlich abrücken. Dies erscheint aber nicht gerechtfertigt. So darf nicht übersehen werden, dass krisenhafte Ausnahmesituationen wie die Gefahr einer systemischen Bankenkrise im Rahmen der diskutierten Regeln bewältigt werden können. Die außerordentlichen Ausgaben für Stützungsmaßnahmen dürften großenteils vorübergehender Natur sein und schlagen sich zunächst vor allem in dem zur Bewältigung der Finanzmarktkrise gegründeten Finanzmarktstabilisierungsfonds außerhalb der Kernhaushalte nieder.¹⁾ Zudem ist zu bedenken, dass bei einer haushaltsrechtlichen Verankerung eines strukturellen Haushaltsausgleichs auch der jeweiligen konjunkturellen Situation Rechnung getragen würde. So wären beispielsweise Defizite in einem bestimmten Jahr im Einklang mit diesem Ziel, wenn sie aus der Wirkung der automatischen Stabilisatoren resultieren und somit temporären Charakter haben. Darüber hinaus könnte auch erwogen werden, unerwartete Steueraufkommensentwicklungen, die über den kalkulatorischen Effekt der automatischen Stabilisatoren hinausgehen, im Rahmen der Regeln vorübergehend hinzunehmen und erst im weiteren Verlauf regelgebunden zu kompensieren.²⁾

Die Reform der nationalen Haushaltsregeln sollte daher nicht aufgegeben werden. Entscheidend ist letztlich, dass die Regeln auch den finanzpolitischen Erfordernissen in Ausnahmesituationen Rechnung tragen und gleichzeitig eine nachhaltige Haushaltspolitik absichern. Hierzu gehört auch, dass bei einer Normalisierung der Lage gegebenenfalls vorhandene strukturelle Schief lagen umgehend abgebaut werden. Ein der weiteren Schuldenakkumulation vorbeugender symmetrischer Ansatz erfordert dabei, dass nicht nur Defizite in schlechten Zeiten zugelassen, sondern auch Überschüsse in guten Zeiten erreicht werden.

zieren wären. Um letztere eng zu begrenzen, ist ein effizienter Mitteleinsatz, der einerseits zwar die Stabilisierung des Finanzmarktes sicherstellt, andererseits aber auch die aus den Maßnahmen resultierende fiskalische Belastung berücksichtigt, anzustreben. — 2 Vgl. hierzu auch die Literaturhinweise in Fußnote 8 auf S. 75.

Dabei stehen der erneuten Senkung des Beitragssatzes der BA um einen halben Prozentpunkt und zusätzlichen steuerlichen Begünstigungen steigende Beitragssätze zur gesetzlichen Krankenversicherung und – als Nachwirkung der Anhebung zur Jahresmitte 2008 – der sozialen Pflegeversicherung gegenüber.

Ausgabenquote steigt konjunkturbedingt an

Die Ausgabenquote wird 2009 aufgrund der ungünstigen Konjunkturlage erstmals seit 2003 wieder steigen. Der Ausgabenzuwachs dürfte sich aber auch aus nicht konjunkturellen Gründen merklich beschleunigen. So steht zu erwarten, dass die Gesundheitsausgaben nicht zuletzt aufgrund einer Neuregelung der Vergütung ambulanter ärztlicher Leistungen und der Krankenhausfinanzierung außerordentlich kräftig zunehmen. Außerdem werden die staatlichen Investitionen voraussichtlich nochmals spürbar ausgeweitet. Schließlich führt die bereits angesprochene Umstellung der EU-Finanzierung dazu, dass Deutschland höhere Eigenmittelzahlungen leisten muss, die an das Bruttonationaleinkommen anknüpfen und ausgabenseitig verbucht werden.²⁾

Konjunkturpolitisch motivierte Maßnahmen nur in Ausnahmesituationen empfehlenswert

Mit einer Reihe von Instrumenten, die in einem Konjunkturpaket zusammengefasst wurden, reagiert die Bundesregierung auf die Konjunkturabschwächung. Dabei ist zu beachten, dass auch unabhängig davon bereits umfangreiche Stabilisierungsbeiträge geleistet werden. Mit den Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung hat die Finanzpolitik einer drohenden systemischen Finanzkrise in Deutschland vorgebeugt. Die Geldpolitik wirkt mit einem breiten Einsatz zins- und

liquiditätspolitischer Operationen. Die gegenwärtig im parlamentarischen Prozess befindlichen ergänzenden finanzpolitischen Maßnahmen können einen gewissen zusätzlichen konjunkturellen Impuls entfalten, ihr Einfluss sollte aber nicht überbewertet werden. Grundsätzlich ist der Versuch einer aktiven konjunkturpolitischen Feinsteuerung durch den Staat mit erheblichen Problemen verbunden und allenfalls in eindeutig identifizierbaren speziellen Ausnahmesituationen empfehlenswert.

An dem grundlegenden Ziel eines mittelfristig strukturell ausgeglichenen staatlichen Gesamthaushalts und solider Staatsfinanzen sollte auch vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen festgehalten werden. Die Wirkung der automatischen Stabilisatoren wird dabei generell nicht eingeschränkt. Bei einer sehr ungünstigen konjunkturellen Lage könnten außerdem – im Einklang mit den europäischen Regeln – in Deutschland derzeit auch darüber hinausgehende, unerwartete Steuerausfälle zunächst hingenommen werden (vgl. Erläuterungen auf S. 69). Hierdurch würde bereits ein erhebliches automatisches Stabilisierungspotenzial genutzt. Deutschland hat aufgrund der in den letzten Jahren erzielten Konsolidierung einen gewissen Spielraum, ohne dass die Gefahr besteht, die 3 %-Grenze zu überschreiten. Umfangreiche finanzpolitische Stabilisierungsprogramme ließen sich rechtfertigen, wenn eine außergewöhnliche Rezession für wahrscheinlich gehalten wird. Mögliche nicht gegenfinanzierte

Ziel solider Staatsfinanzen nicht aus den Augen verlieren

² Insgesamt dürfte sich der Beitrag Deutschlands zur Finanzierung des EU-Haushalts durch die Umstellung der Eigenmittelverordnung leicht verringern.

konjunkturstützende Maßnahmen sollten nur vorübergehenden Charakter haben und keine unnötigen Verzerrungen des Wirtschaftsgeschehens verursachen. Insbesondere bei einem wettbewerbsverzerrenden Wettlauf durch die Vergabe (sektor-)spezifischer Vergünstigungen auf nationaler und internationaler Ebene würden längerfristig erhebliche Wachstumseinbußen drohen. Nach Überwindung des Abschwungs wären in jedem Fall zügig Maßnahmen einzuleiten, um die strukturellen Haushaltsziele schnell zu erreichen.

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Steuereinnahmen im dritten Quartal deutlich gestiegen

Die Steuereinnahmen³⁾ stiegen im dritten Quartal gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum deutlich um 4 % (siehe auch Schaubild und Tabelle auf den S. 72 und 73). Wie bereits in den Vorquartalen nahm das Aufkommen aus den einkommensabhängigen Steuern stark zu (+ 7 %). Die Lohnsteuererträge wuchsen aufgrund der Zunahme der Bruttolohn- und -gehaltssumme – einschließlich der Steuerprogression – sowie der geringeren (vom Kassenaufkommen abgesetzten) Kindergeldzahlungen beträchtlich. Der Anstieg bei der veranlagten Einkommensteuer war erneut besonders kräftig, wozu neben der guten Grunddynamik geringere Erstattungen an Arbeitnehmer entscheidend beitrugen. Auch die Kapitalertragsteuerzahlungen (vor allem auf Zins- und Dividendeneinkommen) legten stark zu. Demgegenüber ging das Körperschaftsteueraufkommen kräftig zurück, was mit Auszahlungen von

Körperschaftsteuerguthaben aus der Zeit vor 2001⁴⁾ sowie der Entlastung durch die 2008 in Kraft getretene Unternehmensteuerreform zusammenhing. Zwar besteht bezüglich der Höhe der reformbedingten Ausfälle erhebliche Unsicherheit. Dennoch scheint auch bei der Körperschaftsteuer die grundlegende Entwicklung weiter positiv zu sein, und zumindest bis September waren noch keine gravierenden Aufkommenswirkungen der Finanzmarktkrise erkennbar. Die Einnahmen aus den – unterjährig teilweise sehr volatilen – verbrauchsabhängigen Steuern stiegen insgesamt um 2 ½ %. Dabei stand einem deutlichen Zuwachs des Umsatzsteueraufkommens ein Rückgang der beiden gewichtigsten speziellen Verbrauchsteuern, der Energie- und der Tabaksteuer, gegenüber.

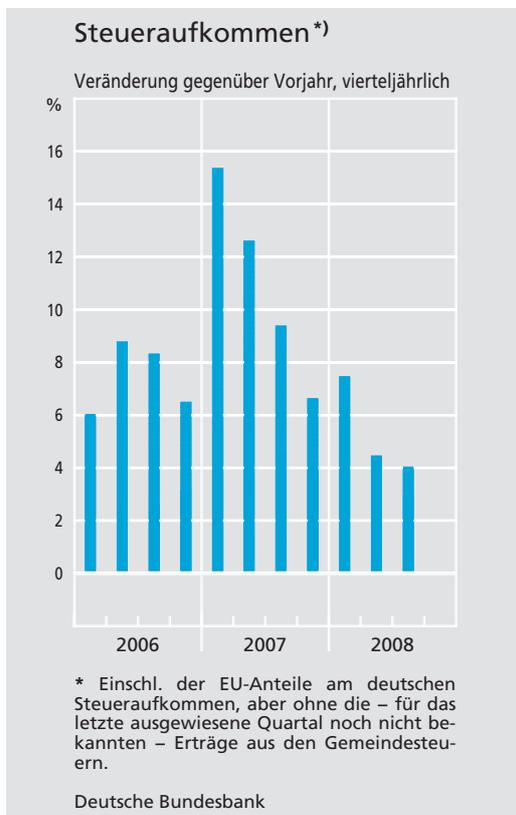
Für das Gesamtjahr wird gemäß der jüngsten offiziellen Steuerschätzung mit einem Zuwachs der Steuereinnahmen einschließlich Gemeindesteuern um 4 ½ % und einem Anstieg der finanzstatistischen Steuerquote um 0,3 Prozentpunkte auf 22,5 % gerechnet.⁵⁾ Die Steuerquote erhöht sich zum einen durch das relativ hohe Entgeltwachstum einschließlich des Progressionseffekts bei der Einkom-

Auch für Gesamtjahr deutlicher Einnahmestieg erwartet

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

⁴ Das Erstattungsverfahren für körperschaftsteuerliche Altguthaben aus der Zeit vor der Systemumstellung 2001 wurde mehrfach geändert und zeitweise ausgesetzt. Seit 2008 werden die verbliebenen Guthaben grundsätzlich in zehn gleichen Beträgen am 30. September eines Jahres ausgezahlt.

⁵ Der Schätzung liegt die jüngste gesamtwirtschaftliche Prognose der Bundesregierung zugrunde. Danach wird für 2008 ein Wachstum des realen BIP um 1,7 % (unverändert gegenüber Mai 2008) und des nominalen BIP um 3 % (Mai 2008: 3,4 %) erwartet. Für 2009 liegt die Prognose des BIP-Wachstums bei real 0,2 % (Mai 2008: 1,2 %) und nominal 2,0 % (Mai 2008: 2,7 %).



mensteuer und zum anderen aufgrund des – trotz Ausfällen durch die Unternehmenssteuerreform – weiterhin deutlichen Wachstums bei den gewinnabhängigen Steuern. Demgegenüber nimmt das Aufkommen der verbrauchsabhängigen Steuern etwas schwächer zu als das nominale BIP, obwohl die letztjährige Umsatzsteuersatzanhebung zu Beginn des laufenden Jahres kassenmäßig noch positiv nachwirkte. Die gesamtwirtschaftliche Entzündung in den letzten Monaten spielt erst eine begrenzte Rolle für die Einnahmementwicklung 2008, da wichtige Bezugsgrößen der Steuern im Jahresdurchschnitt relativ stabil verlaufen. Bei den gewinnabhängigen Steuern besteht allerdings eine erhebliche Schätzunsicherheit bezüglich des tatsächlichen Einflusses der Unternehmensteuerreform ebenso wie hinsichtlich der kurzfris-

tigen Auswirkungen der Finanzmarktkrise und verschlechterter Gewinnaussichten.

Insgesamt wurden gegenüber der letzten offiziellen Steuerschätzung vom Mai dieses Jahres die Aufkommenserwartungen um 7 ½ Mrd € angehoben, vor allem da die Einnahmen aus gewinnabhängigen Steuern im bisherigen Jahresverlauf positiv überrascht haben. Im Vergleich zur Schätzung vom November 2007, die dem Bundeshaushalt für das laufende Jahr zugrunde liegt, ergibt sich ein Plus von 6 Mrd € für den Gesamtstaat. Für den Bund liegt die Revision allerdings bei lediglich + ½ Mrd €, da die Korrekturen zu einem großen Teil die hauptsächlich den Gemeinden zufließende Gewerbesteuer betreffen und außerdem für die reinen Bundessteuern negativ sind.

Einnahmenplus gegenüber vorherigen Schätzungen

Für 2009 wird ein Aufkommensanstieg um 2 % und eine annähernd konstante Steuerquote prognostiziert. Die Lohnsteuereinnahmen wachsen, auch wegen des Progressionseffekts, weiter deutlich. Allerdings geht das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern zurück. Dies hängt mit der gedämpften Gewinnentwicklung aufgrund der wirtschaftlichen Abschwächung zusammen. Außerdem wird eine gewisse Gegenbewegung zum starken Anstieg der Vorjahre erwartet. Gegenüber der Mai-Schätzung wurde die Prognose um insgesamt 2 Mrd € nach unten korrigiert, sofern um Unterschiede bei den berücksichtigten Rechtsänderungen bereinigt wird. Allerdings werden die Ansätze kurzfristig dadurch gestützt, dass die Bundesregierung die Steuerausfälle im Zusammenhang mit dem EuGH-Urteil zur Rechtssache Mei-

Erwartungen für 2009 ungünstiger...

Steueraufkommen

Steuerart	1. bis 3. Vierteljahr				3. Vierteljahr				Schätzung für 2008 1) 2)
	2007		2008		2007		2008		Veränderung gegenüber Vorjahr in %
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	
Steuereinnahmen insgesamt 2)	356,5	375,2	+ 18,7	+ 5,3	120,6	125,5	+ 4,9	+ 4,0	+ 4,2
darunter:									
Lohnsteuer	94,1	101,6	+ 7,4	+ 7,9	31,4	34,1	+ 2,6	+ 8,4	+ 7,6
Gewinnabhängige Steuern 3)	53,7	60,2	+ 6,6	+ 12,2	17,3	18,1	+ 0,7	+ 4,3	+ 7,3
davon:									
Veranlagte									
Einkommensteuer	16,3	22,9	+ 6,6	+ 40,6	7,3	8,9	+ 1,6	+ 21,6	+ 29,7
Kapitalertragsteuern 4)	20,1	23,7	+ 3,5	+ 17,6	4,5	5,1	+ 0,7	+ 14,6	+ 14,3
Körperschaftsteuer	17,2	13,6	- 3,6	- 20,9	5,6	4,1	- 1,5	- 26,7	- 24,8
Steuern vom Umsatz 5)	125,7	130,5	+ 4,9	+ 3,9	42,6	44,3	+ 1,7	+ 4,1	+ 3,7
Energiesteuer	23,7	24,0	+ 0,4	+ 1,6	9,9	9,8	- 0,1	- 1,0	+ 1,4
Tabaksteuer	10,2	9,5	- 0,7	- 6,8	3,8	3,6	- 0,1	- 3,3	- 6,0

1 Laut offizieller Steuerschätzung vom November 2008. —
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.

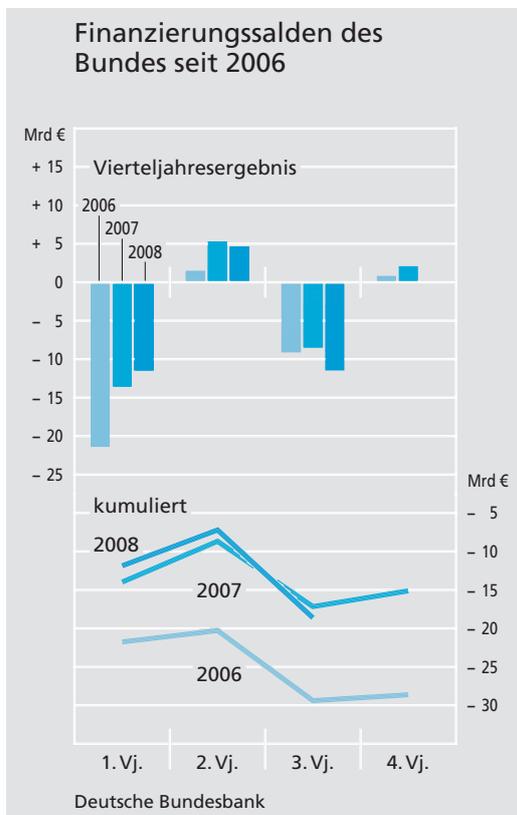
Deutsche Bundesbank

licke nun nicht mehr hauptsächlich für 2009, sondern für 2010 erwartet.⁶⁾ Für das Aufkommen insgesamt wurde die Prognose deshalb um 1 Mrd € angehoben. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die von der Bundesregierung bereits beschlossenen, aber noch nicht endgültig parlamentarisch verabschiedeten Maßnahmen (v. a. Anhebung von Kindergeld und -freibetrag, Wiedereinführung der degressiven Abschreibung, Begünstigungen bei der Kfz-Steuer und für spezielle hausnahe Leistungen) in der offiziellen Steuerschätzung nicht enthalten sind. Hierdurch könnten die staatlichen Haushalte im kommenden Jahr um rund 5 Mrd € belastet werden, mit zunächst bis 2011 wachsenden Ausfällen.

Die offizielle Steuerschätzung enthält erhebliche Risiken. So ist die Unsicherheit bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung derzeit besonders groß, und seit Oktober, als die Regierungsprognose abgeschlossen wurde, haben sich die Risiken eher vergrößert. Hinzu kommen die Schätzprobleme bezüglich des momentan sehr hohen Aufkommens aus den gewinnabhängigen Steuern. Wie schnell und in welchem Ausmaß es zu einer Umkehrung der in den letzten Jahren erheblichen Zuwächse kommt und wie sich die Unternehmensteuerreform und die Finanzmarktkrise

... bei
erheblicher
Unsicherheit

6 Hierbei geht es um die Berücksichtigung ausländischer Körperschaftsteuerzahlungen bei der Besteuerung von Dividenden im Rahmen des 2001 abgeschafften Anrechnungsverfahrens. Ursprünglich war der Großteil der Ausfälle bereits für 2008 erwartet worden. Die Voraussetzungen für nachträgliche Erstattungen sind aber noch immer nicht geklärt. Diesbezüglich ist derzeit auch noch ein Gerichtsverfahren anhängig.



auswirken werden, ist schwer einzuschätzen.⁷⁾

Bundshaushalt

Defizit im dritten Quartal gestiegen

Der Bundshaushalt verzeichnete im dritten Quartal 2008 mit 11½ Mrd € ein um 3 Mrd € höheres Defizit als im entsprechenden Vorjahrsquartal. Die Einnahmen stiegen weiter merklich um fast 4½ % (bzw. 3 Mrd €). Das Steueraufkommen wuchs mit 6 % (bzw. 4 Mrd €) kräftig – begünstigt durch niedrigere Abführungen an den EU-Haushalt (1½ Mrd €). Zudem übertraf der von der BA zu zahlende Eingliederungsbeitrag erneut deutlich den im Vorjahrsquartal vereinnahmten Aussteuerungsbetrag (um fast 1 Mrd €). Aus Vermögensverwertungen erzielte der Bund

dagegen 2 Mrd € weniger. Das Ausgabenwachstum belief sich auf insgesamt 7½ % (bzw. 6 Mrd €). Mehrbelastungen von 1½ Mrd € waren dabei auf die nach dem Aufbrauchen der Verbriefungserlöse fälligen Zahlungen an die Postpensionskasse zurückzuführen. Außerdem wurden einmalig außerplanmäßig Vermögenstransfers von fast 2½ Mrd € – zur Stützung der IKB und als Folge eines EuGH-Urteils, das eine alte Subventionsrückzahlungsverpflichtung der Post aufgehoben hatte – verausgabt. Weiterhin wurden Mehrzuweisungen von jeweils ½ Mrd € an die BA und das Bundeseisenbahnvermögen geleistet. Der Zuwachs von 9½ % (bzw. ½ Mrd €) bei den Personalausgaben ist wohl auf die Übertragung des relativ hohen (rückwirkenden) Tarifabschlusses vom Frühjahr auf die Beamten und Versorgungsempfänger zurückzuführen, und der Anstieg beim laufenden Sachaufwand um 10½ % (bzw. ½ Mrd €) beruht vor allem auf Militärausgaben.

Nach den ersten drei Quartalen steht für den Bundshaushalt nun ein Defizit von gut 18 Mrd € zu Buche, nach gut 16½ Mrd € vor Jahresfrist. Die für das Gesamtjahr angestrebte Verringerung um 2½ Mrd € auf gut 12 Mrd € setzt mithin einen beträchtlichen Überschuss im Schlussquartal voraus. Von besonderer Bedeutung für das Jahresergebnis ist dabei die Frage, ob die im Haushalt veranschlagten Privatisierungserlöse von gut 10½ Mrd € tatsächlich in voller Höhe vereinnahmt werden. Bisher wurden davon erst

Grundlegende Haushaltsposition 2008 etwas besser als geplant

⁷ Vgl. zu den grundsätzlichen Prognoseproblemen bei der Steuerschätzung: Deutsche Bundesbank, Entwicklung der Steuereinnahmen in Deutschland und steuerpolitische Fragen, Monatsbericht, Oktober 2008, S. 35 ff.

gut 1 ½ Mrd € realisiert. Als Reaktion auf die Kursrückgänge an den Aktienmärkten wurde zudem der Börsengang der Deutschen Bahn verschoben. Nach den umfangreichen Vermögensverwertungen der letzten Jahre wird es schwieriger, kurzfristig einen Ausgleich zu finden. Bei Herausrechnung von Privatisierungserlösen und der erwähnten zusätzlichen Einmalbelastungen dürfte der Bund allerdings besser als geplant abschließen.

Zusätzliche Belastungen für den Bundeshaushalt 2009

Vor der Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses ist abzusehen, dass das bisherige Defizitziel von fast 11 Mrd € für den Bundeshaushalt 2009 korrigiert werden wird. Neben den Ergebnissen der jüngsten offiziellen Steuerschätzung, die für das nächste Jahr Mindereinnahmen von gut 2 Mrd € in Aussicht stellt, ist insbesondere noch das Maßnahmenpaket aufzunehmen, das die Bundesregierung mit der Zielsetzung einer Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Anfang November beschlossen hat. Die daraus resultierenden Belastungen für den Bundeshaushalt belaufen sich auf 2 ½ Mrd €. Insgesamt würde schon dadurch das Defizit auf 15 ½ Mrd € ansteigen. Außerdem könnten die Einmaleinnahmen aus Vermögensveräußerungen von bisher fast 4 ½ Mrd € – auch wegen der derzeit niedrigen Unternehmensbewertungen an den Börsen – niedriger angesetzt werden. Weitere Zusatzbelastungen deuten sich auch im Zusammenhang mit dem Arbeitslosengeld II sowie dem Eingliederungsbeitrag der BA an.

Mittelfristige Haushaltsziele nicht aufgeben

Da die Haushaltsbelastungen aus konjunkturstützenden Maßnahmen nur zeitlich eng befristet anfallen sollten, stellt dies noch keinen

Grund dar, die mittelfristigen strukturellen (um Konjunktur und Erlöse aus Vermögensverwertungen bereinigten) Haushaltsziele des Bundes in Frage zu stellen (vgl. dazu auch die Ausführungen auf S. 69). Ausgaben zur Stützung von Finanzinstituten werden zunächst grundsätzlich vom Finanzmarktstabilisierungsfonds getragen und belasten den Bundeshaushalt nur dann, wenn bei der Endabrechnung des Fonds (wohl erst nach dem Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums) noch Schulden zu Buche stehen (vgl. dazu die Ausführungen auf S. 66f.). Die allgemein erwartete Abschwächung der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten dürfte den Abbau des verbliebenen Gesamtdefizits aber verzögern. Ebenso wie für den Gesamtstaat haben konjunkturbedingte Kreditaufnahmen dabei keinen Einfluss auf die strukturelle Ausrichtung. Darüber hinaus könnten gegebenenfalls auch weitere unerwartete Steuerausfälle hingenommen werden.⁸⁾ Nachdem die Konjunkturschwäche überwunden ist, wäre dann aber eine konsequente und zügige Konsolidierung des Bundeshaushalts einzuleiten, um eine solide Grundposition zu erreichen. Zu deren Absicherung wäre es unverändert wichtig, sich im Rahmen der zweiten Stufe der Föderalismusreform auf eine Reform der Verschuldungsregel zu verständigen.

⁸ Vgl. zum Aspekt der Berücksichtigung von unerwarteten Steuerausfällen in Haushaltsregeln: Deutsche Bundesbank, Zur Reform des deutschen Haushaltsrechts, Monatsbericht, Oktober 2007, S. 47 ff., sowie J. Kremer und D. Stegarescu (2008), Eine strenge und mittelfristig stabilisierende Haushaltsregel, in: Wirtschaftsdienst, Heft 3, S. 181 ff.

Länderhaushalte⁹⁾

*Rückläufiger
Überschuss der
Länderhaus-
halte im dritten
Quartal 2008*

Der Finanzierungssaldo der Länderhaushalte verschlechterte sich im dritten Quartal 2008 im Vorjahrsvergleich moderat. Der Überschuss ging um gut ½ Mrd € auf knapp 1½ Mrd € zurück. Bei einem verlangsamten Zuwachs des Steueraufkommens (+ 3%) und rückläufigen sonstigen Erlösen legten die Einnahmen nur noch um 1½% zu. Gleichzeitig stiegen die Ausgaben weiter an (+ 2½%), wohl nicht zuletzt infolge erneuter spürbarer Zuwächse bei den Zuweisungen an die Kommunen.

*Erneuter
Überschuss im
Gesamtjahr, ...*

Für das Gesamtjahr zeichnen sich Haushaltsüberschüsse in etwa der Hälfte der 16 Länder und – anders als in den Plänen vorgesehen – auch für die Ländergesamtheit ab. Sie könnten trotz Belastungen durch höhere Personalaufwendungen, durch die Unternehmenssteuerreform und durch die inzwischen eingetretene konjunkturelle Abkühlung durchaus wieder das Niveau des Vorjahres (3 Mrd €) erreichen.¹⁰⁾ Ausgaben infolge der Finanzmarktkrise haben sich bisher kaum in der Kassenstatistik niedergeschlagen. Weitere Stützungen im Gefolge der Krise dürften insbesondere vom Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung übernommen werden. Die Länder müssen aber (neben einer Beteiligung an den im Fonds aufgelaufenen Schulden) entsprechend ihrem Anteil an hilfesuchenden Einrichtungen zur Stützung beitragen (vgl. die Ausführungen auf S. 66 f.).

*... aber Ver-
schlechterung
für 2009
erwartet*

Die bisher vorliegenden Planungen, die bezogen auf die Steuereinnahmen gemäß der weitgehend unveränderten Steuerschätzung kaum zusätzlich zu revidieren wären, sehen

für 2009 für etwa die Hälfte der Länder nahezu keine Nettoneuverschuldung vor. Die neuen Länder und Berlin planen weiterhin zumindest annähernd ausgeglichene Haushalte und bereiten sich so auf den ab 2009 verstärkten Abbau der Solidarpaktmittel (um jährlich gut 700 Mio €) vor. Dagegen sind keine wesentlichen Konsolidierungsschritte in Ländern mit noch immer umfangreichen Defiziten geplant. Dies trifft insbesondere auf die hochverschuldeten Länder Bremen und Saarland sowie auch auf Schleswig-Holstein zu, aber auch auf Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Belastend wirken bei den Ländern insbesondere deutliche Zuwächse bei den Personalausgaben, aber auch geplante weitere Zunahmen bei den Zuweisungen an die Kommunen. Hinzu kommen nun noch Steuerausfälle aus dem Konjunkturpaket.

Sozialversicherungen¹¹⁾

Rentenversicherung

In der gesetzlichen Rentenversicherung halbierte sich im dritten Quartal das Defizit im Vorjahrsvergleich nahezu auf ½ Mrd €. Der Zuwachs bei den Einnahmen von insgesamt 2½% beruht in erster Linie auf den Pflicht-

*Günstige
Finanzlage
aufgrund
anhaltend
kräftiger
Beitrags-
einnahmen*

⁹ Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im zweiten Quartal wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts vom Oktober 2008 kommentiert.

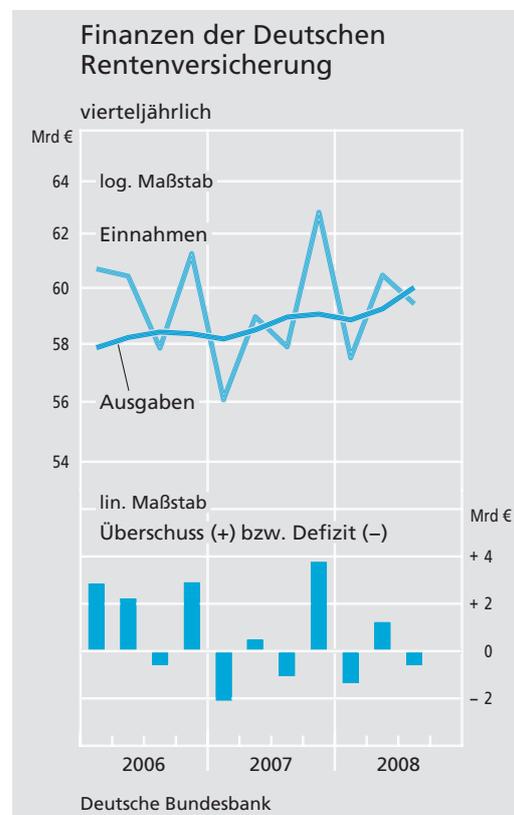
¹⁰ In der hier zugrunde gelegten Abgrenzung der monatlichen Kassenstatistik bleiben insbesondere die Erlöse Berlins von 4½ Mrd aus dem Verkauf seiner Landesbank-Anteile im Jahr 2007 ausgeblendet.

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

beitragseinnahmen von Beschäftigten, die um gut 3 ½ % anstiegen. Da das Gewicht der Beiträge für arbeitslose Bezieher von Lohnersatzleistungen relativ gering ist, dämpfte ihr erneut starker Rückgang (– 12 %) den Anstieg der gesamten Beitragseinnahmen nur wenig. Gebremst wurde der Einnahmewachstum durch die Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt, die in der Summe nur um ½ % über ihrem Vorjahrsniveau lagen. Die Ausgaben wuchsen mit fast 2 % spürbar schneller als in den Vorquartalen. Ausschlaggebend hierfür war die durch die Aussetzung des „Riester-Faktors“ verstärkte Rentenanpassung zum 1. Juli 2008 in Höhe von 1,1%. Ein Jahr zuvor war sie nur halb so hoch ausgefallen (+ 0,54 %). Insgesamt nahmen die Rentenausgaben um gut 1 ½ % zu. Deutlich überdurchschnittlich stiegen dagegen die Rehabilitationsaufwendungen (+ 10 %).

Überschussposition nach Zunahme im Jahr 2008 wieder rückläufig

Insgesamt gesehen könnte sich im laufenden Jahr der Überschuss im Vergleich zum Vorjahr (gut 1 Mrd €) mehr als verdreifachen, und die Rücklagen könnten dann auf bis zu eine Monatsausgabe aufgefüllt werden. Im kommenden Jahr ist angesichts der eingetrübten gesamtwirtschaftlichen Aussichten mit einer schwächeren Beschäftigungsentwicklung zu rechnen. Trotz der erwarteten noch deutlichen Zuwächse bei den Durchschnittsentgelten dürften die Beitragseinnahmen daher weniger stark zunehmen. Hinzu kommt, dass zur Jahresmitte 2009 insbesondere aufgrund der deutlich gestiegenen Durchschnittsverdienste im noch laufenden Jahr mit einer Rentenanpassung von mehr als 2 ½ % gerechnet werden kann. Neben der nochmaligen Aussetzung des „Riester-Faktors“ dürfte

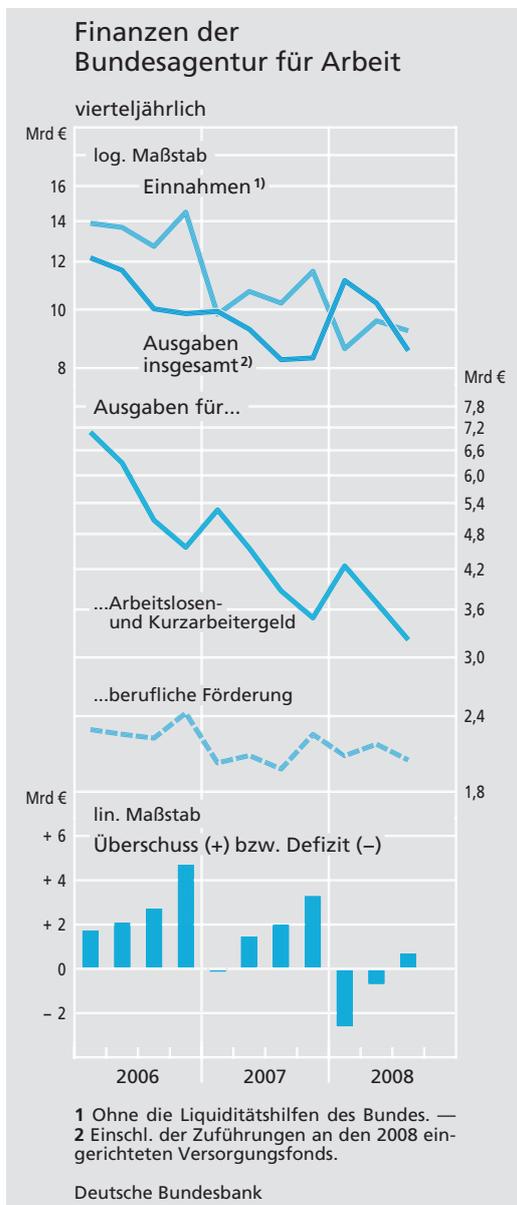


dazu zudem beitragen, dass der Nachhaltigkeitsfaktor voraussichtlich rentensteigernd wirken wird, weil zum einen die Beschäftigungsentwicklung im laufenden Jahr günstig ist und zum anderen der Rentenbestand derzeit nur wenig wächst. Der Überschuss der Rentenversicherung dürfte somit deutlich zurückgehen.

Bundesagentur für Arbeit

Für die BA ergab sich im dritten Quartal ein Überschuss von gut ½ Mrd €. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dies eine finanzielle Verschlechterung um fast 1 ½ Mrd €, die in erster Linie auf die Senkung des Beitragsatzes von 4,2 % auf 3,3 % zum 1. Januar 2008 zurückzuführen ist. Weiterhin hat der Ersatz des Aussteuerungsbetrages durch

Im dritten Quartal verschlechterte Finanzlage



den Eingliederungsbeitrag zu beträchtlichen Mehrausgaben zugunsten des Bundeshaushalts geführt (+ 1 Mrd €). Die nochmalige Verringerung der Ausgaben für das Arbeitslosengeld I (- 17 % oder - ½ Mrd €) infolge der günstigen Beschäftigungsentwicklung und der etwas höhere Bundeszuschuss konnten dem nur begrenzt entgegenwirken. Für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde nur wenig mehr ausgegeben.

Bei isolierter Betrachtung des Haushalts der BA beläuft sich das kumulierte Defizit der ersten drei Quartale auf 2 ½ Mrd €. Im Vorjahr wurde im gleichen Zeitraum noch ein Überschuss von 3 ½ Mrd € erzielt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass im ersten Halbjahr 2008 ein Betrag von 2 ½ Mrd € als einmalige Zuführung an die neu eingerichtete Versorgungsrücklage ausgabenwirksam verbucht wurde. In konsolidierter Betrachtung der BA und ihrer Versorgungsrücklage war der Haushalt von Januar bis September praktisch ausgeglichen.¹²⁾ Im üblicherweise finanzstarken vierten Quartal ist mit einem deutlichen Überschuss zu rechnen. In der Gesamtschau dürften die Rücklagen damit nochmals aufgestockt werden. Dabei steht dem Reserveaufbau bei der Versorgungsrücklage ein – wenn auch geringerer – Abbau der nicht zweckgebundenen BA-Rücklagen gegenüber.

In konsolidierter Betrachtung Überschuss im laufenden Jahr zu erwarten

Zum 1. Januar 2009 wird der Beitragssatz noch einmal auf dann 2,8 % gesenkt. Damit sind im kommenden Jahr Einnahmenschwäche von gut 4 Mrd € verbunden. Außerdem dürften die Ausgaben für das Arbeitslosengeld I und wohl ebenfalls für die aktive Arbeitsmarktpolitik infolge der gesamtwirtschaftlichen Abschwächung auch im Jahresdurchschnitt steigen. Somit ist mit einem beträchtlichen Defizit zu rechnen, das durch einen Rückgriff auf die nicht zweckgebundenen Rücklagen zu decken sein wird. Die Bundes-

Beitragssatzsenkung zum 1.1.2009 nicht nachhaltig

¹² Die Konsolidierung führt nicht nur zu einer Kürzung der Ausgaben der BA um die einmaligen Zuführungen an die Versorgungsrücklage. Darüber hinaus sind auch die laufenden Zahlungen an die Rücklage von den Ausgaben abzusetzen. Im Gegenzug sind die Ausgaben der Versorgungsrücklage etwa für die laufenden Pensionen und Beihilfen hinzuzurechnen.

regierung selbst hält einen Beitragssatz von 2,8 % für nicht nachhaltig. Daher soll der Satz zur Jahresmitte 2010 wieder auf 3,0 % angehoben werden. Es erscheint jedoch fraglich, ob damit die dauerhaft eigenständige Finanzierung der BA sichergestellt werden

kann. Bei sonst weitgehend stabilen Ausgaben dürften mit einem Beitragssatz von 3 % kaum mehr als 900 000 Bezieher von Arbeitslosengeld finanziert werden können, was etwa der sehr niedrigen Zahl im laufenden Jahr entspricht.