

Öffentliche Finanzen ^{*)}

Staatlicher Gesamthaushalt

Im vergangenen Jahr schlug sich der einsetzende Wirtschaftsabschwung noch nicht in einer Verschlechterung der Staatsfinanzen nieder, und in gesamtstaatlicher Betrachtung wurde wie im Jahr zuvor ein annähernd ausgeglichener Haushalt erreicht. Angesichts der sich verstärkenden Wirtschaftskrise und der sehr ungünstigen Aussichten wurden im November 2008 und Januar 2009 von der Bundesregierung umfangreiche Maßnahmen zur Konjunkturstimulierung beschlossen. Zusammen mit den automatischen Stabilisatoren war bereits zum Jahresanfang ein deutlicher Anstieg der Defizit- und Schuldenquote in den Jahren 2009 und 2010 abzusehen. So erwartete die Bundesregierung im aktualisierten Stabilitätsprogramm vom Januar, dass die 3 %-Grenze im Jahr 2010 vorübergehend überschritten würde. Zwischenzeitlich haben sich die gesamtwirtschaftlichen Aussichten allerdings nochmals stark eingetrübt. Die Defizitquote dürfte daher bereits im laufenden Jahr über 3 % hinausgehen und könnte 2010 sogar in den Bereich von 6 % steigen. Die Schuldenquote wird rapide zunehmen und könnte 2010 eine Größenordnung von 80 % erreichen. Angesichts dieser dramatischen Verschlechterung sowie der Tatsache, dass die Stimulierungsmaßnahmen ihre Wirkung zum großen Teil erst noch entfalten sollten und ein Defizitverfahren gegen Deutschland bereits absehbar ist, sind weitere kre-

*Finanzpolitik
in Krisenzeiten*

* Im Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ erfolgt eine Analyse auf der Datengrundlage der VGR sowie der Maastricht-Kennzahlen. Anschließend wird über die Haushalte der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungszweige auf Basis der finanzstatistischen (haushaltsmäßigen) Abgrenzung berichtet.

ditfinanzierte Steuersenkungen oder Ausgabenerhöhungen nicht angezeigt. Mittelfristig werden erhebliche Anstrengungen notwendig sein, um die entstehende Schieflage in den öffentlichen Finanzen wieder zu korrigieren.

Lage der öffentlichen Finanzen verschlechtert sich 2009 drastisch

Im laufenden Jahr wird sich die Lage der öffentlichen Finanzen drastisch verschlechtern, und die Defizitquote dürfte auf über 3 % ansteigen. Etwa zwei Fünftel dieses Anstiegs sind auf die automatischen Stabilisatoren zurückzuführen. Dabei werden allerdings die diesbezüglich besonders bedeutsamen gesamtwirtschaftlichen Aggregate wie die Bruttolöhne und -gehälter sowie der private Konsum von der scharfen Rezession zunächst weniger getroffen als das Bruttoinlandsprodukt (BIP).¹⁾ Aber auch der konjunkturbereinigte Haushaltssaldo verschlechtert sich erheblich. Ausschlaggebend hierfür sind defiziterhöhende Maßnahmen wie insbesondere die Konjunkturpakete, deren Gesamtumfang sich 2009 auf etwa 1¼ % des BIP beläuft. Darüber hinaus dürfte das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern deutlich sinken, nachdem zuvor ein außerordentlich hohes Niveau erreicht worden war. Die Schuldenquote dürfte aufgrund des zu erwartenden hohen Defizits, des Rückgangs des nominalen BIP und wegen der Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten²⁾ drastisch zunehmen und erstmals deutlich über 70 % hinausgehen. Insgesamt ist die Entwicklung gegenwärtig mit besonderer Unsicherheit verbunden.

Die staatlichen Einnahmen werden im laufenden Jahr aufgrund verschiedener Faktoren

stark sinken. Neben der schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und dem erwähnten Rückschlag bei den gewinnabhängigen Steuern wirken sich hier Rechtsänderungen aus. Dabei spielen die mit den Konjunkturpaketen beschlossene Senkung des Einkommensteuertarifs und die günstigeren Abschreibungsbedingungen für Unternehmen eine besondere Rolle. Bei den Sozialbeiträgen wird die Senkung des Beitragssatzes der Bundesagentur für Arbeit (BA) durch jahresdurchschnittlich höhere Beitragssätze der gesetzlichen Krankenkassen und der sozialen Pflegeversicherung kompensiert. Die Einnahmenquote, die die Einnahmen ins Verhältnis zum BIP setzt, dürfte dennoch merklich zunehmen. Wichtige gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlagen für die staatlichen Einnahmen entwickeln sich zwar schwach, aber immer noch deutlich weniger ungünstig als das stark fallende BIP.

Einnahmen voraussichtlich deutlich rückläufig, ...

Die staatlichen Ausgaben dürften 2009 so schnell zunehmen wie seit Mitte der neunziger Jahre nicht mehr. Zum einen steigen die konjunkturreagiblen arbeitsmarktbedingten Ausgaben aufgrund der ungünstigen Arbeitsmarktentwicklung stark an, während sie den Zuwachs in den beiden Vorjahren noch merklich gedämpft hatten. Zum anderen dürfte sich aber auch die Grunddynamik

... während Ausgaben schnell ansteigen

1 Konjunkturbereinigungsverfahren, die solche Struktureffekte nicht berücksichtigen und am BIP insgesamt ansetzen (wie z. B. dasjenige der EU-Kommission), weisen demzufolge einen wesentlich höheren negativen Konjunktüreinfluss für 2009 aus.

2 Diese schlagen sich voraussichtlich zum weit überwiegenden Teil nicht im VGR-Defizit nieder. Die Verbuchung von Stützungsmaßnahmen für Finanzinstitute wurde vom europäischen Statistikamt Eurostat noch nicht abschließend geklärt. Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Zum Einfluss der Finanzmarktkrise auf die Staatsfinanzen, Monatsbericht, November 2008, S. 66 f.

der Ausgaben, die bereits 2008 zugenommen hatte, nochmals beschleunigen. Insgesamt tragen durch politische Entscheidungen verursachte Mehrausgaben erheblich zu dem starken Anstieg bei (allein die Konjunkturpakete mit 0,6 % des BIP). So sollen die staatlichen Investitionen stark ausgeweitet werden. Außerdem schlagen die zwischenzeitlich auf 5 Mrd € aufgestockte Abwrackprämie, der einmalige Kinderbonus und die Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu Buche. Bereits zuvor waren höhere Ausgaben im Gesundheitsbereich und eine dauerhafte Aufstockung des Kindergelds beschlossen worden. Insgesamt werden die Ausgaben in Relation zum deutlich zurückgehenden BIP rapide ansteigen. Der höchste Wert der Ausgabenquote im letzten Abschwung, der mit 48 ½ % im Jahr 2003 erreicht wurde, könnte innerhalb eines Jahres wieder erreicht werden, nachdem die Quote zuvor kontinuierlich gesunken war.

2010 voraussichtlich nochmals erhebliche Verschlechterung der öffentlichen Finanzen

Im kommenden Jahr wird sich die Lage der Staatsfinanzen weiter erheblich verschlechtern. Schulden- und Defizitquote werden voraussichtlich nochmals stark steigen. Der konjunkturelle Einfluss dürfte auch bei wieder etwas aufgehellten Aussichten zu einer weiteren deutlichen Zunahme der Defizite führen, zumal die Wachstumsstruktur im Unterschied zu 2009 für die öffentlichen Finanzen nachteilig sein dürfte. Außerdem werden finanzpolitische Maßnahmen, insbesondere die höhere steuerliche Absetzbarkeit von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung, die öffentlichen Haushalte spürbar belasten. Auch das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern

könnte sich weiter besonders schwach entwickeln.

Insgesamt leisten die öffentlichen Finanzen in der gegenwärtigen Rezession einen deutlichen Stabilisierungsbeitrag. Der fiskalische Impuls könnte im Jahr 2010, gemessen an der Veränderung des Primärsaldos (Defizit ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben), gegenüber 2008 rund 5 % bis 6 % des BIP oder 120 Mrd € bis 150 Mrd € erreichen. Davon könnten etwa drei Fünftel auf die automatischen Stabilisatoren und den außerordentlichen Rückgang bei den gewinnabhängigen Steuern und rund zwei Fünftel auf diskretionäre Maßnahmen und sonstige strukturelle Veränderungen zurückgehen. Hinzu kommen noch umfangreiche Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzsektors.

Deutlicher Stabilisierungsbeitrag der öffentlichen Finanzen

Grundsätzlich empfiehlt es sich, zur Glättung der üblichen konjunkturellen Schwankungen auf die Wirkung der automatischen Stabilisatoren zu setzen. Der Versuch einer staatlichen Nachfragesteuerung ist mit erheblichen Problemen verbunden und erscheint auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der Vergangenheit wenig erfolgversprechend. In der außergewöhnlichen Situation einer sehr schweren weltweiten Rezession in Verbindung mit einer Finanzmarktkrise war es aber aufgrund der Gefahr einer verstärkten Abwärtsentwicklung angesichts der relativ günstigen fiskalischen Ausgangssituation vertretbar, finanzpolitische Maßnahmen zu ergreifen. Allerdings hätte der fiskalische Impuls stärker auf 2009 konzentriert werden können. Dies wäre nicht nur unter konjunkturellen Gesichtspunkten günstiger, sondern

Verfahren bei übermäßigem Defizit zu erwarten

würde auch das Defizit 2010 begrenzen. Nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt darf die Defizitquote in besonderen Ausnahmesituationen zwar die 3 %-Grenze überschreiten. Allerdings darf dies nur vorübergehend der Fall sein, und die Defizitquote muss auch dann in der Nähe der Grenze bleiben. Dies ist insbesondere aufgrund der jüngsten Abwärtsrevision der gesamtwirtschaftlichen Aussichten nicht mehr der Fall. Sobald sich die weitere spürbare Defizitausweitung im kommenden Jahr konkretisiert, wäre deshalb im weiteren Verlauf ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits gegen Deutschland zu eröffnen.

*Defizitquoten
zügig abbauen,
sobald sich
gesamtwirtschaftliche
Lage stabilisiert*

Die europäischen Fiskalregeln besitzen ausreichend Flexibilität, um auch in der derzeitigen Situation einen angemessenen Rahmen für die Finanzpolitik in der Währungsunion vorzugeben. Sie können besonders bei der gegenwärtigen schwierigen Finanzlage vieler Mitgliedstaaten dazu beitragen, Vertrauen in die Tragfähigkeit ihrer Staatsfinanzen zu sichern. Steht deren Solidität in Frage, so sind umgehend Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich – auch um negative Auswirkungen auf andere Länder der Währungsunion zu vermeiden. Wenn ein übermäßiges Defizit festgestellt wurde, muss daher das strukturelle Defizit zurückgeführt werden. Dabei kann im Einklang mit den Regeln die Anpassung bei einer außergewöhnlich ungünstigen Wirtschaftslage zunächst geringer ausfallen als der Richtwert in Höhe von jährlich mindestens 0,5 % des BIP, um den automatischen Stabilisatoren nicht zu stark entgegenzuwirken. Allerdings ist Deutschland ebenso wie andere EU-Staaten verpflichtet, die sehr hohen

Defizitquoten (siehe zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euro-Gebiet S. 24f.) schnell abzubauen, sobald sich die gesamtwirtschaftliche Lage stabilisiert. So kann der rapide und auf Dauer unhaltbare Anstieg der Schuldenquoten gebremst und schließlich umgekehrt werden. Auch die absehbaren alterungsbedingten Lasten sowie möglicherweise zukünftig anfallende Zahlungen aufgrund von Garantien zur Stützung von Finanzinstituten lassen sich dann leichter bewältigen. Die im Rahmen der Föderalismuskommission II vereinbarte Reform der deutschen Haushaltsregeln, die bis zum Sommer verabschiedet werden soll, ist hier ein wichtiges Signal.

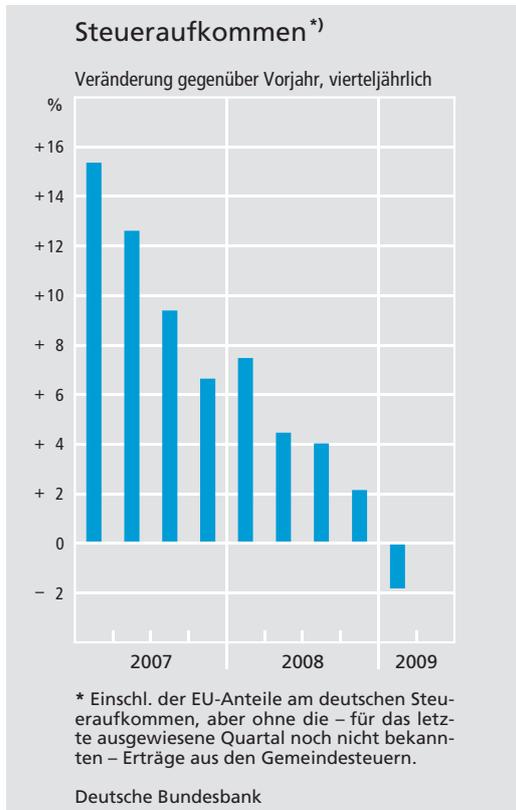
Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen³⁾ sanken im ersten Quartal dieses Jahres um 2 % gegenüber dem entsprechenden Vorjahrszeitraum (siehe Schaubild und Tabelle auf den S. 78 und 79). Dabei stand einem spürbaren Rückgang bei den verbrauchsabhängigen Steuern (– 2 ½ %) ein leichter Anstieg bei den einkommensabhängigen Steuern gegenüber. Die Lohnsteuererträge nahmen zwar noch zu, aufgrund des geringeren Wachstums der Bruttolöhne und -gehälter aber merklich langsamer als im Vorjahr. Das Aufkommen aus den gewinnabhängigen Steuern ging dagegen deutlich zurück (– 5 %). Neben dem Einbruch der Unterneh-

*Rückgang der
Steuereinnahmen im
ersten Quartal*

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



mensgewinne waren hierfür bei der veranlagten Einkommensteuer die Rückerstattungen wegen der Verfassungswidrigkeit der eingeschränkten Entfernungspauschale von Bedeutung, welche den Rückgang bei den Auszahlungen der vom Aufkommen abgesetzten Eigenheimzulage deutlich überwogen. Die Einnahmen aus den Steuern vom Umsatz sanken spürbar. Sie sind aber unterjährig sehr volatil, und der Rückgang könnte die Grundtendenz überzeichnen.

Für das Gesamtjahr wird gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung erwartet, dass die Steuereinnahmen (inkl. Gemeindesteuern) kräftig zurückgehen (– 6 % oder – 34 Mrd €).⁴⁾ Fast die Hälfte dieser Abnahme lässt sich mit Rechtsänderungen (v. a. Konjunkturpakete und Kindergelderhöhung) und Steuerrückerstat-

tungen wegen der Verfassungswidrigkeit der eingeschränkten Entfernungspauschale erklären. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass die Einnahmen aus den gewinnabhängigen Steuern von dem 2008 erreichten, außerordentlich hohen Niveau aus stark sinken werden. Stabilisierend wirkt demgegenüber, dass die Lohn- und Umsatzsteuer durch die im Vergleich zum BIP weniger ungünstige Entwicklung ihrer Bemessungsgrundlagen gestützt werden.

Für 2010 wird damit gerechnet, dass das Aufkommen nochmals um 3 % zurückgeht. Die zusätzlichen Steuerentlastungen (v. a. erweiterter Sonderausgabenabzug von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen, steigende Ausfälle durch Konjunkturpakete) erreichen dabei per saldo einen ähnlichen Umfang wie 2009. Während die relativ stabile Verbrauchsentwicklung die Umsatzsteuereinnahmen weiter stützt, belastet der beschleunigte Beschäftigungsrückgang das Lohnsteueraufkommen 2010 aber stärker. Außerdem wird erwartet, dass das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern weiter fällt. Für die Jahre 2011 bis 2013 wird dann ein durchschnittliches Einnahmewachstum von 4 % prognostiziert. Dabei führt der Fiscal drag per saldo (positive Aufkommenswirkung der Einkommensteuerprogression, unterdurchschnittliche Entwicklung wegen weitgehender Preisunabhängigkeit der speziellen Verbrauchsteuern) zu

*Stabilisierung
erst in der
mittleren Frist*

*Deutlicher
Einnahmen-
rückgang für
2009 erwartet*

⁴ Die Schätzung basiert auf den aktuellen gesamtwirtschaftlichen Eckwerten der Bundesregierung. Danach wird für 2009 ein Rückgang des realen BIP um 6 % (November 2008: + 0,2 %) und des nominalen BIP um 5,3 % (November 2008: + 2 %) erwartet. Für 2010 wird mit einem Zuwachs um real 0,5 % und nominal 1,2 % gerechnet. In der mittleren Frist bis 2013 liegt der Anstieg des nominalen BIP bei 3,3 % jährlich.

Mehreinnahmen. Auch Rechtsänderungen wirken insgesamt aufkommenserhöhend, insbesondere da die günstigeren Abschreibungsregeln des Konjunkturpakets I auslaufen.

Prognose-
unsicherheit
und...

Die prognostizierte Einnahmenentwicklung wird maßgeblich durch die politischen Entscheidungen zu Steuerentlastungen und die zugrunde gelegten gesamtwirtschaftlichen Eckwerte bestimmt. Die Unsicherheit ist aber derzeit außergewöhnlich hoch. Neben den grundsätzlichen Schwierigkeiten bei der Schätzung der finanziellen Wirkung von Rechtsänderungen betrifft dies vor allem die Wirtschaftsentwicklung. Hinzu kommt die erhebliche Ungewissheit bezüglich des Aufkommens aus den gewinnabhängigen Steuern, dessen Volatilität und Trendniveau sich nur schwer abschätzen lassen.⁵⁾

... Prognose-
revisionen
erheblich

Das hohe Prognoserisiko führt letztlich auch dazu, dass die Steuerschätzungen teilweise stark revidiert werden. Während die Ansätze in den letzten beiden Jahren zum Teil deutlich nach oben korrigiert wurden, ist es im Vergleich zu den letzten Steuerschätzungen vom Mai und November 2008 zu einer massiven Abwärtsrevision gekommen. Bereinigt um den Einfluss zwischenzeitlicher Rechtsänderungen⁶⁾ weiten sich die Ausfälle gegenüber Mai 2008 von 30 ½ Mrd € im laufenden auf 65 Mrd € im Jahr 2012 aus, wobei diese Korrekturen großteils Reflex der niedrigeren gesamtwirtschaftlichen Eckwerte sind. Der Revisionsbedarf ergab sich dabei zum überwiegenden Teil erst in den letzten Monaten (Revision für 2009 gegenüber der Prognose vom November 2008: – 28 ½ Mrd €). Zusätzlich zu den Prognosefehlern führten aber auch zwi-

Steueraufkommen

Steuerart	1. Vierteljahr		Schätzung für 2009 ^{1) 2)}	
	2008	2009	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
Steuereinnahmen insgesamt ²⁾	118,8	116,7	- 1,8	- 5,8
darunter:				
Lohnsteuer	32,8	34,0	+ 3,6	- 4,2
Gewinnabhängige Steuern ³⁾	16,9	16,0	- 4,9	- 23,1
davon:				
Veranlagte Einkommensteuer	3,7	3,0	- 19,0	- 30,1
Kapitalertragsteuer ⁴⁾	8,5	8,7	+ 2,3	- 11,2
Körperschaftsteuer	4,7	4,4	- 6,9	- 31,2
Steuern vom Umsatz ⁵⁾	44,3	43,1	- 2,7	+ 0,3
Energiesteuer	4,7	4,8	+ 2,3	- 2,9
Tabaksteuer	2,5	2,4	- 7,1	- 1,4

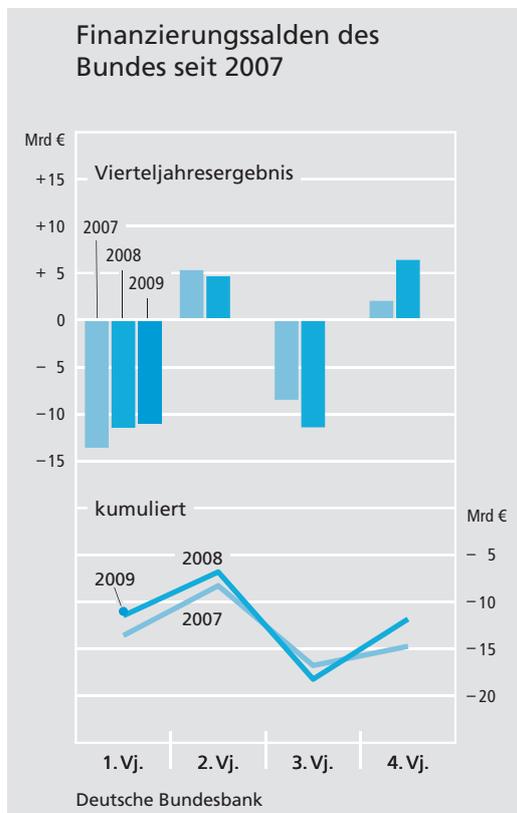
1 Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2009. — 2 Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die für das ausgewiesene Quartal noch nicht bekannten Erträge aus den Gemeindesteuern. — 3 Arbeitnehmererstattungen, Eigenheim- und Investitionszulage vom Aufkommen abgesetzt. — 4 Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. — 5 Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer.

Deutsche Bundesbank

schenzeitliche Steuersenkungen zu erheblichen Mindereinnahmen. Diese liegen für 2012 gegenüber der Schätzung vom Mai 2008 bei 28 Mrd €, was auch damit zusammenhängt, dass die konjunkturstimulierenden Maßnahmen teilweise nicht zeitlich befristet sind, sondern zu dauerhaften Belastungen der Staatshaushalte führen.

5 Vgl.: Deutsche Bundesbank, Entwicklung der Steuereinnahmen in Deutschland und aktuelle steuerpolitische Fragen, Monatsbericht, Oktober 2008, S. 35 f.

6 Hier werden auch die Korrektur der Ausfallschätzung im Zusammenhang mit der Rechtssache Meilicke zwischen Mai und November 2008 und die Steuererstattungen für die Veranlagungsjahre 2007 und 2008 wegen der Verfassungswidrigkeit der eingeschränkten Entfernungspauschale herausgerechnet.



Bundeshaushalt

Im ersten Quartal fiel das Defizit im Bundeshaushalt mit 11 Mrd € etwas niedriger aus als vor Jahresfrist. Die Steuereinnahmen sowie – infolge der Abrechnung für das Jahr 2008 – auch der Eingliederungsbeitrag von der BA gingen zwar etwas zurück. Allerdings erhielt der Bund ausnahmsweise Mittel im Umfang von knapp 3 Mrd € aus dem Erblastentilgungsfonds, da der diesem Sondervermögen überwiesene Teil der Gewinnausschüttung der Bundesbank dort nicht mehr für Tilgungen fälliger Schulden einzusetzen war.⁷⁾ Die Ausgaben wuchsen per saldo noch relativ schwach, weil nicht zuletzt deutlich geringere Zinsausgaben die Entwicklung dämpften. Neben Agio-Beträgen bei der Emission von Wertpapieren, die von den Zinskosten

abgesetzt werden, und stark gesunkenen Zinsen für kurzfristige Kredite spielte dabei ein späterer Zinstermin für neue Bundesobligationen eine wichtige Rolle.

Für das Gesamtjahr sieht bereits der im Februar verabschiedete Nachtragshaushalt des Bundes einen deutlichen Anstieg des Defizits von 12 Mrd € im Jahr 2008 auf 37 Mrd € vor. Die inzwischen nochmals erheblich ungünstigeren Annahmen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung lassen erwarten, dass dieser Ansatz deutlich überschritten wird, obwohl der Haushalt durch die Einmaleinnahmen aus dem Bundesbankgewinn entlastet wird. Nach dem Ergebnis der neuen Steuerschätzung werden die bisherigen Annahmen um 7 ½ Mrd € unterschritten. Hinzu kommen Mehrausgaben gegenüber dem Nachtragshaushalt in Milliardenhöhe für Liquiditätshilfen an den Gesundheitsfonds sowie voraussichtlich auch für das Arbeitslosengeld II, da der Haushaltsplan bisher kaum Vorsorge für steigende Leistungsempfängerzahlen trifft. Die BA dürfte im laufenden Jahr unterjährige Liquiditätshilfen benötigen, die das Endergebnis nicht belasten werden und für die der Haushalt bereits einen Ermächtigungsrahmen von 7 Mrd € einräumt. Da die umfangreichen Restkreditermächtigungen des Bundes aus den Jahren bis einschließlich 2007 ausgelaufen sind, wird ein weiterer Nachtragshaushalt zur Deckung des erhöhten Kreditbedarfs erforderlich.

Im Gesamtjahr Defizit deutlich über Plan und weiterer Nachtragshaushalt erforderlich

Im ersten Quartal dank Bundesbankgewinn leicht niedrigeres Defizit

⁷ Ab 2010 werden Gewinnausschüttungen der Bundesbank, die gesetzlich fixierte Schwellenwerte übersteigen, grundsätzlich an den für Maßnahmen des Konjunkturpakets II gegründeten Investitions- und Tilgungsfonds geleitet.

*2010 weiterer
drastischer
Anstieg des
Bundesdefizits*

Für 2010 ist absehbar, dass das Defizit des Bundes weiter dramatisch ansteigen wird; eine Größenordnung von bis zu 90 Mrd € ist aus heutiger Sicht nicht auszuschließen. Die Steuererträge gehen weiter deutlich zurück. Außerdem entfallen die einmaligen Sondererträge aus der Gewinnausschüttung der Bundesbank. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass die Ausgaben für das Arbeitslosengeld II infolge der Verschlechterung am Arbeitsmarkt deutlich zunehmen werden. Noch erheblich umfangreicher dürfte die Belastung durch Zahlungen zum Defizitausgleich der BA sein, wenn deren Finanzreserven aufgebraucht sein werden. Zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts kann die Kreditgrenze nach Artikel 115 GG ein weiteres Mal überschritten werden. Auch die geplante neue Schuldengrenze (siehe dazu die Ausführungen auf S. 82f.) sieht für Ausnahmesituationen wie derzeit erweiterte Kreditspielräume vor. In der Übergangsphase von 2011 bis 2016 soll das umfangreiche um den Konjunkturreinfluss bereinigte Defizit des Jahres 2010 aber stufenweise zurückgeführt werden. Der hohe Defizitausgleich an die BA sollte zwar nur eine Ausnahme darstellen, da Versicherungsleistungen aus Beiträgen finanziert werden sollten. Sobald sich die gesamtwirtschaftliche Lage stabilisiert hat, sind dennoch zusätzliche deutliche Konsolidierungsanstrengungen erforderlich, um die vorgegebenen Haushaltsziele zu erreichen. Für weitere strukturelle Entlastungsmaßnahmen sind derzeit auch aus dieser Perspektive keine Spielräume vorhanden.

Das Ergebnis der Extrahaushalte des Bundes zu Jahresbeginn war nahezu ausgeglichen, für den weiteren Jahresverlauf zeichnen sich aber umfangreiche Defizite ab. Bei dem im Rahmen des zweiten Konjunkturpakets gegründeten Investitions- und Tilgungsfonds dürften neben der auf 5 Mrd € aufgestockten Abwrackprämie nicht zuletzt Mittelabflüsse im Rahmen der Investitionsprogramme zu einem Kreditbedarf in einer Größenordnung von 10 Mrd € führen. Zudem wird sich allein aufgrund der bereits angekündigten Kapitalzuführungen des SoFFin dort ein Kreditbedarf von über 15 Mrd € ergeben.⁸⁾

Länderhaushalte⁹⁾

Die Haushalte der Länder meldeten im ersten Quartal ein Defizit von knapp 10 ½ Mrd €, nach ½ Mrd € vor Jahresfrist. Die Einnahmen sanken um 3 ½ %, wozu neben dem rückläufigen Steueraufkommen auch entfallene Einmalserlöse aus Vermögensverwertungen Berlins beitrugen. Die Ausgaben stiegen um knapp 11%. Ausschlaggebend war dabei die zweite Tranche der Rekapitalisierung der Bayern LB (7 Mrd €), die zwar im Nachtragshaushalt 2008 veranschlagt war, kassenmäßig aber in das erste Quartal des laufenden Jahres fiel.

Für das Gesamtjahr ist eine gravierende Verschlechterung der Länderfinanzen gegenüber 2008 zu erwarten. Bei den Personalaufwendungen resultieren aus dem Tarifabschluss

*Extrahaushalte
mit hohem
Defizit im
Gesamtjahr*

*Deutlicher
Defizitanstieg zu
Jahresbeginn vor
allem wegen
Bankrekapita-
lisierung*

*Im weiteren
Jahresverlauf
zunehmende
Belastungen*

⁸ Die Finanzagentur des Bundes hatte in ihrer Jahresvorschau für den SoFFin sogar einen Finanzbedarf von 60 Mrd € berücksichtigt.

⁹ Die Entwicklung der Gemeindefinanzen wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts vom April 2009 kommentiert.

Zur Reform der Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern

Die im Dezember 2006 eingesetzte Föderalismuskommission II hat sich im März 2009 auf Reformen verständigt, die inzwischen als Gesetzentwürfe in Bundestag und Bundesrat eingebracht worden sind und noch vor der Sommerpause verabschiedet werden sollen. Im Mittelpunkt steht dabei die Neugestaltung der zuletzt Ende der sechziger Jahre angepassten verfassungsmäßigen Kreditgrenzen, die den Anstieg der Schulden von Bund und Ländern in den letzten Jahrzehnten nur unzureichend eingedämmt haben. Diese Fehlentwicklung war unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Nettokreditaufnahme auf die Höhe der im Haushalt veranschlagten und nicht der gegebenenfalls niedrigeren tatsächlich geleisteten investiven Ausgaben begrenzt wurde. Zudem wurde der Kreditaufnahmespielraum nicht um Abschreibungen, Veräußerungen oder nicht vermögenswirksame investive Ausgaben bereinigt. Darüber hinaus haben weitgehende Ausnahmen für Sondervermögen und zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sowie fehlende Korrekturmechanismen in besseren Zeiten die Wirksamkeit der Schuldengrenze nachhaltig beeinträchtigt. Vor diesem Hintergrund hatte das Bundesverfassungsgericht im Juli 2007 in seiner Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit des Bundeshaushalts 2004 eine Korrektur der Schuldengrenze angemahnt, nicht zuletzt um künftige finanzpolitische Handlungsspielräume durch eine Eindämmung des Schuldendienstes zu sichern.¹⁾

Der Leitgedanke der nun geplanten Reform ist eine verfassungsmäßige Verankerung der Grundlinien des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. Dieser schreibt mittelfristig prinzipiell annähernd ausgeglichene oder überschüssige Staatshaushalte vor, um tragfähige öffentliche Finanzen zu gewährleisten. Daran angelehnt soll die jährliche Nettokreditaufnahme des Bundes grundsätzlich auf höchstens 0,35% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) beschränkt werden. Für Sondervermögen sind offenbar zumindest keine neuen Kreditermächtigungen mehr vorgesehen. Die Länderhaushalte sollen im Regelfall ohne Neuverschuldung auskommen.²⁾ Für die Gemeinden und Sozialversicherungen wird im Grundgesetz keine eigenständige Verschuldungsgrenze festgelegt. In der

Begründung wird dafür auf die Verantwortung von Bund und Ländern für die Einhaltung der europäischen Haushaltsvorgaben auch durch diese Einheiten hingewiesen.

Wie auf der EU-Ebene sollen die automatischen Stabilisatoren ihre Wirkung entfalten können und sowohl konjunkturbedingte Haushaltsbe- als auch -entlastungen ohne Einschränkung durch die zuvor genannte Regelkreditgrenze hingenommen werden. Mit der Symmetrievorgabe soll erreicht werden, dass Defizite in Schwächephasen durch Überschüsse in Aufschwüngen ausgeglichen werden. In besonderen Ausnahmesituationen (wie z.B. bei Naturkatastrophen oder in der gegenwärtigen außerordentlichen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise) sind zusätzliche Kreditaufnahmen möglich. Die – über die europäischen Vorgaben hinausgehende – Verpflichtung zur Tilgung solcher Schulden in einem (ggf. noch näher zu bestimmen) angemessenen Zeitraum soll sicherstellen, dass diese Regelung nur in wirklichen Notfällen genutzt wird und im Zeitverlauf nicht zu einem anhaltenden Schuldenanstieg führt. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass die konjunkturbereinigte Kreditgrenze im Rahmen von Nachtragshaushalten bei einer unerwartet ungünstigen unterjährigen Entwicklung (etwa der Steuereinnahmen) um bis zu 3% des veranschlagten Steueraufkommens überschritten werden darf. Im folgenden Haushaltsjahr muss die Lücke dann aber bereits geschlossen werden, sofern nicht auf die Ausnahmeklausel zurückgegriffen wird. Um zu vermeiden, dass die Regelgrenze im Haushaltsvollzug systematisch überschritten wird, werden Differenzen zwischen den Istwerten und der Schuldengrenze auf einem Kontrollkonto erfasst, dessen Kreditrahmen auf 1,5% des BIP beschränkt ist. Übersteigen die dort auflaufenden Schulden einen Schwellenwert von 1% des BIP, so sind sie konjunkturgerecht abzubauen.

Mit der neuen Regelung kommt der Schätzung der konjunkturbereinigten Haushaltslage eine wichtige Rolle zu. Diesbezüglich besteht jedoch eine beträchtliche Unsicherheit. So werden mit dem bei der EU-Haushaltsüberwachung eingesetzten Konjunkturbereinigungsverfahren die sehr umfangreichen, mitunter er-

1 Vgl.: Bundesverfassungsgericht, 2 BvF vom 9. Juli 2007, Absatz-Nr. 133–135. — 2 Um auch Länder mit besonderer Haushaltsanspannung auf diese Zielsetzung verpflichten zu können, hat die bundesstaatliche Gemeinschaft für die Jahre von 2011 bis 2019 Hilfen von jeweils 0,8 Mrd € zugestanden, die allerdings nur dann ausbezahlt werden, wenn die bestehenden Defizite tatsächlich abgebaut werden. — 3 Al-

ternativ wäre es denkbar, eine zeitlich gestreckte Anpassung zu ermöglichen. Bei allgemein unerwarteten Steuerausfällen könnte etwa eine Übergangszeit von drei Jahren zugestanden werden, in der die Kreditregelgrenze um schrittweise sinkende Teile der Ausfallbeträge überschritten werden dürfte. Um die längerfristige Schuldenstandsneu-

ratisch erscheinenden Aufkommensschwankungen bei den gewinnabhängigen Steuern nur teilweise als zyklisch bedingt eingestuft. Darüber hinaus werden bei einer unerwarteten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung häufig auch das Trendwachstum und damit das Niveau des Produktionspotenzials neu bewertet, was wiederum zu Revisionen des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos führt. Bei einer unerwartet ungünstigen Entwicklung könnten somit relativ schnell beträchtliche und häufig zugleich prozyklische Konsolidierungsanforderungen auf die Haushalte von Bund und Ländern zukommen. Dies gilt insbesondere, wenn der konjunkturbereinigte Verschuldungsspielraum bei Haushaltsaufstellung – ähnlich wie in der Vergangenheit bei der alten Schuldengrenze – regelmäßig weitgehend ausgeschöpft wird. Die automatische Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung durch die Staatsfinanzen kann dagegen voll wirken, wenn ein ausreichender Sicherheitsabstand zur Regellobergrenze – das heißt zumindest ein Verzicht auf die Nutzung des konjunkturbereinigten Verschuldungsspielraums – als Zielvorgabe festgelegt und normalerweise auch eingehalten wird.³⁾ Eine Verankerung im Ausführungsgesetz zur Schuldengrenze des Bundes scheint dazu erwägenswert.

Im Einklang mit den europäischen Regeln sollen finanzielle Transaktionen nicht in die Defizitberechnung beziehungsweise die Verschuldungsgrenze einfließen. Somit können die bisher häufig zum Stopfen von Haushaltslöchern genutzten Privatisierungserlöse und Darlehensrückflüsse nicht mehr eingesetzt werden, um die Kreditgrenze einzuhalten. Dafür könnten aber Gestaltungsspielräume auf der Ausgabenseite zu nutzen versucht werden. So könnten Zahlungen an Unternehmen oder andere Institutionen im Haushalt als Darlehen oder Kapitalzuführungen ausgewiesen werden, ohne dass damit marktgerechte Ertragserwartungen verbunden sind. Im Rahmen der europäischen Regeln werden solche Zahlungen üblicherweise als Vermögenstransfers umklassifiziert und wirken dann belastend auf den Finanzierungssaldo. Nicht zahlungswirksame Schuldenerlasse und -übernahmen werden ebenfalls defizitsteigernd verbucht. Eine vergleichbare Behandlung solcher Transaktionen durch

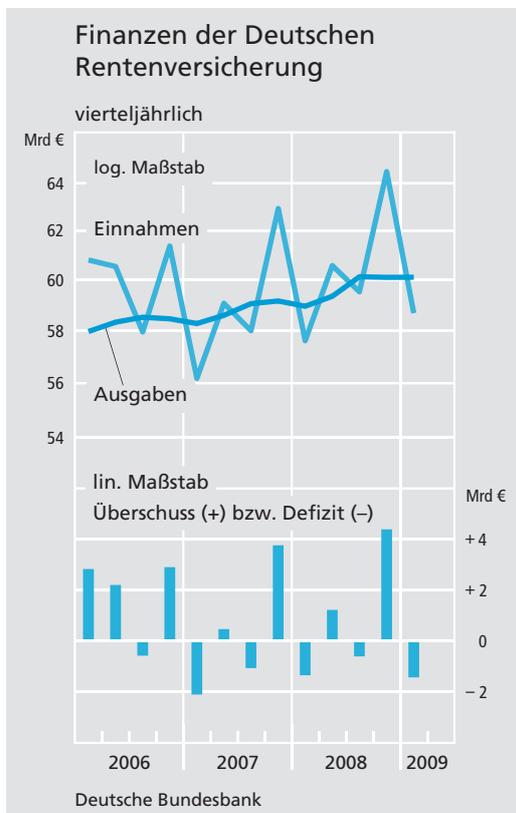
tralität dieser Regelung zu sichern, müssten die Anpassungsvorschriften symmetrisch ausgestaltet und die Abweichungen von der Regelgrenze auf dem Kontrollkonto verbucht werden. Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank, Zur Reform des deutschen Haushaltsrechts, Monatsbericht, Oktober 2007, S. 48 ff, sowie J. Kremer und D. Stegarescu

Einrechnung bei der Bestimmung des Abstands von der Regelkreditgrenze wäre auch im Rahmen der geplanten neuen Haushaltsregeln geboten, um die im Verfassungstext explizit angestrebte Kompatibilität mit den EU-Bestimmungen zu gewährleisten.

Die neuen Regeln, die bereits 2011 in Kraft treten, sollen erst nach einer relativ langen Übergangsphase vollständig gelten, in der die bestehenden, unter anderem aus den Maßnahmen zur Abwehr der gegenwärtigen Krise resultierenden strukturellen Defizite schrittweise reduziert werden müssen. Für den Bundeshaushalt kann bis einschließlich 2015 von der neuen Grenze abgewichen werden. Die notwendige Konsolidierung soll aber 2011 beginnen und in gleichmäßigen Schritten erfolgen. Angesichts besonders hoher Konsolidierungserfordernisse vor allem in Bremen und im Saarland wurde für die Länder ein längerer Anpassungszeitraum bis einschließlich 2019 vereinbart. Dabei ist es von besonderer Bedeutung, dass die im Grundgesetz vorgesehenen Begrenzungen von den einzelnen Ländern einheitlich übernommen sowie stringent angewendet werden, damit die Finanzlagen künftig nicht mehr so stark auseinander driften und die Haushalte aller Länder dauerhaft tragfähig sind.⁴⁾

Insgesamt sind die Reform und die damit verfolgten Ziele gerade vor dem Hintergrund der gegenwärtig stark steigenden Defizite sehr positiv zu bewerten. In dem die mit dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt eingegangenen Verpflichtungen im nationalen Recht stärker verankert werden, wird dieses wichtige Fundament für die gemeinsame Währung gestärkt und zugleich ein beachtlicher Schritt in Richtung auf tragfähige Staatsfinanzen gemacht. Die Schuldenstandsquote wird bei einer konsequenten Umsetzung der Neuregelung sinken, und ein dann deutlicher Rückgang der Zinsaufwendungen im Verhältnis zu den gesamten Staatsausgaben wird künftige Generationen entlasten und dabei helfen, die aus der demographischen Entwicklung resultierenden Belastungen zu bewältigen.

(2008), Eine strenge und mittelfristig stabilisierende Haushaltsregel, in: Wirtschaftsdienst, 88. Jg., S. 181 ff. — 4 Vgl. zur Notwendigkeit einer solchen Umsetzung: Deutsche Bundesbank, Haushaltsausgleich auch für Bremen, das Saarland und Schleswig-Holstein?, Monatsbericht, Juni 2008, S. 10 f.



vom März und dessen sich abzeichnender Übertragung auf die Beamten und Versorgungsempfänger in allen Ländern Mehrkosten von insgesamt 3 Mrd €. Nach der jüngsten Steuerschätzung werden Ausfälle von 17 Mrd € gegenüber der letzten Schätzung vom November erwartet, womit sich ein Rückgang von 13 ½ Mrd € gegenüber 2008 ergibt. Weitere Rekapitalisierungen von Kreditinstituten sollen offenbar außerhalb der Kernhaushalte durchgeführt werden. So haben die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein eine Anstalt gegründet, die 3 Mrd € am Kapitalmarkt beschaffen und der HSH Nordbank zuführen soll. Auch die Rekapitalisierung der LBBW soll durch eine nicht in den Landeshaushalt integrierte Gesellschaft vorgenommen werden. Gemäß der in der Landeshaushaltsordnung Baden-Württembergs verankerten Schulden-

bremse wäre eine Verschuldung sonst nur in eng begrenzten Ausnahmefällen zulässig. Die Haushaltsplanungen der Länder, die offenbar erst annähernd die Hälfte der Steuerausfälle gegenüber der Herbstschätzung enthalten, sehen für 2009 ein Defizit von 17 Mrd € vor. Einschließlich der formal ausgegliederten oder haushaltsmäßig dem Vorjahr zugerechneten Rekapitalisierungen von Landesbanken könnte das Defizit demnach sogar den bisherigen Höchststand des Jahres 2003 von 30 Mrd € überschreiten. Für 2010 ist selbst unter der Annahme, dass keine weiteren Kapitalzuführungen an Landesbanken mehr notwendig werden, vor dem Hintergrund wachsender Steuerausfälle kein deutlicher Rückgang dieses Defizitwerts zu erwarten. Auch für die Länder ist somit eine erhebliche Konsolidierung erforderlich, sobald sich die gesamtwirtschaftliche Lage stabilisiert.

Sozialversicherungen¹⁰⁾

Rentenversicherung

Im ersten Quartal 2009 verzeichnete die gesetzliche Rentenversicherung ein Defizit von 1 ½ Mrd €, das damit kaum größer ausfiel als vor Jahresfrist. Die Einnahmen insgesamt und die Pflichtbeiträge der Beschäftigten erbrachten zwar 2 % mehr als ein Jahr zuvor, doch bedeutet dies im Vergleich zu den Vorquartalen eine spürbare Verlangsamung des Anstiegs. Die Ausgaben nahmen ebenfalls um

Defizit im ersten Quartal bei noch stabiler Einnahmementwicklung auf Vorjahrsniveau

¹⁰ Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung im vierten Quartal 2008 wurde in den Kurzberichten der Monatsberichte März und April 2009 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

2 % zu. Entscheidend waren hier die Rentenzahlungen, die nach der Erhöhung zum 1. Juli 2008 um 1,1% und wegen einer Zunahme der laufenden Renten um knapp ½ % um 1½ % stiegen. Zu deutlich erhöhten Ausgaben kam es im Zuge der Beitragssatzanhebung bei den auf die Rentenversicherung entfallenden Beiträgen zur Krankenversicherung sowie bei den Rehabilitationsmaßnahmen.

Finanzielle Verschlechterung infolge der gesamtwirtschaftlichen Abschwächung im laufenden Jahr...

Im Gesamtjahr könnte die gesetzliche Rentenversicherung mit einem Defizit abschließen. Dazu trägt bei, dass die Renten zum 1. Juli 2009 im Westen um 2,41% und im Osten um 3,38 %¹¹⁾ vergleichsweise kräftig angehoben werden. Hierin schlagen sich die deutlichen Lohn- und Gehaltszuwächse des vergangenen Jahres nieder. Aber auch die Aussetzung des „Riester-Faktors“ in der Rentenanpassungsformel spielt eine maßgebliche Rolle. Außerdem trägt die positive Beschäftigungsentwicklung des vergangenen Jahres zu einem sinkenden Rentnerquotienten bei, was über den Nachhaltigkeitsfaktor eine stärkere Anpassung zur Folge hat. Eine finanzielle Entlastung für das zweite Halbjahr ergibt sich daraus, dass der Beitragssatz des Gesundheitsfonds zur Jahresmitte auf 14,9 % gesenkt wird.

... und in den kommenden Jahren

Die gesamtwirtschaftliche Eintrübung dürfte sich im kommenden Jahr verstärkt negativ auf den Arbeitsmarkt auswirken und die Einnahmenbasis der gesetzlichen Rentenversicherung schwächen. Aufgrund der dann wieder anzuwendenden Dämpfungsfaktoren in der Anpassungsformel wäre selbst bei einem leichten Anstieg der Pro-Kopf-Entgelte im laufenden Jahr nicht mit einer Renten-

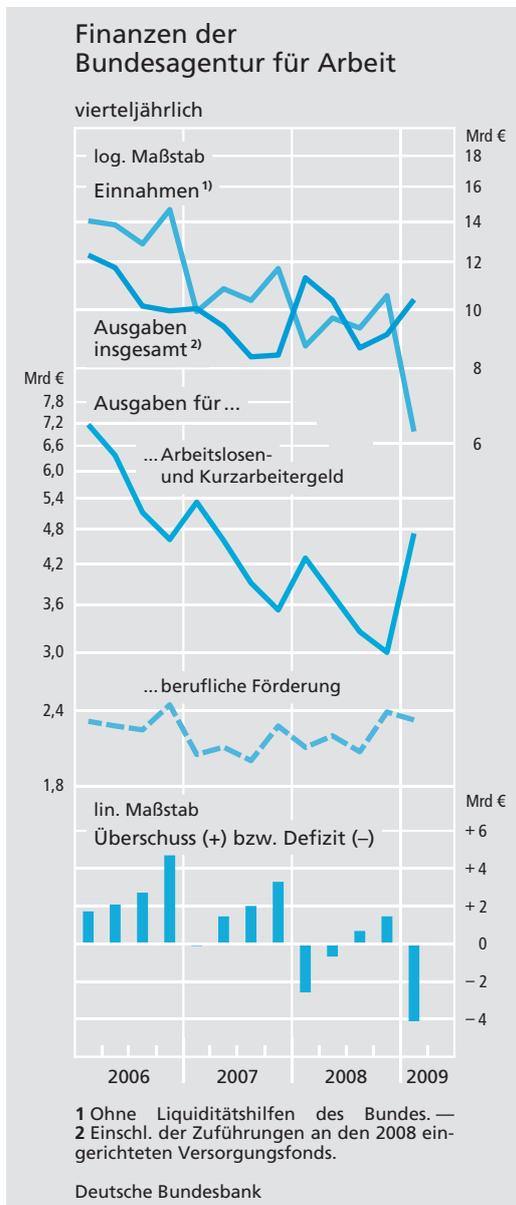
erhöhung zu rechnen. Eine Rentenkürzung aufgrund sinkender Pro-Kopf-Entgelte soll gesetzlich generell verhindert werden. Mit diesem Ad-hoc-Eingriff steigt das Risiko einer dauerhaft höheren Belastung der Beitragszahler, wenn unterlassene Rentenkürzungen nicht später durch stärkere Anpassungsdämpfungen ausgeglichen werden. Insgesamt ist nicht auszuschließen, dass im übernächsten Jahr bei unverändertem Beitragssatz von 19,9 % die untere Interventionsschwelle von 0,2 Monatsausgaben bei den Rücklagen unterschritten wird. Die in den bisherigen Vorausberechnungen ausgewiesene zwischenzeitliche Senkung des Beitragssatzes ist aus heutiger Sicht nicht mehr wahrscheinlich.

Bundesagentur für Arbeit

Die BA verzeichnete im ersten Quartal 2009 ein Defizit von 4 Mrd €, während dies vor einem Jahr in operativer Betrachtung (d.h. ohne die einmaligen Zuführungen zur Versorgungsrücklage) noch bei 1 Mrd € gelegen hatte. Auf der Einnahmenseite ergab sich ein Rückgang um 28 %, der allerdings vor allem dem Umstand geschuldet war, dass der Bundeszuschuss ab 2009 nicht mehr in gleichen Monatsraten, sondern erst zum Jahresende insgesamt gezahlt wird. Außerdem wurde der Beitragssatz zum Jahresanfang nochmals von

Zum Jahresanfang bereits deutlich verschlechterte Finanzlage

¹¹ Die stärkere Anhebung der Renten in Ostdeutschland beruht darauf, dass die ostdeutschen Entgelte für die vergangenen Jahre revisionsbedingt angehoben wurden. Damit würden im Normalfall zu geringe Anpassungen in den Vorjahren durch eine nunmehr überhöhte Anpassung kompensiert. In Ostdeutschland kam es jedoch zuvor nur bedingt zu Minderanpassungen, weil Schutzklauseln zum einen Rentenkürzungen verhinderten und zum anderen (2007 und 2008) dafür sorgten, dass die Anpassung in Ostdeutschland nicht hinter der Steigerung in Westdeutschland zurückblieb.



3,3 % auf 2,8 % gesenkt. Auf der Ausgaben-
seite weist die BA zwar einen Rückgang um
insgesamt 8 % aus. In operativer Betrachtung,
das heißt ohne die einmalige Zuführung
zur Versorgungsrücklage im vergangenen Jahr,
ergab sich jedoch ein Anstieg um 7 %. Zu
beachten ist weiterhin, dass der an den Bund
zu zahlende Eingliederungsbeitrag besonders
niedrig ausfiel, weil er zum Jahresauftakt mit
Überzahlungen im vergangenen Jahr verrechnet

net wurde. Während die Ausgaben für das
Arbeitslosengeld mit 3 % noch relativ moderat
zunahmen, fielen die Zuwächse beim
Kurzarbeitergeld¹²⁾ (nahezu Verdreifachung)
und bei den Maßnahmen der aktiven Arbeits-
marktpolitik (+ 11%) deutlich stärker ins
Gewicht.

Für das Gesamtjahr ist im Nachtragshaushalt
der BA ein Defizit von knapp 11 Mrd € veran-
schlagt. Dem liegen allerdings noch die günstigeren
gesamtwirtschaftlichen Annahmen des
Jahreswirtschaftsberichts der Bundesregierung
zugrunde. Die mittlerweile verschlechterten
Wirtschaftsaussichten werden sich auf die
Finanzen der BA besonders gravierend aus-
wirken, weil nicht nur die Ausgaben für Lohn-
ersatz- und weitere Leistungen beschleunigt
zunehmen, sondern auch die Beitragseinnah-
men unmittelbar niedriger ausfallen.¹³⁾ Daher
dürfte das Defizit der BA im laufenden Jahr
spürbar über den Planwert hinausgehen. Im
Gesamtjahr sollten die Rücklagen zwar noch
ausreichen, um das Defizit auszugleichen.
Unterjährig ist allerdings mit Liquiditäts-
engpässen zu rechnen, weil die Beiträge aus
den saisonüblichen Sonderzahlungen und vor
allem der Bundeszuschuss erst zum Ende des
Jahres vereinnahmt werden. Für diesen Fall
sind Liquiditätshilfen des Bundes vorgesehen.

*Äußerst
negative
Finanz-
perspektiven im
Abschwung...*

¹² Konjunkturelles, Saison- und Transferkurzarbeitergeld. Kurzarbeitergeld wird nachträglich ausgezahlt, d. h., die Ausgaben im ersten Quartal spiegeln die Entwicklung der Kurzarbeit von Dezember 2008 bis Februar 2009 wider.

¹³ Die gesetzliche Renten-, Kranken- und die soziale Pflegeversicherung erhalten dagegen Beiträge für arbeitslose Empfänger von Lohnersatzleistungen (generell bezogen auf 80 % des vorherigen Bruttoentgelts), wodurch sie zunächst weniger stark von einem Beschäftigungsrückgang betroffen sind.

*... dürften im
kommenden
Jahr hohe
Bundes-
zuweisungen
erforderlich
machen*

Bei dem erwarteten weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit werden nicht nur die Rücklagen der BA im kommenden Jahr vollständig aufgezehrt werden, sondern darüber hinaus wird ein hohes, vom Bund zu deckendes Defizit entstehen. Ein Beitragssatz von rund 3 % hat somit gerade ausgereicht, um das sehr niedrige Niveau an Arbeitslosengeldempfän-

gern aus dem Jahr 2008 zu finanzieren, er ist aber zu niedrig, um über den Konjunkturzyklus hinweg die strukturellen Ausgaben der BA zu decken. Der ab 2011 avisierte Beitragssatz von 3 % könnte somit nur bei einem hohen regelmäßigen Bundeszuschuss aus Steuergeldern oder mit erheblichen Einschnitten in den Leistungskatalog der BA gehalten werden.