

## Öffentliche Finanzen \*)

### Staatlicher Gesamthaushalt

---

Die Lage der Staatsfinanzen verschlechtert sich im laufenden Jahr drastisch. Während 2008 unterstützt von im Jahresdurchschnitt günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen noch ein ausgeglichener Haushalt erreicht wurde, dürfte nun ein Defizit von leicht über 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) anfallen. Damit würde die Regelgrenze des EG-Vertrages überschritten. Die Veränderung ist etwa zur Hälfte auf die unmittelbare Wirkung des starken Konjunkturinbruchs zurückzuführen. Dabei wird diese noch durch die günstige Struktur der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abgemildert, weil die für die Staatseinnahmen besonders bedeutenden Bruttolöhne und -gehälter und privaten Konsumausgaben sich bei Weitem nicht so ungünstig entwickeln wie das BIP und auch der jahresdurchschnittliche Anstieg der Arbeitslosigkeit noch begrenzt bleiben wird. Allerdings ist der Einnahmerückgang bei den gewinnabhängigen Steuern deutlich stärker als allein konjunkturbedingt zu erwarten wäre. Darüber hinaus schlagen auch andere Faktoren, insbesondere die Konjunkturpakete, mit rund 1¼ % des BIP erheblich zu Buche. Die Staatschulden werden sprunghaft auf etwa 1¾ Billionen € steigen, wobei auch bislang beschlossene, nicht im Defizit erfasste Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung eine wichtige Rolle spielen.

*Lage der Staatsfinanzen verschlechtert sich 2009 drastisch*

---

\* 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 (im Wesentlichen haushaltsmäßigen) Abgrenzung berichtet.

*Einnahmen-  
quote steigt  
trotz deutlich  
sinkender  
Einnahmen*

Die staatlichen Einnahmen gehen 2009 stark zurück. Neben der kräftigen Konjunkturabschwächung und dem außerordentlichen Einbruch bei den gewinnabhängigen Steuern<sup>1)</sup> schlagen sich erhebliche Steuersenkungen nieder. Dabei sind vor allem die mit den Konjunkturpaketen beschlossenen Änderungen des Einkommensteuertarifs und der Abschreibungsregelungen sowie zusätzliche Unternehmensentlastungen vom Juli von Bedeutung. Bei den Sozialbeiträgen wird der niedrigere Beitragssatz der Bundesagentur für Arbeit (BA) durch jahresdurchschnittlich höhere Sätze beim Gesundheitsfonds und der sozialen Pflegeversicherung praktisch ausgeglichen. Trotz der insgesamt deutlich sinkenden Erträge wird die Einnahmenquote aufgrund der für die Staatsfinanzen sehr günstigen Entwicklung der Wirtschaftsstruktur spürbar steigen, da das BIP noch stärker abnimmt.

*Sprunghafter  
Anstieg der  
Ausgabenquote*

Die Ausgabenquote nimmt allerdings noch sehr viel stärker zu. Ausschlaggebend ist die schwache Konjunktur, die sich sowohl über höhere arbeitsmarktbedingte Ausgaben als auch über den Nennereffekt des sinkenden BIP auswirkt. Sie trägt allein zu etwa drei Vierteln zum erwarteten Anstieg um rund vier Prozentpunkte bei. Allerdings nimmt die Ausgabenquote auch in konjunkturbereinigter Betrachtung erheblich zu. Allein die mit den Konjunkturpaketen beschlossenen Mehrausgaben dürften sich 2009 auf knapp ½ % des BIP belaufen, wobei die Abwrackprämie, die vorübergehende Ausweitung der staatlichen Investitionen und der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie der einmalige Kinderbonus am gewichtigsten sind. Daneben tragen vor allem die Gesundheits-, Alters-

sicherungs- und Personalausgaben sowie die Kindergelderhöhung zum Anstieg bei.

Im kommenden Jahr dürften sich die Staatsfinanzen weiter erheblich verschlechtern. Die Schuldenquote wird (mit voraussichtlich über 75 %) den nächsten historischen Höchststand erreichen und die Defizitquote auf etwa 5 % steigen. Einen nennenswerten Anteil hieran dürfte trotz des wieder zunehmenden BIP erneut die Konjunktur haben, denn die Wachstumsstruktur dürfte – im Unterschied zum laufenden Jahr – für die öffentlichen Finanzen eher ungünstig ausfallen. In stärkerem Maß wird der Defizitanstieg allerdings strukturelle Gründe haben. Die so gewertete außerordentlich schwache Aufkommensentwicklung der gewinnabhängigen Steuern wird sich voraussichtlich noch fortsetzen. Außerdem schlagen beträchtliche defiziterhöhende Maßnahmen zu Buche. Allein die im Koalitionsvertrag vereinbarten Neuregelungen, die zum Jahresbeginn 2010 in Kraft treten sollen, könnten das Defizit zusätzlich um knapp ½ % des BIP steigen lassen.

*Defizit könnte  
2010 auf etwa  
5 % des BIP  
steigen*

---

<sup>1</sup> Die gewöhnlich als makroökonomische Bezugsgröße für das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern gewählten Unternehmens- und Vermögenseinkommen bilden nur eine recht grobe Annäherung an die tatsächliche steuerliche Bemessungsgrundlage. Daher ist es schwierig, zwischen konjunkturbedingten und sonstigen (strukturellen) Ausfällen zu unterscheiden. Nach dem im Europäischen System der Zentralbanken standardmäßig angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren wird 2009 ein erheblicher Teil des erwarteten Aufkommensrückgangs bei diesen Steuern nicht durch die Entwicklung der makroökonomischen Bezugsgröße erklärt und folglich nicht der ermittelten Konjunkturkomponente zugerechnet. Auch mit den Auswirkungen von Rechtsänderungen lassen sich Steuerausfälle in der erwarteten Höhe nicht begründen. Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Entwicklung der Steuereinnahmen in Deutschland und aktuelle steuerpolitische Fragen, Monatsbericht, Oktober 2008, S. 35 ff.

*Entwicklung  
der Einnahmen-  
quote vor allem  
von Steuer-  
senkungen  
geprägt*

Die Einnahmenquote dürfte aufgrund der voraussichtlich ungünstigen Wachstumsstruktur, der anhaltend negativen Sonderentwicklung bei den gewinnabhängigen Steuern und vor allem umfangreicher Abgabensenkungen abnehmen. Hierzu zählen insbesondere die höhere steuerliche Absetzbarkeit von Versicherungsbeiträgen, aber auch die im Rahmen des Konjunkturpakets vom Januar 2009 beschlossene nochmalige Tarifierung bei der Einkommensteuer. Die nun geplanten zusätzlichen Steuererleichterungen für Unternehmen und bei der Umsatzsteuer haben dagegen zunächst noch einen vergleichsweise geringen Umfang. Bei den Sozialversicherungen bewirkt der angekündigte Ausgleich von Beitragsausfällen in der Krankenversicherung aus dem Bundeshaushalt, dass die Krankenkassen im kommenden Jahr wohl auf die Erhebung von Zusatzbeiträgen weitgehend verzichten können.

*Ausgabenquote  
dürfte 2010  
leicht steigen*

Die Ausgabenquote dürfte dagegen leicht steigen, wobei die Konjunktur dämpfend wirken könnte. Entscheidend sind hohe Ausgaben im Gesundheits- und Alterssicherungsbereich. Zur Jahresmitte 2010 wird es zwar voraussichtlich keine Rentenerhöhung geben, hier wirkt allerdings nicht zuletzt die Mitte 2009 aufgrund von Ad-hoc-Eingriffen in die Rentenformel besonders hoch ausgefallene Anhebung noch nach. Auch der Umfang der Maßnahmen aus den Konjunkturpaketen dürfte zunehmen. Zwar entfallen einige temporäre Stimulierungsmaßnahmen, wie die Abwrackprämie und der einmalige Kinderbonus, aber die staatlichen Investitionen dürften erheblich wachsen, weil hier 2009 wohl erst begrenzt Vorhaben umgesetzt werden

können. Schließlich wurden im Koalitionsvertrag für 2010 merkliche Mehrausgaben, insbesondere für ein höheres Kindergeld, vereinbart.

Neben den automatischen Stabilisatoren und der Stützung der Finanzmärkte waren wegen der krisenhaften Entwicklung und der damit verbundenen hohen gesamtwirtschaftlichen Risiken auch umfangreiche fiskalische Stimulierungsmaßnahmen zu rechtfertigen. Da aber aus heutiger Perspektive nur ein relativ kleiner Teil des für 2010 erwarteten Defizits konjunktureller und ein erheblicher Teil der Stimulierungsmaßnahmen dauerhafter Natur ist, ist nunmehr ohne Gegenfinanzierungsmaßnahmen auch mittelfristig weiter mit hohen Defiziten und einer schnell steigenden Schuldenquote zu rechnen.

Auch in fast allen anderen EU-Staaten zeigt die Herbstprognose der Europäischen Kommission perspektivisch sehr hohe Defizitquoten und teilweise geradezu explodierende Schuldenquoten an. Eine solche Entwicklung würde nicht nur mit finanzpolitischen und gesamtwirtschaftlichen Problemen einhergehen, sondern wäre auch aus geldpolitischer Sicht problematisch, weil unter anderem die Gefahr besteht, dass sich an den Märkten aufgrund einer nicht dauerhaft tragfähigen Haushaltssituation hohe Inflationserwartungen bilden. Nicht zuletzt um die stabilitätsorientierte Geldpolitik gegen eine unsolide Finanzpolitik abzusichern, wurden im EG-Vertrag und im Stabilitäts- und Wachstumspakt Mindestanforderungen an die in nationaler Verantwortung liegende Finanzpolitik vereinbart. Für den Fall, dass diese nicht eingehalten werden,

*Ohne  
Konsolidierungs-  
maßnahmen  
auch mittelfristig  
hohe Defizite zu  
erwarten*

*Umfassende  
Konsolidierung  
in fast allen  
EU-Staaten  
erforderlich  
und...*

*... auch nach  
EU-Haushalts-  
regeln  
vorgesehen*

## Defizitverfahren für 13 Mitgliedstaaten des Euro-Raums

Die Mitgliedstaaten der EU haben sich durch den EG-Vertrag verpflichtet, übermäßige staatliche Defizite zu vermeiden. Im Regelfall dürfen das Defizit und die Schulden die Referenzwerte von 3 % und 60 % des BIP nicht überschreiten. Ziel ist es, solide öffentliche Finanzen als Voraussetzung für Preisstabilität und nachhaltiges Wachstum zu gewährleisten. Vertrauen in die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ist besonders wichtig, um die Inflationserwartungen auch mittel- und langfristig auf einem angemessenen Niveau zu verankern und damit die Aufgabe der Geldpolitik zu erleichtern.

Die europäischen Vereinbarungen legen auch wichtige Mindestanforderungen für den Ausstieg aus den zuvor ergriffenen Stimulierungsmaßnahmen und die notwendige Konsolidierung fest. Nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt darf der Referenzwert für die Defizitquote zwar bei einem schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung überschritten werden. Die Defizitquote darf aber selbst dann nur vorübergehend über 3 % hinausgehen und muss nahe beim Referenzwert bleiben. Steigt die Defizitquote über 3 %, ohne dass die Ausnahmeklauseln greifen, oder liegt die Schuldenquote über 60 % und ist nicht hinreichend rückläufig, stellt der Ecofin-Rat auf Empfehlung der Europäischen Kommission ein übermäßiges Defizit fest und spricht Korrekturempfehlungen aus. Dabei ist das übermäßige Defizit normalerweise im Jahr nach seiner Feststellung zu korrigieren. Unter besonderen Umständen kann diese Frist aber – in der Regel um ein Jahr – verlängert werden. Als Richtwert ist das strukturelle Defizit jährlich um mindestens 0,5 % des BIP zu verringern.

Im April und Juli dieses Jahres hat der Ecofin-Rat für insgesamt fünf Länder des Euro-Raums übermäßige Defizite festgestellt. Dabei wurde Griechenland, dessen Verfahren sich auf die erst nachträglich gemeldete Referenzwertüberschreitung im Jahr 2007 bezieht, aufgefordert, das übermäßige Defizit 2010 zu korrigieren. Auch Malta sollte 2010 wieder ein Defizit unter 3 % des BIP aufweisen. Die Korrekturfrist für die anderen drei Länder, die gleichfalls schon 2008 übermäßige Defizite aufwiesen, wurde mit Blick auf die Höhe des Defizits und im Kontext der außergewöhnlichen Wirtschafts- und Finanzkrise ausgedehnt: In Spanien und in Frankreich sollte spätestens 2012 und in Irland 2013 die 3 %-Grenze wieder eingehalten werden. Nach sechs Monaten wird geprüft, ob der jeweilige Mitgliedstaat wirksame Maßnahmen ergriffen hat, um den Empfehlungen nachzukommen. Wenn dies der Fall ist, aber unerwartete wirtschaftliche Entwicklungen die öffentlichen Finanzen in erheblichem Maße ungünstig beeinflussen, kann der Rat auf Vorlage der Kommission die Empfehlungen anpassen. Mit dieser Begründung schlug die

Kommission am 11. November 2009 für Spanien, Frankreich und Irland eine Fristverlängerung um ein weiteres Jahr vor. Für Griechenland wurde dagegen die ganz erheblich verschlechterte Haushaltslage im laufenden Jahr als größtenteils von der Regierung verantwortet eingestuft. Daher empfahl die Kommission dem Rat die Feststellung, dass keine wirksamen Maßnahmen ergriffen wurden. Im nächsten Schritt wäre das Verfahren zu verschärfen und Griechenland in Verzug zu setzen. Für Malta läuft die Sechsmonatsfrist bis zur Überprüfung noch bis Januar 2010.

Zeitgleich mit den Anpassungen für die bereits seit dem Frühjahr laufenden Verfahren empfahl die Kommission dem Rat, für acht weitere Euro-Länder übermäßige Defizite festzustellen und Korrekturempfehlungen auszusprechen. Diese Länder hatten in der halbjährlichen Notifikation im Rahmen des Haushaltsüberwachungsverfahrens Ende September für das laufende Jahr Defizitquoten deutlich oberhalb des Referenzwertes gemeldet, und in den meisten Fällen wurde auch das Schuldenkriterium verletzt.<sup>1)</sup> Für Deutschland, die Niederlande, Österreich, Portugal, die Slowakei und Slowenien empfiehlt die Kommission eine Korrekturfrist bis 2013 sowie für Belgien und Italien bis 2012.

Dabei können Deutschland, die Niederlande und Österreich nach Ansicht der Kommission im kommenden Jahr ihre fiskalischen Maßnahmen wie geplant durchführen und müssen erst 2011 mit der Konsolidierung beginnen. Mit einer jahresdurchschnittlichen Verbesserung des strukturellen Saldos von ½ % bis ¾ % des BIP von 2011 bis 2013 sei für diese Länder eine fristgerechte Korrektur zu erreichen. Auch Italien, Belgien und Slowenien haben demnach Konsolidierungsanstrengungen etwa in dieser Größenordnung zu unternehmen, allerdings schon ab 2010. Für die übrigen Länder, die auch bereits ab 2010 konsolidieren sollen, werden recht unterschiedliche Verbesserungsschritte gefordert. Sie reichen von jahresdurchschnittlich 1 % des BIP für die Slowakei über 1¼ % für Portugal und Frankreich bis zu 1¾ % für Spanien und 2 % für Irland.

Die Kommission möchte mit dieser Differenzierung hinsichtlich der Korrekturfrist und des Umfangs der jährlichen Konsolidierung einerseits als machbar eingestufte strukturelle Anpassungen vorschlagen, andererseits gleichzeitig die unterschiedlichen Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte – unter anderem aufgrund der unterschiedlichen Schuldenhöhe – berücksichtigen. Vor dem Hintergrund der außergewöhnlichen Wirtschafts- und Finanzkrise, die in den staatlichen Budgets deutliche Spuren hinterlässt, und der Tatsache, dass die europäischen Gremien selbst vor einem Jahr defiziterhöhende Maßnahmen zur Konjunktur-

1 Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Oktober 2009, S. 10. — 2 Gibt die erforderliche durchschnittliche jährliche Verbesserung der strukturellen Defizitquote gemäß den Kommissionsempfehlungen an. — 3 Für Malta ist nach dem 7. Januar 2010 zu überprüfen, ob geeignete Maßnahmen ergriffen wurden. — 4 Die Feststellung übermäßiger Defizite und die Empfehlungen für deren Korrektur

## Mitgliedstaaten des Euro-Raums im Defizitverfahren

Land	Übermäßiges Defizit festgestellt im	Korrekturfrist	Konsolidierungsbeginn	Jährliche Konsolidierungsanforderung <sup>2)</sup> (in % des BIP)	Haushaltssaldo in % des BIP <sup>5)</sup>			Schulden in % des BIP <sup>5)</sup>		
					2009	2010	2011	2009	2010	2011
GR	April 2009	2010			- 12,7	- 12,2	- 12,8	112,6	124,9	135,4
MT	Juli 2009	2010			- 4,5	- 4,4	- 4,3	68,5	70,9	72,5
		Kommissionsvorschlag für neue Korrekturfrist								
ES	} April 2009	2013	2010	1¾	- 11,2	- 10,1	- 9,3	54,3	66,3	74,0
FR		2013	2010	1¼	- 8,3	- 8,2	- 7,7	76,1	82,5	87,6
IE		2014	2010	2	- 12,5	- 14,7	- 14,7	65,8	82,9	96,2
	Verfahren eröffnet <sup>4)</sup> im	Kommissionsvorschlag für Korrekturfrist								
BE	} Oktober 2009	2012	2010	¾	- 5,9	- 5,8	- 5,8	97,2	101,2	104,0
IT		2012	2010	½	- 5,3	- 5,3	- 5,1	114,6	116,7	117,8
DE		2013	2011	½	- 3,4	- 5,0	- 4,6	73,1	76,7	79,7
NL		2013	2011	¾	- 4,7	- 6,1	- 5,6	59,8	65,6	69,7
AT		2013	2011	¾	- 4,3	- 5,5	- 5,3	69,1	73,9	77,0
PT		2013	2010	1¼	- 8,0	- 8,0	- 8,7	77,4	84,6	91,1
SI		2013	2010	¾	- 6,3	- 7,0	- 6,9	35,1	42,8	48,2
SK		2013	2010	1	- 6,3	- 6,0	- 5,5	34,6	39,2	42,7

stabilisierung gefordert haben, ist eine über ein Jahr hinausgehende Korrekturfrist in vielen Fällen angemessen. Die Kommission hat mit der von ihr insgesamt vorgenommenen Interpretation die Flexibilität des Stabilitäts- und Wachstumspakts allerdings außerordentlich stark gedehnt. Für Deutschland, aber auch für andere Länder ist eine schnellere Rückführung der hohen Defizite und die Umkehrung der Entwicklung der Schuldenquote wünschenswert und möglich. Der von der Kommission empfohlene Konsolidierungsumfang liegt für einige Länder nicht oder kaum über der Mindestanforderung von 0,5 % des BIP pro Jahr, obwohl die Defizitquoten den Referenzwert weit überschreiten. Auch die zu meist hohen und schnell steigenden Schuldenquoten sprechen für eine ambitioniertere Konsolidierung. Dem Ecofin-Rat fällt jetzt die Verantwortung zu, angemessene Konsolidierungsanforderungen zu beschließen und so eine Beschädigung des fiskalischen Regelwerks – einer tragenden Säule der Währungsunion – zu verhindern. Wichtig ist auch, dass alle Mitgliedstaaten die Vorgaben im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit respektieren und geeignete Maßnahmen ergreifen, um mindestens die letztlich empfohlenen Verbesserungen herbeizuführen.

Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit sollte relativ einfach, transparent und auf dessen schnelle Korrektur konzentriert sein. Die von der Kommission vorgenommene Diffe-

renzierung der jährlichen Konsolidierungslast beziehungsweise des Konsolidierungsbeginns aufgrund weiterer Indikatoren – unter anderem Leistungsbilanzsalden – macht das Verfahren komplizierter und intransparent. Der Versuch einer gesamtwirtschaftlichen Feinjustierung geht zulasten der Nachvollziehbarkeit und schwächt die Bindungswirkung.

Vor dem Hintergrund einer wirtschaftlichen Erholung liegt eine zügige und dauerhafte Haushaltskonsolidierung im eigenen Interesse jedes Mitgliedstaates. Nicht gegenfinanzierte defiziterhöhende Maßnahmen von Ländern, die sich bereits in einem Verfahren befinden, führen jedoch in die falsche Richtung und sind grundsätzlich nicht regelkonform. Es gilt nunmehr, solide Haushaltspositionen zu erreichen, bevor der nächste Abschwung einsetzt. In einigen Ländern können so auch andernfalls drohende Risikoaufläufe auf die Zinsen vermieden werden, die nicht nur die Haushaltslage verschärfen, sondern auch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen würden. Nicht zuletzt würde eine zügige und nachhaltige Konsolidierung das Vertrauen in die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen stärken und damit einen wesentlichen Beitrag zur Verankerung stabilitätskonformer Inflationserwartungen leisten. Dies würde es der Geldpolitik erleichtern, Preisstabilität bei niedrigen Zinsen zu gewährleisten.

durch den Ecofin-Rat werden für den 2. Dezember 2009 erwartet. —  
5 Quelle: EU-Kommission, Herbstprognose 2009.

sind Korrekturmechanismen vorgesehen. Der Pakt ist dabei ausreichend flexibel, um im Rahmen einer außerordentlichen Krise eine erhebliche finanzpolitische Stabilisierung zu ermöglichen. Allerdings stellen sich die besonderen politischen Herausforderungen vor allem dann, wenn eine Konsolidierung erforderlich ist. Denn wie sich in der Vergangenheit gezeigt hat, verläuft die Korrektur übermäßiger Defizite nicht immer reibungslos im Sinne des vereinbarten Verfahrens. Inzwischen hat die Europäische Kommission für Deutschland und 12 weitere der 16 EWU-Länder Defizitverfahren eröffnet (vgl. Erläuterungen auf S. 68f.). Mit wieder stabileren Konjunkturaussichten kommt es nunmehr darauf an, eine glaubhafte Strategie für die schnelle und durchgreifende Korrektur der in vielen Fällen dramatischen Perspektive der Staatsfinanzen zu beschließen.

*Von Kommission empfohlene Korrekturfrist für Deutschland nicht ambitioniert*

Die Europäische Kommission empfiehlt dem Ecofin-Rat, Deutschland für die Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2013 Zeit zu geben. Demnach soll Deutschland 2010 noch nicht mit der Konsolidierung beginnen, sondern kann die finanzpolitischen Maßnahmen wie geplant umsetzen. Ab 2011 soll das strukturelle Defizit dann um durchschnittlich jährlich 0,5 % des BIP reduziert werden. Bei besser als erwarteter Wirtschafts- oder Haushaltsentwicklung soll die Rückführung beschleunigt werden. Diese Empfehlungen bleiben hinsichtlich der Konsolidierungsanforderungen hinter der Planung der Bundesregierung vom Sommer 2009 zurück. Damals war zwar gleichfalls vorgesehen, 2010 zunächst noch die bis dahin bereits beschlossenen defiziterhöhenden Maßnahmen umzusetzen und erst

2013 die 3%-Grenze wieder zu erreichen. Allerdings wird inzwischen der Finanzierungssaldo 2010 um etwa 1% des BIP günstiger eingeschätzt, sodass mit dem damals geplanten Konsolidierungskurs die 3%-Grenze bereits 2012 wieder einzuhalten wäre. Eine ehrgeizigere Zielsetzung wäre auch deshalb wünschenswert, weil der empfohlene Konsolidierungsumfang, der durch die auslaufende Wirkung befristeter konjunktureller Stimulierungsmaßnahmen bereits teilweise abgedeckt ist, lediglich der Mindestanforderung des Paktes entspricht und somit letztlich der Korrekturzeitraum unnötig gestreckt wird.

Deutschland kommt bei der Umsetzung der europäischen Fiskalregeln, die es zur Sicherung der Stabilität des Euro maßgeblich selbst initiiert hatte, eine besondere Verantwortung zu. Zusätzliche defiziterhöhende Maßnahmen in einem Land, für das bereits ein Defizitverfahren eröffnet wurde, stehen grundsätzlich nicht im Einklang mit dem Pakt, da nicht von einer (hinreichenden) Selbstfinanzierung auszugehen ist. Auch haben sich die gesamtwirtschaftlichen Perspektiven inzwischen spürbar aufgehellt, und wenn die notwendige Konsolidierung nicht zügig und konsequent angegangen wird, besteht die Gefahr, dass vor dem nächsten Abschwung noch keine solide Haushaltsposition erreicht sein wird. Insgesamt sind vor diesem Hintergrund auch 2010 weitere Ausgaben-erhöhungen und Steuersenkungen ohne Gegenfinanzierung ein problematisches Signal. Sie erschweren und verzögern den notwendigen Konsolidierungsprozess, das Einhalten internationaler Verpflichtungen sowie der na-

*Defizitausweitung durch neue Ausgaben-erhöhungen und Steuersenkungen problematisches Signal*

tionalen Schuldenregel. Sie sind zudem aus konjunktureller Perspektive nicht angemessen, zumal die bisherigen Konjunkturpakete 2010 noch erhebliche Teile ihrer Wirkung entfalten werden. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Bekenntnisse zu den europäischen und nationalen Vorgaben gerade in Deutschland mit Leben erfüllt werden und eine verlässliche Perspektive für die Konsolidierung der Staatsfinanzen im Ende Januar vorzulegenden Stabilitätsprogramm aufgezeigt wird.

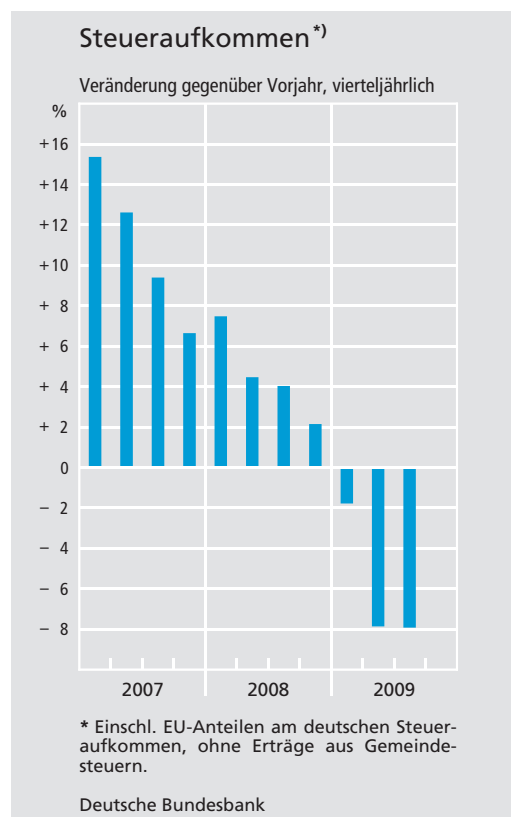
## Haushalte der Gebietskörperschaften

### Steuereinnahmen

*Starker Rückgang der Steuereinnahmen im dritten Quartal*

*Einkommensteuern mit hohen Ausfällen*

Die Steuereinnahmen<sup>2)</sup> sanken im dritten Quartal gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum stark um 8 % (siehe nebenstehendes Schaubild und Tabelle auf S. 72). Dies ist auf den Wirtschaftseinbruch und umfangreiche Steuerentlastungen zurückzuführen. Davon betroffen sind vor allem die einkommensabhängigen Steuern (– 16 ½ %). Die Lohnsteuereinnahmen (– 5 ½ %) gingen infolge der – wenn auch im Vergleich zum BIP relativ wenig – gesunkenen Bruttolöhne und -gehälter zurück. Zudem sind zum Jahresbeginn der Steuertarif gesenkt sowie das vom Kassenaufkommen abgesetzte Kindergeld erhöht worden, und auch die ebenfalls abgezogenen Auszahlungen der Altersvorsorgezulage sind gestiegen. Massive Ausfälle waren bei den gewinnabhängigen Steuern zu verzeichnen (– 37 ½ %). Das Aufkommen der Körperschaftsteuer brach wegen niedrigerer Vorauszahlungen für laufende Gewinne und



per saldo höherer Erstattungen für 2008 weg. Auch die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer sanken infolge des Gewinnrückgangs, waren aber bisher weniger stark betroffen. Hinzu kamen hier Mindereinnahmen durch die Steuerrückzahlungen nach dem Verfassungsgerichtsurteil zur Entfernungspauschale und Steuersenkungen. Bei der Kapitalertragsteuer kam es aufgrund geringerer Gewinnausschüttungen ebenfalls zu hohen Ausfällen. Die Erträge aus den verbrauchsabhängigen Steuern lagen jedoch wegen der recht stabilen Verbrauchsentwicklung etwa auf Vorjahrsniveau.

*Einnahmen aus verbrauchsabhängigen Steuern stabil*

<sup>2)</sup> Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die Erträge aus den Gemeindesteuern. Letztere sind für das Berichtsquartal noch nicht bekannt.



## Steueraufkommen

Steuerart	1. bis 3. Vierteljahr				3. Vierteljahr				Schätzung für 2009 1) 2)
	2008		2009		2008		2009		Veränderung gegenüber Vorjahr in %
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	
Steuereinnahmen insgesamt 2)	375,2	352,8	- 22,3	- 6,0	125,5	115,6	- 9,9	- 7,9	- 6,1
darunter:									
Lohnsteuer	101,6	96,6	- 5,0	- 4,9	34,1	32,2	- 1,9	- 5,6	- 5,2
Gewinnabhängige Steuern 3)	60,2	45,4	- 14,8	- 24,6	18,1	11,3	- 6,7	- 37,3	- 25,0
davon:									
Veranlagte									
Einkommensteuer	22,9	18,8	- 4,1	- 17,9	8,9	6,7	- 2,1	- 24,2	- 17,9
Kapitalertragsteuern 4)	23,7	21,2	- 2,4	- 10,3	5,1	4,0	- 1,1	- 21,5	- 14,4
Körperschaftsteuer	13,6	5,3	- 8,3	- 60,9	4,1	0,6	- 3,5	- 85,5	- 59,9
Steuern vom Umsatz 5)	130,5	130,9	+ 0,4	+ 0,3	44,3	44,4	+ 0,0	+ 0,1	+ 0,4
Energiesteuer	24,0	24,7	+ 0,7	+ 2,8	9,8	9,9	+ 0,1	+ 0,8	+ 0,0
Tabaksteuer	9,5	9,4	- 0,0	- 0,4	3,6	3,5	- 0,2	- 4,1	+ 0,0

1 Laut offizieller Steuerschätzung vom November 2009. — 2 Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern. — 3 Arbeitnehmererstattungen, Eigenheim- und Investitionszulage vom Auf-

kommen abgesetzt. — 4 Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. — 5 Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer.

Deutsche Bundesbank

Auch für  
Gesamtjahr  
stark sinkende  
Einnahmen  
erwartet

Gemäß der aktualisierten offiziellen Steuerschätzung wird für das Gesamtjahr ebenfalls mit einem starken Rückgang der Einnahmen (inkl. Gemeindesteuern um  $-6\frac{1}{2}\%$ ) gerechnet, wobei die Jahresrate durch das relativ günstige Ergebnis im ersten Quartal gestützt wird.<sup>3)</sup> Ausschlaggebend für den Rückgang sind zum einen die Ausfälle durch die Konjunkturstützungsmaßnahmen<sup>4)</sup>, die rückwirkende Korrektur bei der Entfernungspauschale nach dem Verfassungsgerichtsurteil vom Dezember 2008 sowie die Kindergelderhöhung<sup>5)</sup>, die sich insgesamt auf  $16\frac{1}{2}$  Mrd € belaufen. Zudem wird mit einem massiven Einbruch bei den gewinnabhängigen Steuern gerechnet (bereinigt um die Wirkung von Rechtsänderungen:  $-17\frac{1}{2}\%$  bzw. 22 Mrd €), womit sich die positive Sonderentwicklung der letzten Jahre zu einem guten Teil zurück-

bildet. Mit den Bruttolöhnen und -gehältern und vor allem dem privaten Verbrauch entwickeln sich wichtige steuerliche Bezugsgrößen deutlich günstiger als das nominale BIP, wodurch die Wirkung des Rückgangs der Wirtschaftsleistung auf die Steuereinnahmen

3 Die Schätzung basiert auf der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Prognose der Bundesregierung. Danach wird für 2009 eine Veränderungsrate des realen BIP von  $-5\%$  (Mai:  $-6\%$ ) und des nominalen BIP von  $-3,9\%$  (Mai:  $-5,3\%$ ) erwartet. Für 2010 wird mit einem Zuwachs um real  $1,2\%$  (Mai:  $+0,5\%$ ) und nominal  $1,6\%$  (Mai:  $+1,2\%$ ) gerechnet.

4 Vor allem Einkommensteuertarifsenkung, Kinderbonus, Abschreibungserleichterungen, ausgeweitete Ist-Versteuerung bei der Umsatzsteuer, gelockerte Gegenfinanzierungsmaßnahmen der Unternehmensteuerreform 2008.

5 Finanzstatistisch mindert eine Kindergelderhöhung die Steuereinnahmen, da das Kindergeld vom Aufkommen der Lohnsteuer abgesetzt wird. In den im vorderen Teil dieses Berichts zugrunde liegenden Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wird das Kindergeld aufgrund seiner Transferkomponente allerdings brutto gestellt und als Sozialausgabe gebucht.



insgesamt gedämpft wird. Der Fiscal drag spielt im laufenden Jahr keine Rolle.<sup>6)</sup>

*2010 weiter  
deutlich  
sinkende  
Einnahmen...*

Für 2010 wird erwartet, dass die Einnahmen beim rechtlichen Status quo um weitere 2 ½ % fallen werden. Die bereits beschlossenen – per saldo steigenden – Steuerentlastungen wie vor allem die Ausfälle infolge des erweiterten Sonderausgabenabzugs von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen schlagen hier zu Buche (insgesamt 9 ½ Mrd €). Hinzu kommt, dass die Einnahmen aus den gewinnabhängigen Steuern weiter sinken werden, da sich der starke Rückgang der Unternehmensgewinne im laufenden Jahr erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung vollständig niederschlägt. Außerdem entwickeln sich auch die jeweiligen makroökonomischen Bezugsgrößen der Lohnsteuer und der verbrauchsabhängigen Steuern schwach. Insgesamt ist die Prognoseunsicherheit dabei sehr groß.<sup>7)</sup> Auch ist zu beachten, dass die offizielle Steuerschätzung auf geltendem Recht basiert und die von der Regierung für 2010 geplanten zusätzlichen Entlastungen somit nicht einbezogen sind. Die Ausfälle durch die weitere Erhöhung von Kindergeld und -freibetrag, Korrekturen bei der Unternehmensbesteuerung und der Erbschaftsteuer sowie die Begünstigung von Beherbergungsleistungen bei der Umsatzsteuer sollen 2010 bei 6 Mrd € liegen (0,2 % des BIP bzw. 1,2 % der Steuereinnahmen) und bei voller Jahreswirkung 8 ½ Mrd € betragen.

*... und  
zusätzliche  
Steuer-  
entlastungen  
angekündigt*

*Begrenzte  
Korrekturen  
gegenüber  
Mai-Schätzung*

Gegenüber der letzten offiziellen Schätzung vom Mai wurde die Prognose für das laufende und das kommende Jahr damit jeweils um ½ Mrd € nach unten angepasst, wenn die

Wirkungen der zwischenzeitlichen Rechtsänderungen sowie die Korrektur des Ansatzes der Bundesregierung für die Steuerausfälle durch das EuGH-Urteil zur Rechtssache Meilicke herausgerechnet werden.<sup>8)</sup> Dabei fallen die Aufwärtskorrekturen bei den verbrauchsabhängigen Steuern geringer aus als die Abwärtsrevisionen bei den einkommensabhängigen Steuern. Im Vergleich zum Rechtsstand vom Sommer (also einschl. der Unternehmensteuerentlastungen vom Juli) und unter Berücksichtigung der angekündigten zusätzlichen Steuersenkungen beläuft sich die Revision für 2010 auf – 3 Mrd €.

Neben den bereits angesprochenen, kurzfristig umzusetzenden Maßnahmen enthalten die Koalitionsvereinbarungen weitere steuerpolitische Ankündigungen. Allerdings sind komplexe Bereiche wie beispielsweise die Reformen von Unternehmensbesteuerung und Gemeindefinanzierung nicht konkretisiert worden. Auch stehen die künftigen Entscheidungen unter einem generellen Finanzierungsvorbehalt, der unter anderem bei der angestrebten weiteren Entlastung bis zu einer Größen-

*Zukünftige  
Steuerpolitik  
noch unklar*

<sup>6</sup> Üblicherweise ist der Fiscal drag per saldo positiv, da der reale Wertverlust bei den mengenabhängigen speziellen Verbrauchsteuern von der positiven Progressionswirkung bei der Einkommensteuer überkompensiert wird. Die jeweiligen Effekte kehren sich in diesem Jahr aber um, da erwartet wird, dass der Deflator für die Konsumausgaben der privaten Haushalte und die nominalen Durchschnittslöhne leicht sinken.

<sup>7</sup> Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Entwicklung der Steuereinnahmen in Deutschland und aktuelle steuerpolitische Fragen, Monatsbericht, Oktober 2008, S. 35 ff.

<sup>8</sup> Bei den Rechtsänderungen sind vor allem die Unternehmensteuerentlastungen vom Juli relevant. Die Ausfälle durch das Meilicke-Urteil wurden ein weiteres Jahr nach hinten verschoben, da zunächst eine erneute Entscheidung des EuGH in dieser Sache abzuwarten ist. Hierdurch ergeben sich vor allem 2010 erhebliche Mehreinnahmen (kumuliert 2009 bis 2010: 3 ½ Mrd €).

ordnung von 20 Mrd € durch die Anpassung des Einkommensteuertarifs vor dem Hintergrund der europäischen und nationalen Haushaltsregeln eine wichtige Rolle spielen sollte. Welche Komponenten die angekündigte Umgestaltung des Steuersystems letztlich umfassen wird, ist insofern noch nicht absehbar. Im Hinblick auf eine geringere Komplexität der Einkommensbesteuerung erscheint die Umstellung des Tarifs auf wenige Stufen nicht ausschlaggebend. Eine entscheidende Vereinfachung könnte vielmehr durch die Verringerung von steuerlichen Subventionen und Ausnahmeregelungen erreicht werden, wobei die Herausforderung hier erfahrungsgemäß darin besteht, konkrete Abbaumaßnahmen gegen die bislang begünstigten Interessengruppen durchzusetzen. Die konkreteren Planungen deuten bisher eher auf eine Ausweitung von Sondertatbeständen und Partikularbegünstigungen hin. Die beabsichtigten Steuerreformen werden letztlich in der Gesamtschau des Steuer- und Transfersystems einschließlich der Sozialversicherungen sowie im Hinblick auf die intergenerative Lastverteilung und Tragfähigkeit der Staatsfinanzen zu beurteilen sein.

## Bundeshaushalt

Im Bundeshaushalt ergab sich im dritten Quartal ein Defizit von 16 Mrd €, das um 4 ½ Mrd € höher lag als vor Jahresfrist. Die Einnahmen sanken trotz erstmaliger Einrechnung des seit Juli dem Bund zufließenden Kfz-Steueraufkommens (2 Mrd €) angesichts stark rückläufiger Steuererträge um knapp 4 % (4 Mrd €). Der Ausgabenzuwachs von gut 2 % (2 Mrd €) blieb etwas hinter den Ausgleichszahlungen

für die Kfz-Steuer an die Länder zurück. Zu berücksichtigen ist aber, dass vor Jahresfrist Einmalleisten aus der IKB-Rekapitalisierung und einem Beihilfe-Gerichtsurteil von insgesamt fast 2 ½ Mrd € zu verkraften gewesen waren. Mehrausgaben an anderer Stelle wurden so überdeckt. Für die Sozialversicherungen wurden etwa trotz der grundsätzlichen Verschiebung des Auszahlungstermins für die Umsatzsteuerermittel an die BA auf das Jahresende (mit einer Entlastung von jeweils 2 Mrd € in den ersten drei Quartalen des Jahres) Mehrkosten von fast 1 ½ Mrd € verbucht, die vor allem auf höheren Zahlungen für die gesetzliche Krankenversicherung beruhen. Außerdem stiegen die Investitionen um fast 1 Mrd €, wovon die Hälfte im Bereich Straßen anfiel. Darüber hinaus waren die Ausgaben für das Arbeitslosengeld II um knapp ½ Mrd € höher. Entlastungen von 1 Mrd € standen dagegen bei den Schuldzinsen zu Buche – vor allem wegen der Ausgabe von Wertpapieren mit Agios, die von den Ausgaben des laufenden Jahres zulasten der Haushalte der Folgejahre abgesetzt werden.

Im zweiten Nachtragshaushalt vom Sommer ist für den Bund eine Nettokreditaufnahme von gut 49 Mrd € veranschlagt. Nach den ersten drei Quartalen beläuft sich das Defizit auf 24 ½ Mrd €. Während in den Schlussquartalen der letzten Jahre Überschüsse des Bundeshaushalts verzeichnet wurden, dürften nicht zuletzt rückläufige Steuereinnahmen und die Umstellung des Zahlungstermins für den regulären Zuschuss an die BA zu einem merklichen Defizit führen. Allerdings zeichnen sich bisher geringer als veranschlagte Ausgaben insbesondere für Zinsen, Inanspruchnahmen

*Im Gesamtjahr  
hohes Defizit, ...*

*Deutlich  
gestiegenes  
Defizit des  
Bundes-  
haushalts im  
dritten Quartal*

... aber  
Entwicklung  
lässt auf besser  
als geplantes  
Ergebnis hoffen

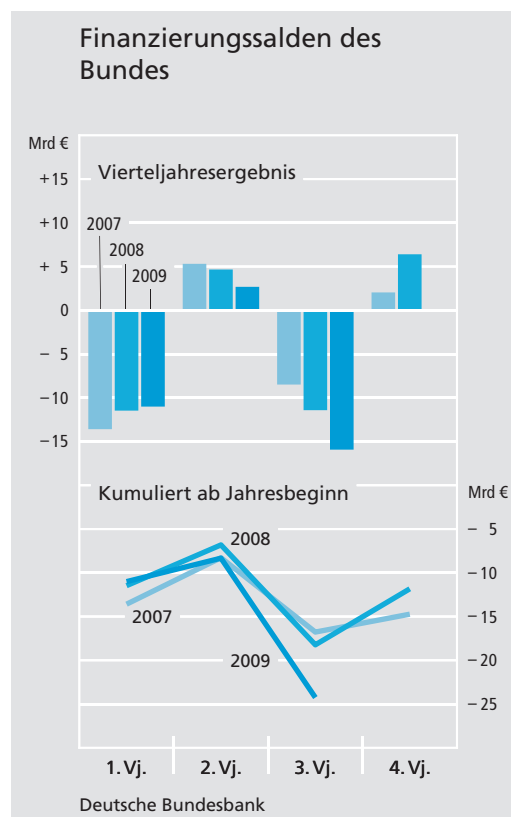
aus Gewährleistungen und das überjährige Darlehen an den Gesundheitsfonds ab, das dessen Einnahmefälle im laufenden Jahr ausgleichen soll. Darüber hinaus wird nach der Steuerschätzung auch mit einem um 3 Mrd € höheren Steueraufkommen gerechnet. Insgesamt könnte das Defizit damit deutlich hinter dem Planansatz zurückbleiben.

Trotz aufgehellter  
Perspektive  
außerordentlich  
hohes Defizit  
2010 bereits  
ohne geplante  
Maßnahmen

Der im Sommer von der alten Bundesregierung vorgelegte Entwurf für den Bundeshaushalt 2010 sah eine kräftige Ausweitung der Nettokreditaufnahme um 37 Mrd € auf 86 Mrd € vor.<sup>9)</sup> Die zwischenzeitlich verbesserten Aussichten für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung entlasten den Bundeshaushalt jedoch merklich. So dürfte die vom Bund zum Defizitausgleich an die BA zu leistende Zahlung deutlich niedriger ausfallen als bisher veranschlagt (20 Mrd €). Auch könnten sich die im laufenden Jahr beobachteten moderateren Entwicklungen der Ausgaben für Zinsen und für Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen fortsetzen. Nach der jüngsten Steuerschätzung, die die von der neuen Bundesregierung angekündigten steuerlichen Entlastungen allerdings noch nicht berücksichtigt, würde das Aufkommen zudem um 2 Mrd € höher ausfallen als bisher veranschlagt. Das Defizit könnte sich so auf eine Größenordnung von etwa 75 Mrd € belaufen.

Erhebliche  
Zusatzlasten  
aus Koalitions-  
vereinbarungen

Allerdings zeichnen sich erhebliche Belastungen aus den jüngsten Koalitionsvereinbarungen ab. Neben Steuersenkungen und Kindergelderhöhung sind Mehrausgaben zur Stabilisierung der Krankenversicherungsbeiträge,<sup>10)</sup> durch höhere Schonvermögen beim Bezug von Arbeitslosengeld II, durch weitere Sub-



ventionen für die Landwirtschaft und im Bereich Bildung und Forschung in Aussicht gestellt worden. Vor diesem Hintergrund geht die Regierung wohl derzeit davon aus, dass der ursprüngliche Defizitansatz des Haushaltsentwurfs 2010 nicht wesentlich unterschritten wird. Die Regelkreditgrenze nach dem noch anzuwendenden alten Artikel 115 GG wird damit außerordentlich deutlich überschritten. Gemäß einem Verfassungsgerichtsurteil von 1989 unterliegt der Haushaltsge-

<sup>9</sup> Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, August 2009, S. 73 f.

<sup>10</sup> Laut GKV-Schätzerkreis sollen die Ausgaben der Krankenkassen 2010 die Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds um 7 1/2 Mrd € überschreiten. Dem liegt trotz niedriger Preissteigerungsraten und schwacher allgemeiner Einkommensentwicklung ein weiterhin starker Ausgabenanstieg zugrunde. Die konjunkturbedingten Mindereinnahmen sind somit nur zum Teil für diese – eigentlich über Zusatzbeiträge zu schließende – Finanzierungslücke der Krankenkassen verantwortlich.

setzgeber der besonderen Begründungspflicht im Hinblick auf die Eignung einer erhöhten Kreditaufnahme zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Da sich nunmehr eine günstigere Entwicklung abzeichnet als dem ursprünglichen Entwurf zugrunde lag, erscheint es allerdings nicht offensichtlich, dass zusätzliche schulden erhöhende Maßnahmen diesbezüglich erforderlich sind. Der Finanzplanungsrat hatte sich schon im Juli gegen weitere Konjunkturprogramme ausgesprochen.

*Erheblicher  
Konsolidierungs-  
bedarf*

Nach der neuen Schuldenregel<sup>11)</sup> ist ab 2011 die strukturelle (d. h. um eine Konjunkturkomponente und finanzielle Transaktionen bereinigte) Nettokreditaufnahme des Ausgangsjahrs 2010, die von der alten Regierung auf 1,6 % des BIP taxiert wurde, in gleichmäßigen Schritten bis 2016 zumindest auf die neue Obergrenze von 0,35 % des BIP zurückzuführen. Im bisherigen mittelfristigen Finanzplan bis 2013 wurde der Konsolidierungsbedarf mit noch nicht konkretisierten, globalen Minderausgaben abgedeckt, die von 6 ½ Mrd € 2011 auf 20 Mrd € 2013 stiegen. Aus der Herbstprognose der EU-Kommission ergibt sich mit dem für den Bundeshaushalt als Richtschnur vorgegebenen Konjunkturbereinigungsverfahren auch angesichts der nun günstigeren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ein erheblich niedrigerer Wert für die Konjunkturkomponente als in der ursprünglichen Rechnung des Bundes. Bei unveränderter Neuverschuldung würde das strukturelle Defizit damit deutlich größer ausfallen als bisher unterstellt. Zudem scheint es auch wegen der Unsicherheiten bei der Bestimmung der konjunkturbereinigten Haus-

haltslage geboten, grundsätzlich einen Sicherheitsabstand zur neuen Verfassungsobergrenze einzuplanen.<sup>12)</sup>

Spielräume für nicht gegenfinanzierte defiziterhöhende Maßnahmen sind insoweit nicht erkennbar. Stattdessen wäre eine strikte Konsolidierung des Bundeshaushalts ab 2011 geboten. Unerwartete Haushaltsverbesserungen aus einer günstigeren konjunkturellen Entwicklung bieten im Rahmen der nationalen und internationalen Regeln keine zusätzlichen Spielräume und wären auch angesichts der Erfahrungen der Vergangenheit nicht für Einnahmensenkungen oder Ausgabenerhöhungen, sondern zur Begrenzung der Schuldenzunahme zu verwenden. Besonders bedenklich wäre, das strukturelle Defizit im Ausgangsjahr 2010 mithilfe von danach wieder entfallenden Einmalbelastungen auszuweiten, um über die Stufenregelung für die Folgejahre höhere Verschuldungsspielräume für geplante weitere Maßnahmen zu eröffnen. Nach der Gesetzesbegründung wurde die Übergangsregel eingeführt, weil die neuen Vorgaben wegen der Ausgangslage des Bundeshaushalts im Frühjahr 2009 und der beschlossenen Maßnahmen zur Überwindung der schweren Rezession als nicht sofort einzuhalten angesehen wurden. Eine neuerliche Defizit ausweitung ist damit jedoch nicht

*Neue  
Schuldengrenze  
konsequent  
einhalten*

---

11 Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Mai 2009, S. 82 f.

12 Da die neue Verfassungsgrenze bei der Haushaltsaufstellung nur in außergewöhnlichen Notlagen (mit anschließender Tilgungsverpflichtung) überschritten werden darf, können ohne Sicherheitsabstand kurzfristig erhebliche Konsolidierungsanforderungen entstehen, die eine stetige Finanzpolitik erschweren. Vgl. dazu: J. Kremer und D. Stegarescu (2009), Neue Schuldenregeln: Sicherheitsabstand für eine stetige Finanzpolitik, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg., S. 630 ff.

vereinbar und droht, die grundlegende Regelungsabsicht der neuen Vorgaben, das starke Anwachsen der Staatsverschuldung wirksam einzudämmen, schon im Vorfeld zu unterlaufen.

*Neben-  
haushalte  
weiterhin mit  
Defizit*

Die Extrahaushalte des Bundes verzeichneten im dritten Quartal ein Defizit von gut 1 Mrd €, nach einem Überschuss von ½ Mrd € vor Jahresfrist. Ausschlaggebend war der für das Konjunkturpaket II eingerichtete Investitions- und Tilgungsfonds mit einem Defizit von gut 1 ½ Mrd €, wozu die Abwrackprämie erneut den entscheidenden Beitrag leistete. Der Abfluss der investiven Mittel für Vorhaben des Bundes sowie der Länder und Gemeinden hat sich verstärkt und erreichte ½ Mrd €. Beim Finanzmarktstabilisierungsfonds wurde dagegen vor allem aus Erlösen für Garantieübernahmen ein leichter Überschuss erzielt, während in diesem Zusammenhang – wie zuvor – keine Auszahlungen anfielen und auch keine weiteren Kapitalzuführungen erfolgten. Zum Jahresende dürfte sich der Mittelabfluss aus den Extrahaushalten verstärken, sodass sich 2009 ein Gesamtdefizit von gut 20 Mrd € ergeben könnte.

### Länderhaushalte<sup>13)</sup>

*Hohes Defizit  
im dritten  
Quartal infolge  
starken  
Rückgangs  
der Steuer-  
einnahmen  
und höherer  
Ausgaben*

Die Lage der Länderhaushalte verschlechterte sich im dritten Quartal weiter merklich. Das Defizit belief sich auf 6 Mrd €, nach einem Überschuss von 1 ½ Mrd € vor Jahresfrist. Die Einnahmen sanken um 7 %, wobei der starke Rückgang des Steueraufkommens (– 13 %) durch deutlich höhere sonstige Einnahmen teilweise gedämpft wurde. Letzteres steht in Zusammenhang mit der Übertragung der Er-

tragshoheit für die Kfz-Steuer auf den Bund ab Juli 2009. Dadurch sinken die Ländersteuereinnahmen, während die sonstigen Einnahmen aufgrund der zur Kompensation vom Bund an die Länder gezahlten Festbeträge (knapp 2 ½ Mrd € pro Quartal) steigen. Die Ausgaben zogen weiter kräftig um 4 ½ % an, großenteils bedingt durch höhere Aufwendungen für Personal infolge der deutlichen Entgeltanpassungen im Frühjahr und deren Übertragung auf Beamte und Versorgungsempfänger.

Im laufenden Jahr verschlechterte sich der Finanzierungssaldo der Länderhaushalte damit im Vergleich zum Vorjahrszeitraum insgesamt um 26 Mrd €, sodass das Defizit Ende September bereits 19 Mrd € betrug (darunter 7 Mrd € für die Rekapitalisierung der BayernLB, die haushaltsmäßig noch dem Jahr 2008 zugeordnet ist). Bis zum Jahresende dürfte es weiter kräftig ansteigen. Nach den Haushaltsansätzen (zuzüglich der Mittel für die BayernLB) würde der bisherige Rekordwert von gut 30 Mrd € aus dem Jahr 2003 annähernd erreicht, nach einem leichten Überschuss im Vorjahr. Während Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen für die ersten neun Monate noch einmal Überschüsse beziehungsweise annähernd ausgeglichene Haushalte meldeten, verschlechterte sich die Finanzlage der meisten westdeutschen Länder drastisch. Bislang vorgelegte Haushaltsentwürfe für 2010 sehen in

*Drastischer  
Defizitanstieg  
im Gesamtjahr  
zu erwarten  
und weitere  
Eintrübung  
2010*

<sup>13</sup> Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im zweiten Quartal wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts vom Oktober 2009 kommentiert. Neuere Angaben liegen nicht vor.

zahlreichen Fällen bei weiter rückläufigen Steuereinnahmen und steigender Nettoneuverschuldung Überschreitungen der fortgeltenden alten Regelkreditgrenzen vor. Die Steuereinnahmen der Länder für 2010 werden durch die neueste Steuerschätzung trotz der unterstellten günstigeren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gegenüber der Mai-Schätzung nicht revidiert. Dabei sind die von der neuen Bundesregierung avisierten zusätzlichen Steuerentlastungen noch nicht enthalten.

*Angekündigte Steuerentlastung ohne Gegenfinanzierung mit Haushaltsregeln kaum vereinbar*

Für die fünf hochverschuldeten Länder mit Anspruch auf bundesstaatliche Konsolidierungshilfen nach dem neuen Artikel 143 d GG, insbesondere für Bremen und das Saarland,<sup>14)</sup> würde die in § 2 Konsolidierungshilfengesetz vorgeschriebene stufenweise Rückführung der strukturellen Defizite des Jahres 2010 nochmals wesentlich erschwert werden, wenn die für die Folgejahre angekündigten umfangreichen Einkommensteuerentlastungen ohne bundesweit ansetzende Gegenfinanzierungsmaßnahmen erfolgen würden. Somit droht diesen Ländern zugleich der Verlust von Konsolidierungshilfen. Insgesamt war ein nachhaltiger Haushaltsausgleich ab 2020 ohne Nettoneuverschuldung für einige Länder schon ausgehend von den Ergebnissen 2008 nur mit sehr strikter Ausgabendisziplin erreichbar. Mit den in diesem Jahr bereits beschlossenen dauerhaften Steuerentlastungen könnte der Spielraum nun auch für weitere Länder ausgeschöpft sein. Vor diesem Hintergrund hatte der Finanzplanungsrat noch im Juli betont, dass ein struktureller Haushaltsausgleich verstärkte Konsolidierung

auf der Ausgaben- und Einnahmenseite ab 2011 voraussetzt.

## Sozialversicherungen<sup>15)</sup>

### Rentenversicherung

Im dritten Quartal 2009 verzeichnete die gesetzliche Rentenversicherung ein Defizit von gut 2 Mrd €, das um 1½ Mrd € höher ausfiel als vor Jahresfrist. Die Gesamteinnahmen wuchsen um knapp ½ %. Etwas stärker stiegen die Beitragseingänge, was allerdings ausschließlich auf Beiträge für Bezieher von Lohnersatzleistungen wie insbesondere Arbeitslosengeld I und II (+ 28 %), sowie Krankengeld (+ 15 %) zurückzuführen war. Die Pflichtbeiträge der Beschäftigten stagnierten dagegen, obwohl hier auch die auf die Kurzarbeit bezogenen Beiträge verbucht werden. Die Zunahme der Arbeitslosigkeit wirkt sich insbesondere bei Bezug der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld I deutlich gedämpft auf die Einnahmen der Rentenversicherungsträger aus.<sup>16)</sup> Der Ausgabenzuwachs beschleunigte sich nach der kräftigen Rentenanpassung vom Juli um 2,41% in

*Konjunkturelle Einnahmenschwäche durch Beiträge für Bezieher von Lohnersatzleistungen überdeckt*

<sup>14</sup> Die anderen drei Länder – Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein – weisen geringere strukturelle Defizite auf, sodass der Konsolidierungsbedarf bis 2020 niedriger ausfällt.

<sup>15</sup> Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung im zweiten Quartal 2009 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts vom September 2009 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

<sup>16</sup> Beim Bezug von Arbeitslosengeld I überweist die BA Rentenbeiträge bezogen auf 80 % des vorherigen Bruttoentgelts. Nach der gleichen Regel werden die Beiträge bei Krankengeld und bei Kurzarbeit ermittelt. Im Fall des Arbeitslosengelds II vermindert sich die Bemessungsgrundlage auf einheitlich 205 € pro Monat.



West- und 3,38 % in Ostdeutschland deutlich auf fast 3 %.

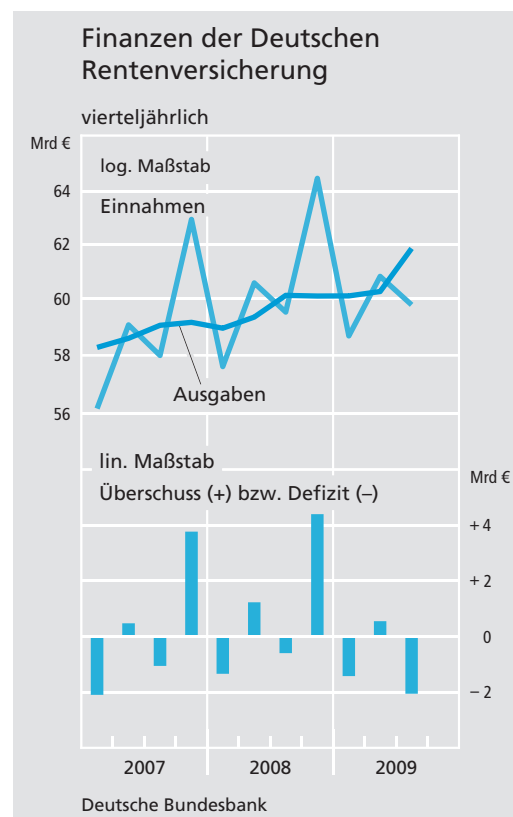
*Im Gesamtjahr noch weitgehend ausgeglichenes Ergebnis, für 2010 aber Defizit absehbar*

Das im laufenden Jahr kumulierte Defizit belief sich Ende September auf 3 Mrd €. Im letzten Quartal ist aufgrund der Beiträge auf die saisonüblichen Sonderzahlungen wie insbesondere das Weihnachtsgeld ein beträchtlicher Überschuss in ähnlicher Größenordnung zu erwarten. Damit dürften die Rentenversicherungsträger 2009 mit einem etwa ausgeglichenen Finanzierungssaldo abschließen. Im kommenden Jahr ist trotz voraussichtlich wieder steigender Pro-Kopf-Arbeitsentgelte mit einer schwächeren Beitragsentwicklung zu rechnen, weil die Beschäftigung zurückgehen wird und immer mehr Betroffene nach der maximalen Bezugsdauer kein Arbeitslosengeld I mehr erhalten werden. Die im Frühjahr beschlossene Rentengarantie verhindert zudem, dass die Rentenzahlbeträge zur Jahresmitte 2010 trotz voraussichtlich rückläufiger Durchschnittsentgelte im laufenden Jahr ebenfalls sinken. Insgesamt ist somit 2010 ein beträchtliches Defizit in den Rentenkassen absehbar.

### Bundesagentur für Arbeit

*Finanzlage durch negative Sondereffekte auf der Einnahmenseite überlagert*

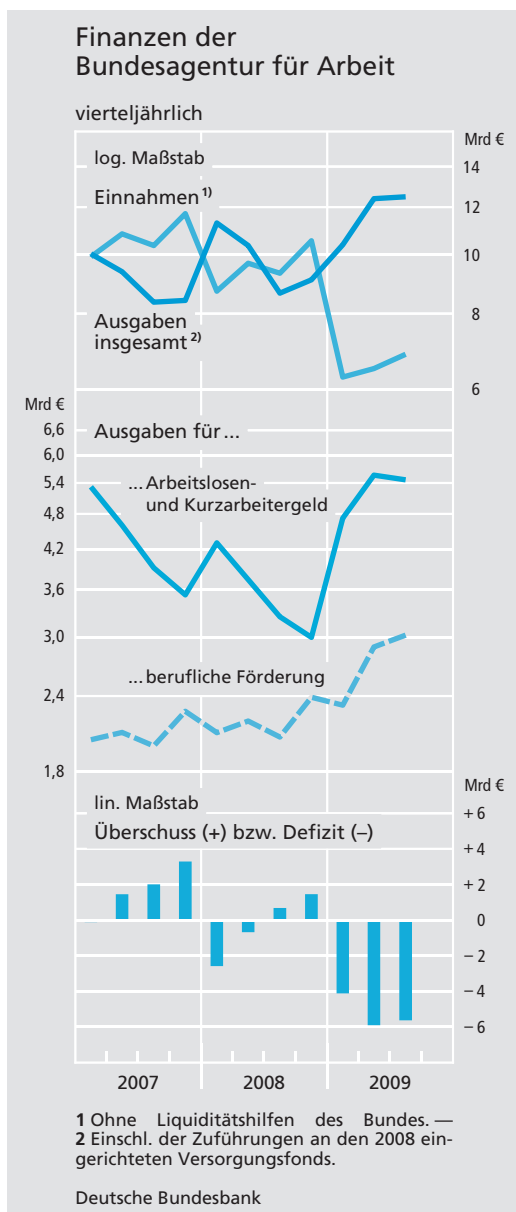
Die BA weist für das dritte Quartal 2009 ein Defizit von 5 ½ Mrd € aus, während ein Jahr zuvor noch ein Überschuss von gut ½ Mrd € verzeichnet worden war. Hier zeigt sich unter anderem die starke automatische Stabilisierungswirkung der BA. Dass die Einnahmen um gut ein Viertel gesunken sind, beruht freilich überwiegend auf anderen Faktoren. So wurde der Beitragssatz nochmals um einen halben Prozentpunkt auf 2,8 % reduziert.



Außerdem wird der Bundeszuschuss 2009 nicht mehr in monatlichen Raten, sondern grundsätzlich erst zum Jahresende überwiesen.<sup>17)</sup> Bereinigt um diese Effekte sind die Einnahmen von Juli bis September um 1 % gegenüber dem Vorjahr gesunken. Auf der Ausgabenseite kam es zu einem Anstieg um 44 %. Für das Arbeitslosengeld I wurde entsprechend der steigenden Empfängerzahl 37 % oder gut 1 Mrd € mehr ausgegeben. Die Kurzarbeitergeldzahlungen stiegen um 1 Mrd € und die Aufwendungen für die berufliche Förderung (einschl. der hier erfassten Erstattungen von Sozialbeiträgen bei Kurzarbeit an Arbeitgeber) um knapp 1 Mrd €. Nach ihrem Höchststand im Juli sind die Ausgaben für das konjunkturelle Kurzarbeiter-

<sup>17</sup> Im September wurden allerdings zur Liquiditätssicherung ½ Mrd € vereinnahmt.





geld allerdings wieder deutlich rückläufig. Die Insolvenzgeldzahlungen übertrafen ihren Vorjahrswert um ½ Mrd €. Die hierfür vorgesehenen, von Arbeitgebern zu zahlenden Umlagen wurden 2009 erstmals im Vorhinein festgelegt und sind angesichts der unerwartet hohen Ausgabensteigerungen nicht ausreichend bemessen. Für 2010 werden die Umlagebeiträge daher deutlich angehoben, da sie sowohl den Fehlbetrag des laufenden als

auch den voraussichtlich noch einmal hohen Ausgabenbedarf des kommenden Jahres decken müssen.<sup>18)</sup>

Für die ersten neun Monate beläuft sich das Defizit der BA auf 15 ½ Mrd €. Im letzten Quartal ist trotz steigender Arbeitslosigkeit mit einem spürbaren Überschuss zu rechnen, weil neben den saisonüblich höheren Beiträgen (insbesondere auf Weihnachtsgeld) auch der größte Teil des regulären Bundeszuschusses überwiesen wird. Insgesamt dürften damit die Rücklagen der BA im laufenden Jahr noch nicht vollständig abgeschmolzen werden. Dies wird aber im nächsten Jahr geschehen, da mit einer deutlichen Zunahme der Arbeitslosigkeit gerechnet wird. Die BA wird dann auf beträchtliche Finanzhilfen des Bundes angewiesen sein.

*Rücklagen werden im laufenden Jahr noch nicht vollständig aufgebraucht*

Laut Koalitionsvereinbarung der neuen Regierungsparteien sollen über den regulären Bundeszuschuss hinausgehende Zahlungen zukünftig nicht mehr als rückzahlbare Darlehen zur Liquiditätshilfe, sondern als Zuschüsse gewährt werden. Damit wird die letzte Reform wieder rückgängig gemacht, mit der die frühere Praxis beendet werden sollte, die BA regelmäßig umfangreich bedarfsgerecht durch den Bundeshaushalt zu alimentieren. Da der Beitragssatz durch die zuletzt vorgenommenen Senkungen auf derzeit 2,8% beziehungsweise 3,0% ab 2011 nicht ausreicht, um die Ausgaben der BA strukturell zu decken, wäre damit eine Verschiebung der Finanzierungslast von den Beitragszahlern auf

*Steuerfinanzierte Subventionierung der BA*

<sup>18</sup> Für 2010 wird der Umlagesatz für das Insolvenzgeld deshalb von 0,1% auf 0,41% der jeweiligen Bruttoarbeitsentgelte angehoben.

heutige und künftige Steuerpflichtige verbunden. Dies wäre angemessen, wenn der reguläre Bundeszuschuss hinter den versicherungsfremden Leistungen der BA zurückbleiben würde.<sup>19)</sup> Da sich diese gegenwärtig aber weitgehend entsprechen dürften, droht da-

mit eine dauerhafte Subventionierung eigentlich versicherungskonformer Leistungen.

---

<sup>19</sup> Hierzu zählt bei der BA vor allem der Eingliederungsbeitrag, mit dem der Bund diese zur Hälfte an den Kosten der Eingliederung und der Verwaltung im Bereich des SGB II beteiligt.