

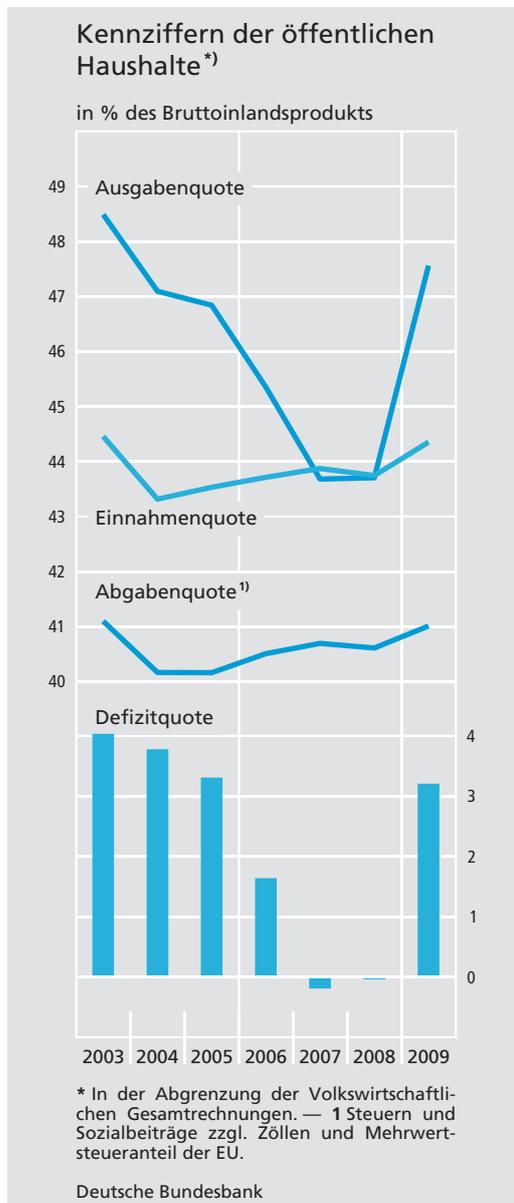
Öffentliche Finanzen *)

Staatlicher Gesamthaushalt

Im vergangenen Jahr wurde nach zwei Jahren mit praktisch ausgeglichenem Staatshaushalt wieder ein hohes Defizit verzeichnet. Nach vorläufigen Angaben des Statistischen Bundesamtes belief sich die Defizitquote auf 3,2 % und überschritt die europäische Regelgrenze. Zu der drastischen Verschlechterung gegenüber dem Vorjahr hat die Konjunktorentwicklung knapp die Hälfte beigetragen. Dabei wurde der negative konjunkturelle Einfluss durch die für die öffentlichen Haushalte günstige Struktur der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung noch erheblich abgemildert. So zeigten sich die für die Staatseinnahmen besonders bedeutenden Bruttolöhne und -gehälter und der private Konsum deutlich stabiler als das Bruttoinlandsprodukt (BIP), und auch die Arbeitslosigkeit nahm nur begrenzt zu. Zum starken Anstieg des um direkte konjunkturelle und temporäre Effekte bereinigten Saldos trug bei, dass das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern von einem außerordentlich hohen Niveau aus einbrach (vgl. Übersicht auf S. 68f.). Von größerer Bedeutung waren aber defiziterhöhende Maßnahmen, wobei hier an erster Stelle die Abgabensenkungen und Ausgabenerhöhungen im Rahmen der Konjunkturpakete zu nennen sind, während sich Stützungsmaßnahmen für

*Staatliches
Defizit 2009
leicht über
3%-Grenze*

* 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.



den Finanzsektor nur begrenzt im staatlichen VGR-Defizit niederschlugen.¹⁾

Einnahmen merklich gesunken

Die staatlichen Einnahmen sanken 2009 um gut 2 %. Zum Rückgang des Steueraufkommens um 4 ½ % trugen neben der konjunkturellen Schwäche und dem Einbruch bei den gewinnabhängigen Steuern²⁾ erhebliche Steuersenkungen bei. Dabei sind vor allem die mit den Konjunkturpaketen beschlosse-

nen Änderungen des Einkommensteuertarifs und der Abschreibungsregelungen sowie zusätzliche Entlastungen für Unternehmen vom Sommer 2009 von Bedeutung. Die Einnahmen aus Sozialbeiträgen wuchsen dagegen noch leicht, weil der niedrigere Beitragsatz der Bundesagentur für Arbeit (BA) durch jahresdurchschnittlich höhere Sätze beim Gesundheitsfonds sowie der sozialen Pflegeversicherung praktisch ausgeglichen wurde und die konjunkturbedingten Ausfälle durch die von BA und Bund für Arbeitslose geleisteten Beiträge gedämpft wurden. Die staatliche Einnahmenquote stieg spürbar auf 44,4 %, weil die Einnahmen aufgrund der für die öffentlichen Finanzen günstigen Entwicklung der Wirtschaftsstruktur weniger stark zurückgingen als das nominale BIP.

Die staatlichen Ausgaben wuchsen im vergangenen Jahr mit 5 % so stark wie seit Anfang der neunziger Jahre nicht mehr. Allein

1 Vor allem Stützungsmaßnahmen für die HRE wurden defiziterhöhend verbucht, soweit Beteiligungen nicht zu marktgerechten Konditionen erworben wurden. Den Zinsausgaben des SoFFin standen ausweislich seines Jahresabschlusses deutlich höhere Einnahmen vor allem aus Gebühren für gegebene Garantien gegenüber. Insgesamt betragen die defizitneutral verbuchten Kapitalzuführungen an Kreditinstitute gut 1 % des BIP. Aus den umfangreichen Garantien von 7 % des BIP kam es bisher nicht zu defizitwirksamen Inanspruchnahmen.

2 Die gewöhnlich vereinfachend 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 kann zwischen konjunkturbedingten und sonstigen (strukturellen) Entwicklungen nur näherungsweise unterschieden werden. Nach dem im Europäischen System der Zentralbanken standardmäßig angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren wird 2009 ein erheblicher Teil des erwarteten Aufkommensrückgangs bei diesen Steuern weder durch die Entwicklung der makroökonomischen Bezugsgröße (und damit insbesondere nicht als konjunkturell) noch durch Rechtsänderungen erklärt. Vgl. dazu grundlegend: Deutsche Bundesbank, Entwicklung der Steuereinnahmen in Deutschland und aktuelle steuerpolitische Fragen, Monatsbericht, Oktober 2008, S. 35 ff.

Zur strukturellen Entwicklung der öffentlichen Finanzen – Ergebnisse des disaggregierten Ansatzes für das Jahr 2009

Der Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte in Deutschland hat sich im vergangenen Jahr stark verschlechtert. Nach vorläufigen Angaben des Statistischen Bundesamtes betrug das gesamtstaatliche Defizit (VGR-Konzept) 3,2 % des BIP, nachdem der Haushalt 2008 noch ausgeglichen war. Mit dem „disaggregierten Ansatz“ zur Analyse der Staatsfinanzen¹⁾ kann zum einen abgeschätzt werden, welcher Einfluss hierbei von konjunkturellen und speziellen temporären Effekten ausging. Zum anderen können sonstige, hier als strukturell bezeichnete Veränderungen der Ausgaben- und Einnahmenquote und deren maßgebliche Einflussfaktoren aufgedeckt werden. Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse für 2009 vorgestellt.²⁾

Die sehr starke Verschlechterung der unbereinigten Defizitquote ist knapp zur Hälfte auf direkte konjunkturelle Einflüsse zurückzuführen. Auf Grundlage des im Europäischen System der Zentralbanken standardmäßig verwendeten Bereinigungsverfahrens ergibt sich ein negativer Einfluss aus der Veränderung der Konjunkturkomponente in Höhe von 1,3 Prozentpunkten (PP), der ohne die für die öffentlichen Finanzen außerordentlich günstige Struktur der Wirtschaftsentwicklung noch deutlich höher ausgefallen wäre. Klar abzugrenzende temporäre Sondereffekte verminderten den Anstieg des Defizits um 0,2 PP, weil die Steuerrückzahlungen aufgrund des Verfassungsgerichtsurteils zur Entfernungspauschale in den VGR 2008 einnahmensenkend erfasst worden waren und 2009 entfielen. Außerdem erhielt Deutschland im vergangenen Jahr aufgrund der Umsetzung des Eigenmittelbeschlusses von 2007 eine einmalige Rückzahlung aus dem EU-Haushalt für die Jahre 2007 und 2008.³⁾ Der um konjunkturelle und diese temporären Sondereffekte bereinigte (strukturelle) Finanzierungssaldo verschlechterte sich somit bezogen auf das Trend-BIP stark um 2,1 PP.

Während die unbereinigte Einnahmenquote um 0,7 PP stieg, sanken die strukturellen Einnahmen in Relation zum nominalen Trend-BIP deutlich um 1,1 PP. Ausschlaggebend für die günstigere Entwicklung der unbereinigten Quote war, dass für die staatlichen Einnahmen besonders wichtige gesamtwirtschaftliche Bezugsgrößen wie die Bruttolöhne und -gehälter und der private Konsum vom Konjunkturunbruch bei Weitem nicht so stark getroffen wurden wie das BIP. In der strukturellen Einnahmenquote schlägt sich diese einnahmestützende Änderung der Wirtschaftsstruktur nicht nieder,

weil dabei längerfristige Trends der makroökonomischen Bezugsgrößen relevant sind. So wirkte die negative strukturelle Abkopplung der makroökonomischen Bezugsgrößen von der Entwicklung des BIP hier weiter leicht quotensenkend (– 0,2 PP). Der Trend der Unternehmens- und Vermögenseinkommen lag zwar weiterhin über dem des BIP. Dies wurde aber durch das vergleichsweise niedrige Trendwachstum der Bruttolöhne und -gehälter sowie des privaten Verbrauchs überkompensiert. Die Rechtsänderungen wirkten merklich quotenmindernd (– 0,4 PP). Ausschlaggebend waren dabei die nochmalige Senkung des Beitragssatzes der BA von 3,3 % auf 2,8 %, die im Rahmen der Konjunkturpakete beschlossenen Abgabensenkungen und die steuerliche Entlastung von Unternehmen vom Sommer 2009. Die jahresdurchschnittlich höheren Beiträge zur Kranken- und zur Pflegeversicherung fielen demgegenüber weniger ins Gewicht. Dagegen wurde die strukturelle Quote leicht durch den positiven Fiscal Drag (+ 0,1 PP) aufgrund der progressiven Ausgestaltung des Einkommensteuertarifs bei noch leicht positivem trendmäßigen Wachstum der Pro-Kopf-Löhne erhöht.

Mit den angeführten drei Einflussfaktoren (Fiscal Drag, strukturelle Abkopplung der makroökonomischen Bezugsgrößen vom BIP und Rechtsänderungen) lässt sich nur ein Teil des Rückgangs der strukturellen Einnahmenquote im vergangenen Jahr erklären. Der im Rahmen des standardisierten Verfahrens unerklärte Rest (Residuum) belief sich insgesamt auf – 0,6 PP. Zum überwiegenden Teil ist er darauf zurückzuführen, dass das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern stärker gesunken ist, als es aufgrund der Entwicklung der Unternehmens- und Vermögenseinkommen (die im Rahmen des disaggregierten Ansatzes als gesamtwirtschaftliche Bezugsgröße für diese Steuerarten dienen) und der Rechtsänderungen zu erwarten gewesen wäre. Dies hängt damit zusammen, dass sich die Gewinnrückgänge schneller in den Einnahmen niedergeschlagen haben (insbesondere über rasche Anpassungen der Vorauszahlungen bei den Veranlagungssteuern und geringere Kapitalertragsteuerzahlungen auf Dividenden), als es den dem disaggregierten Ansatz zugrunde liegenden durchschnittlichen Zusammenhängen entspricht. Insgesamt dürften sich hierdurch die außergewöhnlich starken Einnahmensteigerungen in den Vorjahren, die zu einem überhöhten Niveau geführt hatten, zu einem guten Teil zurückgebildet haben.

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

mit Stützungsmaßnahmen für Finanzinstitute (0,2 PP) werden hier nicht zu den temporären Sondereffekten gezählt und fielen im Übrigen 2008 in ähnlicher Größenordnung an, sodass sich im Vorjahresvergleich kaum eine Änderung ergab. — 4 Bereinigt um konjunkturelle Einflüsse und spezielle temporäre Effekte. Abgrenzung gemäß EDP-Definition, d.h. inkl. Swaps und Forward Rate Agreements bei Zinsausgaben und Finanzierungssaldo bzw. gemäß ESVG '95 (für 2009). — 5 Veränderung der Relation in Prozent des nominalen BIP im Ver-

Strukturelle Entwicklung⁴⁾ in Prozent des Trend-BIP

Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozentpunkten

Position	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Insgesamt 2003 bis 2009
Unbereinigter Finanzierungssaldo ⁵⁾	-0,4	0,3	0,5	1,7	1,8	-0,2	-3,2	0,5
Konjunkturkomponente ⁵⁾	-0,4	-0,1	-0,2	0,8	0,5	0,5	-1,3	-0,3
Temporäre Effekte ⁵⁾	0,0	0,0	0,1	-0,1	0,0	-0,2	0,2	0,1
Finanzierungssaldo	0,1	0,3	0,6	1,0	1,3	-0,5	-2,1	0,7
Zinsen	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,4
wegen Veränderung des Durchschnittszinses ¹⁵⁾	-0,1	-0,3	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,3	-0,8
wegen Veränderung des Schuldenstandes ¹⁵⁾	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,4
Primärsaldo	0,1	0,1	0,5	1,1	1,3	-0,6	-2,3	0,4
Einnahmen	-0,3	-1,1	0,1	0,8	0,7	0,1	-1,1	-0,8
davon:								
Steuern und Sozialbeiträge	-0,2	-0,8	-0,1	0,7	0,7	0,1	-1,0	-0,5
Fiscal drag	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,5
Abkopplung der Basis vom BIP	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	0,1	-0,2	-0,8
Rechtsänderungen	0,4	-0,5	-0,2	0,1	0,7	-0,5	-0,4	-0,4
Residuum	-0,4	-0,2	0,2	0,6	0,1	0,4	-0,6	0,3
darunter: Gewinnabhängige Steuern ⁶⁾	-0,1	0,1	0,2	0,5	0,3	0,4	-0,5	0,9
Nachrichtlich: Teil der Ausgaben ⁷⁾	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,1	-0,3
Nichtsteuerliche Einnahmen ⁸⁾	-0,1	-0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,3
Primärausgaben	-0,4	-1,3	-0,4	-0,3	-0,6	0,6	1,2	-1,1
davon:								
Sozialausgaben ⁹⁾	-0,1	-0,8	-0,3	0,0	-0,3	0,2	0,7	-0,6
Subventionen	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	-0,2
Arbeitnehmerentgelte	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	0,0	0,1	-0,7
Vorleistungen	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,4
Bruttoanlageinvestitionen	-0,1	-0,1	-0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	-0,1
Sonstige Ausgaben ¹⁰⁾	0,1	-0,1	0,1	-0,2	-0,1	0,2	0,0	0,0
Nachrichtlich:								
Ausgaben für Alterssicherung ¹¹⁾	0,0	-0,2	-0,2	-0,1	-0,3	-0,1	0,0	-0,8
Gesundheitsausgaben ¹²⁾	-0,1	-0,4	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2
Arbeitsmarktausgaben ¹³⁾	-0,1	-0,2	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,2	-0,1

Die unbereinigte Ausgabenquote stieg 2009 dramatisch um 3,9 PP an, während die strukturellen Ausgaben in Relation zum stabileren nominalen Trend-BIP um 1,0 PP zunahmen. Dabei profitierten die öffentlichen Haushalte von einer nochmals rückläufigen Zinsausgabenquote, was auf die sehr günstigen (Re-)Finanzierungsbedingungen zurückzuführen ist. Die strukturelle Quote der übrigen Ausgaben (Primärausgaben) nahm damit etwas stärker zu (+ 1,2 PP). Maßgeblich waren dabei gestiegene Ausgaben für Sozialleistungen (v. a. Gesundheitsausgaben, Kindergeld sowie die als sonstiger laufender Transfer an private Haushalte verbuchte Abwrackprämie). Einen Beitrag leisteten aber auch öffentliche Vorleistun-

gen, Subventionen und Investitionen, die im Rahmen der Konjunkturstützungsmaßnahmen ausgeweitet worden sind.

Insgesamt zeigt sich, dass die sehr starke Verschlechterung des Finanzierungssaldos in Relation zum BIP um 3,2 PP per saldo zur Hälfte auf das Wirken der automatischen Stabilisatoren, temporäre Effekte sowie die Normalisierung bei den gewinnabhängigen Steuern zurückzuführen ist. Die erhebliche, darüber hinausgehende Verschlechterung sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite beruht im Wesentlichen auf diskretionären finanzpolitischen Maßnahmen (insbesondere den beiden Konjunkturpaketen).

gleich zum Vorjahr. — 6 Veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Kapitalertragsteuer. — 7 Auf den Staatssektor entfallende Zahlungen, z. B. Sozialbeiträge für Angehörige des öffentlichen Dienstes (geschätzt). — 8 Sonstige empfangene laufende Transfers, Verkäufe und empfangene Vermögenstransfers. — 9 Einschl. sonstiger laufender Transfers an private Haushalte. — 10 Sonstige geleistete laufende Transfers an Kapitalgesellschaften und die übrige Welt, Nettozugang sonstiger nichtfinanzieller Vermö-

gengüter und geleistete Vermögenstransfers. — 11 Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung, für Beamtenpensionen und Leistungen der Postpensionskasse. — 12 Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung und Beihilfezahlungen für Beamte. — 13 Ausgaben der BA (ohne Aussteuerungsbetrag (bis 2007) bzw. ohne Eingliederungsbeitrag (ab 2008)) und für Arbeitslosenhilfe (bis 2004) bzw. für Arbeitslosengeld II (ab 2005) sowie für Eingliederungsmaßnahmen.

Ausgaben durch staatliche Maßnahmen und Konjunktur erheblich ausgeweitet

Maßnahmen wie etwa die Abwrackprämie, die Ausweitung der öffentlichen Investitionen, die Kindergelderhöhungen und zusätzliche Ausgaben im Gesundheitsbereich dürften rund zur Hälfte zu diesem Anstieg beigetragen haben. Daneben nahmen die arbeitsmarktbedingten Ausgaben vor allem konjunkturbedingt deutlich zu. Die Ausgabenquote wuchs auch aufgrund des stark gesunkenen BIP um fast vier Prozentpunkte auf 47,6 %.

2010 wird Defizit weiter beträchtlich steigen

Im laufenden Jahr wird die Defizitquote weiter erheblich zunehmen und könnte eine Größenordnung von 5 % erreichen. Dabei wird sich der konjunkturbedingte Teil des Defizits aus heutiger Sicht trotz des voraussichtlich wieder spürbar zunehmenden BIP nochmals leicht erhöhen, denn die Wachstumsstruktur dürfte für die öffentlichen Finanzen eher ungünstig ausfallen. Ganz überwiegend wird der Defizitanstieg allerdings struktureller Natur sein. So schlagen erneut beträchtliche defiziterhöhende Maßnahmen zu Buche. Hierzu zählen auf der Einnahmenseite insbesondere die erweiterte steuerliche Absetzbarkeit von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen und die verschiedenen zur Konjunkturstützung beschlossenen Maßnahmen (v. a. die weitere Tarifanpassung bei der Einkommensteuer, Erleichterungen bei der Unternehmensbesteuerung, die neue Begünstigung bei der Umsatzsteuer sowie der im Jahresdurchschnitt niedrigere Beitragssatz des Gesundheitsfonds). Die Ausgaben werden durch Maßnahmen wie die nochmalige Kindergelderhöhung und die steigenden Investitionen per saldo zunehmen. Daneben

dürften vor allem die Gesundheitsausgaben weiter kräftig wachsen.

Im Dezember 2009 hat der Ecofin-Rat für Deutschland ein übermäßiges Defizit festgestellt und gleichzeitig die Bundesregierung aufgefordert, die Obergrenze von 3 % für die Defizitquote spätestens 2013 wieder einzuhalten. Dazu soll Deutschland ab 2011 das strukturelle Defizit um durchschnittlich 0,5 % des BIP pro Jahr reduzieren, wobei die Defizitrückführung bei besser als erwarteter Wirtschafts- und Haushaltsentwicklung beschleunigt werden soll. Für 2010 wurde dagegen noch keine Konsolidierung eingefordert, sondern empfohlen, die fiskalischen Maßnahmen wie geplant umzusetzen. Die Empfehlungen sind auch vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Perspektiven wenig herausfordernd und stellen gemessen an der Intention des Stabilitäts- und Wachstumspakts allenfalls eine Minimalanforderung dar.³⁾

Nach dem von der Bundesregierung am 9. Februar vorgelegten aktualisierten Stabilitätsprogramm sollen diese Mindestanforderungen gerade erfüllt werden. Dem Programm liegt für 2010 ein Anstieg des realen BIP um 1,4 % zugrunde, während für die Jahre 2011 bis 2013 mit jeweils + 2 % ein optimistischer Ansatz gewählt wurde. Die Defizitquote soll 2010 auf 5 ½ % steigen, insbesondere weil die diskretionären Haushaltsbelastungen nochmals ausgeweitet werden.⁴⁾ Ab 2011 ist ein Abbau um jährlich knapp einen

Empfehlungen des Ecofin-Rats zur Korrektur des übermäßigen Defizits wenig herausfordernd

Nach Stabilitätsprogramm geplante Konsolidierung kaum über Mindestanforderungen

³ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, November 2009, S. 67 ff.

⁴ Anders als das ESZB-Verfahren weist das EU-Verfahren für 2010 keinen Anstieg der konjunkturbedingten Haushaltsbelastungen aus.

Eckwerte des aktualisierten Stabilitätsprogramms der Bundesregierung

in %

Position	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Wachstum des realen BIP						
Stabilitätsprogramm Januar 2010	1,3	- 5,0	1,4	2	2	2
Stabilitätsprogramm Januar 2009	1,3	- 2 ¼	1 ¼	1 ¼	1 ¼	-
Staatlicher Finanzierungssaldo (in % des BIP)						
Stabilitätsprogramm Januar 2010	0,0	- 3,2	- 5 ½	- 4 ½	- 3 ½	- 3
Stabilitätsprogramm Januar 2009	- 0,1	- 3	- 4	- 3	- 2 ½	-
Struktureller Finanzierungssaldo (in % des BIP)						
Stabilitätsprogramm Januar 2010	- 1	- 1 ½	- 4 ½	- 4	- 3	- 2 ½
Stabilitätsprogramm Januar 2009	- 1	- 2	- 3	- 2	- 2	-
Schuldenquote						
Stabilitätsprogramm Januar 2010	65,9	72 ½	76 ½	79 ½	81	82
Stabilitätsprogramm Januar 2009	65 ½	68 ½	70 ½	71 ½	72 ½	-

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Deutsche Bundesbank

Prozentpunkt vorgesehen, sodass die 3%-Grenze 2013 geringfügig unterschritten würde. Haushaltsbelastungen durch die im Koalitionsvertrag anvisierten weiteren Steuer-senkungen sind in dieser Projektion nicht berücksichtigt. Das strukturelle Defizit soll ab 2011 pro Jahr um durchschnittlich gut ½ % des BIP gesenkt werden. Vor dem Hintergrund der hohen Defizite und der auch 2013 noch steigenden Schuldenquote wären aber größere Anstrengungen wünschenswert. Zudem steht im Gegensatz zur grundsätzlichen Funktion der Stabilitätsprogramme als Bestandteil des EU-Haushaltsüberwachungsverfahrens die Fundierung dieser Verbesserung noch aus, da der Defizitrückgang erst im Zusammenhang mit dem Haushaltsentwurf des Bundes für 2011 und seiner mittelfristigen

Finanzplanung für die Jahre bis 2014 mit konkreten Maßnahmen unterlegt werden soll.

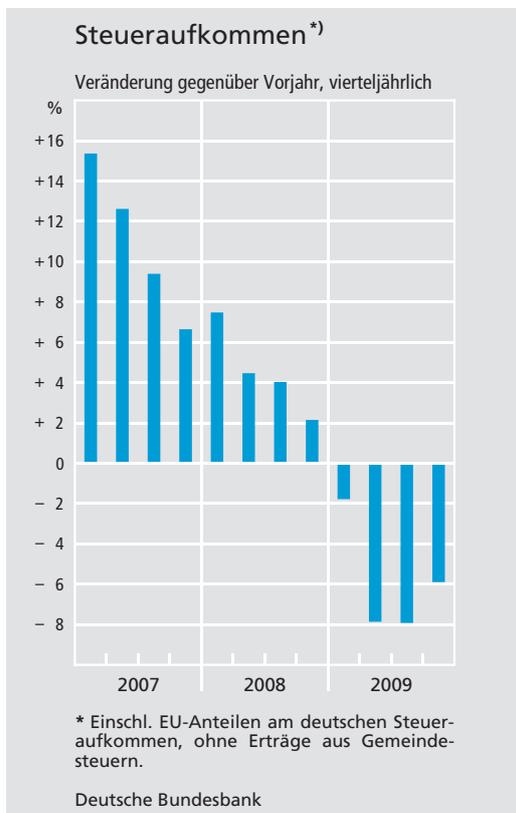
Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen⁵⁾ sanken im vergangenen Jahr deutlich um 6 % (siehe Schaubild und Tabelle auf den S. 72 und 73), lagen damit aber rund 1 Mrd € höher als in der letzten offiziellen Steuerschätzung vom November 2009 erwartet worden war. Ausschlaggebend für den Einnahmerückgang waren der Wirtschaftsabschwung, finanzpolitische Maßnah-

Steuereinnahmen 2009 stark gesunken

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



Einkommensteuern mit hohen Ausfällen

men⁶⁾ sowie die kassenmäßig in das Jahr 2009 fallenden Steuerrückzahlungen nach dem Verfassungsgerichtsurteil zur Entfernungspauschale. Das Aufkommen aus den einkommensabhängigen Steuern ging sehr stark um 12 % zurück. Die Lohnsteuereinnahmen verringerten sich um gut 4 ½ %. Hierzu trug bei, dass die Bruttolöhne und -gehälter in der Summe abnahmen und die Progression aufgrund geringerer Pro-Kopf-Löhne zusätzlich aufkommensmindernd wirkte. Darüber hinaus sind der Steuertarif gesenkt und die vom Kassenaufkommen abgesetzten Zahlungen angehoben worden (einmaliger Kinderbonus, Erhöhung von Kindergeld und Altersvorsorgezulage). Massive Ausfälle von 25 ½ % waren bei den gewinnabhängigen Steuern zu verzeichnen. Das Aufkommen der Körperschaftsteuer brach vor allem wegen

niedrigerer Vorauszahlungen für laufende Gewinne und per saldo höherer Rückzahlungen für 2008 ein. Bei der veranlagten Einkommensteuer schlugen sich erhebliche Mindereinnahmen durch die Steuerrückzahlungen für die Entfernungspauschale und Steuersenkungen nieder. Aufkommenserhöhend wirkten demgegenüber niedrigere Absetzungen für die auslaufende Eigenheimzulage. Bei der Kapitalertragsteuer kam es aufgrund geringerer Gewinnausschüttungen zu hohen Ausfällen. Die Erträge aus den verbrauchsabhängigen Steuern nahmen bei einer recht stabilen Verbrauchsentwicklung hingegen leicht um knapp ½ % zu.

Einnahmen aus verbrauchsabhängigen Steuern stabil

Auf Basis der November-Steuerschätzung ergibt sich für 2010 ein weiterer Rückgang der Einnahmen (inkl. Gemeindesteuern) um 3 ½ %, wenn die Ausfälle in Höhe von 6 Mrd € (1 % des Steueraufkommens 2009) durch die im Dezember 2009 verabschiedeten Steuerentlastungen zusätzlich einbezogen werden (v.a. Erhöhung von Kindergeld und -freibetrag, Umsatzsteuerbegünstigung von Beherbergungsleistungen, Unternehmen- und Erbschaftsteuererleichterungen). Auch bereits früher beschlossene Maßnahmen – vor allem der erweiterte Sonderausgabenabzug von Versicherungsbeiträgen und die Konjunkturpakete – führen per saldo zu erheblichen Mindereinnahmen. Hinzu kommt, dass die Erträge aus den gewinnabhängigen Steuern

2010 weiter deutlich sinkende Einnahmen

⁶ Hierzu zählen vor allem die Einkommensteuertarifsenkung, Abschreibungserleichterungen, die ausgeweitete Ist-Versteuerung bei der Umsatzsteuer, gelockerte Gegenfinanzierungsmaßnahmen der Unternehmensteuerreform 2008, die Rückkehr zur früheren Gesetzeslage bei der Entfernungspauschale sowie der Kinderbonus und die Kindergelderhöhung, die kassenmäßig einnahmensenkend erfasst werden.

Steueraufkommen

Steuerart	Gesamtjahr				Schätzung für 2009 insgesamt 1) 2) 3)	4. Vierteljahr			
	2008		2009			2008		2009	
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %
Steuereinnahmen insgesamt 2)	515,5	484,9	- 30,6	- 5,9	- 6,1	140,3	132,0	- 8,3	- 5,9
darunter:									
Lohnsteuer	141,9	135,2	- 6,7	- 4,7	- 5,2	40,3	38,6	- 1,8	- 4,4
Gewinnabhängige Steuern 4)	78,6	58,5	- 20,1	- 25,5	- 25,0	18,4	13,1	- 5,2	- 28,5
davon:									
Veranlagte									
Einkommensteuer	32,7	26,4	- 6,3	- 19,1	- 17,9	9,7	7,6	- 2,2	- 22,1
Körperschaftsteuer	15,9	7,2	- 8,7	- 54,8	- 59,9	2,2	1,8	- 0,4	- 17,6
Kapitalertragsteuer 5)	30,0	24,9	- 5,1	- 17,0	- 14,4	6,4	3,7	- 2,7	- 41,9
Steuern vom Umsatz 6)	176,0	177,0	+ 1,0	+ 0,6	+ 0,4	45,5	46,1	+ 0,6	+ 1,4
Energiesteuer	39,2	39,8	+ 0,6	+ 1,5	+ 0,0	15,2	15,1	- 0,1	- 0,7
Tabaksteuer	13,6	13,4	- 0,2	- 1,5	+ 0,0	4,1	3,9	- 0,2	- 4,1

1 Laut offizieller Steuerschätzung vom November 2009. — 2 Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern. — 3 Für die Steuereinnahmen inklusive (noch geschätzter) Gemeindesteuern lag das Ergebnis 46,8 Mrd € unter der Schätzung vom November 2008, die Basis für den ursprünglichen Bundeshaushaltsplan 2009 von Ende

2008 war. Gemäß Regierungsansätzen ist darunter ein Rückgang um 18,8 Mrd € auf zusätzliche Rechtsänderungen zurückzuführen. — 4 Arbeitnehmererstattungen, Eigenheim- und Investitionszulage vom Aufkommen abgesetzt. — 5 Abgeltungssteuer auf Zins- und Veräußerungserträge, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. — 6 Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer.

Deutsche Bundesbank

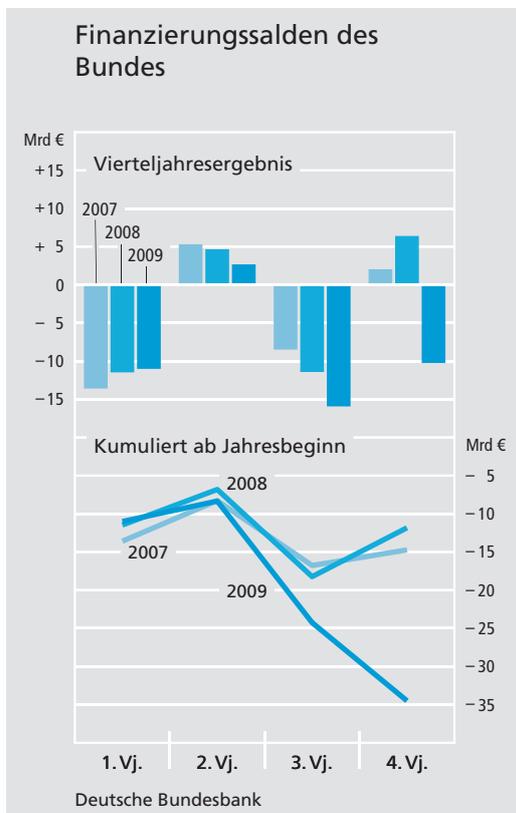
weiter sinken dürften, da sich der mit dem Wirtschaftsabschwung verzeichnete starke Rückgang der Unternehmensgewinne teilweise verzögert im Aufkommen niederschlägt. Außerdem werden sich die jeweiligen makroökonomischen Bezugsgrößen der Lohnsteuer und der verbrauchsabhängigen Steuern voraussichtlich schwach entwickeln. Vor allem aufgrund der unsicheren Wirtschaftsaussichten, der Schätzprobleme hinsichtlich des sehr volatilen Aufkommens der gewinnabhängigen Steuern⁷⁾ und der teilweise schwer zu quantifizierenden finanziellen Auswirkungen der umfangreichen Rechtsänderungen ist die Prognoseunsicherheit dabei insgesamt sehr groß.

Bundeshaushalt

Der Bundeshaushalt schloss im Jahr 2009 mit einem Defizit von 34 ½ Mrd € ab. Damit war die Nettokreditaufnahme um 15 Mrd € niedriger als im zweiten Nachtragshaushalt vom Juli 2009 geplant. Ausschlaggebend für das gegenüber dem Haushaltsansatz bessere Ergebnis waren um fast 4 Mrd € höhere Steuererträge, wozu niedrigere Abführungen an den EU-Haushalt beitrugen, sowie mit insgesamt 11 Mrd € erheblich geringere Ausgaben. So wurde das mit 4 Mrd € veranschlagte überjährige Darlehen an den Gesundheitsfonds nicht in Anspruch genommen, und wegen des niedrigen Zinsniveaus

Bundeshaushalt 2009 mit beachtlich niedrigerem Defizit als geplant, ...

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



und der Ausgabe von Schuldtiteln mit merklichen Agios fielen die Zinsausgaben geringer aus als geplant. Auch die Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen und die Leistungen bei Langzeitarbeitslosigkeit blieben unter den Ansätzen.

... gegenüber 2008 aber kräftig ausgeweitet und Regelkreditgrenze überschritten

Gegenüber dem Vorjahr stieg das Defizit aber kräftig um 23 Mrd €. Die Steuereinnahmen sanken bei Bereinigung um die Übertragung der Kfz-Steuer auf den Bund um gut 12 Mrd €, wobei per saldo gut die Hälfte auf neue steuerliche Entlastungsmaßnahmen zurückzuführen war. Weiterhin fielen die Erlöse aus Vermögensverwertungen um 4 Mrd €, was allerdings durch die einmalige Verwendung der vollen Gewinnausschüttung der Bundesbank zur Haushaltsfinanzierung zum großen Teil ausgeglichen wurde. Bei den Ausgaben

kam es zu Zuwächsen vor allem bei den Zuschüssen an die gesetzliche Krankenversicherung und bei den Investitionen. Aber auch der laufende Sachaufwand, die Leistungen bei Langzeitarbeitslosigkeit und die Personalausgaben stiegen merklich. Bei den Zinsaufwendungen wurde dagegen ein Rückgang um 2 Mrd € verzeichnet. Die Nettokreditaufnahme überstieg die investiven Ausgaben im Ergebnis um 7 Mrd €. Bei der Aufstellung der Nachtragshaushalte war die Überschreitung der Verfassungsregelgrenze mit der Ausnahmebestimmung zur Abwehr einer schwerwiegenden Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründet worden.

Für das laufende Jahr wurde von der neuen Bundesregierung Mitte Dezember ein revidierter Haushaltsentwurf vorgelegt. Trotz des gegenüber den Erwartungen vom Juni deutlich verbesserten gesamtwirtschaftlichen Umfelds wurde die veranschlagte Nettokreditaufnahme nur um knapp ½ Mrd € auf fast 86 Mrd € zurückgeführt. Zwar bewirkten der nun niedriger angesetzte Defizitenausgleich für die BA, geringer dotierte Leistungen bei Langzeitarbeitslosigkeit und Zinsen sowie Steuererhöhungen nach der letzten offiziellen Schätzung eine Entlastung um insgesamt 10 Mrd €. Diese wurde aber mit der Zielsetzung einer Stärkung der konjunkturellen Auftriebskräfte vor allem durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz, einen zusätzlichen Einmalzuschuss an den Gesundheitsfonds sowie Mehrausgaben für Bildung und Agrarförderung nahezu kompensiert. Die zwischenzeitlich deutlich aufgehellten gesamtwirtschaftlichen Perspektiven ließen die Notwendigkeit eines solchen weiteren Impulses indes kaum

Haushaltsentwurf 2010 trotz gesamtwirtschaftlicher Aufhellung mit außerordentlich hohem Defizit

erkennen, und die damit verbundenen Wachstumseffekte dürften sich in Grenzen halten. Insgesamt dürfte aus heutiger Sicht das Defizit im laufenden Jahr gleichwohl deutlich niedriger ausfallen als veranschlagt. So wird beispielsweise im Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung vom Januar eine merklich günstigere Arbeitsmarktentwicklung erwartet, woraus Minderausgaben vor allem beim Defizitgleichgewicht für die BA, aber auch für Leistungen bei Langzeitarbeitslosigkeit resultieren dürften. Außerdem scheinen die Zinsen nicht zuletzt mit einem Disagio von 2 Mrd € sehr vorsichtig veranschlagt, zumal die jüngste Aufstockung der 30-jährigen Bundesanleihe allein ein Agio von fast ½ Mrd € erbracht hat.

*Neue Schuldenregel
konsequent
anwenden*

Das um Konjunkturreffekte und finanzielle Transaktionen bereinigte (strukturelle) Defizit 2010 bildet den Ausgangspunkt für die stufenweise Rückführung der verfassungsmäßigen Kreditgrenze auf 0,35 % des BIP bis 2016. Daher kommt dem Haushalt des laufenden Jahres eine besondere Bedeutung zu (vgl. dazu die Ausführungen auf S. 76f.). Grundsätzlich ist der Verschuldungsspielraum bis zum Jahr 2015 umso weiter, je größer das Referenzdefizit im Ausgangsjahr 2010 ist. Eine gezielte Ausweitung des Referenzdefizits, um in der Übergangszeit größere Verschuldungsspielräume zu sichern, stünde in klarem Widerspruch zur Regelungsabsicht. Falls die notwendige Konsolidierung hierdurch zu einem größeren Teil in die nächste Legislaturperiode verschoben oder durch zusätzliche Maßnahmen sogar noch ausgeweitet würde, wäre letztlich der Erfolg der neuen Schuldenregeln gefährdet. Diese sollen ge-

rade verhindern, dass die grundsätzlich als notwendig erachtete strukturelle Sanierung der Staatsfinanzen weiter in die Zukunft verschoben wird, und den bisherigen Aufwärtstrend der Schuldenquote umkehren. Bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2011 und der mittelfristigen Finanzplanung sollten daher für das Referenzdefizit 2010 eine realistische Einschätzung der Haushaltsentwicklung zugrunde gelegt und temporäre Mehrbelastungen (wie z. B. die einmalige Umwandlung des Darlehens an die BA in einen Zuschuss) nicht zur Ausweitung künftiger Kreditaufnahmespielräume genutzt werden.

Das Defizit der Nebenhaushalte des Bundes hat sich 2009 mit gut 20 Mrd € mehr als verdreifacht. Ausschlaggebend für diesen Anstieg war vor allem der im Herbst 2008 geschaffene SoFFin. Zwar fielen keine Ausgaben für Garantiefälle oder den Erwerb von wertgeminderten Wertpapieren an, aber erneute Mittelabflüsse insbesondere zur Aufstockung des Eigenkapitals von Banken führten zu einem Defizit von knapp 17 Mrd €. Der für Ausgaben des Konjunkturpakets II gegründete Investitions- und Tilgungsfonds meldete ein Defizit von 6 Mrd €, das zum größten Teil aus der Abwrackprämie resultierte. Von den 10 Mrd € für Investitionszuweisungen an die Länder schlugen statt der angestrebten mindestens 5 Mrd € erst knapp 1½ Mrd € zu Buche. Die Postpensionskasse erzielte dagegen auch 2009 einen Überschuss von gut ½ Mrd €. Einen mit 1½ Mrd € noch höheren Überschuss dürfte das neu geschaffene Sondervermögen zur Bildung von Rücklagen für Schlusszahlungen inflationsindexierter Schultitel des Bundes verzeichnet haben. Damit

*Extrahaushalte
2009
per saldo mit
erheblichem
Defizit*

Bundshaushalt 2010 und Verschuldungsspielraum bis 2016

Im vergangenen Jahr wurde von Bundestag und Bundesrat eine neue Schuldenregel für den Bund und die Länder im Grundgesetz verankert. Ab dem Jahr 2016 darf die um Konjunkturreffekte und finanzielle Transaktionen bereinigte („strukturelle“) Nettokreditaufnahme des Bundes grundsätzlich 0,35% des BIP nicht mehr überschreiten. In der Übergangszeit von 2011 bis 2015 sinkt die Grenze für die strukturelle Neuverschuldung ausgehend vom Stand des Jahres 2010 in gleichmäßigen Schritten.¹⁾

Starke Revision des strukturellen Defizits im Entwurf zum Bundshaushalt für 2010

Der Verschuldungsspielraum in der Übergangszeit ist damit umso größer, je höher der Ausgangswert des Abbaupfades ist (siehe unten stehende Abbildung). Die Bedeutung dieser Größe lässt sich durch einen Vergleich der Haushaltsentwürfe für 2010 aus dem Sommer bezie-

hungsweise Dezember 2009 verdeutlichen. Im von der neuen Bundesregierung vorgelegten revidierten Entwurf vom Dezember wurde der strukturelle Haushaltssaldo auf 68 ½ Mrd € (2,8% des BIP) beziffert. Vom Gesamtdefizit von 86 Mrd € wurden dabei Konjunkturreffekte von 16 ½ Mrd € und Nettoerwerbe von Finanzvermögen von 1 Mrd € abgezogen. Im Sommer waren der etwa gleich hohe Haushaltsansatz für das Defizit noch um eine Konjunkturkomponente von 26 Mrd € und den Erwerb von Finanzvermögen in Höhe von 21 Mrd € gekürzt und das strukturelle Defizit auf 39 ½ Mrd € (1,6% des BIP) taxiert worden. Der durch Konsolidierung zu überwindende Abstand zur künftigen Verfassungsgrenze von 0,35% des BIP fällt mit fast 60 Mrd € oder etwa 10 Mrd € pro Jahr bei der gegenwärtigen Planung damit etwa doppelt so groß aus wie nach der ersten Berechnung. Dies bedeutet aber gleichzeitig, dass nun vor allem in den ersten Jahren der Übergangszeit das maximale mit der Regel kompatible strukturelle Defizit deutlich höher angesetzt werden könnte.



Die Revision gegenüber dem Entwurf vom Sommer geht in einem Umfang von gut 5 Mrd € auf mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz beschlossene Maßnahmen sowie Mehrausgaben in den Bereichen Bildung, Langzeitarbeitslosigkeit und Agrarwirtschaft zurück. Darüber hinaus schlägt eine Revision des negativen Konjunkturlinienflusses, der zuvor erheblich höher eingeschätzt worden war, zu Buche. Bedeutsam ist zudem, dass statt eines Darlehens nunmehr ein Zuschuss an die BA in Höhe von 16 Mrd € gezahlt werden soll. Die geplante Darlehensvergabe war zuvor als Erwerb von Finanzvermögen bei der Ermittlung des strukturellen Defizits abgezogen worden.²⁾ Außerdem sollen zusätzliche Bundesmittel von 4 Mrd € an den Gesundheitsfonds überwiesen werden. Mit diesen Zahlungen in Höhe von insgesamt 20 Mrd € sollen gemäß dem Entwurf des Sozialversicherungs-Stabilisierungsgesetzes konjunkturbedingte Einnahmehinfortfälle und bei der BA auch nicht durch eigene Mittel zu deckende krisenbedingte Mehrausgaben aufgefangen werden.

¹ § 9 Abs. 2 Artikel-115-Gesetz auf der Grundlage von Art. 143d GG. Vgl. zu den neuen Regeln auch: Deutsche Bundesbank, Zur Reform der Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, Monatsbericht, Mai

2009, S. 82 f. — ² Im Rahmen der neuen Haushaltsregel werden – den europäischen Vorgaben folgend – finanzielle Transaktionen, d.h. insbesondere Darlehen, nicht dem strukturellen Teil des Defizits zugerechnet.

Erfolg der neuen Regel erfordert strikte Anwendung

Ziel der neuen Schuldenregel ist es, den bisherigen Aufwärtstrend der Schuldenquote umzukehren und der häufig beobachteten Tendenz entgegenzuwirken, eine grundsätzlich für notwendig erachtete Konsolidierung der öffentlichen Finanzen in die Zukunft zu verschieben. Um die Glaubwürdigkeit der neuen Regel zu festigen, ist es von besonderer Bedeutung, dass bei der Umsetzung von Beginn an der Intention der Bestimmungen gefolgt und insbesondere auf jede Form der Umgehung verzichtet wird, die der Regelungsabsicht widerspricht. Insofern war es konsequent, die Verschuldung nicht, wie im vergangenen Herbst diskutiert, vor dem Inkrafttreten der Regel weiter in Nebenhaushalte zu verlagern. Eine weitere problematische Gestaltungsmöglichkeit bestünde darin, den Abbaupfad für den Übergangszeitraum anhand eines pessimistischen Haushaltssolls 2010 (siehe dazu die Ausführungen auf S. 74 f.) festzulegen und bei einer günstigeren erwarteten beziehungsweise tatsächlichen Entwicklung nicht anzupassen. Dadurch ergäbe sich ein zusätzlicher, letztlich nicht begründbarer Verschuldungsspielraum. Auch durch Maßnahmen, die den Haushalt 2010 nur einmalig belasten, aber im Rahmen der Regel als strukturell angesehen werden (wie die Teile des einmaligen Zuschusses an die BA, die nicht der Konjunkturkomponente zuzurechnen sind), werden für die Übergangszeit höhere Verschuldungsspielräume ausgewiesen.³⁾ Sämtliche dieser Möglichkeiten sollten im Sinne der Übergangsregeln bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2011 und der mittelfristigen Finanzplanung nicht ausgenutzt werden.

Es gilt also, der Versuchung zu widerstehen, durch Gestaltungen zur Ausweitung der Verschuldungsgrenze kurzfristig in formaler Hinsicht Spielraum für vorübergehend nicht gegenfinanzierte Steuersenkungen oder Ausgabenerhöhungen zu schaffen oder eine Verschiebung eines größeren Teils der erforderlichen Konsolidierung in die kommende Legislaturperiode zu ermöglichen. Zwar bliebe formal die insgesamt bis 2016 zu erreichende

strukturelle Anpassung unverändert. Bei weiteren defiziterhöhenden Maßnahmen würde sie jedoch vergrößert, bei einem Konsolidierungsaufschub wäre sie – zuzüglich zusätzlich entstehender Zinslasten – in einer deutlich kürzeren Zeitspanne zu bewältigen. In beiden Fällen würden zugleich die langfristigen Erfolgsaussichten der neuen Schuldenregel erheblich gefährdet, da eine lediglich knappe Einhaltung der Grenze ohne Vorsorge für unerwartete Haushaltsbelastungen die Gefahr in sich birgt, künftig in Abschwungphasen zeitnah umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen zu müssen und damit die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu destabilisieren.⁴⁾

Die in der vergangenen Legislaturperiode im breiten Konsens beschlossenen neuen Schuldenregeln sind sowohl im nationalen als auch im internationalen Kontext von besonderer Bedeutung. So könnte der bisherige Trend immer weiter steigender Schuldenquoten durch eine konsequente Anwendung umgekehrt und damit auch eine bessere Grundlage für die Bewältigung der anstehenden demographiebedingten Belastungen in Deutschland geschaffen werden. Außerdem sind glaubwürdige Haushaltsregeln gerade in Zeiten einer angespannten Finanzlage ein wichtiger Anker für das Vertrauen von Bevölkerung und Kapitalmärkten in tragfähige Staatsfinanzen und unterstützen damit insbesondere die stabilitätsorientierte Geldpolitik in der EWU. Die neuen deutschen Haushaltsregeln wurden von internationalen Organisationen ausdrücklich begrüßt. Andere Staaten mit teilweise noch höheren Defiziten scheinen gewillt, ähnliche nationale Regeln einzuführen – nicht zuletzt um Risikoprämien an den Kapitalmärkten zu begrenzen. Insofern sind die anstehenden finanzpolitischen Entscheidungen des Bundes sowohl vor dem Hintergrund der Intention der verfassungsrechtlichen Vorgaben als auch mit Blick auf internationale Entwicklungen besonders wichtig. Den Erfolg der neuen Schuldenregel zu sichern, gehört zu den Kernaufgaben der Finanzpolitik.

net. — 3 2011 in Höhe von fünf Sechsteln der strukturellen Einmalbelastung, in den Jahren bis 2015 weiter gleichmäßig sinkend. — 4 Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank, Zur Reform der Verschuldungsgrenzen von

Bund und Ländern, Monatsbericht, Mai 2009, S. 82 f., sowie J. Kremer und D. Stegarescu (2009), Neue Schuldenregeln: Sicherheitsabstand für eine stetige Finanzpolitik, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg., Heft 9, S. 630 ff.

sollte der Erhöhung der Rückzahlungsbeträge aufgrund der Inflation der vergangenen Jahre Rechnung getragen werden.

Länderhaushalte⁸⁾

Für das Gesamtjahr 2009 ergab sich bei den Ländern ein hohes Defizit von 25 ½ Mrd € nach einem Überschuss von gut ½ Mrd € im Jahr 2008. Ohne die noch dem Haushaltsjahr 2008 zugeschriebenen Sonderlasten aus der zweiten Stufe der Kapitalzuführung an die BayernLB in Höhe von 7 Mrd €, die kassenmäßig erst im Jahr 2009 wirksam wurde, errechnet sich ein Defizit von 18 ½ Mrd €. ⁹⁾ Die Defizitplanungen der Länder wurden damit immerhin um 4 Mrd € unterschritten. Durch den Rückgang des Steueraufkommens sanken die Einnahmen um 5 ½ %. Die Ausgaben stiegen dagegen – bereinigt um beide Stufen der besagten Rekapitalisierung – mit gut 2 ½ % weiter relativ kräftig an. Dabei schlug nicht zuletzt die merkliche Anhebung der Arbeitnehmerentgelte und Versorgungsbezüge im Gefolge der Tarifvereinbarung vom Frühjahr 2009 zu Buche. Die Haushaltsbelastungen durch die Kofinanzierung des vom Bund initiierten Investitionsprogramms im Rahmen des Konjunkturpakets II spielten bisher offenbar lediglich eine marginale Rolle.

*Bereits hohes
Defizit im
Gesamtjahr
2009 ...*

*... und weiterer
Anstieg im
laufenden Jahr
erwartet*

Für das laufende Jahr wird nach der offiziellen Steuerschätzung vom November zuzüglich der Ausfälle aus dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz nochmals ein merklicher Rückgang des Steueraufkommens erwartet. Aus dem Steuerverbund mit den Gemeinden dürfte sich nach dem bisher vorliegenden Planungsstand nur eine begrenzte Entlastung

ergeben. Auf der Ausgabenseite sind per saldo nicht zuletzt wegen der weiter wachsenden Personalaufwendungen keine nennenswerten Entlastungen budgetiert, sodass das Finanzierungsdefizit nochmals deutlich zunehmen dürfte. Die Annäherung an den ab 2020 mit der neuen Verschuldungsregel des Grundgesetzes vorgeschriebenen strukturellen Haushaltsausgleich macht in den meisten Fällen umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. Die teilweise für eine Reihe von Jahren angekündigte Überschreitung der fortgeltenden alten Verschuldungsregelgrenzen aus den Landesverfassungen weist letztlich auf außerordentlich hohe strukturelle Defizite hin, die ein entschiedenes baldiges Gegensteuern erfordern. Aber auch die Länder, die sich in ihren Haushaltsordnungen bereits strengere Kreditgrenzen auferlegt haben und gegenwärtige Defizite aus Rücklagen oder mit einer zeitlich befristeten Neuverschuldung überbrücken, müssen letztlich den neuen finanziellen Perspektiven Rechnung tragen.

⁸ Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im dritten Quartal 2009 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Januar 2010 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

⁹ Daneben hatten auch die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein sowie Baden-Württemberg 2009 ihren Landesbanken Eigenkapital von insgesamt 5 Mrd € – jedoch außerhalb ihrer Haushalte – zugeführt.

Sozialversicherungen¹⁰⁾

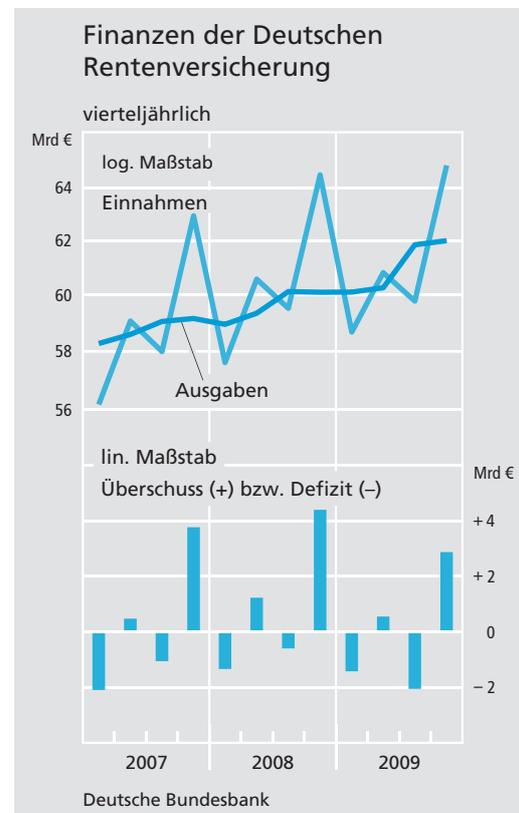
Rentenversicherung

Trotz deutlicher Verschlechterung gegenüber Vorjahr ausgeglichenes Ergebnis

Die gesetzliche Rentenversicherung wies für das Jahr 2009 ein praktisch ausgeglichenes Ergebnis aus, nachdem ein Jahr zuvor noch ein Überschuss von 3¾ Mrd € erzielt worden war. Die Einnahmen wuchsen insgesamt um knapp 1 %. Die Pflichtbeiträge der Beschäftigten sind um ¼ % gestiegen, obwohl die Bruttolöhne und -gehälter in der Summe leicht gesunken sind. Allerdings werden unter dieser Position auch die auf die Ausfallzeiten bei Kurzarbeit bezogenen Beiträge erfasst. Die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung wurden darüber hinaus vor allem durch Beiträge für Bezieher von Arbeitslosengeld I stabilisiert. Die Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt nahmen um knapp 1 ½ % zu.

Beschleunigter Ausgabenanstieg durch hohe Rentenanpassungen Mitte 2009

Die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung sind 2009 um 2 ½ % gewachsen. Hierzu hat die kräftige Rentenanpassung zur Jahresmitte (+ 2,41 % in West- und + 3,38 % in Ostdeutschland, nach einheitlich + 1,1 % Mitte 2008) entscheidend beigetragen. Die Rentenausgaben nahmen um gut 2 % zu, was weitgehend der jahresdurchschnittlichen Anpassung entsprach. Die Aufwendungen für die von der Rentenversicherung zu zahlenden Krankenversicherungsbeiträge sind mit 2 ½ % trotz des jahresdurchschnittlich höheren Beitragssatzes der gesetzlichen Krankenversicherung nur wenig stärker als die Rentenausgaben gestiegen. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass viele Rentner Mitglieder in Krankenkassen sind, die bis

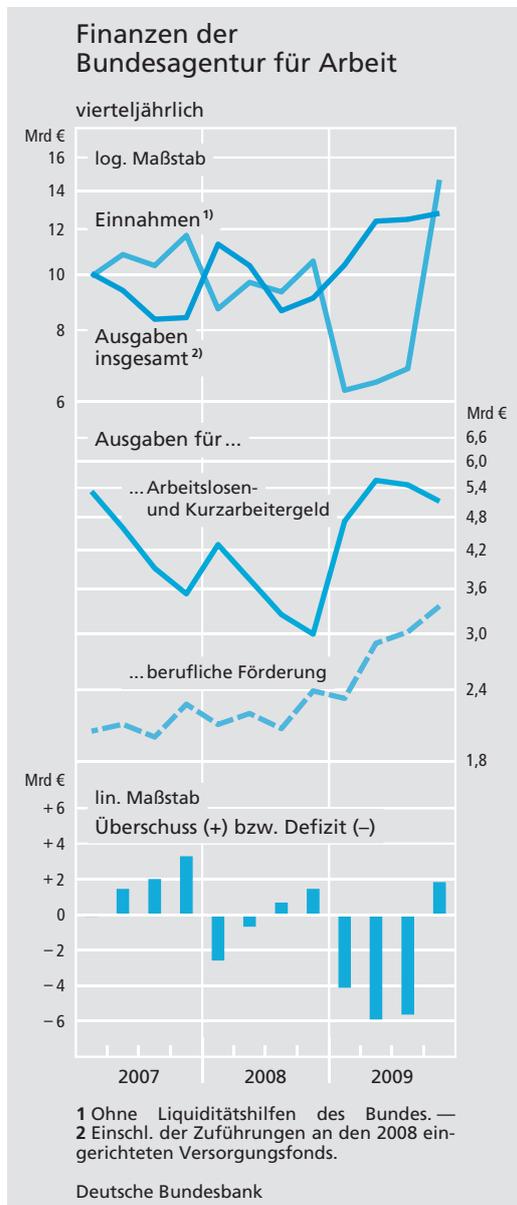


Ende 2008 überdurchschnittliche Beitragssätze erhoben hatten, sodass die Zunahme für sie geringer ausfiel. Kräftiger sind vor allem die Ausgaben für Rehabilitationsmaßnahmen (+ 9 %) gestiegen.

Für das laufende Jahr rechnete die Bundesregierung im Herbst 2009 mit einem Defizit der gesetzlichen Rentenversicherung in Höhe von 3¾ Mrd €. Da die zugrunde liegenden gesamtwirtschaftlichen Annahmen im Renten-

Defizit 2010 auch auf erweiterte Rentengarantie zurückzuführen

¹⁰⁾ Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung im dritten Quartal 2009 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Dezember 2009 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.



versicherungsbericht¹¹⁾ aus heutiger Sicht eher pessimistisch erscheinen, könnten sich die Rentenfinanzen zwar günstiger entwickeln. Mit einem Defizit ist aber dennoch zu rechnen. Hierzu trägt auch bei, dass die Renten nach der Erweiterung der Schutzklausel trotz der 2009 voraussichtlich gesunkenen durchschnittlichen Entgelte der Beschäftigten zur Jahresmitte 2010 nicht gekürzt werden. Zur Finanzierung des dadurch verursachten

höheren (relativen) Rentenniveaus muss der Beitragssatz zunächst nicht angehoben werden, weil noch auf Rücklagen zurückgegriffen werden kann. Da auch die bereits in der Vergangenheit aufgrund der Schutzklausel unterlassenen Rentenkürzungen in den kommenden Jahren durch eine Halbierung der dann fälligen Rentensteigerungen nachgeholt werden sollen, ist bei Anwendung des geltenden Rechts auf absehbare Zeit mit nur noch geringen Erhöhungen zu rechnen.

Bundesagentur für Arbeit

Bei der BA ergab sich im Jahr 2009 ein Defizit von fast 14 Mrd €, nach einem operativen Überschuss von 1 ½ Mrd € im Jahr zuvor (d.h. ohne die einmalige Zahlung von 2,5 Mrd € an den 2008 eingerichteten Versorgungsfonds¹²⁾). In dieser finanziellen Verschlechterung spiegelt sich überwiegend die automatische Stabilisierungswirkung wider, die von der BA ausgeht. Dabei stellte sich der Arbeitsmarkt in der Wirtschaftskrise noch vergleichsweise robust dar. Die Einnahmen sind um insgesamt 10 ½ % gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen. Dafür war hauptsächlich die Senkung des Beitragssatzes von 3,3 % auf 2,8 % zum Beginn des Jahres 2009 verantwortlich. Bei unverändertem Beitrags-

*Hohes Defizit
2009*

*Einnahmerückgang vor
allem durch
Beitragssatzsenkung
verursacht*

¹¹ Im Rentenversicherungsbericht 2009 (Bundestags-Drucksache 17/52 vom 20. November 2009) ging die Bundesregierung für 2010 von einem Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer um 0,7 % und einem Rückgang der Zahl der Arbeitnehmer um 2,0 % aus. Im Jahreswirtschaftsbericht erwartet sie nunmehr einen Anstieg der Pro-Kopf-Entgelte um 0,9 % und einen Rückgang der Beschäftigung um 1,1 %.

¹² Der Versorgungsfonds erzielte 2009 dagegen einen leichten Überschuss von knapp ½ Mrd €. Hier überwiegt noch der Rücklagenaufbau durch laufende Zuführungen der BA gegenüber den Auszahlungen vor allem für die Beamtenpensionen.

satz wären die Einnahmen nur geringfügig um knapp ½ % gesunken.

*Krisenbedingtes
Ausgaben-
wachstum*

Ebenfalls bereinigt um die einmaligen Zuführungen an den Versorgungsfonds im Jahr 2008 sind die Ausgaben der BA um 30 % oder 11 Mrd € gestiegen. Für das Arbeitslosengeld I wurden mit fast 17 ½ Mrd € beinahe 3 ½ Mrd € mehr aufgewendet. Die Zahlungen für das Kurzarbeitergeld wuchsen von zuvor knapp ½ Mrd € auf gut 3 ½ Mrd €, und für die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (einschl. der hier erfassten Erstattung von Sozialbeiträgen bei Kurzarbeit an Arbeitgeber) wurden knapp 3 Mrd € mehr ausgegeben. Die Insolvenzgeldzahlungen sind krisenbedingt auf das Zweieinhalbfache gestiegen, und gegenüber dem Aufkommen aus der erstmals im Voraus festgelegten Insolvenzgeldumlage ergab sich eine im laufenden Jahr zu schließende Lücke von rund 1 Mrd €. ¹³⁾

*Defizit sollte
2010 geringer
ausfallen als
veranschlagt*

Die Rücklagen der BA sind bis Ende 2009 auf knapp 3 Mrd € abgeschmolzen. Für das Jahr 2010 sieht der BA-Haushaltsplan ein Defizit von fast 18 Mrd € vor. Dem liegt allerdings noch die gesamtwirtschaftliche Einschätzung vom Oktober 2009 zugrunde, die insbeson-

dere einen Anstieg der Arbeitslosenzahl auf 4,1 Millionen vorsah. Im Jahreswirtschaftsbericht rechnet die Bundesregierung inzwischen mit einem deutlich geringeren Zuwachs auf 3,7 Millionen. Damit dürfte das gleichwohl immer noch hohe Defizit der BA in diesem Jahr merklich niedriger ausfallen.

Die zum Defizitausgleich vorgesehenen Zahlungen des Bundes an die BA sollen in diesem Jahr einmalig nicht als Darlehen, sondern als Zuschuss erfolgen, der nicht zurückgezahlt werden muss. Insofern findet letztlich eine Steuerfinanzierung von Versicherungsleistungen statt. Da der gegenwärtige Beitragssatz von 2,8 % (bzw. 3,0 % ab 2011) nicht ausreicht, um die Ausgaben der BA zusammen mit den übrigen Einnahmen strukturell zu decken, müssen die Leistungen dauerhaft gesenkt oder der Beitragssatz angehoben werden. Andernfalls wird die BA auch in konjunkturell normalen Zeiten auf umfangreiche Bundesmittel zum Ausgleich ihres Haushalts angewiesen bleiben.

*Beitragssatz
nicht ausrei-
chend, um
Ausgaben
strukturell zu
decken*

¹³ Hierzu wurde der Umlagesatz für das Insolvenzgeld von 0,1 % auf 0,41 % der jeweiligen Bruttoarbeitsentgelte angehoben.