

Öffentliche Finanzen^{*)}

Staatlicher Gesamthaushalt

Die Lage der Staatsfinanzen in Deutschland verschlechterte sich bereits im vergangenen Jahr im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich. Aufgrund der automatischen Stabilisatoren, darüber hinaus einbrechender Einnahmen aus gewinnabhängigen Steuern und umfangreicher Stützungsmaßnahmen wurde die EU-Regelgrenze für die Defizitquote mit 3,1 % überschritten, und die Schuldenquote erreichte einen Rekordwert von 73,1 %. Im laufenden Jahr wird sich die Verschlechterung fortsetzen, und die Defizitquote könnte eine Größenordnung von annähernd 5 % erreichen. Im Gegensatz zum Vorjahr ist diese Entwicklung aber hauptsächlich auf finanzpolitische Maßnahmen (1¼ % des Bruttoinlandsprodukts (BIP)) zurückzuführen, während die Konjunkturkomponente – bei Berücksichtigung der Wachstumsstruktur¹⁾ – weitgehend unverändert ist. Dabei schlagen insbesondere verschiedene (überwiegend permanente) Steuererleichterungen und stark steigende

Lage der Staatsfinanzen verschlechtert sich 2010 nochmals erheblich

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

¹ Die für die öffentlichen Haushalte besonders relevanten gesamtwirtschaftlichen Bezugsgrößen (Bruttolöhne und -gehälter, privater Konsum, Arbeitslosigkeit) haben sich in der Krise stabiler entwickelt als das BIP. Konjunkturbereinigungsverfahren, die an der Produktionslücke ansetzen (unter Vernachlässigung der Wachstumsstruktur), weisen daher einen stärker belastenden Konjunkturreinfluss 2009 und eine entlastende Wirkung im laufenden Jahr aus, während das hier verwendete „disaggregierte“ Verfahren, das den Struktureffekt berücksichtigt, einen geringeren Einfluss 2009 und eine weitgehend unveränderte Konjunkturkomponente im laufenden Jahr anzeigt.

Investitionen zu Buche. Die Schuldenquote wird weiter deutlich zunehmen.²⁾

Staatliche Maßnahmen senken die Einnahmenquote und...

Die staatliche Einnahmenquote dürfte 2010 deutlich sinken. Ausschlaggebend sind hierfür steuerpolitische Maßnahmen wie die erweiterte Absetzbarkeit von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen und die verschiedenen im Zusammenhang mit der Krise beschlossenen Entlastungen (v.a. Tarifsenkung bei der Einkommensteuer, Erleichterungen bei der Unternehmensbesteuerung, neue Umsatzsteuerbegünstigung für Beherbergungsleistungen). Bei den Sozialbeiträgen werden die Mindereinnahmen durch den im Jahresdurchschnitt niedrigeren Beitragssatz zum Gesundheitsfonds hingegen durch die von Krankenkassen erhobenen Zusatzbeiträge der Versicherten und die einmalig besonders hoch ausfallende Insolvenzgeldumlage an die Bundesagentur für Arbeit (BA) etwa ausgeglichen. Die Quote dürfte sich außerdem insbesondere dadurch verringern, dass die Löhne und Gehälter – anders als im Vorjahr – langsamer zunehmen als das nominale BIP.

...erhöhen die Ausgabenquote

Die staatliche Ausgabenquote war bereits 2009 sprunghaft angestiegen und dürfte im laufenden Jahr nochmals etwas zunehmen. Seit Beginn der Krise sind erhebliche Ausgabenerhöhungen beschlossen worden (insbesondere Investitionen, Anhebung des Kindergelds), und auch die Gesundheitsleistungen dürften weiter deutlich wachsen. Das Auslaufen von Abwrackprämie und Kinderbonus bilden hier lediglich ein begrenztes Gegengewicht. Spürbare einmalige Entlastungen ergeben sich durch die ausgabenmin-

dernd verbuchten Erlöse aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen.³⁾

Für das kommende Jahr zeichnet sich ein begrenzter Rückgang des Staatsdefizits ab. Zwar entfallen einerseits Einmalentlastungen (höhere Insolvenzgeldumlage, Erlöse aus Frequenzversteigerungen). Doch laufen andererseits verschiedene Förderprogramme aus. Insbesondere die Investitionen dürften dadurch von ihrem 2010 erreichten vergleichsweise hohen Niveau aus wieder deutlich zurückgehen. Eine gewisse Verbesserung der Staatsfinanzen ergibt sich auch, soweit der Wegfall einmaliger Bundeszuschüsse an die gesetzliche Krankenversicherung dort durch Ausgabenbegrenzungen oder Beitragserhöhungen kompensiert wird. Insgesamt ist die Lage der Staatsfinanzen aber weiter erheblich ungünstiger als vor der Krise. So sind seitdem erhebliche permanente Steuerentlastungen beschlossen worden (rd. 1½ % des BIP), die Einnahmen aus den gewinnabhängigen Steuern sind mit dem Einbruch 2009 wieder auf ihren längerfristigen Trend zurückgefallen, und der Ausgabenspielraum hat sich infolge des niedriger eingeschätzten Produktionspotenzials eingengt. Auch wird die Schuldenquote aufgrund des umfangreichen Defi-

2011 begrenzte Verbesserung durch Auslaufen temporärer Maßnahmen

² Die Schuldenquote wird auch durch die Stützungsmaßnahmen für den Finanzsektor beeinflusst, wobei die Verbuchung noch nicht abschließend durch Eurostat geklärt ist. Während sich die Maßnahmen voraussichtlich zum weit überwiegenden Teil nicht im VGR-Defizit niederschlagen werden, könnten sie den staatlichen Schuldenstand erheblich erhöhen.

³ In den VGR werden Erwerbe und Verkäufe von nicht-finanziellen Vermögensgegenständen saldiert und auf der Ausgabenseite ausgewiesen. Daher mindern die Erlöse aus der Versteigerung (ebenso wie im Jahr 2000) als Ergebnis eines Vermögensverkaufs die Ausgaben, während in finanzstatistischer (haushaltsmäßiger) Betrachtung die Verbuchung auf der Einnahmenseite erfolgt.

zits von dem bereits hohen Wert aus weiter zunehmen, und ein Anstieg des derzeit sehr niedrigen Zinsniveaus wäre relativ schnell mit zusätzlichen Ausgaben in Milliardenhöhe verbunden.⁴⁾

Priorität für schnelle Eindämmung der Schuldendynamik

Im Vergleich zum Stabilitätsprogramm der Bundesregierung vom Januar 2010 könnte die Defizitquote aus heutiger Sicht zwar zunächst niedriger ausfallen, wozu insbesondere eine günstigere gesamtwirtschaftliche Entwicklung beitragen dürfte. Allerdings würde es der Intention sowohl der nationalen als auch der europäischen Regeln und den daran anknüpfenden Vereinbarungen widersprechen, eine positiver als erwartete Haushaltsentwicklung zum Anlass für Steuererleichterungen oder Ausgabensteigerungen zu nehmen. Angesichts der weiter sehr hohen Defizitquote und der steigenden Schuldenquote muss vielmehr die zügige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte Priorität genießen. Auch die Auflagen im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit sehen vor, dass eine besser als erwartete Entwicklung zu einer schnelleren Eindämmung der Schuldendynamik genutzt wird. Damit wäre außerdem ein wichtiger Schritt getan, um die neuen nationalen Haushaltsregeln, die vom Bund ab 2016 einen strukturell nahezu ausgeglichenen Haushalt verlangen, einhalten zu können.

Fiskalische Maßnahmen zur Stabilisierung der Währungsunion zwar vertretbar, ...

Die jüngsten Entwicklungen im Euro-Raum haben gezeigt, welche dramatischen Folgen eine unsolide Haushaltspolitik auslösen kann, und sie haben die wichtige Rolle Deutschlands als Stabilitätsanker unterstrichen (siehe zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen im

Euro-Gebiet S. 28f.). Ende April hatte die verschlechterte Haushalts- und Wirtschaftslage Griechenlands zu einer Vertrauenskrise geführt, aus der sich das Land nicht mehr aus eigener Kraft befreien konnte. Da ein Zahlungsausfall Griechenlands in der sehr fragilen Lage ein erhebliches Ansteckungsrisiko für andere Mitgliedsländer der Währungsunion dargestellt hätte, beschlossen die Finanzminister des Euro-Raums an strikte Auflagen gebundene finanzielle Hilfen für Griechenland. Bereits eine Woche später hatte sich die Lage an den Finanzmärkten allerdings nochmals verschärft. Der Ecofin-Rat hat daraufhin ein umfangreiches Maßnahmenpaket vereinbart, das neben der Absicht zur beschleunigten Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in besonders gefährdeten Ländern und zur Reform des fiskalischen Regelwerks insbesondere vorsieht, einen Europäischen Finanziellen Stabilisierungsmechanismus einzurichten. Das Paket ist in seiner Gesamtheit angesichts der akuten Gefährdungssituation zwar ebenso wie die Hilfen für Griechenland vertretbar. Gleichwohl wird dadurch die im AEU-Vertrag festgelegte Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für ihre Haushaltspolitik geschwächt und das institutionelle Fundament der Währungsunion beschädigt. Deshalb ist es jetzt dringend geboten, durch eine weitreichende Härtung des europäischen Regelwerks starke Anreize zu einer soliden Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten zu setzen. Anderenfalls ist das mit den Regelungen im AEU-Vertrag verfolgte Ziel gefährdet, die Geldpolitik gegen

... Beschädigung der Grundprinzipien erfordert nun aber durchgreifende Härtung des europäischen Regelwerks

⁴ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Zur Verschuldung und Zinsbelastung des Staates in Deutschland, Monatsbericht, April 2010, S. 15ff.

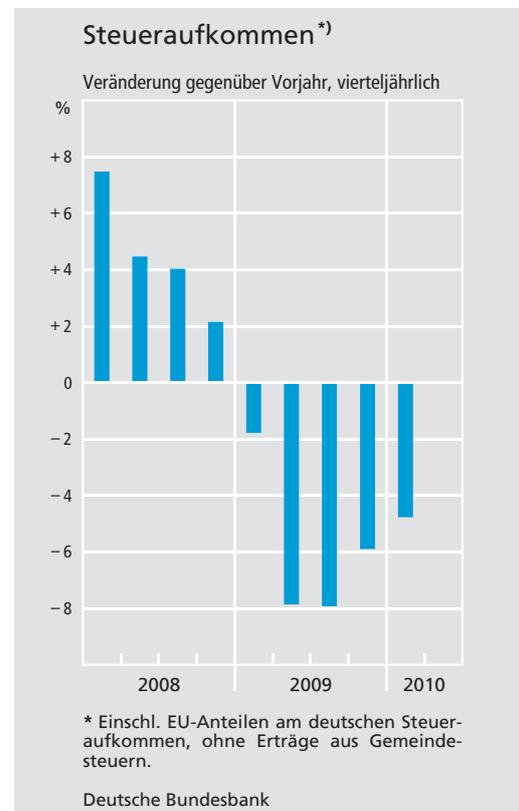
unsolide öffentliche Haushalte abzusichern (vgl. auch die Erläuterungen auf S. 12 f.).

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Erheblicher Rückgang der Steuereinnahmen im ersten Quartal

Die Steuereinnahmen⁵⁾ sanken im ersten Quartal 2010 um 5 % gegenüber dem entsprechenden Vorjahrszeitraum (siehe nebenstehendes Schaubild und Tabelle auf S. 80). Besonders hoch waren die Ausfälle bei den einkommensabhängigen Steuern (– 10 %). Vor allem das Lohnsteueraufkommen fiel stark (– 11 %), was zum guten Teil auf die Anhebung des davon abgesetzten Kindergelds und Steuersenkungen (v. a. erweiterter Abzug von Versicherungsbeiträgen, volle Wirkung der beiden Tarifsenkungen 2009 und 2010) zurückzuführen ist. Auch bei den gewinnabhängigen Steuern kam es zu erheblichen Mindereinnahmen (– 7 %). Dabei war einerseits bei noch rückläufiger Grundtendenz ein negativer Einfluss durch Steuerentlastungen (neben den bereits genannten insbesondere die im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise beschlossenen Unternehmensteuerentlastungen) zu verzeichnen. Andererseits entfielen gegenüber dem Vorjahr die Steuerrückerstattungen nach dem Verfassungsgerichtsurteil zur Entfernungspauschale vom Dezember 2008, und die Auszahlungen der vom Aufkommen abgesetzten, auslaufenden Eigenheimzulage waren geringer. Auch die Einnahmen aus verbrauchsabhängigen Steuern waren rückläufig (– 1 %), wobei die unterjährige Entwicklung teilweise aber sehr volatil ist.



Für das Gesamtjahr wird gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung erwartet, dass die Steuereinnahmen (inkl. Gemeindesteuern) gegenüber 2009 nochmals deutlich um 2 ½ % zurückgehen.⁶⁾ Zwar entfällt der negative Sondereffekt 2009 im Zusammenhang mit der Entfernungspauschale, und die makroökonomischen Bezugsgrößen nehmen mit der wirtschaftlichen Erholung wieder zu. Auch könnte die Korrektur bei den gewinnabhängigen Steuern, deren Aufkommen

Deutlicher Einnahmerückgang für 2010 erwartet

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

6 Die Schätzung basiert auf der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung. Danach wird für 2010 ein Anstieg des BIP um real 1,4 % bzw. nominal 1,8 % erwartet (November 2009: 1,2 % bzw. 1,6 %). Für 2011 wird mit einem Zuwachs um real 1,6 % und nominal 2,4 % gerechnet. In der mittleren Frist bis 2014 liegt das erwartete nominale Wachstum bei 2,9 % jährlich.

Steueraufkommen

Steuerart	1. Vierteljahr		Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Schätzung für 2010 ^{1) 2)} Veränderung gegenüber Vorjahr in %
	2009	2010		
Steuereinnahmen insgesamt ²⁾	116,7	111,2	- 4,8	- 2,6
darunter:				
Lohnsteuer	34,0	30,3	- 10,9	- 7,4
Gewinnabhängige Steuern ³⁾	16,0	14,9	- 7,2	- 6,7
davon:				
Veranlagte Einkommensteuer	3,0	6,2	.	+ 0,1
Körperschaftsteuer	4,4	2,0	- 55,6	- 2,1
Kapitalertragsteuer ⁴⁾	8,7	6,8	- 21,8	- 15,2
Steuern vom Umsatz ⁵⁾	43,1	42,9	- 0,5	+ 1,6
Energiesteuer	4,8	4,4	- 6,9	- 1,6
Tabaksteuer	2,4	2,5	+ 4,1	- 1,2

1 Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2010. — 2 Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern. — 3 Arbeitnehmererstattungen, Eigenheim- und Investitionszulage vom Aufkommen abgesetzt. — 4 Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. — 5 Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer.

Deutsche Bundesbank

nach dem außerordentlichen Anstieg bis 2008 im letzten Jahr eingebrochen war, weitgehend abgeschlossen sein. Allerdings laufen die Kasseneinnahmen der wirtschaftlichen Entwicklung nach, und die Steuerrechtsänderungen führen per saldo zu hohen Ausfällen (etwa 4 % des Aufkommens oder 20 Mrd €).⁷⁾

Für 2011 wird bei geltendem Steuerrecht mit einem nur geringen Aufkommensanstieg um 1 % gerechnet. Die Wirtschaft nimmt zwar weiter Fahrt auf, doch senken zusätzliche Mindereinnahmen aus Steuerentlastungen – infolge zeitlicher Verzögerungen bis zu deren voller finanzieller Wirkung – das Aufkommen um rund ½ % (3 ½ Mrd €). Im mittelfristigen Planungszeitraum bis 2014 wird dann ein durchschnittliches Einnahmewachstum von 4 % prognostiziert. Dabei

Ohne weitere Steuerentlastung wieder Zuwächse ab 2011

führt der Fiscal Drag per saldo zu Mehreinnahmen, weil die positive Aufkommenswirkung der Einkommensteuerprogression die unterdurchschnittliche Entwicklung wegen weitgehender Preisunabhängigkeit der speziellen Verbrauchsteuern überwiegt. Rechtsänderungen haben vergleichsweise geringe Auswirkungen, da Zuwächsen – beispielsweise durch das Auslaufen der Eigenheimzulage und der Begünstigung bei den Abschreibungsregeln (Konjunkturpaket I) – steigende Ausfälle, etwa durch die Steuerfreistellung von Rentenversicherungsbeiträgen im Zusammenhang mit der Umstellung auf die nachgelagerte Rentenbesteuerung und die Riesterförderung, gegenüberstehen.

Obwohl sich die Erwartungen hinsichtlich der makroökonomischen Entwicklung gegenüber der letzten offiziellen Steuerschätzung vom November 2009 verbessert haben, ergeben sich infolge der Ausfälle durch das „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ (6 Mrd €) für das laufende Jahr Mindereinnahmen von 1 Mrd €. ⁸⁾ Im Vergleich zur letzten Mittelfristprognose vom Mai 2009 ist vor allem von Be-

Mindereinnahmen gegenüber früheren Erwartungen

7 Für das laufende Jahr erwartet die Bundesregierung ein weiteres Urteil in der Rechtssache Meilicke zur Berücksichtigung ausländischer Körperschaftsteuerzahlungen bei der Besteuerung von Dividenden im 2001 abgeschafften Anrechnungsverfahren. Diesbezüglich sind in der offiziellen Steuerschätzung temporäre Belastungen durch Steuererstattungen berücksichtigt (insgesamt 5 Mrd €, davon rd. 3 ½ Mrd € im Jahr 2011 und weitere 1 ½ Mrd € im Jahr 2012).

8 Die Prognoseunsicherheit bei der Steuerschätzung ist grundsätzlich sehr hoch. Neben der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder den finanziellen Wirkungen von Rechtsänderungen werden v. a. auch die unabhängig von diesen Erklärungsfaktoren zu beobachtenden Aufkommensschwankungen der gewinnabhängigen Steuern häufig nicht korrekt vorhergesehen. Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Entwicklung der Steuereinnahmen in Deutschland und aktuelle steuerpolitische Fragen, Monatsbericht, Oktober 2008, S. 35 f.

deutung, dass der nur unter sehr hoher Unsicherheit zu prognostizierende längerfristige Trend bei den gewinnabhängigen Steuern angesichts des Einbruchs im Jahr 2009 nun niedriger angesetzt wird (bereinigt um die Korrektur der gesamtwirtschaftlichen Eckwerte und neue Rechtsänderungen) und die weiteren Steuerentlastungen zu Ausfällen von mittelfristig 8 Mrd € führen. Dem stehen in den ersten Prognosejahren zwar Aufwärtsrevisionen infolge günstigerer gesamtwirtschaftlicher Eckwerte gegenüber. Diese laufen zum letzten Vergleichsjahr 2013 aber aus. Die Mindereinnahmen gegenüber der offiziellen Prognose vom Mai 2009 sind daher erheblich und steigen von 11 ½ Mrd € im Jahr 2011 auf 13 ½ Mrd € im Jahr 2013.

Bundshaushalt

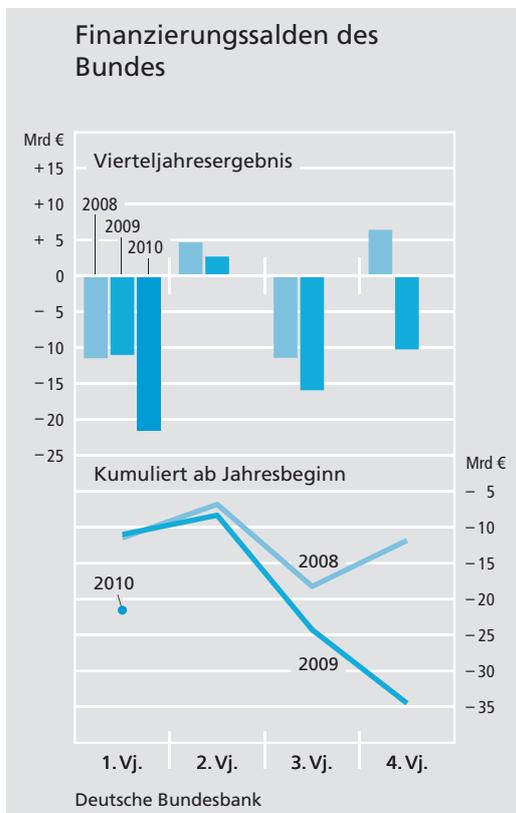
Im ersten Quartal kräftige Zunahme des Defizits bei sinkenden Einnahmen und steigenden Ausgaben

In den ersten drei Monaten des laufenden Jahres verdoppelte sich das Defizit im Bundeshaushalt gegenüber dem Vorjahr fast auf 21 ½ Mrd €. Die Einnahmen waren um gut 7 % niedriger als vor Jahresfrist (– 4 ½ Mrd €). Trotz der Erträge aus der im Sommer 2009 auf den Bund übertragenen Kfz-Steuer sank das Steueraufkommen dabei um 3 % (– 1 ½ Mrd €), wozu auch eine höhere Abführung zur Finanzierung des EU-Haushalts beigetragen hat. Deutlich stärker gingen die nichtsteuerlichen Einnahmen zurück, da der positive Einmaleffekt vom Vorjahr aus der – ausnahmsweise trotz Überschreitung des Schwellenwerts vollständig im Bundeshaushalt verwendeten – Gewinnausschüttung der Bundesbank entfiel. Die Ausgaben wuchsen dagegen kräftig um 7 ½ % (+ 6 Mrd €). Den größten Beitrag hierzu leisteten höhere

Zahlungen an die Sozialversicherungen (+ 5 Mrd €), insbesondere an die defizitäre BA, nachdem diese ihre liquiden Rücklagen weitgehend aufgebraucht hatte, und den Gesundheitsfonds. Aber auch die Zuweisungen an Gebietskörperschaften fielen vor allem infolge der Kompensationszahlungen an die Länder für die Kfz-Steuer um 2 Mrd € höher aus. Dagegen gingen die Zinsausgaben ungeachtet der hohen Defizite angesichts der sehr günstigen Refinanzierungsbedingungen weiter deutlich um 8 % zurück (– 1 Mrd €).

Der von der neuen Bundesregierung zu Jahresbeginn eingebrachte Entwurf für den Bundeshaushalt 2010 wurde im Laufe der parlamentarischen Beratungen Anfang März noch einmal überarbeitet. Das außerordentlich hohe Defizit wurde aber nur moderat verringert. Die Ausgabenansätze wurden um 6 Mrd € gesenkt. Dabei wurden insbesondere günstigere Entwicklungen im Hinblick auf den Defizitausgleich an die BA (– 3 Mrd €), die Zinsaufwendungen (– 1 ½ Mrd €) sowie die Ausgaben im Zusammenhang mit Langzeitarbeitslosigkeit (– ½ Mrd €) eingestellt. Per saldo wurde die Ermächtigung für die Netto-Neuverschuldung um 5 ½ Mrd € auf 80 Mrd € zurückgenommen. Gegenüber dem Ist des Vorjahres bedeutet dies dennoch eine außerordentlich kräftige Zunahme um 46 Mrd €. Das durch Abzug der Konjunkturkomponente sowie der finanziellen Transaktionen bestimmte strukturelle Defizit des Bundes, das im Rahmen der neuen Schuldenregel bis 2016 auf maximal 0,35 % des BIP zurückgeführt werden muss, wurde auf 66 ½ Mrd € oder 2,8 % des BIP veranschlagt. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass vor allem mit

Haushaltsplan mit außerordentlich hohem Defizitansatz, ...



Sonderzuschüssen (insgesamt gut 16 ½ Mrd €) an die BA und den Gesundheitsfonds das veranschlagte strukturelle Defizit des Bundes 2010 einmalig aufgebläht wird.

... der aber im Vollzug deutlich unterschritten werden dürfte

Die tatsächliche Entwicklung des Bundeshaushalts im laufenden Jahr dürfte insgesamt erheblich günstiger ausfallen als veranschlagt. So werden nach der jüngsten Steuerschätzung Mehreinnahmen von 4 ½ Mrd € gegenüber dem Haushaltsansatz erwartet. Außerdem hat die Frequenzversteigerung durch die Bundesnetzagentur zu Erlösen von 4 ½ Mrd € geführt, während im Bundeshaushalt offenbar lediglich die Mindestgebotssumme von knapp 100 Mio € veranschlagt ist. Auch auf der Ausgabenseite sind erhebliche Entlastungen gegenüber den Ansätzen absehbar. Angesichts der nun nochmals deutlich güns-

tiger eingeschätzten Entwicklung am Arbeitsmarkt dürfte der zum Defizitausgleich notwendige Zuschuss an die BA merklich niedriger ausfallen, und auch bei den Kosten im Zusammenhang mit Langzeitarbeitslosigkeit sollten die Haushaltsermächtigungen nicht voll ausgeschöpft werden müssen. Darüber hinaus zeichnen sich nicht zuletzt bei den Zinskosten weitere spürbare Entlastungen ab, sodass das Defizit merklich unter 70 Mrd € bleiben könnte. Auch die strukturelle Komponente dürfte dann deutlich niedriger als veranschlagt ausfallen.

Nach der neuen Schuldenregel bestimmt das strukturelle Defizit des Jahres 2010 als Ausgangswert die degressiv gestaffelte Verschuldungsgrenze in der Übergangszeit bis 2016. Um die Glaubwürdigkeit der Regel nicht zu gefährden, sollte der Versuchung widerstanden werden, diese noch vor ihrer ersten Anwendung für den Haushalt 2011 durch die Schaffung von Umgehungsmöglichkeiten in Form zusätzlicher Verschuldungsspielräume zu schwächen und die notwendige Konsolidierung wie so häufig in der Vergangenheit aufzuschieben. Der in Artikel 143d GG verankerte „Abbau des bestehenden Defizits“ erfordert im Hinblick auf den Anpassungspfad ab 2011 die Anknüpfung zumindest an eine aktuelle Schätzung des strukturellen Defizits für 2010 statt an das Haushaltssoll. Darüber hinaus sollte im Sinne der Regulationsintention auf die Berücksichtigung lediglich einmaliger Zuschüsse an die Sozialversicherungen verzichtet werden.⁹⁾

Glaubwürdigkeit der neuen Schuldengrenze nicht gefährden

⁹ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Bundeshaushalt 2010 und Verschuldungsspielraum bis 2016, Monatsbericht, Februar 2010, S. 76f.

*Konsolidierungsaufgabe
äußerst
anspruchsvoll*

Der Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt bis zum Erreichen der ab 2016 greifenden Verfassungsgrenze von 0,35 % des BIP stellt eine außerordentlich große finanzpolitische Herausforderung dar. Berücksichtigt man zudem die hohe Unsicherheit von Haushaltsprognosen, so erscheint ein merklicher Sicherheitsabstand zur Verfassungsgrenze notwendig, um tendenziell in zyklische Schwächephasen fallende kurzfristige und unerwartete Konsolidierungsnotwendigkeiten zu vermeiden.¹⁰⁾ Insofern ist für die nächsten Jahre kein Spielraum für weitere Haushaltsbelastungen absehbar.

*Extrahaushalte
auch 2010 mit
hohem Defizit*

Die Nebenhaushalte des Bundes verzeichneten im ersten Quartal ein Defizit von 1½ Mrd €, nach einem ausgeglichenen Ergebnis vor Jahresfrist. Ausschlaggebend war vor allem die Entwicklung beim Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (Soffin). Höhere Beteiligungserwerbe führten zu einem Defizit von 1½ Mrd €, nach ½ Mrd € im ersten Quartal 2009. Aber auch beim im Frühjahr 2009 mit dem Konjunkturpaket II gegründeten Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) stand ein Defizit von ½ Mrd € zu Buche, da die Mittelabflüsse für Investitionen und die Abwrackprämie von jeweils gut ½ Mrd € den Anteil von gut ½ Mrd € an der Gewinnausschüttung der Bundesbank übertrafen. Beim Bundespensionsservice Post und Telekommunikation ergab sich wie vor Jahresfrist ein Überschuss von ½ Mrd € aus Beitragszahlungen der Postnachfolgeunternehmen, die zur Tilgung von Anleihen aus deren Verbriefung zurückzulegen sind. Im Gesamtjahr wird nach einem Defizit von 21 Mrd € im Jahr 2009 aufgrund der noch ausstehenden Mittelabrufe aus dem

ITF und erwarteter weiterer Beteiligungserwerbe durch den Soffin mit einer Deckungslücke von deutlich mehr als 10 Mrd € gerechnet.

Länderhaushalte¹¹⁾

Das Defizit der Länderhaushalte betrug im ersten Quartal gut 7 Mrd €, nach knapp 10½ Mrd € vor Jahresfrist. Blendet man die nunmehr entfallene umfangreiche Rekapitalisierung der BayernLB im Vorjahr (7 Mrd €) aus, ergibt sich allerdings eine deutliche Zunahme. Die Einnahmen gingen weiter um knapp 3 % (fast 2 Mrd €) zurück. Das Steueraufkommen war zwar immer noch spürbar rückläufig (– 8½ %). Dabei ist aber zu beachten, dass ein Großteil dieses Rückgangs auf der Übertragung der Kfz-Steuer auf den Bund ab Juli 2009 beruht. Die dafür den Ländern zufließenden Kompensationszahlungen des Bundes (vierteljährlich 2¼ Mrd €) schlugen sich im Anstieg der sonstigen Einnahmen nieder. Die Ausgaben gingen deutlich um 6½ % zurück. Bereinigt um die Bankrekapitalisierung 2009 bedeutete dies jedoch einen Zuwachs von 3 %. Dabei legten die Aufwendungen für Personal infolge der im Frühjahr 2009 vereinbarten Entgeltanpassungen (einschl. der Ost-West-Angleichung) und deren Übertragung

*Defizit im ersten
Quartal
ohne Sonder-
effekt 2009
deutlich
gestiegen*

10 Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank, Zur Reform der Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, Monatsbericht, Mai 2009, S. 82f.; sowie J. Kremer und D. Stegarescu (2009), Neue Schuldenregeln: Sicherheitsabstand für eine stetige Finanzpolitik, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg., Heft 9, S. 630 ff.

11 Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im Jahr 2009 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts April kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

auf die Beamten und Versorgungsempfänger kräftig zu (+ 5 %).¹²⁾

*Im Gesamtjahr
weiterer
Defizitanstieg
erwartet*

Für das Gesamtjahr wird insbesondere angesichts der weiteren Mindereinnahmen infolge der Steuerentlastungen trotz der gegenüber 2009 entfallenen umfangreichen Bankrekapitalisierung ein weiterer Anstieg des Defizits der Kernhaushalte der Länder erwartet. Gemäß den bislang vorliegenden Planungen soll das Defizit sogar auf einen Rekordwert von knapp 33½ Mrd € zunehmen. Dabei kommen zwar Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen – teilweise gestützt auf umfangreiche Entnahmen aus Rücklagen – ohne die Aufnahme zusätzlicher Kredite aus. Die besonders hoch verschuldeten Länder Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein und Berlin, aber auch die anderen westdeutschen Länder planen jedoch teilweise sehr deutliche Überschreitungen ihrer Regelkreditgrenzen. Nicht zuletzt wegen weiterer Steuersenkungen wird nach der neuesten Steuerschätzung für die Länder trotz der etwas günstigeren gesamtwirtschaftlichen Lage nur eine Verbesserung um 1 Mrd € gegenüber der Schätzung vom November 2009 erwartet. Im Vergleich zur letzten Mittelfristprognose vom Mai 2009, für die ein deutlich stärkerer Anpassungsbedarf als gegenüber der Novemberschätzung bestand, ergeben sich aber Ausfälle von jeweils rund 4 Mrd € in den Jahren 2011 bis 2013. Insgesamt dürfte der ab 2020 vorgegebene strukturelle Haushaltsausgleich insbesondere für einige hoch verschuldete Länder ohne wesentliche Konsolidierungsanstrengungen, die sich vor allem auf die Ausgabenseite konzentrieren müssen, schwer zu erreichen sein.

Ähnlich wie beim Bund bildet das strukturelle Defizit 2010 für die fünf Länder mit grundsätzlichem Anspruch auf Übergangshilfen den Ausgangspunkt für die vorgeschriebene stufenweise Rückführung in den nächsten Jahren. Bei der Überwachung der Haushaltsentwicklung und der Bewertung der Konsolidierungsfortschritte vor einer Auszahlung von Hilfen kommt dem jüngst konstituierten Stabilitätsrat als Nachfolgegremium des Finanzplanungsrates eine wesentliche Rolle zu.

Sozialversicherungen¹³⁾

Rentenversicherung

Für das erste Vierteljahr weist die gesetzliche Rentenversicherung ein Defizit von gut 2 Mrd € aus, das damit um gut ½ Mrd € höher ausfiel als vor Jahresfrist. Auf der Einnahmenseite ergab sich ein Zuwachs um fast 2 %. Während die Pflichtbeiträge der Beschäftigten (einschl. der Beiträge auf Kurzarbeit) um lediglich 1 % zulegten, nahmen die Beiträge für arbeitslose Bezieher von Lohnersatzleistungen nochmals sehr stark zu (+ 18½ %). Die Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt wuchsen mit 2½ % vergleichsweise kräftig,

*Defizitaus-
weitung trotz
positiver
Einnahmen-
entwicklung*

¹² Mit einer Erweiterung der Monatsstatistiken werden seit Jahresbeginn nun auch detailliertere Angaben zu Ausgaben- und Einnahmenpositionen der Länder veröffentlicht, die künftig eine deutlich verbesserte zeitnahe Analyse der Haushaltsentwicklungen ermöglichen (vgl. dazu: BMF, Monatsbericht, April 2010). Zu den neu ausgewiesenen Positionen zählen insbesondere Einnahmen aus Veräußerungen und von Verwaltungen sowie Ausgaben für Versorgung und Beihilfe, laufenden Sachaufwand, Zinsen, Zahlungen an Verwaltungen sowie Sach- und sonstige Investitionen.

¹³ Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung im Jahr 2009 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts März kommentiert. Neuere Daten liegen nicht vor.

da sie 2010 großteils entsprechend den deutlichen Entgeltzuwächsen des Jahres 2008 angepasst werden. Die Ausgaben sind mit fast 3 % stärker als die Einnahmen gestiegen. Ausschlaggebend war der Zuwachs bei den Rentenausgaben, der wiederum auf der relativ hohen Rentenanpassung Mitte 2009 beruhte. Die Zahl der Renten hat dagegen weiterhin nur geringfügig zugenommen. Nochmals deutlich mehr wurde für Rehabilitationsmaßnahmen aufgewendet (+ 20 %).

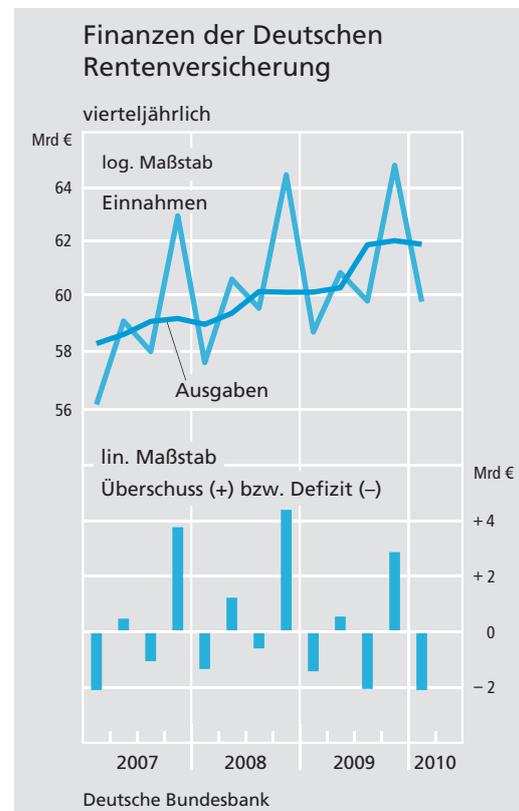
*Defizit 2010
geringer als
erwartet*

Die gesetzliche Rentenversicherung wird im laufenden Jahr voraussichtlich mit einem Defizit abschließen, das allerdings wesentlich geringer ausfallen dürfte als im Rentenversicherungsbericht vom Herbst 2009 erwartet (3 ½ Mrd €). Dazu trägt insbesondere die mittlerweile günstigere Einschätzung der Beschäftigung und auch der Arbeitsentgelte bei.¹⁴⁾ Zur Jahresmitte werden die Renten nicht vermindert, obwohl die Durchschnittsentgelte im vergangenen Jahr um fast ½ % gesunken sind. Ohne die Schutzklausel¹⁵⁾ wären die Renten im Westen um 2,1 % und im Osten um 0,5 % gekürzt worden. Es ist vorgesehen, sämtliche unterlassenen Rentenkürzungen (kumulierter Korrekturbedarf von 3,8 % im Westen und 1,8 % im Osten) in den kommenden Jahren über die jeweilige Halbierung positiver Rentenanpassungen nachzuholen, um die mittelfristigen Beitragssatzziele einzuhalten.

Bundesagentur für Arbeit

*Anhaltende
Verschlechterung der
Finanzlage im
Vorjahresvergleich, ...*

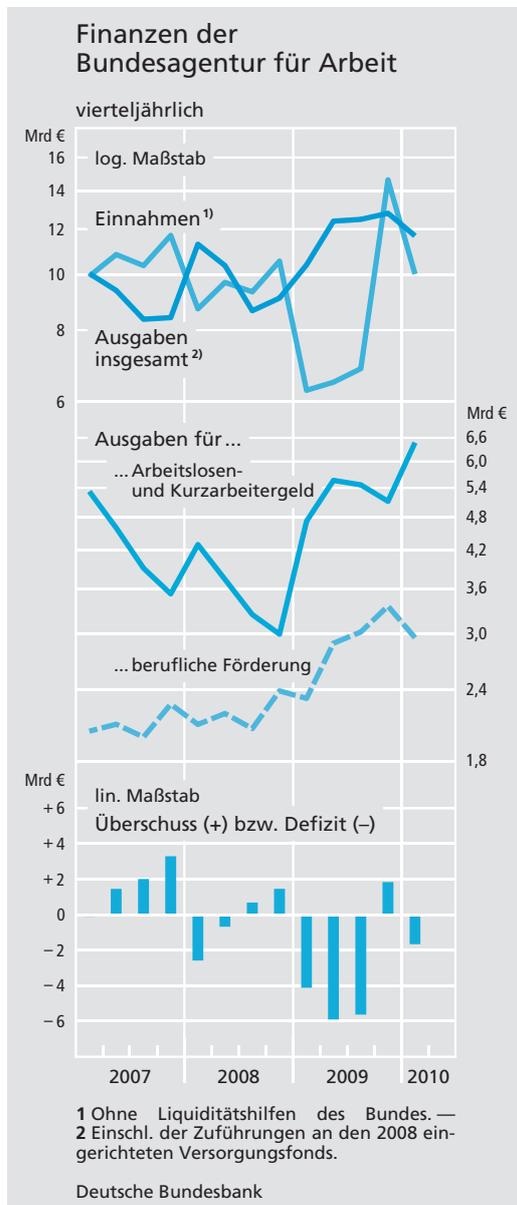
Bei der BA ergab sich im ersten Quartal ein Defizit von gut 1 ½ Mrd €. Vor einem Jahr war es mit gut 4 Mrd € noch deutlich höher ausgefallen. Allerdings leistete der Bund bereits



beträchtliche Zuschüsse von 3 ½ Mrd €, während im vergangenen Jahr erst im September mit Überweisungen des regulären Bundeszuschusses begonnen wurde. Außerdem erfolgten im ersten Quartal 2010 noch keine Zahlungen für den Eingliederungsbeitrag an den Bund (Vorjahr: fast 1 Mrd €). Bereinigt um diese Sondereffekte hat sich die Finanzlage der BA deutlich verschlechtert. Hierzu hat

¹⁴ Im Rentenversicherungsbericht 2009 erwartete die Bundesregierung für 2010 noch einen Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer von 0,7 % und einen Rückgang der Arbeitnehmerzahl um 2,0 %. Ende April 2010 wurden diese Annahmen nach oben revidiert (auf + 1,0 % für die Durchschnittsentgelte und - 0,2 % für die Zahl der Beschäftigten). Allein aufgrund dieser Neueinschätzung dürfte das Finanzergebnis 2010 um rd. 2 Mrd € günstiger ausfallen.

¹⁵ Insbesondere der Altersvorsorgeanteil („Riester-Treppe“), aber auch der Nachhaltigkeitsfaktor hätten eine Rentenkürzung bewirkt. In Westdeutschland wäre ein merklicher Rückgang der Pro-Kopf-Entgelte hinzugekommen.



auch der Rückgang der Beitragseinnahmen um 1 % beigetragen. Deutliche Mehreinnahmen ergaben sich hingegen bei der Insolvenzgeldumlage, nachdem der Umlagesatz zu Jahresbeginn von 0,1 % auf 0,41 % der Bruttoarbeitsentgelte angehoben worden war.¹⁶⁾

Die Ausgaben übertrafen ihren Vorjahrswert im ersten Quartal um 12 ½ %. Wäre die erste

Rate des Eingliederungsbeitrags nicht gestundet worden, wären die Ausgaben allerdings um fast ein Viertel gestiegen. Maßgeblich für den Ausgabenzuwachs waren erneut das Arbeitslosen- und das Kurzarbeitergeld, wofür jeweils fast 1 Mrd € mehr ausgegeben wurde. Außerdem wurde für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (einschl. der hier erfassten Erstattungen von Sozialbeiträgen bei Kurzarbeit) gut ½ Mrd € mehr aufgewendet. Gemessen an den Vorquartalen hat sich der Ausgabenzuwachs gegenüber dem Vorjahr aber zuletzt merklich verlangsamt, und bei der Kurzarbeit wurde der Höhepunkt der Aufwendungen bereits im Sommer 2009 überschritten.

... aber Ausgabenzuwachstum zuletzt verlangsamt

Die BA hat bereits in den ersten drei Monaten des laufenden Jahres in beachtlichem Ausmaß auf Finanzhilfen des Bundes zurückgegriffen. Im Bundeshaushalt 2010 sind zum Defizit ausgleich für dieses Jahr keine Darlehen, sondern Zuschüsse in Höhe von knapp 13 Mrd € vorgesehen. Zusammen mit dem disponiblen Rücklagenbestand von 3 Mrd € Ende 2009 würde damit ein BA-Defizit von fast 16 Mrd € abgedeckt. In Anbetracht der zuletzt günstigeren Konjunktur- und Arbeitsmarkteinschätzungen könnte das Defizit zwar erheblich geringer ausfallen. Insgesamt ist aber deutlich zu erkennen, dass ein Beitragssatz von 2,8 % beziehungsweise 3,0 % ab 2011 zu niedrig ist, um die Eigenfinanzierung der BA über den Konjunkturzyklus hinweg sicherzustellen.

Zuschussbedarf voraussichtlich deutlich niedriger als bislang veranschlagt

¹⁶ Nachdem das Insolvenzgeld im Jahr 2009 die Umlagebeiträge um fast 1 Mrd € überschritten hat, soll die Lücke durch einen Überschuss im laufenden Jahr geschlossen werden.