

Öffentliche Finanzen^{*)}

Staatlicher Gesamthaushalt

Im laufenden Jahr verschlechtern sich die deutschen Staatsfinanzen insbesondere infolge des unerwartet kräftigen gesamtwirtschaftlichen Aufschwungs weniger stark als zunächst erwartet. Dennoch nehmen sowohl das strukturelle Defizit als auch die Schuldenquote erheblich zu. Die Defizitquote dürfte nach 3 % im Vorjahr auf etwa 3 ½ % wachsen. Die Finanzpolitik ist zwar nicht zuletzt aufgrund zusätzlicher Stabilisierungsmaßnahmen expansiv ausgerichtet. Allerdings wird die Entwicklung durch den positiven Konjunkturlauf¹⁾ und Einmaleffekte – insbesondere die Erlöse aus der Versteigerung von Funkfrequenzen – begünstigt. Die Schuldenquote, die 2009 sprunghaft auf 73,4 % gestiegen war, wird nochmals stark zunehmen. Hierbei schlagen vor allem die im Zusammenhang mit der Gründung von Abwicklungsanstalten für die WestLB und HRE übernommenen Risikoaktiva zu Buche.

*2010 Defizit-
anstieg
begrenzt,
strukturelle
Verschlech-
terung aber
erheblich*

Die staatliche Einnahmenquote wird sich 2010 deutlich verringern. Vor allem die umfangreichen Steuersenkungen verursachen Mindereinnahmen. Bei den Sozialbeiträgen gleicht sich die Finanzwirkung der verschiede-

*Sinkende
Einnahmen-
quote ...*

* Der Analyse im Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ liegen die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und die Maastricht-Kennzahlen zugrunde. Anschließend wird über die Haushalte der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungszweige auf Basis der finanzstatistischen (haushaltsmäßigen) Abgrenzung berichtet.

¹ Die konjunkturbedingte Verbesserung des Finanzierungssaldos ist deutlich geringer, als es das BIP-Wachstum nahelegt, da sich wichtige makroökonomische Einnahmenbezugsgrößen schwächer entwickeln als das BIP. Vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank, Deutschland in der Finanz- und Wirtschaftskrise – Finanzpolitik, Monatsbericht, Oktober 2010, S. 76 f.

nen Maßnahmen hingegen weitgehend aus. Quotensenkend wirkt außerdem die Wachstumsstruktur, da sich wichtige makroökonomische Bezugsgrößen der Staatseinnahmen – anders als im letzten Jahr – schwächer entwickeln dürften als das Bruttoinlandsprodukt (BIP).

... und Ausgabenquote

Auch die Ausgabenquote dürfte deutlich sinken, nachdem sie 2009 sprunghaft gestiegen war. In dem Auf und Ab spiegelt sich zum großen Teil die Konjunktorentwicklung wider. Von besonderer Bedeutung ist dabei das BIP im Nenner der Quote. Bereinigt um konjunkturelle Effekte erhöht sich die Ausgabenquote hingegen nochmals leicht. Vor allem die Gesundheitsausgaben wachsen – wie bereits in den Vorjahren – überproportional. Hinzu kommen insbesondere Zuwächse im Rahmen der Konjunkturpakete und eine weitere Kindergelderhöhung. Entlastend wirken demgegenüber das Auslaufen von Abwrackprämie und Kinderbonus sowie die im Mai erzielten Erlöse aus der Frequenzversteigerung.²⁾

2011 Verbesserung durch Konjunktur und Konsolidierungskurs

Im kommenden Jahr dürfte das Staatsdefizit aus heutiger Sicht unter die 3%-Grenze sinken. Zwar entfallen Einmaleffekte (Frequenzversteigerung, höhere Insolvenzgeldumlage), allerdings dürfte die Konjunktur das Defizit weiter verringern. Darüber hinaus kehrt sich die zuvor expansive finanzpolitische Ausrichtung um. So laufen verschiedene Konjunkturstützungsmaßnahmen allmählich aus, und auch die staatlichen Investitionen dürften zurückgehen. Weiterhin werden der allgemeine Beitragssatz der gesetzlichen Krankenversicherung³⁾ und der Bundesagentur für Arbeit (BA) angehoben. Außerdem schlagen

sich Sparmaßnahmen im Bundeshaushalt nieder. Insgesamt könnte die Einnahmenquote annähernd konstant bleiben, während die Ausgabenquote bei der derzeit angelegten, im Vergleich zu den gesamtwirtschaftlichen Wachstumsaussichten gedämpften Ausgabenentwicklung deutlich zurückgehen dürfte.

Rückblickend hat die Finanz- und Wirtschaftskrise die Entwicklung der Staatsfinanzen sowohl im vergangenen als auch im laufenden Jahr entscheidend geprägt.⁴⁾ Im Jahr 2009 stieg die Defizitquote vor allem aufgrund der automatischen Stabilisatoren und der zusätzlichen finanzpolitischen Stützungsmaßnahmen stark an. Im laufenden Jahr nimmt sie nochmals zu, da die Finanzpolitik – bei einer wieder positiven Wirtschaftsentwicklung – noch expansiv ausgerichtet ist. Darüber hinaus ist die Schuldenquote von einem bereits vor der Krise zu hohen Niveau aus sprunghaft gestiegen, und im Zuge der Finanz- und der Staatsschuldenkrise sind zusätzliche Haushaltsrisiken in Form von umfangreichen Garantien übernommen worden. Aufgrund der besser als erwarteten Wirtschafts- und Haushaltsentwicklung besteht nun die Chance, schneller wieder die 3%-Grenze zu unterschreiten und den angestrebten Haushaltsausgleich rascher zu erreichen. Dies würde

Sehr günstige Bedingungen für den finanzpolitischen Ausstieg

² In den Staatskonten gemäß VGR werden Erwerb und Verkauf von nichtfinanziellen Vermögensgegenständen saldiert und auf der Ausgabenseite ausgewiesen. Daher mindern die Versteigerungserlöse (ebenso wie die „UMTS-Erlöse“ im Jahr 2000) die Ausgaben, während sie in der finanzstatistischen (haushaltsmäßigen) Betrachtung die Einnahmen erhöhen.

³ Den mit der geplanten Wiederanhebung des allgemeinen Beitragssatzes von 14,9 % auf 15,5 % verbundenen Mehreinnahmen stehen im kommenden Jahr reformbedingt wohl nur zum Teil höhere Ausgaben gegenüber.

⁴ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2010), a. a. O., S. 75 ff.

auch den trotz der günstigeren Entwicklungen erheblichen Schuldenanstieg begrenzen. Hierzu sollte – gemäß der Intention von nationalen und EU-Haushaltsregeln – auf allen Ebenen ein strikter Sparkurs verfolgt werden. Abstriche an der geplanten Konsolidierung sind nicht angezeigt. Anders als häufig in der Vergangenheit könnte die erforderliche Haushaltskonsolidierung damit unter günstigen Rahmenbedingungen umgesetzt werden. Nun wird sich zeigen, ob den Zielen der neuen Haushaltsregeln entsprochen und der Versuchung widerstanden wird, die erforderliche Konsolidierung in guten Zeiten auf die lange Bank zu schieben.

EU-Regeln zur Krisenprävention und -bewältigung verbessern durch ...

In einigen Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion ist die Lage der öffentlichen Haushalte besonders dramatisch. Um das Vertrauen in die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung wieder herzustellen, ist es von herausragender Bedeutung, dass sich die EWU-Staaten strikt an die auf europäischer Ebene für die Haushaltskonsolidierung vorgegebenen Mindestanforderungen halten und darüber hinaus jede Möglichkeit zu einer schnelleren Defizitrückführung nutzen. Daneben ist auch eine Verbesserung des europäischen Rahmenwerks zur Krisenprävention und -bewältigung notwendig. Das gegenwärtige europäische Regelwerk und seine Umsetzung haben im Vorfeld der Krise letztlich nicht ausgereicht, um solide Staatsfinanzen in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

... Schärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, ...

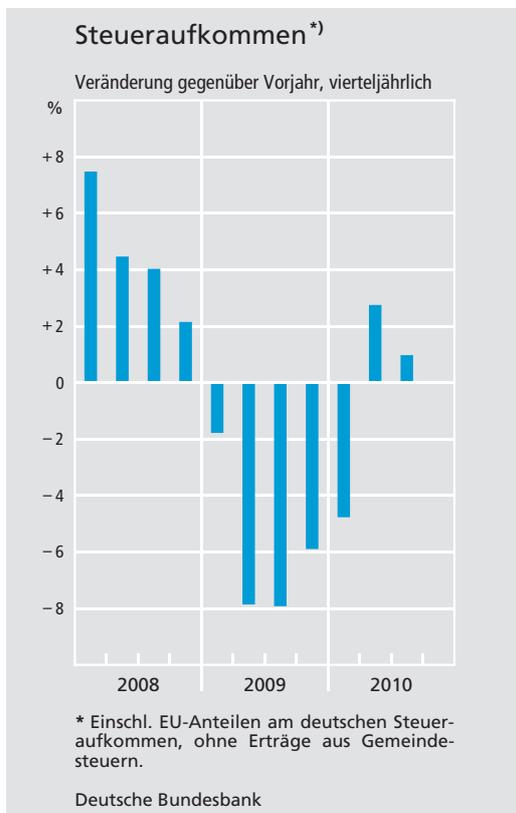
Die vom Europäischen Rat Ende Oktober auf den Weg gebrachte Änderung des Stabilitäts- und Wachstumspakts kann zu einem Fortschritt gegenüber dem Status quo führen. Die

Konkretisierung steht freilich noch aus. Dabei kommt es darauf an, die fiskalische Disziplin möglichst weitgehend zu stärken. Es zeichnet sich allerdings ab, dass die Anpassungen hinter ambitionierteren Vorstellungen, wie sie beispielsweise von der EU-Kommission vorgeschlagen wurden, zurückbleiben werden. So fanden sich für weitergehende Automatismen offensichtlich keine Mehrheiten, und auch die stärkere Berücksichtigung des Schuldenkriteriums ist noch nicht konkretisiert. Künftig wird es somit weiterhin maßgeblich auf die Umsetzung der Regeln durch den Ecofin-Rat ankommen. Neben den Änderungen am fiskalpolitischen Regelwerk ist vorgesehen, durch eine intensivere makroökonomische Überwachung gravierende Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und ihnen entgegenzuwirken. Vor Versuchen einer makroökonomischen Feinsteuerung ist allerdings zu warnen. Vorgaben sollten vor allem gravierende Fehlentwicklungen und Ungleichgewichte – zum Beispiel im Hinblick auf nicht tragfähige Leistungsbilanzdefizite – vermeiden helfen.

... intensivere makroökonomische Überwachung ...

Der Europäische Rat hat darüber hinaus Weichen für die Einrichtung eines Krisenbewältigungsmechanismus gestellt. Insbesondere das Bekenntnis zum grundsätzlichen Ausschluss der Haftung der Union oder ihrer Mitgliedstaaten für die Schulden anderer Mitgliedstaaten ist zu begrüßen. Dieser ist ein wesentlicher Grundpfeiler der bestehenden Union mit dem Prinzip eigenverantwortlicher nationaler Fiskalpolitiken. Die privaten Gläubiger sollten nicht aus der Verantwortung entlassen und die Risiken nicht einseitig auf die Staatengemeinschaft verlagert werden.

... sowie Krisenbewältigungsmechanismus mit Beteiligung privater Gläubiger



Ein Krisenmechanismus, der im absoluten Ausnahmefall einer Gefährdung der Stabilität der Währungsunion ergänzend an strikte Konditionen geknüpfte und eng befristete staatliche Hilfeleistungen vorsehen kann, darf dabei die Anreize für die Finanzpolitik und die Kapitalanleger nicht verzerren. Ein transparentes und berechenbares Verfahren, das vor allem auch ein umfassendes und glaubwürdiges Konsolidierungs- und Reformprogramm sicherstellt, könnte im Zusammenspiel mit einer verbesserten Finanzmarktregulierung das Risiko einer systemischen Krise eng begrenzen. Auch relativ weitgehende Sanktionen bei einer Gefährdung der Stabilität der Währungsunion sollten ein zusätzlicher wichtiger Bestandteil der Neuregelung sein.

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen⁵⁾ stiegen im dritten Quartal um 1% gegenüber dem entsprechenden Vorjahrszeitraum (siehe nebenstehendes Schaubild und Tabelle auf S. 69). Die Ausfälle durch die umfangreichen Steuerentlastungen⁶⁾ wurden somit durch die positive Grunddynamik mehr als ausgeglichen. Das Aufkommen der einkommensabhängigen Steuern ging um insgesamt 1½% zurück. Ausschlaggebend waren die Mindereinnahmen bei der Lohnsteuer infolge der Entlastungen und der Kindergelderhöhung. Die gewinnabhängigen Steuern verzeichneten dagegen insgesamt einen erheblichen Zuwachs (+9%). Bei der veranlagten Einkommensteuer wurde die positive Grundtendenz durch den Rückgang der Abzugsbeträge (Erstattungen an Arbeitnehmer, Investitions- und Eigenheimzulagen) verstärkt. Das Körperschaftsteueraufkommen nahm von einem sehr niedrigen, insbesondere durch hohe Erstattungen gekennzeichneten Vorjahrsniveau aus stark zu. Anders als bei den Veranlagungssteuern kam es bei der Kapitalertragsteuer (vor allem auf Dividenden sowie Zins- und Veräußerungserträge) per saldo zu einem starken Rückgang. Das Auf-

Leichter Anstieg der Steuereinnahmen im dritten Quartal

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

⁶ Vor allem der erweiterte Einkommensteuerabzug von Versicherungsbeiträgen, die zweite Stufe der Einkommensteuertarifsenkung, die Umsatzsteuerbegünstigung von Beherbergungsleistungen, die Erleichterungen bei der Unternehmensbesteuerung sowie das höhere Kindergeld. Anders als in den VGR werden Kindergeldzahlungen in der Finanzstatistik nicht ausgabenseitig erfasst, sondern von den Lohnsteuereinnahmen abgesetzt.

Steueraufkommen

Steuerart	1. bis 3. Vierteljahr				3. Vierteljahr				Schät- zung für 2010 1) 2)
	2009		2010		2009		2010		Veränderung gegenüber Vorjahr in %
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd € in %		Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd € in %		
Steuereinnahmen insgesamt 2)	352,8	351,7	- 1,1	- 0,3	115,6	116,7	+ 1,1	+ 1,0	- 0,0
darunter:									
Lohnsteuer	96,6	91,1	- 5,5	- 5,7	32,2	30,4	- 1,7	- 5,3	- 5,4
Gewinnabhängige Steuern 3)	45,4	48,5	+ 3,1	+ 6,8	11,3	12,4	+ 1,0	+ 9,1	+ 6,5
davon:									
Veranlagte									
Einkommensteuer	18,8	23,2	+ 4,3	+ 22,9	6,7	7,3	+ 0,6	+ 8,7	+ 17,7
Körperschaftsteuer	5,3	7,4	+ 2,0	+ 38,2	0,6	1,6	+ 1,0	.	+ 41,6
Kapitalertragsteuer 4)	21,2	17,9	- 3,3	- 15,4	4,0	3,5	- 0,6	- 13,8	- 15,6
Steuern vom Umsatz 5)	130,9	132,2	+ 1,4	+ 1,0	44,4	45,0	+ 0,6	+ 1,4	+ 1,4
Energiesteuer	24,7	24,2	- 0,5	- 2,0	9,9	10,2	+ 0,3	+ 2,9	- 0,8
Tabaksteuer	9,4	9,4	- 0,0	- 0,3	3,5	3,6	+ 0,1	+ 3,1	- 0,5

1 Laut offizieller Steuerschätzung vom November 2010. —
2 Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen,
ohne Erträge aus Gemeindesteuern. — 3 Arbeitnehmerer-
stattungen, Eigenheim- und Investitionszulage vom Auf-

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

Deutsche Bundesbank

kommen aus den verbrauchsabhängigen
Steuern wuchs um 2 %.

*Für Gesamtjahr
geringer Ein-
nahmenanstieg
erwartet*

Für das Gesamtjahr wird gemäß der neuen
offiziellen Steuerschätzung ein Aufkommens-
anstieg gegenüber 2009 um knapp ½ %
(inkl. Gemeindesteuern) erwartet.⁷⁾ Steuer-
rechtsänderungen führen insgesamt zwar zu
erheblichen Ausfällen (in einer Größenord-
nung von 4 % des Aufkommens oder 20
Mrd €), die aber durch die Zuwächse infolge
der wirtschaftlichen Erholung etwa ausge-
glichen werden. Darüber hinaus entfällt die
Belastung durch die Steuerrückerstattungen
2009 im Zusammenhang mit der zuvor ver-
fassungswidrig eingeschränkten Entfernungs-
pauschale. Nachdem im vergangenen Jahr
bei den gewinnabhängigen Steuern ein
starker Rückgang von dem 2008 erreichten

hohen Aufkommensniveau aus zu beobach-
ten war, wird für 2010 wieder ein deutlicher
Anstieg erwartet. Die Steuerquote in finanz-
statistischer Abgrenzung fällt im Wesent-
lichen aufgrund der Steuerrechtsänderungen
um knapp einen Prozentpunkt auf 21,1 %.

Für 2011 wird mit einem stärkeren Aufkom-
mensanstieg um gut 2 % gerechnet. Zwar
schwächt sich die wirtschaftliche Dynamik
spürbar ab, und es wurde ein negativer

*2011 wieder
stärkerer
Zuwachs ...*

7 Die Schätzung basiert auf der aktuellen gesamtwirt-
schaftlichen Prognose der Bundesregierung. Danach wird
für 2010 ein Anstieg des BIP um real 3,4 % bzw. nominal
4,1 % erwartet (Mai 2010: +1,4 % bzw. +1,8 %). Für
2011 wird mit einem Zuwachs um real 1,8 % bzw. nomi-
nal 3,0 % gerechnet (Mai 2010: +1,6 % bzw. +2,4 %).
Ab 2012 soll das nominale Wachstum bei +2,8 % jährlich
liegen (Mai 2010: +2,9 %).

*... und weitere
Beschleunigung
2012*

Sondereffekt berücksichtigt.⁸⁾ Allerdings sind die Mindereinnahmen durch die einbezogenen Rechtsänderungen per saldo deutlich geringer als im laufenden Jahr. Für 2012⁹⁾ wird ein Zuwachs der Steuereinnahmen um knapp 5 % prognostiziert. Bei einem insgesamt ähnlichen Einfluss der Wirtschaftsentwicklung wie 2011 entfällt der genannte Sondereffekt zum guten Teil, und Rechtsänderungen wirken per saldo positiv. Die Steuerquote würde damit nach einem weiteren leichten Rückgang 2011 wieder auf 21,3 % im Jahr 2012 steigen.

*Beabsichtigte
Rechts-
änderungen
noch nicht
einbezogen*

Da die offiziellen Steuerschätzungen auf geltendem Recht basieren, wurden verschiedene Maßnahmen, die bis zum Jahresende verabschiedet werden sollen, noch nicht einbezogen (u. a. Kernbrennstoffsteuer, Luftverkehrsteuer, Abbau der Begünstigungen für das produzierende Gewerbe bei der Energie- und Stromsteuer, Neuregelung des Steuerabzugs für häusliche Arbeitszimmer). Insgesamt sollen sich dadurch ab 2011 Mehreinnahmen in einer Größenordnung von ½ % des Aufkommens ergeben.

*Deutliche
Mehr-
einnahmen
gegenüber
letzter
Prognose*

Im Vergleich zur letzten offiziellen Schätzung vom Mai wurden die Aufkommenserwartungen erheblich angehoben. Bereinigt um – quantitativ geringfügige – zwischenzeitliche Rechtsänderungen steigen die Mehreinnahmen von 15 ½ Mrd € im laufenden auf 23 ½ Mrd € im Jahr 2012. Ausschlaggebend für die Neueinschätzung sind die deutlich günstigeren gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten.

Bundshaushalt

Der Bundshaushalt verzeichnete im dritten Quartal ein Defizit von 16 ½ Mrd €. Die Verschlechterung gegenüber dem Vorjahr beläuft sich auf gut ½ Mrd € und ist damit deutlich niedriger als in den Vorquartalen. Die Einnahmen sanken um 3 ½ % (– 2 ½ Mrd €). Bei den Steuererträgen kam es infolge höherer Abführungen an den EU-Haushalt zu einem Rückgang um 2 % (– 1 ½ Mrd €). Weitere Belastungen von fast 1 ½ Mrd € resultierten daraus, dass wie in den Vorquartalen noch kein Eingliederungsbeitrag der BA vereinbart wurde. Die Ausgaben entwickelten sich ebenfalls rückläufig (– 2 % bzw. – 1 ½ Mrd €). Ausschlaggebend war der starke Rückgang bei den Zinsausgaben um 4 ½ Mrd €, der allerdings zum größten Teil aus einem vorzeitigen Abfluss für den Zinstermin Anfang Juli resultierte. Der Bund profitierte aber auch weiter von den außerordentlich günstigen Finanzierungsbedingungen. Deutlich gestiegen sind dagegen die Zahlungen an Sozialversicherungen.¹⁰⁾

*Nur noch leicht
gestiegenes
Defizit im
dritten Quartal*

⁸ Die Bundesregierung erwartet für 2010 ein 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 gut 3 ½ Mrd € im Jahr 2011 und der Rest im Jahr 2012).

⁹ Anders als bisher wurde auch die Prognose für das übernächste Jahr aktualisiert. Ab 2011 wird im November jeweils eine Schätzung für den mittelfristigen Planungszeitraum des darauffolgenden Jahres erstellt (z. B. Prognose für 2011 bis 2016 im November 2011), da die Informationen aufgrund einer Umstellung beim Aufstellungsverfahren für den Bundshaushalt künftig früher benötigt werden.

¹⁰ Vom Zuwachs um 2 ½ Mrd € entfielen infolge des Einmalzuschusses 2010 und höherer regulärer Zuführungen allein 1 ½ Mrd € auf den Gesundheitsfonds. Mehraufwendungen von je ½ Mrd € betrafen die BA und die gesetzliche Rentenversicherung.

*Defizit im
Gesamtjahr
erheblich
geringer als
veranschlagt*

Im Bundeshaushalt 2010 ist eine Nettokreditaufnahme von 80 Mrd € veranschlagt. Das Bundesfinanzministerium hatte bereits im Juni eine revidierte Einschätzung mit einem um 15 Mrd € günstigeren Ergebnis vorgelegt. Nach den ersten drei Quartalen beläuft sich das Defizit auf 43 Mrd €. Im letzten Jahr war im Schlussquartal ein Defizit von 10 Mrd € angefallen, das nun aber deutlich unterschritten werden sollte. So wird der Eingliederungsbeitrag der BA von fast 5 ½ Mrd € erst zum Jahresende vereinnahmt. Zugleich dürften auch die Zahlungen des Bundes an die BA im letzten Vierteljahr geringer ausfallen als vor Jahresfrist. Darüber hinaus ist nicht zuletzt ein deutlicher Ausgabenrückgang bei den Zinsen zu erwarten. Schließlich errechnet sich aus der jüngsten Steuerschätzung eine Verbesserung im Vorjahrsvergleich von 1 ½ Mrd €, die weitere Mehrbelastungen für den Gesundheitsfonds ausgleichen sollte. Im Gesamtjahr zeichnet sich damit im Vergleich zur Rechnung vom Juni ein um nochmals gut 15 Mrd € geringeres Defizit in einer Größenordnung von 50 Mrd € ab. Nach Abzug der Konjunkturkomponente und der finanziellen Transaktionen ergibt sich aus heutiger Sicht ein strukturelles Defizit in einer Größenordnung von weniger als 45 Mrd €, das damit rund 10 Mrd € niedriger liegt als noch im Juni erwartet.

*Für 2011
weitere
Verbesserung
zu erwarten*

Für den Bundeshaushalt 2011 ist nach der Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses nunmehr eine Netto-Kreditaufnahme von 48 ½ Mrd € vorgesehen. Gegenüber dem Kabinettsbeschluss vom Juli¹¹⁾ bedeutet dies eine Verringerung um 9 Mrd €. Den größten Beitrag hierzu liefern die Steuereinnahmen,



bei denen nach der Steuerschätzung vom November nun ein um 7 ½ Mrd € höheres Aufkommen veranschlagt ist. Außerdem sind insbesondere die Aufwendungen für den Arbeitsmarkt etwas niedriger angesetzt. Ohne Konjunkturkomponente und finanzielle Transaktionen dürfte sich ein strukturelles Defizit von gut 40 Mrd € ergeben. Insgesamt gesehen erscheint das Budget damit vorsichtig kalkuliert. Wenn zugleich die Entlastungen aus den Sparpaketen wie angekündigt erzielt werden, ist ein günstigeres Ergebnis nicht zuletzt bei den Steuerabführungen an den EU-Haushalt sowie bei den Ausgaben für Zinsen und für den Arbeitsmarkt zu erwarten.

¹¹ Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, August 2010, S. 66f.

*Umsetzung
der Schulden-
bremse zu
kritisieren*

Im Hinblick auf die neue Schuldenbremse ist kritisch zu beurteilen, dass offenbar bereits im ersten Jahr von einer konsequenten Umsetzung abgesehen wird. So war bei der Verabschiedung im Frühjahr 2009 angesichts erheblicher Unsicherheit über die weitere gesamtwirtschaftliche Entwicklung beschlossen worden, eine Übergangszeit bis 2016 einzuräumen, in der das strukturelle Defizit des Jahres 2010 in gleichmäßigen Schritten abzubauen ist. Da die krisenbedingten Belastungen für den Bundeshaushalt nun offenbar deutlich geringer ausfallen als befürchtet, ist der Ausgangswert und damit der Neuverschuldungsspielraum bis 2015 entsprechend niedriger anzusetzen. Nachdem die Bundesregierung im Sommer zu Recht einen aktualisierten Anpassungspfad zugrunde gelegt hat, soll die Aktualisierung auf einen nochmals niedrigeren Ausgangswert nunmehr offenbar unterbleiben. Dadurch ergeben sich für die kommenden Jahre höhere Verschuldungsspielräume, bei deren Ausnutzung die notwendige Konsolidierung – wie so oft – in guten Zeiten auf künftige Jahre verschoben würde. Der Schuldenstand könnte dann bis 2016 um gut 25 Mrd € höher ausfallen – mit entsprechenden Folgewirkungen für die Zinsbelastung künftiger Haushalte. Die klar dokumentierte Regelintention der neuen Schuldenbremse, die in der Währungsunion derzeit auch für andere Länder als Vorbild zur Sicherung tragfähiger Staatsfinanzen angesehen wird, würde damit gleich bei der ersten Anwendung in bedenklicher Weise übergangen und das Vertrauen in die langfristige Wirksamkeit der Reform entsprechend untergraben.

Die Extrahaushalte des Bundes verzeichneten im dritten Quartal wie im Vorjahr ein Defizit von insgesamt gut 1 Mrd €. Beim Investitions- und Tilgungsfonds kam es zu Nettoabflüssen von gut 1½ Mrd €. Vor allem für Investitionen der Länder und Gemeinden wurden reichlich 1 Mrd € ausgezahlt. Seit dem Frühjahr 2009 sind damit aber erst 3½ Mrd € oder gut ein Drittel des Gesamtvolumens von 10 Mrd € abgeflossen. Das gesetzliche Ziel eines Abrufs von mindestens der Hälfte der Mittel bis Ende 2009 wurde sehr deutlich verfehlt. Erneut zeigt sich hier die Schwierigkeit, staatliche Investitionen gezielt zu einer schnellen Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung einzusetzen. Beim Finanzmarktstabilisierungsfonds, dessen Hilfsmaßnahmen nur noch bis zum Jahresende beantragt werden können, wurde vor allem aus Erlösen für Garantieübernahmen ein Überschuss von ½ Mrd € erzielt. Die anderen Nebenhaushalte schlossen in der Summe erneut etwa ausgeglichen ab. Das Defizit der Extrahaushalte insgesamt dürfte bis zum Jahresende weiter anwachsen und könnte 2010 eine Größenordnung von 10 Mrd € erreichen, nach 22 Mrd € im Vorjahr.

Nebenhaushalte nochmals mit Defizit

Länderhaushalte¹²⁾

Auch im dritten Quartal stellte sich die Haushaltslage der Länder etwas besser dar als vor Jahresfrist. Das Defizit ging von gut 6 Mrd € im Vorjahr auf 5½ Mrd € zurück. Die Einnahmen legten dabei um 3½ % (2 Mrd €) zu. Allein die zunächst an die Länder fließenden

*Verbesserung
im dritten
Quartal
fortgesetzt*

¹²⁾ Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im zweiten Quartal 2010 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Oktober kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

Zahlungen des Investitions- und Tilgungsfonds erhöhten sich um 1 Mrd €. Im Zuge der wirtschaftlichen Belebung erholte sich auch das Steueraufkommen um 3 %. Gleichzeitig wurde bei den Ausgaben ein Anstieg um 2 % (knapp 1½ Mrd €) verzeichnet. Die Aufwendungen für Personal legten nicht zuletzt infolge von Entgeltanpassungen weiter zu, und auch bei den Sachinvestitionen und in geringerem Maße beim laufenden Sachaufwand waren Zuwächse zu verzeichnen. Die Zinsausgaben und die in der Regel verzögert an die Entwicklung des Steueraufkommens gekoppelten Schlüsselzuweisungen an die Kommunen waren hingegen weiter stark rückläufig.

Hohes Defizit im Gesamtjahr und kein wesentlicher Rückgang 2011 zu erwarten

Das Defizit der Länderhaushalte dürfte 2010 zwar merklich unter dem Ergebnis des Vorjahres (25 Mrd €) liegen. Ohne die 2009 kassenwirksam gewordene Rekapitalisierung der BayernLB (7 Mrd €) bleibt es trotz der nun erwarteten Steuermehreinnahmen jedoch auf einem nahezu unverändert hohen Niveau. Auch im kommenden Jahr besteht keine Aussicht auf einen wesentlichen Rückgang. Der erwartete Einnahmestieg dürfte durch deutliche Ausgabenzuwächse überlagert werden. So steigen die Personal- und laufenden Sachaufwendungen sowie die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden. Darüber hinaus ist insbesondere nach einem Urteil des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen¹³⁾ mit einer stärkeren Kostenbeteiligung am Ausbau der Kindertagesstätten zu rechnen.

Auf Grundlage der von Bund und Ländern vorgelegten Stabilitätsberichte stellte der Stabilitätsrat auf seiner zweiten Sitzung Mitte

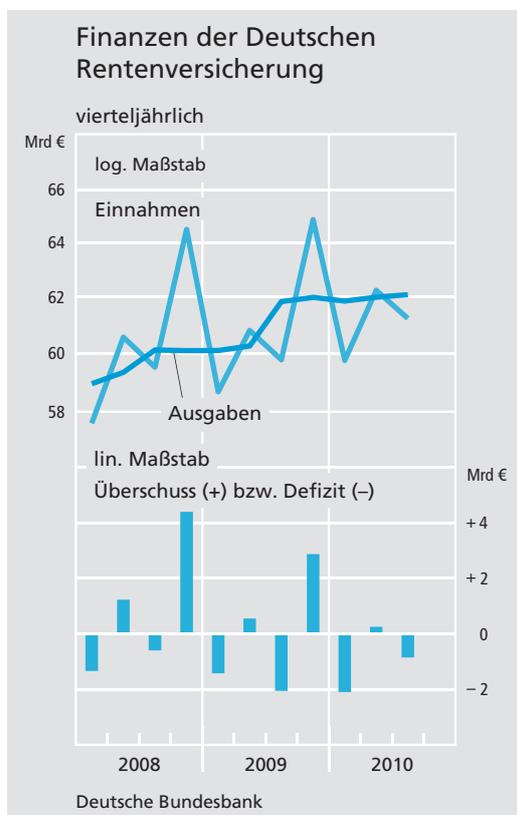
Oktober fest, dass es in vier der fünf Konsolidierungshilfe-Länder (Berlin, Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein) Anzeichen für eine drohende Haushaltsnotlage gibt.¹⁴⁾ Ein Evaluationsausschuss soll die Haushalte dieser Länder bis Mai 2011 einer vertieften Prüfung unterziehen, auf deren Basis der Stabilitätsrat einen Beschluss über das Vorliegen einer Haushaltsnotlage fällt und gegebenenfalls ein Sanierungsprogramm vereinbart. Die vereinbarten Konsolidierungshilfen sind grundsätzlich an den stufenweisen Abbau des – hinsichtlich Berechnungsmethode und Datenstand noch nicht abgestimmten – strukturellen Ausgangsdefizits geknüpft, um einen Aufschub der notwendigen Konsolidierung zu verhindern. Den betroffenen Ländern stehen umfangreiche Anstrengungen bevor. Aber auch für die anderen Länder mit hohen Defiziten ist es vor dem Hintergrund der aktuell günstigen Wirtschaftsaussichten sehr ratsam, ihre Haushalte schnell zu konsolidieren, selbst wenn die Übergangszeit bis Ende 2019 reicht. Mit einer baldigen Verankerung der Schuldenbremse in den Landesverfassungen und Ausführungsgesetzen, die auch verbindliche Regeln für die Übergangszeit vorsehen, könnte hierfür ein verlässlicher Rechtsrahmen geschaffen werden. Nach der Umsetzung in Schleswig-Holstein berät nun unter anderem auch der Hessische Landtag einen Entwurf für eine Verfassungsänderung. Diese lehnt sich eng an das Grundgesetz an, ist aber noch nicht mit Ausführungsbestimmun-

Drohende Haushaltsnotlage in Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein, ...

... aber auch in anderen Ländern schnelle und konsequente Umsetzung der Schuldenbremse angezeigt

¹³ Dieses Urteil ist zwar nur für Nordrhein-Westfalen bindend, dürfte aber aufgrund des in den meisten Landesverfassungen verankerten Konnexitätsprinzips auch für zahlreiche andere Länder einschlägig sein.

¹⁴ Siehe dazu die Pressemitteilung und die auf der Internetseite abgelegten Dokumente (http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Home/home_node.html).



gen verbunden. Außerdem fehlen klare Vorschriften für die Übergangszeit.¹⁵⁾

Sozialversicherungen¹⁶⁾

Rentenversicherung

Positive Beitragsentwicklung bei abgeschwächtem Ausgabenwachstum

In der gesetzlichen Rentenversicherung ergab sich im dritten Quartal ein Defizit von knapp 1 Mrd €, das ein Jahr zuvor allerdings noch mehr als doppelt so hoch ausgefallen war. Während die Einnahmen um 2 ½ % stiegen, legten die Ausgaben lediglich um ½ % zu. Die Pflichtbeiträge der Beschäftigten sind sogar um fast 3 % gegenüber dem Vorjahr gewachsen.¹⁷⁾ Auf der Ausgabenseite überstiegen die Rentenzahlungen ihren Vorjahrs-

wert nach der Nullanpassung zur Jahresmitte nur noch geringfügig (+½ %).

Ohne die Erweiterung der Schutzklausel wären die Rentenzahlbeträge in Westdeutschland um etwa ½ % gekürzt worden, weil hier die Pro-Kopf-Arbeitsentgelte im Jahr 2009 gesunken sind. Über die letzten Jahre hat die Schutzklausel bislang Rentenkürzungen im Umfang von 3,8 % in West- und 1,8 % in Ostdeutschland verhindert. Dies hat Mehrausgaben in der gesetzlichen Rentenversicherung von rund 8 Mrd € pro Jahr zur Folge, was etwa 0,8 Beitragssatzpunkten entspricht. In den kommenden Jahren sollen die rechnerischen Rentenerhöhungen so lange halbiert werden, bis die unterlassenen Rentenkürzungen nachgeholt sind, um die langfristigen Beitragssatzziele¹⁸⁾ einhalten zu können.

Schutzklausel hat erhebliche Mehrausgaben zur Folge

Im weiteren Jahresverlauf ist mit einer Fortsetzung der günstigen Einnahmen- wie auch der moderaten Ausgabenentwicklung zu rechnen. Trotz des bis Ende September kumulierten Defizits von gut 2 ½ Mrd € ist daher von einem Überschuss im Gesamtjahr auszugehen. Für das kommende Jahr stellt sich die Finanzlage allerdings wieder ungünstiger dar, weil die Rentenbeiträge für Bezieher von

Finanzielle Verschlechterung durch Sparpaket der Bundesregierung

¹⁵ Siehe dazu auch die Stellungnahme der Bundesbank zur Anhörung im Landtag unter <http://www.hessischer-landtag.de>.

¹⁶ Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung im zweiten Quartal 2010 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts September kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

¹⁷ Da die Pflichtbeiträge auch die mittlerweile deutlich unter ihr Vorjahrsniveau gesunkenen Beiträge bei Kurzarbeit umfassen, ist der auf die tatsächliche Entgeltentwicklung bezogene Beitragszufluss noch stärker gestiegen.

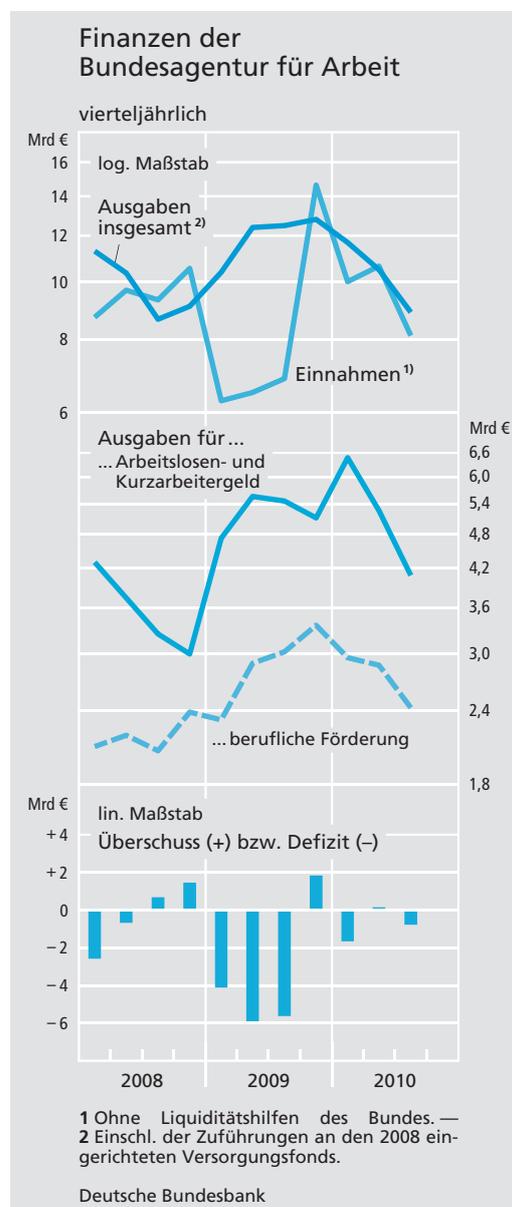
¹⁸ Bis 2020 soll der Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung nicht über 20 % und bis 2030 nicht über 22 % ansteigen.

Arbeitslosengeld II sowie Erstattungen des Bundes für einigungsbedingte Lasten im Umfang von zusammen gut 2 Mrd € zur Konsolidierung des Bundeshaushalts gestrichen werden. Auf längere Sicht steht dem aber eine finanzielle Entlastung der Rentenversicherung durch geringere Auszahlungen gegenüber. Im Übrigen wird damit verhindert, dass zukünftig Rentenzahlungen an Nichtbedürftige aufgestockt werden.

Bundesagentur für Arbeit

Deutliche finanzielle Verbesserung auch nach Bereinigung um Sondereffekte

Die Bundesagentur für Arbeit verzeichnete im dritten Vierteljahr ein Defizit von $\frac{3}{4}$ Mrd €, gegenüber einem Fehlbetrag von $5\frac{1}{2}$ Mrd € im entsprechenden Vorjahrsquartal. Allerdings ist das aktuelle Ergebnis dadurch verzerrt, dass auch im dritten Quartal noch keine Überweisungen an den Bund für den Eingliederungsbeitrag¹⁹⁾ erfolgten. Außerdem fiel der Bundeszuschuss in diesem Quartal um fast $\frac{1}{2}$ Mrd € höher aus als ein Jahr zuvor. Ohne diese Sondereffekte ging das Defizit um 3 Mrd € zurück. Die so bereinigten Einnahmen sind mit 13 % sehr kräftig gestiegen. Der starke Zuwachs der Beitragszuflüsse um 4 % hat hier nur den kleineren Teil erbracht. Bedeutender waren die Mehreinnahmen aus der Insolvenzgeldumlage nach der deutlichen Anhebung des Umlagesatzes für das laufende Jahr.²⁰⁾ Ohne den Eingliederungsbeitrag unterschritten die Ausgaben der BA ihren Vorjahrswert um 21%. Für das Arbeitslosengeld I, das Kurzarbeitergeld und für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (einschl. der hier erfassten, mittlerweile stark rückläufigen Erstattungen von Sozialbeiträgen bei Kurzarbeit) wurden im dritten Quartal jeweils



gut $\frac{1}{2}$ Mrd € weniger aufgewendet. Entgegen den Erwartungen blieben außerdem die Insolvenzgeldzahlungen sehr deutlich unter ihrem Vorjahrswert.

¹⁹ Der Eingliederungsbeitrag ist für das Haushaltsjahr auf $5\frac{1}{4}$ Mrd € festgelegt und wird 2010 nicht quartalsweise, sondern in einer Rate erst zum Jahresende überwiesen.

²⁰ Der Umlagesatz für das Insolvenzgeld ist für 2010 von 0,1% auf 0,41% angehoben worden. Damit sollten die beträchtliche Unterdeckung der Insolvenzgeldaushgaben im vergangenen Jahr ausgeglichen und außerdem die erwarteten Ausgaben in diesem Jahr finanziert werden.

*Zuschussbedarf
2010 deutlich
geringer als
erwartet*

Für die ersten neun Monate beläuft sich das Defizit der BA auf knapp 2 ½ Mrd €. Im „operativen“ Geschäft ist zum Jahresende nur noch mit einem leichten Fehlbetrag zu rechnen. Allerdings werden im restlichen Jahresverlauf die Überweisungen für den Eingliederungsbeitrag in Höhe von fast 5 ½ Mrd € fällig. Insgesamt ist somit zwar mit einem beträchtlichen Defizit für das Gesamtjahr zu rechnen, das aber niedriger als zuletzt von der BA selbst eingeschätzt (10 Mrd €) ausfallen könnte. 3 Mrd € können aus der Auflösung von Rücklagen beglichen werden. Der Rest wird einmalig durch einen Bundeszuschuss gedeckt. Ab 2011 erhält

die BA zum Defizitausgleich nur noch Darlehen, die in besseren Jahren zurückzuzahlen sind.

Anfang 2011 wird der Beitragssatz von 2,8 % auf 3,0 % angehoben. Die damit insgesamt erzielbaren Einnahmen und der reguläre Bundeszuschuss werden über den Konjunkturzyklus hinweg aber nur dann ausreichen, wenn die Aufwendungen – zum Beispiel für die aktive Arbeitsmarktpolitik – dauerhaft deutlich verringert werden. Anderenfalls wird die BA nicht in der Lage sein, künftige Bundesdarlehen durch Überschüsse in besseren Zeiten vollständig zu tilgen.

*Beitragssatz
von 3% nur bei
nachhaltigen
Einsparungen
ausreichend*