

Öffentliche Finanzen^{*)}

Staatlicher Gesamthaushalt

Das Krisenjahr 2009, aber auch das wachstumsstarke vergangene Jahr waren durch eine expansive Finanzpolitik, hohe staatliche Defizite und den sprunghaften Anstieg der Schuldenquote auf einen neuen historischen Höchststand gekennzeichnet. Nunmehr ist aber eine spürbare Verbesserung zu erwarten, sofern die Haushaltskonsolidierung wie geplant umgesetzt wird und sich neue Belastungen aus der Finanz- und Staatsschuldenkrise in engen Grenzen halten. So könnte im laufenden Jahr die Defizitquote unter 2 % sinken, nachdem sie 2010 auf 3,3 % gestiegen war. Hierbei spielt eine deutliche strukturelle Verbesserung eine große Rolle. Aber auch die fortgesetzte Konjunkturerholung leistet einen wichtigen Beitrag, der den Wegfall 2010 verzeichneter positiver Einmal-effekte (unter anderem Frequenzversteigerungserlöse) überkompensiert. Das geringere Defizit bei einem gleichzeitig relativ hohen nominalen BIP-Zuwachs führt für sich genommen zu einem Rückgang der Schuldenquote von dem Rekordniveau des Jahres 2010 (83,2 %) ¹⁾. Zusätzliche Schulden ergeben sich allerdings aus den europäischen Hilfsprogrammen für andere EWU-Staaten, und im Zusammenhang mit der Stützung von deut-

2011 verbessert sich die Lage der Staatsfinanzen

* 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 (prinzipiell haushaltsmäßigen) Abgrenzung berichtet.

¹ Darin enthalten sind Schulden im Zusammenhang mit der Stützung von Finanzinstituten seit 2008 von 13 ½ % des BIP. Diesen steht zwar zum guten Teil Finanzvermögen gegenüber. Allerdings sind damit erhebliche Risiken verbunden. Gleiches gilt für staatliche Garantien vor dem Hintergrund der Finanz- und Staatsschuldenkrise.

schen Finanzinstituten sind die Unsicherheiten weiter hoch.

Einnahmenquote kaum verändert

Die staatliche Einnahmenquote könnte sich 2011 nur wenig ändern. Die Aufkommenszuwächse durch die Anhebung der Beitragsätze der gesetzlichen Krankenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit (BA) und verschiedene Abgabenerhöhungen vor allem im Rahmen des Konsolidierungspakets des Bundes werden dabei insbesondere durch den Rückgang des Umlagesatzes für das Insolvenzgeld sowie Steuerausfälle infolge der verzögerten Wirkung früherer Entlastungen (insbesondere erweiterter Abzug von Versicherungsbeiträgen) zum guten Teil aufgewogen.

Ausgabenquote rückläufig aufgrund starken BIP-Wachstums und sinkender Transfers an Finanzinstitute

Die Ausgabenquote dürfte deutlich zurückgehen. Die positive Konjunktur verringert die Quote dabei vor allem über den Anstieg des BIP im Nenner. Außerdem sind derzeit keine weiteren größeren Vermögenstransfers zur Stützung von Finanzinstituten absehbar (2010 noch ½ % des BIP). Darüber hinaus sinken die Arbeitsmarktausgaben nicht nur konjunkturbedingt, sondern auch infolge strukturell niedrigerer Arbeitslosenzahlen, auslaufender Ausgabenerhöhungen im Zuge der Wirtschaftskrise und Einsparungen im Rahmen des Konsolidierungspakets des Bundes.

Weitere Verbesserung 2012 wegen gedämpfter Ausgabenentwicklung

Für das kommende Jahr ist derzeit ein weiterer Defizitrückgang angelegt. Dabei spielen aus heutiger Sicht Konjunktur- und Einmal-effekte nur noch eine geringe Rolle. Die Einnahmenquote dürfte weitgehend unverändert bleiben, während die Ausgabenquote nochmals sinkt. Hierbei sind die gedämpfte Entwicklung der Rentenausgaben und auch

strukturell weiter leicht rückläufige Arbeitsmarktausgaben von Bedeutung. Außerdem dürften die staatlichen Investitionen zurückgehen, da erst dann die – zeitlich stark verzögerten – investiven Konjunkturprogramme ausgelaufen sind und darüber hinaus der Konsolidierungsbedarf auf der kommunalen Ebene immer noch erheblich ist.

Am 13. April 2011 hat die Bundesregierung ihr aktualisiertes Stabilitätsprogramm vorgelegt, das den Anpassungspfad bis zum strukturellen Ausgleich des Gesamthaushalts im Jahr 2015 aufzeigt. Dabei liegen die gesamtwirtschaftliche Projektion vom Januar 2011 und eine von der Bundesregierung daran angepasste Fortschreibung der Steuereinnahmen zugrunde. Die Bundesregierung hat am 14. April 2011 eine aktualisierte Projektion der gesamtwirtschaftlichen Eckdaten veröffentlicht, die insgesamt etwas günstiger ausfällt. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund erscheint die Entwicklung mit Blick auf die für die Staatsfinanzen relevanten Größen (vor allem Bruttolöhne und -gehälter, privater Konsum in nominaler Betrachtung sowie Arbeitsmarkt) im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015 eher zurückhaltend veranschlagt. Gemäß dem Programm sinkt die Defizitquote 2011 auf 2 ½ % und geht in den Folgejahren schrittweise bis auf ½ % im Jahr 2015 zurück. Die im Sommer 2010 von der Bundesregierung vereinbarten Konsolidierungsmaßnahmen sind dabei mit nur leichten Anpassungen einbezogen, obwohl die Vorhaben zum Teil noch nicht spezifiziert sind.

Struktureller Ausgleich des staatlichen Gesamthaushalts bis 2015 geplant

Zu begrüßen ist, dass gemäß den Vorgaben im Defizitverfahren gegen Deutschland die

Eckwerte des aktualisierten Stabilitätsprogramms der Bundesregierung

Position	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Wachstum des realen BIP (in %)						
Stabilitätsprogramm April 2011	3,6	2,3	1,8	1 ½	1 ½	1 ½
Stabilitätsprogramm Januar 2010	1,4	2	2	2	–	–
Staatlicher Finanzierungssaldo (in % des BIP)						
Stabilitätsprogramm April 2011	– 3,3	– 2 ½	– 1 ½	– 1	– ½	– ½
Stabilitätsprogramm Januar 2010	– 5 ½	– 4 ½	– 3 ½	– 3	–	–
Struktureller Finanzierungssaldo (in % des BIP)						
Stabilitätsprogramm April 2011	– 2	– 2	– 1	– 1	– ½	– 0
Stabilitätsprogramm Januar 2010	– 4 ½	– 4	– 3	– 2 ½	–	–
Schuldenstand (in % des BIP)						
Stabilitätsprogramm April 2011	83,2	82	81	79 ½	77 ½	75 ½
Stabilitätsprogramm Januar 2010	76 ½	79 ½	81	82	–	–

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Deutsche Bundesbank

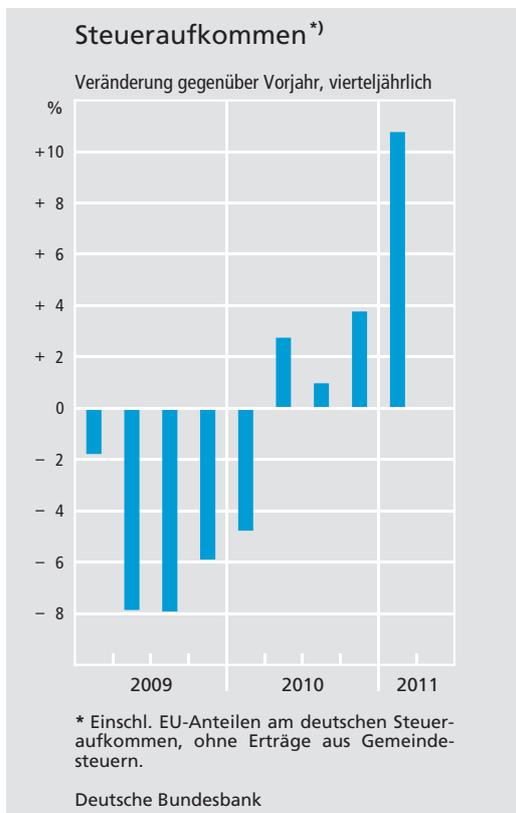
Strukturellen
Haushalts-
ausgleich zügig
erreichen

unerwartet günstigen Rahmenbedingungen nicht zu einer Aufweichung des finanzpolitischen Kurses, sondern zur Erreichung eines niedrigeren Defizitpfads genutzt werden sollen. Die durch den Ecofin-Rat im Dezember 2009 eingeräumte – bereits aus damaliger Sicht unverhältnismäßig lange – Frist bis zur Unterschreitung der 3 %-Grenze (2013) muss damit nicht ausgeschöpft werden (Zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euro-Gebiet siehe die Ausführungen auf S. 22 f.). Demgegenüber soll der Anpassungspfad zum Mittelfristziel wohl langsamer besritten werden, als es der Vorgabe des präventiven Arms des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts entspricht.²⁾ Dies erscheint nicht zuletzt mit Blick auf die Bestrebungen auf der EU-Ebene bedenklich, gerade auch diesen Teil des Paktes verbindlicher zu ma-

chen.³⁾ Insgesamt ist es von besonderer Bedeutung, dass die günstigere Entwicklung nicht zum Anlass genommen wird, den Konsolidierungskurs vor Erreichen des Mittelfristziels zu lockern. Kurs zu halten ist aufgrund der bedenklich hohen Staatsverschuldung geboten. Dies gilt angesichts der guten konjunkturellen Lage umso mehr. Auch bleibt immer weniger Zeit, um für die anstehenden

² Insgesamt wird die Nachvollziehbarkeit der Planung durch die Rundung der ausgewiesenen Werte erschwert. Grundsätzlich sieht der präventive Arm des Paktes vor, dass die strukturelle Defizitquote um in der Regel einen halben Prozentpunkt und in „guten Zeiten“ beschleunigt zurückzuführen ist, bis das Mittelfristziel erreicht ist. Gemäß Stabilitätsprogramm wird in den vier Jahren von 2011 bis 2014 allerdings nur eine strukturelle Verbesserung von insgesamt 1 ½ Prozentpunkten erreicht.

³ Zu den in der EU anstehenden Reformen im Bereich der öffentlichen Finanzen vgl.: Deutsche Bundesbank, Zu den Beschlüssen des Europäischen Rates zur künftigen Vermeidung und Bewältigung von Staatsschuldenkrisen, Monatsbericht, April 2011, S. 53 ff.



demographischen Belastungen vorzusorgen.⁴⁾ Darüber hinaus ist zu beachten, dass die neuen nationalen Haushaltsregeln grundsätzlich (annähernd) ausgeglichene Haushalte als verbindliche Obergrenzen und nicht als Zielwerte für die Neuverschuldung festlegen. Es ist daher sehr empfehlenswert, in „guten Zeiten“ ausreichende Sicherheitsabstände zu den Verfassungsgrenzen einzuhalten.⁵⁾

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Starker Anstieg der Steuereinnahmen im ersten Quartal

Die Steuererträge⁶⁾ nahmen im ersten Quartal 2011 gegenüber dem entsprechenden Vorjahrszeitraum um fast 11% zu (siehe oben stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 67).

Der kräftige Anstieg geht vor allem auf die günstige Wirtschaftsentwicklung, aber auch auf positive Sondereinflüsse zurück. Die Erträge aus den einkommensabhängigen Steuern legten um 11½% zu. Der starke Zuwachs bei der Lohnsteuer reflektiert vor allem die positive Entgeltentwicklung. Hinzu kommen leicht rückläufige Abzugsbeträge (Kindergeld, Altersvorsorgezulagen). Das Aufkommen aus den gewinnabhängigen Steuern stieg per saldo um 20%.⁷⁾ Bei der Körperschaftsteuer waren erhebliche Mehreinnahmen von einem krisenbedingt sehr niedrigen Vorjahrsniveau aus zu verzeichnen. Außerdem ging die Bedeutung der vom Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer abgesetzten Eigenheimzulage zurück, die hauptsächlich im März ausgezahlt wird und seit 2006 sukzessiv ausläuft. Auch die Einnahmen aus den verbrauchsabhängigen Steuern stiegen mit mehr als 9½% stark an. Der kräftige Zuwachs bei der Umsatzsteuer dürfte die Grunddynamik allerdings überzeichnen. Das Vorjahrsniveau war sehr niedrig, und die unterjährige Ent-

4 Vgl.: Deutsche Bundesbank, Demographischer Wandel und langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen in Deutschland, Monatsbericht, Juli 2009, S. 31 ff.

5 Vgl.: Deutsche Bundesbank, Zur Reform des deutschen Haushaltsrechts, Monatsbericht, Oktober 2007, S. 47 ff.; Deutsche Bundesbank, Zur Reform der Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, Monatsbericht, Mai 2009, S. 82 f.; J. Kremer und D. Stegarescu (2009), Neue Schuldenregeln: Sicherheitsabstand für eine stetige Finanzpolitik, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg., Heft 9, S. 630 ff.; sowie J. Kremer und K. Wendorff (2010), Für eine stetige Finanzpolitik: Konjunkturbereinigung und Berücksichtigung von Schätzfehlern, in: C. Kastrop, G. Meister-Scheufelen und M. Sudhof (Hrsg.), Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, 2010, S. 416 ff.

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

7 Dabei ist zu beachten, dass die Entwicklung bei den Einzelsteuern von einer einmaligen umfangreichen Körperschaftsteuererstattung, die mit gleich hohen Mehreinnahmen bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag einherging, verzerrt wird.

wicklung ist hier generell sehr volatil. Auch das Aufkommen aus den sonstigen Verbrauchsteuern wuchs deutlich, was aber insbesondere mit einer kassentechnischen Verschiebung bei der Versicherungsteuer und Vorzieheffekten bei der Tabaksteuer vor der Erhöhung im Mai zusammenhing.

*Deutlicher
Einnahmen-
anstieg im
laufenden Jahr
erwartet*

Für das Gesamtjahr wird gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung ein Aufkommensanstieg um 4 ½ % (inkl. Gemeindesteuern) erwartet.⁸⁾ Der Zuwachs reflektiert vor allem die günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung, aber auch den Wiederanstieg von dem noch gedrückten Niveau 2010 aus. Bei den Rechtsänderungen überwiegen die Effekte der verschiedenen Steuererhöhungen (insbesondere Kernbrennstoffsteuer, Luftverkehrssteuer, Tabaksteuer, Einschränkung von Begünstigungen bei Strom- und Energiesteuer) sowie der auslaufenden Eigenheimzulage die Mindereinnahmen in anderen Bereichen (insbesondere verzögerte Ausfälle durch erweiterten Abzug von Versicherungsbeiträgen). Gedämpft wird der Zuwachs dadurch, dass umfangreiche Steuererstattungen im Zusammenhang mit Gerichtsurteilen einbezogen sind.⁹⁾

*Auch
perspektivisch
deutlicher
Anstieg*

Für 2012 wird mit einem beschleunigten Einnahmenwachstum um 5 ½ % gerechnet. Die relevanten makroökonomischen Eckwerte verbessern sich weiter, der Einfluss von Rechtsänderungen ist erneut positiv (vor allem Auslaufen von Eigenheimzulage und Abschreibungsbegünstigungen im Rahmen des Konjunkturpakets I), und die angesprochenen Steuererstattungen entfallen größtenteils. Im mittelfristigen Planungszeitraum

Steueraufkommen

Steuerart	1. Vierteljahr		Schätzung für 2011 ^{1) 2)}	
	2010	2011	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
Steuereinnahmen insgesamt ²⁾	111,2	123,1	+ 10,8	+ 4,4
darunter:				
Lohnsteuer	30,3	32,5	+ 7,3	+ 5,1
Gewinnabhängige Steuern ³⁾	14,9	17,9	+ 20,0	+ 2,3
davon:				
Veranlagte Einkommensteuer	6,2	6,8	+ 9,7	- 9,6
Körperschaftsteuer	2,0	2,5	+ 27,4	+ 11,8
Kapitalertragsteuer ⁴⁾	6,8	8,6	+ 27,3	+ 14,0
Steuern vom Umsatz ⁵⁾	42,9	47,4	+ 10,5	+ 4,1
Energiesteuer	4,4	4,5	+ 0,3	+ 0,5
Tabaksteuer	2,5	2,9	+ 17,5	- 0,4

1 Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2011. — 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

bis 2015 wird dann ein jahresdurchschnittlicher Anstieg um gut 3 ½ % prognostiziert, wobei Rechtsänderungen und Sonderfaktoren keine nennenswerte Rolle spielen. Die Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) erhöht sich von 21,2 % im Jahr 2010 auf 22,3 % im Jahr 2015. Der Fiscal drag trägt dazu etwa einen halben Prozentpunkt oder 11 ½ Mrd € bei, wenn man hier neben

⁸ Die Schätzung basiert auf der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Prognose der Bundesregierung. Danach wird für 2011 ein Anstieg des BIP um real 2,6 % bzw. nominal 3,5 % erwartet (November 2010: 1,8 % bzw. 3,0 %). Für 2012 liegen die entsprechenden Zuwächse bei 1,8 % bzw. 3,5 % (November 2010: nominal 2,8 %). In der mittleren Frist bis 2015 wird ein nominales Wachstum von jährlich 3,0 % angenommen.

⁹ Ausfälle erwartet die Bundesregierung vor allem in Verbindung mit der Rechtssache Meilicke (Berücksichtigung ausländischer Körperschaftsteuerzahlungen bei der Besteuerung von Dividenden im 2001 abgeschafften Anrechnungsverfahren). Diese sind für 2011 mit gut 3 ½ Mrd € und für 2012 mit knapp 1 ½ Mrd € veranschlagt.

den positiven Aufkommenswirkungen der Einkommensteuerprogression auch die unterdurchschnittliche Entwicklung wegen der weitgehenden Preisunabhängigkeit der speziellen Verbrauchsteuern berücksichtigt.

Mehreinnahmen gegenüber früheren Erwartungen

Im Vergleich zur letzten mittelfristigen Steuerschätzung vom Frühjahr 2010 haben sich die zugrunde liegenden gesamtwirtschaftlichen Eckwerte ganz erheblich verbessert, und auch gegenüber dem letzten Herbst wurden die diesbezüglichen Erwartungen angehoben. Darüber hinaus wurden zwischenzeitlich Rechtsänderungen – vor allem im Rahmen des Konsolidierungspakets des Bundes – beschlossen, die ab 2011 per saldo jährliche Mehreinnahmen von 3 Mrd € bis 4 Mrd € erbringen sollen. Diese beiden Faktoren erklären den weit überwiegenden Teil der Aufwärtsrevisionen gegenüber der Steuerschätzung von Mai 2010 und einen guten Teil der Korrekturen gegenüber November 2010. Verglichen mit Mai 2010 lagen die Einnahmen für das Jahr 2010 um 20½ Mrd € (¾ % des BIP) höher. Die Korrekturen für die einzelnen Jahre steigen danach weiter an, und die Schätzung für das Jahr 2014 liegt um 49 Mrd € (1¾ % des BIP) über den Ansätzen vom vergangenen Mai. Im Vergleich zur Prognose vom Herbst 2010 steigt das Plus von 5 Mrd € für 2010¹⁰ auf 21½ Mrd € für 2012.

Bundshaushalt

Defizitrückgang zu Jahresbeginn ...

Im ersten Quartal 2011 sank das Defizit im Bundshaushalt gegenüber dem Vorjahr um 2½ Mrd € auf 19 Mrd €. Die Einnahmen waren dabei um 7 % höher als vor Jahresfrist (4½ Mrd €), wobei das Steueraufkommen

ausgesprochen kräftig um 11½ % (6 Mrd €) stieg. Rückläufig waren dagegen die nichtsteuerlichen Einnahmen, was im Wesentlichen auf die geringere Gewinnausschüttung der Bundesbank zurückzuführen ist. Die Ausgaben wuchsen um 2½ % (2 Mrd €). Den größten Einzelbeitrag hierzu leisteten um 1 Mrd € höhere Zahlungen an die defizitäre BA, die zu Beginn des Vorjahres zum Teil noch Rücklagen einsetzen konnte. Aber auch die Zahlungen an die Postpensionskasse fielen deutlich höher aus als vor Jahresfrist. Rückläufig waren dagegen insbesondere die Ausgaben für das Arbeitslosengeld II, vor allem infolge der Streichung des Rentenbeitrags für die Leistungsempfänger.

Der Defizitrückgang sollte sich im weiteren Jahresverlauf fortsetzen, obwohl die Entlastung aus der Frequenzversteigerung vom Mai 2010 im Umfang von 4½ Mrd € entfällt. Insgesamt zeichnet sich somit eine deutliche Unterschreitung des veranschlagten Defizits von gut 48½ Mrd € ab. So wird schon nach der jüngsten Steuerschätzung der Ansatz für das Steueraufkommen um 8 Mrd € übertroffen. Weiterhin lässt die günstiger als erwartete Entwicklung am Arbeitsmarkt Entlastungen beim Defizitausgleich der BA sowie bei den Leistungen für Langzeitarbeitslose von rund 5 Mrd € möglich erscheinen. Auch bei den Zinsen und Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen dürften die Ausgaben spürbar niedriger als veranschlagt liegen, sodass die Mindereinnahmen von fast 1 Mrd € beim

... sollte sich weiter fortsetzen und deutliche Unterschreitung des Haushaltsansatzes ermöglichen

¹⁰ Die Revision für 2010 erklärt sich im Wesentlichen damit, dass die Einnahmen aus den – grundsätzlich sehr volatilen – gewinnabhängigen Steuern im Endquartal 2010 unerwartet hoch ausgefallen waren.

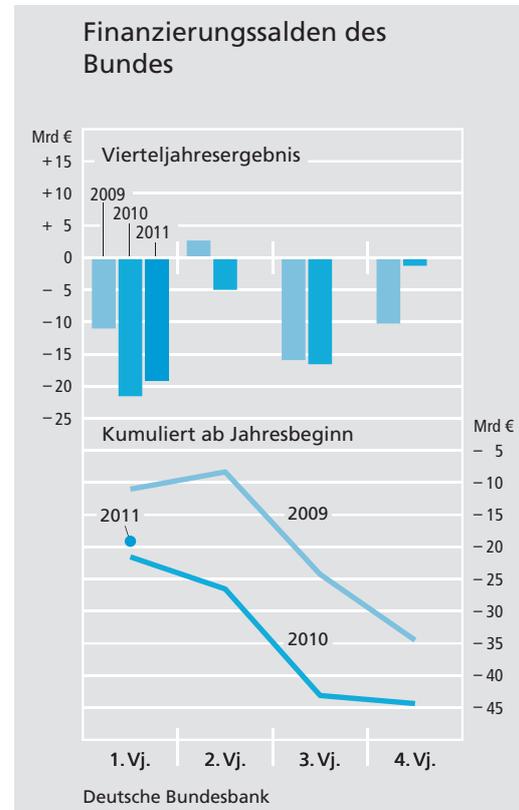
Bundesbankgewinn weit mehr als ausgeglichen werden dürften. Alles in allem scheint letztlich ein Defizit in einer Größenordnung von 30 Mrd € erreichbar, nach 44 ½ Mrd € im Jahr 2010.

*Eckwerte-
beschluss vom
März für den
Haushalt
2012 ...*

Um die Vorgaben der Schuldenbremse besser einhalten zu können, hat die Bundesregierung das Haushaltsaufstellungsverfahren grundlegend geändert. Bisher wurden regelmäßig im Frühjahr Budgetplanungen von den einzelnen Ministerien eingereicht und in Verhandlungen angepasst, um finanzpolitische Zielvorgaben möglichst einzuhalten. Erstmals wurde nun Mitte März 2011 auf der Grundlage der gesamtwirtschaftlichen Projektion des Jahreswirtschaftsberichts vom Januar ein Eckwertebeschluss gefasst, der den Ausgabenrahmen der einzelnen Ministerien klar festlegt, den diese für den Kabinettsbeschluss zum Haushalt 2012 und zum mittelfristigen Finanzplan bis 2015 Anfang Juli ausfüllen.

*... mit voraus-
sichtlich
deutlicher
Rückführung
des struk-
turellen Defizits*

Insbesondere gestützt auf deutlich höher als im Finanzplan vom Sommer 2010 veranschlagte Steuereinnahmen soll die Neuverschuldung 2012 nunmehr auf 31 ½ Mrd € beschränkt werden, gegenüber 40 Mrd € nach altem Planungsstand. In den Folgejahren wird diese Verbesserung fortgeschrieben, sodass 2014 jetzt eine Nettokreditaufnahme von 15 ½ Mrd € vorgesehen ist. Für 2015 wird dann nur noch eine kleinere Rückführung auf 13 ½ Mrd € in Aussicht gestellt. Die angestrebte Entwicklung des für die Schuldenbremse maßgeblichen strukturellen Defizits lässt sich dabei nur näherungsweise ableiten, da keine Angaben zu den abzusetzenden finanziellen Transaktionen vorliegen. Aller-



dings dürfte der unterstellte Nettoeffekt gering sein. Für die Konjunkturkomponenten sind sogar 2015 noch leicht negative Wirkungen auf das Budget unterstellt.¹¹⁾ Insgesamt wird mit den Rahmendaten eine deutliche Verringerung des Strukturdefizits ausgewiesen. Bis zum Endjahr 2015 würde die ab 2016 anzuwendende Verfassungsgrenze von 0,35 % des BIP damit annähernd erreicht sein.

Insgesamt erscheinen die Zielwerte des Eckwertebeschlusses durchaus erreichbar und

¹¹ Vgl. zu einer ausführlichen Kritik an der verwendeten Methode: Deutsche Bundesbank, Anforderungen an die Konjunkturberichterstattung im Rahmen der neuen Schuldenregel, Monatsbericht, Januar 2011, S. 59ff. Auch bei einer Anhörung des Haushaltsausschusses des Bundestages am 21. März 2011 wurde das zugrunde gelegte Konjunkturberichterstattungsverfahren überwiegend kritisch gesehen, vgl.: www.bundestag.de.

*Eckwerte aus
heutiger Sicht
nicht ehrgeizig*

sollten bei konsequenter Umsetzung des angekündigten Konsolidierungsvolumens vor dem Hintergrund der sich weiter verbessernden gesamtwirtschaftlichen Erwartungen sogar spürbar unterschritten werden. Auf der Einnahmenseite wird für die Jahre 2012 bis 2015 nach der aktualisierten Steuerschätzung ein Mehraufkommen gegenüber den derzeitigen Ansätzen zwischen 4 ½ Mrd € und 6 ½ Mrd € pro Jahr erwartet. Allerdings erscheint es insbesondere wegen der bisher fehlenden internationalen Abstimmung fraglich, ob das ab 2012 von der Bundesregierung veranschlagte Aufkommen von 2 Mrd € aus einer Finanzmarktsteuer erzielt werden wird. Weiterhin wurde die im letzten Finanzplan für 2014 eingestellte globale Minderausgabe von fast 5 Mrd € noch nicht aufgelöst und ins Jahr 2015 fortgeschrieben. Hier besteht mit hin noch ein gewichtiger Konkretisierungsbedarf.¹²⁾

*Deutlicher
Sicherheits-
abstand zur
Schuldengrenze
einzuplanen*

Mit der neuen verfassungsmäßigen Schuldenbremse wurde eine wesentlich striktere Defizitobergrenze festgelegt als zuvor. Vor diesem Hintergrund scheint es unverzichtbar, einen größeren Sicherheitsabstand zwischen dem Defizitziel und dem zulässigen Maximalwert vorzusehen, um nicht bei einer unerwartet ungünstigen Entwicklung des BIP oder anderen negativen Schocks prozyklisch wirkende Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen zu müssen.¹³⁾

*Obergrenze
für Defizit-
abbaupfad
sachgerecht
festlegen*

Ein solcher Sicherheitsabstand sollte aber nicht dadurch geschaffen werden, dass die Obergrenze durch eine problematische Auslegung gedehnt wird. Gerade dies scheint allerdings angelegt zu sein, da in den derzeitigen

Planungen als Ausgangspunkt der Obergrenze für den strukturellen Defizitabbaupfad von 2011 bis 2016 – entgegen der Intention der Schuldenbremse – ein veralteter und deutlich überhöhter Schätzwert für das strukturelle Defizit des Jahres 2010 verwendet wird. Hierdurch ergeben sich zusätzliche Verschuldungsspielräume von kumuliert rund 50 Mrd €. ¹⁴⁾ Diese schlagen sich auch dann potenziell in einer höheren Verschuldung nieder, wenn sie am aktuellen Rand nicht ausgeschöpft werden, da dann grundsätzlich eine Gutschrift auf dem Kontrollkonto erfolgt, die zur Kompensation von unerwarteten Defiziten im Haushaltsvollzug in kommenden Jahren herangezogen werden kann. Angezeigt wäre es dagegen, die Obergrenzen für den Defizitabbaupfad am Ist-Ergebnis 2010 auszurichten. Die Defizite gemäß dem Eckwertebeschluss liegen in der Nähe der so berechneten Werte. Nicht zuletzt die günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sollten dann genutzt werden, um zügiger die ab 2016 geltenden Vorgaben der Schuldenbremse zu erreichen und dabei auch möglichst frühzeitig einen Sicherheitsabstand zu den verfassungsmäßigen Obergrenzen aufzubauen. Die Erfahrungen zeigen, dass in guten

¹² Die nach dem Eckwertebeschluss getroffene Vereinbarung auf EU-Ebene, von 2013 bis 2017 jährlich 4 ½ Mrd € als Eigenkapital an den ESM zu zahlen, erhöht zwar die Nettokreditaufnahme und das finanzstatistische Defizit. Sie ist allerdings im Hinblick auf sowohl das VGR-Defizit als auch die daran angelehnte verfassungsmäßige Schuldenobergrenze des Bundes unerheblich, da der Vorgang als finanzielle Transaktion erfasst und damit außerhalb der Schuldenbremse abgewickelt werden soll. Sollte es aber zu Ausfällen kommen, müssten Belastungen innerhalb der Schuldengrenze getragen werden.

¹³ Vgl. dazu auch die Literaturstellen in Fußnote 5.

¹⁴ Vgl. dazu: Stellungnahme der Bundesbank anlässlich der Anhörung des Haushaltsausschusses am 21. März 2011 unter www.bundestag.de. Auch der Bundesrechnungshof fordert in diesem Zusammenhang eine Anknüpfung der Obergrenze bis 2016 am Ist 2010.

Zeiten regelmäßig ein zu wenig ambitionierter Kurs eingeschlagen wurde und dies dann im weiteren Verlauf die Regeleinhaltung erschwerte. Dieser Fehler sollte gerade vor dem Hintergrund der gehärteten Verschuldungsgrenze unbedingt vermieden werden.

Übernahme von Belastungen unter Umgehung der Schuldenbremse vermeiden

Auch sollten finanzielle Transaktionen im Rahmen der Schuldenbremse konsistent berücksichtigt werden. Exemplarisch lässt sich dies an den Finanzbeziehungen zur BA verdeutlichen. So wurde mit den vom Verfassungsgericht vorgegebenen Reformen im Bereich des Arbeitslosengeld II eine stufenweise Übernahme der bisher von den Kommunen getragenen Kosten der Grundsicherung im Alter und bei eingeschränkter Erwerbsfähigkeit in Höhe von derzeit jährlich 4 Mrd € durch den Bund vereinbart. Zur Finanzierung sollen die 2007 eingeführten umsatzsteuerfinanzierten Zuweisungen an die BA bis 2014 faktisch halbiert werden, was deren strukturelle Finanzlage verschlechtert. Bei möglichen daraus resultierenden BA-Defiziten wäre zu prüfen, ob entsprechende Ausgleichszahlungen des Bundes, die im Haushalt als Darlehen veranschlagt und insofern als finanzielle Transaktion nicht bei der Schuldenregel berücksichtigt werden, tatsächlich noch den Charakter einer finanziellen Transaktion im Sinne eines damit verbundenen Aufbaus von rentierlichem Finanzvermögen haben. Die gegenwärtige Ausgestaltung als unbefristete und unverzinsliche Darlehen – bei gleichzeitiger erheblicher Kürzung regulärer Zuweisungen – deutet bereits auf einen Transfercharakter hin, womit eine Anrechnung auf die Ausschöpfung der Schuldengrenze angezeigt scheint. Zumindest wäre zu gewährleisten, dass etwaige künftige Schuldenerlasse

oder -übernahmen generell als Ausgaben angerechnet werden, die den anderweitigen Verschuldungsspielraum entsprechend verringern.

Die Nebenhaushalte des Bundes verzeichneten im ersten Quartal 2011 ein Defizit von 1 Mrd €, nach einem Fehlbetrag von 1½ Mrd € vor Jahresfrist. Nach dem grundsätzlichen Ende der Hilfeperiode wies der Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) einen leichten Überschuss aus Gebühren für fortbestehende Garantien aus. Anfang 2010 ergab sich noch ein negativer Saldo von 1½ Mrd €. Das Defizit des zur Bekämpfung der Konjunkturkrise 2009 eingerichteten Investitions- und Tilgungsfonds (ITF), der insbesondere bis Ende 2010 begonnene staatliche Investitionen finanzieren soll, betrug im ersten Quartal 1½ Mrd € (Vorjahrszeitraum: ½ Mrd €). Die Defizitzunahme gründete auf höheren Mittelabrufen für Investitionen der Länder und Gemeinden sowie auf dem Entfallen einer Zuführung aus dem Bundesbankgewinn zur Tilgung, da dieser den – 2011 auf 3 Mrd € abgesenkten – für den Bundeshaushalt vorbehaltenen Betrag nicht überschritten hat. Im Gesamtjahr 2010 wiesen die Extrahaushalte ein Defizit von 7½ Mrd € auf. Im laufenden Jahr dürfte insbesondere die inzwischen angelaufene Rückzahlung von SoFFin-Kapitalzuführungen in einer Größenordnung von 10 Mrd € die noch ausstehenden Mittelabrufe beim ITF deutlich übersteigen. Insgesamt ist aus heutiger Sicht mit einem merklichen Überschuss der Extrahaushalte zu rechnen.¹⁵⁾

Extrahaushalte mit Defizit zu Jahresbeginn, aber deutlicher Überschuss im Gesamtjahr absehbar

15 Nicht einbezogen sind die Transaktionen der Abwicklungsanstalten.

Länderhaushalte¹⁶⁾

Weiterer
Rückgang
des Defizits
im ersten
Quartal 2011, ...

Das Defizit der Kernhaushalte der Länder halbierte sich im ersten Quartal gegenüber dem Vorjahrszeitraum von gut 7 Mrd € auf 3 ½ Mrd €. Die Verbesserung gründete auf dem kräftigen Anstieg der Einnahmen um 9 % (5 ½ Mrd €), maßgeblich infolge des starken Steueraufkommenszuwachses (+9 ½ %). Die Zuflüsse aus dem ITF legten sogar noch stärker zu. Die Ausgaben stiegen mit 2 ½ % (gut 1 ½ Mrd €) deutlich geringer. Während die Entwicklung bei den Personalaufwendungen vor Inkrafttreten der jüngsten Entgeltanhebungen noch vergleichsweise verhalten blieb (+1 ½ %), wuchsen der laufende Sachaufwand (+3 %) und insbesondere die Investitionsausgaben insgesamt (+7 %) merklich stärker.

... gleichwohl
keine
wesentliche
Verbesserung
im Gesamtjahr
zu erwarten

Trotz der günstigen Wirtschaftsentwicklung und damit verbundener Steuermehreinnahmen ist für das Gesamtjahr noch keine wesentliche Verbesserung gegenüber 2010 absehbar. Grund dafür sind eine gegenüber dem Jahresauftakt voraussichtlich geringere Steueraufkommensdynamik im weiteren Jahresverlauf und Belastungen durch Ausgabenzuwächse etwa beim laufenden Sachaufwand, aus dem ab dem Frühjahr wirkenden jüngsten Tarifabschluss, der in zahlreichen Ländern gleichzeitig auf die Beamten und Versorgungsempfänger übertragen wurde, sowie durch Zuweisungen an die Kommunen. Die teilweise im ersten Quartal noch nicht abgeschlossenen Planungen sahen für das laufende Jahr insgesamt ein gegenüber dem vorläufigen Ist 2010¹⁷⁾ um 4 Mrd € höheres Defizit von 26 ½ Mrd € vor. Bei Einrech-

nung der Mehreinnahmen aus der jüngsten Steuerschätzung (rd. 6 Mrd € gegenüber dem zumeist berücksichtigten Stand vom November 2010) ist aber ein deutlich günstigeres Ergebnis bis hin zu einer – allerdings nur leichten – Verbesserung gegenüber dem Vorjahr zu erwarten. Im Widerspruch zu der sehr günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sehen einige Länder, darunter auch Nordrhein-Westfalen ungeachtet des Verfassungsgerichtsurteils zum Nachtragshaushalt 2010,¹⁸⁾ Überschreitungen der regulären Verschuldungsgrenzen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vor.

Wie für die Empfänger von Konsolidierungshilfe (vgl. dazu die Ausführungen auf S. 74f.) wäre es auch für die anderen Länder angezeigt, die derzeit sehr günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung für einen zügigen Abbau der hohen Defizite zu nutzen und zugleich die neuen Schuldenregeln schnell umzusetzen. Entsprechende Bestimmungen sollten in den Landesverfassungen – und nicht nur in den Landeshaushaltsordnungen¹⁹⁾ –

*Konsequenter
Defizitabbau
absichern*

¹⁶ Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im letzten Quartal 2010 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts April 2011 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

¹⁷ Aus der Umsetzung des Urteils des Verfassungsgerichtshofs zum nordrhein-westfälischen Nachtragshaushalt 2010 dürfte sich noch eine Verringerung des Wertes um 1 ½ Mrd € ergeben.

¹⁸ Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank, Auswirkungen des Urteils zum nordrhein-westfälischen Nachtragshaushalt 2010, Monatsbericht, April 2011, S. 10f.

¹⁹ So findet sich in der Koalitionsvereinbarung der neuen Mehrheitsfraktionen in Baden-Württemberg nur der Hinweis auf die Vorgaben des Grundgesetzes, nicht aber auf die strenge Schuldengrenze der Landeshaushaltsordnung. Diese sieht die Tilgung von in der Krise aufgenommenen Krediten vor und verhindert schon vor 2020 das Anhäufen weiterer Schulden, um zukünftige Steuerzahler nicht zusätzlich zu belasten.

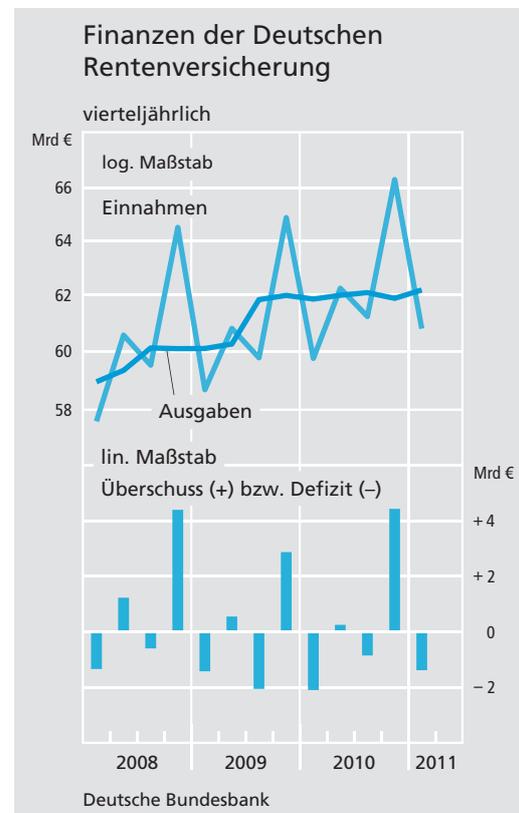
verankert und mit verbindlichen Mindestanpassungspfaden kombiniert werden, die gezielt auf eine schnelle Haushaltskonsolidierung hinwirken.

Sozialversicherungen²⁰⁾

Rentenversicherung

*Vermindertes
Defizit im
ersten Quartal*

Die gesetzliche Rentenversicherung verzeichnete im ersten Quartal 2011 ein Defizit von fast 1½ Mrd €. Gegenüber dem gleichen Vorjahrszeitraum (- 2 Mrd €) hat sich die Finanzlage aber verbessert. Zwar sind die Einnahmen mit gut 1½ % deutlich schwächer gestiegen als in den Vorquartalen, doch wuchsen die Ausgaben mit ½ % noch langsamer. Die Pflichtbeiträge der Beschäftigten haben mit gut 4 % kräftig zugenommen. Dem standen allerdings um über ein Drittel verminderte Beitragseinnahmen für Arbeitslose gegenüber – nicht nur aufgrund der verbesserten Arbeitsmarktlage, sondern zu einem großen Teil auch als Folge der im Rahmen des Konsolidierungspakets des Bundes gestrichenen Rentenbeiträge für Bezieher von Arbeitslosengeld II. In der Summe sind die Beitragseinnahmen um 2½ % gestiegen. Dagegen gingen die Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt nicht über ihr Vorjahrsniveau hinaus, weil sie unter anderem entsprechend der – leicht negativen – Lohn- und Gehaltsentwicklung im Vorvorjahr (2009) fortgeschrieben werden. Die Rentenausgaben überstiegen im ersten Quartal ihren Vorjahrswert kaum. Dies beruht auf der Nullanpassung zur Mitte des letzten Jahres und auf einer immer noch sehr schwach zunehmenden Anzahl der Renten.



Kräftige Zuwächse gab es dagegen bei den von der Rentenversicherung zu zahlenden Beiträgen zur Krankenversicherung der Rentner, nachdem deren allgemeiner Beitragssatz zum Jahresanfang von 14,9 % auf 15,5 % angehoben worden war.

Für das Gesamtjahr 2011 zeichnet sich entgegen den ursprünglichen Erwartungen erneut ein Überschuss der gesetzlichen Rentenversicherung ab. Die Renten werden zum 1. Juli 2011 um 0,99 % angehoben. Dabei wurde die sich rechnerisch ergebende Anpassung halbiert, um einen ersten Teil der Finanzwirkungen von in den vergangenen Jahren

2011 Überschuss möglich

²⁰ Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung im vierten Quartal 2010 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts März kommentiert. Neuere Daten liegen nicht vor.

Konsolidierungshilfsländer – Zunächst wenig ambitionierte Auflagen für die Defizitrückführung

Bei den Beratungen zur Einführung der Schuldenbremse hatten einige Länder schon vor dem Ausbruch der Finanzkrise auf besondere Schwierigkeiten hingewiesen, ihre Haushalte ab 2020 ohne Neuverschuldung auszugleichen. Mit Artikel 143 d Grundgesetz wurde eine Grundlage geschaffen, den fünf sehr hoch verschuldeten Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein in der Übergangszeit von 2011 bis einschließlich 2019 Konsolidierungshilfen zu gewähren. Den Gesamtbetrag von jährlich 800 Mio € – davon 300 Mio € für Bremen, 260 Mio € für das Saarland und je 80 Mio € für die drei weiteren Empfänger – finanzieren Bund und Länder (einschl. der Hilfeempfänger) je zur Hälfte; die Beiträge der einzelnen Länder werden aus dem Umsatzsteueraufkommen einbehalten. Zugleich setzt die Auszahlung der Hilfen grundsätzlich die Einhaltung von Konsolidierungsaufgaben voraus, die in Verwaltungsvereinbarungen mit den fünf Ländern konkretisiert sind.

Nach einem langen Verhandlungsprozess wurden bis Mitte April diese Verwaltungsvereinbarungen unterzeichnet, sodass die Hilfszahlungen wie geplant Mitte 2011 starten können. Die jährlich bis zum vollständigen Abbau der strukturellen Haushaltsdefizite im Jahr 2020 gleichmäßig sinkenden Obergrenzen wurden für Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein individuell festgelegt. Die Ausgangsbasis dafür bildet jeweils der um finanzielle Transaktionen und konjunkturelle Einflüsse sowie ausstehende Abrechnungen aus den verschiedenen Stufen des Finanzausgleichs bereinigte Finanzierungssaldo der Kernhaushalte und der mit Kreditermächtigungen ausgestatteten Extrahaushalte aus dem Jahr 2010. Das Konjunkturbereinigungsverfahren lehnt sich wie beim Bund an die im Rahmen der EU-Haushaltsüberwachung verwendete Methode an.

Allerdings wurde das strukturelle Ausgangsdefizit nicht mit dem Ist-Ergebnis des Steueraufkommens

errechnet, sondern auf der Basis von veralteten Landesdaten (Stand: Steuerschätzung vom Mai 2010). Die Mehreinnahmen der Ländergesamtheit gegenüber diesem Planungsstand von 7½ Mrd € (2½ % der Gesamtausgaben) werden 2010 einmalig vollständig als konjunkturbedingt gewertet und lassen damit den Ausgangswert des Strukturdefizits beträchtlich höher ausfallen. Bei der Haushaltsaufstellung in den Folgejahren werden sie hingegen größtenteils als strukturell klassifiziert und verringern damit kurzfristig den Konsolidierungsdruck erheblich. Somit besteht – ebenso wie bei der „Sprungchance“ auf Bundesebene¹⁾ – die Gefahr, dass eine besonders günstige Phase zum Defizitabbau weitgehend ungenutzt verstreicht und die letztlich unvermeidbaren harten Einschnitte aufgeschoben werden. Gerade vor diesem Hintergrund wäre es äußerst kritisch zu sehen, wenn der Stabilitätsrat, der eine Verfehlung von Defizitabbauzielen mit Entzug der Konsolidierungshilfen sanktionieren kann, etwaige Überschreitungen der jeweiligen Defizitobergrenzen auch noch durch länderspezifische Sondereffekte und Ausnahmesituationen exkulpiert sollte.

Die zusätzlichen Verschuldungsspielräume, die durch die Verwendung der Steueransätze vom Mai 2010 anstelle der Ist-Werte für 2010 geschaffen werden, werden am Beispiel des Landes Berlin besonders deutlich. Nach der Kassenstatistik wird im Referenzjahr 2010 ein Defizit von 1,4 Mrd € ausgewiesen. Herauszurechnen sind zunächst die finanziellen Transaktionen wie etwa Darlehensvergaben, die den Haushalt netto mit gut 0,15 Mrd € belasteten und das strukturelle Ausgangsdefizit entsprechend verringerten. Zudem muss die Wirkung der Konjunktur auf den Haushalt abgezogen werden. Das BMF schätzte für 2010 mit der Methodik des europäischen Konjunkturbereinigungsverfahrens und dem Datenstand von Februar 2011 eine Produktionslücke für Deutschland von –1,8 % des Produktionspotenzials.²⁾ Für den Berliner Haushalt entspricht dies einer konjunkturellen Belas-

¹ Vgl. zur Problematik beim Bund: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Februar 2011, S. 75 f. — ² Vgl.: Bundesministerium der Finanzen, Die Ermittlung der Konjunkturkompo-

nente des Bundes im Rahmen der neuen Schuldenregel, Monatsbericht, Februar 2011, S. 69.

tung von etwa 0,4 Mrd €, die das strukturelle Ausgangsdefizit weiter vermindert. Gegenzurechnen sind die Belastungen aus der quartalsverschobenen Abrechnung der verschiedenen Stufen des Länderfinanzausgleichs in Höhe von 0,25 Mrd €, die auf einer besonders günstigen Steueraufkommensentwicklung Berlins zum Jahresende 2010 beruhen. Unter dem Strich errechnet sich so ein strukturelles Ausgangsdefizit von etwa 1,1 Mrd €. In den Folgejahren bis 2020 wären nach der Vorgabe für die Konsolidierungshilfegewährung – die Obergrenze für das strukturelle Defizit sinkt jeweils um ein Zehntel des Ausgangswertes – Abbauschritte von je gut 0,1 Mrd € sicherzustellen. Für das laufende Jahr ergäbe sich eine Obergrenze für das strukturelle Defizit von 1 Mrd €.

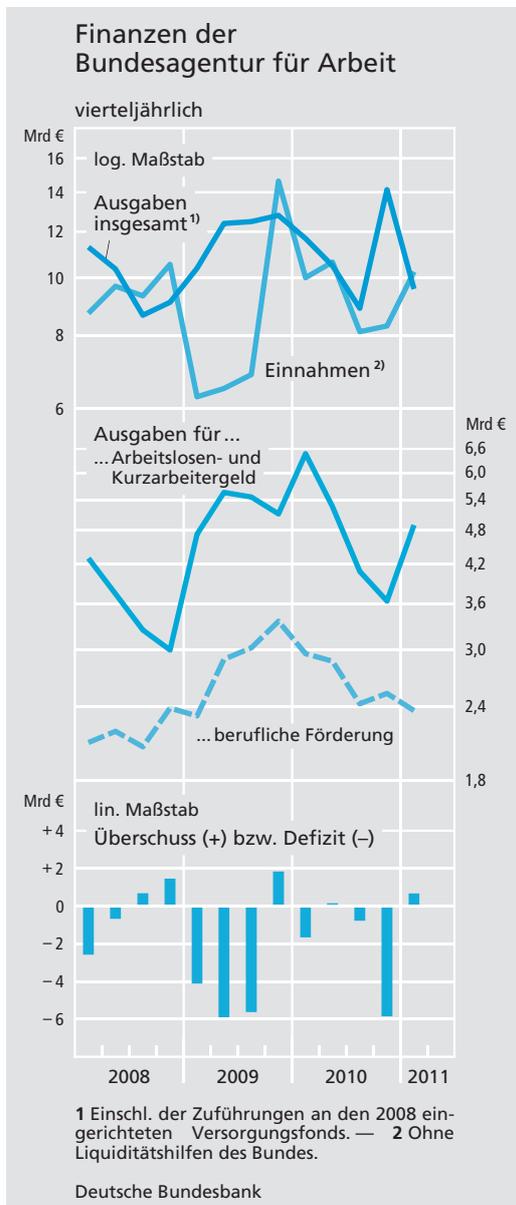
Nach der Verwaltungsvereinbarung wird dagegen mit den Steueransätzen vom Mai 2010 aus einem strukturellen Ausgangsdefizit von 2 Mrd € für 2011 eine Obergrenze von 1,8 Mrd € abgeleitet, woraus sich ein zusätzlicher Spielraum von 0,8 Mrd € ergibt. Unter Bezugnahme auf die Mindestvorgaben könnte Berlin eigene Konsolidierungsbemühungen sogar noch mehrere Jahre zurückstellen und das strukturelle Defizit gegenüber 2010 um 0,7 Mrd € ausweiten. Dagegen legt es die außerordentlich günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung derzeit nahe, notwendige Konsolidierungsmaßnahmen zügig zu ergreifen. Es besteht die Gefahr, dass diese sonst später in einem wesentlich schwierigeren gesamtwirtschaftlichen Umfeld umgesetzt werden müssen. Zudem würden sich aus höheren Defiziten zusätzliche Schulden und damit höhere Zinslasten ergeben, und gerade die starken Zinslasten sind als ein entscheidender Grund für die Haushaltsprobleme anzusehen. Dem sollte durch entschlossenes Handeln am aktuellen Rand entschieden begegnet werden.

In den anderen Ländern sind die Verzerrungen durch die Bezugnahme auf die Steueransätze vom Mai 2010 nach überschlägigen Berechnungen

weniger gravierend. Ausschlaggebend hierfür dürfte insbesondere eine engere Anlehnung an die Ergebnisse der damaligen Steuerschätzung gewesen sein. Die sich aus der regionalisierten offiziellen Steuerschätzung für ein Land ergebenden Erträge können künftig durchaus für die Überwachung der Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtungen als Obergrenze für die Einnahmenansätze sinnvoll genutzt werden. Allerdings verdeutlicht das Beispiel Berlin, dass Sicherheitsabschläge bei der Bestimmung von Ausgangsdefiziten – wie die Bezugnahme auf einen veralteten Schätzwert für das Steueraufkommen – gegen die Intention der im Grundgesetz verankerten Konsolidierungsverpflichtungen verstoßen und daher überdacht werden sollten.

Zudem scheint es nicht angemessen, einmalige oder zeitlich eng begrenzte Sondereffekte in die Ausgangsbasis eines Defizitabbaupfads über ein ganzes Jahrzehnt einzurechnen. Dies betrifft offenbar insbesondere das Saarland, das – neben größeren kurzfristigen Belastungen aus der Konjunkturstabilisierung gegründeten Sondervermögen – etwa einer Hochschule vorab für mehrere Jahre zusätzliche Mittel bereitstellt und damit die Grundidee eines Referenzdefizits 2010 unterläuft.

Insgesamt ist die Umsetzung der neuen Schuldenbremse in der Einführungsphase in wichtigen Teilbereichen wenig stringent und läuft insoweit der eigentlichen Intention der Regel zuwider. Das in der Vergangenheit regelmäßig zu beobachtende Verschieben notwendiger Konsolidierungsmaßnahmen in künftige Jahre ist erneut festzustellen. Dies ist angesichts der derzeit sehr günstigen Rahmenbedingungen umso bedenklicher. Ein ambitionierter Ansatz ist gerade bei hoch verschuldeten Ländern unverzichtbar, um die Zinsbelastung eng zu begrenzen und eine realistische Perspektive zur Einhaltung der im Grundgesetz verankerten Vorgaben ab 2020 zu haben.



unterlassenen Rentenkürzungen nachzuholen. Zwar dürften die Rücklagen ansteigen, doch wird die obere Interventionschwelle von 1,5 Monatsausgaben, deren Überschreitung durch eine Beitragssatzsenkung zu vermeiden ist, noch nicht erreicht werden. Auch 2012 erscheint dies eher unwahrscheinlich. Bei fortgesetzt positiver gesamtwirtschaftlicher Entwicklung wäre der Beitragssatz aber wohl im Jahr 2013 zu senken. Es gilt nun-

mehr, sämtliche vereinbarten Regeln für die Rentenanpassung konsequent umzusetzen, und nicht etwa – wie in der Vergangenheit des Öfteren – ungeachtet der absehbaren demographiebedingten Belastungen die Ausgaben diskretionär zu erhöhen.

Bundesagentur für Arbeit

Bei der BA ergab sich im ersten Quartal ein Überschuss von reichlich ½ Mrd €, nach einem Defizit von gut 1½ Mrd € ein Jahr zuvor. Während die Einnahmen um knapp 2½ % gestiegen sind, gingen die Ausgaben um 18 % zurück. Die äußerst günstige konjunkturelle Entwicklung hat sich in den Finanzen der BA niedergeschlagen. Die Versicherungsbeiträge der Beschäftigten nahmen – auch infolge des von 2,8 % auf 3,0 % angehobenen Beitragssatzes – um 12½ % zu (bereinigt um den Beitragssatzanstieg: + 5 %). Dem stand jedoch gegenüber, dass die Einnahmen aus der Insolvenzgeldumlage nach der Senkung des Umlagesatzes von 0,41 % auf 0,0 % entfallen sind. Der reguläre, mit dem Umsatzsteueraufkommen fortgeschriebene Bundeszuschuss fiel um 4 % höher aus als vor einem Jahr. Dies geht allerdings auch auf eine im Vergleich zum Vorjahr frühere Auszahlung zurück. Für das Gesamtjahr ist ein Anstieg um gut 1 % vorgesehen. Der starke Rückgang auf der Ausgabenseite beruhte zu etwa gleichen Teilen auf geringeren Zahlungen für das Arbeitslosengeld (– 19 %) und das vom Volumen her weniger bedeutsame Kurzarbeitergeld (– 67 %). Bei den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ergab sich ein Rückgang um 20 %. Ohne die hier erfassten – 2010 im Nachgang der Rezession noch umfangrei-

*Überschuss
dank guter
Konjunktur*

chen – Erstattungen von Sozialbeiträgen bei Kurzarbeit sind diese Aufwendungen um 11½ % gesunken.

Defizitausgleich dürfte deutlich geringer ausfallen als veranschlagt

Das im Haushaltsplan der BA veranschlagte Bundesdarlehen zum Ausgleich des Defizits von fast 5½ Mrd € erscheint deutlich zu hoch, zumal es noch auf den aus heutiger Sicht pessimistischen Annahmen der Bundesregierung zur Lohn- und Beschäftigungsentwicklung vom Herbst 2010 beruht. In den kommenden Jahren könnte sich die Finanzlage bei Fortsetzung der gesamtwirtschaftlichen Aufwärtsbewegung weiter entspannen, und schon im nächsten Jahr scheint die Rück-

zahlung eines Teils des diesjährigen Darlehens möglich. Auf längere Sicht erscheint die BA mit einem Beitragssatz von 3,0 % jedoch insbesondere dann klar unterfinanziert, wenn der Bund den regulären Zuschuss an die BA, der 2007 im Zuge der Anhebung des Umsatzsteuerregelsatzes von 16 % auf 19 % eingeführt worden war, wie vorgesehen um etwa 4 Mrd € kürzen wird. Damit besteht die Gefahr, dass die BA stellvertretend für den Bund Schulden kumuliert, wenn die für den Defizitausgleich vorgesehenen Bundeszahlungen als Darlehen klassifiziert und damit von der Begrenzung durch die neue Schuldenbremse ausgenommen werden.