

Öffentliche Finanzen^{*)}

Staatlicher Gesamthaushalt

Die Lage der deutschen Staatsfinanzen wird sich im laufenden Jahr aufgrund der expansiven finanzpolitischen Ausrichtung nochmals erheblich verschlechtern. Die Defizitquote nimmt ausgehend von 3,1% im Vorjahr weiter deutlich zu. Sie wird aber wohl deutlich geringer als zunächst erwartet und merklich niedriger als 5% ausfallen. Während 2009 mehr als die Hälfte des kräftigen Defizitanstiegs auf die automatischen Stabilisatoren und den Rückgang der zuvor außerordentlich hohen Einnahmen aus den gewinnabhängigen Steuern zurückzuführen war, resultiert die Verschlechterung in diesem Jahr im Wesentlichen aus finanzpolitischen Maßnahmen. Diese führen sowohl zu erheblichen Einnahmefällen als auch zu Ausgabensteigerungen. Die günstigen konjunkturellen Einflüsse könnten trotz des deutlich über dem Trend liegenden Wachstums des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gedämpft bleiben, da wichtige makroökonomische Bezugsgrößen der Einnahmen (Bruttolöhne und -gehälter, privater Konsum) deutlich schwächer steigen. Die Entwicklung bei den gewinnabhängigen Steuern könnte nach der weitgehenden Normalisierung im Jahr 2009 nun stabil verlaufen. Die Schuldenquote, die 2009 sprunghaft auf 73,1% gestiegen war, wird weiter deutlich zunehmen.

2010 erhebliche Verschlechterung, aber günstiger als zunächst erwartet

* 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.

Steuersenkungen führen zu niedrigerer Einnahmenquote

Die staatliche Einnahmenquote dürfte sich angesichts umfangreicher Steuersenkungen im laufenden Jahr deutlich verringern. So führen die erweiterte steuerliche Absetzbarkeit von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen und die verschiedenen im Zusammenhang mit der Krise beschlossenen Entlastungen (v.a. Tarifsenkung bei der Einkommensteuer und Erleichterungen bei der Unternehmensbesteuerung) zu erheblichen und zum überwiegenden Teil permanenten Mindereinnahmen. Bei den Sozialbeiträgen gleichen sich die finanziellen Wirkungen der verschiedenen Maßnahmen demgegenüber weitgehend aus. Quotendämpfend wirkt sich auch aus, dass sich – im Gegensatz zum Vorjahr – wichtige makroökonomische Einnahmenbezugsgrößen schwächer als das BIP insgesamt entwickeln.

Ausgabenquote könnte sinken

Die Ausgabenquote könnte nach einem starken Anstieg 2009 im laufenden Jahr trotz erheblicher Zuwächse in einzelnen Bereichen wieder etwas sinken. Zwar werden staatliche Investitionen im Rahmen der Konjunkturpakete merklich ausgeweitet, das Kindergeld wurde nochmals angehoben, und auch die Gesundheitsleistungen dürften weiter deutlich wachsen. Entlastend wirken allerdings die Konjunkturerholung (vor allem über das höhere BIP im Nenner), das Auslaufen von Abwrackprämie und Kinderbonus sowie die ausgabenmindernd zu buchenden Erlöse aus der im Mai abgeschlossenen Frequenzversteigerung.¹⁾

Im kommenden Jahr könnte das Staatsdefizit bei einer grundsätzlich sparsamen Ausgabenpolitik bereits ohne die darüber hinausgehen-

den Konsolidierungsbeschlüsse der Bundesregierung vom Juni auf eine Größenordnung von 4 % des BIP zurückgehen. Zwar entfallen die Einmalentlastungen durch die 2010 vorübergehend höhere Insolvenzgeldumlage und die Frequenzversteigerung. Der Konjunktureinfluss könnte aus heutiger Sicht aber leicht positiv ausfallen. Außerdem laufen verschiedene temporäre Konjunkturstützungsmaßnahmen aus, wobei nicht zuletzt die staatlichen Investitionen nach der zu erwartenden Ausweitung 2010 wieder zurückgehen dürften.²⁾ Die Schuldenquote dürfte aber vor allem infolge des immer noch hohen Defizits weiter zunehmen.

Obwohl die 3 %-Grenze aus heutiger Sicht bereits 2012 erreicht werden könnte, werden sich die Staatsfinanzen im Vergleich zur Lage vor der Krise drastisch verschlechtert haben. Die Schuldenquote wird gravierend gestiegen sein, und das mit der Reform der nationalen Haushaltsregeln nun auch verfassungsmäßig verankerte Ziel strukturell annähernd ausgeglichener Haushalte des Bundes und der Länder wird noch deutlich verfehlt werden. Insofern sind das klare Bekenntnis der Bundesregierung zur Sanierung der Staatsfinanzen und die Konsolidierungsbeschlüsse vom Juni zu begrüßen. Die Ankündigungen sind aber in wesentlichen Teilen noch zu konkretisieren. Insgesamt setzt die Bundesregierung auf eine

Ab 2011 Verbesserung durch Auslaufen vorübergehender Maßnahmen, ...

... aber ohne zusätzliche Konsolidierung auch mittelfristig strukturelle Schieflage

¹ In den Staatskonten gemäß VGR werden Erwerb und Verkauf von nichtfinanziellen Vermögensgegenständen saldiert und auf der Ausgabe Seite ausgewiesen. Daher mindern die Versteigerungserlöse (ebenso wie die „UMTS-Erlöse“ im Jahr 2000) die Ausgaben, während in der finanzstatistischen (haushaltmäßigen) Betrachtung die Einnahmen höher ausfallen.

² Investitionen werden in den VGR gemäß dem Baufortschritt und damit früher als in der Kassenstatistik (insbesondere des Investitions- und Tilgungsfonds) verbucht.

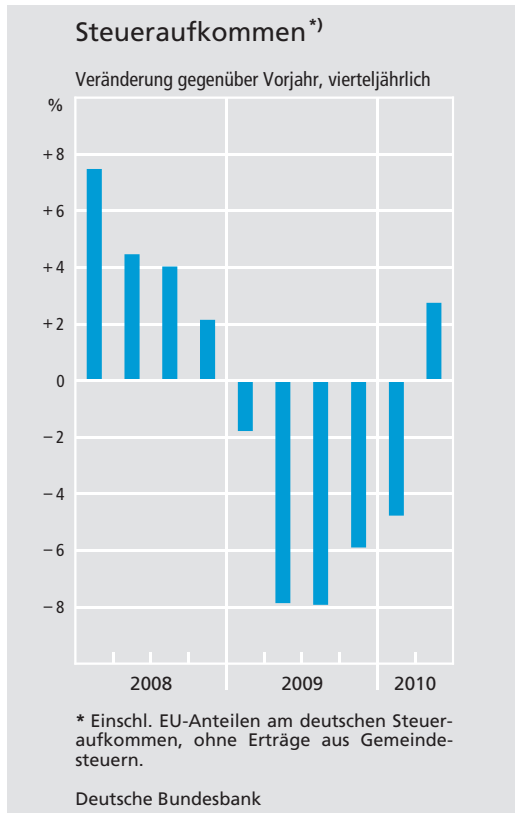
sparsame und effiziente Mittelverwendung einschließlich Personaleinsparungen, verschiedene Abgabenerhöhungen sowie Ausgabenenkungen im Transferbereich. Hier werden aber einerseits auch Lasten vom Bundeshaushalt auf die gesetzliche Rentenversicherung verschoben und andererseits die Krankenkassen nochmals mit Sonderzuschüssen bedacht, um entsprechende Zusatzbeiträge oder Einsparungen auf der Ausgaben- seite zu vermeiden. Auf eine umfassende Überprüfung von steuerlichen Subventionen und Finanzhilfen wurde verzichtet. Mit den Umsatzsteuerermäßigungen soll sich allerdings ab Herbst eine Kommission beschäftigen. Angesichts einer günstiger als erwarteten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gilt es jetzt, Versuchungen zur finanzpolitischen Aufweichung (etwa durch Steuersenkungen oder Ausgaben-erhöhungen) zu widerstehen und die Defizitziele früher zu erreichen.

EU-Regeln stärken

Die jüngste Krise hat verdeutlicht, dass solide Staatsfinanzen auch eine entscheidende Voraussetzung dafür sind, dass die Finanzpolitik in Krisenzeiten handlungsfähig bleibt. Die EU-Haushaltsregeln geben zwar grundsätzlich einen geeigneten Rahmen vor, die Umsetzung war in der Vergangenheit allerdings unzureichend. Auch wurde die Nicht-Haftungsklausel des AEU-Vertrages, mit der markt- basierte Anreize für nachhaltige nationale Finanzpolitiken in der Währungsunion erhalten werden sollen, durch die Beschlüsse zur Stützung einzelner EWU-Staaten geschwächt. Vor diesem Hintergrund müssen die EU-Haushaltsregeln gehärtet und die Instrumente für ihre Durchsetzung geschärft werden.³⁾ Grundsätzliche Einigkeit scheint darüber zu

bestehen, dass der Schuldenstand und insbesondere der präventive Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts, das heißt nicht zuletzt die frühzeitige Korrektur von Fehlentwicklungen, ein stärkeres Gewicht erhalten sollen. Darüber hinaus wird eine bessere Verzahnung von Haushaltsüberwachung und Empfehlungen auf EU-Ebene mit der nationalen Haushaltsplanung angestrebt. Auch eine bessere Überwachung wirtschaftlicher Ungleichgewichte in einzelnen Mitgliedstaaten der EWU ist geplant. Dies ist angesichts der offenbar gewordenen makroökonomischen Fehlentwicklungen in einigen Ländern des Euro-Raums zwar geboten, die diesbezüglichen politischen Steuerungsmöglichkeiten sollten aber nicht überschätzt werden. Insgesamt ist von besonderer Bedeutung, dass die Anreize zur Einhaltung der Vorgaben für die öffentlichen Finanzen, unter anderem durch eine geeignete Sanktionierung von Verstößen, erhöht werden. Da die Finanzpolitik letztlich weiterhin in nationaler Verantwortung liegen wird, erscheint aber auch auf dieser Ebene eine bessere Verankerung von Regelungen, die auf nachhaltige Staatsfinanzen zielen, erforderlich. Außerdem dürfte es entscheidend darauf ankommen, das „moralische Risiko“ („moral hazard“), das insbesondere von institutionalisierten Krisenresolutionsmechanismen auf europäischer Ebene ausgeht, zu begrenzen. Ohne den politischen Willen, den gemeinsam beschlossenen Rahmen für die Finanzpolitik in der Währungsunion einzuhalten, laufen alle Reformbemühungen aber letztlich ins Leere. Ein wichtiger Prüfstein da-

³⁾ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euro-Gebiet, Monatsbericht, Mai 2010, S. 29.



für wird die konsequente Einhaltung der Vereinbarungen im Rahmen der laufenden Defizitverfahren sein. Hier hat der Ecofin-Rat bei seiner Bewertung der Entwicklung der öffentlichen Finanzen in einigen Ländern und der ergriffenen Korrekturmaßnahmen allerdings teilweise nicht auf eine konsequente Umsetzung der Vorgaben gedrängt.

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen⁴⁾ stiegen im zweiten Quartal um 3 % gegenüber dem entsprechenden Vorjahrszeitraum (siehe oben stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 65). Neben einer wieder günstigeren Grunddynamik war

Deutlicher Anstieg der Steuereinnahmen im zweiten Quartal

hierfür auch von Bedeutung, dass der entsprechende Vorjahrszeitraum von besonderen Belastungen (u. a. dem einmaligen Kinderbonus) betroffen war. Ausfälle durch Rechtsänderungen – wie vor allem die erweiterte steuerliche Absetzbarkeit von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen, die zweite Stufe der Einkommensteuertarifsenkung, die Erleichterungen bei der Unternehmensbesteuerung sowie das höhere Kindergeld⁵⁾ – wurden insgesamt mehr als ausgeglichen.

Das Aufkommen aus den einkommensabhängigen Steuern stieg insgesamt um 6 %. Die Lohnsteuereinnahmen lagen etwa auf Vorjahrsniveau, wobei sich der positive Einfluss der Lohnentwicklung und die per saldo negative Wirkung von Rechtsänderungen die Waage hielten. Bei den gewinnabhängigen Steuern war insgesamt ein starker Zuwachs zu verzeichnen (+ 17 ½ %). Dabei entwickelten sich die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer in der Grundtendenz stabil, und die Abzugsbeträge (Erstattungen an Arbeitnehmer sowie Investitions- und Eigenheimzulagen) gingen zurück. Das Körperschaftsteueraufkommen nahm von einem sehr niedrigen Vorjahrsniveau aus stark zu. Im Unterschied zu den Veranlagungssteuern gab es bei der Kapitalertragsteuer auch weitere erhebliche Ausfälle. Das Aufkommen aus den verbrauchsabhängigen Steuern nahm leicht zu (+ ½ %). Der verhaltene Anstieg steht in

Einkommensabhängige Steuern deutlich im Plus

Nur leichter Zuwachs bei verbrauchsabhängigen Steuern

⁴ Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die – für das letzte Berichtsquartal noch nicht bekannten – Erträge aus den Gemeindesteuern.

⁵ Anders als in den VGR werden Kindergeldzahlungen in der Finanzstatistik nicht ausgabenseitig erfasst, sondern von den Lohnsteuereinnahmen abgesetzt.

Steueraufkommen

Steuerart	1. Halbjahr				2. Vierteljahr				Schätzung für 2010 1) 2)
	2009		2010		2009		2010		
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd € in %		Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd € in %		Veränderung gegenüber Vorjahr in %
Steuereinnahmen insgesamt 2)	237,3	235,0	- 2,3	- 0,9	120,5	123,9	+ 3,3	+ 2,8	- 2,6
darunter:									
Lohnsteuer	64,5	60,7	- 3,8	- 5,8	30,5	30,4	- 0,0	- 0,1	- 7,4
Gewinnabhängige Steuern 3)	34,0	36,1	+ 2,0	+ 6,0	18,0	21,2	+ 3,2	+ 17,7	- 6,7
davon:									
Veranlagte Einkommensteuer	12,1	15,8	+ 3,7	+ 30,8	9,1	9,7	+ 0,5	+ 5,9	+ 0,1
Körperschaftsteuer	4,7	5,8	+ 1,0	+ 21,9	0,3	3,8	+ 3,5	.	- 2,1
Kapitalertragsteuer 4)	17,2	14,5	- 2,7	- 15,8	8,5	7,7	- 0,8	- 9,7	- 15,2
Steuern vom Umsatz 5)	86,5	87,2	+ 0,7	+ 0,8	43,4	44,3	+ 0,9	+ 2,1	+ 1,6
Energiesteuer	14,8	14,0	- 0,8	- 5,4	10,1	9,6	- 0,5	- 4,6	- 1,6
Tabaksteuer	5,9	5,8	- 0,1	- 2,3	3,6	3,3	- 0,2	- 6,5	- 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 Auf-

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

Deutsche Bundesbank

Einklang mit der gedämpften Entwicklung des privaten Konsums.

aber ab, dass die Erwartungen der Steuerschätzung übertroffen werden könnten.

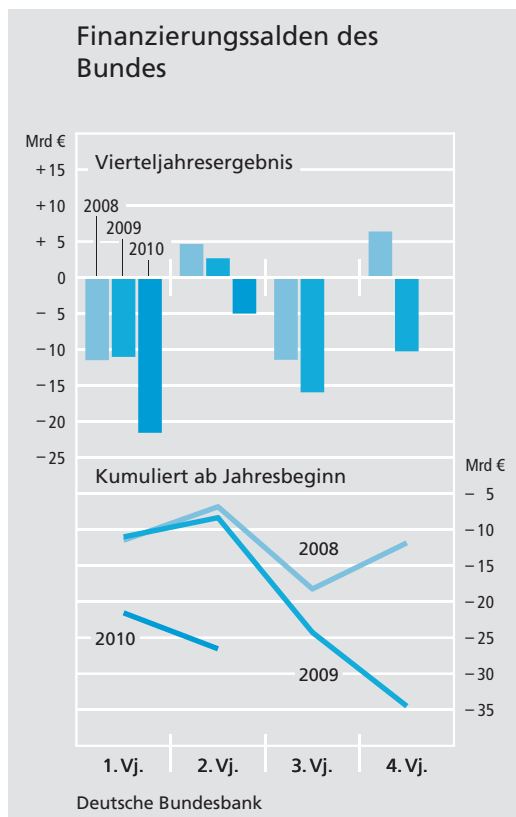
Einnahmerückgang im Gesamtjahr könnte etwas geringer ausfallen als erwartet

Gemäß der letzten offiziellen Steuerschätzung vom Mai wird für das Gesamtjahr ein Rückgang um 2 ½ % (inkl. Gemeindesteuern) erwartet. Im ersten Halbjahr ging das Steueraufkommen zwar nur um 1 % zurück. Dabei sind allerdings verschiedene begünstigende Faktoren zu beachten. So schlägt sich die Entlastung durch das Auslaufen der (vom Aufkommen abgesetzten) Eigenheimzulage hauptsächlich im März nieder. Außerdem war die Vorjahrsbasis in den ersten beiden Quartalen besonders niedrig, da die Kinderbonuszahlungen sowie ein Großteil der Steuererstattungen im Zusammenhang mit dem Urteil zur Entfernungspauschale in diesen Zeitraum fielen. Bei aller Unsicherheit zeichnet sich

Bundeshaushalt

Im Bundeshaushalt ergab sich im zweiten Quartal ein Defizit von 5 Mrd €, nach einem Überschuss von gut 2 ½ Mrd € vor Jahresfrist. Die Einnahmen stiegen per saldo durch Zuflüsse aus der Frequenzversteigerung um 6 % (4 ½ Mrd €). Der Ausgabenzuwachs übertraf mit 17 ½ % (12 Mrd €) das Einnahmenplus aber noch bei Weitem. Der größte Beitrag entfiel dabei mit 7 Mrd € auf Zuschüsse an die Sozialversicherungen. Allein die Bundesagentur für Arbeit (BA) erhielt 3 ½ Mrd € mehr. Daneben wurden vor allem die Zahlungen an den Gesundheitsfonds – zum Ausgleich der Beitragssatzsenkung ab Juli 2009,

Merkliche Verschlechterung des Saldos im zweiten Quartal



aber auch infolge einer regulären Anhebungsstufe und des Sonderzuschusses zum Ausgleich krisenbedingter Beitragsausfälle – stark ausgeweitet.

Für das Gesamtjahr 2010 hat die Bundesregierung – im Umfeld der Aufstellung des Bundeshaushalts 2011 – eine deutlich günstigere Einschätzung vorgelegt als bei der Bereinigungssitzung im März unterstellt. Die Nettokreditaufnahme soll um 15 Mrd € niedriger als veranschlagt ausfallen und 65 Mrd € betragen. Ausschlaggebend für die Verbesserung sind Mehreinnahmen von jeweils 4½ Mrd € gemäß der Steuerschätzung vom Mai und aus der Frequenzversteigerung sowie Minderausgaben von 6 Mrd € insbesondere bei den arbeitsmarktbezogenen Aufwendungen (Defizitausgleich für die BA sowie Leis-

tungen bei Langzeitarbeitslosigkeit), den Zinskosten und den Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen. Das im Rahmen der neuen Schuldenregel relevante strukturelle Defizit des Bundeshaushalts wird mit 53 Mrd € ausgewiesen. Die hierbei herauszurechnenden Ausgaben für Erwerb und Einnahmen aus der Verwertung von Finanzvermögen gleichen sich etwa aus, und die konjunkturbedingten Haushaltsbelastungen werden auf 12 Mrd € taxiert. Aus heutiger Sicht könnten die Nettokreditaufnahme um eine Größenordnung von 5 Mrd € und auch der strukturelle Wert deutlich günstiger ausfallen. So zeichnen sich insbesondere wegen der anhaltend positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt weitere Minderbelastungen und noch zusätzliche spürbare Entlastungen vor allem bei den Zinsausgaben ab. Auch scheinen die nach den Abführungen an den EU-Haushalt verbleibenden Steuereinnahmen höher auszufallen als erwartet.

Mit dem Entwurf für den Bundeshaushalt 2011 musste die Bundesregierung erstmals die Vorgaben der neuen Schuldenregel beachten. Danach ist das strukturelle Ausgangsdefizit des Jahres 2010 bis 2016 in gleichmäßigen Schritten bis auf höchstens 0,35 % des BIP zurückzuführen. Hierbei knüpft die Bundesregierung an eine aktualisierte Einschätzung für 2010 statt an das sehr vorsichtig veranschlagte Haushaltssoll an, womit sie sich in begrüßenswerter Weise zur Regelungsabsicht der Schuldenbremse bekennt. Allerdings ist die Einhaltung der Vorgaben für 2011 noch nicht abgesichert, da ein guter Teil der Budgetentlastung von insgesamt 11 Mrd € auf noch nicht hinreichend konkretisierten Kabi-

Haushaltsentwurf für 2011 mit klarem Bekenntnis zur neuen Schulden-grenze, ...

... aber noch ausstehender Konkretisierung

Im Gesamtjahr aber Defizit deutlich unter Plan

nettsbeschlüssen beruht. So sind allein steuerliche Mehreinnahmen von 5 Mrd € veranschlagt, ohne dass abgestimmte Gesetzentwürfe für die Vorhaben Brennelementesteuer, ökologische Luftverkehrsabgabe, Abschaffung von Mitnahmeeffekten bei Energiesteuervergünstigungen und Fiskusprivileg im Insolvenzfall vorliegen. Die vereinbarte Einsparung in der Verwaltung von 2 ½ Mrd € wurde zudem zum guten Teil nur über globale Minderausgaben eingerechnet. Zwar entlastet die geplante Streichung der Rentenbeiträge für Empfänger von Arbeitslosengeld II den Bundeshaushalt um 2 Mrd €, sie belastet aber im gleichen Umfang die Rentenversicherung und leistet damit zunächst keinen Beitrag zum ebenfalls gebotenen Abbau des gesamtstaatlichen Defizits. Das strukturelle Defizit des Bundes wird durch einige besondere Transaktionen beeinflusst. So erhält die BA ab 2011 nur noch Darlehen zum Haushaltsausgleich. Diese fallen als finanzielle Transaktion nicht unter die neue Schuldengrenze, während der Zuschuss 2010 das strukturelle Defizit des Bundes noch einmalig in einer Größenordnung von etwa 5 Mrd € erhöht.⁶⁾ Dem steht allerdings 2010 auch die Einmalentlastung aus der Frequenzversteigerung in fast gleicher Höhe gegenüber.⁷⁾

Trotz beträchtlicher Haushaltsrisiken Verschuldungsgrenze weitgehend ausgeschöpft

Insgesamt sinkt das ausgewiesene strukturelle Defizit im Haushaltsentwurf gegenüber der aktualisierten Einschätzung der Bundesregierung für das laufende Jahr um 7 ½ Mrd € auf 46 Mrd € (bei einer Netto-Kreditaufnahme von 57 ½ Mrd €). Der Abstand zur Schuldenobergrenze beträgt damit allerdings lediglich 0,015 Mrd €. Auch einzelne im Entwurf 2011 vorsichtig veranschlagte Positionen, wie

insbesondere die Zinsausgaben und eventuell die Steuereinnahmen, dürften hier letztlich kaum einen Puffer bilden, da die sich abzeichnende nochmals günstigere Finanzentwicklung 2010 zum Zeitpunkt der geplanten Haushaltsverabschiedung im November bei der Ermittlung der Schuldengrenze bis 2016 zu berücksichtigen wäre. Ein so verringerter Neuverschuldungsspielraum ab 2011 könnte sogar weitere Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich machen. Sollten zudem die umfangreichen, teilweise aber umstrittenen Konsolidierungspläne im parlamentarischen Prozess nicht voll umgesetzt werden können, müsste dann in relativ kurzer Zeit eine entsprechende Alternative gefunden werden. Auch angesichts der hohen Unsicherheit bezüglich der Wirtschafts- und Haushaltsentwicklung ist ein ausreichender Sicherheitsabstand zur Verschuldungsgrenze grundsätzlich geboten, da andernfalls die Gefahr droht, dass mögliche Revisionen kurzfristig Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich machen.

6 Hier besteht die Gefahr, dass die Mittel der BA über den Konjunkturzyklus hinweg entgegen den derzeitigen Hoffnungen nicht ausreichen könnten, Darlehen zurückzuzahlen. Sollte dann ein Erlass von Forderungen des Bundes erwogen werden, wäre dieser unbedingt auf die Schuldenbremse anzurechnen, um diese nicht zu unterlaufen.

7 Der Rückgang des strukturellen Defizits wird auch durch eine Umstellung der Verbuchung verstärkt. So werden Gewinnausschüttungen im Umfang von ½ Mrd € im Haushaltsplan 2011 nicht mehr wie zuvor als Privatisierungserlöse – und damit als finanzielle Transaktionen ohne Einfluss auf das strukturelle Defizit – verbucht. Dies ist zwar grundsätzlich gerechtfertigt, da sie laufende Einkünfte aus wirtschaftlicher Tätigkeit darstellen. Kritisch ist jedoch zu bewerten, dass die Herauslösung erst im Startjahr der neuen Schuldengrenze 2011 und nicht bereits für 2010 erfolgt. Dadurch werden das strukturelle Defizit 2010 und damit der Verschuldungsspielraum sowie der strukturelle Defizitrückgang 2011 zu hoch ausgewiesen.

Die mittelfristige Finanzplanung und nach der Schuldenregel zulässige Netto-Kreditaufnahme des Bundes

in Mrd €

	Ist 2009	Soll 2010	Erwartetes Ist 2010 ¹⁾	Entwurf 2011	Finanzplan		
					2012	2013	2014
Ausgaben ²⁾	292,3	319,5	–	307,4	301,0	301,5	301,1
darunter:							
Investitionen ³⁾	27,1	28,3	–	27,3	26,9	26,4	26,0
Einnahmen ^{2) 4)}	258,0	239,3	–	249,9	260,9	269,9	277,0
darunter:							
Steuereinnahmen ²⁾	227,8	211,9	–	221,8	232,8	241,8	250,3
Einnahmen aus Kapitalvermögen (u. a. Privatisierungen)	2,2	2,3	–	2,6	3,3	3,3	0,2
Netto-Kreditaufnahme	34,1	80,2	65,2	57,5	40,1	31,6	24,1
Nachrichtlich:							
Strukturelle Netto-Kreditaufnahme (ab 2011: Obergrenze)	–	66,6	53,2	45,8	39,0	32,1	25,1
in % des BIP ⁵⁾	–	2,8	2,2	1,9	1,6	1,3	1,0
abzgl. Konjunkturkomponente	–	– 13,6	– 12,0	– 5,5	– 3,3	– 1,3	0,4
abzgl. Saldo finanzieller Trans- aktionen	–	0,0	0,0	– 6,2	– 0,9	1,8	0,6
Netto-Kreditaufnahme (ab 2011: Obergrenze)	–	80,2	65,2	57,5	43,1	31,6	24,1
Ausgabenwuchs in %	+ 3,5	+ 9,3	–	– 3,8	– 2,1	+ 0,2	– 0,1

1 Von der Bundesregierung auf Basis des bisherigen Haushaltsvollzugs geschätzt (Stand: Juni 2010). Dient bei der Haushaltsaufstellung zur Bestimmung des strukturellen Ausgangsdefizits für den Defizitabbaupfad im Rahmen der neuen Schuldenregel. — 2 Nach Abzug der an die Länder überwiesenen Bundesergänzungszuweisungen,

Anteile am Energiesteuerertrag, des Ausgleichs im Rahmen der Kfz-Steuerreform 2009 und der Konsolidierungshilfen ab 2011. — 3 Ohne Darlehen an die BA. — 4 Einschl. Münzerlöse. — 5 Nominales BIP des jeweiligen Jahres vor der Haushaltsaufstellung (Stand: Frühjahrsprojektion 2010).

Deutsche Bundesbank

*Finanzplan bis
2014 gemäß
Schulden-
bremse, aber
mit noch zu
konkretisie-
renden Spar-
beschlüssen*

Der Finanzplan bis 2014 zeigt die weiteren Anpassungserfordernisse aufgrund der neuen Schuldengrenze auf. Bei einem vollständigen Abschmelzen des negativen Konjunkturfusses auf den Bundeshaushalt bis zum Endjahr sowie ab 2013 leichten Überschüssen aus der Verwertung von Finanzvermögen infolge unterstellter Darlehensrückflüsse von der BA wird eine kontinuierliche Rückführung des strukturellen Defizits bis auf 25 Mrd € in Aussicht gestellt. Dabei sind die noch zu konkretisierenden Beschlüsse der Sparklausur eingearbeitet. Außerdem bleibt 2014 noch eine Lücke von 5 Mrd €, die lediglich durch eine globale Minderausgabe abgedeckt wird. Von der Ausnahme 2012 abgesehen, wird der zulässige Rahmen für das strukturelle Defizit praktisch durchgehend ausgeschöpft. Wie bereits im Haushaltsentwurf 2011 fehlt damit

der aufgrund der hohen Schätzunsicherheiten ratsame Sicherheitsabstand zur Schuldenobergrenze.⁸⁾ Im Hinblick auf das künftige Einsparpotenzial für den Bund ist zu beachten, dass nach der Umstellung des BA-Defizit-ausgleichs auf Darlehen Einsparungen am Arbeitsmarkt nur noch so weit einbezogen werden können, wie sie im Kernhaushalt des Bundes anfallen.⁹⁾

⁸ Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank, Zur Reform der Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, Monatsbericht, Mai 2009, S. 82 f.; sowie J. Kremer und D. Stegarescu (2009), Neue Schuldenregeln: Sicherheitsabstand für eine stetige Finanzpolitik, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg., Heft 9, S. 630 ff.

⁹ So mindern beispielsweise die in der Auflistung der Sparbeschlüsse vom Juni enthaltenen Einsparungen der BA bei Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zwar deren Darlehensbedarf oder vergrößern den Spielraum für Tilgungen gegenüber dem Bund. Sie haben aber keinen Einfluss auf die strukturelle Haushaltslage des Bundes im Sinne der Schuldenregel. Dagegen sind etwaige Mindereinnahmen aus induzierten geringeren Eingliederungsbeiträgen der BA belastend zu berücksichtigen.

*Extrahaushalte
mit geringerem
Defizit im
zweiten Quartal*

Die Extrahaushalte des Bundes verbuchten im zweiten Quartal mit etwa 3 Mrd € ein gegenüber dem Vorjahrszeitraum (14 Mrd €) deutlich verringertes Defizit. Ausschlaggebend war letztlich, dass umfangreiche Kapitalzuführungen des SoFFin an Kreditinstitute im Vorjahrsvergleich entfielen. Dessen Defizit belief sich nun bei geringeren Eigenkapitalzuführungen auf 2 Mrd €. Nachdem der Investitions- und Tilgungsfonds bereits vor Jahresfrist hauptsächlich infolge der Abwrackprämie ein Defizit von 1 Mrd € verbucht hatte, betrug dieses nun vor allem wegen Auszahlungen für Investitionsprojekte der Länder und Gemeinden offenbar erneut 1 Mrd €. Inzwischen wird allerdings erwartet, dass sich der Abfluss eines großen Teils der investiven Mittel bis ins nächste Jahr hinein verzögert. Ohne weitere Belastungen aus Stützungen von Kreditinstituten ist für die Extrahaushalte 2010 ein Defizit in einer Größenordnung von 10 Mrd € absehbar, nach über 20 Mrd € im Vorjahr.

Länderhaushalte¹⁰⁾

*Geringeres
Defizit im
zweiten
Quartal, ...*

Die Länderhaushalte verzeichneten im zweiten Quartal 2010 einen Rückgang des Defizits von 2 ½ Mrd € vor Jahresfrist auf ½ Mrd €. Dazu trug insbesondere der Anstieg der Einnahmen um 4 % (2 ½ Mrd €) bei. Das Steueraufkommen ging trotz Mindereinnahmen infolge der Übertragung der Kfz-Steuer auf den Bund – für die im Gegenzug eine Kompensation in Höhe von vierteljährlich 2 ¼ Mrd € gezahlt wird – insgesamt nur noch geringfügig zurück (– ½ %). Gleichzeitig stiegen die Ausgaben um gut 1 % (1 Mrd €). Die Aufwendungen für Personal legten dabei nicht zuletzt infolge der zweiten Stufe der 2009 vereinbar-

ten Entgeltanpassung und daran angelegelter Besoldungsanhebungen weiter zu (+ 2 ¼ %).

Trotz dieser etwas günstigeren Entwicklung und der gegenüber 2009 entfallenen umfangreichen Bankenrekapitalisierung ist für das Gesamtjahr mit einem sehr hohen Defizit in etwa auf dem Niveau des Vorjahres (25 Mrd €) zu rechnen. Rückläufige Steuereinnahmen infolge von Steuersenkungen, höhere Personal- und laufende Sachaufwendungen und die Beteiligung an den stärker in Gang kommenden Investitionen im Rahmen des Konjunkturpakets II tragen wesentlich dazu bei. Gegenwärtig sehen die Planungen sogar einen Anstieg des Defizits auf knapp 33 ½ Mrd € vor. Lediglich Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen planen keine Aufnahme zusätzlicher Schulden. Alle anderen Länder stellen zum Teil beträchtliche Anhebungen ihrer bereits im Vorjahr sehr hohen Netto-Kreditaufnahme in Aussicht.

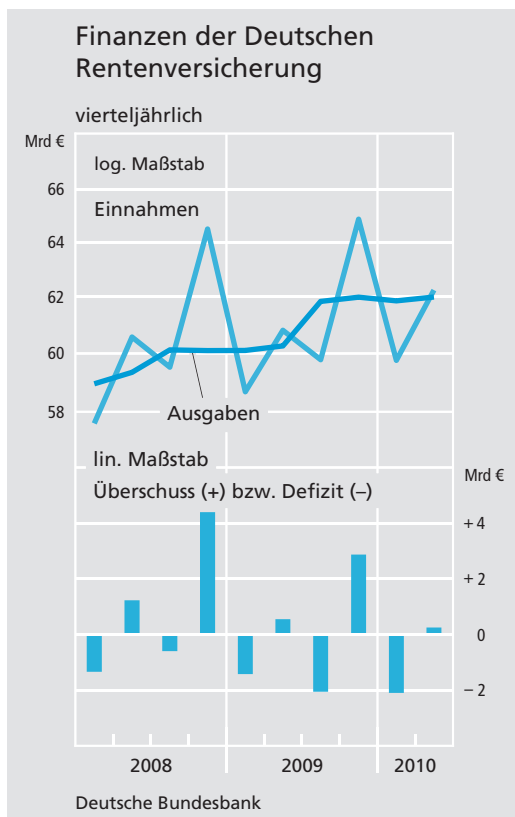
... im Gesamtjahr gleichwohl sehr hohes Defizit auf Vorjahrsniveau erwartet

Als erstes Bundesland hat Schleswig-Holstein im Mai dieses Jahres seine Verschuldungsgrenze in der Landesverfassung an die neue Schuldenbremse nach Artikel 109 GG angepasst und dabei auch die Auflagen für die Gewährung von Konsolidierungshilfen in der Übergangszeit verankert.¹¹⁾ Die Neuregelung fällt – unabhängig von der grundsätzlich

Schleswig-Holstein setzt neue Schuldenregel um

¹⁰ Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im ersten Quartal wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Juli kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

¹¹ Gleichzeitig bekräftigte jedoch der Landtag seine im Februar 2010 beim Bundesverfassungsgericht eingereichte Klage gegen die Länderschuldenbremse im Grundgesetz. Diese wendet sich gegen die Einschränkung der haushaltspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten durch Bundesrecht. Sollte die Klage erfolgreich sein und die Vorgabe des strukturellen Haushaltsausgleichs für die Länder aufgehoben werden, wäre jedoch die Grundlage für die Konsolidierungshilfen infrage gestellt.



strengeren Vorgabe eines vollständigen strukturellen Haushaltsausgleichs für die Länder – zum Teil sogar restriktiver als auf der Bundesebene aus. Gleichzeitig wurde ein relativ umfassendes Sparpaket zum schrittweisen Abbau des hohen strukturellen Defizits vorgelegt. Eine entsprechende Umsetzung der neuen Schuldenregeln fehlt bislang in den anderen Ländern. Maßnahmen zur Erreichung des vorgegebenen strukturellen Haushaltsausgleichs bis 2020 müssten auch angesichts des begrenzten steuerlichen Gestaltungsspielraums der einzelnen Länder vor allem auf der Ausgabenseite ansetzen. Vor diesem Hintergrund erscheint es bedenklich, wenn im bevölkerungsreichsten Bundesland Nordrhein-Westfalen sogar eine deutliche Ausweitung der bereits erheblichen Neuverschuldung im laufenden Jahr durch diskretio-

näre Maßnahmen angekündigt wird. Die Übergangshilfen für die fünf besonders hoch verschuldeten Länder sollen bereits ab 2011 gezahlt werden, wobei im Hinblick auf die im Gegenzug erforderliche Konsolidierung das strukturelle Defizit 2010 den Ausgangspunkt bildet. Für die weitere Haushalts- und mittelfristige Finanzplanung der Empfängerländer und die konkrete Umsetzung von Maßnahmen ist es insofern wichtig, die entsprechenden Verwaltungsvereinbarungen baldmöglichst abzuschließen. Einige wichtige Fragen müssen dabei noch geklärt werden. So ist insbesondere noch offen, wie der strukturelle Haushaltssaldo (insbesondere die Konjunkturkomponente) zu berechnen ist. Wünschenswert erscheint die Auswahl eines einheitlichen Verfahrens für alle Länder, um Transparenz zu fördern und vergleichbare Ergebnisse zu erhalten.

Sozialversicherungen¹²⁾

Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung verzeichnete im zweiten Quartal einen gegenüber dem Vorjahr fast unveränderten Überschuss von ½ Mrd €. Die Einnahmen sind dabei mit 2 ½ % nur wenig langsamer gestiegen als die Ausgaben (+3 %). Mit gut 2 % sind die Pflichtbeiträge der Beschäftigten wieder deutlich kräftiger gewachsen als in den Quartalen zuvor. Die darin zum Ausdruck kom-

Im zweiten Quartal Überschuss nur wenig niedriger

¹² Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung im ersten Quartal 2010 wurde in den Kurzberichten der Monatsberichte Juni und Juli kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

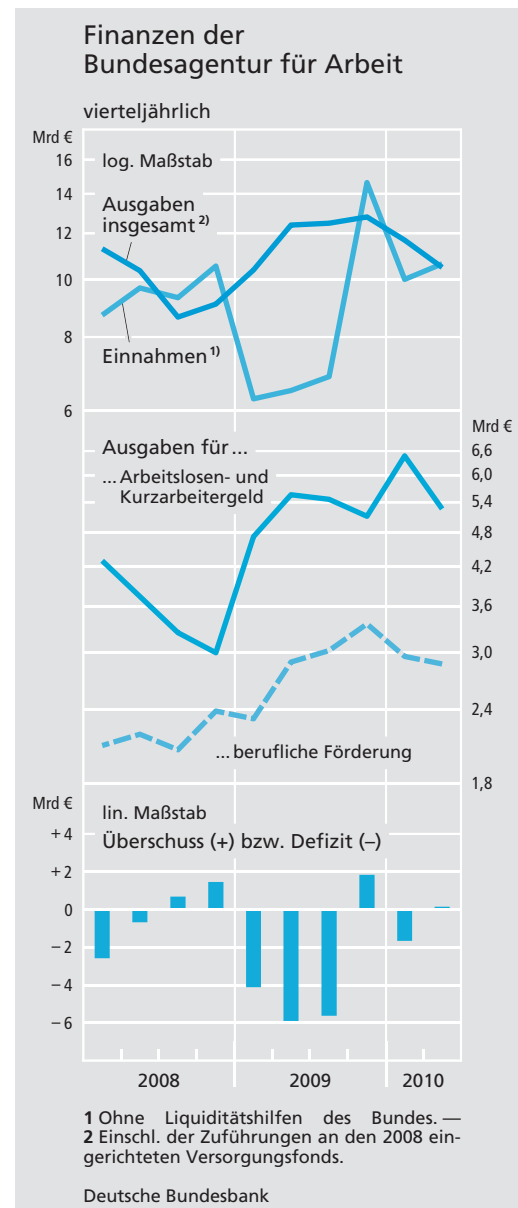
mende günstige Arbeitsmarkt- und Entgeltentwicklung spiegelt sich auch darin wider, dass die Beiträge für arbeitslose Bezieher von Lohnersatzleistungen erstmals seit Anfang 2009 im Vorjahrsvergleich nicht mehr zugenommen haben. Ausschlaggebend für die Ausgabenentwicklung waren die hohen Rentenanpassungen zur Jahresmitte 2009. Die Zahl der Renten hat weiterhin nur geringfügig zugenommen.

*Ausgeglichenes
Finanzergebnis
im Gesamtjahr
erscheint
möglich*

Im zweiten Halbjahr ist mit einer spürbaren finanziellen Verbesserung zu rechnen. Zum einen wurden die Renten zum 1. Juli nicht angehoben.¹³⁾ Darüber hinaus werden die Beitragseinnahmen weiter steigen, und insbesondere im letzten Vierteljahr ist ein deutlicher Überschuss zu erwarten. Somit erscheint es nun durchaus möglich, dass die gesetzliche Rentenversicherung 2010 ohne Defizit abschließen wird.

*Finanzielle
Belastung
durch
Sparpaket*

Im Sparpaket der Bundesregierung ist vorgesehen, dass die vom Bund gezahlten Rentenbeiträge für Bezieher von Arbeitslosengeld II ab 2011 entfallen sollen. Damit gehen der Rentenversicherung unmittelbar Einnahmen von knapp 2 Mrd € verloren, und es wird letztlich eine frühzeitigere Beitragsanhebung notwendig werden. Damit fallen allerdings langfristig auch Rentenansprüche niedriger aus. Dies kann zur Folge haben, dass dann bei individueller Bedürftigkeit ein Grundsicherungsanspruch im Alter entstehen oder höher ausfallen kann. Durch die Neuregelung wird insgesamt aber eine zielgenauere Zahlung bedürftigkeitsabhängiger Transferleistungen erreicht, da keine Beitragszahlungen mehr für diejenigen Arbeitslosengeld II-Bezieher er-



bracht werden, die im Rentenalter nicht mehr bedürftig sind. Dies trägt zur Entlastung der öffentlichen Haushalte bei, die angesichts der demographischen Veränderungen vor großen Herausforderungen stehen.

¹³ Allerdings hätte sich ohne die erweiterte Rentengarantie in Westdeutschland aufgrund der dort 2009 gesunkenen Durchschnittsentgelte eine Rentenkürzung um rd. ½ % ergeben.

Bundesagentur für Arbeit

*Im zweiten
Quartal
finanzielle
Verbesserung*

Die BA verzeichnete im zweiten Quartal 2010 einen leichten Überschuss, während vor einem Jahr noch ein Defizit von 6 Mrd € ausgewiesen wurde. Diese deutliche Verbesserung beruht freilich zum größten Teil darauf, dass die BA bereits im ersten Halbjahr in erheblichem Maße entlastet worden ist, indem Bundeszuschüsse vorgezogen und Raten des von der BA an den Bund zu leistenden Eingliederungsbeitrags auf das zweite Halbjahr verschoben wurden. Ohne diese Sondereffekte hätte sich ein Defizit von etwa 4½ Mrd € ergeben.

*Starker
Einnahmen-
zuwachs durch
Beiträge und
Insolvenz-
geldumlage...*

Bereinigt um die vorgezogenen Bundesmittel sind die Einnahmen allerdings immer noch um 11% gestiegen. Dazu hat zwar auch die deutliche Zunahme der Beitragseingänge um 3½% beigetragen. Bedeutender war jedoch der Einnahmewachstum aus der stark erhöhten Insolvenzgeldumlage.¹⁴⁾ Die Ausgaben der BA lagen – bereinigt um den hinausgeschobenen Eingliederungsbeitrag – um gut 4% unter ihrem Vorjahrswert. Während für das Arbeitslosengeld I und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nur geringfügig weniger gezahlt wurde, ergab sich vor allem beim Kurzarbeitergeld ein deutlicher Rückgang.

*... bei
sinkenden
Ausgaben für
Kurzarbeiter-
geld*

Im weiteren Jahresverlauf werden die Überweisungen für den Eingliederungsbeitrag fäl-

lig, und die vorgezogenen regulären Bundeszuschüsse fehlen dann auf der Einnahmenseite. Insofern ist mit einem deutlichen Defizit der BA zu rechnen, das in diesem Jahr ausnahmsweise nicht durch ein überjähriges Bundesdarlehen, sondern einen Bundeszuschuss ausgeglichen wird. Der Zuschussbedarf wird aber voraussichtlich deutlich niedriger ausfallen als in dem im März verabschiedeten Bundeshaushaltsplan mit fast 13 Mrd € veranschlagt. Er wurde zuletzt von der BA auf 8½ Mrd € geschätzt.

*Zuschussbedarf
2010 deutlich
geringer als
veranschlagt*

Im kommenden Jahr wird der Beitragssatz der BA von 2,8% auf 3,0% angehoben. Die damit zu erzielenden Einnahmen werden über die Konjunkturzyklen hinweg aber nur dann ausreichen, wenn die Aufwendungen insbesondere für die aktive Arbeitsmarktpolitik – wie von der Bundesregierung grundsätzlich angekündigt – dauerhaft sehr deutlich verringert werden. Andernfalls wird die BA nicht in der Lage sein, künftige Bundesdarlehen wieder vollständig zu tilgen.

*Umfang der
Beitragssatz-
anhebung 2011
nur bei starker
Ausgaben-
kürzung
ausreichend*

14 Der Umlagesatz wurde nach der beträchtlichen Unterdeckung der Insolvenzgeldausgaben im vergangenen Jahr zu Jahresbeginn von 0,1% auf 0,41% angehoben. Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe sollten damit das Defizit des Vorjahres ausgeglichen und die Ausgaben im Jahr 2010 gedeckt werden. Aufgrund der geringer als erwarteten Ausgaben für das Insolvenzgeld dürfte der diesbezügliche Überschuss größer ausfallen als zum Ausgleich des letztjährigen Defizits erforderlich.