

## Öffentliche Finanzen\*)

### Staatlicher Gesamthaushalt

---

Nachdem sich die deutschen Staatsfinanzen in den vergangenen beiden Jahren stark verschlechtert haben, ist für das laufende Jahr ein deutlicher Rückgang der Defizitquote zu erwarten.<sup>1)</sup> Der zuletzt von der Bundesregierung erwartete Wert von 1½% erscheint durchaus erreichbar, sofern sich neue Belastungen aus der Finanz- und Staatsschuldenkrise in engen Grenzen halten. Dabei unterstützt die konjunkturelle Entwicklung den Defizitabbau erheblich. Angesichts inzwischen etwa normal ausgelasteter Produktionskapazitäten dürfte sich die um konjunkturelle Einflüsse bereinigte Defizitquote ebenfalls auf eine Größenordnung von 1½% belaufen. Bei dem relativ hohen nominalen Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts (BIP) führt das niedrigere Defizit für sich genommen zu einem merklichen Rückgang der Schuldenquote, die im vergangenen Jahr mit 83,2% einen Rekordwert erreichte.<sup>2)</sup> Unsicherheiten ergeben sich aber insbesondere im Zusammenhang mit den Hilfsprogrammen für EWU-Staaten und der Stützung deutscher Finanzinstitute.

*Defizitrückgang  
im laufenden  
Jahr ...*

Die staatliche Einnahmenquote dürfte 2011 etwas steigen. Nach den umfangreichen Abgabensenkungen in den Jahren 2008 bis

---

\* 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 Im Frühjahr wurde für 2010 eine Defizitquote von 3,3% notifiziert. Eine gewisse Aufwärtsrevision ist im September zu erwarten.

2 Hierin enthalten sind Schulden im Zusammenhang mit der Stützung von Finanzinstituten von 13½% des BIP seit 2008. Diesen steht zum guten Teil Finanzvermögen gegenüber, das allerdings stark risikobehaftet ist.

*... ins-  
besondere  
aufgrund  
sinkender  
Ausgaben-  
quote*

2010 führen Rechtsänderungen im laufenden Jahr per saldo zu Mehreinnahmen. Die Ausgabenquote dürfte dagegen deutlich sinken. Dies ist überwiegend auf die günstige Konjunktorentwicklung zurückzuführen, die sich vor allem im Anstieg des BIP im Nenner niederschlägt. Außerdem könnten nach den derzeitigen Informationen die Vermögenstransfers zur Stützung von Finanzinstituten weitgehend entfallen.

*Defizitrückgang  
könnte sich  
2012 ab-  
geschwächt  
fortsetzen*

Für das kommende Jahr ist aus heutiger Sicht ein fortgesetzter, aber verlangsamer Defizitrückgang angelegt. Zwar hat die Bundesregierung ihre Konsolidierungsvorhaben vom Sommer 2010 mittlerweile – unter anderem mit dem neuen Energiekonzept – aufgeweicht. Ohne zusätzliche defiziterhöhende Maßnahmen dürfte die Ausgabenquote aber dennoch sinken, während die Einnahmenquote annähernd unverändert bleiben könnte. Die Konjunktorentwicklung spielt dabei voraussichtlich nur noch eine untergeordnete Rolle. Von größerer Bedeutung ist vielmehr, dass die geltenden Regeln den Rentenanstieg dämpfen und die Arbeitsmarktausgaben nochmals strukturell zurückgehen sollten. Außerdem laufen die temporären Konjunkturstimuli, und hier vor allem die zeitlich stark verzögerten Investitionsprogramme, weiter aus.

*Haushalts-  
ausgleich in  
konjunkturell  
günstigen  
Zeiten schnell  
erreichen*

Die vergleichsweise günstige Entwicklung und die gegenüber den Vorjahren sinkenden Defizite dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Konsolidierungsaufgabe noch keinesfalls abgeschlossen ist. Selbst im Konjunkturaufschwung wird das Defizit noch beträchtlich sein. Zudem ist die Schulden-

quote sehr hoch, und schon bald werden die öffentlichen Haushalte durch die demographische Entwicklung zusätzlich unter Druck geraten. Die Staatsschuldenkrise verdeutlicht nachdrücklich, dass politische Handlungsspielräume solide Staatsfinanzen voraussetzen. Daher sollte das mittelfristige Ziel eines strukturell annähernd ausgeglichenen Haushalts schnell erreicht und darüber hinaus unter konjunkturell günstigen Bedingungen ein Überschuss erzielt werden. Abgabensenkungen ohne volle Gegenfinanzierung sind vor diesem Hintergrund nicht angezeigt. Sie würden die durch die nationale Schuldenbremse vorgegebene Konsolidierung beim Bund und bei den Ländern verzögern, und es bestünde die Gefahr, dass die derzeit günstigen Konsolidierungsbedingungen verpasst werden. Nicht zuletzt auch mit Blick auf die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts und das Ziel, die EWU künftig durch striktere Haushaltsregeln besser abzusichern, ist ein zügiger Defizitabbau in Deutschland geboten.<sup>3)</sup>

---

<sup>3</sup> Der präventive Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts sieht vor, dass die strukturelle Defizitquote nach Unterschreiten der 3%-Grenze um in der Regel einen halben Prozentpunkt und in guten Zeiten beschleunigt zurückzuführen ist, bis das mittelfristige Haushaltsziel erreicht ist. Er knüpft damit an strukturellen Defizitverbesserungen an und nicht an (wie z.B. im Stabilitätsprogramm) geplanten Defizitniveaus.

## Zu den Beschlüssen der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets und der EU-Organe vom 21. Juli 2011

Bei der Gründung der Währungsunion wurde als Grundprinzip vereinbart, die Finanzpolitik in nationaler Eigenverantwortung zu belassen. Gleichzeitig wurde aber die Notwendigkeit gesehen, die gemeinsame Geldpolitik und andere Mitgliedstaaten gegen potenziell unsolide Finanzpolitiken einzelner Länder abzusichern. So wäre bei einer insgesamt zu expansiven Fiskalpolitik die Geldpolitik zu einem restriktiveren Kurs gezwungen, um Preisstabilität zu gewährleisten. Im Hinblick auf die Tragfähigkeit der Finanzpolitik steigt bei einer hohen staatlichen Verschuldung der Anreiz, Druck auf das Eurosystem zu einer lockeren Geldpolitik oder einer Monetisierung der Staatsschulden auszuüben, um durch niedrige Zinsen oder hohe Inflation die realen Lasten eines hohen Schuldenstandes zu verringern. Der Schutz der Geldpolitik sollte vor allem durch die disziplinierende Wirkung der Finanzmärkte und auf der europäischen Ebene verankerte fiskalische Regeln für die nationalen Finanzpolitiken erreicht werden. Um einen Anreiz zu solider Haushaltspolitik zu schaffen, wurde im Vertrag von Maastricht festgeschrieben, dass weder die Gemeinschaft noch die Mitgliedstaaten für die Schulden eines anderen Mitgliedstaates eintreten oder haften dürfen. Die Folgen einer unsoliden Finanzpolitik, beispielsweise in Form steigender Finanzierungskosten aufgrund von Risikoaufschlägen auf die zu zahlenden Zinsen, sollten vor allem auf den betreffenden Staat selbst konzentriert und nicht wie bei einer gemeinschaftlichen Haftung oder Transferunion auch auf die anderen Länder der Währungsunion verteilt werden. Darüber hinaus

wurden im Vertrag selbst und in dem ergänzenden Stabilitäts- und Wachstumspakt Regeln für die nationalen Finanzpolitiken vereinbart und insbesondere Obergrenzen für die staatliche Defizit- und die staatliche Schuldenquote festgelegt.

Dass sich die aktuelle Staatsschuldenkrise in einigen Ländern der Währungsunion trotz dieser Regelungen entwickeln konnte, ist auf eine Reihe von Gründen zurückzuführen, denen für die betroffenen Länder zum Teil ein recht unterschiedliches Gewicht zukommt. Eine zentrale Ursache liegt darin, dass die fiskalischen Regeln in vielen Fällen weder im Vorfeld der Finanzkrise noch im nachfolgenden schweren Wirtschaftseinbruch angemessen umgesetzt wurden. Bei Griechenland kam hinzu, dass die statistische Basis völlig unzulänglich war und die Lage der öffentlichen Finanzen über Jahre erheblich günstiger dargestellt wurde als sie tatsächlich war. Außerdem wurden die grundlegenden Strukturprobleme einiger Volkswirtschaften und deren potenzielle Wirkungen auf die Finanzmärkte und die öffentlichen Finanzen unterschätzt. Darüber hinaus war die Bewertung der Staatshaushalte durch die Finanzinvestoren sicherlich zu optimistisch, und die Gefahr steigender Zinsen hatte, nach einem Jahrzehnt mit nur sehr geringen Risikoaufschlägen auf Staatsanleihen von EWU-Ländern, offenbar an Abschreckungspotenzial verloren.

Angesichts der Zuspitzung der Staatsschuldenkrise wurde zunächst Griechenland und dann – im Rahmen neu geschaffener Rettungsfonds auf EWU-

zur Anwendung von umgekehrten Mehrheiten im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie einzelne Punkte des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten. — 3 Vgl. zu den bereits im März beschlossenen Grundzügen der Änderungen: Deutsche Bundesbank, Zu den Beschlüssen des Europäischen Rates zur künftigen Ver-

1 Vgl.: Deutsche Bundesbank, Zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus, Monatsbericht, Mai 2010, S. 12 f.; und Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euro-Gebiet, Monatsbericht, Mai 2011, S. 22 f. — 2 Noch strittig sind dabei insbesondere Regelungen

und EU-Ebene – Irland und Portugal unter Beteiligung des IWF finanzielle Hilfen gewährt. Dabei wurden die Hilfskredite an finanz- und wirtschaftspolitische Auflagen geknüpft. Die Zinsen wurden zwar deutlich unter dem Marktniveau festgesetzt, aber immer noch mit einem spürbaren Aufschlag gegenüber den Finanzierungskosten für Staaten mit sehr guter Bonität versehen.<sup>1)</sup> Aus ökonomischer Sicht waren die zur kurzfristigen Stabilisierung geschaffenen Hilfsfonds und die an strikte finanz- und wirtschaftspolitische Auflagen gebundenen Programme angesichts der Risiken für die Stabilität der Europäischen Währungsunion alles in allem vertretbar, wengleich schon hier die perspektivischen Anreize für solide Staatsfinanzen geschwächt wurden.

Um dies zumindest teilweise zu kompensieren, wurden parallel Änderungen am Rahmenwerk der Währungsunion vorbereitet, die zukünftig Staatsschuldenkrisen besser vorbeugen sollten. Gleichwohl wurde der grundlegende Rahmen der Währungsunion nicht geändert. Vielmehr bleibt das Prinzip der Nicht-Haftung und die Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für ihre Finanzpolitik sowie das Haftungsprinzip der Investoren für ihre Anlageentscheidung konstitutiver Bestandteil der Währungsunion. Die Vorhaben umfassen im Hinblick auf die Prävention vor allem Modifizierungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die Einführung eines Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten und den „Euro-Plus-Pakt“.<sup>2)</sup> Die Stärkung der Prävention ist prinzipiell

zu begrüßen, bleibt aber speziell beim Stabilitäts- und Wachstumspakt zu zaghaft. Zudem wurde die Errichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) beschlossen, um auch im Anschluss an die Mitte 2013 auslaufende Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) Staatsschuldenkrisen – falls sie trotz der verbesserten Prävention eintreten – besser bewältigen zu können.<sup>3)</sup>

Anfang Juli haben sich die Unsicherheiten an den Finanzmärkten erhöht, und unter anderem sind die Zinsen für die Staatsanleihen einiger größerer EWU-Staaten (u.a. Italiens und Spaniens<sup>4)</sup>) gestiegen. Mit den Beschlüssen der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets und der EU-Organe vom 21. Juli 2011 wurden vor diesem Hintergrund schon nach kurzer Zeit (und noch bevor der Ratifizierungsprozess in den beteiligten Länder angelaufen ist) an entscheidenden Stellen erneut Änderungen an den Reformvorhaben vorgenommen. Außerdem werden die Hilfen für Griechenland erheblich ausgeweitet, indem ein bis Ende 2014 laufendes weiteres Hilfsprogramm im Umfang von 109 Mrd € angekündigt wurde. Darüber hinaus wurde auch eine freiwillige Beteiligung des privaten Sektors an der Schließung der Finanzierungslücke Griechenlands in Aussicht gestellt. Weiterhin wurde die Laufzeit künftiger Hilfskredite der EFSF an Griechenland, Portugal und Irland auf 15 bis 30 Jahre verlängert und insbesondere auf Zinsaufschläge auf die Refinanzierungskosten der derzeitigen EFSF-Programmländer weitgehend verzichtet. Schließlich wurde beschlossen, den Instru-

meidung und Bewältigung von Staatsschuldenkrisen, Monatsbericht, April 2011, S. 53–58. — 4 Die staatlichen Zinsausgaben Italiens betragen im für den Eintritt in die Währungsunion relevanten Jahr 1997 noch 9,3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und sind bis 2010 stark auf 4,5% zurückgegangen (Spanien 1997 4,7% und 2010 1,9% des BIP).

Der beobachtete Anstieg der Renditen hätte zwar, wenn er länger angehalten hätte, zu allmählich steigenden Mehrausgaben geführt, aber in näherer Zeit keinesfalls zu untragbaren fiskalischen Belastungen, die sofortige Rettungsmaßnahmen erfordern. Vielmehr sollten die Länder umgehend glaubwürdige Maßnahmen ergreifen, um das

## noch: Zu den Beschlüssen der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets und der EU-Organe vom 21. Juli 2011

mentenkasten der EFSF und des ESM deutlich auszuweiten, wobei die konkrete Ausgestaltung jeweils noch nicht bekannt ist. So sollen sie auf der Grundlage eines vorsorglichen Programms tätig werden können, Darlehen zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten auch an Nicht-Programmländer vergeben dürfen und die Möglichkeit erhalten, an den Sekundärmärkten für Staatsanleihen zu intervenieren.<sup>5)</sup> Die zur rechtlichen Absicherung des ESM bereits zuvor vorgesehene Ergänzung des Artikel 136 AEU-Vertrag soll aber nicht geändert werden, sodass grundsätzlich der ESM nur aktiviert werden darf, um als Ultima Ratio eine unmittelbare Gefahr für die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt abzuwehren und die Finanzhilfen strengen Auflagen unterliegen müssen.

Mit den jüngsten Beschlüssen erfolgt ein weiterer großer Schritt in Richtung gemeinschaftlicher Haftung und geringerer Disziplinierung durch die Kapitalmärkte, ohne dass im Gegenzug die Kontroll- und Einflussmöglichkeiten auf die nationalen Finanzpolitiken spürbar verstärkt werden. Besonders gravierend ist, dass mit den neuen Kreditkonditionen der Anreiz für Länder mit einem Hilfsprogramm deutlich gesenkt wird, durch finanz- und wirtschaftspolitische Reformen möglichst schnell wieder solidere öffentliche Haushalte zu erreichen und an den Kapitalmarkt zurückzukehren. Sollten diese Konditionen auch für zukünftige Hilfsprogramme (oder gar den ESM) übernommen werden, würden diese Anreizprobleme perpetuiert und der Anreiz zur Inanspruchnahme eines Hilfsprogramms

Marktvertrauen wieder zu stärken. Für Spanien dürfte z.B. die Zinsausgabenquote selbst bei vorübergehend kräftig steigenden Zinsen auch 2012 noch unter dem Durchschnitt für den Euro-Raum und in Italien erheblich unter dem Wert bei Eintritt in die Währungsunion

erhöht. Auch durch Sekundärmarktkäufe werden die Anreize für eine angemessene Finanzpolitik zusätzlich reduziert.<sup>6)</sup> Während Staaten mit unsolider Haushaltspolitik auf Hilfen rechnen können, werden Länder mit soliden Finanzen stärker zur Finanzierung herangezogen. Es stellt sich die Frage, wie beispielsweise ein verbesserter Sanktionsmechanismus im Stabilitäts- und Wachstumspakt unsolide nationale Finanzpolitiken verhindern soll, wenn bei fortgesetzter Regelmissachtung schließlich eine Abschirmung vom Kapitalmarkt zu sehr vorteilhaften Konditionen erfolgt, die sogar weitaus günstiger sind als diejenigen von einigen Hilfe leistenden Ländern. Sofern Anleihen von Ländern ohne Hilfsprogramme am Sekundärmarkt gekauft werden, ist unklar, wie eine strikte Bindung an Konsolidierungs- und Reformauflagen durchgesetzt werden kann und wie dies mit der Anforderung in Einklang zu bringen ist, dass Hilfen nur als letztes Mittel bei Gefahr für die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt eingesetzt werden sollen. Diese Voraussetzungen müssen auch für etwaige präventive Programme gelten. In jedem Fall werden wichtige Grundprinzipien, wie Subsidiarität, finanzpolitische Eigenverantwortung und ein gegenseitiger Haftungsausschluss – und damit auch die disziplinierende Funktion der Kapitalmärkte – weiter deutlich geschwächt.

Für Griechenland wurde ein zusätzliches Hilfsprogramm aufgelegt, das die Finanzierung des griechischen Staates während einer nunmehr deutlich ausgedehnten Anpassungsphase absichern soll.

liegen. — 5 Etwaige zukünftige Sekundärmarktinterventionen der EFSF und des ESM unterscheiden sich von Anleihekäufen durch das Eurosystem unter anderem dadurch, dass sie – gegebenenfalls nach entsprechenden Ermächtigungen durch die Parlamente – einstimmig

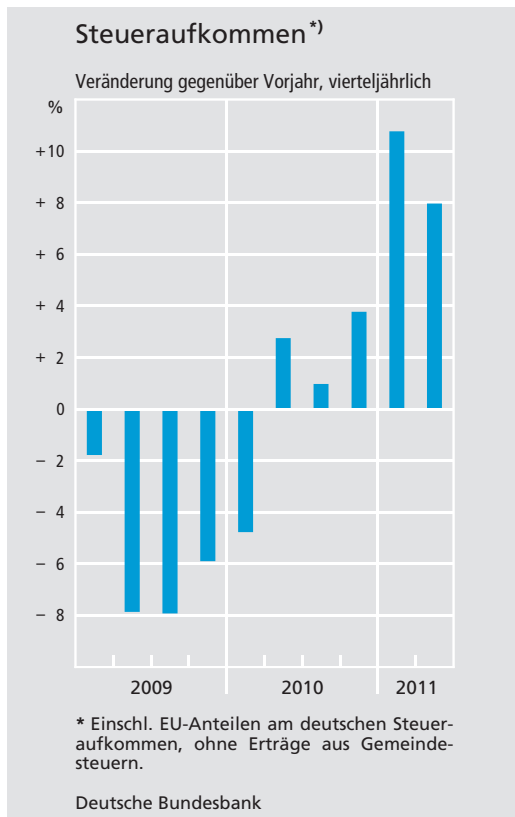
In diesem Zusammenhang sollte es eine zentrale Voraussetzung bleiben, dass die ursprünglich vereinbarten finanz- und wirtschaftspolitischen Anpassungsmaßnahmen auch tatsächlich ohne Abstriche umgesetzt werden. Um die Glaubwürdigkeit der Konditionalität der Hilfen zu erhalten, wäre auf Zielverfehlungen mit Nachbesserungen seitens des Programmlandes und nicht mit einer Aufweichung der Anforderungen des Hilfsprogramms zu reagieren. Es muss weiterhin klar sein, dass die Hilfen nur im Gegenzug zur Programmumsetzung gewährt werden (Konditionalität). Dies bedeutet auch, dass die Zinseinsparungen durch die günstigeren Kreditkonditionen gegenüber dem ursprünglichen Plan zur zusätzlichen Defizitreduktion genutzt werden und nicht etwa zur Kompensation von Zielverfehlungen bei den übrigen Ausgaben oder den Einnahmen. Die für Griechenland in Aussicht gestellte Beteiligung privater Gläubiger ist freiwillig und im Ergebnis für sie nicht unvorteilhaft (vgl. hierzu auch die Erläuterungen auf S. 72 ff.). Zu begrüßen ist, dass sich die Staats- und Regierungschefs dazu verpflichtet haben, griechische Banken mit ausreichenden Sicherheiten für die Refinanzierung auszustatten und notfalls Mittel für deren Rekapitalisierung bereitzustellen. Die Stützung nicht mehr solventer Finanzinstitute ist – unter Beachtung des europäischen Wettbewerbsrechts – eindeutig eine fiskalische Aufgabe. Auch hier ist die Trennung von Geld- und Finanzpolitik gemäß den vertraglichen Vorgaben zu beachten. Die Geldpolitik hat keine Legitimation, solche Risi-

ken oder Belastungen zwischen den Steuerzahlern verschiedener EWU-Staaten umzuverteilen.

Insgesamt droht durch die Beschlüsse vom 21. Juli der ursprünglich vereinbarte institutionelle Rahmen der Währungsunion zunehmend an Konsistenz zu verlieren: Die Finanzpolitik wird weiter durch demokratisch legitimierte Parlamente auf nationaler Ebene festgelegt. Daraus resultierende Risiken und Belastungen werden aber in stärkerem Maße durch die Gemeinschaft und insbesondere die finanzstarken Länder aufgefangen, ohne dass dem wesentlich weitreichendere Eingriffsmöglichkeiten gegenüberstehen. Eine gemeinsame europäische Finanzpolitik oder eine politische Union mit demokratisch legitimierter Weisungsbefugnis einer zentralen Ebene gegenüber der nationalen Haushaltspolitik zeichnet sich auf der politischen Ebene gegenwärtig nicht ab. Damit besteht die Gefahr, dass die Verschuldungsneigung der EWU-Staaten eher noch zunimmt und die gemeinsame Geldpolitik verstärktem Druck zu einer lockeren Ausrichtung ausgesetzt wird. Wenn kein grundsätzlicher Regimewechsel mit weitgehender Aufgabe der nationalen fiskalischen Souveränität vollzogen werden soll, wird es entscheidend sein, den immer noch vertraglich vorgeschriebenen Haftungsausschluss und die damit zusammenhängende Disziplinierung der nationalen Finanzpolitiken über die Kapitalmärkte nicht vollständig zu entkernen, sondern im Gegenteil wieder zu kräftigen.

von den Regierungen zu beschließen sind sowie grundsätzlich im Rahmen der EU-vertraglichen Vorgabe des Haftungsausschlusses nur als Ultima Ratio zur Abwehr einer Gefahr für die Finanzmarktstabilität des Euro-Raums insgesamt und im Rahmen eines Programms mit

angemessener Konditionalität erfolgen dürfen. — 6 Vgl.: Deutsche Bundesbank, Zur Diskussion um Sekundärmarktkäufe des künftigen Europäischen Stabilisierungsmechanismus, Monatsbericht, Februar 2011, S. 72 f.



## Haushalte der Gebietskörperschaften

### Steuereinnahmen

*Starker Anstieg der Steuereinnahmen im zweiten Quartal*

Das Steueraufkommen<sup>4)</sup> stieg im zweiten Quartal gegenüber dem entsprechenden Vorjahrszeitraum um 8% (siehe oben stehendes Schaubild und die Tabelle auf S. 71). Damit schwächte sich die Dynamik im Vergleich zum ersten Quartal zwar etwas ab, war aber weiter kräftig. Die Erträge aus den einkommensabhängigen Steuern legten um 11½% zu. Das Plus bei der Lohnsteuer, das vor Abzug von Kindergeld und Altersvorsorgezulage allerdings etwas niedriger ausfiel als kassenmäßig, dürfte im Wesentlichen die positive Entgelt- und Beschäftigungsentwicklung reflektieren. Das Aufkommen aus den gewinnabhängigen Steuern erhöhte sich um

10½%, was hauptsächlich mit dem starken Anstieg bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (vor allem Kapitalertragsteuer auf Dividenden) zusammenhing. Die Einnahmen aus den verbrauchsabhängigen Steuern nahmen mit knapp 4½% ebenfalls zu. Das Aufkommen aus der Umsatzsteuer wuchs weitgehend im Einklang mit ihren gesamtwirtschaftlichen Bezugsgrößen. Hinzu kamen Mehreinnahmen insbesondere aus der Einschränkung von Begünstigungen bei Strom- und Energiesteuer sowie aus der neuen Luftverkehrsteuer.

Für das Gesamtjahr wird gemäß der offiziellen Steuerschätzung vom Mai ein Aufkommensanstieg um 4½% (inkl. Gemeindesteuern) prognostiziert. Der Zuwachs reflektiert vor allem die unterstellte gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Hinzu kommen ein Wiederanstieg der gewinnabhängigen Steuern von dem noch gedrückten Niveau 2010 aus sowie per saldo Mehreinnahmen durch Rechtsänderungen (vor allem Kernbrennstoff-, Luftverkehr- und Tabaksteuer sowie Einschränkung von Begünstigungen bei Strom- und Energiesteuer). Da derzeit ein höheres Wirtschaftswachstum erwartet wird,<sup>5)</sup> aber auch weil die Steuererstattungen im Zusammenhang mit

*Deutlicher Zuwachs auch für Gesamtjahr zu erwarten*

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

<sup>5</sup> Die Schätzung basierte auf der gesamtwirtschaftlichen Prognose der Bundesregierung vom April. Danach wurde für 2011 ein Anstieg des realen BIP um 2,6% erwartet, während zurzeit mit einem Zuwachs von etwa 3% gerechnet wird.



## Steueraufkommen

Steuerart	1. Halbjahr				2. Vierteljahr				Schätzung für 2011 <sup>1) 2)</sup>
	2010		2011		2010		2011		
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
Steuereinnahmen insgesamt <sup>2)</sup>	235,0	256,9	+ 21,8	+ 9,3	123,9	133,7	+ 9,9	+ 8,0	+ 4,4
darunter:									
Lohnsteuer	60,7	66,6	+ 5,9	+ 9,8	30,4	34,1	+ 3,7	+ 12,1	+ 5,1
Gewinnabhängige Steuern <sup>3)</sup>	36,1	41,3	+ 5,2	+ 14,5	21,2	23,5	+ 2,3	+ 10,6	+ 2,3
davon:									
Veranlagte									
Einkommensteuer	15,8	16,1	+ 0,3	+ 1,8	9,7	9,4	- 0,3	- 3,3	- 9,6
Körperschaftsteuer	5,8	6,7	+ 0,9	+ 15,9	3,8	4,2	+ 0,4	+ 10,1	+ 11,8
Kapitalertragsteuer <sup>4)</sup>	14,5	18,5	+ 4,0	+ 27,9	7,7	9,9	+ 2,2	+ 28,4	+ 14,0
Steuern vom Umsatz <sup>5)</sup>	87,2	93,5	+ 6,2	+ 7,2	44,3	46,1	+ 1,7	+ 3,9	+ 4,1
Energiesteuer	14,0	14,5	+ 0,4	+ 3,0	9,6	10,0	+ 0,4	+ 4,2	+ 0,5
Tabaksteuer	5,8	6,2	+ 0,4	+ 7,0	3,3	3,3	- 0,0	- 0,8	- 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

dem Gerichtsurteil im Fall Meilicke<sup>6)</sup> geringer ausfallen dürften, ist mittlerweile mit einem deutlich stärkeren Einnahmenanstieg zu rechnen, auch wenn sich die Zuwächse im weiteren Jahresverlauf noch abschwächen dürften.

Auch die „kalte Progression“, also der Anstieg des Einkommensteueraufkommens durch die Kombination von Inflation und progressivem Tarif, führt zu Mehreinnahmen. Wenig beachtet wird jedoch zumeist, dass die Inflation andererseits die reale Konsumsteuerbelastung verringert, da die speziellen Verbrauchsteuern (z.B. die Energiesteuer) in der Regel an der Menge anknüpfen. Die Steuer Mehreinnahmen aus der kalten Progression unter Berücksichtigung dieser gegenläufigen Effekte (bei unveränderten steuerlichen Bedingungen) dürften sich in den Jahren 2011 bis 2013 auf

jeweils zusätzlich 1½ Mrd € pro Jahr belaufen. Die Wirkung für die Einkommensteuer separat betrachtet liegt etwa doppelt so hoch. Auch im Hinblick auf die Diskussion, den dadurch bedingten Anstieg der Steuerbelastung durch eine Tarifsenkung zu kompensieren, gilt angesichts der weiter angespannten Haushaltslage: Durch jede nicht gegenfinanzierte Steuersenkung würde der ursprünglich in Aussicht gestellte Konsolidierungskurs weiter aufgeweicht werden und der Konsolidierungserfolg gefährdet.

6 Der Fall betrifft die Berücksichtigung ausländischer Körperschaftsteuerzahlungen bei der Besteuerung von Dividenden im 2001 abgeschafften Anrechnungsverfahren. Die damit verbundenen Ausfälle wurden von der Bundesregierung für 2011 mit gut 3½ Mrd € und für 2012 mit knapp 1½ Mrd € veranschlagt. Nicht zuletzt nach dem EuGH-Urteil (vom 30. Juni 2011; Aktenzeichen C-262/09) erscheinen aber eine Verzögerung und niedrigere Rückzahlungen plausibel.

Kompensation der kalten Progression nur mit Gegenfinanzierung



## Ein Vorschlag zu einer zielführenden Privatsektorbeteiligung für Anleiheemissionen ab Mitte 2013

Derzeit zeigt sich nachdrücklich, dass in der Währungsunion solide Staatsfinanzen von fundamentaler Bedeutung für die Absicherung einer unabhängigen und stabilitätsorientierten Geldpolitik sind. Bei fehlenden direkten zentralisierten Eingriffsrechten in nationale Haushalte kommt neben fiskalpolitischen Regeln insbesondere der disziplinierenden Wirkung der Finanzmärkte auf die nationalen Finanzpolitiken eine zentrale Rolle zu (vgl. hierzu die Erläuterungen auf S. 66 ff.). Gehen Kapitalanleger davon aus, dass aufgrund einer unsoliden Finanzpolitik die Bedienung von Staatsschuldtiteln gefährdet werden könnte, haben sie einen Anlass, ex ante höhere Zinsen zu verlangen. Die Möglichkeit steigender Zinsen erhöht die finanziellen Anreize zu einer ambitionierteren Haushaltspolitik. Sie dürften deutlich stärker wirken als Ermahnungen und Empfehlungen von der europäischen Ebene. Damit diese Disziplinierung durch die Kapitalmärkte erhalten bleibt, müssen die Kapitalanleger aber auch tatsächlich davon ausgehen, für mögliche Verluste zu haften. Erwarten sie dagegen, dass ihnen etwaige Verluste zum Beispiel durch staatliche Rettungsfonds abgenommen werden, wird dieser Anreizmechanismus zu soliden Staatsfinanzen ausgehebelt.

Aus diesem Grund ist es Regierungen nach dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU-Vertrag) grundsätzlich verboten, für die Schulden anderer Staaten zu haften (Nicht-Haftungsklausel). Bei drohender Zahlungsunfähigkeit eines Staates kann sich allerdings ein Zielkonflikt zwischen der Haftung privater Inves-

toren und der Sicherung der Finanzstabilität ergeben. Daher hat der Europäische Rat im März 2011 eine Ergänzung des AEU-Vertrages vorgeschlagen, nach der ein Stabilitätsmechanismus eingerichtet werden kann und Finanzhilfen unter strengen Auflagen zulässig sind, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Kann ein Staat trotz äußerster Konsolidierungs- und Reformanstrengungen (oder bei ausbleibenden Eigenanstrengungen und Verletzung der Auflagen) seine Schulden nicht mehr bedienen, müssen die Gläubiger aber weiterhin grundsätzlich damit rechnen, dass ihre Ansprüche nicht vollständig erfüllt werden.

Am 21. Juli 2011 hat der Europäische Rat beschlossen, dass die deutliche Ausweitung der staatlichen Hilfen für Griechenland mit einer Beteiligung privater Gläubiger dieses Landes verbunden werden soll. Dies ist grundsätzlich im Sinne der europäischen Vereinbarungen, aber die konkreten Rahmenbedingungen haben in diesem speziellen Fall letztlich eine zielführende Umsetzung kaum möglich gemacht. Zum einen wird ein guter Teil der griechischen Staatsverschuldung bereits von öffentlichen Gläubigern gehalten, vor allem, weil seit einiger Zeit fällig werdende Schuldtitel auf die Hilfe gebenden Staaten überrollt wurden. Private Gläubiger konnten so Haftungsrisiken vermindern. Zum anderen bestand die Gefahr, dass ein moderater, aber erzwungener Forderungsverzicht, der im Vorfeld des Gipfels auch im Gespräch war, die Finanzstabilität im Euro-Raum gefährdet hätte, ohne die grundlegenden Probleme Griechen-

<sup>1</sup> Insbesondere für Anleihen mit noch langen Restlaufzeiten dürften die Gläubiger bei einem Umtausch aufgrund der damit verbundenen

Garantie einen finanziellen Vorteil haben. Eine offensichtlich erwogene Ausweitung der in den Umtausch einbezogenen Anleihen auf

lands zu lösen. Im Ergebnis wurde auf eine verpflichtende Beteiligung der Privaten verzichtet, und zudem wurde vereinbart, umfangreiche staatliche Garantien zur Absicherung freiwillig umgetauschter Anleihen bereitzustellen. Zwar ist die endgültige Ausgestaltung noch nicht entschieden. Es ist aber wohl zu erwarten, dass im Ergebnis der Beitrag der privaten Gläubiger im Rahmen des Gesamtpakets sehr eng begrenzt bleiben wird,<sup>1)</sup> und es findet vor allem eine weitere Risikoübertragung auf die Hilfe leistenden Staaten statt.

Angesichts der offensichtlich gewordenen gravierenden Probleme bei der Umsetzung einer Privatsektorbeteiligung gilt es, diesbezüglich künftig einen möglichst zielführenden Rahmen zu setzen. Dabei sollte zum einen der potenzielle Zielkonflikt zwischen Finanzmarktstabilität und Haftung privater Gläubiger gemindert werden, indem – über das bereits erfolgte beziehungsweise vorgesehene Maß hinaus – die Finanzmarktstabilität durch geeignete Maßnahmen im Bereich der Finanzmarktregulierung und -aufsicht gestärkt wird. Außerdem sollte das Regelwerk der EWU so angepasst werden, dass sich private Gläubiger bei sich abzeichnenden Schwierigkeiten eines EWU-Staates nicht bereits nach kurzer Zeit zulasten der Steuerzahler Hilfe leistender Staaten ihrer Haftung entledigen können. Dieses Ziel wird durch die im Vertragsentwurf für den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) enthaltenen Regelungen für die Beteiligung des privaten Sektors und die vorgesehenen Umschuldungsklauseln (Collective Ac-

tion Clauses: CACs), die ab Juli 2013 in die Vertragsbedingungen aller neuen Staatsschuldtitel von EWU-Staaten mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr aufgenommen werden sollen, wohl nur sehr begrenzt erreicht werden. Im ESM-Vertragsentwurf sind für den Fall von Liquiditätskrisen zwar Initiativen des Hilfe empfangenden Mitgliedstaates vorgesehen, um die wichtigsten privaten Anleger dazu zu ermutigen, ihr Engagement beizubehalten. Es kann aber bezweifelt werden, dass diese Verhandlungen in größerem Umfang erfolgreich sein werden, denn insbesondere die privaten Anleger werden kein größeres Interesse an verlängerten Laufzeiten haben.

Ein pragmatischer und nicht allzu komplexer Ansatz zu einer zielführenden Privatsektorbeteiligung läge in einer Erweiterung der Anleihebedingungen von Emissionen von Mitgliedsländern der Währungsunion.<sup>2)</sup> So könnten künftig alle neu begebenen Staatsschuldtitel von Ländern der Euro-Zone neben den bereits vorgesehenen CACs mit einer in den Anleihekonditionen enthaltenen standardisierten Bedingung bezüglich der Anleihelaufzeit versehen werden. In dieser wäre festzulegen, dass sich die für den Normalfall vorgesehene Laufzeit einer jeden Anleihe (z. B. fünf oder zehn Jahre) automatisch um drei Jahre (auf dann insgesamt acht bzw. 13 Jahre) verlängert, sobald der ESM dem entsprechenden Land Finanzhilfe gewährt. In dieser verlängerten Laufzeit wäre die Anleihe zu den vereinbarten Konditionen weiterhin zu bedienen. Drei Jahre könnten ein geeigneter (fester) Zeitraum sein,

Fälligkeitstermine nach 2020 erscheint auch im Hinblick auf den Kapitalzugang Griechenlands aus heutiger Sicht keinesfalls zwingend. —

<sup>2</sup> Siehe auch: A. A. Weber, J. Ulbrich und K. Wendorff, „Finanzmarktstabilität sichern, Investorenverantwortung stärken, Steuer-

## noch: Ein Vorschlag zu einer zielführenden Privatsektorbeteiligung für Anleiheemissionen ab Mitte 2013

da in dieser Frist ein großer Teil der erforderlichen Reformen und Konsolidierungsmaßnahmen in dem betroffenen Land umgesetzt sein müssten. Eine solche fest verankerte zusätzliche Anleihebedingung hätte zahlreiche und gewichtige Vorteile.

Sollte sich erst im Laufe der ersten drei Jahre der Hilfsperiode herausstellen, dass eine Restrukturierung der Staatsschuld unvermeidlich ist, so würde vermieden, dass in der Zwischenzeit umfassende Risiken auf eine deutlich kleinere Gruppe privater Gläubiger konzentriert oder auf die Steuerzahler der Hilfe leistenden Länder übertragen worden sind. Für die Hilfe leistenden Länder ergäbe sich zudem der zentrale Vorteil, dass der Unterstützungsbedarf im Rahmen der Programme außerordentlich reduziert würde: Es müssten „nur“ noch die aktuellen Defizite (Zinszahlungen und Primärdefizite) finanziert werden. Diese dürften den deutlich kleineren Teil des Finanzierungsbedarfs darstellen – die Griechenland-Kredite des ersten Hilfspakets dienten beispielsweise zu mehr als zwei Dritteln der Refinanzierung fälliger Titel. Durch die Verlängerungsklausel könnte sich somit das für den Unterstützungsfonds benötigte Volumen sehr stark vermindern. Für die Hilfe empfangenden Länder würde im Krisenfall durch die Verlängerungsklausel die Fälligkeitsstruktur der Schulden verbessert. Gleichzeitig dürften die Zinsen für die verlängerten Anleihen recht niedrig liegen, vor allem wenn ein Land unerwartet und unverschuldet in Schwierigkeiten gerät – und daher zuvor relativ günstige Finan-

zierungsbedingungen hatte. Zusätzlich haben diese Länder für den Verlängerungszeitraum Planungssicherheit über anstehende Zinszahlungen.

Durch eine Laufzeitverlängerung würde die Finanzmarktstabilität im Vergleich zu einem ESM-Programm ohne diese Ergänzung erhöht. Vom Europäischen Rat wurde für ESM-Kredite analog zu den IWF-Bedingungen ein bevorzugter Gläubigerstatus vereinbart. Dieser ist gerade zum Schutz der Steuerzahler der Hilfe gewährenden Länder von entscheidender Bedeutung und sollte im weiteren Verlauf keinesfalls zur Disposition gestellt werden. Hinsichtlich der Finanzstabilität können sich ohne automatische Laufzeitverlängerung hierdurch aber insgesamt gesehen auch unerwünschte Effekte ergeben: So wird Gläubigern kurzfristig fälliger Anleihen das Risiko weitgehend abgenommen, während Gläubiger noch nicht fälliger Papiere an einer später möglicherweise doch nicht zu vermeidenden Restrukturierung beteiligt sind. Für diese träten dann höhere Verluste auf als ohne Hilfsprogramm: Ihre Forderungen sind gegenüber jenen des IWF und des ESM nachrangig, und sie müssten im Falle einer Restrukturierung die gesamte erforderliche Schuldenreduzierung tragen. Die prozentuale Kürzung („haircut“) fällt umso höher aus, je höher der Anteil vorrangiger Schulden ist, die wiederum zum guten Teil aus der Finanzierung fälliger Titel resultieren. Dies könnte die Kurse lang laufender Papiere zusätzlich drücken. Sekundärmarktkäufe, die auch aus anderen grundsätzlichen Erwägungen abzu-

zähler schonen. Ein Vorschlag zur Stärkung des Europäischen Stabilitätsmechanismus durch die geeignete Ausgestaltung künf-

tiger Anleihekonditionen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. März 2011. Eine – allerdings anders ausgestaltete – Verlängerungs-

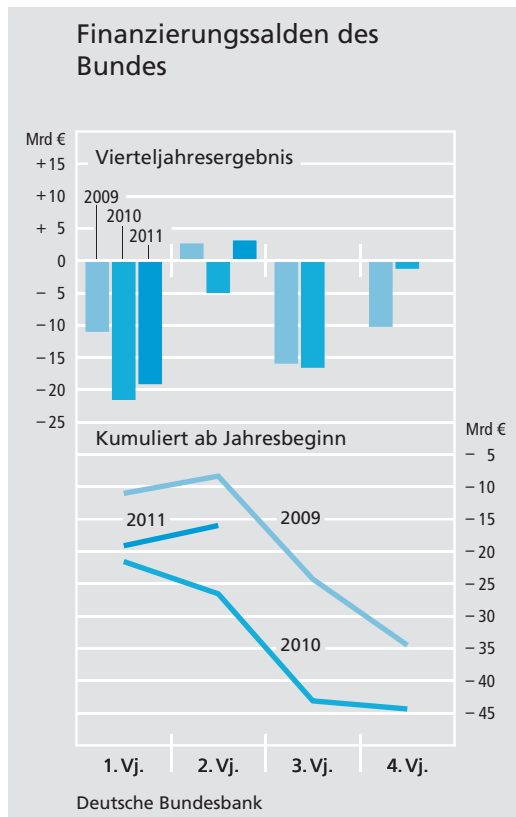
lehnen sind, würden diese Entwicklung weiter verstärken.

Durch die automatische Verlängerungsregelung in den Anleihebedingungen stünden dagegen alle privaten Anleihegläubiger des jeweiligen Landes trotz unterschiedlicher Restlaufzeiten einem ähnlichen Ausfallrisiko gegenüber. Dadurch würden mögliche Kursverluste breiter verteilt und besser verkraftbar. Zusätzlich wird gewährleistet, dass Finanzinvestoren in der Verantwortung für ihre Anlageentscheidung blieben und die Haftung im Krisenfall nicht auf die Steuerzahler verlagert würde. Im Vergleich zu ex ante nicht geregelten Moratorien würden durch die explizite Aufnahme einer Laufzeitklausel in die Anleihebedingungen Ansteckungseffekte gemindert. So läge aufgrund der vorher fest in den Anleihebedingungen vereinbarten Vorgehensweise keine Nichterfüllung der Verpflichtungen (Default) durch den Schuldner vor. Zudem sollten sich direkte Auswirkungen auf Credit-Default-Swap-Kontrakte und automatische Rating-Herabsetzungen im Fall einer bereits in den Anleihebedingungen enthaltenen Laufzeitverlängerung im Rahmen halten – und kaum von dem Fall einer ESM-Kreditgewährung ohne automatische Verlängerungsklausel unterscheiden. Eine Ergänzung der Anleihebedingungen dürfte auch insofern mit begrenzten Umstellungsproblemen verbunden sein, als diese ohnehin im Rahmen der fest vorgesehenen Einführung von CACs grundlegend verändert werden.

Für staatliche Schuldner könnten grundsätzlich höhere Kosten dadurch entstehen, dass das konkrete Risiko der Laufzeitverlängerung von den Investoren beim Erwerb der so ausgestatteten Staatsschuldtitel eingepreist würde. Der zu erwartende Zins bei der Emission der Anleihen würde sich mit zunehmender Wahrscheinlichkeit, dass ein Antrag auf Unterstützung durch den ESM während der Normallaufzeit gestellt und gewährt wird, aber allenfalls den Zinssätzen einer von vornherein drei Jahre länger laufenden Anleihe annähern. Für Länder mit guter Bonität dürfte dabei nahezu keine Erhöhung der Zinsen feststellbar sein. Auch für Länder mit schwächerer Bonität und höherer Wahrscheinlichkeit der ESM-Inanspruchnahme würde sich der Zinsaufschlag in Grenzen halten. So vereinbarte der Europäische Rat ohnehin eine stärker mittel- und langfristige Verschuldung. Im Bereich dieser Laufzeiten ist die Zinsstrukturkurve aber typischerweise vergleichsweise flach, sodass sich eine potenziell längere Laufzeit allenfalls mit einem relativ überschaubaren Aufschlag bemerkbar macht. Wenn durch die vorgeschlagene Anleihebedingung die Wahrscheinlichkeit eines Transfers an überschuldete Länder sinkt und infolge einer effektiveren Marktdisziplinierung in der gesamten EWU eine stabilitätsorientiertere Finanzpolitik betrieben wird, könnten insgesamt gesehen die zu zahlenden Zinsen sogar niedriger ausfallen.

option für Fremdwährungsverschuldung wurde vorgeschlagen in: W. H. Buiter und A. C. Sibert (1999), „UDROP: a contribution to the

new international financial architecture“, *International Finance* 2 (2), S. 227–247.



## Bundeshaushalt

*Deutliche  
Verbesserung  
des Finan-  
zierungssaldos  
im zweiten  
Quartal*

Im zweiten Quartal verbuchte der Bundeshaushalt einen Überschuss von 3 Mrd €, nach einem Defizit von 5 Mrd € vor Jahresfrist. Die Einnahmen stiegen um 1 ½% (1 Mrd €). Beim Steueraufkommen wurde weiter ein kräftiger Zuwachs von 7 ½% (5 Mrd €) verzeichnet. Bei den sonstigen Einnahmen entfiel hingegen der vor Jahresfrist realisierte Einmaleffekt von 4 ½ Mrd € aus einer Frequenzversteigerung. Höhere Zuflüsse aus wirtschaftlicher Tätigkeit infolge der neuen Bahndividende von ½ Mrd € waren dagegen weit weniger bedeutsam. Mit fast 9% (-7 Mrd €) waren die Ausgaben stark rückläufig. Die wichtigsten Einzelbeiträge kamen von den Zahlungen an die Sozialversicherungen (-3 Mrd €, per saldo fast vollständig infolge geringerer Zuweisungen

an die Bundesagentur für Arbeit (BA)) und den Zinsausgaben (gut -2 ½ Mrd €). Bei Letzteren waren einerseits der Vorjahrswert durch einen vorgezogenen Abfluss deutlich überhöht und andererseits Mehrausgaben durch Disagios bei der Begebung neuer Wertpapiere zu verzeichnen. Auch ohne diese Sondereffekte dürfte die Belastung durch den Schuldendienst aber nochmals etwas zurückgegangen sein. Darüber hinaus sanken die Ausgaben für das Arbeitslosengeld II um gut ½ Mrd € – nicht zuletzt aufgrund der gestrichenen Rentenbeiträge. Weitere Entlastungen aus der günstigen Entwicklung am Arbeitsmarkt dürften dagegen durch die nachträgliche Auszahlung der Anhebungsbeiträge der rückwirkend zum Jahresbeginn erhöhten Regelsätze überlagert worden sein.

Die Bundesregierung hat ihre Schätzung der Neuverschuldung 2011 auf etwa 30 Mrd € weiter zurückgenommen (Plan: 48 ½ Mrd €). Die auf Basis der Steuerschätzung vom Mai erwarteten Mehreinnahmen von 8 Mrd € dürften angesichts der nunmehr noch günstiger einzuschätzenden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, geringer als veranschlagter Belastungen aus dem Meilicke-Urteil und auch niedrigerer Abführungen an den EU-Haushalt noch einmal merklich übertroffen werden. Bei weiter rückläufigen Arbeitslosenzahlen und günstigen Finanzierungsbedingungen für den Bund dürften die Ausgaben zudem beträchtlich unter den Ansätzen bleiben, sodass auch eine noch stärkere Unterschreitung des geplanten Defizits möglich erscheint.

*Im Gesamtjahr  
niedrigeres als  
veranschlagtes  
Defizit*

*Trotz neuem  
Top-Down-  
Verfahren zur  
Aufstellung des  
Haushalts 2012  
erhebliche  
Zusatzlasten*

Bei der Aufstellung des Entwurfs für den Bundeshaushalt 2012 hat die Bundesregierung erstmals ein Top-Down-Verfahren eingesetzt. Der Eckwertebeschluss von Mitte März legt damit Budgets für die einzelnen Ressorts fest. Anpassungen wären dann im weiteren Verlauf bei konsequenter Umsetzung nur aufgrund der Auswirkungen von unerwartet günstigen oder ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen zulässig. Diesbezüglich wären positiv lediglich die Korrektur der Aufkommenserwartung infolge der Mai-Steuerschätzung und höhere Darlehensrückflüsse von der BA, negativ dagegen die höher veranschlagten Zinskosten zu berücksichtigen gewesen. Allerdings wurde darüber hinaus mit dem neuen Energiekonzept beschlossen, ältere Atomreaktoren dauerhaft stillzulegen und resultierende Ausfälle bei der Kernbrennstoffsteuer hinzunehmen sowie die bisher dem Bundeshaushalt zustehenden Erlöse aus CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikaten dem Energie- und Klimafonds zu überlassen. Zusammen mit Mehrausgaben durch den Personalüberhang bei der Bundeswehr und dem Verzicht auf Einnahmen aus einer Finanztransaktionsteuer belaufen sich die zusätzlichen Belastungen im Haushaltsentwurf vom Juli gegenüber dem Eckwertebeschluss auf fast 5 Mrd €. Dies wurde nicht durch neue Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert. Vielmehr wurden diese Effekte einmalig mit einem diskretionären (im Hinblick auf die Einhaltung der Schuldenbremse vollständig als strukturell behandelten) Zuschlag bei den Steuereinnahmen (2 Mrd € gegenüber der Mai-Steuerschätzung) sowie mit höher angesetzten Erlösen aus Vermögensverwertung überdeckt.

Im Ergebnis sieht der vom Kabinett beschlossene Haushaltsentwurf 2012 eine Nettokreditaufnahme von 27,2 Mrd € vor. Gegenüber dem von der Bundesregierung erwarteten Ist 2011 bedeutet dies nur einen geringen Rückgang. Angesichts einer verbesserten Konjunkturlage und höheren (Netto-)Erlösen aus Verkäufen von Finanzvermögen ergibt sich sogar ein Anstieg des strukturellen Defizits. Allerdings scheinen die Ansätze eher vorsichtig gewählt. Der diskretionäre Zuschlag auf das Ergebnis der Steuerschätzung ist zwar prozedural problematisch, da so kurzfristig Haushaltsspielräume nach Bedarf geschaffen werden können. Sachlich ist er aber aus heutiger Sicht gerechtfertigt, und es erscheinen sogar höhere Mehreinnahmen plausibel. Auf der Ausgabenseite dürften vor allem die Ansätze für die Zinsen und bei Langzeitarbeitslosigkeit vorsichtig kalkuliert sein. Insgesamt scheint ein deutlich niedrigeres Defizit erreichbar.

Trotz dieser günstigeren Entwicklung bedeutet der Haushaltsentwurf eine merkliche Abkehr von dem im Juni 2010 vereinbarten Konsolidierungsvolumen, die von den Auswirkungen der sehr günstigen Wirtschaftsentwicklung nur überlagert wird. Die Belastungen gegenüber dem Eckwertebeschluss zuzüglich der dort bereits enthaltenen Ausfälle infolge des geplanten Steuervereinfachungsgesetzes 2011 (in der Summe 5½ Mrd €) verzögern den Defizitabbau spürbar.

Diese Lockerung der Finanzpolitik im Aufschwung wird dadurch erleichtert, dass bei der Umsetzung der Schuldenbremse problematische Spielräume geschaffen wurden. So

*Haushalts-  
entwurf 2012  
mit über-  
wiegend  
vorsichtigen  
Ansätzen ...*

*... bei Abkehr  
vom Konso-  
lidierungs-  
programm  
2010*

*Umsetzung der  
Schulden-  
bremse nicht  
intention-  
gerecht*

wurde der im Frühjahr des vergangenen Jahres festgelegte Startwert der bis 2016 stufenweise sinkenden strukturellen Defizitgrenze weiterhin nicht an das wesentlich günstigere Ist-Ergebnis für 2010 angepasst. Für 2012 ergibt sich dadurch ein zusätzlicher Verschuldungsspielraum in einer Größenordnung von bis zu 15 Mrd €, da die Obergrenze auf 40 Mrd € und nicht auf gut 25 Mrd € festgelegt wurde. Das strukturelle Defizit soll gemäß Haushaltsentwurf 29½ Mrd € betragen (wobei angesichts vorsichtiger Haushaltsansätze auch die striktere Grenze durchaus erreichbar erscheint). Würde der Spielraum aus der nicht angepassten Obergrenze ausgeschöpft, würde die derzeit günstige Gelegenheit zur durchgreifenden Haushaltskonsolidierung ungenutzt verstreichen.

*Problematisches  
Konjunkturbereinigungs-  
verfahren*

Bedenklich scheint in diesem Zusammenhang auch, dass trotz der zu erwartenden guten Auslastung der Kapazitäten für 2012 noch immer eine konjunkturbedingte Belastung des Bundeshaushalts von 3 Mrd € veranschlagt und der Neuverschuldungsspielraum entsprechend vergrößert wird. Das an den modifizierten EU-Ansatz angelehnte Konjunkturbereinigungsverfahren scheint deshalb, aber insbesondere auch wegen seiner Gestaltungsanfälligkeit für die Schuldenbremse ungeeignet. Es empfiehlt sich daher, wieder das im letzten Jahr verwendete, wesentlich einfachere Verfahren zu nutzen. Bei den finanziellen Transaktionen gibt es dagegen Bemühungen zu einer sachgerechteren Abgrenzung, etwa indem die bisher als Beteiligungserwerbe verbuchten Zuführungen an multilaterale Entwicklungsbanken im Umfang von annähernd 1 Mrd € nun ökonomisch

*Berücksichtigung  
finanzieller  
Transaktionen*

treffend als Transfers behandelt werden. Allerdings sollen die zinsfrei und ohne festen Tilgungstermin gewährten Darlehen an die BA weiter als finanzielle Transaktion klassifiziert und so aus der Schuldenbremse ausgeklammert bleiben.

Im Finanzplan ist eine weitere stufenweise Rückführung der Nettokreditaufnahme auf 14½ Mrd € bis 2015 vorgesehen. Unter der Annahme normal ausgelasteter Kapazitäten und bei hohen Belastungen aus finanziellen Transaktionen – insbesondere aus der Kapitalzuführung an den ESM – würde damit bereits 2015 die ab 2016 geltende strukturelle Neuverschuldungsgrenze von 0,35% des BIP eingehalten. Hier bestehen aber beträchtliche Risiken. So sind ab 2013 jährliche Einnahmen aus einer bisher nicht spezifizierten Finanztransaktionsteuer von 2 Mrd € eingerechnet. Außerdem wurden 2014 und 2015 globale Minderausgaben von je 5 Mrd € veranschlagt, die erst noch zu konkretisieren sind. Weiter geht die Regierung davon aus, die Verteidigungsausgaben ungeachtet steigender Entgelte für Personal bis 2015 um gut 1 Mrd € zurückzuführen. Außerdem wird bei einem realen BIP-Wachstum von jährlich gut 1½% angenommen, dass die Produktionslücke erst 2015 geschlossen sein wird. Der damit zum Ausdruck kommende Optimismus hinsichtlich des Wachstumstrends hat allerdings in der Vergangenheit häufig dazu geführt, dass die Ziele der Finanzplanung letztlich wegen einer demgegenüber schwächeren Wirtschaftsentwicklung aufgegeben wurden. Da zukünftig die Schuldenbremse einen Schuldenaufbau verwehren sollte, sind Sicherheitsabstände zur Defizitobergrenze dringend zu

*Finanzplan bis  
2015 weist  
merklichen  
strukturellen  
Defizitabbau  
aus, enthält  
aber auch  
beträchtliche  
Risiken*



## Die mittelfristige Finanzplanung und nach der Schuldenregel zulässige Nettokreditaufnahme des Bundes

in Mrd €

Position	Ist 2010	Soll 2011	Entwurf 2012	Finanzplan		
				2013	2014	2015
Ausgaben <sup>1)</sup>	303,6	305,8	306,0	311,5	309,9	315,0
darunter:						
Investitionen <sup>2)</sup>	26,1	26,9	26,4	25,3	25,1	24,9
Einnahmen <sup>1) 3)</sup>	259,6	257,4	278,9	286,6	291,2	300,3
darunter:						
Steuereinnahmen <sup>1)</sup>	226,2	229,2	247,4	256,4	265,8	275,7
Nettokreditaufnahme	44,0	48,4	27,2	24,9	18,7	14,7
zzgl. Konjunkturkomponente <sup>4)</sup>	- 12,3	- 2,5	- 2,8	- 2,2	- 1,3	- 0,0
zzgl. Saldo finanzieller Transaktionen <sup>5)</sup>	0,9	- 5,0	4,8	0,6	- 4,3	- 5,2
Strukturelle Nettokreditaufnahme in % des BIP <sup>6)</sup>	32,6	40,9	29,2	23,3	13,1	9,5
in % des BIP <sup>6)</sup>	1,4	1,7	1,2	0,9	0,5	0,3
Nachrichtlich:						
Strukturelle Nettokreditaufnahme <sup>7)</sup>						
Obergrenze gemäß BMF	53,2	45,6	39,8	33,1	26,0	18,2
Obergrenze bei gleichmäßigem Abbau vom Ist 2010	32,6	28,6	25,6	22,1	18,4	14,3

1 Nach Abzug der an die Länder überwiesenen Bundesergänzungszuweisungen, Anteile am Energiesteueraufkommen, des Ausgleichs im Rahmen der Kfz-Steuerreform 2009 und der Konsolidierungshilfen ab 2011. 2014 und 2015 einschließlich globaler Minderausgaben von jeweils 4,8 Mrd € aus dem Zukunftspaket. — 2 Ohne Darlehen an die BA und Beteiligungen am ESM. — 3 Einschl. Münzerlöse. — 4 2010 aktuelle Schätzung des BMF. 2011 gemäß Haushaltsplan. 2012 bis 2015 aktuelle Schätzung des BMF (Stand: Frühjahrsprojektion 2011, siehe BMF,

Monatsbericht, Mai 2011, S. 132). — 5 2010 gemäß Kassenergebnissen. — 6 Nominales BIP des jeweiligen Jahres vor der Haushaltsaufstellung, für 2010 BIP des Jahres 2009 (Stand: Frühjahrsprojektion 2011). — 7 Die Bundesregierung weist für das Ausgangsjahr 2010 keinen Ist-Wert für die strukturelle Nettokreditaufnahme aus. Der im vergangenen Jahr festgelegte Defizitabbau Pfad ab 2011 (Obergrenzen) basiert auf dem damals erwarteten strukturellen Ausgangsdefizit von 2,2% des BIP in 2010 und Abbau schritten in Höhe von 0,3% des BIP pro Jahr.

Deutsche Bundesbank

empfehlen, um bei negativen Überraschungen eine prozyklische Konsolidierung zu vermeiden.

*Extrahaushalte  
des Bundes mit  
hohem Über-  
schuss*

Die Extrahaushalte des Bundes verbuchten im zweiten Quartal einen Überschuss von 12 ½ Mrd €, nach einem Defizit von 2 ½ Mrd € vor Jahresfrist. Ausschlaggebend war eine Rückzahlung von in der Finanzkrise gewährten Eigenkapitalhilfen an den SoFFin. Beim Investitions- und Tilgungsfonds stehen auch weit nach dem Ende des Konjunkturinbruchs noch etwa 3 Mrd € für Investitionen zum Abruf im weiteren Jahresverlauf bereit. Das Gesamtjahr könnten die Extrahaushalte mit einem Überschuss in einer Größenordnung von 5 Mrd € abschließen, nach einem Defizit von 7 Mrd € im Jahr 2010.

### Länderhaushalte <sup>7)</sup>

Die Verbesserung der Länderfinanzlage setzte sich im zweiten Quartal fort. Nach einem Defizit von ½ Mrd € im Vorjahrszeitraum ergab sich ein Überschuss der Kernhaushalte von 1 ½ Mrd €. Ausschlaggebend war ein weiterer kräftiger Einnahmenanstieg um knapp 8 ½% (5 ½ Mrd €). Dabei legte allein das Steueraufkommen um fast 4 Mrd € (+ 8%) zu. Die Ausgaben wuchsen indes ebenfalls kräftig um knapp 5 ½% (3 ½ Mrd €), nicht zuletzt durch um 1 ½ Mrd € höhere laufende Zuweisungen an die Gemeinden. Daneben legten auch die Personalkosten aufgrund der jüngsten Tarif-

*Überschuss im  
zweiten  
Quartal*

7 Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im ersten Quartal 2011 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Juli 2011 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

vereinbarung sowie deren weitgehender Übertragung auf die Beamten und Versorgungsempfänger beschleunigt zu (+ 3%).

*Verbesserung  
im Gesamtjahr  
zu erwarten, ...*

Auch für das Gesamtjahr ist ein Defizitrückgang zu erwarten, obwohl sich die Steueraufkommensentwicklung im weiteren Jahresverlauf abschwächen dürfte und die Ausgaben für Personal und Sachaufwand sowie die Zuweisungen an die Kommunen weiter deutlich steigen dürften. Demgegenüber gehen die Planungen noch von einem Defizit von insgesamt gut 23 ½ Mrd € aus, nach dem Ist von 21 ½ Mrd € im Jahr 2010. Ausgesprochen problematisch ist dabei, dass viele Länder trotz der äußerst günstigen wirtschaftlichen Entwicklung Überschreitungen der regulären Verschuldungsgrenzen unter Hinweis auf die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorsehen. Ein Verweis auf die Unmöglichkeit der Einhaltung der Schuldengrenze wegen einer extremen Haushaltsnotlage wie in Bremen erscheint noch weniger nachvollziehbar. So haben sich die Empfänger von Konsolidierungshilfen gerade erst im Frühjahr 2011 verpflichtet, ihre strukturelle Neuverschuldung bis 2020 vollständig zurückzuführen. Bei den bis dahin anzunehmenden moderaten Zuwächsen bei den Steuereinnahmen setzt dies voraus, dass noch erhebliche Kürzungsmöglichkeiten im Haushalt verfügbar sind und in zu beschließenden Sanierungsprogrammen aufzugreifen wären. Somit dürfte gerade keine extreme Notlagesituation vorliegen, bei der bereits alle Einnahmenspielräume erschlossen und Ausgabenkürzungen weitestmöglich realisiert wurden.

*... gleichwohl  
Überschreitungen  
der regulären  
Schuldengrenzen  
geplant*

Die Umsetzung der neuen Schuldenregeln kommt bisher nur zögerlich voran. Nach Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Hessen nahm nunmehr zwar auch Mecklenburg-Vorpommern die Schuldenbremse des Grundgesetzes in die Landesverfassung auf. Die genauere Ausgestaltung scheint aber wie in den anderen drei Ländern noch weitgehend offen. In den restlichen Ländern bestehen bestenfalls Regelungen in den Haushaltsordnungen, die – wie offenbar derzeit auch in Baden-Württemberg geplant – bedarfsgerecht angepasst werden können. Kritisch ist zudem, dass trotz des bis 2020 abzuschließenden Abbaus der Neuverschuldung teilweise sogar Haushaltsmehrbelastungen beschlossen wurden, während notwendige Konsolidierungsmaßnahmen hinausgezögert werden. Unter diesen Rahmenbedingungen und angesichts des erheblichen Konsolidierungsbedarfs in einigen Ländern wären nicht gegenfinanzierte Steuersenkungen auch aus der Perspektive der Länder in den nächsten Jahren problematisch.

*Schleppende  
Umsetzung  
der neuen  
Schuldenregeln*

Auf seiner Mai-Sitzung stellte der Stabilitätsrat – das Nachfolgegremium des Finanzplanungsrates von Bund und Ländern – wie erwartet fest, dass in vier der fünf Länder mit grundsätzlichem Anspruch auf Konsolidierungshilfen (Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein und Berlin) auch eine Haushaltsnotlage droht.<sup>8)</sup> Infolgedessen müssen diese Länder zusätzlich fünfjährige Sanierungsprogramme vorlegen, die – zumindest für den folgenden Haushalt konkrete – Maßnahmen zum schrittweisen Abbau der Nettokredit-

*Stabilitätsrat  
stellt drohende  
Haushaltsnotlage  
in vier  
Konsolidierungshilfen-  
ländern fest*

<sup>8</sup> Vgl. Pressemitteilung zur 3. Sitzung des Stabilitätsrates am 23. Mai 2011 unter [www.stabilitaetsrat.de](http://www.stabilitaetsrat.de).

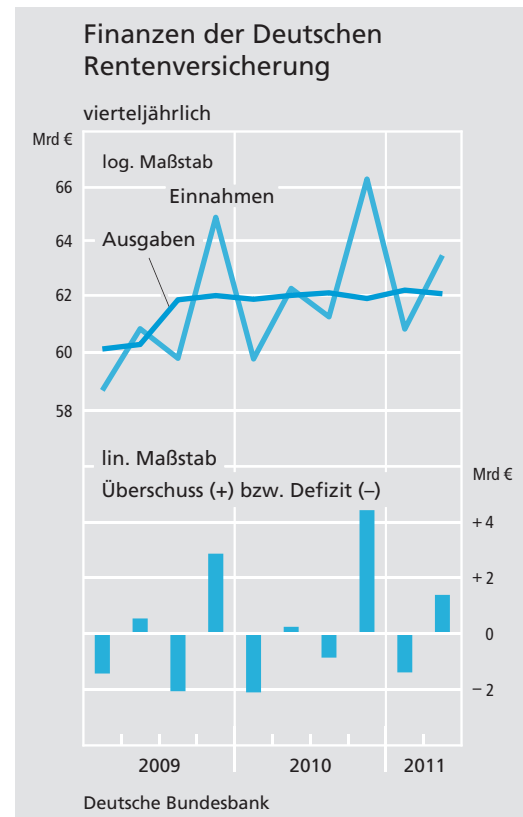
aufnahme enthalten. Diese wollen die betroffenen Länder und der Stabilitätsrat auf der nächsten Sitzung im November vereinbaren. Aufgrund der überhöht gewählten Startniveaus für die Defizitabbaupfade<sup>9)</sup> wäre insbesondere Wert darauf zu legen, dass nicht die verzerrten Niveaus, sondern die rechnerischen Defizitabbauschritte, soweit sie nicht mit rein strukturellen Entlastungen aus der Steuerschätzung erreicht werden können, gemäß § 5 Stabilitätsratsgesetz in voller Höhe mit Maßnahmen unterlegt werden. Andernfalls droht die derzeit gesamtwirtschaftlich günstige Gelegenheit für eine durchgreifende Haushaltskonsolidierung weitgehend ungenutzt zu verstreichen. Erwägenswert erscheint zudem, in den jeweiligen Programmen konkrete Sanktionen bei Abweichungen zu bestimmen.

## Sozialversicherungen<sup>10)</sup>

### Rentenversicherung

*Höherer  
Überschuss  
im zweiten  
Quartal*

Im zweiten Quartal verzeichnete die gesetzliche Rentenversicherung einen Überschuss von fast 1½ Mrd €, der damit um gut 1 Mrd € höher ausfiel als ein Jahr zuvor. Während die Einnahmen um fast 2% gestiegen sind, stagnierten die Ausgaben weitgehend. Die Beitragseinnahmen wuchsen insgesamt um fast 3%. Dabei nahmen die Pflichtbeiträge der Beschäftigten mit fast 5% infolge der günstigen Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung noch kräftiger zu, während für arbeitslose Bezieher von Lohnersatzleistungen 42% weniger Beiträge gezahlt wurden. Für die Empfänger von Arbeitslosengeld wurden



gut 22% weniger überwiesen, und für Arbeitslosengeld II-Bezieher werden seit Anfang 2011 keine Rentenbeiträge mehr abgeführt. Gedämpft wurde das Einnahmewachstum aber auch dadurch, dass die Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt mit der Lohn- und Gehaltsentwicklung im Vorvorjahr 2009 regelgebunden fortgeschrieben wurden und daher stagnierten. Die Rentenzahlungen gingen im zweiten Vierteljahr sogar leicht zurück, da die Renten Mitte 2010 nicht erhöht worden waren, die Zahl der Renten kaum zunahm und zudem weggefallene

<sup>9</sup> Vgl.: Deutsche Bundesbank, Konsolidierungshilfsländer – Zunächst wenig ambitionierte Auflagen für die Defizitrückführung, Monatsbericht, Mai 2011, S. 74 f.

<sup>10</sup> Die Finanzergebnisse des ersten Quartals 2011 in der sozialen Pflegeversicherung und in der gesetzlichen Krankenversicherung wurden in den Kurzberichten der Monatsberichte Juni beziehungsweise Juli kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

## Nachhaltiger Beitragssatz für die Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) finanziert sich vor allem aus Beiträgen der Versicherten. Diese machten im vergangenen Jahr rund drei Fünftel der Einnahmen aus. Die zweitwichtigste Einnahmequelle war der regelgebundene Bundeszuschuss, der 2010 rund 8 Mrd € oder gut 17% der Ausgaben ausmachte.<sup>1)</sup> Eine ökonomische Rechtfertigung für regelmäßige Steuerzuschüsse lässt sich aus dem Konzept der „versicherungsfremden Leistungen“ ableiten, die nicht allein von den Beitragszahlern finanziert werden sollten. Obwohl eine allgemeingültige Definition dieser Leistungen nicht möglich ist, spricht vieles dafür, dass sie durch die aktuellen Bundesmittel näherungsweise gedeckt sein dürften. Daneben verzeichnete die BA 2010 Einnahmen aus der Insolvenzgeldumlage, Verwaltungskostenerstattungen für die Betreuung von Langzeitarbeitslosen, einen Rückgriff auf die noch verbliebenen Rücklagen und schließlich durch einen außerordentlichen Bundeszuschuss zum Verlustausgleich.

Der Beitragssatz der BA wurde Anfang der neunziger Jahre im Zuge der deutschen Vereinigung von 4,3% auf 6,5% angehoben. Erst 2007 wurde er wieder auf 4,2%,

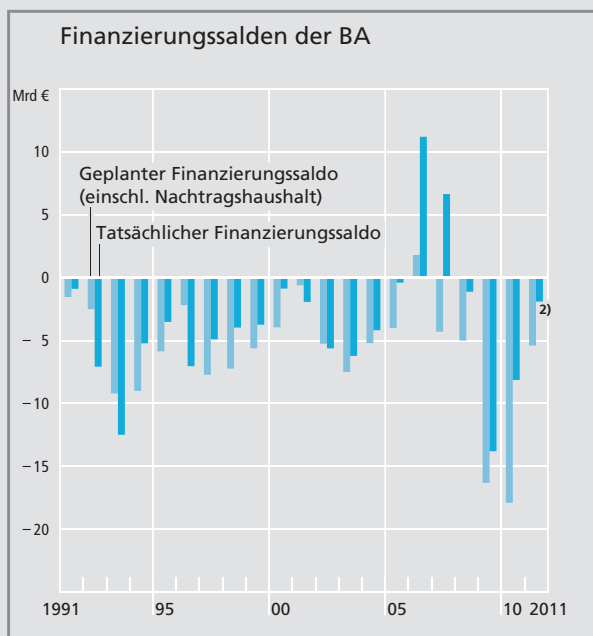
in den beiden Folgejahren weiter auf 3,3% und danach im Rahmen des Konjunkturprogramms auf 2,8% gesenkt. Seit Anfang 2011 beträgt er 3,0%. In der Vergangenheit war der jeweils geltende Beitragssatz zumeist nicht ausreichend, um die Ausgaben der BA aus eigenen Mitteln zu decken. 2010 wäre hierzu beispielsweise ein Satz von 3,8% erforderlich gewesen.<sup>3)</sup> Bis 2006 wurden die jährlichen Defizite durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt ausgeglichen. Seit 2007 werden Zahlungen aus dem Bundeshaushalt zum Defizitausgleich nur noch als unverzinsliche Darlehen gewährt, die in Jahren mit Überschüssen wieder zu tilgen sind. 2010 wurde diese Regel aber durchbrochen, indem ein nicht mehr aus Rücklagen zu deckender Fehlbetrag von 5,2 Mrd € durch einen nicht rückzahlbaren Bundeszuschuss ausgeglichen wurde.

Ein nachhaltiger Beitragssatz sollte Einnahmen und Ausgaben der BA über den Konjunkturzyklus hinweg zum Ausgleich bringen, ohne dass prozyklische Beitragsanpassungen erforderlich werden beziehungsweise doch wieder auf zusätzliche strukturelle Bundeszuschüsse zurückgegriffen werden muss. Im laufenden Jahr, in dem die Produktionskapazitäten kaum mehr unterausgelastet sein dürften, erwartet die BA ein Defizit von knapp 2 Mrd € bei schätzungsweise etwas unter 850 000 Beziehern von Arbeitslosengeld.<sup>4)</sup> Für einen ausgeglichenen Haushalt hätte der Beitragssatz also um einen viertel Prozentpunkt höher festgelegt werden müssen.

Der langfristig notwendige Beitragssatz hängt entscheidend von der durchschnittlichen Anzahl der Arbeitslosengeld-Bezieher ab. Wenn unterstellt wird, dass

- der Bundeszuschuss künftig wie geplant halbiert wird (– 4 Mrd €),
- die Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gegenüber 2010 um etwa 2 Mrd € reduziert werden,
- die Förderung der Altersteilzeit von derzeit gut 1 Mrd € künftig (entsprechend der geltenden Gesetzeslage) entfällt,

durch die BA. — 3 Hätte der Beitragssatz 3,8% statt 2,8% betragen, wären damit rechnerisch Mehreinnahmen in Höhe von gut 8 Mrd € verbunden gewesen, und dies hätte das Defizit abgedeckt. — 4 Die Zahl der Arbeitslosengeld-Bezieher liegt üblicherweise etwas unter



1 Der Bundeszuschuss wurde 2007 zeitgleich mit der Anhebung des Umsatzsteuerregelsatzes von 16% auf 19% eingeführt und entspricht dem (fortgeschriebenen) Aufkommen aus einem Prozentpunkt des Umsatzsteuerregelsatzes. — 2 Aktuelle Einschätzung des Defizits

- der Eingliederungsbeitrag gegenüber 2011 um etwa 1 Mrd € auf rund 4 Mrd € pro Jahr verringert wird und
- die krisenbedingte Ausweitung des Kurzarbeitergeldes sich nicht wiederholt,

dann wäre bei der im laufenden Jahr erwarteten Arbeitslosengeld-Empfängerzahl ein Beitragssatz von 3,4% erforderlich. Umgekehrt könnten mit dem derzeitigen Beitragssatz von 3,0% nur knapp 700 000 Leistungsbezieher finanziert werden, das heißt, die relevanten Empfängerzahlen müssten dauerhaft im Durchschnitt eines Konjunkturzyklusses nochmals um etwa 15% unter den aktuellen Werten liegen.

Die in der Vergangenheit beobachtete Leistungsempfängerzahl belief sich zwischen 1995 und 2005 dagegen im Jahresdurchschnitt auf fast 1,9 Millionen. Seither ist zwar ein sehr starker Rückgang zu beobachten, der zu einem guten Teil durch die Arbeitsmarktreformen des vergangenen Jahrzehnts bedingt sein dürfte. Aber selbst wenn der Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011 in die Zukunft fortgeschrieben wird, wären immer noch rund eine Million Bezieher von Arbeitslosengeld zu verzeichnen. Deren Finanzbedarf würde unter den oben genannten Bedingungen einen Beitragssatz von 3,7% erfordern. Sollte sich die Ausweitung der Kurzarbeitergeldzahlungen in künftigen Abschwungphasen wiederholen, wäre ein zusätzlicher Finanzbedarf in Rechnung zu stellen, der etwa 100 000 Arbeitslosengeld-Empfängern entspricht.

Insgesamt ist der aktuelle Beitragssatz von 3,0% also unter den genannten Bedingungen nur dann ausreichend bemessen, wenn sich die derzeit gute Arbeitsmarktlage noch weiter verbessert und eine nochmals gesunkene Zahl von Arbeitslosengeld-Empfängern den neuen langfristigen Durchschnitt bildet. Dies erscheint unwahrscheinlich (vgl. hierzu auch die Ausführungen auf S. 57). Realistischer dürfte sein, dass eine weitere Absenkung des Beitragssatzes der BA bestenfalls sehr kurzfristig finanziell verkraftbar wäre – bei Fortsetzung

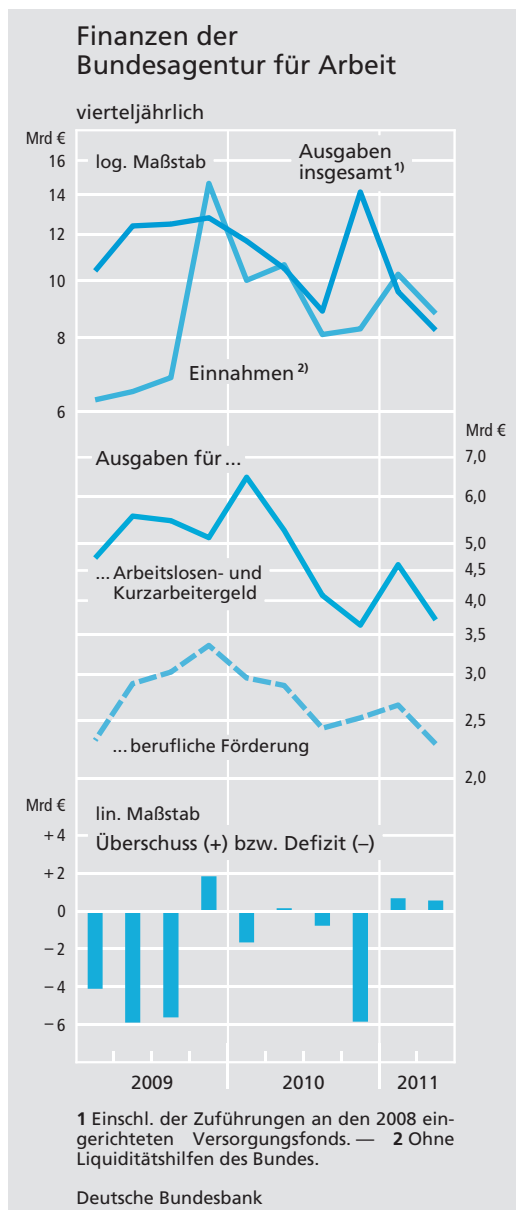
der Zahl der Arbeitslosen im SGB III-Bereich. In der Regel übersteigt die Zahl der kurzzeitig arbeitslos Gemeldeten ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld (z.B. unmittelbar nach der Ausbildung) die Zahl der nicht

der positiven Konjunktorentwicklung und ohne die Rückführung des Bundeszuschusses.

Auf Dauer ist davon auszugehen, dass die BA selbst bei einem Beitragssatz von 3,0% strukturell unterfinanziert sein wird. Mit der Halbierung des regelgebundenen Zuschusses bis 2015 ist außerdem eine Unterdeckung der „versicherungsfremden Leistungen“ der BA vorprogrammiert. Im weiteren Verlauf entsteht somit Handlungsbedarf. Dabei könnten zum einen die Leistungen – und hier vor allem die Höhe beziehungsweise die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes – angepasst werden. Alternativ würde entweder eine Beitragssatzerhöhung erforderlich oder die Bundesmittel müssten wieder erhöht werden. Solche Darlehen des Bundes könnten aber bei unverändertem Beitragssatz voraussichtlich nicht wieder getilgt werden. In einem solchen Fall wäre es problematisch, im Rahmen der Schuldenregel des Bundes solche faktischen Zuschüsse nicht als solche zu buchen, sondern als werthaltige Darlehen, die nicht auf die Defizitbegrenzung des Bundes angerechnet würden.



als arbeitslos registrierten Arbeitslosengeld-Empfänger (z.B. bei Krankheit). — 5 Nach Umrechnung der Ausgaben für das Kurzarbeitergeld in Bezieher von Arbeitslosengeld.



Renten im Durchschnitt höher waren als Neurenten. Dagegen nahmen die von der Rentenversicherung zu zahlenden Beiträge für die Krankenversicherung der Rentner infolge der Anhebung des allgemeinen Beitragssatzes um gut 4% zu.

Für das Gesamtjahr 2011 zeichnet sich nun immer deutlicher ein merklicher Überschuss der gesetzlichen Rentenversicherung ab, weil

nach dem ausgeglichenen Ergebnis für das erste Halbjahr mit einem Überschuss insbesondere aufgrund der Beiträge auf die Weihnachtsgeldzahlungen im zweiten Halbjahr zu rechnen ist. Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass die Renten zum 1. Juli 2011 einheitlich um 0,99% angehoben wurden. Bei einer Fortsetzung der guten konjunkturellen Entwicklung im kommenden Jahr ist aus heutiger Sicht nicht mehr auszuschließen, dass im November für Ende 2012 bei unverändertem Beitragssatz ein Rücklagenbestand oberhalb der Interventionschwelle von 1,5 Monatsausgaben prognostiziert wird. Dann würde der Beitragssatz zum 1. Januar 2012 herabgesetzt. Eine weitere Beitragssatzsenkung erscheint Anfang 2013 möglich. In den Folgejahren ist allerdings mit einer demographisch bedingten Verschlechterung des zahlenmäßigen Verhältnisses von Beitragszahlern zu Rentnern zu rechnen, womit sich kontinuierliche Beitragssatzerhöhungen abzeichnen, die aber durch verlangsamte Rentenanpassungen und die allmähliche Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre gebremst werden sollen.

### Bundesagentur für Arbeit

Bei der BA ergab sich im zweiten Quartal ein Überschuss von gut ½ Mrd €, nach einem praktisch ausgeglichenen Ergebnis ein Jahr zuvor. Da von April bis Juni des Vorjahres mehr Bundesmittel vorgezogen überwiesen wurden, ist die finanzielle Verbesserung um 2 Mrd € unterzeichnet. Insgesamt sind die Einnahmen um 17 ½% gesunken. Die Ausgaben gingen aber noch stärker zurück (–21 ½%). Auf der Einnahmenseite ergab

*Überschuss im laufenden Jahr und Beitragssatzsenkungen in den Folgejahren*

*Finanzielle Verbesserung durch Sonder-effekt unterzeichnet*

sich einerseits ein beträchtliches Plus bei den Beiträgen der Beschäftigten (+ 13 ½%). Der Beitragssatz war zum Jahresanfang von 2,8% auf 3,0% angehoben worden, und selbst bereinigt stiegen die Beitragseinnahmen um 6%. Andererseits entfallen im laufenden Jahr die Einnahmen aus der Insolvenzgeldumlage. Beide Effekte glichen sich nahezu vollständig aus. Die Zahlungen des Bundes gingen allerdings auch aufgrund der angesprochenen Verschiebung um die Hälfte zurück. Der erneute starke Rückgang auf der Ausgaben-seite beruhte auf geringeren Zahlungen für das Arbeitslosengeld (– 21%), für das Kurzarbeitergeld (– 73%) und für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (einschl. der hier erfassten Erstattung von Sozialbeiträgen

bei Kurzarbeit: – 8%). Die Ausgaben der BA reagieren damit auf die günstige Entwicklung des Arbeitsmarktes.

Das im Haushaltsplan der BA veranschlagte Bundesdarlehen zum Ausgleich des Defizits von fast 5 ½ Mrd € dürfte weit unterschritten werden. Die BA selbst rechnete zur Jahresmitte nur noch mit einem Bedarf von knapp 2 Mrd €. Hält die gute gesamtwirtschaftliche Entwicklung an, erscheint schon im nächsten Jahr eine vollständige Tilgung des Bundesdarlehens nicht ausgeschlossen. Auf längere Sicht dürfte die BA mit einem Beitragssatz von 3,0% gleichwohl spürbar unterfinanziert sein (vgl. hierzu die Ausführungen auf S. 82 f.).

*Trotz geringer als veranschlagten Defizits BA strukturell unterfinanziert*



