

## Öffentliche Finanzen<sup>\*)</sup>

### Staatlicher Gesamthaushalt

---

Die Defizitquote in Deutschland hatte sich im vergangenen Jahr trotz rückläufiger konjunktureller Belastungen nochmals erheblich auf 4,3%<sup>1)</sup> erhöht. Im laufenden Jahr dürfte sie allerdings deutlich auf eine Größenordnung von 1% zurückgehen. Hierzu leistet nicht zuletzt die fortgesetzte Konjunkturerholung einen wichtigen Beitrag, und das Niveau der Konjunkturkomponente dürfte – trotz der absehbaren wirtschaftlichen Abkühlung zum Jahresende – sogar leicht positiv sein. Darüber hinaus dürften die im Vorjahr verzeichneten umfangreichen Vermögens-transfers an Finanzinstitute (1,4% des Bruttoinlandsprodukts (BIP)) im laufenden Jahr weitgehend entfallen. Zur Verbesserung tragen schließlich auch Konsolidierungsmaßnahmen und das Auslaufen von Teilen der Konjunkturprogramme bei. In Verbindung mit einem relativ kräftigen nominalen BIP-Zuwachs führt das erwartete Defizit zu einem merklichen Rückgang der Schuldenquote. Insgesamt könnte sie gemäß Regierungsangaben – nach dem Höchststand im vergangenen Jahr – auf 81,1% sinken, wobei hier allerdings nicht zuletzt mit Blick auf die

*2011 deutliche  
Verbesserung  
der Staats-  
finanzen*

---

\* 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.

<sup>1</sup> Im Frühjahr wurde für 2010 noch eine Defizitquote von 3,3% notifiziert. Die Aufwärtsrevision geht im Wesentlichen darauf zurück, dass auf Basis neuer Informationen höhere Kapitaltransfers im Rahmen der Gründung der „Bad Bank“ FMS Wertmanagement verbucht wurden.

## Zu den Beschlüssen des Europäischen Rates und des Eurogipfels vom 26./27. Oktober 2011

Am 21. Juli 2011 hatten die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets und die EU-Organe umfangreiche Maßnahmen vereinbart, um die sich erneut verschärfende Staatsschuldenkrise einzudämmen.<sup>1)</sup> Insbesondere wurde das Instrumentarium der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) um vorsorgliche Kreditlinien, Darlehen zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten auch an EWU-Staaten, die sich nicht in einem Hilfsprogramm befinden, und die Möglichkeit von Interventionen am Sekundärmarkt für Staatsanleihen erweitert. Außerdem wurde Griechenland ein zweites Hilfsprogramm in Aussicht gestellt und eine freiwillige Beteiligung privater Gläubiger an der Bewältigung der Haushaltsprobleme Griechenlands angestrebt. Schließlich wurden die Zinsen der Hilfskredite an Griechenland, Irland und Portugal erheblich gesenkt und die Kreditlaufzeiten verlängert. Die Ausweitung des Instrumentenkastens der EFSF wurde ebenso wie die bereits zuvor beschlossene Erhöhung des Volumens auf effektiv 440 Mrd € im Oktober von den letzten Mitgliedstaaten ratifiziert.

Die Beschlüsse haben allerdings nicht zu einer nachhaltigen Entspannung der Lage an den Finanzmärkten geführt. Vielmehr stiegen beispielsweise die Renditen lang laufender Staatsanleihen Spaniens und vor allem Italiens trotz Interventionen des Eurosystems rasch wieder an. Ausschlaggebend hierfür waren Zweifel am fiskalischen Konsolidierungskurs einiger als problematisch eingestufte EWU-Staaten, Vertrauensverluste im europäischen Bankensektor und sich eintrübende gesamtwirtschaftliche Perspektiven. Dabei haben sich diese Faktoren wechselseitig verstärkt.<sup>2)</sup> Vor diesem Hintergrund haben der Europäische Rat und der Eurogipfel am 26./27. Oktober erneut Beschlüsse gefasst, die die gegenwärtige Krise entschärfen sollen.

So soll das europäische Finanzsystem durch höhere Eigenkapitalanforderungen und staatliche Garantien für längerfristige Bankverbindlichkeiten gestärkt werden. Gleichzeitig soll dafür Sorge getragen werden, dass die Kreditvergabe an die Realwirtschaft nicht über Gebühr eingeschränkt wird. Große, international tätige Banken in der EU müssen ab Juli 2012 vorübergehend eine Quote harten Kernkapitals von mindestens 9% nach Berücksichtigung der Marktbewertung von Positionen gegenüber Staaten des Europäischen Wirtschaftsraumes aufweisen. Die Aufnahme von längerfristigem Fremdkapital soll durch staatliche Garantien erleichtert werden können. Diese Maßnahmen können dazu beitragen, die Widerstandsfähigkeit der Finanzinstitute gegen Schocks zu erhöhen. Um die Steuerzahler zu schützen und Wettbewerbsverzerrungen im Finanzsektor gering zu halten, sollten eventuell erforderliche staatliche Mittel aber nur unter geeigneten Auflagen für die jeweiligen Finanzinstitute und gegen entsprechende Mit-

sprachrechte sowie unter Berücksichtigung des Beihilferechts vergeben werden.

Hinsichtlich der Eigenkapitalanforderungen ist es wichtig, dass sie wie vorgesehen weitestmöglich durch Rückgriff auf private Kapitalquellen erfüllt werden, wozu auch die Umwandlung von Schuldtiteln in Eigenkapitalinstrumente und Einschränkungen hinsichtlich der Ausschüttung von Dividenden sowie der Gewährung von Bonuszahlungen gehören können. Nur falls dies nicht in ausreichendem Maß gelingt, ist eine Unterstützung durch die nationalen Regierungen gerechtfertigt. Erst wenn auch dies nicht im erforderlichen Umfang möglich sein sollte, kann die EFSF an Euro-Länder zweckgebundene Darlehen vergeben. Direkte finanzielle Hilfen der EFSF an Kreditinstitute würden die Kongruenz von nationaler Verantwortung für die Bankenaufsicht und Haftung untergraben und sind konsequenterweise nicht vorgesehen.

Bei staatlichen Garantien für Bankschuldtitel ist auf ausreichende Eigenkapitalmittel der Institute zu achten. Die angestrebte Koordinierung auf EU-Ebene hinsichtlich der Zugangskriterien und der Konditionen kann dazu beitragen, Wettbewerbsverzerrungen innerhalb Europas so gering wie möglich zu halten. Die Garantien sollten angemessen entgolten und in absehbarer Zeit wieder abgebaut werden. Die Unterstützungsmaßnahmen der EFSF dürfen nicht dazu führen, dass notwendige Restrukturierungsmaßnahmen in den betroffenen Bankensystemen unterbleiben.

Das durch die EFSF effektiv einsetzbare Finanzvolumen soll durch zwei Hebelungsmodelle, mit denen zusätzlich privates Kapital mobilisiert werden soll, nochmals deutlich erhöht werden – von der EFSF wird ein Umfang von bis zu 1 Billion € genannt. Im ersten Modell sollen private Gläubiger neu emittierter Staatsanleihen durch eine Sicherheitenstellung von Verlustrisiken im Fall eines etwaigen Schuldenschnitts bis zu einem noch festzulegenden Prozentsatz abgesichert werden. Im zweiten Modell beteiligen sich öffentliche Stellen an speziellen Fonds mit einer nachrangigen Einlage. Im Gegensatz zum ersten Modell sind in der Fondsvariante auch Interventionen am Sekundärmarkt für Staatsanleihen und die Einbindung anderer öffentlicher Geldgeber wie zum Beispiel des IWF beziehungsweise dessen Kapitaleigner möglich. Die effektive Hebelwirkung und die potenzielle Verlustverteilung hängen in beiden Fällen von der noch offenen Ausgestaltung und der sich fortentwickelnden Einschätzung durch die Marktteilnehmer ab. In keiner der Varianten ist eine Beteiligung des Eurosystems an der Hebelung vorgesehen. Sowohl der Vorschlag einer Refinanzierung der EFSF über die Zentralbank als auch die zwischenzeitlich diskutierte Bereitstellung von Währungsreserven als Sicherheit stünden nicht im Einklang mit dem Verbot der monetären Staatsfinanzierung. Bei der noch

1 Vgl.: Deutsche Bundesbank, Zu den Beschlüssen der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets und der EU-Organe vom

21. Juli 2011, Monatsbericht, August 2011, S. 66–69. — 2 Vgl. auch S. 39 ff. in diesem Bericht und: Deutsche Bundesbank, Finanzstabilisierung

ausstehenden Konkretisierung der Hebelungsmodelle würde das Verlustrisiko für die EFSF und damit für die Steuerzahler der garantierenden Staaten begrenzt, wenn die EFSF in beiden Modellen zunächst Kredite an den Hilfe empfangenden Mitgliedstaat vergibt, der dann im nächsten Schritt mit diesen Mitteln Sicherheiten stellt (Modell 1) beziehungsweise die Absicherung der nachrangigen Tranche der Finanzierung des Fonds (Modell 2) übernimmt. Diese Vorgabe ist auch im Rahmenvertrag der EFSF enthalten, der Kredite lediglich an Mitgliedstaaten vorsieht. Grundsätzlich verringern komplexe Hebelungsmodelle die Transparenz und erschweren damit die Kontrolle über die Hilfsinstrumente. Die Haftungssumme Deutschlands steigt durch die Hebelung zwar nicht, wohl aber das Risiko in Form eines höheren Verlusts bei Inanspruchnahme.

Durch die mit den Beschlüssen vom Juli eingeleitete Umgestaltung der EFSF wird die Vergemeinschaftung von Haftungsrisiken insgesamt merklich ausgeweitet. Die Anreize zu einer soliden Finanzpolitik werden vor allem im Zusammenspiel mit der weitgehenden Abschaffung der Zinsaufschläge für Hilfskredite und die erweiterten Unterstützungsmöglichkeiten mit potenziell stark abgeschwächter Konditionalität gemindert, ohne dass dem zusätzliche Eingriffsrechte der zentralen Ebene in die nationalen Haushaltspolitiken gegenüberstehen.

Für Griechenland streben die Staats- und Regierungschefs der Euro-Länder einen freiwilligen Forderungsverzicht privater Gläubiger von Staatsanleihen an. Dazu soll Anfang 2012 ein Anleihentausch durchgeführt werden. Mit einem nominellen Abschlag von 50% des Nennwerts soll der Beitrag des privaten Sektors deutlich über das im Juli zunächst avisierte Maß hinausgehen. Die EWU-Mitgliedstaaten werden sich mit bis zu 30 Mrd € an der Absicherung der umgetauschten Anleihen beteiligen. Auf dieser Basis wurde in Aussicht gestellt, bis 2014 öffentliche Gelder in Höhe von bis zu 100 Mrd € für ein neues Anpassungsprogramm bereitzustellen. Das neue Programm soll bis Ende 2011 vereinbart werden und auch eine Rekapitalisierung griechischer Banken umfassen. Grundsätzlich ist eine Beteiligung der privaten Gläubiger bei einer Restrukturierung von Staatsschulden ein wichtiger Bestandteil des Ordnungsrahmens der Währungsunion. Allerdings birgt ein solches Vorgehen auch Risiken, insbesondere darf dabei keinesfalls die Erwartung ausgelöst werden, dass das Verfehlen einer vereinbarten Konsolidierungslinie letztlich zu einem Schuldenerlass, geringeren Konsolidierungsanforderungen und zusätzlichen Hilfen anderer Länder führt und das betroffene Land somit Eigenanstrengungen auf diese Weise verringern kann. Anderenfalls hätte dies zur Folge, dass die Anreize für das Erreichen solider Staatsfinanzen zusätzlich gemindert würden und das Vertrauen der Kapitalmärkte weiter erodieren würde.

tätsbericht 2011. — 3 Vgl.: Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung,

Weiterhin wurden die Mitgliedstaaten der EWU aufgefordert, bis Ende 2012 die Vorgabe eines strukturell ausgeglichenen Haushalts in ihren Verfassungen oder auf einer gleichwertigen rechtlichen Ebene zu verankern und die Haushaltsplanungen auf der Basis unabhängiger Wachstumsprognosen zu erstellen. Dies kann einen deutlichen Fortschritt darstellen. Allerdings kommt es im Hinblick auf die Wirksamkeit solcher Regeln auf die Ausgestaltung im Detail an, die zum Beispiel Schlupflöcher eröffnen kann.<sup>3)</sup> Entscheidend sind letztlich eine stringente und zielgerechte Umsetzung der Regeln und das Vertrauen, dass sich die jeweiligen politischen Mehrheiten in den Ländern auch tatsächlich an die neuen Regeln gebunden fühlen.

Italien wurde aufgefordert, Strukturreformen durchzuführen, die Privatisierungen, Deregulierungen, Arbeitsmarktreformen und eine Anhebung des gesetzlichen Rentenalters umfassen. Diesbezüglich wurde eine engmaschige Überwachung durch die Europäische Kommission in Aussicht gestellt.<sup>4)</sup>

Schließlich wurde vereinbart, den institutionellen Rahmen der Währungsunion weiterzuentwickeln. So werden Kommission und Rat ermächtigt, nationale Haushaltsentwürfe vor Annahme durch die jeweiligen nationalen Parlamente zu prüfen und zu ihnen Stellung zu nehmen. Die Institutionen auf EWU-Ebene sollen deutlich ausgebaut werden (u. a. halbjährliche Eurogipfel unter der Leitung eines Präsidenten). Außerdem wurde eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, Maßnahmen zu erarbeiten, mit denen die wirtschaftliche Konvergenz in der EWU gestärkt, die finanzpolitische Disziplin verbessert und die Wirtschaftsunion vertieft werden können. Dazu sollen auch begrenzte Änderungen des AEU-Vertrages in Betracht kommen.

Insgesamt bleibt weiterhin offen, wie der Ordnungsrahmen der Währungsunion künftig konsistent ausgestaltet sein soll. Hier gilt es zu entscheiden, ob der bisherige Rahmen mit finanzpolitischer Eigenverantwortung unter Vorgabe einiger gemeinschaftlicher Regeln und mit dem Ausschluss von Gemeinschaftshaftung gestärkt werden soll oder ob eine finanzpolitische Entscheidungsstruktur mit ultimativen Eingriffsrechten einer zentralen Ebene in die nationale Budgetsouveränität geschaffen werden soll. Der gegenwärtig beschrittene Weg einer Ausweitung der gemeinschaftlichen Haftungselemente und der damit verbundenen Absenkung der Anreize zum eigenverantwortlichen Erreichen solider Staatsfinanzen ohne gleichzeitige deutliche Stärkung der Eingriffsrechte in die nationalen Haushalte führt zu einem zunehmend inkonsistenten Rahmen für die Währungsunion. Hierdurch erhöht sich die Gefahr unsolider Staatshaushalte, und auch das Konfliktpotenzial mit einer stabilitätsorientierten Geldpolitik nimmt deutlich zu.

Monatsbericht, Oktober 2011, S. 15–40. — 4 Wenig später wurde beschlossen, auch den IWF in diese Überwachung einzubeziehen.

Staatsschuldenkrise erhebliche Unsicherheit besteht.<sup>2)</sup>

*Steigende Einnahmenquote und ...*

Die staatliche Einnahmenquote dürfte 2011 spürbar steigen. Nach den umfangreichen Abgabensenkungen der Jahre 2008 bis 2010 führen insbesondere die Anhebung der Beitragssätze zur gesetzlichen Krankenversicherung und zur Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie die Steuererhöhungen mit dem Konsolidierungspaket des Bundes zu Mehreinnahmen. Außerdem entwickelt sich das Steueraufkommen auch abgesehen von Rechtsänderungen – wie in früheren Aufschwungsphasen – insgesamt deutlich günstiger als seine gesamtwirtschaftlichen Bezugsgrößen.

*... sinkende Ausgabenquote*

Die Ausgabenquote dürfte deutlich sinken. Die im Vorjahrsvergleich günstigere Konjunktur verringert die Quote zum größeren Teil über den Anstieg des BIP im Nenner. Außerdem dürften die im letzten Jahr zu verzeichnenden umfangreichen Vermögenstransfers zur Absicherung von Finanzinstituten weitgehend entfallen. Auch das teilweise Auslaufen der temporären gesamtwirtschaftlichen Stützungsmaßnahmen der Jahre 2009 und 2010 und nicht zuletzt eine verhaltene Ausgabenentwicklung infolge strukturell sinkender Arbeitslosenzahlen sowie der dämpfenden Wirkung der Rentenanpassungsformel tragen etwas zum Rückgang bei.

*2012 nahezu unveränderte Defizitquote*

Für das kommende Jahr ist aus heutiger Sicht eine nahezu unveränderte Defizitquote zu erwarten. Der Konjunkturlauf könnte weitgehend neutral sein, nicht zuletzt da die erwartete konjunkturelle Verlangsamung vor allem außenwirtschaftlich bedingt ist und

somit die konjunkturreagiblen inländischen Faktoren mit größerem Gewicht für die Staatsfinanzen weniger betrifft. Strukturell ist nur noch eine geringe Verbesserung angelegt – auch weil der ursprünglich angekündigte Konsolidierungskurs inzwischen gelockert wurde. Wie im Vorjahr laufen aber noch temporäre Konjunkturstimuli, insbesondere die zum Großteil zeitlich stark verzögert wirkenden Investitionsprogramme, aus. Außerdem könnte sich die gedämpfte Entwicklung der strukturellen Alterssicherungs- und Arbeitsmarktausgaben fortsetzen.

Die Verringerung des gesamtstaatlichen Defizits im laufenden Jahr geht zum Teil auf die Sozialversicherungen zurück, die gegenwärtig von der dynamischen Lohn- und Beschäftigungsentwicklung besonders profitieren und in der Summe hohe Überschüsse ausweisen. Bei den Gebietskörperschaften sind aber weiterhin erhebliche strukturelle Defizite zu verzeichnen, und es besteht nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Neuverschuldungsvorgaben der reformierten Haushaltsregeln<sup>3)</sup> noch ein umfassender Konsolidierungsbedarf. Auch zeichnet sich ab, dass die Schuldenquote selbst ohne weitere Zuspitzung der Staatsschuldenkrise für viele Jahre noch deutlich über dem Referenzwert von 60% liegen wird. Hier ist ein zügiger Abbau geboten. Damit könnte zugleich der Gefahr begegnet werden, dass bei weiteren Belastungen das

*Trotz günstiger Entwicklung noch Konsolidierungsbedarf*

---

<sup>2</sup> 2010 lag die Schuldenquote bei 83,2%. Hierin enthalten sind Schulden im Zusammenhang mit der Stützung von Finanzinstituten von 12 ½% des BIP seit 2008. Diesen steht zum guten Teil Finanzvermögen gegenüber, das allerdings stark risikobehaftet ist.

<sup>3</sup> Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung, Monatsbericht, Oktober 2011, S. 15–40.

Vertrauen in die Tragfähigkeit auch der deutschen Staatsfinanzen verloren geht. So werden sich die Lasten aus dem demographischen Wandel schon bald deutlich verstärken, was ohne – zum guten Teil noch nicht konkretisierte – wirksame Anpassungen die Schuldenquote erhöhen würde. Für das laufende Jahr und vor allem darüber hinaus bestehen zudem Risiken bei einer Zuspitzung der Staatsschuldenkrise und einer stärkeren Abschwächung der Wirtschaftsentwicklung.

*Kursaufweichung anlässlich positiver Prognoserevisionen oder ...*

Vor diesem Hintergrund sollte die strukturelle Defizitrückführung Priorität haben. Die an mehreren Stellen erfolgte Aufweichung des ursprünglich vereinbarten Konsolidierungskurses – wie jüngst mit den Beschlüssen des Koalitionsausschusses von Anfang November – weist allerdings in eine andere Richtung. Dabei werden insbesondere die schrittweisen Aufwärtsrevisionen der Steuereinnahmenprognose im Konjunkturaufschwung zum Anlass genommen, die Beseitigung der strukturellen Haushaltsschiefelage zu verzögern. Vorzuziehen wäre es demgegenüber, die positiven Überraschungen zu einer rascheren Defizitrückführung zu nutzen und das Mittelfristziel eines strukturell (nahezu) ausgeglichen Staatshaushalts früher zu erreichen. Die geplanten Einkommensteuersenkungen verlangsamen das Erreichen dieses Ziels, wenn auf eine Gegenfinanzierung beispielsweise durch einen Abbau steuerlicher Subventionen oder ein langsames Ausgabenwachstum<sup>4)</sup> verzichtet werden sollte. Die Leistungsausweitungen in der sozialen Pflegeversicherung werden zwar ab 2013 zunächst durch einen höheren Beitrags-

satz gedeckt, legen jedoch den Grundstein für mittelfristig schneller steigende Lasten.

Auch eine Verzögerung der Konsolidierung zur aktiven Nachfragestimulierung – wie sie insbesondere von internationalen Gremien ins Spiel gebracht wird – scheint mit Blick auf die im Basisszenario der meisten aktuellen gesamtwirtschaftlichen Prognosen angelegte begrenzte konjunkturelle Abkühlung in Deutschland nicht angezeigt. Hier sind die automatischen Stabilisatoren als Instrument der Abfederung ausreichend. Die Wirkung der deutschen Finanzpolitik auf andere Länder über den Nachfragekanal ist ohnehin sehr begrenzt, worauf nicht zuletzt eine Studie des IWF hindeutet.<sup>5)</sup> Zu beachten ist zudem, dass die zur zügigen Konsolidierung hierzulande erforderliche finanzpolitische Ausrichtung aufgrund des niedrigeren strukturellen Defizits weniger restriktiv ausfallen muss als in vielen anderen Staaten.

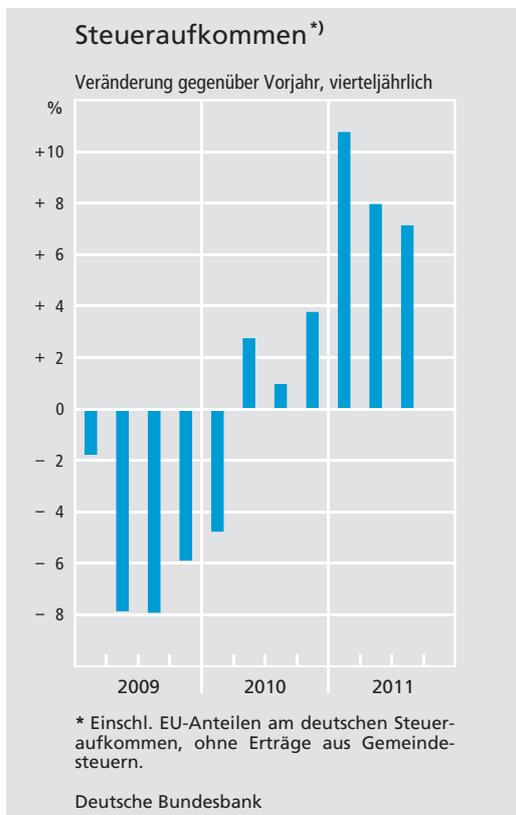
*... zur Nachfragestützung nicht angezeigt*

Der nahezu ungebremste Zuwachs der Schuldenquote seit den siebziger Jahren verdeutlicht, wie finanzpolitischer Handlungsspielraum schrittweise aufgezehrt wird, wenn die Haushaltskonsolidierung regelmäßig vorrangig als Zukunftsprojekt verstanden wird. Die Reformen der nationalen Haushaltsregeln und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts zielen gerade darauf, diesen Fehler künftig zu vermeiden. Gelingen wird dies aber nur, wenn die Vorgaben – anders als in

*Schuldentrend jetzt nachhaltig umkehren*

<sup>4</sup> Vgl. z. B. die Empfehlungen in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/2012, S. 19 f.

<sup>5</sup> Vgl.: IWF, Germany – Staff Report for the 2011 Article IV Consultation, Juni 2011, S. 15.



der Vergangenheit – konsequent umgesetzt werden.

## Haushalte der Gebietskörperschaften

### Steuereinnahmen

*Starker Anstieg der Steuereinnahmen im dritten Quartal*

Das Steueraufkommen<sup>6)</sup> stieg im dritten Quartal gegenüber dem entsprechenden Vorjahrszeitraum um 7% (siehe oben stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 71). Die Vorjahrsrate blieb somit zwar nochmals etwas unter dem Wert vom Vorquartal, die Dynamik war aber weiter hoch. Die Erträge aus den einkommensabhängigen Steuern legten kräftig um gut 10½% zu. Das Plus bei der Lohnsteuer resultiert vor allem aus der positiven Entgelt- und Beschäftigungsentwicklung,

hinzu kamen aber auch niedrigere Abzugsbeträge (Kindergeld und Altersvorsorgezulage). Das Aufkommen aus den gewinnabhängigen Steuern erhöhte sich um knapp 12%, was per saldo auf den starken Anstieg bei der Körperschaftsteuer zurückgeht. Die Einnahmen aus den verbrauchsabhängigen Steuern wuchsen um 3½%, wobei sich das Umsatzaufkommen weitgehend in Einklang mit seinen gesamtwirtschaftlichen Bezugsgrößen entwickelte. Auch die Einnahmen aus der neuen Luftverkehrsteuer und Kernbrennstoffsteuer trugen insgesamt spürbar zum Aufkommenswachstum bei.<sup>7)</sup>

Für das Gesamtjahr wird gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung ein Aufkommensanstieg um 7½% (inkl. Gemeindesteuern) prognostiziert.<sup>8)</sup> Der Zuwachs reflektiert die Wirtschaftsentwicklung sowie – in deutlich geringerem Umfang – den Fiscal Drag<sup>9)</sup> und Rechtsänderungen. Bei letzteren stehen den Steuerermehreinnahmen (insbesondere Kernbrennstoff-, Luftverkehr- und Tabaksteuer sowie Subventionsabbau bei Strom- und Energiesteuer) und den geringeren Auszahlungen

*Kräftiger Zuwachs auch für Gesamtjahr zu erwarten*

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

<sup>7</sup> Aufgrund von Gerichtsbeschlüssen müssen bisher geleistete Kernbrennstoffsteuerzahlungen teilweise zurück-erstattet werden. Ob die Erhebung der Steuer rechtswidrig ist, wurde aber noch nicht entschieden.

<sup>8</sup> Die Schätzung basiert auf der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Prognose der Bundesregierung. Danach wird für 2011 ein Anstieg des BIP um real +2,9% bzw. nominal +3,8% erwartet (Mai: +2,6% bzw. +3,5%). Für 2012 liegen die entsprechenden Raten bei +1,0% bzw. +2,4% (Mai: +1,8% bzw. +3,5%). In der mittleren Frist liegt das erwartete nominale Wachstum wie im Mai bei rd. 3% jährlich.

<sup>9</sup> Der Begriff umfasst hier neben den positiven Aufkommenswirkungen der Einkommensteuerprogression auch die nominale Dämpfung wegen der weitgehenden Preisunabhängigkeit der speziellen Verbrauchsteuern.

## Steueraufkommen

Steuerart	1. bis 3. Vierteljahr				3. Vierteljahr				Schätzung für 2011 <sup>1) 2)</sup>
	2010		2011		2010		2011		Veränderung gegenüber Vorjahr in %
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	
Steuereinnahmen insgesamt <sup>2)</sup>	351,7	381,9	+ 30,2	+ 8,6	116,7	125,0	+ 8,3	+ 7,1	+ 7,5
darunter:									
Lohnsteuer	91,1	100,2	+ 9,1	+ 9,9	30,4	33,6	+ 3,1	+ 10,3	+ 9,6
Gewinnabhängige Steuern <sup>3)</sup>	48,5	55,2	+ 6,7	+ 13,8	12,4	13,8	+ 1,5	+ 11,8	+ 11,2
davon:									
Veranlagte									
Einkommensteuer	23,2	23,2	+ 0,1	+ 0,3	7,3	7,1	- 0,2	- 2,8	+ 0,7
Körperschaftsteuer	7,4	9,7	+ 2,4	+ 32,0	1,6	3,0	+ 1,4	+ 90,7	+ 23,1
Kapitalertragsteuer <sup>4)</sup>	17,9	22,2	+ 4,3	+ 23,8	3,5	3,7	+ 0,2	+ 6,7	+ 19,8
Steuern vom Umsatz <sup>5)</sup>	132,2	140,6	+ 8,4	+ 6,4	45,0	47,2	+ 2,2	+ 4,8	+ 5,7
Energiesteuer	24,2	24,5	+ 0,3	+ 1,3	10,2	10,1	- 0,1	- 1,1	+ 1,0
Tabaksteuer	9,4	9,6	+ 0,2	+ 2,3	3,6	3,4	- 0,2	- 5,3	+ 2,5

1 Laut offizieller Steuerschätzung vom November 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

der auslaufenden Eigenheimzulage Minder-einnahmen in anderen Bereichen gegenüber (insbesondere verzögerte Ausfälle durch erweiterten Abzug von Versicherungsbeiträgen). Darüber hinaus wachsen die Einnahmen wie in früheren Aufschwungphasen deutlich stärker, als es Wirtschaftsentwicklung, Progressionseffekte und Rechtsänderungen rechnerisch erwarten lassen.

Für das Jahr 2012 wird mit einem gebremsten, aber weiter deutlichen Aufkommensanstieg um 3 ½% gerechnet. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung schwächt sich den Erwartungen zufolge zwar ab, bei den für die Steuereinnahmen relevanten makroökonomischen Eckwerten wird jedoch von einem soliden Wachstum ausgegangen. Auch ist der Einfluss von Rechtsänderungen erneut leicht

positiv (insbesondere Auslaufen von Eigenheimzulage und Wirkung der Abschreibungs-begünstigungen des Konjunkturpakets!). Für die mittlere Frist von 2013 bis 2016 wird ein jahresdurchschnittliches Aufkommenswachstum von ebenfalls 3 ½% erwartet, wobei Rechtsänderungen keine nennenswerte Rolle spielen. Die Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) erhöht sich bis 2016 auf 23,0% (2010: 21,4%). Der Fiscal Drag trägt dazu rund einen halben Prozentpunkt oder 15 Mrd € bei. Insgesamt ist zu beachten, dass für die in der gesamtwirtschaftlichen Prognose der Bundesregierung abgebildete Basislinie und damit auch für die offizielle Steuerschätzung unterstellt wurde, dass sich weitere Abwärtsrisiken durch die Staatsschuldenkrise nicht realisieren. In dieser Hinsicht bestehen insoweit erhebliche Unsicherheiten.

Auch  
perspektivisch  
deutlicher  
Anstieg

*Abnehmende Mehreinnahmen gegenüber früheren Erwartungen*

Im Vergleich zum Mai 2011 fallen die der Steuerschätzung zugrunde liegenden gesamtwirtschaftlichen Eckwerte insgesamt für das laufende Jahr günstiger, danach aber etwas ungünstiger aus. Zwischenzeitliche Rechtsänderungen führen zu (begrenzten) Ausfällen gegenüber der letzten Prognose. Vor allem für 2011, aber auch für 2012 schlägt darüber hinaus positiv zu Buche, dass Steuererstattungen im Zusammenhang mit einem Gerichtsurteil nun deutlich niedriger angesetzt werden als zuvor.<sup>10)</sup> Insgesamt werden die Erwartungen vom Mai für 2011 um 16 Mrd € (½% des BIP), für 2012 noch um 7 ½ Mrd € und in den Jahren 2013 bis 2015 zwischen 4 ½ Mrd € und 6 Mrd € übertroffen. Im Vergleich zur Prognose vom Herbst 2010, die dem Bundeshaushalt und teilweise auch den Länderhaushalten für 2011 zugrunde liegt, fällt das Plus mit insgesamt 34 Mrd € für 2011 und 29 Mrd € für 2012 (1½% bzw. 1% des BIP) deutlich höher aus.

### Bundeshaushalt

*Deutliche Verbesserung der Finanzlage im dritten Quartal*

Im dritten Quartal verzeichnete der Bundeshaushalt ein Defizit von 12 Mrd €, nach 16 ½ Mrd € vor Jahresfrist. Die Einnahmen stiegen kräftig um 9% (6 Mrd €). Das Steueraufkommen wuchs dabei weiter deutlich um 7 ½% (4 ½ Mrd €). Auf der Ausgabenseite wurde ein Plus von 2% (1 ½ Mrd €) ausgewiesen. Ausschlaggebend für den Anstieg waren per saldo die um 3 Mrd € höheren Zinsausgaben, deren Zunahme letztlich auf einem verzerrten Vorjahrswert gründete.<sup>11)</sup> Daher wird die Verbesserung der Finanzlage im dritten Quartal beträchtlich unterzeichnet. Bei den übrigen Ausgaben kam es insbesondere beim Arbeits-

losengeld II – teilweise bedingt durch die Streichung des Rentenversicherungsbeitrags für die Leistungsempfänger mit entsprechenden Mindereinnahmen bei der gesetzlichen Rentenversicherung – zu einem Rückgang um 1 Mrd €. Auch die Zuweisungen an die Sozialversicherung waren bei geringeren bedarfsabhängigen Zahlungen an die BA rückläufig (– ½ Mrd €).

Nach drei Quartalen beträgt das Defizit des Bundeshaushalts damit 28 Mrd €, nach noch 43 Mrd € vor Jahresfrist. Während das Ist-Defizit im Vorjahr insgesamt 44 ½ Mrd € betrug, scheint aus heutiger Sicht bei der erwarteten Fortsetzung der günstigen Steueraufkommensentwicklung eine Begrenzung der Nettokreditaufnahme auf weniger als 25 Mrd € im Gesamtjahr durchaus möglich (Haushalts-soll: 49 Mrd €). Gegenüber dem Haushaltsansatz werden nach der neuen offiziellen Steuerschätzung Mehreinnahmen von 17 ½ Mrd € erwartet, und auf der Ausgabenseite zeichnen sich Minderbelastungen vor allem bei den arbeitsmarktbedingten Aufwendungen (insbesondere für das Darlehen an die BA zum Defizitausgleich und auch beim Arbeitslosengeld II) und den Zinskosten von insgesamt annähernd 10 Mrd € ab. Der von der Bundesregierung im Rahmen der Schuldenbremse bei Haushaltsabschluss zu ermit-

*Im Gesamtjahr deutlich niedriger als veranschlagtes Defizit*

<sup>10</sup> Die Bundesregierung hatte in Verbindung mit der Rechtssache Meilicke (Berücksichtigung ausländischer Körperschaftsteuerzahlungen bei der Besteuerung von Dividenden im 2001 abgeschafften Anrechnungsverfahren) zuvor Steuererstattungen für 2011 von gut 3 ½ Mrd € und für 2012 von knapp 1 ½ Mrd € unterstellt. Nachdem nun ein neues EuGH-Urteil hinsichtlich weiterer Einzelheiten vorliegt, sind Ausfälle von insgesamt ½ Mrd € verteilt auf 2012 und 2013 angesetzt.

<sup>11</sup> Zinsausgaben in dieser Größenordnung waren für den Zinstermin Anfang Juli 2010 kassenmäßig offenbar bereits im Juni als Abfluss verbucht worden.

## Zum Konjunkturbereinungsverfahren im Rahmen der neuen Schuldenregel des Bundes

Die neue Schuldenregel für den Bundeshaushalt bezieht sich auf die strukturelle Nettokreditaufnahme. Insofern kommt dem Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente des Haushaltsdefizits eine wichtige Rolle zu. Die Konjunkturkomponente hängt dabei wesentlich von der ermittelten Produktionslücke ab.<sup>1)</sup> Diese ist definiert als Abweichung des BIP vom Produktionspotenzial. Das Potenzial, das nicht beobachtet werden kann, ist laut Ausführungsgesetz zu Artikel 115 GG in Übereinstimmung mit dem im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts angewendeten Verfahren (EU-Verfahren) zu schätzen.

Mit der derzeitigen Ausgestaltung des Verfahrens im Rahmen der nationalen Haushaltsregeln sind mit Blick auf die Sensitivität der Schätzergebnisse Probleme verbunden, die sich am aktuellen Rand deutlich zeigen.<sup>2)</sup> Während die Bundesregierung auf Basis des EU-Verfahrens für das Jahr 2011 eine Produktionslücke in Höhe von  $-0,7\%$  des BIP ausweist, ergeben die Berechnungen der Europäischen Kommission einen Wert von  $0\%$  des BIP.<sup>3)</sup> Den Schätzungen liegen nur moderat divergierende Erwartungen hinsichtlich der makroökonomischen Perspektiven zugrunde, sodass bei einem einheitlichen Schätzverfahren eigentlich sehr ähnliche Ergebnisse zu erwarten wären. Tatsächlich dokumentieren sich aber mit dem Unterschied die im aktuellen EU-Verfahren angelegten Wahlfreiheiten bezüglich der Modellierungen und Parametersetzungen.

Im Rahmen der Schuldenbremse besteht dabei die Gefahr, dass die Symmetrie der Konjunkturkomponenten – möglicherweise auch durch Ausnutzen von Gestaltungsspielräumen – verloren geht und so über die Zeit, anders als mit der Schuldenbremse bezweckt, systematisch Defizite fälschlicherweise als konjunkturbedingt entschuldigt werden. Diesbezügliche Bedenken wurden auch bereits im Zuge der ersten Anwendung des neuen Verfahrens geäußert. Die aktuelle Spannweite der Schätzergebnisse bestätigt nun, dass ein derart komplexes, schwer nachvollziehbares und intransparentes Verfahren für die Anwendung im Rahmen einer Schuldenregel weniger geeignet ist.

1 Siehe zu Anwendungsfragen der Konjunkturbereinigung im Rahmen der Schuldenregel des Bundes auch: Deutsche Bundesbank, Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel, Monatsbericht, Januar 2011, S. 59–64, sowie Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung, Monatsbericht, Oktober 2011, S. 29f. — 2 Vgl. auch: Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss, Ausschussdrucksache 2946 der 17. Wahlperiode, sowie Deutsche Bundesbank (Januar 2011), a.a.O., S. 61f. — 3 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, [www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-herbstprojektion-2011](http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-herbstprojektion-2011), Veröffentlichung am 20. Oktober 2011, sowie Europäische Kommission, [www.circa.europa.eu/Public/irc/ecfin/outgaps/library](http://www.circa.europa.eu/Public/irc/ecfin/outgaps/library), Veröffentlichung am 10. November 2011. Im Rahmen der Gemeinschaftsdiagnose schätzen die

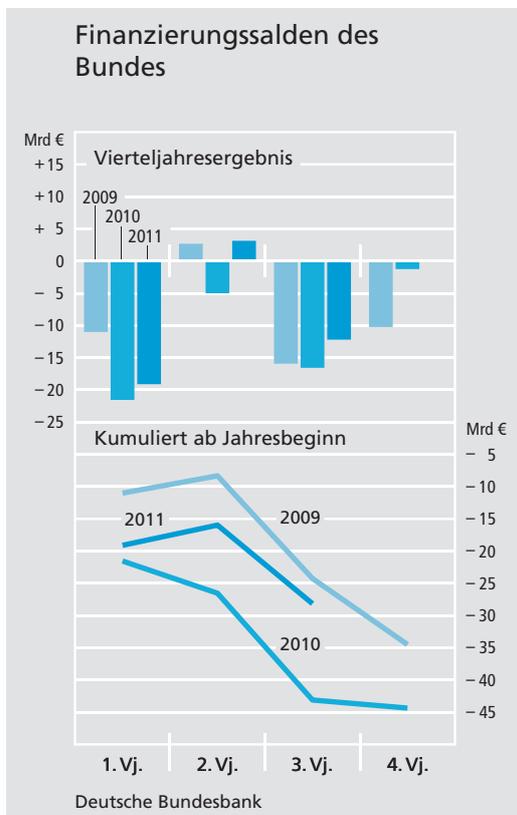
Als Alternative bietet sich die Rückkehr zu der Version des EU-Verfahrens an, die im Herbst 2010 zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2011 verwendet und damals offenbar als im Einklang mit den rechtlichen Vorgaben angesehen wurde. Zur erforderlichen Glättung von Zeitreihen wurde dabei ausschließlich der vergleichsweise transparente Hodrick-Prescott-Filter verwendet.

Unabhängig vom gewählten Verfahren sind Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Berechnungen sicherzustellen. Dazu gehört die vollständige, nutzerfreundliche und zeitige Bereitstellung aller Informationen, die für Kontrollzwecke notwendig sind. Diesbezüglich ist es ausdrücklich zu begrüßen, dass von der Bundesregierung bereits umfangreiches Material zeitnah zur Verfügung gestellt wird. Zur vollständigen Nachvollziehbarkeit und nutzerfreundlichen Verwendung sind allerdings weitere Schritte in dieser Richtung erforderlich.<sup>4)</sup>

Gerade bei der Nutzung im Zusammenhang mit Haushaltsregeln erscheint zudem eine gewisse Stabilität der Verfahren vor allem für die Kontrolle durch das Parlament und die Öffentlichkeit sehr wichtig. Diskretionäre Modellierungen oder häufige sonstige methodische Ad-hoc-Eingriffe stehen damit nicht im Einklang. Werden Eingriffe dennoch vorgenommen, sollten sie dokumentiert und begründet werden. Bei größeren Umstellungen sollte die Bedeutung für die Beurteilung der strukturellen Haushaltslage durch vergleichende Berechnungen dargelegt werden. Die damit hergestellte Transparenz wäre letztlich Voraussetzung für die wünschenswerte fortlaufende Kontrolle der Haushaltspolitik auch durch die Öffentlichkeit.

Die Symmetrie der den jeweiligen Haushalten zugrunde gelegten Konjunkturkomponenten lässt sich darüber hinaus auch rückblickend kontrollieren. Ergibt sich dabei, dass über einen Zyklus hinweg im Durchschnitt eine spürbare Konjunkturbelastung verbucht wurde, die zu einem trendmäßigen Anwachsen der Verschuldung im Zeitverlauf geführt hat, so sollte dies – im Einklang mit der Verfassungsintention – im weiteren Verlauf korrigiert werden.

beteiligten Forschungsinstitute mit dem gleichen Verfahren bei ähnlichen Erwartungen hinsichtlich der makroökonomischen Entwicklung eine Überauslastung, nämlich einen Wert von  $+1\%$ , vgl.: Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Europäische Schuldenkrise belastet deutsche Konjunktur, Gemeinschaftsdiagnose, Herbst 2011, S. 6, Veröffentlichung am 13. Oktober 2011. — 4 Die notwendigen Daten werden bereits nahezu vollständig auf den Internetseiten des Bundesministeriums für Finanzen sowie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie bereitgestellt. Es fehlt hingegen die Veröffentlichung der von der Regierung verwendeten Programmcodes. Dies betrifft sowohl die Schätzung der Produktionsfunktion im engeren Sinn als auch die zur Glättung von Arbeitslosenquote und totaler Faktorproduktivität verwendeten Ansätze. Ferner fehlt bisher die Dokumentation und Erläuterung von Änderungen der Methode.



telnde Wert für das strukturelle Defizit dürfte damit in einer Größenordnung von 20 Mrd € unter der bisher verwendeten Defizitobergrenze für das Jahr 2011 liegen. Die Unterschreitung hängt allerdings zum guten Teil damit zusammen, dass weiterhin keine Anpassung der bis 2016 gleichmäßig sinkenden Defizitobergrenze an das deutlich günstigere Ergebnis des Jahres 2010 erfolgt ist. Insofern werden weiterhin Haushaltsspielräume ausgewiesen, die nicht der Intention der Schuldenbremse entsprechen.<sup>12)</sup>

*Haushalt 2012 nach letzten Anpassungen mit Defizitanstieg ...*

Im Bundeshaushalt 2012 ist nach der Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses eine Nettokreditaufnahme von 26 Mrd € veranschlagt, womit gegenüber dem sich abzeichnenden Ist 2011 ein merklicher Wiederanstieg eingeplant ist. Gegenüber dem Kabi-

nettsbeschluss vom Juli wurde die Neuverschuldung nur um 1 Mrd € zurückgenommen, obwohl neben der Anhebung der Steueransätze nach der jüngsten Steuerschätzung (2 Mrd €)<sup>13)</sup> auch die Zinsaufwendungen um 1½ Mrd € niedriger veranschlagt sind. Bei einer geplanten Nettoentlastung des Haushalts durch Verwertung von Finanzvermögen im Umfang von 4½ Mrd € und einem angesichts der erwarteten Wachstumsabschwächung von der Bundesregierung wieder stärker negativ veranschlagten Konjunkturreffekt von -5½ Mrd € (vgl. zur Bestimmung der Konjunkturkomponenten die Ausführungen auf S. 73) errechnet sich ein strukturelles Defizit von 25½ Mrd €. Die von der Bundesregierung bisher verwendete Schuldenbremsen-Obergrenze würde so trotz der veranschlagten Konsolidierungspause um 14½ Mrd € unterschritten.

Mit dem Bundeshaushalt 2012 ist eine merkliche Abkehr von den Konsolidierungsbeschlüssen vom Juni 2010 verbunden. Neben dem Verzicht auf Einnahmen aus einer Finanztransaktionsteuer, geringeren Erträgen aus der Kernbrennstoffsteuer nach der Stilllegung einiger Atomreaktoren, der Abtretung von Erlösen aus dem Verkauf von

*... bei deutlicher Abkehr von Konsolidierungsbeschlüssen*

<sup>12</sup> Vgl. zu eingehenderer Erläuterung und Kritik: Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung, Monatsbericht, Oktober 2011, S. 15–40.

<sup>13</sup> Die Schätzung erhöhte die Aufkommenserwartung für den Bundeshaushalt um insgesamt 2½ Mrd € im Vergleich zum Mai dieses Jahres. Im Haushaltsentwurf vom Sommer war aber bereits ein Aufschlag gegenüber der Mai-Schätzung von 2 Mrd € enthalten, der Ausfälle bei den damals erst geplanten und nun auch im Rahmen der Steuerschätzung weitestgehend berücksichtigten Rechtsänderungen ausglich. Mit den nun zusätzlich geplanten Steuerentlastungen von ½ Mrd € ergibt sich die im Text genannte Korrektur.

CO<sub>2</sub>-Emissionslizenzen an den Energie- und Klimafonds, Ausfällen aus dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 und einem Verstärkungstitel von 1 Mrd € für Überhangpersonal der Bundeswehrverwaltung sollen nun auch die Kürzungen bei Sonderzahlungen für Beamte und Versorgungsempfänger zurückgenommen und die Verkehrsinvestitionen ausgeweitet werden. Einschließlich der Entlastung der Gemeindehaushalte durch die schrittweise Übernahme von Grundsicherungskosten beträgt die Gesamtabweichung von den vereinbarten Konsolidierungsmaßnahmen für 2012 damit bereits etwa 8 Mrd € (bei einem ursprünglich vorgesehenen Gesamtvolumen von 19 Mrd €). Diese Konsolidierungsverzögerung fällt in eine Zeit, in der gemäß der Basislinie der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Prognosen die Rahmenbedingungen weiter recht günstig und die demographiebedingten Belastungen noch vergleichsweise begrenzt sind. Damit werden die notwendigen Anpassungen der Finanzpolitik an die schrittweise strengeren Kreditgrenzen der Schuldenbremse aufgeschoben – mit der Gefahr, diese letztlich in einem erheblich schwierigeren Umfeld vollziehen zu müssen.

*Extrahaushalte mit Defizit im dritten Quartal, im Gesamtjahr gleichwohl Überschuss zu erwarten*

Die Extrahaushalte des Bundes meldeten im dritten Quartal ein Defizit von 4 Mrd €, nach gut 1 Mrd € vor Jahresfrist. Beim SoFFin wurde vor allem infolge einer Kapitalzuführung an die – ebenfalls dem Staatssektor zuzurechnende – Abwicklungsanstalt der HRE ein Defizit von 2 ½ Mrd € verzeichnet, nach einem Überschuss aus Garantiegebühren von ½ Mrd € im gleichen Vorjahresquartal. Aus dem zur Überwindung der Wirtschaftskrise

im Frühjahr 2009 gegründeten Investitions- und Tilgungsfonds flossen wie vor Jahresfrist per saldo Mittel von 1 ½ Mrd € ab. Ausgaben von 1 Mrd € entfielen auf Investitionen der Länder und Gemeinden. Insgesamt sind allein dafür noch immer fast 2 Mrd € (von ursprünglich 10 Mrd €) bis zum Jahresende verfügbar. Im Gesamtjahr dürften die Extrahaushalte des Bundes mit einem Überschuss von mehr als 5 Mrd € abschließen, nach einem Defizit von 7 Mrd € im Jahr 2010. Neben dem ohne weitere Stützungsmaßnahmen zu erwartenden hohen kassenmäßigen Überschuss beim SoFFin<sup>14</sup>) tragen dazu insbesondere die in den Pensionsrücklagen verbuchten Zuführungen, die Einnahmen des Restrukturierungsfonds aus der neu eingeführten Bankenabgabe sowie beim Bund – wie beim Maastricht-Defizit – als Zinsausgaben erfasste Dotierungen des Vorsorgevermögens für Schlusszahlungen inflationsindexierter Bundeswertpapiere bei.

#### Länderhaushalte<sup>15)</sup>

Im dritten Quartal verbesserte sich die Finanzlage der Länderhaushalte weiter. Das Defizit der Kernhaushalte ging gegenüber dem Vorjahrszeitraum um 2 ½ Mrd € auf 3 Mrd € zurück. Die Einnahmen stiegen stark um 7 ½% (5 Mrd €). Neben dem Steueraufkommen (+ 6 ½% bzw. 3 Mrd €) legten insbesondere

*Verbesserung setzt sich im dritten Quartal fort*

<sup>14</sup> Wertberichtigungen im Vermögensbestand von Abwicklungsanstalten aufgrund von Schuldenerlassen werden finanzstatistisch nicht ausgewiesen. Im Maastricht-Defizit werden diese grundsätzlich erfasst, soweit nicht schon Wertminderungen bei der Übernahme der Vermögenswerte in den Staatssektor eingepreist waren.

<sup>15</sup> Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im zweiten Quartal 2011 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Oktober 2011 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

die Einnahmen von anderen staatlichen Ebenen kräftig zu (+ 11 ½% bzw. 2 Mrd €). Dabei fielen auch die Konsolidierungshilfen von ½ Mrd € für die fünf anspruchsberechtigten Länder ins Gewicht. Die Ausgaben nahmen zwar langsamer als die Einnahmen, mit 3 ½% (2 ½ Mrd €) aber immer noch deutlich zu. Neben den stark gestiegenen laufenden Zuweisungen an die Gemeinden (+ 6 ½% bzw. 1 Mrd €) war letztlich die Entwicklung der Personalausgaben (+ 3 ½% bzw. 1 Mrd €) im Zuge der im Frühjahr erfolgten Tarifanpassung und der – teilweise verzögerten – Übertragung auf Beamte und Versorgungsempfänger ausschlaggebend.

*Starker Defizit-  
rückgang im  
Gesamtjahr*

Die jüngste Steuerschätzung geht für das laufende Jahr noch einmal von Mehreinnahmen der Länder in Höhe von 6 ½ Mrd € gegenüber der Mai-Projektion aus, womit der Aufkommenszuwachs gegenüber dem Vorjahr nun auf 13 ½ Mrd € (6 ½%) beziffert wird. Vor diesem Hintergrund ist im Gesamtjahr ungeachtet höherer Personalausgaben und Zuweisungen an die Kommunen entgegen den Planungen mit einem starken Rückgang des Defizits zu rechnen (2010: 21 Mrd €). Gleichwohl weisen auch einzelne Länder, denen vom Stabilitätsrat keine drohende Haushaltsnotlage attestiert wurde, gegenwärtig noch erhebliche Finanzierungsdefizite auf. Umso wichtiger erscheint es, die derzeit gemäß der Basislinie der aktuellen Prognosen relativ guten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Konsolidierungsmaßnahmen zu nutzen. Hierzu könnte die Festlegung entsprechend ambitionierter verbindlicher Konsolidierungspfade bis zum Inkrafttreten der neuen Schuldenregeln spä-

testens im Jahr 2020 einen Beitrag leisten.<sup>16)</sup> Nicht gegenfinanzierte Steuersenkungen würden den Konsolidierungsbedarf entsprechend vergrößern und die Gefährdung des verfassungsmäßig vorgeschriebenen Haushaltsausgleichs in einigen Ländern mit hohen Ausgangsdefiziten weiter verschärfen.

Auf seiner nächsten Sitzung am 1. Dezember berät der Stabilitätsrat insbesondere über die aktuellen Stabilitätsberichte für das laufende Jahr sowie die zu vereinbarenden fünfjährigen Sanierungsprogramme der vier Länder, für die im Mai 2011 eine drohende Haushaltsnotlage attestiert wurde (Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein). Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang, dass in den Sanierungsprogrammen ein zügiger und nachhaltiger Abbau der strukturellen Neuverschuldung angelegt wird. Dazu wäre es hilfreich, dauerhaft wirksame Konsolidierungsmaßnahmen im notwendigen Umfang über mehrere Jahre konkretisiert darlegen zu lassen und eine Verpflichtung zu angemessenen Korrekturen bei Grenzwertverfehlungen zu verankern. Um die Transparenz und die Vergleichbarkeit hinsichtlich der Haushaltslage der einzelnen Gebietskörperschaften zu verbessern, wäre es auch wünschenswert, die regulären Berichtspflichten auszuweiten sowie einen stärkeren Bezug zwischen den auszuweisenden Kennziffern und den jeweils geltenden Kreditgrenzen herzustellen.<sup>17)</sup>

*Haushaltsüber-  
wachung im  
Rahmen des  
Stabilitätsrates*

<sup>16</sup> Vgl. dazu ausführlicher: Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung, Monatsbericht, Oktober 2011, S. 15–40.

<sup>17</sup> Vgl. zu diesem Abschnitt ausführlicher: Deutsche Bundesbank, Zur Rolle des Stabilitätsrates, Monatsbericht, Oktober 2011, S. 20–23.

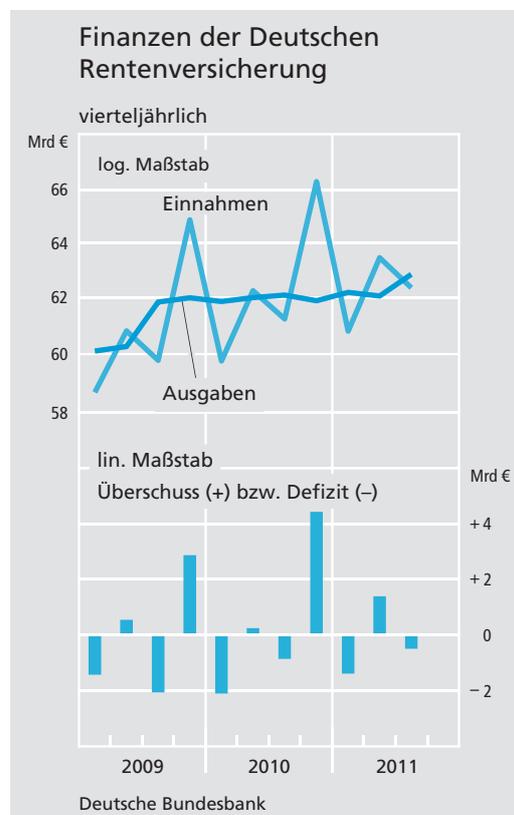
## Sozialversicherungen<sup>18)</sup>

### Rentenversicherung

*Geringeres  
Defizit als vor  
einem Jahr*

Im dritten Quartal 2011 verzeichnete die gesetzliche Rentenversicherung zwar ein Defizit von ½ Mrd €. Vor einem Jahr lag es allerdings noch bei 1 Mrd €. Die Beitragseinnahmen wuchsen im dritten Quartal insgesamt um 2 ½%. Dabei nahmen die Pflichtbeiträge der Beschäftigten mit fast 4% infolge der günstigen Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung kräftiger zu. Dagegen gingen die Beiträge für arbeitslose Bezieher von Lohnersatzleistungen um fast 45% zurück. Dazu trug insbesondere bei, dass für Arbeitslosengeld II-Bezieher seit Anfang 2011 keine Rentenbeiträge mehr gezahlt werden. Gedämpft wurde das Einnahmewachstum aber auch dadurch, dass die Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt in der Summe stagnierten. Die Rentenausgaben nahmen nach der vorausgegangenen Nullrunde infolge der Anpassung zur Jahresmitte 2011 in Höhe von nahezu 1% wieder etwas stärker zu. Dennoch blieb der Anstieg moderat, weil sich die Zahl der Renten kaum erhöhte und neu bewilligte Renten im Durchschnitt vergleichsweise niedrig ausfielen, wozu auch die stärkere Zunahme der im Mittel niedrigeren Erwerbsminderungsrenten beigetragen haben dürfte. Mit fast 5% wuchsen die von der Rentenversicherung zu zahlenden Beiträge für die Krankenversicherung der Rentner infolge des dortigen Beitragssatzanstiegs deutlich kräftiger.

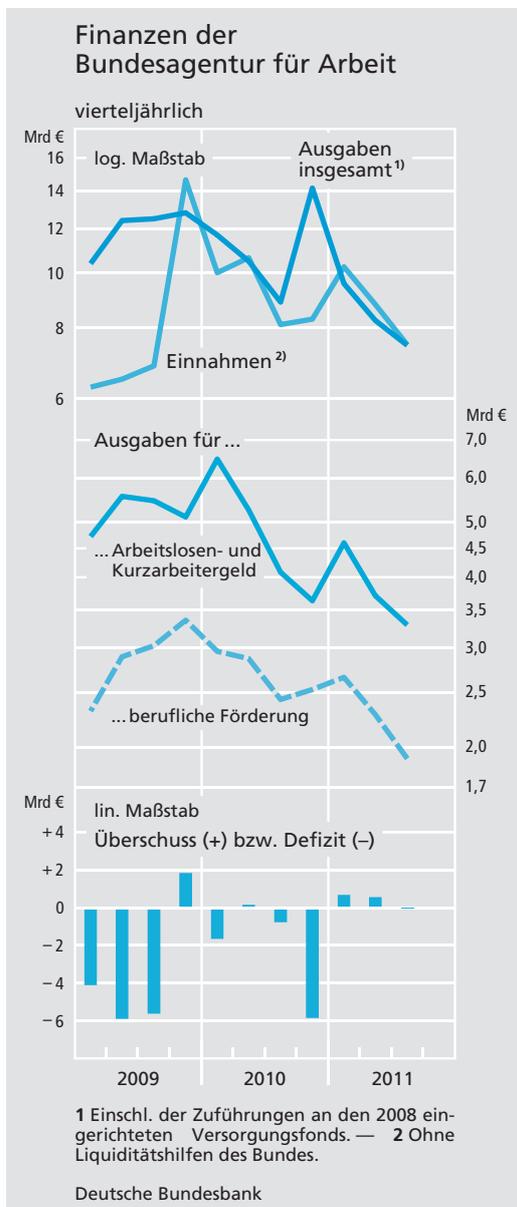
Im Gesamtjahr 2011 ist mit einem deutlichen Überschuss der gesetzlichen Rentenversicherung zu rechnen. Für das kommende Jahr



zeichnet sich auch bei einer gewissen konjunkturellen Abkühlung erneut ein Überschuss ab. Da der Rücklagenbestand Ende 2012 bei unverändertem Beitragssatz die Obergrenze von 1,5 Monatsausgaben voraussichtlich übersteigen wird, ist der Satz zu senken. Wenn die starken Nachkriegsjahrgänge spätestens ab Mitte des Jahrzehnts zunehmend in Rente gehen werden, wird sich die Finanzlage der Rentenversicherung jedoch anhaltend verschlechtern und der Beitragssatz unter kontinuierlichen Aufwärtsdruck geraten. Die gegenwärtig gute finanzielle Lage ist daher nur vorübergehend und bietet keine Spielräume für dauerhafte Leistungsausweitungen.

*Vorübergehend  
entspannte  
Finanzlage  
vor Zunahme  
der demographischen  
Belastungen*

<sup>18</sup> Die Finanzergebnisse des zweiten Quartals 2011 in der sozialen Pflegeversicherung und in der gesetzlichen Krankenversicherung wurden in den Kurzberichten des Monatsberichts September kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.



## Bundesagentur für Arbeit

*Finanzielle Verbesserung durch Sonder-effekt unter-zeichnet*

Die BA verzeichnete im dritten Quartal einen praktisch ausgeglichenen Haushalt, während sich ein Jahr zuvor noch ein Defizit von beinahe 1 Mrd € ergeben hatte. Der Vorjahrsvergleich ist aber noch immer durch die zeitliche Verschiebung bei den Zahlungsströmen zwischen dem Bund und der BA verzerrt. Da von Juli bis September des laufenden Jahres

gut ½ Mrd € weniger Bundesmittel vorgezogen ausgezahlt worden sind, ist die tatsächliche Ergebnisverbesserung entsprechend höher einzuschätzen. Unbereinigt fielen die Einnahmen um 8%, die Ausgaben jedoch um 16% niedriger aus als vor einem Jahr. Der kräftige Anstieg bei den Beiträgen der Beschäftigten (+ 12 ½%) ist zum größeren Teil der Anhebung des Beitragssatzes von 2,8% auf 3,0% geschuldet. Aber auch bereinigt um diesen Effekt wuchsen die Beiträge um fast 5%. Diese Mehreinnahmen wurden jedoch vollständig kompensiert durch Mindereinnahmen bei der im laufenden Jahr nicht erhobenen Insolvenzgeldumlage. Der Rückgang der Gesamteinnahmen im dritten Quartal beruht somit praktisch vollständig auf den geringeren vorgezogenen Zahlungen des Bundes. Der Ausgabenrückgang ergibt sich im Wesentlichen aus niedrigeren Zahlungen für das Arbeitslosengeld (-14%) und für die aktive Arbeitsmarktpolitik (-21%).

Im Gesamtjahr 2011 wird der Finanzierungssaldo der BA sehr viel günstiger als das im Haushaltsplan veranschlagte Defizit in Höhe von 5 ½ Mrd € ausfallen. Ein voraussichtlich gleichwohl notwendiges Bundesdarlehen dürfte schon im nächsten Jahr zum größten Teil durch Überschüsse wieder getilgt werden. Insbesondere aufgrund der geplanten Halbierung der umsatzsteuerfinanzierten Bundeszuschüsse dürfte der Beitragssatz von 3,0% aber zu niedrig bemessen sein, um die Ausgaben über den Konjunkturzyklus hinweg auf Dauer finanzieren zu können.<sup>19)</sup>

*BA strukturell unterfinanziert*

<sup>19</sup> Vgl.: Deutsche Bundesbank, Nachhaltiger Beitragssatz für die Bundesagentur für Arbeit, Monatsbericht, August 2011, S. 82 f.