

Öffentliche Finanzen ^{*)}

Staatlicher Gesamthaushalt

Im vergangenen Jahr wurde erstmals nach der deutschen Vereinigung ein Überschuss im Staatshaushalt verzeichnet (+0,1% des BIP).¹⁾ Im laufenden Jahr dürfte sich die Lage der Staatsfinanzen aber etwas eintrüben, und es ist eher wieder mit einem leichten Defizit zu rechnen. Obwohl sich das Wirtschaftswachstum derzeit abschwächt, könnte die Konjunktur im Jahresdurchschnitt weiterhin einen positiven Einfluss auf die Entwicklung der öffentlichen Finanzen haben. Ausschlaggebend für die zu erwartende Eintrübung der Haushaltslage sind strukturelle Einflüsse. Insbesondere werden die merklichen Abgabensenkungen nicht von dem eher noch moderaten, gegenüber den Vorjahren aber höheren Ausgabenanstieg aufgewogen. Die Haushaltsentwicklung ist freilich aufgrund der ungewissen gesamtwirtschaftlichen Perspektiven und der mit den Finanzmarkturbulenzen verbundenen Risiken gegenwärtig besonders unsicher. Die staatlichen Schulden, die sich 2007 auf 65% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) beliefen, dürften in Relation zum BIP spürbar sinken. Dennoch wird die im EG-Vertrag festgelegte Obergrenze von 60% immer noch überschritten werden.

*2008 leichte
Eintrübung der
Lage der Staats-
finanzen*

Die Staatseinnahmen dürften im laufenden Jahr in Relation zum BIP deutlich zurückge-

* Im Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ erfolgt eine Analyse der gesamtsstaatlichen Entwicklung, der vor allem Angaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) zugrunde liegen. Die sich anschließende Berichterstattung über die Haushalte der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungszweige basiert auf der finanzstatistischen (haushaltsmäßigen) Abgrenzung.

¹ Der Überschuss im Jahr 2000 war allein auf die einmalig anfallenden UMTS-Erlöse zurückzuführen.

Abgabensenkungen führen zu deutlich fallender Einnahmenquote

hen. Dies ist vor allem auf Rechtsänderungen zurückzuführen. So haben die Unternehmenssteuerreform und die weitere Senkung des Beitragssatzes der Bundesagentur für Arbeit (BA) von 4,2 % auf 3,3 % erhebliche Einnahmeherausfälle zur Folge, die durch Beitragssatzanhebungen bei gesetzlichen Krankenkassen und der sozialen Pflegeversicherung nur zu einem geringen Teil ausgeglichen werden. Zudem könnte sich der seit einigen Jahren (um Rechtsänderungen bereinigte) außerordentlich starke Aufkommensanstieg bei den gewinnabhängigen Steuern im weiteren Jahresverlauf noch umkehren. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Finanzmarkt-turbulenzen. Die staatliche Einnahmenquote dürfte dagegen dadurch gestützt werden, dass die „abgabenergiebige“ Bruttolohn- und -gehaltssumme stärker zunimmt als das nominale BIP. Dabei schlagen bei der Lohnsteuer aufgrund der zuletzt deutlich höheren Tarifabschlüsse auch verstärkt progressionsbedingte Mehreinnahmen zu Buche.

Ausgabenquote sinkt weniger stark

Die staatliche Ausgabenquote wird in diesem Jahr weiter sinken. Allerdings wird der Rückgang deutlich verhaltener ausfallen als in den Vorjahren und wohl auch nicht den gleichen Umfang wie auf der Einnahmenseite erreichen. Zwar führt die sinkende Zahl der Arbeitslosen zu geringeren Aufwendungen. Außerdem wirkt nicht zuletzt das moderate Lohnwachstum der letzten Jahre noch dämpfend nach. Dies hängt damit zusammen, dass viele staatliche Aufwendungen wie Renten und Leistungen bei Arbeitslosigkeit der Lohnentwicklung mit zeitlicher Verzögerung folgen. Die Personalausgaben, die in den vorangegangenen Jahren einen maßgeblichen Bei-

trag zum Rückgang der Ausgabenquote geleistet haben, dürften aber 2008 aufgrund der merklichen Entgeltanhebungen im öffentlichen Dienst kaum noch dämpfend wirken. Hohe Ausgabenzuwächse sind bei den staatlichen Investitionen, aber auch im Gesundheitsbereich zu erwarten. Die Auswirkungen der Stützungsmaßnahmen für Banken im öffentlichen Besitz sind noch nicht absehbar.²⁾ Insgesamt dürfte sich das Ausgabenwachstum gegenüber dem Vorjahr spürbar beschleunigen.

Im kommenden Jahr könnte aus heutiger Sicht der Staatshaushalt etwa ausgeglichen sein, sofern keine zusätzlichen Maßnahmen getroffen werden. Die gesamtstaatliche Perspektive verdeckt dabei allerdings, dass insbesondere der Bund, aber auch andere Teilbereiche 2009 weiter erhebliche strukturelle Defizite aufweisen dürften. Auf der Einnahmenseite könnte gewissen progressionsbedingten Mehreinnahmen eine möglicherweise gedämpfte Aufkommensentwicklung bei den gewinnabhängigen Steuern gegenüberstehen. Die Einnahmenquote könnte in etwa auf dem Vorjahrsniveau verharren, auch da sich bislang Abgabensenkungen und -erhöhungen etwa die Waage halten. Der Ausgabenzuwachs dürfte sich erneut beschleunigen. Insbesondere die Gesundheitsausgaben dürften nicht zuletzt aufgrund einer Neuregelung

Weitgehend unveränderte Lage im kommenden Jahr

²⁾ Sollten die Garantien und Risikoabschirmungen durch öffentliche Stellen aus statistischer Sicht als staatliche Einrichtungen zur Verhinderung von Bankeninsolvenzen zu werten sein, würden die Ausgaben (gem. VGR) um die Differenz zwischen ursprünglichem Buch- und Marktwert der abgeschirmten Vermögen zum Zeitpunkt der Übernahme in eine solche Risikoabschirmung erhöht. Der Maastricht-Schuldenstand würde um den Buchwert der Aktiva (vor Abschreibungen) ansteigen.

der Vergütung ambulanter ärztlicher Leistungen stärker steigen, und die arbeitsmarktbedingten Ausgaben dürften nicht mehr abnehmen. Die staatliche Schuldenquote wird voraussichtlich weiter sinken, den im EG-Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % allerdings wohl noch überschreiten.

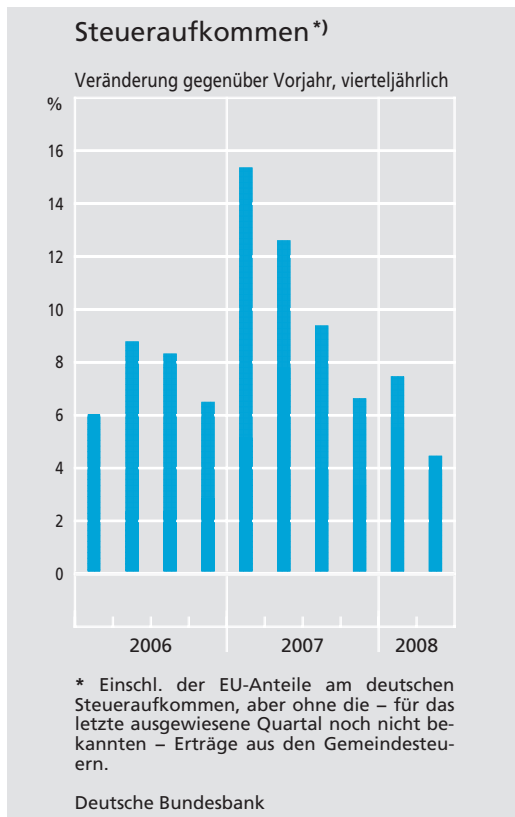
*Abgabensenkungen
oder Ausgaben-
erhöhungen
bedürfen
Gegen-
finanzierung*

In den vergangenen Jahren hat sich die Lage der öffentlichen Finanzen in Deutschland deutlich verbessert. Die europäischen Vorgaben aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt für das mittelfristige Haushaltsziel und der im EG-Vertrag verankerte Referenzwert für die Staatsverschuldung könnten in absehbarer Zukunft eingehalten werden. Allerdings unterliegt diese Perspektive erheblichen Unsicherheitsfaktoren. Dies gilt zum einen hinsichtlich weiterer haushaltsbelastender Maßnahmen. So ist zu erwarten, dass im Zusammenhang mit der anstehenden Neuberechnung des soziokulturellen Existenzminimums die einschlägigen Steuerfreibeträge (und auch das Kindergeld) ausgeweitet werden. Darüber hinaus werden derzeit weitere Abgabensenkungen und Ausgabenerhöhungen diskutiert, die in den zuvor skizzierten – auf dem beschlossenen Stand der Gesetzgebung basierenden – Perspektiven gleichfalls nicht berücksichtigt wurden. Außerdem sind ab 2010 beträchtliche Mindereinnahmen aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur steuerlichen Berücksichtigung von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen zu erwarten. Soll der gerade mühsam erreichte gesamtsstaatliche Haushaltsausgleich nicht sofort wieder aufgegeben werden, bedürfen zusätzliche belastende Maßnahmen einer soliden Gegenfinanzierung. Zudem ist die wei-

tere gesamtwirtschaftliche Entwicklung gegenwärtig mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Die Erfahrungen der Vergangenheit, aber auch die jüngsten Entwicklungen in einigen anderen Ländern zeigen, wie schnell sich die Staatsfinanzen in einem ungünstigen Umfeld verschlechtern können. Nicht zuletzt der außerordentlich starke Aufkommensanstieg bei den gewinnabhängigen Steuern in den letzten Jahren birgt die Gefahr eines erheblichen Rückschlagpotenzials, und die strukturelle Lage könnte hierdurch erheblich besser erscheinen als sie tatsächlich ist.

Derzeit wird mitunter gefordert, ein defizitfinanziertes Konjunkturprogramm aufzulegen. Dadurch würden die Staatshaushalte aber umgehend wieder in eine Schieflage gebracht – auch ohne dass sich die zuvor beschriebenen Risiken materialisieren. Dabei ist der Versuch einer aktiven konjunkturpolitischen Feinsteuerung durch den Staat grundsätzlich mit erheblichen Problemen verbunden, während diese bei einem Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren deutlich geringer ausfallen. Gerade in der gegenwärtigen Situation in Deutschland ist es besonders schwierig, die weitere konjunkturelle Entwicklung mit einiger Verlässlichkeit einzuschätzen. So kann das momentan eher ungünstige Wirtschaftswachstum zumindest teilweise als Normalisierung nach dem überaus starken Schub im ersten Quartal angesehen werden (siehe auch die Erläuterungen zur konjunkturellen Entwicklung auf S. 44 ff.). Ein Konjunkturpaket erscheint derzeit jedenfalls nicht angebracht.

*Konjunktur-
programm
nicht angezeigt*



Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Steuereinnahmen im zweiten Quartal deutlich gestiegen

Die Steuereinnahmen³⁾ stiegen im zweiten Quartal gegenüber dem entsprechenden Vorjahrszeitraum deutlich um 4 ½ % (siehe auch das oben stehende Schaubild und die Tabelle auf S. 63). Verglichen mit dem Zuwachs im Vorquartal kam es damit zwar zu einer merklichen Abschwächung. Allerdings hatte im ersten Quartal die Umsatzsteuersatzanhebung ab 2007 kassenmäßig noch nachgewirkt, und die im Wesentlichen im März von den Einnahmen abgesetzten Auszahlungen der auslaufenden Eigenheimzulage hatten sich spürbar verringert. Das Aufkommen aus den einkommensabhängigen Steuern⁴⁾ nahm gegenüber dem Vorjahr kräftig um insgesamt

8 ½ % zu. Die Lohnsteuereinnahmen wuchsen aufgrund der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter, des Rückgangs der vom Kassenaufkommen abgesetzten Kindergeldzahlungen und der Steuerprogression mit 7 ½ % weiter deutlich. Bei der veranlagten Einkommensteuer war der Anstieg besonders stark. Neben der kräftigen Grunddynamik trugen hierzu geringere Erstattungen an Arbeitnehmer bei. Auch die Kapitalertragsteuer (nicht veranlagte Steuern vom Ertrag und Zinsabschlag) lag erneut deutlich im Plus. Demgegenüber ging das Körperschaftsteueraufkommen stark zurück, wobei die Mindererträge aber etwa im Rahmen dessen lagen, was infolge der Entlastungen durch die 2008 in Kraft getretene Unternehmenssteuerreform erwartet worden war. Eindeutige Schlüsse über mögliche Auswirkungen der Finanzmarkturbulenzen lassen sich jedenfalls nicht ziehen. Vor dem Hintergrund einer gedämpften Konsumententwicklung wuchsen die – unterjährig allerdings zum Teil auch recht volatilen – Einnahmen aus den verbrauchsabhängigen Steuern⁵⁾ insgesamt nur um 1%. Der Anstieg der Umsatzsteuereinnahmen betrug 2 %, und das Aufkommen aus Energie- und Stromsteuern ging per saldo leicht zurück. Auch die Tabaksteuereinnahmen sanken, was auch mit den umfassenderen Rauchverboten zusammenhängen dürfte.

Starkes Wachstum bei einkommensabhängigen Steuern trotz Unternehmenssteuerreform

Gedämpfte Entwicklung bei verbrauchsabhängigen Steuern

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

4 Lohn-, veranlagte Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer sowie Solidaritätszuschlag.

5 Steuern vom Umsatz sowie verbrauchsabhängige Steuern des Bundes und der Länder (v.a. Energie-, Tabak-, Versicherungs-, Kfz- und Stromsteuer).

Steueraufkommen

Steuerart	1. Halbjahr				2. Vierteljahr				Schätzung für 2008 1) 2)
	2007		2008		2007		2008		
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
Steuereinnahmen insgesamt 2)	235,8	249,7	+ 13,9	+ 5,9	125,2	130,8	+ 5,6	+ 4,5	+ 3,8
darunter:									
Lohnsteuer	62,7	67,5	+ 4,8	+ 7,6	32,2	34,7	+ 2,5	+ 7,6	+ 7,5
Gewinnabhängige Steuern 3)	36,3	42,2	+ 5,8	+ 16,0	23,1	25,3	+ 2,2	+ 9,5	+ 4,4
davon:									
Veranlagte									
Einkommensteuer	9,0	14,1	+ 5,0	+ 55,9	8,2	10,4	+ 2,2	+ 26,9	+ 20,1
Kapitalertragsteuern 4)	15,7	18,5	+ 2,9	+ 18,4	8,7	10,1	+ 1,4	+ 16,0	+ 9,2
Körperschaftsteuer	11,7	9,5	- 2,1	- 18,1	6,2	4,8	- 1,4	- 22,5	- 17,8
Steuern vom Umsatz 5)	83,0	86,2	+ 3,1	+ 3,8	41,0	41,9	+ 0,9	+ 2,2	+ 3,9
Energie- und Stromsteuer	17,4	17,4	- 0,0	- 0,2	11,2	11,2	- 0,1	- 0,6	+ 2,1
Tabaksteuer	6,4	5,8	- 0,6	- 8,8	3,5	3,3	- 0,2	- 5,6	- 5,9

1 Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2008. — 2 Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die für das letzte ausgewiesene Quartal noch nicht bekannten Erträge aus den Gemeinde-

steuern. — 3 Arbeitnehmererstattungen, Eigenheim- und Investitionszulage vom Aufkommen abgesetzt. — 4 Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag und Zinsabschlag. — 5 Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer.

Deutsche Bundesbank

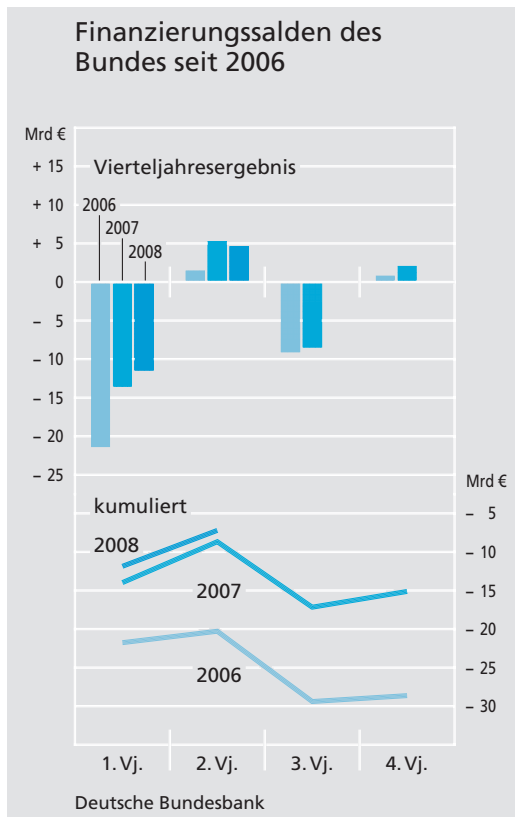
Bei weiter
hoher
Unsicherheit
gewisse
Abschwächung
für Gesamtjahr
erwartet

Für das Gesamtjahr wird gemäß der letzten offiziellen Steuerschätzung vom Mai mit einem Aufkommenszuwachs um knapp 4 % (ebenfalls ohne Gemeindesteuern) gerechnet. Die erwartete Abschwächung gegenüber dem ersten Halbjahr (+ 6 %) geht zum Teil darauf zurück, dass die genannten positiven Sonderentwicklungen im zweiten Halbjahr entfallen. Darüber hinaus haben sich die mit der Unternehmensteuerreform verbundenen Ausfälle wohl noch nicht vollständig im Kasenaufkommen der Körperschaftsteuer niedergeschlagen. Zudem besteht davon unabhängig ein hohes Rückschlagpotenzial bei den seit einigen Jahren außerordentlich stark gestiegenen Einnahmen aus den gewinnabhängigen Steuern. Hinzu kommen erhebliche Unsicherheiten bezüglich möglicher Auswirkungen der Finanzmarkturbulenzen.

Bundshaushalt

Der Bundshaushalt verbuchte im zweiten Quartal einen Überschuss von gut 4 ½ Mrd € nach knapp 5 ½ Mrd € vor Jahresfrist. Die Einnahmen stiegen weiter merklich um 4 ½ % (bzw. fast 3 ½ Mrd €). Der Zuwachs des Steueraufkommens blieb dabei aber deutlich niedriger (+ 2 ½ %), was auch mit den höheren, unterjährig allerdings stark schwankenden Abführungen an die EU zusammenhing. Bei den nichtsteuerlichen Einnahmen kam es dagegen insbesondere aufgrund umfangreicher Vermögensverwertungen zu einer kräftigen Zunahme um gut 1 ½ Mrd €. Außerdem erbrachte der von der BA zu zahlende Eingliederungsbeitrag, mit dem die Hälfte der Integrations- und Verwaltungskosten im Zusammenhang mit Langzeitarbeitslosen ge-

Überschuss
im zweiten
Quartal etwas
verringert



deckt werden soll, gut ½ Mrd € mehr als der Aussteuerungsbetrag im Vorjahrsquartal. Die Ausgaben waren um 6 % (bzw. knapp 4 Mrd €) höher als vor Jahresfrist. Bei den laufenden Zuschüssen kam es wiederum zu einem kräftigen Zuwachs um 5 ½ %, der maßgeblich aus den Zuschüssen an die Postpensionskasse resultiert. Die Zinsaufwendungen übertrafen das Vorjahrsniveau um 30 % (bzw. gut 1 Mrd €). Neben höheren Zinssätzen insbesondere für Bundesschatzanweisungen trug dazu auch bei, dass der Schuldendienst für die im Frühjahr 2007 emittierten Bundesobligationen gegenüber der damals ausgelaufenen Serie um ein Quartal später anfällt. Mehrbelastungen von 4 % wurden infolge höherer Entgelte auch bei den Personalausgaben verzeichnet.

Für das Gesamtjahr ist im Bundeshaushalt eine moderate Verringerung des Defizits um 2 ½ Mrd € auf gut 12 Mrd € veranschlagt. Aus heutiger Sicht scheint dieses Ziel durchaus erreichbar. Im Vergleich zu den Planungen gibt es zwar inzwischen eine Reihe von Haushaltsmehrbelastungen wie etwa die außerplanmäßige Ausgabe zur Stützung der IKB, die nach einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) fällige Aufhebung einer einst von der EU angeordneten Beihilferückzahlung der Post und die stärker als veranschlagte Anhebung der Personalentgelte. Diesen Belastungen im Umfang von etwa 3 Mrd € dürften aber ähnlich hohe Minderungen gegenüber dem Plan nicht zuletzt bei den Zinsen, den Zuweisungen an das Bundeseisenbahnvermögen, den Gesamtleistungen für Langzeitarbeitslose und auch bei den Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen gegenüberstehen. Außerdem werden nach der letzten Steuerschätzung Mehreinnahmen von ½ Mrd € erwartet.

Der vom Kabinett Anfang Juli verabschiedete Bundeshaushalt 2009 sieht insgesamt einen Konsolidierungsfortschritt vor. Das Defizit soll zwar nur um 1 ½ Mrd € auf – wie schon 2007 angekündigt – gut 10 ½ Mrd € abgebaut werden. Gleichzeitig sollen aber auch die Privatisierungserlöse um 6 ½ Mrd € verringert werden, sodass sich der um Vermögensverwertungserlöse bereinigte Finanzierungssaldo um 8 Mrd € verbessern würde. Herauszurechnen wären aber neben entfallenden Einmalbelastungen des laufenden Jahres von gut 2 Mrd € aus der IKB-Stützung und der Beihilfeentscheidung des EuGH noch eine voraussichtlich etwa 2 Mrd € umfassende einmalige

*Einhaltung
des Defizitziels
2008 zu
erwarten*

*Bundeshaushalt
2009 mit
Konsolidie-
rungsfortschritt*

Haushaltsentlastung durch eine rückwirkende Umstellung der EU-Finanzierung und eine geänderte Veranschlagung der Zuschüsse an die Postpensionskasse, die eine ebenfalls einmalige Entlastung von ½ Mrd € zur Folge hat.

Merkliche Mehrausgaben gegenüber alter Finanzplanung

Gegenüber dem Soll 2008 wird 2009 ein Ausgabenzuwachs von knapp 2 % (bzw. 5 Mrd €) veranschlagt. Die vom Finanzplanungsrat im November 2006 beschlossene Grenze von 1% wird somit wiederum deutlich überschritten, obwohl es insbesondere bei den Leistungen für Langzeitarbeitslose sowie durch das auslaufende Ganztagschulprogramm und das entfallende Erziehungsgeld zu Entlastungen von insgesamt 3 Mrd € kommt. Gegenüber der vorjährigen mittelfristigen Finanzplanung werden Mehrausgaben von 3 Mrd € ausgewiesen. Die aufgelistete Aufstockung für die Bereiche Verteidigung, Verkehr, Entwicklungshilfe, Umwelt, innere Sicherheit und Familienförderung liegt aber insgesamt deutlich höher. Ein rechnerischer Ausgleich für solche als politisch prioritär eingestufte zusätzliche Aufwendungen wurde nicht zuletzt durch um 1½ Mrd € niedriger veranschlagte Zinszahlungen geschaffen. Eine gewisse Sicherheitsmarge in diesem Titel wurde damit zur Abdeckung zusätzlicher Ausgabenprogramme aufgelöst. Weiterhin entstehen Minderausgaben aus Lastverschiebungen zur BA von ½ Mrd € durch eine bereits im Vorjahr geplante Neuordnung bei den Beiträgen für Kindererziehungszeiten sowie die Umstellung des Zahlungstermins der mehrwertsteuerfinanzierten Bundeszuschüsse.

Gegenüber der letzten Finanzplanung ergeben sich höhere Einnahmen beim Steuerauf-

Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes

in Mrd €

	Ist 2007	Soll 2008	Entwurf 2009	Finanzplan		
				2010	2011	2012
Ausgaben 1)	270,4	283,2	288,4	292,4	295,2	300,6
darunter:						
Investitionen	26,2	24,7	25,9	25,9	25,5	25,3
Einnahmen 1) 2)	256,0	271,3	277,9	286,4	295,2	300,6
darunter:						
Steuereinnahmen 1)	230,0	238,0	248,7	255,4	266,3	276,0
Privatisierungserlöse	4,5	10,7	4,3	6,5	4,6	1,7
Nettokreditaufnahme	14,3	11,9	10,5	6,0	-	-
Nachrichtlich: Ausgabenzuwachs in %	+ 3,6	+ 4,7	+ 1,8	+ 1,4	+ 1,0	+ 1,8

1 Nach Abzug der an die Länder überwiesenen Bundesergänzungszuweisungen und Anteile am Energiesteuerertrag. — 2 Einschl. Münzerlöse.

Deutsche Bundesbank

kommen sowie aus einer geplanten Anhebung der Autobahnmaut für LKWs und der Versteigerung von CO₂-Emissionszertifikaten von jeweils 1 Mrd €. Weitere Mehreinnahmen werden durch eine globale Mindereinnahme von 1 Mrd € als Vorsorge für eine nach der Neuberechnung des soziokulturellen Existenzminimums im Herbst in Aussicht gestellte Anhebung der steuerlichen Kinderfreibeträge wie auch des Kindergelds ausgeglichen.

Mehreinnahmen durch Vorsorge für Kindergeldanhebung gedämpft

Die mittelfristige Finanzplanung hält an dem im Vorjahr aufgestellten Ziel eines Bundeshaushalts ohne Nettokreditaufnahme ab 2011 fest. In jenem Jahr werden dafür noch Privatisierungserlöse von 4½ Mrd € veranschlagt. Im Endjahr 2012 ist der Haushalt bei Herausrechnung der Einmalserlöse von 1½ Mrd € dann nahezu ausgeglichen. Der

Verzicht auf Nettokreditaufnahme ab 2011, aber keine Vorsorge für absehbare Mindereinnahmen

Ausgabenwuchs soll in den Jahren 2010 und 2011 auf 1½% und 1% begrenzt werden. Die regelgebunden steigenden Zuweisungen an die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung dürften allerdings bereits einen großen Teil dieses Spielraums in Anspruch nehmen. Damit müssen die übrigen Ausgaben eng begrenzt werden. Der geplante Defizitabbau dürfte zudem durch die vom Verfassungsgericht vorgeschriebene Ausweitung der Sonderausgabenabzüge für Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge ab 2010 erheblich erschwert werden. In der mittelfristigen Finanzplanung ist dafür keine Vorsorge getroffen worden. Wie bei anderen gelegentlich diskutierten steuerlichen Entlastungsmaßnahmen wäre mithin auf eine vollständige Gegenfinanzierung zu achten, um den angestrebten Haushaltsausgleich tatsächlich erreichen zu können.

Härtung der verfassungsmäßigen Verschuldungsgrenze

Der Bund strebt mit der zweiten Stufe der Föderalismusreform eine Härtung der Verschuldungsgrenze im Grundgesetz an. Ein Ende Juni vorgelegtes Eckpunkte-Papier der Vorsitzenden der Reformkommission bezieht auch die Länder ein und steckt den inhaltlichen Rahmen der Reform weiter ab. Die zusätzlichen Vorhaben wie ein Frühwarnsystem, vorübergehende Konsolidierungshilfen für überschuldete Länder, begrenzte Steuerautonomie und verschiedene Reformen im Verwaltungsbereich sind teilweise durchaus erstrebenswert, und eine Paketlösung mit der angestrebten Härtung der Verschuldungsgrenze könnte die Einigungschancen in diesen Bereichen vergrößern. Ein wirksamer verfassungsmäßiger Schutz vor weitgehend ungebremst wachsender Staatsverschuldung

scheint aber besonders bedeutsam. Die in den Eckpunkten angestrebte Anlehnung an die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts verhindert Inkonsistenzen zwischen nationalem und europäischem Regelwerk. Die absehbaren demographischen Lasten legen es dabei nahe, den noch nicht festgelegten strukturellen Verschuldungsspielraum sehr eng zu begrenzen. Auch könnte es notwendig sein, als konjunkturbedingt eingestufte Defizite sorgfältig zu überwachen. Für den Fall, dass diese nicht durch Überschüsse in Boomphasen ausgeglichen werden, wären Konsolidierungsmaßnahmen notwendig, um eine dauerhaft wachsende Verschuldung der Haushalte zu vermeiden.⁶⁾ Sollte es nicht möglich sein, mit den Ländern eine angemessene Einigung zu erzielen, wäre eine Härtung der Schuldengrenze nur für den Bund in Betracht zu ziehen, der den größten Anteil am Wachstum der Staatsverschuldung in den letzten Jahrzehnten hatte.

Länderhaushalte⁷⁾

Die günstige Entwicklung der Länderhaushalte setzte sich etwas abgeschwächt auch im zweiten Quartal fort. Der Überschuss stieg im Vorjahresvergleich um knapp 1 Mrd € auf 6½ Mrd €. Die Einnahmen wuchsen aufgrund einer anhaltend positiven Steuerentwicklung weiter kräftig (+5%). Gleichzeitig

Günstige Entwicklung der Länderhaushalte im zweiten Quartal 2008 fortgesetzt, ...

⁶ Vgl. zu Anmerkungen zu verschiedenen Aspekten von Haushaltsregeln, u.a. auch zur Berücksichtigung von Schätzfehlern: Deutsche Bundesbank, Zur Reform des deutschen Haushaltsrechts, Monatsbericht, Oktober 2007, S. 47 ff. sowie J. Kremer und D. Stegarescu (2008), Eine strenge und mittelfristig stabilisierende Haushaltsregel, in: Wirtschaftsdienst, 88. Jg., S. 181 ff.

⁷ Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im ersten Quartal 2008 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts vom Juli kommentiert.

zogen jedoch die Ausgaben wieder stärker an (+4 %). Dies ist bei offenbar weiterhin expansiver Entwicklung der Zuweisungen an die Kommunen im Rahmen des Steuerverbunds nicht zuletzt auf die nun etwas deutlicher gestiegenen Personalausgaben (+2 %) zurückzuführen, worin sich Anpassungen bei den Beamten- und Versorgungsbezügen in Anlehnung an die Vereinbarungen für die Tarifbeschäftigten widerspiegeln dürften.

*... im weiteren
Jahresverlauf
aber Belastungen
abzusehen*

Im weiteren Jahresverlauf dürften allerdings vor allem eine schwächere Steuerentwicklung und höhere Personalaufwendungen stärker belastend wirken und einer weiteren Zunahme der Überschüsse entgegenwirken. Die Planungen gehen insgesamt sogar noch von einem Defizit in Höhe von 6 ½ Mrd € aus, wobei knapp die Hälfte der Länder keine neuen Kredite aufnehmen und teilweise auch Schulden tilgen will. Insbesondere die Länder mit außerordentlich hoher Pro-Kopf-Verschuldung wie Bremen, das Saarland und Schleswig-Holstein, die im Mittelpunkt der Debatte über Haushaltshilfen stehen, planen aber trotz der günstigen Steueraufkommensentwicklung auch im laufenden Jahr keine wesentlichen Konsolidierungsfortschritte und sehen zum Teil sogar die Aufnahme umfangreicherer Kredite als im Vorjahr vor. Darüber hinaus birgt auch die schwierige Finanzlage einiger Landesbanken weiterhin ein Risiko für die betroffenen Länder. Diesbezüglich in den Haushalten erfasste Belastungen könnten aber in den nächsten Jahren eher eng begrenzt bleiben, da die derzeit stark wertgeminderten Aktiva unter dem Schutz von Risikoschirmen der Bankeigentümer zumeist bis zur Endfälligkeit gehalten werden sollen. Die

danach von den Ländern auszugleichenden Verluste lassen sich derzeit allerdings kaum abschätzen.

Sozialversicherungen⁸⁾

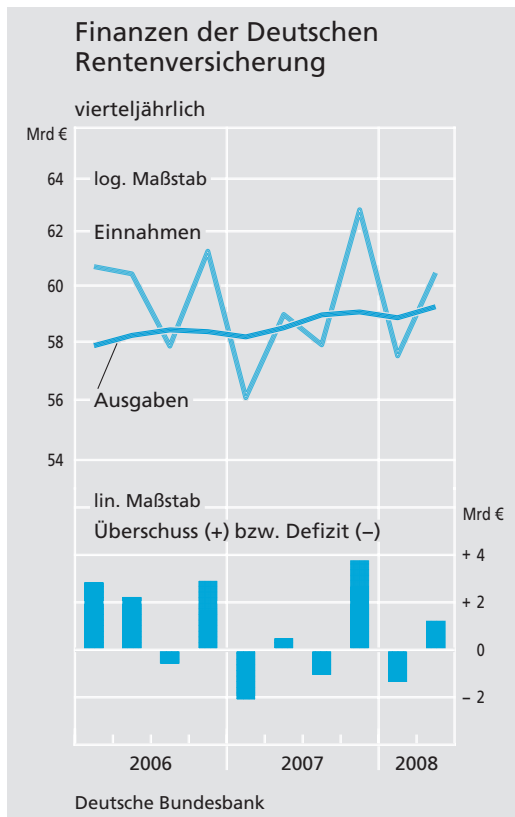
Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung wies im zweiten Quartal 2008 einen Überschuss von knapp 1 ½ Mrd € aus. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies eine finanzielle Verbesserung um gut ½ Mrd €. Die Einnahmen (+2 ½ %) stiegen aufgrund der günstigen Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung stärker als die Ausgaben (+1 ½ %). Besonders kräftig wuchsen die Beitragseinnahmen (+3 ½ %) und hier insbesondere die Pflichtbeiträge der Beschäftigten. Deutlich gesunken sind dagegen erneut die Beitragseingänge für Bezieher von Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit. Die Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt sind im Vergleich zum Vorjahr leicht gestiegen. Auf der Ausgabenseite ergab sich bei den Rentenzahlungen ein Anstieg um 1%, der gut zur Hälfte auf die Rentenanpassung um 0,54 % zum 1. Juli 2007 und zum restlichen Teil auf den – weiterhin nur moderaten – Anstieg der Rentenzahl zurückzuführen ist. Spürbar mehr wurde für Rehabilitationsleistungen ausgegeben.

*Im zweiten
Quartal
günstige
Finanz-
entwicklung*

Das für das erste Quartal übliche Defizit ist nunmehr zur Jahresmitte praktisch wieder

⁸ Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung im ersten Quartal 2008 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts im Juni kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.



Im Gesamtjahr Ausweitung der Überschussposition zu erwarten

ausgeglichen. Vor einem Jahr ergab sich in den ersten sechs Monaten noch ein kumuliertes Defizit von gut 1 ½ Mrd €. Im zweiten Halbjahr ist mit einem weiterhin kräftigen Beitragsaufkommen zu rechnen. Dem steht dann aber auch ein stärkeres Wachstum der Rentenausgaben aufgrund der höheren Anpassung um 1,1% zum 1. Juli 2008 gegenüber.⁹⁾ Alles in allem dürfte das Finanzergebnis deutlich positiver ausfallen als im vergangenen Jahr, in dem ein Überschuss von gut 1 Mrd € erzielt wurde.

Bundesagentur für Arbeit

Die BA verzeichnete im zweiten Quartal ein Defizit von gut ½ Mrd €. Die Einnahmen gingen um 10 ½ % zurück, und die Ausgaben stiegen um 10 ½ %. Im Vorjahresvergleich er-

Nur noch leichtes Defizit im zweiten Quartal

gab sich so eine finanzielle Verschlechterung um 2 Mrd €. Diese beruht per saldo fast ausschließlich auf der Senkung des Beitragsatzes von 4,2 % auf 3,3 %. Im Finanzergebnis sind zudem Zuführungen von knapp 1 Mrd € an den Versorgungsfonds zur Deckung der künftigen Beamtenpensionen enthalten. Außerdem fiel der neue Eingliederungsbeitrag (mit dem der BA die Hälfte der Aufwendungen des Bundes für Eingliederungsmaßnahmen und Verwaltung im Zusammenhang mit Beziehern von Arbeitslosengeld II übertragen wird) um gut ½ Mrd € höher aus als der bis zum letzten Jahr zu zahlende Aussteuerungsbetrag. Ohne diese Faktoren hätte sich die Finanzlage der BA spürbar verbessert.

Auf der Einnahmenseite fielen die Beitragseinnahmen im zweiten Quartal um fast 12 ½ % niedriger aus als vor Jahresfrist. Bereinigt um die Beitragsatzsenkung hätte sich ein Anstieg um fast 11 ½ % ergeben, der die Entwicklung aufgrund von Zahlungsverchiebungen vom ersten ins zweite Quartal allerdings verzerrt darstellt. In der insoweit aussagekräftigeren Halbjahresbetrachtung wuchsen die Beitragseinnahmen beitragsatzbereinigt um fast 5 %. Hierin spiegeln sich die günstige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und die vergleichsweise hohen Entgeltsteigerungen wider. Der Bundeszuschuss war im zweiten Quartal erneut um 17 ½ % höher als

Beitragsentwicklung im ersten und zweiten Quartal verzerrt

⁹⁾ Bei Anwendung der Anpassungsformel hätte sich eine Rentenerhöhung um 0,46 % ergeben. Mit dem Gesetz zur Rentenanpassung 2008 wurde jedoch der dämpfende Effekt aufgrund der Berücksichtigung der (unterstellten) Aufwendungen für die Riester-Rente für zwei Jahre ausgesetzt. Die stärkeren Rentenerhöhungen führen im zweiten Halbjahr zu Mehrausgaben von gut ½ Mrd €, im kommenden Jahr von 2 Mrd € und in den nächsten Jahren von 3 Mrd €.

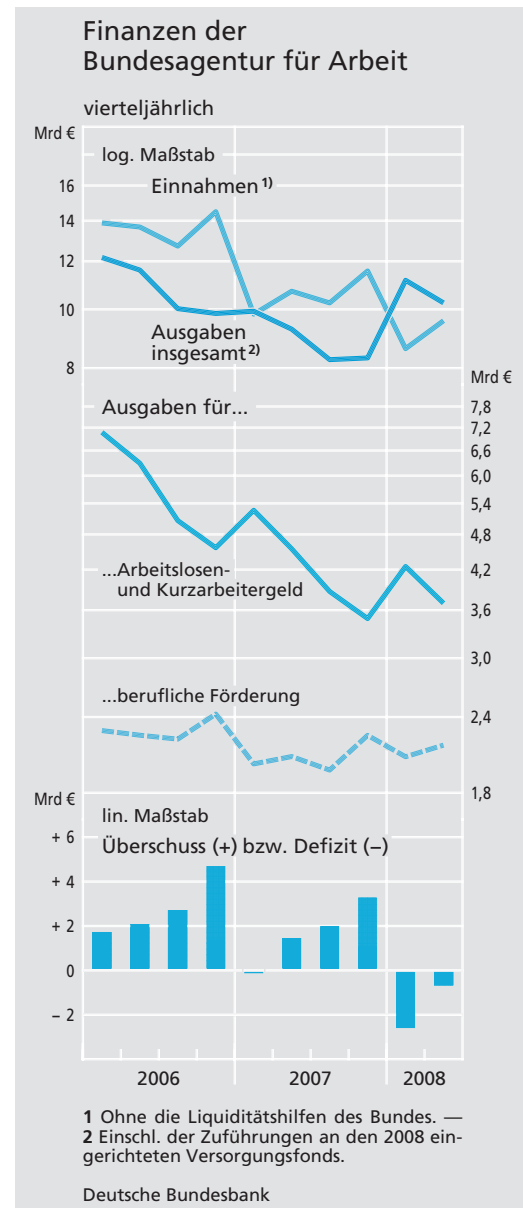
vor Jahresfrist, weil er sich nach der Einführung im vergangenen Jahr erstmals nach der unterstellten vollen kassenmäßigen Aufkommenswirksamkeit eines Prozentpunktes der Umsatzsteuerregelsatzerhöhung richtet.

In „operativer Betrachtung“ nur leicht erhöhte Ausgaben

Auf der Ausgabenseite kam es erneut zu einem kräftigen Rückgang beim Arbeitslosengeld I (-19% oder fast -1 Mrd €), der vor allem auf sinkenden Empfängerzahlen beruhte. Dem standen jedoch insbesondere die Zuführungen an den Versorgungsfonds und der höhere Eingliederungsbeitrag gegenüber (im zweiten Quartal zusammen +1½ Mrd €). Die wieder steigenden Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik fielen quantitativ kaum ins Gewicht. In operativer Betrachtung, das heißt ohne die einmaligen Überweisungen an den Versorgungsfonds, sind die Ausgaben im zweiten Quartal um knapp 1% gestiegen.

Finanzlage günstiger als im Haushaltsplan angenommen

Im ersten Halbjahr 2008 verzeichnete die BA ein Defizit von knapp 3½ Mrd €. Unter Einschluss des Versorgungsfonds lag das Gesamtdefizit allerdings nur bei knapp 1 Mrd €. Für das Gesamtjahr stellt sich die Finanzlage deutlich günstiger dar als im Haushaltsplan der BA veranschlagt. Das dort erwartete Defizit von 5 Mrd € (inkl. Ausgaben von 2,5 Mrd € für die einmalige Zuführung an den Versorgungsfonds) wird erheblich niedriger ausfallen. Im zweiten Halbjahr dürfte vor allem aufgrund der zum Jahresende höheren Beitragsrückgänge ein Überschuss anfallen, obwohl die verlängerte Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld I und zusätzliche Aufwendungen für die berufliche Förderung zu Mehrbelastungen führen. Auch für das Gesamtjahr erscheint in konsolidierter Betrachtung, das



heißt unter Einbeziehung des Versorgungsfonds, ein Überschuss möglich.

Letztlich ist die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt entscheidend für den weiteren Ausblick. Die Finanzen der BA reagieren besonders stark auf Beschäftigungsschwankungen, weil hiervon sowohl die Beitragseinnahmen als auch die Ausgaben für Lohnersatzleistungen betroffen sind. Mit einer weiteren Sen-

Finanzen der BA sehr volatil im Konjunkturzyklus

kung des Beitragssatzes wächst das Risiko, dass bei einer Eintrübung am Arbeitsmarkt wieder umfangreiche Defizite auftreten und die verfügbaren Rücklagen (zur Jahresmitte

14 ½ Mrd €) rasch abgeschmolzen werden. In der Folge könnten dann im Abschwung prozyklisch wirkende Beitragssatzerhöhungen erforderlich sein.