

Öffentliche Haushalte 2008/2009: Pulver für Steuersenkungen bereits verschossen

Florian Zinsmeister
fzinsmeister@diw.de

Nach dem rasanten Rückgang der Defizite in den öffentlichen Haushalten kommt die Entwicklung des Budgetüberschusses nun auf niedrigem Niveau zum Stillstand. Im laufenden Jahr dürfte der Finanzierungsüberschuss von Bund, Ländern und Gemeinden 2,8 Milliarden Euro betragen (2007: 1,7 Milliarden Euro). Zwar ist die Dynamik der Steuereinnahmen bei sich beruhigender Konjunktur nach wie vor intakt, jedoch nehmen die Staatsausgaben aufgrund von Zins- und Tariferhöhungen stärker zu als die Einnahmen. Der Bund wird 2008 noch einen Fehlbetrag von rund 11,3 Milliarden Euro aufweisen und frühestens 2011 oder 2012 ins Plus kommen. 2009 dürfte der Überschuss von Bund, Ländern und Gemeinden auf 2,5 Milliarden Euro sinken.

Durch die Senkung der Sozialabgaben und die Unternehmensteuerreform wurden die Steuerpflichtigen bereits um rund 17 Milliarden Euro entlastet. Bei stagnierenden Überschüssen bleibt derzeit daher kein Raum für weitere Entlastungen bei den direkten Steuern. Angesichts der konjunkturellen Unsicherheiten ist es momentan geboten, eine konstante Ausgabenlinie zu verfolgen und die Einnahmenseite nicht weiter zu beschneiden.

Der Budgetüberschuss des Staates lag im ersten Halbjahr 2008 trotz des immer noch günstigen konjunkturellen Umfeldes mit 6,7 Milliarden Euro nur um knapp zwei Milliarden Euro über dem Saldo des gleichen Vorjahreszeitraums.¹ Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte tritt damit praktisch auf der Stelle, nachdem der Defizitabbau in den Vorjahren große Fortschritte gemacht hatte (im 1. Halbjahr 2005/06 um 19,6 Milliarden Euro, im 1. Halbjahr 2006/07 um 26,1 Milliarden Euro). Während der Budgetsaldo der Sozialversicherungen bei einem Überschuss von 7,7 Milliarden Euro verharrte, befinden sich Bund, Länder und Gemeinden mit 1,1 Milliarden Euro weiterhin leicht im Minus (2007: 2,9 Milliarden Euro).

Die Einnahmen des öffentlichen Sektors (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen) stiegen im ersten Halbjahr 2008 mit 2,8 Prozent nur wenig stärker als die Ausgaben (2,5 Prozent). Beide Raten liegen im ersten Halbjahr deutlich unter dem Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 3,7 Prozent; sowohl die Steuer- als auch die Staatsquote sind damit weiterhin rückläufig. Die Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherungen wuchsen im ersten Halbjahr 2008 mit jeweils 1,5 Prozent. Trotz des anhaltenden Beschäftigungsaufbaus und höherer Nominallohnsteigerungen hat sich das Polster der Arbeitslosenversicherung für schlechtere Zeiten nicht erhöht. Grund hierfür war die starke Absenkung des Beitragssatzes. Bei den Gebietskörperschaften übertraf der Einnahmenezuwachs mit 3,5 Prozent den Ausgabenanstieg von 2,9 Prozent deutlich. Trotz der Unternehmensteuerreform entwickelten sich die Einkommen- und Vermögensteuern mit 6,7 Prozent weiter dynamisch (2007: 10,5 Prozent). Dagegen stieg das Aufkom-

¹ In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Fünf Fragen an Florian Zinsmeister

Öffentliche Haushalte stehen 2008/2009 auf der Kippe



Florian Zinsmeister,
Wissenschaftlicher
Mitarbeiter
in der Abteilung
Konjunktur
am DIW Berlin

Herr Zinsmeister, Ende 2006, Anfang 2007 befand sich die Konjunktur auf einem Höhepunkt. Wie macht sich das im Staatshaushalt bemerkbar?

Zu Beginn des Aufschwungs im Jahr 2005 haben die gewinnabhängigen Steuern sehr stark angezogen und diese Tendenz hat sich dann in den Jahren 2006 und 2007 fortgesetzt. Zusammen mit der Anhebung der Mehrwertsteuer wurde ein großer Teil der Staatseinnahmen von den gewinnabhängigen Steuern getragen. Der zweite Punkt ist, dass im konjunkturellen Aufschwung die Zahl der Beschäftigten und damit auch die Sozialbeiträge stark zunehmen und gleichzeitig die Sozialausgaben für die Arbeitslosenversicherung abnehmen. Das macht sich insgesamt positiv im Staatshaushalt bemerkbar.

Wie werden sich die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden in den Jahren 2008 und 2009 entwickeln?

Aufgrund der Unternehmenssteuerreform werden wir in diesem Jahr keinen so starken Anstieg, wie unter einer Normalentwicklung vermutet, beobachten können. Dennoch entwickeln sich die Steuereinnahmen in diesem Jahr weiter sehr gut und werden leicht über der Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzung vom Mai dieses Jahres liegen. Im nächsten Jahr schwächen sich die Mindereinnahmen aufgrund der Unternehmenssteuerreform wahrscheinlich leicht ab. Dennoch gibt es natürlich erhebliche Schätzunsicherheiten, was die Prognose der Steuereinnahmen im nächsten Jahr angeht.

Wie werden sich die Ausgaben des Staates in 2008 und 2009 entwickeln?

In diesem und auch im nächsten Jahr steigen die Personalausgaben wahrscheinlich relativ stark im Vergleich zu den Vorjahren. Die Tarifabschlüsse für den öffentlichen Dienst von Bund, Ländern und Gemeinden deuten auf mittlere Lohnsteigerungen zwischen 2,5 und 3 Prozent hin. Dadurch, dass in einigen Gebiets-

körperschaften die Personalausgaben rund ein Viertel der Gesamtausgaben ausmachen, hat man hier erhebliche Ausgabensteigerungen. Dennoch werden die nominalen Ausgabensteigerungen insgesamt unter den Steigerungsraten des nominalen Bruttoinlandsprodukts liegen, weshalb die Staatsquote weiter sinkt.

Sie sagen, die öffentlichen Haushalte stehen 2008/2009 auf der Kippe. Was bedeutet das?

Das bedeutet, dass wir im Moment nicht wissen, wie die konjunkturelle Lage genau einzuschätzen ist. Wir nehmen an, dass es eher eine Beruhigung der starken Wachstumsraten der letzten Jahre gibt. Es kann aber auch sein, dass die Konjunktur in Deutschland aufgrund der weltwirtschaftlichen Risiken einbricht. Das hätte

erhebliche negative Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Die Sozialausgaben würden steigen bei gleichzeitigem Rückgang der Sozialbeiträge. Auch die

Steuereinnahmen würden tendenziell sinken.

Wie sollte die Finanzpolitik auf die gegenwärtige Haushaltsslage reagieren? Sollte Sie den eingeschlagenen Kurs beibehalten?

Es gibt zwei sehr große finanzpolitische Aktionen im laufenden Jahr. Das ist auf der einen Seite die Absenkung der Sozialbeiträge, auf der anderen Seite die Unternehmenssteuerreform. Wir empfehlen im Moment, mit ruhiger Hand weiterzufahren. Auch eine Einkommensteuersenkung sollte im Moment aus haushalterischer Sicht eher aufkommensneutral erfolgen. Sicher kann man kritisieren, dass die Steuerprogression im Moment sehr steil verläuft und der Staat von nominalen Lohnsteigerungen überproportional profitiert. Auf der anderen Seite ist es im Hinblick auf eine Konjunktur stabilisierende Haushaltspolitik zurzeit nicht angezeigt, die Einnahmen des Staates weiter zu beschneiden. Damit nähme man dem Staat in Zukunft weitere Handlungsspielräume.

» Die Staatsquote wird weiter sinken! «

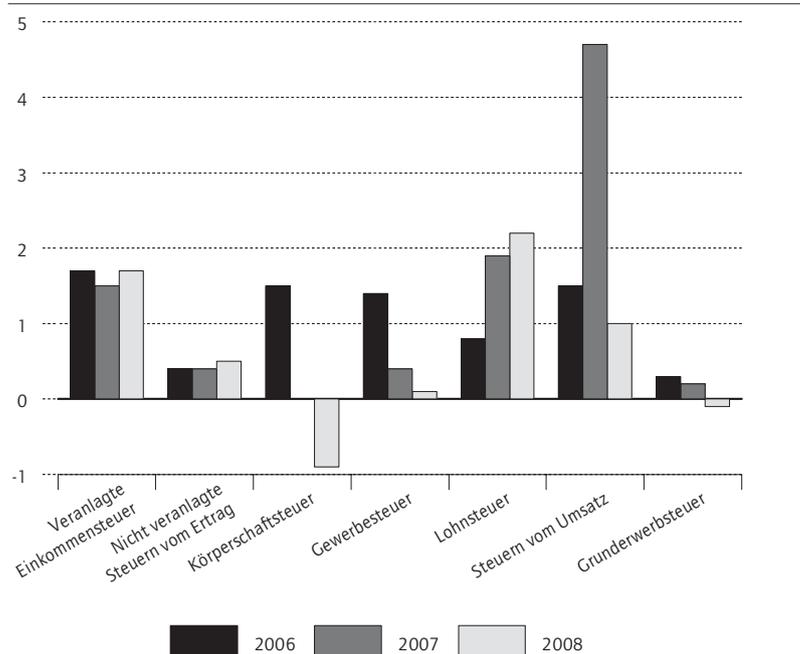
Das Gespräch führte
Erich Wittenberg.

Das vollständige
Interview zum Anhören
finden Sie auf
www.diw.de

Abbildung

Beiträge ausgewählter Steuern zum Wachstum der Steuereinnahmen 2006, 2007 und 2008

In Prozentpunkten



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

men der Produktions- und Importabgaben, zu denen unter anderem die Mehrwertsteuer zählt, mit 1,1 Prozent nur sehr schwach. Auf der Ausgabenseite schlugen die Lohnsteigerungen im öffentlichen Dienst stark zu Buche.

Entwicklung der Einnahmen in den Jahren 2008 und 2009

Die kassenmäßigen *Steuereinnahmen* von Bund, Ländern und Gemeinden sind im bisherigen Verlauf des Jahres 2008 weiter kräftig gestiegen. Den größten Wachstumsbeitrag lieferte die Lohnsteuer, deren Aufkommen bis Juli um 7,9 Prozent über dem des Vorjahreszeitraums lag. Damit wächst sie im laufenden Jahr schneller als die gewinnabhängigen Steuern. Deren Dynamik ist zwar nach wie vor intakt, jedoch entwickelt sich das Aufkommen aufgrund der Unternehmensteuerreform auf niedrigerem Niveau. Im Vergleich zu den Einkommen- und Vermögensteuern sind die indirekten Steuern nur schwach gestiegen. So liegt der Wachstumsbeitrag der Steuern vom Umsatz in diesem Jahr noch unter dem Wert von 2006 (Abbildung).

Vor allem die *Lohnsteuer* dürfte sich 2008 mit einem Zuwachs von 8,0 Prozent sehr dynamisch

entwickeln (Tabelle 1). Hierfür sorgen neben dem sich abschwächenden Beschäftigungsaufbau vor allem höhere Tarifabschlüsse für das zweite Halbjahr 2008 und das Jahr 2009. Diese führen dazu, dass die Progression stärker greift und das Steueraufkommen sich überproportional zu den Bruttolöhnen und -gehältern pro Kopf entwickelt. Außerdem wird der Rückgang der Kindergeldzahlungen, die vom Bruttoaufkommen der Lohnsteuer abgezogen werden, im laufenden Jahr das Kassenaufkommen zusätzlich erhöhen. Im Jahr 2009 dagegen dürfte die erwartete Anhebung des Kindergeldes um rund zehn Euro pro Kind das Kassenaufkommen der Lohnsteuer dämpfen; zu rechnen ist mit einem Anstieg um 3,6 Prozent. Das Bruttoaufkommen ohne Kindergeldanrechnung wächst um 6,2 Prozent in diesem und um 4,5 Prozent im nächsten Jahr.

Das Wachstum der *gewinnabhängigen Steuern* (Körperschaftsteuer, veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag) schwächt sich im Prognosezeitraum deutlich ab. Gründe hierfür sind zum einen die sich beruhigende Konjunktur; die Gewinneinkommen dürften in den nächsten beiden Jahren nicht mehr so stark expandieren wie in der zurückliegenden Aufschwungphase. Zum anderen führen institutionelle Neuregelungen im Rahmen der Unternehmensteuerreform zu erheblichen Mindererträgen. Steuerliche Auswirkungen aufgrund von Abschreibungen der Finanzinstitute als Folge der Finanzkrise lassen sich derzeit noch nicht feststellen.²

Die *Körperschaftsteuer* dürfte 2008 um 18,8 Prozent zurückgehen (2007: +0,1 Prozent). Die bis Juni eingegangenen Vorauszahlungen für das laufende Jahr liegen zwar weiterhin auf hohem Niveau, sie sind aber im Vergleich zum Vorjahr nicht mehr gestiegen. Dafür haben die Erstattungen für früher getätigte Vorauszahlungen um über 20 Prozent zugenommen, was darauf hindeutet, dass Unternehmen ihre Gewinne zu positiv eingeschätzt hatten. Die Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 25 auf 15 Prozent im Rahmen der Unternehmensteuerreform dürfte 2008 Ausfälle von rund zehn Milliarden Euro nach sich ziehen, denen jedoch Mehreinnahmen aufgrund der Senkung der Gewerbesteuermesszahl, des Wegfalls des Betriebsausgabenabzugs sowie der Abschaffung der degressiven Abschreibung gegenüberstehen. Im laufenden Jahr dürfte die Aufkommensminderung durch die Reform

² Bis zum zweiten Halbjahr 2008 sind bei deutschen Finanzinstituten rund 38 Milliarden Euro an Abschreibungen aufgelaufen. Bei einem durchschnittlichen effektiven Unternehmenssteuersatz von 30 Prozent sind daher maximale Steuerausfälle von rund elf Milliarden Euro möglich, wobei diese über mehrere Jahre gestreckt erfolgen könnten.

Tabelle 1

Steuereinnahmen

	2007	2008	2009	2007	2008	2009
	In Milliarden Euro			Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent		
Gemeinschaftliche Steuern	374,3	398,2	408,7	13,7	6,4	2,6
Lohnsteuer ¹	131,8	142,4	147,5	7,5	8,0	3,6
Veranlagte Einkommensteuer ¹	25,0	33,1	29,6	42,5	32,3	-10,5
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag ²	13,8	16,1	21,2	15,8	16,6	31,6
Abgeltungsteuer ³	11,2	13,3	10,5	46,5	19,4	-21,5
Körperschaftsteuer ²	22,9	18,6	19,8	0,1	-18,8	6,2
Steuern vom Umsatz ⁴	169,6	174,7	180,2	15,6	3,0	3,2
Zölle	4,0	4,2	4,5	2,7	6,5	6,4
Bundessteuern	85,7	86,1	86,7	1,8	0,5	0,7
Energiesteuer	39,0	39,7	40,2	-2,4	1,8	1,4
Stromsteuer	6,4	5,8	5,8	1,3	-9,0	0,0
Tabaksteuer	14,3	13,4	13,3	-0,9	-6,3	-0,2
Branntweinabgabe einschl. Alcopopsteuer	2,0	2,3	2,3	-9,8	15,0	0,0
Versicherungssteuer	10,3	10,5	10,5	17,8	1,3	0,0
Solidaritätszuschlag	12,3	13,1	13,2	9,5	6,1	0,4
Sonstige	1,5	1,5	1,5	14,0	-6,0	-5,0
Ländersteuern	22,8	22,4	22,4	5,1	-1,9	0,0
Kraftfahrzeugsteuer	8,9	8,9	9,0	-0,5	-0,1	1,0
Erbschaftsteuer	4,2	4,4	4,5	11,8	4,9	2,0
Grunderwerbsteuer	7,0	6,4	6,2	13,5	-8,1	-2,7
Sonstige	2,8	2,7	2,7	9,3	-6,6	-2,1
Gemeindesteuern	51,4	52,0	53,0	4,0	1,2	1,8
Gewerbesteuer	40,1	40,7	41,6	4,5	1,6	2,2
Grundsteuern	10,7	10,7	10,8	3,0	0,2	0,2
Sonstige	0,6	0,6	0,6	-8,8	-3,0	0,0
Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt	538,2	562,9	575,2	10,2	4,6	2,2
Bund	230,1	238,7	248,9	12,9	3,7	4,3
Länder	213,2	221,8	226,6	9,3	4,0	2,2
Gemeinden	72,7	77,7	78,2	8,0	6,9	0,7
EU	21,9	24,7	21,6	0,4	12,7	-12,7
In Abgrenzung der Finanzstatistik⁵	515,8	538,0	553,5	10,6	4,3	2,9
Bund	251,7	260,1	269,7	11,6	3,3	3,7
Länder	198,6	207,4	212,8	10,2	4,4	2,6
Gemeinden	65,4	70,1	70,6	8,2	7,2	0,6

Abweichungen in den Summen durch Runden.

1 Beteiligungsverhältnis: Bund 42,5%, Länder 42,5%, Gemeinden 15%.**2** Beteiligungsverhältnis: Bund 50%, Länder 50%.**3** Beteiligungsverhältnis: Bund 44%, Länder 44%, Gemeinden 12%.**4** Beteiligungsverhältnis 2007: Bund vorab 5,63%, vom Rest: Gemeinden vorab 2,2%, vom Rest: Bund 50,25%, Länder 49,75% zu-/abzüglich der Festbeträge. 2008: Bund vorab 4,42% für ALV, vom Rest: Bund vorab 5,05% für RV, vom Rest: Gemeinden vorab 2,2%, vom Rest: Bund 49,7%, Länder 50,3% zu-/abzüglich der Festbeträge. 2009: Bund vorab 4,45% für ALV, vom Rest: Bund vorab 5,05% für RV, vom Rest: Gemeinden vorab 2,2%, vom Rest: Bund 49,7%, Länder 50,3% zu-/abzüglich der Festbeträge.

Aufteilung auf West- und Ostdeutschland im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs.

5 Ohne EU-Anteile, einschließlich steuerähnlicher Abgaben.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; ab 2008: Schätzung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

im Saldo rund fünf Milliarden Euro, im nächsten Jahr rund vier Milliarden Euro betragen.

Die *nicht veranlagten Steuern vom Ertrag* (zum Beispiel die Kapitalertragsteuer) dürften 2008 mit 16,6 Prozent unverändert kräftig steigen. 2009 wird der Steuersatz um fünf Prozentpunkte angehoben, was zu Mehreinnahmen von rund fünf Milliarden Euro (gut 31 Prozent) führt. Die *veranlagten Einkommensteuern* steigen in diesem Jahr um fast ein Drittel und damit deutlich kräftiger als bisher angenommen. Auch deren Kassenaufkommen ist – wie das der Lohnsteuer – eine bereits mit Investitions- und Eigenheimzulagen sowie den Erstattungen nach § 46 EstG saldierte

Größe. In der hohen Wachstumsrate kommt daher auch das Auslaufen der Eigenheimzulage zum Ausdruck. Die gegenläufigen Effekte der Unternehmensteuerreform auf die Einkommensteuer dürften sich in diesem Jahr weitgehend ausgleichen: Stark aufkommenserhöhend wirken die Senkung der Steuermesszahl und der Wegfall des Betriebsausgabenabzugs bei der Gewerbesteuer, weil dadurch weniger Gewerbesteuer bei der Einkommensteuerschuld angerechnet werden kann. Dafür wird im gleichen Zuge der Anrechnungsfaktor der Gewerbesteuer bei der Einkommensteuer von 1,8 auf 3,8 erhöht. Als ein besonderes Risiko bei der Schätzung der Einkommensteuer im laufenden Jahr hat sich die Praxis

einiger Bundesländer erwiesen, Verluste aus der Auflösung von Lebensversicherungen steuerlich anzurechnen; daraus könnten nach Schätzungen des BMF Ausfälle zwischen zwei und drei Milliarden Euro resultieren.³ Im nächsten Jahr werden dann weitere Regelungen im Rahmen der Unternehmensteuerreform zu einem Minderaufkommen von rund drei Milliarden Euro führen. Dies und die voraussichtlich stagnierende Gewinnentwicklung werden das Aufkommen um rund zehn Prozent sinken lassen.

Die Aufkommen der *Abgeltungsteuer* auf Zins- und Veräußerungserträge (der ehemalige Zinsabschlag) wird 2008 voraussichtlich um rund ein Fünftel steigen. Hierin drückt sich unter anderem das gestiegene Zinsniveau aus. Im nächsten Jahr wird der Steuersatz für den Zinsabschlag von 30 auf 25 Prozent gesenkt. Zusammen mit einem wieder leicht niedrigeren Zinsniveau dürfte dies zu Mindereinnahmen von rund drei Milliarden Euro gegenüber dem Aufkommen von 2008 führen.

Die *Gewerbesteuer* hat sich im ersten Quartal des laufenden Jahres unerwartet günstig entwickelt; im Vergleich zum Vorjahr ist sie um über acht Prozent gestiegen. Der noch im Mai vom Arbeitskreis Steuerschätzungen erwartete – und von den Gemeinden befürchtete – Einbruch um rund zehn Prozent dürfte daher in diesem Jahr ausbleiben. In vorliegender Schätzung wird ein moderater Anstieg um 1,6 Prozent im laufenden und 2,2 Prozent im nächsten Jahr unterstellt. Die Schätzunsicherheit ist hierbei jedoch recht hoch, da große Teile der Unternehmensteuerreform das Aufkommen der Gewerbesteuer tangieren und validere Aussagen erst später möglich werden. Die Reform dürfte per Saldo zu Mindereinnahmen von rund zwei Milliarden Euro im Jahr 2008 und einer Milliarde Euro im Jahr 2009 führen. Der Wegfall des Staffeltarifs und die Senkung der Steuermesszahl haben Mindereinnahmen von rund zehn Milliarden Euro zur Folge, die durch Mehreinnahmen aufgrund des Wegfalls des Betriebsausgabenabzugs, der Abschaffung der degressiven Abschreibung und anderer Maßnahmen nur teilweise kompensiert werden. Die resultierenden kommunalen Einnahmeausfälle sollen durch eine Verminderung der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder um zunächst je vier Vervielfältigerpunkte gemildert werden, was den Gemeinden allerdings nur rund 800 Millionen Euro an zusätzlicher Gewerbesteuer belässt.

Die *Steuern vom Umsatz* dürften 2008 rund 175 Milliarden Euro sowie 2009 rund 180 Milliarden Euro betragen. Die moderaten Wachstumsraten von rund drei Prozent in beiden Jahren sind Ausdruck der immer noch sehr schwachen privaten Konsumnachfrage.

Das Aufkommen der *Energiesteuer* dürfte im Prognosezeitraum von anhaltenden Verschiebungen zwischen den Energieträgern geprägt sein. Unterstellt wird ein rückläufiger Verbrauch bei den Leichtölen (Ottokraftstoffen) zugunsten der verbrauchsärmeren Dieselfahrzeuge. Zudem sorgte der warme Winter 2007/08 für einen geringeren Verbrauch an Heizölen, der sich auch auf die Käufe im laufenden Jahr auswirken wird. Da es sich bei der Energiesteuer um eine Mengensteuer handelt, die somit vom Preis unabhängig ist, erhöht der gestiegene Ölpreis das Energiesteueraufkommen nicht; im Gegenteil führt der höhere Preis insgesamt zu einem Nachfragerückgang nach Energieträgern, der das Aufkommen mindert. In vorliegender Prognose werden moderate Wachstumsraten von 1,8 und 1,4 Prozent unterstellt.

Die *Tabaksteuer* ging in der ersten Jahreshälfte deutlich – um rund acht Prozent – zurück. Dies ist in erster Linie Folge des zunächst gültigen allgemeinen Rauchverbots in Gaststätten. Mit der Lockerung des Verbots dürfte der Rückgang des Tabakkonsums jedoch in der zweiten Jahreshälfte schwächer ausfallen. Das Aufkommen der Tabaksteuer dürfte aus diesem Grund im Jahresverlauf nur um rund sechs Prozent fallen und im nächsten Jahr weitgehend stagnieren.

Im Prognosezeitraum dürfte das kassenmäßige *Steueraufkommen* damit bei 563 Milliarden Euro im laufenden und 575 Milliarden Euro im kommenden Jahr liegen. Bund, Länder und Gemeinden werden 2008 rund neun Milliarden Euro mehr einnehmen, als noch im Mai vom Arbeitskreis Steuerschätzung prognostiziert wurde. Der Grund hierfür liegt in der positiveren Einschätzung der konjunkturellen Lage für das laufende Jahr. Die Steuerquote in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt stagniert in diesem Jahr bei 23,8 Prozent, dürfte im nächsten Jahr jedoch deutlich auf beinahe das Niveau des Jahres 2000 ansteigen (Tabelle 2). Gleichzeitig verschob sich die Finanzierung der Staatsausgaben mit der Erhöhung der Mehrwertsteuer deutlich von den Sozialabgaben zu den Steuereinnahmen.

Die *restlichen Einnahmen* setzen sich vor allem aus Gebühren und ähnlichen Abgaben, Einnahmen

3 Vgl. Financial Times Deutschland vom 5. 8. 2008.

Tabelle 2

Ausgaben, Einnahmen und Finanzierungssaldo des Staates im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt

In Prozent

	Ausgaben	Einnahmen						Budgetsaldo
		Insgesamt	Darunter:					
			Steuern ¹			Sozialbeiträge		
			Insgesamt	Lohnsteuer	Gewinnsteuern ²		Steuern vom Umsatz	
2000	45,1	46,4	24,2	4,4	3,4	6,4	18,3	1,3
2001	47,6	44,7	22,6	4,6	2,3	6,2	18,2	-2,8
2002	48,1	44,4	22,3	4,4	2,1	6,2	18,2	-3,7
2003	48,5	44,5	22,3	4,7	2,0	6,1	18,3	-4,0
2004	47,1	43,3	21,8	4,5	2,1	6,1	17,9	-3,8
2005	46,8	43,5	22,0	4,8	2,4	6,1	17,7	-3,3
2006	45,3	43,8	22,8	4,5	3,1	6,2	17,2	-1,6
2007	43,8	43,9	23,8	4,6	3,3	6,9	16,5	0,1
2008	43,4	43,7	23,8	4,3	3,5	6,8	16,3	0,3
2009	43,4	44,1	24,1	4,6	3,4	7,1	16,4	0,7

¹ In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

² Veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer.

Quellen: Statistisches Bundesamt; ab 2008: Schätzung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Privatisierungserlösen, Darlehensrückzahlungen und sonstigen Einnahmen zusammen. Die Summe dieser Positionen dürfte im laufenden Jahr um rund neun Milliarden Euro auf 110,1 Milliarden Euro ansteigen und im nächsten Jahr auf 106,8 Milliarden Euro fallen (Tabelle 3). Grund hierfür sind im Wesentlichen umfangreiche Einnahmen aus der Veräußerung von Sachvermögen und Beteiligungen des Bundes im laufenden Jahr. Die mit Beschluss vom Mai 2008 auf den Weg gebrachte Teilprivatisierung der Deutschen Bahn AG ist jahresdurchschnittlich für den Zeitraum 2009 bis 2012 berücksichtigt. Für den an den Bund abzuführenden Anteil am Bundesbankgewinn sind jeweils 3,5 Milliarden Euro eingestellt.

Ferner gehört zu den sonstigen Einnahmen unter anderem die LKW-Maut sowie der Eingliederungsbeitrag in Höhe von jeweils fünf Milliarden Euro. Mit letzterem übernimmt die Bundesagentur die Hälfte der Verwaltungs- und Integrationskosten von Arbeitslosengeld-II-Empfängern.

Entwicklung der Ausgaben in den Jahren 2008 und 2009

Das Wachstum der Ausgaben des Staates in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erhöht sich im Jahr 2008 zwar spürbar auf 2,3 Prozent (2007: 0,9 Prozent), es bleibt aber weiterhin unterhalb des Wachstums des nominalen Bruttoinlandsprodukts, so dass die Staatsquote um 0,5 Prozentpunkte auf 43,4 Prozent sinkt und damit den Trend seit 2003 fortsetzt. Im nächsten

Jahr dürfte das Ausgabenwachstum 2,0 Prozent betragen, die Staatsquote wird stagnieren.

In Abgrenzung der Finanzstatistik steigen die aggregierten Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden dagegen 2008 wesentlich stärker, um 4,7 Prozent (2007: 1,6 Prozent). Der Anstieg wird aber auf gesamtstaatlicher Ebene von den stagnierenden Ausgaben der Sozialversicherungen gebremst.⁴

Die *Personalausgaben* für den öffentlichen Dienst dürften in diesem Jahr um 1,8 Prozent steigen, nachdem sie 2007 um 3,8 Prozent gesunken waren. Zwar führt der fortgesetzte Stellenabbau im öffentlichen Dienst zu Einsparungen, diese werden jedoch durch höhere Tarifabschlüsse mit durchschnittlichen Gehaltserhöhungen von drei Prozent zur Mitte dieses Jahres und 2,8 Prozent im nächsten Jahr überkompensiert. Die Ausgaben für den *laufenden Sachaufwand* sind insbesondere vom allgemein steigenden Preisniveau betroffen; sie dürften daher in diesem Jahr um 3,3 Prozent, im nächsten um 2,6 Prozent steigen.

Die Entwicklung der *Zinsausgaben* wird vor allem von den Zinsbelastungen des Bundes und der Länder geprägt. Das bestehende Defizit des Bundes in Verbindung mit einem insgesamt höheren Zinsniveau dürften die Zinszahlungen in diesem Jahr um gut fünf Prozent steigen lassen, auch weil die Länder die Überschüsse des Jahres

⁴ Die Höhe der meisten Ausgabearten orientiert sich in vorliegender Prognose an den Ansätzen der laufenden Finanzplanungen der Länder und des Haushaltsentwurfs des Bundes für 2009.

Tabelle 3

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften¹ 2006 bis 2008

	Insgesamt			Bund ²		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
	Ist	Schätzung		Ist	Schätzung	
In Milliarden Euro						
Einnahmen	618,2	648,4	660,6	278,1	293,9	300,0
Steuern und Ähnliches	517,0	538,3	553,8	251,7	260,1	269,7
Zahlungen von Gebietskörperschaften	–	–	–	3,1	3,1	3,0
Zahlungen von Sondervermögen	–	–	–	0,2	0,1	0,1
Länderfinanzausgleich	–	–	–	–	–	–
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	19,5	19,3	19,3	5,0	4,4	4,3
Gebühren und Ähnliches	26,7	27,0	27,3	5,3	5,4	5,5
Veräußerung von Vermögen ⁴	17,5	18,4	12,8	4,8	10,8	5,4
Sonstige Einnahmen	37,5	45,4	47,4	8,0	10,0	12,0
Ausgaben	616,4	645,6	659,1	292,8	305,2	312,5
Personalausgaben	161,7	164,6	168,9	26,0	26,8	27,8
Laufender Sachaufwand	74,9	77,3	79,3	18,8	19,8	21,1
Zinsausgaben	64,8	68,1	68,2	38,7	41,8	41,5
<i>Darunter: an Gebietskörperschaften</i>	–	–	–	–	–	–
Laufende Übertragungen	247,8	268,8	273,6	182,0	191,7	195,9
Gebietskörperschaften	–	–	–	30,4	30,9	31,4
Länderfinanzausgleich	–	–	–	–	–	–
Sondervermögen	–	–	–	5,3	5,5	6,2
Sozialversicherungen	98,4	99,2	102,0	97,7	98,5	101,3
Soziale Leistungen	74,2	74,3	75,2	29,1	28,3	28,0
Unternehmen	45,5	54,3	54,9	15,4	23,7	23,8
Ausland	3,5	4,1	4,1	3,2	3,8	3,8
Soziale Einrichtungen	15,5	15,9	16,4	0,9	1,0	1,4
Sonstige	10,7	10,6	10,6	–	–	–
Sachinvestitionen	33,1	34,5	36,0	6,9	7,3	7,8
Vermögensübertragungen	26,1	24,1	24,8	16,9	14,3	14,8
Gebietskörperschaften	–	–	–	6,1	5,4	5,0
Sondervermögen	–	–	–	–	–	–
Sonstige	26,1	24,1	24,8	10,9	8,9	9,8
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	8,2	8,2	8,2	2,7	3,5	3,6
<i>Darunter: an Gebietskörperschaften</i>	–	–	–	0,0	0,0	0,0
Finanzierungssaldo	1,7	2,8	2,5	–14,7	–11,3	–12,5
Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Prozent						
Einnahmen	8,3	4,9	1,9	9,2	5,7	2,1
<i>Darunter: Steuern und Ähnliches</i>	10,6	4,1	2,9	11,6	3,3	3,7
Ausgaben	1,6	4,7	2,1	3,5	4,2	2,4
Personalausgaben	–3,8	1,8	2,6	–0,3	2,9	3,7
Laufender Sachaufwand	4,7	3,3	2,6	2,2	5,6	6,6
Zinsausgaben	0,9	5,2	0,1	3,3	8,0	–0,7
Laufende Übertragungen	4,6	8,5	1,8	2,4	5,3	2,2
Gebietskörperschaften	–	–	–	0,2	1,7	1,6
Sondervermögen	–	–	–	–1,1	3,8	12,7
Sozialversicherungen	6,6	0,8	2,8	6,5	0,8	2,8
Soziale Leistungen	–3,2	0,1	1,2	–9,7	–2,8	–1,1
Unternehmen	1,8	19,4	1,1	7,9	53,8	0,4
Sachinvestitionen	1,9	4,4	4,4	–3,0	5,8	6,8
Vermögensübertragungen	23,3	–7,5	2,9	27,4	–15,6	3,5
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	–34,6	–0,1	0,0	1,7	28,1	2,9

1 In der Abgrenzung der Finanzstatistik, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

2 Ergänzungszuweisungen des Bundes an die finanzschwachen Länder sowie die hierfür verwendeten Umsatzsteuereinnahmen werden beim Bund als Ausgaben und Einnahmen, also „brutto“, ausgewiesen. Die Anteile aus der Energiesteuer im Zuge der Regionalisierung des Personennahverkehrs werden als Zuweisungen des Bundes an die Länder gebucht.

3 Einschließlich Berlin.

4 Sachvermögen und Beteiligungen.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin; 2008 und 2009: Schätzung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

noch Tabelle 3

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften¹ 2006 bis 2008

	Länder ²						Gemeinden					
	Westdeutschland ³			Ostdeutschland			Westdeutschland ³			Ostdeutschland		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2006	2007	2008
	Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung	
In Milliarden Euro												
Einnahmen	225,0	227,9	232,3	54,1	54,0	54,7	142,0	144,4	145,8	27,3	28,4	28,8
Steuern und Ähnliches	171,1	179,4	184,1	27,9	28,0	28,7	60,2	63,1	63,5	6,2	7,0	7,1
Zahlungen von Gebietskörperschaften	23,4	22,8	22,5	17,1	16,5	16,5	41,5	42,0	42,9	14,8	14,7	14,9
Zahlungen von Sondervermögen	-	-	-	0,2	0,2	0,2	-	-	-	-	-	-
Länderfinanzausgleich	4,3	4,6	4,6	3,7	3,9	3,9	-	-	-	-	-	-
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	4,6	4,6	4,6	0,4	0,5	0,5	8,2	8,4	8,5	1,4	1,4	1,4
Gebühren und Ähnliches	4,9	5,0	5,0	0,6	0,7	0,7	13,9	13,9	14,0	2,0	2,0	2,1
Veräußerung von Vermögen ⁴	7,6	2,5	2,5	0,1	0,1	0,1	4,5	4,0	3,9	0,5	0,9	0,9
Sonstige Einnahmen	9,2	9,0	9,0	4,0	4,1	4,1	13,8	13,0	13,0	2,4	2,4	2,4
Ausgaben	220,2	226,2	231,5	50,9	51,3	50,8	134,8	137,1	138,8	25,9	26,4	26,7
Personalausgaben	82,9	84,3	87,0	12,2	12,4	12,6	33,7	34,2	34,5	6,8	6,9	7,0
Laufender Sachaufwand	19,6	20,4	20,6	3,6	3,7	3,7	28,2	28,6	28,9	4,8	4,8	5,0
Zinsausgaben	17,8	18,2	18,7	3,4	3,5	3,5	4,4	4,2	4,2	0,7	0,6	0,5
<i>Darunter: an Gebietskörperschaften</i>	0,1	0,1	0,1	-	-	-	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Laufende Übertragungen	78,4	81,6	82,9	22,1	22,8	22,7	48,4	49,4	50,1	9,0	9,3	9,3
Gebietskörperschaften	37,1	39,4	40,0	15,1	15,7	15,5	5,7	5,9	5,7	0,4	0,5	0,4
Länderfinanzausgleich	8,1	8,4	8,4	0,1	0,1	0,1	-	-	-	-	-	-
Sondervermögen	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	-	-	-	-	-	-
Sozialversicherungen	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1
Soziale Leistungen	6,4	6,5	6,6	1,1	1,2	1,2	31,4	32,0	33,0	6,2	6,3	6,4
Unternehmen	20,3	20,8	21,3	4,5	4,6	4,7	4,0	4,0	3,9	1,2	1,2	1,2
Ausland	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-
Soziale Einrichtungen	5,7	5,8	5,9	0,9	0,9	0,9	6,8	7,0	7,0	1,1	1,2	1,2
Sonstige	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Sachinvestitionen	4,2	4,5	5,0	2,0	2,0	1,9	16,2	16,7	17,2	3,8	4,0	4,1
Vermögensübertragungen	14,1	14,7	14,9	7,2	6,5	6,0	2,2	2,3	2,2	0,7	0,7	0,7
Gebietskörperschaften	6,8	7,2	7,4	4,0	3,5	3,2	0,6	0,7	0,6	0,1	0,1	0,1
Sondervermögen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sonstige	7,3	7,5	7,5	3,2	3,0	2,8	1,6	1,6	1,6	0,6	0,6	0,6
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	3,2	2,5	2,4	0,4	0,4	0,4	1,7	1,7	1,7	0,1	0,1	0,1
<i>Darunter: an Gebietskörperschaften</i>	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-
Finanzierungssaldo	4,9	1,7	0,8	3,1	2,7	3,9	7,2	7,3	7,0	1,3	2,0	2,1
Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Prozent												
Einnahmen	10,1	1,3	1,9	6,0	-0,1	1,3	8,1	1,7	1,0	-0,1	4,2	1,2
<i>Darunter: Steuern und Ähnliches</i>	9,7	4,9	2,6	12,1	0,3	2,6	8,5	4,9	0,6	22,5	14,0	0,6
Ausgaben	3,1	2,7	2,3	-1,5	0,8	-1,0	3,9	1,7	1,3	0,1	1,8	1,1
Personalausgaben	1,0	1,6	3,2	-2,1	1,8	1,6	0,2	1,4	1,0	-0,9	1,2	1,0
Laufender Sachaufwand	4,2	4,3	1,0	16,4	3,0	0,0	6,2	1,6	1,0	1,4	0,0	4,2
Zinsausgaben	-0,7	2,5	2,7	-0,8	3,5	0,0	7,6	-4,8	0,0	-5,4	-14,4	-16,7
Laufende Übertragungen	6,1	4,0	1,6	-0,7	3,2	-0,4	4,2	2,1	1,4	2,1	2,8	0,0
Gebietskörperschaften	16,9	6,1	1,5	5,3	3,7	-1,3	58,3	3,0	-3,4	183,3	40,1	-20,0
Sondervermögen	9,0	-8,3	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sozialversicherungen	2,2	-8,0	0,0	-	-	-	9,9	17,6	0,0	-	-	-
Soziale Leistungen	-3,7	1,7	1,5	-2,2	9,0	0,0	3,0	2,0	3,1	0,7	1,4	1,6
Unternehmen	1,8	2,4	2,4	-3,9	1,2	2,2	6,5	0,0	-2,5	3,4	-1,9	0,0
Sachinvestitionen	-3,8	8,4	11,1	2,7	0,0	-5,0	7,0	3,0	3,0	-3,1	5,8	3,0
Vermögensübertragungen	2,9	4,2	1,4	-4,9	-10,0	-7,7	0,9	4,7	-4,3	5,3	1,0	0,0
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	9,0	-22,1	-4,0	-53,3	-9,1	0,0	-2,3	-1,7	0,0	-34,0	3,1	0,0

¹ In der Abgrenzung der Finanzstatistik, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

² Ergänzungszuweisungen des Bundes an die finanzschwachen Länder sowie die hierfür verwendeten Umsatzsteuereinnahmen werden beim Bund als Ausgaben und Einnahmen, also „brutto“, ausgewiesen. Die Anteile aus der Energiesteuer im Zuge der Regionalisierung des Personennahverkehrs werden als Zuweisungen des Bundes an die Länder gebucht.

³ Einschließlich Berlin.

⁴ Sachvermögen und Beteiligungen.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin; 2008 und 2009: Schätzung des DIW Berlin.

2007 zum Teil wohl nicht zur Schuldentilgung, sondern für niedriger verzinsliche Rücklagen verwendet haben.

Die *laufenden Übertragungen* werden im Prognosezeitraum um 8,5 Prozent beziehungsweise 1,5 Prozent steigen. Die Übertragungen des Bundes an die Sozialversicherungen dürften nur moderat zunehmen. Zugleich stagnieren 2008 die Aufwendungen für soziale Leistungen. Grund hierfür sind vor allem Einsparungen beim Arbeitslosengeld II aufgrund der positiven Beschäftigungsentwicklung. Ab dem kommenden Jahr dürften Maßnahmen wie die Erhöhung des Kindergeldes und des Wohngeldes für eine moderate Ausweitung der sozialen Leistungen um rund ein Prozent sorgen. Die starke Erhöhung der Übertragungen an Unternehmen – um über 19 Prozent – wird von der Wiederaufnahme der Zahlungen an die Postpensionskasse durch den Bund bestimmt. Hierfür wendet der Bund ab 2008 rund sechs Milliarden Euro auf.

Die *Sachinvestitionen* der Gebietskörperschaften dürften erstmals wieder stärker, und zwar um jeweils 4,4 Prozent in beiden Prognosejahren, zunehmen. Die verbesserte kommunale Finanzlage im letzten Jahr sorgte für einen kräftigen Anstieg der staatlichen Investitionen in der ersten Jahreshälfte 2008. Dies ist sicher auch Ausdruck eines erheblichen infrastrukturellen Nachholbedarfs, der sich in Folge der Sparpolitik der letzten Jahre sowie der angespannten Finanzsituation der öffentlichen Haushalte aufgestaut hat.

Entwicklung nach Haushaltsebenen

Die aggregierten Finanzierungssalden in Abgrenzung der Finanzstatistik werden im Prognosezeitraum auf niedrigem Niveau stagnieren. Die Überschüsse dürften 2,8 Milliarden Euro im laufenden und 2,5 Milliarden Euro im nächsten Jahr betragen (2007: 1,7 Milliarden Euro). In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bedeutet dies für alle Gebietskörperschaften weiterhin ein Defizit von 6,5 Milliarden Euro in diesem und ein leichtes Plus von knapp einer Milliarde Euro im nächsten Jahr. Die Sozialversicherungen dagegen schließen 2008 mit 13,8 Milliarden Euro fast wie im Vorjahr ab; 2009 wird deren Überschuss jedoch auf 17,7 Milliarden Euro steigen.

Das Defizit des *Bundes* nach der Abgrenzung der Finanzstatistik dürfte 2008 mit knapp elf Milliarden Euro (2007: 14,7 Milliarden Euro) etwas unterhalb der bisher im Haushalt vorgesehenen Nettokreditaufnahme in Höhe von 11,9 Milli-

arden Euro liegen. Hauptmotor der kräftigen Einnahmenentwicklung von 5,7 Prozent, die den Ausgabenanstieg von 4,2 Prozent weit übersteigt, sind neben den konjunkturell bedingten Steuermehreinnahmen aus den Gemeinschaftssteuern einmalige Privatisierungserlöse aus dem Verkauf von Sachkapital und Beteiligungen in Höhe von 10,8 Milliarden Euro. Die Bundessteuern selbst dürften in diesem und im nächsten Jahr stagnieren.

Im nächsten Jahr dürfte die Dynamik der Steuereinnahmen zurückgehen, zudem sind im Haushaltsentwurf 2009 geringere Privatisierungserlöse eingestellt. Dies führt zu einem Einnahmeplus von nur noch 2,1 Prozent, das einem erwarteten Ausgabenanstieg von rund 2,4 Prozent gegenübersteht. Damit könnte sich das Finanzierungsdefizit auf rund 12,5 Milliarden Euro erhöhen. Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2009 sind bisher 10,5 Milliarden Euro als Nettokreditaufnahme vorgesehen.

Die vergleichsweise dürftige Entwicklung des Bundeshaushalts im Zuge der allgemeinen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte hat ihren Ursprung im Wesentlichen in der Übernahme zahlreicher Sozialleistungen im Rahmen des Vierten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) sowie in der Senkung der Einkommensteuer im Rahmen der dreistufigen Einkommensteuerreform ab 2000.⁵

Sowohl in den alten als auch in den neuen *Bundesländern* dürfte sich der Finanzierungssaldo nach insgesamt acht Milliarden Euro Überschuss im vergangenen Jahr auf nunmehr 4,4 Milliarden Euro verschlechtern. In den alten Bundesländern steht einem Einnahmezuwachs von lediglich 1,3 Prozent ein Ausgabenanstieg von 2,7 Prozent gegenüber. In den neuen Bundesländern ergibt sich bei insgesamt geringeren Wachstumsraten ein ähnliches Bild. Hier schlagen die steigenden Personalausgaben kräftig zu Buche, und auch die Zinsausgaben legen deutlich zu, da anscheinend die Überschüsse des vergangenen Jahres nicht ausreichend zur Schuldentilgung verwendet wurden. Drittens gehen die Bundesergänzungszuweisungen in den nächsten Jahren schrittweise zurück. Im kommenden Jahr dürfte die Haushaltsentwicklung auf Länderebene weitgehend stagnieren, so dass 2009 wieder ein Überschuss von rund 4,5 Milliarden Euro zu erwarten ist.

⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2007/2008, Ziff. 371.

Die *Gemeindehaushalte* dürften sich gegenüber dem letzten Jahr um rund eine Milliarde Euro auf einen Überschuss von 9,3 Milliarden Euro verbessern; im kommenden Jahr wird auch hier eine weitgehende Stagnation erwartet.⁶ Der höhere Abschluss im laufenden Jahr im Vergleich zur bestehenden Finanzplanung kommt durch die doch in diesem Jahr positive Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen zu Stande, an der vor allem die unerwartete und weiterhin positive Entwicklung der Gewerbesteuer großen Anteil besitzt.⁷ Zugleich sinkt die Gewerbesteuerumlage der Gemeinden an Bund und Länder. Außerdem gibt es starke Entlastungen der Kommunen im Bereich der Sozialleistungen, vor allem der Unterkunftskosten für Empfänger von Arbeitslosengeld II, aufgrund der positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Trotz steigender Personal- und Investitionsausgaben wird daher das Ausgaben- vom Einnahmenwachstum übertroffen.

Strukturell problematisch ist der derzeit, trotz des Finanzierungsüberschusses des Vorjahres, weiterhin unverändert hohe Bestand an Kassenkrediten von rund 28,5 Milliarden Euro, die eher kurzfristig und hoch verzinst sind.

Mittelfristige Vorausschau bis 2012

In der mittelfristigen Vorausschau entwickeln sich die Finanzierungssalden der Gebietskörperschaften in den nächsten Jahren weiter positiv (Tabelle 4). Für diese Mittelfristprognose wurde die aktuelle konjunkturelle Situation mit der mittelfristigen Wachstumsprognose der Bundesregierung kombiniert. Für das nominale Bruttoinlandsprodukt ab 2010 wurden Wachstumsraten auf dem aktuellen Potentialpfad von – vorsichtig geschätzt – 3,1 Prozent angenommen. Für diesen Fall wird eine Normalentwicklung der steuerlichen und sonstigen Staatseinnahmen unter Berücksichtigung der bereits bekannten institutionellen Änderungen unterstellt. Auf der Ausgabenseite wird angenommen, dass der moderate Kurs der letzten Jahre beibehalten wird. Allerdings wird unterstellt, dass die Arbeitnehmergehälter sowie die Bruttoinvestitionen des Staates langfristig wieder stärker steigen als in der vergangenen Konsolidierungsphase. Die Beitragssätze zu den Sozialversicherungen wurden auf dem Niveau von 2009 gehalten.

⁶ Bei der Beurteilung der finanziellen Lage der Gemeinden wird insbesondere der Vergleich zum Jahr 2007 immer problematischer, da inzwischen zahlreiche Gemeinden kaufmännisch buchführen. Vgl. Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 234 vom 30. 6. 2008.

⁷ Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank vom Juli 2008.

Tabelle 4

Finanzierungssalden von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen¹

In Milliarden Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gebietskörperschaften insgesamt	-9,0	-6,5	0,7	9,2	25,0	24,9
Sozialversicherungen	12,3	13,8	17,7	15,2	12,2	9,7
Staatliches Budgetsaldo	3,4	7,3	18,4	24,4	37,1	34,6

¹ In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin; ab 2008: Schätzung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

Für die Gebietskörperschaften wurden Prognosen der diskretionären Einnahmen und Ausgaben anhand der bekannten mittelfristigen Finanzplanungen vorgenommen (Tabelle 5). In diesem Zeitraum gibt es für die Entwicklung der Haushalte mehrere schlecht abzuschätzende Risiken: Erstens hat das Bundesverfassungsgericht angemahnt, den einkommensteuerlichen Sonderausgabenabzug von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen neu zu regeln; sollte keine Regelung durch den Gesetzgeber bis Ende 2009 erfolgen, können Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge ab 2010 voll von der Einkommensteuer abgesetzt werden. Die Höhe dieser Mindereinnahmen ist zu diesem Zeitpunkt schwer vorherzusagen. Zweitens kann es im Zuge der Finanzkrise zu erheblichen Einbußen bei den Unternehmensteuern, insbesondere bei der Körperschaftsteuer kommen, wenn Finanzinstitute Verluste infolge der Krise steuerlich geltend machen können. Ob und in welchem Jahr jedoch Mindereinnahmen auftreten werden, ist im Moment unklar, insbesondere da mit dem Instrument der Verlustvorträge eine Anrechnung auf zukünftig zu versteuernde Gewinne möglich ist. Darüber hinaus können zahlreiche Bürgschaften von Bundesländern für Landesbanken Belastungen zur Folge haben. Drittens könnten bei einem Einbruch der Konjunktur sowohl der Steuerhaushalt als auch die Sozialversicherungen derart belastet werden, dass der Staat wieder in ein deutliches Defizit rutscht. Unter diesen Vorzeichen scheint es insbesondere für den Bund schwierig, den Haushalt innerhalb der nächsten vier bis fünf Jahre zum Ausgleich zu bringen. Bereits ein einmalig deutlich über dem Einnahmewachstum liegender Ausgabenanstieg im nächsten Jahr kann dazu führen, dass in der mittleren Frist der Haushaltsausgleich gefährdet ist, selbst wenn ab 2010 die Einnahmen wieder stärker als die Ausgaben steigen sollten. Die Verschuldung des Staates dürfte mittelfristig dennoch deutlich unter die 60-Prozent-Marke fallen (Tabelle 6).

Tabelle 5

Mittelfristige Vorausschau für die Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften¹ bis 2012

In Milliarden Euro

	Insgesamt			Bund ²			Länder ²						Gemeinden					
							Westdeutschland ³			Ostdeutschland			Westdeutschland ³			Ostdeutschland		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Einnahmen	675,1	697,4	719,6	303,7	312,3	321,1	238,3	246,3	254,6	55,3	56,1	57,5	148,6	151,9	155,3	29,1	29,3	29,8
Steuern und Ähnliches	567,7	591,6	613,0	273,2	283,5	292,5	190,9	199,0	207,1	29,8	31,1	32,3	65,9	68,7	71,5	7,3	7,6	7,9
Andere Einnahmen	107,4	105,9	106,6	30,5	28,8	28,6	47,4	47,3	47,5	25,5	25,1	25,2	82,7	83,2	83,8	21,8	21,7	21,9
Ausgaben	670,5	680,0	688,8	315,4	318,0	322,0	236,7	241,4	243,8	50,9	50,9	51,2	140,7	142,2	144,1	27,0	27,5	27,8
Personalausgaben	172,1	175,2	177,2	28,3	28,6	29,1	89,3	91,4	92,3	12,6	12,9	13,0	34,9	35,2	35,6	7,0	7,1	7,2
Laufender Sachaufwand	80,1	80,7	81,6	21,3	21,3	21,7	20,7	20,8	20,9	3,8	3,8	3,9	29,3	29,6	29,9	5,0	5,2	5,2
Zinsausgaben	70,8	72,6	75,0	43,4	44,7	47,1	19,4	20,0	20,0	3,6	3,6	3,6	4,1	4,0	4,0	0,5	0,5	0,5
Sachinvestitionen	36,4	36,8	37,6	7,6	7,3	7,3	4,9	4,9	5,0	1,9	2,0	2,0	17,7	18,2	18,8	4,2	4,4	4,5
Andere Ausgaben	311,1	314,6	317,4	214,8	216,1	216,8	102,4	104,3	105,6	29,0	28,6	28,6	54,7	55,1	55,8	10,2	10,3	10,4
Finanzierungssaldo	4,6	17,5	30,7	-11,7	-5,8	-0,9	1,6	4,9	10,8	4,3	5,3	6,3	7,9	9,8	11,2	2,1	1,9	2,1

¹ In der Abgrenzung der Finanzstatistik, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

² Ergänzungszuweisungen des Bundes an die finanzschwachen Länder sowie die hierfür verwendeten Umsatzsteuereinnahmen werden beim Bund als Ausgaben und Einnahmen, also „brutto“, ausgewiesen. Die Anteile aus der Energiesteuer im Zuge der Regionalisierung des Personennahverkehrs werden als Zuweisungen des Bundes an die Länder gebucht.

³ Einschließlich Berlin.

Quelle: Prognose des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

Finanzpolitische Überlegungen

Die Finanzpolitik der Jahre 2007 und 2008 ist im Wesentlichen geprägt von einer Umschichtung der Staatseinnahmen von den Sozialbeiträgen zu einer stärkeren Steuerfinanzierung der Staatsausgaben. Bereits 2007 führte die Absenkung der Beitragssätze zu einem Rückgang des Anteils der Sozialbeiträge am nominalen Bruttoinlandsprodukt um 0,7 Prozentpunkte von 17,2 auf 16,5 Prozent. Im Prognosezeitraum wird sich dieser Anteil weiter leicht verringern. Im Gegenzug hat sich die Steuerquote um einen ganzen

Prozentpunkt erhöht. Den größten Beitrag hierzu leistete die Anhebung des Mehrwertsteuersatzes um drei Prozentpunkte im Jahr 2007. Die Unternehmensteuerreform sorgt dafür, dass ab dem Jahr 2009 der Anteil der Gewinnsteuern rückläufig ist, während der Anteil des Lohnsteueraufkommens in Folge der Progressionswirkung erheblich steigen dürfte.

Die Senkung der Sozialbeiträge war und ist insofern richtig, als dadurch die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit deutlich – um rund neun Milliarden Euro – reduziert wurde. Hinzugerech-

Tabelle 6

Umrechnung des Schuldenstandes der Finanzstatistik in den Schuldenstand nach dem Maastricht-Vertrag

In Milliarden Euro

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Ist							Schätzung				
Kreditmarktschulden im weiteren Sinne und kreditähnliche Rechtsgeschäfte	1 024,3	1 253,6	1 326,1	1 395,6	1 448,1	1 486,6	1 508,1	1 492,4	1 475,6	1 459,1	1 439,5	1 409,5
+ Schulden der Sozialversicherung	2,3	3,0	5,3	4,2	2,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7
+ Platzhaltergeschäfte ¹	9,1	9,1	14,2	12,0	16,9	13,0	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3
+ Bundes-Pensions-Service					8,0	15,5						
+ Münzumsatz	7,2	4,2	5,0	5,5	5,9	6,4	6,9	7,4	7,4	7,9	8,4	9,4
+ Differenz zwischen Nominalwert und abgezinstem Wert der unverzinslichen Schatzanweisungen und Finanzierungsschätze	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
+ Kassenverstärkungskredite	19,6	24,2	32,1	35,5	42,3	47,5	50,5	50,5	50,5	50,5	50,5	50,5
- Schulden der Gebietskörperschaften bei der Sozialversicherung	0,4	0,3	0,6	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
- Versorgungsrücklagen und sonstige Konsolidierung	1,1	1,5	2,0	2,2	3,0	3,6	4,4	4,8	4,8	5,4	6,0	7,0
+ sonstige Korrekturen	0,1	0,3	0,6	0,9	1,1	2,2	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Schuldenstand nach dem Maastricht-Vertrag	1 061,6	1 293,1	1 381,1	1 451,1	1 521,5	1 568,8	1 576,3	1 560,7	1 543,9	1 527,4	1 507,7	1 477,7
<i>Nachrichtlich:</i> in Prozent des Bruttoinlandsprodukts	49,1	58,5	61,5	62,5	62,8	62,7	61,7	59,3	56,9	54,6	52,2	52,8

¹ Verkäufe von Post- und Telekom-Aktien an die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Quellen: Statistisches Bundesamt; ab 2008: Schätzung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

net die geschätzten Mindereinnahmen in Folge der Unternehmensteuerreform von rund acht Milliarden Euro in diesem Jahr, ergibt sich eine Gesamtentlastung der Steuerpflichtigen um rund 17 Milliarden Euro.

Zweitrundeneffekte außer Acht gelassen, hätten die öffentlichen Haushalte ohne diese Entlastungen im laufenden Jahr einen Überschuss von rund 24 Milliarden Euro ausgewiesen – und damit eine Normalentwicklung über den Konjunkturzyklus hinweg vollzogen. Somit wären im Aufschwung diejenigen Budgetüberschüsse erzielt worden, die nötig sind, um – im Sinne der automatischen Stabilisatoren – die in konjunkturellen Schwächephase durch die Erhöhung der Sozialausgaben und die Verringerung der Steuereinnahmen zu Stande kommenden Budgetdefizite auszugleichen.

Derzeit werden aus unterschiedlichen politischen Lagern Forderungen nach einer weiteren Reform der Einkommensbesteuerung aufgrund sogenannter „heimlicher Steuererhöhungen“ laut. Richtig ist, dass über die sogenannte kalte Progression, also das Aufrücken in höhere Steuertarife ohne reale Einkommenszuwächse, die effektive Einkommensteuerbelastung im Laufe der Zeit automatisch zunimmt. Diese Wirkungen bei den Nominalsteuern haben auch zur Haushaltskonsolidierung beigetragen. Gegenläufige Effekte gibt es jedoch bei den preisunabhängigen Mengensteuern auf den Verbrauch – also die Energiebesteuerung, die Tabaksteuer, die Grundsteuer und andere Steuern auf spezielle Güter –, deren Sätze nicht an die Preisentwicklung angepasst werden, weshalb ihr Aufkommen im Zeitablauf unterproportional steigt.

Die Finanzpolitik steht in jüngster Zeit vor der Herausforderung, die nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in einem schwieriger werdenden konjunkturellen Umfeld weiter voranzutreiben. Im Prognosezeitraum

bleibt der gesamtstaatliche Budgetsaldo auch bei stabiler Konjunktur insgesamt nur knapp über dem Haushaltssausgleich. Im Sinne eines überzyklischen Budgetausgleichs, wie er auch der Idee des Maastricht-Vertrages entsprechen würde, müsste der Überschuss im Moment jedoch wesentlich höher ausfallen. Bereits eine leichte Abkühlung der Konjunktur könnte ein Absacken der Gewinnsteuern induzieren. Die Einnahmenunsicherheit ist angesichts der Unternehmensteuerreform derzeit sehr groß, und die Vorauszahlungen befinden sich im Moment noch auf hohem Niveau, weshalb es bei Ausbleiben der erwarteten diesjährigen Gewinne zu einem Einbruch der Nachzahlungen in den kommenden Jahren kommen würde. Zudem sind mit der aktuellen Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung deren Einnahmen an einer sehr gut laufenden Arbeitsmarktentwicklung ausgerichtet worden. In schlechteren Zeiten könnte daher auch der Arbeitsmarkt erneut zu einer Belastung der öffentlichen Haushalte führen, insbesondere, wenn zusätzliche Finanzhilfen der Gebietskörperschaften für die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung nötig würden und nicht mehr an anderer Stelle im Rahmen einer stabilisierenden Fiskalpolitik zur Verfügung stünden. Bei einer starken Abkühlung der Konjunktur ist daher zu befürchten, dass in wenigen Jahren das deutsche Defizit erneut die 3-Prozent-Marke des Maastricht-Vertrages übersteigen könnte.

Für die derzeit diskutierten Einkommensteuerentlastungen kann der Staat im Moment auf kein ausreichendes Finanzierungspolster zurückgreifen. Durch die Senkung der Sozialbeiträge und die Unternehmensteuerreform wurde bei gegebener Ausgabenlinie das Pulver für eine weitere Einnahmenkürzung durch Steuersenkungen verschossen. Aus haushalterischer Sicht bleibt es angesichts der konjunkturellen Unsicherheiten momentan geboten, mit ruhiger Hand eine konstante Ausgabenlinie zu verfolgen und die Einnahmenseite nicht weiter zu beschneiden.

JEL Classification:
H68, H71, H72

Keywords:
Tax revenue,
Public budget,
Fiscal policy

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Dr. habil. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Redaktion

Kurt Geppert
PD Dr. Elke Holst
Carel Mohn
Vanessa von Schlippenbach
Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent./min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,-
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die Stabs-
abteilung Kommunikation des DIW
Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.