

## Öffentliche Haushalte 2006/2007: Mehrwertsteuererhöhung für Umbau der sozialen Sicherung und für Infrastrukturausgaben nutzen

Dieter Vesper  
dvesper@diw.de

*Immer wieder hat die Finanzpolitik in den vergangenen Jahren versucht, die Defizite in den öffentlichen Haushalten zurückzuführen. Aufgrund der schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist ihr dies jedoch nicht gelungen. Auch für 2006 und 2007 sind die finanzpolitischen Weichen auf einen restriktiven Kurs gestellt. In diesem Jahr dürften die Finanzierungsdefizite in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden auf 45 Mrd. Euro zurückgehen (2005: 54 Mrd. Euro), weil bei nahezu stagnierenden Staatsausgaben die gewinnabhängigen Steuern kräftig sprudeln. Im Jahr 2007 werden die Fehlbeträge voraussichtlich noch stärker – auf 23 Mrd. Euro – schrumpfen, vor allem, weil die Mehrwertsteuer massiv erhöht wird. In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die für die Ermittlung des „Maastricht-Kriteriums“ relevant ist, errechnen sich gesamtstaatliche Defizitquoten von 2,3 bzw. 1,5 %.*

*Sofern an der Mehrwertsteuererhöhung festgehalten wird, sollten die Mehreinnahmen vor allem zur Umfinanzierung der sozialen Sicherung und für dringliche Investitionen in die Infrastruktur (Verkehr, Bildung, Wissenschaft) verwendet werden. Wird dagegen ein großer Teil der Mehreinnahmen zur Verringerung der aktuellen Defizite genutzt, kommt es zu einer Dämpfung der wirtschaftlichen Entwicklung – eine Verlangsamung des Konsolidierungsprozesses wäre die Folge.*

In den vergangenen Jahren kam die Finanzpolitik in eine schwierige Situation. Eine schleppende Wirtschaftsentwicklung mit hoher Arbeitslosigkeit auf der einen und massive Steuerentlastungen auf der anderen Seite führten auf allen Haushalts-ebenen zu einer angespannten Finanzlage. Allein für das Jahr 2005 errechnen sich überschlägig Steuerausfälle in Höhe von 40 Mrd. Euro, wenn man das Ist-Aufkommen jenem gegenüberstellt, das bei einem moderaten Anstieg des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) nach 2000<sup>1</sup> zu erwarten gewesen wäre. Mindestens ebenso hoch waren die Einnahmefälle im Zuge der dreistufigen Einkommensteuerreform und der Unternehmensteuerreform. Insgesamt errechnet sich eine Größenordnung von 80 Mrd. Euro; dies entspricht etwa der Differenz, die in den letzten Jahren zwischen Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte klaffte. Da sich die Politik mit dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt strengen fiskalischen Regeln unterworfen hatte, konnten die fehlenden Einnahmen

Nr. 36/2006

73. Jahrgang/6. September 2006

### Inhalt

Öffentliche Haushalte 2006/2007:  
Mehrwertsteuererhöhung für Umbau  
der sozialen Sicherung und für Infra-  
strukturausgaben nutzen  
Seite **501**

<sup>1</sup> Unterstellt wurde ein nominaler Zuwachs des BIP um durchschnittlich 2,5 % pro Jahr.

nicht ohne Weiteres durch Kredite kompensiert werden. Der Spielraum war rasch ausgeschöpft, zumal die erhofften Wachstumswirkungen der Steuerentlastungen ausgeblieben sind. Weder haben sich die privaten Konsumausgaben nachhaltig belebt, noch konnte ein Schub bei den privaten Investitionen verzeichnet werden – im Gegenteil: In den Jahren 2000 bis 2003 sind die Ausrüstungsinvestitionen infolge der weltweiten Rezession preisbereinigt um 11 % geschrumpft.

All dies setzte die Politik unter den gegebenen institutionellen Bedingungen unter enormen Konsolidierungsdruck. Dennoch konnten die Staatsdefizite kaum verringert werden, nicht zuletzt deshalb, weil von der Ausgabenpolitik zum Teil erhebliche Restriktionswirkungen auf die Wirtschaft ausgingen und dadurch die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage geschmälert wurde.<sup>2</sup> Selbst die automatischen Stabilisatoren ließ die Politik nur bedingt zur Wirkung kommen.

Erste Konsolidierungserfolge waren im Vorjahr zu beobachten, als die Gebietskörperschaften ihre Haushaltsfehlbeträge von 67 auf 54 Mrd. Euro verringerten. Das Steueraufkommen stieg wegen der anziehenden Konjunktur stärker als erwartet, insbesondere die gewinnabhängigen Steuern expandierten kräftig. Das Staatsdefizit wäre noch deutlicher zurückgeführt worden, wenn bei der Einführung des Arbeitslosengeldes II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) die Zahl der Leistungsbezieher nicht erheblich unterschätzt worden wäre und deshalb viel höhere Ausgaben als ursprünglich geplant getätigt werden mussten.

### Entwicklung der Einnahmen in den Jahren 2006 und 2007

Im bisherigen Jahresverlauf sind die *Steuereinnahmen* viel höher ausgefallen als noch im Mai vom „Arbeitskreis Steuerschätzungen“ erwartet. Allerdings beruhte diese Schätzung auf sehr zurückhaltenden gesamtwirtschaftlichen Vorgaben seitens der Bundesregierung. Die starke Zunahme der Steuern bis Juli ist in erster Linie auf die gewinnabhängigen Steuern – Körperschaftsteuer, veranlagte Einkommensteuern und nicht veranlagte Steuern vom Ertrag – zurückzuführen; sie expandierten um 71 %. Hierfür war die nahezu explosionsartige Entwicklung der Unternehmensgewinne maßgeblich, die außerordentlich hohe Steuervorauszahlungen nach sich zogen.<sup>3</sup> Doch flossen auch hohe Nachzahlungen, weil in den Vorjahren am Ende noch höhere Gewinne als erwartet erzielt worden waren. Daneben spielte der Abbau von Steuervergünstigungen eine Rolle. Die Gewerbesteuer hat sich ebenfalls überaus dynamisch entwickelt. Im ersten Quartal verzeich-

nete sie eine Zunahme um über 20 %; Daten für das zweite Quartal sind noch nicht verfügbar. Bereits in den Jahren 2004 und 2005 waren die gewinnabhängigen Steuern – allerdings von sehr niedrigem Niveau ausgehend – stark gestiegen, nachdem sich die Gewinnsituation der Unternehmen erheblich zu bessern begonnen hatte; steuerrechtliche Änderungen erbrachten ebenfalls nennenswerte Mehreinnahmen.<sup>4</sup>

In den kommenden Monaten dürfte sich die Expansion der gewinnabhängigen Steuern mit verringertem Tempo fortsetzen. Das Aufkommen der Körperschaftsteuer wird im gesamten Jahr bei 21,5 Mrd. Euro (2005: 16,3 Mrd. Euro) liegen; dies entspricht einem Zuwachs um 32 % (Tabelle 1). Für 2007 wird allerdings mit einem Rückgang auf 20,5 Mrd. Euro (–5 %) gerechnet, da steuerrechtliche Änderungen stärker zu Buche schlagen als das Plus infolge der weiterhin positiven Gewinnentwicklung. Die aufkommensmindernden Effekte resultieren zum einen aus dem Auslaufen des Moratoriums für die Nutzung noch bestehender Körperschaftsteuerguthaben aus der Zeit vor der Unternehmensteuerreform; zum anderen wird das Aufkommen durch befristete investitionsfördernde Maßnahmen (Anhebung der AfA) gedämpft.

Die positive Gewinnentwicklung schlägt sich auch in den Einnahmen aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag nieder, da die Kapitalgesellschaften einen Teil der höheren Gewinne an die Kapitaleigner ausschütten. Für 2006 wird ein Zuwachs um 10 % und für 2007 ein weiterer Anstieg um 7 % erwartet. Bei der veranlagten Einkommensteuer dürfte in diesem Jahr infolge der guten Gewinnlage ebenfalls ein außerordentlich kräftiger Zuwachs (48 %) verbucht werden. Doch prägen hier noch andere Einflüsse, insbesondere die rückläufigen Auszahlungen bei der Eigenheimzulage, die Entwicklung.<sup>5</sup> Anders als in den Vorjahren wird das Aufkommen kaum mehr durch Tarifentlastungen geschmälert. Für das nächste Jahr wird das Plus bei der Einkommensteuer auf knapp 10 % veranschlagt. Bei dieser Schätzung sind zahlreiche Steuerrechtsänderungen mit teils gegenläufigen Wirkungen auf das Aufkommen be-

<sup>2</sup> Vgl. hierzu auch Arbeitskreis Konjunktur: Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2006/2007. Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 1–2/2006, 15 ff.

<sup>3</sup> Das Kassenaufkommen setzt sich zusammen aus den Vorauszahlungen für das laufende Jahr und den Abschluss- bzw. Nachzahlungen für vorausgegangene Jahre.

<sup>4</sup> So dürfen Steuerguthaben der Unternehmen bei den Finanzämtern für einen Zeitraum von drei Jahren nicht ausbezahlt werden. Zudem dürfen Verluste aus den Vorjahren nur noch bis zu 60 % des Gesamtbetrags der Einkünfte verrechnet werden. Durch diese Maßnahmen sind die Erstattungen stark reduziert worden. Auch bei der Gewerbesteuer wurde der Verlustvortrag beschränkt.

<sup>5</sup> Bei der veranlagten Einkommensteuer handelt es sich faktisch um eine Restgröße, da aus diesem Topf die Steuererstattungen an Arbeitnehmer (§ 46 EStG), die Eigenheim- sowie die Investitionszulagen gezahlt werden. Die Steuerschuld selbst entsteht durch die verschiedenen Einkunftsarten.

Tabelle 1

**Steuereinnahmen in den Jahren 2005 bis 2007**

	2005	2006	2007	2005	2006	2007
	in Mrd. Euro			Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %		
<b>Gemeinschaftliche Steuern</b>	<b>301,7</b>	<b>319,3</b>	<b>347,6</b>	<b>1,8</b>	<b>5,8</b>	<b>8,9</b>
Lohnsteuer <sup>1</sup>	118,9	121,5	125,0	- 4,0	2,2	2,9
Veranlagte Einkommensteuer <sup>1</sup>	9,8	14,5	15,9	81,1	48,0	9,7
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag <sup>2</sup>	10,0	11,0	11,8	0,3	10,0	7,3
Zinsabschlag <sup>3</sup>	7,0	7,2	7,4	3,2	2,9	2,8
Körperschaftsteuer <sup>2</sup>	16,3	21,5	20,5	24,5	31,9	- 4,7
Steuern vom Umsatz <sup>4</sup>	139,7	143,6	167,0	1,7	2,8	16,3
<b>Zölle</b>	<b>3,4</b>	<b>3,7</b>	<b>3,7</b>	<b>10,5</b>	<b>8,8</b>	<b>0,0</b>
<b>Bundessteuern</b>	<b>83,5</b>	<b>84,2</b>	<b>86,3</b>	<b>- 1,2</b>	<b>0,8</b>	<b>2,5</b>
Mineralölsteuer	40,1	39,5	39,5	- 4,0	- 1,5	0,0
Stromsteuer	6,5	6,5	6,7	- 2,0	0,0	3,1
Tabaksteuer	14,3	14,9	14,9	4,7	4,2	0,0
Branntweinabgabe	2,1	2,1	2,1	- 2,4	0,0	0,0
Versicherungsteuer	8,7	8,7	10,5	0,0	0,0	20,7
Solidaritätszuschlag	10,3	11,0	11,1	2,0	6,8	0,9
Sonstige	1,5	1,5	1,5	0,0	0,0	0,0
<b>Ländersteuern</b>	<b>20,6</b>	<b>21,4</b>	<b>21,1</b>	<b>4,1</b>	<b>3,9</b>	<b>- 1,4</b>
Kraftfahrzeugsteuer	8,7	9,2	9,0	12,1	5,7	- 2,2
Erbschaftsteuer	4,1	4,0	4,1	- 4,4	- 2,4	2,5
Grunderwerbsteuer	4,8	5,2	5,0	3,1	8,3	- 3,8
Sonstige	3,0	3,0	3,0	- 6,2	0,0	0,0
<b>Gemeindesteuern</b>	<b>42,9</b>	<b>47,5</b>	<b>49,2</b>	<b>10,2</b>	<b>10,7</b>	<b>3,6</b>
Gewerbesteuer	32,1	36,5	38,0	13,2	13,7	4,1
Grundsteuern	10,2	10,4	10,6	3,1	2,0	1,9
Sonstige	0,6	0,6	0,6	- 10,0	0,0	0,0
<b>Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt</b>	<b>452,1</b>	<b>476,1</b>	<b>507,9</b>	<b>2,1</b>	<b>5,3</b>	<b>6,7</b>
Bund	190,2	197,9	215,5	0,1	4,1	8,9
Länder	180,4	189,9	200,5	- 0,9	5,3	5,6
Gemeinden	59,8	65,3	67,1	4,6	9,2	2,8
EU	21,7	23,0	24,8	12,2	6,0	7,8
<b>In Abgrenzung der Finanzstatistik<sup>5</sup></b>	<b>431,3</b>	<b>455,2</b>	<b>484,8</b>	<b>0,3</b>	<b>5,5</b>	<b>6,5</b>
Bund	211,8	219,8	237,3	0,1	3,8	8,0
Länder	165,2	176,0	186,4	- 1,0	6,5	5,9
Gemeinden	54,3	59,4	61,1	5,1	9,4	2,9

Abweichungen in den Summen durch Runden.

<sup>1</sup> Beteiligungsverhältnis: Bund 42,5 %, Länder 42,5 %, Gemeinden 15 %.<sup>2</sup> Beteiligungsverhältnis: Bund 50 %, Länder 50 %.<sup>3</sup> Beteiligungsverhältnis: Bund 44 %, Länder 44 %, Gemeinden 12 %; Zerlegung West- und Ostdeutschland: 91/9 %.<sup>4</sup> Bund vorab 5,63 %; vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 %; vom verbleibenden Rest: Bund 50,25 %, Länder 49,75 %. Aufteilung auf West- und Ostdeutschland im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs.<sup>5</sup> Ohne EU-Anteile, einschließlich steuerähnlicher Abgaben.

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

DIW Berlin 2006

rücksichtigt; in der Summe resultieren aus diesen Maßnahmen zusätzliche Einnahmen.<sup>6</sup>

Die Einnahmen aus der Zinsbesteuerung dürften 2006 und 2007 um jeweils rund 3 % zunehmen. Es wird angenommen, dass die Durchschnittsverzinsung festverzinslicher Wertpapiere und auch der Bestand an Spareinlagen leicht steigen.

Im Gegensatz zu den Gewinneinkommen entwickelt sich die Lohnsumme seit geraumer Zeit äußerst moderat. Bei schwacher Wirtschaftsleistung war der Spielraum für höhere Lohnabschlüsse eingeschränkt; die Abschlüsse blieben hinter der Produktivitätsentwicklung zurück. Doch hat sich die

lohnpolitische Zurückhaltung nicht in einer höheren Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter niedergeschlagen. Dagegen ist die Zahl der geringfügig Beschäftigten stark expandiert. Allerdings resultierten daraus kaum Mehreinnahmen für den Fiskus, da auf die Einkommen aus Minijobs nur geringe Lohnsteuerzahlungen zu leisten sind. Insgesamt ist die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme

<sup>6</sup> So soll allein die Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen oder sogenannter Steuerstundungsmodelle knapp 2 Mrd. Euro an Mehreinnahmen erbringen, während der Abbau der Eigenheimzulage die Auszahlungen um 1,6 Mrd. Euro (Differenz gegenüber dem Vorjahr) schmälert; dem stehen Mindereinnahmen etwa durch die befristeten Maßnahmen zur Förderung des Wachstums oder infolge des Alterseinkünftegesetzes (nachgelagerte Besteuerung der Renten) von zusammen 1 Mrd. Euro gegenüber.

nur wenig gestiegen, so dass der Progressionseffekt des Lohnsteuertarifs kaum zum Tragen kommt.<sup>7</sup> Für dieses Jahr wird ein Lohnsteueraufkommen von 121,5 Mrd. Euro erwartet; dies entspricht einer Steigerung um 2,2 % gegenüber dem Vorjahr. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Einnahmen im Januar, die aus der Besteuerung der Dezembergehälter des Vorjahrs resultieren, durch die Steuerentlastung 2005 geschmälert wurden. Auch die steigenden Auszahlungsbeträge für die Altersvorsorgezulage drücken das Kassenaufkommen. Für das nächste Jahr wird mit einem etwas stärkeren Plus (knapp 3 %) gerechnet, da infolge der besseren Konjunktur etwas höhere Tarifabschlüsse unterstellt werden.

Im vergangenen Jahr sind die Steuern vom Umsatz erstmals wieder stärker als ihre Bemessungsgrundlage (Binnennachfrage abzüglich der privaten Anlageinvestitionen ohne Wohnungsbau) gestiegen. Offensichtlich zeigen die Gesetze gegen den Umsatzsteuerbetrug Wirkung,<sup>8</sup> denn auch im bisherigen Verlauf dieses Jahres sind die Einnahmen mit 6 % deutlich rascher expandiert als aufgrund der Entwicklung der Bemessungsgrundlage – rund 2 % – zu erwarten gewesen wäre. Allerdings haben wohl auch zahlungstechnische Sonderfaktoren und der Anstieg der Importpreise für diesen Verlauf eine gewichtige Rolle gespielt. Über das ganze Jahr gesehen wird eine Zunahme um 2,8 % prognostiziert; sie liegt etwas über der Entwicklung der Bemessungsgrundlage, die im weiteren Jahresverlauf durch Vorzieheffekte aufgrund der geplanten Mehrwertsteuererhöhung vorübergehend an Schwung gewinnt. Gedämpft wird das Aufkommen durch die Anhebung der Umsatzgrenzen bei der Ist-Besteuerung von 125 000 auf 250 000 Euro. Die Entwicklung im Jahr 2007 steht ganz im Zeichen der Mehrwertsteuererhöhung; der Regelsatz soll um drei Prozentpunkte angehoben werden. Bei der Prognose müssen die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen und die Rückwirkungen auf die Steuereinnahmen beachtet werden. Zudem darf sich die Analyse nicht auf die isolierten Effekte der Steuererhöhung beschränken, vielmehr müssen auch andere wichtige Maßnahmen wie die geplante Senkung der Sozialabgaben einbezogen werden.<sup>9</sup> In der Summe dürfte die Binnennachfrage um über einen halben Prozentpunkt schwächer expandieren, als dies ohne Steuererhöhung der Fall wäre. Die Einnahmen aus der Umsatzsteuer werden voraussichtlich um über 16 % zunehmen und ein Volumen von 167 Mrd. Euro erreichen.

Die spezifischen Verbrauchsteuern, deren Bemessungsgrundlagen auf Verbrauchsmengen beruhen, dürften in diesem Jahr nur geringfügig (um knapp 1 %) zunehmen. Nach wie vor wird die Entwicklung des Mineralölsteueraufkommens durch den hohen Ölpreis gedämpft, da die Konsumenten mit Verbrauchseinschränkungen reagieren oder auszu-

weichen versuchen („Tanktourismus“). Überlagert wird diese Entwicklung von dem Trend zur Substitution von Leichtöl (Benzin) durch Dieselkraftstoff, nicht zuletzt deshalb, weil Dieselkraftstoff noch immer erheblich billiger ist als Benzin und auch die Verbrauchswerte niedriger sind. Für das nächste Jahr wird mit stagnierenden Einnahmen aus der Mineralölsteuer gerechnet; unterstellt ist ein etwas sinkender Ölpreis. Das Tabaksteueraufkommen weist in diesem Jahr als Folge der Tabaksteuererhöhung im Vorjahr noch ein Plus auf; 2007 dürften die Einnahmen stagnieren. Insgesamt haben sich die Erwartungen der Bundesregierung an die dreistufige Erhöhung der Tabaksteuer zur Mitfinanzierung der Gesundheitsreform nicht erfüllt; per Saldo flossen nur spärliche Mehreinnahmen. Bei der Versicherungssteuer, deren Sätze im nächsten Jahr ebenfalls um drei Prozentpunkte angehoben werden, wird der Zuwachs auf über 20 % veranschlagt.

Wenig Dynamik zeigt sich bei den übrigen Steuern. In diesem Jahr wird die Kfz-Steuer ein Plus aufweisen, weil bei der Entscheidung, einen neuen Pkw zu kaufen, die höhere Mehrwertsteuer im nächsten Jahr eine Rolle spielen wird. Für 2007 wird mit einem Rückgang gerechnet. Ein ähnlicher Effekt dürfte bei der Grunderwerbsteuer zu beobachten sein.

Alles in allem werden die Steuereinnahmen von Bund, Ländern, Gemeinden und EU in diesem Jahr voraussichtlich einen Betrag von 476 Mrd. Euro erreichen; gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies einen Zuwachs um 5,3 %. Für 2007 werden 508 Mrd. Euro prognostiziert (+6,7 %). Der Anteil der kassenmäßigen Steuereinnahmen am nominalen BIP dürfte auf 20,7 bzw. 21,4 % steigen (2005: 20,1 %). Diese Schätzwerte liegen für dieses Jahr um reichlich 10 Mrd. Euro und für das nächste Jahr um 14 Mrd. Euro über den Ergebnissen des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“. Der wesentliche Grund dafür ist, dass seinerzeit die Dynamik der Gewinnentwicklung unterschätzt wurde. Aber auch die Entwicklung des Aufkommens der Lohn- und Umsatzsteuer sowie der veranlagten Einkommensteuer (im Jahr 2006) wird vom DIW Berlin nunmehr günstiger eingeschätzt. Für Bund und Länder ergeben sich gegenüber dem Ergebnis des Arbeitskreises Mehreinnahmen von jeweils rund 4 Mrd. Euro, bei den Gemeinden sind es 2,5 Mrd. Euro.

<sup>7</sup> Simulationen mit einem Lohnsteuermodell führen zu einer Elastizität von etwa 1,8. Steigt die Bruttolohn- und -gehaltssumme pro Kopf um 1 %, erhöht sich das Lohnsteueraufkommen um 1,8 %.

<sup>8</sup> So muss jeder Existenzgründer im ersten und zweiten Jahr seiner Tätigkeit monatlich Voranmeldungen zur Umsatzsteuer abgeben. Auch können Vorsteuererstattungen von Sicherheitsleistungen abhängig gemacht werden.

<sup>9</sup> Vgl. Arbeitsgemeinschaft wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2006. Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 18/2006.



Als *übrige Einnahmen* werden Gebühren, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Privatisierungserlöse, Darlehensrückflüsse oder auch Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen verbucht. Diese Positionen umfassen fast ein Fünftel aller Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden. Gegenüber 2005 muss für dieses Jahr mit einem kräftigen Rückgang, von 117 auf 103 Mrd. Euro (–12 %), gerechnet werden. Während die Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank mit 3 Mrd. Euro höher als im Vorjahr ausfällt und auch bei den Gebühren ein leichter Zuwachs prognostiziert wird, werden deutlich geringere Privatisierungserlöse erwartet. So verzichtet die Bundesregierung in diesem und auch im nächsten Jahr auf umfängliche Privatisierungen, wie sie von der alten Regierung geplant waren. Auch die „sonstigen“ Einnahmen werden 2006 erheblich schrumpfen. Dies liegt vor allem daran, dass im Vorjahr einigen westdeutschen Ländern von ihren Landesbanken einmalige Beihilferückzahlungen (insgesamt 2,5 Mrd. Euro) überwiesen wurden. Zudem erwartet der Bund niedrigere Rückzahlungen aus dem Ausland. Hingegen soll der sogenannte Aussteuerungsbetrag, den die Bundesagentur für Arbeit an den Bundeshaushalt abzuführen hat, von 4,6 auf 5,3 Mrd. Euro steigen.<sup>10</sup>

## Entwicklung der Ausgaben 2006 und 2007

Wie in den Vorjahren werden auch im Prognosezeitraum die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden nur wenig ausgeweitet. In diesem Jahr dürften sie nahezu stagnieren, im nächsten Jahr werden sie voraussichtlich um 1,7 % erhöht (Tabelle 2).

Die Personalausgaben werden 2006 abermals, um knapp 1 %, zurückgehen, da weiterhin Personal abgebaut wird, Sonderzahlungen wie das Weihnachtsgeld für Bundesbeamte gekürzt werden und die Tarifierhebungen gering ausfallen. Für das kommende Jahr wird mit einem etwas stärkeren Anstieg der Einkommen im öffentlichen Dienst gerechnet, so dass die Personalausgaben geringfügig zunehmen (0,4 %). Verzerrt werden die Daten durch die Ausgliederung von Einrichtungen aus den Kernhaushalten, wodurch die Ausgabenentwicklung – dies gilt insbesondere für die Länder- und Gemeindeebene – in ein günstigeres Licht gerückt wird. Schätzungen zufolge ist dieser Effekt allein bei den Personalausgaben der Länder mit knapp 1 % pro Jahr zu veranschlagen.<sup>11</sup> Während auf der kommunalen Ebene die Ausgliederung vor über einem Jahrzehnt begonnen hat und inzwischen weitgehend abgeschlossen sein dürfte (darauf deutet die kommunale Ausgabenentwicklung hin), ist dieser Prozess auf der Länderebene in vollem Gange; nicht nur Betriebe (z. B. im Bau- und Liegenschaftswesen) werden ausgliedert, auch Hochschulen sind

beispielsweise davon betroffen.<sup>12</sup> Für die Schätzung der Ausgaben wird unterstellt, dass der Ausgliederungsprozess fort dauert. Davon sind nicht nur die Personalausgaben, sondern auch die laufenden Sachaufwendungen, die Investitionsausgaben und die Zuschüsse an die Unternehmen tangiert; die Zuschüsse an den Unternehmenssektor steigen, da die Kernhaushalte einen entsprechend höheren Bedarf der ausgegliederten Einrichtungen decken müssen.

Für die laufenden Übertragungen wird ein Anstieg um 3,3 % in diesem und um 3,0 % im nächsten Jahr prognostiziert. Geprägt wird die Zunahme von den Ausgaben für das Arbeitslosengeld II sowie von den Zuschüssen an die Sozialversicherungen und an die Unternehmen. Die Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherung, die vor allem zum Ausgleich der versicherungsfremden Leistungen dienen, werden nur schwach zunehmen, da sich diese Beträge an den kaum steigenden Einkommen je beschäftigten Arbeitnehmer und den unveränderten Beitragssätzen orientiert. Darüber hinaus wird der allgemeine Bundeszuschuss in diesem Jahr um 170 Mill. Euro und 2007 um 340 Mill. Euro gekappt. Auch die Zuweisungen an die Gesetzliche Krankenversicherung wird im Jahr 2007 verringert (auf 1,5 Mrd. Euro), nachdem erst 2004 eine pauschale Abgeltung für versicherungsfremde Leistungen eingeführt worden war. In diesem Jahr sind hierfür noch 4,2 Mrd. Euro vorgesehen (2005: 2,5 Mrd. Euro). Hingegen wird für die Bundesagentur für Arbeit in beiden Jahren kein Zuschuss erforderlich sein. Allerdings soll 2007 ein gesonderter, aus der Mehrwertsteuererhöhung finanzierter Transfer von 6,5 Mrd. Euro an die Bundesagentur fließen; dieser Betrag entspricht einem Umsatzsteuerpunkt.

Das Plus bei den Übertragungen an Unternehmen resultiert vor allem aus den erhöhten Leistungen des Bundes zur „Eingliederung in Arbeit“, die den Empfängern helfen sollen, wieder auf dem regulären Arbeitsmarkt Fuß zu fassen (Weiterbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, unterstützende

<sup>10</sup> Die Höhe dieses Betrags hängt ab von der Zahl der Personen, die innerhalb eines Jahres als Empfänger von Arbeitslosengeld in die Grundsicherung für Arbeitssuchende überwechseln. Offiziell soll damit ein Anreiz geschaffen werden, Erwerbslose noch während der Laufzeit des Arbeitslosengeldes I wieder dauerhaft in Lohn und Brot zu bringen. Faktisch handelt es sich um eine „Strafzahlung“, die dem Bundeshaushalt zusätzliche Einnahmen verschafft.

<sup>11</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank: Zur Lage der Länderfinanzen in Deutschland. Monatsbericht Juli 2006, 37.

<sup>12</sup> In der Regel zielen Ausgliederungen darauf, dass die Einrichtungen flexibler agieren und somit auch Kostenvorteile erzielen können. Bei den Hochschulen steht die größere Autonomie in der Mittelverwendung im Vordergrund. Betriebe werden aber auch ausgliedert, um die Defizite in den Kernhaushalten zu verringern, indem diesen Betrieben die Möglichkeit eingeräumt wird, Kredite aufzunehmen. Ein Beispiel für eine solche Defizitverlagerung sind die Berliner Verkehrsbetriebe, die in den letzten Jahren erhebliche Kredite zur Deckung ihrer Fehlbeträge aufnehmen mussten, da die Zuführungen aus dem Landeshaushalt kräftig gekürzt wurden.

Tabelle 2

**Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften<sup>1</sup>**

	Insgesamt			Bund <sup>2</sup>			Sondervermögen		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
	Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung	
<b>In Mrd. Euro</b>									
<b>Einnahmen</b>	<b>548,4</b>	<b>558,9</b>	<b>591,5</b>	<b>250,0</b>	<b>250,3</b>	<b>269,8</b>	<b>16,3</b>	<b>13,2</b>	<b>13,2</b>
Steuern und Ähnliches	431,7	455,6	485,0	211,8	219,8	237,3	0,4	0,4	0,4
Zahlungen von Gebietskörperschaften	–	–	–	3,1	3,2	3,2	5,6	5,5	5,5
Zahlungen von Sondervermögen	–	–	–	0,3	0,5	0,5	–	–	–
Länderfinanzausgleich	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	17,1	16,9	17,3	1,4	3,6	3,7	–	–	–
Gebühren und Ähnliches	26,0	26,4	27,0	4,7	4,9	5,1	–	–	–
Veräußerung von Vermögen <sup>4</sup>	18,0	15,1	13,3	9,1	6,8	5,0	0,1	0,1	0,1
Sonstige Einnahmen	55,6	44,9	48,9	19,6	11,5	15,0	10,2	7,2	7,2
<b>Ausgaben</b>	<b>602,2</b>	<b>603,8</b>	<b>614,0</b>	<b>281,5</b>	<b>284,4</b>	<b>288,0</b>	<b>12,3</b>	<b>12,0</b>	<b>11,6</b>
Personalausgaben	170,8	169,3	170,0	26,4	26,2	26,1	7,1	7,0	6,9
Laufender Sachaufwand	70,2	71,2	72,4	17,7	17,8	18,2	0,1	0,1	0,1
Zinsausgaben	64,1	65,0	66,5	37,4	38,0	39,0	1,0	1,0	1,0
darunter an Gebietskörperschaften	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Laufende Übertragungen	229,0	236,5	243,5	175,9	180,0	182,9	1,3	1,1	1,0
Gebietskörperschaften	–	–	–	30,4	30,3	28,8	0,4	0,5	0,5
Länderfinanzausgleich	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Sondervermögen	–	–	–	5,5	5,4	5,5	–	–	–
Sozialversicherungen	90,3	92,6	96,6	89,8	92,0	96,0	–	–	–
Soziale Leistungen	75,9	77,0	76,8	32,7	32,0	30,5	–	–	–
Unternehmen	40,8	44,5	47,1	13,5	16,5	18,2	0,7	0,6	0,5
Ausland	3,4	3,3	3,4	3,1	3,0	3,1	–	–	–
Soziale Einrichtungen	14,9	15,4	15,7	0,8	0,8	0,8	–	–	–
Sonstige	3,7	3,7	3,9	–	–	–	–	–	–
Sachinvestitionen	32,1	31,2	31,4	7,2	6,7	6,4	–	–	–
Vermögensübertragungen	20,9	20,4	20,3	12,6	12,4	12,4	0,8	0,5	0,4
Gebietskörperschaften	–	–	–	5,6	5,5	5,6	0,5	0,5	0,4
Sondervermögen	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Ausland	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	–	–	–
Sonstige	18,7	18,2	18,1	4,8	4,7	4,6	0,3	0,3	0,3
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	15,1	10,2	9,9	4,0	3,3	3,0	2,1	2,0	1,9
darunter an Gebietskörperschaften	–	–	–	0,1	0,1	0,1	–	–	–
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>–53,8</b>	<b>–44,9</b>	<b>–22,5</b>	<b>–31,5</b>	<b>–34,1</b>	<b>–18,2</b>	<b>4,0</b>	<b>1,2</b>	<b>1,6</b>
<b>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</b>									
<b>Einnahmen</b>	<b>4,3</b>	<b>1,9</b>	<b>5,8</b>	<b>6,0</b>	<b>0,1</b>	<b>7,8</b>	<b>–6,3</b>	<b>–19,0</b>	<b>0,0</b>
Steuern und Ähnliches	1,6	5,5	6,5	1,3	3,8	8,0	100,0	0,0	0,0
<b>Ausgaben</b>	<b>1,6</b>	<b>0,3</b>	<b>1,7</b>	<b>2,9</b>	<b>1,0</b>	<b>1,3</b>	<b>–20,6</b>	<b>–2,4</b>	<b>–3,3</b>
Personalausgaben	–0,6	–0,9	0,4	–1,5	–0,8	–0,4	–1,4	–1,4	–1,4
Laufender Sachaufwand	3,2	1,4	1,7	4,7	0,6	2,2	0,0	0,0	0,0
Zinsausgaben	–0,9	1,4	2,3	3,0	1,6	2,6	–65,5	0,0	0,0
Laufende Übertragungen	2,9	3,3	3,0	2,9	2,3	1,6	–18,8	–15,4	–9,1
Gebietskörperschaften	–	–	–	5,2	–0,3	–4,9	–55,6	25,0	0,0
Sozialversicherungen	–0,3	2,5	4,3	–0,3	2,4	4,3	–	–	–
Soziale Leistungen	10,6	1,4	–0,3	28,7	–2,1	–4,7	–	–	–
Unternehmen	–2,2	9,1	5,8	–10,6	22,2	10,3	0,0	–14,3	–16,7
Sachinvestitionen	–4,2	–2,8	0,6	4,3	–6,9	–4,5	–	–	–
Vermögensübertragungen	–3,7	–2,4	–0,5	–2,3	–1,6	–0,0	–27,3	–37,5	–20,0
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	46,6	–32,5	–2,9	37,9	–17,5	–9,1	–16,0	–4,8	–5,0

noch Tabelle 2

**Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften<sup>1</sup>**

	Länder <sup>2</sup>						Gemeinden					
	Westdeutschland <sup>3</sup>			Ostdeutschland			Westdeutschland			Ostdeutschland		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
	Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung	
<b>In Mrd. Euro</b>												
<b>Einnahmen</b>	<b>193,1</b>	<b>199,9</b>	<b>208,6</b>	<b>48,3</b>	<b>49,7</b>	<b>50,6</b>	<b>125,2</b>	<b>131,1</b>	<b>133,9</b>	<b>25,9</b>	<b>26,8</b>	<b>27,4</b>
Steuern und Ähnliches	142,7	152,2	161,3	22,5	23,8	25,0	49,1	53,7	55,0	5,2	5,7	6,0
Zahlungen von Gebietskörperschaften	24,5	24,4	23,6	17,2	17,1	16,5	36,9	38,0	39,1	15,0	15,4	15,6
Zahlungen von Sondervermögen	–	–	–	1,1	1,1	1,0	–	–	–	–	–	–
Länderfinanzausgleich	3,7	3,8	3,8	3,0	3,1	3,2	–	–	–	–	–	–
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	6,5	4,0	4,1	0,4	0,4	0,5	7,5	7,6	7,7	1,3	1,3	1,3
Gebühren und Ähnliches	4,8	4,9	5,0	0,6	0,6	0,7	13,9	14,0	14,1	2,0	2,0	2,1
Veräußerung von Vermögen <sup>4</sup>	2,9	2,5	2,5	0,2	0,2	0,2	5,2	5,0	5,0	0,5	0,5	0,5
Sonstige Einnahmen	8,0	8,1	8,3	3,3	3,4	3,5	12,6	12,8	13,0	1,9	1,9	1,9
<b>Ausgaben</b>	<b>214,2</b>	<b>211,9</b>	<b>215,4</b>	<b>51,4</b>	<b>51,7</b>	<b>52,1</b>	<b>128,0</b>	<b>130,5</b>	<b>133,2</b>	<b>25,2</b>	<b>25,4</b>	<b>25,7</b>
Personalausgaben	83,6	82,1	82,5	12,8	12,7	12,7	34,0	34,5	35,1	6,9	6,8	6,7
Laufender Sachaufwand	19,0	19,2	19,5	3,1	3,2	3,3	25,6	26,1	26,5	4,7	4,8	4,8
Zinsausgaben	17,5	18,0	18,6	3,4	3,4	3,5	4,0	4,0	3,9	0,8	0,8	0,7
darunter an Gebietskörperschaften	0,1	0,1	0,1	–	–	–	0,1	0,1	0,1	–	–	–
Laufende Übertragungen	70,1	72,8	75,0	21,8	22,7	23,2	46,0	47,4	48,7	8,2	8,5	8,8
Gebietskörperschaften	31,9	33,4	34,5	14,9	15,4	15,7	3,9	3,9	3,9	0,1	0,1	0,1
Länderfinanzausgleich	6,7	6,9	7,0	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Sondervermögen	0,1	0,1	0,1	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Sozialversicherungen	0,3	0,3	0,3	0,0	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2	–	–	–
Soziale Leistungen	6,5	6,7	6,8	1,2	1,3	1,3	29,7	31,0	32,0	5,8	6,0	6,2
Unternehmen	17,2	17,8	18,5	4,3	4,4	4,5	3,9	4,0	4,1	1,2	1,2	1,3
Ausland	0,3	0,3	0,3	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Soziale Einrichtungen	6,0	6,2	6,4	0,9	1,0	1,0	6,2	6,3	6,4	1,0	1,1	1,1
Sonstige	1,1	1,1	1,1	0,5	0,5	0,6	2,0	2,0	2,1	0,1	0,1	0,1
Sachinvestitionen	4,5	4,3	4,3	1,8	1,6	1,5	14,7	14,8	15,3	3,9	3,8	3,9
Vermögensübertragungen	13,1	12,7	12,6	7,7	7,5	7,3	2,0	2,0	2,0	0,6	0,6	0,7
Gebietskörperschaften	5,8	5,7	5,6	3,6	3,5	3,4	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1
Sondervermögen	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Ausland	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Sonstige	7,3	7,0	7,0	4,1	4,0	3,9	1,7	1,7	1,7	0,5	0,5	0,6
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	6,4	2,8	2,9	0,8	0,6	0,6	1,7	1,7	1,7	0,1	0,1	0,1
darunter an Gebietskörperschaften	0,3	0,2	0,2	–	–	–	–	–	–	–	–	–
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>–21,1</b>	<b>–12,0</b>	<b>–6,8</b>	<b>–3,1</b>	<b>–2,0</b>	<b>–1,5</b>	<b>–2,8</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>1,4</b>	<b>1,7</b>
<b>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</b>												
<b>Einnahmen</b>	<b>1,9</b>	<b>3,5</b>	<b>4,4</b>	<b>0,6</b>	<b>2,9</b>	<b>1,8</b>	<b>4,0</b>	<b>4,7</b>	<b>2,1</b>	<b>4,4</b>	<b>3,5</b>	<b>2,2</b>
Steuern und Ähnliches	1,1	6,7	6,0	–3,8	5,8	5,0	5,4	9,4	2,4	13,0	9,6	5,3
<b>Ausgaben</b>	<b>1,8</b>	<b>–1,1</b>	<b>1,7</b>	<b>–0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>	<b>3,1</b>	<b>2,0</b>	<b>2,1</b>	<b>1,2</b>	<b>0,8</b>	<b>1,2</b>
Personalausgaben	–0,2	–1,8	0,5	–5,9	–0,8	0,0	2,1	1,5	1,7	–4,2	–1,4	–1,5
Laufender Sachaufwand	1,1	1,1	1,6	3,3	3,2	3,1	4,5	2,0	1,5	0,0	2,1	0,0
Zinsausgaben	0,6	2,9	3,3	0,0	0,0	2,9	0,0	0,0	–2,5	14,3	0,0	–12,5
Laufende Übertragungen	0,9	3,9	3,0	5,8	4,1	2,2	6,0	3,0	2,7	17,1	3,7	3,5
Gebietskörperschaften	11,9	4,7	3,3	12,9	3,4	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sozialversicherungen	0,0	0,0	0,0	–	–	0,0	50,0	–33,3	0,0	–	–	–
Soziale Leistungen	–30,9	3,1	1,5	–36,8	8,3	0,0	8,8	4,4	3,2	26,1	3,4	3,3
Unternehmen	1,8	3,5	3,9	7,5	2,3	2,3	2,6	2,6	2,5	0,0	0,0	8,3
Sachinvestitionen	–4,3	–4,4	0,0	–10,0	–11,1	–6,3	–3,9	0,7	3,4	–13,3	–2,6	2,6
Vermögensübertragungen	–3,0	–3,1	–0,8	–11,5	–2,6	–2,7	–4,8	0,0	0,0	–14,3	0,0	16,7
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	128,6	–56,2	3,6	100,0	–25,0	0,0	6,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

<sup>1</sup> In Abgrenzung der Finanzstatistik, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.<sup>2</sup> 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 Mineralölsteuer im Zuge der Regionalisierung des Personennahverkehrs werden als Zuweisungen des Bundes an die Länder gebucht.<sup>3</sup> Einschließlich Berlin.<sup>4</sup> Sachvermögen und Beteiligungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Schätzung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Tabelle 3

**Defizite von Bund, Ländern und Gemeinden in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Finanzstatistik**

In Mrd. Euro

	2001	2002	2003	2004	2005	2006 <sup>1</sup>	2007 <sup>1</sup>
Bund <sup>2</sup>							
Finanzstatistik	-16,0	-23,8	-29,3	-37,9	-27,5	-32,9	-16,6
VGR	-27,5	-36,0	-39,7	-52,2	-47,7	-43,0	-30,0
Länder							
Finanzstatistik	-26,8	-31,2	-31,7	-24,7	-24,2	-14,0	-8,3
VGR	-27,3	-30,6	-32,7	-26,8	-20,4	-14,5	-8,5
Gemeinden							
Finanzstatistik	-4,0	-4,7	-8,5	-3,9	-2,1	2,0	2,4
VGR	-1,1	-5,0	-6,9	-2,1	-1,0	2,5	2,5
Gebietskörperschaften insgesamt							
Finanzstatistik	-46,8	-59,7	-69,5	-66,5	-53,8	-44,9	-22,5
VGR	-55,8	-72,7	-78,6	-81,1	-69,2	-55,0	-36,0

<sup>1</sup> Schätzung des DIW Berlin.<sup>2</sup> Einschließlich Sondervermögen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Leistungen, Einstiegsgeld). Der Zuwachs im nächsten Jahr resultiert aus Zahlungen des Bundes in die Postunterstützungskasse (1,3 Mrd. Euro). Hingegen werden geringere Beträge für das Wohngeld, das Erziehungsgeld und auch für die Versorgung von Kriegsoptionen geleistet, weil die Zahl der Anspruchsberechtigten weiter zurückgeht. Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld II steigen dagegen weiterhin kräftig; sie dürften in diesem Jahr den Ansatz im Bundeshaushaltsplan deutlich überschreiten, weil die Zahl der Anspruchsberechtigten höher ist als unterstellt. Auch bei den Gemeinden ist hier ein merklicher Zuwachs wahrscheinlich.

Die Sachinvestitionen der Gebietskörperschaften werden abermals zurückgehen. Zum einen ist diese Entwicklung der Sparpolitik auf allen Haushaltsebenen geschuldet, zum anderen spielt auch hier der Ausgliederungseffekt eine Rolle. Im nächsten Jahr dürfte es jedoch endlich zu einer Trendwende kommen, da sich die Finanzlage der Gemeinden infolge der hohen Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer merklich verbessert hat. Allerdings werden der Bund und auch die Länder ihre Investitionsausgaben voraussichtlich kürzen. Die Investitionszuschüsse werden sich ebenfalls rückläufig entwickeln.

In den vergangenen Jahren hat sich die starke Neuverschuldung der Gebietskörperschaften nur zum Teil in steigenden Zinsausgaben niedergeschlagen, weil bei der Refinanzierung der Altschulden aufgrund der niedrigen Zinssätze erhebliche Einsparungen erzielt werden konnten. Zwar werden auch im Prognosezeitraum noch höher verzinsliche Altkredite durch niedriger verzinsliche Kredite abgelöst, doch ebbt dieser Effekt ab. Bei tendenziell steigenden Zinssätzen wird mit einem moderaten Zuwachs der Zinsausgaben um

1,5 bzw. 2,3 % gerechnet. Gebremst wird der Anstieg durch die stark rückläufigen Defizite.

### Entwicklung nach Haushaltsebenen

Im Prognosezeitraum werden die Finanzierungsdefizite von Bund, Ländern und Gemeinden spürbar zurückgehen. Die Fehlbeträge dürften eine Größenordnung von 45 Mrd. Euro in diesem und 23 Mrd. Euro im nächsten Jahr erreichen (2005: 54 Mrd. Euro). In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung errechnen sich für die Gebietskörperschaften 55 bzw. 36 Mrd. Euro (Tabelle 3); die Sozialversicherungen dürften in diesem Jahr einen leichten Überschuss erzielen und 2007 ausgeglichen abschließen. Die gesamtstaatlichen Defizitquoten werden 2,3 bzw. 1,5 % betragen, während der Schuldenstand in der Abgrenzung des Maastricht-Vertrags sich auf 68,4 bzw. 67,3 % belaufen wird (Tabelle 4).<sup>13</sup>

In den Vorjahren waren die Haushaltsdefizite des Bundes stets höher als geplant, weil die wirtschaftliche Entwicklung zu optimistisch eingeschätzt wurde und die Steuereinnahmen hinter den Erwartungen zurückblieben. Hingegen dürfte in diesem Jahr das Ist-Ergebnis unter dem Planansatz liegen: Nach der hier vorgelegten Schätzung ist ein Defizit von 32,9 Mrd. Euro zu erwarten, im Haushalt sind 38,4 Mrd. Euro vorgesehen. Dennoch wird die vom Grundgesetz vorgegebene Kreditobergrenze über-

<sup>13</sup> In der VGR bleiben Privatisierungserlöse ebenso wie Darlehen ausgeklammert; zudem werden die Transaktionen zum Zeitpunkt der Produktionswirksamkeit und nicht – wie in der Haushaltsrechnung – zum Zeitpunkt der Kassenwirksamkeit gebucht. Zum Staatssektor zählen auch die Träger der Sozialversicherungen.



Tabelle 4

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

In Mrd. Euro

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Ist					Schätzung	
Kreditmarktschulden nach der Finanzstatistik	1 204,3	1 253,6	1 326,1	1 395,6	1 447,3	1 490,0	1 511,5
+ Schulden der Sozialversicherung	2,3	3,0	5,3	4,2	2,7	2,0	2,0
+ Platzhaltergeschäfte (Verkäufe von Aktien an die KfW)	9,1	9,1	14,2	12,0	16,9	17,0	17,0
+ Bundes-Pensions-Service für Post und Telekom	–	–	–	–	8,0	16,0	16,0
+ Münzumsatz	7,2	4,2	5,0	5,5	5,9	6,3	6,8
+ Differenz zwischen nominalem und abgezinstem Wert der unverzinslichen Schatzanweisungen und Finanzierungsschätze	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
+ Kassenverstärkungskredite	19,6	24,2	32,1	35,5	42,3	44,5	46,0
– Schulden der Gebietskörperschaften bei der Sozialversicherung	0,4	0,3	0,6	0,8	0,9	0,9	0,9
– Versorgungsrücklagen	1,1	1,5	2,0	2,2	3,0	3,0	3,0
+ Sonstige Korrekturen	0,1	0,3	0,6	0,8	1,2	1,2	1,2
= Schuldenstand nach dem Maastricht-Vertrag	1 241,5	1 293,0	1 381,0	1 451,0	1 520,7	1 573,5	1 597,0
Schuldenstand in % des BIP	58,7	60,3	63,8	65,5	67,7	68,4	67,3

Quellen: Statistisches Bundesamt; Schätzungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

schritten, da sich die Investitionsausgaben lediglich auf 22,4 Mrd. Euro summieren. Im kommenden Jahr wird sich das Defizit des Bundes nahezu halbieren und nur noch 16,6 Mrd. Euro betragen. Einem mäßigen Ausgabenanstieg (1,3 %) steht eine starke Zunahme der Einnahmen (7,8 %) gegenüber. Neben dem starken Plus aus den Steuererhöhungen kann der Bund zusätzliche Einnahmen aus der Rückzahlung russischer Verbindlichkeiten verbuchen.

Die *Sondervermögen des Bundes* dürften 2006 und 2007 geringe Überschüsse erzielen. Der Schuldenabbau beim Erblastentilgungsfonds wird kaum vorkommen, da der Bund die vergleichsweise geringe Gewinnabführung der Bundesbank wohl vollständig zur Konsolidierung seines Haushalts einsetzen wird. Im Haushalt sind jeweils 3 Mrd. Euro veranschlagt. Nur wenn die tatsächliche Gewinnabführung den Planansatz übersteigt, wird die Differenz dem Erblastentilgungsfonds zur Zahlung seiner Zins- und Tilgungsverpflichtungen zugewiesen.

Nach der hier vorgelegten Schätzung sind die Finanzierungsdefizite der *Länderhaushalte* stark rückläufig, und zwar in West- wie in Ostdeutschland. In diesem Jahr werden sie 14,0 Mrd. Euro betragen, für das nächste Jahr werden 8,3 Mrd. Euro prognostiziert; 2005 waren es noch gut 24 Mrd. Euro. Der Rückgang bei den Ausgaben in diesem Jahr erklärt sich durch den Sondereffekt im Vorjahr, als einige Länder von ihren Landesbanken Rückzahlungen erhielten, diese Mittel aber den Banken wieder als Beteiligung zuführten. Ohne diesen Effekt errechnet sich ein geringfügiger Ausgabenanstieg. Die schwache Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst und auch der Personalarückgang schlagen in den verwaltungsintensiven Länderhaushalten

überdurchschnittlich zu Buche. Im kommenden Jahr dürften die Ausgaben um 1,5 % zunehmen. Auf der Einnahmenseite ergeben sich Einbußen bei den Zuweisungen des Bundes, da dieser seine Mittel zur Finanzierung des Regionalverkehrs kürzt. Die Länder profitieren nicht im gleichen Umfang wie der Bund von der Erhöhung der Mehrwertsteuer, so dass der Anstieg ihrer Steuereinnahmen im nächsten Jahr mit knapp 6 % niedriger ausfällt als die des Bundes.<sup>14</sup>

Für die Summe der *Gemeindehaushalte* werden Überschüsse prognostiziert, in diesem Jahr 2,0 Mrd. Euro und im nächsten Jahr 2,4 Mrd. Euro. Dabei werden die ostdeutschen Gemeinden (pro Kopf gerechnet) höhere Überschüsse erzielen als die westdeutschen. Im Jahr 2005 betrug das kommunale Defizit noch 2,1 Mrd. Euro, die ostdeutschen Gemeinden wiesen bereits damals einen Überschuss auf. In erster Linie ist die stark verbesserte Finanzlage der Kommunen auf die starke Steigerung des Gewerbesteueraufkommens zurückzuführen. Die Umstellung der Sozialhilfe auf das Arbeitslosengeld II hat die kommunalen Haushalte per Saldo wohl entlastet: Zwar sind die Ausgaben für Sozialleistungen 2005 kräftig, um 3,6 Mrd. Euro, gestiegen, doch haben sich die Einnahmen infolge des Mitfinanzierungsanteils des Bundes und der Länder noch stärker erhöht. Zur Verbesserung der kommunalen Finanzlage trägt nicht nur die Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens bei; über den kommunalen Finanzausgleich sind die Gemeinden auch an den einkommensabhängigen Steuereinnahmen und dem Umsatzsteueranteil der Länder (bzw.

<sup>14</sup> Der Unterschied resultiert auch daraus, dass die Einnahmen aus der Erhöhung der Versicherungsteuer ausschließlich dem Bund zufließen.

den Mitteln aus dem Länderfinanzausgleich) beteiligt. Somit profitieren sie auch von der geplanten Mehrwertsteuererhöhung im nächsten Jahr. Für die Ausgaben wird ein jährlicher Zuwachs von jeweils 2 % prognostiziert, wobei unterstellt wird, dass die Gemeinden wieder etwas mehr investieren.

### Finanzpolitische Überlegungen

Als Folge der konjunkturellen Erholung und der Sparpolitik der öffentlichen Hand ist ein spürbarer Abbau der Finanzierungsdefizite zu erwarten. Wieder einmal zeigt sich – nun mit umgekehrten Vorzeichen –, dass die öffentlichen Finanzen in hohem Maße Reflex der gesamtwirtschaftlichen Situation sind. Dieser Tatbestand wird von den politischen Entscheidungsträgern immer wieder negiert. Während in der konjunkturellen Talfahrt oder Stagnation die Defizite gleichsam automatisch in die Höhe schießen, bilden sie sich im Aufschwung ebenso „quasi-automatisch“ zurück, vorausgesetzt, dass die Ausgaben nicht übermäßig ausgeweitet werden. Da die frühe Erholungsphase von einer starken Umverteilung zugunsten der Gewinneinkommen geprägt ist, resultieren die derzeitigen Steuermehreinnahmen vor allem aus den gewinnabhängigen Steuern. Wichtig für die weitere wirtschaftliche Entwicklung und die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wird sein, ob die Gewinne von den Unternehmen investiert werden und damit die Grundlagen für einen sich selbst tragenden Aufschwung gelegt werden. Ist dies der Fall, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass am Ende des Finanzplanungszeitraums die öffentlichen Haushalte nahezu ausgeglichen sind.

Um so mehr stellt sich die Frage, ob der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wirklich gedient wird, wenn ein großer Teil der Einnahmen aus der Mehrwertsteuererhöhung zur Verringerung der aktuellen Fehlbeträge verwendet wird. Das DIW Berlin

und die anderen Institute haben immer wieder darauf hingewiesen, dass dies die wirtschaftliche Entwicklung dämpft und so auch negative Rückwirkungen auf die Steuereinnahmen hat – eine erneute Verlangsamung des Konsolidierungsprozesses würde damit in Kauf genommen. Sofern die Politik an der Mehrwertsteuererhöhung in einem Schritt festhält – eine gesamtwirtschaftlich mildere Option wäre eine schrittweise Erhöhung über einen längeren Zeitraum hinweg –, sollten die Mittel in einem weit größeren Umfang als bisher ins Auge gefasst zur Finanzierung von dringenden Reformmaßnahmen eingesetzt werden. Hierbei geht es insbesondere um den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur (Verkehr, Bildung, Wissenschaft) sowie um die verstärkte Finanzierung von versicherungsfremden Leistungen in den sozialen Sicherungssystemen (Gesundheit, Arbeitsmarktpolitik).

Im Falle der Arbeitsmarktpolitik kommt den politischen Entscheidungsträgern zugute, dass die zu erwartenden hohen Überschüsse in der Arbeitslosenversicherung äquivalenzgerecht zur Senkung der Beitragssätze verwendet werden könnten, die Mittel also unmittelbar an die Beitragszahler zurückgegeben werden; für diesen Zweck müssten dann keine Einnahmen aus der Mehrwertsteuererhöhung bereitgestellt werden. Zu Recht war in der Vergangenheit immer wieder kritisiert worden, dass die Beitragszahler über Gebühr zur Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Entscheidungen im Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung herangezogen werden.

Im Falle der Infrastruktur wird die verbesserte Finanzlage der Gemeinden nicht ausreichen, die notwendige Offensive zu starten, zumal in wichtigen Aufgabenfeldern wie Schulen und Hochschulen insbesondere die Länder gefordert sind. In dem Maße, in dem Einnahmen des Staates in den Wirtschaftskreislauf zurückfließen, verringert sich die Gefahr einer konjunkturellen Dämpfung.

## Nachrichten aus dem DIW Berlin

### Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik: DIW Berlin mit starkem Auftritt

Im September findet in Bayreuth die Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik (VfS) statt. Das Thema der Kerntagung lautet in diesem Jahr „Öffentliche Investitionen und Infrastrukturleistungen bei knappen Staatsfinanzen“. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des DIW Berlin präsentieren auf der Jahrestagung des VfS insgesamt 22 Beiträge. Dazu werden auf der Tagung 19 Paper vorgestellt, die auf Grundlage oder mit Hilfe von Daten der Längsschnittstudie Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) entstanden sind.

Der Verein für Socialpolitik ist mit etwa 3 200 Mitgliedern und 48 korporativen Mitgliedern die größte Vereinigung von Wirtschaftswissenschaftlern im deutschsprachigen Raum.

#### Beiträge des DIW Berlin auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik (VfS) vom 26. bis 29. September 2006

Klaus F. Zimmermann

**Legal Status at Entry, Economic Performance,  
and Self-Employment Proclivity: A Bi-National Study  
of Immigrants**

Georg Meran, Christian von Hirschhausen

**A Modified Yardstick Competition Mechanism**

Jörg Döpke, Jonas Dovern, Ulrich Fritsche, Jiri Slacalek

**The Dynamics of European Inflation Expectations**

Konstantin A. Kholodilin, Boriss Siliverstovs

**On the Forecasting Properties of the Alternative  
Leading Indicators for German GDP: Recent Evidence**

Franziska Holz

**A Strategic Model of European Natural Gas Supply  
(GASMOD) – How Dominant is Russia?**

Tilman Brück, Thushyanthan Baskaran

**Scale-Free Networks in International Trade**

Tilman Brück, Katleen van den Broeck

**Growth, Employment and Poverty in Mozambique**

Astrid Cullmann, Christian von Hirschhausen

**From Transition to Competition – Dynamic Efficiency  
Analysis of Polish Electricity Distribution Companies**

Frank Fossen, Viktor Steiner

**Income Taxes and Entrepreneurial Choice: Empirical  
Evidence from Germany**

Marco Caliendo, A.S. Kritikos

**Is Entrepreneurial Success Predictable? An Empirical  
Analysis of the Character-Based Approach**

Stefan Bach, Peter Haan, Onno Hoffmeister,  
Viktor Steiner

**Increasing the Value-Added Tax to Re-Finance  
a Reduction of Social Security Contributions?**

**A Behavioral Microsimulation Analysis for Germany**

Katharina Wrohlich

**An Evaluation of Child Care Policy Reforms in Germany**

W. Härdle, Rouslan A. Moro, Dorothea Schäfer

**Estimating Probabilities of Default with Support  
Vector Machines**

Bernd Götzig, Martin Gornig, Axel Werwatz

**Wage Differentiation in East Germany –  
Non-Parametric Analysis of the Wage Spread  
between Firms**

Dorothea Schäfer, Oleksandr Talavera

**Small-Scale Business Survival and Inheritance:  
Evidence from Germany**

Andreas Stephan, Zhentang Zhang

**Cost Structure, Market Structure and Outsourcing**

Pio Baake, Ulrich Kamecke

**New Networks, Competition and Regulation**

Roman Inderst, Christian Wey

**How Strong Buyers Spur Upstream Innovation**

Wilhelm Althammer, Susanne Dröge

**Ecological Labelling in North-South Trade**

Elke Holst, Mechthild Schrooten

**Migration and Money – What determines Remittances?  
Evidence from Germany**

Thomas Siedler

**The Impact of Parental Unemployment on Right-Wing  
Extremism: Evidence from Germany**

Arne Uhlenhorff, Marcon Csillag, Hilmar Schneider,  
Zhong Zhao

**The Impact of Labor Market Reform on the  
Effectiveness of Training Programs in Germany**

[www.diw.de/deutsch/dasinstitut/info/2006/20060606\\_participants\\_vfs.html](http://www.diw.de/deutsch/dasinstitut/info/2006/20060606_participants_vfs.html)

## Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Patricia Alvarez-Plata, Tilman Brück

### External Debt in Post-Conflict Countries

In the development literature, there exists no systematic study of external borrowing in post-conflict countries. We address this gap by analyzing statistical and case study evidence from three African countries. We find that many war-affected countries face rising debt arrears and deteriorating relations with creditors. Rebuilding trust between lenders and borrowers is hence a crucial but often slow process. Furthermore, donors to war-affected African countries have been slow to grant exceptional debt relief based odious debt or on financial requirements. Debt relief for post-conflict reconstruction should embrace a more forward-looking and more generous conditionality.

#### Discussion Paper No. 613

August 2006

Nick Netzer, Florian Scheuer

### Competitive Screening in Insurance Markets with Endogenous Labor Supply

We examine equilibria in competitive insurance markets when individuals take unobservable labor supply decisions. Precautionary labor motives introduce countervailing incentives in the insurance market, and equilibria with positive profits can occur even in the standard case in which individuals exogenously differ in risk only. We then extend the model to allow for both privately known risks and labor productivities. This endogenously introduces two-dimensional heterogeneity in the insurance market since precautionary labor effects lead to differences in income and hence risk aversion. Under these circumstances, separating and pooling equilibria exist, which generally differ from those with exogenous two-dimensional heterogeneity considered by the existing literature. Notably, in contrast to standard screening models, profits may be increasing with insurance coverage, and the correlation between risk and coverage can be zero or negative in equilibrium, a phenomenon frequently observed in empirical studies.

#### Discussion Paper No. 614

August 2006

#### Impressum

DIW Berlin  
Königin-Luise-Str. 5  
14195 Berlin

#### Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)  
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)  
Dr. Tilman Brück  
Dörte Höppner  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Dr. Bernhard Seidel  
Prof. Dr. Viktor Steiner  
Prof. Dr. Alfred Steinherr  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Prof. Dr. Axel Werwatz, Ph. D.  
Prof. Dr. Christian Wey

#### Redaktion

Kurt Geppert  
Dr. Elke Holst  
Manfred Schmidt  
Dr. Mechthild Schrooten

#### Pressestelle

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

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 7477649  
Offenburg  
leserservice@diw.de  
Tel. 01805 – 198888, 12 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

#### Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

#### Satz

eScriptum, Berlin

#### Druck

Walter Grützmacher GmbH & Co. KG, Berlin