

■ Öffentliche Finanzen^{*)}

■ Staatlicher Gesamthaushalt

*2013 Staats-
haushalt etwa
ausgeglichen*

Der deutsche Staatshaushalt hat das vergangene Jahr mit einem kleinen Überschuss von 0,1% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) abgeschlossen, und auch für das laufende Jahr ist mit einem etwa ausgeglichenen Haushalt zu rechnen. Die 2012 noch spürbar positive Konjunkturkomponente dürfte sich aufgrund der im Gesamtjahr zu verzeichnenden konjunkturellen Verlangsamung abbauen.¹⁾ Der um konjunkturelle Einflüsse bereinigte Finanzierungssaldo dürfte sich leicht verbessern und der strukturelle Saldo in etwa ausgeglichen sein. Zwar belasten finanzpolitische Maßnahmen, wie insbesondere die Senkung des Rentenbeitragssatzes, die staatlichen Haushalte in der Summe. Etwas stärker wirken aber entlastende Faktoren, wie unter anderem die weiter moderate Entwicklung der Sozialausgaben und der Rückgang der Zinsausgaben.

*Schuldenquote
hoch, aber
rückläufig*

Für die noch immer hohe Schuldenquote (Ende 2012: 81,0%) ist im laufenden Jahr ein deutlicher Rückgang zu erwarten. Neben dem nominalen BIP-Wachstum im Nenner trägt der fortgesetzte Portfolioabbau bei den staatlichen Bad Banks wesentlich dazu bei. Die bei den Gebietskörperschaften teils noch bestehenden Defizite sowie die EWU-Stabilisierungsmaßnahmen bremsen den Abbau der (Brutto-)Schuldenquote hingegen. Zum Ende des ersten Halbjahres 2013 belief sich die Schuldenquote auf 79,8%.

*Einnahmen- und
Ausgabenquote
kaum verändert*

Für die Einnahmenquote zeichnet sich im laufenden Jahr keine wesentliche Änderung ab. Zwar wurden die Sozialbeitragssätze zu Jahresbeginn per saldo deutlich gesenkt. Allerdings erhöhen der Fiscal drag²⁾ sowie die weiterhin aufkommensergiebige Struktur des BIP-Wachstums die Quote in ähnlichem Umfang. Die Ausgaben könnten etwas schneller wachsen als das im Jahresdurchschnitt konjunkturbedingt verhaltene nominale BIP-Wachstum. Gebremst

wird der Anstieg der Ausgabenquote aber dadurch, dass die Rentenausgaben auch in diesem Jahr nur moderat zunehmen und die Zinsausgaben weiter leicht fallen dürften.

Ohne neue Maßnahmen sind auch für das kommende Jahr keine größeren Haushaltsbewegungen sowie ein fortgesetzter Rückgang der Schuldenquote angelegt. Derzeit zeichnen sich keine wesentlichen konjunkturellen Einflüsse auf die Staatshaushalte ab. Bei den Zinsausgaben hält die Entlastung durch eine sinkende durchschnittliche Verzinsung und Schuldenquote aus heutiger Sicht an. Bezogen auf den um konjunkturelle Einflüsse bereinigten Primärsaldo könnten sich die be- und entlastenden Faktoren, wie etwa die weitere regelgebundene Absenkung des Rentenbeitragssatzes oder der Fiscal drag, annähernd die Waage halten.³⁾

*Ohne neue
Maßnahmen
2014 ebenfalls
wenig Änderung
angelegt*

Mittelfristig könnte sich die strukturelle Haushaltssituation weiter moderat verbessern, und damit könnten etwas höhere strukturelle Überschüsse erwirtschaftet werden, unter anderem, wenn Entlastungen durch eine sinkende Schuldenquote und günstige Finanzierungsbedingungen auf die Haushalte durchwirken können und nicht durch einen expansiveren Haushalts-

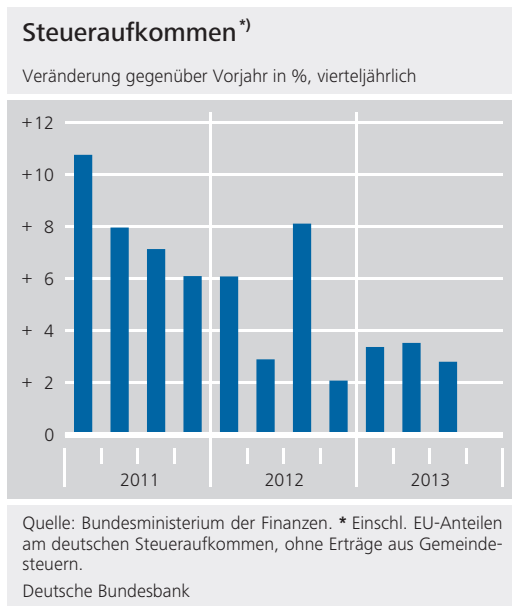
*Spürbare
strukturelle
Überschüsse
empfehlenswert*

* Der Analyse im Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ liegen die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und die Maastricht-Kennzahlen zugrunde. Anschließend wird über die Haushalte der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungszweige auf Basis der finanzstatistischen (prinzipiell haushaltmäßigen) Abgrenzung berichtet.

1 Hier wird das disaggregierte ESZB-Verfahren zur Konjunkturbereinigung herangezogen, vgl.: Deutsche Bundesbank, Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005, Monatsbericht, März 2006, S. 63 ff. Die Konjunktüreinflüsse werden dabei anhand der relevanten Haushaltsbezugsgrößen ermittelt, also insbesondere unter Einbeziehung der Entwicklung von Löhnen, Arbeitsmarkt und privatem Konsum.

2 Der Begriff umfasst hier (positiv) die Aufkommenswirkung der Einkommensteuerprogression und (negativ) den Effekt der weitgehenden Preisunabhängigkeit der speziellen Verbrauchsteuern.

3 Diese Darstellung basiert auf der Annahme, dass sich die Schuldenkrise in der EWU nicht wieder zuspitzt.



kurs aufgehoben werden. Die hohe Schuldenquote ließe sich damit vergleichsweise zügig zurückführen, wodurch sich die absehbaren Belastungen durch den demographischen Wandel besser bewältigen ließen. Auch mit Blick auf die nationalen Haushaltsregeln empfiehlt es sich, die aktuell ausgesprochen günstigen Rahmenbedingungen für die öffentlichen Haushalte in Deutschland konsequent zu nutzen, um die noch bestehenden Defizite bei den Gebietskörperschaften abzubauen. Insbesondere die Verschuldungsobergrenzen hatten sich in der Vergangenheit als ineffektiv erwiesen und sind mit der Reform 2009 aus gutem Grund geschärft worden. In dem reformierten Rahmen empfiehlt es sich für den Bund und die Länder, in der Regel deutliche Sicherheitsabstände zu den Obergrenzen einzuplanen. So können kurzfristige und prozyklische Anpassungserfordernisse bei Neueinschätzungen der Haushaltsslage möglichst weitgehend vermieden werden. Mit Blick auf vergangene Entwicklungen scheint vor diesem Hintergrund ein struktureller Überschuss von etwa 1% des BIP für Bund und Länder zusammen genommen nicht übertrieben. Auch erscheint es ratsam, die aus heutiger Sicht für die meisten Gebietskörperschaften sehr langen Fristen bis zum Inkrafttreten der (endgültigen) Grenzen der Schuldenbremse (ab 2016 für den Bund bzw. 2020 für die Länder) nicht auszureizen.

Insgesamt sollten in den Haushaltsüberschüssen, die sich in den von hoher Unsicherheit geprägten Mittelfristprojektionen zum Teil abzeichnen, keine Spielräume für nicht gegenfinanzierte Haushaltsbelastungen gesehen werden. Vielmehr wäre es wünschenswert, den Fokus auf Strukturverbesserungen zu richten, wenn etwa Bildung oder Infrastruktur gestärkt oder das Steuer- und Transfersystem verändert werden sollen.

Unter hoher Unsicherheit vorhergesagte Überschüsse nicht als Haushaltsspielräume zu sehen

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Das Steueraufkommen⁴⁾ stieg im dritten Quartal gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um knapp 3% (siehe oben stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 63). Der Zuwachs im dritten Quartal war über Lohn-, Verbrauch- und gewinnabhängige Steuern breit angelegt. Die Lohnsteuer schlug dabei – allerdings allein aufgrund der Stagnation beim vom Aufkommen abgesetzten Kindergeld – mit 4% noch etwas überdurchschnittlich zu Buche. Das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern legte um knapp 3% zu. Bei der veranlagten Einkommensteuer sind weiterhin dynamische Aufkommenszuwächse zu verzeichnen. Der starke Rückgang bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag und der starke Anstieg der Körperschaftsteuer hängen mit Sonderfaktoren im Vorjahr zusammen. Die Einnahmen aus den verbrauchsabhängigen Steuern wuchsen mit 2% unterproportional.

Weiter solider Anstieg der Steuereinnahmen im dritten Quartal

Im Gesamtjahr wird gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung ein Zuwachs der Steuereinnahmen (inkl. Gemeindesteuern) um 3½% erwartet. Der Anstieg reflektiert vor allem die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und in

Aufkommensanstieg im Gesamtjahr reflektiert vor allem wirtschaftliche Rahmenbedingungen

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

Steueraufkommen									
Steuerart	1. bis 3. Vierteljahr				Schätzung für 2013 ^{1) 2)}	3. Vierteljahr			
	2012		2013			2012		2013	
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %
Steuereinnahmen insgesamt ²⁾	403,4	416,4	+ 13,0	+ 3,2	+ 3,4	135,2	139,0	+ 3,8	+ 2,8
darunter:									
Lohnsteuer	106,8	113,3	+ 6,5	+ 6,1	+ 5,9	36,6	38,0	+ 1,4	+ 3,9
Gewinnabhängige Steuern ³⁾	64,4	67,8	+ 3,4	+ 5,2	+ 5,9	18,3	18,8	+ 0,5	+ 2,9
davon:									
Veranlagte									
Einkommensteuer	27,3	31,6	+ 4,3	+ 15,7	+ 12,0	8,9	9,8	+ 0,9	+ 10,6
Körperschaftsteuer	13,0	14,8	+ 1,8	+ 13,5	+ 17,2	2,5	3,3	+ 0,8	+ 30,7
Kapitalertragsteuer ⁴⁾	24,1	21,4	- 2,7	- 11,2	- 9,0	6,9	5,7	- 1,2	- 17,4
Steuern vom Umsatz ⁵⁾	144,7	146,3	+ 1,6	+ 1,1	+ 1,4	49,1	50,0	+ 0,9	+ 1,8
Energiesteuer	24,1	24,2	+ 0,1	+ 0,5	+ 0,2	10,0	10,1	+ 0,1	+ 0,9
Tabaksteuer	9,5	9,5	+ 0,0	+ 0,4	- 1,4	3,6	3,9	+ 0,2	+ 6,9

1 Laut offizieller Steuerschätzung vom November 2013. 2 Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern. 3 Arbeitnehmererstattungen, Eigenheim- und Investitionszulage vom Aufkommen abgesetzt. 4 Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. 5 Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer.
 Deutsche Bundesbank

geringem Maße auch den Fiscal drag.⁵⁾ Die finanziellen Wirkungen verschiedener Rechtsänderungen gleichen sich in der Summe annähernd aus. Einerseits kommt es zu Ausfällen vor allem durch den etwas höheren Einkommensteuer-Grundfreibetrag und den sukzessiven Übergang zur nachgelagerten Rentenbesteuerung. Andererseits ergeben insbesondere das Auslaufen der (vom Kassenaufkommen abgesetzten) Eigenheim- und Investitionszulage sowie Grunderwerb- und Tabaksteuererhöhungen Mehreinnahmen.

Für 2014 wird mit einem Zuwachs von gut 3% gerechnet. Zwar beschleunigt sich das Wachstum der makroökonomischen Steuerbezugsgrößen spürbar. Allerdings dämpft insbesondere die Erwartung, dass aufgrund von Gerichtsurteilen Steuerzahlungen zu erstatten sein werden, die prognostizierte Entwicklung.⁶⁾ Außerdem überwiegen Ausfälle durch bereits verabschiedete Steuerrechtsänderungen im kommenden Jahr etwas merklicher. Für die Fol-

gejahre bis 2018 wird ein Einnahmestieg um jahresdurchschnittlich 3½% prognostiziert. Die Entwicklung wird dabei im Wesentlichen durch die Wachstumsannahmen bestimmt, und auch der Fiscal drag erhöht das Aufkommen merklich. Die wegfallenden Sonderfaktoren aus den Gerichtsurteilen gleichen den leicht dämpfenden Einfluss von Rechtsänderungen zum Teil aus. Die Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) erhöht sich bis zum Ende des Prognosezeitraums auf 23,0% (2012: 22,5%). Per saldo lässt sich der Anstieg weitgehend durch den Fiscal drag erklären (½ Prozentpunkt oder 16 Mrd €).

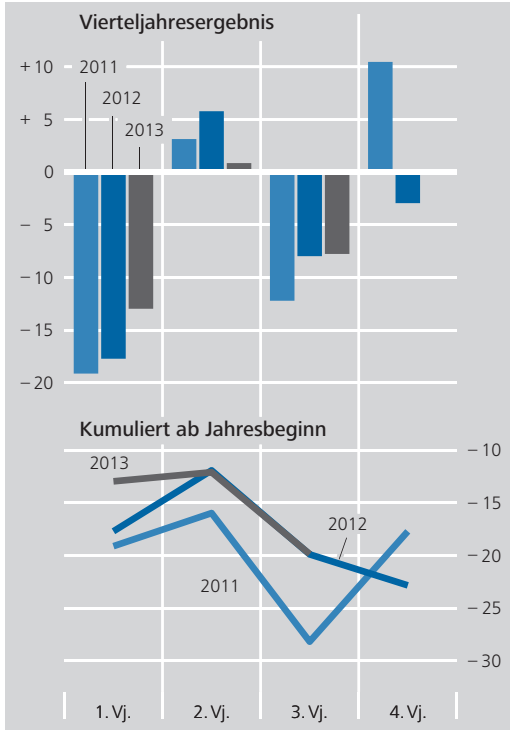
⁵ Die Schätzung basiert auf der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung. Danach wird für 2013 ein Anstieg des BIP um real + 0,5% bzw. nominal + 2,6% erwartet (Mai: + 0,5% bzw. + 2,2%). Für 2014 liegen die entsprechenden Raten bei + 1,7% bzw. + 3,3% (kaum verändert zum Mai). In der mittleren Frist wird wie bisher mit einem nominalen Wachstum von rd. 3% jährlich gerechnet.

⁶ Vor allem EuGH-Urteil vom 20. Oktober 2011 zur Besteuerung von Streubesitzdividenden (Rechtssache C-284/09).

Ähnliche
 Zuwächse für
 Folgejahre
 erwartet

Finanzierungssalden des Bundes

Mrd €



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Bundesministeriums der Finanzen.
 Deutsche Bundesbank

Einnahmenserwartungen spürbar angehoben

Im Vergleich zur Prognose vom Mai 2013 wurden die Aufkommenserwartungen spürbar angehoben. Hintergrund ist vor allem die günstigere unterjährige Entwicklung, die zum Teil als Basiseffekt auch in die Folgejahre fortgeschrieben wurde. Ab 2014 tragen außerdem die etwas günstigeren gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten zu den Korrekturen bei. Eine Rolle spielt darüber hinaus, dass die ersten Ausfälle im Zusammenhang mit den angesprochenen Gerichtsurteilen nun nicht mehr für das laufende Jahr erwartet werden, sondern dass nun für 2014 und 2015 mit Rückzahlungen gerechnet wird. Bereinigt um die Finanzwirkungen zwischenzeitlicher Rechtsänderungen und die Korrekturen hinsichtlich der Gerichtsurteile wurden die Einnahmenseinsätze für 2013 um 4 Mrd €, für 2014 um 2½ Mrd € und für die Jahre 2015 bis 2017 um 2 Mrd € bis 2½ Mrd € angehoben.

Bundeshaushalt

Der Bundeshaushalt verbuchte im dritten Quartal ein Defizit, das mit fast 8 Mrd € nur marginal niedriger ausfiel als vor Jahresfrist. Die Einnahmen stiegen mit ½% (½ Mrd €) im Gleichklang mit dem Steueraufkommen, wobei allerdings die davon abgesetzten Abführungen an den EU-Haushalt erneut um 1½ Mrd € kräftig zunahm. Die Ausgaben stagnierten annähernd. Zwar gingen die Zahlungen an Sozialversicherungen insbesondere durch die Kürzung beim Gesundheitsfonds ebenso um fast 1 Mrd € zurück wie die Zuweisungen an die Länder. Dem gegenüber standen aber insbesondere von Disagio-Belastungen getriebene höhere Zinsausgaben und offenbar der Transfer an Griechenland⁷⁾ von jeweils gut ½ Mrd € sowie etwas höhere Zahlungen an private Haushalte, nicht zuletzt für das Arbeitslosengeld II. Zuführungen an den neuen Fonds zum Ausgleich von Schäden der Flut im Frühjahr 2013 erfolgten indes noch nicht.

Nahezu unverändertes Defizit im dritten Quartal

Für das Gesamtjahr sieht der Nachtragshaushalt vom Sommer ein Defizit von 25½ Mrd € vor. Gegenüber den Ansätzen, die mit Ausnahme der Zuführung an den Fluthilfefonds dem ursprünglichen Haushaltsplan entsprechen, gibt es Belastungen durch die Ende 2012 vereinbarte Griechenlandhilfe sowie aus der geringeren Bundesbank-Gewinnausschüttung. Darüber hinaus könnten auch die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld II etwas höher als veranschlagt ausfallen. Nach der Steuerschätzung vom November wird für den Bundeshaushalt 2013 zwar nun ein spürbar höheres Aufkommen als im Frühjahr erwartet. Gegenüber dem Haushalt stehen aber Mindereinnahmen von ½ Mrd € zu Buche. Bei den Zinsausgaben könnte es hingegen zu Entlastungen kommen. Auch bei den Gewährleistungen zeichnen sich geringere Zahlungen gegenüber den budget-

Defizitansatz aus Nachtragshaushalt grundsätzlich erreichbar

⁷⁾ Die Eurogruppe hatte im November 2012 u. a. vereinbart, Griechenland die erwarteten rechnerischen Gewinne der jeweiligen nationalen Notenbanken aus den im Rahmen des SMP erworbenen griechischen Staatsanleihen unabhängig von tatsächlichen Ausschüttungen zu übertragen.

tierten Werten ab. Alles in allem könnte der Haushaltsansatz für das Defizit aus heutiger Sicht eingehalten werden. Allerdings besteht insbesondere bei den Privatisierungserlösen ein Gestaltungsspielraum, der Prognosen im Hinblick auf den Haushaltsabschluss erschwert.

Strukturelles Defizit voraussichtlich rückläufig

Im Nachtragshaushalt 2013 ist die für die Schuldenbremse maßgebliche strukturelle Nettokreditaufnahme nach Abzug der Nettoausgaben für finanzielle Transaktionen von 5 Mrd € und rechnerischer konjunktureller Lasten von 6 ½ Mrd €⁸⁾ auf 13 ½ Mrd € beziffert. Die vom BMF auf 33 Mrd € taxierte Obergrenze wurde damit weiter deutlich unterschritten.⁹⁾ Dabei war die Zuführung an den Fluthilfefonds als strukturelle Belastung noch eingerechnet, wohingegen zuletzt vom BMF angekündigt wurde, bei der Ermittlung des strukturellen Defizits eine konsolidierte Betrachtung des Fonds mit dem Bundeshaushalt vorzunehmen.¹⁰⁾ Somit würden die Finanzbeziehungen zwischen den beiden Einheiten – sachgerecht – konsolidiert, und allein die Abflüsse aus dem Fonds wirken dann auf das strukturelle Defizit. Damit fällt dieses gegenüber dem Ansatz im Nachtragshaushalt 2013 deutlich geringer aus, in den Folgejahren führen die Auszahlungen des Fonds aber zu höheren Defiziten. Gegenüber dem Vorjahr zeichnet sich so beim strukturellen Defizit mit einer durchgehend aktuellen Konjunkturbereinigung eine Verbesserung ab.¹¹⁾ Hierzu hat maßgeblich die für den Haushalt 2013 neu beschlossene Kürzung der Nettozuweisungen an Sozialversicherungen von 5 Mrd € beigetragen.

Überschüsse im bisherigen Finanzplan bis 2017 bei weiter großer Unsicherheit

Für 2014 ist von der künftigen Bundesregierung ein neuer Entwurf für den Bundeshaushalt vorzulegen. Der Ende Juni von der alten Regierung verabschiedete Entwurf sah mit 6 ½ Mrd € eine deutlich niedrigere Nettokreditaufnahme als im Nachtragshaushalt 2013 vor. Dafür waren vor allem entfallende temporäre Belastungen ausschlaggebend (2013: Fluthilfefondsdotierung von 8 Mrd € und um 4 ½ Mrd € höhere ESM-Kapitaleinlagen). Auf der Einnahmenseite standen dem Wachstum des Steueraufkommens

um 8 Mrd € niedrigere Ansätze für Privatisierungserlöse gegenüber (– 4 Mrd €). In struktureller Betrachtung wurde ein Überschuss von 2 Mrd € ausgewiesen. Der Finanzplan sieht für den weiteren Verlauf trotz eines spürbaren Wiederanstiegs der Zinsausgaben eine stetige Verbesserung auf 9 Mrd € im Endjahr 2017 vor. Konkrete Haushaltsrisiken sind dabei insbesondere hinsichtlich der ab 2015 unterstellten Einnahmen aus einer Finanztransaktionsteuer sowie der (offenbar unter Ausblendung von Besoldungsanpassungen) geplanten Rückführung der Verteidigungsausgaben zu konstatieren. Darüber hinaus besteht weiter große Unsicherheit über den Fortgang der Schuldenkrise im Euro-Raum, nicht zuletzt mit Blick auf Gewährleistungen für Hilfskredite und Rückwirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.

Angesichts der günstigen Rahmenbedingungen bei gleichzeitig hoher Unsicherheit war die Planung vom Sommer keinesfalls ambitioniert. Vielmehr ist es letztlich sehr ratsam, einen deutlichen Sicherheitsabstand zu den streng gefassten Verfassungsgrenzen für die strukturelle Neuverschuldung in den Planungen vorzusehen. Auch wäre es im Vorfeld der absehbaren demographischen Belastungen wünschenswert, wenn die hohen Bundesschulden durch

Günstige Finanzlage bietet keinen Spielraum für zusätzliche Haushaltsbelastungen

⁸ Mit der Revision der gesamtwirtschaftlichen Annahmen in der Herbstprojektion der Bundesregierung reduziert sich der Wert um 2 Mrd € auf 4 ½ Mrd €.

⁹ Im Kontrollkonto werden positive und negative Abweichungen der (freilich mit einem vereinfachten Verfahren ermittelten) strukturellen Defizite von der regulären Obergrenze bei Haushaltsabschluss aufaddiert. Mit der abschließenden Nachberechnung für 2012 vom September steht dort nunmehr ein positiver kumulierter Saldo von 56 Mrd € zu Buche. Mit einer Gesetzesänderung wurde zuletzt geregelt, das bis Ende 2015 aufgelaufene Guthaben aus der Übergangszeit zu streichen. Dies verhindert, dass im weiteren Verlauf ein eigentlich nicht intendierter Schuldenzuwachs durch Rückgriffe auf diese unter besonderen Umständen aufgelaufenen Guthaben gedeckt werden kann.

¹⁰ Vgl. zu einer diesbezüglichen Empfehlung auch: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, August 2013, S. 73.

¹¹ Gemäß der dabei zugrunde gelegten für beide Jahre aktualisierten Einschätzung der Bundesbank unter Berücksichtigung der Wachstumsstruktur ist die Konjunkturkomponente 2013 gegenüber 2012 (anders als beim Bundesverfahren für die Schuldenbremse) etwas ungünstiger. Vgl. zur Vorgehensweise: Deutsche Bundesbank, Zur Berechnung struktureller Defizite im Bundeshaushalt – technische Anmerkungen, Monatsbericht, August 2012, S. 66 f.

merkliche Überschüsse zurückgeführt würden. Insgesamt ist es nach den bisherigen Erfahrungen mit teilweise ausgeprägten Abwärtsrevisionen von Planungen nicht empfehlenswert, die in den Finanzplan des Bundes eingestellten Überschüsse als Spielraum für neue Haushaltsbelastungen zu interpretieren. Bevor etwa Mehrausgaben zum Ausbau oder zur Erhaltung der Infrastruktur sowie zur Verbesserung der Bildung und Kinderbetreuung beschlossen werden, wäre es wichtig, bestehende Effizienzreserven zu heben. Sofern darüber hinausgehend Ausgabenerhöhungen für notwendig erachtet werden, erscheint aus den genannten Gründen eine Gegenfinanzierung angezeigt.

Extrahaushalte des Bundes mit geringerem Überschuss im dritten Quartal

Die Extrahaushalte des Bundes (ohne die Bad Bank FMSW, für die noch keine Angaben vorliegen) wiesen im dritten Quartal einen Überschuss von ½ Mrd € aus, nach 1½ Mrd € vor Jahresfrist. Das Plus gründete im Wesentlichen auf der Versorgungsrücklage und dem Restrukturierungsfonds, auch wenn die Einnahmen aus der Bankenabgabe mit knapp ½ Mrd € nur etwa halb so hoch ausfielen wie im Vorjahr. Beim Fluthilfefonds kam es bis Ende September lediglich zu geringen Abflüssen. Im Gesamtjahr dürfte der Einnahmenüberschuss der Extrahaushalte (ohne FMSW und Verlustausgleiche an diese) den Vorjahreswert von 2½ Mrd € deutlich übertreffen. Grund ist die geplante haushaltmäßige Vorfinanzierung der Fluthilfemittel durch den Bund, die insbesondere eine Belastung von 1½ Mrd € im Frühjahr aus der ersten Tilgung einer inflationsindexierten Bundesobligation überkompensiert.

Länderhaushalte¹²⁾

Nur leichter Defizitrückgang im dritten Quartal

Die Verbesserung des Finanzierungssaldos der Länderkernhaushalte setzte sich im dritten Quartal nur noch verhalten fort. Das Defizit ging gegenüber dem Vorjahr lediglich leicht um ½ Mrd € auf 1 Mrd € zurück. Die Einnahmen legten um 2½% (2 Mrd €) zu. Das Steueraufkommen wuchs dabei zwar um 5% (2½ Mrd €), doch sanken etwa die Einnahmen aus Vermö-

gensverwertung deutlich (- ½ Mrd €). Der Ausgabenzuwachs blieb mit gut 1½% (1½ Mrd €) etwas niedriger. Die Personalausgaben stiegen nach der Tarifierungsanpassung zu Jahresbeginn mit teils verzögerter und gedämpfter Übertragung auf Beamte und Versorgungsempfänger spürbar (+ 4% bzw. 1 Mrd €). Auch der laufende Sachaufwand (+ 4½% bzw. ½ Mrd €) und die Zuweisungen legten deutlich zu (+ 6% bzw. 1 Mrd €) – nicht zuletzt wegen höherer Zahlungen an die Gemeinden (darunter auch durchgeleitete Bundesmittel für die Grundsicherung im Alter und für den Ausbau der Kindertagesbetreuung). Nach einer (einmaligen) Kapitalrückzahlung Nordrhein-Westfalens an den SoFFin (1 Mrd €) im vergangenen Jahr waren die Investitionsausgaben dagegen deutlich rückläufig, und auch der starke Rückgang bei den Zinsausgaben setzte sich fort.

Angesichts der bislang insgesamt um 3½ Mrd € besseren Entwicklung dürfte das Defizit auch im Gesamtjahr unter dem Vorjahresergebnis von 5½ Mrd € liegen. Damit werden die Planungen (13 Mrd €) deutlich unterschritten, die allerdings zum Teil auf alten Annahmen zur Steuerentwicklung basieren. Gemäß der jüngsten Steuerschätzung sind 2013 noch einmal erhebliche Steuererhöhungen für die Länder zu erwarten (+ 2½ Mrd € gegenüber der Mai-Schätzung), und auch für die folgenden Jahre wurde das Aufkommen etwas nach oben revidiert. Insgesamt dürften damit zumindest in diesem Jahr die deutlichen Zuwächse beim Personal, dem Sachaufwand und insbesondere an die positive Steuerentwicklung gekoppelten Schlüsselzuweisungen an die Kommunen spürbar überkompensiert werden.

Defizit im Gesamtjahr voraussichtlich unter Vorjahresniveau

Nach dem positiven Ausgang der Volksbefragung in Bayern haben nunmehr sieben Länder Schuldenbremsen in ihre Verfassungen aufgenommen, die aber mit Ausnahme Sachsens erst 2020 vollständig in Kraft treten. Einige andere

¹² Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im zweiten Quartal 2013 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Oktober kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

Zügige und konsequente Umsetzung der Schuldenbremse sowie grundlegende Reform der föderalen Finanzbeziehungen

Länder haben ähnliche Vorgaben zwar in ihren Landeshaushaltsordnungen eingeführt. Wie bereits aus Einzelfällen ersichtlich, können diese aber im Gegensatz zu verfassungsrechtlichen Vorgaben leicht wieder geändert werden und sind somit im Allgemeinen weniger effektiv. In Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland stehen Neuregelungen noch immer aus. Neben einer zügigen und gleichzeitig konsequenten Umsetzung der Schuldenbremse durch die einzelnen Länder scheint es sehr ratsam, die spätestens 2020 in Kraft zu setzende Reform der föderalen Finanzbeziehungen zeitnah und umfassend in Angriff zu nehmen. Im Zuge der anstehenden Neuregelung des Länderfinanzausgleichs und des Auslaufens der Hilfen zum Aufbau Ost ist letztlich eine Entscheidung erforderlich, bis zu welchem Umfang Finanzkraftdifferenzen zwischen Ländern auch angesichts regionaler Preisunterschiede hinnehmbar sind. Fehlanreize im finanzkraftorientierten Finanzausgleich könnten durch eine geringere Abschöpfung zusätzlicher Steuereinnahmen und durch eine Verlagerung der Steuerverwaltung auf den Bund gemildert werden. Zudem könnte eine Stärkung der Steuerautonomie der einzelnen Länder (Zu- oder Abschlagsrechte etwa bei der Einkommensteuer) erwogen werden. So würden bei signifikanten Unterschieden hinsichtlich der Vorbelastungen etwa durch Zinsausgaben und sonst fortbestehenden Finanzkraftunterschieden die sichere Einhaltung der strengen Schuldenbremse ermöglicht und zugleich Handlungsspielräume im Falle unterschiedlicher Ausgabenpräferenzen erhalten werden.

■ Sozialversicherungen¹³⁾

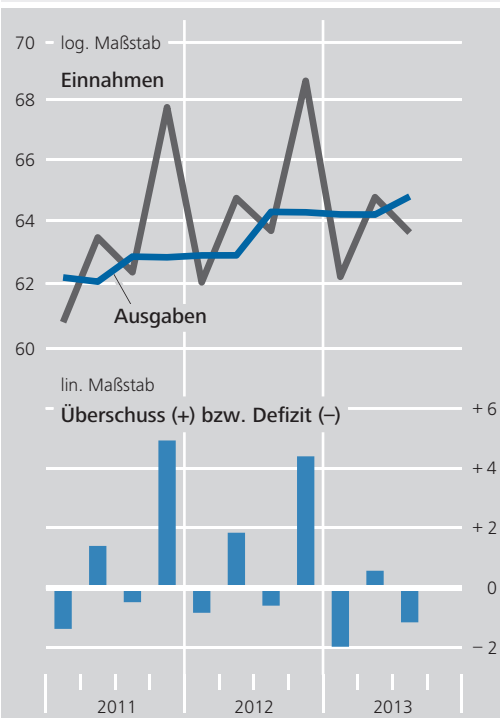
Rentenversicherung

Einnahmenverluste durch Beitragssatzsenkung, ...

In der gesetzlichen Rentenversicherung ergab sich für das dritte Quartal 2013 ein Defizit von gut 1 Mrd €, das damit um ½ Mrd € höher ausfiel als vor einem Jahr. Die Einnahmen veränderten sich kaum gegenüber ihrem Vorjahreswert. Bedingt durch die Senkung des Bei-

Finanzen der Deutschen Rentenversicherung

Mrd €, vierteljährlich



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund.
 Deutsche Bundesbank

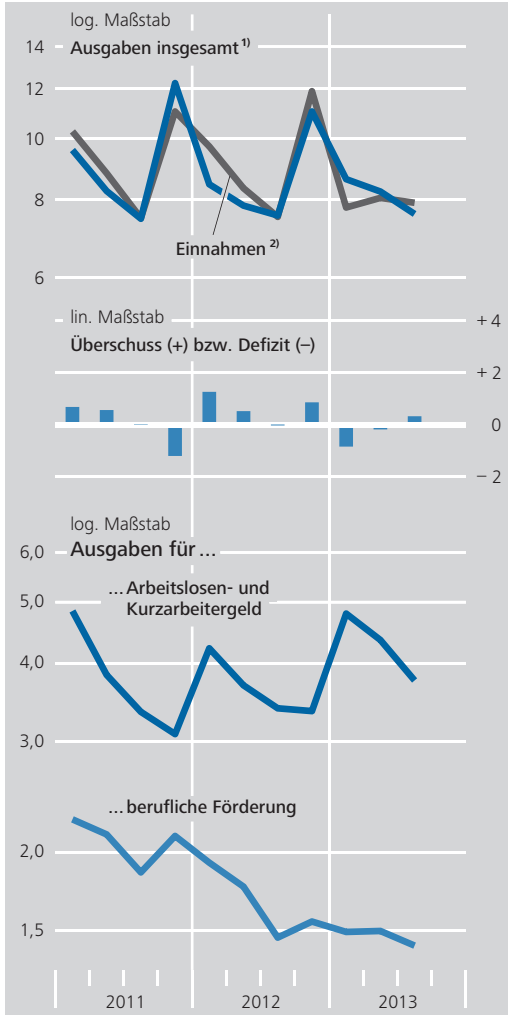
tragssatzes von 19,6% auf 18,9% gingen die Pflichtbeiträge der Beschäftigten leicht zurück. Bei unverändertem Beitragssatz wären sie hingegen mit 3 ½% kräftig gestiegen. Die Beiträge für Bezieher von Arbeitslosengeld I stiegen zwar auch unbeeinträchtigt, allerdings deutlich langsamer als noch in den Vorquartalen. Gesunken sind auch die Bundeszuschüsse, da die Veränderung des Beitragssatzes für den größten Teil der Zuschüsse bei der Fortschreibung berücksichtigt wird. Der Ausgabenanstieg hat sich im dritten Quartal mit nur noch knapp 1% deutlich verlangsamt, weil die Rentenanpassung mit 0,25% in Westdeutschland (Ostdeutschland: + 3,29%) gering ausfiel. Hinzu kam, dass die Zahl der Renten aktuell zurückgeht. Neben der „demographischen Pause“ aufgrund der derzeit schwachen Rentenzugangsjahrgänge und der

... bei gedämpftem Ausgabenanstieg nach niedriger Anpassung

¹³⁾ Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung im zweiten Quartal 2013 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts September kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

Finanzen der Bundesagentur für Arbeit

Mrd €, vierteljährlich



Quelle: Bundesagentur für Arbeit. **1** Einschl. der Zuführungen an den Versorgungsfonds. **2** Ohne Liquiditätshilfen des Bundes.

Deutsche Bundesbank

allmählichen Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre dürfte hierzu auch beigetragen haben, dass seit 2012 Frauen nicht mehr ohne besonderen Grund vorgezogen mit Vollendung ihres 60. Lebensjahres (mit entsprechenden Abschlägen) in Rente gehen können.

*Ohne Leistungs-
ausweitungen
kräftige Beitrags-
satzsenkung
zum Abbau
übermäßiger
Rücklagen*

In den ersten drei Quartalen beläuft sich das kumulierte Defizit der gesetzlichen Rentenversicherung auf gut 2 1/2 Mrd €. Vor einem Jahr hatte sich noch ein Überschuss von knapp 1/2 Mrd € ergeben. Eine deutliche finanzielle Verschlechterung war geplant, um die Rücklagen wieder auf 1,5 Monatsausgaben zurückzuführen. Es zeichnet sich nunmehr aber ab,

dass die Rücklagen nicht zurückgehen werden. Vielmehr dürfte sich nach dem durch saisonübliche Sonderzahlungen besonders beitragsstarken letzten Vierteljahr sogar ein Überschuss einstellen. Damit besteht für das kommende Jahr erneut der gesetzliche Auftrag, die Rücklagen über eine nochmalige Senkung des Beitragssatzes auf ihre Obergrenze zurückzuführen. Ohne Leistungsausweitungen dürfte hierzu eine weitere Senkung um 0,6 Prozentpunkte erforderlich sein.

Da sich eine so niedrige, durch Sonderfaktoren beeinflusste Rentenanpassung in den kommenden Jahren kaum noch einmal wiederholen und die Rentenzahl wieder steigen wird, sind erhebliche Defizite in der gesetzlichen Rentenversicherung vorprogrammiert. Die Rücklagen werden beschleunigt abgeschmolzen, und sobald ein Unterschreiten von 0,2 Monatsausgaben droht, wird der Beitragssatz in der zweiten Hälfte des laufenden Jahrzehnts wieder angehoben werden müssen. Überdies verbessert die aktuell besonders günstige Finanzlage die langfristigen Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung kaum, weil die derzeit gute Beschäftigungssituation in den Vorausberechnungen bereits weitgehend unterstellt ist. Sie sollte daher auch nicht den Blick auf die künftig schwierigere Entwicklung der Rentenfinanzen verstellen. Zusätzliche dauerhafte Ausgabenverpflichtungen sind nicht ohne dauerhaft höhere Abgabenlasten zu finanzieren. So würde beispielsweise die zusätzliche Berücksichtigung eines Erziehungsjahres für Eltern von vor 1992 geborenen Kindern die jährlichen Ausgaben um etwa 6 1/2 Mrd € erhöhen, was einen um rund 1/2 Prozentpunkt höheren Beitragssatz über mehrere Jahrzehnte erforderlich machen würde.

Momentan entspannte Finanzlage eröffnet keine Spielräume für dauerhaft höhere Zahlungsverpflichtungen

Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) verzeichnete im dritten Quartal 2013 einen Überschuss von knapp 1/2 Mrd €. Die Verbesserung gegenüber dem leichten Defizit vor einem Jahr ist aller-

Ergebnisverbesserung im dritten Quartal durch Wegfall des Eingliederungsbeitrags überzeichnet

dingens dadurch überzeichnet, dass seinerzeit die BA noch eine Rate des Eingliederungsbeitrags in Höhe von knapp ½ Mrd € an den Bund überwiesen hatte. Die Einnahmen wuchsen insgesamt um fast 5 ½%, was zum einen auf die mit gut 3% weiterhin kräftig steigenden Beitragseingänge und zum anderen auf die beinahe vervierfachen Einnahmen aus der Insolvenzgeldumlage nach der spürbaren Anhebung des Umlagesatzes zurückzuführen ist. Bei dem Ausgabenanstieg von insgesamt nur ½% kompensierten sich der verminderte, aber immer noch sehr deutliche Anstieg der Arbeitslosengeldzahlungen (+10%) und der Wegfall der im letzten Jahr noch gezahlten Rate für den Eingliederungsbeitrag weitgehend. Bei den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gab es keine nennenswerten Einsparungen mehr. Hier scheint die Talsohle erreicht worden zu sein.

In den ersten neun Monaten beläuft sich das Defizit der BA auf gut ½ Mrd €. Vor einem Jahr hatte sich bis Ende September noch ein Überschuss von reichlich 1 ½ Mrd € ergeben. Bereinigt um die eingestellten Zahlungsströme zwischen der BA und dem Bund (Eingliederungsbeitrag und Bundeszuschuss) ergibt sich aus der finanziellen Verschlechterung um fast 2 ½ Mrd € allerdings eine Verbesserung um ½ Mrd €. Bei Fortschreibung der operativ günstigeren Entwicklung scheint, nach dem üblicherweise einnahmenstarken vierten Quartal, ein leichter Überschuss der BA im Gesamtjahr 2013 durchaus wahrscheinlich. Für das kommende Jahr zeichnet sich im Gefolge der erwarteten konjunkturellen Belebung eine weitere Entspannung der Finanzlage ab.

Für Gesamtjahr zeichnet sich Überschuss ab