

■ Öffentliche Finanzen^{*)}

■ Staatlicher Gesamthaushalt

*2013 Staats-
haushalt erneut
praktisch aus-
geglichen*

Im vergangenen Jahr hat der staatliche Gesamthaushalt erneut praktisch ausgeglichen abgeschlossen. Nach ersten vorläufigen Ergebnissen schlug der leichte Überschuss von + 0,1% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus dem Vorjahr in einen kleinen Fehlbetrag von – 0,1% des BIP um. Während die Konjunktur und temporäre Sonderfaktoren im Jahr 2012 per saldo noch positiv auf das Niveau des Finanzierungssaldos gewirkt hatten, spielten diese Einflüsse im abgelaufenen Jahr insgesamt keine Rolle mehr. Auch der strukturelle Finanzierungssaldo war in einem günstigen, durch niedrige Zinsen und eine niedrige strukturelle Arbeitslosigkeit gekennzeichneten Umfeld also in etwa ausgeglichen. Im Vergleich zum Vorjahr verbesserte er sich damit etwas. Die Einnahmen- und die Ausgabenquote lagen weitgehend unverändert bei 44³/₄% (vgl. für weitere Erläuterungen S. 72).

*Überschuss-
abbau bei
Sozialver-
sicherungen,
Defizit-
rückführung bei
Gebietskörper-
schaften*

Der Blick auf die staatlichen Ebenen lässt ein differenziertes Bild erkennen. So ging 2013 der zuvor hohe Überschuss der Sozialversicherungen um 0,5 Prozentpunkte auf + 0,2% des BIP deutlich zurück. Dabei spielten unter anderem die Senkung des Rentenbeitragssatzes, wieder schneller steigende Ausgaben im Gesundheitsbereich sowie (nach bisherigen Plänen teilweise nur vorübergehende) Lastenverschiebungen zugunsten des Bundeshaushalts eine Rolle. Die Gebietskörperschaften hatten dagegen 2012 in der Summe noch einen deutlich negativen Saldo aufgewiesen (– 0,6% des BIP), der sich im abgelaufenen Jahr spürbar auf – 0,3% des BIP verringerte. Hier schlugen sich insbesondere die angesprochenen Lastenverschiebungen zwischen Bund und Sozialversicherungen sowie die – angesichts der hohen Schulden durchaus bedeutsamen – günstigeren Refinanzierungskosten nieder.

Die Schuldenquote ist bis zum Ende des dritten Quartals 2013 auf 78,4% gesunken (Ende 2012: 81,0%). Ursächlich für den Rückgang ist neben dem Wachstum des nominalen BIP im Nenner der Quote vor allem der Portfolioabbau der staatlichen Bad Banks. Diese Faktoren überwiegen die schulden erhöhenden Effekte weiterer Leistungen im Rahmen der EWU-Hilfsmechanismen deutlich.

*Schuldenquote
rückläufig*

Für das laufende Jahr ist aus heutiger Sicht keine größere Änderung des Finanzierungssaldos zu erwarten. Nicht zuletzt konjunkturbedingt und durch Entlastungen beim Schuldendienst könnten sich die Staatsfinanzen leicht verbessern. Im Übrigen könnte sich an der strukturellen Lage weiterhin wenig ändern. Die Belastungen durch die geplanten Leistungsausweitungen der gesetzlichen Rentenversicherung werden im ersten Jahr noch vergleichsweise begrenzt sein, auch weil die Änderungen erst zur Jahresmitte 2014 in Kraft treten sollen. Außerdem sind nichtgegenfinanzierte Mehrausgaben unter anderem für staatliche Infrastrukturinvestitionen vorgesehen. Diese dürften nicht zuletzt aufgrund des nötigen Vorlaufs bei größeren Bauprojekten und der noch länger fehlenden Haushaltsermächtigung zunächst wohl relativ gering sein.

*2014 aus
heutiger Sicht
kaum Änderung
des Saldos
und ...*

Für die Schuldenquote ist damit auch im laufenden Jahr ein Rückgang angelegt. Bei einem etwa ausgeglichenen Staatshaushalt senkt das Wachstum des nominalen BIP im Nenner die Quote. Bei den Bad Banks ist aus heutiger Sicht eine Fortsetzung des Portfolioabbaus zu erwarten, und die Schuldeneffekte aus den gegenwärtig bereits beschlossenen Maßnahmen im Rahmen der EWU-Hilfsmechanismen sind im

*... Rückgang
der Schulden-
quote*

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

Zur strukturellen Entwicklung der Staatsfinanzen in Deutschland – Ergebnisse des disaggregierten Ansatzes für das Jahr 2013

In Deutschland hat der staatliche Gesamthaushalt 2013 ersten VGR-Angaben des Statistischen Bundesamtes zufolge wieder ein kleines Defizit verbucht. Es betrug danach 0,1% des Bruttoinlandsprodukts (BIP), nach einem leichten Überschuss im Vorjahr von 0,1% des BIP. Mit dem „disaggregierten Ansatz“ zur Analyse der Staatsfinanzen¹⁾ wird zum einen abgeschätzt, welcher Einfluss hierbei von konjunkturellen und speziellen temporären Effekten ausging. Zum anderen werden sonstige, hier als strukturell bezeichnete Veränderungen der Ausgaben- und Einnahmenquote und deren maßgebliche Einflussfaktoren abgebildet. Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse für 2013 vorgestellt.²⁾

Während der Konjunkturlauf auf den Finanzierungssaldo im Jahr 2012 noch positiv war, baute er sich im Gefolge der konjunkturellen Verlangsamung im Winterhalbjahr 2012/2013 ab und fiel im Jahresdurchschnitt 2013 neutral aus. Konjunkturbedingt verschlechterte sich dadurch der Finanzierungssaldo um 0,4 Prozentpunkte. Klar abgrenzbare temporäre Sondereffekte hatten dagegen einen leicht positiven Effekt (+ 0,1 Prozentpunkte). Dahinter steht der Wegfall der einmaligen Belastung durch die Vermögensstransfers im Rahmen der WestLB-Abwicklung aus dem Jahr 2012. Der um diese konjunkturellen und temporären Sondereffekte bereinigte strukturelle Finanzierungssaldo in Relation zum nominalen Trend-BIP verbesserte sich im Jahr 2013 leicht um 0,2 Prozentpunkte. Der strukturelle Finanzierungssaldo war damit in etwa ausgeglichen.

Die unbereinigte Einnahmenquote sank um 0,1 Prozentpunkte, während die strukturelle

Quote mit 0,2 Prozentpunkten etwas stärker zurückging. Maßgeblich für den Rückgang der strukturellen Quote waren Rechtsänderungen (– 0,2 Prozentpunkte) und hier vor allem die nochmalige Absenkung des Rentenbeitragssatzes. Die übrigen im disaggregierten Ansatz identifizierten Faktoren spielten im vergangenen Jahr keine wesentliche Rolle. In dem leichten Rückgang der nichtsteuerlichen Einnahmen schlägt sich insbesondere nieder, dass die Zinseinnahmen (ebenso wie die Zinsausgaben) der staatlichen Bad Banks im Zuge ihres Portfolioabbaus zurückgingen. Der Fiscal drag erhöhte die Quote wie üblich etwas (0,1 Prozentpunkte), während Strukturverschiebungen bei Verteilung und Verwendung des BIP mit Wirkung auf dessen „Aufkommensergiebigkeit“ oder sonstige Faktoren (Residuum) wie beispielsweise zeitliche Verzögerungen bei der Veranlagung insgesamt gesehen keine Rolle für die Veränderung des Saldos spielten.

Die unbereinigte Ausgabenquote stieg leicht um 0,1 Prozentpunkte, während die strukturelle Quote vor allem aufgrund des im Vergleich zum unbereinigten BIP stabileren Trend-BIP im Nenner spürbar zurückging (– 0,4 Prozentpunkte). Die Zinsausgabenquote war angesichts der vorteilhaften Finanzierungsbedingungen und zum Teil auch wegen des erwähnten Portfolioabbaus bei den Bad Banks weiter rückläufig

¹ Für eine Erläuterung des Ansatzes einschl. des im Eurosystem standardmäßig verwendeten Verfahrens zur Ermittlung der Konjunkturkomponente 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. 63–79.

² Die Ergebnisse können sich durch Revision der VGR-Ergebnisse oder der Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Perspektiven noch ändern.

Strukturelle Entwicklung ¹⁾

Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozentpunkten

Position	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unbereinigter Finanzierungssaldo ¹⁾	1,9	-0,3	-3,0	-1,1	3,3	0,9	-0,2
Konjunkturkomponente ¹⁾	0,5	0,3	-1,6	0,2	0,8	0,1	-0,4
Temporäre Effekte ¹⁾	0,0	-0,3	0,2	-1,0	1,2	-0,1	0,1
Finanzierungssaldo	1,4	-0,3	-1,5	-0,3	1,3	1,0	0,2
Zinsen	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	0,1	-0,2	-0,2
wegen Veränderung des Durchschnittszinses	0,1	-0,1	-0,3	-0,3	-0,1	-0,2	
wegen Veränderung des Schuldenstandes	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,0	
Primärsaldo	1,5	-0,4	-1,8	-0,4	1,3	0,8	-0,1
Einnahmen	0,8	0,3	-0,7	-0,4	1,0	0,1	-0,2
davon:							
Steuern und Sozialbeiträge	0,7	0,2	-0,9	-0,5	0,8	0,2	-0,1
Fiscal drag	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Abkopplung der Basis vom BIP	-0,2	0,2	-0,1	0,2	0,2	0,1	-0,1
Rechtsänderungen	0,7	-0,6	-0,3	-0,7	0,2	-0,1	-0,2
Residuum	0,2	0,6	-0,6	0,0	0,3	0,2	0,1
darunter: Gewinnabhängige Steuern ²⁾	0,2	0,5	-0,6	0,2	0,2	0,2	0,1
Nichtsteuerliche Einnahmen ³⁾	-0,1	0,0	0,2	-0,1	0,0	-0,1	-0,1
Primärausgaben	-0,7	0,7	1,0	0,0	-0,3	-0,8	-0,2
davon:							
Sozialausgaben ⁴⁾	-0,4	0,2	0,6	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2
Subventionen	-0,1	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Arbeitnehmerentgelte	-0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	-0,1
Vorleistungen	0,0	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
Bruttoanlageinvestitionen	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0
Sonstige Ausgaben ⁵⁾	-0,1	0,1	-0,1	0,1	0,0	-0,2	0,1
Nachrichtlich:							
Ausgaben für Alterssicherung ⁶⁾	-0,3	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,3
Gesundheitsausgaben ⁷⁾	0,1	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,1
Arbeitsmarktausgaben ⁸⁾	-0,2	0,1	0,1	-0,3	-0,3	-0,1	-0,1

* Der strukturelle Finanzierungssaldo ist definiert als unbereinigter Saldo, der um konjunkturelle Einflüsse und spezielle temporäre Effekte bereinigt und in Relation zum Trend-BIP gesetzt wird. Dargestellt wird hier die Veränderung dieser Relation im Vergleich zum Vorjahr. Verwendet wird ferner die Maastricht-Abgrenzung, d. h. inkl. Swaps und Forward Rate Agreements bei Zinsausgaben und Finanzierungssaldo. **1** Veränderung der Relation zum nominalen BIP im Vergleich zum Vorjahr. **2** Veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Kapitalertragsteuer. **3** Sonstige empfangene laufende Transfers, Verkäufe und empfangene Vermögenstransfers. **4** Einschl. sonstiger laufender Transfers an private Haushalte. **5** Sonstige geleistete laufende Transfers an Kapitalgesellschaften und die übrige Welt, Nettozugang sonstiger nichtfinanzieller Vermögensgüter und geleistete Vermögenstransfers. **6** Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung, für Beamtenpensionen sowie Leistungen von Postpensionskasse und Bundeseisenbahnvermögen. **7** Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung und Beihilfeszahlungen für Beamte. **8** Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit (ohne Aussteuerungsbetrag (2007) bzw. ohne Eingliederungsbeitrag (von 2008 bis 2012)) und des Bundes für Arbeitslosengeld II sowie für Eingliederungsmaßnahmen.

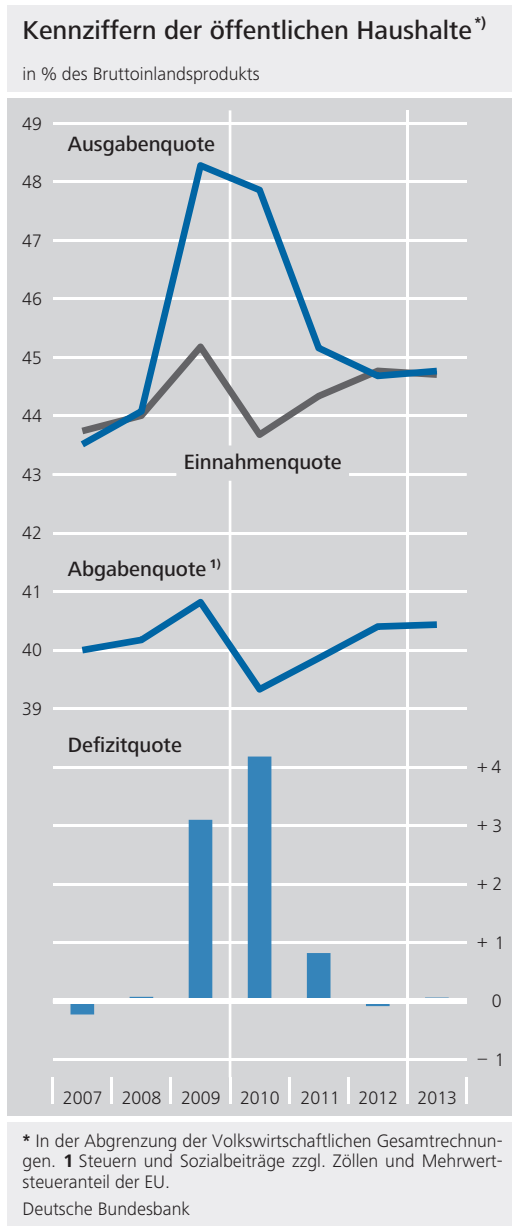
Deutsche Bundesbank

(-0,2 Prozentpunkte).³⁾ Die strukturelle Quote der Primärausgaben ging ebenfalls um 0,2 Prozentpunkte zurück. Dazu trug der weiter gedämpfte Anstieg der Rentenausgaben deutlich bei. Außerdem setzte sich die strukturelle Entlastung bei den Arbeitsmarktausgaben fort. Dagegen erhöhten die Gesundheitsausgaben die Quote ebenso wie die gestiegenen Zahlungen Deutschlands an den EU-Haushalt (in der oben stehenden Tabelle unter „Sonstige Ausgaben“ ausgewiesen).

annähernd ausgeglichen ab. Die Rückbildung des positiven Konjunkteinflusses aus dem Jahr 2012 überlagerte dabei die leichte strukturelle Verbesserung. Diese war darauf zurückzuführen, dass vor allem weiter gedämpft steigende Rentenausgaben und nochmals sinkende Zinsausgaben schwerer ins Gewicht fielen als Abgabensenkungen, insbesondere bei den Rentenversicherungsbeiträgen.

Zusammenfassend schlossen die Staatsfinanzen wie im Vorjahr sowohl in unbereinigter als auch in struktureller Betrachtung

3 Die Bestimmungsfaktoren der Veränderung der Zinsausgabenquote werden aufgrund der noch nicht vorliegenden Schuldenquote für das Jahr 2013 nicht ausgewiesen.



samt scheint ein zumindest ausgeglichener gesamtstaatlicher Haushalt mit den Regierungsplänen vereinbar, soweit eine tendenziell sparsame Ausgabenpolitik auf allen Ebenen betrieben wird und keine weiteren Belastungen hinzukommen.

Deutschland hat sich im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts eine strukturelle Defizitquote von maximal 0,5% als mittelfristiges Ziel für den staatlichen Gesamthaushalt gesetzt. Zur Umsetzung des Fiskalvertrages mit den europäischen Partnerländern wurde diese Obergrenze noch einmal explizit im nationalen Recht verankert.²⁾ Der Stabilitätsrat wurde beauftragt, deren Einhaltung zu überwachen, wobei er künftig von einem unabhängigen Beirat unterstützt werden wird.³⁾ Im Zusammenhang mit seiner neuen Aufgabe überprüft der Stabilitätsrat jeweils im Mai und Dezember, ob die Grenze für das laufende und die vier Folgejahre gewahrt wird. Außerdem empfiehlt er bedarfsweise geeignete Maßnahmen, um eine Überschreitung zu vermeiden. Im Dezember 2013 hat er diese neue Aufgabe erstmals wahrgenommen und – gestützt auf die Schätzung des Bundesfinanzministeriums – die Einhaltung der Obergrenze bescheinigt. Dieser Einschätzung ist auch aus heutiger Sicht

Stabilitätsrat überwacht Einhaltung der Obergrenze für strukturelles gesamtstaatliches Defizit

Vergleich zu den Vorjahren geringer. Mit einer Größenordnung von 75% wird der Referenzwert des Maastricht-Vertrages aber weiterhin deutlich überschritten werden.

Finanzpolitischer Kurs etwas gelockert

Das Bundesfinanzministerium hat Ende letzten Jahres für den Stabilitätsrat eine aktualisierte Prognose der kurz- und mittelfristigen Haushaltsentwicklung vorgelegt. Obwohl die Pläne der neuen Bundesregierung per saldo zu einer Belastung der öffentlichen Haushalte führen werden, wurde für die Jahre 2014 und 2015 weiterhin ein ausgeglichener gesamtstaatlicher Haushalt und danach bis 2017 ein Überschuss von ½% des BIP in Aussicht gestellt.¹⁾ Insgesamt

1 Für alle Planungsjahre wird ein struktureller Überschuss von ½% des BIP geschätzt. Zur Konjunkturbereinigung wird dabei das im Rahmen der EU-Haushaltsüberwachung verwendete Verfahren genutzt. Es liefert am aktuellen Rand einen spürbar negativen Konjunktüreinfluss auf das Niveau des Finanzierungssaldos, während dieser nach Schätzung der Bundesbank (vgl. auch die Übersicht auf S. 72 f.) insbesondere aufgrund der vergleichsweise stabilen Entwicklung der wesentlichen makroökonomischen Haushaltsbezugsgrößen eher neutral ist. Die gegenwärtige strukturelle Haushaltslage wird folglich mit dem Regierungs- bzw. EU-Verfahren, auch unter sonst gleichen Bedingungen, günstiger eingeschätzt als mit dem Bundesbank-Ansatz.
2 Die im Grundgesetz bereits angelegte grundlegende Verpflichtung auf die EU-Haushaltsziele wurde im Haushaltsgrundsätzegesetz ohne Übergangsfristen konkretisiert.
3 Vgl.: Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags vom 15. Juli 2013, und für grundsätzliche Überlegungen zur Ausgestaltung: Deutsche Bundesbank, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags (Bundestags-Drucksache 17/10976) einschl. der mitversandten Änderungsanträge aus dem Haushaltsausschuss vom 16. November 2012. In den neunköpfigen Beirat entsendet auch die Bundesbank ein Mitglied. Die erste Stellungnahme des Beirats soll im Mai vorgelegt und veröffentlicht werden.

zuzustimmen. Es wäre aber grundsätzlich nahe-
 liegend, deutlicher zu kommunizieren, welche
 Politikänderungen in die Überprüfung einbezo-
 gen sind.

*Verankerung
 von Über-
 schüssen in
 Mittelfrist-
 planungen
 weiter
 empfehlenswert*

Angesichts der hohen Schuldenquote in Deutsch-
 land und der mit dem demographischen Wan-
 del verbundenen Lasten ist es ratsam, die regu-
 läre Obergrenze von 0,5% für die strukturelle
 Defizitquote nicht auszuschöpfen. Vielmehr ist
 sehr zu empfehlen, in den Haushalts- und Mit-
 telfristplanungen auch weiterhin einen Haus-
 haltsüberschuss vorzusehen. Im Zusammen-
 hang mit den nationalen Haushaltsregeln wäre
 es darüber hinaus sinnvoll, die aktuell ausge-
 sprochen günstigen Rahmenbedingungen zu
 nutzen, um verbliebene strukturelle Defizite bei
 den Gebietskörperschaften zügig abzubauen
 und Sicherheitsabstände zu den langfristigen
 nationalen Obergrenzen zu erreichen. Indem
 im Normalfall Sicherheitsabstände eingeplant
 werden, lassen sich kurzfristige Korrekturen be-
 grenzen, die andernfalls bei einer Neueinschät-
 zung der Haushaltsslage in weniger günstigem
 Umfeld erforderlich werden könnten.

*Fokus auf
 Struktur-
 verbesserungen
 wäre zu
 begrüßen*

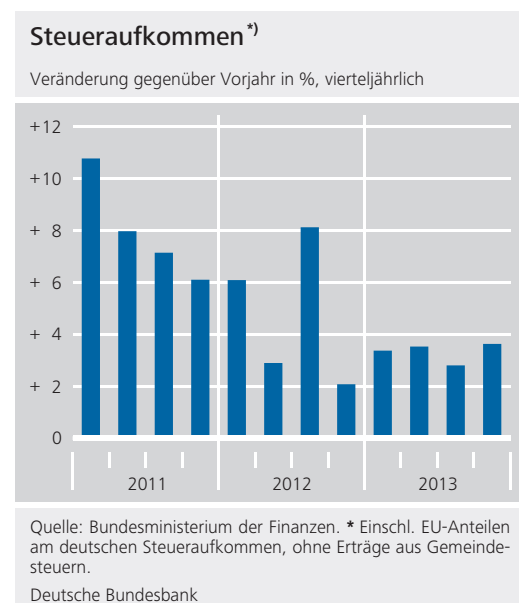
Vor diesem Hintergrund wäre es zielführend,
 wenn neue finanzpolitische Maßnahmen weit-
 gehend haushaltsneutral ausgestaltet und
 Strukturverbesserungen innerhalb der Haus-
 halte im Zentrum stehen würden. Die Stärkung
 der staatlichen Infrastrukturinvestitionen als
 Basis für ein nachhaltiges Wirtschaftswach-
 tum, die sich die Bundesregierung vorgenom-
 men hat, ist eine wichtige Aufgabe. Von Be-
 deutung ist hier neben einem Erhalt der not-
 wendigen Substanz weniger eine höhere Aus-
 gabenzielgröße, als die gezielte Beseitigung
 von Infrastruktur-Engpässen. Dies könnte durch
 Effizienzverbesserungen innerhalb der Inves-
 titionsbudgets, durch Umschichtungen im
 Haushalt oder durch Gebühren finanziert wer-
 den. Generell zu beachten ist in diesem Zusam-
 menhang, dass eine spürbare Ausweitung der

Investitionsausgaben bei begrenzten Produk-
 tionskapazitäten zu steigenden Preisen führen
 und die realen Effekte entsprechend geringer
 ausfallen können. Im Bereich der Bildung sollen
 ebenfalls verstärkt Mittel eingesetzt werden.
 Auch hier ist es wichtig, vorhandene Schwach-
 stellen gezielt zu beseitigen, wobei Handlungs-
 spielräume aufgrund der demographiebedingt
 sinkenden Schülerzahlen genutzt werden kön-
 nen. Bei den Sozialversicherungen ist die Be-
 wahrung der Tragfähigkeit angesichts des
 demographischen Wandels eine wichtige Zu-
 kunftsaufgabe. Dabei sollte die bereits ange-
 legte erhebliche Belastung jüngerer Generatio-
 nen im Blick behalten werden. Vor diesem Hin-
 tergrund kommt angesichts des absehbaren
 demographiebedingten Rückgangs der Erwerbs-
 personenzahl einer Verlängerung der Lebens-
 arbeitszeit eine wichtige Rolle zu. Hingegen
 wird das Problem durch Verkürzungen der
 Lebensarbeitszeit tendenziell noch verschärft.

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen⁴⁾ stiegen 2013 mit knapp
 3½% weiter solide (siehe unten stehendes Schau-
 bild und Tabelle auf S. 76) und entsprachen



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

Steueraufkommen

Steuerart	Gesamtjahr				Schätzung für 2013 insgesamt 1) 2) 3)	4. Vierteljahr			
	2012	2013	Veränderung gegenüber Vorjahr			2012	2013	Veränderung gegenüber Vorjahr	
	Mrd €	Mrd €	in Mrd €	in %	in %	Mrd €	Mrd €	in Mrd €	in %
Steuereinnahmen insgesamt 2)	551,8	570,2	+ 18,4	+ 3,3	+ 3,4	148,4	153,8	+ 5,4	+ 3,6
darunter:									
Lohnsteuer	149,1	158,2	+ 9,1	+ 6,1	+ 5,9	42,2	44,9	+ 2,7	+ 6,3
Gewinnabhängige Steuern 4)	82,5	87,7	+ 5,2	+ 6,3	+ 5,9	18,1	19,9	+ 1,9	+ 10,3
davon:									
Veranlagte Einkommensteuer	37,3	42,3	+ 5,0	+ 13,5	+ 12,0	9,9	10,6	+ 0,7	+ 7,2
Körperschaftsteuer	16,9	19,5	+ 2,6	+ 15,2	+ 17,2	3,9	4,8	+ 0,8	+ 20,8
Kapitalertragsteuer 5)	28,3	25,9	- 2,4	- 8,4	- 9,0	4,2	4,6	+ 0,3	+ 7,6
Steuern vom Umsatz 6)	194,6	196,8	+ 2,2	+ 1,1	+ 1,4	49,9	50,5	+ 0,6	+ 1,2
Energiesteuer	39,3	39,4	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,2	15,2	15,1	- 0,1	- 0,4
Tabaksteuer	14,1	13,8	- 0,3	- 2,3	- 1,4	4,7	4,3	- 0,4	- 7,7

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. 1 Laut offizieller Steuerschätzung vom November 2013. 2 Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern. 3 Für die Steuereinnahmen inkl. (noch geschätzter) Gemeindesteuern lag das Ergebnis 2,5 Mrd € über der Schätzung vom November 2012, die Basis für den Bundeshaushaltsplan 2013 von Ende 2012 war. Die Revision hätte ohne zwischenzeitliche Rechtsänderungen bei + 2,1 Mrd € gelegen. 4 Arbeitnehmererstattungen, Eigenheim- und Investitionszulage vom Aufkommen abgesetzt. 5 Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. 6 Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer.

Deutsche Bundesbank

Einkommensabhängige Steuern mit überdurchschnittlichem Wachstum

damit weitgehend der November-Prognose des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“. Dabei legte das Aufkommen aus den einkommensabhängigen Steuern mit 6% überdurchschnittlich zu. Der kräftige Anstieg des Lohnsteueraufkommens wurde von stagnierenden Abzügen (Kindergeld und Altersvorsorgezulage) zwar unterstützt, geht aber vor allem auf die weiter stabile Entgeltentwicklung und darüber hinaus auch auf zunehmende Arbeitnehmerzahlen zurück. Die Steuerprogression spielte hier trotz Anhebung des Grundfreibetrages eine Rolle. Das Aufkommen aus den gewinnabhängigen Steuern wuchs weiterhin überdurchschnittlich (+ 6 1/2%). Der starke Zuwachs bei der veranlagten Einkommensteuer ist zwar zum Teil auf rückläufige Abzugsbeträge zurückzuführen (vor allem auslaufende Eigenheimzulage bei deutlich schwächer gestiegenen Erstattungen an Arbeitnehmer), reflektiert aber auch ein weiter dynamisches Wachstum des Bruttoaufkommens. Der ebenso starke Anstieg des Körperschaftsteueraufkommens war dagegen über-

wiegend auf Sonderfaktoren zurückzuführen, die gleichzeitig auch für den Aufkommensrückgang bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag verantwortlich waren.⁵⁾ Die Einnahmen aus der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge nahmen deutlich zu. Dagegen stieg das Aufkommen aus den verbrauchsabhängigen Steuern insgesamt nur schwach (+ 1/2%). Die Einnahmen aus der Tabaksteuer waren – trotz der nächsten Anhebung der Steuersätze zum Jahresbeginn 2013 – weiterhin rückläufig. Die Umsatzsteuererträge, bei denen es teilweise auch zwischen den Jahren zu Zahlungsverchiebungen kommt, wuchsen etwas schwächer als noch im November erwartet.

Nur schwacher Zuwachs bei verbrauchsabhängigen Steuern

⁵ Im Jahr 2012 hatten Steuerzahlungen auf Ausschüttungen im Konzernverbund das Aufkommen der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag stark erhöht, während die diesen Zahlungen gegenüberstehenden Erstattungen das Aufkommen der Körperschaftsteuer in ähnlichem Umfang gesenkt hatten.

2014 weiter stabiler Einnahmenanstieg erwartet

Für das laufende Jahr wird gemäß der letzten offiziellen Steuerschätzung mit einem ähnlichen Aufkommensanstieg um gut 3% (inkl. Gemeindesteuern) gerechnet. Zwar beschleunigt sich das Wachstum der makroökonomischen Steuerbezugsgrößen spürbar, doch dämpft insbesondere die Erwartung, dass aufgrund von Gerichtsurteilen Steuerzahlungen zu erstatten sein werden, die prognostizierte Entwicklung. Außerdem fallen Ausfälle durch Steuerrechtsänderungen per saldo etwas größer aus als im Jahr 2013.⁶⁾

Bundeshaushalt

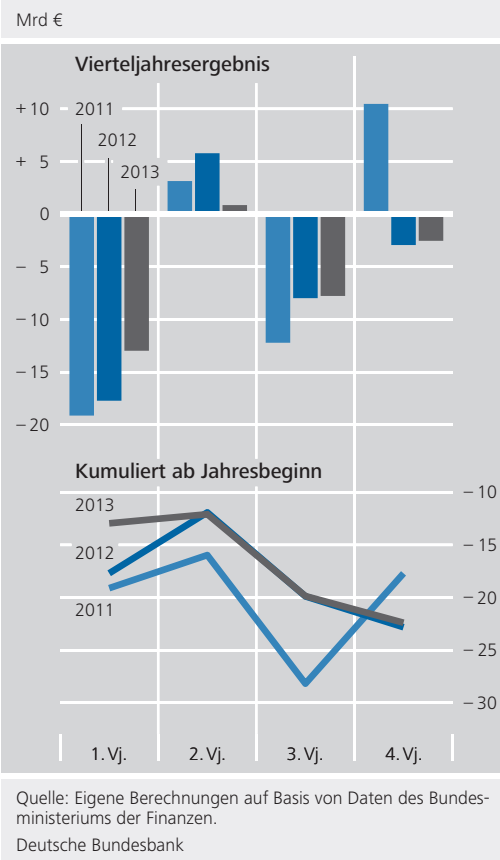
Trotz Belastung durch Fluthilfefonds-Finanzierung leichter Defizit-rückgang im Gesamtjahr 2013

Der Bundeshaushalt verzeichnete im vergangenen Jahr nach dem vorläufigen Haushaltsabschluss ein Defizit von 22 1/2 Mrd €. Gegenüber dem Ist 2012 stellt dies eine leichte Verringerung um 1/2 Mrd € dar. Das Steueraufkommen stieg auch wegen höherer Abführungen an den EU-Haushalt (+ 5 Mrd €) um lediglich 1% (+ 3 Mrd €), und die sonstigen Einnahmen gingen insbesondere wegen des entfallenen Eingliederungsbeitrags der Bundesagentur für Arbeit (BA) sogar um 2 Mrd € zurück. Auf der Ausgabenseite wurden die Zahlungen an die BA und den Gesundheitsfonds um insgesamt 10 Mrd € deutlich gekürzt. Negativ schlug insbesondere die Einmalbelastung durch die Vorfinanzierung des Fluthilfefonds mit 8 Mrd € zu Buche. Unter dem Strich stiegen die Ausgaben somit leicht an.

Ergebnis günstiger als im Nachtragshaushalt vom Sommer veranschlagt, ...

Gegenüber dem Nachtragshaushalt vom Sommer 2013 fiel das Defizit um insgesamt 3 Mrd € niedriger aus. Die Einnahmen übertrafen das Soll trotz der um 1 Mrd € geringeren Steuererträge. Bei den nichtsteuerlichen Einnahmen wurde die niedriger als veranschlagte Gewinnausschüttung der Bundesbank vor allem infolge höherer Mittel von der EU deutlich überkompensiert.⁷⁾ Trotz verschiedener nicht budgetierter Belastungen – wie nicht zuletzt des außerplanmäßig geleisteten Griechenland-Transfers von 1/2 Mrd € – blieben die Ausgaben um 2 Mrd € unter der Ermächtigung. Den größten

Finanzierungssalden des Bundes



Einzelbeitrag hierzu lieferten die Verteidigungsausgaben, wobei eine Fortschreibung der ausschlaggebenden geringeren Beschaffungszahlungen nicht zu erwarten sein dürfte. Unter den Ansätzen blieben außerdem nicht zuletzt die Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen sowie die Zinsausgaben.

Die nach den Vorschriften der Schuldenbremse vereinfacht bestimmte strukturelle Neuverschuldung des Kernhaushalts lag nur marginal unter dem im Nachtragshaushalt veranschlag-

... aber strukturelles Defizit in etwa wie geplant

⁶⁾ Dabei wird zwar unterstellt, dass das Wachstum des realen BIP sich im laufenden Jahr im Vergleich zum vergangenen Jahr spürbar von 0,5% auf 1,7% beschleunigt. Beim – für die Steuerprognose relevanteren – nominalen BIP wird dagegen eine geringere Beschleunigung erwartet (von 2,6% im Jahr 2013 auf 3,3% im Jahr 2014).

⁷⁾ Einnahmen des Bundes aus EU-Fonds werden im Zusammenhang mit unterschiedlichen Maßnahmen erzielt. Soweit diesbezügliche überplanmäßige Einnahmen im selben Jahr zusätzliche Ausgaben auslösen, erklären sie freilich keine Veränderung des Finanzierungssaldos gegenüber den Planungen.

ten Wert.⁹⁾ Für eine umfassende Bewertung sind freilich auch die strukturellen Salden der relevanten Extrahaushalte einzubeziehen. Hier fällt vor allem der Fluthilfefonds ins Gewicht, der aufgrund der Vorfinanzierung einen hohen Überschuss auswies. Insgesamt bezifferte das Bundesfinanzministerium die strukturelle Neuverschuldung auf 0,23% des BIP, womit die ab 2016 geltende dauerhafte Obergrenze von 0,35% (wie schon im Jahr 2012) eingehalten worden ist.⁹⁾ Mit dem Bundesbank-Verfahren zur Konjunkturbereinigung errechnet sich freilich eine spürbar niedrigere zyklische Belastung. Der strukturelle Saldo fällt dementsprechend ungünstiger aus und liegt in der Nähe des künftigen Grenzwertes.

Neue Regierung mit Ankündigung nennenswerter Budgetbelastungen, aber noch ohne Haushaltsentwurf für 2014

Da die neue Bundesregierung erst im Dezember 2013 gebildet wurde und für das Budget bedeutsame Ressortzuständigkeiten angepasst wurden, liegt noch kein neuer Entwurf für den Bundeshaushalt 2014 vor. Der Koalitionsvertrag beinhaltet die Zielvorgabe eines strukturell ausgeglichenen Budgets für das laufende Jahr. Allerdings wurden für den Bundeshaushalt für die gesamte Legislaturperiode zugleich Maßnahmen mit einer Gesamtbelastung von zusätzlich 23 Mrd € ohne Gegenfinanzierung angekündigt. Dazu zählen insbesondere Mittel für Zuweisungen für Forschung, Bildung und Kinderbetreuung von insgesamt 9 Mrd €, Verkehrsinfrastrukturinvestitionen von 5 Mrd €, Entlastungsmittel für die Gemeinden für die Eingliederungshilfe von 3 Mrd € und Zahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung von 2 Mrd €, wobei Letztere nicht auf Belastungen durch den Verzicht auf die Senkung des Rentenbeitragsatzes im Jahr 2014 zurückzuführen sein dürften.¹⁰⁾ Allerdings ist nach wie vor unklar, wie sich diese auf die gesamte Legislaturperiode entfallenden Belastungen auf die einzelnen Jahre verteilen sollen.

Es ist davon auszugehen, dass die Zusatzkosten erst allmählich anfallen. Für den Haushalt 2014, für den sich die Ausgangssituation trotz des leicht günstigeren Jahresabschlusses 2013 wohl nicht verbessert hat, darf die geplante Neuver-

schuldung ohnehin nur wenig über die bisher angesetzten 6 Mrd € hinausgehen, um den zwischen den Koalitionsparteien vereinbarten strukturellen Ausgleich zu gewährleisten. Nach dem kürzlich vorgelegten Jahreswirtschaftsbericht ergibt sich eine von dem Strukturdefizit abzusetzende Konjunkturlast von 5½ Mrd €.¹¹⁾ Aus finanziellen Transaktionen errechnete die alte Regierung per saldo Belastungen von 3½ Mrd €.¹²⁾ Angesichts der beim Fluthilfefonds im laufenden Jahr zu erwartenden deutlichen Mittelabflüsse setzt ein im Sinne der Schuldenbremse insgesamt strukturell ausgeglichener Bundeshaushalt letztlich einen dementsprechenden Überschuss im Kernhaushalt voraus. Vor diesem Hintergrund sind die Spielräume für nicht gegenfinanzierte Ausgaben

Zielvorgabe des strukturellen Haushaltsausgleichs 2014 lässt wenig Raum für nicht gegenfinanzierte Zusatzausgaben

8 Nach dem vereinfachten Verfahren wird dabei keine Neuschätzung des Produktionspotenzials gegenüber dem Stand vom Herbst 2012 (bei Verabschiedung des Haushalts) vorgenommen, sondern die damals berücksichtigte Konjunkturkomponente lediglich um Abweichungen des tatsächlichen nominalen BIP-Wachstums von der damaligen Schätzung korrigiert. Die konjunkturelle Belastung belief sich demnach auf 4 Mrd €. Nach Abzug der Nettobelastungen aus finanziellen Transaktionen von 4½ Mrd € (insbesondere durch die ESM-Einzahlungen von 8½ Mrd €) belief sich der strukturelle Saldo des Kernhaushalts auf -13½ Mrd € bzw. -0,5% des BIP.

9 Für die vorläufige Buchung auf dem Kontrollkonto Anfang März ergäbe sich mit den ersten VGR-Daten erneut eine hohe Guthchrift von über 27 Mrd €, womit die Summe der bisherigen Salden seit dem Haushaltsjahr 2011 die Marke von +80 Mrd € deutlich überschreiten würde. Da mit der Verabschiedung des Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpacts im Sommer 2013 beschlossen worden war, 2016 die umfangreichen Guthaben aus der Übergangszeit zu streichen, stehen diese danach nicht mehr zur Rechtfertigung einer höheren Bundesverschuldung zur Verfügung.

10 Für sich genommen führt ein höherer Rentenbeitragsatz zu einem höheren Bundeszuschuss an die gesetzliche Rentenversicherung. Da die Planungen der alten Regierung auf einem konstanten Rentenbeitragsatz basierten, hat der inzwischen beschlossene Verzicht auf die Beitragssenkung 2014 im Vergleich zur früheren Planung keine zusätzliche Belastung zur Folge.

11 Mit dem standardisierten ESZB-Verfahren, das insbesondere auch die Wachstumsstruktur berücksichtigt, ergibt sich dagegen ein weitgehend neutraler Konjunkturlast auf den Finanzierungssaldo. Insgesamt wird es im weiteren Verlauf vor dem Hintergrund der Symmetrievorgabe des Grundgesetzes zu überprüfen sein, ob sich in den Ergebnissen im Zeitverlauf die positiven und negativen Konjunkturlast ausgleichen oder ob eventuell eine Tendenz zur Ermittlung negativer Konjunkturlast besteht.

12 Einem ESM-Beitrag von 4½ Mrd € und Darlehensvergaben vornehmlich im Bereich der Entwicklungshilfe von ½ Mrd € standen Darlehensrückflüsse von 1 Mrd € und Privatisierungserlöse von nur noch ¼ Mrd € gegenüber.

gegenüber den Planungen vom Sommer 2013 eng begrenzt.

Risiken und demographische Lasten legen vorsichtige Haushaltspolitik nahe

Auch im Folgejahr, für das laut Koalitionsvertrag wie in der Finanzplanung vom Sommer 2013 ein Haushalt ohne Nettoneuverschuldung erreicht werden soll, ändert sich dieses Gesamtbild aus heutiger Sicht nicht. Dabei fallen Risiken wegen damals unterstellter Einnahmen aus einer Finanztransaktionssteuer von 2 Mrd € und ausgeklammerter Entgeltanpassungen ins Gewicht. Darüber hinaus bestehen Unsicherheiten für den Bundeshaushalt im Zusammenhang mit der noch nicht überwundenen Schuldenkrise im Euro-Raum nicht zuletzt mit Blick auf Gewährleistungen für Hilfskredite und Rückwirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Sollen die demographiebedingt ohnehin zunehmenden Belastungen begrenzt werden, wären weitere Verzögerungen bei der Rückführung der hohen Staatsschulden kontraproduktiv. Deshalb sollten die zuvor angestrebten Überschüsse zum Schuldenabbau verwendet werden. Etwaige Leistungsausweitungen wären dann auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite gegenzufinanzieren.

Nach kräftigem Überschuss zum Jahresende 2013 im Gesamtjahr hohes Plus der Extrahaushalte

Die Extrahaushalte des Bundes (ohne Bad Banks und Verlustausgleichszuweisungen an diese) erzielten im Schlussquartal 2013 dank der Vorfinanzierung des Fluthilfefonds einen Überschuss von 8 Mrd €, nach einem leichten Defizit im Jahr davor. Im Gesamtjahr steht damit ein Überschuss von fast 11 Mrd € zu Buche (nach 4½ Mrd € im Jahr 2012). Der Anstieg ist per saldo vor allem der Vorfinanzierung des Fluthilfefonds zuzuschreiben, dessen Abflüsse mit ½ Mrd € noch recht begrenzt geblieben sind. Der Energie- und Klimafonds konnte trotz gegenüber den Planungen sehr niedriger Preise für CO₂-Emissionszertifikate wegen deutlich niedriger als geplanter Mittelabflüsse und einer Lastenübernahmezusage durch die KfW im Umfang von ¼ Mrd € noch annähernd ausgeglichen abschließen. Beim Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) schlug eine letzte Rückzahlung der Commerzbank von 1½ Mrd € zum Abbau der stillen Einlage zu Buche. Dem-

gegenüber stand die erste Tilgung eines inflationsindexierten Bundeswertpapiers, bei der zum Ausgleich der über den Ausgabekurs hinausgehenden Tilgungszahlung im Umfang von 1½ Mrd € auf das dafür gegründete Vorsorgesondervermögen zurückgegriffen wurde. Im laufenden Jahr zeichnet sich bisher keine Inanspruchnahme der – noch bis Jahresende zur Verfügung stehenden – Mittel für neue Finanzmarktstabilisierungsmaßnahmen des SoFFin ab. Nennenswerte Belastungen dürften dagegen durch voraussichtlich hohe Mittelabflüsse aus dem Fluthilfefonds anfallen, denen aber zumindest ähnlich hohe Überschüsse nicht zuletzt aus den Vorsorge-Sondervermögen für Pensionen und Tilgungen von inflationsindexierten Bundeswertpapieren gegenüberstehen könnten.

Länderhaushalte¹³⁾

Die Länder verzeichneten 2013 in ihren Kernhaushalten nur noch ein Defizit von ½ Mrd €, nach 5½ Mrd € im Jahr 2012. Der Einnahmewachstum betrug gut 4½% (14 Mrd €) und wurde zum überwiegenden Teil durch die robuste Steuerdynamik (+ 4½% bzw. gut 9 Mrd €) getragen. Gleichzeitig stiegen auch die empfangenen Zuweisungen stark (+ 5½% bzw. 3½ Mrd €), nicht zuletzt infolge der höheren an die Gemeinden durchgeleiteten Bundesmittel für die Grundsicherung im Alter. Erlöse aus Vermögensverwertungen gingen hingegen zurück (– 1 Mrd €). Die Ausgaben nahmen zwar etwas schwächer, aber immer noch um 3% zu (knapp 9 Mrd €). Dieser Zuwachs resultierte maßgeblich aus den geleisteten Zuweisungen (+ 7% bzw. gut 5 Mrd €) sowie den Personalausgaben (+ 3% bzw. 3 Mrd €), obwohl die Tarifierhöhung vielfach nur teilweise oder verzögert auf Beamte und Versorgungsempfänger übertragen wurde. Der Sachaufwand nahm ebenfalls kräftig zu (+ 4%

2013 nur noch sehr geringes Defizit dank robuster Steuereinnahmen

¹³ Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im dritten Quartal 2013 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Januar 2014 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

bzw. 1 Mrd €), während sich der starke Rückgang bei den Zinsausgaben ($-5\frac{1}{2}\%$ bzw. -1 Mrd €) fortsetzte und die Investitionsausgaben auch nach Abzug der einmaligen Kapitalrückzahlung Nordrhein-Westfalens an den SoFFin im Jahr 2012 leicht zurückgingen.

Weiterhin große Unterschiede zwischen einzelnen Länderhaushalten

Bei einem in der Summe deutlich rückläufigen Defizit bestehen weiterhin große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Während Bayern, alle ostdeutschen Flächenländer sowie die Sanierungsprogrammländer Berlin und Schleswig-Holstein (Letzteres erstmals seit über 50 Jahren) Haushaltsüberschüsse erwirtschafteten und diese teilweise noch ausweiten konnten, wiesen insbesondere Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Hessen, Bremen und Saarland trotz der günstigen Rahmenbedingungen bei Steuern und Zinsausgaben zum Teil noch sehr hohe Fehlbeträge aus.

Weiter günstige Entwicklung erwartet, aber für Defizitländer anhaltender Konsolidierungsbedarf

Für das laufende Jahr wird für die Länder insgesamt mit einer leichten weiteren Verbesserung gerechnet. Dabei dürften sich die Steuern ähnlich robust wie im Vorjahr entwickeln, während der Ausgabendruck aus höheren Zahlungen an die Kommunen sowie weiteren Anpassungen bei Entgelten und Versorgungsleistungen anhält. Der Koalitionsvertrag sieht insgesamt für diese Legislaturperiode Entlastungen der Länder einschließlich ihrer Gemeinden von mindestens 6 Mrd € im Bereich Kindertagesbetreuung, Schulen und Hochschulen vor. Zumindest ein Teil dieser Bundesmittel dürfte zu einer weiteren Verbesserung der Finanzierungssalden beitragen. In einzelnen Ländern bestehen jedoch weiter erhebliche Konsolidierungsaufgaben. Letztlich bestehen Zweifel, ob der eingeschlagene Kurs ausreichen wird, die strikten Vorgaben der Schuldenbremse ab 2020 tatsächlich in jedem Land einzuhalten.

Stabilitätsrat sieht Entwicklung insbesondere in Bremen, aber auch im Saarland kritisch

Auf seiner Sitzung im Dezember wertete der Stabilitätsrat die Konsolidierungsanstrengungen in den Sanierungsprogrammländern Berlin und Schleswig-Holstein positiv. Dagegen bestanden – wie schon im Mai 2013 – Vorbehalte hinsichtlich der Haushaltsplanung in den be-

sonders hoch verschuldeten Ländern Bremen und Saarland. Für Bremen wird eine weitere Verringerung der Sicherheitsabstände zur vereinbarten Obergrenze für die Kreditaufnahme festgestellt, die auf zusätzlich geplante Ausgaben zurückgeführt wird. Da die bislang ergriffenen Maßnahmen unter Umständen nicht ausreichen könnten, um das Sanierungsprogramm erfolgreich zum Abschluss zu bringen, wird das Land erstmals nach § 5 Absatz 3 des Stabilitätsratsgesetzes aufgefordert, den Konsolidierungskurs zu verstärken und im April entsprechende Maßnahmen vorzulegen. Beim Saarland war für 2015 bis 2016 sogar noch ein zusätzlicher Handlungsbedarf ausgewiesen, der erst in einem Nachtragsdokument gedeckt wurde. Hier wird aber nur verlangt, die in der Ergänzung aufgeführten Maßnahmen genauer darzulegen und die zur Ausweitung des geringen Sicherheitsabstands zusätzlich geplanten Vorhaben zu konkretisieren. Da der Stabilitätsrat über keine echten Sanktionsmöglichkeiten bei als unzureichend eingestuften geplanten Sanierungsschritten verfügt, erscheint die geforderte Kurshärtung derzeit nicht gesichert.¹⁴⁾

Die vereinbarte allgemeine Haushaltsüberwachung berücksichtigt in der Regel keine Extrahaushalte und weist keine (nicht konkretisierten) Globaltitel oder Salden aus finanziellen Transaktionen aus.¹⁵⁾ Die Angaben sind bezüglich des Planungsstandes nur unvollständig harmonisiert. Insgesamt wird nur sehr begrenzt

Grundlegende Verbesserung der Haushaltsüberwachung ratsam

¹⁴ Ein Jahr nach einer Aufforderung zur Verstärkung der Sanierungsbemühungen muss der Stabilitätsrat prüfen, ob die notwendigen Maßnahmen ergriffen wurden. Ist dies nicht der Fall, erfolgt nur eine erneute Aufforderung. Erst bei Überschreitung der im Rahmen der Konsolidierungshilfen gesondert vereinbarten Kreditobergrenzen im Haushaltsvollzug bis 2019 können diese Mittel für das betreffende Jahr vom Stabilitätsrat gestrichen werden.

¹⁵ Im Falle der Konsolidierungshilfe- und Sanierungsprogrammländer werden finanzielle Transaktionen berücksichtigt, die Extrahaushalte zur Bewertung der Einhaltung der jährlichen Obergrenzen einbezogen und Globaltitel als Handlungsbedarf angezeigt. Für die anderen Länder werden trotz des Vorliegens einer breiten Datenbasis im Rahmen der allgemeinen Haushaltsüberwachung weiterhin lediglich im Falle einer Überschreitung der Schwellenwerte für die Haushaltskennziffern Extrahaushalte im Einzelfall geprüft. Bei umfangreicheren Defiziten in Nebenhaushalten im Falle einzelner Länder besteht mithin die Gefahr einer Fehlbewertung ihrer Haushaltslage.

Transparenz und Vergleichbarkeit der Länderergebnisse und -planungen geschaffen. Neben einem sensibler einzustellenden Warnsystem wäre hier eine entsprechend modifizierte harmonisierte Berichterstattung wünschenswert, um die Öffentlichkeit zielgerichtet zu informieren. Eine stringendere Haushaltsüberwachung scheint empfehlenswert, um sicherzustellen, dass frühzeitig auf Fehlentwicklungen hingewiesen wird.

■ Sozialversicherungen¹⁶⁾

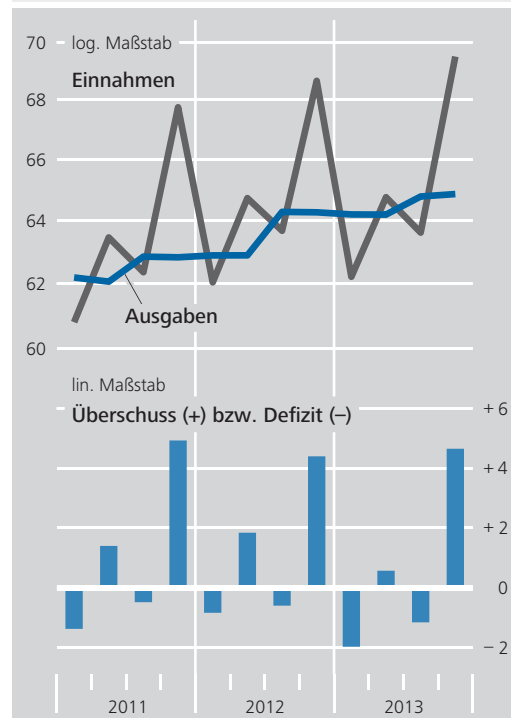
Rentenversicherung

Unerwartet hoher Überschuss 2013 aufgrund höherer Beitragseinnahmen und niedrigerer Ausgaben

Die gesetzliche Rentenversicherung verzeichnete im Jahr 2013 einen Überschuss von rund 2 Mrd €, während in der Planung noch mit einem Defizit in dieser Größenordnung gerechnet worden war. Ausschlaggebend für die positive Überraschung war zum einen, dass – vor allem aufgrund des unerwartet kräftigen Beschäftigungsanstiegs – die Beitragseinnahmen trotz der Senkung des Beitragssatzes von 19,6% auf 18,9% noch um fast ½% gestiegen sind. Bei unverändertem Beitragssatz hätte sich ein Zuwachs um 4% ergeben. Hinzu kam, dass die Rentenanpassung zur Jahresmitte in Westdeutschland mit 0,25% deutlich niedriger als veranschlagt ausfiel. Schließlich hat die Anzahl der ausgezahlten Renten im Jahresdurchschnitt nicht mehr zugenommen. Ursächlich hierfür waren die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters um einen weiteren Monat, das Entfallen der abgesenkten Altersgrenze für Frauen im Jahr 2012 sowie die derzeit relativ schwach besetzten Rentenzugangsjahrgänge. Letzteres wird sich in der zweiten Hälfte des laufenden Jahrzehnts ändern, wenn die ersten stärkeren Nachkriegsjahrgänge ihr Rentenalter erreichen werden. Insgesamt sind im Jahr 2013 die Einnahmen um knapp ½% und die Ausgaben um 1½% gestiegen. Der Überschuss des Jahres 2013 hat sich damit gegenüber dem Vorjahr zwar mehr als halbiert, doch haben die finanziellen Reserven mit 1,8 Monatsausgaben (32 Mrd €) einen neuen Höhepunkt seit 1993 erreicht.

Finanzen der Deutschen Rentenversicherung

Mrd €, vierteljährlich



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund.
 Deutsche Bundesbank

Zum Jahreswechsel hätte der Beitragssatz nach den gesetzlichen Vorgaben auf 18,3% gesenkt werden müssen, um die Rücklagen bis Ende 2014 auf ihre Obergrenze von 1,5 Monatsausgaben zurückzuführen. Die dazu notwendige Rechtsverordnung wurde von der Bundesregierung jedoch nicht vorgelegt. Stattdessen soll der Beitragssatz in diesem Jahr per Gesetz auf dem bisherigen Niveau festgeschrieben werden. Das Beitragssatzgesetz 2014 ist zwar noch nicht verabschiedet, doch wurde die Absicht der Bundesregierung unter Verweis auf die noch im vergangenen Dezember erfolgte erste Lesung im Bundestag im Bundesgesetzblatt bekannt gemacht. Die Vermeidung der Beitragssatzsenkung hat zur Folge, dass Mehreinnahmen von insgesamt 7½ Mrd € realisiert werden (6 Mrd € höhere Beitragseinnahmen und

Verzicht auf Beitragssatzsenkung verursacht hohe Mehreinnahmen, ...

¹⁶ Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung im dritten Quartal 2013 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Dezember 2013 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

... denen beträchtliche Mehrausgaben gegenüberstehen

gut 1½ Mrd € höhere Bundeszuschüsse, die zum größten Teil mit dem Beitragssatz fortgeschrieben werden). Dem stehen allerdings beträchtliche Mehrausgaben gegenüber, die im vom Bundeskabinett beschlossenen Entwurf zum Rentenversicherungs-Leistungsverbesserungsgesetz im laufenden Jahr mit 4,4 Mrd € angesetzt sind, sich 2015 verdoppeln und bis 2030 rund 11 Mrd € pro Jahr erreichen sollen. So soll die Anrechnung von Erziehungszeiten bei Anwartschaften mit vor 1992 geborenen Kindern um ein Jahr ausgeweitet, zunächst 63-Jährigen¹⁷⁾ nach 45 Beitragsjahren (einschl. Zeiten der Arbeitslosigkeit mit Bezug von Sozialversicherungsleistungen) ein abschlagsfreier Renteneintritt ermöglicht und für Erwerbsminderungsrentner insbesondere die Zurechnungszeit um zwei Jahre ausgeweitet werden. Vor allem die fiskalischen Auswirkungen der erweiterten Möglichkeiten zur Frühverrentung sind allerdings mit einer großen Schätzunsicherheit verbunden. Sollten mehr Begünstigte als im Gesetzentwurf unterstellt durch die neuen Anreize vorzeitig in Rente gehen, würden sich sehr rasch höhere Mehrbelastungen für die Rentenkasse ergeben, weil unmittelbar zusätzliche Renten ausbezahlt werden müssen und Beitragseinnahmen entfallen.

Beitragssatzobergrenze von 22% bis 2030 ohne zusätzliche Bundesmittel nicht zu halten

Gemäß den aktuellen Prognosen wird erwartet, dass die Rücklagen im Laufe der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts bis auf 0,2 Monatsausgaben abgebaut sein werden. Der Beitragssatz muss dann so weit angehoben werden, dass die damit generierbaren laufenden Einnahmen die dann höheren laufenden Ausgaben decken. Der Anhebungsbedarf wird allerdings dadurch verringert, dass über die Stabilisierungsfaktoren der Rentenanpassungsformel die jährliche Rentenanpassung und damit auch das allgemeine Rentenniveau geringer ausfällt. Im Unterschied zu den zuletzt im Jahr 1998 in größerem Umfang beschlossenen allgemeinen Leistungsausweitungen, die freilich noch mit der Ankündigung weiterer Maßnahmen zur Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung verbunden waren, soll nunmehr nicht das allgemeine Leistungsniveau

der gesetzlichen Rentenversicherung angehoben werden, sondern einzelne Versicherten- gruppen begünstigt werden. Für die hiervon nicht Begünstigten fällt daher das Leistungsniveau nicht nur relativ, sondern auch absolut niedriger aus.¹⁸⁾ Die beabsichtigten Maßnahmen verursachen im Ergebnis nicht nur eine Umverteilung zulasten der Beitragszahler, sondern auch zulasten der nicht begünstigten Rentner. Im Gesetzentwurf ist bereits anerkannt, dass die Beitragssatzobergrenze von 22% bis 2030 mit den Leistungsausweitungen nicht gehalten werden kann, ohne dass zusätzliche Mittel aus dem Bundeshaushalt fließen. Ob die deshalb ab 2019 eingerechneten Erhöhungen des Bundeszuschusses letztlich ausreichen werden, hängt insbesondere vom tatsächlichen Renteneintrittsverhalten ab. Insgesamt werden durch die beschlossenen Maßnahmen jüngere Generationen und nicht begünstigte Rentner belastet und das ohnehin vorhandene Problem eines rückläufigen Erwerbspersonenpotenzials und einer zunehmenden Belastung mit Sozialversicherungsabgaben verstärkt.

Bundesagentur für Arbeit

Bei der BA gingen im vergangenen Jahr die Einnahmen um fast 13% und die Ausgaben um 6½% zurück. Hierin kommt der finanzielle Verlust durch die Kappung der regelgebundenen Zahlungsströme zwischen BA und Bundeshaushalt (Bundeszuschuss und Eingliederungsbeitrag) zum Ausdruck. Um diese Effekte bereinigt

Per saldo Ergebnisverschlechterung durch Wegfall des regelgebundenen Bundeszuschusses und des Eingliederungsbeitrags

17 Der abschlagsfreie Rentenzugang wird nur bis Ende 2015 bei Vollendung des 63. Lebensjahres gewährt. Ab 2016 steigt das maßgebliche Alter jedes Jahr um 2 Monate. 1964 Geborene können wiederum erst ab 65 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen – allerdings weiterhin zusätzlich unter Berücksichtigung von Zeiten der Arbeitslosigkeit.

18 Die zusätzlichen Ausgaben machen einen für sich genommen stärkeren Beitragssatzanstieg notwendig. Außerdem steigt der rechnerische Rentnerquotient, weil die Zahl der dafür maßgeblichen „Äquivalenzrentner“ mittels Division der gesamten (höheren) Rentenausgaben durch die (nicht unmittelbar beeinflusste) Eckrente des Durchschnittsverdieners mit 45 Beitragsjahren ermittelt wird und bei früherem Renteneintritt zugleich die Zahl der Beitragszahler sinkt. Beides führt dazu, dass die allgemeinen Rentenanpassungen künftig geringer ausfallen.

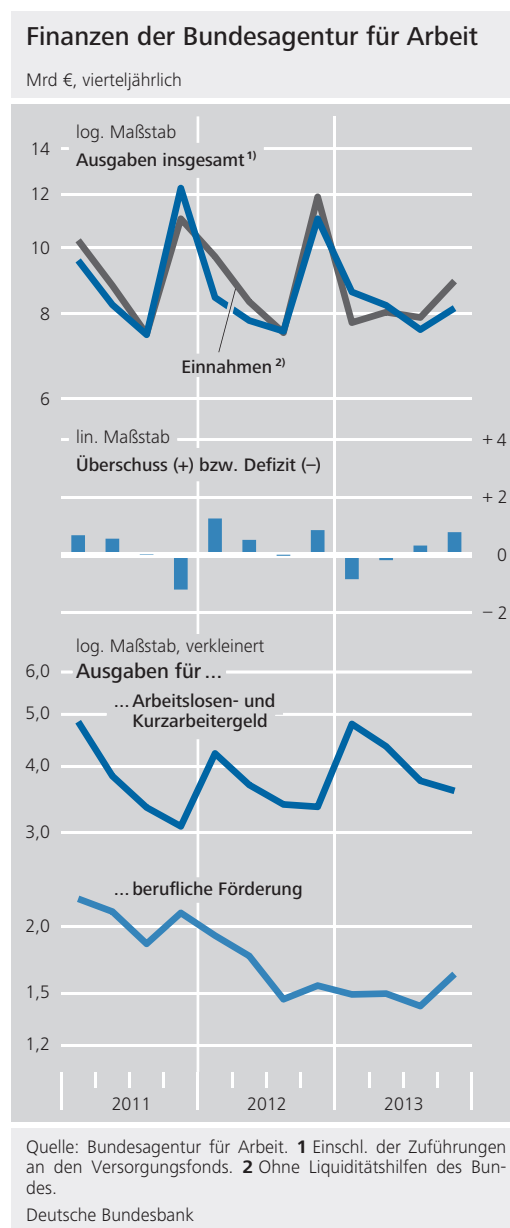
wuchsen die Einnahmen um 7½% und die Ausgaben um 5%. Während der Saldo nach einem Überschuss von 2½ Mrd € im Jahr 2012 nunmehr nur noch leicht positiv war, hätte sich ohne Veränderung der Finanzbeziehungen mit dem Bund eine finanzielle Verbesserung um gut ½ Mrd € ergeben.

*Ausgaben-
 zuwächse
 durch günstige
 Beitrags-
 entwicklung
 aufgefangen*

Die Beitragseinnahmen wuchsen im Jahr 2013 um fast 4% insbesondere aufgrund der günstigen Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung. Hinzu kamen beträchtliche Mehreinnahmen aus der Insolvenzgeldumlage, deren Umlage-satz von 0,04% auf 0,15% angehoben worden war. Auf der Ausgabenseite wurden 11½% mehr für das Arbeitslosengeld I aufgewendet. Hierin spiegelt sich insbesondere der Anstieg der Arbeitslosigkeit im vergangenen Jahr wider. Im Jahresverlauf fielen die Vorjahresraten allerdings zunehmend kleiner aus. Dagegen kam es im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik noch einmal zu einem beträchtlichen Rückgang um fast 10%. Allerdings scheint hier die Talsohle erreicht oder sogar bereits durchschritten. So wurde im letzten Quartal 2013 für diese Maßnahmen 5% mehr aufgewendet als vor Jahresfrist.

*Leichter Über-
 schuss im Haus-
 haltsplan 2014,
 aber aus
 heutiger Sicht
 besseres Ergeb-
 nis möglich*

Im Haushaltsplan der BA ist für das Jahr 2014 ein leichter Überschuss ausgewiesen. Veranschlagt sind ein Einnahmenanstieg um 2½% und ein Zuwachs der Ausgaben um gut 2%. Dabei geht die BA von einer Zunahme der beitragspflichtigen Einnahmen von knapp 3% aus. Beim Arbeitslosengeld sind Minderausgaben von 4½% geplant, während die Aufwendungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik um beachtliche 12% steigen sollen. Aus heutiger Sicht erscheint eine günstigere Entwicklung bei den Beitragseinnahmen nicht unrealistisch. Außerdem könnten die Ansätze für die berufliche Förderung ebenso wie in den Vorjahren wieder großzügig angesetzt sein. Ein günstiger als geplantes Finanzergebnis scheint daher nicht ausgeschlossen. Grundsätzlich ist aller-



dings die besonders starke Abhängigkeit von konjunkturellen Entwicklungen in Rechnung zu stellen. Auf mittlere Sicht ist die BA mit zusätzlichen Risiken aus dem Rentenversicherungs-Leistungsverbesserungsgesetz konfrontiert. Sollten die erweiterten Möglichkeiten für einen abschlagsfreien Rentenzugang – wie in der Vergangenheit – zu Frühverrentungsmodellen genutzt werden, die einen bis zu zweijährigen Bezug von Arbeitslosengeld I mit dem vorzeitigen Renteneintritt kombinieren, steigen auch die BA-Ausgaben entsprechend an.