

Öffentliche Finanzen^{*)}

Staatlicher Gesamthaushalt

*2016 wird
Überschuss
weitgehend
abgebaut ...*

Im vergangenen Jahr wurde ein merklicher Überschuss im deutschen Staatshaushalt erzielt (0,7% des Bruttoinlandsprodukts (BIP)), und die Schuldenquote ging weiter zurück (71,2%). Für das laufende Jahr ist aber ein weitgehender Abbau des Überschusses zu erwarten. Konjunkturfaktoren und temporäre Effekte dürften nur eine geringe Rolle spielen.¹⁾ Es zeichnet sich allerdings eine spürbare Verschlechterung des strukturellen Saldos ab, obwohl sich der Rückgang der Zinsausgaben fortsetzt. So werden die Aufwendungen aufgrund der Flüchtlingszuwanderung merklich steigen. Der Zuzug ist zwar zuletzt stark gesunken. Im Jahresdurchschnitt dürfte sich die Anzahl der zu versorgenden Personen aber gegenüber dem Vorjahr deutlich erhöhen. Im vergangenen Jahr waren viele erst im Herbst zugewandert und somit nur für wenige Monate zu versorgen. Auch darüber hinaus ist der Haushaltskurs expansiv. Die Schuldenquote dürfte im laufenden Jahr gleichwohl weiter sinken, vor allem weil das Wachstum des nominalen BIP im Nenner die Quote drückt. Außerdem ist für die Verbindlichkeiten der staatlichen Bad Banks eine fortgesetzte Rückführung zu erwarten.

*... bei weiter
sinkender
Schuldenquote*

*Einnahmenquote
stabil, ...*

Für die Einnahmenquote zeichnen sich im laufenden Jahr keine größeren Änderungen ab. Einerseits sind die kassenindividuellen Sätze für die Zusatzbeiträge in der Gesetzlichen Krankenversicherung im Durchschnitt gestiegen. Andererseits führen bei der Einkommensteuer insbesondere die höheren Freibeträge und die Tarifverschiebung zu gewissen Mindereinnahmen. Dagegen dürfte die Ausgabenquote merklich steigen. Zwar wird sich der Rückgang der Zinsausgabenquote fortsetzen, da die Durchschnittsverzinsung²⁾ und die Schuldenquote weiter sinken. Allerdings führt die Flüchtlingsmigration zu Mehraufwendungen vor allem in den Bereichen Sozialleistungen, Vorleistungskäufe und Personal. Aus heutiger Sicht könnten

*... Ausgaben-
quote steigt
unter anderem
wegen
Flüchtlings-
migration*

sich im laufenden Jahr in diesem Zusammenhang Mehrausgaben von rund ½% des BIP gegenüber dem Jahr 2014 – vor Beginn der starken Zuwanderung – ergeben. Der insgesamt zu erwartende deutliche Ausgabenanstieg geht aber auch auf fiskalische Maßnahmen an anderer Stelle zurück, etwa bei den Sozialausgaben (z. B. für Gesundheit und Wohngeld) oder den Mitteln für die Verkehrsinfrastruktur und Kinderbetreuung. Schließlich schlägt auch die starke Rentenanpassung zur Jahresmitte zu Buche.³⁾

Für das kommende Jahr ist mit einem mehr oder weniger unveränderten Finanzierungssaldo und einer weiter sinkenden Schuldenquote zu rechnen. Eine eher aufwärtsgerichtete Konjunktorentwicklung und positive temporäre Effekte (Erlöse aus einer Frequenzversteigerung)⁴⁾ dürften die Haushalte entlasten. Auch wird die Zinsausgabenquote wohl weiter sinken. Auf der Einnahmenseite sollten sich Mehreinnahmen insbesondere aus der Anhebung des Beitragssatzes zur sozialen Pflegeversicherung und Ausfälle durch Steuersenkungen (v. a. bei der Einkommensteuer und durch das Auslaufen

*Im kommenden
Jahr Saldo wohl
mehr oder weni-
ger unverändert*

* Der Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ bezieht sich auf die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und die Maastricht-Kennzahlen. Anschließend wird über die Haushalte der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungszweige auf Basis der finanzstatistischen (prinzipiell haushaltsmäßigen) Abgrenzung ausführlicher berichtet.

1 Beide Einflüsse sind im laufenden Jahr sowohl im Hinblick auf die Veränderung als auch auf das Niveau des Saldos weitgehend neutral. Die Mehrausgaben für Flüchtlinge sind hier nicht als temporär anzusehen, weil die staatlichen Aufwendungen selbst im Falle rückläufiger Zuwanderungszahlen noch über mehrere Jahre spürbar sein werden.

2 Gleichzeitig dämpfen die niedrigen Zinssätze auf der Einnahmenseite z. B. die staatlichen Zinseinnahmen, die allerdings sehr viel weniger ins Gewicht fallen.

3 Weitere Mehrausgaben könnten sich etwa im Zusammenhang mit dem Verkauf und der Auslagerung von bestimmten Vermögenswerten der HSH-Nordbank und im Zuge des Ausstiegs aus der Kernenergie ergeben.

4 Die Erlöse aus der Frequenzversteigerung im Sommer 2015 werden in den VGR periodengerecht erfasst (d. h. sobald die Frequenzbänder dem Erwerber zur Verfügung gestellt werden). Im Jahr 2017 verbessert sich der Saldo hierdurch um 3,8 Mrd € (in Form einer „Veräußerung nichtproduzierter Vermögensgüter“, die sich in den VGR als eine negative Ausgabe niederschlägt).

Eckwerte des aktualisierten Stabilitätsprogramms der Bundesregierung

Position	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wachstum des realen BIP (in %)						
Stabilitätsprogramm April 2016	1,7	1,7	1,5	1,6	1,6	1,6
Stabilitätsprogramm April 2015	1,5	1,6	1,3	1,3	1,3	.
Staatlicher Finanzierungssaldo (in % des BIP)						
Stabilitätsprogramm April 2016	0,7	0	0	0	0	0
Stabilitätsprogramm April 2015	$\frac{1}{4}$	0	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$.
Struktureller Finanzierungssaldo (in % des BIP)						
Stabilitätsprogramm April 2016	0,8	0	0	0	0	0
Stabilitätsprogramm April 2015	$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$.
Schuldenstand (in % des BIP)						
Stabilitätsprogramm April 2016	71,2	68 $\frac{1}{4}$	65 $\frac{3}{4}$	63 $\frac{1}{2}$	61 $\frac{1}{4}$	59 $\frac{1}{2}$
Stabilitätsprogramm April 2015	71 $\frac{1}{2}$	68 $\frac{3}{4}$	66	63 $\frac{3}{4}$	61 $\frac{1}{2}$.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.
 Deutsche Bundesbank

der Kernbrennstoffsteuer) in etwa ausgleichen. Das Wachstum der Primärausgaben (d. h. bei Ausblendung der sinkenden Zinsausgaben) dürfte weiterhin hoch bleiben, wenn auch etwas niedriger ausfallen als im laufenden Jahr. Die mit der Flüchtlingsmigration verbundenen Aufwendungen könnten sich mehr oder weniger stabilisieren. Zu merklichen Mehrbelastungen führen dagegen die Leistungsausweitungen bei der Pflegeversicherung. Außerdem sehen die Eckwerte zur Bundeshaushaltsplanung vom März eine Fortsetzung des expansiven Ausgabenkurses vor, und für die Gesundheits- und Alterssicherungsausgaben ist auch weiterhin eine hohe Dynamik angelegt.

Im April hat die Bundesregierung ihr aktualisiertes Stabilitätsprogramm für den Zeitraum bis 2020 vorgelegt.⁵⁾ Demnach strebt sie ab dem laufenden Jahr einen (strukturell) etwa ausgeglichenen Staatshaushalt an. Dies erscheint insgesamt realisierbar. Nach der deutlichen Kurslockerung im laufenden Jahr soll die finanzpolitische Ausrichtung im weiteren Verlauf weitgehend unverändert bleiben. Im Vergleich zu früheren Planungen, mit denen noch moderate strukturelle Überschüsse erreicht werden sollten, sind die Ziele nun allerdings weniger ambitioniert, wobei dies teilweise durch niedrigere Zinsausgaben verdeckt wird.⁶⁾ Ausschlaggebend hierfür sind Mehraufwendungen aufgrund der

Flüchtlingszuwanderung,⁷⁾ aber auch stärkere Ausgabenzuwächse in anderen Bereichen. Die Schuldenquote soll bis 2020 auf 59 $\frac{1}{2}$ % fallen, womit sie erstmals seit fast zwei Jahrzehnten wieder unter dem Maastricht-Referenzwert von 60% liegen würde.

5 Im Rahmen der europäischen Haushaltsüberwachung veröffentlichen die EU-Mitgliedstaaten jährlich im April Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme. Die Bundesregierung legt im Stabilitätsprogramm regelmäßig ihre gesamtwirtschaftliche Projektion vom Jahresanfang zugrunde. Sie aktualisiert die gesamtwirtschaftlichen Annahmen kurz darauf mit ihrer Frühjahrsprojektion, auf der auch die offizielle Steuerschätzung vom Mai beruht. Damit würde sich für die Fiskalprojektion im jüngsten Stabilitätsprogramm eine leichte Aufwärtskorrektur ergeben. Vgl. zur offiziellen Steuerschätzung S. 70 f.

6 Die strukturelle Primärsaldoquote soll niedriger ausfallen und in der mittleren Frist nur noch konstant gehalten werden, statt wie im Programm des letzten Jahres wieder leicht verbessert zu werden. Dabei führen höher veranschlagte Zuwächse des BIP-Potenzials dazu, dass sich die strukturellen Ausgabenspielräume erhöhen (bei einem gegebenen Ziel für den strukturellen Primärsaldo). Die Aufwärtsrevision der Potenzialraten scheint zumindest teilweise mit einem gemäß EU-Potenzialschätzverfahren kurzfristig stark positiven Einfluss der Flüchtlingsmigration auf die strukturelle Arbeitsmarktentwicklung zusammenzuhängen (vgl. dazu auch: Gemeinschaftsdiagnose (2016), Aufschwung bleibt moderat – Wirtschaftspolitik wenig wachstumsorientiert, S. 49–60). Der Ausweis einer (leichten) zyklischen Unterlastung der deutschen Wirtschaft bis zum Jahr 2020 erscheint nicht naheliegend.

7 Gemäß Stabilitätsprogramm erwartet die Bundesregierung ebenfalls Mehrausgaben von jeweils rund $\frac{1}{2}$ % des BIP in den Jahren 2016 und 2017 verglichen mit dem Jahr 2014. Es ist zu vermuten, dass angesichts der aktuell relativ niedrigen Zuzüge danach zumindest keine wesentlich höheren Haushaltsbelastungen veranschlagt worden sind.

Stabilitätsprogramm mit ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalten bis 2020

Zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euro-Gebiet

2015 sank Schuldenquote im Euro-Raum erstmals seit 2007

Eurostat hat Ende April im Rahmen des europäischen Haushaltsüberwachungsverfahrens Angaben zu den staatlichen Defiziten und Schuldenständen der EU-Mitgliedsländer veröffentlicht. Demnach sank die Defizitquote im Euro-Raum im vergangenen Jahr von 2,6% auf 2,1%. Ausschlaggebend waren gedämpfte Zinsausgaben und eine günstige konjunkturelle Entwicklung, während die Aufwendungen zur Bankenstützung geringfügig größer waren als im Vorjahr. Der grundlegende fiskalische Kurs (Änderung des strukturellen Primärsaldos) hätte für sich betrachtet zu einer leichten Defizitauseitung geführt. Die Schuldenquote im Euro-Raum ist im vergangenen Jahr von 94,4% auf 92,9% gesunken.¹⁾ Damit ging die Schuldenquote erstmals seit 2007 wieder zurück.

2016 und 2017 insgesamt gelockerter fiskalischer Kurs

Für das laufende Jahr erwartet die Europäische Kommission im Euro-Raum nur noch einen kleinen Rückgang der Defizitquote auf 1,9%. Eine spürbare Lockerung wird von einem positiven Konjunktüreinfluss und weiteren Entlastungen bei den Zinsen überlagert. Im Jahr 2017 wird mit einer nochmaligen – wenn auch geringeren – Lockerung gerechnet. Bei weiter vorteilhaften Konjunktur- und Zinseinflüssen soll die Defizitquote auf 1,6% sinken. Die Schuldenquote wird demnach bis auf 91,1% im Jahr 2017 zurückgehen.

Fiskalische Lockerungen auch in Ländern mit hohen Schuldenquoten

Die Kommission erwartet, dass die Defizitquoten trotz fiskalischer Lockerung in der weit überwiegenden Zahl der Euro-Länder sinken. Im kommenden Jahr würde der Referenzwert von 3% aber – ohne zusätzliche Maßnahmen – weiterhin von Frankreich und Spanien überschritten. Beide Länder würden damit ihr übermäßiges Defizit nicht fristgerecht (2017 bzw. 2016) korrigieren. Portugal hat seine Korrekturfrist im vergangenen Jahr verfehlt, für 2016 erwartet die Kommission aber einen Wert unter 3%. Die besonders hoch verschuldeten Länder Belgien, Griechenland, Italien, Portugal und Zypern mit einer Schuldenquote über 100% sowie Frankreich, Irland und Spanien, die nur wenig unter dieser Marke liegen, weisen meist durchgängig eine lockere fiskalische Ausrichtung auf. Die Schuldenquote sinkt hier zum Teil entgegen dem allgemeinen Trend nicht. In Griechenland mit fast 180% sowie in Frankreich und Spanien mit fast 100% läge die Schuldenquote 2017 leicht über dem Wert von 2015.

Drittes Griechenland-Programm in Überprüfungsphase

Griechenland ist das einzige Land, das sich noch in einem ESM-Programm befindet. Derzeit läuft die erste Überprüfung des im vergangenen Jahr beschlossenen dritten

¹⁾ Die hier verwendeten Angaben der Europäischen Kommission zum Schuldenstand im Euro-Raum insgesamt enthalten – im Unterschied zu denjenigen im Rahmen der Notifikation – auch die Kreditvergaben zwischen Euro-Staaten. Ohne diese zwischenstaatlichen Kredite gerechnet ist die Schuldenquote 2015 in ähnlichem Ausmaß auf 90,7% gesunken.

Prognose für die öffentlichen Finanzen der EWU-Länder

Land	Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission, Mai 2016						Frist für Korrektur des übermäßigen Defizits
	Haushaltssaldo in % des BIP			Staatsschulden in % des BIP			
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	
Belgien	-2,6	-2,8	-2,3	106,0	106,4	105,6	-
Deutschland	0,7	0,2	0,1	71,2	68,6	66,3	-
Estland	0,4	-0,1	-0,2	9,7	9,6	9,3	-
Finnland	-2,7	-2,5	-2,3	63,1	65,2	66,9	-
Frankreich	-3,5	-3,4	-3,2	95,8	96,4	97,0	2017
Griechenland	-7,2	-3,1	-1,8	176,9	182,8	178,8	2016
Irland	-2,3	-1,2	-0,7	93,8	89,1	86,6	2015
Italien	-2,6	-2,4	-1,9	132,7	132,7	131,8	-
Lettland	-1,3	-1,0	-1,0	36,4	39,8	35,6	-
Litauen	-0,2	-1,0	-0,2	42,7	41,1	42,9	-
Luxemburg	1,2	1,0	0,1	21,4	22,5	22,8	-
Malta	-1,5	-0,9	-0,8	63,9	60,9	58,3	-
Niederlande	-1,8	-1,7	-1,2	65,1	64,9	63,9	-
Österreich	-1,2	-1,5	-1,4	86,2	84,9	83,0	-
Portugal	-4,4	-2,7	-2,3	129,0	126,0	124,5	2015
Slowakei	-3,0	-2,4	-1,6	52,9	53,4	52,7	-
Slowenien	-2,9	-2,4	-2,1	83,2	80,2	78,0	2015
Spanien	-5,1	-3,9	-3,1	99,2	100,3	99,6	2016
Zypern	-1,0	-0,4	0,0	108,9	108,9	105,4	2016
Euro-Raum	-2,1	-1,9	-1,6	92,9	92,2	91,1	-

Quelle: Europäische Kommission.
 Deutsche Bundesbank

Hilfsprogramms.²⁾ Dabei ist es wie zuvor zu Verzögerungen gekommen und offenbar auch zu Problemen bei der Umsetzung. Aktuell ist insbesondere noch umstritten, welche zusätzlichen Anstrengungen erforderlich sind, damit Griechenland im Jahr 2018 den vereinbarten Primärüberschuss (also der Überschuss ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben) von 3,5% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) tatsächlich erreicht. Als Kompromiss wurde verabredet, dass Griechenland vorsorgliche Maßnahmen beschließt, die aber nur dann tatsächlich wirksam werden, wenn das Ziel sonst verfehlt würde. Ein solcher Mechanismus ist neben weiteren Maßnahmen von Griechenland vor dem Abschluss der laufenden Programmüberprüfung zu implementieren („prior actions“). Für den Fall eines positiven Prüfungsergebnisses wurde – neben der Auszahlung der nächsten ESM-Hilfskredite – die Diskussion über einen Schuldenerlass in Aussicht gestellt. Dieser könnte grundsätzlich in Form einer Kürzung des Rückzahlungsbetrags oder in weiteren Tilgungsauf-

schüben oder Zinserleichterungen erfolgen. Der Internationale Währungsfonds (IWF) hält Erleichterungen durch die anderen europäischen Staaten für erforderlich, um die Tragfähigkeit der griechischen Staatsschulden mit großer Sicherheit zu gewährleisten – was für ihn eine Voraussetzung für seine weitere Beteiligung an finanziellen Hilfen ist.

Ein wichtiger Faktor für die Einschätzung der künftigen Tragfähigkeit ist der mittel- und langfristig angestrebte Primärsaldo. Während im Jahr 2010 im Kontext der Hilfsprogramme noch ein Primärüberschuss von über 6% des BIP als Ziel vereinbart wurde, wird im aktuellen Programm ab 2018 nur noch ein Wert von 3,5% angesetzt. Auch gemäß Stabilitäts- und Wachstumspakt, in dem ausgeglichene Haushalte als mittelfristige Ziele verankert sind, muss der Primär-

2 Vgl. zu verschiedenen Aspekten des dritten Hilfsprogramms auch: Deutsche Bundesbank, Zu einem dritten Hilfsprogramm für Griechenland, Monatsbericht, August 2015, S. 65 ff.

überschuss in dieser Größenordnung liegen – ebenso wie für Italien und Portugal. Länder mit höheren Schulden und Zinsausgaben müssen eine ambitioniertere fiskalische Grundposition aufweisen als andere Länder. Dass auch anspruchsvollere Ziele durchaus erreichbar wären, haben in der Vergangenheit beispielsweise Belgien und Finnland bewiesen. Auch Italien blickt auf eine längere Phase mit hohen Primärüberschüssen zurück. Dem IWF erscheint ein anhaltender Primärüberschuss von 3,5% des BIP für Griechenland nun aber offenbar zu ambitioniert. Es wäre jedoch bedenklich, wenn noch weitere Abstriche gemacht würden. Je geringer der erreichte Primärüberschuss, desto größer müsste letztlich die weitere Unterstützung der Hilfe gebenden Länder ausfallen. Es sollte nicht der Eindruck erweckt werden, dass die fiskalischen Auflagen regelmäßig dann reduziert werden, wenn das Land politische Schwierigkeiten im Hinblick auf die Zielerreichung signalisiert, und dass getroffene Vereinbarungen insofern disponibel sind. Im Hinblick auf Griechenland scheint es elementar, die Reformprogramme nun konsequent und ohne weitere Abstriche umzusetzen. Ein kurzfristiger Beschluss von weiteren Schuldenerleichterungen ist insofern nicht zwingend, als Griechenland ohnehin noch für einige Zeit durch das Hilfsprogramm von den Kapitalmärkten abgeschirmt ist.

Fiskalregeln intransparent, mit zahlreichen Ausnahmeregelungen und wenig stringenter Umsetzung

In den nächsten Wochen wird der Europäische Rat auf Basis von Kommissionsempfehlungen entscheiden, ob die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts in den Mitgliedstaaten eingehalten wurden. Dabei verlangt die Schuldenregel, die wegen der Erfahrungen aus der Staatsschuldenkrise gestärkt werden sollte, im Grundsatz, dass

eine Verschuldung oberhalb des Referenzwertes von 60% des BIP um jährlich mindestens ein Zwanzigstel verringert wird. Bisher lief diese Vorgabe allerdings weitgehend ins Leere. So wurde sie nach Einschätzung der Kommission von Italien, Belgien und Finnland im Ergebnis oder den Planungen verfehlt. Allerdings sah sie dies als ausnahmsweise entschuldigt an, sodass hieraus kein Defizitverfahren resultierte.³⁾ Der Europäische Rechnungshof hatte kürzlich kritisiert, dass die Regeleinhaltung sogar bei einem Anstieg der Schuldenquote anerkannt werden kann, was die Glaubwürdigkeit des Prozesses untergraben und die Nachhaltigkeit des öffentlichen Schuldenstands gefährden könne.⁴⁾

Länder, die ihr strukturelles mittelfristiges Haushaltsziel (MTO) noch nicht erreicht haben (alle bis auf Deutschland, Estland und Luxemburg), die sich aber nicht in einem Defizitverfahren befinden, unterliegen dem präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Demnach gilt als Richtwert, den strukturellen Saldo jährlich um 0,5% des BIP zu verbessern. Von den neun hiervon betroffenen Mitgliedstaaten war dies im Jahr 2015 nur bei Litauen und Österreich der Fall, während sich in vier Ländern (Lettland, Malta, Niederlande und Slowakei) die strukturellen Salden sogar verschlechterten. Aufgrund zahlreicher Ausnahmeregelungen kann dies aber folgenlos bleiben.⁵⁾ Das

³ Siehe dazu auch: Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euro-Gebiet, Monatsbericht, Mai 2015, S. 73 ff. und Europäische Zentralbank, Strategien zur Senkung der Staatsverschuldung im Euro-Währungsgebiet, Wirtschaftsbericht 3/2016, S. 58 ff.

⁴ Vgl.: Europäischer Rechnungshof, Weitere Verbesserungen sind erforderlich, um die wirksame Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu gewährleisten, Sonderbericht Nr. 10/2016.

⁵ So können u. a. im Sinne einer „flexiblen“ Regelauslegung zusätzlich die aktuelle Wirtschaftslage und (geplante) Strukturreformen berücksichtigt werden. Auch werden Verfahren im präventiven Arm nur bei „signifikanter“ Verfehlung eröffnet.

Erreichen eines strukturell nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts droht so zu einem beweglichen Ziel zu werden. Gemäß der Kommissionsprognose verschlechtert sich der strukturelle Saldo bis 2017 in der überwiegenden Zahl dieser Länder, und nur Malta und Irland sollen zumindest im Jahresdurchschnitt den Richtwert von 0,5% des BIP erreichen.

Von den Ländern im Verfahren bei einem übermäßigen Defizit haben im Jahr 2015 Irland, Zypern und Slowenien die 3%-Marke unterschritten. Da der Kommissionsprognose zufolge das Defizit auch weiterhin unter dieser Grenze bleiben soll, ist mit einer Beendigung der Verfahren zu rechnen. Demnach würden sich (neben Griechenland) noch Frankreich, Spanien und Portugal im Defizitverfahren befinden. Für diese Länder wurden die Korrekturfristen bereits mehrfach verlängert, und gemäß Kommissionsprognose wird derzeit nicht erwartet, dass die aktuellen Fristen eingehalten werden. Dabei spielt ebenfalls im korrektiven Arm während der Korrekturfrist die strukturelle Verbesserung eine Rolle, für die der gleiche Richtwert von mindestens 0,5% des BIP vorgesehen ist. Jedoch werden auch hier im Bewertungsprozess zahlreiche zusätzliche Faktoren berücksichtigt, und am Ende steht eine Gesamtbeurteilung, die noch andere, nicht ausdrücklich benannte Aspekte ins Kalkül nehmen kann. Nach Einschätzung des Europäischen Rechnungshofes fehlt es dabei den Analysen der Kommission an Transparenz, und die Vorschläge und Empfehlungen basieren auf ungenauen Definitionen. Insgesamt sei es mitunter schwierig, eine klare Verbindung zwischen der Analyse und den daraus gezogenen Schlussfolgerungen herzustellen.⁶⁾ Das komplexe, intransparente und gestaltungsanfällige Verfahren verhindert dabei weitgehend eine öffentliche Diskussion zur Regeleinhaltung. Darüber hinaus führt die Ausgestaltung dazu,

dass Entwicklungen toleriert werden, die hinter der ursprünglich als angemessen und notwendig erachteten Verbesserung der Tragfähigkeit zurückbleiben. In den nächsten Wochen stehen Entscheidungen zu Frankreich an, bei dem die tatsächliche strukturelle Verbesserung im Jahr 2015 hinter der Empfehlung zurückblieb (wohingegen die Vorgabe für die unbereinigte Defizitquote erfüllt wurde), sowie für Spanien und Portugal, wo sich – neben der Verfehlung der Defizitquote – der strukturelle Saldo sogar verschlechtert hat.

Insgesamt benötigen Fiskalregeln sicherlich eine gewisse Flexibilität, etwa bei Störungen oder unerwarteten Entwicklungen, sofern sie gravierende Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen haben. Die inzwischen erreichte sehr hohe Komplexität der Haushaltsüberwachung resultiert aber offenbar auch aus dem Bemühen, eine Verschärfung in jedem Fall zu vermeiden, wenn Mitgliedstaaten ihre Konsolidierungsziele aus Gründen verfehlen, die nicht direkt den Regierungen zugeschrieben werden können. Damit wird letztlich nicht mehr der Konsolidierungserfolg zum Maßstab. Die Mitgliedstaaten werden so aus der Verantwortung für die Zielerreichung entlassen, anstelle Vorsorge für unerwartete negative Entwicklungen treffen zu müssen. Zudem entsteht bei einer solchen Vorgehensweise der Anreiz, bei den Empfehlungen im Defizitverfahren zu optimistische Entwicklungen zugrunde zu legen. Bedenklich sind darüber hinaus der in den Regeln angelegte große Ermessensspielraum und die Tendenz, das Ziel solider Staatsfinanzen zugunsten einer kurzfristigen Konjunktursteuerung zu relativieren.

⁶ Vgl.: Europäischer Rechnungshof, a. a. O.

Diskutierte Regeländerung wohl ohne durchgreifende Verbesserung

Vor dem Hintergrund vielfacher Kritik wird derzeit diskutiert, nicht nur im präventiven, sondern auch im korrektiven Arm eine Ausgabenregel zu berücksichtigen. Zielverfehlungen wären demnach vor allem Abweichungen vom zuvor empfohlenen Ausgabenpfad. Damit soll sich einfacher als bei der Anknüpfung an strukturellen Salden beurteilen lassen, ob wirksame Maßnahmen durch das Mitgliedsland ergriffen wurden. Ob dies aber tatsächlich eine Verbesserung der Regeln mit sich bringt, hängt von der konkreten Ausgestaltung ab. Wie bislang wären aber unvorhergesehene ungünstige Entwicklungen entschuldigt und müssten nicht kompensiert werden.⁷⁾ Mit den derzeit diskutierten Reformen würde die aktuell unbefriedigende Ausgestaltung und Umsetzung der Regeln nicht grundlegend verändert, und auch die Möglichkeit des von den grundsätzlichen Kriterien losgelösten Gesamturteils der Kommission würde fortbestehen.

Weitreichende Reformen wünschenswert

Die Kommission legt detaillierte Analysen zu den öffentlichen Finanzen vor und überwacht die gesamtstaatlichen Haushalte der Mitgliedstaaten zu verschiedenen Zeitpunkten intensiv. Bei der Regelumsetzung agiert sie inzwischen aber immer weniger als regelgebundene Fiskalaufsicht, sondern vielmehr als politische Institution, die auch andere Ziele bei ihren Entscheidungen und Vorschlägen verfolgt. Es ist so teilweise der Eindruck entstanden, dass die Regeln disponibel und verhandelbar sind. Mit einer unabhängigen Fiskalbehörde, die die mit der Haushaltsüberwachung verbundenen Aufgaben anstelle der Kommission übernehme, könnte dieses Problem entschärft werden,

wenn die Behörde ausschließlich dem Ziel der Tragfähigkeit verpflichtet wäre und in diesem Sinne klarer vereinbarte Regeln entsprechend auslegen würde.

Die Kommission hat wohl auch aufgrund solcher Forderungen nach einer unabhängigeren Haushaltsüberwachung einen neuen Fiskalrat eingerichtet, der seine Tätigkeit im Herbst aufnehmen soll. Dieser Fiskalrat besteht aus fünf Sachverständigen, die von der Kommission (drei davon in Konsultation mit den nationalen Fiskalräten, der EZB und der Eurogruppe) besetzt und finanziert werden, und sein Stab ist innerhalb der Kommission angesiedelt. Sein Mandat ist zwar auch zu beurteilen, inwiefern das fiskalische Regelwerk konsistent angewendet wurde. Nicht zuletzt soll er aber die Kommission darüber beraten, ob der haushaltspolitische Kurs für einzelne Länder und das Euro-Währungsgebiet insgesamt vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung angemessen ist. Eine unabhängige Institution mit klarem Fokus auf Regeleinhaltung und solide Staatsfinanzen wird damit nicht geschaffen.

⁷ So ist wohl vorgesehen, dass zum Empfehlungszeitpunkt ein Ausgabenziel festgelegt wird, das der gewünschten strukturellen Verbesserung entspricht. Dabei ist u. a. das erwartete Potenzialwachstum zu berücksichtigen. Wird zum Zeitpunkt der Bewertung die Zielgröße nicht aktualisiert, bleibt ausgeblendet, dass sich wichtige Faktoren bereits wieder so geändert haben können, dass die mit dem Ausgabenziel erreichbare strukturelle Verbesserung hinter der bei der Empfehlung angestrebten zurückbleibt.

Sicherheitsabstände beibehalten und für demografischen Wandel vorsorgen

Es ist einerseits zu begrüßen, dass die Bundesregierung ihre Praxis beibehält, in ihre Planungen gewisse Sicherheitsabstände zu den Budgetgrenzen einzustellen. Dieser Ansatz hat sich nicht zuletzt im Zusammenhang mit der stärkeren Zuwanderung von Asylsuchenden bewährt. Die plötzlichen schwer abzuschätzenden Mehraufwendungen konnten aufgefangen werden, ohne Konsolidierungsmaßnahmen zur Einhaltung der Defizitgrenzen ergreifen zu müssen. Dabei wäre es aber andererseits durchaus ratsam, die zuvor geplanten moderaten strukturellen Überschüsse zumindest mittelfristig wieder anzustreben. Mit einer schneller sinkenden Schuldenquote und größeren Sicherheitsabständen würde die Widerstandsfähigkeit der öffentlichen Finanzen gestärkt. Dies wäre bei künftig wieder steigenden Zinssätzen, bei mittelfristig ungünstiger als erwarteten gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen oder bei unerwarteten anderweitigen Haushaltslasten vorteilhaft. Außerdem liegt eine wesentliche Herausforderung für die Staatsfinanzen in Deutschland im demografischen Wandel. So machen beispielweise die aktuellen Tragfähigkeitsberichte der Bundesregierung und der Europäischen Kommission deutlich, dass der gesamtstaatliche Haushalt hierdurch künftig nicht unerheblich zusätzlich belastet wird. Ein Großteil der Ausgabenzuwächse betrifft dabei den Bereich der Alterssicherung. Außerdem werden auch bei den Leistungen für Gesundheit und Pflege deutliche Anstiege erwartet. Der vorgezeichnete künftige Konsolidierungsbedarf – also tendenziell die Belastung kommander Generationen – lässt sich durch eine günstigere Ausgangsposition verringern.⁸⁾

Grundlegende Wachstumsbedingungen budgetneutral verbessern

Vor diesem Hintergrund ist die teils an Deutschland gerichtete Aufforderung zu einer stärkeren Ausschöpfung der Budgetgrenzen nicht naheliegend. Die deutsche Finanzpolitik ist derzeit ohnehin bereits deutlich expansiv ausgerichtet. Die konjunkturelle Lage in Deutschland ist eher günstig und spricht nicht für einen zusätzlichen Konjunkturstimulus. Die damit verbundenen Impulse auf andere EWU-Staaten wären vergleichsweise gering, und überdies erscheinen

Versuche einer solchen konjunkturellen Feinststeuerung nicht erfolgversprechend. Wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen, mit denen die Wachstumsbedingungen verbessert werden, sollten gleichwohl konsequent ergriffen, aber grundsätzlich gegenfinanziert werden. Vor dem Hintergrund aktueller wirtschaftspolitischer Empfehlungen an Deutschland wäre hier beispielsweise an eine Stärkung der Infrastruktur – auch über effizientere staatliche Investitionsprozesse – oder an Maßnahmen zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit zu denken. Zuletzt beschlossene höhere Leistungen der Sozialversicherungen und aktuelle Bestrebungen, frühere Rentenreformen teilweise umzukehren, verstärken den ohnehin durch den demografischen Wandel angelegten Druck auf die Beitragssätze. Als Vertrauens- und Stabilitätsanker in der Europäischen Währungsunion ist es wichtig, dass Deutschland sowohl die Budgetgrenzen sicher einhält als auch gute wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen schafft.

Haushalte der Gebietskörperschaften

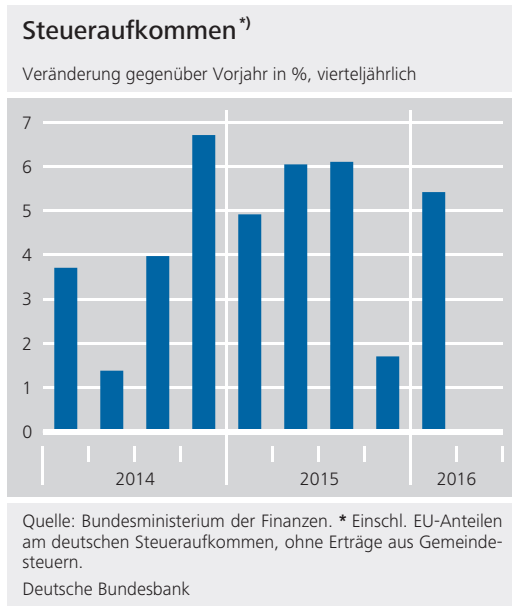
Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen⁹⁾ stiegen im ersten Quartal 2016 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um 5 ½% (siehe Schaubild und Tabelle auf den S. 70 und 71). Bei einer weiter günstigen Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter sind die Einnahmen aus der Lohnsteuer mit 2 ½% unterdurchschnittlich gewachsen. Dies war insbesondere wegen der zu Jahresbeginn umgesetzten Änderungen bei der

Steuereinnahmen im ersten Quartal deutlich gestiegen

⁸ In den derzeit im Rahmen der Berichte als plausibel eingestufteten Szenarien wären ein merklich günstigerer Finanzierungssaldo und eine deutlich stärker fallende Schuldenquote erforderlich, um später trotz der demografiebedingten Mehrausgaben keine zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen mehr ergreifen zu müssen. Vgl.: Bundesministerium der Finanzen, Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Februar 2016; sowie Europäische Kommission, Fiscal Sustainability Report 2015, Institutional Paper 18, Januar 2016.

⁹ Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die – für das Berichtsquartal noch nicht bekannten – Erträge aus den Gemeindesteuern.



Einkommensteuer (Erhöhung von Freibeträgen und Rechtsverschiebung des Tarifs sowie Anhebung des – vom Aufkommen abgesetzten – Kindergelds) erwartet worden. Der Anstieg bei den gewinnabhängigen Steuern war mit 14½% überdurchschnittlich und wurde vor allem von der Körperschaftsteuer und der veranlagten Einkommensteuer getragen. Die Erträge aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag nahmen leicht zu, während die Einnahmen aus der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge kräftig rückläufig waren. Das Umsatzaufkommen wuchs mit 5% deutlich, ist allerdings generell im Jahresverlauf volatil. Das Aufkommen aus den sonstigen Verbrauchsteuern stieg um 2½%. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Einnahmen aus der Tabaksteuer ungewöhnlich stark gestiegen sind. Anscheinend kam es zu anbieterseitigen Vorzieheffekten im Zusammenhang mit der Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über Tabakerzeugnisse, nach der künftig Bilder von Folgeerkrankungen des Rauchens auf den Verpackungen vorgeschrieben sind.

Für 2016 insgesamt nur gedämpfter Anstieg erwartet

Gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung wird für das Gesamtjahr 2016 mit 2½% lediglich ein gedämpfter Zuwachs erwartet (inkl. Gemeindesteuern). Bei einem unterstellten soliden Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Steuerbezugsgrößen¹⁰⁾ ist dafür maßgeblich, dass

nach wie vor größere Steuerrückzahlungen aufgrund teils bereits weiter zurückliegender Gerichtsurteile angesetzt sind. Dies betrifft vor allem das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern, insbesondere der Gewerbe- und Körperschaftsteuer sowie der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag. Darüber hinaus ist aber auch das Umsatzaufkommen betroffen.¹¹⁾ Die Wirkung von Rechtsänderungen reduziert das Aufkommenswachstum vor allem aufgrund der erwähnten Entlastungen bei der Einkommensteuer spürbar.

Die veranschlagten Ausfälle infolge der Gerichtsurteile sollen im kommenden Jahr weitestgehend entfallen.¹²⁾ Ferner wird eine stabile gesamtwirtschaftliche Entwicklung unterstellt. Damit wird ein deutlicher Anstieg der Steuereinnahmen von gut 4½% prognostiziert. Für die Folgejahre bis 2020 werden Aufkommenszuwächse zwischen 3½% und 4% erwartet. Im Wesentlichen ist die Entwicklung durch die Wachstumsannahmen sowie den Fiscal drag¹³⁾ bestimmt. Steuerrechtsänderungen dämpfen den Anstieg per saldo leicht. Die Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) steigt bis

Für Folgejahre wieder stärkere Aufkommenszuwächse erwartet

¹⁰ Die Schätzung basiert auf der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung vom April 2016. Für das BIP wird demnach 2016 ein Anstieg um real +1,7% und nominal +3,6% erwartet (November: +1,8% und +3,4%). Für 2017 liegen die entsprechenden Raten bei +1,5% bzw. +3,3% (wie im November). In der mittleren Frist wird wie bisher mit einem nominalen Wachstum von rund 3% jährlich gerechnet.

¹¹ Dies sind vor allem die Gerichtsurteile zu § 40a KAGG und STEKO (BFH-Urteile I R 33/09 und I R 74/12, siehe auch Bundestags-Drucksache 18/5560). Des Weiteren wird von Ausfällen in der Folge des EuGH-Urteils vom 20. Oktober 2011 zur Besteuerung von Streubesitzdividenden ausgegangen (Rechtssache C-284/09). Das BFH-Urteil I R 39/14 betrifft das Gewerbesteueraufkommen. Ferner werden Ausfälle bei der Umsatzsteuer sowie bei der veranlagten Einkommensteuer erwartet. Im Gegensatz zur hier beschriebenen kassenmäßigen Entwicklung werden die Wirkungen dieser Gerichtsurteile in den VGR ausgabenerhöhend im Jahr der jeweiligen Urteilsverkündung (2011, 2013 und 2014) verbucht. Insofern steigen die Steuereinnahmen in den VGR im laufenden Jahr deutlich stärker.

¹² Im Ergebnis wird damit auch das Auslaufen der Kernbrennstoffsteuer mit einem erwarteten Aufkommen von 1 Mrd € im Jahr 2016 klar überkompensiert.

¹³ Der Begriff umfasst hier die gesamte Aufkommenswirkung der Einkommensteuerprogression und den Effekt der weitgehenden Preisunabhängigkeit der speziellen Verbrauchsteuern.

zum Ende des Prognosezeitraums auf 22,7% (2015: 22,2%).

Einnahmenserwartungen insgesamt etwas angehoben

Im Vergleich zur Prognose vom November letzten Jahres wurde der Ansatz für das Jahr 2016 um 5 Mrd € und für die Folgejahre jeweils um 6 ½ Mrd € bis 12 ½ Mrd € angehoben. Dazu trägt das etwas besser als noch im November erwartete Jahresergebnis 2015 bei. Gewichtiger ist aber eine optimistischere Grundeinschätzung vor allem hinsichtlich der veranlagten gewinnabhängigen Steuern, die sich auf eine günstige Entwicklung der Kassenergebnisse im ersten Quartal 2016 stützt. Ab dem Jahr 2017 spielen für die Aufwärtsrevisionen auch günstigere Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine spürbare Rolle. Einnahmensenkend wirken dagegen per saldo neu hinzugekommene Rechtsänderungen sowie zusätzliche (vorübergehende) Effekte von Gerichtsurteilen.

Bundshaushalt

Nochmals deutlicher Defizitrückgang zum Jahresauftakt bei starkem Einnahmenplus und weiter rückläufigen Zinsausgaben

Der Bundshaushalt verzeichnete im ersten Quartal ein Defizit von 2 ½ Mrd €, nach 7 Mrd € in der gleichen Vorjahreszeit. Die Einnahmen stiegen sehr kräftig um 9% (6 ½ Mrd €), was in erster Linie auf höhere Steuererträge zurückzuführen ist. Das Mehraufkommen von 6 Mrd € beruhte allerdings zur Hälfte auf einer Entlastung bei den hier abgesetzten Abführungen an den EU-Haushalt.¹⁴⁾ Bei den sonstigen Einnahmen überwogen diverse Mehrerträge – darunter auch die auf gut 3 Mrd € leicht gestiegene Gewinnausschüttung der Bundesbank – einen Rückgang um fast 1 Mrd € bei der Vermögensverwertung. Auf der Ausgabenseite blieb der Anstieg mit insgesamt 2 ½% (2 Mrd €) deutlich moderater. Zwar belasteten unter anderem höhere Zahlungen an die Sozialversicherungen (nicht zuletzt wegen der wieder auf das Normalniveau angehobenen Zuführungen an den Gesundheitsfonds), für Vermögenstransfers (auch an das Ausland) sowie für militärische Beschaffungen. Doch brachte ein weiterer Rückgang der Zinsausgaben um gut 1 Mrd € ein spürbares Gegengewicht.

Steueraufkommen

Steuerart	1. Vierteljahr		Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
	2015	2016		
Steuereinnahmen insgesamt ²⁾	146,9	154,9	+ 5,4	+ 3,0
darunter:				
Lohnsteuer	41,6	42,6	+ 2,5	+ 3,3
Gewinnabhängige Steuern ³⁾	24,7	28,2	+ 14,3	+ 1,6
davon:				
Veranlagte Einkommensteuer	13,1	14,6	+ 10,9	+ 6,2
Körperschaftsteuer	5,4	8,4	+ 55,1	+ 5,3
Kapitalertragsteuer ⁴⁾	6,1	5,2	- 14,6	- 9,6
Steuern vom Umsatz ⁵⁾	51,9	54,4	+ 4,9	+ 4,6
Energiesteuer	4,7	4,6	- 1,8	+ 1,0
Tabaksteuer	2,2	2,7	+ 22,4	- 3,1

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. ¹ Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2016. 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.

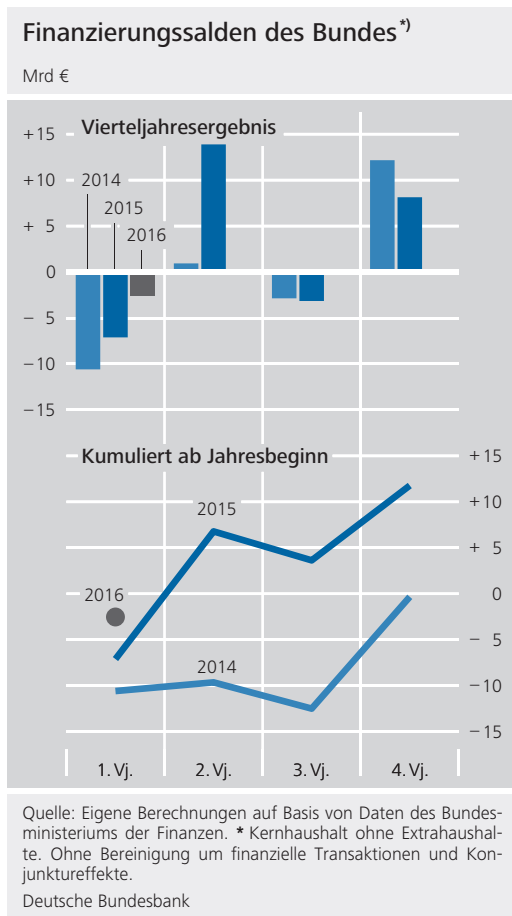
Deutsche Bundesbank

Der Haushalt für das Gesamtjahr sieht mit einem Defizit von 6 ½ Mrd € eine ausgeprägte Verschlechterung des Finanzergebnisses um 18 Mrd € gegenüber dem Ist des Vorjahres vor. Im Vergleich zu diesem Ansatz zeichnen sich nach dem günstigen Jahresauftakt allerdings bereits spürbare Verbesserungen ab. Zu den kleineren Beiträgen gehört die um gut ½ Mrd € höher als veranschlagte Gewinnausschüttung der Bundesbank.¹⁵⁾ Außerdem wurde nach Abschluss der Haushaltsberatungen von der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) angekündigt, die in den Jahren 2013 bis 2015

Deutliche Entlastungen gegenüber Haushaltsansätzen 2016 absehbar

¹⁴ Offenbar beruht der Großteil der Entlastung auf Erstattungen zum Ausgleich einmalig höherer Abführungen im Gefolge der VGR-Revision vom Sommer 2014. In den VGR-Konten wurden die saldenwirksamen Transaktionen schon 2014 verbucht.

¹⁵ Zwar dient der über 2 ½ Mrd € hinausgehende Teil nicht der unmittelbaren Finanzierung des laufenden Bundshaushalts, sondern ist der Flüchtlingsrücklage zuzuführen. Die Rücklagenzuführung bleibt aber ohne Wirkung auf den hier beschriebenen Finanzierungssaldo. Das gleiche gilt symmetrisch für die vorgesehenen Entnahmen aus der Rücklage, die für das laufende Jahr auf 6 Mrd € veranschlagt worden waren.



erhobenen Sanierungsgelder¹⁶⁾ zurückzuzahlen sowie diese Umlage ab 2016 deutlich abzusenken. Weitere Entlastungen zeichnen sich nach der jüngsten Steuerschätzung bei den Steuereinnahmen ab. Zwar wird für das Gesamtjahr – anders als im ersten Quartal – kein Rückgang der am Bruttonationaleinkommen anknüpfenden EU-Abführungen erwartet, doch steht demnach insgesamt eine Verbesserung um 2 Mrd € gegenüber den Haushaltsansätzen in Aussicht. Noch etwas gewichtiger dürfte die Zinsausgabenentwicklung zu Buche schlagen. Statt des veranschlagten Wiederanstiegs um 3 Mrd € gegenüber dem Ist 2015 ist hier ein weiterer Rückgang absehbar. Inzwischen zeichnet sich ab, dass die Zahl anerkannter Flüchtlinge wegen des höheren Zeitbedarfs für Entgegennahme und Entscheidung der Asylanträge und der zuletzt deutlich verringerten Zuwanderung im laufenden Jahr weniger stark zunehmen dürfte, als es zwischenzeitlich plausibel erschien. Daher könnte das mit nur sehrmäßigem Zuwachs kalkulierte Soll beim Arbeits-

losengeld II aus heutiger Sicht vielleicht sogar eingehalten oder nur moderat übertroffen werden. Zudem sollten die Haushaltsansätze – nicht zuletzt angesichts der stark abgesenkten VBL-Sanierungsgeld-Umlage – genügend Raum bieten, die ausgehandelte Tarifierhebung um 2,4% ab März 2016 selbst bei voller Übertragung auf den Besoldungsbereich zu finanzieren, auch wenn der explizite Vorsorgetitel von 500 Mio € etwas zu knapp bemessen scheint. Alles in allem ist somit im Bundeshaushalt ein deutlich günstiger als geplantes Ergebnis absehbar, solange negative Überraschungen ausbleiben. Das Ziel des Bundes, auch im laufenden Jahr ohne Nettokreditaufnahme auszukommen („schwarze Null“), könnte dann eventuell auch ohne Rückgriff auf die Rücklage erreicht werden. Einschließlich der erwarteten begrenzten Defizite der bei der Schuldenbremse einzubeziehenden Extrahaushalte würde der Bundeshaushalt damit die Obergrenze für das strukturelle Ergebnis von – 0,35% des BIP (– 10 Mrd €) klar einhalten.¹⁷⁾

Im März beschloss das Bundeskabinett die Eckwerte für den Haushalt 2017 und den Finanzplan bis 2020.¹⁸⁾ Wie in der mittelfristigen Finanzplanung vom Sommer 2015 soll weiter auf eine Nettoneuverschuldung verzichtet werden. Im Hinblick auf Belastungen im Zusammenhang mit der Flüchtlingsmigration sollen die auf Basis der Planungen für 2016 verbliebe-

Eckwerte für die Haushaltsplanung mit Handlungsbedarf für 2018 und Auflösung von Puffern

¹⁶ Im Rahmen der Zusatzversorgung für die Tarifbeschäftigten im Abrechnungsverband West waren zuvor erhebliche Deckungslücken erwartet worden. Diese sind aber offenbar geringer ausgefallen, sodass die zusätzlich eingeführte Umlage von 2% auf ein fortgeschriebenes historisches Entgeltvolumen für die genannten Jahre nicht benötigt wurde. Ab 2016 gilt ein Satz von 0,14%.

¹⁷ Vgl. zu den Konzepten und Begriffen: Deutsche Bundesbank, Wichtige Haushaltskennzahlen des Bundes im Zusammenhang mit der Schuldenbremse, Monatsbericht, Februar 2016, S. 68 f. Abweichungen des strukturellen Ergebnisses von der Obergrenze werden auf dem Kontrollkonto erfasst. Das in der Übergangszeit von 2011 bis einschl. 2015 dort aufgelaufene – nicht zuletzt wegen eines überhöht festgesetzten Ausgangsdefizits für den Abbaupfad – umfangreiche Gesamtguthaben wurde begrüßenswerterweise gestrichen.

¹⁸ Wie in den Vorjahren erlauben die veröffentlichten Angaben nur eine grobe Analyse, da wichtige Größen wie etwa die Salden der finanziellen Transaktionen und der einzubeziehenden Extrahaushalte nicht ausgewiesen werden.

nen Mittel von 6½ Mrd € aus der hierfür gebildeten Rücklage 2017 verausgabt werden. Für 2018 ist dann eine globale Minderausgabe in dieser Höhe – und damit im Umfang von immerhin 2% des Bundeshaushalts – vorgesehen. Für die Folgejahre wurden offenbar die bisher als Sicherheitspuffer veranschlagten hohen globalen Mindereinnahmen entsprechend reduziert. Aus den Planungen ist nicht ersichtlich, welche Vorsorge für die im Herbst 2015 zugesicherte Beteiligung an den Flüchtlingskosten der Länder oder für in Aussicht gestellte Mehrleistungen des Bundes bei der Reform der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen 2020 getroffen wurde.

Erwartete Entlastungen beim Schuldendienst verplant

Auch wenn die Entwicklung im laufenden Jahr deutlich besser laufen dürfte als veranschlagt und die jüngste Steuerschätzung auch für die nächsten Jahre etwas höher als im Eckwertebeschluss zugrunde gelegte Steuereinnahmen erwarten lässt, erscheinen die mittelfristigen Spielräume im Bundeshaushalt begrenzt, wenn ein Haushaltsausgleich ohne Nettoneuerschuldung beibehalten werden soll. So wurden gegenüber der letzten Mittelfristplanung vom Sommer 2015 die Ansätze für die Zinsausgaben von Jahr zu Jahr zunehmend deutlich (2019 offenbar um fast 8 Mrd € oder etwa drei Zehntel des damals angesetzten Betrages) verringert, und die auf diesem Wege freigesetzten Mittel sind unter anderem für eine verstärkte Ausweitung der Verteidigungsausgaben verplant. Außerdem wurde noch ein zusätzliches Leistungspaket geschnürt, dessen Umfang für 2017 auf fast 2½ Mrd € taxiert wird. Einbezogen ist insbesondere eine Aufstockung der Aufwendungen für die Arbeitsmarktintegration von Personen mit Anspruch auf Arbeitslosengeld II sowie für Wohnungsbauförderung.

Wiederaufbau der Sicherheitsabstände ratsam

Um dem Bundeshaushalt Spielraum auch bei etwaigen negativen Überraschungen zu erhalten und Vorsorge für die anstehenden demografischen Belastungen zu treffen, erscheint es ratsam, in den Planungen wieder mehr Gewicht auf den Aufbau von Sicherheitsabständen zu den Defizitgrenzen zu legen. Sollte die Flücht-

lingsrücklage, deren Verwendung ohnehin nur die Nettokreditaufnahme und nicht das Defizit beeinflusst, nicht zur Finanzierung der Migrationskosten benötigt werden, könnte sie zur Schuldentilgung aufgelöst werden. Auf diese Weise würde gewährleistet, dass eine zentrale Intention der Schuldenbremse, den im Rahmen der EU-Regeln geforderten annähernden gesamtstaatlichen strukturellen Haushaltsausgleich abzusichern, nicht durch Rücklagenbewegungen gefährdet wird. Ein mit größeren Sicherheitsabständen angelegter schnellerer Abbau der Schuldenquote des Bundes würde dann auch Vorsorge gegen Mehrbelastungen bei künftig wieder steigenden Zinsen schaffen.

Für die in den Quartalsdaten erfassten Extrahaushalte des Bundes¹⁹⁾ meldete das Bundesfinanzministerium zum Jahresauftakt ein Defizit von 3½ Mrd €, nach einem Überschuss von 2½ Mrd € vor Jahresfrist. Dabei wurden insbesondere Belastungen von gut 2 Mrd € aus der Tilgung einer zehnjährigen inflationsindexierten Bundesanleihe²⁰⁾ und durch die Weiterleitung von im Vorjahr beim Restrukturierungsfonds verbuchten Einnahmen wirksam. Auch für das Gesamtjahr ist eine spürbare Verschlechterung angelegt. So ist beim Fluthilfefonds in den nächsten Quartalen insbesondere mit der vom Bund veranschlagten Rückholung von 1½ Mrd € nicht mehr benötigter Mittel eine deutliche Beschleunigung der Abflüsse zu erwarten. Im weiteren Jahresverlauf wird sich gegenüber 2015 zudem negativ niederschlagen, dass im Vorjahr zur Vorfinanzierung künftiger Ausgaben Sonderzuführungen des Bundes von 3½ Mrd € beim Kommunalinvestitionsförderungsfonds und 1½ Mrd € beim Energie- und Klimafonds zugeflossen waren. Außerdem entfallen noch Einnahmen von 1½ Mrd € beim Restrukturie-

Überschuss der Extrahaushalte schlägt 2016 wohl in Defizit um

¹⁹ Insbesondere die Bad Banks und sonstige kaufmännisch buchende Einheiten werden hier nicht berücksichtigt. Noch nicht verfügbar waren die Ergebnisse der Postbeamtenversorgungskasse und des ERP-Sondervermögens, wo vor Jahresfrist ein Überschuss von insgesamt 1 Mrd € angefallen war.

²⁰ In den VGR wurden die Lasten bereits bei Zuführung der Bundesmittel an den entsprechenden Vorsorgefonds als Zinsausgabe der jeweiligen Periode ausgewiesen.

rungsfonds, weil die Bankenabgabe an den europäischen Fonds hier künftig nicht mehr durchgeleitet wird. Schließlich wird im laufenden Jahr keine Rückzahlung von Kapitalhilfen an den SoFFin erwartet. Alles in allem wird im laufenden Jahr voraussichtlich der Saldo der einbezogenen Extrahaushalte von einem Überschuss von 9 Mrd € im Vorjahr in ein Defizit umschlagen.

Länderhaushalte²¹⁾

Merklicher Überschuss im ersten Quartal bei hohem Einnahmenwachstum

Für die Kernhaushalte der Länder ergibt sich im ersten Quartal 2016 aus der monatlichen Kassenstatistik ein Überschuss von 2 Mrd €, nach einem in etwa ausgeglichenen Ergebnis im Vorjahreszeitraum. Die Einnahmen legten deutlich um 6% (5 Mrd €) zu. Maßgeblich war die anhaltende Dynamik bei den Steuereinnahmen (+7 ½% bzw. 4 ½ Mrd €). Die laufenden Zuweisungen von öffentlichen Verwaltungen, darunter an die Kommunen weiterzuleitende Bundesmittel, wuchsen etwas verhaltener (+3 ½%). Auf der Ausgabenseite wurde ein Anstieg um insgesamt 3 ½% (knapp 3 Mrd €) verzeichnet. Infolge der Mehraufwendungen für die Aufnahme und Versorgung der Flüchtlinge entfielen die mit Abstand größten Zuwächse auf den Sachaufwand (+20% bzw. knapp 1 ½ Mrd €) und die laufenden Zuweisungen an die Kommunen (+8% bzw. 1 ½ Mrd €). Bei den Personalausgaben (+3% bzw. 1 Mrd €) schlug neben den Entgeltanhebungen aus der Tarifrunde 2015 und den zumeist daran angelehnten Anpassungen im Besoldungsbereich insbesondere die darüber hinaus anhaltend kräftige Zunahme bei den Versorgungszahlungen zu Buche. Weiter entlastend wirkten die stark rückläufigen Zinsausgaben (–1 Mrd €).

Vorübergehende Haushaltsverschlechterung im laufenden Jahr

Im weiteren Jahresverlauf wird nach der jüngsten Steuerschätzung (auch bedingt durch die Wirkungen von Gerichtsurteilen) mit einer nachlassenden Dynamik der Steuereinnahmen gerechnet (+3 ½% im Gesamtjahr, ohne die Gemeindesteuereinnahmen der Stadtstaaten). Gleichzeitig dürften die flüchtlingsbedingten

Aufwendungen ungeachtet der zuletzt geringeren Zuwanderung das Vorjahresniveau deutlich überschreiten. Die von Ländervertretern zuletzt für die Länderhaushalte genannte Gesamtgröße von etwa 20 Mrd € ist aus den Haushaltsplänen aber nicht unmittelbar abzuleiten. Unter der Annahme gängiger Kostensätze erscheinen aus heutiger Sicht spürbar niedrigere Belastungen plausibel, auch wenn nicht alle Ausgaben unmittelbar an die Zahl der zu versorgenden Flüchtlinge gebunden sein dürften. Insgesamt könnten die Länder im Jahr 2016 zwar wieder ein Defizit verzeichnen, nachdem 2015 noch ein Überschuss erreicht worden war. Ab 2017 sollten stabil wachsende Steuereinnahmen aber wieder zu einer Entlastung führen, und gleichzeitig könnten die Ausgaben für die Versorgung von Flüchtlingen sinken. So gehen mit der Anerkennung von Asylanträgen Kostenlasten für die Unterstützung bei Bedürftigkeit auf den Bund über. Risiken für die Länder ergäben sich allerdings, wenn abgelehnte Personen nicht wie vorgesehen zügig wieder ausreisen würden. Über die Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern wird derzeit erneut verhandelt. Aber auch wenn es hier zu keinen größeren weiteren Entlastungen der Länder käme, sollte sich deren Finanzlage ab dem kommenden Jahr wieder verbessern.

Weiterhin steht eine grundlegende Reform der föderalen Finanzbeziehungen mit einer Anschlussregelung insbesondere für den Ende 2019 auslaufenden Finanzausgleich auf der Agenda. Der Ende 2015 vorgelegte Ländervorschlag sah vor allem deutlich höhere Bundesmittel (zusätzlich 9 ½ Mrd €) vor und orientierte sich offensichtlich stark an den finanziellen Verteilungswirkungen zwischen den Ländern.²²⁾ Damit ergäbe sich keine wesentliche Verbesserung hinsichtlich höherer Transparenz und ge-

Grundlegende Stärkung der Eigenverantwortung der Länder erstrebenswert

²¹ Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im Jahr 2015 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts April 2016 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

²² Vgl. diesbezüglich auch: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Februar 2016, S. 72, sowie für eine ausführliche Diskussion: Deutsche Bundesbank, Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, Monatsbericht, September 2014, S. 35–54.

ringerer Komplexität, und die mit dem starken Ausgleich der Einnahmenunterschiede verbundenen negativen Anreizwirkungen blieben praktisch unvermindert erhalten. Die Reformgelegenheit sollte genutzt werden, die Transparenz des Finanzausgleichs zu erhöhen und die finanzielle Eigenverantwortung der Länder zu stärken. Nicht zuletzt mit Blick auf die ab 2020 geltende Schuldenbremse scheint es naheliegend, die haushaltspolitischen Spielräume der einzelnen Länder zu erweitern. Begrenzte Zu- oder auch Abschläge bei der Einkommensteuer erscheinen hier wichtig, auch um die von den Ländern zu recht häufig betonte Eigenverantwortung gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern deutlich zu machen.

■ Sozialversicherungen²³⁾

Rentenversicherung

Defizit im ersten Quartal etwas gesunken, aber ...

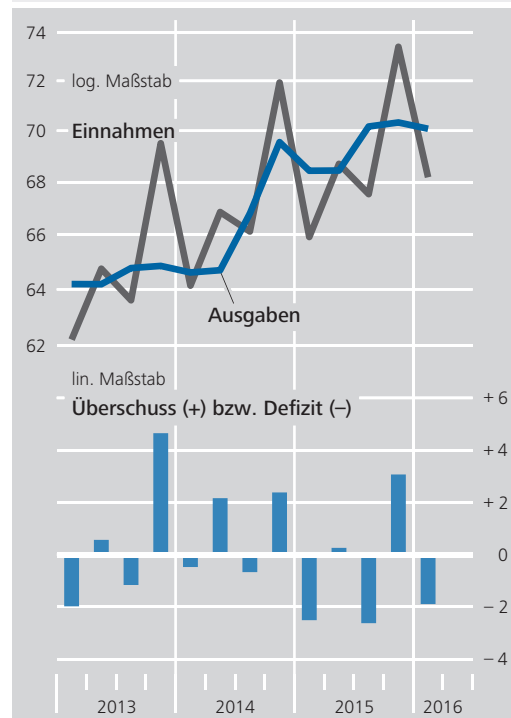
Die gesetzliche Rentenversicherung verzeichnete im ersten Quartal 2016 ein Defizit von 2 Mrd €. Verglichen mit dem Vorjahr hat sich damit das Ergebnis um ½ Mrd € verbessert. Der Ausgabenanstieg lag bei 2 ½%. Bereits im Schlussquartal des letzten Jahres hatte sich die Zuwachsrate abgeflacht, nachdem sie zwischenzeitlich durch die Leistungsausweitungen im Rahmen des Rentenpakets (insbesondere Mütterrente und abschlagsfreie Rente ab 63 Jahren) deutlich höher ausgefallen war. Die Einnahmen sind im ersten Quartal mit 3 ½% merklich stärker gestiegen, wobei die Beitragseingänge aufgrund der günstigen Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung sogar um 4% zulegten.

... deutliche Belastung durch hohe Renten-anpassung zur Jahresmitte

Zur Jahresmitte werden die Renten in den alten Ländern um 4,25% und in den neuen Ländern um 5,95% sehr stark angehoben. Neben einem deutlichen Lohnwachstum wirkt dabei auch die Beitragssatzsenkung des letzten Jahres (von 18,9% auf 18,7%) positiv auf die Rentenanpassung. Hinzu kommt, dass über den Nachhaltigkeitsfaktor der aktuell zu beobachtende Rückgang des Rentnerquotienten²⁴⁾ insbesondere aufgrund der günstigen Beschäftigungsent-

Finanzen der Deutschen Rentenversicherung

Mrd €, vierteljährlich



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund.
 Deutsche Bundesbank

wicklung die Renten ebenfalls kräftiger ansteigen lässt. Schließlich führt die Korrektur eines statistischen Sondereffekts zu einer Anpassungssteigerung um einen weiteren Prozentpunkt.²⁵⁾ Für das Gesamtjahr zeichnet sich infolge der besonders starken Rentenanhebung eine Ausweitung des Defizits (2015: 2 Mrd €;

²³ Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung im Jahr 2015 wurde in den Kurzberichten der Monatsberichte März und April 2016 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

²⁴ Der Rentnerquotient setzt die Zahl der „Äquivalenzrentner“ (Anzahl der Standardrentner, ermittelt per Division der Rentenausgaben durch den Zahlbetrag der Standardrente) in Relation zur Zahl der „Äquivalenzbeitragszahler“ (Anzahl der Durchschnittsbeitragszahler, ermittelt per Division der Beitragseinnahmen durch den Rentenbeitrag des Durchschnittsverdieners).

²⁵ Die Umstellung der VGR im Jahr 2014 führte dazu, dass die Bruttolöhne und -gehälter im Jahr 2015 (gegenüber dem für die Rentenanpassung unrevidierten Vorjahreswert) um etwa 1 Prozentpunkt langsamer stiegen. Dies schlug sich gemäß der Rentenformel automatisch in einer entsprechenden Minderanpassung Mitte 2015 nieder. Diese wird nunmehr korrigiert, weil die Rentenanpassung letztlich im Zeitverlauf weitgehend der Entwicklung der beitragspflichtigen Entgelte der Rentenversicherung folgt.

nach vorläufigen Angaben) und somit ein beschleunigtes Abschmelzen der Rücklagen ab.

Perspektivisch steigende Beitragssätze bei rückläufigem Rentenniveau

Bei den für die kommenden Jahre grundsätzlich angelegten Defiziten ist der Beitragssatz in wenigen Jahren wieder anzuheben, um die gesetzliche Untergrenze von 0,2 Monatsausgaben für die Schwankungsreserve einzuhalten. Perspektivisch werden nach dem Ende der „demografischen Pause“ die Renten langsamer steigen als die Durchschnittsentgelte und folglich das relative Rentenniveau sinken, wobei bis 2030 eine Untergrenze von 43% gewahrt werden soll.²⁶⁾ Das gesetzliche Renteneintrittsalter wird bis zum Jahr 2029 sukzessiv auf 67 Jahre erhöht, für die folgenden Jahre ist bislang keine weitere Anpassung vorgesehen.

In aktueller Diskussion über Leistungs- ausweitungen Transparenz schaffen

Derzeit wird eine politische Diskussion über Veränderungen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung geführt. Dabei wäre es hilfreich, wenn die Bundesregierung langfristige Vorausberechnungen vorlegt, um die aus ihrer Sicht zu erwartenden Entwicklungen transparent zu machen. Momentan (wie bereits seit dem Ende der achtziger Jahre) enden diesbezügliche Projektionen mit dem Jahr 2030. Eine Erweiterung dieses Horizonts wäre entscheidend, um die finanziellen Perspektiven der gesetzlichen Altersversorgung vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung offenzulegen und den Versicherten eine möglichst gute Planungsperspektive zu bieten.

Ohne Erhöhung des Renteneintrittsalters automatisch steigende Rentenbezugszeiten

Zur Sicherung der langfristigen Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung existieren letztlich vor allem die drei Stellgrößen Leistungsniveau, Beitragssatz und gesetzliches Renteneintrittsalter.²⁷⁾ Wenn die Zunahme der Abgabenbelastung in Grenzen gehalten und das Rentenniveau zumindest nicht stärker als bisher geplant gesenkt werden soll, wird eine weitere Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters nicht zu vermeiden sein. Eine sonst bei wachsender Lebenserwartung fortschreitende Ausweitung der individuellen Rentenbezugszeiten im Verhältnis zu vorangegangenen Beitragszeiten würde den Druck zur Anhebung des Bei-

tragssatzes oder zur weiteren Senkung des Rentenniveaus aufrechterhalten. Vor dem Hintergrund einer noch guten Finanzlage wurden zuletzt nicht unerhebliche neue Belastungen der Rentenversicherung beschlossen. Einige andere Staaten haben dagegen beispielsweise eine Indexierung des gesetzlichen Renteneintrittsalters eingeführt, um automatisch steigende relative Rentenbezugszeiten durch eine höhere Lebenserwartung regelgebunden zu vermeiden – auch über 67 Jahre hinaus. Wichtig sind dabei auch Regelungen für vorzeitige Renteneintritte bei Erwerbsunfähigkeit, wie sie derzeit aber bereits existieren.

Bundesagentur für Arbeit

Im ersten Quartal erzielte die Bundesagentur für Arbeit (BA) einen Überschuss von ½ Mrd € und schloss damit fast 1 Mrd € günstiger ab als im gleichen Zeitraum des Vorjahres.²⁸⁾ Die Verbesserung des Finanzergebnisses ist teilweise auf eine einmalige Rückerstattung der VBL zurückzuführen. Diese minderte vor allem die Verwaltungsausgaben der BA. Der Teil, der auf die Verwaltung der Arbeitslosengeld II-Leistungen entfällt, kommt letztlich dem Bund zugute, indem dessen diesbezügliche Verwaltungskosten-erstattungen im ersten Quartal entsprechend gekürzt wurden. Dies trug dazu bei, dass die Einnahmen mit insgesamt + 2% nur moderat zunahm. Außerdem standen den anhaltend kräftigen Beitragszuwächsen (fast 4½%) Mindereinnahmen aus einer Absenkung der Insolvenzgeldumlage gegenüber. Auf der Ausgaben- seite machten sich neben dem genannten Sondereffekt bei den Verwaltungsausgaben vor allem Minderausgaben beim Arbeitslosengeld I

Finanzlage zum Jahresauftakt weiter verbessert

²⁶ Die Untergrenze bezieht sich auf das Versorgungsniveau vor Steuern, d. h. das Verhältnis der Standardrente (bei Durchschnittsverdienst über 45 Beitragsjahre) abzüglich Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen zum Durchschnittsentgelt abzüglich Sozialabgaben.

²⁷ Darüber hinaus werden umfangreiche Bundeszuschüsse geleistet, die aber grundsätzlich nur der Finanzierung versicherungsfremder Leistungen dienen sollten.

²⁸ Der Bericht bezieht sich auf die BA im operativen Bereich, d. h. ohne Einrechnung des Versorgungsfonds.

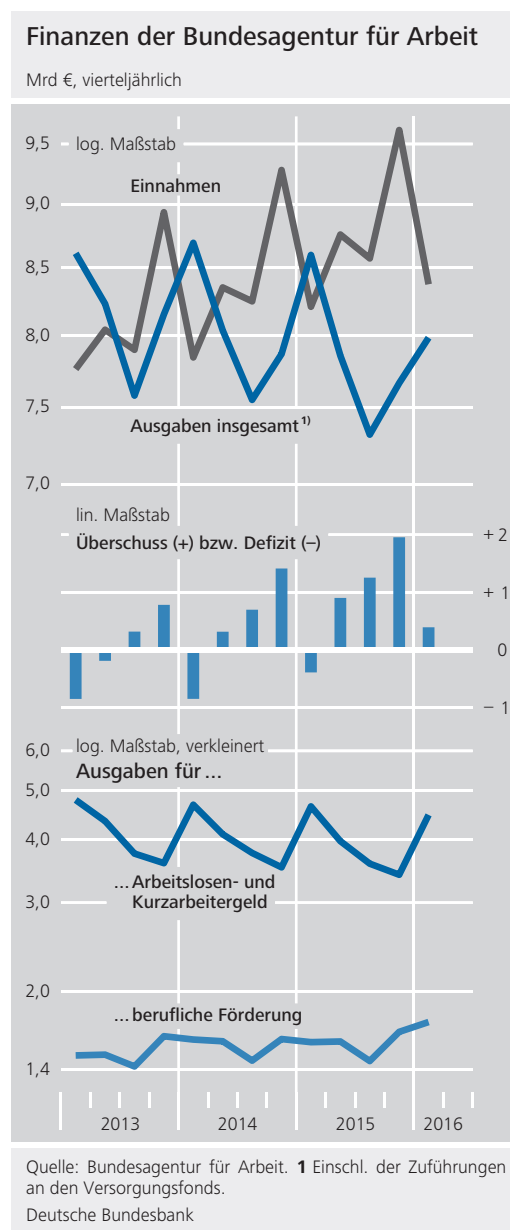
(– 4½%) und der auslaufenden Altersteilzeitförderung (– 68%) bemerkbar. Dagegen wurden erstmals seit längerer Zeit wieder deutliche Zuwächse bei den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verzeichnet (+ 9½%), die zu zwei Dritteln auf (einmalige) Mehrausgaben für die Sprachförderung von Flüchtlingen zurückgehen. Insgesamt verringerten sich die Ausgaben der BA im ersten Vierteljahr um gut 7%.

Im Gesamtjahr steigender Überschuss trotz zusätzlicher Leistungen für Arbeitsförderung

Auch für das Gesamtjahr ist mit einem anhaltend kräftigen Wachstum der Beitragseinnahmen zu rechnen. Der Rückgang beim Arbeitslosengeld I könnte sich angesichts der erwarteten grundlegend günstigen Entwicklung am Arbeitsmarkt ebenfalls fortsetzen.²⁹⁾ Für die aktive Arbeitsmarktpolitik ist vor dem Hintergrund der Flüchtlingszuwanderung im Haushalt der BA zwar ein deutlicher Anstieg vorgesehen, dem aber starke Rückgänge bei der auslaufenden Subventionierung der Altersteilzeit gegenüber stehen. Insgesamt zeichnet sich bereits jetzt ein höherer Überschuss als im Vorjahr (gut 3½ Mrd €) ab.

Gesamtgesellschaftliche Aufgaben aus Steuermitteln finanzieren – bei etwaigen Finanzspielräumen Beitragssatzsenkung in Betracht ziehen

Grundsätzlich sollten versicherungsfremde Leistungen der BA durch Steuermittel finanziert werden, weil andernfalls gesamtgesellschaftliche Aufgaben allein aus den Einkommen der Beitragspflichtigen (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) finanziert würden. Wenn beispielsweise Aufwendungen für die Integration von Flüchtlingen von der BA übernommen werden, steht dies dem entgegen. Werden finanzielle Spielräume bei der BA gesehen, sollten diese den Beitragszahlerinnen und -zahlern zugutekommen. Generell ist der Haushalt der BA sehr konjunktur reagibel. Insofern ist in guten Zeiten auch der Aufbau größerer Rücklagen sinnvoll. Soweit davon ausgegangen wird, dass sich die derzeit äußerst günstige Arbeitsmarktlage mit niedrigen Arbeitslosenzahlen im Versicherungs-



bereich als nachhaltig erweist, könnte angesichts der damit verbundenen verstärkten Rücklagenbildung eine Senkung des Beitragssatzes in Betracht gezogen werden.

²⁹ Flüchtlinge, die nach Anerkennung zunächst arbeitslos sind, spielen dabei keine Rolle, da diese Personen noch keine Ansprüche auf beitragsfinanziertes Arbeitslosengeld I erworben haben.