

■ Öffentliche Finanzen^{*)}

■ Staatlicher Gesamthaushalt

*2015 expansiver
Haushaltskurs
von günstigerer
Konjunktur und
sinkenden
Zinsausgaben
überdeckt*

Die deutschen Staatsfinanzen profitieren bereits seit einiger Zeit von sehr guten Rahmenbedingungen. Aus heutiger Sicht werden diese weiter anhalten, wobei Unsicherheiten insbesondere im internationalen Umfeld liegen. Bei einer weitgehend störungsfreien Entwicklung wäre für das laufende Jahr mit einem wenig veränderten Finanzierungsüberschuss von rund ½% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu rechnen (2014: 0,7% des BIP). Gleichwohl ist die Finanzpolitik grundsätzlich expansiv ausgerichtet, das heißt, der um Zinsen und konjunkturelle Einflüsse bereinigte Saldo dürfte sich spürbar verschlechtern. Dies wird aber dadurch verdeckt, dass die Konjunktur anzieht¹⁾ und die Zinsausgaben in Relation zum BIP weiter sinken. Letzteres folgt aus den sehr niedrigen Zinssätzen, reflektiert aber auch die rückläufige Schuldenquote.

*Einnahmen- und
Ausgabenquote
leicht rückläufig*

Die Einnahmenquote könnte leicht sinken. Die Finanzwirkungen verschiedener Änderungen der Sozialbeitragssätze²⁾ und kleinerer Einkommensteuersenkungen gleichen sich in der Summe praktisch aus. Die Quote wird aber unter anderem durch die niedrigere Gewinnausschüttung der Bundesbank gedrückt. Die Ausgaben könnten ebenfalls etwas langsamer steigen als das BIP. Zum einen dürfte das BIP konjunkturbedingt verstärkt zulegen. Zum anderen stehen den deutlichen Zuwächsen in einigen Ausgabenbereichen (insbesondere Rente, Gesundheit, Pflege, Bildung, Forschung und Infrastruktur) die rückläufigen Zinsausgaben gegenüber.

*Fortgesetzter
Rückgang der
Schuldenquote*

Die Schuldenquote sank bis Ende vergangenen Jahres auf 74,7%, und für das laufende Jahr zeichnet sich ein weiterer deutlicher Rückgang ab. Verantwortlich dafür ist vor allem das Wachstum des nominalen BIP im Nenner der Quote. Hinzukommen dürften der positive

Finanzierungssaldo und ein weiterer Portfolioabbau der staatlichen Bad Banks.³⁾

Für das Jahr 2016 zeichnet sich derzeit eine ähnliche Entwicklung wie im laufenden Jahr ab: Während die Konjunktur und rückläufige Zinsausgaben die Staatshaushalte nochmals entlasten könnten, ist ein fortgesetzt expansiver Haushaltskurs zu erwarten. Bei wenig geänderter Finanzierungssaldo dürfte die Schuldenquote dann weiter sinken. Bezüglich der Abgabenbelastung sind bisher nur wenige Änderungen konkretisiert, und die Primärausgaben (d. h. die Ausgaben ohne Zinszahlungen) dürften weiter deutlich steigen. Wie bereits im laufenden Jahr gilt dies insbesondere für die Sozialausgaben. Bei der Rentenversicherung zeigen sich aktuell noch die selektiven Leistungsausweitungen. Im kommenden Jahr werden stärkere allgemeine Rentenerhöhungen zu Buche schlagen. Die Aufwendungen für Gesundheit dürften – ohne neue Kostendämpfungsmaßnahmen und angesichts der jüngsten Vorhaben

*Aus heutiger
Sicht ähnliches
Bild für 2016*

* 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 berichtet.

1 Nach dem hier verwendeten Konjunkturbereinigungsansatz des Eurosystems ist der Konjunkturaufschwung auf das Niveau des Finanzierungssaldos der Jahre 2014 und 2015 nahe null, verbessert sich aber etwas im Vorjahresvergleich. Das Bereinigungsverfahren, das für die EU-Haushaltsüberwachung und bei der Haushaltsaufstellung auch für die Schuldenbremse des Bundes verwendet wird, weist dagegen für das Jahr 2014 eine deutlich negative Konjunkturlage aus. Die negative Output-Lücke schließt sich 2015 trotz des erwarteten deutlichen BIP-Zuwachses nur relativ langsam, da von einem recht hohen Potenzialwachstum ausgegangen wird.

2 Zu Jahresbeginn sanken der Rentenbeitragssatz und der durchschnittliche Zusatzbeitrag zur Krankenversicherung, während der Pflegebeitragssatz deutlich angehoben wurde.

3 Mit Blick auf die europäischen Hilfsmechanismen würden weitere Kredite an Griechenland aus dem aktuellen EFSF-Hilfsprogramm den deutschen Schuldenstand erhöhen. Etwaige neue Programme würden wohl über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) erfolgen. ESM-Kredite werden den Geberstaaten nicht schulden erhöhend zugerechnet, da der ESM statistisch als eigenständige europäische Institution gewertet wird. So würden nur weitere Kapitalzuführungen an den ESM im deutschen Staatskonto erfasst.

Eckwerte des aktualisierten Stabilitätsprogramms der Bundesregierung ¹⁾

Position	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Wachstum des realen BIP (in %)						
Stabilitätsprogramm April 2015	1,6	1,5	1,6	1,3	1,3	1,3
Stabilitätsprogramm April 2014	1,8	2,0	1,4	1,4	1,4	–
Staatlicher Finanzierungssaldo (in % des BIP)						
Stabilitätsprogramm April 2015	0,6	¼	0	¼	¼	½
Stabilitätsprogramm April 2014	0	0	0	½	½	–
Struktureller Finanzierungssaldo (in % des BIP)						
Stabilitätsprogramm April 2015	1,1	¾	¼	½	½	½
Stabilitätsprogramm April 2014	½	½	½	½	½	–
Schuldenstand (in % des BIP)						
Stabilitätsprogramm April 2015	74,7	71½	68¾	66	63¾	61½
Stabilitätsprogramm April 2014	76	72½	70	67½	65	–

Quelle: Bundesministerium der Finanzen. * Die Projektionen im Stabilitätsprogramm April 2014 basierten noch auf dem Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG) 1995, das im Sommer 2014 vom revidierten Standard ESGV 2010 abgelöst wurde. Der Finanzierungssaldo wurde von der Umstellung nur wenig beeinflusst. Der Schuldenstand wurde aber merklich nach oben revidiert, während die Schuldenquote aufgrund der stärkeren Aufwärtsrevision des BIP im Nenner deutlich niedriger ausfiel. In der Aktualisierung 2014 wurden für die Projektion auf ½% des BIP gerundete Werte ausgewiesen, in der Aktualisierung 2015 wurde auf ¼% des BIP gerundet.

Deutsche Bundesbank

insbesondere im Krankenhausbereich – weiter deutlich zulegen. Hinzu kommen Ausweitungen in anderen Bereichen, wie etwa beim Wohngeld. Daneben sind Mehrausgaben unter anderem in den Bereichen Bildung, Forschung und für die Infrastruktur vorgesehen.

Stabilitätsprogramm sieht Einhaltung der EU-Vorgaben vor

Die Bundesregierung hat im April ihr aktualisiertes Stabilitätsprogramm für den Zeitraum bis zum Jahr 2019 vorgelegt.⁴⁾ Der gesamtstaatliche Überschuss soll sich zunächst bis 2016 zurückbilden, danach aber sukzessive wieder zunehmen. In den Jahren 2015 und 2016 wird auch hier eine expansive fiskalische Ausrichtung ausgewiesen, die teilweise von einer günstigen Konjunktorentwicklung und sinkenden Zinsausgaben überdeckt wird. Ungeachtet dessen werden die europäischen Budgetregeln mit einem Sicherheitsabstand eingehalten.⁵⁾ Die Schuldenquote soll bis zum Jahr 2019 auf 61½% zurückgehen.

Die Ziele des deutschen Stabilitätsprogramms erscheinen mit den aktuellen Beschlüssen zur Haushalts- und Finanzplanung erreichbar, und angesichts der sehr günstigen Rahmenbedingungen, der immer noch hohen Schuldenquote und der absehbaren demografischen Anpassungslasten ist es durchaus empfehlenswert, die Minimalanforderungen des EU-Regelwerks überzuerfüllen. Ein Sicherheitsabstand zur nationalen Schuldenbremse des Bundes, mit dem für negative Überraschungen in schlechteren

Staatsfinanzen in günstigem Umfeld solide aufstellen

⁴ Im Rahmen der europäischen Haushaltsüberwachung veröffentlichen die EU-Mitgliedstaaten jährlich im April Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme. Die Bundesregierung legt dabei regelmäßig ihre gesamtwirtschaftliche Projektion vom Jahresanfang zugrunde; diese und (darauf aufbauend) die Steuerschätzung werden kurz darauf aktualisiert. Für die Fiskalprojektion im jüngsten Stabilitätsprogramm ergibt sich aus den diesbezüglichen Neueinschätzungen aber nur ein recht begrenzter Anpassungsbedarf (vgl. zur offiziellen Steuerschätzung S. 79 f.).

⁵ Zwar erscheint die strukturelle Lage durch das für die EU-Haushaltsüberwachung angewendete Konjunkturbereinigerungsverfahren weiterhin überzeichnet, allerdings ergäbe sich auch mit dem ESZB-Verfahren noch ein Sicherheitsabstand.

Zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euro-Gebiet

Staatliche Defizitquote 2014 gesunken, Schuldenquote jedoch weiter gestiegen

Eurostat hat Ende April im Rahmen des europäischen Haushaltsüberwachungsverfahrens Angaben zu den staatlichen Defiziten und Schuldenständen der EU-Mitgliedsländer (Notifikation) veröffentlicht. Demnach sank das Defizit im Euro-Raum im vergangenen Jahr von 2,9% auf 2,4% des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Diese Verbesserung war auf gedämpfte Zinsausgaben, eine wieder aufwärtsgerichtete konjunkturelle Entwicklung und geringere Aufwendungen zur Bankenstützung zurückzuführen. Ohne diese Einflüsse hätte der fiskalische Kurs zu einer leicht steigenden Defizitquote geführt. Von finanzpolitischer Austerität kann somit im Euro-Raum im vergangenen Jahr nicht gesprochen werden. Die Schuldenquote stieg weiter von 93,2% auf 94,2%.¹⁾

Ab 2015 soll auch die Schuldenquote wieder sinken

Für das laufende Jahr erwartet die Europäische Kommission im Euro-Raum gemäß ihrer Frühjahrsprognose bei einem in etwa neutralen fiskalischen Kurs einen Defizitrückgang auf 2,0% des BIP. Die Entwicklung wird dabei von einem verstärkt positiven Konjunkturinfluss sowie einer weiter sinkenden Zinsausgabenquote bestimmt. Diese positiven Einflüsse setzen sich auch im Jahr 2016 fort, wobei sich dann trotz einer fiskalischen Lockerung eine Defizitquote von 1,7% ergibt. Dabei sind vor allem ab dem kommenden Jahr nicht alle in den nationalen Stabilitätsprogrammen vorgesehenen Maßnahmen berücksichtigt, weil diese zum Teil noch nicht hinreichend spezifiziert wurden. Für die Schuldenquote wird für das

Jahr 2015 erstmals seit 2007 ein – wenn gleich geringfügiger – Rückgang auf 94,0% erwartet. Maßgeblich ist dafür insbesondere das stärker wachsende BIP. Im Jahr 2016 soll die Schuldenquote dann deutlicher auf 92,5% sinken.

Sonderfall Griechenland

Die Lage in Griechenland ist weiter besorgniserregend, und belastbare Prognosen sind derzeit kaum möglich.²⁾ Die Aussichten hatten sich bis Ende 2014 merklich aufgehellt, denn nach einer harten Anpassungsphase hatte das Wachstum wieder Fuß gefasst. Die Lage der Staatsfinanzen hätte wohl ohne übermäßige zusätzliche fiskalische Maßnahmen stabilisiert werden können. Wegen der im Rahmen der Hilfsprogramme stark vergünstigten Zinskonditionen sind überdies die Finanzierungskosten des Staates trotz der sehr hohen Schuldenquote keineswegs unzumutbar. So lagen die Zinsausgaben im Jahr 2014 in Relation zum BIP unterhalb jener in Portugal, Italien und Irland. Durch den abrupten Kurswechsel der neuen griechischen Regierung wurde der Reform- und Stabilisierungskurs aber unterbrochen und teilweise umgekehrt. Die so erzeugte Unsicherheit beeinträchtigt die öffentlichen Finanzen indirekt durch den Rückschlag bei der wirtschaftlichen Aktivität, aber auch direkt durch die offenbar rückläufige Bereit-

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 2014 in ähnlichem Ausmaß auf 91,9% gestiegen.

² Die Prognose der Europäischen Kommission für Griechenland ist nicht mit der für die anderen Euro-Länder vergleichbar. So sind aufgrund der politisch induzierten Unsicherheit die makroökonomische Grundlage und die Fiskalschätzung mit außerordentlich großer Unsicherheit behaftet.

schaft, Steuern zu zahlen. Darüber hinaus wurden zusätzliche Ausgaben beschlossen. Die Risikoprämien für griechische Staatsanleihen sind daraufhin stark angestiegen, und der im vergangenen Jahr in ersten Ansätzen wieder hergestellte Zugang zum Kapitalmarkt ging erneut verloren. Da aber das – zwischenzeitlich bis Ende Juni verlängerte – Hilfsprogramm unter den aktuellen Bedingungen nicht fortgesetzt werden kann, das heißt, keine Hilfskredite und Transfers mehr gezahlt werden, ist die Zahlungsfähigkeit Griechenlands akut bedroht.

Die bisher Hilfe leistenden europäischen Staaten und der Internationale Währungsfonds haben weitere Zahlungen bereits seit geraumer Zeit eingestellt, da die griechische Regierung die bestehenden Vereinbarungen nicht eingehalten hat und neue, kompromissfähige Vorschläge bislang schuldig blieb. Die Zahlungsfähigkeit ist derzeit nur gegeben, weil innerhalb Griechenlands die verbliebene Liquidität im Staatssektor mobilisiert wird und griechische Banken, die selbst vom Kapitalmarkt abgeschnitten sind, immer wieder fällig werdende Staatstitel (T-Bills) überrollen. Letzteres ist nur möglich, da die griechische Zentralbank Notfallliquidität gewährt, diese zudem angesichts anhaltender Einlagenabflüsse kontinuierlich ausweitet und somit kurzfristig die Zahlungsfähigkeit sowohl der griechischen Banken als auch des griechischen Staates sichert. Diese ist perspektivisch aber wohl jeweils nur dann gegeben, wenn zumindest vorübergehend weitere fiskalische Hilfszahlungen geleistet werden und wenn Griechenland durch wirtschafts- und finanzpolitische Reformen die Basis für tragfähige Staatsfinanzen schafft. Die Entscheidung über die Bereitstellung weiterer Finanzmittel, bei der es nicht zuletzt um die Umverteilung beträchtlicher Risiken geht und die entscheidend mit politischen Vereinbarungen zusammenhängt, sollte klar bei den finanzpolitisch Verantwortlichen,

das heißt bei den nationalen Regierungen und Parlamenten, liegen.

Eine nachhaltige Lösung ist dabei nicht ohne substanzielle Reformen und Maßnahmen in Griechenland möglich, zu denen sich die griechischen Regierungen in der Vergangenheit noch verpflichtet hatten. Nur so kann sichergestellt werden, dass Griechenland in absehbarer Zeit wieder einen eigenständigen Kapitalmarktzugang erreicht, die Hilfgelder lediglich eine Brückenfinanzierung bilden und sie später zurückgezahlt werden können. Auch deshalb sind finanzielle Hilfen an entsprechende Auflagen zu knüpfen. Dabei steht die derzeitige griechische Regierung in der Verantwortung, angemessene Vorschläge zu unterbreiten, getroffene Vereinbarungen umzusetzen und so das Ihre dazu beizutragen, eine Insolvenz des Staates mit starken Verwerfungen in Griechenland zu vermeiden. Im Hinblick auf etwaige künftige Vereinbarungen ist zu berücksichtigen, dass eine Lockerung der Bedingungen für die fiskalischen Ziele dazu führen würde, dass der Kapitalmarktzugang wohl später erreicht wird und die zusätzlichen Hilfen zur Staatsfinanzierung höher sein müssen. Ein Schuldenerlass der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und der bilateralen Kredite würde derzeit nicht zur Lösung der Liquiditätsprobleme des griechischen Staates beitragen, da die europäischen Hilfskredite nicht in den nächsten Jahren fällig werden und die mit ihnen verbundenen Zinsen besonders niedrig sowie zum großen Teil für zehn Jahre gestundet sind. Durch die Zinssenkungen, Stundungen und Laufzeitverlängerungen haben die anderen Hilfe leistenden Staaten letztlich bereits eine umfassende Schuldenerleichterung gewährt, auch wenn diese nicht als Schuldenerlass bezeichnet wird.³⁾

³ Gegenüber den privaten Gläubigern kam es im Jahr 2012 zu einem Schuldenschnitt mit Laufzeitverlängerung und niedrigen Zinsen.

In Euro-Ländern mit deutlichen Haushaltsproblemen Konsolidierungsstillstand erwartet

Gemäß der Kommissionsprognose sinkt die Defizitquote bis zum Jahr 2016 nicht nur im Euro-Raum insgesamt, sondern auch in der Mehrzahl der Länder. Es befinden sich aber immer noch (neben Griechenland⁴) sieben Euro-Mitgliedstaaten in einem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit. Für Irland, Slowenien und Portugal läuft die Korrekturfrist in diesem Jahr ab. Während die beiden erstgenannten Länder nach der Kommissionsprognose fristgerecht eine Defizitquote knapp unter 3% erreichen werden, könnte Portugal dieses Ziel knapp verfehlen. Zypern dürfte das übermäßige Defizit 2016 fristgerecht korrigieren, während Spanien, dessen Korrekturfrist ebenfalls im Jahr 2016 endet, dies gemäß der Prognose recht deutlich verfehlen wird. Allerdings können insbesondere für das nächste Jahr noch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen getroffen werden, und die spanische Regierung strebt in ihren Planungen eine fristgerechte Korrektur an. Das Ende der Korrekturfrist für Frankreich liegt mit dem Jahr 2017 außerhalb des Prognosehorizonts der Europäischen Kommission.⁵ Für kein Land im Defizitverfahren wird im Durchschnitt der Jahre 2015 und 2016 erwartet, dass es den staatlichen Finanzierungssaldo in struktureller, also um den Einfluss der Konjunktur und einmaliger Maßnahmen bereinigter Betrachtung, angemessen ambitioniert verbessert. Die Europäische Kommission geht im Gegenteil für Zypern, Portugal, Spanien und Slowenien sogar von einer strukturellen Verschlechterung aus, sofern keine zusätzlichen Maßnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist für alle im Verfahren befindlichen Länder die prognostizierte Verringerung der Defizitquoten überwiegend auf die sich bessernde gesamtwirtschaftliche Lage und niedrigere Zinsen zurückzuführen. Dies ist nicht im Ein-

klang mit dem Ziel des Defizitverfahrens, spürbare Fortschritte hin zu soliden Staatsfinanzen zu erreichen.

Für Länder, die sich nicht im Defizitverfahren befinden, ist der Konsolidierungsprozess in der Regel ebenfalls noch nicht beendet. Nur drei dieser Länder (Deutschland, Luxemburg und die Niederlande) erfüllten die Mindestanforderung eines strukturell (annähernd) ausgeglichenen Haushalts bereits im Jahr 2014 und halten sie auch bis zum Ende des Projektionszeitraums ein. Die übrigen Länder sollten das strukturelle Defizit grundsätzlich jährlich um 0,5% des BIP verringern (wobei u. a. aufgrund der Konjunkturlage im Einzelfall eine höhere oder niedrigere Verbesserung gefordert werden kann). Keines der betroffenen Länder erfüllt im Durchschnitt der Jahre 2015 und 2016 die grundsätzliche Anforderung, und in vier Ländern verschlechtert sich das strukturelle Defizit sogar (Österreich, Estland, Finnland⁶ und Lettland). Bei sehr hohen Schuldenquoten, wie etwa im Falle Italiens und Belgiens, ist die verzögerte Annäherung an das mittelfristige Haushaltsziel besonders kritisch.

Die Schuldenquoten waren seit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise in fast allen Ländern über viele Jahre anhaltend und beträchtlich gestiegen. Dieser Trend soll sich spätestens ab dem Jahr 2016 umkehren. Nur für Finnland, Spanien und Frankreich

⁴ Griechenland wird in den nachfolgenden Betrachtungen entlang der zentralen Indikatoren des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht berücksichtigt.

⁵ Neben der Einhaltung des Defizitkriteriums müssen die Mitgliedstaaten die Schuldenquote, sofern sie über 60% liegt, zügig auf diesen Referenzwert zurückführen. Malta befindet sich in einem Defizitverfahren aufgrund der Verfehlung des Schuldenkriteriums. Die Korrekturfrist ist 2014 abgelaufen. Die Kommission empfiehlt dem Rat die Einstellung des Verfahrens.

⁶ Die Kommission hat am 13. Mai 2015 einen Bericht gem. Art. 126.3 AEUV veröffentlicht, in dem sie zu dem Schluss gelangt, dass weder das Defizit- noch das Schuldenkriterium als erfüllt gelten können. Sie dürfte dem Rat empfehlen, gegen Finnland ein Defizitverfahren zu eröffnen.

Prognose für die öffentlichen Finanzen der EWU-Länder

Land	Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission, Mai 2015						Frist für Korrektur des übermäßigen Defizits
	Haushaltssaldo in % des BIP			Staatsschulden in % des BIP			
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Belgien	-3,3	-2,6	-2,4	106,5	106,5	106,4	-
Deutschland	0,7	0,6	0,5	74,7	71,5	68,2	-
Estland	0,6	-0,2	-0,1	10,6	10,3	9,8	-
Finnland	-3,2	-3,3	-3,2	59,3	62,6	64,8	-
Frankreich	-4,0	-3,8	-3,5	95,0	96,4	97,0	2017
Griechenland	-3,6	-2,1	-2,2	177,1	180,2	173,5	2016
Irland	-4,1	-2,8	-2,9	109,7	107,1	103,8	2015
Italien	-3,0	-2,6	-2,0	132,1	133,1	130,6	-
Lettland	-1,4	-1,4	-1,6	40,0	37,3	40,4	-
Litauen	-0,7	-1,5	-0,9	40,9	41,7	37,4	-
Luxemburg	0,6	0,0	0,3	23,6	24,9	25,3	-
Malta	-2,1	-1,8	-1,5	68,1	67,2	65,4	2014
Niederlande	-2,3	-1,7	-1,2	68,8	69,9	68,9	-
Österreich	-2,4	-2,0	-2,0	84,5	87,0	85,9	-
Portugal	-4,5	-3,1	-2,8	130,2	124,4	123,0	2015
Slowakei	-2,9	-2,7	-2,5	53,6	53,4	53,5	-
Slowenien	-4,9	-2,9	-2,8	80,9	81,5	81,7	2015
Spanien	-5,8	-4,5	-3,5	97,7	100,4	101,4	2016
Zypern	-8,8	-1,1	-0,2	107,5	106,7	108,4	2016
Euro-Raum	-2,4	-2,0	-1,7	94,2	94,0	92,5	-

Quelle: Europäische Kommission.
 Deutsche Bundesbank

werden ohne zusätzliche Maßnahmen auch dann noch weiter steigende Quoten erwartet. Die nach Griechenland mit über 130% höchste Schuldenquote wird – trotz eines prognostizierten Rückgangs – im Jahr 2016 für Italien ausgewiesen. Zudem übersteigen die Schulden dann auch in Portugal, Zypern, Belgien, Irland und Spanien noch das BIP. Der Referenzwert von 60% wird im Jahr 2016 nur von Estland, Luxemburg, Litauen, Lettland und der Slowakei eingehalten. Die finnische Schuldenquote soll ab dem Jahr 2015 den Referenzwert überschreiten.

Europäische Kommission schwächt Regelbindung der Fiskalregeln weiter

In den nächsten Wochen wird vom Europäischen Rat auf Basis von Kommissionsvorgaben zu beurteilen sein, ob die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingehalten wurden. Entscheidungen zu Frankreich, Italien und Belgien wurden entgegen dem üblichen Vorgehen bereits im März getroffen. Für Frankreich war offensichtlich,

dass die zunächst festgelegte Defizitkorrektur 2015 erheblich verfehlt würde. Gleichwohl wurde bestätigt, dass diverse Faktoren zur Entschuldigung der Zielverfehlung vorlägen. So wurde eine abermalige Fristverlängerung begründet, ohne das Verfahren zu verschärfen und Sanktionen in Erwägung zu ziehen. Frankreich muss nun die Defizitquote erst im Jahr 2017 unter 3% senken. Die Verlängerung um zwei Jahre, anstelle des in den Verordnungen „in der Regel“ vorgesehenen eines Jahres, wird unter anderem mit den von der französischen Regierung zugesagten Strukturreformen gerechtfertigt. Insgesamt entsteht hier der Eindruck, dass die Empfehlungen zunehmend an die Regierungsplanungen angepasst werden und nicht umgekehrt. Für Italien und Belgien wurden Verfahrenseröffnungen geprüft, da die vereinbarten quantitativen Vorgaben für die Einhaltung des Schuldenkriteriums (hinreichend rückläufige Schuldenquote) bei Weitem nicht erreicht werden. Auch hier wurden allerdings verschiedene Faktoren zur Entschuldigung herangezogen.

Es wurde insbesondere die Auffassung vertreten, dass die Ziele zu ambitioniert seien und deren Einhaltung mit unerwünschten konjunkturellen Rückwirkungen verbunden wäre. Vor diesem Hintergrund wurde der künftig erwarteten Annäherung an das mittelfristige Haushaltsziel aus dem präventiven Arm (Verbesserung des strukturellen Saldo) die entscheidende Rolle bei der Prüfung der Einhaltung des Schuldenkriteriums zugewiesen. Es wird festgestellt, dass die Verfehlungen bezüglich des präventiven Arms nicht signifikant seien, und daher wird das Schuldenkriterium insgesamt als weitgehend erfüllt angesehen. Für Italien ist dabei ausschlaggebend, dass die Europäische Kommission kurz zuvor gerade die Anforderung bezüglich des präventiven Arms deutlich abgesenkt hatte. Darüber hinaus werden auch für Belgien und Italien unter anderem geplante Strukturreformen als relevanter Faktor herangezogen, um kein Verfahren eröffnen zu müssen. Die Reform des Paktes hatte eigentlich zum Ziel, das Schuldenkriterium zu stärken, um einen zügigen Schuldenabbau zu fördern. Durch die Auslegung der Europäischen Kommission dürfte dies aber weitgehend ausgehebelt worden sein.

Die jüngsten Entscheidungen und Entscheidungsprozesse zeigen einmal mehr, dass das fiskalische Regelwerk an vielen Stellen so dehnbar ausgestaltet und ausgelegt worden ist, dass weder im präventiven noch im korrektiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts eine verlässliche und nachvollziehbare Regelbindung erreicht wird. Aufgrund der zunehmenden Komplexität der Haushaltsregeln, häufiger Änderungen und zahlreicher, nicht abschließend definierter Ausnahmen ist deren Anwendung kaum noch nachvollziehbar. Die Feststellung, ob Vorgaben verfehlt wurden und Verfahren zu eskalieren sind, und damit potenziell Sanktionen fällig werden, ist häufig nicht mehr im engeren Sinne regelgebunden, sondern

vor allem das Ergebnis von Ad-hoc-Abwägungen und Verhandlungen. Abzuwarten bleibt, ob die jüngst bekannt gewordene Einschätzung des juristischen Dienstes des Rates Wirkung zeigt. Der zufolge sind einige Aspekte der von der Europäischen Kommission vorgelegten „Flexibilisierung“ des Paktes nicht durch die Verordnungstexte gedeckt. Dies könnte die Entscheidungsträger dazu bewegen, zumindest hinsichtlich der mildernden Berücksichtigung von Investitionen und lediglich geplanten Strukturreformen weniger großzügig zu sein. Ungeachtet dessen ist der Spielraum für Ad-hoc-Entscheidungen aber groß, wobei den Einschätzungen der Europäischen Kommission ein hohes Gewicht zukommt. Es zeichnet sich immer stärker ein Übergang von einem regelgebundenen auf einen institutionengebundenen Ansatz ab, in dem nicht das Regelwerk den finanzpolitischen Rahmen absteckt, sondern diskretionär die Europäische Kommission. Mit Blick darauf, solide Staatsfinanzen in der Währungsunion als zentrale Voraussetzung für eine stabilitätsorientierte Geldpolitik verlässlich abzusichern, sind die jüngsten Entwicklungen im Zusammenhang mit den Fiskalregeln bedenklich.

Zeiten Vorsorge getroffen wird, ist ebenfalls positiv zu bewerten. Dazu sollten in guten Zeiten aber nicht bloß ein Haushaltsausgleich, sondern merkliche Überschüsse eingeplant werden. Für die Länder schreiben die nationalen Regeln einen (konjunkturbereinigt) mindestens ausgeglichenen Haushalt zwar erst ab dem Jahr 2020 vor. Es wäre aber ratsam, die Konsolidierung nun möglichst zügig abzuschließen und dabei auch hier gewisse strukturelle Überschüsse einzuplanen.

Haushaltsregeln keine Investitionsbremse, sondern guter Rahmen für wachstumsfreundliche Politik

Mit der Reform der nationalen Haushaltsregeln im Krisenjahr 2009 erfolgte ein Regimewechsel in der Finanzpolitik: Ein strukturell ausgeglichener Staatshaushalt soll zum Normalfall werden, und konjunkturelle Schwankungen sollen in aller Regel durch die automatischen Stabilisatoren abgefedert werden. Die Schuldenbremse steht dabei wichtigen Reformen oder Investitionen nicht im Wege, sondern schafft, indem sie tragfähige Staatsfinanzen absichert, eine wesentliche Grundlage. Bei der Konsolidierung der Staatsfinanzen wurden seit dem Jahr 2011 deutliche Fortschritte gemacht. Es wäre ein gravierender Rückschritt, wenn nunmehr versucht würde, die Haushaltsregeln zu umgehen, um neue Verschuldungsspielräume – beispielsweise für staatliche Investitionen – zu schaffen.

Investitionsbedarf ohne Aufweichung der Haushaltsregeln oder Kurslockerung decken

Die staatlichen Investitionen in Deutschland werden vielfach als zu niedrig kritisiert. Gleichwohl gilt die öffentliche Infrastruktur in Deutschland in internationalen Vergleichen immer noch als sehr gut.⁶⁾ Inwieweit zusätzliche Ausgaben zu tätigen sind, ist umstritten. Ziel sollte jedenfalls sein, etwaige Defizite und Engpässe in der Infrastrukturausstattung effizient zu beseitigen und nicht, bestimmte Investitionsquoten zu erreichen oder einen Konjunkturstimulus zu setzen, um beispielsweise die Nachfrage in anderen EWU-Ländern zu stützen oder den Leistungsbilanzüberschuss zu vermindern.⁷⁾ Denn die geplanten moderaten strukturellen Überschüsse in Deutschland erscheinen sowohl hinsichtlich der strukturellen als auch der konjunkturellen Rahmenbedingungen durchaus angemessen. Der Einfluss zusätzlicher Investitions-

tionen auf andere Länder dürfte überschaubar ausfallen, und es erscheint nicht erfolgversprechend, die dortige Konjunktur über die deutschen Staatsfinanzen feinsteuern zu wollen. Insofern sollte ein etwaiger zusätzlicher Investitionsbedarf in Deutschland ohne eine Verschlechterung der Finanzposition gedeckt werden. Dies gilt umso mehr, als es sich wohl zum guten Teil ohnehin um einen Bedarf an Ersatzinvestitionen handelt. Zudem kann die staatliche Infrastruktur in dem Maß ohne zusätzliche Ausgaben verbessert werden, in dem insbesondere im Bereich der Staatsinvestitionen noch bestehende Effizienzreserven erschlossen werden. Grundsätzlich erscheint es auch sinnvoll, potenzielle zusätzliche Projekte verteilt über mehrere Jahre anzugehen.

Eine Expertenkommission im Auftrag des Bundeswirtschaftsministers hat zuletzt einerseits gefordert, die Staatsinvestitionen auszuweiten.⁸⁾ Betont wird dabei aber andererseits auch, dass Projekte besser ausgewählt und durchgeführt werden sollten. So berge die bisher im Bundesfernstraßenbau praktizierte Auftragsverwaltung durch Einrichtungen der Länder Fehlanreize. Vorschläge zur Effizienzverbesserung, beispielsweise durch eine zentrale Bereitstellung von Expertise, sind zu begrüßen. So könnte eine zentrale Anlaufstelle Gemeinden und gegebenenfalls auch Länder etwa bei Planung, Kostenmanagement, vertraglichen Gestaltungen und Finanzierungsfragen beraten. Besser fundierte und hinreichend aktuelle Kosten- und Nutzenkalkulationen könnten die konkrete Projektauswahl verbessern. Auch die vorgeschlagene Bundesfernstraßengesellschaft könnte diesbezüglich einen Fortschritt bewirken. Problematisch wäre aber, wenn damit ein Schattenhaushalt mit Verschuldungsmöglichkeit

Ansatzpunkte zur Stärkung staatlicher Investitionstätigkeit

⁶ So wird etwa im Global Competitiveness Report 2014/15 des World Economic Forum der 7. Platz erreicht und diesbezüglich ein Standortvorteil attestiert.

⁷ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Leistungsbilanzüberschuss der deutschen Wirtschaft, Geschäftsbericht 2013, S. 43–65, insbesondere S. 61ff.

⁸ Expertenkommission, Stärkung von Investitionen in Deutschland, Bericht im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, April 2015.

außerhalb der Schuldenbremse entstände. Die verschiedentlich empfohlene stärkere Beteiligung Privater ist erwägenswert, wenn damit im konkreten Einzelfall klare Kostenvorteile verbunden sind. Allerdings ist dabei zu gewährleisten, dass Risiken tatsächlich auf den privaten Sektor übertragen und nicht auf Kosten des Staates subventionierte Kapitalanlageformen geschaffen werden.

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

*Deutlicher
Anstieg der
Steuerein-
nahmen im
ersten Quartal*

Die Steuereinnahmen⁹⁾ stiegen im ersten Quartal 2015 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um 5% (siehe Schaubild und Tabelle auf S. 80). Dazu hat die weiter günstige Entwicklung bei den für die Steuereinnahmen besonders wichtigen Bruttolöhnen und -gehältern einen bedeutenden Beitrag geleistet. In Kombination mit der Steuerprogression ließ dies das Lohnsteueraufkommen dynamisch wachsen. Auch das – vom Aufkommen abgesetzte – kaum zulegende Kindergeld erhöhte die Zuwachsrate. Steuerrechtsänderungen (v. a. die planmäßig zunehmende steuerliche Freistellung von Altersvorsorgeaufwendungen) senkten das Aufkommen dagegen leicht. Die Einnahmen aus den gewinnabhängigen Steuern stiegen mit + 3% per saldo unterdurchschnittlich. Dieser Zuwachs wurde allein von der veranlagten Einkommensteuer getragen, während die Erträge aus der Körperschaftsteuer sowie aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag leicht sanken und die Einnahmen aus der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge weiter deutlich zurückgingen. Das recht volatile Umsatzaufkommen wuchs mit 2½% etwas schwächer als im abgelaufenen Jahr. Dagegen stieg das Aufkommen aus den sonstigen Verbrauchsteuern mit 4½% deutlich an. Dies dürfte allerdings im Wesentlichen auf Sondereffekte zurückzuführen sein, etwa die Normalisierung des Aufkommens der Kfz-Steuer, nachdem es im Vorjahresquartal durch die Übertra-

gung der Erhebung auf den Bund vorübergehend gedämpft worden war, sowie eine Nachzahlung bei der Kernbrennstoffsteuer im Januar nach einer BFH-Entscheidung vom Ende des Vorjahres.

Gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung wird für das Gesamtjahr 2015 mit 3½% für das gesamte Steueraufkommen ein solider Zuwachs erwartet (inkl. Gemeindesteuern). Bei den wichtigen Bemessungsgrundlagen steigen die Bruttolöhne und -gehälter demnach grob im Einklang mit dem nominalen BIP (etwa 4%), wohingegen der nominale private Konsum etwas schwächer wächst.¹⁰⁾ Der Fiscal drag¹¹⁾ erhöht das Aufkommen zusätzlich, während erwartete Wirkungen von Gerichtsurteilen zu Steuerausfällen führen. Rechtsänderungen mindern die Steuereinnahmen dagegen per saldo nur leicht.¹²⁾

Auch für die Folgejahre bis 2019 werden Aufkommenszuwächse zwischen 3½% und 4% erwartet. Im Wesentlichen bestimmen die Wachstumsannahmen sowie der Fiscal drag die Entwicklung. Bereits verabschiedete Rechtsänderungen dämpfen den Anstieg per saldo. Damit steigt die Steuerquote (in finanzstatistischer Ab-

*Für 2015 ins-
gesamt solider
Einnahmen-
anstieg erwartet*

*Für Folgejahre
werden ähnliche
Aufkommens-
zuwächse
erwartet*

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

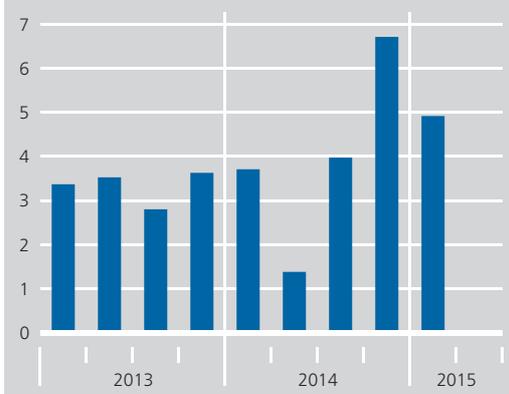
¹⁰ Die Schätzung basiert auf der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung. Danach wird für das Jahr 2015 ein Anstieg des BIP um real +1,8% und nominal +3,8% erwartet (Nov.: +1,3% und +3,2%). Für 2016 liegen die entsprechenden Raten bei +1,8% bzw. +3,3% (Nov.: +1,3% bzw. +3,1%). In der mittleren Frist wird wie bisher mit einem nominalen Wachstum von rd. 3% jährlich gerechnet.

¹¹ Der Begriff umfasst hier (positiv) die gesamte Aufkommenswirkung der Einkommensteuerprogression und (negativ) den Effekt der weitgehenden Preisunabhängigkeit der speziellen Verbrauchsteuern.

¹² Die Schätzung des Arbeitskreises basiert grundsätzlich auf geltendem Steuerrecht. Daher sind insbesondere die geplante Anhebung des Grund- und Kinderfreibetrags bei der Einkommensteuer sowie die Erhöhung der Kindergeldbeträge ab 2015 bzw. 2016 hier noch nicht einbezogen. Dagegen führt insbesondere der sukzessive Übergang zur nachgelagerten Rentenbesteuerung – weiterhin – zu moderaten Ausfällen. Erwartete Steuerrückzahlungen, v. a. aufgrund von Urteilen des BFH und EuGH zur „Entgeltminderung bei Preisnachlässen von Vermittlern und korrespondierende Vorsteuerkorrektur bei den Leistungsempfängern“ sowie zur Besteuerung von Streubesitzdividenden bremsen den Zuwachs.

Steueraufkommen *)

Veränderung gegenüber Vorjahr in %, vierteljährlich



Quelle: Bundesministerium der Finanzen. * Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern.

Deutsche Bundesbank

Steueraufkommen

Steuerart	1. Vierteljahr		Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Schätzung für 2015 ^{1) 2)} Veränderung gegenüber Vorjahr in %
	2014	2015		
Steuereinnahmen insgesamt ²⁾	140,0	146,9	+ 4,9	+ 3,7
darunter:				
Lohnsteuer	39,0	41,6	+ 6,5	+ 6,1
Gewinnabhängige Steuern ³⁾	23,9	24,7	+ 3,2	+ 2,5
davon:				
Veranlagte Einkommensteuer	11,8	13,1	+ 11,2	+ 6,4
Körperschaftsteuer	5,6	5,4	- 3,1	+ 3,8
Kapitalertragsteuer ⁴⁾	6,5	6,1	- 6,0	- 5,8
Steuern vom Umsatz ⁵⁾	50,5	51,9	+ 2,6	+ 2,5
Energiesteuer	4,7	4,7	+ 0,6	+ 1,9
Tabaksteuer	2,5	2,2	- 10,3	- 2,9

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. ¹ Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2015. 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

grenzung) bis zum Ende des Prognosezeitraums leicht auf 22,4% (2014: 22,2%).

Im Vergleich zur Prognose vom November letzten Jahres wurde der Ansatz für das Jahr 2015 um 6 1/2 Mrd € und für die Folgejahre um jeweils etwa 8 Mrd € angehoben. Ausschlaggebend

Einnahmenerwartungen insgesamt angehoben

sind die günstigeren gesamtwirtschaftlichen Annahmen für das laufende Jahr, aber auch das besser als noch im November erwartete Jahresergebnis 2014.

Bundeshaushalt

Im Bundeshaushalt ergab sich im ersten Quartal ein Defizit von 7 Mrd €, nach 10 1/2 Mrd € in der gleichen Vorjahreszeit. Die Einnahmen stiegen kräftig um 6 1/2% (4 1/2 Mrd €). Das Steueraufkommen wuchs um 5% und leistete damit den größten Einzelbeitrag (3 Mrd €). Mehrerträge bei der Vermögensverwertung (1 Mrd €) und bei der im Haushalt vereinnahmten Bundesbankgewinnausschüttung (1/2 Mrd €) schlugen ebenfalls spürbar zu Buche. Auf der Ausgabenseite fiel der Anstieg mit insgesamt 1 1/2% (1 Mrd €) moderater aus. Er wäre angesichts breit gestreuter Zuwächse über fast alle Ausgabenkategorien indes doppelt so hoch ausgefallen, wenn die Zinsausgaben nicht weiter deutlich um 1 1/2 Mrd € zurückgegangen wären.

Deutlicher Defizitrückgang zum Jahresauftakt bei starkem Einnahmenplus und weiterer Entlastung bei Zinsausgaben

Nachdem sich bereits in den ersten Monaten abgezeichnet hatte, dass die Zielvorgabe eines ausgeglichenen Haushalts 2015 deutlich übertroffen werden dürfte, verabschiedete das Bundeskabinett Mitte März einen Entwurf für einen Nachtrag zum Bundeshaushalt 2015. Darin geplant sind vor allem Zuführungen von 3 1/2 Mrd € an ein Sondervermögen des Bundes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Gemeinden. Ungeachtet eines etwaigen diesbezüglichen Bedarfs wären hier neben den betroffenen Gemeinden allerdings zunächst die Länder gefordert, gezielte finanzielle Entlastungen zu schaffen. Sofern – wie nun geplant – den Kommunen Bundesmittel zur Verfügung gestellt werden, unterliegen diese relativ strengen Verwendungseinschränkungen, da der Bund nur für Aufgabenbereiche mit eigener Gesetzgebungskompetenz Investitionshilfen leisten darf. Daher könnte es dazu kommen, dass

Entwurf für Nachtragshaushalt 2015 mit Mehrbelastungen für Kommunalinvestitionsfonds, ...

aktuell besonders dringliche Verwendungen hierbei nicht berücksichtigt werden.¹³⁾

... jedoch unverändert ohne Nettokreditaufnahme

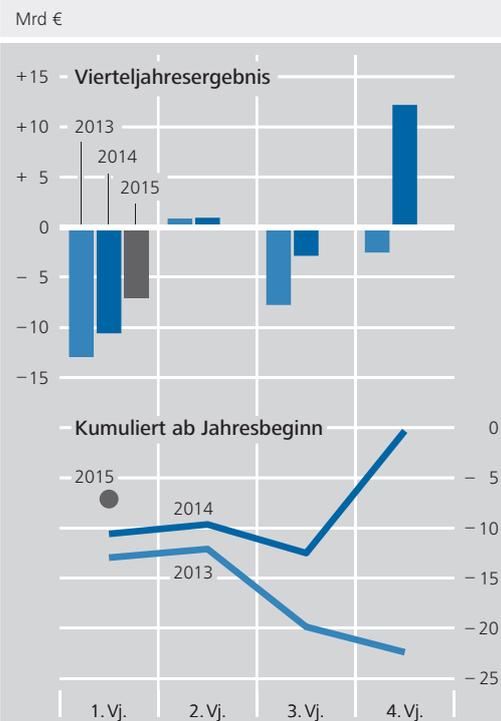
Neben den Fondsmitteln sind im Nachtragshaushaltsentwurf insbesondere noch um ½ Mrd € höhere Zahlungen an die Postpensionskasse vorgesehen. Abgetretene Umsatzsteuermittel von ½ Mrd €, als Ausgleich für höhere Belastungen von Ländern und Gemeinden durch gestiegene Asylbewerberzahlen, werden durch eine Rückholung aus dem im Sommer 2013 zum Ausgleich von Flutschäden gebildeten Hilfsfonds (Fluthilfefonds) gegenfinanziert. Für das restliche Steueraufkommen sind Mehreinnahmen von 3 Mrd € gegenüber dem bisherigen Haushaltsansatz veranschlagt, da die makroökonomischen Rahmenbedingungen als besser eingeschätzt werden und sich das Aufkommen günstiger entwickelt. Ein weiterer – bereits realisierter – Einnahmewachstum von ½ Mrd € soll durch eine einmalige vollständige Vereinnahmung der Gewinnausschüttung der Bundesbank über den regulären gesetzlichen Höchstwert von 2 ½ Mrd € hinaus erzielt werden. Ausgabenseitig ist überdies noch eine Entlastung um ½ Mrd € aus niedrigeren Zinsen geplant. Per saldo ist weiterhin ein Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme vorgesehen. In struktureller Betrachtung auf der Grundlage der aktuellen Potenzialschätzung und bei Einrechnung der erwarteten Salden bestimmter Extrahaushalte bedeutet dies aber eine Verschlechterung der Haushaltsposition gegenüber dem Vorjahresergebnis um immerhin 3 ½ Mrd €.¹⁴⁾

Allerdings Verschlechterung des strukturellen Saldos im Vergleich zum Vorjahr

Ergebnis möglicherweise erneut günstiger als bisher veranschlagt, aber auch Risiken

Alles in allem scheinen die Ansätze aus heutiger Sicht eher vorsichtig. Zwar müssten nach der jüngsten Steuerschätzung bei Berücksichtigung auch der zusätzlich geplanten einkommensteuerlichen Freibeträge und des Kindergelds zunächst Mindereinnahmen von 1 Mrd € ausgeglichen werden. Umgekehrt könnten nicht zuletzt die arbeitsmarktbedingten Aufwendungen hinter den bisherigen Ansätzen zurückbleiben, und auch bei den Zinsausgaben scheinen angesichts des außerordentlich niedrigen Zinsniveaus noch weitere Entlastungen plausibel.

Finanzierungssalden des Bundes*)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Bundesministeriums der Finanzen. * Kernhaushalt ohne Extrahaushalte. Ohne Bereinigung um finanzielle Transaktionen und Konjunkturreffekte.
 Deutsche Bundesbank

Schließlich könnte auch die Ende Mai startende Frequenzauktion, bei der sich die Mindest-

13 So gibt es offenbar bereits von der Länderseite Forderungen, etwa im Schulbereich die Beschränkung auf energetische Sanierungen zu lockern.

14 Für den strukturellen Saldo im Rahmen der Schuldenbremse ist im Nachtragshaushaltsentwurf ein Ausgleich ausgewiesen, nachdem im ursprünglichen Haushalt ein Überschuss von 0,1% des BIP vorgesehen war. Die Verschlechterung spiegelt wider, dass bei unverändertem unbereinigten Saldo nunmehr angesichts der angehobenen BIP-Prognose von einem weniger negativen Konjunkturlast ausgegangen wird. Im Rahmen der Schuldenbremsen-Regeln wird keine vollständig neue Konjunkturbereinigung durchgeführt, wenn bei laufendem Haushalt eine BIP-Revision erfolgt, sondern diese als komplett konjunkturell klassifiziert. Auf Basis der aktuellen Neuberechnung auch des Produktionspotenzials mit dem Verfahren der Bundesregierung würde sich dagegen weiterhin eine relativ hohe rechnerische Konjunkturlast von 3 ½ Mrd € ergeben. Beim Entwurf ausgewiesenen strukturellen Saldo für die Schuldenbremse werden außerdem die Nebenhaushalte nicht konsistent berücksichtigt. So bleibt einerseits der (im Kreditfinanzierungsplan aufgeführte) spürbare Fehlbetrag des einzubeziehenden Extrahaushalts Fluthilfefonds unberücksichtigt (während durch Rückholung von Mitteln aus dem Fonds in den Bundeshaushalt der strukturelle Saldo verbessert wird). Andererseits wird aber auch der vorfinanzierungsbedingte hohe Überschuss des neuen Kommunalinvestitionsfonds nicht einbezogen (während die diesbezügliche Belastung des Bundeshaushalts den ausgewiesenen Struktursaldo verschlechtert).

gebote für alle Pakete zusammen bereits auf 1½ Mrd € belaufen, spürbare Zusatzeinnahmen zur Folge haben. Diese sollen zwar grundsätzlich zur Stärkung der Breitbandversorgung ausgegeben werden, doch könnten die Mittel teilweise erst in den Folgejahren abfließen. Risiken für die Haushaltsplanung bestehen weiterhin im Zusammenhang mit der makroökonomischen Entwicklung und mit der europäischen Staatsschuldenkrise.

*Eckwerte für
Bundeshaushalt
2016 und für
Finanzplan bis
2019 mit Kurs-
lockerung*

Mit dem Entwurf für den Nachtragshaushalt beschloss das Bundeskabinett auch die Eckwerte für das Budget 2016 und für den Finanzplan bis 2019. An der Leitlinie ausgeglichener Bundeshaushalte („schwarze Null“) wurde festgehalten. Aufgrund der nunmehr günstigeren gesamtwirtschaftlichen Projektion und deutlich niedrigerer Zinserwartungen wurde der Kurs damit aber merklich gelockert. Gegenüber der Planung vom Sommer 2014 wurden vor allem die Ansätze für die jährlichen Zinsausgaben um bis zu 9½ Mrd € gesenkt. Ferner wurde unter anderem bereits im November 2014 ein Investitionsprogramm mit insgesamt 10 Mrd € in den Jahren 2016 bis 2018 angekündigt. Für eine eingehendere Analyse der mittelfristigen Haushaltspolitik des Bundes bleibt der für Anfang Juli geplante Kabinettsbeschluss mit wichtigen Detailangaben abzuwarten. Allerdings erscheint es vor dem Hintergrund der unterstellten sehr günstigen Rahmenbedingungen bis zum Jahr 2019 durchaus angemessen, Überschüsse einzuplanen. Die anstehenden demografischen Belastungen wie auch die allgemeinen Haushaltsrisiken sprechen dafür, Entlastungen gegenüber den bisherigen Ansätzen nicht vollständig zu verplanen. Bei stabilen Überschüssen liegt es auch nach den zuletzt erfolgten Ausgabenerweiterungen allerdings nahe, zusätzliche Haushaltsspielräume verstärkt für Abgabensenkungen zu reservieren. Neben der Kompensation der kalten Progression, die für die Jahre 2014 und 2015 jüngst vom Bundesfinanzminister angekündigt wurde, wäre dabei auch an den Abbau des Solidaritätszuschlags zu denken.

Die Extrahaushalte des Bundes (ohne Bad Banks) wiesen im ersten Quartal einen Überschuss von 2½ Mrd € aus, nach 3 Mrd € vor Jahresfrist. Wie im Vorjahr verzeichneten die Versorgungsrücklagen und die Postbeamtenversorgungskasse jeweils ein moderates Plus. Überdies wurden für das ERP-Sondervermögen wie auch für den Energie- und Klimafonds, der in diesem Jahr bereits vorab einen letztlich zum Defizit ausgleich bestimmten Bundeszuschuss erhalten hat, Überschüsse von jeweils ½ Mrd € gemeldet. Auch beim 2009 zur Überwindung der schweren Wirtschaftskrise gebildeten Investitions- und Tilgungsfonds kam es zu einem Plus von ½ Mrd €, was allerdings gegenüber dem Vorjahr eine Verschlechterung um 1½ Mrd € bedeutet: Während damals der Überschuss aus dem Anteil an der Gewinnausschüttung der Bundesbank resultierte, gründete der positive Saldo nunmehr offenbar aus einer beim Haushaltsabschluss vom Bund vorgenommenen Tilgungszuführung. Die Abflüsse aus dem Fluthilfefonds blieben auch zum Jahresbeginn 2015 weiter verhalten. Allerdings dürfte nicht zuletzt die nun vom Bund geplante Rückholung von ½ Mrd € im Zusammenhang mit dem Asylkompromiss im weiteren Jahresverlauf zu merklicheren Auszahlungen beitragen. Dem steht freilich die ebenfalls neu vorgesehene Dotierung des Kommunalinvestitionsfonds im Umfang von 3½ Mrd € gegenüber. Insgesamt dürften die Extrahaushalte des Bundes das Jahr 2015 aber auch wegen der weiterhin zu erwartenden positiven Salden der Vorsorgerücklagen mit einem spürbaren Überschuss abschließen.

Spürbarer Überschuss der Extrahaushalte zum Jahresauftakt 2015 und auch im Gesamtjahr positiver Abschluss absehbar

Länderhaushalte¹⁵⁾

Das Defizit in den Kernhaushalten der Länder lag dank einer kräftigen Einnahmenentwicklung bei moderaterem Ausgabenzuwachs mit nur noch ½ Mrd € um 1½ Mrd € unter dem Vorjahresniveau. Dabei war der Anstieg der Einnah-

Steuerzuwachs treibt Verbesserung der Länderhaushalte im ersten Quartal 2015

¹⁵⁾ Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im Jahr 2014 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts April 2015 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

men um 4½% (3½ Mrd €) nahezu ausschließlich auf das weiterhin dynamisch wachsende Steueraufkommen (+ 5½%) zurückzuführen. Der Zuwachs der Ausgaben um 2½% (2 Mrd €) wurde getrieben von den Zuweisungen an öffentliche Verwaltungen (+ 9% bzw. 2 Mrd €). Aber auch der laufende Sachaufwand nahm deutlich zu (+ 5½%). Die Personalausgaben wuchsen – trotz des anhaltenden Auftriebs bei den Versorgungsleistungen – verhalten, während die Investitionsausgaben stagnierten und die Zinsausgaben ihren Abwärtstrend fortsetzten (– 8½%).

Weiter günstige Entwicklung für die Länder insgesamt, ...

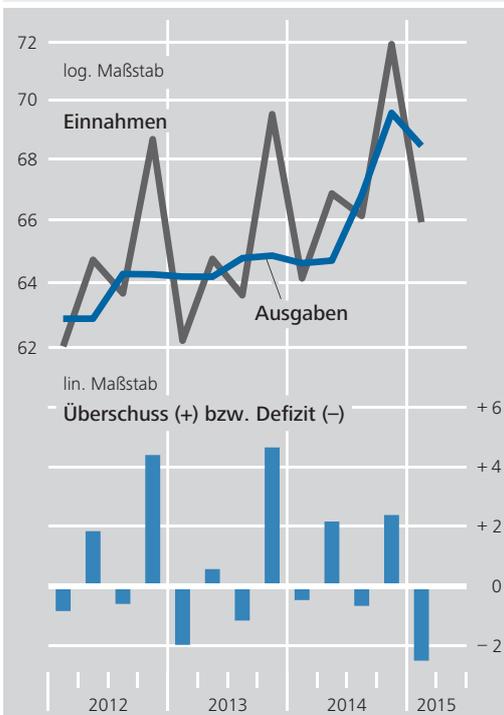
Angesichts einer nun besser eingeschätzten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bei gleichzeitig äußerst niedrigen Zinsen könnte sich die Lage der Länderhaushalte im laufenden Jahr etwas günstiger darstellen als zuvor erwartet. So rechnet die jüngste Steuerschätzung (bei Ausblendung der Gemeindesteuern der Stadtstaaten) für das Jahr 2015 mit Mehreinnahmen von 3 Mrd € für die Länder im Vergleich zum Stand im Herbst vergangenen Jahres. Insgesamt könnte sich damit der Finanzierungssaldo im laufenden Jahr und auch danach noch verbessern. Am Ende dürfte sich dabei auch die zunehmende Unterstützung durch Finanzmittel des Bundes für Investitionen, Bildung (v. a. Übernahme des Länderanteils beim Bafög), Forschung, Kindertagesbetreuung und Sozialleistungen (etwa für Asylbewerber) auswirken, die auch die Länder entlastet, indem etwa hierdurch der aus eigenen Mitteln zu bestreitende Zuweisungsbedarf für die Gemeinden reduziert wird.

... aber einzelne Länder weiterhin vor beträchtlichen Konsolidierungsaufgaben

Während die Länder insgesamt damit gute Aussichten haben, die Vorgaben der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 sicher einzuhalten, müssen einzelne Länder dazu immer noch beträchtliche Konsolidierungsaufgaben bewältigen. Zwar dürften alle fünf Konsolidierungshilfeländer die vereinbarten Defizitabbaupfade im Jahr 2014 mit Sicherheitsabständen eingehalten haben. Allerdings scheinen die Konsolidierungsfortschritte, trotz des günstigen Umfelds mit sehr niedrigen

Finanzen der Deutschen Rentenversicherung

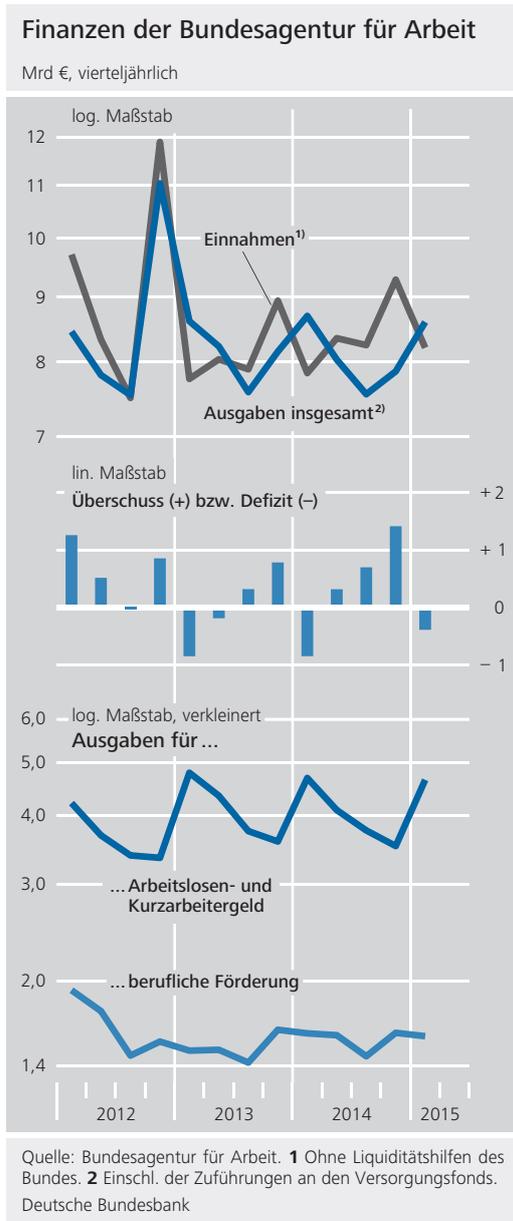
Mrd €, vierteljährlich



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund.
 Deutsche Bundesbank

Zinsen, teilweise ins Stocken zu geraten. So ist etwa in Bremen ausweislich des jüngsten Konsolidierungsberichts das hohe strukturelle Defizit wieder spürbar angestiegen.¹⁶⁾ Für die neuen Länder wiederum gilt es zu berücksichtigen, dass die derzeit noch umfangreichen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bis zum Jahr 2020 schrittweise entfallen werden. Insgesamt ist es weiterhin in zahlreichen Ländern wichtig, bei den Konsolidierungsbemühungen nicht nachzulassen. Sofern die strukturelle Haushaltslage einzelner Länder deutlich ungünstiger ist als bei der Mehrzahl, besteht die Gefahr, dass von der Mehrheit gewünschte Steuersenkungen zu Schwierigkeiten bei der Einhaltung der Schuldenregel führen. Gelegentlich geforderte ergänzende Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft für Länder mit anhaltenden strukturellen Defiziten im Rahmen einer

¹⁶ Siehe Bericht der Freien Hansestadt Bremen vom April 2015 zur Umsetzung des Sanierungsprogramms 2012/2016 und die Pressemitteilung der Bremer Senatorin für Finanzen vom 28. April 2015.



Föderalismusreform wären nicht naheliegend, solange diese Länder nicht nachweislich ihre eigenen Handlungsmöglichkeiten ausgeschöpft haben. Eine gewisse Ausweitung der Ländersteuerautonomie würde den entsprechenden Handlungsspielraum vergrößern und zugleich die an anderer Stelle vielfach betonte haushaltspolitische Eigenverantwortung der Länder angemessen reflektieren.¹⁷⁾

Sozialversicherungen¹⁸⁾

Rentenversicherung

Im ersten Quartal 2015 verzeichnete die gesetzliche Rentenversicherung ein Defizit von 2 1/2 Mrd €. Gegenüber dem Vorjahr hat sich das Finanzergebnis damit um 2 Mrd € verschlechtert. Die Ausgaben wuchsen vor allem aufgrund der Leistungsausweitungen durch das Rentenpaket (insbesondere „Mütterrente“ und abschlagsfreie Rente ab 63 Jahren) mit fast 6% äußerst kräftig. Die Einnahmen sind mit knapp 3% zwar trotz der Senkung des Beitragssatzes von 18,9% auf 18,7% noch vergleichsweise stark gestiegen.¹⁹⁾ Der Zuwachs blieb aber doch deutlich hinter dem der Ausgaben zurück.

Hohes Defizit im ersten Quartal durch Mehrausgaben infolge des Rentenpakets und Beitragssatzsenkung

Zur Jahresmitte werden die Renten im Westen um 2,1% und im Osten um 2,5% angehoben. Durch die Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen fällt die Anpassung um etwa 1 Prozentpunkt niedriger aus. Insbesondere durch die Einbeziehung von Beschäftigten in Behindertenwerkstätten werden die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer nunmehr niedriger ausgewiesen. Bei der Ermittlung des Rentenanpassungssatzes wird jedoch nicht um solche revisionsbedingten „Sprünge“ korrigiert. Im Ergebnis werden dadurch bei der Berechnung des Anpassungssatzes die nunmehr niedrigeren Durchschnittsentgelte im Jahr 2014 in Relation zum nicht verminderten, alten Wert für das Jahr 2013 gesetzt. Da die Renten aber grundsätzlich den – von der Revision unberührten – beitragspflichtigen Einkommen der Rentenversicherten folgen, wird es im Jahr 2016 zu einer Korrektur und damit einer entsprechend stärkeren Rentenanpassung kommen.

Rentenanpassung zur Jahresmitte durch Umstellung der Statistik vermindert

¹⁷ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, Monatsbericht, September 2014, S. 35 ff.

¹⁸ Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung im Jahr 2014 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts März 2015 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

¹⁹ Die Beitragssatzsenkung lässt die Wachstumsrate für sich genommen um fast 1 Prozentpunkt niedriger ausfallen.

*Nochmalige
Beitragssatz-
senkung
zeichnet sich ab*

Für das Gesamtjahr zeichnen sich nach dem Überschuss von gut 3 Mrd € im Jahr 2014 zwar eine erhebliche Verschlechterung des Finanzierungssaldos und letztlich ein Defizit ab. Dennoch dürften sich die Rücklagen nicht, wie bei der Festsetzung des Beitragssatzes gemäß den gesetzlichen Vorgaben eigentlich angestrebt, auf nicht mehr als eineinhalb Monatsausgaben verringern. Falls die günstige Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung weiter anhält, ist nicht auszuschließen, dass bei unverändertem Beitragssatz und trotz der Mehrausgaben aufgrund des Rentenpakets sowie der zu erwartenden kräftigen Rentenanpassung Mitte des kommenden Jahres die Obergrenze für die finanziellen Rücklagen auch Ende 2016 noch überschritten wird. In diesem Fall wäre der Beitragssatz im kommenden Jahr ungeachtet des ohnehin erwarteten Defizits noch einmal zu senken.

Bundesagentur für Arbeit

*Weitere Verbes-
serung der BA-
Finanzen im
ersten Quartal ...*

Im ersten Quartal des laufenden Jahres hat sich das Defizit der Bundesagentur für Arbeit (BA) gegenüber dem gleichen Zeitraum des Vorjahres auf knapp ½ Mrd € halbiert. Anhaltend kräftigen Beitragszuwächsen von gut 4% und noch etwas stärker wachsenden Verwaltungskosten-erstattungen standen insbesondere Rückgänge bei den Ausgaben für das Arbeitslosengeld I und die allmählich auslaufende Altersteilzeitförderung gegenüber. In der Summe stiegen die Einnahmen um gut 4½%, während die Ausgaben um 1% sanken.

Die äußerst günstige Entwicklung am Arbeitsmarkt führt zu geringeren Ausgaben für Lohnersatzleistungen, wie dem Arbeitslosen-, dem Kurzarbeiter- oder auch dem Insolvenzgeld, und erleichtert Minderausgaben bei den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Gleichzeitig setzt sich das Wachstum der Beitragseinnahmen auf hohem Niveau fort. Vor diesem Hintergrund zeichnet sich ein deutlich größerer Überschuss als im Vorjahr ab (1½ Mrd €, ohne Versorgungsfonds). Sollte sich die günstige Entwicklung fortsetzen, wird die BA in den kommenden Jahren merkliche Rücklagen als finanzielles Polster für schlechtere Jahre aufbauen. Unter den aktuell guten Arbeitsmarktbedingungen erscheint ein Reserveaufbau durchaus angezeigt. Grundsätzlich sollte die anhaltend gute Arbeitsmarktlage nicht den Blick dafür verstellen, dass der Haushalt der BA von Abschwüngen am Arbeitsmarkt stärker als die Finanzen anderer Sozialversicherungszweige betroffen ist und etwaige Reserven somit schneller aufgezehrt sind. Eine Senkung des Beitragssatzes (von derzeit 3,0%) würde voraussetzen, dass sich die aktuelle Arbeitsmarktsituation und die Zahl der Arbeitslosengeld I-Empfänger als neue strukturelle Normallage erweisen.²⁰⁾

*... und auch im
Gesamtjahr
2015 absehbar*

²⁰ Vgl. ausführlicher: Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung der arbeitsmarktbedingten Staatsausgaben in Deutschland, Monatsbericht, April 2015, S. 26 f.