

■ Öffentliche Finanzen^{*)}

■ Staatlicher Gesamthaushalt

*Finanzierungs-
saldo weit-
gehend stabil
und ...*

Die deutschen Staatsfinanzen sind aktuell in vergleichsweise guter Verfassung, und die sehr hohe Schuldenquote ist auf einen Abwärtstrend eingeschwenkt. Unterstützt durch insgesamt günstige Rahmenbedingungen wurden in den vergangenen beiden Jahren kleine Überschüsse erreicht. Auch für 2014 und 2015 ist aus heutiger Sicht ein etwa ausgeglichener Staatshaushalt zu erwarten. Ausgehend von einer leichten konjunkturellen Belastung im Jahresdurchschnitt 2013 ist bis 2015 mit günstigen Konjunkturlageeinflüssen zu rechnen. Außerdem könnten die Zinsausgaben aufgrund einer sinkenden Durchschnittsverzinsung und eines möglichen absoluten Schuldenrückgangs sinken. Aus verschiedenen finanzpolitischen Maßnahmen resultieren in der Summe hingegen Haushaltsbelastungen. So sind zusätzliche Mittel für Verkehrsinfrastruktur, Kinderbetreuung, Bildung und Forschung vorgesehen. Vom finanziellen Umfang her am bedeutsamsten sind aber die selektiven Leistungsausweitungen in der gesetzlichen Rentenversicherung – insbesondere für Erziehungszeiten (Mütterrente) und vorgezogene Renteneintritte (abschlagsfreie Rente mit 63). Die bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Rücklagenbegrenzung könnten dennoch zu einer Senkung des Rentenbeitragsatzes führen, was den ohnehin absehbaren Abbau der Finanzreserven der gesetzlichen Rentenversicherung beschleunigen würde.

*... Schulden-
quote rückläufig*

Die Schulden waren Ende 2013 mit 78,4% in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) noch sehr hoch, im Vorjahresvergleich aber bereits deutlich rückläufig. Im ersten Quartal verringerten sie sich weiter auf 77,3%, und die Schuldenquote dürfte auch im weiteren Verlauf abnehmen. So senkt das erwartete nominale Wachstum des BIP im Nenner bei annähernd ausgeglichenen Staatshaushalten die Quote relativ zügig. Außerdem setzt sich der Portfolioabbau der staatlichen Bad Banks aus

heutiger Sicht fort. Die schuldenerhöhenden Effekte der noch vorgesehenen Leistungen im Rahmen der fiskalischen EWU-Hilfsmechanismen fallen dagegen weniger ins Gewicht.¹⁾

Das Bundesfinanzministerium erwartet in seiner jüngsten Projektion ab dem Jahr 2016 gesamtstaatliche Überschüsse in einer Größenordnung von ½% des BIP.²⁾ Die Schuldenquote soll dabei zügig verringert, die 60%-Grenze aber auch zum Ende des derzeitigen mittelfristigen Projektionshorizonts noch überschritten werden (2018: 65%). Das mittelfristige Haushaltsziel einer strukturellen Defizitquote von maximal ½% des BIP soll mit einem spürbaren Abstand von rund 1 Prozentpunkt eingehalten werden. Allerdings scheinen die strukturelle Haushaltslage und damit der Sicherheitsabstand zum mittelfristigen Ziel mit dem verwendeten – für die EU-Haushaltsüberwachung vereinbarten – Bereinigungsverfahren zu günstig dargestellt.³⁾

Der strukturelle Finanzierungssaldo bleibt auch deshalb vergleichsweise stabil, weil zwar der haushaltspolitische Kurs etwas gelockert wird, es gleichzeitig aber zu weiteren Entlastungen bei den Zinsausgaben kommt. Teilweise wird Deutschland empfohlen, eine expansivere Finanzpolitik insbesondere durch nicht gegenfinanzierte Ausweitungen der staatlichen Investitionen zu verfolgen und den Abstand zu den Defizitgrenzen weiter zu verringern. Dadurch soll unter anderem das Wachstumspotenzial

*Projektion
mittelfristiger
Überschüsse
für den
Gesamtstaat*

*Leichte
Lockerung des
Haushaltskurses
geplant, ...*

^{*} Der Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ bezieht sich auf die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und die Maastricht-Kennzahlen gemäß dem Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG) 1995. Ab September wird dieses für alle Aggregate durch den revidierten Standard ESGV 2010 abgelöst. In den nachfolgenden Abschnitten wird über die Haushalte der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungszweige auf Basis der finanzstatistischen (prinzipiell haushaltsmäßigen) Abgrenzung berichtet.

¹ Grundsätzlich bestehen weiterhin Haushaltsrisiken nicht zuletzt im Zusammenhang mit den Unsicherheiten im europäischen und globalen Umfeld.

² Vgl. dazu: BMF-Pressemitteilung Nr. 32 vom 10. Juli 2014.

³ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Mai 2014, S. 70–85, vor allem S. 71.



gestärkt werden. Ein solches begrüßenswertes Ziel ließe sich aber durchaus mit Strukturverschiebungen oder einer Änderung der politischen Prioritäten erreichen, ohne dass der Haushaltskurs weiter gelockert wird.

... aber nicht empfehlenswert

Im Hinblick auf die Ausgabenstruktur hat die Bundesregierung bislang den finanziellen Schwerpunkt zusätzlicher Ausgaben eindeutig auf eine Ausweitung der Rentenleistungen gelegt und die staatlichen Investitionen im Vergleich dazu mit deutlich weniger zusätzlichen Mitteln bedacht. Im Hinblick auf die Stärkung des Wachstumspotenzials erscheint dies kontraproduktiv. Angesichts der ausgesprochen günstigen Bedingungen für die öffentlichen Finanzen in Deutschland und der weiterhin vorhandenen Haushaltsrisiken wäre überdies statt einer Kurslockerung eher eine ambitioniertere Haushaltspolitik zu empfehlen. Damit könnten die Schuldenquote schneller unter die 60%-Grenze gesenkt und so insbesondere die absehbaren demografischen Lasten abgedeckt werden. Außerdem könnte die bei zahlreichen Gebietskörperschaften noch erforderliche Konsolidierung unter den aktuell insgesamt günstigen Vorzeichen energischer vorangetrieben werden. Problematisch wäre es, wenn nur sehr begrenzte Sicherheitsabstände zu den strikten nationalen Defizitobergrenzen eingeplant würden, da dies die Gefahr in sich birgt, in wieder

schlechteren Zeiten dann prozyklisch wirkende Korrekturen vornehmen zu müssen. Hierauf weist auch der neu gegründete unabhängige Beirat des Stabilitätsrates hin, der regelmäßig zu den Aussichten für die Staatsfinanzen und zur Einhaltung der europäischen Vorgaben Stellung bezieht.⁴⁾ Die Erfahrungen zeigen, wie wichtig eine umsichtige Haushaltspolitik in guten Zeiten ist, um in wieder schwierigerem Umfeld Handlungsspielräume zu behalten. Dies gilt nicht zuletzt für Deutschland als Stabilitätsanker in der EWU.

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Das Steueraufkommen⁵⁾ stieg im zweiten Quartal gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um lediglich 1½% (siehe oben stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 73). Ursächlich für diese Verlangsamung waren hauptsächlich Gerichtsbeschlüsse, nach denen den vor dem Finanzgericht Hamburg klagenden Kernkraftwerksbetreibern die seit dem Jahr 2011 abgeführten Kernbrennstoffsteuerzahlungen einstweilig zurückzuerstatten waren.⁶⁾ Ohne die Rückzahlungen wäre das Aufkommen um 3% gestiegen. Die Erträge aus der Lohnsteuer nahmen brutto um 4% zu, und das vom Aufkommen abgesetzte Kindergeld stagnierte, sodass die kassenmäßigen Lohnsteuereinnahmen noch etwas stärker stiegen. Ebenso stützten leicht rückläufige Erstattungen an Arbeitnehmer das weiterhin dynamische Aufkommenswachstum der veranlagten Einkommensteuer. Hingegen waren die Aufkommen aus der Körperschaft- und Kapitalertragsteuer rückläufig. Sie sind

Gedämpfter Anstieg der Steuereinnahmen im zweiten Quartal ...

... hauptsächlich aufgrund von Sondereffekten

⁴ Vgl.: Beirat des Stabilitätsrates, Zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG, Erste Stellungnahme vom 21. Mai 2014.

⁵ Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die – für das Berichtsquartal noch nicht bekannten – Erträge aus den Gemeindesteuern.

⁶ Beschlüsse des Finanzgerichts Hamburg vom 11. April 2014 (Az. 4 V 154/13).

Steueraufkommen									
Steuerart	1. Halbjahr				Schätzung für 2014 1) 2)	2. Vierteljahr			
	2013		2014			2013		2014	
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %
Steuereinnahmen insgesamt 2)	277,5	284,5	+ 7,0	+ 2,5	+ 3,4	142,5	144,4	+ 2,0	+ 1,4
darunter:									
Lohnsteuer	75,3	79,8	+ 4,5	+ 6,0	+ 6,0	38,8	40,8	+ 1,9	+ 5,0
Gewinnabhängige Steuern 3)	49,0	48,4	- 0,6	- 1,3	+ 0,2	25,6	24,5	- 1,2	- 4,5
davon:									
Veranlagte Einkommensteuer	21,8	23,8	+ 1,9	+ 8,9	+ 7,5	11,1	12,0	+ 0,9	+ 7,9
Körperschaftsteuer	11,4	10,7	- 0,8	- 6,7	- 7,5	5,4	5,1	- 0,4	- 6,6
Kapitalertragsteuer 4)	15,7	13,9	- 1,8	- 11,4	- 5,9	9,1	7,4	- 1,7	- 18,4
Steuern vom Umsatz 5)	96,3	99,7	+ 3,4	+ 3,5	+ 3,3	47,1	49,2	+ 2,0	+ 4,3
Energiesteuer	14,1	14,5	+ 0,4	+ 2,8	+ 0,2	9,5	9,9	+ 0,4	+ 4,2
Tabaksteuer	5,6	6,2	+ 0,5	+ 9,6	+ 3,5	3,5	3,7	+ 0,2	+ 5,8

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. 1 Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2014. 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

jedoch generell recht volatil, sodass der in der offiziellen Steuerschätzung erwartete Anstieg für diese Steuerarten aus heutiger Sicht in der Summe noch erreichbar scheint. Die Einnahmen aus den verbrauchsabhängigen Steuern legten mit 4% deutlich zu, allerdings sind die unterjährigen Aufkommensschwankungen auch hier groß.⁷⁾

Insgesamt entwickelte sich das Aufkommen bisher etwas ungünstiger als prognostiziert. Ausschlaggebend hierfür waren vor allem die bereits erwähnten Rückerstattungen der Kernbrennstoffsteuer, die bei der Steuerschätzung noch nicht einbezogen wurden und die das Aufkommenswachstum im Gesamtjahr um etwa ½ Prozentpunkt dämpfen.⁹⁾ Gleichzeitig ist die Unsicherheit nicht zuletzt aufgrund der

Im Gesamtjahr solider Anstieg

Für das Gesamtjahr wird gemäß der offiziellen Steuerschätzung vom Mai ein Aufkommenszuwachs um 3 ½% (inkl. Gemeindesteuern) prognostiziert. Der Anstieg reflektiert vor allem die unterstellten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Auch der Fiscal drag führt per saldo zu Mehreinnahmen, während Rechtsänderungen das Aufkommen in der Summe leicht senken (vor allem die Erhöhung des Einkommensteuer-Grundfreibetrags und der sukzessive Übergang zur nachgelagerten Rentenbesteuerung). Die Steuerrückzahlungen nach dem EuGH-Urteil zur Besteuerung von Streubesitzdividenden bremsen den erwarteten Zuwachs.⁸⁾

⁷ Aufkommensschwankungen bei der Umsatzsteuer können insbesondere durch die teilweise hohen Erstattungen oder Nachzahlungen bei Abweichungen zwischen den unterjährig zu leistenden Vorauszahlungen und der festgesetzten Steuer entstehen. Auch bei den übrigen Verbrauchsteuern wurden im zweiten Quartal verschiedene Sondererlässe verzeichnet, die mit unterjährigen Zahlungsverchiebungen verbunden waren, z.B. die Übernahme der Kraftfahrzeugsteuererhebung durch die Zollverwaltung.

⁸ Urteil vom 20. Oktober 2011 in der Rechtssache C-284/09.

⁹ Insgesamt dürften seit 2011 bis Ende 2014 Einnahmen aus der Kernbrennstoffsteuer in Höhe von etwa 5 Mrd € verzeichnet werden. Sollte eine höchstrichterliche Entscheidung in diesem Jahr fallen und dann auch die Zahlungen der nicht vor dem Finanzgericht Hamburg klagenden Unternehmen zurückzuerstatten sein, so beträgt das Risiko für das Aufkommenswachstum 1 Prozentpunkt.

Finanzierungssalden des Bundes*)

Mrd €



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

Deutsche Bundesbank

teils stark schwankenden Einnahmen aus den gewinnabhängigen Steuern hoch.

Bundshaushalt

Unveränderter Überschuss im zweiten Quartal 2014 trotz Rückzahlungen von Kernbrennstoffsteuer

Der Bundshaushalt verzeichnete im zweiten Quartal 2014 wie vor Jahresfrist einen Überschuss von 1 Mrd €. Die Einnahmen lagen wie die Ausgaben jeweils um 1% (3/4 Mrd €) unter dem Ergebnis vom Frühjahr 2013. So fiel das Steueraufkommen um 1% (1/2 Mrd €) niedriger aus. Ausschlaggebend hierfür war die Rückzahlung von Kernbrennstoffsteuereinnahmen von 2 Mrd €. Aber auch die vom Steueraufkommen abgesetzten Abführungen an den EU-Haushalt übertrafen den Vorjahresstand nochmals um 1/2 Mrd €. Weiterhin waren die Einnahmen aus Vermögensverwertung insbesondere wegen rückläufiger Privatisierungserlöse um 1/2 Mrd € niedriger. Auf der Ausgabenseite wirkten erneut vor allem die Zinszahlungen entlastend, die – auch wegen geringerer Vorsorgezuführungen

an das Sondervermögen zur Tilgung inflationsindexierter Bundeswertpapiere – um 2 Mrd € niedriger ausfielen als vor Jahresfrist. Ein Zuwachs stand dagegen bei den Zahlungen an die Sozialversicherungen zu Buche (1 Mrd €). Bei Einrechnung der im Sommer rückwirkend in Kraft getretenen erneuten und verstärkten Kürzung der Mittel für den Gesundheitsfonds wären diese Transfers dagegen nur leicht gestiegen.

Im Juni wurden die parlamentarischen Beratungen zum Bundshaushalt 2014 abgeschlossen. Gegenüber dem von der neuen Bundesregierung im März vorgelegten Entwurf blieb die Nettoneuverschuldung mit 6 1/2 Mrd € unverändert. Dabei wurden die Belastungen aus dem oben genannten Gerichtsurteil zur Kernbrennstoffsteuer offenbar in einer globalen Mindereinnahme aufgenommen. Gegenüber dem Regierungsentwurf wurden hier allerdings nur um 1 1/2 Mrd € höhere Lasten veranschlagt, das heißt, die Anhebung der Belastung blieb hinter dem reinen Rückzahlungsbetrag zurück. Somit wurde ein nicht erläutertes einnahmenerhöhendes Posten eingestellt – wobei berichtet wurde, dass hierbei die Erwartung von Steuerermehreinnahmen gegenüber der offiziellen Steuerschätzung¹⁰⁾ eine entscheidende Rolle gespielt habe. Als Ausgleich für die neuen Belastungen – auch durch die geplante Besoldungsanpassung – wurden insbesondere die Ansätze für die Zinsausgaben um gut 1 Mrd €, aber auch für Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen, Arbeitslosengeld II und im Verteidigungsbereich um jeweils knapp 1/2 Mrd € gekürzt. Aufgelöst wurde zudem die bisherige globale Mehrausgabe von 1/2 Mrd € für im März noch nicht spezifizierte Vorhaben im Bereich Kinderbetreuung, Bildung und Forschung, wobei die konkreten Mittelaufstockungen in den betroffenen Fachressorts hinter diesem Wert zurückbleiben. Auch wenn die derzeit sehr niedrigen Zinsen noch etwas Entlastung gegenüber den Planun-

Haushalt 2014 mit knapper kalkulierten Ansätzen als in Vorjahren

¹⁰ Die Steuerschätzung, die grundsätzlich die Basis der Haushaltsplanungen darstellen soll, hatte in den Schlussberatungen zunächst noch zu einer Absenkung der Steueraufkommensansätze im Haushalt um gut 1/2 Mrd € geführt.

Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes 2014 bis 2018 und die strukturelle Nettokreditaufnahme im Rahmen der Schuldenbremse

in Mrd €

Position	Ist 2012	Ist 2013	Soll 2014	Entwurf 2015	Finanzplan		
					2016	2017	2018
Ausgaben ¹⁾	306,8	307,8	296,5	299,5	310,6	319,9	329,3
darunter:							
Investitionen ²⁾	27,6	24,8	25,5	26,1	27,2	27,9	27,2
Einnahmen ^{1) 3)}	284,3	285,7	290,0	299,5	310,6	319,9	329,3
darunter:							
Steuereinnahmen ¹⁾	256,1	259,8	268,2	278,5	292,9	300,7	311,8
Nettokreditaufnahme	22,5	22,1	6,5	–	–	–	–
zzgl. Konjunkturkomponente ⁴⁾	– 6,4	– 3,9	– 4,9	– 1,7	– 1,4	– 0,6	–
zzgl. Saldo finanzieller Transaktionen ⁵⁾	– 7,4	– 4,6	– 2,9	1,4	0,5	0,5	– 0,5
Finanzierungssalden relevanter Extrahaushalte							
Energie- und Klimafonds	0,2	– 0,1	– 0,1	–	.	.	.
Aufbauhilfefonds (Flut 2013)	–	7,4	–	–	.	.	.
Strukturelle Nettokreditaufnahme in % des BIP ⁶⁾	8,5 0,3	6,2 0,2	– 1,2 – 0,0	– 0,2 – 0,0	.	.	.
Nachrichtlich: Strukturelle Nettokreditaufnahme ⁷⁾ Obergrenze gemäß BMF	39,4	33,2	26,6	18,1	9,9	10,3	10,6

1 Nach Abzug der Bundesergänzungszuweisungen, der Anteile am Energiesteuerertrag, des Ausgleichs im Rahmen der Kfz-Steuerreform 2009 und der Konsolidierungshilfen ab 2011 an Länder. **2** Ohne Beteiligungen am ESM. **3** Einschl. Münzerlöse. **4** 2012 und 2013 Angaben aus der Haushaltsrechnung 2013. 2014 bis 2018 gemäß Frühjahrsprojektion 2014 der Bundesregierung. **5** Gemäß Definition des jeweiligen Haushaltsjahres. **6** Nominales BIP des jeweiligen Jahres vor der Haushaltsaufstellung (Jahre des Finanzplans gemäß Frühjahrsprojektion 2014). **7** Der verwendete Defizitobergrenzpfad von 2011 bis 2015 basiert auf dem im Juni 2010 erwarteten strukturellen Ausgangsdefizit von 2,2% des BIP in 2010 und Abbausritten in Höhe von 0,31% des BIP pro Jahr.

Deutsche Bundesbank

gen schaffen könnten, erscheint insgesamt der Haushalt 2014 deutlich knapper veranschlagt als die Budgets der Vorjahre. Sofern es zu nennenswerten weiteren Ausfällen etwa bei der Kernbrennstoffsteuer kommt oder veranschlagte Entlastungen nicht erwirtschaftet werden können (wie es sich etwa beim Arbeitslosengeld II andeutet), erscheint auch ein Verfehlen des Plandefizits möglich.

Anfang Juli hat das Bundeskabinett den Entwurf für den Bundeshaushalt 2015 beschlossen. Wie in den Eckwerten vom März vorgesehen soll der Bundeshaushalt – erstmals seit 1970 – ohne eine Nettokreditaufnahme auskommen. Gegenüber dem Eckwertebeschluss wurden die Ansätze im Bildungsressort um gut 1 Mrd € angehoben und im Gegenzug der entsprechende Vorsorgetitel im Einzelplan „Allgemeine Finanzverwaltung“ aufgelöst. Insbesondere höhere Verstärkungsansätze für die Personalausgaben – entsprechend der nun konkretisierten Besoldungsanpassungsplanung – sind durch jetzt

niedriger veranschlagte Zinsausgaben ausgeglichen.

Gegenüber den Planungen für das laufende Jahr sinkt das Defizit damit um 6½ Mrd €. Eine wichtige Rolle spielt dabei das Entfallen der Kapitalzuführung zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) von 4½ Mrd € aus dem laufenden Jahr. Angesichts der unterstellten günstigen Wirtschaftsentwicklung ist für das Steueraufkommen 2015 ein deutliches Plus veranschlagt. Unter Einrechnung der globalen Mindereinnahme im Haushalt 2014 für die Kernbrennstoffsteuerrückzahlungen beträgt es gut 11½ Mrd €. Dem stehen allerdings zahlreiche Belastungen gegenüber. So führt allein die Umsetzung von Teilen der Koalitionsvereinbarung zu Mehrausgaben von 3 Mrd €, vornehmlich in den Bereichen Bildung und Forschung, Unterstützung der Gemeinden bei der Eingliederungshilfe und Verkehrsinvestitionen. Weiterhin wurden einige Entlastungsmaßnahmen, die noch im Jahr 2014 zu Buche schlugen

Deutlichem Zuwachs des Steueraufkommens stehen beinahe ebenso hohe Mehrbelastungen gegenüber

Haushaltsentwurf 2015 wie im Eckwertebeschluss ohne Nettokreditaufnahme

(wie etwa die Rückholung von Mitteln des Fluthilfefonds oder die Kürzung der Zuweisungen an den Gesundheitsfonds), nicht mehr oder in vermindertem Umfang veranschlagt. Außerdem fällt der Gesamtzuschuss an die Rentenversicherung regelgebunden um 2 Mrd € höher aus, und auch für die Personalausgaben sind 1 Mrd € mehr angesetzt. Schließlich wurden noch die Ansätze für einige Sozialleistungen wie etwa die Grundsicherung im Alter und das Betreuungsgeld merklich angehoben. Unter dem Strich addieren sich die Mehrbelastungen auf etwas über 10 Mrd € und gleichen damit den Anstieg des Steueraufkommens bereits weitgehend aus.

Strukturelle Verschlechterung des Haushalts-saldos geplant

Da der Großteil der Saldenverbesserung auf dem Entfallen der als finanzielle Transaktion klassifizierten ESM-Kapitalzuführung beruht und zugleich die angerechnete Konjunkturlast um 3 Mrd € zurückgeht, wird für den strukturellen Saldo im Rahmen der Schuldenbremse somit gegenüber den Planungen für das laufende Jahr eine Verschlechterung um 1 Mrd € ausgewiesen, und der strukturelle Überschuss schrumpft auf ¼ Mrd €. Im Hinblick auf diesen Überschuss ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Regierung noch immer eine rechnerische Konjunkturlast von gut 1½ Mrd € in Ansatz bringt, während unter anderem wichtige Indikatoren wie die Kapazitätsauslastung und die Arbeitslosigkeit schon heute eher eine Normallage anzeigen, die angesichts der unterstellten gesamtwirtschaftlichen Weiterentwicklung 2015 bereits spürbar überschritten sein müsste.¹¹ Somit müsste bei der strukturellen Betrachtung eigentlich eine konjunkturelle Entlastung des Haushalts angerechnet werden. Außerdem ist der erneute Ansatz eines Nulldefizits für den im Rahmen der Schuldenbremse einzurechnenden Extrahaushalt Fluthilfefonds nicht naheliegend, da signifikante Abflüsse im nächsten Jahr zu erwarten sind. Insgesamt wird demnach zwar ein ausgeglichener Kernhaushalt erreicht, in struktureller Betrachtung einschließlich der Extrahaushalte deuten die Planungen aber wieder ein Defizit an. Immerhin scheinen einige Ansätze vorsichtig bemessen zu sein, sodass ein

besseres Ergebnis im Vollzug durchaus nicht ausgeschlossen ist.

In dem mit dem Haushaltsentwurf 2015 verabschiedeten Finanzplan bis zum Jahr 2018 wird gemäß der Koalitionsvereinbarung durchgehend ein Haushaltsausgleich ohne Netto-neuverschuldung angestrebt. Gegenüber den Planungen der alten Bundesregierung vom Sommer 2013 mit bis zum damaligen Endjahr 2017 auf 9½ Mrd € wachsenden Überschüssen stellt die nun angekündigte Politik aber eine deutliche Kurslockerung dar. Eine strukturelle Konsolidierung ist nicht mehr geplant. Wird die Konjunkturlage – abweichend von der Einschätzung der Bundesregierung – über den Prognosezeitraum als zunehmend günstig eingestuft, löst sich der Sicherheitsabstand zur Neuverschuldungsgrenze sukzessiv auf, während weiterhin Risiken etwa im Zusammenhang mit der Schuldenkrise drohen. Dies und die bevorstehenden erheblichen Belastungen durch den demografischen Wandel lassen es auch angezeigt erscheinen, stärker auf eine Rückführung der hohen Bundesschulden abzielen.

Geplante Kurslockerung bis 2018 nicht ratsam

Die Extrahaushalte des Bundes (ohne Bad Banks) verzeichneten im zweiten Quartal einen Überschuss von ½ Mrd €, nach 2 Mrd € vor Jahresfrist. Damals hatte die Rückzahlung des Restes der stillen Einlagen bei der Commerzbank zu einem Überschuss des Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin) von 1½ Mrd € geführt. Andererseits waren – anders als im Vorjahr – keine inflationsindexierten Bundesschulden zu tilgen. Da aber auch die Zuführungen des Bundes an das für diese Tilgungslasten gegründete Sondervermögen wegen der niedrigeren Preissteigerungsrate deutlich geringer ausfielen, stand hier per saldo nur eine Verbesserung von ½ Mrd € zu Buche. Weiterhin wurden nur sehr moderate Abflüsse aus dem im Sommer 2013 zum Ausgleich von Flutschäden gebildeten Hilfsfonds gemeldet. Im zweiten

Erneut moderater Überschuss der Extrahaushalte im zweiten Quartal

¹¹ Siehe auch: Deutsche Bundesbank, Perspektiven der deutschen Wirtschaft – Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen für die Jahre 2014 und 2015 mit einem Ausblick auf das Jahr 2016, Monatsbericht, Juni 2014, S. 11 ff.

Halbjahr sind hier allerdings nicht zuletzt wegen der vom Bund geplanten Rückholung von 1 Mrd € in den Bundeshaushalt deutlich höhere Auszahlungen zu erwarten. Im Gesamtjahr sollten die Überschüsse der Vorsorgerücklagen sowie des Investitions- und Tilgungsfonds (infolge der hohen Zuführung aus dem Bundesbankgewinn) aber dazu führen, dass die Extrahaushalte des Bundes mit einem Überschuss abschließen. Dieser dürfte deutlich geringer ausfallen als im Vorjahr, als durch die Vorfinanzierung des Fluthilfefonds und die Rückzahlung an den SoFFin noch ein Plus von fast 11 Mrd € erreicht worden war.

Länderhaushalte¹²⁾

Im zweiten Quartal 2014 nochmals ungünstigeres Ergebnis wegen spürbarer Ausgabenzuwächse

Wie schon zum Jahresauftakt entwickelten sich die Kernhaushalte der Länder auch im zweiten Quartal 2014 ungünstiger als im entsprechenden Vorjahresquartal. So sank der Überschuss spürbar um 2 Mrd € auf 1 Mrd €. Die Einnahmen wuchsen nur noch leicht (½% bzw. ½ Mrd €). Einem Plus des Steueraufkommens von 2% (1½ Mrd €) standen insgesamt rückläufige sonstige Einnahmen gegenüber. Bei den Gesamtausgaben betrug der Anstieg 3½% (2½ Mrd €), obwohl die Zinslasten weiter deutlich rückläufig waren (– ½ Mrd €). Dagegen wuchsen die Zuweisungen an Verwaltungen (insbesondere Gemeinden) kräftig um 2 Mrd €. Bei den Personalausgaben war der Anstieg – trotz eines deutlichen Zuwachses bei den Versorgungsleistungen – mit 2½% (½ Mrd €) verhaltener.

Im Gesamtjahr zwar wohl keine weitere Verbesserung, aber mittelfristig Überschüsse möglich

Angesichts etwas schwächerer Zwischenergebnisse erwartet das Bundesfinanzministerium für das laufende Jahr ein weitgehend unverändertes Gesamtdefizit der Länderkernhaushalte von 2 Mrd €. ¹³⁾ Das weiter deutliche Plus beim Steueraufkommen und auch die Entlastungen bei den Zinsausgaben sollen demzufolge von steigenden Aufwendungen für das Personal und die Gemeinden aufgewogen werden. Für die Folgejahre werden dann bis zum Jahr 2018 sukzessiv auf 3 Mrd € anwachsende Überschüsse

erwartet. Das etwas beschleunigte Wachstum der Steuereinnahmen wird zwar nicht zuletzt von einem zeitweise geringeren Anstieg der Zuweisungen an die Gemeinden flankiert. Dem steht aber ein spürbarer Wiederanstieg der Zinslasten gegenüber. Angesichts der unterstellten störungsfreien Wirtschaftsentwicklung und vor dem Hintergrund der von der Bundesregierung in Aussicht gestellten weiteren Erleichterungen für die Länder insbesondere im Bildungsbereich scheint dieses relativ günstige Bild durchaus plausibel, auch wenn aufgrund der strengen Vorgaben der Schuldenbremse im Grundgesetz insgesamt eine stärkere Verbesserung wünschenswert erscheint.

Die relativ günstige Gesamtlage verdeckt fortbestehende erhebliche strukturelle Anspannungen in einer ganzen Reihe von Ländern. Eine umgehende landesrechtliche Konkretisierung der Schuldenbremse des Grundgesetzes erscheint weiterhin geboten, um die jeweiligen Handlungsbedarfe besser abschätzen zu können. Für die Konsolidierungshilfsländer Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein hat der Stabilitätsrat auf seiner Sitzung Ende Mai zwar festgestellt, dass sie die bis 2019 vereinbarten Obergrenzen des Abbaupfades für die strukturellen Defizite auch im letzten Jahr eingehalten haben. Die Zwischenbeurteilung der mehrjährigen Sanierungsplanungen fiel allerdings insbesondere für Bremen und das Saarland weniger günstig aus. Der Stabilitätsrat fordert vor allem weitere Konkretisierungen der geplanten Konsolidierung. Aber auch in anderen Ländern besteht noch Handlungsbedarf beim Abbau der strukturellen Defizite. Zu erwähnen sind hier insbesondere Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. In Nordrhein-Westfalen hat der Verfassungsgerichtshof Anfang Juli die für die gewichtigsten Besoldungsgruppen stark gedämpften Besoldungsanpassungen für die Jahre 2013 und 2014 als

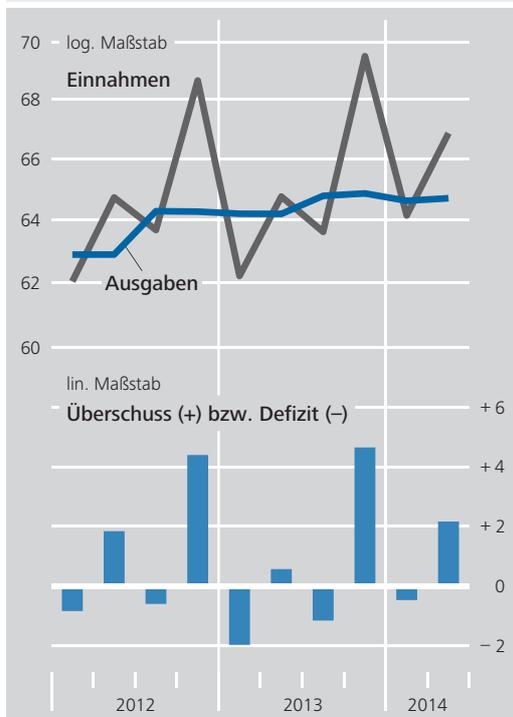
Nicht nur Konsolidierungshilfsländer mit weiter stark angespannter Finanzlage

¹² Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im ersten Quartal 2014 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Juli kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

¹³ Vgl. dazu: BMF-Pressemitteilung Nr. 32 vom 10. Juli 2014.

Finanzen der Deutschen Rentenversicherung

Mrd €, vierteljährlich



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund.
 Deutsche Bundesbank

verfassungswidrig verworfen, sodass hier weitere spürbare Haushaltsbelastungen im Raume stehen. In Bremen könnte sich ebenfalls zusätzlicher Anpassungsbedarf ergeben, da dort ähnliche Regelungen beschlossen wurden. Auch die in Rheinland-Pfalz seit einigen Jahren praktizierte und in Hessen geplante mehrjährige Abkopplung der Beamtenbesoldung von der Entgeltentwicklung in der Gesamtwirtschaft ist mit rechtlichen Risiken behaftet. Für die neuen Länder wird sich dagegen das Auslaufen der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bis 2020 einschneidend bemerkbar machen. Vor diesem Hintergrund stehen viele Länder weiter vor der Notwendigkeit, die von ihnen wahrgenommenen Aufgaben kritisch zu hinterfragen und die Wirtschaftlichkeit zu stärken.

Sozialversicherungen¹⁴⁾

Rentenversicherung

In der gesetzlichen Rentenversicherung ergab sich im zweiten Quartal 2014 ein Überschuss von gut 2 Mrd €, der damit um 1½ Mrd € höher ausfiel als vor Jahresfrist. Entscheidend für die deutliche Verbesserung waren einerseits die günstige Entwicklung der Beitragseingänge (fast + 4%) und andererseits der weiter moderate Ausgabenzuwachs (knapp 1%) aufgrund der nur leicht steigenden Rentenzahl und der insgesamt relativ niedrigen Rentenanpassung zum 1. Juli 2013. Im gesamten ersten Halbjahr lag der Überschuss mit 1½ Mrd € um 3 Mrd € höher als vor einem Jahr.

Finanzielle Verbesserung setzt sich im zweiten Quartal 2014 fort

Im zweiten Halbjahr ist mit einer deutlichen Entrübung der Finanzlage zu rechnen. Zunächst fiel die Rentenanpassung zum 1. Juli 2014 insgesamt deutlich höher aus (1,67% im Westen und 2,53% im Osten). Hinzu kommt, dass die zur Jahresmitte in Kraft getretenen Leistungsausweitungen insbesondere für Kindererziehungszeiten, besonders langjährig Versicherte und Erwerbsunfähige spürbare Mehrausgaben verursachen werden. Auf Basis der Kostenschätzungen der Bundesregierung für die zusätzlichen Leistungen erscheint für das Gesamtjahr dennoch ein Überschuss möglich. Insgesamt könnten die Rücklagen noch weiter über ihre gesetzliche Obergrenze von 1,5 Monatsausgaben steigen. Bei unverändertem Beitragssatz wäre dann zu erwarten, dass die Rücklagen auch bis Ende 2015 noch über dieser Obergrenze bleiben würden, sodass gemäß der gesetzlichen Anpassungsvorschrift der Beitragssatz zu senken wäre.

Im Gesamtjahr trotz reformbedingter Belastungen Überschuss und ...

... für kommendes Jahr Beitragssatzsenkung möglich

Die Leistungsausweitungen durch die jüngste Rentenreform wurden zum Ende des Gesetzgebungsverfahrens noch dahingehend abge-

¹⁴ Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung im ersten Quartal 2014 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Juli kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

Anrechnung von Arbeitslosigkeit für abschlagsfreie Rente mit 63 zuletzt noch eingeschränkt

schwächt, dass bei Arbeitslosigkeit unmittelbar vor dem Renteneintritt die letzten zwei Jahre grundsätzlich nicht auf die notwendigen 45 Beitragsjahre angerechnet werden.¹⁵⁾ Damit wird die in der Vergangenheit häufig in Anspruch genommene Möglichkeit erschwert, den Arbeitslosengeldbezug zum vorzeitigen Ausscheiden aus der Erwerbstätigkeit zu benutzen. Außerdem können Vereinbarungen, die eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit Erreichen des Regelrentenalters vorsehen, von Arbeitgebern und Arbeitnehmern jeweils einvernehmlich beliebig hinausgeschoben werden. Eine Parlamentskommission soll darüber hinaus Vorschläge entwickeln, wie der Renteneintritt generell weiter flexibilisiert werden kann. Das Rentenrecht ermöglicht es bestimmten Versicherungsträgern bereits vor dem gesetzlichen Rentenalter in den Ruhestand zu wechseln – mit Abschlägen von 3,6%.¹⁶⁾ Außerdem ist es rentenrechtlich generell und zeitlich unbegrenzt möglich, mit Zuschlägen von 6% pro Jahr länger erwerbstätig zu bleiben. Grundsätzlich sind bei einer größeren Flexibilität in Rentenversiche-

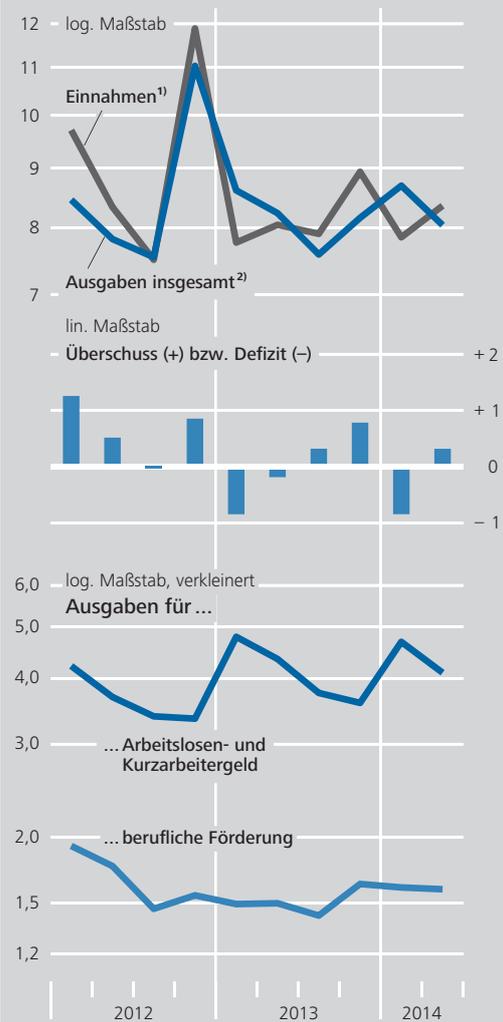
15 Zeiten der Arbeitslosigkeit werden dagegen auch für diesen Zeitraum ungeschmälert angerechnet, wenn diese auf einer Insolvenz oder Betriebsaufgabe des Arbeitgebers beruht. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, in den letzten zwei Jahren eine Beschäftigung aufzunehmen, die sozialversicherungspflichtig ist, im Regelfall aber nicht mehr als 15 Stunden pro Woche umfasst und daher einen parallelen Bezug von Arbeitslosengeld I unter Anrechnung des über 165 € pro Monat hinausgehenden Nettoeinkommens zulässt. Auch damit können anrechnungsfähige Beitragsjahre in der Rentenversicherung erworben werden (§ 138 Abs. 3 SGB III).

16 Langjährig Versicherte mit 35 Versicherungsjahren (einschl. Zeiten der Arbeitslosigkeit) können ab 63 Jahren die gesetzliche Altersrente unter Inkaufnahme von Abschlägen beziehen. Für Schwerbehinderte gilt ein gesetzliches Rentenalter von 65 Jahren, und ein vorzeitiger Renteneintritt ist ab Vollendung des 62. Lebensjahres mit Abschlägen möglich.

17 Wählen beispielsweise vor allem Personen mit unterdurchschnittlicher Lebenserwartung den vorzeitigen Renteneintritt, so reicht ein auf den Durchschnitt aller Versicherten kalkulierter Abschlag nicht aus, weil den zusätzlichen Rentenbezügen aufgrund des vorgezogenen Rentenbeginns per saldo geringere kumulierte Rentenkürzungen gegenüberstehen. Schieben außerdem vor allem Personen mit überdurchschnittlicher Lebenserwartung den Renteneintritt hinaus, so ist der Zuschlag für sie zu hoch bemessen. Ihr verkürzter Rentenbezug wird dann mehr als ausgeglichen durch die Summe der höheren laufenden Renten. Diese Szenarien setzen durchaus plausibel voraus, dass Menschen ihre gesundheitlichen Risiken im Vergleich zum Durchschnitt ihrer Kohorte tendenziell zutreffend einschätzen und so für sie vorteilhafte Entscheidungen treffen können.

Finanzen der Bundesagentur für Arbeit

Mrd €, vierteljährlich



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

rungen allerdings insgesamt dann höhere Kosten zu erwarten, wenn die Ab- und Zuschläge auf Basis eines Durchschnitts der Versicherten-gemeinschaft kalkuliert sind.¹⁷⁾

Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) verzeichnete im zweiten Quartal 2014 einen Überschuss von fast ½ Mrd €, nach einem leichten Defizit vor Jahresfrist. Während die Einnahmen um fast 4% stiegen, gingen die Ausgaben um 2 ½% zurück. Die Beitragszuflüsse nahmen weiter mit 4% zu, worin sich die günstige Beschäftigungs-

Ergebnisverbesserung im zweiten Quartal 2014

und Entgeltentwicklung widerspiegelt. Auf der Ausgabenseite wurde für das Arbeitslosengeld I gut 1½% weniger aufgewendet. Die Zahlungen für das Kurzarbeitergeld halbierten sich sogar im Vergleich zum Vorjahr. Dagegen wurden für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik fast 6½% mehr ausgegeben.

*Merklicher
Überschuss im
Gesamtjahr zu
erwarten*

Bei einer Fortsetzung der günstigen Lage am Arbeitsmarkt ist mit einem Überschuss zu rechnen, der merklich höher ausfallen dürfte als im Haushaltsplan der BA vorgesehen (Soll: ¼ Mrd €). Allerdings war zuletzt wieder ein leichter An-

stieg bei den Zahlungen für das Arbeitslosengeld I festzustellen. Die BA reagiert als automatischer Stabilisator vor allem über die Ausgabenseite besonders sensibel auf gesamtwirtschaftliche Schwankungen. In struktureller Betrachtung sind die finanziellen Risiken aus der jüngsten Rentenreform zuletzt verringert worden, indem die Anrechnung von Zeiten des Arbeitslosengeld I-Bezugs vor dem Renteneintritt eingeschränkt wurden. Der Bezug dieser Lohnersatzleistung kommt damit weniger als Brücke in den vorzeitigen Ruhestand in Betracht.