

## ■ Öffentliche Finanzen<sup>\*)</sup>

### ■ Staatlicher Gesamthaushalt

*Finanzierungs-  
saldo im  
laufenden Jahr  
weiter aus-  
geglichen, ...*

Die Lage der deutschen Staatsfinanzen bleibt auch im laufenden Jahr relativ günstig. Der staatliche Gesamthaushalt dürfte das dritte Jahr in Folge praktisch ausgeglichen abschließen (2013: + 0,1% des Bruttoinlandsprodukts (BIP)), und auch die Einnahmen- und Ausgabenquoten dürften sich kaum verändern (2013: jeweils rd. 44½%). Der Konjunkturreinfluss ist aus heutiger Sicht im Jahresdurchschnitt annähernd neutral und auch der konjunkturbereinigte Saldo wie im Vorjahr etwa ausgeglichen.<sup>1)</sup> Zwar belasten stärkere Zuwächse der Sozialausgaben den Haushalt. Die Zinsausgaben sind aufgrund sehr günstiger Finanzierungsbedingungen aber weiterhin rückläufig, und die Ausschüttung der Bundesbank ist deutlich gestiegen. Während die Sozialversicherungen die Überschüsse aus dem Vorjahr weitgehend abbauen dürften, ist für die Haushalte der Gebietskörperschaften noch eine gewisse Verbesserung zu erwarten.

*... 2015 aber  
Verschlech-  
terung zu  
erwarten*

Im kommenden Jahr zeichnet sich ein – wenn auch begrenztes – Defizit ab. Ausschlaggebend für die Verschlechterung sind die Sozialversicherungen, bei denen merkliche Defizite zu erwarten sind, die zu einer spürbaren Verringerung der relativ hohen Rücklagen führen. Der konjunkturelle Einfluss auf die Staatshaushalte dürfte weiterhin annähernd neutral bleiben. Auf der Einnahmenseite halten sich aus heutiger Sicht verschiedene be- und entlastende Maßnahmen annähernd die Waage. So sind unter anderem eine Absenkung des Beitragssatzes für die gesetzliche Rentenversicherung und ein Rückgang des durchschnittlichen Zusatzbeitragssatzes in der gesetzlichen Krankenversicherung zu erwarten. Auf der anderen Seite wird der Pflegebeitragssatz erhöht. Auf der Ausgabenseite kommen zu den steigenden Lasten durch das Rentenpaket nicht zuletzt Mehrausgaben im Pflegebereich hinzu. Auch könnten die erst langsam anlaufenden zusätzlichen Ausgaben in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur,

Bildung und Forschung stärker ins Gewicht fallen. Vor diesem Hintergrund ist trotz fortgesetzter Entlastungen bei den Zinsausgaben ein Anstieg der Ausgabenquote angelegt.

Die Schuldenquote bleibt aus heutiger Sicht auf ihrem Abwärtspfad (Ende 2013: 76,9%; Mitte 2014: 75,4%). Ausschlaggebend dafür ist das nominale BIP-Wachstum im Nenner, das bei einem annähernd ausgeglichenen Staatshaushalt quotensenkend wirkt. Außerdem sollten die Verbindlichkeiten und Vermögenswerte der staatlichen Bad Banks weiter abgebaut werden. Die vereinbarten Hilfen für EWU-Staaten und Zuführungen an den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) erhöhen die Schulden im laufenden Jahr deutlich weniger als in den Vorjahren.

*Schuldenquote  
bleibt aus heu-  
tiger Sicht auf  
Abwärtspfad*

Deutschland erreichte im Jahr 2012, nach einer im europäischen Vergleich kurzen Belastungsphase im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009, wieder einen ausgeglichenen Staatshaushalt. Dies hing auch damit zusammen, dass sich die konjunkturellen Belastungen relativ schnell zurückbildeten und ein großer Teil der fiskalischen Stützungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Krise als temporär angelegt war. Außerdem waren die Rahmenbedin-

*Vergleichsweise  
solide Staats-  
finanzen  
reflektieren  
günstige  
Rahmen-  
bedingungen  
und frühere  
Reformen*

<sup>\*</sup> Der Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ bezieht sich auf die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und die Maastricht-Kennzahlen gemäß dem revidierten Standard des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG) 2010. Vgl. zu den jüngsten Revisionen: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, September 2014, S. 7–12; und Pressemitteilung vom 2. Oktober 2014. Mit der im Oktober von Eurostat veröffentlichten Maastricht-Meldung wurden die Ergebnisse für den Finanzierungssaldo sowie die Einnahmen und Ausgaben nochmals leicht revidiert, vgl.: Eurostat, Pressemitteilung Nr. 158 vom 21. Oktober 2014.

<sup>1</sup> Diese Einschätzung basiert auf dem Konjunkturbereinigungsansatz des Eurosystems, vgl.: Deutsche Bundesbank, Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005, Monatsbericht, März 2006, S. 63–79. Das Bereinigungsverfahren für die EU-Haushaltsüberwachung und das daran angelehnte Verfahren für die Schuldenbremse des Bundes weisen dagegen eine deutlich negative Konjunkturlage aus.



gungen für die öffentlichen Finanzen in Deutschland besonders günstig. So wurden die Abgaben im Zeitraum 2008 bis 2012 zwar insgesamt gesenkt, und die dadurch bedingten Ausfälle überstiegen die Mehreinnahmen aus dem Fiscal drag<sup>2)</sup> deutlich. Gleichzeitig war aber die Wachstumsstruktur des BIP aufkommensergiebig. Ausgabenseitig wurden die staatlichen Haushalte sowohl durch sehr niedrige Zinsen als auch durch die sinkende strukturelle Arbeitslosigkeit entlastet. Auch die schon weiter zurückliegenden Arbeitsmarkt- und Rentenreformen haben geholfen, das gesamte Ausgabenwachstum trotz stärkerer Zuwächse in anderen Bereichen spürbar zu begrenzen.

*Angesichts hoher Unsicherheiten bisher angelegten Kurs zunächst beibehalten*

Aufgrund der noch hohen Schuldenquote und der ungünstigen demografischen Entwicklung spricht viel dafür, dass Deutschland auch mittelfristig einen strukturell mindestens ausgeglichenen Haushalt anstrebt. Außerdem ist es für Bund und Länder wichtig, auf ausreichende Sicherheitsabstände zu den strikten nationalen Defizitobergrenzen zu achten, die spätestens ab 2020 auch für alle Bundesländer gelten. Im Normalfall wären dazu bei allen Einheiten Überschüsse einzuplanen, und insofern besteht durchaus noch weiterer Konsolidierungsbedarf. Angesichts der erheblichen Unsicherheiten über die globale und europäische Wirtschaftsentwicklung scheint es aber angemessen, die in

den bisherigen Planungen angelegte finanzpolitische Ausrichtung zunächst beizubehalten. Insbesondere aufgrund des Rücklagenabbaus bei den Sozialversicherungen ist dies aus gesamtstaatlicher Sicht im kommenden Jahr mit einer fiskalischen Lockerung verbunden (gemessen an der Veränderung der konjunkturbereinigten Primärsaldoquote). Grundsätzlich sollten die automatischen Stabilisatoren frei wirken. Bei einer günstigeren Wirtschaftsentwicklung wäre demnach auch eine bessere Haushaltsentwicklung möglich, während sich bei einem Abschwung konjunkturbedingt höhere Defizite ergeben würden. Ein zusätzliches schuldenfinanziertes Konjunkturpaket erscheint hingegen weder mit Blick auf die konjunkturelle Lage in Deutschland noch angesichts der dadurch zu erwartenden vergleichsweise geringen Impulse für den Euro-Raum zielführend. Um die grundlegenden Wachstumsbedingungen zu verbessern, gibt es auch ohne Rückgriff auf eine Kreditfinanzierung finanzpolitische Gestaltungsspielräume, indem die Haushaltsstruktur verbessert und die Wirtschaftlichkeit des staatlichen Handelns gesteigert werden. Neue Schulden sind jedenfalls keine Voraussetzung für eine bessere Unterhaltung und bedarfsgerechte Ausweitung der Infrastruktur.

## Haushalte der Gebietskörperschaften

### Steuereinnahmen

Das Steueraufkommen<sup>3)</sup> stieg im dritten Quartal gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um 4%. Damit hat sich der Einnahmewachstum gegenüber den ersten sechs Monaten etwas beschleunigt, was aber zum guten Teil mit einem belastenden Sonderfak-

*Weiter solider Anstieg der Steuereinnahmen im dritten Quartal*

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

<sup>3</sup> Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die – für das Berichtsquartal noch nicht bekannten – Erträge aus den Gemeindesteuern.

Steueraufkommen									
Steuerart	1. bis 3. Vierteljahr				Schätzung für 2014 1) 2)	3. Vierteljahr			
	2013	2014	Veränderung gegenüber Vorjahr			2013	2014	Veränderung gegenüber Vorjahr	
	Mrd €	Mrd €	in Mrd €	in %	in %	Mrd €	Mrd €	in Mrd €	in %
Steuereinnahmen insgesamt 2)	416,4	428,9	+ 12,5	+ 3,0	+ 3,5	139,0	144,5	+ 5,5	+ 4,0
darunter:									
Lohnsteuer	113,3	120,3	+ 7,0	+ 6,2	+ 6,1	38,0	40,5	+ 2,5	+ 6,7
Gewinnabhängige Steuern 3)	67,8	68,7	+ 0,9	+ 1,3	+ 1,0	18,8	20,3	+ 1,5	+ 8,1
davon:									
Veranlagte									
Einkommensteuer	31,6	33,8	+ 2,1	+ 6,8	+ 5,8	9,8	10,0	+ 0,2	+ 2,1
Körperschaftsteuer	14,8	15,0	+ 0,2	+ 1,6	- 1,2	3,3	4,3	+ 1,0	+ 30,4
Kapitalertragsteuer 4)	21,4	19,9	- 1,5	- 6,9	- 5,3	5,7	6,0	+ 0,3	+ 5,4
Steuern vom Umsatz 5)	146,3	150,8	+ 4,5	+ 3,1	+ 3,1	50,0	51,1	+ 1,1	+ 2,2
Energiesteuer	24,2	24,6	+ 0,3	+ 1,3	+ 1,4	10,1	10,0	- 0,1	- 0,7
Tabaksteuer	9,5	9,9	+ 0,4	+ 4,4	+ 4,7	3,9	3,7	- 0,1	- 3,2

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

tor<sup>4)</sup> im zweiten Quartal zusammenhängt (siehe Schaubild auf S. 72 und oben stehende Tabelle). Die Lohnsteuereinnahmen stiegen im Vorjahresvergleich aufgrund der üblichen Progressionseffekte etwas stärker als die Bruttolöhne und -gehälter. Die Zuwachsrate des Kassenaufkommens wurde ferner spürbar durch die Stagnation des davon abgesetzten Kindergeldes gestärkt. Das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern legte – auch aufgrund eines Sondereffekts bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag – um 8% zu. Die Einnahmen aus den verbrauchsabhängigen Steuern wuchsen dagegen mit 2% spürbar schwächer.

einnahmen führen. Einerseits kommt es zu Ausfällen vor allem durch den etwas höheren Einkommensteuer-Grundfreibetrag und den sukzessiven Übergang zur nachgelagerten Rentenbesteuerung mit zunehmender Freistellung der Beiträge. Andererseits schlagen insbesondere das Auslaufen der (vom Kassenaufkommen abgesetzten) Eigenheim- und Investitionszulage sowie in einigen Ländern vollzogene Grunderwerb- und die jährlichen Tabaksteuererhöhungen zu Buche.

*Aufkommensanstieg im Gesamtjahr reflektiert vor allem wirtschaftliche Rahmenbedingungen*

Im Gesamtjahr wird gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung ein Zuwachs der Steuereinnahmen (inkl. Gemeindesteuern) um 3 1/2% erwartet. Der Anstieg reflektiert vor allem die zugrunde liegende gesamtwirtschaftliche Entwicklung.<sup>5)</sup> Hinzu kommen gewisse Mehreinnahmen aus dem Fiscal drag, während Rechtsänderungen per saldo zu begrenzten Minder-

<sup>4</sup> Dies sind die Beschlüsse des Finanzgerichts Hamburg vom 11. April 2014 (Az. 4 V 154/13), nach denen den klagenden Kraftwerksbetreibern Kernbrennstoffsteuerzahlungen einstweilig zurückzuerstatten waren.

<sup>5</sup> Die Schätzung basiert auf der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung. Danach wird für 2014 ein Anstieg des BIP um real +1,2% bzw. nominal + 3,2% erwartet (Mai: +1,8% bzw. + 3,5%). Für 2015 liegen die entsprechenden Raten bei +1,3% bzw. + 3,2% (Mai: + 2,0% bzw. 3,8%). In der mittleren Frist wird wie bisher mit einem nominalen Wachstum von rd. 3% jährlich gerechnet.

Ähnliche  
Zuwächse für  
Folgejahre  
erwartet

Für das Jahr 2015 wird mit einem Zuwachs von 3% gerechnet. Das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Steuerbezugsgrößen entspricht grob dem des laufenden Jahres, und Rechtsänderungen fallen kaum ins Gewicht. Allerdings wird erwartet, dass aufgrund von bereits weiter zurückliegenden Gerichtsurteilen Steuerrückzahlungen erfolgen werden.<sup>6)</sup> Für die Jahre von 2016 bis 2019 werden Zuwachsraten von jahresdurchschnittlich 3½% prognostiziert. Die Entwicklung wird dabei weiterhin im Wesentlichen durch die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsannahmen und den Fiscal drag bestimmt. Letzterem wirken Rechtsänderungen bis zum Ende des Projektionszeitraums nur leicht dämpfend entgegen. Die Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) erhöht sich somit bis zum Ende des Prognosezeitraums 2019 auf 22,5% (2013: 22,1%).

Einnahmenerwartung für das laufende Jahr bestätigt, für Folgejahre abgesenkt

Die Prognose vom Mai wurde für das laufende Jahr damit leicht aufwärts revidiert. Dabei ist jedoch zu beachten, dass bezüglich der in Teilen des Bundesgebiets bereits im April gerichtlich ausgesetzten Kernbrennstoffsteuer keinerlei Ausfälle berücksichtigt wurden. Den vor dem Finanzgericht Hamburg klagenden Kraftwerksbetreibern wurden im Mai aber gut 2 Mrd € zurückerstattet, und im laufenden Jahr ergeben sich aus dieser Entscheidung für den Bundeshaushalt Risiken in Höhe von insgesamt wohl knapp 3 Mrd €. Sollten Einwände gegen die Kernbrennstoffsteuer höchstrichterlich bestätigt werden, wären für den Zeitraum bis Ende 2016 weitere Steuermindereinnahmen von 4½ Mrd € (kumuliert) zu veranschlagen.<sup>7)</sup> Ab dem Jahr 2015 wurden die bisherigen Erwartungen abgesenkt, wobei sich die Mindereinnahmen aber in Grenzen halten und weiterhin eine keinesfalls ungünstige Steuerentwicklung erwartet wird. Ausschlaggebend sind die im Vergleich zum Mai ungünstigeren gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten im kommenden Jahr. Für das Jahr 2015 werden die Steuereinnahmen nun um 6½ Mrd € niedriger angesetzt, und für die Jahre 2016 bis 2018 belaufen sich die Änderungen auf –7 Mrd € bis –4 Mrd €.<sup>8)</sup> Neben den Risiken um die Kernbrennstoffsteuer besteht ferner

Unsicherheit hinsichtlich der künftigen Wirtschaftsentwicklung und den schwer zu schätzenden Einnahmen aus den volatilen gewinnabhängigen Steuern.

## Bundeshaushalt

Das Defizit im Bundeshaushalt ging im dritten Quartal deutlich gegenüber dem Vorjahresquartal zurück (von 8 Mrd € auf 3 Mrd €). Die Einnahmen verzeichneten dabei einen starken Zuwachs von 6½% (5 Mrd €). Entscheidend war hier das Plus beim Steueraufkommen von 4½ Mrd €. Positiv wirkte, dass die vom Steueraufkommen abgesetzten Abführungen an den EU-Haushalt um 2 Mrd € geringer ausfielen. Dagegen stagnierten die Gesamtausgaben nahezu. Dabei kam es erneut zu einem spürbaren Rückgang der Zinszahlungen um 1½ Mrd €, wozu allein bei der Begebung neuer Wertpapiere vereinnahmte Agio-Beträge 1 Mrd € beitrugen. Zuwächse gab es dagegen etwa bei den Personalausgaben (½ Mrd €), wo sich insbesondere die rückwirkende Übertragung der Tarifvereinbarung vom Frühjahr auf die Beamten und Versorgungsempfänger ausgewirkt haben dürfte, sowie bei den Zahlungen an die

Deutlicher  
Defizitrückgang  
im dritten  
Quartal bei  
kräftigem Ein-  
nahmenplus und  
stagnierenden  
Ausgaben

6 Vor allem EuGH-Urteil vom 20. Oktober 2011 zur Besteuerung von Streubesitzdividenden mit Ausfällen von insgesamt 2½ Mrd € verteilt auf die Jahre 2015 und 2016 (Rechtssache C-284/09).

7 An die vor dem Finanzgericht Hamburg klagenden Unternehmen wurden im Mai 2,2 Mrd € erstattet. Sollte keine Rückzahlung an den Staat erfolgen und die Zahlungen dieser Unternehmen bis Jahresende weiter ausgesetzt bleiben, ergäben sich gegenüber dem Arbeitskreis-Ergebnis Ausfälle von wohl knapp 3 Mrd €. Die übrigen – nicht vom Hamburger Urteil betroffenen Betreiber – zahlen die Steuer derzeit weiter und dürften bis Ende 2014 seit Einführung der Abgabe im Jahr 2011 Zahlungen von etwa 2 Mrd € geleistet haben. Eine höchstrichterliche Entscheidung hinsichtlich der generellen Rechtmäßigkeit der Kernbrennstoffsteuer steht noch aus. Für die bis Ende 2016 befristete Kernbrennstoffsteuer sind in den kommenden beiden Jahren Einnahmen jeweils von gut 1 Mrd € in der offiziellen Steuerschätzung berücksichtigt.

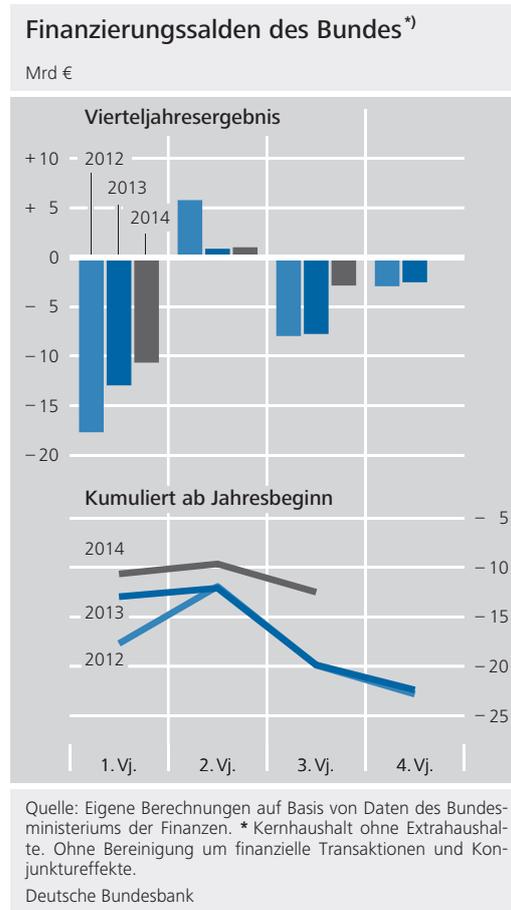
8 Bereinigt um die Finanzwirkungen zwischenzeitlicher Rechtsänderungen (mit geringer Aufkommenswirkung) und die zeitlichen Korrekturen hinsichtlich der Steuerrückerstattungen infolge von Gerichtsurteilen (hier belaufen sich die Änderungen der Ansätze auf –1 Mrd € in 2015 und –1½ Mrd € in 2016) liegen die Einnahmenansätze nun für 2015 um 6 Mrd € und für die Jahre 2016 bis 2018 um 6 Mrd € bis 4½ Mrd € niedriger.

Länder (½ Mrd €), worin sich nicht zuletzt die höhere Kostenübernahme bei der Grundsicherung im Alter niederschlug.

*Defizitsoll 2014 scheint trotz eingetrübten gesamtwirtschaftlichen Umfelds erreichbar*

Nach den ersten drei Quartalen steht für den Bundeshaushalt ein Gesamtdefizit von 12½ Mrd € zu Buche. Um den Sollansatz von 6½ Mrd € noch zu erreichen, ist damit ein Überschuss von 6 Mrd € im Schlussquartal erforderlich, was eine Verbesserung um 8½ Mrd € gegenüber dem Vorjahresergebnis bedeuten würde. Dies erscheint alles in allem erreichbar. So schlugen zum Vorjahresende erhebliche Sonderbelastungen zu Buche, die nunmehr entfallen (Vorfinanzierung des Fluthilfefonds von 8 Mrd € sowie eine Beitragszahlung an den ESM von 4½ Mrd €). Weitere Entlastungen sind bei den Zahlungen an den Gesundheitsfonds (1½ Mrd €) und durch die geplante Rückholung von Mitteln aus dem Fluthilfefonds (1 Mrd €) absehbar. Allerdings sind Zusatzbelastungen gegenüber dem letzten Vorjahresquartal an anderen Stellen zu erwarten. Mit Blick auf die Haushaltsansätze für das Gesamtjahr kommt es nach der jüngsten Steuerschätzung im laufenden Jahr zwar zu Mehreinnahmen von ½ Mrd €. Allerdings sind die Belastungen durch die Entscheidung des Finanzgerichts Hamburg über Rückzahlungen und Vollzugsaussetzungen bei der Kernbrennstoffsteuer in diesen Zahlen nicht enthalten. Die Ausfälle dürften – sofern es nicht zu einer schnellen Aussetzung des vorläufigen Rechtsschutzes durch den Bundesfinanzhof kommt – die im Haushalt gebildete Vorsorge übertreffen, sodass es per saldo zu steuerlichen Mindereinnahmen von 1 Mrd € kommen würde. Mehrbelastungen von ½ Mrd € gegenüber dem Soll zeichnen sich auch beim Arbeitslosengeld II ab. Dem stehen allerdings vor allem bei den Zinsausgaben und beim laufenden Sachaufwand (wegen weiterhin offenbar geringer als geplanter diesbezüglicher Ausgaben beim Militär<sup>9)</sup>) Entlastungen gegenüber, die den Betrag der Gesamtansätze für globale Minderausgaben von 2 Mrd € spürbar übertreffen dürften. Außerdem sind auf der Einnahmenseite nicht zuletzt deutlich höher als veranschlagte Mittelengänge von der EU und offenbar auch aus

*Gegenüber Soll zwar Steuerausfälle möglich, aber Entlastungen etwa bei Zinsen, Sachaufwand und sonstigen Einnahmen*



vom Kartellamt verhängten Bußgeldern absehbar.

Im Hinblick auf den für die Schuldenbremse relevanten strukturellen Saldo des Bundes ist ein Überschuss von 1 Mrd € vorgesehen. Da nach den Annahmen der Herbstprojektion der Bundesregierung das nominale BIP-Wachstum gegenüber den Ansätzen bei Verabschiedung des Haushalts im Juni um 0,3 Prozentpunkte niedriger ausfällt, steigt die gemäß den Berechnungsmethoden der Schuldenbremse angesetzte Konjunkturlast um 2 Mrd € auf 7 Mrd €. Nach den Planungen ist eine Nettolast aus finanziellen Transaktionen von 3 Mrd € vorgesehen. Werden ebenso wie im Vorjahr die für die Schuldenbremse relevanten Defizite der Extrahaushalte Energie- und Klimafonds sowie

*Struktureller Überschuss auch bei Berücksichtigung des Defizits im Fluthilfefonds möglich – aber sehr hohe Konjunkturlast angerechnet*

<sup>9</sup> Nach Presseberichten sollen zwar die Gesamtansätze des betreffenden Einzelplans ausgeschöpft werden. Dabei sind allerdings schon globale Minderausgaben und Umschichtungen vom Sachaufwand zu den Personalausgaben eingerechnet.

Fluthilfefonds von voraussichtlich etwa 2 Mrd € einbezogen, würde der insoweit korrigierte veranschlagte strukturelle Überschuss nach wie vor bei 1 Mrd € liegen. Auf Basis des von der Bundesbank verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahrens liegt im laufenden Jahr allerdings ein etwa neutraler Konjunktуреinfluss vor, so dass noch ein gewisses strukturelles Defizit zu diagnostizieren wäre.

*Haushaltsplan 2015 auch nach Abschluss der Beratungen ohne Nettoneuverschuldung*

Der Anfang Juli vom Bundeskabinett beschlossene Entwurf für den Bundeshaushalt 2015 sah erstmals seit viereinhalb Jahrzehnten einen Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen ohne Nettoneuverschuldung vor. Angesichts der damals erwarteten sehr günstigen Rahmenbedingungen konnten dabei die neuen Vorhaben der Bundesregierung finanziert werden, ohne den Haushalt übermäßig anzuspinnen. Gegenüber dem Regierungsentwurf sind nach der jüngsten Steuerschätzung trotz fühlbar abgeschwächter Wachstumserwartungen allerdings nur Minder-einnahmen von ½ Mrd € zu verkräften, weil (vom Steueraufkommen abgesetzte) Abführungen an den EU-Haushalt nunmehr um 2 Mrd € geringer ausfallen. Zum Abschluss der parlamentarischen Anpassungen im Rahmen der Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses führte eine neue Einschätzung der Ausgabenentwicklung im Zusammenhang mit Langzeitarbeitslosigkeit zu einer Aufwärtsrevision der Ansätze um 1 Mrd €, während die Zahlungen an die Rentenversicherung infolge der Beitrags-satzsenkung um ½ Mrd € niedriger ausfallen. Außerdem wurden insbesondere die zuvor recht großzügig angesetzten Ermächtigungen für Zinsausgaben nach dem deutlichen Rückgang der Zinssätze seit dem Sommer verringert (–1½ Mrd €). In der Summe konnte damit die in der Koalitionsvereinbarung festgeschriebene „schwarze Null“ gehalten werden, ohne Einsparmaßnahmen zu ergreifen.

Bei der Bestimmung des strukturellen Defizits im Rahmen der Schuldenbremse ist mit den Annahmen der Herbstprojektion der Bundesregierung eine Konjunkturlast von 5 Mrd € berücksichtigt. Nach der Bundesbankschätzung ergibt

sich dagegen ein annähernd neutraler Konjunktуреinfluss. Abzüglich der geplanten Nettoentlastung aus finanziellen Transaktionen von 1½ Mrd € bleibt deshalb nach dem Verfahren der Bundesregierung ein struktureller Überschuss von 3½ Mrd €. Wird ein unverändertes Defizit des Fluthilfefonds eingerechnet und außerdem die im Haushaltsplan für 2014 offenbar eingestellte einmalige Belastung durch Ausfälle bei der Kernbrennstoffsteuer von 2 Mrd € ausgeblendet, so ergibt sich gegenüber dem laufenden Jahr ungeachtet der nochmals geringeren Zinsbelastung eine kaum veränderte strukturelle Position.<sup>10)</sup>

Im weiteren Zeitraum der bisherigen Finanzplanung werden nach der Steuerschätzung von 2016 bis 2018 von 3 Mrd € auf 1½ Mrd € abnehmende und somit insgesamt relativ moderate Ausfälle für den Bund erwartet. Für diese Jahre wurde vom Bundesfinanzminister nach der Steuerschätzung auch ein Paket mit zusätzlichen Investitionen des Bundes von insgesamt 10 Mrd € angekündigt, die ohne Nettoneuverschuldung finanziert werden sollen. Wie diese Haushaltsbelastungen kompensiert werden sollen, wäre von der Bundesregierung spätestens im Rahmen des nächsten Eckwertebeschlusses im kommenden März darzulegen. Angesichts der aktuell unsicheren Lage könnte der strukturell mehr oder weniger ausgeglichene Haushalt realisiert werden, und bedarfsweise sollten die automatischen Stabilisatoren voll wirken können. Unter der mit der Herbstprojektion getroffenen mittelfristigen Annahme eines anhaltend etwas über der Potenzialrate liegenden BIP-Wachstums scheint es weiter naheliegend, die Defizitgrenzen der Schuldenbremse nicht auszuschöpfen. So sind die Schulden des Bundes weiter sehr hoch, auch wenn die damit verbundenen Lasten durch die derzeit sehr niedrigen Zinsen teilweise verdeckt werden. Außerdem werden sich die Belastungen durch den demogra-

*Auch in struktureller Betrachtung im Rahmen der Schuldenbremse 2015 Haushaltsausgleich geplant*

*Perspektivisch spürbaren Sicherheitsabstand zur Defizitgrenze anstreben*

<sup>10</sup> Mit der aktualisierten Konjunkturbereinigung gemäß dem Datenstand der Herbstprojektion 2014, die gegenüber dem mit dem vereinfachten Verfahren ermittelten Wert für den Haushaltsabschluss eine etwas niedrigere Konjunkturlast für 2014 ausweist.

fischen Wandel verstärken. Insgesamt spricht viel dafür, perspektivisch einen größeren Sicherheitsabstand einzuplanen, um etwaige negative Überraschungen ohne eine prozyklische Finanzpolitik kompensieren zu können. Sollte Bedarf etwa für eine weitere Steigerung der Infrastrukturinvestitionen gesehen werden, wäre dieser dann durch wirtschaftlichere Leistungserstellung und Umschichtungen im Haushalt zu finanzieren.

*Erneut leichter Überschuss der Extrahaushalte im dritten Quartal*

Die Extrahaushalte des Bundes (ohne Bad Banks) meldeten im dritten Quartal wie vor Jahresfrist einen Überschuss von ½ Mrd €. Dazu trugen vor allem der Restrukturierungsfonds, dem bislang regelmäßig im Sommerquartal die Einnahmen aus der Bankenabgabe (½ Mrd €) zufließen, und die Versorgungsrücklage bei. Ein Defizit fiel insbesondere beim Fluthilfefonds an, doch blieb dieses weiter eng begrenzt bei knapp ¼ Mrd €. Bis zum Jahresende dürften sich hier die Abflüsse vor allem wegen der Rückzahlung von 1 Mrd € an den Bundeshaushalt deutlich verstärken. Insgesamt sollten aber im laufenden Jahr die Überschüsse der Vorsorge-Extrahaushalte für künftige Pensionslasten, das aus dem Bundesbank-Gewinnanteil gespeiste deutliche Plus beim Investitions- und Tilgungsfonds und der Überschuss im Vorsorgetopf für Tilgungen inflationsindexierter Bundeswertpapiere merklich stärker zu Buche schlagen. Das Ergebnis wird jedoch deutlich unter dem Niveau von 2013 liegen (Überschuss von 11 Mrd €), das zum großen Teil durch die Auffüllung des Fluthilfefonds (8 Mrd €) zustande kam.

## Länderhaushalte<sup>11)</sup>

*Überschuss im dritten Quartal dank kräftiger Steuereinnahmen und verhaltener Ausgabenentwicklung, ...*

Nach einer Defizitauseitung in der ersten Jahreshälfte stellte sich die Lage der Kernhaushalte der Länder im dritten Quartal wieder verbessert dar. Nach einem Defizit von 1 Mrd € vor Jahresfrist wurde nunmehr ein Überschuss von 1½ Mrd € erwirtschaftet. Für das starke Einnahmenplus von 4½% (3 Mrd €) war das mit gut 5% kräftige Steuerwachstum ausschlaggebend. Demgegenüber stiegen die Ausgaben nur um

gut 1% (1 Mrd €). Selbst der Zuwachs bei den Personalausgaben fiel mit 2½% (½ Mrd €) noch vergleichsweise moderat aus, da die zu Jahresbeginn in Kraft getretene zweite Stufe der Tarifanpassung von 2013 nicht voll auf die Beamten und Versorgungsempfänger übertragen worden war.<sup>12)</sup> Die laufenden Zuweisungen an die Gemeinden (+1%) und die Investitionsausgaben (+1½%) stiegen noch etwas langsamer. Zudem waren der laufende Sachaufwand (-½%) und insbesondere die Zinsausgaben (-1½% bzw. ½ Mrd €) rückläufig.

Nach dieser zuletzt positiven Entwicklung könnten die Kernhaushalte der Länder das Gesamtjahr mit einem gegenüber dem Vorjahr (2 Mrd €) weitgehend unveränderten Defizit abschließen. Der jüngste Verkauf von Risikopapieren durch die BayernLB bringt zwar zunächst für den bayerischen Landeshaushalt Einnahmen von 1 Mrd € aus daraus zu leistenden Beihilferückzahlungen. Gleichzeitig stehen aber offenbar ähnlich hohe Ausgaben für mit der Stützung der Landesbank verbundene Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen an.<sup>13)</sup>

Im nächsten Jahr könnten die Länderfinanzen wieder stärker unter Druck geraten. Zwar wachsen die Steuereinnahmen – trotz einer Abwärtsrevision durch die jüngste Steuerschätzung (-3 Mrd €) – immer noch spürbar (+2½%). Außerdem sind weitere Hilfen des Bundes im Bereich Kindertagesbetreuung und Bildung (einschl. Übernahme des BAföG) geplant, und die günstigen Refinanzierungsmöglichkeiten dürften bei den Zinsausgaben zu weiteren Entlastungen führen. Auf der Ausgabenseite sind aber spür-

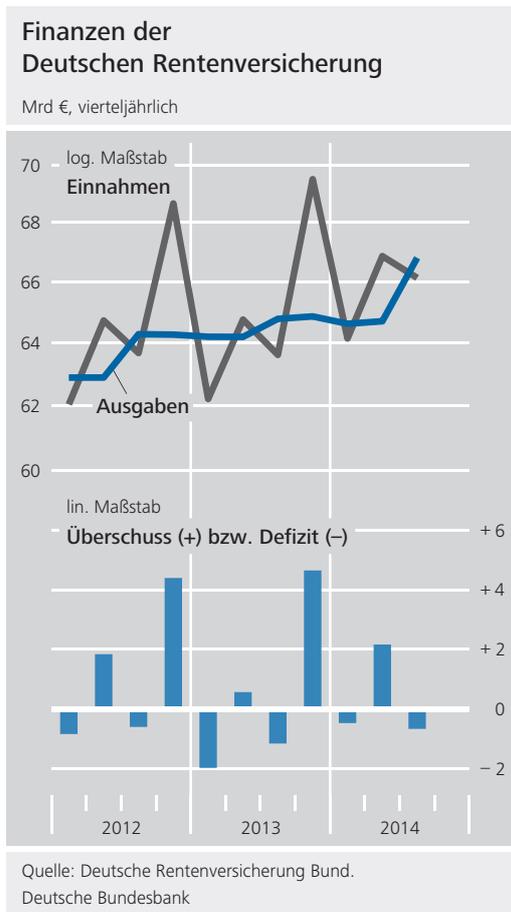
*... aber für das Gesamtjahr Fortschritt beim Defizitabbau nicht gesichert*

*Aussichten für 2015 eingetrübt und einige Länder noch mit deutlichem Konsolidierungsbedarf bis 2020*

<sup>11)</sup> Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im zweiten Quartal 2014 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Oktober 2014 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

<sup>12)</sup> Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hat die Landesregelung einer für Besoldungsgruppen ab A 11 stark gedämpften Anpassung als verfassungswidrig verworfen, und in der Folge wurde eine für diese Gruppen kräftigere nachträgliche Anhebung mit einer Haushaltsbelastung von ½ Mrd € vereinbart. Die Auszahlung steht aber offenbar noch aus.

<sup>13)</sup> Vgl.: Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, Pressemitteilung Nr. 421 vom 30. Oktober 2014.



bare Belastungen absehbar. So stehen neue Tarifverhandlungen an, deren Ergebnisse auch die Zahlungen an Beamte und Versorgungsempfänger beeinflussen. Den Entgeltanpassungen kommt angesichts des hohen Personalanteils der Länderhaushalte eine besondere Bedeutung zu. Hier wäre es angesichts sehr unterschiedlicher Haushaltslagen, aber auch deutlicher Differenzen hinsichtlich Wirtschaftskraft und Preisniveaus naheliegend, stärker als bislang länderweise zu differenzieren.<sup>14)</sup> Die laufenden Zuweisungen an die Gemeinden dürften weiter merklich steigen. Insgesamt ist es gerade für Länder mit weiter hohen Finanzierungsdefiziten entscheidend, den noch bis 2020 anstehenden Konsolidierungsbedarf zügig anzugehen. Ein konsequenter Defizitabbau sollte sich außerdem nicht allein auf die Zielvorgabe der Schuldenbremse beschränken, sondern auch eine spürbare Annäherung an die von einigen Ländern bereits erreichten Sicherheitsabstände zum Haushaltsausgleich umfassen. Die neuen Länder weisen zwar zurzeit in der

Regel eine günstige Finanzlage auf, müssen aber den Wegfall der noch immer hohen Sonderzuweisungen in den kommenden Jahren ins Kalkül nehmen. Insoweit wäre es problematisch, aktuelle Überschüsse als Spielraum für Ausgabenausweitungen anzusehen.

## ■ Sozialversicherungen<sup>15)</sup>

### Rentenversicherung

In der gesetzlichen Rentenversicherung ergab sich im dritten Quartal ein Defizit von gut ½ Mrd €, das damit um rund die Hälfte niedriger war als vor Jahresfrist. In den Vorquartalen war die finanzielle Verbesserung allerdings noch ausgeprägter gewesen. Die Einnahmen wuchsen zwar mit 4% kräftig, worin sich vor allem die anhaltend günstige Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung widerspiegelt. Auf der Ausgabenseite kam es aber vor allem infolge der im Vergleich zum Vorjahr stärkeren Rentenanpassung (1,67% in West- und 2,53% in Ostdeutschland) zu einer deutlicheren Beschleunigung auf eine Zuwachsrate von 3%.

*Finanzielle Verbesserung im dritten Quartal verlangsamt*

Die im Frühjahr beschlossenen Leistungsausweitungen (insbesondere „Mütterrente“ und „Rente mit 63“) haben sich bislang erst wenig ausgabensteigernd ausgewirkt. Hier ist bis zum Jahresende aber mit einem erheblichen Nachholeffekt zu rechnen. Dennoch ist für das Gesamtjahr insbesondere aufgrund der stabilen und kräftigen Beitragsentwicklung noch einmal ein Überschuss zu erwarten. Dies trägt dazu bei, dass nach geltendem Recht zum Jahreswechsel eine Beitragssatzsenkung um 0,2 Prozentpunkte auf 18,7% erforderlich wird. Sie ist vorgeschrieben, wenn andernfalls zu erwarten ist, dass die finanziellen Rücklagen zum Ende

*Überschuss 2014 trägt zum Beitragssatzsenkungspotenzial bei*

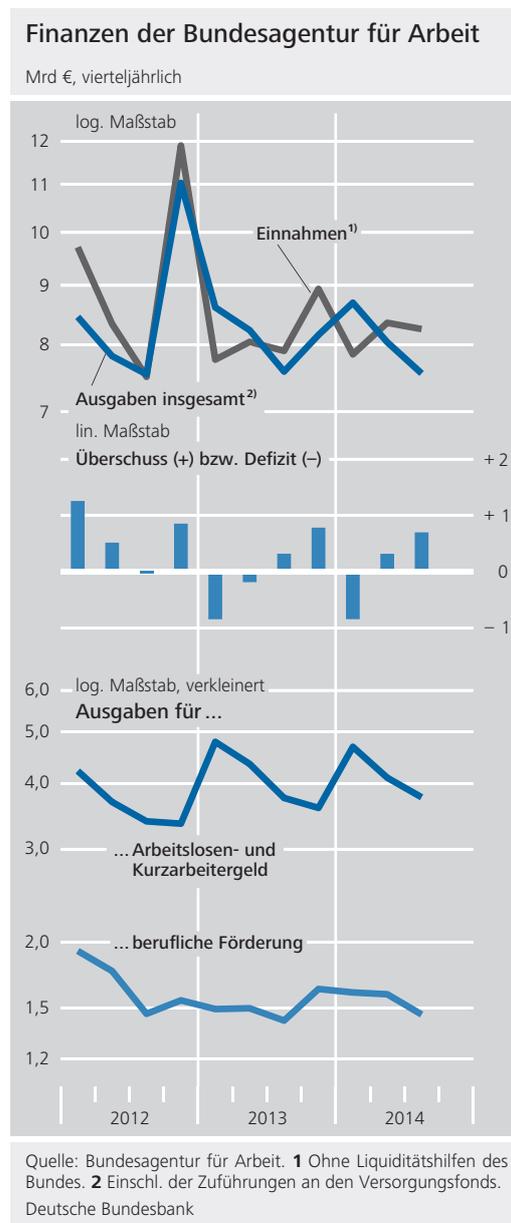
<sup>14</sup> Vgl.: Deutsche Bundesbank, Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, Monatsbericht, September 2014, S. 35–54.

<sup>15</sup> Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung im zweiten Quartal 2014 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts September kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

des kommenden Jahres über ihrer Obergrenze von 1,5 Monatsausgaben liegen werden. Zwar sind aufgrund der Leistungsausweitungen für das Jahr 2015 bereits ein Defizit und damit verbunden ein Rücklagenabbau angelegt. Die finanziellen Reserven dürften aber ohne Beitragssatzsenkung weiterhin über der Obergrenze liegen. In den Folgejahren wird der niedrigere Beitragssatz allerdings dazu führen, dass die Rücklagen beschleunigt abgeschmolzen und rascher ihre Untergrenze von 0,2 Monatsausgaben erreichen werden. Danach ist aufgrund der demografischen Perspektiven bei gegebenem Leistungsrecht mit einem länger anhaltenden Druck zur Anhebung des Beitragssatzes zu rechnen.

*VGR-Revision hat vorübergehend niedrigere Rentenanpassungen zur Folge*

Infolge der methodischen Änderungen bei den VGR fallen die Pro-Kopf-Arbeitsentgelte – vor allem aufgrund der Einbeziehung von in Werkstätten beschäftigten Menschen mit Behinderungen in die Statistik – merklich niedriger aus als zuvor. Nach geltendem Recht ist dies in der Rentenanpassung zu berücksichtigen, die dadurch Mitte des nächsten Jahres um etwa 1 Prozentpunkt niedriger ausfällt. Allein deshalb kann der Beitragssatz 0,1 Prozentpunkte niedriger festgelegt werden. Die Entwicklung der VGR-Entgelte bestimmt aber nur kurzfristig und vorübergehend die Rentenhöhe. So enthält die Anpassungsformel einen Korrekturfaktor, der dafür sorgt, dass letztlich nicht die VGR-Entgelte, sondern (näherungsweise) die Einnahmen der beitragspflichtigen Rentenversicherten die Anpassung und die Rentenhöhe bestimmen. Dadurch wird die Minderanpassung des Jahres 2015 im darauf folgenden Jahr durch eine entsprechend stärkere Rentenerhöhung nachträglich wieder aufgeholt. Die Renten fallen somit nur ein Jahr lang niedriger aus.<sup>16)</sup> Auch unter Berücksichtigung dieses dämpfenden Effekts könnte die Rentenanpassung im kommenden Jahr mit etwa 1½% spürbar ausfallen. Angesichts der beschlossenen zusätzlichen Leistungen werden die Rentenausgaben im Jahr 2015 in der Summe mit einer der höchsten Zuwachsraten seit Mitte der neunziger Jahre zunehmen. Grundsätzlich könnte die gesetz-



liche Rentenversicherung vor den vorübergehenden Auswirkungen von VGR-Revisionen geschützt werden, wenn unmittelbar die Entwicklung der beitragspflichtigen Entgelte für die Anpassung relevant wäre. Allerdings müsste dann wegen der späten Datenverfügbarkeit der Anpassungstermin von der Jahresmitte auf das Jahresende verlegt werden.

<sup>16</sup> Ein ähnlicher Effekt mit allerdings umgekehrten Vorzeichen ergab sich bspw. im Jahr 2010, als eine Rentenkürzung (entsprechend der gesunkenen Pro-Kopf-Entgelte) durch einen gesetzgeberischen Eingriff verhindert wurde, diese hinsichtlich ihrer dauerhaften Wirkung aber durch Minderungen der folgenden Anpassungen nachgeholt wurde.

*Ergebnis-  
verbesserung im  
dritten Quartal*

## Bundesagentur für Arbeit

Der Überschuss der Bundesagentur für Arbeit (BA) lag im dritten Quartal mit gut ½ Mrd € um die Hälfte über dem Vorjahresniveau. Während die Einnahmen um fast 4½% wuchsen, lagen die Ausgaben sogar um ½% unter ihrem Vorjahreswert. Ausschlaggebend waren hierfür insbesondere die allmählich auslaufende Förderung der Altersteilzeit sowie geringere Zahlungen von Insolvenzgeld. Dagegen verharren die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld I praktisch auf ihrem Vorjahresniveau, und für die berufliche Förderung wurde noch einmal etwas mehr ausgegeben.

Für die ersten drei Quartale insgesamt ist der Finanzierungssaldo der BA leicht positiv. Im vierten Quartal ist aufgrund der saisonüblichen

Sonderzahlungen mit einem merklichen Überschuss zu rechnen, sodass im Gesamtjahr deutlich günstiger abgeschlossen werden dürfte als im Haushaltsplan der BA mit knapp ½ Mrd € veranschlagt (einschl. Versorgungsfonds). Wesentliche Ursachen für die bessere Entwicklung sind zum einen die unerwartet kräftigen Beitragseinnahmen und zum anderen hinter den Planansätzen zurückbleibende Aufwendungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik. Dagegen liegen die Ausgaben für das Arbeitslosengeld I eher leicht über dem Soll. Insgesamt ist die gegenwärtige Lage mit auf niedrigem Niveau stagnierender Arbeitslosigkeit bei weiter zunehmender, insbesondere sozialversicherungspflichtiger, Beschäftigung für die BA finanziell vorteilhaft. Diese Entwicklung dürfte sich auch im kommenden Jahr fortsetzen.

*Im Gesamtjahr  
günstigeres  
Ergebnis als im  
Haushaltsplan  
veranschlagt*