

Öffentliche Finanzen^{*)}

Staatlicher Gesamthaushalt

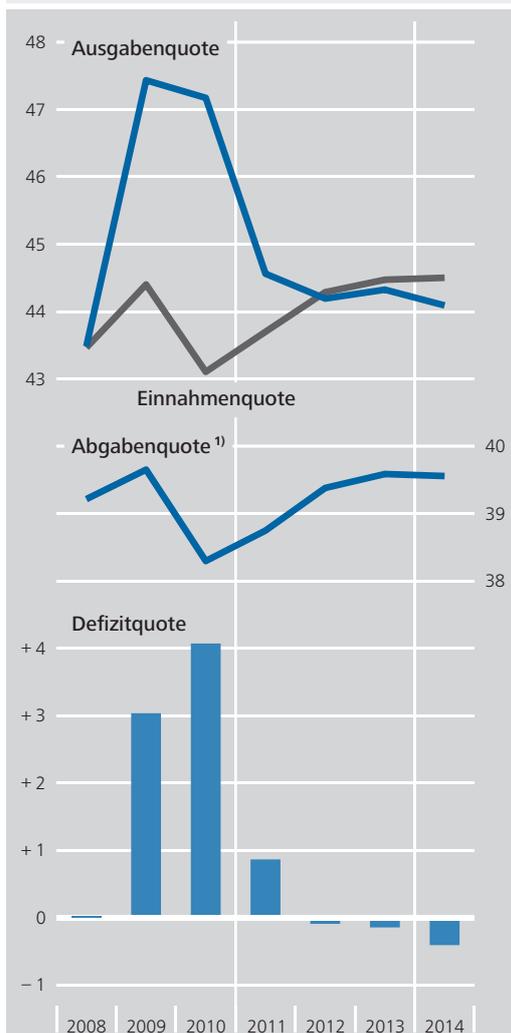
2014 spürbarer
 Überschuss
 und ...

Die Lage der deutschen Staatsfinanzen hat sich im abgelaufenen Jahr verbessert. Der staatliche Gesamthaushalt verzeichnete nach der ersten Meldung einen spürbaren Überschuss von 0,4% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (2013: + 0,1%). Bei weitgehend neutralem Konjunkturlauf wurde ein struktureller Überschuss in ähnlicher Größenordnung erzielt.¹⁾ Die Verbesserung gegenüber dem Vorjahr ging per saldo auf niedrigere Zinsausgaben zurück. Dadurch sank die

Ausgabenquote etwas auf 44,1%, während sich die Relation der Primärausgaben (d. h. ohne Zinsaufwendungen) zum BIP praktisch nicht veränderte. Der Anstieg der Sozialausgaben lag zwar merklich über dem nominalen BIP-Wachstum, andere Ausgabenbereiche verzeichneten aber schwächere Zuwächse. Die Einnahmenquote (44,5%) blieb unverändert auf dem Vorjahresniveau. Der Überschuss der Sozialversicherungen verringerte sich zwar leicht infolge des beschleunigten Ausgabenwachstums. Allerdings verbesserte sich der Saldo des Bundes begünstigt durch die niedrigeren Zinsausgaben und den höheren Bundesbankgewinn deutlich (vgl. für weitere Erläuterungen zur Haushaltsentwicklung des Gesamtstaates S. 65 f.).

Kennziffern der öffentlichen Haushalte^{*)}

in % des Bruttoinlandsprodukts



^{*)} In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. ¹⁾ Steuern und Sozialbeiträge zzgl. Zöllen.
 Deutsche Bundesbank

Die Schuldenquote ist bis zum Ende des dritten Vierteljahres 2014 auf 74,8% gesunken (Ende 2013: 76,9%) und könnte sich bis zum Jahresende weiter verringert haben. Der deutliche Rückgang in den ersten drei Quartalen geht in erster Linie auf das nominale Wachstum des BIP im Nenner der Quote zurück. Unterstützt wurde er durch einen weiteren, leichten Portfolioabbau der staatlichen Bad Banks, während die Hilfen für andere EWU-Staaten und die Zuführungen an den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) erhöhend wirkten.

... Schuldenquote rückläufig

Im laufenden Jahr dürfte sich der Saldo wieder verschlechtern, aber wohl noch im Plus bleiben. Der konjunkturelle Einfluss auf die Staatshaushalt

2015 Saldoverschlechterung, Schuldenquote weiter rückläufig

^{*)} 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⁾ Vgl. zum hier verwendeten Konjunkturbereinigungsansatz des Eurosystems: 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, das für die EU-Haushaltsüberwachung und bei der Haushaltsaufstellung auch für die Schuldenbremse des Bundes verwendet wird, weist dagegen für 2013 und 2014 eine deutlich negative Konjunkturlage aus.

Zur strukturellen Entwicklung der Staatsfinanzen in Deutschland – Ergebnisse des disaggregierten Ansatzes für das Jahr 2014

In Deutschland hat der staatliche Gesamthaushalt 2014 ersten Angaben des Statistischen Bundesamtes zu den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) vom Januar zufolge einen merklichen Überschuss verbucht. Gegenüber dem praktisch ausgeglichenen Ergebnis im Vorjahr (+ 0,1% des BIP) verbesserte sich der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo auf + 0,4% des BIP. Mit dem „disaggregierten Ansatz“ zur Analyse der Staatsfinanzen¹⁾ wird zum einen abgeschätzt, welcher Einfluss hierbei von konjunkturellen und speziellen temporären Effekten²⁾ ausging. Zum anderen werden sonstige, hier als strukturell bezeichnete Veränderungen der Ausgaben- und Einnahmenquote und deren maßgebliche Einflussfaktoren abgebildet. Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse für 2014 vorgestellt.³⁾

Der Konjunkturlauf auf den Finanzierungssaldo fiel im Jahresdurchschnitt 2014 – sowohl hinsichtlich der Veränderung als auch des Niveaus – weitgehend neutral aus. Der (um konjunkturelle Effekte bereinigte) strukturelle Finanzierungssaldo in Relation zum nominalen Trend-BIP verbesserte sich um 0,2 Prozentpunkte. Der strukturelle Überschuss entsprach etwa dem unbereinigten.

Die unbereinigte Einnahmenquote blieb im Jahr 2014 unverändert, und die strukturellen Einnahmen in Relation zum Trend-BIP stiegen leicht (+ 0,1 Prozentpunkte). Die strukturelle Abgabenquote blieb per saldo unverändert. Der Fiscal drag erhöhte die Quote zwar etwas. Dies wurde aber teilweise von Ausfällen durch Rechtsänderungen (wie vor allem die Anhebung des einkommensteuerlichen Grundfreibetrags) ausgeglichen. Die

wichtigen Einnahmenbezugsgrößen entwickelten sich trendmäßig weitgehend in Einklang mit dem nominalen BIP, und es kam anders als in früheren Jahren auch darüber hinaus zu keinen wesentlichen Sonderentwicklungen.⁴⁾

Die unbereinigte Ausgabenquote sank 2014 um 0,2 Prozentpunkte. Die strukturelle Quote ging aber nur wenig zurück (– 0,1 Prozentpunkte), vor allem weil das Trend-BIP im Nenner der Quote im Jahresdurchschnitt etwas schwächer wuchs als das BIP. Die Zinsausgabenquote war vor allem aufgrund der vorteilhaften Finanzierungsbedingungen weiter rückläufig.⁵⁾ Die strukturelle Quote der übrigen Ausgaben (Primärausgaben) nahm hingegen insgesamt um 0,2 Prozentpunkte zu. Maßgeblich für den Anstieg waren per saldo deutliche Zuwächse bei den Sozialausgaben, vor allem für Gesundheit. Die Ausgaben für die Alterssicherung wuchsen etwa in Einklang mit dem nominalen Trend-BIP. Vor allem die Belastungen aus

1 Für eine Erläuterung des Ansatzes einschl. des im Eurosystem standardmäßig verwendeten Verfahrens zur Ermittlung der Konjunkturkomponente vgl.: Deutsche Bundesbank, Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005, Monatsbericht, März 2006, S. 63–79.

2 Gemäß der hier verwendeten Abgrenzung spielten temporäre Effekte im abgelaufenen Jahr keine Rolle.

3 Durch Revision der VGR-Ergebnisse oder der Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Perspektiven können sich noch Änderungen ergeben.

4 Insb. die Einnahmen aus gewinnabhängigen Steuern schwanken im Allgemeinen deutlich stärker als aufgrund der Entwicklung der Unternehmens- und Vermögenseinkommen (die als gesamtwirtschaftliche Bezugsgröße verwendet werden) und der Schätzung der Finanzwirkungen von Rechtsänderungen zu erwarten wäre. In jüngerer Zeit waren hier aber keine größeren Verwerfungen zu beobachten.

5 Die genaue Aufgliederung der Veränderung der Zinsausgabenquote wird aufgrund der noch nicht vorliegenden Schuldenquote für das Jahr 2014 nicht ausgewiesen.

Strukturelle Entwicklung *)

Veränderung der Relation zum nominalen Trend-BIP gegenüber Vorjahr in Prozentpunkten

Position	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unbereinigter Finanzierungssaldo 1)	-0,3	-3,0	-1,0	3,2	1,0	0,1	0,3
Konjunkturkomponente 1)	0,4	-1,7	0,3	0,9	0,0	-0,4	0,1
Temporäre Effekte 1)	-0,3	0,2	-1,0	1,1	-0,1	0,1	0,0
Finanzierungssaldo	-0,4	-1,4	-0,4	1,2	1,0	0,4	0,2
Zinsen	0,0	-0,2	-0,1	0,1	-0,2	-0,3	-0,3
wegen Veränderung des Durchschnittszinses	0,0	-0,3	-0,4	-0,1	-0,2	-0,3	
wegen Veränderung des Schuldenstandes	0,0	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	
Primärsaldo	-0,4	-1,6	-0,5	1,3	0,8	0,0	-0,1
Einnahmen	0,3	-0,8	-0,2	1,0	0,2	0,0	0,1
davon:							
Steuern und Sozialbeiträge	0,2	-1,0	-0,4	0,7	0,3	0,1	0,0
Fiscal drag 2)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Abkopplung der Makrobezugsgrößen vom BIP	0,2	-0,4	0,3	0,3	0,1	0,0	0,0
Rechtsänderungen	-0,6	-0,3	-0,6	0,2	-0,1	-0,2	-0,1
Residuum	0,4	-0,4	-0,1	0,1	0,1	0,2	-0,1
darunter: Gewinnabhängige Steuern 3)	0,5	-0,6	0,3	0,2	0,2	0,1	-0,1
Nichtsteuerliche Einnahmen 4)	0,1	0,2	0,2	0,3	-0,1	-0,1	0,1
Primärausgaben	0,6	0,8	0,3	-0,2	-0,6	0,0	0,2
davon:							
Sozialausgaben 5)	0,2	0,2	0,0	-0,3	-0,3	-0,1	0,3
Subventionen	0,0	0,3	-0,1	-0,1	-0,2	0,0	0,0
Arbeitnehmerentgelte	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0
Vorleistungen	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Bruttoanlageinvestitionen	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sonstige Ausgaben 6)	0,0	-0,2	0,1	0,0	-0,1	0,2	-0,1
Nachrichtlich:							
Ausgaben für Alterssicherung 7)	0,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	0,0
Gesundheitsausgaben 8)	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,2	0,2
Arbeitsmarktausgaben 9)	0,1	0,1	-0,3	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1

* Die strukturellen Werte ergeben sich durch Abzug von konjunkturellen Einflüssen und speziellen temporären Effekten. 1 Veränderung der Relation zum nominalen BIP im Vergleich zum Vorjahr. 2 Der Begriff umfasst hier (positiv) die gesamte Aufkommenswirkung der Einkommensteuerprogression und (negativ) den Effekt der weitgehenden Preisunabhängigkeit der speziellen Verbrauchsteuern. 3 Veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Kapitalertragsteuer. 4 Sonstige empfangene laufende Transfers, Verkäufe und empfangene Vermögenstransfers. 5 Einschl. sonstiger laufender Transfers an private Haushalte. 6 Sonstige geleistete laufende Transfers an Kapitalgesellschaften und die übrige Welt, Nettozugang sonstiger nicht-finanzieller Vermögensgüter und geleistete Vermögenstransfers. 7 Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung, für Beamtenpensionen sowie Leistungen von Postpensionskasse und Bundesbahnvermögen. 8 Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung und Beihilfezahlungen für Beamte. 9 Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit (ohne Aussteuerungsbetrag (bis 2007) bzw. ohne Eingliederungsbeitrag (von 2008 bis 2013)) und des Bundes für Arbeitslosengeld II sowie für Eingliederungsmaßnahmen.

Deutsche Bundesbank

dem erst im zweiten Halbjahr in Kraft getretenen Rentenpaket führten hier zu einer starken Beschleunigung im Vergleich zu den Vorjahren. Entlastend wirkte hingegen der weitere (leichte) Rückgang bei den Arbeitsmarktausgaben.

durch günstige Entwicklungen in anderen Bereichen (wie die höhere Gewinnausschüttung der Bundesbank) kompensiert. Insgesamt verschlechterte sich der strukturelle Primärsaldo leicht.

Zusammenfassend schlossen die Staatsfinanzen sowohl in unbereinigter als auch in struktureller Betrachtung im Jahr 2014 mit einem merklichen Überschuss ab. Ausschlaggebend für die strukturelle Verbesserung im Vorjahresvergleich waren dabei die nochmals gesunkenen Zinsausgaben. Strukturelle Belastungen aus deutlich steigenden Sozialausgaben wurden zum Teil

halte könnte weiterhin mehr oder weniger neutral sein. Die Sozialausgaben dürften im laufenden Jahr erneut deutlich steigen, und in anderen Bereichen – wie Verkehrsinfrastruktur, Bildung und Forschung – ist mit spürbaren Zuwächsen zu rechnen. Insgesamt dürften die steigenden Haushaltsbelastungen die Entlastungen im Zusammenhang mit den niedrigen Zinssätzen übertreffen. Die Einnahmenquote könnte stabil bleiben. Insbesondere gleichen sich der niedrigere Rentenbeitragsatz und leicht abgesenkte Zusatzbeiträge der Krankenkassen auf der einen Seite und der höhere Pflegebeitragsatz auf der anderen Seite in der Summe weitgehend aus. Der zügige Abbau der Schuldenquote, vor allem durch den Zuwachs des BIP im Nenner und unterstützt durch den Portfolioabbau der Bad Banks, dürfte sich fortsetzen.

Neutraler Haushaltskurs in den vergangenen beiden Jahren, aber Zins-einsparungen

Mit dem Plus im letzten Jahr war der staatliche Gesamthaushalt mittlerweile das dritte Jahr in Folge mindestens ausgeglichen, und mit den aktuellen Planungen ist dies auch weiter angelegt. Strukturell verbesserte sich der Saldo seit 2012 merklich, was allerdings im Wesentlichen auf den niedrigen Zinsen und dem daraus resultierenden Rückgang der Zinsausgaben beruhte. Der Haushaltskurs blieb dabei weitgehend neutral, das heißt, die Relation des konjunkturbereinigten Primärsaldos zum BIP veränderte sich kaum.

Mindestens ausgeglichenen Staatshaushalt im Mittel über Konjunkturzyklus beibehalten

Ein im Mittel über den Konjunkturzyklus mindestens ausgeglichener Staatshaushalt ist ein wichtiger Beitrag dazu, die hohe Schuldenquote bis zum Ende dieses Jahrzehnts auf eine Größenordnung von 60% zurückzuführen. Nicht zuletzt weil sich dann die demografische Belastung wieder verstärkt, wäre auch eine Beibehaltung des moderaten strukturellen Überschusses keineswegs überambitioniert. Zur Einhaltung der nationalen Schuldenregel durch alle Bundesländer ab spätestens 2020 besteht außerdem teilweise noch Konsolidierungsbedarf. Darüber hinaus ist es empfehlenswert, zu den strikten nationalen Defizitgrenzen im Normalfall merkliche Sicherheitsabstände in Form von Überschüssen einzuplanen. Ange-

sichts des schwierigen gesamtwirtschaftlichen Umfelds auf europäischer Ebene erscheinen die bisherigen Planungen für das gesamtstaatliche Aggregat aber angemessen. Diese sehen für das laufende Jahr eine spürbare strukturelle Verschlechterung vor allem infolge der Rücklagenverringerung der Sozialversicherungen vor. Unerwartete konjunkturbedingte Haushaltsentwicklungen sollten dabei hingenommen werden, das heißt, die automatischen Stabilisatoren sollten wirken können. Insgesamt leistet die deutsche Finanzpolitik einen entscheidenden Stabilisierungsbeitrag in der EWU, auch wenn innerhalb des bisherigen Finanzrahmens konsequenter an der Stärkung des Wachstumspotenzials gearbeitet werden könnte. Mit einem schuldenfinanzierten Nachfrageimpuls in Deutschland ließe sich hingegen – angesichts einer weitgehend neutralen konjunkturellen Lage hierzulande und nur geringer Ausstrahlung auf den übrigen Euro-Raum – wenig gewinnen.

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen²⁾ wuchsen 2014 mit 4% weiter solide (siehe Schaubild und Tabelle auf den S. 68 und 69) und überstiegen damit noch etwas die November-Prognose des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“. Das Aufkommen aus den einkommensabhängigen Steuern legte mit gut 5% deutlich zu. Hintergrund ist vor allem der dynamische Anstieg des Lohnsteueraufkommens. Dieser wurde von stagnierenden Abzugsbeträgen (Kindergeld und Altersvorsorgezulage) zwar unterstützt, geht aber vor allem auf die positive Entgeltentwicklung sowie auf steigende Arbeitnehmerzahlen zurück. Auch die Steuerprogression spielte hier trotz der Anhebung des Grundfreibetrags eine Rolle. Das Auf-

2014 weiter solider Zuwachs der Steuereinnahmen

Dynamisches Wachstum der Lohnsteuer

²⁾ Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die – für das letzte Berichtsquartal noch nicht bekannten – Erträge aus den Gemeindesteuern.



kommenswachstum bei den gewinnabhängigen Steuern hat sich mit 3 ½% hingegen merklich abgeschwächt. Die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer wuchsen zwar weiter kräftig, was zum Teil auf die Entwicklung der Abzugsbeträge zurückzuführen ist (deutlich schwächer gestiegene Erstattungen an Arbeitnehmer und rückläufige Eigenheim- und Investitionszulage), aber auch ein solides Wachstum des Bruttoaufkommens reflektiert. Das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer stieg nach den starken Zuwächsen in den Vorjahren im abgelaufenen Jahr aber schwächer, und die Erträge aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (im Wesentlichen Kapitalertragsteuer auf Dividenden) nahmen nur wenig zu. Die Einnahmen aus der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge waren sogar deutlich rückläufig, nicht zuletzt angesichts des im Jahresdurchschnitt nochmals gesunkenen Zinsniveaus. Das Aufkommen aus den verbrauchsabhängigen Steuern legte insgesamt unterdurchschnittlich zu (um gut 2 ½%). Dazu hat die – wohl auch witterungsbedingte – Stagnation bei der Energie- und Stromsteuer beigetragen, während die Umsatzsteuererträge im Einklang mit den relevanten makroökonomischen Bezugsgrößen wuchsen.

Unterdurchschnittlicher Zuwachs bei verbrauchsabhängigen Steuern

Für das laufende Jahr wird gemäß der letzten offiziellen Steuerschätzung mit einem leicht ab-

geschwächten Aufkommensanstieg um 3% (inkl. Gemeindesteuern) gerechnet. Das dabei zugrunde gelegte Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Steuerbezugsgrößen entspricht grob dem des vergangenen Jahres, und Rechtsänderungen fallen kaum ins Gewicht. Allerdings werden aufgrund von bereits weiter zurückliegenden Gerichtsurteilen noch Steuerrückzahlungen erwartet.³⁾

2015 weiter solider Einnahmenanstieg erwartet

Bundeshaushalt

Im Jahr 2014 konnte der Bund seinen Haushalt erstmals seit 1969 und ein Jahr früher als geplant ohne Nettokreditaufnahme (d. h. mit einer „schwarzen Null“⁴⁾) abschließen, während 2013 noch eine Nettoneuverschuldung von 22 Mrd € zu Buche gestanden hatte. Zu der Verbesserung trugen auf der Ausgabenseite vorrangig verringerte Sonderlasten bei (entfallene Vorfinanzierung des Fluthilfefonds von 8 Mrd € und 4 ½ Mrd € niedrigere ESM-Beiträge). Hinzu kamen vor allem stark rückläufige Zinslasten (– 5 ½ Mrd €). Insgesamt sanken die Bundesausgaben um 3 ½% (12 ½ Mrd €). Auf der Einnahmenseite stand dagegen ein Zuwachs um 3% zu Buche (+ 9 ½ Mrd €). Ein deutliches Plus gab es mit 11 Mrd € beim Steueraufkommen. Auch fiel die für den Kernhaushalt bestimmte Gewinnausschüttung der Bundesbank um 2 Mrd € höher aus. Belastend wirkte dagegen der Rückgang der Erlöse aus Vermögensverwertungen um 3 Mrd €.

2014 dank entfallener Sonderlasten, steigender Steuererträge und sinkender Zinsen keine Nettokreditaufnahme

Gegenüber den Haushaltsansätzen vom Juni 2014 fiel der Saldo um insgesamt 6 ½ Mrd € günstiger aus. Die Einnahmen übertrafen das Soll um 5 ½ Mrd €. Dabei lagen die Steuererträge um 2 ½ Mrd € über den Planungen. Die nichtsteuerlichen Einnahmen übertrafen ihre Ansätze um 3 Mrd €. Hierzu trug nicht zuletzt

Ergebnis deutlich günstiger als geplant

³ Vor allem EuGH-Urteil vom 20. Oktober 2011 zur Besteuerung von Streubesitzdividenden mit Ausfällen von insgesamt 2 ½ Mrd € verteilt auf die Jahre 2015 und 2016 (Rechtssache C-284/09).

⁴ Der Finanzierungssaldo, bei dem die Münzeinnahmen ausgeklammert sind, war hingegen leicht negativ.

Steueraufkommen									
Steuerart	Gesamtjahr				Schätzung für 2014 insgesamt 1) 2) 3)	4. 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)	570,2	593,0	+ 22,8	+ 4,0	+ 3,5	153,8	164,1	+ 10,3	+ 6,7
darunter:									
Lohnsteuer	158,2	168,0	+ 9,8	+ 6,2	+ 6,1	44,9	47,6	+ 2,7	+ 6,1
Gewinnabhängige Steuern 4)	87,7	90,9	+ 3,2	+ 3,6	+ 1,0	19,9	22,2	+ 2,3	+ 11,4
davon:									
Veranlagte Einkommensteuer	42,3	45,6	+ 3,3	+ 7,9	+ 5,8	10,6	11,8	+ 1,2	+ 11,2
Körperschaftsteuer	19,5	20,0	+ 0,5	+ 2,7	- 1,2	4,8	5,1	+ 0,3	+ 6,2
Kapitalertragsteuer 5)	25,9	25,2	- 0,7	- 2,7	- 5,3	4,6	5,3	+ 0,8	+ 17,5
Steuern vom Umsatz 6)	196,8	203,1	+ 6,3	+ 3,2	+ 3,1	50,5	52,3	+ 1,8	+ 3,5
Energiesteuer	39,4	39,8	+ 0,4	+ 1,0	+ 1,4	15,1	15,2	+ 0,1	+ 0,4
Tabaksteuer	13,8	14,6	+ 0,8	+ 5,7	+ 4,7	4,3	4,7	+ 0,4	+ 8,7

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 Für die Steuereinnahmen inklusive (noch geschätzter) Gemeindesteuern lag das Ergebnis 3,7 Mrd € über der Schätzung vom Mai 2014, die Basis für den Bundeshaushaltsplan 2014 vom Sommer 2014 war. Gemäß Regierungsansätzen hätte die Revision ohne zwischenzeitliche Rechtsänderungen bei + 3,6 Mrd € gelegen. 4 Arbeitnehmererstattungen, Eigenheim- und Investitionszulage vom Aufkommen abgesetzt. 5 Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. 6 Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer.

Deutsche Bundesbank

bei, dass die hier veranschlagte Vorsorge von 1½ Mrd € für Ausfälle bei der verfassungsrechtlich umstrittenen Kernbrennstoffsteuer nicht in Anspruch genommen werden musste. Auf der Ausgabenseite wurden die sachlich spezifizierten Ansätze um insgesamt 3 Mrd € unterschritten, womit die im Haushaltsplan vorgesehene globale Minderausgabe noch übertroffen wurde. Die wichtigste Entlastung gab es mit 1½ Mrd € bei den Zinsen. Die investiven Mittelabflüsse blieben um ½ Mrd € unter ihren Ansätzen, wozu neben niedrigeren Zahlungen an die Bahn auch die geringere Vergabe von Entwicklungshilfedarlehen einen Beitrag geleistet hat.

um 0,2 Prozentpunkte.⁶⁾ Bei Verwendung des Bundesbankverfahrens zur Konjunkturbereinigung fallen die herauszurechnenden zyklischen Belastungen für 2014 zwar deutlich geringer aus. Aber auch auf dieser Grundlage steht ein struktureller Überschuss von 0,1% des BIP zu Buche. Insgesamt ist zu begrüßen, dass ein Sicherheitsabstand zur ab 2016 dauerhaft geltenden Obergrenze für die strukturelle Nettokreditaufnahme von 0,35% des BIP erreicht wurde.

Auch struktureller Saldo 2014 deutlich günstiger als veranschlagt

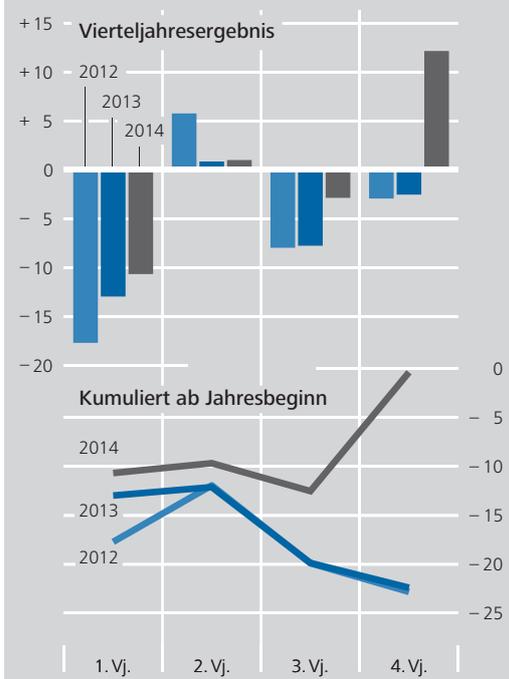
Das Finanzministerium wies in seinem Monatsbericht vom Januar 2015 auf Basis der ersten VGR-Zahlen des Statistischen Bundesamtes nach den Vorschriften der Schuldenbremse für den Bund einen strukturellen Überschuss von 0,3% des BIP aus.⁵⁾ Gegenüber dem Haushaltsansatz bedeutet das Ergebnis eine Verbesserung

5 Hierbei wurden die Extrahaushalte Fluthilfefonds sowie Energie- und Klimafonds (mit einem Defizit von zusammen 1 Mrd €) einbezogen und konjunkturelle Lasten von 6 Mrd € sowie ein Ausgabenüberhang von 2½ Mrd € bei den finanziellen Transaktionen abgesetzt.

6 Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Fluthilfefonds im Haushaltsplan mit einem Nulldefizit einbezogen war, während eine Entlastungswirkung aus der geplanten (dann aber doch nicht vollzogenen) Rückübertragung von 1 Mrd € aus dem Fluthilfefonds in den Bundeshaushalt eingerechnet worden war. Der dort ausgewiesene strukturelle Überschuss war insoweit zu günstig.

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

Haushalt 2015 mit verbesserten Ausgangsbedingungen, aber auch Risiken

Der Ende November ohne neue Nettokreditaufnahme verabschiedete Haushalt 2015 sieht für den Bund gegenüber dem Ist 2014 keine weitere Saldenverbesserung mehr vor. Allerdings ist zu erwarten, dass einige der im letzten Jahr überplanmäßig eingetretenen Haushaltsentlastungen in das laufende Jahr fortgeschrieben werden können. So dürfte bei den Steuereinnahmen das günstigere Ergebnis 2014 zum guten Teil als Basiseffekt fortwirken. Außerdem könnten die nunmehr etwas günstiger eingestuften Wachstumsperspektiven der deutschen Wirtschaft das Steueraufkommen zusätzlich fördern. Aber auch das anhaltend niedrige Zinsniveau könnte zu weiteren Entlastungen gegenüber den Haushaltsansätzen führen. Darüber hinaus sind hinsichtlich der im laufenden Jahr geplanten Versteigerung von Funkfrequenzlizenzen offenbar keine Einnahmen veranschlagt.⁷⁾ Die günstigeren Perspektiven für den Haushalt sollten jedoch nicht einfach als Gestaltungsspielräume interpretiert werden. So sind für den Bundeshaushalt auf längere Sicht

umfangreiche demografisch bedingte Belastungen sowie ein wieder ansteigendes Zinsniveau in Rechnung zu stellen. Außerdem bestehen mit den Bürgschaften für Hilfskredite an EUWU-Länder und mit anstehenden höchstrichterlichen Entscheidungen zur Kernbrennstoffsteuer wie auch zum Atomausstieg bereits relativ kurzfristig beträchtliche Risiken.

Diese Gesichtspunkte sollten auch im Rahmen des Mitte März anstehenden Eckwertebeschlusses der Bundesregierung zum Haushalt 2016 und zum mittelfristigen Finanzplan bis 2019 berücksichtigt werden. Die schon im November 2014 ohne neue Nettokreditaufnahme angekündigte Aufstockung der Bundesinvestitionen im Zeitraum von 2016 bis 2018 im Volumen von kumuliert 10 Mrd € sollte offenbar vorrangig durch zusätzliche Ersparnisse bei den Zinsausgaben kompensiert werden. Zur Erhöhung der Investitionen wurde Deutschland unter anderem durch die Europäische Kommission sowie internationale Organisationen aufgefordert. Aus vielfach im Blickpunkt stehenden Ausgabenvergleichen mit anderen Ländern lässt sich indes nicht unmittelbar ein Handlungsbedarf zur Ausweitung der staatlichen Investitionen in Deutschland ableiten. So können Ausgabenvergleiche durch die unterschiedliche Aufgabenverteilung zwischen Staats- und Privatsektor sowie unwirtschaftlichen Mitteleinsatz verzerrt sein. Beim Vergleich über die Zeit ist beispielsweise der Investitionsschub im Nachgang der deutschen Wiedervereinigung in Rechnung zu stellen, dem eine Normalisierung folgen musste. Auf jeden Fall ist es wichtig, für alle Vorhaben den Bedarf zunächst kritisch zu prüfen. Auch sollte darauf geachtet werden, dass die Investitionsausgaben einschließlich ihrer Folgekosten bereits bei den Wirtschaftlichkeitsanalysen realistisch veranschlagt und Kostensenkungsmöglichkeiten in der Planungs-, Bau- und Be-

In Eckwerten für nächste Jahre Risiken berücksichtigen und bei Investitionen auf Wirtschaftlichkeit achten

⁷⁾ Die Summe der Mindestgebote wurde auf 1 ½ Mrd € beziffert. Allerdings wurde wohl bereits vereinbart, bisherigen Nutzern der Frequenzen Entschädigungszahlungen zu leisten und darüber hinaus die Länder an den Erträgen zu beteiligen sowie Mittel für den Netzausbau zur Verfügung zu stellen, sodass die Nettoentlastung für den Bundeshaushalt im Jahr 2015 moderat ausfallen könnte.

triebsphase konsequent genutzt werden. Bei einer stärkeren Einbeziehung privater Investoren dürften sich kaum Vorteile bei den Finanzierungskosten ergeben. Würde die Finanzierung außerhalb des Bundeshaushalts erfolgen, bestünde zudem die Gefahr einer Umgehung der Schuldenbremse. Ohnehin erscheint eine zusätzliche Verschuldung des Bundes zur Aufrechterhaltung einer guten Infrastruktur nicht erforderlich.

2014 abgeschwächer, aber dank Bundesbankgewinn noch merklicher Überschuss der Extrahaushalte

Die Extrahaushalte des Bundes (ohne Bad Banks und Verlustausgleichszuweisungen an diese) verzeichneten im Jahr 2014 einen Überschuss von etwa 4 Mrd €, nach 11 Mrd € im Jahr 2013. Der Rückgang spiegelt vor allem das Entfallen der Bundeszuführungen von 8 Mrd € an den Fluthilfefonds (bei dort nur wenig gestiegenen Auszahlungen) wider. Aber auch beim SoFFin ergab sich eine Verschlechterung, nachdem 2013 noch 1½ Mrd € aus der Rückzahlung der letzten Tranche der stillen Einlage bei der Commerzbank vereinnahmt worden waren. Um 2 Mrd € günstiger war dagegen der Abschluss beim Investitions- und Tilgungsfonds, der in dieser Höhe Mittel aus der Bundesbank-Gewinnausschüttung erhalten hatte. Für das laufende Jahr könnten sich im Vorjahresvergleich Belastungen im Falle einer geringeren Gewinnausschüttung der Bundesbank sowie stärkere Abflüsse aus dem Fluthilfefonds ergeben. Insgesamt könnten aber noch anhaltende Überschüsse vor allem aus den Vorsorge-Sondervermögen für Beamtenpensionen insbesondere beim Fluthilfefonds zu erwartende Defizite zumindest ausgleichen.

Länderhaushalte⁸⁾

2014 Überschuss vor allem dank Plus beim Steueraufkommen

Die Kernhaushalte der Länder verzeichneten 2014 nach der monatlichen Kassenstatistik erstmals seit 2008 wieder einen Überschuss (von gut ½ Mrd €) – nach einem Defizit von ½ Mrd € im Jahr davor. Der Zuwachs der Einnahmen betrug 4% (12½ Mrd €). Ausschlaggebend war letztlich die Entwicklung der Steuereinnahmen (+ 4½% bzw. 10 Mrd €),

wobei bei den Gemeinschaftsteuern sowie insbesondere bei der Erbschaft- und der Grunderwerbsteuer (bei Letzterer auch im Umfeld von Steuersatzerhöhungen) deutliche Anstiege zu Buche standen. Hinzu kam im letzten Quartal eine größere Zahlung der BayernLB im Zusammenhang mit Unterstützungsmaßnahmen des Landes.⁹⁾ Demgegenüber entwickelten sich die empfangenen Zuweisungen von Verwaltungen verhaltener (+ 2½% bzw. 1½ Mrd €). Auf der Ausgabenseite wurde mit + 3½% (11½ Mrd €) ein etwas schwächerer Anstieg als bei den Einnahmen verzeichnet. Besonders gewichtig waren erneut deutlich höhere laufende Zuweisungen an die Gemeinden (+ 6½% bzw. 4½ Mrd €). Zudem nahmen die Personalausgaben angesichts von Entgeltanpassungen auch für die Beamten und Versorgungsempfänger¹⁰⁾ deutlich zu (+ 3½% bzw. 4 Mrd €). Die Investitionsausgaben legten ebenfalls merklich zu (+ 3% bzw. 1 Mrd €), während der laufende Sachaufwand stagnierte und die Zinsausgaben deutlich (– 8% bzw. 1½ Mrd €) rückläufig waren.

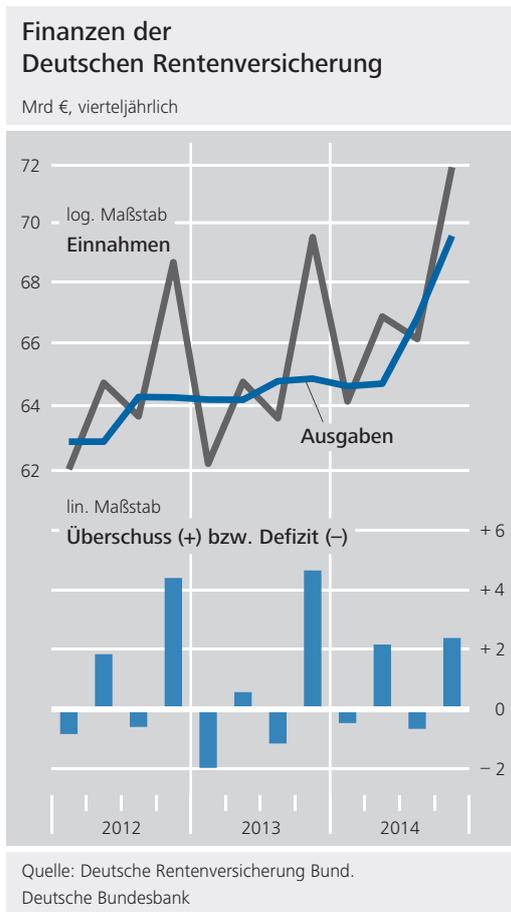
Im vergangenen Jahr erwirtschaftete die Mehrzahl der Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg sowie die neuen Länder) Überschüsse in den Kernhaushalten. Allerdings verzeichneten Bremen und das Saarland trotz gewisser Verbesserungen weiter sehr hohe Defizite je Einwohner, und auch in Rheinland-Pfalz, Hessen, Nordrhein-Westfalen sowie Schleswig-Holstein standen merkliche Fehlbeträge zu Buche. Der Stabilitätsrat prognostizierte im Dezember 2014 für die Folgejahre bei weiter

Stabilitätsrat ermahnt insbesondere Bremen, aber auch das Saarland zu weiterer Konsolidierung

⁸⁾ Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im dritten Quartal 2014 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Januar 2015 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

⁹⁾ Die BayernLB leistete im Zusammenhang mit der Veräußerung eines ABS-Portfolios und der Rückzahlung eines weiteren Teils der stillen Einlage eine Zahlung von fast 2 Mrd € an den bayerischen Landeshaushalt. Im Gegenzug floss 1 Mrd € aus dem Haushalt wegen einer Verlustausgleichsgarantie zurück.

¹⁰⁾ Hierfür spielte auch eine Rolle, dass im Schlussquartal in Nordrhein-Westfalen die nachträglich (infolge eines Urteils des Verfassungsgerichtshofes) beschlossenen Anhebungen der Dienst- und Versorgungsbezüge für höhere Besoldungsgruppen ausgezahlt wurden. Eine ähnliche Anpassung fand in Bremen statt.



unterstellten günstigen Rahmenbedingungen und zunehmenden Entlastungen durch den Bund stetige, angesichts der in der Summe günstigen Haushaltslage aber nur noch kleinere Saldenverbesserungen für die Ländergesamtheit. Positiv fiel das Urteil über die Entwicklung der im Sanierungsverfahren befindlichen Länder Berlin und Schleswig-Holstein aus. Dagegen wurden die angekündigten Maßnahmen Bremens als nicht ausreichend kritisiert und das Land erneut zu einer verstärkten Konsolidierung aufgefordert. Auch das Saarland wurde angesichts eines sinkenden und vergleichsweise niedrigen Sicherheitsabstandes zur Obergrenze im Rahmen des vereinbarten Defizitabbauaufpfades aufgefordert, die Bemühungen zur Haushaltssanierung unvermindert fortzuführen. In diesen beiden Ländern sind weiterhin spürbare Defizite geplant, was auch damit zusammenhängt, dass die sehr günstigen Rahmenbedingungen nicht konsequent zur zügigeren Konsolidierung genutzt wurden. Der Konsolidierungsbedarf bleibt damit erheblich.

Eine mit der Stellungnahme des Beirats des Stabilitätsrates veröffentlichte Studie¹¹⁾ weist erhebliche Unterschiede im Ausgabenspielraum der einzelnen Länder (einschl. Gemeinden und Extrahaushalte) aus, um im Jahr 2020 bei vollständigem Inkrafttreten der Schuldenbremse einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Zahlreiche Länder können demnach – bei der derzeit erwarteten Steuereinnahmentwicklung und nach Abzug der mit einheitlichen Annahmen hochgerechneten Zins- und Versorgungsausgaben¹²⁾ – noch spürbare Ausgabenzuwächse verkraften. Das sehr hoch verschuldete Bremen kann ebenfalls noch in begrenztem Umfang Ausgaben erhöhen, während das Saarland selbst unter günstigen Zinsbedingungen und bei einer gedämpfteren Entwicklung der Versorgungsausgaben (im Vergleich zum Basis-szenario) seine Ausgaben jährlich reduzieren müsste. Auch einige neue Länder stehen trotz aktueller Haushaltsüberschüsse vor größeren Herausforderungen, da die Aufbau-Ost-Hilfen bis 2020 auslaufen und ein weiterer spürbarer Rückgang der Bevölkerungszahlen unterstellt ist. Mit Blick auf die realen (das heißt um Preisveränderungen bereinigten) Ausgabenspielräume ergeben die Hochrechnungen neben dem Saarland und Bremen auch für Sachsen-Anhalt und Thüringen einen merklichen Kürzungsbedarf.

Sachsen-Anhalt und Thüringen ebenfalls noch mit merklichem Anpassungsbedarf zur Einhaltung der Schuldenbremse

¹¹ Vgl.: I. Deubel, J. Hamker, D. Rumpf und D. Stegarescu (2014), Zum Ausgabenspielraum der einzelnen Bundesländer im Rahmen der Schuldenbremse bis zum Jahr 2020, Mimeo, www.stabilitaetsrat.de. Der Beirat des Stabilitätsrates nimmt im Rahmen seiner Stellungnahme zur Einhaltung der gesamtstaatlichen Defizitobergrenze vom 8. Dezember 2014 ausführlich Bezug darauf (S. 17–24).

¹² Zur Ermittlung der tatsächlich vorhandenen Ausgabenspielräume werden die Zins- und Versorgungsausgaben als nicht oder weniger disponible Vorbelastungen von der zur Verfügung stehenden Finanzmasse (Steuereinnahmen nach Finanzausgleich zzgl. Zuweisungen von Bund und EU) abgezogen.

■ Sozialversicherungen¹³⁾

Rentenversicherung

Unerwartet hoher Überschuss 2014

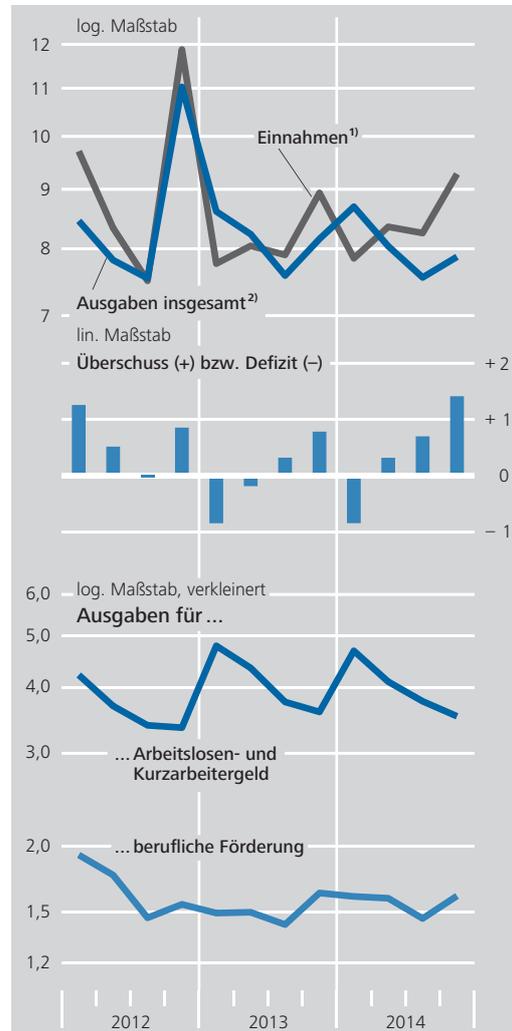
Die gesetzliche Rentenversicherung verzeichnete im Jahr 2014 vorläufigen Ergebnissen zufolge einen deutlichen Überschuss von gut 3 Mrd €. Die Mehreinnahmen aus dem Verzicht auf die gesetzlich eigentlich vorgeschriebene Beitragssatzsenkung Anfang 2014 haben im Ergebnis die ab der Jahresmitte anfallenden Mehrausgaben infolge des Rentenpakets (insb. Mütterrente und abschlagsfreie Rente ab 63 Jahren) überwogen. Gegenüber dem Vorjahr fiel der Überschuss um 1 Mrd € höher aus. Insgesamt wuchsen die Einnahmen um 3½%, während die Ausgaben um 3% zulegten. Die Beitragseinnahmen profitierten von der anhaltend günstigen Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung. Ihr Anstieg ging mit fast 4% noch über den der Gesamteinnahmen hinaus, weil andere Komponenten wie insbesondere die Bundeszuschüsse schwächer wuchsen. Neben den generellen Anpassungsvorschriften wirkte sich hier eine nochmalige diskretionäre Kürzung des allgemeinen Bundeszuschusses um ¼ Mrd € aus.

Ausgabenanstieg blieb bisher hinter Ansätzen für das Rentenpaket zurück

Die Rentenausgaben entwickelten sich in den beiden Halbjahren sehr unterschiedlich. In den ersten sechs Monaten war im Vorjahresvergleich noch ein sehr verhaltener Anstieg von gut ½% zu verzeichnen, der auf die niedrige Rentenanpassung Mitte 2013, die planmäßige Anhebung der Regelaltersgrenzen und die gegenwärtig noch relativ schwache Besetzung der Rentenzugangsjahrgänge zurückzuführen war. Mitte 2014 fiel die Rentenerhöhung mit 1,67% in West- und 2,53% in Ostdeutschland stärker aus. Bedeutender für die Ausgabenbeschleunigung waren aber die Leistungsausweitungen bei den Erziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder sowie die abschlagsfreie Rente ab 63 Jahren für besonders langjährig Versicherte. Im zweiten Halbjahr wuchsen die Ausgaben daher mit gut 5% deutlich schneller. Allerdings blieben die Mehraufwendungen hinter den Ansätzen im Entwurf zum Rentenversicherungs-Leistungsverbesserungsgesetz zurück. Unklar ist

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

bislang, inwieweit dies darauf zurückzuführen ist, dass etwa die abschlagsfreie Rente ab 63 Jahren in geringerem Maße als erwartet in Anspruch genommen worden ist oder die Rentenversicherungsträger noch Anträge bearbeiten, die erst im laufenden Jahr erledigt werden, im endgültigen Rechnungsergebnis aber dem Jahr 2014 zuzurechnen sein werden.

¹³ Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung im dritten Quartal 2014 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Dezember 2014 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

Bei anhaltend günstiger Entwicklung nochmalige Beitragssatzsenkung 2016 möglich

Die tatsächlichen finanziellen Effekte des Rentenpakets haben auch Einfluss auf die Einschätzung der Entwicklung im laufenden Jahr. Sollte die Ausgabedynamik sich tatsächlich schwächer darstellen als vom Gesetzgeber erwartet, könnten die Rücklagen, die bis Ende 2014 auf 1,9 Monatsausgaben angewachsen sind, im Jahr 2015 weniger stark zurückgehen als etwa im letzten Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung unterstellt. Dann müsste der Beitragssatz für das kommende Jahr so weit gesenkt werden, dass Ende 2016 die Obergrenze von 1,5 Monatsausgaben nicht mehr überschritten wird.

Bundesagentur für Arbeit

Deutlicher Überschuss im Jahr 2014 ...

Die Bundesagentur für Arbeit (BA, einschl. Versorgungsfonds) schloss mit einem Überschuss von 2 Mrd € ebenfalls günstiger ab als erwartet. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies eine Verbesserung um 1½ Mrd €. Zwar war ein höherer Überschuss als die im Haushaltsplan veranschlagten ¼ Mrd € seit längerem absehbar. Doch fielen die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik sowie für das Kurzarbeiter- und das Insolvenzgeld noch niedriger aus als erwartet. Die Beiträge verzeichneten aufgrund

der günstigen Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung ein kräftiges Plus von 4% gegenüber dem Vorjahr. Insgesamt wuchsen die Einnahmen um knapp 3½% etwas schwächer, weil die im Jahr 2013 letztmals geleisteten Erstattungen des Bundes für überhöhte Eingliederungsbeiträge entfielen. Auf der Ausgabenseite verharrten die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld I praktisch auf ihrem Vorjahresniveau. Während die Zahl der Leistungsempfänger um etwa 2½% zurückging, stiegen die Pro-Kopf-Auszahlungen etwa ebenso stark an. Deutliche Rückgänge waren beim Kurzarbeiter- und beim Insolvenzgeld zu beobachten, während die Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erstmals seit dem Krisenjahr 2009 wieder leicht zulegten. Insgesamt gingen die Ausgaben um knapp 1½% zurück.

Für das laufende Jahr sieht der Haushaltsplan der BA einen Rückgang des Überschusses auf knapp ½ Mrd € vor. Allerdings erscheinen die Ansätze bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie beim Kurzarbeiter- und beim Insolvenzgeld vor dem Hintergrund der nun vorliegenden Ergebnisse für 2014 sowie der aktuellen konjunkturellen Einschätzungen deutlich überhöht. Insgesamt ist aus heutiger Sicht im laufenden Jahr ein höherer Überschuss wahrscheinlich.

... und wohl auch im Jahr 2015