

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

### ■ Staatlicher Gesamthaushalt

*Wenig  
geänderter  
Überschuss im  
laufenden und  
kommenden  
Jahr trotz  
Kurslockerung*

Die günstige Entwicklung der deutschen Staatsfinanzen hat sich im bisherigen Jahresverlauf fortgesetzt, es bestehen aber weiterhin Risiken vor allem aus dem internationalen Umfeld. Ohne größere Störungen ist für das laufende und das kommende Jahr mit einem relativ stabilen gesamtstaatlichen Überschuss in einer Größenordnung von ½% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und einem weiteren Rückgang der Schuldenquote zu rechnen. Die Staatsfinanzen profitieren von der konjunkturellen Aufwärtsbewegung.<sup>1)</sup> Darüber hinaus entlasten die Einmal Erlöse aus der jüngsten Frequenzauktion und sinkende Zinsausgaben. Dadurch wird die expansive finanzpolitische Grundausrichtung verdeckt, die den Saldo für sich genommen verschlechtert. Dahinter stehen das Mitte 2014 in Kraft getretene Rentenpaket, aber auch Mehrausgaben etwa für Infrastruktur, Bildung und Forschung oder bei den Sozialleistungen der Gebietskörperschaften sowie leichte Einkommensteuersenkungen. Bei den Sozialversicherungen dürften darüber hinaus deutliche Ausgabenzuwächse vor allem aufgrund höherer allgemeiner Rentenanpassungen und des Kostendrucks im Gesundheitssystem zu Buche schlagen.

*Schuldenquote  
rückläufig*

Die Schuldenquote lag Ende vergangenen Jahres bei 74,9%<sup>2)</sup> und sank zum Ende des ersten Quartals 2015 auf 74,4%. Ausschlaggebend war das nominale BIP-Wachstum im Nenner der Quote. Die günstigen Erwartungen für den Finanzierungssaldo und das nominale BIP-Wachstum sprechen für einen fortgesetzten Rückgang, und der für die staatlichen Bad Banks angelegte Portfolioabbau verstärkt grundsätzlich diese Entwicklungstendenz. Mit Blick auf das derzeit verhandelte Hilfsprogramm des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) für Griechenland (vgl. auch die Erläuterungen auf S. 65 ff.) ist zu beachten, dass der ESM statistisch als eigenständige internationale

Institution gewertet wird. Daher wird zwar die in den Vorjahren geleistete Kapitaleinlage, nicht aber seine Verschuldung den dahinterstehenden Trägerstaaten, die letztlich über die Kreditvergabe entscheiden und dafür haften, zugerechnet. Dagegen werden die mit den bisherigen bilateralen und Krediten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) verbundenen Forderungen und Schulden unmittelbar bei den Geberländern ausgewiesen. Die mit ESM-Krediten verbundenen Risiken für die einzelnen Staaten werden durch die statistische Verlagerung allerdings nicht grundlegend gemindert.<sup>3)</sup>

Die Projektionen der Bundesregierung sehen vor, für den Gesamtstaat auch mittelfristig einen mindestens ausgeglichenen Haushalt zu erreichen und die Schuldenquote bis Ende 2019 auf 61 ½% zurückzuführen. Dabei sollen die gesamtstaatliche Defizitobergrenze gemäß dem europäischen Fiskalvertrag und die Schuldenbremse des Bundes mit merklichen Sicherheits-

*Bundesregierung  
strebt mittel-  
fristig zumindest  
ausgeglichene  
Haushalte und  
Sicherheits-  
abstände an*

\* 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 Gemäß Konjunkturbereinigungsansatz des EZB war der konjunkturelle Einfluss auf den Finanzierungssaldo im letzten Jahr annähernd neutral, während das Bereinigungsverfahren, das für die EU-Haushaltsüberwachung und bei der Haushaltsaufstellung für die Schuldenbremse des Bundes verwendet wird, eine deutlich ungünstigere Konjunkturlage ausweist. Mit beiden Ansätzen wird der Konjunktüreinfluss in der Folgezeit zunehmend günstiger.

2 Im Rahmen der Quartalsberechnungen wurde die Schuldenquote gegenüber der Maastricht-Notifikation vom April dieses Jahres um 0,2 Prozentpunkte nach oben revidiert, da BAföG-Darlehen an Studierende sowie deren Finanzierung nunmehr vollständig im Staatssektor erfasst werden.

3 Auf dem Euro-Gipfel Mitte Juli wurde in Aussicht gestellt, im Falle eines ESM-Programms für Griechenland die Verlängerung der Zahlungsfristen für Zins und Tilgung der bisherigen bilateralen und EFSF-Kredite zu prüfen. Reine Fristenänderungen würden für sich genommen die Effekte auf die Maastricht-Kennzahlen im Vergleich zur bisherigen Erfassung kaum ändern. Beim ESM würden weitere Kapitaleinlagen den Schuldenstand der Trägerstaaten aufgrund ihres entsprechenden Finanzierungsbedarfs steigen lassen. Ein Defiziteffekt dürfte im Fall von expliziten Schuldenerlassen oder Kapitalabrufen des ESM zur Abdeckung von Kreditausfällen entstehen.

## Zu einem dritten Hilfsprogramm für Griechenland

### Der Weg zu einem dritten Hilfsprogramm

Griechenland hatte sich nach der Euro-Einführung gesamtwirtschaftlich und fiskalisch stark ungleichgewichtig entwickelt, was teilweise durch unzureichende Statistiken verdeckt worden war. Nach Ausbruch der Finanzkrise ging im Jahr 2010 der Kapitalmarktzugang weitestgehend verloren. Seitdem wurden umfangreiche fiskalische Finanzhilfen von über 200 Mrd € beziehungsweise rund 115% des griechischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) sowohl über bilaterale Kredite anderer EWU-Mitgliedstaaten (53 Mrd €) als auch über Kredite der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und des Internationalen Währungsfonds (IWF) (131 Mrd € bzw. 20 Mrd €) gewährt. Ziel der Hilfsleistungen war es, sowohl einen möglichst geordneten wirtschaftlichen Anpassungsprozess zu ermöglichen als auch Gefahren für die Finanzstabilität im Euro-Raum insgesamt zu vermeiden. Die Solidarität war vertraglich an die Einhaltung der in den Hilfsprogrammen vereinbarten Konditionalitäten gebunden. Dadurch sollte die Grundlage für nachhaltige gesamtwirtschaftliche und fiskalische Entwicklungen geschaffen werden. Darüber hinaus wurden über das Eurosystem Liquiditätshilfen an das griechische Bankensystem geleistet (siehe Erläuterungen auf S. 24 f.).

Die griechische Schuldenlast wurde in den vergangenen Jahren sowohl durch eine Restrukturierung gegenüber privaten Gläubigern als auch gegenüber den anderen Mitgliedstaaten der Währungsunion spürbar gesenkt. So wurden bei privaten Kapitalmarktschulden Griechenlands die Laufzeiten verlängert, der Nennwert herabgesetzt und die Zinsen gesenkt. Auch bei den bilateralen und den EFSF-Krediten kam es zu spürbaren Schuldenerleichterungen (während die IWF-Konditionen unverändert blieben). So wurden die von Griechenland im Rahmen der Hilfsprogramme zu zahlenden Zinsen mehrfach gesenkt und teilweise gestundet, und

die Kreditlaufzeiten wurden erheblich verlängert. Inzwischen werden die Kredite mehr oder weniger zu den sehr günstigen Konditionen eines Landes mit guter Bonität verzinst. Aufgrund der umfangreichen Zinssubventionen lagen die staatlichen Zinsausgaben Griechenlands im vergangenen Jahr mit 3,9% des BIP<sup>1)</sup> trotz der deutlich höheren Schuldenquote unter den entsprechenden Werten in Irland, Italien und Portugal.

Das zweite Hilfsprogramm der Euro-Länder sollte ursprünglich bis Ende 2014 und das IWF-Programm planmäßig bis März 2016 laufen. Es kam aber – wie bereits im ersten Programm – wiederholt zu Verzögerungen und Zielverfehlungen. Die für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung besonders elementaren Strukturreformen wurden in Umfang und Zeitrahmen nicht wie vereinbart durchgeführt. Gleichwohl gab es spürbare Fortschritte. Das Staatsdefizit wurde deutlich reduziert und die Vorgabe für den Primärsaldo (Finanzierungssaldo ohne Zinsausgaben) im Jahr 2013 mehr als erfüllt. Es wurde allgemein erwartet, dass auch die Ziele für die kommenden Jahre erreicht werden können. Zudem konnte Griechenland allmählich Vertrauen an den Kapitalmärkten zurückgewinnen.

Bereits unter der vorherigen Regierung ließ aber ab Mitte 2014 die Bereitschaft zur Programmumsetzung deutlich nach, und die daran gebundene Auszahlung weiterer Finanzhilfen wurde mehrfach verschoben. Mit den Neuwahlen im Januar 2015 und der neuen Regierung erfolgte schließlich eine grundlegende Abkehr von den Programmvereinbarungen. Teilweise wurden zuvor ergriffene Reformmaßnahmen wieder zurückgenommen und Überprüfungen der Programmumsetzung vor Ort verhindert. Bei einem von der griechischen Regierung veranlassten Referendum wurde ein Zwischen-

---

<sup>1)</sup> In Abgrenzung der VGR. Hier verringert eine Stundung die Zinsaufwendungen nicht.

stand der Verhandlungen zur Verlängerung des zweiten Hilfsprogramms abgelehnt.

In der ersten Jahreshälfte 2015 wurde die Funktionsfähigkeit des griechischen Bankensystems noch durch zunehmende Notfallkredite des Eurosystems (Emergency Liquidity Assistance) aufrechterhalten und starke Kapitalabflüsse damit finanziert. Nachdem das zweite Programm Ende Juni endgültig nicht ordnungsgemäß abgeschlossen werden konnte, wurde eine weitere Ausweitung der Notfallliquidität schließlich nicht mehr gewährt, und Kapitalverkehrskontrollen wurden unvermeidlich. Ohne Programm und ohne Kapitalmarktzugang geriet Griechenland unter anderem auch mit Zahlungen gegenüber dem IWF in Verzug. Wohl insbesondere angesichts eines extrem gefährdeten Bankensystems und der sich daraus entwickelnden Diskussion über einen etwaigen Austritt Griechenlands aus der Währungsunion wurde schließlich am 12. Juli 2015 zwischen Griechenland und den übrigen EWU-Mitgliedstaaten eine gemeinsame Basis für Verhandlungen über ein drittes Hilfsprogramm gefunden.

Für den Zeitraum der Programmverhandlung erhält Griechenland eine Brückenfinanzierung über kurzfristige Kredite des EFSM (Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus) in Höhe von zunächst 7 Mrd €, in erster Linie um den Zahlungsverzug gegenüber dem IWF und fällig gewordenen und werdenden Kreditforderungen des Eurosystems zu begleichen. Die EFSM-Kredite werden über den EU-Haushalt gewährt. Dabei haben die EWU-Mitgliedstaaten den übrigen EU-Ländern Zusagen über eine Risikoabschirmung gegeben. Voraussetzung für die Brückenfinanzierung und das Mandat an den ESM, ein Programm zu verhandeln, war die Verabschiedung einiger konkreter Reformmaßnahmen durch das griechische Parlament und seine generelle Zustimmung, weitere Maßnahmen zu ergreifen.

Mit Begleichung der Zahlungsrückstände gegenüber dem IWF wurde eines der Hindernisse für dessen Beteiligung an einem dritten Hilfsprogramm ausgeräumt. Daher

könnte unter Umständen im weiteren Verlauf das noch laufende durch ein neues IWF-Programm ersetzt werden. Bedingung dafür sind aber neben der Begleichung von Ausständen die gesicherte Finanzierung für die ersten 12 Monate der Programmlaufzeit und eine vom IWF attestierte Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen des Empfängerlandes.

### **Die diskutierten Ausgestaltungsmerkmale des dritten Hilfsprogramms**

Am 11. August 2015 wurde eine grundsätzliche Einigung auf technischer Ebene verkündet. Die für eine Gewährung von Finanzhilfen durch den ESM erforderlichen Bestätigungen durch die Mitgliedstaaten, gegebenenfalls über eine Beteiligung der nationalen Parlamente, sind bei Abschluss dieses Berichts noch nicht erfolgt. Der zu deckende Finanzierungsbedarf beträgt laut Antragsprüfung zwischen 82 Mrd € und 86 Mrd €. Dieser resultiert vor allem aus der Bedienung ausstehender Forderungen aus Hilfskrediten und Zahlungsrückständen gegenüber Privaten, dem Aufbau von Liquiditätspuffern und Aufwendungen zur Bankenrekapitalisierung. Letztere werden mit bis zu 25 Mrd € veranschlagt. Im Rahmen des Programms sind unter anderem auch umfangreiche Privatisierungserlöse vorgesehen, die über die Laufzeit der Hilfskredite eine Größenordnung von 50 Mrd € erreichen sollen.

Im Hinblick auf strukturelle Maßnahmen wird auf eine Reform des Steuer- und Sozialsystems, ehrgeizige Produktmarkt- und Arbeitsmarktreformen, Veränderungen im Bereich der Netzwerkindustrien sowie eine deutliche Stärkung der öffentlichen Verwaltung abgestellt. Darüber hinaus sollen die Banken saniert und insbesondere der Umgang mit notleidenden Krediten geklärt werden. Die Ziele für den Primärsaldo wurden im Vergleich zur gemeinsamen Basis für die Aufnahme von Verhandlungen nochmals abgesenkt und dürften nun wohl ein Defizit von bis zu ¼% des BIP im laufenden Jahr betragen, gefolgt von einem Überschuss von mindestens ½% im nächsten und rund 1¾% im Jahr 2017. Der dauerhaft ab 2018 zu erreichende Primärüberschuss

von 3½% des BIP wurde beibehalten. Die erste Tranche eines neuen Programms soll bereits mit dessen endgültiger Verabschiedung ausbezahlt werden.

Die Europäische Kommission hatte zum Zeitpunkt des Programmantrags eine Vorausberechnung vorgenommen, die neben den ursprünglich ambitionierteren Zielen für den Primärsaldo unter anderem langfristig ein reales Wirtschaftswachstum von nahe 2% enthielt.<sup>2)</sup> Bei einer solchen Entwicklung wird für die Schuldenquote im Rahmen eines neuen Programms für das Jahr 2022 ein Wert von 150% und im Jahr 2030 von 111% ermittelt. Der IWF ging dagegen in seiner Analyse von einer ungünstigeren Entwicklung und einer Schuldenquote von 170% im Jahr 2022 aus, wobei er dies noch als eher optimistisch einschätzte.<sup>3)</sup> Die detaillierten Annahmen, die beiden Vorausberechnungen zugrunde liegen, sind aber nicht dargestellt, und die Absenkung der Ziele für den Primärsaldo dürfte sich bei sonst unveränderten Rahmenbedingungen negativ auf die vorausgerechneten Schuldenquoten auswirken.

#### **Zu einzelnen Aspekten der Entwicklung in Griechenland**

Für die Ausgestaltung von Hilfsprogrammen sind Entscheidungen der beteiligten Mitgliedstaaten erforderlich, etwa welche Konditionalitäten für akzeptabel gehalten werden und inwieweit Risiken übernommen werden sollen. Dabei spielen ökonomische Analysen eine wichtige Rolle. Diese sind aber mit erheblicher Unsicherheit verbunden, und das mögliche Ergebnis hängt auch entscheidend davon ab, dass die Vereinbarungen umgesetzt werden. In einer dezentral aufgestellten Währungsunion eigenverantwortlicher Mitgliedstaaten ist es von besonderer Bedeutung, dass Regeln und Vereinbarungen eingehalten werden und Bindungswirkung entfalten. Nur dann entsteht ein verlässlicher Rahmen, in dem auch mittel- bis langfristig orientierte Vereinbarungen getroffen werden können und etwa durch Haftungsübernahmen in Vorleistung getreten wird. Ist dies nicht der Fall,

erodiert die Basis für langfristig orientierte Abmachungen. Es ist wichtig, dies auch im Zuge der Krisenlösung bei allen politischen Zwängen, kurzfristigen Handlungsnotwendigkeiten und dem Bedarf an mitunter pragmatischen Lösungen nicht aus dem Blick zu verlieren.

Für einen ESM-Kredit muss unter anderem bestätigt werden können, dass die öffentlichen Finanzen des begünstigten Landes tragfähig sind. Damit sollte eigentlich gewährleistet werden, dass die Rückzahlung der mit angemessenen Zins- und Laufzeitkonditionen versehenen Hilfskredite zu erwarten ist. In der diesbezüglichen Vorausberechnung der Europäischen Kommission, die dem Bundestag im Juli vorgelegt wurde, wird festgestellt, dass bezüglich der Tragfähigkeit der griechischen Staatsfinanzen Bedenken bestehen – aber es wird keine fehlende Tragfähigkeit bescheinigt. Nach der vom IWF vorgelegten Analyse ist die griechische Staatsverschuldung dagegen „in hohem Maße untragbar“. Sie könne „inzwischen nur noch durch Entschuldungsmaßnahmen auf ein tragfähiges Niveau gesenkt werden, die weit über das hinausgehen, was Europa bislang in Betracht zu ziehen bereit war.“<sup>4)</sup> Dass sich diese beiden Einschätzungen widersprechen, unterstreicht, dass die Tragfähigkeit von Staatsschulden nicht eindeutig zu ermitteln ist. Sie hängt von zahlreichen Einschätzungen bezüglich der künftigen Entwicklung ab, einschließlich der Zahlungswilligkeit eines Staates. Grundsätzlich kann aber durch entsprechende Zins- und Laufzeitkonditionen jeder Schuldenstand tragfähig gemacht werden. So wäre im Extremfall ein Zinssatz von Null und eine unendliche Laufzeit der Kredite mit keinerlei Schuldenlasten verbun-

<sup>2</sup> Europäische Kommission, Greece – request for stability support in the form of an ESM loan, 10. Juli 2015.

<sup>3</sup> IWF, Greece – An Update of IMF Staff's Preliminary Public Debt Sustainability Analysis, IMF Country Report No. 15/186, 14. Juli 2015.

<sup>4</sup> Bei fehlender Tragfähigkeit wären grundsätzlich zunächst die privaten Gläubiger zu deren Herstellung heranzuziehen. Nachdem der private Sektor aber im Fall Griechenlands bereits von einer relativ umfangreichen Restrukturierung betroffen war, wird diese Option offenbar ausgeschlossen.

den. Geringe Zinsen und lange Laufzeiten bei den neuen Hilfskrediten und eine entsprechende Anpassung der Konditionen bei den bestehenden Krediten können also auch die Tragfähigkeit der griechischen Staatsschulden herstellen. Solche Zins-erleichterungen sind ökonomisch ein Transfer und unterscheiden sich in ihrer Entlastungswirkung für den Transferempfänger und der Belastung der Transfergeber nicht von einer Minderung des Nominalwerts der Schulden (ein Erlass des Nominalwerts).

Gegenüber den ursprünglichen Konditionen der Hilfskredite hat Griechenland bereits erhebliche Schuldenerleichterungen erhalten, und es liegen relativ langfristige Zinsbindungen auf einem Niveau vor, das dem eines bonitätsstarken Landes entspricht. Es wird nunmehr diskutiert, auch die neuen Kredite sehr langfristig mit sehr günstigen Konditionen auszugestalten, weil nicht davon ausgegangen wird, dass Griechenland kurz- bis mittelfristig wieder an den Kapitalmarkt zurückkehren kann beziehungsweise nur mit sehr hohen Aufschlägen, die nicht als verkraftbar eingeschätzt werden. Darüber hinaus werden offenbar auch weitere Laufzeitverlängerungen und Zinsstundungen der bereits vorhandenen Hilfskredite erwogen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass selbst bei einer Anbindung an ein weitgehend risikofreies Zinsniveau die Zinslast künftig steigt, wenn die allgemeinen Marktzinsen wieder steigen sollten und eine Refinanzierung ansteht. Hiervon könnte Griechenland abgeschirmt werden, indem es sehr langfristige Kredite zum aktuellen risikofreien Langfristzinssatz erhält. Eine noch weiter gehende Zinssubvention wäre es, wenn das aktuell noch niedrigere kurz- oder mittelfristige Zinsniveau langfristig festgeschrieben würde. Die Zinsaufwendungen Griechenlands würden dann perspektivisch wohl unter den Refinanzierungskosten des ESM liegen.

Der Finanzierungsbedarf und der erforderliche Transferumfang (Zinssubvention oder Schuldenschnitt) zur Gewährleistung der Tragfähigkeit hängen nicht zuletzt von der Höhe des angestrebten Primärüberschusses

ab. Zu Beginn des ersten Hilfsprogramms im Jahre 2010 wurde noch ein mittelfristig anzustrebender Primärsaldo von 6% des BIP für angemessen erachtet. Die Ziele wurden aber sukzessive abgesenkt – zuletzt mehrfach während der Verhandlungen über ein drittes Hilfsprogramm. Nunmehr wird wohl vereinbart, dass Griechenland über die nächsten Jahrzehnte nur noch einen Primärüberschuss von 3½% des BIP aufzuweisen habe. Der IWF bezweifelt offenbar, dass Griechenland dieses Ziel erreichen und über einen längeren Zeitraum aufrechterhalten könne oder wolle. In der Tat sind diese Zweifel angesichts der diesjährigen Entwicklung durchaus nachvollziehbar. Allerdings scheint grundsätzlich ein ambitionierter Primärüberschuss in Griechenland angemessen, und unter OECD-Ländern gab es in der Vergangenheit durchaus eine Reihe von Beispielen mit hohen Überschüssen über einen längeren Zeitraum. So hatte beispielsweise Belgien seit Ende der achtziger Jahre bis 2007 durchschnittlich einen Primärüberschuss von rund 3½% des BIP. Vor dem Hintergrund des enorm hohen griechischen Schuldenstandes, des Schuldenerlasses der privaten Anleger und der hohen Hilfsleistungen der Euro-Länder erscheint eine ambitionierte Vorgabe keineswegs unverhältnismäßig.

Griechenland sollte mittelfristig den Stabilitäts- und Wachstumspakt einhalten und insgesamt einen strukturellen Haushaltsausgleich aufweisen, eine Vorgabe, die auch eine relativ zügige Reduktion der Schuldenquote mit sich bringen würde. Wird ein Haushaltsausgleich vorausgesetzt, determiniert der im Programm vereinbarte Primärüberschuss die Höhe der Zinsbelastung. Bei einem Primärüberschuss von maximal 3½%, müsste über eine Anpassung der Zinskonditionalitäten eine sehr niedrige Durchschnittsverzinsung der ausstehenden Kredite sichergestellt werden, damit die Zinsausgaben nicht über 3½% des BIP hinausgehen und der Haushaltsausgleich erreicht wird. Wenn beispielsweise der in den Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission bisher unterstellte Pfad der Schuldenquote herangezogen wird, ergäbe sich daraus eine

Durchschnittsverzinsung von kaum über 2% im Jahr 2020 und immer noch nur 3% im Jahr 2030.<sup>5)</sup> Die Zinsausgabenquote Griechenlands dürfte damit längerfristig niedriger liegen als in vielen anderen EWU-Staaten. Auch vor diesem Hintergrund wären ambitioniertere Ziele empfehlenswert, und sie erscheinen zudem nicht unmöglich. Der Primärüberschuss würde – bei durchgeführten Strukturreformen – in Zeiten einer sich kontinuierlich verbessernden gesamtwirtschaftlichen Lage erwirtschaftet werden. Nachdem die Grundposition einmal erreicht wäre, würden auch keine weiteren Konsolidierungsmaßnahmen mehr erforderlich sein.

Im Hinblick auf potenzielle Privatisierungserlöse, die auch einen Finanzierungsbeitrag liefern können, erscheint aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit Vorsicht angezeigt. Allerdings können sich die diesbezüglichen Aussichten im Falle einer nachhaltigen Erholung der griechischen Wirtschaft auch günstiger darstellen. Dabei entstehen Einnahmepotenziale, wenn aus der Rekapitalisierung des Bankensystems wieder solide Finanzinstitute resultieren, die perspektivisch wieder zu veräußern sind. Wären die griechischen Banken derzeit tatsächlich solvent, wäre zu erwarten, dass die Rekapitalisierungsmittel vollständig wieder bei einer Privatisierung zu erzielen sind. Hier sind aber wohl erhebliche Zweifel angebracht.

Aktuell ist noch nicht abzusehen, in welchem Ausmaß die griechischen Banken rekapitalisiert werden müssen. Dabei wird nicht zuletzt dem Umgang mit dem sehr hohen Bestand notleidender Kredite in den Bankbilanzen entscheidende Bedeutung zukommen. Um die Intermediationsfähigkeit des Bankensystems zu stärken, sollte die Bilanzbereinigung der griechischen Kreditinstitute zügig angegangen werden. Dies soll unter anderem durch eine Reform des Insolvenzrechts für private Schuldner begleitet werden. Hier kommt es einerseits darauf an, eine Entlastung bei Überschuldung zu ermöglichen, andererseits muss sichergestellt werden, dass vorhandenes Vermögen nicht umfassend zulasten der Banken aus der

Haftung entlassen wird. Ein Bail-in von Gläubigern und Einlegern soll wohl allenfalls in sehr begrenztem Maße erfolgen, und das diesbezügliche Potenzial ist zudem durch die massiven Mittelabflüsse in den vergangenen Monaten erheblich gesunken. Dies führt zu einem höheren Rekapitalisierungsbedarf mit öffentlichen Mitteln und einem höheren Transferbedarf.

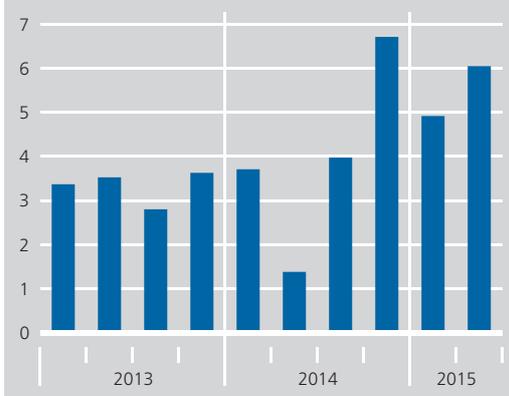
Die Einigung über ein drittes Hilfsprogramm ist bei Abschluss dieses Berichts noch nicht vollständig vollzogen. Die Ausgangslage für ein erfolgreiches Programm hat sich im laufenden Jahr deutlich verschlechtert. Es wurde Zeit und Vertrauen verspielt. Grundvoraussetzung für einen erfolgreichen Programmverlauf ist, dass zügig Reformen in Richtung eines wettbewerbsfähigen Wirtschaftsmodells und eines effizienteren Staatswesens umgesetzt werden und die Staatsfinanzen auf einen nachhaltigen Konsolidierungspfad einschwenken. Dafür ist es entscheidend, dass wieder Vertrauen bei allen Beteiligten geschaffen wird und nicht zuletzt Investoren und Kapitalanleger zurückkehren. Neben den Finanz-, Produkt- und Arbeitsmärkten sind mit dem Steuer- und Sozialsystem, der öffentlichen Verwaltung und dem Justizwesen die Reformfelder benannt. Die unzureichenden Fortschritte im Rahmen der bisherigen griechischen Hilfsprogramme legen es nahe, auf eine konsequente Wahrung der Konditionalitäten zu achten. Vor allem kommt es entscheidend auf die griechische Regierung an, einen grundlegenden Wandel herbeizuführen.

---

<sup>5)</sup> Unter der Annahme eines nominalen BIP-Wachstums von 4% ab 2018. Alternativ könnte diese Zinsausgabenquote durch einen Schuldenschnitt bei gleichzeitig höheren Zinssätzen erreicht werden.

### Steueraufkommen<sup>\*)</sup>

Veränderung gegenüber Vorjahr in %, vierteljährlich



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

Deutsche Bundesbank

abständen gewahrt werden.<sup>4)</sup> Die voraussichtliche Einhaltung der gesamtstaatlichen Defizitgrenze wurde auch vom Stabilitätsrat und dessen Beirat im Juni bestätigt.<sup>5)</sup>

Die Beschlüsse der Bundesregierung zur Haushalts- und Finanzplanung sind aus aktueller Sicht mit ihren Zielen vereinbar. Es ist zu begrüßen, dass in guten Zeiten Sicherheitsabstände zu den Budgetgrenzen angestrebt werden. Dies erlaubt es bei negativen Überraschungen, gebotene Anpassungsprozesse schonender zu gestalten, ohne die Glaubwürdigkeit der Haushaltsregeln zu belasten. Gleichzeitig ist es jedoch empfehlenswert, die noch anhaltende demografische Pause zu nutzen, um die Schuldenquote zügig unter 60% abzusenken. Die damit verbundene Begrenzung der Zinslasten schafft zusätzliche Haushaltsspielräume und stärkt insgesamt die Krisenfestigkeit der deutschen Staatsfinanzen. Alles in allem sind vor diesem Hintergrund und angesichts der günstigen konjunkturellen Aussichten strukturelle Überschüsse angemessen. Demgegenüber erscheinen Versuche, die Konjunktur in anderen EU-Mitgliedstaaten mit einem – teils geforderten – weiteren Nachfrageimpuls in Deutschland zusätzlich zu beleben auch aufgrund der überschaubaren Auswirkungen auf andere Länder wenig überzeugend.

Wünschenswerte Maßnahmen wie etwa zur Erhaltung einer guten öffentlichen Infrastruktur oder allgemein zur Stärkung des Wachstumspotenzials erfordern keine weitere Lockerung des Haushaltskurses, sondern können innerhalb des geplanten Finanzrahmens umgesetzt werden. Hier kommt es letztlich auf die Prioritätensetzung an, und auch vorhandene Effizienzreserven sollten genutzt werden.<sup>6)</sup>

In den letzten Jahren wurden sich abzeichnende Haushaltsspielräume vornehmlich zur Ausgabenausweitung – etwa im Bereich der Renten – verwendet. Soweit künftig weitere Spielräume entstehen sollten, scheint eher eine Berücksichtigung der Abgabenseite erwägenswert, die angesichts der demografischen Entwicklung unter Aufwärtsdruck geraten wird. Dabei könnte den Progressionswirkungen der Einkommensteuer stärker begegnet werden, durch eine stärkere Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen der Sozialversicherungen könnten die Sozialabgaben gesenkt werden, oder es könnte an eine schnellere Rückführung des Solidaritätszuschlags gedacht werden, dessen Erhebung als Ergänzungsabgabe des Bundes nicht zuletzt mit dem Auslaufen der Sonderzuweisungen an die ostdeutschen Länder immer weniger nahelegend erscheint.

... kein Hindernis für wachstumsfreundliche Finanzpolitik

Bei weiteren positiven Überraschungen Abgabensenkungen zu erwägen

Struktureller Überschuss angemessen und ...

<sup>4</sup> Die strukturelle Haushaltslage erscheint durch das für die EU-Haushaltsüberwachung angewendete Konjunkturbereinigungsverfahren weiterhin als zu günstig dargestellt, allerdings ergäbe sich auch mit dem ESZB-Verfahren noch ein Sicherheitsabstand.

<sup>5</sup> Der europäische Fiskalvertrag sieht eine unabhängige Überwachung der Einhaltung der Obergrenze vor. Der Gesetzgeber hat den Stabilitätsrat, der aus den Finanzministerinnen und -ministern des Bundes und der Länder sowie dem Bundeswirtschaftsminister besteht, mit dieser Aufgabe betraut. Er wird dabei von einem unabhängigen Beirat unterstützt. Der die Wahrung der Defizitobergrenze betreffende Beschluss des Stabilitätsrates sowie die Stellungnahme des Beirats sind auf der Internetseite des Stabilitätsrates ([www.stabilitaetsrat.de](http://www.stabilitaetsrat.de)) verfügbar.

<sup>6</sup> Vgl. dazu auch: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Mai 2015, S. 78 f.

Steueraufkommen									
Steuerart	1. Halbjahr				Schätzung für 2015 <sup>1)2)</sup>	2. Vierteljahr			
	2014	2015	Veränderung gegenüber Vorjahr			2014	2015	Veränderung gegenüber Vorjahr	
	Mrd €	Mrd €	in Mrd €	in %	in %	Mrd €	Mrd €	in Mrd €	in %
Steuereinnahmen insgesamt <sup>2)</sup>	284,5	300,1	+ 15,6	+ 5,5	+ 3,7	144,4	153,2	+ 8,7	+ 6,1
darunter:									
Lohnsteuer	79,8	85,8	+ 6,0	+ 7,5	+ 6,1	40,8	44,3	+ 3,5	+ 8,6
Gewinnabhängige Steuern <sup>3)</sup>	48,4	50,1	+ 1,8	+ 3,6	+ 2,5	24,5	25,5	+ 1,0	+ 4,1
davon:									
Veranlagte									
Einkommensteuer	23,8	25,5	+ 1,7	+ 7,1	+ 6,4	12,0	12,3	+ 0,4	+ 3,0
Körperschaftsteuer	10,7	11,3	+ 0,6	+ 5,7	+ 3,8	5,1	5,9	+ 0,8	+ 15,5
Kapitalertragsteuer <sup>4)</sup>	13,9	13,4	- 0,5	- 3,9	- 5,8	7,4	7,3	- 0,1	- 2,0
Steuern vom Umsatz <sup>5)</sup>	99,7	102,6	+ 2,9	+ 2,9	+ 2,5	49,2	50,8	+ 1,6	+ 3,2
Energiesteuer	14,5	14,2	- 0,3	- 2,3	+ 1,9	9,9	9,5	- 0,4	- 3,6
Tabaksteuer	6,2	5,9	- 0,3	- 4,5	- 2,9	3,7	3,7	- 0,0	- 0,7

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. **1** Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2015. **2** Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern. **3** Arbeitnehmererstattungen, Eigenheim- und Investitionszulage vom Aufkommen abgesetzt. **4** Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. **5** Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer.  
 Deutsche Bundesbank

## Haushalte der Gebietskörperschaften

### Steuereinnahmen

*Dynamischer Anstieg der Steuereinnahmen im zweiten Quartal ...*

*... auch aufgrund eines entfallenen Sondereffekts*

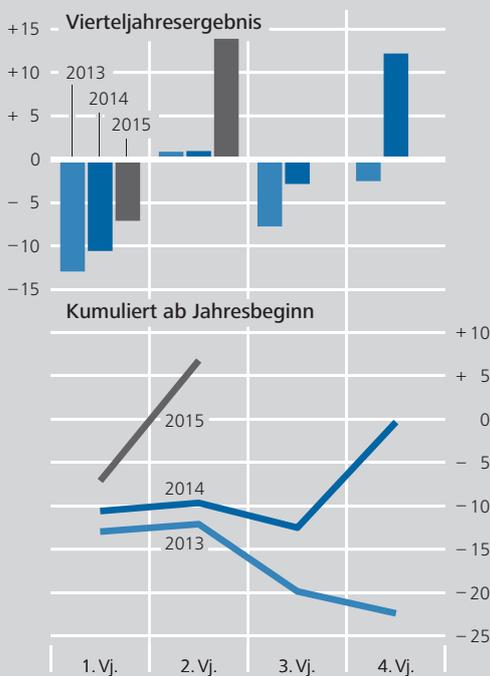
Die Steuereinnahmen<sup>7)</sup> stiegen im zweiten Quartal 2015 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um 6% (siehe oben stehende Tabelle und Schaubild auf S. 70). Dazu hat beigetragen, dass im Vorjahr verzeichnete einmalige Belastungen durch eine Rückerstattung von Kernbrennstoffsteuer entfallen sind. Aber auch um diesen Sonderfaktor bereinigt, erhöhten sich die Steuereinnahmen mit 4½% deutlich. Von besonderer Bedeutung dafür war aufgrund der Steuerprogression die offenbar weiter günstige Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer, die den Anstieg des Lohnsteueraufkommens verstärkte. Außerdem wurde dessen Wachstumsrate dadurch gestützt, dass die von den Einnahmen abgesetzten Auszahlungen, vor allem für das Kindergeld, unterproportional anstiegen. Steuerrechtsänderungen

(v.a. die zunehmende steuerliche Freistellung von Altersvorsorgeaufwendungen) führten dagegen weiter zu leichten Ausfällen. Bei den gewinnabhängigen Steuern war das Plus mit 4% ebenfalls deutlich. Getragen wurde der Zuwachs hier von der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge, von der Körperschaftsteuer sowie von der veranlagten Einkommensteuer, während die Einnahmen aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag kräftig zurückgingen. Das Umsatzsteueraufkommen stieg mit 3% im Einklang mit den Erwartungen für das Wachstum der makroökonomischen Bezugsgrößen (insbesondere privater Verbrauch und Wohnungsbau). Dagegen war das Aufkommen aus den sonstigen Verbrauchsteuern um 3% rückläufig, was per saldo auf Erstattungen bei der Energie- und Stromsteuer aufgrund

<sup>7</sup> Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die – für das Berichtsquartal noch nicht bekannten – Erträge aus den Gemeindesteuern.

### Finanzierungssalden des Bundes<sup>\*)</sup>

Mrd €



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

Deutsche Bundesbank

von geringer als veranschlagten Jahresverbräuchen für das Jahr 2014 zurückzuführen ist.

*Insgesamt erwartete Entwicklung grob im Einklang mit Steuerschätzung*

Gemäß der offiziellen Steuerschätzung vom Mai wird für das Gesamtjahr mit 3 1/2% (inkl. Gemeindesteuern) ein solider Zuwachs erwartet. Der Anstieg reflektiert vor allem die zugrunde liegende Wirtschaftsentwicklung. Die Minder-einnahmen durch das im Juli verabschiedete Gesetzespaket zur Einkommensteuer<sup>8)</sup> werden im laufenden Jahr lediglich auf knapp 1 Mrd € veranschlagt. Allerdings werden zwischenzeitlich spürbare Ausfälle beim Körperschaft- und Gewerbesteueraufkommen im weiteren Jahresverlauf im Zusammenhang mit verschiedenen Gerichtsurteilen erwartet.<sup>9)</sup> Andererseits entwickelte sich das Aufkommen zuletzt sehr günstig. Unter dem Strich könnte sich das Einnahmenwachstum daher grob im Rahmen des Ergebnisses der Steuerschätzung bewegen.

## Bundshaushalt

Der Bundshaushalt verzeichnete im zweiten Quartal einen hohen Überschuss von 14 Mrd €, nach nur 1 Mrd € in der gleichen Vorjahreszeit. Die Einnahmen stiegen sehr stark um 11 1/2% (9 Mrd €). Das Steueraufkommen wuchs dabei mit 7% ebenfalls kräftig (5 Mrd €, davon 2 Mrd € infolge der vorübergehenden Erstattung von Kernbrennstoffsteuer im Vorjahr). Außerdem scheint bereits der Großteil der Gesamterlöse von 5 Mrd € aus der am 19. Juni abgeschlossenen Versteigerung von Frequenznutzungsrechten zugeflossen zu sein.<sup>10)</sup> Auf der Ausgabenseite stand dagegen ein Rückgang um insgesamt 5 1/2% (4 Mrd €) zu Buche. Ausschlaggebend war das Entfallen des im Vorjahr gezahlten letzten ESM-Beitrags von 4 1/2 Mrd €. Auch sanken die Zinsausgaben erneut kräftig um 1 1/2 Mrd €.<sup>11)</sup> Dagegen legten die Personalausgaben, die laufenden Zuschüsse insbesondere an private Haushalte und die Zuweisungen an die Länder weiter spürbar zu.

*Kräftig gestiegener Überschuss im zweiten Quartal durch starkes Einnahmenplus und entfallenen ESM-Beitrag*

Für das Gesamtjahr 2015 sieht der Ende Mai beschlossene Nachtragshaushalt wie im Ist des Vorjahres und wie im ursprünglichen Haushalt keine Nettoneuverschuldung vor („schwarze Null“). Gegenüber dem ursprünglichen Plan liegen die Erwartungen für das Steueraufkommen nun 1 1/2 Mrd € höher, und für den Schuldendienst sollen 2 1/2 Mrd € weniger aufgewendet werden. Den größten Gegenposten bildet die einmalige Zuführung von 3 1/2 Mrd € an den

*Nachtragshaushalt 2015 mit „schwarzer Null“*

<sup>8</sup> Im Wesentlichen werden die Grund- und die Kinderfreibeträge sowie das Kindergeld jeweils in den Jahren 2015 und 2016 angehoben und der Einkommensteuertarif 2016 nach rechts verschoben, siehe auch: Bundesfinanzministerium, Pressemitteilung Nr. 26 vom 10. Juli 2015.

<sup>9</sup> Die Umsetzung der Urteile steht gemäß der Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion Die Linke vom 15. Juli 2015 (Bundestag-Drucksache 18/5560) noch aus.

<sup>10</sup> Für die Frequenzbänder im Bereich 700 MHz wird je ein Drittel des Gesamtbetrages von 1 Mrd € erst zum 1. Juli der nächsten beiden Jahre fällig. Für die übrigen Zahlungsverpflichtungen war eine Frist von fünf Bankarbeitstagen eingeräumt worden.

<sup>11</sup> Hierfür zeichnete insbesondere die rückläufige Vorsorge für Schlusszahlungen bei inflationsindexierten Bundeswertpapieren verantwortlich.

## Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes 2015 bis 2019 und die strukturelle Nettokreditaufnahme im Rahmen der Schuldenbremse

in Mrd €

Position	Ist 2013	Ist 2014	Soll Nachtrag 2015	Entwurf 2016	Finanzplan		
					2017	2018	2019
Ausgaben <sup>1)</sup>	307,8	295,9	301,6	312,0	318,8	326,3	333,1
darunter:							
Investitionen <sup>2)</sup>	24,8	24,9	30,1	30,4	31,2	31,8	30,5
Einnahmen <sup>1) 3)</sup>	285,7	295,9	301,6	312,0	318,8	326,3	333,1
darunter:							
Steuereinnahmen <sup>1)</sup>	259,8	270,8	278,9	290,0	299,1	312,2	323,8
Nettokreditaufnahme	22,1	–	–	–	–	–	–
zzgl. Konjunkturkomponente <sup>4)</sup>	– 6,5	– 5,9	– 1,0	– 1,6	– 1,8	– 1,1	–
zzgl. Saldo finanzieller Transaktionen <sup>5)</sup>	– 4,6	– 2,4	1,4	.	.	.	.
Finanzierungssalden relevanter Extrahaushalte							
Energie- und Klimafonds	– 0,1	– 0,1	.	.	.	.	.
Aufbauhilfefonds (Flut 2013)	7,4	– 0,7	.	.	.	.	.
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	.	.	.	.	.	.	.
Strukturelle Nettokreditaufnahme	3,6	– 7,5	0,4	.	.	.	.
in % des BIP <sup>6)</sup>	0,1	– 0,3	0,0	– 0,0	– 0,0	– 0,0	0,0
Nachrichtlich:							
Strukturelle Nettokreditaufnahme <sup>7)</sup>							
Obergrenze gemäß BMF	33,2	26,6	18,6	10,2	10,6	10,9	11,3

<sup>1</sup> Nach Abzug der Bundesergänzungszuweisungen, der Anteile am Energiesteueraufkommen, des Ausgleichs im Rahmen der Kfz-Steuerreform 2009 und der Konsolidierungshilfen ab 2011 an Länder. <sup>2</sup> Ohne Beteiligungen am ESM. <sup>3</sup> Einschl. Münzerlöse. <sup>4</sup> 2013 und 2014 Angaben aus der Haushaltsrechnung 2014. 2015 bis 2019 gemäß Frühjahrsprojektion 2015 der Bundesregierung. <sup>5</sup> Gemäß Definition des jeweiligen Haushaltsjahres. <sup>6</sup> Nominales BIP des jeweiligen Jahres vor der Haushaltsaufstellung (Jahre des Finanzplans gemäß Frühjahrsprojektion 2015). <sup>7</sup> Der verwendete Defizitobergrenzenpfad von 2011 bis 2015 basiert auf dem im Juni 2010 erwarteten strukturellen Ausgangsdefizit von 2,2% des BIP in 2010 und Abbauschritten in Höhe von 0,31% des BIP pro Jahr.

Deutsche Bundesbank

neuen Extrahaushalt zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen.

Investitions- und Tilgungsfonds (im Vorjahr: ½ Mrd €) genutzt werden dürfte.

*Deutlich besser als geplanter Abschluss angelegt*

Allerdings dürfte sich der Haushaltsvollzug deutlich günstiger gestalten. Aus der ohne nennenswerte Einnahmen veranschlagten Versteigerung der Frequenznutzungsrechte bleibt eine deutliche Nettoentlastung für den Bundeshaushalt, da nur für Einnahmen aus einem kleineren Teil der Frequenzbänder (1½ Mrd €) gleichzeitig zusätzliche Ausgabenermächtigungen (zur Förderung des Breitbandausbaus) eingeräumt wurden. Außerdem deuten sich gegenüber den Planungen weitere Entlastungen an. So könnten nicht zuletzt die Zinsausgaben und angesichts von Lieferverzögerungen auch die Ausgaben für militärische Beschaffungen niedriger ausfallen, und aus heutiger Sicht erscheinen auch etwas höhere Steuererträge und Erstattungen von der EU möglich. Somit dürfte eher ein Überschuss in einer Größenordnung von 5 Mrd € angelegt sein, der wieder zu einer überplanmäßigen Tilgungszuführung an den

Der Anfang Juli vom Bundeskabinett beschlossene Entwurf für den Bundeshaushalt 2016 sieht weiterhin keine Nettokreditaufnahme vor. Gegenüber dem Eckwertebeschluss von Mitte März hat es per saldo nur noch kleinere Anpassungen gegeben. So wurden die Ansätze für die Steuereinnahmen durch die offizielle Steuerschätzung vom Mai weitgehend bestätigt, und auch die Zinsausgaben wurden nicht nennenswert revidiert.

Gegenüber dem Bundeshaushalt (einschl. Nachtrag) für 2015 mit der einmaligen Vorfinanzierung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds (1% der Gesamtausgaben in 2015) steht ein deutlicher Ausgabenzuwachs von gut 3% (10½ Mrd €) zu Buche. Neben der regelgebundenen Ausweitung der Zuschüsse im Bereich Alterssicherung tragen dazu Maßnahmen des Ende 2014 angekündigten Zukunftsinvestitionspro-

*Haushaltsentwurf 2016 hält an Verzicht auf Nettoneuverschuldung fest*

*Kräftiger Ausgabenzuwachs durch Steuerplus aufgefangen*

gramms 2016 bis 2018 und die Rücknahme der Kürzung von Zuweisungen an den Gesundheitsfonds maßgeblich bei. Darüber hinaus sind weitere spürbare Aufstockungen für Bildung und Forschung, Entwicklungshilfe sowie das Verkehrsressort vorgesehen. Den geplanten Mehrausgaben stehen höhere Steuereinnahmen gegenüber.

*Struktureller Saldo im Entwurf zu günstig ausgewiesen*

Für den strukturellen Saldo ist bei Abzug einer rechnerischen negativen Konjunkturlast von 1½ Mrd € ein Überschuss von rund 1½ Mrd € für das Jahr 2016 angesetzt. Die Anrechnung einer ungünstigen Konjunkturlage im kommenden Jahr erscheint allerdings kaum nachvollziehbar. Darüber hinaus werden offenbar für die Extrahaushalte Fluthilfe- und Kommunalinvestitionsförderungsfonds ungeachtet geplanter Defizite keine Belastungen in Ansatz gebracht. Dies passt auch nicht dazu, dass auf der anderen Seite Zuführungen aus dem Fluthilfefonds defizitsenkend im Bundeshaushalt berücksichtigt wurden. Insofern erscheint in struktureller Betrachtung eher ein spürbares Defizit plausibel. Der tatsächliche Sicherheitsabstand zur 2016 erstmals geltenden Obergrenze von 0,35% des BIP (10 Mrd €) fällt so deutlich geringer aus als ausgewiesen. Allerdings erscheinen bei einigen Haushaltsansätzen auch günstigere Entwicklungen möglich.<sup>12)</sup>

*Finanzplan mit Kurslockerung, aber fehlender Detailgrad erschwert genauere Beurteilung*

Der Finanzplan bis 2019 sieht durchgehend Bundeshaushalte ohne Nettoneuverschuldung vor. Da ein Wachstum des realen BIP etwas über der Potenzialrate unterstellt wird, hellt sich die gesamtwirtschaftliche Lage weiter auf. Insofern bedeutet das bloße Festhalten an der „schwarzen Null“ eine Verschlechterung des strukturellen Saldos. Gegenüber der Finanzplanung vom Sommer 2014 zeigt sich eine Kurslockerung darin, dass die in der Spitze nunmehr beinahe um 10 Mrd € niedrigeren Ansätze für den Schuldendienst nicht auf die Salden durchschlagen. Allerdings ist aufgrund des fehlenden Detailgrads der bislang vorliegenden Informationen zur Finanzplanung keine genauere Analyse der strukturellen Entwicklung möglich. So finden sich keine Angaben zum Ausmaß der

finanziellen Transaktionen und zu den im Rahmen der Schuldenbremse zu berücksichtigenden Extrahaushalten. Überdies gibt es bisher keine Ausweise zum Umfang der in die Planungen eingestellten Globaltitel zu Mindereinnahmen und -ausgaben. Allerdings deutet die gegenüber den Steuereinnahmen deutlich geringere Expansion der Gesamteinnahmen insbesondere im Jahr 2019 darauf hin, dass eine gewisse Vorsorge für mögliche Belastungen getroffen wurde.

Die in den Quartalsübersichten des Bundesfinanzministeriums (BMF) zusammengefassten Extrahaushalte des Bundes<sup>13)</sup> meldeten im zweiten Quartal ein leichtes Defizit, nach einem Überschuss von ½ Mrd € vor Jahresfrist. Die Verschlechterung resultierte per saldo daraus, dass die Mitte April fällige Zuführung an das Sondervermögen zur Vorsorge für Schlusszahlungen bei inflationsindexierten Bundesschuldtiteln in diesem Jahr wegen des Rückgangs beim Referenzpreisindex um ½% negativ ausfiel. Die Abflüsse aus dem im Sommer 2013 gebildeten Hilfsfonds zum Ausgleich von Flutschäden blieben noch unter dem Vorjahreswert. Allerdings könnte hier nicht zuletzt die im Nachtragshaushalt vom Bund geplante Rückholung von ½ Mrd € zur Kompensation von (für höhere Asylbewerberlasten) an die Länder abgetretenen Umsatzsteuermitteln zu höheren Ausgaben im weiteren Jahresverlauf führen. Für das Gesamtjahr 2015 überwiegen aber Entlastungen. Neben den Rückzahlungen an den Finanzmarktstabilisierungsfonds im Zusammenhang mit der inzwischen erfolgten Privatisierung der Pfandbriefbank zählt dazu die Vorfinanzierung des Kommunalinvestitionsfonds. Die beim Abschluss des Bundeshaushalts 2015 absehbare Sonderabführung aus dem Bundeshaushalt an den Investitions- und Tilgungsfonds könnte sich dagegen bei diesem (wie beim Haushaltsabschluss

*Leichtes Defizit der Extrahaushalte im zweiten Quartal, aber im Gesamtjahr Verbesserung angelegt*

<sup>12</sup> Ob auch aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gegen die Gewährung eines Betreuungsgelds als Bundesleistung per saldo eine den Haushalt 2016 entlastende Wirkung resultieren wird, ist noch unklar.

<sup>13</sup> Nicht enthalten sind hier insbesondere die Bad Banks und kaufmännisch buchende Einheiten.

des Bundes für 2014) erst im Folgejahr auswirken. Insgesamt dürfte das im Jahr 2014 erzielte Plus von 4 Mrd € bei den hier erfassten Extrahaushalten trotz der entfallenen Zuführung von 2 Mrd € aus dem Bundesbankgewinn auch dann spürbar übertroffen werden.

## Länderhaushalte<sup>14)</sup>

*Auch im zweiten Quartal Verbesserung der Länderhaushalte dank anhaltender Steuerdynamik*

In den Kernhaushalten der Länder stieg der Überschuss im zweiten Quartal im Vorjahresvergleich deutlich um 2 Mrd € auf gut 3 Mrd €. Wesentlicher Grund war der kräftige Einnahmewachstum (+ 5% bzw. 4 Mrd €), der erneut maßgeblich von der dynamischen Entwicklung des Steueraufkommens (+ 6% bzw. 3 ½ Mrd €) getragen wurde. Auch die Einnahmen von öffentlichen Verwaltungen legten kräftig zu (+ 6 ½% bzw. 1 Mrd €), während bei den Vermögensveräußerungen nach einer größeren Transaktion im Vorjahr ein Rückgang verzeichnet wurde. Der Ausgabenzuwachs betrug 2 ½% (2 Mrd €). Insbesondere aufgrund weiterhin kräftig steigender Versorgungsausgaben nahmen die Aufwendungen für Personal insgesamt spürbar zu (+ 3% bzw. knapp 1 Mrd €). Beim laufenden Sachaufwand (+ 8 ½% bzw. ½ Mrd €), aber auch bei den Zuweisungen an öffentliche Verwaltungen (+ 4 ½% bzw. 1 Mrd €) und den Investitionen (+ 5 ½% bzw. ½ Mrd €) wurden sogar noch höhere Zuwachsraten verzeichnet, während die Zinsausgaben (– 10% bzw. ½ Mrd €) weiter stark rückläufig waren.

*Weiter günstige Aussichten im laufenden Jahr und in den kommenden Jahren*

Damit wiesen die Kernhaushalte im ersten Halbjahr einen Überschuss von 3 Mrd € aus. In den kommenden Jahren ist nach einer Mitte Juli veröffentlichten BMF-Projektion – trotz der erwarteten Ausgabendynamik insbesondere bei den Zahlungen an Verwaltungen und für Personal – mit langsam wachsenden Überschüssen der Länderkernhaushalte zu rechnen. Die unverändert vorteilhaften gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit weiter deutlich wachsenden Steuereinnahmen und bis zum Jahr 2017 erwarteten rückläufigen Zinsausgaben begünstigen die Entwicklung.

Dabei stellt sich die Haushaltslage der einzelnen Länder weiterhin sehr unterschiedlich dar. Der Stabilitätsrat bescheinigte Anfang Juni, dass die fünf Konsolidierungshilfelande auch im Jahr 2014 ihren Defizitabbauverpflichtungen nachgekommen sind, und gab die Auszahlung der vorgesehenen Hilfen zur Jahresmitte frei. Gleichzeitig wurde erwartet, dass die im Jahr 2012 als Haushaltsnotlagefälle klassifizierten Länder Berlin und Schleswig-Holstein planmäßig ihre Sanierungsverfahren im Jahr 2016 abschließen. In Bremen und im Saarland sind hingegen zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen nötig, und ihre Verfahren dürften verlängert werden. Auch wenn der als Mindestziel geforderte (strukturelle) Haushaltsausgleich bis 2020 für die deutliche Mehrzahl der Länder unter den erwarteten Rahmenbedingungen gut zu schaffen sein sollte, bleiben verschiedene Herausforderungen. Während etwa die neuen Länder bis dahin das Auslaufen der Sonderbedarfszuweisungen kompensieren müssen, steht insbesondere den alten Ländern ein gewichtiger Anstieg der Versorgungsausgaben bevor. Eine zurückhaltende Ausgabenpolitik bleibt insofern ratsam. Die Schaffung weiterer einnahmenseitiger Handlungsspielräume im Rahmen der anstehenden Reform der föderalen Finanzbeziehungen – etwa durch autonome Steuerzuschläge bei der Einkommensbesteuerung – wäre auch aus dieser Perspektive erwägenswert.

*Dauerhafte Einhaltung der Schuldenbremse stellt einige Länder auch bei günstigen Rahmenbedingungen vor Herausforderungen*

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

### Rentenversicherung

Im zweiten Quartal verzeichnete die gesetzliche Rentenversicherung einen leichten Überschuss von knapp ½ Mrd €. Die finanzielle Verschlechterung gegenüber dem Vorjahr beläuft sich da-

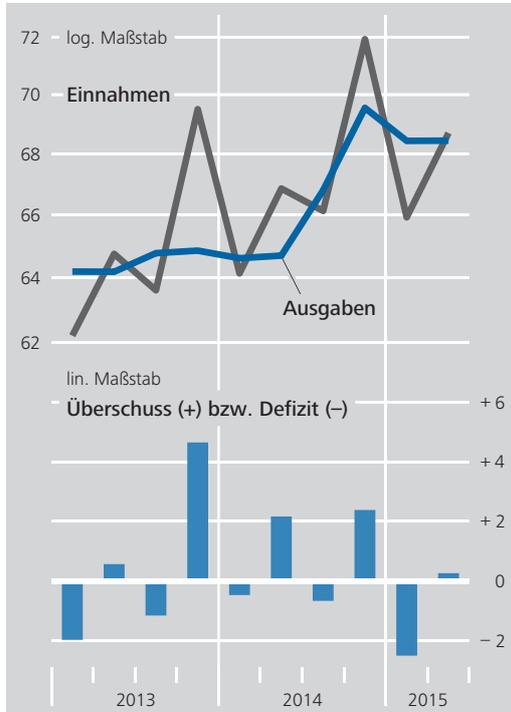
*Weiter deutliche Verschlechterung im zweiten Quartal durch Rentenpaket*

<sup>14</sup> Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im ersten Quartal 2015 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Juli kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

<sup>15</sup> Die Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung im ersten Quartal 2015 wurde in den Kurzberichten der Monatsberichte Juni bzw. Juli kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

## Finanzen der Deutschen Rentenversicherung

Mrd €, vierteljährlich



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund.  
 Deutsche Bundesbank

mit – ebenso wie im ersten Quartal – auf rund 2 Mrd €. Die Gesamteinnahmen wuchsen um knapp 3%. Ohne die Beitragssatzsenkung von 18,9% auf 18,7% hätte sich ein Anstieg von fast 4% ergeben, worin die anhaltend günstige Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung zum Ausdruck kommt. Die Ausgaben wuchsen allerdings vor allem aufgrund der Leistungsausweitungen im Rahmen des Rentenpakets vom Sommer 2014 (insbesondere sog. Mütterrente und abschlagsfreie Rente ab 63 Jahren) mit fast 6% deutlich stärker.

*Ausgabendynamik wird im zweiten Halbjahr nachlassen*

Zur Jahresmitte wurden die Renten im Westen um 2,1% und im Osten um 2,5% angehoben.<sup>16)</sup> Im Vergleich zum Vorjahr (1,7% und 2,5%) bedeutet dies für die – zahlenmäßig stärkeren – Renten im Westen eine Beschleunigung. Allerdings wird der Ausgabenanstieg gegenüber dem Vorjahr im weiteren Jahresverlauf zunehmend kleiner ausfallen, weil die zweite Jahreshälfte 2014 bereits spürbar durch die Auswirkungen des Rentenpakets geprägt war. Die Sta-

bilität der monatlichen Ausgaben seit Jahresanfang deutet darauf hin, dass vermutlich weiter steigende Mehrausgaben aufgrund der abschlagsfreien Rente ab 63 Jahren durch eine gegenläufige Grundtendenz etwa aufgrund der schrittweisen weiteren Anhebung des allgemeinen gesetzlichen Rentenalters in Richtung auf 67 Jahre und des gegenwärtig immer noch günstigen demografischen Umfelds kompensiert worden sind. Im Übrigen bilden die Mehrausgaben für die Anrechnung eines zweiten Erziehungsjahres für vor 1992 geborene Kinder (Mütterrente) die mit Abstand ausgabenreichste Komponente des Rentenpakets. Hier besteht nach einem einmaligen Sprung im vierten Quartal 2014 keine weitere Dynamik mehr.

Während bei Festlegung des Beitragssatzes für das Jahr 2015 noch ein Defizit von 4 Mrd € im Gesamtjahr erwartet wurde, ist nunmehr mit einem deutlich günstigeren Finanzierungssaldo zu rechnen. Die gesetzliche Vorgabe, die Rücklagen bis zum Jahresende auf 1,5 Monatsausgaben zurückzuführen, wird also im Ergebnis verfehlt. Es erscheint sogar zweifelhaft, ob diese Vorgabe bei unverändertem Beitragssatz planmäßig bis zum Ende des Jahres 2016 einzuhalten ist. Von daher ist nicht auszuschließen, dass der Beitragssatz zum 1. Januar 2016 ein weiteres Mal zu senken ist.

*Nochmalige Beitragssatzsenkung im Jahr 2016 möglich*

## Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) verzeichnete im zweiten Quartal einen Überschuss von fast 1 Mrd €, der damit um gut ½ Mrd € höher ausfiel als vor einem Jahr. Die Beitragseinnahmen

*Anhaltende Verbesserung der BA-Finanzen im zweiten Quartal*

<sup>16)</sup> Die Anpassung fiel aufgrund der Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Sommer 2014 um etwa 1 Prozentpunkt niedriger aus. Die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer wurden um rd. 1% nach unten revidiert, und für die Rentenanpassung wurde dieser revidierte (kleinere) Wert für das Jahr 2014 in Relation zum nicht revidierten Wert für das Jahr 2013 gesetzt. Da die Renten aber letztlich den – von der Revision nicht beeinflussten, aber erst später datenmäßig verfügbaren – beitragspflichtigen Einkommen der Rentenversicherten folgen, wird es im Gegenzug im Jahr 2016 zu einer entsprechend stärkeren Rentenanpassung kommen.

wuchsen mit 4½% anhaltend kräftig. Vor allem aufgrund noch stärker steigender Verwaltungskostenerstattungen des Bundes fiel die Steigerungsrate der Einnahmen insgesamt mit fast 5% noch etwas höher aus. Auf der Ausgaben-seite setzten sich die Rückgänge beim Arbeitslosengeld (– 3½%), beim Insolvenzgeld (– 18½%) und bei der Subventionierung der Altersteilzeit (– 36½%) noch etwas verstärkt fort. Dagegen sanken die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik trotz der weiter positiven Beschäftigungsentwicklung nicht mehr. Spiegelbildlich zu den Erstattungen auf der Einnahmenseite stiegen die Verwaltungsausgaben mit 5½% nochmals kräftig. Die Gesamtausgaben der BA lagen im zweiten Vierteljahr insgesamt um gut 2% unter ihrem Vorjahreswert.

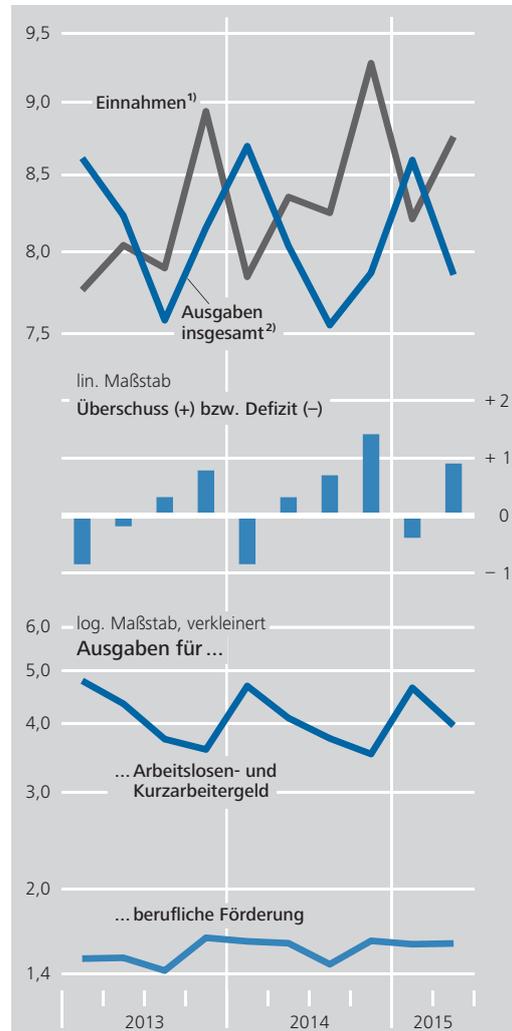
*Derzeit günstige Finanzlage nicht ohne Weiteres fortzuschreiben*

In der günstigen Finanzentwicklung der BA spiegelt sich die für eine Arbeitslosenversicherung doppelt vorteilhafte gesamtwirtschaftliche Entwicklung wider. Die Beitragseinnahmen legen aufgrund der Zuwächse bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und den Löhnen und Gehältern deutlich zu. Hinzu kommen Minderausgaben insbesondere beim Arbeitslosengeld. Die Stagnation bei den Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik zugunsten der Bezieher von Arbeitslosengeld weist in diesem Umfeld eher auf eine wieder etwas expansivere Politikausrichtung hin. Für das Gesamtjahr zeichnet sich ein Überschuss ab, der wesentlich höher ausfallen dürfte als im Haushaltsplan veranschlagt (½ Mrd €, ohne Versorgungsfonds). In den kommenden Jahren ist mit einem weiteren Anstieg der BA-Rücklagen zu rechnen. In guten Zeiten ist der Aufbau von merklichen Rücklagen durchaus angemessen, um den Beitragssatz auch in wieder schlechteren Zeiten stabil halten zu können. Eine nachhaltige merkliche Senkung des Beitragssatzes (von derzeit 3,0%) würde somit voraussetzen, dass die aktuelle Arbeitsmarktlage (als struktureller Normalfall) in die Zukunft fortgeschrieben

*Rücklagen-aufbau in konjunkturell guten Zeiten geboten*

### 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

werden kann. Ungeachtet dessen bietet sich aber Beitragssenkungspotenzial, wenn die versicherungsfremden Leistungen, die derzeit noch über die BA-Beiträge finanziert werden, künftig (wieder) mit Steuermitteln über den Bundeshaushalt gedeckt würden.<sup>17)</sup>

<sup>17</sup> Vgl. hierzu ausführlicher: Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung der arbeitsmarktbedingten Staatsausgaben in Deutschland, Monatsbericht, April 2015, S.13–31.