

■ Öffentliche Finanzen^{*)}

■ Staatlicher Gesamthaushalt

Überschuss erhöht sich im laufenden Jahr aufgrund temporärer Faktoren und ...

Die deutschen Staatsfinanzen entwickeln sich im laufenden Jahr weiter günstig. Der Überschuss dürfte sich gegenüber dem Vorjahr (0,3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP)) noch einmal erhöhen, wofür aber temporäre Einflüsse ausschlaggebend sind. Während der Finanzierungssaldo 2014 durch Gerichtsentscheidungen vorübergehend negativ beeinflusst war, wirken dieses Jahr die Zuflüsse aus der Frequenzversteigerung positiv.¹⁾ Die konjunkturellen Einflüsse auf die Staatshaushalte bleiben dagegen gering. Insgesamt könnte somit in struktureller Betrachtung wie im Vorjahr ein Überschuss in einer Größenordnung von ½% des BIP erreicht werden. Bei einer weitgehend stabilen Einnahmenquote setzt sich einerseits der Rückgang des Zinsaufwands fort. Andererseits steigen die übrigen Ausgaben relativ stark. Hierzu trägt die insbesondere in der zweiten Jahreshälfte kräftig zunehmende Flüchtlingsmigration bei, aber beispielsweise auch noch das Mitte 2014 in Kraft getretene Rentenpaket.

... Schuldenquote sinkt

Die Schuldenquote ist bis zur Jahresmitte weiter von 74,9% am Ende des letzten Jahres²⁾ auf 72,5% gesunken, und der Rückgang dürfte sich fortsetzen. Dahinter standen neben dem Wachstum des nominalen BIP im Nenner der Quote auch eine geringere Bruttoverschuldung der Kernhaushalte sowie eine Rückführung der Verbindlichkeiten bei den staatlichen Bad Banks, bei denen die Entwicklung ungeachtet des vorgezeichneten Portfolioabbaus aber stärkeren Schwankungen unterliegen kann.

2016 Abbau des Überschusses

Für das kommende Jahr ist ein Abbau des Überschusses zu erwarten. Der Staatshaushalt könnte dann mehr oder weniger ausgeglichen sein, wobei die Schuldenquote weiter zurückgehen würde. Einerseits könnten eine positive Konjunktorentwicklung und weiter sinkende Zinsausgaben die Haushalte entlasten. Andererseits entfallen die Auktionserlöse, und die

Staatsfinanzen werden durch verschiedene finanzpolitische Maßnahmen (Steuersenkungen und Mehrausgaben u. a. für Infrastruktur, Bildung sowie Forschung) belastet. Insbesondere werden steigende Ausgaben im Zuge der Flüchtlingszuwanderung zu Buche schlagen.

Die Entwicklungen bei der Flüchtlingsmigration und die damit verbundenen Einflüsse auf die Staatsfinanzen sind aktuell allerdings sehr schwer abzuschätzen.³⁾ Generell hängen die Haushaltswirkungen erstens entscheidend von der Nettozuwanderung ab. Dafür spielen nicht nur die Einreisen, sondern auch Ausreisen, zum Beispiel infolge eines abgelehnten Asylantrages, eine Rolle. Zum zweiten kommt es für die Belastungen in einem gegebenen Jahr auf die jahresdurchschnittliche Zahl zu versorgender Flüchtlinge an. So steigt die Zuwanderung im laufenden Jahr zwar stark, die fiskalischen Belastungen sind allerdings noch relativ begrenzt, da sich die Entwicklung auf die zweite Jahreshälfte konzentriert. Zum dritten sind die konkreten Aufwendungen für die einzelnen Zuwandernden von Bedeutung. Ausgaben fallen dabei grundsätzlich für Grundversorgung (einschl.

Erhebliche Unsicherheit im Zusammenhang mit der Flüchtlingszuwanderung

* 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 Im Jahr 2014 wurden temporäre Belastungen von 0,3% des BIP verbucht. Dabei handelt es sich um erwartete Steuererstattungen, die in den VGR zum Zeitpunkt der Gerichtsentscheidung als Vermögenstransfers erfasst werden. Die Zuflüsse aus der Versteigerung der Bundesnetzagentur im Frühjahr 2015 liegen bei 0,2% des BIP.

2 Im Rahmen der Herbst-Notifikation 2015 wurde die Schuldenquote gegenüber der Frühjahrsmeldung um insgesamt 0,2 Prozentpunkte nach oben revidiert. Dabei wirkte die Erfassung von Verbindlichkeiten des Bundes gegenüber der KfW im Zusammenhang mit BAföG-Darlehen an Studierende, die Einbeziehung weiterer staatlich veranlasster Transaktionen sowie die Reklassifizierung von Einheiten auf Gemeindeebene quotenerhöhend (+ 0,5 Prozentpunkte). Hingegen wirkte die Aufwärtsrevision des BIP quotensenkend (– 0,3 Prozentpunkte).

3 Unsicherheiten bestehen u. a. aber auch im Zusammenhang mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder etwa den konkreten Auswirkungen der angekündigten Maßnahmen der HSH Nordbank.

Unterkunft und Gesundheitsleistungen),⁴⁾ für Verwaltung sowie für Kinderbetreuung, Schul-, Aus- und Weiterbildung an. Die Belastungen der Staatsfinanzen werden langfristig umso niedriger ausfallen, je besser und schneller die Integration nicht zuletzt in das Erwerbsleben gelingt. Bei einer längerfristigen Bleibeperspektive ist somit eine effektive Integration in den Arbeitsmarkt entscheidend, wobei das Erlernen der Sprache sowie die Ausbildungsangebote im schulischen und im betrieblichen Bereich von besonderer Bedeutung sind. Der Staat ist hier gefordert, auch im Hinblick auf eine effiziente Kooperation zwischen den öffentlichen Einheiten. Schätzungen sind derzeit nicht zuletzt angesichts der ungewissen weiteren Entwicklung bei den Zuwanderungszahlen außerordentlich schwierig. Derzeit erscheinen zusätzliche staatliche Ausgaben in Größenordnungen von bis zu ¼% des BIP im laufenden Jahr und ½% im kommenden Jahr nicht unplausibel.⁵⁾ Mehreinnahmen aus Steuer- und Sozialbeitragszahlungen der Zuwandernden sind dabei erst in geringem Umfang zu erwarten.

Mit Sicherheitsabständen lassen sich unerwartete Haushaltslasten im Rahmen der Regelgrenzen abfedern

In der aktuellen Situation zeigt sich die Vorteilhaftigkeit einer relativ günstigen strukturellen Haushaltslage sowie von Sicherheitsabständen zu den Obergrenzen der europäischen und nationalen Haushaltsregeln. Gerade unerwartete Entwicklungen und schwer abzuschätzende Mehrbelastungen können damit zunächst in den Budgets aufgefangen werden, ohne unmittelbar finanzpolitisch gegensteuern zu müssen oder etwa die Glaubwürdigkeit der Regeln durch deren Dehnung infrage zu stellen.⁶⁾ So können aus heutiger Sicht die bisher allenfalls grob abzuschätzenden Belastungen im Zusammenhang mit der Flüchtlingszuwanderung zunächst ohne Gegenfinanzierung abgedeckt und damit die Sicherheitsabstände verringert werden.

Im Grundsatz moderate strukturelle Überschüsse für Deutschland angemessen

Im weiteren Verlauf sollte zunehmend Klarheit über die weitere Flüchtlingsmigration, die unmittelbaren Haushaltswirkungen sowie politische Entscheidungen in Deutschland, aber auch in der Europäischen Union und die daraus

letztlich resultierenden Einflüsse auf die Staatsfinanzen entstehen. Strukturelle Belastungen, etwa weil die Arbeitsmarktintegration einer hohen Zahl von Zugewanderten langwierig ist, sollten dann bei den künftigen Haushaltsplanungen auch gegenfinanziert werden. Dabei sind moderate strukturelle Haushaltsüberschüsse für Deutschland nicht nur für eine sichere Einhaltung der Regelobergrenzen grundsätzlich empfehlenswert. Es wäre auch vorteilhaft, die immer noch hohe Schuldenquote zügig weiter zu reduzieren, nicht zuletzt weil die Zinslasten hierdurch langfristig wirksam begrenzt werden – gerade auch mit Blick auf ein künftig wieder ansteigendes Zinsniveau. Es ergeben sich so zusätzliche Handlungsspielräume, etwa um die finanzpolitischen Herausforderungen durch die ungünstige demografische Entwicklung zu bewältigen. Solide Staatsfinanzen sind dabei kein Gegensatz beispielsweise zur Bewältigung der Zuwanderung oder einer Verbesserung der Infrastruktur und der staatlichen Bildungsangebote. Sie sind vielmehr gerade eine Grundvoraussetzung, um auch künftig unerwartete Herausforderungen gut bewältigen zu können.

⁴ Dabei werden insbesondere während der Phase der Antragsbearbeitung und bei Antragsablehnung bis zur Ausreise Geld- und Sachleistungen gemäß Asylbewerberleistungsgesetz gewährt. Bei einer Anerkennung etwa als Flüchtling greift schließlich das reguläre Sozialsystem. Im Bedarfsfall besteht dann also z. B. Anspruch auf Arbeitslosengeld II sowie die Erstattung von Unterkunftskosten.

⁵ Der Sachverständigenrat (SVR) etwa rechnet wegen der Unsicherheiten verschiedene Szenarien durch, die Mehraufwendungen zwischen 3½ Mrd € und 6 Mrd € im laufenden und 6½ Mrd € bis 12 Mrd € im nächsten Jahr ausweisen. Vgl.: SVR, Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Jahresgutachten 2015/16, S. 16 f.

⁶ Dies gilt generell auch für Überraschungen etwa im Zusammenhang mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. So ist bspw. die Bestimmung der trendmäßigen Entwicklungen wichtiger gesamtwirtschaftlicher Bezugsgrößen (oder des Produktionspotenzials), die in die Schätzung der strukturellen Haushaltslage eingehen, grundsätzlich mit Unsicherheit verbunden. Nachdem die Bundesregierung zuvor für den aktuellen Rand regelmäßig eine spürbare Unterlastung angezeigt hatte, hat sie zuletzt im Zuge einer Neubewertung für das nächste Jahr eine weitgehend geschlossene Produktionslücke ausgewiesen, was plausibler erscheint. Damit stellt sich der strukturelle Haushaltssaldo nun ungünstiger dar. Wäre kein Sicherheitsabstand vorhanden gewesen, hätte diese Revision für sich genommen kurzfristig Konsolidierungsmaßnahmen zur Einhaltung von strukturellen Budgetobergrenzen erforderlich gemacht.

Allenfalls temporäre Abweichungen von Fiskalgrenzen mit Zielen der Europäischen Regeln vereinbar

Im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts hat die Europäische Kommission angekündigt, durch Flüchtlingszuwanderung bedingte Mehrbelastungen bei der Beurteilung der Regeleinhaltung gesondert zu berücksichtigen. Dies wäre noch nachvollziehbar, solange diese Entwicklung als unvorhergesehen einzustufen ist und nur eine kurzfristige und vorübergehende Verfehlung der Fiskalziele maximal im Umfang der konkret nachgewiesenen direkten Netto-Mehrbelastungen entschuldigt. Eine womöglich auch in Erwägung gezogene prinzipielle längerfristige Herausrechnung etwaiger damit verbundener Mehrbelastungen wäre allerdings nicht im Einklang mit dem Ziel des Paktes, solide Staatsfinanzen abzusichern. Ein struktureller staatlicher Ausgabenbedarf sollte demnach durch entsprechende Einnahmen gedeckt werden, um die Staatsschulden auf ein sicher tragfähiges Maß zu begrenzen. Das bedeutet nicht, dass als wichtig empfundene Aufgaben nicht wahrgenommen werden können, sondern dass auch diese nachhaltig finanziert werden sollten.

Fiskalische Feinsteuerung auf europäischer Ebene nicht überzeugend

Im Hinblick auf die Ausrichtung der Staatsfinanzen im gesamten Euro-Raum wird mitunter gefordert, dass Länder mit Sicherheitsabständen zu den europäischen Defizitgrenzen, also insbesondere Deutschland, diese Spielräume für eine expansivere fiskalische Ausrichtung nutzen sollten, um damit die Gesamtnachfrage im Euro-Raum zu steuern. Eine solche Empfehlung im Sinne einer zentralisierten finanzpolitischen (Fein-)Steuerung für den Euro-Raum ist aber nicht überzeugend. Im aktuellen Ordnungsrahmen der Währungsunion sind die Mitgliedstaaten für ihre nationale Finanzpolitik eigenverantwortlich und haben sich auf die Einhaltung der Obergrenzen der gemeinsamen Haushaltsregeln geeinigt. Dabei können die automatischen Stabilisatoren wirken, und es besteht Spielraum für eine aktive Finanzpolitik in den jeweiligen Ländern, soweit dadurch die Regelgrenzen nicht überschritten werden. Damit kann die Finanzpolitik landesspezifischen gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen Rechnung tragen, während die auf Preisstabilität fokussierte zentralisierte Geldpolitik auf den Euro-

Raum ausgerichtet ist. Bereits für ein einzelnes Land ist dabei eine makroökonomische Feinsteuerung höchst schwierig, und diesbezügliche Versuche haben aufgrund von Diagnose- und Implementierungsproblemen in der Vergangenheit häufig zu unbeabsichtigten prozyklischen Ergebnissen geführt. Auch ist eine symmetrisch restriktivere Ausrichtung in guten Zeiten, die im Rahmen einer systematischen Stabilisierungspolitik, aber auch zur Vermeidung unbeabsichtigter Schuldenzuwächse erforderlich wäre, häufig nicht erfolgt. Im Hinblick auf die europäische Ebene insgesamt erscheint ein koordinierter Ansatz allenfalls in einer Ausnahmesituation bedenkenswert, wenn eine umfassende Krise droht, wie etwa eine sich selbst verstärkende Deflation, bei der auch die Geldpolitik nur noch begrenzte Handlungsmöglichkeiten hat. Dies ist aber aktuell nicht der Fall. Insofern sind europäische Feinsteuerungsversuche mit fiskalpolitischen Instrumenten nicht empfehlenswert. So erscheint es beispielsweise nicht naheliegend, die Finanzpolitik in Deutschland ungeachtet eher günstiger Konjunkturperspektiven expansiver auszurichten, etwa um indirekt die Nachfrage in anderen EWU-Ländern zu stimulieren, denn damit würde eine grundsätzlich für sinnvoll gehaltene Grundposition aufgegeben. Die diesbezüglichen Wirkungen dürften bei dem in Rede stehenden Umfang einer Kurslockerung ohnehin nur vergleichsweise gering ausfallen.

Vor diesem Hintergrund ist auch das Mandat des von der Kommission jüngst beschlossenen Europäischen Fiskalausschusses kritisch zu sehen. Dieser innerhalb der Kommission eingerichtete Ausschuss soll für diese nicht nur evaluieren, ob der Stabilitäts- und Wachstumspakt angemessen umgesetzt wurde, sondern auch darlegen, welchen künftigen haushaltspolitischen Kurs er für das Euro-Währungsgebiet insgesamt für angemessen hält. Damit findet auch hier eine Vermischung zwischen dem auf solide Staatsfinanzen abzielenden Stabilitäts- und Wachstumspakt und einer gesamtwirtschaftlichen Steuerung statt. Im Ergebnis droht das Ziel solider Staatsfinanzen hintangestellt zu werden. Zu begrüßen wäre hingegen, wenn ein

Bei vorgeschlagenem Europäischen Fiskalausschuss steht Tragfähigkeit der Staatsfinanzen nicht im Fokus

unabhängiger europäischer Fiskalrat außerhalb der Europäischen Kommission ausschließlich mit der spezifischen Aufgabe der Haushaltsüberwachung im Sinne der Regeleinhaltung betraut und die diesbezüglichen Aufgaben der Kommission übernehmen würde.⁷⁾ Dem ECOFIN verblieben damit zwar wie bislang die endgültigen Entscheidungen, es könnte aber ein klarer auf solide Staatsfinanzen konzentrierter Prozess geschaffen werden.

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Weiter deutlicher Zuwachs der Steuereinnahmen im dritten Quartal

Das Steueraufkommen⁸⁾ stieg im dritten Quartal gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um 6%. Damit hat sich der Einnahmewachstum der ersten sechs Monate fortgesetzt (siehe oben stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 64). Der Zuwachs der Lohnsteuereinnahmen war weiterhin dynamisch, fiel im Vergleich zum ersten Halbjahr aber etwas geringer aus. Das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern legte mit 12% stark zu, was aber auch auf unterjährige Zahlungsverchiebungen bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag zurückzuführen ist. Die Einnahmen aus den verbrauchsabhängigen Steuern wuchsen mit 3% etwas stärker als zuletzt.

Aufkommensanstieg im Gesamtjahr reflektiert im Wesentlichen gesamtwirtschaftliche Entwicklung

Im Gesamtjahr wird gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung ein Zuwachs der Steuereinnahmen (inkl. Gemeindesteuern) um 4½% erwartet. Der Anstieg reflektiert vor allem die zugrunde liegende gesamtwirtschaftliche Entwicklung.⁹⁾ Hinzu kommen positive Effekte aus dem Fiscal drag¹⁰⁾. Rechtsänderungen führen per saldo zu begrenzten Mindereinnahmen: Zu Ausfällen kommt es vor allem durch den sukzessiven Übergang zur nachgelagerten Rentenbesteuerung und durch die Anhebung des vom Lohnsteueraufkommen abgesetzten Kindergeldes. Dagegen führen die in einigen Ländern zu Jahresbeginn und zur Jahresmitte vollzogenen Grunderwerbsteuererhöhungen zu Mehreinnahmen.



Darüber hinaus wurde unterstellt, dass aufgrund von Gerichtsurteilen spürbare Ausfälle, vor allem bei der Körperschaft-, Gewerbe- und Umsatzsteuer, zu verzeichnen sind.¹¹⁾

Für das Jahr 2016 wird nur noch mit einem gebremsten Zuwachs von 2% gerechnet. Das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Steuerbezugsgrößen entspricht zwar grob dem des laufenden Jahres. Die Wirkung von Rechtsänderungen reduziert das Aufkommenswachstum

Gebremster Zuwachs für 2016 ...

⁷ Vgl. dazu auch: Deutsche Bundesbank, Ansatzpunkte zur Stärkung des Ordnungsrahmens der Europäischen Währungsunion, Monatsbericht, März 2015, S. 15–39.

⁸ Einschl. der vom deutschen Steueraufkommen abzusetzenden Abführungen an den EU-Haushalt, aber ohne die – für das Berichtsquartal noch nicht bekannten – Erträge aus den Gemeindesteuern.

⁹ Die Schätzung basiert auf der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung. Danach wird für 2015 ein Anstieg des BIP um real +1,7% bzw. nominal + 4,0% erwartet (Mai: +1,8% bzw. + 3,8%). Für 2016 liegen die entsprechenden Raten bei +1,8% bzw. + 3,4% (Mai: +1,8% bzw. + 3,3%). Für das Jahr 2017 werden Zuwächse von +1,5% bzw. + 3,3% unterstellt (Mai: +1,3% bzw. + 3,2%). In der mittleren Frist wird wie bisher mit einem nominalen Wachstum von rd. 3% jährlich gerechnet.

¹⁰ Der Begriff umfasst hier (positiv) die gesamte Aufkommenswirkung der Einkommensteuerprogression und (negativ) den Effekt der weitgehenden Preisunabhängigkeit der speziellen Verbrauchsteuern.

¹¹ Für das Jahr 2015 sind dies überwiegend die BFH-Urteile vom 25. Juni 2014 (I R 33/09) und vom 30. Juli 2014 (I R 74/12) zu § 40a KAGG und STEKO (siehe auch Bundestags-Drucksache 18/5560). In den VGR wird die Wirkung dieser Urteile ausgabenerhöhend im Jahr 2014 berücksichtigt. Darüber hinaus werden Ausfälle bei der Umsatzsteuer erwartet. Die Wirkungen dieser Urteile werden in den VGR in den Jahren 2013 und 2014 berücksichtigt.

Steueraufkommen

Steuerart	1. bis 3. Vierteljahr				Schätzung für 2015 1) 2)	3. Vierteljahr			
	2014		2015			2014		2015	
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %
Steuereinnahmen insgesamt 2)	428,9	453,4	+ 24,5	+ 5,7	+ 4,5	144,5	153,3	+ 8,8	+ 6,1
darunter:									
Lohnsteuer	120,3	129,1	+ 8,7	+ 7,3	+ 6,6	40,5	43,3	+ 2,7	+ 6,7
Gewinnabhängige Steuern 3)	68,7	72,9	+ 4,2	+ 6,1	+ 4,2	20,3	22,8	+ 2,5	+ 12,1
davon:									
Veranlagte									
Einkommensteuer	33,8	36,1	+ 2,3	+ 6,9	+ 6,7	10,0	10,7	+ 0,6	+ 6,4
Körperschaftsteuer	15,0	15,7	+ 0,7	+ 5,0	+ 4,6	4,3	4,5	+ 0,1	+ 3,2
Kapitalertragsteuer 4)	19,9	21,0	+ 1,1	+ 5,7	- 0,4	6,0	7,6	+ 1,7	+ 28,1
Steuern vom Umsatz 5)	150,8	155,8	+ 5,0	+ 3,3	+ 3,1	51,1	53,2	+ 2,1	+ 4,0
Energiesteuer	24,6	24,4	- 0,2	- 0,8	+ 0,2	10,0	10,2	+ 0,1	+ 1,3
Tabaksteuer	9,9	9,9	- 0,0	- 0,3	+ 0,2	3,7	4,0	+ 0,2	+ 6,6

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

jedoch deutlicher. So sorgen die im Sommer beschlossenen Entlastungen bei der Einkommensteuer (Anhebungen von Freibeträgen und Kindergeld sowie Rechtsverschiebung des Tarifs) für Mindereinnahmen. Zudem wird erwartet, dass aufgrund von zum Teil bereits weiter zurückliegenden Gerichtsurteilen insgesamt deutlich höhere Steuerrückzahlungen als im Jahr 2015 erfolgen werden.¹²⁾ Die dämpfende Wirkung der Gerichtsurteile entfällt dann im Jahr 2017 weitgehend. Dies und die unterstellten soliden gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten führen zu einem wieder starken Aufkommenszuwachs von 4½% im Jahr 2017. Für die Jahre von 2018 bis 2020 werden Anstiege von jahresdurchschnittlich 3½% prognostiziert. Die Entwicklung wird dann im Wesentlichen durch die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsannahmen und den Fiscal drag bestimmt, dessen Effekt die Entlastungen durch den Übergang zur nachgelagerten Rentenbesteuerung deutlich überwiegt. Die Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) steigt demnach bis zum Ende des

... und wieder etwas stärkere Anstiege in den Folgejahren erwartet

Prognosezeitraums 2020 auf 22,4% an (2014: 22,1%).

Die Prognose vom Mai wurde für das laufende Jahr damit spürbar aufwärts revidiert (+ 5 Mrd €). Maßgeblich dafür ist, dass die kassenmäßigen Steuereinnahmen sich bisher günstiger entwickeln als erwartet. Dieses schreibt sich zwar zum Teil auch in die Folgejahre fort. Auch sorgen die im Vergleich zur Mai-Schätzung etwas günstigeren makroökonomischen Rahmendaten für sich genommen für eine leichte Aufwärtskorrektur. Im kommenden Jahr werden diese Effekte aber deutlich überkompensiert durch die Wirkung der beschriebenen Rechtsänderungen bei der Einkommensteuer, die im Mai noch nicht einbezogen worden

Einnahmenerwartung für das laufende Jahr angehoben, für 2016 aber abgesenkt

¹² Dies betrifft vor allem die im Vergleich zu 2015 höheren Ausfälle der o.g. Gerichtsurteile zu § 40a KAGG. Ferner wird von Ausfällen in der Folge des EuGH-Urteils vom 20. Oktober 2011 zur Besteuerung von Streubesitzdividenden ausgegangen (Rechtssache C-284/09).

waren,¹³⁾ sowie durch die nun zusätzlich erwarteten Ausfälle aufgrund von Gerichtsurteilen. Per saldo wurden die Einnahmenerwartungen für das kommende Jahr damit spürbar abgesenkt (– 5 Mrd €). Ab dem Jahr 2017 wird aber mit wieder etwas höheren Steuereinnahmen gerechnet,¹⁴⁾ wozu die etwas günstigeren gesamtwirtschaftlichen Annahmen und auch die weitere Fortschreibung des Kassenergebnisses aus dem laufenden Jahr beitragen. Aufkommensmindernd wirkt dagegen vor allem die Senkung bei der Einkommensteuer.

Bundshaushalt

Kaum gestiegenes Defizit im dritten Quartal trotz Auffüllung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds

Der Bundshaushalt verzeichnete im dritten Quartal ein gegenüber dem Vorjahr kaum gestiegenes Defizit von rund 3 Mrd €. Die Einnahmen wuchsen deutlich um 4% (3½ Mrd €), was allein auf die Zunahme des Steueraufkommens zurückzuführen war. Die Ausgaben legten mit 4½% leicht stärker zu. Ausschlaggebend war unter dem Strich die einmalige Zuführung von 3½ Mrd € an den Kommunalinvestitionsförderungsfonds, der parallel zum ersten Nachtragshaushalt 2015 gegründet wurde. Ein spürbarer Rückgang stand zwar erneut bei den Zinsausgaben zu Buche (– 9½% bzw. 1 Mrd €). Das Gegengewicht bildeten aber eine starke Zunahme beim laufenden Sachaufwand (insbesondere Zahlungen für militärische Beschaffungen) sowie ein Plus bei den Zuweisungen an die Länder (jeweils ½ Mrd €). Das Arbeitslosengeld II, auf das bedürftige anerkannte Flüchtlinge einen Anspruch haben und das deshalb in naher Zukunft mehr Mittel in Anspruch nehmen wird, verursachte mit einem Plus von 3% gegenüber dem Vorjahresquartal noch keine größeren Zusatzausgaben.

Entwurf für zweiten Nachtragshaushalt 2015 nutzt Spielräume zur Bildung einer Rücklage ohne Nettokreditaufnahme

Für das Gesamtjahr 2015 sieht der Entwurf für einen zweiten Nachtragshaushalt nach den Beratungen im Haushaltsausschuss Anfang November wiederum keine Nettokreditaufnahme vor. Gegenüber dem ersten Nachtragshaushalt wurden zwar insbesondere Mehreinnahmen aus der Frequenzauktion vom Juni

(abzgl. der damit verbundenen Ausgabenermächtigungen) von fast 4 Mrd €, steuerliche Mehreinnahmen von 1 Mrd € (nach der Abtretung von Umsatzsteuermitteln an die Länder vor allem zur Bewältigung höherer Asylbewerberleistungen) und um 2 Mrd € niedrigere Ausgaben im Einzelplan Bundesschuld veranschlagt. Diesen Entlastungen stehen nun aber im Wesentlichen zusätzliche Zuführungen von 1½ Mrd € an den Energie- und Klimafonds, Mehrausgaben von ½ Mrd € im Zusammenhang mit dem Arbeitslosengeld II und die Dotierung einer Rücklage von 5 Mrd € gegenüber.¹⁵⁾ Die Rücklage soll in den folgenden Jahren zur Deckung flüchtlingsbedingter Mehrbelastungen des Bundes zur Verfügung stehen. Die Zuführung an die Rücklage bewirkt, dass die Nettokreditaufnahme weiter mit null ausgewiesen wird („schwarze Null“). Sie beeinflusst aber nicht den Finanzierungssaldo, sodass hier ein Überschuss von gut 4½ Mrd € zu Buche steht.¹⁶⁾

Die Schuldenbremse begrenzt das strukturelle Defizit des Bundes ab 2016 auf 0,35% des BIP (zunächst rd. 10 Mrd €). Hier setzt das Bundesfinanzministerium bei der Bestimmung des strukturellen Saldos an der Nettokreditaufnahme an (gemäß dem vom Haushaltsausschuss überarbeiteten Entwurf für den zweiten Nachtragshaushalt 2015 also 0 €). Herausgerechnet werden dann konjunkturelle Einflüsse

Vorgaben der Schuldenbremse 2015 sicher eingehalten

¹³ Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ schätzt das Steueraufkommen auf der Basis des geltenden Steuerrechts. Die Änderungen bei der Einkommensteuer wurden erst nach Abschluss der Mai-Steuerschätzung beschlossen.

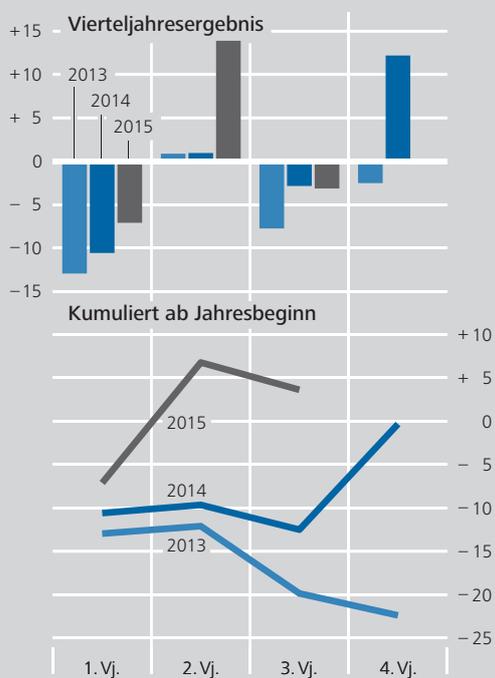
¹⁴ So wurden die Einnahmen der Jahre 2017 und 2019 um jeweils 2 Mrd € und 2019 um 1 Mrd € angehoben.

¹⁵ Falls sich beim Abschluss des Haushalts 2015 darüber hinaus ein Finanzierungsüberschuss ergeben sollte, ist vorgesehen, diese Rücklage weiter aufzustocken. Ursprünglich war geplant, etwaige Überschüsse – wie ½ Mrd € im Jahr 2014 – nicht als solche auszuweisen, sondern als überplanmäßige Ausgaben zu Tilgungszwecken an den Investitions- und Tilgungsfonds zu leiten.

¹⁶ Für die Rücklagenzuführung ist eine Klassifizierung als Ausgabe der Hauptgruppe 9 (Besondere Finanzierungsvorgänge) vorgesehen. Ohne eine solche Zuführung wäre eine Nettotilgung auszuweisen. Beim kassenstatistischen Finanzierungssaldo werden die in Hauptgruppe 9 veranschlagten Vorgänge dagegen nicht berücksichtigt. Somit wird ein Überschuss ausgewiesen. In den für die europäischen Haushaltsregeln relevanten VGR sind Rücklagenzuführungen wie eine finanzielle Transaktion ebenfalls ohne Ausgabenwirkung.

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

(in diesem Fall eine marginale rechnerische Entlastung) und der Einfluss finanzieller Transaktionen (Entlastung um 1½ Mrd €). Darüber hinaus werden einzelne zu konsolidierende Extrahaushalte eingerechnet (für die aber keine Schätzung vorgenommen, sondern ein ausgeglichener Saldo angesetzt wurde). Im Ergebnis wird damit in der neuen Planung für das Jahr 2015 eine die Grenze der Schuldenbremse mit Abstand nicht ausschöpfende strukturelle Nettokreditaufnahme von 1½ Mrd € ausgewiesen. Würden dagegen der durch die Vorfinanzierung aus dem Bundeshaushalt bedingte absehbare Überschuss beim Kommunalinvestitionsförderungsfonds einbezogen und die Zuführung an die Rücklage (wie eine prinzipiell vergleichbare finanzielle Transaktion) herausgerechnet, so würde – wie beim Finanzierungssaldo – ein spürbarer struktureller Überschuss ausgewiesen. Bei künftigen Rücklagenentnahmen und Defiziten in den Sondervermögen würde eine entsprechend ungünstigere Haushaltslage angezeigt. Durch eine solche konsoli-

dierte Betrachtung würde die strukturelle Lage des Bundes insgesamt besser abgebildet. Diese Vorgehensweise läge auch mit Blick auf die entsprechenden Regelungen der europäischen Defizitgrenzen nahe.

Nach der dem Haushaltsausschuss im zweiten Nachtragshaushalt noch nicht verfügbaren Steuerschätzung vom November ergeben sich für das Jahr 2015 Mehreinnahmen von 1½ Mrd €. Überdies scheinen noch einige weitere Ansätze – wie etwa für die Rückflüsse aus dem EU-Haushalt sowie nicht zuletzt militärische Beschaffungen – weiter vorsichtig bemessen. Auch bei den Zinsausgaben könnte es ungeachtet der im Nachtragshaushaltsentwurf bereits veranschlagten weiteren Verringerung angesichts des bis zum Jahresende ausstehenden eng begrenzten Schuldendienstes noch zu einer Minderausgabe gegenüber den Planungen kommen. Insgesamt ist es damit wahrscheinlich, dass die Zuführung an die Rücklage merklich höher ausfällt.

Etwas besser als geplanter Abschluss zu erwarten

Der Anfang Juli vom Bundeskabinett beschlossene Entwurf für den Bundeshaushalt 2016¹⁷⁾ sah ebenfalls keine Nettokreditaufnahme vor. Er enthielt aber noch keine Veranschlagungen für Belastungen durch die spürbar verstärkte Zuwanderung von Flüchtlingen. Im Oktober wurden dann mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz Vereinbarungen zur innerstaatlichen Lastverteilung umgesetzt. Dabei verzichtet der Bund zugunsten der Länder für das Jahr 2016 auf 3½ Mrd € aus seinen Umsatzsteueranteilen. Damit sollen die bei Ländern und Gemeinden anfallenden geschätzten Kosten für Asylbewerberleistungen zu einem guten Teil abgedeckt werden. Kern der Regelung ist eine vom Bund zu erstattende Fallpauschale von monatlich 670 € pro Asylbewerber. In der Begründung zum Gesetzentwurf wurde zum jeweiligen Jahresende eine Spitzabrechnung angekündigt, die die tatsächlichen Fallzahlen berücksichtigen und zusammen mit den noch

Vereinbarungen zur innerstaatlichen Kostenaufteilung bezüglich der Flüchtlingszuwanderung belasten Bundeshaushalt 2016

17 Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, August 2015, S. 73 f.

nicht festgelegten Abschlägen für das Folgejahr vollzogen werden soll.¹⁸⁾ Zudem werden zur Verbesserung der Kinderbetreuung im Rahmen der genannten Mittelabtretung Einsparungen weitergeleitet (½ Mrd €), die sich daraus ergeben, dass das Bundesverfassungsgericht das vom Bund gewährte Betreuungsgeld als verfassungswidrig untersagt hatte, und es wird ein Festbetrag für erhöhte Kosten bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen gewährt. Daneben erhalten die Länder für die Jahre 2016 bis 2019 zusätzlich jährlich ½ Mrd € zur zusätzlichen Förderung des Wohnungsbaus. In einem separaten Gesetz wurde zudem beschlossen, höhere Länderanteile am Energiesteueraufkommen zur Förderung des schienengebundenen Personenverkehrs (½ Mrd €) zu gewähren.

Wachsende Lasten aus Grundsicherungsleistungen für anerkannte Flüchtlinge

Die staatlichen Mehraufwendungen, die sich nach einer Schutzgewährung im Rahmen eines Asylverfahrens ergeben, entfallen zu großen Teilen auf den Bund. So ist ab dem Jahr 2016 mit stärker wachsenden Belastungen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu rechnen. Der Bund finanziert hier das Arbeitslosengeld II sowie bei einer leichten Differenzierung zwischen verschiedenen Ländern etwa ein Drittel der grundsätzlich von den Kommunen zu tragenden Unterkunfts-kosten. Angesichts des absehbaren Bedarfs an Sprach- und Berufsqualifizierungsunterricht für einen guten Teil der Flüchtlinge dürfte die erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt häufig längere Zeit in Anspruch nehmen. Dementsprechend ist zu erwarten, dass für einen Großteil über längere Zeit Grundsicherungsleistungen zu zahlen sein werden. Aufgrund zunächst nur geringer mit den staatlichen Transfers zu verrechnender eigener Einkünfte könnte der Mittelbedarf je Fall den Durchschnittswert bisheriger Leistungsbeziehender spürbar übersteigen.

2016 umfangreicher Rückgriff auf Rücklage vorgesehen

Nach den Schlussberatungen im Haushaltsausschuss zum Bundeshaushalt 2016 liegt das Ausgabenvolumen nunmehr um 5 Mrd € höher als im Regierungsentwurf vom Sommer. Davon entfallen 2½ Mrd € auf das (für das Arbeitslosengeld II und die Anteile bei den Unter-

kunftskosten zuständige) Ressort Arbeit und Soziales. Im Zusammenhang mit der Flüchtlingsmigration wurden auch die Ansätze für das Innenministerium (nicht zuletzt zugunsten des für die Asylverfahren zuständigen Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge) um 1 Mrd € und für das Auswärtige Amt (für humanitäre Hilfen und Maßnahmen zur Vermeidung von Krisen) um ½ Mrd € aufgestockt. Nach der Steuerschätzung vom November sind für den Bundeshaushalt 2016 gegenüber den Ansätzen vom Sommer Mindereinnahmen von 2 Mrd € zu verzeichnen. Bereinigt um die genannten Mittelabtretungen an die Länder bedeutet dies allerdings bereits eine Aufwärtskorrektur von 2 Mrd €. Um auf eine Nettokreditaufnahme verzichten und damit eine schwarze Null ausweisen zu können, ist eine umfangreiche Entnahme aus der im Jahr 2015 zu bildenden Rücklage von 6 Mrd € vorgesehen.

Im Rahmen der Schuldenbremse werden für das Jahr 2016 eine konjunkturelle Entlastung (von ½ Mrd €) und ein leichter Überschuss aus finanziellen Transaktionen veranschlagt. Für die einzubeziehenden Extrahaushalte wurden zumindest im Entwurf vom Sommer in der Summe¹⁹⁾ ausgeglichene Salden zum Ansatz gebracht, und es ergibt sich so mit dem Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme ein geringes strukturelles Defizit. Werden allerdings in der auf Seite 66 beschriebenen angemessener erscheinenden Betrachtung sowohl die Rücklagenentnahmen wie finanzielle Transaktionen behandelt als auch die zu erwartenden Salden der relevanten Extrahaushalte berücksichtigt, ist im Ergebnis ein spürbares strukturelles Defizit zu erwarten.

Abstand zur Defizitobergrenze schrumpft

¹⁸ Bei 800 000 Personen mit einem Aufenthalt bis zur Anerkennung bzw. Rückführung von durchschnittlich 5½ Monaten ergibt sich ein Abschlag von 3 Mrd €. Die Rückführung liegt in der Verantwortung der Länder. Eine Bundesfinanzierung ist nicht vorgesehen, wenn abgelehnte Antragstellende länger als einen Monat nach der Entscheidung im Land verbleiben. Mit der bisherigen Rückführungspraxis würde dies zu erheblichen Belastungen der Länder und Gemeinden führen, sodass hier ein finanzieller Anreiz zur Beschleunigung von Ausreisen bleibt.

¹⁹ Die Details aus der Bereinigungssitzung waren bei Redaktionsschluss noch nicht bekannt.

Mehraufwendungen auch gegenüber Planung für mittlere Frist

Dieses dürfte aber aus heutiger Sicht noch unter der Obergrenze von 0,35% des BIP bleiben.

Der Finanzplan bis 2019 wurde im Rahmen der Schlussberatungen zum Haushalt wie üblich nicht aktualisiert. Gegenüber den dort veranschlagten Einnahmen und Ausgaben ergibt sich nun aber durch die Flüchtlingszuwanderung eine anwachsende Belastung insbesondere beim Arbeitslosengeld II und der Beteiligung an den Kosten der Unterkunft. Die in der Begründung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vorgesehenen künftigen Mittelabtretungen an die Länder zur Bewältigung der Asylbewerberleistungen hängen von der weiteren Entwicklung der Zuwanderungszahlen und der Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen zur Beschleunigung der Asylverfahren ab. Vor dem Hintergrund der aktuell hohen Unsicherheit erscheint es zunächst sinnvoll, kurzfristig auf eine Gegenfinanzierung zu verzichten und die aufgebauten Sicherheitsabstände nunmehr als Puffer zu nutzen. Bei verengten Abständen zu den Vorgaben der Schuldenbremse und einer möglicherweise notwendigen deutlichen Aufstockung der Integrationsmaßnahmen stellt sich bezüglich der dann deutlich gewordenen strukturellen Mehrausgaben allerdings voraussichtlich im weiteren Verlauf die Frage nach einer Gegenfinanzierung. Dann wäre es auch naheliegend, wieder Sicherheitsabstände zu den Obergrenzen bis zum Erreichen gewisser struktureller Überschüsse einzuplanen.

Deutlich höherer Überschuss der Extrahaushalte im dritten Quartal und auch im Gesamtjahr besserer Abschluss absehbar

Die in den Quartalsübersichten des Bundesfinanzministeriums zusammengefassten Extrahaushalte des Bundes²⁰⁾ meldeten im dritten Quartal einen Überschuss von 4½ Mrd €, nach ½ Mrd € vor Jahresfrist. Den Hauptbeitrag lieferte der Kommunalinvestitionsförderungsfonds mit 3½ Mrd €, weil er vom Bund in diesem Quartal aufgefüllt wurde. Die im Vorjahr verzeichneten Überschüsse von Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds wurden leicht auf insgesamt ½ Mrd € ausgeweitet. Beim Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) ergab sich nach einem ausgeglichenen Saldo vor Jah-

resfrist nun ein Überschuss von 1 Mrd € durch die Rückzahlung einer Kapitaleinlage von der Pfandbriefbank, die aus einem Teil der Hypo Real Estate hervorgegangen war. Dagegen ist der in den Vorjahren im Sommerquartal angefallene Überschuss des Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute von ½ Mrd € durch die Übertragung der Abgaben von größeren Banken auf die europäische Ebene nunmehr weitestgehend entfallen. Ähnlich wie in den Vorquartalen blieben die Ausgaben des im Sommer 2013 gebildeten Hilfsfonds zum Ausgleich von Flutschäden relativ eng begrenzt. Nicht zuletzt die im ersten Nachtragshaushalt 2015 vom Bund verankerte Rückholung von ½ Mrd € zur Refinanzierung der Umsatzsteuermittel, die zur Finanzierung höherer Ausgaben für Asylbewerberleistungen an die Länder abgetreten wurden, würde hier im letzten Quartal aber noch zu einer Beschleunigung der Ausgaben führen. Zu dem hohen Überschuss beim Kommunalinvestitionsförderungsfonds, den Nettozuführungen an die Vorsorgeextrahaushalte und den Rückzahlungen an den SoFFin tritt im weiteren Verlauf auch noch die nun vom Bund geplante Vorauszahlung von 1½ Mrd € an den Energie- und Klimafonds hinzu. Daher dürften insgesamt die hier erfassten Extrahaushalte im laufenden Jahr deutlich günstiger abschließen als im Vorjahr (Überschuss von etwa 4 Mrd €, davon 2 Mrd € aus der nun entfallenen Beteiligung des Investitions- und Tilgungsfonds am Bundesbankgewinn).

Länderhaushalte²¹⁾

Die Kernhaushalte der Länder verzeichneten auch im dritten Quartal ein im Vergleich zum Vorjahreszeitraum verbessertes Ergebnis. Der Überschuss stieg um gut ½ Mrd € auf 2 Mrd €. Dabei legten die Einnahmen um 6% (gut 4½ Mrd €) zu, weiter getragen vom kräftig spru-

Fortgesetzte Verbesserung der Länderhaushalte im dritten Quartal trotz höherer Ausgabendynamik

²⁰ Nicht enthalten sind hier insbesondere die Bad Banks und kaufmännisch buchende Einheiten.

²¹ Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im zweiten Quartal 2015 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Oktober 2015 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

delnden Steueraufkommen (+7% bzw. 4 Mrd €). Die Einnahmen von öffentlichen Verwaltungen wuchsen wegen deutlich gestiegener – zu einem guten Teil an die Gemeinden weiterzuleitender – Bundesmittel ebenfalls stark (1 Mrd €). Der Ausgabenanstieg beschleunigte sich merklich auf gut 5% (4 Mrd €). Die Hälfte des Zuwachses entfiel auf die höheren Zuweisungen an die öffentlichen Verwaltungen, insbesondere die Gemeinden (+10½% bzw. 2 Mrd €). Darüber hinaus trugen die Personalausgaben (+3%) und insbesondere die Dynamik des laufenden Sachaufwands (+12%) jeweils etwa 1 Mrd € bei, und die Zinsausgaben (–4½%) schwächten ihren Rückgang etwas ab.

*Deutlich höherer
Überschuss
im laufenden
Jahr, ...*

Der Überschuss der Länderkernhaushalte lag nach den ersten drei Quartalen bei gut 5 Mrd € und damit 4 Mrd € über dem Vergleichswert aus dem Jahr 2014. Im Gesamtjahr sollte das Vorjahresergebnis (Überschuss von gut ½ Mrd €) mithin deutlich übertroffen werden. Zwar ist im Schlussquartal nochmals mit höheren Zahlungen an die Gemeinden, insbesondere im Zusammenhang mit den steigenden Asylbewerberleistungen, zu rechnen. Doch dürften die zuletzt auch für das Jahr 2015 beschlossenen höheren Umsatzsteuermittelabtretungen des Bundes an die Länder diesen Effekt ausgleichen. Für die nächsten Jahre werden weiterhin günstige gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen mit stetig wachsenden Steuereinnahmen und auch zunächst weiter rückläufigen Zinsausgaben erwartet. Die jüngste Steuerschätzung ergab für die Länder gegenüber der Mai-Projektion Mehreinnahmen von 5 Mrd € im laufenden und 3½ Mrd € im kommenden Jahr, die allerdings 2016 zum größten Teil auf Steuerabtretungen des Bundes zum Ausgleich des Belastungsanstiegs bei den Asylbewerberleistungen zurückgehen.

*... aber künftig
steigende
Belastungen
aufgrund von
Flüchtlings-
zuwanderung*

Gleichzeitig ist mit deutlichen Mehrausgaben der Länder in diesem Zusammenhang zu rechnen. Mit den jüngsten Beschlüssen entlastet der Bund die Länder (und Gemeinden) zunächst mit einer Pauschalhilfe von insgesamt 2 Mrd € im Jahr 2015 und einer Art Abschlagszahlung (einschl. fester Komponenten wie höherer Mit-

tel für den schieneengebundenen Personennahverkehr) von rund 5 Mrd € im Jahr 2016. Letztlich soll der Bund allerdings Fallpauschalen für die tatsächliche Zuwanderungszahl erstatten, und für Ende 2016 (und anschließend jährlich) wurde eine auf Fallpauschalen basierende Spitzabrechnung angekündigt. Allerdings dürfte der Pauschalsatz nicht ausreichen, die tatsächlich zu erwartenden fallbezogenen Kosten einschließlich der Bildungsbedarfe zu decken. Auch Länder und Gemeinden werden somit einen Finanzierungsbeitrag leisten müssen. Dies gilt auch nach anerkanntem Asylantrag. Dann übernimmt der Bund zwar die Grundsicherungsleistungen bei Arbeitslosigkeit und einen guten Teil der Unterkunftskosten. Sowohl die restlichen Aufwendungen für Unterkunft als auch insbesondere Leistungen für Bildung und Kinderbetreuung werden aber auch bei Ländern und Gemeinden zu Buche schlagen. Diese erbringen somit einen guten Teil der Leistungen und sollten gleichzeitig an einer kostengünstigen Leistungserbringung interessiert sein. Dabei setzen die vereinbarten Regelungen nicht zuletzt gezielte Anreize zur Förderung der Ausreise bei abgelehnten Anträgen. Die genauen finanziellen Auswirkungen auf die Länderhaushalte sind noch nicht abzusehen. Zumindest ein Abbau der Überschüsse der Ländergesamtheit erscheint im kommenden Jahr angelegt.

■ Sozialversicherungen²²⁾

Rentenversicherung

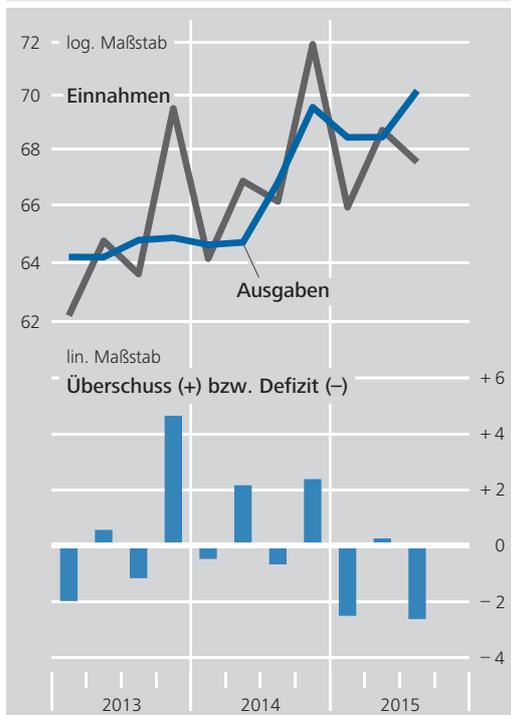
In der gesetzlichen Rentenversicherung ergab sich im dritten Quartal 2015 ein Defizit von gut 2½ Mrd €. Die grundsätzlich günstige Finanzentwicklung wurde dabei durch das Rentenpaket (insbesondere höhere Renten für Kindererziehung und abschlagsfreie Rente für langjährig Versicherte ab 63 Jahre) überdeckt, sodass

*Nochmals
Ergebnisver-
schlechterung
im dritten
Quartal bei
Mehrausgaben
aufgrund des
Rentenpakets*

²² Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung im zweiten Quartal 2015 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts September 2015 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

Finanzen der Deutschen Rentenversicherung

Mrd €, vierteljährlich



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund.
 Deutsche Bundesbank

sich die finanzielle Verschlechterung im Vorjahresvergleich fortsetzte. Zwar waren die Neuregelungen bereits zum 1. Juli 2014 in Kraft getreten, doch wurden die ausgeweiteten Leistungen erst mit zeitlichen Verzögerungen im Laufe des zweiten Halbjahres 2014 voll ausgabenwirksam. Die Beitragseinnahmen wuchsen trotz der Beitragssatzsenkung von 18,9% auf 18,7% um fast 3% (beitragssatzbereinigt sogar um annähernd 4%). Insgesamt war der Einnahmenanstieg mit gut 2% aber schwächer, weil die Bundeszuschussraten im dritten Quartal des Vorjahres (bedingt durch die späte Verabschiedung des Bundeshaushalts) etwas höher ausgefallen waren. Die Ausgaben wuchsen mit 5% zwar immer noch sehr kräftig, aber bereits schwächer als in den beiden Vorquartalen, worin der allmählich nachlassende Effekt des Rentenpakets auf die Zuwachsraten im Vorjahresvergleich zum Ausdruck kommt.

Der Anstieg der Rentenausgaben wurde zur Jahresmitte durch die Rentenanpassungen im

Westen um 2,1% und im Osten um 2,5% etwas stärker als mit der Anhebung im Vorjahr erhöht.²³⁾ Ansonsten weisen diese Zahlungen aber keine höhere Dynamik als im Vorquartal auf. Dies wäre allein aufgrund der wohl immer noch gestiegenen Zahl der vorgezogenen Renten ab 63 Jahren zu erwarten gewesen. Offenbar wirkt hier jedoch eine gegenläufige Grundtendenz insbesondere aufgrund der allmählichen Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre bei noch fehlendem Druck durch Renteneintritte aus den stärker besetzten späteren Nachkriegsjahrgängen. Die weitaus ausgabenbeträchtigtste Komponente des Rentenpakets stellt das zusätzlich angerechnete Kindererziehungsjahr (höhere „Mütterrente“) dar. Die damit verbundenen Mehrausgaben weisen nach dem Niveausprung im Vorjahr keine weitere Dynamik mehr auf.

Allmählich nachlassender Ausgabendruck zum Jahresende hin

Im Gesamtjahr 2015 wird die Entwicklung günstiger ausfallen als ursprünglich erwartet. Das bei Festlegung des Beitragssatzes erwartete Defizit von 4 Mrd € wird unterschritten werden. Die Rücklage bleibt somit spürbar oberhalb ihrer regulären Obergrenze (1,5 Monatsausgaben), sodass rückblickend eine etwas stärkere Beitragssatzsenkung angezeigt gewesen wäre. Bei dem geplanten unveränderten Beitragssatz für das Jahr 2016 könnte die Rücklagenobergrenze auch zum Ende des nächsten Jahres noch einmal überstiegen werden. Da mit dem heutigen Satz aber ein spürbares Defizit angelegt ist, dürfte die Obergrenze spätestens 2017 unterschritten werden, und es steht somit im weiteren Verlauf keine Beitragssatzsenkung mehr im Raum. Nicht zuletzt infolge der demografischen Entwicklung vergrößert sich das Defizit in den Folgejahren

Beitragssatz wohl mittelfristig stabil

²³ Die Anpassung fiel aufgrund der im Sommer 2014 vollzogenen Revision der VGR um etwa 1 Prozentpunkt niedriger aus. Die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer sind dadurch um rd. 1% geringer. Für die Rentenanpassung wurde dieser Wert – wie vorgeschrieben – für das Jahr 2014 in Relation zum bereits verwendeten, nicht revidierten Wert für das Jahr 2013 gesetzt. Da die Renten aber grundsätzlich den – von der Revision nicht beeinflussten und erst später verfügbaren – beitragspflichtigen Einkommen der Rentensicherten folgen, wird es im Gegenzug im Jahr 2016 zu einer entsprechend stärkeren Rentenanpassung kommen.

tendenziell weiter.²⁴⁾ Der heutige Satz könnte aber wohl zumindest bis zum Ende des Jahrzehnts gehalten werden, ohne dass die Rücklagen ihre gesetzliche Untergrenze von 0,2 Monatsausgaben zu unterschreiten drohen.

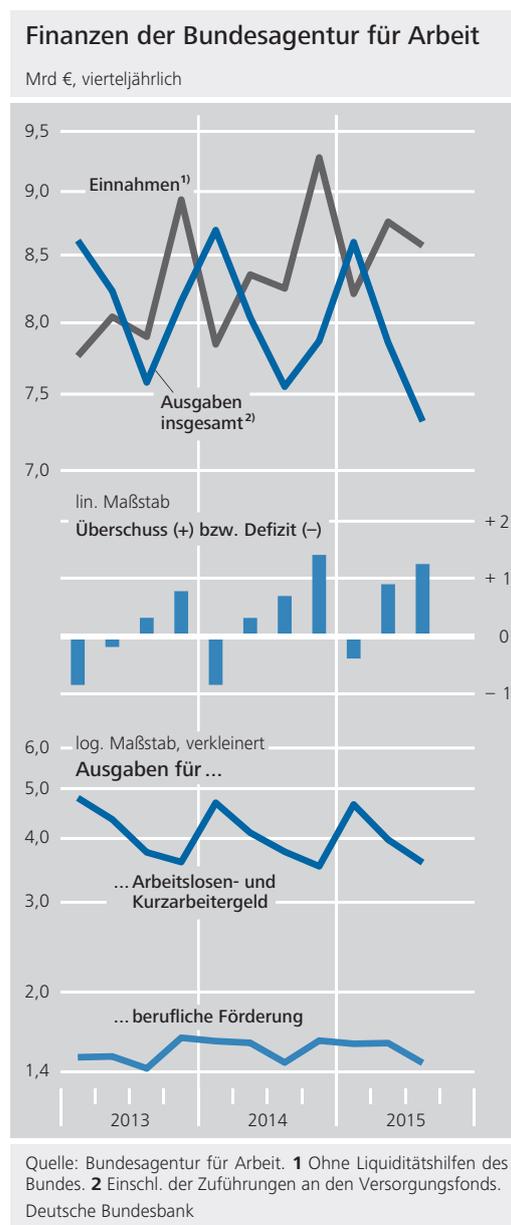
Bundesagentur für Arbeit

Anhaltende Verbesserung der BA-Finzen im dritten Quartal

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) verzeichnete im dritten Vierteljahr einen Überschuss von gut 1 Mrd €, der damit ebenso wie in den Vorquartalen um ½ Mrd € höher ausfiel als vor einem Jahr. Die Beitragseinnahmen wuchsen mit gut 4% anhaltend kräftig. Auf der Ausgabenseite wurden dagegen fast 4% weniger Mittel für das Arbeitslosengeld aufgewendet. Hinzu kamen deutliche Rückgänge in einer Größenordnung von rund 40% bei der auslaufenden Subventionierung der Altersteilzeit. Die Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verharrten erneut praktisch auf ihrem Vorjahresniveau. Kräftigere Zuwächse von gut 4% fielen dagegen im Bereich der Verwaltungsausgaben der BA an. In der Summe standen 4% höhere Einnahmen 3% niedrigeren Ausgaben gegenüber.

Hoher Überschuss für 2015 zu erwarten, BA-Finzen von Flüchtlingszuwanderung vorerst wohl wenig betroffen

Zum Jahresende zeichnet sich bei der BA ein Überschuss von 3 Mrd € bis 4 Mrd € ab, während im Haushaltsplan der BA lediglich ½ Mrd € (jeweils ohne Vorsorgefonds) veranschlagt waren. Die gestiegene Zuwanderung wird die BA-Finzen im laufenden und voraussichtlich auch im kommenden Jahr kaum unmittelbar beeinflussen, weil dem (einnahmensteigernden) Einstieg in die reguläre Beschäftigung zumeist noch eine Qualifizierungsphase vorausgehen dürfte, die wohl außerhalb des BA-Budgets finanziert werden sollte. Auf der Ausgabenseite bietet die BA Versicherungsleistungen, die vorherige Beitragszahlungen von grundsätzlich einem Jahr voraussetzen. Daher haben die erwerbsfähigen Zuwanderer zunächst nur bedürftigkeitsabhängige Ansprüche im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (insbesondere Arbeitslosengeld II), der in die finan-



zielle Verantwortung des Bundes und teilweise auch der Gemeinden fällt.

²⁴ Die derzeitige Zuwanderung dürfte allmählich steigende Beitragseingänge mit sich bringen, während angesichts der Altersstruktur die Rentenausgaben zunächst kaum zulegen dürften. Bei einer insgesamt höheren Erwerbstätigkeit in Deutschland vermindert sich einerseits der rentendämpfende Effekt aus dem Nachhaltigkeitsfaktor sowie aus dem grundsätzlich angelegten Beitragssatzanstieg, und die Renten werden insofern etwas stärker angepasst. Andererseits dürfte bei unterdurchschnittlichen Verdiensten der Zugewanderten die Lohnentwicklung pro Kopf gedämpft werden, sodass die Rentenanpassungen aus diesem Grund niedriger ausfallen.