

■ Öffentliche Finanzen^{*)}

■ Staatlicher Gesamthaushalt

*2016 erneut
Überschuss
und ...*

Die Lage der deutschen Staatsfinanzen bleibt günstig. Der Finanzierungssaldo könnte sich im laufenden Jahr zwar leicht verschlechtern, dürfte aber immer noch merklich positiv bleiben (2015: 0,7% des Bruttoinlandsprodukts (BIP)). Dabei ist die Haushaltsausrichtung auf der Ausgabenseite spürbar expansiv, was durch günstige Konjunkturfleusen und weiter sinkende Zinsausgaben teilweise überdeckt wird. So steigen die Aufwendungen für die Versorgung der Flüchtlinge gegenüber dem Vorjahr deutlich. Dies hängt hauptsächlich damit zusammen, dass die Asylsuchenden schwerpunktmäßig erst im Herbst des letzten Jahres zugewandert sind und die Kosten im Gesamtjahr 2015 daher noch vergleichsweise gering waren. Darüber hinaus werden die Ausgaben der Gebietskörperschaften in verschiedenen Bereichen aufgestockt, etwa für Kinderbetreuung und Verkehrsinfrastruktur. Hinzu kommen spürbare Ausgabenzuwächse bei den Sozialversicherungen für Gesundheit, Renten und Pflege.

*... sinkende
Schuldenquote*

Die Schuldenquote lag am Ende des zweiten Quartals 2016 bei 70,1%. Der Quotenrückgang gegenüber dem Jahresendstand 2015 (71,2%) ging dabei allein auf das Wachstum des nominalen BIP im Nenner zurück. Der Bruttoschuldenstand nahm hingegen zu. Die Länder führten ihre Verbindlichkeiten zwar merklich zurück.¹⁾ Beim Bund erhöhten sie sich aber deutlich. Hier spielte unter anderem der Schuldenanstieg aus der Finanzierung des Aufbaus von Geldmarkteinlagen sowie dem Stellen von Barsicherheiten für bestehende Derivategeschäfte durch seine Bad Bank (FMS Wertmanagement) eine Rolle. Im weiteren Jahresverlauf sollte sich der Rückgang der Schuldenquote beschleunigen, wenn nicht weitere Sondereffekte zu Buche schlagen.

Für das kommende Jahr zeichnen sich aus heutiger Sicht ein kaum veränderter Überschuss

sowie die fortgesetzte Rückführung der Schuldenquote ab. Der Konjunkturfleusen und weiter sinkende Zinsausgaben dürften die Staatshaushalte zusätzlich entlasten. Die Entlastungen aus der Frequenzauktion vom Sommer 2015 werden in den VGR außerdem zum größten Teil im Jahr 2017 (periodengerecht mit Verfügbarkeit der Frequenzbänder) erfasst.²⁾ Der strukturelle Primärüberschuss dürfte sich dagegen nochmals verringern, was eine weiter moderat expansive Fiskalpolitik anzeigt. Auf der Einnahmenseite dürften Steuersenkungen durch den Fiscal drag³⁾ und die Anhebung des Beitragssatzes zur sozialen Pflegeversicherung in etwa aufgewogen werden. Bei den Ausgaben könnten die Aufwendungen für die Flüchtlingsmigration weitgehend stabil bleiben: Während einerseits der Unterstützungsbedarf für die bisher Zugewanderten langsam sinkt, kämen andererseits mit der allgemein erwarteten relativ geringen (Neu-)Zuwanderung nur begrenzte Mehrbelastungen hinzu. Allerdings sind auch im kommenden Jahr deutliche Ausgabenzuwächse in ande-

*Im kommenden
Jahr ähnlicher
Überschuss und
fortgesetzter
Rückgang der
Schuldenquote*

* 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 ausführlicher berichtet.

1 Dabei ist die zur Jahresmitte erfolgte Übernahme von Risikoaktiva der HSH Nordbank zum Marktpreis von 2 ½ Mrd € (schuldenerhöhend) berücksichtigt. Der Marktwertabschlag im Zusammenhang mit der Übertragung von insgesamt 2 ½ Mrd € belastete den VGR-Finanzierungssaldo der Länder aufgrund der Inanspruchnahme der Zweitverlustgarantie mit 1 ½ Mrd €. Ein Selbstbehalt von 1 Mrd € war von der HSH Nordbank zu tragen.

2 Dies verbessert den Saldo temporär um 4 Mrd €.

3 Der Begriff umfasst hier die gesamte Aufkommenswirkung der Einkommensteuerprogression und den gegenläufigen Effekt der weitgehenden Preisunabhängigkeit der speziellen Verbrauchsteuern.

ren Bereichen zu erwarten, etwa bei den Pflegeleistungen oder den Renten.⁴⁾

*Strukturelle
Überschüsse
angesichts
Demografie
angemessen ...*

Der gesamtstaatliche Haushalt in Deutschland verzeichnete in den letzten zwei Jahren einen merklichen strukturellen Überschuss. Die Reform der nationalen Fiskalregeln im Jahr 2009 dürfte wesentlich dazu beigetragen haben, dass die sehr guten Rahmenbedingungen für die deutschen Staatsfinanzen⁵⁾ genutzt wurden, um diese gute Haushaltsposition zu erreichen und damit nicht zuletzt ein Stück weit für die absehbaren demografischen Belastungen vorzusorgen. Angesichts der aktuellen Analysen zur langfristigen Tragfähigkeit erscheint ein struktureller Primärüberschuss in der zuletzt erreichten Höhe (und der damit verbundene zügige Abbau der Schuldenquote) keineswegs überambitioniert. Vielmehr zeigen die Vorausberechnungen auch so noch eine Konsolidierungslücke auf, die später zu schließen sein wird.⁶⁾

*... und auch
als Sicherheits-
abstand zu den
Budgetgrenzen
empfehlenswert*

Auch abgesehen davon ist es für Deutschland empfehlenswert, moderate strukturelle Überschüsse beizubehalten. Wie sich im Zuge der im Jahr 2015 verstärkten Flüchtlingszuwanderung gezeigt hat, ermöglichen Sicherheitsabstände zu den Budgetobergrenzen ein Kurshalten innerhalb des regulären Verschuldungsrahmens, also ohne die Ziele der Haushaltsregeln durch vermeintlich unumgängliches Aufweichen zu unterlaufen.⁷⁾ Bei der Forderung nach zusätzlichen fiskalischen Impulsen von Deutschland, insbesondere um die Konjunktur in anderen Mitgliedstaaten des Euro-Raums zu unterstützen, ist hingegen zu beachten, dass die Effekte auf andere Staaten eher überschaubar sein dürften.⁸⁾ Entscheidend sind vielmehr Struktur-reformen in den einzelnen Ländern – auch in Deutschland – sowie die Stabilisierung des Ordnungsrahmens der EWWU.⁹⁾ Zu Letzterem gehören auch bindende Fiskalregeln, und Deutschland kommt hier eine wichtige Rolle als Stabilitätsanker zu.

Für Deutschland bestehen verschiedene finanzpolitische Ansatzpunkte, um die wirtschaft-

lichen Rahmenbedingungen zu verbessern. So könnten wachstums- und beschäftigungsfreundliche Ausgabenbereiche (wie etwa Infrastrukturversorgung, Bildung und Kindertagesbetreuung) ein höheres Gewicht erhalten sowie generell Effizienzreserven erschlossen werden. In den Bereichen Rente, Pflege und Gesundheit gilt es zu beachten, dass die demografische Entwicklung einen langfristigen Ausgabendruck auslöst. Dies ist bei der Entscheidung über etwaige neuerliche Leistungsausweitungen zu beachten, auch wenn diese vorübergehend – und zunächst eventuell wenig fühlbar – aus bestehenden Rücklagen gedeckt werden können oder sich die Belastungen erst im weiteren

*Ansatzpunkte
zur Verbes-
serung der
Rahmen-
bedingungen*

4 Unsicherheiten bestehen unter anderem durch das Votum für den EU-Austritt im Vereinigten Königreich, wobei die kurzfristigen Auswirkungen auf die deutschen Staatsfinanzen überschaubar scheinen. Risiken ergeben sich durch anhängige Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit dem Atomausstieg und der Kernbrennstoffsteuer. Zudem ist eine voraussichtlich im Staatssektor zu erfassende Bundesstiftung geplant, über die künftige Kosten für die Entsorgung radioaktiver Abfälle finanziert werden sollen (vgl. auch Fußnote 32 auf S. 71). Die Transaktionen dürften auf absehbare Zeit keinen Einfluss auf den staatlichen VGR-Finanzierungssaldo haben. Der Maastricht-Schuldenstand würde sinken, wenn dem Fonds übertragene Mittel in deutsche Staatsanleihen angelegt und damit im Staatssektor konsolidiert würden.

5 In den letzten zehn Jahren sank die Zinsausgabenquote – infolge fallender Zinsen – trotz gestiegener Schuldenquote um rd. 1 Prozentpunkt. Die rückläufige strukturelle Arbeitslosigkeit hat zur Entlastung bei den arbeitsmarktbedingten Ausgaben in ähnlichem Umfang beigetragen. Die Steuereinnahmen übertrafen die Erwartungen in den vergangenen Jahren zumeist spürbar, und insbesondere die gewinnabhängigen Steuern entwickelten sich stark.

6 Vgl.: Bundesministerium der Finanzen, Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Februar 2016; sowie Europäische Kommission, Fiscal Sustainability Report 2015, Institutional Paper 18, Januar 2016.

7 Sicherheitsabstände zu den strikten nationalen Budgetgrenzen sind vor allem mit Blick auf die erhebliche Unsicherheit bei der Schätzung der strukturellen Haushaltslage zu empfehlen. In der Vergangenheit war es hier teils zu größeren Abwärtsrevisionen gekommen. Solche Revisionen können kurzfristige und potenziell prozyklische Konsolidierungsmaßnahmen erfordern, wenn zuvor kein Abstand zur Grenze bestanden hat. Wenn hingegen im Grundsatz Sicherheitsabstände eingeplant werden, können diese bei negativen Überraschungen vorübergehend abgeschmolzen werden, um die nötigen Anpassungen zu strecken.

8 Vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank, Zu den internationalen Ausstrahlungswirkungen einer Ausweitung der öffentlichen Investitionen in Deutschland, Monatsbericht, August 2016, S. 13–17.

9 Vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank, Ansatzpunkte zur Stärkung des Ordnungsrahmens der Europäischen Währungsunion, Monatsbericht, März 2015, S. 15–39; und dieselbe, Ansatzpunkte zur Bewältigung von Staatsschuldenkrisen im Euro-Raum, Monatsbericht, Juli 2016, S. 43–64.



Verlauf voll entfalten. Bei der gesetzlichen Rentenversicherung ist die lange Frist ins Bild zu nehmen. Dabei sind frühzeitige verlässliche Weichenstellungen wichtig, um das jeweils individuell gewünschte Versorgungsniveau bedarfsweise über ergänzende Eigenvorsorge ab-sichern zu können. Eine mit der Lebenserwartung verknüpfte fortgesetzte Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters sollte nicht aus-geschlossen werden. Vielmehr könnte sie einen zentralen Beitrag leisten, die Versorgung über die gesetzliche Rentenversicherung bei trag-barer Beitragsbelastung auf einem als angemessen angesehenen Niveau zu stabilisieren.¹⁰⁾

Senkung der Abgabenlast

Bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) sind ver-gleichsweise hohe Rücklagen aus konjunkturel-len Überschüssen angemessen, um die starken zyklischen Schwankungen der BA-Finzen auf-zufangen. Angesichts der mittlerweile vorhan-denen Reserven könnte aber nunmehr eine Senkung des Beitragssatzes erwogen werden, um die weiter angelegten Überschüsse zu ver-ringern. Sollten bei den Gebietskörperschaften nach Erreichen der wünschenswerten Sicher-heitsabstände Haushaltsspielräume entstehen, wäre eine Senkung der Steuerbelastung nahe-liegend. Die Steuerquote hat das zur Jahrtau-sendwende verzeichnete relativ hohe Niveau wieder erreicht. Insofern wäre an eine Senkung

der Einkommensbesteuerung und dabei nicht zuletzt an den Solidaritätszuschlag zu denken.¹¹⁾

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Das Steueraufkommen¹²⁾ stieg im dritten Quar-tal gegenüber dem entsprechenden Vorjahres-zeitraum um lediglich 1½% und damit spürbar schwächer als im ersten Halbjahr (siehe neben-stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 67). Dazu haben unterjährige Zahlungsverchiebun-gen bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (frühere Ausschüttungstermine), aber auch eine Sonderentwicklung bei der Tabak-steuer beigetragen.¹³⁾ Nach kräftigen Zuwäch-sen im ersten Halbjahr waren hier nun jeweils Rückgänge zu verbuchen. Der Anstieg der Lohn-steuereinnahmen wurde im Vorjahresvergleich durch eine Steuersenkung¹⁴⁾ gedämpft. Das Auf-kommen der gewinnabhängigen Steuern legte – trotz des oben beschriebenen Rückgangs bei den Steuerzahlungen auf Dividenden – um 3% zu. Insbesondere die Einnahmen aus der Körper-schaft- und der veranlagten Einkommensteuer

Gedämpfter Zuwachs im dritten Quartal ...

... hauptsächlich aufgrund erwarteter Sonderfaktoren

¹⁰ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Exkurs: Zur längerfris-tigen Entwicklung der Alterssicherung, Monatsbericht, August 2016, S. 69–78.

¹¹ Der Solidaritätszuschlag ist als Ergänzungsabgabe des Bundes an das Vorliegen eines besonderen Finanzbedarfs gebunden und wurde mit Blick auf die vereinigungsbeding-ten Lasten Mitte der 1990er Jahre (wieder-)eingeführt. Die Sonderzuweisungen des Bundes an die ostdeutschen Län-der für den Aufbau Ost laufen Ende 2019 aus. Etwaige für unerwünscht erachtete Verteilungseffekte im Zuge einer Abschaffung könnten durch Anpassungen von Einkommen-steuertarif und Kindergeld aufgefangen werden.

¹² Einschl. der vom deutschen Steueraufkommen abzuset-zenden Abführungen an den EU-Haushalt, aber ohne die – für das Berichtsquartal noch nicht bekannten – Erträge aus den Gemeindesteuern.

¹³ Ab dem 20. Mai 2016 sind „Schockbilder“ auf Ver-packungen von Tabakerzeugnissen vorgeschrieben. Im Vor-feld waren die Vorproduktion und der Kauf von Steuerzei-chen vorübergehend deutlich ausgeweitet worden.

¹⁴ So wurden zu Jahresbeginn der Grund- und Kinderfrei-betrag angehoben sowie die übrigen Tarifeckwerte „nach rechts verschoben“ (gegebene Steuersätze greifen erst ab höheren zu versteuernden Einkommen). Die gleichzeitige Anhebung des – vom Aufkommen abgesetzten – Kinder-gelds senkt finanzstatistisch ebenfalls das Lohnsteuerauf-kommen.

Steueraufkommen

Steuerart	1. bis 3. Vierteljahr				Schätzung für 2016 ^{1) 2)}	3. Vierteljahr			
	2015		2016			2015		2016	
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %
Steuereinnahmen insgesamt ²⁾	453,4	472,5	+ 19,1	+ 4,2	+ 3,6	153,3	155,5	+ 2,2	+ 1,4
darunter:									
Lohnsteuer	129,1	132,6	+ 3,5	+ 2,7	+ 3,0	43,3	44,7	+ 1,4	+ 3,2
Gewinnabhängige Steuern ³⁾	72,9	80,9	+ 8,0	+ 10,9	+ 7,4	22,8	23,5	+ 0,7	+ 3,2
davon:									
Veranlagte									
Einkommensteuer	36,1	39,4	+ 3,3	+ 9,1	+ 8,9	10,7	11,9	+ 1,2	+ 11,5
Körperschaftsteuer	15,7	21,3	+ 5,6	+ 35,4	+ 19,8	4,5	5,5	+ 1,1	+ 24,6
Kapitalertragsteuer ⁴⁾	21,0	20,1	- 0,9	- 4,2	- 4,5	7,6	6,0	- 1,6	- 21,0
Steuern vom Umsatz ⁵⁾	155,8	161,0	+ 5,2	+ 3,3	+ 3,5	53,2	53,9	+ 0,7	+ 1,3
Energiesteuer	24,4	24,6	+ 0,3	+ 1,0	+ 1,0	10,2	10,1	- 0,0	- 0,1
Tabaksteuer	9,9	9,9	- 0,0	- 0,2	- 2,5	4,0	3,0	- 1,0	- 24,4

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. **1** Laut offizieller Steuerschätzung vom November 2016. **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

wuchsen dabei auf hohem Niveau weiter dynamisch. Das Aufkommensplus bei der Umsatzsteuer fiel hingegen merklich kleiner aus: Grundsätzlich ist die Entwicklung hier unterjährig sehr volatil, zusätzlich schlug aber auch ein Sondererfolg negativ zu Buche.

Im Gesamtjahr wird gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung ein Zuwachs der Steuereinnahmen (inkl. Gemeindesteuern) um 3½% erwartet. Bei einer günstigen Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Steuerbezugsgrößen¹⁵⁾ wird dieser dadurch gedämpft, dass im letzten Quartal noch größere Steuererstattungen aufgrund teils bereits weiter zurückliegender Gerichtsurteile¹⁶⁾ angesetzt sind (hauptsächlich bei Körperschaft- und Gewerbesteuer). Hinzu kommen Ausfälle aufgrund von Steuerrechtsänderungen. Dies ist vor allem die beschriebene Senkung bei der Einkommensteuer. Auch der sukzessive Übergang zur nachgelagerten Rentenbesteuerung verursacht weiterhin begrenzte Mindereinnahmen.

Für das Jahr 2017 wird mit einem wieder stärkeren Aufkommenszuwachs von 4% gerechnet. Bei einem etwas niedrigeren Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Steuerbezugsgrößen als im laufenden Jahr wird davon ausgegangen, dass die deutliche Belastung durch Gerichtsurteile zum überwiegenden Teil entfällt.¹⁷⁾ Auch

Wieder höherer Anstieg für 2017 und Folgejahre erwartet

Aufkommensanstieg im Gesamtjahr durch Steuer-rückzahlungen und -senkungen gedämpft

15 Die Schätzung basiert auf der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung. Danach wird für 2016 ein Anstieg des BIP um real +1,8% bzw. nominal +3,4% erwartet (Mai: +1,7% bzw. +3,6%). Für 2017 liegen die entsprechenden Raten bei +1,4% bzw. +3,1% (Mai: +1,5% bzw. +3,3%). Für 2018 werden Zuwächse von +1,6% bzw. +3,2% unterstellt (Mai: +1,5% bzw. +3,2%). In der mittleren Frist wird wie bisher mit einem nominalen Wachstum von rd. 3% jährlich gerechnet.

16 Im laufenden Jahr sind dies überwiegend die BFH-Urteile vom 25. Juni 2014 (IR 33/09) und vom 30. Juli 2014 (IR 74/12) zu § 40a KAGG und STEKO (siehe auch Bundestags-Drucksache 18/5560) sowie das BFH-Urteil vom 17. Dezember 2014 (IR 39/14). Finanzstatistisch senken diese Steuererstattungen die Einnahmen am aktuellen Rand. In den VGR werden sie hingegen als staatliche Ausgabe (Vermögens-transfer) zum Zeitpunkt der Rechtskräftigkeit des Urteils (periodengerecht) verbucht.

17 Für das Jahr 2017 wurden im Wesentlichen nur noch für das EuGH-Urteil vom 20. Oktober 2011 (C-284-09) Mindereinnahmen angesetzt.

reduziert die Wirkung von Rechtsänderungen das Aufkommenswachstum etwas weniger als im Jahr 2016.¹⁸⁾ Für den Zeitraum von 2018 bis 2021 werden Anstiege von jahresdurchschnittlich 3 ½% prognostiziert. Die Entwicklung wird dabei im Wesentlichen durch die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsannahmen und den Fiscal drag bestimmt. Letzterem wirken bereits verabschiedete Rechtsänderungen bis zum Ende des Projektionszeitraums nur zum kleineren Teil entgegen. Die Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) stieg demnach bis zum Ende des Prognosezeitraums 2021 deutlich auf 22,9% (2015: 22,2%).

Einnahmenerwartung für 2016 angehoben, für 2017 bestätigt und für Folgejahre leicht gesenkt

Die Prognose vom Mai 2016 wurde für das laufende Jahr damit angehoben (+ 4 ½ Mrd €). Von Bedeutung ist hierfür vor allem, dass sich die kassenmäßigen Steuereinnahmen, insbesondere aus den gewinnabhängigen Steuern, bisher günstiger entwickelten als zuvor erwartet. Die höhere Basis schreibt sich zwar zum Teil in die Folgejahre fort. Hier dominieren aber die Auswirkungen der Abwärtsrevisionen der makroökonomischen Rahmendaten. Für das kommende Jahr wurde die Schätzung vom Mai im Wesentlichen bestätigt (+ ½ Mrd €), ab 2018 wird dann mit jährlichen Mindereinnahmen von bis zu 1 ½ Mrd € (2020) gerechnet.

Bundeshaushalt

Leicht gestiegenes Defizit im dritten Quartal bei entlastenden Sondereffekten

Der Bundeshaushalt verzeichnete im dritten Quartal ein Defizit von 3 ½ Mrd €, nach gut 3 Mrd € im gleichen Vorjahreszeitraum. Die Einnahmen gingen um 1% (½ Mrd €) zurück. Ausschlaggebend war das Minus beim Steueraufkommen, das auch bei Herausrechnen der um 3 Mrd € höheren Abführungen an den EU-Haushalt¹⁹⁾ nur stagnierte. Entlastend wirkte dagegen insbesondere die planmäßige einmalige Vereinnahmung von 1 ½ Mrd € aus dem Fluthilffonds, aber auch höhere Rückflüsse aus Gewährleistungen. Die Ausgaben sanken mit ½% im Vergleich zum Vorjahresquartal etwas schwächer als die Einnahmen. Zwar gab es deutliche Zuwächse insbesondere bei den lau-

fenden Transfers (+ 3 Mrd €).²⁰⁾ Gegenläufig wirkte aber erneut ein spürbarer Rückgang der Zinsausgaben (gut –1 Mrd €, davon zwei Drittel durch höhere Agiobeträge bei Neubegebungen)²¹⁾. Außerdem wurden im Vorjahr 3 ½ Mrd € an den Kommunalinvestitionsförderungsfonds zugeführt, was nunmehr entfiel. Rechnet man diesen Faktor wie auch die empfangenen Mittel aus dem Fluthilffonds und die Sonderbelastungen bei den EU-Abführungen heraus, hat sich der Saldo mit 2 Mrd € etwas stärker verschlechtert.

Nach drei Quartalen steht im Bundeshaushalt nun ein Überschuss von fast 8 Mrd € und eine Verbesserung gegenüber dem Vorjahr von immerhin 4 Mrd € zu Buche. Im Haushaltsplan ist dagegen für das Gesamtjahr 2016 ein Defizit von 6 ½ Mrd € und damit eine deutliche Verschlechterung um 18 Mrd € gegenüber dem Ist 2015 veranschlagt. Legt man das Ergebnis der aktuellen Steuerschätzung zugrunde und bezieht noch die von der Regierung bereits beschlossene Abtretung von Umsatzsteuermitteln zugunsten der Länder im Rahmen der Integrationspauschale (2 Mrd €) und als vorgezogene Spitzabrechnung der Flüchtlingspauschalen (2 ½ Mrd €) mit ein, ist für das Schlussquartal im Vorjahresvergleich eine Verringerung der Steuereinnahmen um 3 Mrd € zu erwarten. Be-

Für Gesamtjahr statt geplanten Defizits spürbarer Überschuss angelegt

18 Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ prognostiziert auf der Basis des geltenden Steuerrechts. Die aktuell geplanten Änderungen bei der Einkommensteuer sind daher noch nicht einbezogen, belasten die Entwicklung zumindest im nächsten Jahr aber nur recht wenig.

19 Die Abführungen an die EU vermindern die Steuereinnahmen des Bundes. Sie waren im ersten Halbjahr im Vorjahresvergleich um 5 Mrd € gesunken. Die Quartalsentwicklung ist gemäß den Erwartungen in der jüngsten Steuerschätzung (im Gesamtjahr: – 2 Mrd € gegenüber 2015) als eine einmalige Ausgleichsbewegung einzustufen.

20 Darunter v. a. höhere Zuweisungen an den Gesundheitsfonds und die gesetzliche Rentenversicherung, die Länder und – offenbar im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Fluchtursachen – das Ausland. Die ebenfalls hier enthaltenen Leistungen für das Arbeitslosengeld II stagnierten dagegen weitgehend, obwohl die Zahl anerkannter, mutmaßlich größtenteils bedürftiger Flüchtlinge anstieg.

21 Zu- und Abschläge gegenüber dem Nominalwert bei der Emission von Staatsanleihen werden in der Finanzstatistik – anders als in den VGR – nicht periodengerecht, sondern unmittelbar in voller Höhe verbucht. So kann es zu großen Entlastungen kommen (im laufenden Jahr bereits 5 ½ Mrd €), aber auch zu entsprechenden Belastungen. Eine Angleichung an die VGR-Erfassung erscheint ratsam.

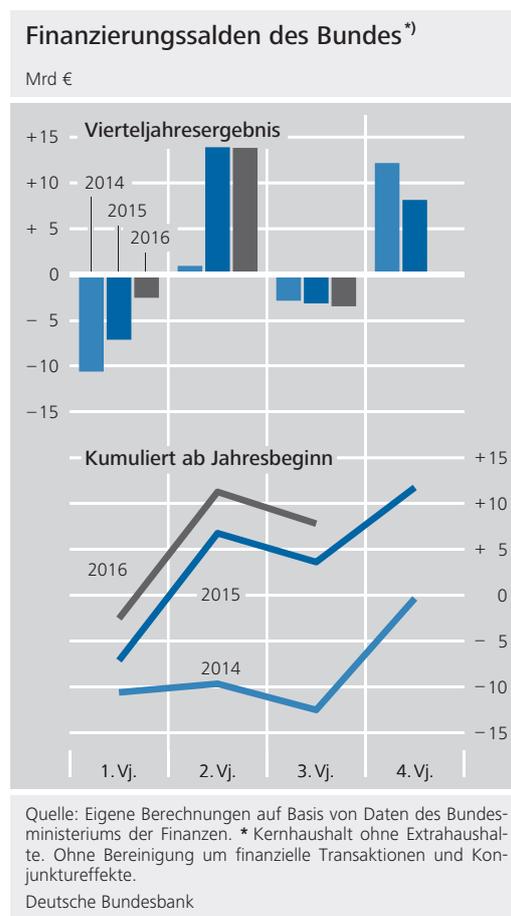
lasten dürften nicht zuletzt auch weiterhin höhere Transfers an Sozialversicherungen und die Länder. Außerdem soll es offenbar noch einen Haushaltsnachtrag geben, um eine weitere Vorabauauffüllung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds zu ermöglichen. Ein negatives Ergebnis für das Schlussquartal ist aus heutiger Sicht somit möglich (nach einem Überschuss von 8 Mrd € im Vorjahreszeitraum bei einer Einmalzuführung von 1½ Mrd € an den Energie- und Klimafonds). Insgesamt scheint aber für den Bundeshaushalt im Gesamtjahr erneut ein merklicher Überschuss plausibel. Dieser ist nach dem Haushaltsgesetz der Flüchtlingsrücklage zuzuführen, deren Bestand damit deutlich über 15 Mrd € anwachsen dürfte. Nach der vom Bundesfinanzministerium (BMF) gewählten Verbuchungspraxis wird die im Rahmen der Schuldenbremse anstehende Gutschrift auf dem Kontrollkonto entsprechend verringert.²²⁾

Haushaltsentwurf für 2017 mit rücklagenfinanziertem Defizit frühzeitig um weitere Belastungen ergänzt

Anfang Juli wurde von der Bundesregierung ein Entwurf für den Haushalt 2017 ohne Nettokreditaufnahme beschlossen.²³⁾ Ein Defizit von 7 Mrd € sollte demnach durch Rückgriff auf die rechnerischen Restbestände der Flüchtlingsrücklage finanziert werden. Noch im Juli wurde den Ländern auch für das Jahr 2017 eine – im Haushaltsentwurf noch nicht veranschlagte – Integrationspauschale von 2 Mrd € zugesichert. Später wurde zudem ein Steuersenkungspaket geschnürt, das den Bundeshaushalt im nächsten Jahr um 1 Mrd € belasten soll. Außerdem wurde der Deutschen Bahn neben einer Absenkung der Dividende um ½ Mrd € eine Kapitaleinlage von 1 Mrd € zugestanden. Überdies wurden weiteren Staaten wie etwa Afghanistan zusätzliche Finanzhilfen zur Bekämpfung von Fluchtursachen zugesagt.

Ausgleich in Schlussberatungen nicht zuletzt mittels globaler Minderausgabe

Mit dieser Ausgangslage fanden Mitte November die Schlussberatungen im Haushaltsausschuss des Bundestages statt. Der Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme wurde bekräftigt. Gemäß der aktuellen Steuerschätzung wurden die Aufkommensansätze zwar um 4 Mrd € angehoben. Den größtenteils bereits beschrieb-



nen zusätzlichen Belastungen aus noch nicht endgültig verabschiedeten Rechtsänderungen (4½ Mrd €) und aus der geringeren Bahndividende stand aber noch die Auflösung einer globalen Mindereinnahme von 1½ Mrd €²⁴⁾ gegenüber, sodass die Einnahmenansätze per saldo um ½ Mrd € erhöht wurden. Auf der Ausgabenseite sind neben den genannten Mehrbelastungen insbesondere noch Zusatzaufwendungen für die innere Sicherheit veranschlagt.

²² Ein gegenüber der Verfassungsgrenze (von im laufenden Jahr –10 Mrd €, einschl. der relevanten Extrahaushalte) günstigeres strukturelles Haushaltsergebnis ist als Gutschrift auf dem Kontrollkonto zu erfassen. Bei einer ungünstigen Entwicklung im Haushaltsvollzug kann die Grenze unter bestimmten Voraussetzungen in begrenztem Umfang überschritten werden; das Kontrollkonto wird dann entsprechend belastet. Eine Deckung struktureller Finanzierungslücken in der regulären Haushaltsplanung durch Entnahmen aus dem Kontrollkonto ist hingegen nicht möglich. Dieses grundlegende Prinzip wurde mit der Rücklage ausgehebelt.

²³ Vgl.: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, August 2016, S. 64 f.

²⁴ Diese war offenbar insbesondere als Vorsorge für noch nicht in einem Gesetzentwurf konkretisierte Lasten aus der Flüchtlingspauschale (nun 1 Mrd €) veranschlagt.

Diese werden vor allem durch Kürzungen der Ansätze für Ausgaben bei Langzeitarbeitslosigkeit und das Veranschlagen einer globalen Minderausgabe von 2 Mrd € weitgehend (bis auf ½ Mrd €) kompensiert. Die geplante Entnahme aus der Flüchtlingsrücklage wurde mithin nicht angepasst, sodass weiterhin ein Defizit von 7 Mrd € zu Buche steht.

*Geplantes
strukturelles
Defizit mit nur
mäßigem Sicher-
heitsabstand*

Das BMF veranschlagt im Hinblick auf die Schuldenbremse für den Bundeshaushalt 2017 eine konjunkturelle Belastung von 2 Mrd €²⁵⁾ und ein Defizit aus finanziellen Transaktionen von ½ Mrd €. Bezüglich der Grenze von –0,35% des BIP (–10½ Mrd €) sind darüber hinaus die Extrahaushalte Fluthilfefonds, Kommunalinvestitionsförderungsfonds sowie Energie- und Klimafonds einbezogen, deren geplantes Gesamtdefizit gegenüber dem Ansatz vom Sommer (3½ Mrd €) offenbar nur wenig revidiert wurde. Wird wie für den Bundeshaushalt 2016 auf die Nettokreditaufnahme (0 €) abgestellt und damit der geplante Rückgriff auf die Flüchtlingsrücklage entlastend einbezogen, ergibt sich insgesamt im nun aktualisierten Bundeshaushaltentwurf ein struktureller Fehlbetrag von nur ½ Mrd €. Eine an die EU-Haushaltsregeln angelehnte Vorgehensweise würde hingegen auch für den Kernhaushalt am Finanzierungssaldo (statt an der Nettokreditaufnahme) anknüpfen, für den die Rücklagenentnahme keine erfolgswirksame Einnahme darstellt.²⁶⁾ Der strukturelle Finanzierungssaldo ist folglich merklich ungünstiger als die Kenngröße, die vom BMF zur Beurteilung der Einhaltung der Schuldenbremse herangezogen wird. Er liegt im Soll bei –7½ Mrd €, womit ein nur mäßiger Abstand zur Grenze verbliebe. Insgesamt könnte allerdings die Entwicklung erneut deutlich günstiger ausfallen als veranschlagt.²⁷⁾

*Auflösen der
Flüchtlings-
rücklage zur
formellen
Schuldentilgung
erwägenswert*

Die Mehrbelastungen im Zusammenhang mit der vorübergehend sehr starken Flüchtlingszuwanderung scheinen inzwischen für den Bund hinreichend gut abschätzbar. Auch weil sich diese für sich genommen offenbar gut im Haushalt auffangen lassen, wäre es erwägenswert, die Rücklage zeitnah aufzulösen. Dieser

zur Abwendung unabsehbarer diesbezüglicher Belastungen Ende 2015 eingerichtete Vorsorgeposten könnte damit haushaltsmäßig zur Tilgung eines Teils der hohen Bundesverschuldung verwendet werden.²⁸⁾

Der Finanzplan des Bundes für die Jahre 2018 bis 2020 wurde bei den Schlussberatungen des Haushaltsausschusses zum Haushalt 2017 wie üblich nicht aktualisiert. Die für 2018 als Vorsorge veranschlagten globalen Mindereinnahmen von 7 Mrd € abzüglich der Mindereinnahmen von 2½ Mrd € nach der aktuellen Steuerschätzung könnten die vorgesehene Kommunalentlastung, die zusammen mit der bis 2018 zugesagten Integrationspauschale und der geplanten Steuersenkung den Bundeshaushalt um 10 Mrd € belastet, nicht mehr abdecken. Demzufolge würde ohne die Rücklage in der Planung ein gewisser Kreditfinanzierungsbedarf entstehen. Zudem ist noch eine relativ hohe globale Minderausgabe von 3 Mrd € veranschlagt. Auch für das Endjahr 2020 reichen die angesetzten globalen Mindereinnahmen bei Berücksichtigung der etwas niedriger ausgefallenen neuen Steuerschätzung nicht mehr aus, zusätzlich die vom Bund für den neuen Länderfinanzausgleich zugesicherte Mittelaufstockung

*Ausgewiesene
Vorsorge-
positionen im
Finanzplan nicht
mehr aus-
reichend zum
Ausgleich der
geplanten
Belastungen*

²⁵ Die Feststellung einer ungünstigen Konjunkturlage in Deutschland steht zwar im Einklang mit der Einschätzung der Europäischen Kommission. Die Bundesbank geht allerdings – wie auch die Institute im Rahmen der Gemeinschaftsdiagnose, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der IWF und die OECD – im kommenden Jahr von einer günstigen Konjunkturlage aus, die entsprechend eine konjunkturelle Entlastung des Bundeshaushalts bedeuten würde.

²⁶ Die nationale Schuldenbremse soll auch die Einhaltung der europäischen Haushaltsregeln absichern. Diese beziehen sich auf den – von der Rücklagenentnahme ebenfalls unbeeinflussten – VGR-Finanzierungssaldo.

²⁷ So wird etwa bei den Zinsausgaben von einem spürbaren Wiederanstieg gegenüber dem voraussichtlichen Ergebnis für das Jahr 2016 ausgegangen.

²⁸ Vgl. zu einer kritischen Bewertung der Rücklage im Rahmen der Schuldenbremse auch die vorangegangenen Quartalsberichte, z. B.: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, November 2015, S. 66 ff. Ausweislich der bei Redaktionsschluss veröffentlichten Unterlagen wurde in den Schlussberatungen zumindest die Vorschrift eingefügt, einen den Haushaltsansatz überschießenden Teil der Gewinnausschüttung der Bundesbank (statt der Rücklage) dem Investitions- und Tilgungsfonds zuzuweisen, der damit Schulden tilgen könnte.

um 9 ½ Mrd €²⁹⁾ abzudecken.³⁰⁾ Dagegen legen es neben dem wünschenswerten Wahren eines Sicherheitsabstands – als Puffer für unerwartete Belastungen – auch die demografische Entwicklung und die extrem niedrigen Zinsen eigentlich nahe, sich stärker auf anstehende Belastungen vorzubereiten und wieder einen moderaten strukturellen Überschuss anzustreben.

Deutliche Eintrübung bei den Extrahaushalten im dritten Quartal, aber ausgeglichenes Jahresergebnis möglich

Die in den Quartalsübersichten des BMF zusammengefassten Extrahaushalte des Bundes³¹⁾ verzeichneten im dritten Quartal ein Defizit von 1 ½ Mrd €, nach einem Überschuss von 4 ½ Mrd € vor Jahresfrist. Das positive Vorjahresergebnis resultierte zum größten Teil aus der beim Kommunalinvestitionsförderungsfonds vereinnahmten Zuführung des Bundes von 3 ½ Mrd €. Die Abflüsse des Fonds blieben auch zuletzt noch eng begrenzt. Im Vorjahresvergleich belastend wirkte auch die damals beim SoFFin verbuchte Rückzahlung einer Kapitaleinlage durch die Pfandbriefbank von 1 Mrd €. Das nun verzeichnete Defizit resultierte rechnerisch per saldo aus einer planmäßigen Einmalrückzahlung des Fluthilfefonds von 1 ½ Mrd € an den Bundeshaushalt. Im Gesamtjahr könnten die Extrahaushalte in etwa ausgeglichen abschließen. Zwar hatte es bereits im ersten Halbjahr nennenswerte Nettoabflüsse insbesondere beim Restrukturierungsfonds (durch die Weiterleitung von Einnahmen aus dem Jahr 2015 an den neuen Einheitlichen Abwicklungsfonds für Banken) und bei dem für Tilgungsmehrbelastungen durch inflationsindexierte Bundeswertpapiere gegründeten Fonds gegeben. Diese Defizite könnten aber kompensiert werden, falls zu den absehbaren Überschüssen der für Pensionslasten gegründeten Extrahaushalte eine offenbar beabsichtigte weitere Vorabauauffüllung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds hinzutritt.

Auch für 2017 in etwa ausgeglichenes Ergebnis möglich

Im nächsten Jahr könnten die Extrahaushalte ähnlich abschließen. Zwar dürfte es zu spürbaren Abflüssen nicht zuletzt aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds kommen. Neben weiteren Überschüssen bei den Extrahaushalten für Pensionslasten ist angesichts des erwarteten

stärkeren Preisanstiegs und der damit verbundenen höheren Zuführungen aus dem Bundeshaushalt aber auch beim Vorsorgefonds für die Tilgung inflationsindexierter Bundeswertpapiere mit einem spürbaren Plus zu rechnen.³²⁾

Länderhaushalte³³⁾

Die Haushaltslage der Länder verschlechterte sich im dritten Quartal. Gemäß der monatlichen Kassenstatistik verzeichneten die Kernhaushalte ein leichtes Defizit (– ½ Mrd €, vor Jahresfrist + 2 Mrd €). Die Einnahmen legten um 2 ½ % (bzw. 2 Mrd €) zu. Das Steueraufkommen (+ 3%) entwickelte sich dabei deutlich verhaltener als in den Vorquartalen, während die Einnahmen von öffentlichen Verwaltungen (insbesondere Zuweisungen vom Bund) einen hohen Anstieg verzeichneten (+ 6%). Die Ausgaben zogen um knapp 6% (bzw. 4 ½ Mrd €) und damit deutlich stärker an als die Einnahmen. Ausschlaggebend war der sprunghafte Zuwachs bei den laufenden Zuweisungen an die Kommunen (um knapp 12% bzw. gut 2 Mrd €), offenbar insbesondere im Zusammenhang mit der Versorgung der Flüchtlinge. Dabei schlugen sich in den Zahlungen der Länder auch aufgestockte Hilfen des Bundes nieder. Die ebenfalls mit der Flüchtlingszuwanderung

Verschlechterung im dritten Quartal 2016 bei starkem Ausgabenanstieg

²⁹ Das Auslaufen der Entflechtungsmittel von 2 ½ Mrd € und der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für den Aufbau Ost von 2 Mrd € im Jahr 2019 war bereits in der Finanzplanung eingerechnet.

³⁰ Bei einer Fortsetzung der günstigeren Entwicklung beim Vollzug des Bundeshaushalts ist nicht auszuschließen, dass die Belastungen doch noch aufgefangen werden.

³¹ Nicht enthalten sind hier insbesondere die Bad Banks und kaufmännisch buchende Einheiten.

³² Gemäß einem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung vom 19. Oktober 2016 müssen die Atomkraftwerksbetreiber einen Grundbetrag in Höhe von 17 ½ Mrd € an eine Bundesstiftung („Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung“) abführen. Eine Befreiung von Nachhaftungspflichten für die Anlagenbetreiber kann durch Zahlung eines Aufschlags von insgesamt 6 Mrd € erlangt werden. Es kann auch eine mit 4 ½ % verzinsliche Ratenzahlung gewählt werden. Allerdings erscheint naheliegend, dass die Stiftung wegen kaufmännischer Buchführung nicht in den hier maßgeblichen Berichtskreis aufgenommen wird.

³³ Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im zweiten Quartal 2016 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Oktober 2016 kommentiert. Neuere Daten liegen nicht vor.

verbundene starke Dynamik der laufenden Sachaufwendungen setzte sich etwas abgeschwächt fort (+ 12% bzw. knapp 1 Mrd €). Die Personalausgaben entwickelten sich daran gemessen weiter moderat (+ 3%).

Mit Erstattungen für Flüchtlingskosten keine Verschlechterung im Gesamtjahr 2016 und auch danach voraussichtlich Überschüsse

Für das Gesamtjahr wurde bisher allgemein mit einer Eintrübung der Haushaltslage gerechnet. Die Länderseite ging noch im Frühsommer auf der Sitzung des Stabilitätsrates von einem Defizit der Kernhaushalte von 9½ Mrd € und damit einer sehr deutlichen Verschlechterung gegenüber dem Vorjahr (Überschuss von knapp ½ Mrd €)³⁴⁾ aus. Nach den ersten drei Quartalen steht hingegen eine Verbesserung um 1 Mrd € zu Buche. Auf der Einnahmenseite werden zwar noch Belastungen durch spürbare Steuerrückzahlungen infolge von Gerichtsurteilen erwartet. Allerdings hat das Bundeskabinett nun beschlossen, die Spitzabrechnung der ab dem laufenden Jahr vereinbarten Flüchtlingspauschalen vorzuziehen. Mit dieser Nachzahlung von 2½ Mrd € an die Länder sollte letztlich im Gesamtjahr zumindest keine Verschlechterung eintreten. In den Folgejahren ist bei deutlich steigenden Steuereinnahmen³⁵⁾ und voraussichtlich sinkenden Zahlungen im Zusammenhang mit der Flüchtlingsmigration sowie fortgesetzten Entlastungen durch die niedrigen Zinssätze mit anhaltenden Haushaltsüberschüssen der Ländergesamtheit zu rechnen.

Beschluss zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 zulasten des Bundes ...

Bund und Länder haben sich im Oktober auf Eckpunkte zur Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 geeinigt. Im Mittelpunkt steht die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs (im engeren Sinne) und damit der direkten Zahlungen von finanzstarken an finanzschwache Länder (9½ Mrd € für das Jahr 2015). Der Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft erfolgt demnach künftig über die Verteilung des – um 4 Mrd € zulasten des Bundes aufgestockten – Umsatzsteueranteils der Länder³⁶⁾ sowie über die finanzkraftbezogenen Bundesergänzungszuweisungen, die von 4½ Mrd € im Jahr 2019 auf gut 7 Mrd € erhöht werden (basierend auf der regionalisierten Steuerschätzung vom Mai 2016). Außerdem werden

neue Bundesergänzungszuweisungen im Umfang von 1½ Mrd € für Länder mit besonders finanzschwachen Kommunen (neue Länder und das Saarland) eingeführt. Demgegenüber laufen die Sonderhilfen für den Aufbau Ost (2 Mrd € im Jahr 2019) ebenso aus wie die separat geregelten Entflechtungsmittel³⁷⁾ (2½ Mrd €). Die bisherigen Zahlungen für höhere Kosten der politischen Führung in kleinen Ländern (½ Mrd €) sowie zum Ausgleich der Belastung durch Langzeitarbeitslosigkeit in den neuen Ländern (¾ Mrd €) bleiben erhalten und werden durch neue Bundeszuweisungen für Länder mit unterdurchschnittlichen Zuflüssen aus der Forschungsförderung des Bundes ergänzt (¼ Mrd €). Darüber hinaus sind ab dem Jahr 2020 vom Bund finanzierte offenbar unbefristete Sanierungshilfen von insgesamt 800 Mio € jährlich für Bremen und das Saarland geplant.³⁸⁾ Der neue Finanzausgleich soll unbefristet gelten, sofern nach 2030 nicht der Bund oder mindestens drei Länder eine Reform einfordern.³⁹⁾

34 Die Angaben für Gesamtjahre beziehen sich auf die Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik. Hier wurden zum Jahresabschluss 2015 gegenüber der Monatsstatistik, die einen Überschuss in Höhe von fast 3 Mrd € auswies, offenbar insbesondere noch Mittelzuführungen an Extrahaushalte erfasst, die den Saldo der Kernhaushalte belasteten.

35 Die jüngste Steuerschätzung etwa sieht den Anstieg der Steuereinnahmen der Länder in den Jahren 2017 bis 2021 bei jahresdurchschnittlich 3½%, womit sie etwas stärker zulegen würden als das nominale BIP.

36 Zwei Drittel der zusätzlichen Umsatzsteuermittel werden als Festbetrag gewährt (nominal fixiert), ein Drittel über einen höheren Länderanteil (dynamisiert). Der Umsatzsteueranteil der Länder soll auch künftig prinzipiell nach der Einwohnerzahl verteilt werden, jedoch ergänzt um Zu- und Abschläge von 63% der Finanzkraftabweichung vom jeweils maßgeblichen Referenzwert. Bei der Ermittlung dieses Ausgleichsbetrages werden die höhere Einwohnergewichtung für die Stadtstaaten und drei dünn besiedelte Flächenländer beibehalten und der Anteil der zu berücksichtigenden Finanzkraft der Kommunen von 64% auf 75% angehoben.

37 Die Entflechtungsmittel werden seit der Föderalismusreform aus dem Jahr 2006 als Ausgleich für zuvor vom Bund mitfinanzierte Aufgaben wie etwa den Hochschulbau gezahlt.

38 Bisher werden beiden Ländern bis 2019 befristete und von der Ländergesamtheit zur Hälfte mitgetragene Konsolidierungshilfen von zusammen 560 Mio € gezahlt. Voraussetzung hierfür ist, dass die Länder ihren Konsolidierungsaufgaben gerecht werden. Damit sollte eigentlich ein struktureller Haushaltsausgleich ab 2020 (dem ersten Jahr, in dem die Schuldenbremse voll greift) erreicht und ein weiterer Sonderhilfebedarf ausgeschlossen werden.

39 In diesem Falle sollen die bestehenden Regelungen höchstens fünf Jahre fortgelten.

*... und ohne
Stärkung der
Eigenverant-
wortung der
Länder*

Die Beschlüsse zum Finanzausgleich folgen im Wesentlichen dem Ländervorschlag vom Dezember 2015 und sehen eine spürbare finanzielle Belastung des Bundes (9½ Mrd € im Jahr 2020) vor. Die Vereinbarung sollte es allen Ländern ermöglichen, die Schuldenbremse ab 2020 einzuhalten.⁴⁰⁾ Eine detaillierte Bewertung ist zum jetzigen Zeitpunkt jedoch nicht möglich, da zahlreiche Details noch ausgehandelt werden müssen. Zwar ist eine gewisse Vereinfachung des Finanzausgleichs anzuerkennen. Unter Berücksichtigung der neuen, diskretionär erscheinenden Bundeszuweisungen wurde die Transparenz des Systems jedoch nicht wesentlich verbessert. Eine deutliche Stärkung der Anreize für eigenverantwortliches Handeln der Länder ist nicht ersichtlich. Die geplante merklich aufgestockte Fortführung von Sonderhilfen für Bremen und das Saarland ist nicht recht nachvollziehbar, sofern diese nicht zeitlich begrenzt und an strenge Auflagen etwa zur Schuldentilgung gekoppelt werden. Insgesamt wurde die Chance für eine grundlegende Reform der Finanzverfassung verpasst. Hier wäre, auch im Hinblick auf die Einhaltung der Schuldenbremse, eine Ausweitung der Steuersetzungs-kompetenzen der Länder, etwa in Form von Zu- und Abschlägen bei der Einkommensteuer, erwägenswert gewesen.⁴¹⁾

*Vorgesehene
Stärkung des
Stabilitäts-
rates ...*

Die Vereinbarungen sehen darüber hinaus auch eine Stärkung des Stabilitätsrates vor, der die Einhaltung der Schuldenbremsen-Regeln durch Bund und Länder überwachen soll.⁴²⁾ Hier wird es entscheidend auf die konkrete Ausgestaltung der Kompetenzen des Stabilitätsrates, etwa hinsichtlich Sanktionsmechanismen bei Verstößen, ankommen. Maßgeblich wird diesbezüglich auch sein, eine transparente und nachvollziehbare vergleichende Übersicht über die Haushaltsentwicklung und -planung der einzelnen Länder und des Bundes unter Berücksichtigung relevanter Belastungen bei Extrahaushalten und gegebenenfalls den Gemeinden bereitzustellen. Dabei sollten neben den Finanzierungssalden unter anderem zentrale Einnahmen- und Ausgabenkategorien (mit separatem Ausweis von finanziellen Transaktionen und den Planansät-

zen für globale Minderausgaben und globale Mehreinnahmen) sowie Abweichungen der Haushaltsansätze von der aktuellsten offiziellen Steuerschätzung dargestellt werden.⁴³⁾

Weitere wichtige Neuregelungen betreffen die Aufgabenverteilung im Bundesstaat. Zum einen soll die verfassungsmäßige Begrenzung der Investitionshilfen des Bundes für die Kommunen im Bereich der Bildungsinfrastruktur gelockert werden. Hier mag ein zusätzlicher Investitionsbedarf etwa im Schulbereich bestehen. Primär obliegt jedoch den Ländern die Verantwortung zur Förderung finanzschwacher Kommunen.⁴⁴⁾ Zudem ergäbe sich dadurch wieder eine stärkere Inkongruenz von Ausgabenverantwortung und Finanzierung, die grundsätzlich kritisch zu beurteilen ist. Zum anderen ist geplant, primär die vom Bund finanzierten Auto-

*... und Abschaf-
fung der Auf-
tragsverwaltung
der Länder für
die Autobahnen
zu begrüßen,
jedoch konkrete
Ausgestaltung
bedeutsam*

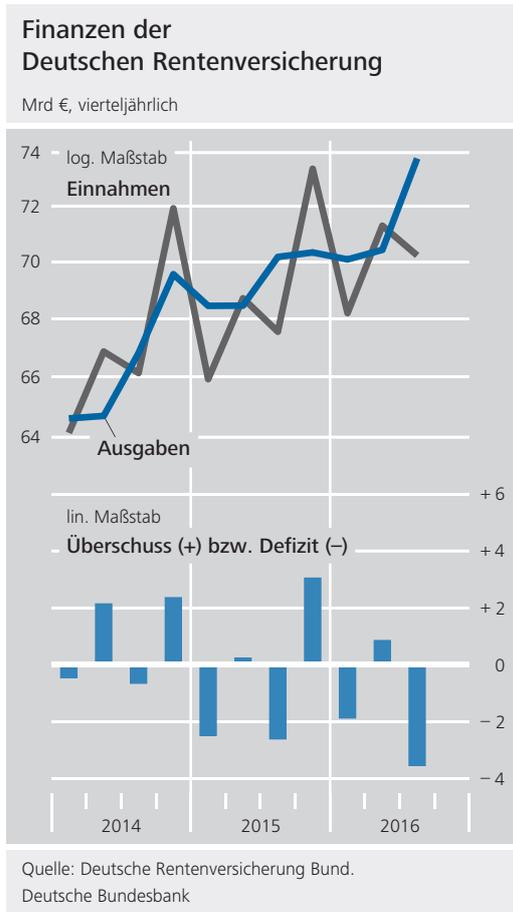
40 Dabei erzielen alle Länder ausweislich der dem Beschluss angehängten Musterberechnungen (anhand des regionalisierten Ergebnisses der Steuerschätzung vom Mai 2016) eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Zustand nach Auslaufen der bisherigen befristeten Sonderhilfen von zumindest fast 80 € pro Kopf, wobei die von diesem Auslaufen besonders betroffenen neuen Länder spürbar besser abschneiden. Dank der Sanierungshilfen erreichen das Saarland und vor allem Bremen letztlich sogar noch ein wesentlich stärkeres Plus von 490 € pro Kopf bzw. 730 € pro Kopf. Vgl.: Anhang zur Pressemitteilung Nr. 369 der Bundesregierung vom 14. Oktober 2016. Es entsteht wieder der Anschein, dass die Gesamtheit der zahlreichen Zuweisungen weniger auf ökonomischen Erwägungen gründet als auf einem gewünschten Verteilungsergebnis.

41 Vgl.: Deutsche Bundesbank, Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, Monatsbericht, September 2014, S. 35–54; oder auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2016/17, November 2016, S. 35 f.

42 Die Überwachung soll anhand einer vergleichbaren Datenbasis erfolgen. Auch ist die Berücksichtigung der europäischen Vorgaben und Verfahren vorgesehen. Dies ist im Hinblick auf das im Grundgesetz verankerte Ziel, mit der nationalen Schuldenbremse auch die Einhaltung der europäischen Haushaltsregeln abzusichern, zu begrüßen. Soweit es hier zu unterschiedlichen Anforderungen durch die europäischen und die Schuldenbremsen-Regeln kommt, wären beide Begrenzungen einzuhalten.

43 Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Zur Rolle des Stabilitätsrates, Monatsbericht, Oktober 2011, S. 20–23. Auch der Beirat des Stabilitätsrates hat auf die eingeschränkte Transparenz hinsichtlich der Länder- und Gemeindefinanzen hingewiesen, vgl.: Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats, Zweite Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Abs. 2 HGrG, 8. Dezember 2014.

44 Vgl.: Deutsche Bundesbank, Gemeindefinanzen: Entwicklung und ausgewählte Aspekte, Monatsbericht, Oktober 2016, S. 13–36.



bahnen auch vom Bund verwalten zu lassen (Planung, Bau und Betrieb) und dafür eine privatrechtliche Infrastrukturgesellschaft zu gründen. Dadurch ließen sich mit der gegenwärtigen Auftragsverwaltung der Länder verbundene Ineffizienzen bei Planung und Bau möglicherweise beheben. Es sollte jedoch sichergestellt werden, dass die Schuldenbremse des Bundes nicht durch eine Ausklammerung dieses Bereichs umgangen wird.

■ Sozialversicherungen⁴⁵⁾

Rentenversicherung

Im dritten Quartal 2016 verbuchte die gesetzliche Rentenversicherung ein Defizit von 3½ Mrd €. Das Ergebnis verschlechterte sich damit gegenüber dem Vorjahr um 1 Mrd €. Die Einnahmen wuchsen im Vorjahresvergleich um 4%. Dahinter stand ein deutliches Plus bei den Beitragseinnahmen (+ 4½%), das vor allem die wei-

Deutliches Defizit im dritten Quartal

terhin positive Entgelt- und Beschäftigungsentwicklung widerspiegelt. Die Ausgaben erhöhten sich mit 5% allerdings noch stärker. Ausschlaggebend war hier die sehr kräftige Rentenanpassung zur Jahresmitte (West: 4,25%; Ost: 5,95%),⁴⁶⁾ die entscheidend zu einem Anstieg der Rentenausgaben um knapp 5½% beitrug.

In der Summe der ersten drei Quartale lag das Defizit noch leicht unter dem entsprechenden Vorjahreswert. Angesichts der kräftigen Rentenerhöhung sind allerdings auch für das Schlussquartal 2016 hohe Ausgabenzuwächse angelegt. Für das Gesamtjahr ist damit von einem um rund 1 Mrd € höheren Defizit als im Vorjahr auszugehen (2015: 1½ Mrd €), das aber – vorwiegend aufgrund der günstiger als veranschlagten Einnahmentwicklung – deutlich unter dem Soll (4½ Mrd €) liegen würde. Die Rücklage dürfte die reguläre Obergrenze von 1,5 Monatsausgaben am Jahresende daher nochmals, wenngleich nur noch vergleichsweise moderat überschreiten. Bei einer – auch perspektivisch – angelegten defizitären Haushaltslage ist allerdings davon auszugehen, dass die Rücklagenobergrenze ab dem kommenden Jahr zunehmend unterschritten wird. Nach aktuellen Vorausberechnungen des Schätzerkreises der Rentenversicherung wird bis einschließlich des Jahres 2021 von einem unveränderten Beitragsatz ausgegangen, da die Rücklagenuntergrenze von 0,2 Monatsausgaben auch dann noch nicht unterschritten sein sollte.

Stärkeres Ausgabenwachstum führt zu etwas höherem Defizit im Gesamtjahr

Auch das Versorgungsniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung nach 45 Beitragsjahren⁴⁷⁾ bleibt gemäß den aktuellen Berechnungen bis zum Ende des Jahrzehnts weitest-

Diskussion über Rentenreform angesichts demografischen Anpassungsdrucks

⁴⁵⁾ Die Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung im zweiten Quartal 2016 wurde im Monatsbericht September kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

⁴⁶⁾ Die Erhöhung wurde durch einen Sondereffekt verstärkt, nachdem es Mitte 2015 zu einer entsprechenden Dämpfung gekommen war. Vgl. hierzu: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Mai 2016, S. 75.

⁴⁷⁾ Das Versorgungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung beschreibt das Verhältnis der Standardrente (bei einem Durchschnittsverdienst über 45 Beitragsjahre) zum Durchschnittsentgelt jeweils vor Steuern und abzüglich der jeweils relevanten Sozialbeiträge.

gehend stabil bei etwa 48%. Mit dem Rentenzugang der geburtenstarken Jahrgänge ab etwa Mitte der 2020er Jahre und der weiter steigenden Lebenserwartung ist in der Folgezeit jedoch ein Absinken des Versorgungsniveaus angelegt. Derzeit findet eine Diskussion über die langfristige finanzielle Perspektive der Rentenversicherung sowie über etwaige Anpassungen der Parameter Beitragssatz, Versorgungsniveau und gesetzliches Renteneintrittsalter statt. Sollte das Rentenalter ab dem Jahr 2030 nicht mehr angepasst werden, obwohl sich die Lebenserwartung weiter erhöhen dürfte, wird einer dann wohl weitgehend unveränderten Erwerbsphase eine immer längere durchschnittliche Rentenbezugsphase gegenüberstehen. Damit würde der Aufwärtsdruck auf den Beitragssatz beziehungsweise der Abwärtsdruck auf das Versorgungsniveau umso stärker ausfallen.⁴⁸⁾

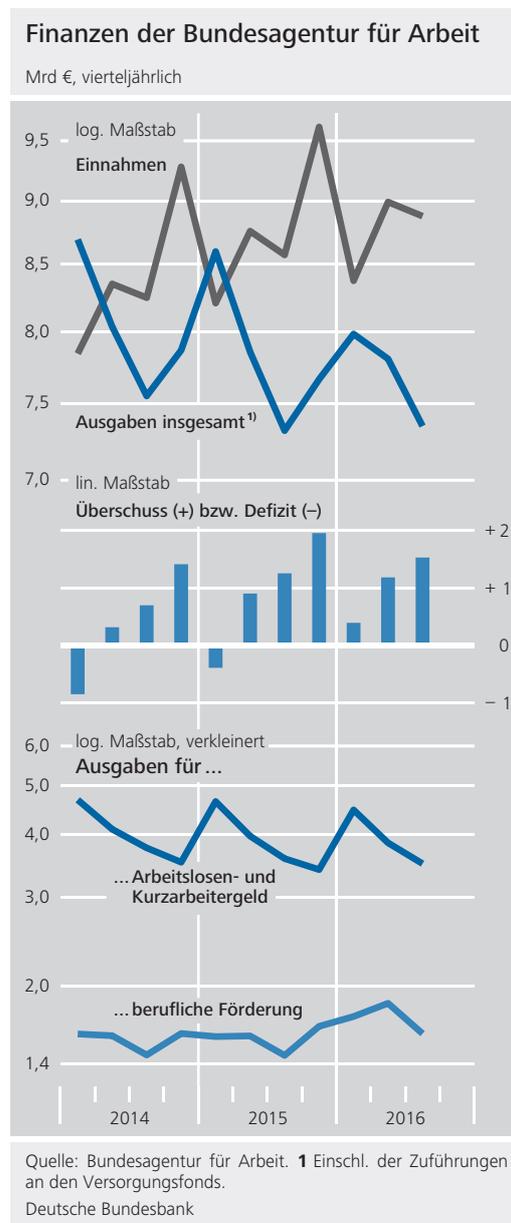
Bundesagentur für Arbeit

Die BA (ohne Versorgungsfonds) verzeichnete im dritten Quartal 2016 einen Überschuss von 1½ Mrd €. Verglichen mit dem Vorjahr hat sich damit die Finanzlage weiter um knapp ½ Mrd € verbessert. Die Einnahmen wuchsen um knapp ½%. Dem kräftigen Anstieg der Beitragseinnahmen (+ 4½%) stand ein Minus bei der zu Jahresbeginn abgesenkten Insolvenzgeldumlage gegenüber. Der Zuwachs bei den Gesamtausgaben war mit ½% deutlich geringer. Der Rückgang beim Arbeitslosengeld I setzte sich angesichts der auch im Versicherungsbereich weiter rückläufigen Arbeitslosigkeit fort (- 2%). Hinzu kamen geringere Aufwendungen für die auslaufende subventionierte Altersteilzeit. Starke Zuwächse waren hingegen erneut bei den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu verzeichnen (+ 10½%), die wohl vor allem in Form von Qualifizierungsmaßnahmen für Flüchtlinge weiter spürbar ausgeweitet wurden.

Im verbleibenden Jahresviertel dürfte sich die positive Entwicklung tendenziell fortsetzen. Für das Gesamtjahr zeichnet sich ein deutlicher Anstieg des Überschusses auf eine Größenord-

Auch im dritten Quartal verbesserter Überschuss

Im Gesamtjahr zeichnet sich ein deutlicher Überschuss ab



nung von 5 Mrd € ab (2015: gut 3½ Mrd €). Er läge damit erneut wesentlich über dem Haushaltsansatz (knapp 2 Mrd €). Die BA-Finzen profitieren gegenwärtig sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitig von der positiven Arbeitsmarktentwicklung. Die auch perspektivisch hohen Überschüsse im BA-Haushalt dürften zum Teil konjunkturell bedingt sein und wären insoweit hinzunehmen. Um den darüber hinausgehenden Anstieg der Rücklagen zu begrenzen, wäre eine Beitragssatzsenkung zu erwägen.

⁴⁸ Vgl. hierzu: Deutsche Bundesbank, Exkurs: Zur längerfristigen Entwicklung der Alterssicherung, Monatsbericht, August 2016, S. 69 ff.