

## Öffentliche Finanzen\*)

### Staatlicher Gesamthaushalt

2016 erneut mit merklichem Überschuss abgeschlossen

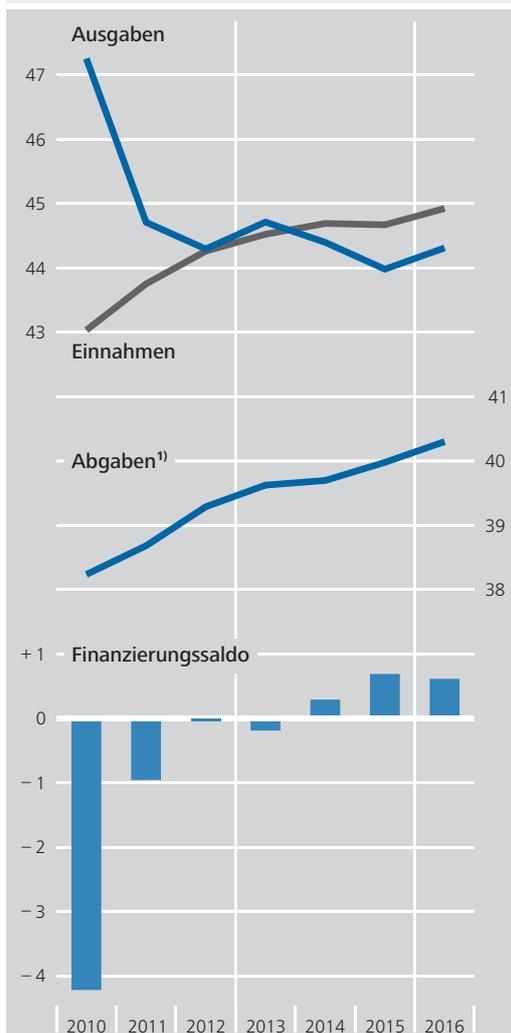
Bei weiterhin sehr günstigen Rahmenbedingungen für die Staatsfinanzen wurde in Deutschland im vergangenen Jahr zum dritten Mal in Folge ein Überschuss erzielt. Nach ersten Angaben lag der Saldo kaum verändert bei 0,6% des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Einerseits entlasteten die günstige konjunkturelle Entwicklung sowie nochmals niedrigere Zinsausgaben die öffentlichen Haushalte. Andererseits war die finanzpolitische Grundausrichtung expansiv, das

heißt, der um Konjunktoreinflüsse und Zinsausgaben bereinigte Überschuss sank (vgl. auch S. 61f.). Insgesamt profitierten die Staatsfinanzen zwar von deutlichen Einnahmewachsen, nicht zuletzt bei den gewinnabhängigen Steuern. Allerdings stiegen auch die Ausgaben teils recht kräftig. Dies betraf insbesondere die Aufwendungen für die Versorgung der Flüchtlinge, die im Gefolge der Zuwanderungsspitze im Herbst 2015 und der – wenngleich deutlich geringeren – weiteren Einreisen im vergangenen Jahr erheblich zunahmen. Hinzu kamen spürbare Mehrausgaben etwa für Renten und Gesundheit. Die Schuldenquote lag am Ende des dritten Quartals 2016 bei 69,4% und damit deutlich unter dem Jahresendstand 2015 (71,2%).

Schuldenquote weiter gesunken

#### Kennziffern der staatlichen Haushalte\*)

in % des Bruttoinlandsprodukts



Im laufenden Jahr könnte der Saldo ähnlich ausfallen, und die Schuldenquote dürfte weiter merklich sinken. Auf der einen Seite dürften die Konjunktur sowie zusätzliche Einsparungen bei den Zinsausgaben den Staatshaushalt entlasten. Auf der anderen Seite bleibt die Finanzpolitik moderat expansiv ausgerichtet. Dahinter stehen deutliche Ausgabenzuwächse etwa durch die Leistungsausweitung in der sozialen Pflegeversicherung, die hohe Rentenanpassung von Mitte 2016 oder Mittelaufstockungen für Kinderbetreuung, Infrastruktur und Militär.<sup>1)</sup>

Im laufenden Jahr ähnlicher Überschuss bei fortgesetztem Rückgang der Schuldenquote angelegt

Die gute Budgetentwicklung der letzten Jahre hat mit dazu beigetragen, dass die Schuldenquote von ihrem Spitzenwert von über 80% im Jahr 2010 bereits deutlich zurückgeführt werden konnte. Die 60%-Marke könnte zur Wende des Jahrzehnts erstmals seit dem Jahr 2002 wieder unterschritten werden. Durch den Rück-

Zügige Rückführung der Schuldenquote ...

\* In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. 1 Steuern und Sozialbeiträge zzgl. Zöllen.

\* Der Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ bezieht sich auf Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und die Maastricht-Schuldenquote. Anschließend wird über Haushalte der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungszweige in der finanzstatistischen (prinzipiell haushaltsmäßigen) Abgrenzung ausführlicher berichtet.

1 Neben Unsicherheiten aus dem internationalen Umfeld bestehen Risiken für die deutschen Staatsfinanzen insbesondere im Zusammenhang mit Gerichtsentscheidungen zum Atomausstieg und zur Kernbrennstoffsteuer.

## Zur strukturellen Entwicklung der Staatsfinanzen – Ergebnisse des disaggregierten Ansatzes für das Jahr 2016

In Deutschland wies der staatliche Gesamthaushalt im Jahr 2016 nach ersten Angaben erneut einen Überschuss auf.<sup>1)</sup> Dieser lag mit 0,6% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) etwa auf Vorjahresniveau (0,7% des BIP). Mit dem „disaggregierten Ansatz“ zur Analyse der Staatsfinanzen<sup>2)</sup> wird abgeschätzt, welcher Einfluss hierbei von konjunkturellen und speziellen temporären Effekten ausging. Darüber hinausgehende Veränderungen der Ausgaben- und Einnahmenquote werden hier als strukturell klassifiziert und ihre maßgeblichen Einflussfaktoren abgebildet. Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse für das Jahr 2016 vorgestellt.<sup>3)</sup>

Der Konjunkteinfluss auf die Vorjahresänderung des Finanzierungssaldos fiel leicht positiv aus. Der um konjunkturelle und (im vergangenen Jahr unbeachtliche) temporäre Effekte bereinigte strukturelle Finanzierungssaldo in Relation zum Trend-BIP verschlechterte sich leicht. Der strukturelle Überschuss entsprach etwa dem unbereinigten Wert.

Die unbereinigte Einnahmenquote erhöhte sich um 0,3 Prozentpunkte. Die strukturelle Entwicklung war hier ähnlich. Dabei stand einem spürbaren Anstieg der Abgabenquote ein leichter Rückgang bei den übrigen Einnahmen gegenüber. Letztere wurden durch niedrigere Zinserträge und eine geringere Gewinnausschüttung der Bundesbank gedrückt.<sup>4)</sup> Ausschlaggebend für die Zunahme der Abgabenquote waren leichte Strukturverschiebungen innerhalb des BIP mit einer positiven Wirkung auf dessen „Aufkommensergiebigkeit“ und insbesondere darüber hinaus überraschend hohe Zuwächse bei den gewinnabhängigen Steuern. Die Entwicklung der Unternehmens- und Vermögenseinkommen (hier als gesamtwirtschaftliche Bezugsgröße herangezogen) und die Schätzungen des Einflusses von Rechtsänderungen hätten eine deutlich verhaltenerere Entwicklung erwarten lassen (Resi-

duum: + 0,2 Prozentpunkte). Der Fiscal drag<sup>5)</sup> erhöhte die Quote leicht, während sie durch Rechtsänderungen per saldo gesenkt wurde (einerseits Ausfälle bei der Einkommensteuer, andererseits höhere Zusatzbeiträge der gesetzlichen Krankenkassen).

Die unbereinigte Ausgabenquote nahm mit 0,3 Prozentpunkten etwas weniger zu als die strukturelle Quote, vor allem weil das BIP im Nenner konjunkturbedingt etwas stärker wuchs als sein Trend. Die Zinsaufwendungen waren in erster Linie angesichts der vorteilhaften Finanzierungskonditionen weiter rückläufig.<sup>6)</sup> Die strukturelle Quote der übrigen Ausgaben erhöhte sich insgesamt um 0,7 Prozentpunkte. Maßgeblich waren per saldo deutliche Zuwächse der Sozialausgaben, die vor allem mit der Versorgung von Flüchtlingen sowie mit einem Anstieg der Renten- und Gesundheitsausgaben zusammenhingen. Auch die Vorleistungen stiegen offenbar nicht zuletzt durch Mehraufwendungen für Flüchtlinge trotz der verhaltenen Preisentwicklung. Rückläufig waren hingegen die Abführungen an den EU-Haushalt, die mit dem im letzten Jahr

1 In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR).

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

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

4 Während der Ausschüttungsbetrag etwas höher als im Vorjahr ausgefallen war, ergab sich in den VGR – also nach Herausrechnen einer Rückstellungsauflösung – ein deutlicher Rückgang.

5 Der Begriff umfasst hier die gesamte (positive) Aufkommenswirkung der Einkommensteuerprogression und den (negativen) Effekt der weitgehenden Preisunabhängigkeit der speziellen Verbrauchsteuern.

6 Die Aufgliederung der Veränderung der Zinsausgabenquote wird für das Jahr 2016 nicht ausgewiesen, da die Schuldenquote zum Jahresende noch nicht vorliegt.

## Strukturelle Entwicklung \*)

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

Position	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Insgesamt 2008 bis 2016
Unbereinigter Finanzierungssaldo 1)	-0,4	-3,1	-1,0	3,3	0,9	-0,2	0,5	0,4	-0,1	0,4
Konjunkturkomponente 1)	0,4	-1,7	0,2	0,8	0,0	-0,5	-0,1	0,1	0,2	-0,4
Temporäre Effekte 1)	-0,3	0,2	-1,0	1,1	-0,1	0,1	-0,3	0,3	-0,0	-0,0
Finanzierungssaldo	-0,4	-1,5	-0,3	1,3	1,0	0,2	0,8	0,0	-0,2	0,9
Zinsen 2)	0,0	-0,2	-0,1	0,1	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-1,4
wegen Veränderung des Durchschnittszinses	-0,0	-0,3	-0,3	-0,1	-0,2	-0,3	-0,1	-0,1	.	-1,6
wegen Veränderung des Schuldenstandes	0,0	0,1	0,3	0,2	-0,0	-0,0	-0,1	-0,1	.	0,3
Primärsaldo	-0,4	-1,7	-0,4	1,4	0,7	-0,1	0,6	-0,2	-0,4	-0,5
Einnahmen	0,2	-0,9	-0,2	1,2	0,0	0,2	0,3	0,0	0,3	1,1
davon:										
Steuern und Sozialbeiträge	0,2	-1,0	-0,4	0,8	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	0,8
Fiscal drag 3)	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,7
Abkopplung der Makro- bezugsgrößen vom BIP	0,2	-0,3	0,2	0,2	0,0	-0,1	-0,0	-0,1	0,1	0,4
Rechtsänderungen	-0,6	-0,3	-0,6	0,2	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	-1,7
Residuum	0,5	-0,6	0,0	0,2	0,2	0,4	0,2	0,3	0,2	1,5
darunter:										
Gewinnabhängige Steuern 4)	0,5	-0,6	0,2	0,2	0,3	0,1	0,0	0,1	0,2	1,0
Nichtsteuerliche Einnahmen 5)	0,1	0,2	0,2	0,4	-0,1	-0,1	0,1	-0,3	-0,1	0,3
Primärausgaben	0,7	0,8	0,2	-0,2	-0,7	0,3	-0,3	0,2	0,7	1,6
davon:										
Sozialausgaben 6)	0,2	0,2	-0,0	-0,3	-0,2	0,1	0,1	0,3	0,5	0,9
Subventionen	-0,0	0,3	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,0	0,0	-0,0	-0,1
Arbeitnehmerentgelte	0,1	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,0	-0,1	0,0	0,0
Vorleistungen	0,2	0,2	0,2	0,1	-0,0	0,1	-0,1	0,0	0,2	0,9
Bruttoanlageinvestitionen	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,2
Sonstige Ausgaben 7)	0,1	-0,2	0,0	0,1	-0,2	0,3	-0,2	0,0	-0,1	-0,2
Nachrichtlich:										
Ausgaben für Alterssicherung 8)	-0,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	0,0	0,1	0,1	-0,4
Gesundheitsausgaben 9)	0,2	0,2	0,1	0,0	-0,0	0,2	0,2	0,0	0,1	0,9
Arbeitsmarktausgaben 10)	0,1	0,1	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,0	0,0	-0,9
Pflegeausgaben 11)	0,0	0,0	0,0	-0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,2

\* Die strukturellen Werte ergeben sich durch Abzug von konjunkturellen Einflüssen und speziellen temporären Effekten. **1** Veränderung der Relation zum nominalen BIP. **2** Die Aufgliederung wird für das Jahr 2016 nicht ausgewiesen, da die Schuldenquote zum Jahresende nicht vorliegt. **3** Der Begriff umfasst hier die gesamte Aufkommenswirkung der Einkommensteuerprogression und den Effekt der weitgehenden Preisunabhängigkeit der speziellen Verbrauchsteuern. **4** Veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Kapitalertragsteuer. **5** Sonstige empfangene laufende Transfers, Verkäufe und empfangene Vermögenstransfers. **6** Einschl. sonstiger laufender Transfers an private Haushalte. **7** Sonstige geleistete laufende Transfers, Nettozugang sonstiger nichtfinanzieller Vermögensgüter und geleistete Vermögenstransfers. **8** Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung, Ausgaben für Versorgungsempfänger sowie Leistungsausgaben von Postpensionskasse und Bundesbahnversicherung. **9** Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung und Beihilfeforderungen. **10** Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit (ohne Eingliederungsbeitrag (von 2008 bis 2013)) und des Bundes für Arbeitslosengeld II sowie für Eingliederungsmaßnahmen. **11** Ausgaben der sozialen Pflegeversicherung.

Deutsche Bundesbank

ratifizierten Eigenmittelbeschluss für den Finanzrahmen von 2014 bis 2020 teils rückwirkend gekürzt wurden.

Zusammenfassend schlossen die Staatsfinanzen sowohl in unbereinigter als auch in struktureller Betrachtung im Jahr 2016 mit einem spürbaren Überschuss ab. Eine positive Konjunktorentwicklung sowie weiter sinkende Zinsausgaben überlagerten dabei die expansive haushaltspolitische Grundausrichtung. Im Vergleich zum Jahr 2007, also

vor der Finanz- und Wirtschaftskrise, hat sich die strukturelle Finanzierungssaldoquote merklich um rund 1 Prozentpunkt verbessert. Allerdings waren die Entlastungen bei der Zinsausgabenquote noch um die Hälfte größer, während sich die strukturelle Primärüberschussquote um ½ Prozentpunkt verschlechterte.

gang der Schuldenquote verringern sich die Zinslasten, wobei dafür in den letzten Jahren aber vor allem die erheblich günstigeren Finanzierungskosten ausschlaggebend waren. Seit dem Vorkrisenjahr 2007 ist die durchschnittliche Verzinsung der Staatsverschuldung von 4¼% auf zuletzt 2% gesunken. Rechnerisch ergaben sich hieraus allein im Jahr 2016 Zinseinsparungen von 1½% des BIP (47 Mrd €). Das derzeit sehr niedrige Zinsniveau täuscht jedoch über die dauerhaften Lasten aus hohen Staatsschulden hinweg und lässt die Lage der Staatsfinanzen zu günstig erscheinen.

*... nicht zuletzt angesichts der demografischen Entwicklung empfehlenswert*

Vor dem Hintergrund demografiebedingt steigender Sozialausgaben in Deutschland empfiehlt es sich, die staatliche Schuldenquote zügig zurückzuführen. Der mit den aktuellen Planungen angestrebte strukturelle Überschuss von ¼% bis ½% des BIP erscheint dabei nicht zu ehrgeizig. Gleichzeitig sind strukturpolitische Maßnahmen wünschenswert, mit denen die Wachstumskräfte gestärkt werden.<sup>2)</sup> Hierzu gehören auch Investitionen für eine weiterhin gute Infrastrukturausstattung, deren Finanzierung aber keine Schuldenausweitung erfordert, sondern in erster Linie eine Frage der finanzpolitischen Prioritäten ist.

*Effektive Budgetregeln und deren konsequente Achtung sowohl auf nationaler ...*

Zur Umkehr des Schuldentrends der vorangegangenen Jahrzehnte dürfte nicht zuletzt die Einführung der Schuldenbremse beigetragen haben. Mit ihr sollten solide Staatsfinanzen abgesichert und eine zunehmende Lastverschiebung auf spätere Generationen vermieden werden. Um im Rahmen der regulären Budgetgrenzen Handlungsspielräume bei ungünstigen Entwicklungen zu bewahren, ist es dabei ratsam, im Regelfall moderate strukturelle Überschüsse als Sicherheitsabstände einzuplanen. Dies hat sich beispielhaft gezeigt, als im Zuge der starken Flüchtlingszuwanderung anfangs eine deutliche Haushaltsverschlechterung vorgezeichnet schien. In dieser Situation erlaubte es der vorhandene Sicherheitsabstand, zunächst die schwer abschätzbare weitere Entwicklung abzuwarten. Mittlerweile erscheinen Maßnah-

men zur Gegenfinanzierung bis auf Weiteres sogar verzichtbar.

Auf der europäischen Ebene verlieren die Haushaltsregeln hingegen weiter an Bindungswirkung. Im letzten Herbst stellte die Europäische Kommission mit ihrer Forderung nach einer merklichen Lockerung der fiskalpolitischen Ausrichtung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) das Ziel tragfähiger Staatsfinanzen explizit zugunsten einer koordinierten konjunkturellen Feinsteuerung hintan.<sup>3)</sup> Solche Konjunktursteuerungsversuche waren in der Vergangenheit allerdings aufgrund verschiedener grundlegender Probleme wenig erfolgreich.<sup>4)</sup> Die Konjunktur in der EWWU hat sich zuletzt weiter gefestigt, und die Arbeitslosigkeit ging im Vergleich zum Höchststand in der Krise spürbar zurück. Gemäß Einschätzung der Kommission baut sich die mäßige Unterauslastung der Wirtschaft im nächsten Jahr auch ohne zusätzliche Fiskalimpulse ab. Die Schuldenquoten sind in verschiedenen Mitgliedstaaten hingegen immer noch sehr hoch. Ein zügiges Rückführen, unter anderem zur Vorsorge für wieder steigende Zinsniveaus, zeichnet sich häufig noch nicht ab. Zudem werden die mittelfristigen Haushaltsziele zumeist weiterhin deutlich verfehlt. Insofern stellen die Staatsfinanzen mancherorts immer noch einen wesentlichen Unsicherheitsfaktor dar. Dies zeigt sich teilweise auch in Risikoaufschlägen bei den Staatsanleihenrenditen. Bindende und in allen Mitgliedstaaten mitgetragene Fiskalregeln bleiben ebenso wie eine glaubwürdige No-bail-out-Klausel wich-

*... wie auch europäischer Ebene sehr wichtig*

2 Vgl.: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, November 2016, S. 65 f.

3 Vgl.: Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Hin zu einem positiven fiskalischen Kurs für das Euro-Währungsgebiet, Brüssel, 16. November 2016, COM (2016) 727 final.

4 Eine aktive fiskalische Konjunkturstimulierung sollte außergewöhnlichen Sondersituationen vorbehalten sein und erfordert eine solide Ausgangsposition der Staatsfinanzen. Vgl. ausführlicher: Deutsche Bundesbank, Finanzpolitik, Monatsbericht, Oktober 2010, S. 85 f.



mit seinen gesamtwirtschaftlichen Bezugsgrößen – ebenfalls merklich.

Für das Jahr 2017 wurde gemäß der offiziellen Schätzung von November 2016 mit einem Aufkommenszuwachs von rund 4% (einschl. Gemeindesteuern) gerechnet. In der Zwischenzeit wurden allerdings Steuerrechtsänderungen verabschiedet, die den Anstieg etwas bremsen (insbesondere weitere Einkommensteuersenkung und Kindergeldanhebung). Die Veränderungsrate wird darüber hinaus dadurch deutlich gedämpft, dass im Zusammenhang mit den oben angesprochenen Gerichtsurteilen die angesetzten Belastungen im letzten Jahr weitgehend ausblieben und nun hauptsächlich im laufenden Jahr zu Buche schlagen sollten.

*Anstieg im laufenden Jahr gebremst*

tige Voraussetzungen für eine auf Stabilität ausgerichtete EWWU.<sup>5)</sup>

## Haushalte der Gebietskörperschaften

### Steuereinnahmen

*Steuereinnahmen wuchsen im Jahr 2016 deutlich*

Das Steueraufkommen<sup>6)</sup> stieg im Jahr 2016 deutlich um 4½% (siehe oben stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 65). Gegenüber der offiziellen Prognose vom November letzten Jahres fiel es damit um 6 Mrd € höher aus. Dies hängt zum guten Teil damit zusammen, dass – entgegen den Erwartungen – Rückerstattungen bei der Körperschaftsteuer infolge früherer Gerichtsurteile<sup>7)</sup> noch nicht in größerem Umfang abgeflossen sind. Insgesamt wuchsen vor allem die Erträge aus den gewinnabhängigen Steuern weiter kräftig. Der solide Anstieg der Lohnsteuereinnahmen reflektiert vor allem die Zuwächse der Bruttolöhne und -gehälter. Die Mehrerträge aus der Einkommensteuerprogression wurden durch Mindereinnahmen infolge von Rechtsänderungen (insbesondere Anpassung von Freibeträgen und der übrigen Tarifeckwerte sowie Erhöhung des Kindergelds) eher überkompensiert. Das Umsatzsteueraufkommen erhöhte sich – weitgehend in Einklang

## Bundshaushalt

Im Bundshaushalt ergab sich im vergangenen Jahr nach dem vorläufigen Abschluss ein Überschuss von 6 Mrd €.<sup>8)</sup> Nicht zuletzt aufgrund von Belastungen im Zusammenhang mit der Flüchtlingsmigration ging er aber spürbar zurück (2015: 12 Mrd €). Der Einnahmestieg blieb mit 2% gedämpft. Die Steuererträge legten – trotz umfangreicher Abtretungen an die Länder zum Ausgleich flüchtlingsbedingter Lasten – mit 3% zwar etwas stärker zu. Aller-

*Im Gesamtjahr 2016 erneut deutlicher Überschuss*

<sup>5</sup> Vgl. ausführlicher: Deutsche Bundesbank, Ansatzpunkte zur Stärkung des Ordnungsrahmens der Europäischen Währungsunion, Monatsbericht, März 2015, S. 15 ff.; und Deutsche Bundesbank, Ansatzpunkte zur Bewältigung von Staatsschuldenkrisen im Euro-Raum, Monatsbericht, Juli 2016, S. 43 ff.

<sup>6</sup> Vor Abzug der aus dem deutschen Steueraufkommen zu leistenden Abführungen an den EU-Haushalt, aber ohne die – für das Berichtsquartal noch nicht bekannten – Erträge aus den Gemeindesteuern.

<sup>7</sup> 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). In den VGR werden solche Steuererstattungen nicht einnahmehmindernd, sondern als staatliche Ausgabe (Vermögenstransfer) bereits zum Zeitpunkt der Rechtskräftigkeit des Urteils verbucht.

<sup>8</sup> Gemäß Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) vom 12. Januar 2017. Im BMF-Monatsbericht vom Januar 2017 sind noch nicht geflossene Zuweisungen an den Kommunalinvestitionsförderungsfonds und an die Länder im Rahmen der Grundsicherung im Alter ausgeblendet, sodass dort ein (kassenmäßiger) Überschuss von gut 10 Mrd € ausgewiesen wird.

Steueraufkommen									
Steuerart	Gesamtjahr				Schätzung für 2016 insgesamt <sup>1) 2) 3)</sup>	4. Vierteljahr			
	2015	2016	Veränderung gegenüber Vorjahr			2015	2016	Veränderung gegenüber Vorjahr	
	Mrd €	Mrd €	in Mrd €	in %	in %	Mrd €	Mrd €	in Mrd €	in %
Steuereinnahmen insgesamt <sup>2)</sup>	620,3	648,3	+ 28,0	+ 4,5	+ 3,6	166,9	175,8	+ 8,9	+ 5,3
darunter:									
Lohnsteuer	178,9	184,8	+ 5,9	+ 3,3	+ 3,0	49,8	52,3	+ 2,5	+ 4,9
Gewinnabhängige Steuern <sup>4)</sup>	94,4	106,7	+ 12,3	+ 13,0	+ 7,4	21,5	25,8	+ 4,3	+ 20,1
davon:									
Veranlagte Einkommensteuer	48,6	53,8	+ 5,3	+ 10,8	+ 8,9	12,5	14,4	+ 2,0	+ 15,8
Körperschaftsteuer	19,6	27,4	+ 7,9	+ 40,1	+ 19,8	3,8	6,1	+ 2,3	+ 59,6
Kapitalertragsteuer <sup>5)</sup>	26,2	25,4	- 0,8	- 3,1	- 4,5	5,2	5,2	+ 0,1	+ 1,3
Steuern vom Umsatz <sup>6)</sup>	209,9	217,1	+ 7,2	+ 3,4	+ 3,5	54,1	56,1	+ 2,0	+ 3,6
Energiesteuer	39,6	40,1	+ 0,5	+ 1,3	+ 1,0	15,2	15,5	+ 0,2	+ 1,6
Tabaksteuer	14,9	14,2	- 0,7	- 4,9	- 2,5	5,0	4,3	- 0,7	- 14,3

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** Für die Steuereinnahmen inklusive (noch geschätzter) Gemeindesteuern lag das Ergebnis 15 Mrd € über der Schätzung vom November 2015, die Basis für den Bundeshaushaltsplan 2016 von Ende 2015 war. Zwischenzeitliche Steuerrechtsänderungen spielen für diese Revision praktisch keine Rolle. **4** Arbeitnehmererstattungen, Eigenheim- und Investitionszulage vom Aufkommen abgesetzt. **5** Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. **6** Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer.

Deutsche Bundesbank

dings verringerten sich die übrigen Einnahmen gegenüber den durch die Frequenzversteigerung erhöhten Werten im Jahr 2015. Die Ausgaben wuchsen mit 4% kräftiger. Zwar sanken die Zinsausgaben um 3½ Mrd €. Doch überwogen Mehrbelastungen durch höhere Transfers (auch wegen des Auslaufens der diskretionären Kürzung von 2½ Mrd € gegenüber dem Gesundheitsfonds), Investitionen und laufende Sachaufwendungen deutlich.

Gegenüber dem Nachtragshaushalt 2016<sup>9)</sup> fiel das Ergebnis um fast 12½ Mrd € günstiger aus. Somit konnte auf die geplante Entnahme aus der Flüchtlingsrücklage von 6 Mrd € verzichtet werden, die zum Erreichen einer „schwarzen Null“ – eines Haushalts ohne Nettokreditaufnahme – veranschlagt worden war. Die Einnahmen übertrafen ihr Soll um 6½ Mrd €. Die Steuererträge lagen – trotz der Abtretung von 4½ Mrd € an die Länder zum Jahresende – um 1 Mrd € höher. Zudem waren sonstige Mehreinnahmen von 5½ Mrd € zu verzeichnen.<sup>10)</sup>

Die Ausgaben blieben um 5½ Mrd € unter ihrem Soll. Dabei entfiel mit fast 3 Mrd € die Hälfte der Entlastungen allein auf die Zinsausgaben. Einen entscheidenden Beitrag leistete dabei die Vereinnahmung der Agio-Beträge (6 Mrd €) aus der Begebung von Wertpapieren. Diese werden im selben Jahr in voller Höhe erfolgswirksam verbucht, was die Volatilität der Zinsausgaben erhöht und bei einem stärkeren Umschwung an den Kapitalmärkten kurzfristig zu einer deutlichen Mehrbelastung im Bundeshaushalt führen könnte. Um eine – für die Haushaltsplanung wie -ausführung wichtige –

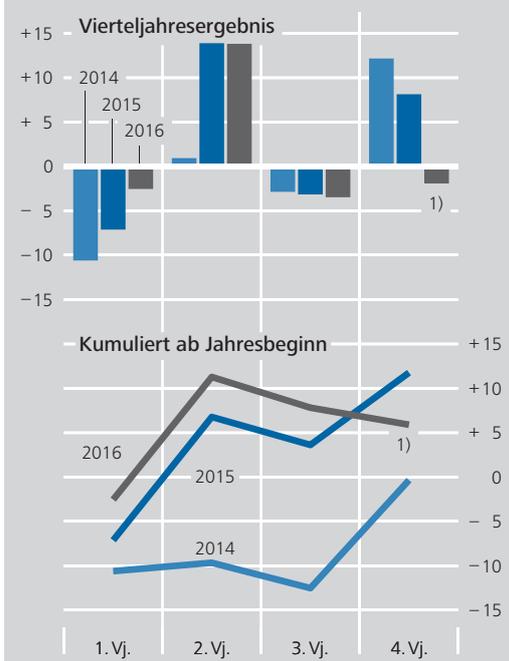
<sup>9</sup> Im Vergleich zum ursprünglichen Plan von Ende 2015 wurden im Entwurf zum Nachtrag vom November 2016, der vom Bundestag im Februar 2017 unverändert verabschiedet wurde, nur die Ansätze für die Zinsausgaben um 3½ Mrd € abgesenkt und dadurch die neu veranschlagte Zuführung an den Kommunalinvestitionsförderungsfonds abgedeckt.

<sup>10</sup> Mit einer Verbesserung um je gut ½ Mrd € schlugen dabei insbesondere zusätzliche Bürgschaftsrückflüsse, die Gewinnausschüttung der Bundesbank, eine Beitragsrückzahlung der Zusatzversorgungseinrichtung für Tarifbeschäftigte und Zahlungen aus dem EU-Haushalt zu Buche.

*Ergebnis erheblich günstiger als geplant*

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

Mrd €



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Bundesministeriums der Finanzen. \* Kernhaushalt ohne Extrahaushalte. Ohne Bereinigung um finanzielle Transaktionen und Konjunkturreffekte. 1 Schlussquartal 2016 gemäß Angaben zum vorläufigen Haushaltsabschluss.

Deutsche Bundesbank

stetigere Entwicklung zu erreichen, könnten solche Beträge künftig auf die gesamte Anleihelaufzeit verteilt werden.<sup>11)</sup> Bedeutsame Minderausgaben gegenüber den Planungen ergaben sich auch bei den Investitionen. Neben den geringer als erwartet ausgefallenen Inanspruchnahmen aus Bürgschaften blieben insbesondere die Abrufe für den Breitbandausbau weit unter den Ansätzen.

Der Überschuss ist nach dem Haushaltsgesetz in die Ende 2015 eingerichtete Flüchtlingsrücklage einzustellen, die so auf 18½ Mrd € anwächst. Da die Flüchtlingsversorgung im letzten Jahr ohne Rückgriff auf diese Rücklage finanziert werden konnte und die diesbezüglichen Aufwendungen inzwischen besser planbar erscheinen, liegt die Aufstockung allerdings nicht nahe und lädt zu einer Verwendung für andere Zwecke ein. Vielmehr könnte nicht nur – wie vom Bundesfinanzminister beim Vorlegen der Zahlen vorgeschlagen – der Überschuss des Jahres 2016, sondern die gesamte Rücklage zur

Rücklagen-  
aufstockung  
nicht nahe-  
liegend

haushaltmäßigen Schuldentilgung verwendet werden, um dauerhafte Haushaltsentlastungen durch niedrigere Zinszahlungen verlässlich festzuschreiben.

Das strukturelle Ergebnis im Rahmen der Schuldenbremse bezifferte das BMF für 2016 in einer ersten Pressemitteilung Mitte Januar auf – 0,1% des BIP (siehe Tabelle auf S. 67). Dabei wurde der Überschuss im Kernhaushalt durch eine Rücklagenauffüllung neutralisiert (Nettokreditaufnahme von null).<sup>12)</sup> Einer leichten rechnerischen konjunkturellen Belastung steht ein Überschuss aus finanziellen Transaktionen gegenüber. Eingerechnet sind die (vorläufigen) Salden der Extrahaushalte Energie- und Klimafonds, Fluthilfefonds sowie Kommunalinvestitionsförderungsfonds (ohne die beim Kernhaushalt bereits angerechnete Zuweisung) mit einem Defizit von insgesamt 2½ Mrd €. Die ausgewiesene strukturelle Finanzierungslücke in Relation zum BIP lag damit um ¼ Prozentpunkt unter der Obergrenze der Schuldenbremse, und eine entsprechende Gutschrift stünde auf dem Kontrollkonto des Bundes an.<sup>13)</sup>

Strukturelles  
Ergebnis 2016  
annähernd  
ausgeglichen,  
sodass merkliche  
Gutschrift  
auf Kontroll-  
konto ansteht

Auch der Bundeshaushalt 2017 wurde vom Bundestag ohne Ermächtigung für Nettokreditnahmen verabschiedet. Zum Ausgleich eines Defizits aufgrund von Belastungen durch die Flüchtlingsmigration ist wiederum eine Rücklagenentnahme (6½ Mrd €) eingeplant. Allerdings dürfte zumindest ein Teil der im Jahr 2016 gegenüber der Planung eingetretenen Haushaltsentlastung im laufenden Jahr fortwirken. So scheinen nicht zuletzt weiter höher als veranschlagte Zuschüsse von der EU sowie gerin-

Ausgangslage  
für den Haushalt  
2017 zwar  
deutlich  
günstiger als  
geplant, ...

<sup>11</sup> Die Verbuchung würde damit an die der VGR, die den EU-Haushaltsregeln zugrunde liegt, angenähert.

<sup>12</sup> Die ergebniswirksame Anrechnung von Rücklagenzuführungen wie -entnahmen steht im Widerspruch zu den EU-Haushaltsregeln. Bei einer darauf abgestimmten Verbuchung wäre das strukturelle Ergebnis 0,2 Prozentpunkte besser ausgefallen.

<sup>13</sup> Vgl. zum Kontrollkonto eingehender: Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung, Monatsbericht, Oktober 2011, S. 25 ff. Nachdem Ende 2015 die Übergangsfrist für das Erreichen der regulären Obergrenze ausgelaufen war, war das bis dahin verbuchte sehr hohe Guthaben auf dem Kontrollkonto begrüßenswerterweise gestrichen worden.

### Wichtige Haushaltskennzahlen des Bundes im Zusammenhang mit der Schuldenbremse<sup>a)</sup>

	2015	2016			2017
	Ist	Haushalt	Nachtrag <sup>1)</sup>	Vorläufiges Ist	Haushalt
1. Finanzierungssaldo	11,8	- 6,4	- 6,4	5,9	- 7,0
2. Münzeinnahmen	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
3. Rücklagenzuführungen (-)/-entnahmen (+)	- 12,1	6,1	6,1	- 6,2	6,7
4. Nettokreditaufnahme (1.+2.+3.)	-	-	-	-	-
5. Saldo finanzieller Transaktionen	1,9	0,1	0,1	0,6	- 0,7
6. Konjunkturkomponente im Haushaltsverfahren	<sup>2)</sup> - 1,4	0,3	0,3	<sup>3)</sup> - 0,4	- 1,9
7. Saldo einbezogener Extrahaushalte	4,5	- 5,4	1,0	- 2,5	- 3,2
Energie- und Klimafonds	1,9	- 0,4	- 0,2	- 0,0	- 1,5
Fluthilfefonds	- 0,9	- 3,5	- 2,2	- 2,3	- 1,0
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	3,5	- 1,5	3,4	<sup>4)</sup> - 0,1	- 0,8
8. Strukturelle Nettokreditaufnahme (4.-5.-6.+7.) (Tilgung: +, Kreditaufnahme: -)	4,0	- 5,8	0,6	- 2,7	- 0,6
9. Struktureller Saldo (8.-2.-3.)	15,8	- 12,1	- 5,8	3,2	- 7,6
10. Struktureller Saldo bei aktualisierter Potenzialschätzung	17,5	- 12,1	- 5,7	2,6	- 8,3
11. Ergebnissgrenze der Schuldenbremse (ab 2016: - 0,35 % des BIP <sup>5)</sup> )	- 18,6	- 10,2	- 10,2	- 10,2	- 10,6

\* Vergleiche für weitere Erläuterungen: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Februar 2016, S. 68 f. **1** Entwurf vom November 2016 ohne Anpassungen vom Bundestag verabschiedet. **2** Gemäß Haushaltsrechnung 2015, vorläufig. **3** Nach vereinfachtem Verfahren: Berechnung mit VGR-Ergebnis von Mitte Februar 2017. **4** Ohne die beim Bundeshaushalt (in Position 1.) belastend berücksichtigte Zuweisung von 3,5 Mrd €. **5** BIP: Bruttoinlandsprodukt. Maßgeblich ist das BIP des Vorjahres der Haushaltsaufstellung.

Deutsche Bundesbank

gere Nettolasten aus Bürgschaften und Investitionszuschüssen naheliegend.<sup>14)</sup>

Bundesbank durch Rückstellungen für Zinsänderungsrisiken aus dem Staatsanleihekaufprogramm gemindert werden.

*... aber auch Risiken nicht zuletzt im Zusammenhang mit Gerichtsentscheidungen*

Stärker als geplant könnten dagegen die Ausgaben für das Arbeitslosengeld II steigen. Unter Berücksichtigung der Ist-Zahlen des letzten Jahres ist im Bundeshaushalt ein Zuwachs von 3% vorgesehen, wobei die Regelsatzanhebung zu Jahresbeginn einen guten Teil davon in Anspruch nimmt. Ein deutlicher Mehrbedarf könnte aufgrund des zunehmenden Übergangs von Flüchtlingen in die Grundsicherung entstehen. So wurde im Verlauf des letzten Jahres eine hohe Zahl von Asylanträgen positiv beschieden, eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit dürfte in den meisten Fällen aber noch fehlen. Zudem stehen weiterhin zahlreiche Asylanträge zur Bearbeitung an. Merkliche Belastungen könnten außerdem im Zusammenhang mit Gerichtsentscheidungen über den beschleunigten Ausstieg aus der Kernenergie oder die Rechtmäßigkeit der Kernbrennstoffsteuer anstehen. Auch könnte die Gewinnausschüttung der

Insgesamt gesehen könnte ein Rückgriff auf die Flüchtlingsrücklage aber auch im laufenden Jahr verzichtbar bleiben, sofern sich die derzeitigen Erwartungen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bestätigen, das Zinsniveau am langen Laufzeitenende stabil bleibt und weitere Belastungen des Bundeshaushalts zugunsten von Ländern und Gemeinden oder im Vorfeld der Bundestagswahl vermieden werden. Die Obergrenze im Rahmen der Schuldenbremse würde dann mit einem Sicherheitsabstand gewahrt.

*Schuldenbremse auch 2017 voraussichtlich gut einzuhalten*

Die Eckwerte für den Bundeshaushalt 2018 und den mittelfristigen Finanzplan bis 2021 werden vom Bundeskabinett Mitte März beschlossen.

<sup>14</sup> Einem positiven Basiseffekt durch das günstiger als erwartete Steuerergebnis könnten im laufenden Jahr verzögerte Steuererstattungen infolge früherer Gerichtsurteile gegenüberstehen, vgl. S. 64.

*Bei weiterer Planung erhebliche Zusatzbelastungen zu berücksichtigen, sodass Spielräume ausgeschöpft erscheinen*

Gegenüber dem vorangegangenen Finanzplan vom Sommer 2016 wären auf Basis der Steuerschätzung vom November 2016 jährliche Mindereinnahmen von etwa 2 Mrd € zu berücksichtigen. Überdies sind die Einkommensteuersenkungen und Kindergeldanhebungen ab dem Jahr 2018 mit Ausfällen von bis zu 3 Mrd € sowie die Gewährung einer Integrationspauschale in Form einer Umsatzsteuerabtretung von 2 Mrd € an die Länder neu einzubeziehen. Weitere einnahmenseitige Belastungen von zunächst jährlich 9½ Mrd € ab dem Jahr 2020 lassen sich aus den Gesetzentwürfen zur Reform der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ablesen. Darüber hinaus bestehen Risiken hinsichtlich des Bundesbankgewinns. Auch könnten die Verteidigungsausgaben im Sinne der Vereinbarung des Nordatlantikrates<sup>15)</sup> mittelfristig zusätzlich aufgestockt werden. Insgesamt waren zwar in den bisherigen Planungen zur Vorsorge Abschläge auf die Einnahmen veranschlagt (globale Mindereinnahmen). Diese dienten aber teils dazu, das zwischenzeitlich verabschiedete Kommunalentlastungspaket von jährlich 5 Mrd € ab dem Jahr 2018 abzudecken. Die verbleibende Vorsorge wächst zwar deutlich von 2 Mrd € im Jahr 2018 bis hin zu fast 9 Mrd € im Jahr 2020, reicht aber nicht mehr zur vollständigen Gegenfinanzierung der bereits konkretisierten einnahmenseitigen Belastungen aus. Vor diesem Hintergrund und aufgrund der allgemein hohen Unsicherheit erscheint es ratsam, den Bundeshaushalt nicht noch zusätzlich zu belasten.

*Defizit der Extrahaushalte des Bundes im Gesamtjahr 2016, ...*

Die Extrahaushalte des Bundes (ohne Bad Banks und sonstige Einheiten mit kaufmännischem Rechnungswesen) schlossen nach vorläufigen Angaben des BMF im Jahr 2016 mit einem Defizit von 3 Mrd € ab. Im Vorjahr war noch ein Überschuss von 9 Mrd € erzielt worden, der sich zum größeren Teil aus Vorabauffüllungen beim Kommunalinvestitionsförderungsfonds und beim Energie- und Klimafonds zusammensetzte. Wie in den Vorjahren verzeichneten die Extrahaushalte für Versorgungslasten merkliche Überschüsse (nunmehr 2½ Mrd €), und auch der Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung

(SoFFin) vermeldete ein Plus von 1 Mrd € aus einer Rückzahlung von Kapitaleinlagen. Belastend wirkten hingegen die Abführung von Einnahmen des Restrukturierungsfonds aus dem Jahr 2015 an die neue europäische Bankenabwicklungsbehörde (– 1½ Mrd €) und die Aufschläge bei der Tilgung einer inflationsindexierten Bundesanleihe (– 2 Mrd €). Außerdem verzeichnete der Fluthilfefonds ein merkliches Defizit (– 2½ Mrd €), das zum größeren Teil auf einer Abführung an den Bundeshaushalt beruhte. Für den Kommunalinvestitionsförderungsfonds wurde bei weiter verhaltenen Mittelabrufen ein leichtes Defizit ausgewiesen.<sup>16)</sup>

Im laufenden Jahr dürften die Extrahaushalte für Versorgungslasten weiter deutliche Überschüsse verbuchen. Da keine Tilgungen inflationsindexierter Bundeswertpapiere anstehen, dürfte auch der dafür begründete Extrahaushalt aus den regelmäßigen Zuführungen ein moderates Plus aufweisen. Bei kassenmäßigem Ausweis der Aufstockung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds im Jahr 2017 ergäbe sich hier ein merklicher Überschuss – auch wenn deutlich höhere Abflüsse nicht zuletzt mit Ausweitung des Einsatzgebiets auf den Bildungsbereich zu erwarten sind. Zwar geht der Bund von Defiziten beim Energie- und Klimafonds sowie beim Fluthilfefonds aus, doch würde auch damit insgesamt wohl noch ein Überschuss anfallen.<sup>17)</sup>

*... aber wohl Überschuss 2017*

<sup>15</sup> Gipfelerklärung vom 5. September 2014.

<sup>16</sup> Da der Nachtragshaushalt 2016 bei Veröffentlichung der Zahlen noch nicht in Kraft gesetzt war, blieb die vom Bund geplante erneute Vorabauffüllung unberücksichtigt.

<sup>17</sup> Möglicherweise wird in den Berichtskreis noch die Stiftung zur Finanzierung der Atommüllentsorgung einbezogen, für die 2017 eine einmalige Einnahme von etwa 23½ Mrd € zu erwarten ist. Vgl.: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, November 2016, S. 71. Vorab muss die Europäische Kommission die Vereinbarkeit mit dem EU-Beihilferecht bescheinigen.

## Länderhaushalte<sup>18)</sup>

*Hoher Überschuss im Jahr 2016 nicht zuletzt dank Abtretung von Steuermitteln des Bundes*

Die Kernhaushalte der Länder schlossen das Jahr 2016 mit einem hohen Überschuss von 9 Mrd € ab und damit wesentlich besser als im vorangegangenen Jahr (Überschuss von 3 Mrd €).<sup>19)</sup> Für die Verbesserung waren nicht zuletzt Steuerabtretungen des Bundes verantwortlich. So erhielten die Länder im Dezember Umsatzsteuermittel im Zuge einer vorgezogenen Spitzabrechnung der Flüchtlingskostenpauschalen (2½ Mrd €) sowie einer Integrationspauschale (2 Mrd €). Gestützt auf das so zusätzlich gestärkte Wachstum des Steueraufkommens (+ 8½%) legten die Einnahmen insgesamt um gut 6% (bzw. gut 20½ Mrd €) zu. Die Ausgaben stiegen im Vergleich dazu deutlich schwächer (+ 4½% bzw. knapp 15 Mrd €). Den größten Einzelbeitrag leisteten die laufenden Zahlungen an die Gemeinden (+ 11½% bzw. 8½ Mrd €), die auch aus abgetretenen Bundesmitteln finanziert wurden. Daneben wurde im Zusammenhang mit der Flüchtlingsversorgung ein außerordentlich starker Zuwachs beim laufenden Sachaufwand (+ 12½%) registriert. Die Personalausgaben legten deutlich verhaltener zu (+ 3½%), während die rückläufigen Zinsausgaben (– 10½%) merklich entlastend wirkten.

*Fast alle Länder mit Überschüssen, Bremen und das Saarland bleiben jedoch im Sanierungsverfahren*

Außer dem Saarland schlossen alle Länder das Jahr 2016 mit Überschüssen ab. Bei Bremen ermöglichte erst die Konsolidierungshilfe ein leicht positives Ergebnis, während insbesondere Berlin auch noch bei deren Ausblendung ein deutliches Plus erzielte. In Nordrhein-Westfalen resultierte der leichte Überschuss per saldo offenbar aus der Verwertung von Finanzvermögen. Der Stabilitätsrat stellte auf seiner Sitzung im Dezember 2016 fest, dass Berlin und Schleswig-Holstein die im Jahr 2012 begonnenen Sanierungsverfahren 2016 erfolgreich abschließen würden, während für Bremen und das Saarland angesichts weiter auffälliger Haushaltskennzahlen eine Verlängerung geboten sei.

Im laufenden Jahr und in der mittleren Frist ist mit anhaltenden Haushaltsüberschüssen der Ländergesamtheit zu rechnen. Davon ging auch

die bis zum Jahr 2020 reichende Projektion des BMF für die Dezember-Sitzung des Stabilitätsrates aus. Die günstigen Rahmenbedingungen zeigten sich hier in deutlich steigenden Steuereinnahmen bei fortgesetzten Entlastungen durch die niedrigen Zinsen. Die Finanzhilfen des Bundes für Flüchtlingslasten waren im letzten Jahr allerdings besonders hoch, und es erscheint plausibel, dass noch nicht alle Mittel abgeflossen sind. Auch könnten sich Steuer-rückzahlungen infolge von Gerichtsurteilen, die zunächst für das letzte Jahr erwartet wurden, nun hauptsächlich im Jahr 2017 manifestieren. Insofern könnten die Überschüsse moderater als im letzten Jahr ausfallen.

*Überschüsse auch im laufenden Jahr und mittelfristig zu erwarten*

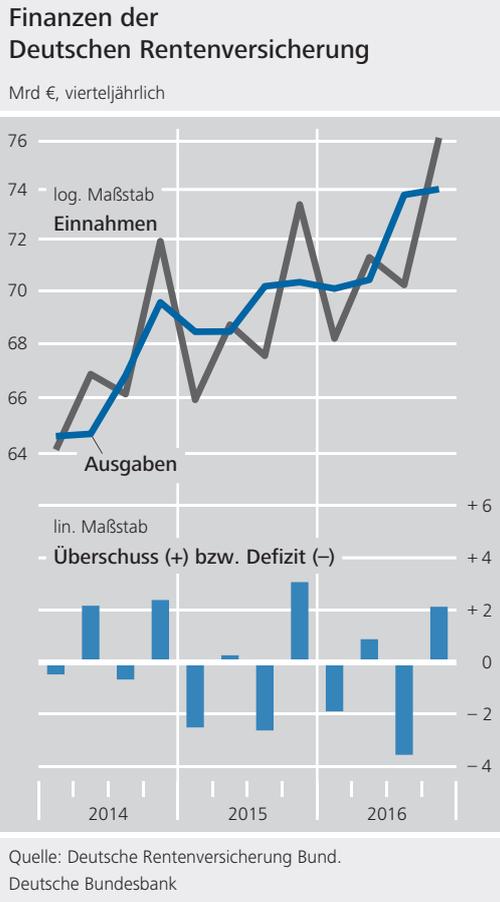
Das Bundeskabinett beschloss im Dezember 2016 die Gesetzentwürfe zur Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 auf Grundlage der Bund-Länder-Vereinbarungen vom vorangegangenen Oktober. Mit der geplanten Reform wird der Länderfinanzausgleich zwar vereinfacht, die Transparenz des Systems und die Anreize für eine eigenverantwortliche Haushalts- und Wirtschaftspolitik der Länder werden jedoch nicht entscheidend verbessert.<sup>20)</sup> Die vorgesehenen Sanierungshilfen des Bundes für Bremen und das Saarland sollen künftig nur dann in voller Höhe gewährt werden, wenn ein – allerdings vergleichsweise kleiner – Teil zur Tilgung verwendet wird. Neben der Ausweitung seiner Investitionshilfen auf den Bildungsbereich finanzschwacher Kommunen soll der Bund stärkere Einflussmöglichkeiten auf die mit Finanzhilfen unterstützten Investitionsprogramme der Länder erhalten, um die von ihm angestrebten Ziele besser abzusichern.

*Gesetzentwürfe zur Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen mit Bindung von Sanierungshilfen an Tilgungsaufgaben ...*

<sup>18</sup> Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im dritten Quartal 2016 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Januar 2017 kommentiert. Neuere Daten liegen nicht vor.

<sup>19</sup> Gemäß den monatlichen Kassenergebnissen, korrigiert um die defizitwirksame Verbuchung von Tilgungszahlungen an Extrahaushalte in Sachsen. Nach der vierteljährlichen Kassenstatistik belief sich der Überschuss des Jahres 2015 nur auf ½ Mrd €, insbesondere weil noch Abschlussbuchungen zugunsten von Extrahaushalten vorgenommen wurden.

<sup>20</sup> Vgl. hierzu ausführlicher: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, November 2016, S. 72 f.



... und Überwachung der Schuldenbremse gemäß den europäischen Vorgaben

Zu begrüßen ist, dass der Stabilitätsrat künftig die Einhaltung der Schuldenbremse des Grundgesetzes durch den Bund und die einzelnen Länder unter Rückgriff auf die Bestimmungen der europäischen Haushaltsregeln überprüfen soll. Eine genauere Spezifizierung steht zwar noch aus, doch würden damit wichtige Leitlinien wie die Einbeziehung der dem Staatssektor zuzurechnenden Extrahaushalte<sup>21)</sup> sowie der Fokus auf den Finanzierungssaldo anstelle der Nettokreditaufnahme<sup>22)</sup> vorgezeichnet. Eine erfolgreiche Haushaltsüberwachung im Bundesstaat setzt zusätzlich voraus, dass umfassende vergleichbare Angaben zur Haushaltsentwicklung und -planung der einzelnen Länder vorliegen.<sup>23)</sup> Sanktionen für den Fall, dass unzureichend auf festgestellte Fehlentwicklungen reagiert wird, wären grundsätzlich wünschenswert. Hier könnte aber auch die Verpflichtung zur zeitnahen Tilgung einen wesentlichen Beitrag leisten.

## ■ Sozialversicherungen<sup>24)</sup>

### Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung verzeichnete 2016 vorläufigen Angaben zufolge ein Defizit von 2 ½ Mrd €. Dieses fiel um rund 2 Mrd € niedriger aus als veranschlagt, und die Rücklage blieb mit gut 1,6 Monatsausgaben erneut über ihrer gesetzlichen Obergrenze. Im Vorjahresvergleich hat sich das Defizit jedoch ausgeweitet (2015: 1 ½ Mrd €), was auf die außergewöhnlich starke Rentenanpassung zur Jahresmitte zurückging (West: 4,25%; Ost: 5,95%). Diese wurde durch einen Sonderfaktor erhöht, der die vorangegangene Anpassung entsprechend gedämpft hatte.<sup>25)</sup> Die Beitragseingänge wuchsen – gestützt durch die günstige Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung – aber ebenfalls weiter kräftig (+ 4%). Für das laufende Jahr ist erneut ein deutlicher Einnahmewachstum zu erwarten, was auch mit dem Wegfall eines Minderungsbetrages von gut 1 Mrd € beim Bundeszuschuss zusammenhängt. Allein durch den demografischen Wandel wird der finanzielle Druck allerdings absehbar zunehmen und dadurch der Rücklagenverzehr verstärkt. Nach dem Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung vom Herbst 2016 ist ab dem Jahr 2022 mit Beitragssatzerhöhungen zu rechnen, weil sonst die Rücklagenuntergrenze von 0,2 Monatsausgaben unterschritten würde.

*Defizit 2016 zwar kleiner als geplant, doch angesichts demografischen Wandels Rücklagenverzehr absehbar*

Verstärkt wird die Verschlechterung der Finanzlage durch neue rentenpolitische Vorhaben der Bundesregierung mit perspektivisch merklichen Mehrausgaben. Hierzu zählen insbesondere die

<sup>21</sup> Bspw. sieht Berlin vor, den Überschuss des vergangenen Jahres weitestgehend einem Sondervermögen für Infrastrukturinvestitionen zuzuführen. Dessen spätere Defizite wären auf die Grenze der Schuldenbremse anzurechnen.

<sup>22</sup> Damit hätten Rücklagenzuführungen und -entnahmen keinen Einfluss auf die Einhaltung der Obergrenzen.

<sup>23</sup> Vgl.: Deutsche Bundesbank, Zur Rolle des Stabilitätsrates, Monatsbericht, Oktober 2011, S. 23.

<sup>24</sup> Die Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung im dritten Quartal 2016 wurde im Monatsbericht Dezember 2016 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

<sup>25</sup> Vgl.: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Mai 2016, S. 75.

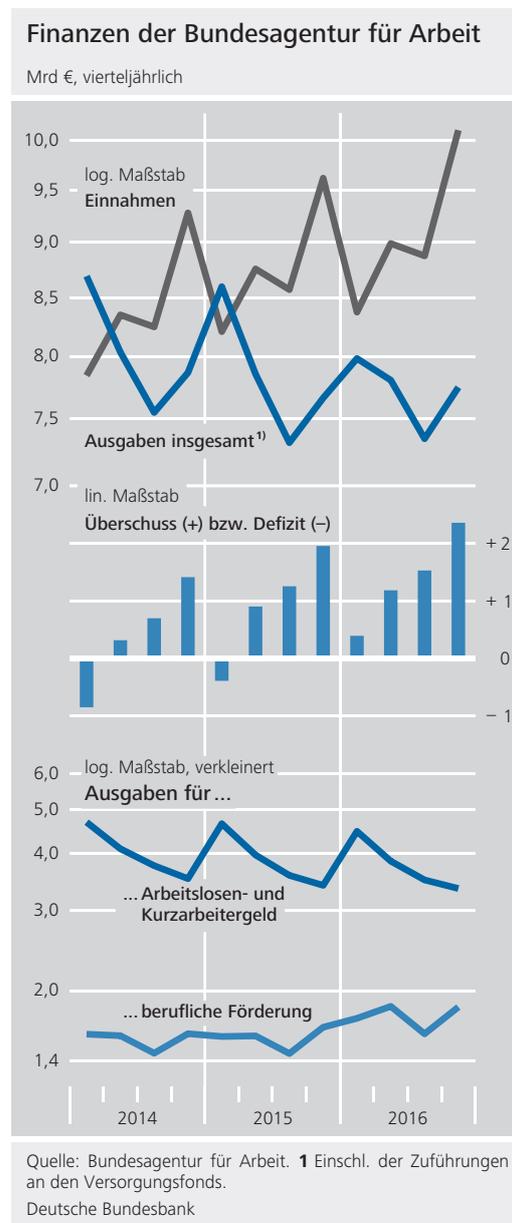
*Beabsichtigte Leistungsausweitungen verstärken Druck auf Rentenfinanzen zusätzlich*

Angleichung der Rentenwerte in den neuen Ländern an das Westniveau sowie höhere Erwerbsminderungsrenten. Der aktuelle Rentenwert in Ostdeutschland soll von zurzeit gut 94% des westdeutschen Niveaus in sieben Schritten bis spätestens 2025 angeglichen werden. Im Gegenzug soll die Höherwertung der ostdeutschen Versichertenentgelte sukzessive entfallen. Bei der geplanten Ausgestaltung kommt es aber per saldo für eine lange Übergangszeit zu nochmals höheren Renten in den neuen Ländern.<sup>26)</sup> Begünstigt werden hierbei Personen, die bereits Renten beziehen, und rentennahe Jahrgänge, während für jüngere Versicherte der Nettovorteil aus der Höherwertung entfällt. Zur teilweisen Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben sollen die Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt ab dem Jahr 2022 bis 2025 in Stufen um dann dauerhaft 2 Mrd € angehoben werden, was etwa der Hälfte der Mehrausgaben entspricht. Bei den Erwerbsminderungsrenten ist eine nochmalige Verlängerung der Zurechnungszeit um drei Jahre, schrittweise im Zeitraum von 2018 bis 2024, vorgesehen.<sup>27)</sup> Künftig wird damit unterstellt, dass Erwerbsgeminderte bis zur Vollendung ihres 65. Lebensjahres Beiträge entrichtet haben. Hierdurch soll nicht zuletzt der relativ hohe Anteil Erwerbsgeminderter, die zusätzlich auf die Grundsicherung angewiesen sind, verringert werden. Soweit die Leistungsausweitung zu einer verstärkten Inanspruchnahme von Erwerbsminderungsrenten führen würde, stiege der Druck auf die Rentenfinanzen zusätzlich.

## Bundesagentur für Arbeit

*Erhebliche Ausweitung des Überschusses im Jahr 2016*

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) verzeichnete im operativen Bereich einen Überschuss von 5 ½ Mrd €, der über den Vorjahreswert (3 ½ Mrd €) und noch stärker über den Planansatz (2 Mrd €) hinausging. Die Rücklagen sind damit auf 13 ½ Mrd € angewachsen.<sup>28)</sup> Während die Einnahmen deutlich zulegten (+ 3 ½%), waren die Ausgaben rückläufig (gut - 1 ½%). Die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld I und für die auslaufende Subventionierung der Altersteil-



zeit verringerten sich. Demgegenüber wurden mehr Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik eingesetzt. Hierin spiegelt sich nicht zuletzt ein vor dem Hintergrund der Flüchtlingszuwande-

<sup>26</sup> Die Kombination aus niedrigerem Rentenwert und Höherwertung führt derzeit dazu, dass in den neuen Ländern im Vergleich zu den alten Ländern bei gleichem Lohn ein höherer Rentenanspruch erworben wird.

<sup>27</sup> Die Zurechnungszeit wurde bereits mit dem „Rentenpaket 2014“ um zwei Jahre ausgeweitet.

<sup>28</sup> Die freien Rücklagen (ohne die zweckgebundenen Bestandteile für das Insolvenz- und das Winterbaugeld) lagen bei 11 ½ Mrd €. Daneben hat der Versorgungsfonds erneut mit einem Überschuss von knapp ½ Mrd € abgeschlossen, womit dessen für die Ausfinanzierung der Beamtenpensionen reservierten Rücklagen auf 5 ½ Mrd € gestiegen sind.

rung verstärkter Rückgriff auf berufsqualifizierende Maßnahmen wider.

*Trotz starker  
Ausgaben-  
zuwächse im  
Jahr 2017 Über-  
schuss geplant*

Der im Dezember 2016 genehmigte Haushaltsplan der BA sieht für das Jahr 2017 eine merkliche Verringerung des Überschusses auf 1½ Mrd € vor. Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist ein sprunghafter Ausgabenanstieg (um ein Viertel auf 9 Mrd €) eingeplant. Dabei spielen Mehraufwendungen für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen eine spürbare Rolle, der Großteil entfällt aber auch auf andere Maßnahmen. Beim Arbeitslosengeld I ist ebenfalls ein kräftiges Plus vorgesehen. Die dabei getroffene Annahme einer deutlich steigenden Empfängerzahl erscheint allerdings mit Blick auf die – auch in den Prognosen der Bundesregierung erwartete – gute Arbeitsmarktentwicklung pessimistisch. Ein Teil der Haushaltsverschlechterung (gut ½ Mrd €) geht zudem auf eine zusätzliche Zuführung zum Versorgungsfonds der BA zurück, die mit den derzeit niedrigen Zinsen zusammenhängt. Insgesamt könnte der Überschuss angesichts der vorsich-

tigen Ausgabenansätze im operativen Bereich deutlich größer ausfallen als veranschlagt.

Gemäß aktuellen Prognosen soll die Lage am Arbeitsmarkt auch in den nächsten Jahren günstig bleiben. Bei Fortführung der bisherigen Ausgabenpolitik sind daher eher noch steigende Überschüsse und eine starke Zunahme der Rücklage angelegt. Eine Neuausrichtung wäre aber grundsätzlich kritisch zu sehen. So haben sich Maßnahmen der Arbeitsförderung in der Vergangenheit nicht selten als kontraproduktiv erwiesen,<sup>29)</sup> und gesamtgesellschaftliche Aufgaben sollten generell nicht aus Beitrags-, sondern aus Steuermitteln finanziert werden. Auch wenn eine in guten Zeiten umfangreiche Rücklage angesichts der zyklischen Volatilität der BA-Finzen sinnvoll ist, erscheint bei den aktuellen Aussichten eine Senkung des Beitragsatzes von derzeit 3,0% erwägenswert.

*Beitragsatz-  
senkung  
erwägenswert*

---

<sup>29</sup> Vgl. u. a.: T. Büttner, T. Schewe und G. Stephan, Maßnahmen auf dem Prüfstand, IAB-Kurzbericht 8/2015.