

■ Öffentliche Finanzen^{*)}

■ Staatlicher Gesamthaushalt

Im Jahr 2017 mit weiter spürbarem Überschuss zu rechnen

Die Lage der deutschen Staatsfinanzen bleibt günstig, auch wenn die Finanzpolitik insgesamt expansiv ausgerichtet ist. Der Überschuss belief sich im Jahr 2016 auf 0,8% des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Er könnte sich im laufenden Jahr aber etwas verringern, obwohl die Konjunktur und nochmals sinkende Zinsausgaben den Staatshaushalt entlasten. Ausschlaggebend sind relativ hohe Ausgabenzuwächse nicht zuletzt in den Bereichen Kinderbetreuung, Bildung, Verkehrsinfrastruktur sowie Militär. Auch werden bei den Sozialversicherungen die Aufwendungen für Gesundheit und Pflege infolge neuer Leistungsausweitungen beschleunigt zulegen sowie die Rentenausgaben aufgrund der hohen Rentenanpassung zur Jahresmitte 2016 nochmals deutlich steigen. Auf der Einnahmenseite wird der Effekt der Einkommensteuerprogression¹⁾ in etwa durch Einkommensteuersenkungen kompensiert. Die Anhebung des Pflegebeitragsatzes erhöht zwar das Aufkommen, und die Einnahmen aus den gewinnabhängigen Steuern wachsen weiter dynamisch. Allerdings ist bei den sonstigen Staatseinnahmen beispielsweise die Ausschüttung der Bundesbank niedriger ausgefallen.²⁾

Überschüsse auch für Folgezeit angelegt, aber potenziell neue Fiskalmaßnahmen nach Bundestagswahl

Für die kommenden Jahre ist aktuell keine grundlegende Änderung des Finanzierungssaldos angelegt, und insgesamt wären weiterhin spürbare Überschüsse zu erwarten. Allerdings stellen etwaige finanzpolitische Maßnahmen nach der Bundestagswahl eine besondere Unsicherheit für den Ausblick dar. Die Schuldenquote, die bis Ende 2016 auf 68,3% gesunken ist, bleibt aus heutiger Sicht auf ihrem Abwärtstrend. Zum mittelfristigen Rückgang dürfte auch die fortgesetzte Abwicklung der staatlichen Bad Banks beitragen. Die Bundesregierung sieht nach dem aktualisierten Stabilitätsprogramm, das auf dem Planungsstand von Mitte April basiert, den gesamtstaatlichen Überschuss bis zum Jahr 2021 zwischen ¼% und

Schuldenquote sinkt weiter

½% des BIP. Die 60%-Grenze für die Schuldenquote soll demnach im Jahr 2020 erstmals seit dem Jahr 2002 wieder unterschritten werden.

Die Rahmenbedingungen für die Staatsfinanzen sind seit einiger Zeit sehr günstig. In diesem Umfeld konnten seit dem Jahr 2014 durchaus merkliche strukturelle Überschüsse erzielt werden. In den letzten beiden Jahren überdeckten dabei die sinkenden Finanzierungskosten, die positive Arbeitsmarktlage und der dynamische Anstieg des Steueraufkommens einen grundsätzlich expansiven Ausgabenkurs. Letzterer hing zum guten Teil mit Aufwendungen für Flüchtlinge zusammen. Aber auch die Ausgaben insbesondere für Renten, Gesundheit und Pflege wuchsen nicht zuletzt aufgrund verschiedener Leistungsausweitungen deutlich. Durch den demografischen Wandel ist in den Sozialversicherungen perspektivisch mit verstärkten Belastungen zu rechnen. Im Falle erneuter Leistungsausweitungen müssten die Beitragssätze früher und stärker als ohnehin absehbar angehoben werden. Eine mit der steigenden Lebenserwartung verknüpfte fortgesetzte Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters könnte langfristig den Beitragssatzanstieg begrenzen

Demografisch bedingt steigende Sozialbeitragssätze, aber auch Entlastungspotenzial

^{*} Der Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ bezieht sich auf Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und die Maastricht-Schuldenquote. Anschließend wird gemäß der Datenverfügbarkeit über die Haushalte der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen auf Basis der finanzstatistischen (prinzipiell haushaltsmäßigen) Abgrenzung ausführlicher berichtet.

¹ Dieser ergibt sich hier rechnerisch als Anstieg der Einnahmenquote durch das Zusammenspiel von progressiv ausgestaltetem Steuertarif und dem Wachstum der (durchschnittlichen) nominalen Einkommen pro Kopf. Es werden also sowohl die den allgemeinen Preisanstieg ausgleichenden als auch reale Zuwächse einbezogen.

² Konkretere Risiken für die Staatsfinanzen ergeben sich durch ein vor dem Bundesverfassungsgericht anhängiges Verfahren zur Kernbrennstoffsteuer. Außerdem könnte es im Zusammenhang mit der HSH Nordbank schon im laufenden Jahr zu zusätzlichen Belastungen kommen. Insgesamt wurden hier Ländergarantien im Umfang von 10 Mrd € gewährt, von denen im vergangenen Jahr bereits etwa 2 Mrd € abgerufen wurden.

Eckwerte des aktualisierten Stabilitätsprogramms der Bundesregierung

Position	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Wachstum des realen BIP (in %)						
Stabilitätsprogramm April 2017	1,9	1,4	1,6	1,5	1,5	1,5
Stabilitätsprogramm April 2016	1,7	1,5	1,6	1,6	1,6	.
Staatlicher Finanzierungssaldo (in % des BIP)						
Stabilitätsprogramm April 2017	0,8	½	¼	¼	½	½
Stabilitätsprogramm April 2016	0	0	0	0	0	.
Struktureller Finanzierungssaldo (in % des BIP)						
Stabilitätsprogramm April 2017	0,8	½	¼	¼	½	½
Stabilitätsprogramm April 2016	0	0	0	0	0	.
Schuldenstand (in % des BIP)						
Stabilitätsprogramm April 2017	68,3	66¼	64	61¼	59¼	57
Stabilitätsprogramm April 2016	68¼	65¼	63½	61¼	59½	.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.
 Deutsche Bundesbank

und das Rentenniveau stützen.³⁾ Im Gesundheitsbereich könnte die anhaltend kräftige Ausgabendynamik durch eine stärkere Konzentration auf die Hebung von Wirtschaftlichkeitsreserven gebremst werden.⁴⁾ Bei der Bundesagentur für Arbeit wäre aufgrund der ausgesprochen guten Finanzlage und der positiven Aussichten für den Arbeitsmarkt eine Beitragsatzsenkung in Betracht zu ziehen, die den weiteren Anstieg der Rücklagen dämpft. Beschäftigte und Unternehmen könnten so entlastet werden.

Die Gebietskörperschaften verzeichneten in den letzten drei Jahren ebenfalls merkliche strukturelle Überschüsse. Mit Überschüssen können die Schulden abgebaut und die Zinsaufwendungen gesenkt werden, auch wenn dies kurzfristig aufgrund der außerordentlich günstigen Finanzierungskonditionen in den Haushalten kaum spürbar sein dürfte. Allerdings sind auch für die Gebietskörperschaften erhebliche Lasten durch die demografische Entwicklung vorgezeichnet. Diese werden sich ausgabenseitig vor allem in einem Anstieg der Versorgungsleistungen und des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung niederschlagen. Auf der Einnahmenseite dürften die Steuereinnahmen aufgrund des geringeren BIP-Trendwachstums und höherer Belastungen der Steuerbasis durch Sozialbeiträge langsamer zunehmen. Die zügige

Rückführung der Schuldenquote ist ein wichtiger Baustein, um sich im Rahmen einer längerfristig orientierten Finanzpolitik auf diese Herausforderungen vorzubereiten. Gewisse strukturelle Überschüsse in den Planungen sind außerdem ratsam, weil so unerwartete Belastungen – wie zuletzt etwa durch die Flüchtlingsmigration – vorübergehend auf die Budgets durchschlagen können, ohne dass die Haushaltsregeln verletzt oder ausgehöhlt werden. Insgesamt erscheinen die im Stabilitätsprogramm geplanten Überschüsse vor diesem Hintergrund angemessen.

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen⁵⁾ stiegen im ersten Quartal 2017 gegenüber dem entsprechenden Vor-

³ Durch den positiven Einfluss auf das Wachstumspotenzial würde auch das Steueraufkommen der Gebietskörperschaften gestärkt. Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Exkurs: Zur längerfristigen Entwicklung der Alterssicherung, Monatsbericht, August 2016, S. 69–78.

⁴ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Entwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und Herausforderungen für die Zukunft, Monatsbericht, Juli 2014, S. 31–51.

⁵ Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die – für das Berichtsquartal noch nicht bekannten – Erträge aus den Gemeindesteuern.

Moderate
strukturelle
Überschüsse
bei Gebiets-
körperschaften
angemessen

Zur aktuellen Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euroraum

2016: Sinkendes Defizit aufgrund günstiger konjunktureller Entwicklung und sinkender Zinslasten

Die gesamtstaatliche Defizitquote sank im Euroraum im vergangenen Jahr von 2,1% auf 1,5%. Gemäß Berechnungen der Europäischen Kommission waren die positiven Einflüsse der konjunkturellen Entwicklung und der niedrigen Zinsen dafür entscheidend. Die grundlegende fiskalische Ausrichtung (Änderung des konjunkturbereinigten Primärsaldos) war demnach neutral. Werden die entfallenden Belastungen durch Bankensetzungsmaßnahmen (2015: 0,2% des Bruttoinlandsprodukts (BIP)) ausgeblendet, zeigt sich sogar ein leicht expansiver Kurs. Die Schuldenquote sank von 92,6% auf 91,4%. Ausschlaggebend war das Wachstum des nominalen BIP (Nennereffekt). Die Schulden nahmen angesichts der Defizite zu, wobei den Zinsausgaben von 2,2% des BIP ein Primärüberschuss von 0,7% des BIP gegenüberstand.

Auch in den kommenden Jahren keine strukturelle Verbesserung angelegt

Für das laufende Jahr erwartet die Kommission nur noch einen geringen Rückgang der Defizitquote auf 1,4%. Einer leichten fiskalischen Lockerung stehen ein positiver Konjunkturlauf und Entlastungen bei den Zinsen gegenüber. Im Jahr 2018, für das allerdings die nationalen Haushaltspläne noch nicht beschlossen sind, wird die Lockerung merklicher. Bei wieder vorteilhaften Einflüssen durch Konjunktur¹⁾ und Zinsausgaben soll die Defizitquote nochmals leicht sinken (auf 1,3% des BIP). Die Schuldenquote soll ihren im Jahr 2015 begonnenen mäßigen Rückgang fortsetzen und bis 2018 auf 89,0% abnehmen.

Griechenlandprogramm weiter in der Diskussion

Griechenland ist das einzige Euro-Land, das sich noch in einem Programm des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) befindet. Die fiskalische Entwicklung ist daher nicht anhand der europäischen Fiskalregeln, sondern auf Basis der Zielvorgaben des Hilfsprogramms zu bewerten. Das zwischen den beteiligten Institutionen (ESM, EZB, Europäische Kommission, Internationaler Währungsfonds (IWF)) und Griechenland vereinbarte Fiskalziel eines Primärüberschusses²⁾ von 0,5% des BIP wurde im Jahr 2016 mit erheblichem Abstand (von 3½% des BIP) erreicht, wozu jedoch auch temporäre Effekte beitrugen. Gemäß Kommissionsprognose sind ausreichende Maßnahmen ergriffen und geplant worden, um die Vorgaben für den Primärüberschuss für 2017 (1,75% des BIP) und 2018 (3,5% des BIP) wohl erreichen zu können. Über die Aussichten bezüglich der Zieleinhaltung bestanden zwischen den Institutionen aber unterschiedliche Auffassungen. Deshalb und weil Nachbesserungsbedarf bei den Strukturereformen gesehen wurde, verzögert sich die zweite Überprüfung des laufenden Hilfsprogramms. Nicht zuletzt bei den grundlegenden Strukturereformen kam es in der Vergangenheit wiederholt zu Umsetzungs-

¹ Die Produktionslücke schließt sich gemäß der Kommissionsschätzung im Jahr 2018, nachdem sie für 2017 auch nur auf –½% beziffert wurde.

² Die Ziele beziehen sich im Rahmen des Hilfsprogramms auf den gesamtstaatlichen Primärsaldo, der von der üblichen ESGV-Definition insbesondere dadurch abweicht, dass die Ausgaben zur Stützung des Bankensektors ebenso wenig berücksichtigt werden wie Einnahmen aus Transfers im Zusammenhang mit SMP-/Anfa-Geschäften des Eurosystems. Im abgelaufenen Jahr ist der Unterschied gering; der ESGV-Primärsaldo belief sich auf 3,9% des BIP.

Prognose für die öffentlichen Finanzen der Länder des Euroraums

Land	Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission, Mai 2017						Frist für Korrektur des übermäßigen Defizits
	Finanzierungssaldo in % des BIP			Staatsschulden in % des BIP			
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	
Belgien	-2,6	-1,9	-2,0	105,9	105,6	105,1	-
Deutschland	0,8	0,5	0,3	68,3	65,8	63,3	-
Estland	0,3	-0,3	-0,5	9,5	9,5	9,6	-
Finnland	-1,9	-2,2	-1,8	63,6	65,5	66,2	-
Frankreich	-3,4	-3,0	-3,2	96,0	96,4	96,7	2017
Griechenland	0,7	-1,2	0,6	179,0	178,8	174,6	2016
Irland	-0,6	-0,5	-0,3	75,4	73,5	72,7	-
Italien	-2,4	-2,2	-2,3	132,6	133,1	132,5	-
Lettland	0,0	-0,8	-1,8	40,1	38,5	36,0	-
Litauen	0,3	-0,4	-0,2	40,2	42,4	38,9	-
Luxemburg	1,6	0,2	0,3	20,0	22,0	22,3	-
Malta	1,0	0,5	0,8	58,3	55,8	52,5	-
Niederlande	0,4	0,5	0,8	62,3	59,8	57,2	-
Österreich	-1,6	-1,3	-1,0	84,6	82,8	81,2	-
Portugal	-2,0	-1,8	-1,9	130,4	128,5	126,2	2016
Slowakei	-1,7	-1,3	-0,6	51,9	51,5	49,8	-
Slowenien	-1,8	-1,4	-1,2	79,7	77,8	75,5	-
Spanien	-4,5	-3,2	-2,6	99,4	99,2	98,5	2018
Zypern	0,4	0,2	0,7	107,8	103,4	99,8	-
Euroraum	-1,5	-1,4	-1,3	91,3	90,3	89,0	-

Quelle: Europäische Kommission.
 Deutsche Bundesbank

defiziten.³⁾ Um die Programmüberprüfung erfolgreich abschließen zu können, wurden nun Maßnahmen für 2018 und, insbesondere bei Steuern und Renten, für 2019 und 2020 vereinbart. Auf dieser Basis werden künftige defiziterhöhende Maßnahmen akzeptiert, wenn auch damit noch die Zielwerte für den Primärüberschuss der Prognose zufolge erreicht werden.

Der IWF hält Griechenland für nicht in der Lage, das geltende Ziel eines Primärüberschusses von 3,5% des BIP über das Jahr 2021 hinaus einzuhalten. Zugleich hält er die öffentlichen Finanzen bei einem geringeren Überschuss für nicht tragfähig und fordert deshalb einen substanziellen weiteren Schuldenerlass der öffentlichen europäischen Kreditgebenden, bevor er sich auch finanziell am laufenden Programm beteiligt.

Die Eurogruppe hatte im Mai 2016 zwar die Möglichkeit einer erneuten Schuldenerleichterung durch Laufzeitverlängerung und Zins-

senkung nach erfolgreicher Beendigung des dritten Programms in Aussicht gestellt. Gleichzeitig war gemäß den Analysen der europäischen Institutionen bei Einhalten der geltenden Ziele kein Schuldenschnitt erforderlich und die Tragfähigkeit gegeben.

Es ist nicht ersichtlich, warum ein Primärüberschuss von 3,5% des BIP nicht über einen längeren Zeitraum aufrechterhalten werden kann. Gerade nach erfolgreicher Umsetzung eines tiefgreifenden Reformprozesses dürfte dies durchaus möglich sein. Auch haben in der Vergangenheit einige Länder über längere Zeiträume solche oder teilweise sogar deutlich höhere Primärüberschüsse erreicht (Belgien, Finnland und Italien). Zudem sehen die europäischen Fiskalregeln, die nach Programmende wieder einschlägig werden, strukturell weitgehend ausgeglichene Haushalte vor. Diese Vor-

³ Vgl. : Deutsche Bundesbank, Zu einem dritten Hilfsprogramm für Griechenland, Monatsbericht, August 2015, S. 65 ff.

gaben erfordern bei höheren Schuldenständen oder steigenden Zinsen ambitioniertere Primärüberschüsse.⁴⁾ Bei sinkender Schuldenquote können diese dann auch wieder zurückgeführt werden. Die bestehenden Programmziele für den Primärüberschuss für Griechenland sind vor diesem Hintergrund keinesfalls zu anspruchsvoll, und eine Lockerung ist nicht naheliegend. Der Eindruck, dass fiskalische Programmauflagen reduziert werden, wenn sie politisch inopportun sind, sollte vermieden werden. Auch Schuldenerlasse würden die Glaubwürdigkeit von Programmvereinbarungen und die Eigenverantwortung des Programmlandes nicht zuletzt im Hinblick auf die Umsetzung von Reformen schwächen. Ungeachtet dessen kann aufgrund anderer politischer Erwägungen vereinbart werden, weitere Transfers zu leisten. Die Begründung, dass ohne Schuldenerlass Tragfähigkeit nicht zu gewährleisten sei, überzeugt aber nicht. Bei vollständiger Programm Erfüllung und Einhaltung der fiskalischen Ziele würde ein kontinuierlicher Rückgang der Schuldenquote eingeleitet, und die Tragfähigkeit könnte so wieder hergestellt werden.

Ab 2017 kaum noch Verletzungen der 3%-Defizitgrenze, aber vielfach weiter hohe Schuldenquoten

Portugal hat seine (mehrfach verlängerte) Korrekturfrist mit einer Defizitquote deutlich unter 3% im Jahr 2016 eingehalten. Für Frankreich wird zwar erwartet, dass der Referenzwert (nach ebenfalls mehrfacher Verlängerung) fristgerecht im Jahr 2017 eingehalten, allerdings 2018 ohne zusätzliche Maßnahmen wieder verfehlt wird. Spanien soll (wiederum nach mehrfacher Verlängerung) fristgerecht 2018 unter dem Referenzwert bleiben. Auch in vielen anderen Ländern sinken die Defizitquoten.

Die erwartete Entwicklung ist vor dem Hintergrund der Fiskalregeln vielfach unbefriedigend. Die unzureichende strukturelle Verbesserung wird meist durch die konjunkturelle Erholung und die Zinsentlastungen überdeckt. Im Jahr 2016 verfehlten noch 11 Mitgliedstaaten ihr strukturelles mittelfristiges Haushaltsziel (MTO) und/oder befinden sich in einem Defizitverfahren. Trotzdem wird die strukturelle Verbesserung meist sowohl 2017 als auch 2018 hinter der generellen Anforderung von 0,5% des BIP zurückbleiben.⁵⁾ In den Jahren 2017 und 2018 soll sich die strukturelle Defizitquote sogar in jeweils acht Ländern, die noch Konsolidierungsbedarf haben, erhöhen und dies obwohl die Zinsausgabenquote weiter sinkt. 2018 werden nur sieben Euro-Länder (Deutschland, Griechenland, Irland, Luxemburg, Malta, die Niederlande und Zypern) das vereinbarte Mittelfristziel eines strukturellen Defizits von maximal 0,5% des BIP erreicht haben.

Auch die Entwicklung der Schuldenquote ist ausgerechnet in den Ländern mit einer besonders hohen Schuldenquote unbefriedigend. Ausgehend von über 90% Ende 2016 wird in Belgien, Spanien, Frankreich, Griechenland, Italien und Portugal bis Ende 2018 nicht die in den Regeln vereinbarte Verringerung um jahresdurchschnittlich ein Zwanzigstel der Differenz zum Referenzwert

⁴ Eine Obergrenze für den Primärüberschuss von 3,5% oder darunter würde daher nahelegen, dass das im Stabilitäts- und Wachstumspakt verankerte Ziel eines strukturell annähernd ausgeglichenen Haushalts bei hohen Schuldenquoten und damit verbundenen hohen Zinsausgabenquoten nicht mehr eingehalten werden müsste. Die europäischen Fiskalregeln wären damit grundlegend ausgehöhlt.

⁵ Sowohl im präventiven als auch im korrektiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts sind grundsätzlich strukturelle Verbesserungen von jährlich 0,5% des BIP vorgesehen. Die fallspezifischen Empfehlungen können aber in beiden Prozessen davon abweichen.

von 60% erreicht.⁶⁾ Die Schuldenquote steigt gegenüber dem Jahr 2016 in Frankreich und Italien sogar an.⁷⁾ Sie ist gemäß Kommissionsprognose im Jahr 2018 in Griechenland mit über 170% mit einigem Abstand am höchsten. Aber auch in Italien, Portugal und Belgien sowie Zypern, Spanien und Frankreich ist sie mit über oder sehr nahe an 100% noch sehr hoch.

Rufe nach stärkerer fiskalischer Konjunktursteuerung nicht überzeugend

Das fiskalische Regelwerk in der Währungsunion sieht zur Sicherung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen grundsätzlich Obergrenzen für Defizite und Schulden sowie gegebenenfalls Mindestanforderungen für Konsolidierungspfade vor. Bei Regeleinhaltung können automatische Stabilisatoren uneingeschränkt wirken, und im Fall gravierender Konjunkturabschwünge sind Ausnahmen vorgesehen. Mit entsprechenden Abständen zu den Defizit- und Schuldenobergrenzen bestehen generell auch Spielräume für eine etwaige national gewünschte Stabilisierungspolitik. In den letzten Jahren hat jedoch unter anderem die Kommission den Fokus verschoben. So rückt der Versuch einer fiskalischen Konjunktursteuerung eher in den Vordergrund, und die Anwendung der Fiskalregeln wird zunehmend hierauf ausgerichtet.

Um einen kontinuierlichen Schuldenanstieg zu vermeiden, müsste eine aktive Stabilisierungspolitik aber symmetrisch angelegt sein, das heißt ebenso häufig und intensiv expansiv wie kontraktiv ausgerichtet sein. Allerdings besteht die Tendenz, die aktuelle Lage regelmäßig als konjunkturelle Schwächephase einzustufen. So ging beispielsweise die Kommission in ihren jeweiligen Herbstschätzungen seit 2002 für die einzelnen EU15-Länder in rund 90% der Fälle

davon aus, dass im Folgejahr eine negative Produktionslücke bestehe. Im Nachhinein wurde diese Einschätzung dann häufig nach oben revidiert.⁸⁾ Aktuell (wie schon im Herbst 2016) sind gemäß Berechnungen der Kommission die gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten im Euroraum im laufenden Jahr nur noch moderat unterausgelastet, und die Produktionslücke soll im Jahr 2018 mehr oder weniger geschlossen sein. Auch in den einzelnen Euro-Ländern werden kaum noch negative Lücken erwartet. Trotzdem wurde gefordert, dass die Fiskalpolitik insgesamt expansiver auszurichten sei und dabei gegebenenfalls die Konsolidierung verzögert werden solle, auch wenn die europäischen Fiskalregeln etwas anderes anzeigen.⁹⁾ Stattdessen wäre es aber aufgrund der wei-

⁶ Die Betrachtung der künftigen Schuldenentwicklung entspricht nicht der Schuldenregel i. e. S. Diese verlangt, dass sich die Schulden, die den Referenzwert von 60% des BIP übersteigen, in den vergangenen drei Jahren um durchschnittlich jährlich ein Zwanzigstel verringert haben. Eine Verfehlung ex post kann aber u. a. mit der prognostizierten Einhaltung geheilt werden. Zudem gelten für die Länder, die sich zum Zeitpunkt dieser Operationalisierung des Schuldenkriteriums (November 2011) in einem Defizitverfahren befanden, Übergangsbestimmungen für drei Jahre nach Beendigung jenes Defizitverfahrens.

⁷ Auch in Finnland steigt die Schuldenquote bis 2018 und soll dann 66% erreichen.

⁸ Vgl. auch: G. Kempkes, Cyclical adjustment in fiscal rules: some evidence on real-time bias for EU-15 countries, Finanzarchiv 70 (2), S. 278–315. Die EU-15 umfasst Länder, die bereits vor der Erweiterung im Jahr 2004 Mitglied der EU waren: Belgien, Deutschland, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien und das Vereinigte Königreich. Für die Euro-Länder wurde eine positive Produktionslücke in nur etwa 10% der Fälle ausgewiesen.

⁹ Vgl.: Mitteilung der 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. Die Kommission hat hier vor dem Hintergrund einer ähnlichen Lage und Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Auslastung eine gegenüber den nationalen Planungen zusätzliche fiskalische Lockerung für den Euroraum gefordert, die aber auch nach ihrer eigenen Ansicht nur noch „weitgehend mit dem Ziel der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu vereinbaren“ wäre. Die Einhaltung der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts wird damit den Versuchen von Konjunktursteuerung untergeordnet.

ter zum Teil sehr hohen Schuldenquoten und der anstehenden demografischen Herausforderungen ratsam, die Glaubwürdigkeit der europäischen Fiskalregeln zu stärken und die Vorgaben strikt zu interpretieren.

Insgesamt gesehen mag ein fiskalischer Stimulus bei schwerwiegenden Krisensituationen angezeigt sein. In allen anderen Situationen legen aber die mit Versuchen einer Konjunktursteuerung verbundenen zahlreichen grundlegenden methodischen und praktischen Probleme eher Zurückhaltung nahe.¹⁰⁾ Auch bei einem zentralisierten Steuerungsansatz, wie der regelmäßig diskutierten europäischen Fazilität zur Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung, wären diese Probleme nicht weniger relevant. Bedenklich wäre, wenn hierdurch zusätzliche Verschuldungsmöglichkeiten auf europäi-

scher Ebene geschaffen würden, die die bestehenden Regeln weiter aushöhlten.

10 Die erheblichen Mess- und Identifizierungsschwierigkeiten nicht zuletzt bezüglich der konjunkturellen Lage werden von Ungewissheit bezüglich der Wirkung einzelner fiskalischer Maßnahmen sowie in der Regel erheblichen Zeitverzögerungen bei ihrer Implementierung begleitet. In der Vergangenheit wurde zudem häufig ein strukturell niedriges Wachstum mit einer Konjunkturschwäche verwechselt, sodass eine fiskalische Lockerung das Problem nicht löste, letztlich aber zu einem strukturellen Anstieg der Staatsverschuldung führte.

*Steuer-
einnahmen im
ersten Quartal
mit dynamischem
Zuwachs*

jahreszeitraum um 7% (siehe unten stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 67). Die Einnahmen aus der Lohnsteuer wuchsen mit 6 ½% dynamisch. Dazu trug allerdings bei, dass das Lohnsteuerniveau im Januar 2016 aufgrund der für das Gesamtjahr 2015 rückwirkend umge-

setzten Steuersenkung gedrückt worden war (um etwa 0,7 Mrd €). Auch wegen der weiteren Steuersenkung zu Beginn des laufenden Jahres⁶⁾ ist für das Gesamtjahr ein schwächerer Zuwachs angelegt. Der Anstieg bei den gewinnabhängigen Steuern fiel mit 12 ½% stark aus und war breit über die verschiedenen Steuerarten angelegt. Lediglich das Aufkommen der Körperschaftsteuer stagnierte. Dessen Niveau war allerdings bereits im Vorjahr besonders hoch ausgefallen. Die Einnahmen aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die im Wesentlichen aus Kapitalertragsteuerzahlungen auf Dividenden resultieren, sind besonders kräftig gestiegen. Dies dürfte auch auf unterjährig Verschiebungen von Ausschüttungen zurückzuführen sein. Das Umsatzsteueraufkommen



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

6 Es wurden die Freibeträge erhöht und die Tarifeckwerte nach rechts verschoben, insbesondere um den Progressionseffekt aus der Inflation des Vorjahres auszugleichen. Außerdem wurde das – vom Aufkommen abgesetzte – Kindergeld angehoben. Für das Jahr 2017 belaufen sich die Ausfälle auf etwa 2 Mrd €.

wuchs mit 5½% ebenfalls verhältnismäßig stark, ist allerdings generell im Jahresverlauf recht volatil.

Für Gesamtjahr schwächerer Anstieg erwartet

Gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung wird für das Gesamtjahr 2017 mit einem Zuwachs von 4% gerechnet (inkl. Gemeindesteuern). Neben dem unterstellten soliden Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Steuerbezugsgrößen⁷⁾ trägt dazu bei, dass der erwartete Aufkommensanstieg der gewinnabhängigen Steuern deutlich über das hinausgeht, was allein auf Basis dieser Annahmen sowie der Finanzwirkungen von Steuerrechtsänderungen und Gerichtsurteilen angelegt wäre. Grund hierfür ist die günstige Entwicklung im ersten Quartal. Spürbar gedämpft wird der Zuwachs hingegen dadurch, dass größere Steuerrückzahlungen aufgrund teils bereits weiter zurückliegender Gerichtsurteile angesetzt sind. Dies betrifft vor allem das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern, insbesondere der Körperschaft- und Gewerbesteuer sowie der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag.⁸⁾ Rechtsänderungen reduzieren das Aufkommenswachstum vor allem aufgrund der erwähnten Entlastungen bei der Einkommensteuer spürbar.

Für Folgejahre mit ähnlichen Aufkommenszuwächsen gerechnet

Für das kommende Jahr wird mit 3½% ein etwas geringerer Zuwachs der Steuereinnahmen prognostiziert. Ausschlaggebend dafür ist, dass kein neuerlicher Schub bei den gewinnabhängigen Steuern angenommen wird. Gestützt wird der Zuwachs, weil die Belastungen durch Gerichtsurteile teilweise entfallen. Von Rechtsänderungen geht eine weniger bremsende Wirkung aus. Für die Folgejahre bis 2021 werden Aufkommenszuwächse um 4% erwartet. Im Wesentlichen ist die Entwicklung durch die Wachstumsannahmen sowie den Fiscal drag bestimmt. Steuersenkungen dämpfen den Anstieg nur leicht. Die Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) steigt bis zum Ende des Prognosezeitraums deutlich auf 23,3% (2016: 22,5%).

Im Vergleich zur Prognose vom November letzten Jahres wurde der Ansatz für das Jahr 2017

Steueraufkommen

Steuerart	1. Vierteljahr		Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Schätzung für 2017 ^{1) 2)} Veränderung gegenüber Vorjahr in %
	2016	2017		
Steuereinnahmen insgesamt ²⁾	154,9	165,4	+ 6,8	+ 3,9
darunter:				
Lohnsteuer	42,6	45,3	+ 6,4	+ 5,1
Gewinnabhängige Steuern ³⁾	28,2	31,7	+ 12,3	+ 3,7
davon:				
Veranlagte Einkommensteuer	14,6	17,0	+ 16,7	+ 6,8
Körperschaftsteuer	8,4	8,5	+ 0,9	- 1,3
Kapitalertragsteuer ⁴⁾	5,2	6,2	+ 18,4	+ 2,4
Steuern vom Umsatz ⁵⁾	54,4	57,5	+ 5,7	+ 4,8
Energiesteuer	4,6	4,8	+ 4,2	+ 0,3
Tabaksteuer	2,7	2,6	- 3,1	+ 0,0

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. ¹ Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2017. 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

um 8 Mrd € angehoben. Dazu trägt neben dem besser als im November erwarteten Jahresergebnis 2016 auch die nun deutlich optimistischere eingeschätzte Entwicklung der gewinnabhängigen Steuern bei. Zu geringeren Einnahmen führen dagegen neue und zeitlich verzögert erwartete Ausfälle durch Gerichtsurteile, zusätzliche Rechtsänderungen sowie eine

Einnahmenerwartungen insgesamt deutlich angehoben

⁷ Die Schätzung basiert auf der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung von Ende April 2017. Für das BIP wird dabei für das Jahr 2017 ein Anstieg um real +1,5% und nominal +3,0% erwartet (November: +1,4% und +3,1%). Für das Jahr 2018 liegen die entsprechenden Raten bei +1,6% bzw. +3,1% (November: +1,6% und +3,2%). In der mittleren Frist wird wie bisher mit einem nominalen Wachstum von rd. 3% jährlich gerechnet.

⁸ Dies sind vor allem die Gerichtsurteile zu § 40a KAGG und STEKO (BFH-Urteile IR 33/09 und IR 74/12, siehe auch: Bundestags-Drucksache 18/5560). Ferner wird von Ausfällen in der Folge eines EuGH-Urteils zur Besteuerung von Streubesitzdividenden (Rechtssache C-284/09) sowie verschiedener weiterer Urteile ausgegangen. Im Gegensatz zur hier beschriebenen kassenmäßigen Entwicklung werden die Wirkungen dieser Gerichtsurteile in den VGR ausgaben erhöhend im Jahr der jeweiligen Urteilsverkündung (2011, 2013, 2014 und 2016) verbucht. Insofern steigen die Steuereinnahmen in den VGR im laufenden Jahr stärker als in finanzstatistischer Betrachtung.

leichte Abwärtskorrektur bei den gesamtwirtschaftlichen Annahmen. Für das Jahr 2018 wurden die Ansätze zunächst etwas schwächer um 5½ Mrd € und dann bis zum Jahr 2021 zunehmend stärker um bis zu 16½ Mrd € angehoben. Im nächsten Jahr verringern Anpassungen hinsichtlich der Wirkungen von Gerichtsurteilen nochmals spürbar die Aufwärtskorrektur, und auch die Belastungen aus neuen Rechtsänderungen erhöhen sich gegenüber dem laufenden Jahr.

Bundeshaushalt

Überschuss zum Jahresauftakt bei außerordentlichem Steuerplus und rückläufigen Zinsausgaben

Der Bundeshaushalt erzielte im ersten Quartal 2017 einen Überschuss von 3½ Mrd €, nach einem Defizit von 2½ Mrd € zum Vorjahresauftakt. Die Einnahmen wuchsen sehr kräftig um 8½% (7 Mrd €). Ausschlaggebend war ein sprunghafter Anstieg der Steuererträge (+15½% bzw. 11 Mrd €). Auch wenn die um 6½ Mrd € verringerten Abführungen an den EU-Haushalt ausgeblendet werden, war die Aufkommensentwicklung noch kräftig. Die sonstigen Einnahmen gingen hingegen deutlich zurück, insbesondere weil die Gewinnabführung der Bundesbank um fast 3 Mrd € niedriger ausfiel. Auf der Ausgabenseite blieb der Anstieg mit insgesamt 1% (1 Mrd €) sehr verhalten. Zwar belasteten erneut nicht zuletzt höhere Zahlungen an die Sozialversicherungen. Doch waren die Zinsausgaben durch günstige Refinanzierungen im Vorjahr nochmals deutlich rückläufig (fast –1½ Mrd €).

Deutlich besser als geplanter Haushaltsabschluss möglich und ...

Der Haushaltsplan für das laufende Jahr weist ein Defizit von 7 Mrd € aus.⁹⁾ Gegenüber dem Vorjahres-Ist würde dies eine ausgeprägte Verschlechterung des Saldos um fast 13½ Mrd € bedeuten. Allerdings ist wie in den vorangegangenen Jahren eine günstigere Entwicklung als in den Planungen absehbar. Das Ergebnis des ersten Vierteljahres überzeichnet dabei aber die Grundtendenz, nicht zuletzt weil noch hohe Mittelabrufe durch den EU-Haushalt ausstehen. Nach der Steuerschätzung vom Mai werden gegenüber dem Haushaltsansatz aber immerhin

Mehreinnahmen von 7 Mrd € erwartet. Günstiger könnten auch die Zinsausgaben ausfallen, die 1 Mrd € höher als das Vorjahresergebnis veranschlagt wurden. So kommt es zu deutlichen Refinanzierungsparsparnissen, während bisher kein Rückgang der im vergangenen Jahr sehr hohen Agio-Beträge zu beobachten war. Die sich insgesamt gegenüber der Planung abzeichnenden Entlastungen übertreffen die globalen Minderausgaben¹⁰⁾ von 3 Mrd € und die Belastung durch den um 2 Mrd € geringer als veranschlagten Bundesbankgewinn deutlich. Insgesamt könnte der Haushalt sogar im Überschuss bleiben. Damit würde die angesichts des starken Zuzugs von Flüchtlingen Ende 2015 gebildete und inzwischen auf 18½ Mrd € angestiegene Rücklage nochmals wachsen. Es erscheint weiter ratsam, diese Reserve zeitnah durch Veranschlagen einer Schuldentilgung aufzulösen. Die Flüchtlingszuwanderung kann offensichtlich ohne die Rücklage finanziert werden. Würden vorübergehende Rücklagenentnahmen als Spielraum für dauerhafte Haushaltsbelastungen interpretiert, drohten mittelfristig Finanzlücken. Im Rahmen der europäischen Haushaltsüberwachung würden die Entnahmen ohnehin nicht entlastend (defizitsenkend) eingerechnet. Insofern würde die Rücklagenauflösung durch eine im Haushalt veranschlagte Schuldentilgung auch einem potenziellen Konflikt mit den europäischen Fiskalregeln vorbeugen.¹¹⁾

... Rücklagenauflösung durch Tilgungen ratsam

Im Eckwertebeschluss von Mitte März für den Haushalt 2018 und den Finanzplan bis zum Jahr 2021 hält die Bundesregierung am durchgehenden Verzicht auf eine Nettoneuverschuldung fest. Allerdings geht aus dem Beschluss kein

⁹ Zur Finanzierung sind eine Entnahme von 6½ Mrd € aus der Flüchtlingsrücklage und Münzeinnahmen vorgesehen, sodass auf eine haushaltsmäßige Neuverschuldung verzichtet werden kann (schwarze Null). Auch ohne entlastende Einrechnung dieser Entnahme würde die Vorgabe der Schuldenbremse gewahrt.

¹⁰ Die Veranschlagung globaler Minderausgaben bedeutet, dass in dieser Höhe im Haushaltsvollzug Einsparungen bei den Ausgaben erwirtschaftet werden müssen (die nicht auf die einzelnen Titel aufgeteilt wurden).

¹¹ Vgl.: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, August 2016, S. 64 ff.

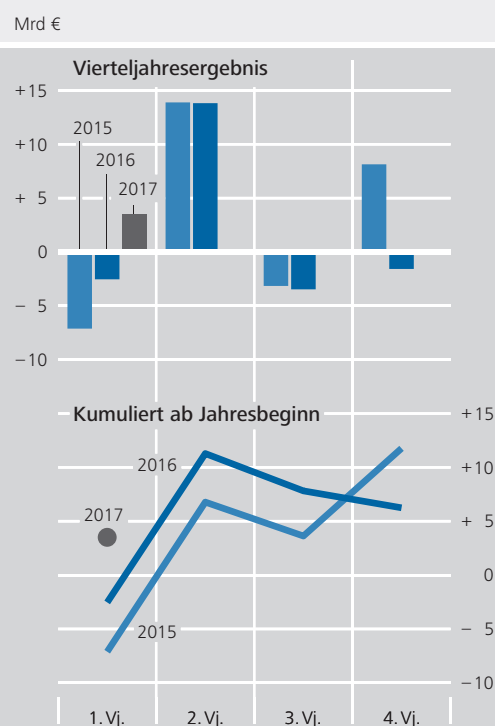
*Haushalts-
eckwerte weisen
Handlungs-
bedarf im Jahr
2018 und voll-
ständigen Ver-
zehr der Flücht-
lingsrücklage im
Jahr 2019 aus*

strukturelles Ergebnis hervor, obwohl die dies-
bezügliche Defizitgrenze von 0,35% des BIP das
Kernstück der Schuldenbremse des Bundes dar-
stellt.¹²⁾ Gegenüber der mittelfristigen Finanz-
planung vom Sommer 2016 wurden die zwis-
chenzeitlich beschlossene Abtretung von Um-
satzsteuermitteln als Integrationspauschale an
die Länder bis zum Jahr 2018 sowie die dann
einsetzende dauerhafte Kommunalentlastung
um jährlich 5 Mrd € konkret einbezogen. Dies
gilt auch für die – noch parlamentarisch zu ver-
abschiedende – Reform der föderalen Finanzbe-
ziehungen ab dem Jahr 2020, die letztlich eine
Weitergabe von Steuermitteln an die Länder
von zunächst 9½ Mrd € vorsieht. Zudem wurde
der Ausgabenrahmen angehoben. Neben höhe-
ren Verteidigungsausgaben sind nicht zuletzt
zusätzliche Mittel für die innere Sicherheit und
wirtschaftliche Zusammenarbeit geplant. An-
ders als in den Vorjahren entstanden keine
neuen Spielräume durch eine Abwärtskorrektur
der Zinsausgabenansätze. Vielmehr wurden
diese gegenüber der letzten Finanzplanung in
einzelnen Jahren heraufgesetzt. Im Ergebnis
errechnen sich beträchtliche Fehlbeträge zu
einem Haushaltsausgleich ohne Nettokreditauf-
nahme. Diese sollen teilweise mit Entnahmen
der plangemäß verbliebenen Mittel aus der
Flüchtlingsrücklage (8 Mrd € im Jahr 2018 und
4 Mrd € im Folgejahr) geschlossen werden. Für
das Jahr 2018 wurde auch noch eine hohe glo-
bale Minderausgabe von 5 Mrd € eingestellt,
um die Zielmarke zu erreichen.

*Spürbare Sicher-
heitsabstände
weiter emp-
fehlenswert*

Erst für das Jahr 2021 beinhalten die Eckwerte
augenscheinlich wieder einen gewissen Puffer
bei Wahren der „schwarzen Null“. So bleibt die
Einnahmenentwicklung offenbar aufgrund
einer veranschlagten globalen Mindereinnahme
hinter dem projizierten Steueraufkommens-
zuwachs zurück. Nach der jüngsten Steuer-
schätzung werden nunmehr von 3 Mrd € im
Jahr 2018 auf 7 Mrd € im Jahr 2021 wachsende
Mehreinnahmen gegenüber den Eckwerten
erwartet, was zu einer spürbaren Entspannung
der Haushaltslage führt. Diese und auch
etwaige weitere Entlastungen vollumfänglich
für neue Haushaltsbelastungen zu verwenden,

Finanzierungssalden des Bundes^{*)}



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

erscheint allerdings nicht naheliegend. So be-
stehen hinsichtlich der Planungen erhebliche
Unsicherheiten. Mit Blick auf die künftige ge-
samtwirtschaftliche Entwicklung und die Zinsen
ergeben sich Ungewissheiten nicht zuletzt aus
dem internationalen Umfeld. Insgesamt sind
stärkere Belastungen des Haushalts – etwa
auch ein niedriger ausfallender Bundesbank-
gewinn – möglich. Zudem ist eine faktisch un-
veränderte Relation der Ausgaben des Verteidi-
gungsressorts zum BIP bis zum Jahr 2021 vor-
gesehen, wohingegen im Rahmen der Nato
höhere Anforderungen angelegt sein könnten.
Vor diesem Hintergrund erscheint eine insge-
samt vorsichtige Planung angemessen. Grund-
sätzlich empfiehlt es sich, moderate strukturelle
Überschüsse und damit Sicherheitsabstände zur
Obergrenze im Rahmen der Schuldenbremse
einzuplanen. So lässt sich ein kurzfristiger,

¹² So fehlen wie in den Vorjahren Angaben zu den Salden aus finanziellen Transaktionen und zu den Salden der ein-
zubeziehenden Extrahaushalte.

potenziell prozyklischer Korrekturbedarf nach negativen Überraschungen vermeiden. Die anstehenden demografischen Belastungen legen es ebenfalls nahe, moderate Überschüsse anzustreben und die Aufwendungen für den Schuldendienst auf diese Weise – auch zur Vorsorge für wieder steigende Zinsen – nachhaltig zu begrenzen.

Deutlich verbessertes Ergebnis der Extrahaushalte zum Jahresauftakt 2017 ...

Die Extrahaushalte des Bundes¹³⁾ verzeichneten zum Jahresauftakt einen Überschuss von ½ Mrd €, nach einem Defizit von 3½ Mrd € vor Jahresfrist. Damals wirkten insbesondere die Tilgung einer inflationsindexierten Bundesanleihe und die Weiterleitung von im Jahr zuvor vereinnahmten Mitteln aus der Bankenabgabe an die neue europäische Abwicklungsbehörde belastend. Das Plus in diesem Jahr geht letztlich auf die versorgungsbezogenen Einheiten zurück, bei denen die Einnahmen aus Zuführungen die Abflüsse derzeit noch deutlich übersteigen. Die Defizite des kürzlich auf 7 Mrd € aufgestockten Kommunalinvestitionsförderungsfonds, des im Jahr 2013 zum Ausgleich von Flutschäden gebildeten Hilfsfonds sowie des Energie- und Klimafonds blieben weiter gering (zusammen ¼ Mrd €). Im Gesamtjahr könnte der Ausgabenüberhang dieser drei bei der Schuldenbremse einzubeziehenden Extrahaushalte deutlich hinter dem im Bundeshaushaltsplan veranschlagten Betrag von gut 3 Mrd € zurückbleiben. Alles in allem würden die Extrahaushalte angesichts der bei den versorgungsbezogenen Einheiten angelegten Überschüsse dann mit einem etwas höheren Plus als im Vorjahr (½ Mrd €)¹⁴⁾ abschließen.

... und im Gesamtjahr erneut Überschuss angelegt

Länderhaushalte¹⁵⁾

Die positive Entwicklung der Länderhaushalte setzte sich im ersten Quartal des laufenden Jahres fort. Der Überschuss stieg gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 3½ Mrd € auf 5½ Mrd €. Der starke Einnahmewachstum von 6½% (bzw. 5½ Mrd €) beruhte vor allem auf der Entwicklung des Steueraufkommens (+ 6½% bzw. 4½ Mrd €), aber auch der laufenden Zuweisungen

Höherer Überschuss im ersten Quartal dank kräftig gestiegener Steuereinnahmen und Zuweisungen bei moderatem Ausgabenplus

von öffentlichen Verwaltungen (+ 13%). Letztere umfassen allerdings auch durchzuleitende Bundesmittel für die Kommunen. Dies gilt nicht zuletzt für die aufgestockte Beteiligung an den Unterkunftskosten für Arbeitslosengeld II-Empfangende. Die Ausgaben legten insgesamt deutlich schwächer um 2½% (bzw. 2 Mrd €) zu. Stärkere Zuwächse wurden insbesondere bei den laufenden Zuweisungen an die Kommunen (+ 8½%) sowie den Personalausgaben (+ 4%) verzeichnet. Dagegen ging der laufende Sachaufwand zurück (– 2½%), wobei das Niveau Anfang 2016 durch die Erstversorgung der Flüchtlinge besonders hoch gelegen hatte. Auch die Zinsausgaben waren weiter rückläufig.

Die Saldenverbesserung zu Jahresbeginn dürfte sich in den Folgequartalen nicht fortsetzen. Zwar wird gemäß der jüngsten Steuerschätzung vom Mai mit einem um 6½ Mrd € höheren Aufkommen als noch im November 2016 gerechnet. Der Zuwachs gegenüber dem Vorjahr bleibt aber auf 2%¹⁶⁾ begrenzt, auch aufgrund nun später erwarteter Rückerstattungen infolge früherer Gerichtsurteile. Dagegen dürfte sich im Jahresverlauf der Ausgabenwuchs eher noch verstärken – auch wenn der in den Länderplanungen veranschlagte Anstieg um insgesamt

Abschwächung im weiteren Jahresverlauf

¹³ Hier wird über die Extrahaushalte berichtet, die in den Quartalsdaten des Bundesfinanzministeriums erfasst werden. Somit sind insbesondere die Bad Banks und sonstige kaufmännisch buchende Einheiten nicht berücksichtigt.

¹⁴ Mit dem im Frühjahr 2017 ausgefertigten Nachtragshaushalt 2016 wurde eine weitere Einlage von 3½ Mrd € in den Kommunalinvestitionsförderungsfonds geleistet, die auch dort noch dem Jahr 2016 zugerechnet wurde. Diese Verbuchung war bei Redaktionsschluss des Monatsberichts vom Februar 2017 noch nicht erfolgt. Möglich erscheint, dass im weiteren Verlauf ein neuer Extrahaushalt für die Finanzierung der Atommüllendlagerung in den Berichtskreis einbezogen wird. Für diesen werden noch in diesem Jahr – nach Bescheinigung der Kompatibilität mit den Beihilferegeln der EU – Einzahlungen der Kraftwerksgesellschaften von etwa 24 Mrd € erwartet. Der VGR-Saldo des Staates wird hiervon nicht beeinflusst.

¹⁵ Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im Jahr 2016 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts April 2017 kommentiert. Neuere Daten liegen nicht vor. Die Angaben zu den Länderhaushalten basieren auf der monatlichen Kassenstatistik zu den Kernhaushalten. Ergebnisse einschl. der Extrahaushalte finden sich im Statistischen Teil dieses Berichts.

¹⁶ Die hier abweichende Zuordnung der Gemeindesteuereinnahmen der Stadtstaaten zur kommunalen Ebene ist dabei nur von untergeordneter Bedeutung.

fast 4½% eher hoch erscheint. Alles in allem dürfte erneut ein spürbarer Überschuss verzeichnet werden, der aber etwas geringer als im Vorjahr ausfallen könnte.

Mittelfristig merkliche Überschüsse zu erwarten

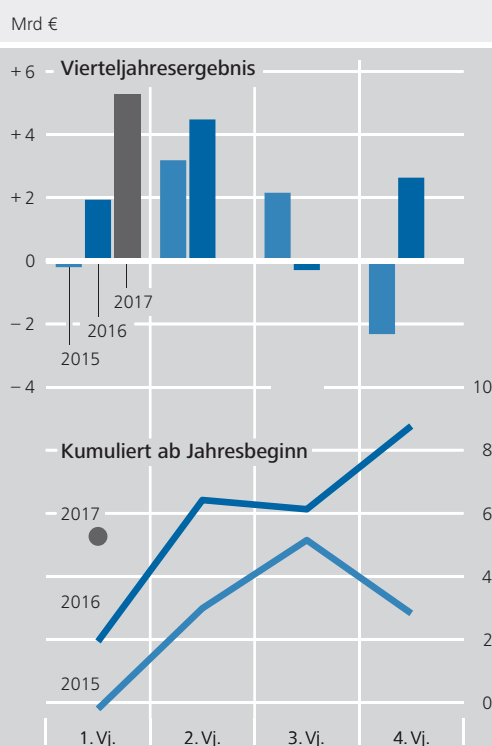
Perspektivisch ist wieder mit einer stärkeren Steuerdynamik zu rechnen, und die Steuerschätzung weist gegenüber dem Stand vom November 2016 deutliche Mehreinnahmen für die Länder aus. Flüchtlingsbedingte Aufstockungen von Bundesmitteln laufen zwar Ende 2018 aus, allerdings gehen aus heutiger Sicht auch die diesbezüglichen Belastungen zurück. Gewichtiger sind die ab dem Jahr 2020 vorgesehenen zusätzlichen Beiträge des Bundes zum reformierten Finanzausgleich. Insgesamt sind damit auch in der mittleren Frist merkliche Überschüsse der Länderhaushalte angelegt. Ebenso wie beim Bund erscheinen gewisse Überschüsse mit Blick auf die sichere Einhaltung der Schuldenbremse, die für die Länder ab dem Jahr 2020 (strukturell) ausgeglichene Haushalte vorschreibt, aber auch zur Vorbereitung auf die noch deutlich wachsenden Versorgungslasten durchaus angemessen.

Weitere Konkretisierung der Schuldenbremsen

Die meisten Länder haben erste Regelungen zur Umsetzung der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 getroffen.¹⁷⁾ Wie zuvor Baden-Württemberg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen hat im vergangenen Monat auch Nordrhein-Westfalen dazu lediglich seine Landeshaushaltsordnung angepasst. Solche ausschließlich einfachgesetzlichen Regelungen können allerdings schon allein mit einem Haushaltsgesetz zeitweise ausgesetzt werden¹⁸⁾ und schließen etwa eine Überprüfung vor dem Landesverfassungsgericht aus. Soweit die Landesschuldenbremse nur auf den Kernhaushalt abzielt, wären zudem größere Kreditaufnahmen über Extrahaushalte möglich. Da die nationale Schuldenbremse auch auf die Einhaltung der europäischen Regeln abzielt, wäre eine breitere Schuldenbegrenzung durch Einbeziehung solcher Einheiten zu empfehlen.

Ende April mussten die Konsolidierungshilfsländer darlegen, inwieweit sie den vereinbarten

Finanzierungssalden der Länder*)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von monatlichen Daten des Bundesministeriums der Finanzen. * Kernhaushalte der Länder ohne Extrahaushalte.
 Deutsche Bundesbank

Abbaupfad für ihre strukturellen Defizite 2016 eingehalten haben. Gemäß den vorliegenden Daten wurden die Vorgaben gewahrt, aber teils nur noch relativ knapp. Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass in Bremen im Haushaltsvollzug vollständig auf eine Nettoneuverschuldung verzichtet werden konnte und auch die erteilte Ermächtigung zur Nutzung der Ausnahmeklausel demnach nicht in Anspruch genommen werden musste.¹⁹⁾ Gemäß dem bremischen Bericht betrug der Abstand zur Grenze gut 30

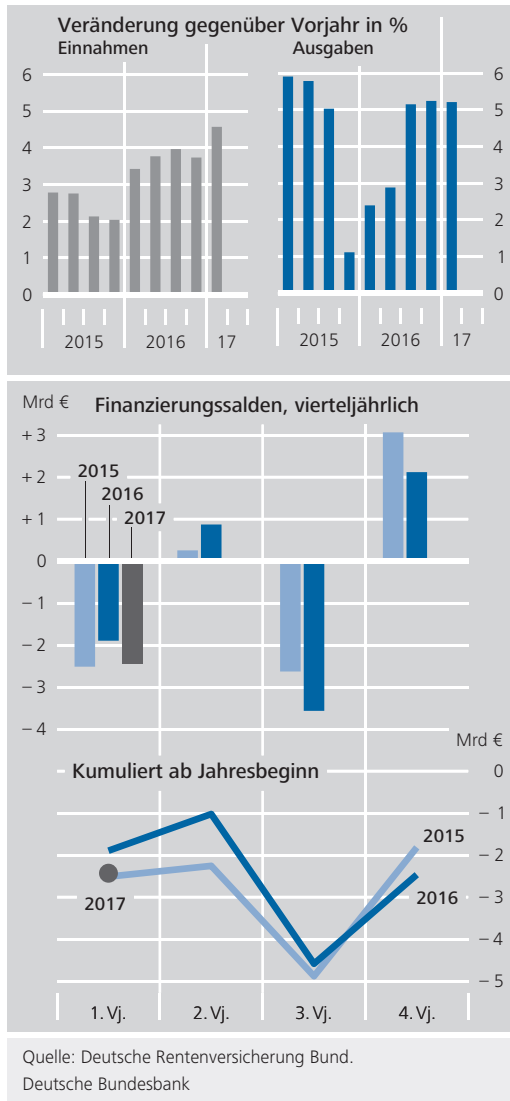
Konsolidierungsberichte: kritische Überprüfung auch bei Extrahaushalten und finanziellen Transaktionen

¹⁷ Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank, Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse, Monatsbericht, März 2017, S. 36.

¹⁸ Auf diesem Wege hatte Bayern zur Finanzierung der Kapitaleinlage von 10 Mrd € bei der BayernLB in den Jahren 2008 und 2009 das seit dem Jahr 2006 gemäß der Landeshaushaltsordnung bestehende Neuverschuldungsverbot ausgesetzt. In einem noch weiter gehenden Schritt hatte etwa Baden-Württemberg mit einer Gesetzesreform im Jahr 2012 angesichts einer angespannten Haushaltslage das seit dem Jahr 2008 geltende grundsätzliche Neuverschuldungsverbot in seiner Landeshaushaltsordnung durch degressiv gestaffelte Neuverschuldungsobergrenzen ersetzt.

¹⁹ Vgl. im Hinblick auf die bremische Haushaltsplanung auch: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, August 2016, S. 67.

Finanzen der Deutschen Rentenversicherung



Haushaltsüberwachung zu prüfen, ob die in den Ergebnissen der Kassenstatistik ausgewiesenen finanziellen Transaktionen tatsächlich ohne Einfluss auf das Finanzvermögen sind (d. h. nicht etwa dem Verlustausgleich dienen). Letztlich könnten sie nur dann – wie in den VGR – saldenneutral gestellt werden. Es wäre nicht überzeugend, regelmäßige Kapitalzuführungen wie etwa an einige kulturelle Einrichtungen im Falle des Saarlandes oder aber Garantietabrufe über Extrahaushalte im Rahmen der Stützung der HSH Nordbank im Falle Schleswig-Holsteins aus den vereinbarten Grenzen auszuklammern.

Sozialversicherungen²¹⁾

Rentenversicherung

Im ersten Quartal 2017 verzeichnete die gesetzliche Rentenversicherung ein Defizit von 2 ½ Mrd €. Im Vorjahresvergleich hat sich das (saisonübliche) Minus damit um ½ Mrd € ausgeweitet. Der Ausgabenanstieg war mit gut 5% kräftig, was noch entscheidend auf die hohe Rentenanpassung vom Juli 2016 (+ 4,25% im Westen und + 5,95% im Osten) zurückzuführen ist. Der Saldo wurde dabei noch um knapp ½ Mrd € entlastet, weil der allgemeine Bundeszuschuss ab dem laufenden Jahr wieder ungekürzt gezahlt wird.

Defizit im ersten Quartal leicht gestiegen

Mio €, wobei ein Überschuss des Extrahaushalts Bremer Kapitaldienstfonds von 65 Mio € entlastend angerechnet wurde. Dagegen blieben die übrigen Extrahaushalte unberücksichtigt. Gemäß der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes²⁰⁾ schlossen die bremsischen Extrahaushalte insgesamt mit einem (um finanzielle Transaktionen bereinigten) Defizit von fast 90 Mio € ab. Bei einer umfassenden Analyse, bei der die Kompatibilität zur Abgrenzung des Staatssektors in den für die europäischen Regeln relevanten VGR gewährleistet würde, ergäbe sich somit ein deutlich ungünstigeres Gesamtbild. Grundsätzlich erscheint es überdies sinnvoll, im Rahmen der

Mitte 2017 werden die Renten in den alten Ländern um 1,90% und in den neuen Ländern um 3,59% angehoben. Darin spiegelt sich vor allem die Entgeltentwicklung im vergangenen Jahr wider. Die Anpassung fällt in Ostdeutschland spürbar höher aus, da dort die durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter stärker gestiegen sind. Dies lag zum Teil an der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015,

Rentenausgaben steigen voraussichtlich ähnlich stark wie im Jahr 2016

²⁰ Daten aus der Nachlaufperiode sind hier noch nicht enthalten.

²¹ Die Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung im Jahr 2016 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts März 2017 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

wodurch es auch noch im Jahr 2016 zu höheren Anpassungen der Entgelte in Ostdeutschland kam.²²⁾ Ein Korrekturfaktor, mit dem die Rentenanpassung zeitverzögert an die relevante Entwicklung der beitragspflichtigen Entgelte angepasst wird,²³⁾ vergrößert den Unterschied zusätzlich. Im Jahresdurchschnitt liegt die bundesweite Anhebung der Renten mit 3 ½% auf dem Vorjahresniveau. Auch die Rentenausgaben insgesamt sollten ähnlich stark steigen wie im Vorjahr (2016: + 4%).

Ergebnisverbesserung im laufenden Jahr, Rentenfinanzen perspektivisch aber erheblich unter Druck

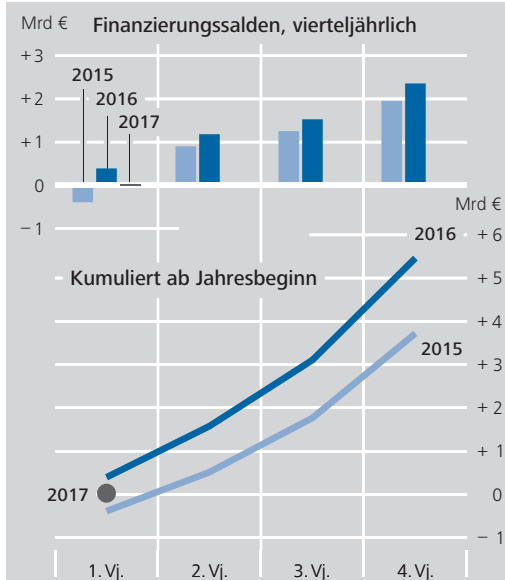
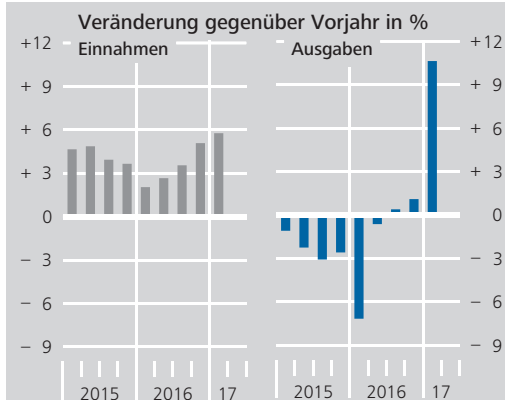
Im Gesamtjahr dürfte sich das Ergebnis der Rentenversicherung gegenüber dem Jahr 2016 (Defizit von 2 ½ Mrd €) gleichwohl verbessern, was im Wesentlichen damit zusammenhängt, dass die Kürzung des Bundeszuschusses um gut 1 Mrd € ausläuft. Die Beitragseinnahmen dürften ähnlich stark steigen wie die Rentenausgaben. Ohne neue belastende Maßnahmen könnte sich die Finanzlage in den Folgejahren – bei einer fortgesetzt guten Entwicklung am Arbeitsmarkt – vorübergehend noch etwas verbessern und das Defizit weiter sinken. Allerdings befinden sich die Rentenfinanzen lediglich in einem Zwischenhoch, da der demografische Druck perspektivisch zunehmen wird. Die hohe Rücklage wird damit sukzessive aufgezehrt werden, und auf längere Sicht sind erhebliche Beitragssatzerhöhungen angelegt. Dies ist zu beachten, wenn über weitere Reformen im Rentenbereich diskutiert wird.²⁴⁾

Bundesagentur für Arbeit

Saldo im ersten Quartal durch Sondereffekt belastet, ...

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) erzielte im ersten Quartal 2017 im operativen Bereich (ohne Versorgungsfonds) einen ausgeglichenen Saldo. Dabei wurde das Ergebnis durch eine Sonderzuführung zum Versorgungsfonds um ½ Mrd € belastet.²⁵⁾ Dadurch ergab sich im Vorjahresvergleich eine Verschlechterung um ½ Mrd €. Allerdings war das Vorjahresquartal auch durch einen positiven Sondereffekt in

Finanzen der Bundesagentur für Arbeit*)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit. * Bundesagentur für Arbeit im operativen Bereich einschl. der Zuführungen an den Versorgungsfonds.
 Deutsche Bundesbank

22 Der gesetzliche Mindestlohn wurde erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung flächendeckend umgesetzt. In diesem Kontext wurden insbesondere in Ostdeutschland im Rahmen bestehender Entgeltstrukturen weitere Löhne nach oben angepasst.

23 Die Daten zur Entwicklung der durchschnittlichen beitragspflichtigen Entgelte liegen erst mit einer Verzögerung von gut einem Jahr vor. Für die jeweilige Rentenanpassung zur Jahresmitte wird daher die Steigerungsrate der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter in den VGR aus dem Vorjahr verwendet. Über einen Korrekturfaktor erfolgt zeitverzögert bei der nächsten Rentenanpassung eine Angleichung an die dann vorliegende – weiter zurückliegende – Entwicklung der durchschnittlichen beitragspflichtigen Entgelte (Entgelt-Korrektur).

24 Vgl. zu den Perspektiven: Deutsche Bundesbank, Exkurs: Zur längerfristigen Entwicklung der Alterssicherung, Monatsbericht, August 2016, S. 69–78.

25 Die Sonderzuführung hängt mit den niedrigen Zinsen zusammen, vgl.: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Februar 2017, S. 72.

Höhe von ½ Mrd € begünstigt.²⁶⁾ Ohne die genannten temporären Einflüsse hätte sich gegenüber dem Vorjahr also eine Verbesserung des Saldos um ½ Mrd € ergeben.

... aber positive grundlegende Entwicklung

Die Beitragseingänge wuchsen angesichts der anhaltend günstigen Entgelt- und Beschäftigungsentwicklung um 4%. In den Ausgaben des Kernbereichs – vor allem für das Arbeitslosengeld – spiegelt sich die gute Entwicklung am Arbeitsmarkt wider. Für den kräftigen Anstieg der Gesamtausgaben (+ 10 ½%) waren die erwähnten Sondereffekte ausschlaggebend. Darum bereinigt wären die Ausgaben um ½% gesunken.

Im Gesamtjahr erneut deutlicher Überschuss zu erwarten

Auch für das Gesamtjahr ist mit einem dynamischen Wachstum der Beitragseinnahmen und einem Rückgang beim Arbeitslosengeld zu rechnen. Nur bei einem sehr starken Sprung bei den Aufwendungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik wäre eine Verringerung des Überschusses zu erwarten (2016: 5 ½ Mrd €). Der Planansatz

(1 ½ Mrd €) dürfte erneut deutlich übertroffen werden.

Auch perspektivisch dürfte sich die Lage am Arbeitsmarkt gemäß aktuellen Prognosen günstig entwickeln. Damit sollten auch die Überschüsse weiter steigen, die zu einem großen Teil strukturell bedingt sein dürften. Alles in allem wäre eine Beitragssatzsenkung bei der BA nahe liegend. Damit könnte die Abgabenlast für Beschäftigte und Unternehmen etwas gesenkt werden. Selbst mit einem niedrigeren Beitragssatz könnten mittelfristig noch Überschüsse erreicht werden, und die Rücklage läge auf einem Niveau, mit dem auch ein stärkerer Abschwung verkraftbar erschiene.

Über Beitragssatzsenkung Abgabepflichtige entlasten

²⁶ Die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) hatte hier die in den Jahren 2013 bis 2015 zu viel erhobenen Sanierungsgelder erstattet. Dadurch wurden die Verwaltungsausgaben der BA, aber auch (in geringerem Umfang) Einnahmen aus Verwaltungskostenerstattungen des Bundes gedämpft. Vgl.: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Mai 2016, S. 72 und S. 76.