

■ Öffentliche Finanzen^{*)}

■ Staatlicher Gesamthaushalt

Überschuss 2015 leicht erhöht aufgrund Wegfalls temporärer Belastungen

Die Lage der deutschen Staatsfinanzen blieb im abgelaufenen Jahr günstig. Der Überschuss erhöhte sich nach den ersten Angaben für 2015 leicht auf 0,5% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (2014: 0,3%). Die Verbesserung reflektiert die konjunkturelle Entwicklung sowie temporäre Effekte – vor allem den Wegfall von Belastungen durch steuerbezogene Gerichtsurteile, die im Jahr 2014 zu Buche schlugen. Der um diese Einflüsse bereinigte strukturelle Überschuss ging dagegen leicht zurück und belief sich auf ½% des BIP (vgl. auch die Erläuterungen auf S. 62 f.).¹⁾ Die Einnahmenquote lag weiterhin bei 44½%. Der deutliche Zuwachs der Steuereinnahmen stützte die Quote, während unter anderem die Gewinnausschüttung der Bundesbank sank. Die Ausgabenquote ging auf 44% zurück. Hierin zeigten sich die günstige Konjunktur, das Auslaufen der temporären Effekte sowie der Rückgang der Zinsaufwendungen. Demgegenüber legten vor allem die Sozialleistungen deutlich zu. Dies hängt gemäß den (vorläufigen) Angaben nur zum kleineren Teil mit der hohen Flüchtlingszuwanderung zusammen, deren Auswirkungen im Gesamtjahr hier noch nicht stärker zu Buche schlugen und auch andere Ausgabenkategorien (insbesondere den Sachaufwand) betrafen. Insgesamt gewichtiger waren spürbare Zuwächse bei den Alterssicherungsausgaben (teils noch aufgrund des Rentenpakets aus dem Jahr 2014) sowie im Bereich Gesundheit und Pflege.

Schuldenquote rückläufig

Die Schuldenquote ist bis zum dritten Vierteljahr 2015 auf 71,9% gesunken. Etwa zwei Drittel des Rückgangs gegenüber Ende 2014 (74,9%) geht auf das Wachstum des nominalen BIP im Nenner der Quote zurück. Außerdem haben vor allem der Bund und die Länder ihre Bruttoverschuldung abgebaut. Hierzu hat – zum kleineren Teil – auch ein weiterer Rückgang der Verbindlichkeiten der staatlichen Bad Banks beigetragen.

Im laufenden Jahr dürfte der Überschuss abgebaut werden, und der Staatshaushalt könnte dann etwa ausgeglichen sein. Zwar bleibt die Konjunktorentwicklung aus heutiger Sicht positiv, und die Zinsausgabenquote dürfte noch etwas sinken. Allerdings belasten verschiedene finanzpolitische Maßnahmen den Saldo (Steuer-senkungen und Mehrausgaben u. a. für Infrastruktur, Bildung und Forschung sowie Wohn-geld). Außerdem werden die mit der Flücht-lingzuwanderung verbundenen Aufwendun-gen wachsen. Diese könnten im vergangenen Jahr um ¼% des BIP zugenommen haben (ge-genüber 2014) und im laufenden Jahr um wei-tere ¼% des BIP steigen, wobei allerdings eine erhebliche Schätzunsicherheit besteht.²⁾ Für die Schuldenquote zeichnet sich ein weiterer Rück-gang ab.

2016 Abbau des Überschusses

Die hohe Zuwanderung von Asylsuchenden stellt Deutschland vor schwierige Aufgaben. Mit Blick auf die Staatshaushalte besteht aufgrund der guten Ausgangslage aber zunächst ausrei-chend Spielraum, um die damit verbundenen finanziellen Belastungen durchschlagen zu las-sen, ohne die Defizitgrenzen zu verletzen. Die längerfristigen Haushaltswirkungen sind immer noch schwer abzusehen, und ihre Höhe wird auch wesentlich von den politischen Entschei-dungen in anderen Bereichen abhängen – etwa zu Integrationsmaßnahmen in Deutschland, zur Verteilung der Einwanderung in der Europäi-

Gute Ausgangs-lage verschafft kurzfristig finanzielle Spielräume, ...

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

1 Bezogen auf das Niveau des Saldos waren temporäre Effekte und der Konjunktoreinfluss im Jahr 2015 weitgehend unbedeutend, nachdem vor allem die temporären Belastungen das Niveau 2014 noch gedrückt hatten.

2 Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Die gegenwärtige Flüchtlingszuwanderung – Unterstellte Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Finanzen, Monatsbericht, Dezember 2015, S. 12 ff. Die diesbezüglichen Aufwendungen lassen sich – auch in dem zu größeren Teilen noch auf Schätzungen basierenden ersten Jahresergebnis 2015 – nur teilweise identifizieren.

Zur strukturellen Entwicklung der Staatsfinanzen in Deutschland – Ergebnisse des disaggregierten Ansatzes für das Jahr 2015

In Deutschland hat der staatliche Gesamthaushalt im Jahr 2015 ersten Angaben zufolge einen moderaten Überschuss von 0,5% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) verbucht.¹⁾ Gegenüber dem Überschuss des Vorjahres von 0,3% des BIP verbesserte sich der Saldo damit leicht. Mit dem „disaggregierten Ansatz“ zur Analyse der Staatsfinanzen²⁾ wird zum einen abgeschätzt, welcher Einfluss hierbei von konjunkturellen und speziellen temporären Effekten ausging. Zum anderen werden sonstige, hier als strukturell bezeichnete Veränderungen der Ausgaben- und Einnahmenquote und deren maßgebliche Einflussfaktoren abgebildet. Im Folgenden werden die wesentlichen Entwicklungen im Jahr 2015 vorgestellt.³⁾

Zu der Verbesserung des Finanzierungssaldos trugen – neben einem leicht positiven konjunkturellen Einfluss – klar abgrenzbare temporäre Sondereffekte bei. Während Steuererstattungen aufgrund von Gerichtsurteilen den deutschen Staatshaushalt im Jahr 2014 spürbar belasteten, schlugen im Jahr 2015 Einnahmen aus einer Frequenzversteigerung leicht entlastend zu Buche.⁴⁾ Die strukturelle Überschussquote (der um konjunkturelle und temporäre Effekte bereinigte Finanzierungssaldo in Relation zum nominalen Trend-BIP) verschlechterte sich somit leicht. Das Niveau des strukturellen Überschusses entsprach etwa dem unbereinigten Wert.

Die strukturelle Einnahmenquote blieb unverändert. Dabei stand einem Rückgang der Quote der nichtsteuerlichen Einnahmen um 0,3 Prozentpunkte ein Anstieg der strukturellen Abgabenquote gegenüber. Die nichtsteuerlichen Einnahmen wurden unter anderem durch abnehmende Zinseinnahmen und eine geringere Gewinnausschüttung der Bundesbank gedrückt. Bei den Abgaben schlugen sich hauptsächlich Sonderentwick-

lungen nieder (Residuum: + 0,2 Prozentpunkte). So nahmen das Lohnsteueraufkommen und die (als strukturell erfassten) Grunderwerbsteuereinnahmen stärker zu, als es durch die Entwicklung der verwendeten makroökonomischen Bezugsgrößen zu erklären gewesen wäre.

Die unbereinigte Ausgabenquote sank im Jahr 2015 um 0,3 Prozentpunkte, wohingegen die strukturelle Quote vor allem aufgrund der Bereinigung um die genannten temporären Sondereffekte leicht anstieg. Die Zinsausgaben waren angesichts der vorteilhaften Finanzierungsbedingungen und der Verringerung der Schuldenquote weiter rückläufig.⁵⁾ Die strukturelle Quote der übrigen Ausgaben (Primärausgaben) nahm insgesamt um 0,3 Prozentpunkte zu. Maßgeblich für den Anstieg waren per saldo deutliche Zuwächse der Sozialausgaben, die unter anderem mit einem Anstieg der Ren-

¹ In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR).

² Für eine Erläuterung des Ansatzes einschl. des im Eurosystem standardmäßig verwendeten Verfahrens zur Ermittlung der Konjunkturkomponente 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 Steuererstattungen aufgrund von Gerichtsurteilen werden in den VGR als staatliche Ausgabe (Vermögenstransfers) zum Zeitpunkt der Rechtskräftigkeit des Urteils („accrual“) verbucht. 2014 fielen spürbare Steuererstattungen an. Erlöse aus der Frequenzversteigerung werden in den VGR als Veräußerungen von nichtproduzierten Vermögensgütern und somit als negative Ausgabe des Staates erfasst. Gebucht wird bei Beginn der effektiven Nutzbarkeit der Frequenzen, sodass der Gesamterlös von 5,1 Mrd € auf die Jahre 2015 (0,5 Mrd €), 2017 (3,8 Mrd €), 2018 (0,2 Mrd €) und 2019 (0,6 Mrd €) verteilt wird.

⁵ Die Aufgliederung der Veränderung der Zinsausgabenquote für das Jahr 2015 wird nicht ausgewiesen, da das Ergebnis für die Schuldenquote noch nicht vorliegt.

Strukturelle Entwicklung ¹⁾

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

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

* Die strukturellen Werte ergeben sich durch Abzug von konjunkturellen Einflüssen und speziellen temporären Effekten. **1** Veränderung der Relation zum nominalen BIP im Vergleich zum Vorjahr. **2** Der Begriff umfasst hier die gesamte Aufkommenswirkung der Einkommensteuerprogression und den Effekt der weitgehenden Preisunabhängigkeit der speziellen Verbrauchsteuern. **3** Veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Kapitalertragsteuer. **4** Sonstige empfangene laufende Transfers, Verkäufe und empfangene Vermögenstransfers. **5** Einschl. sonstiger laufender Transfers an private Haushalte. **6** Sonstige geleistete laufende Transfers an Kapitalgesellschaften und die übrige Welt, Nettozugang sonstiger nicht-finanzieller Vermögensgüter und geleistete Vermögenstransfers. **7** Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung, für Versorgungsempfänger sowie Leistungen von Postpensionskasse und Bundeseisenbahnvermögen. **8** Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung und Beihilfezahlungen. **9** Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit (ohne Eingliederungsbeitrag von 2008 bis 2013) und des Bundes für Arbeitslosengeld II sowie für Eingliederungsmaßnahmen. **10** Ausgaben der sozialen Pflegeversicherung.

Deutsche Bundesbank

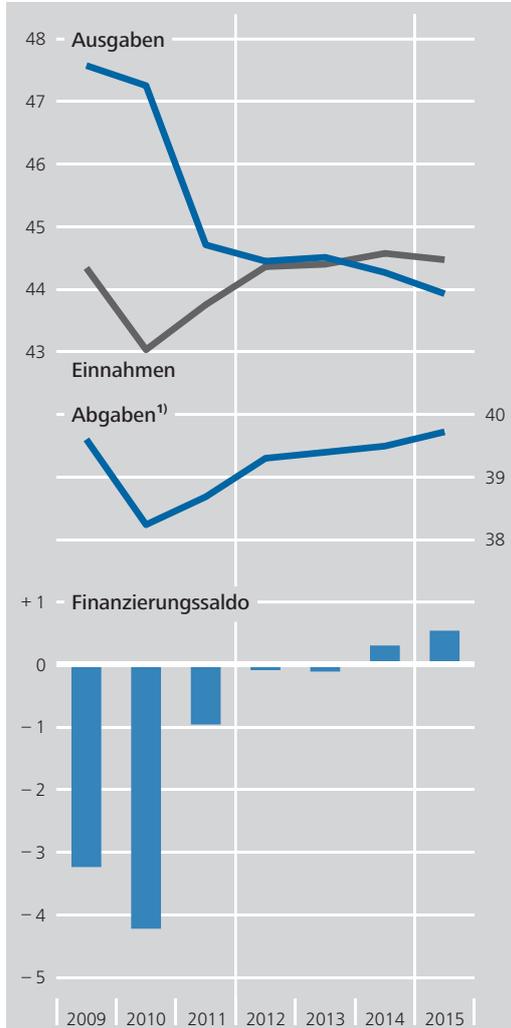
ten- und Pflegeausgaben sowie mit der Versorgung von Flüchtlingen zusammenhängen.

Zusammenfassend schlossen die Staatsfinanzen sowohl in unbereinigter als auch in struktureller Betrachtung im Jahr 2015 mit einem moderaten Überschuss ab. Aufgrund spürbar steigender Sozialausgaben kam es trotz sinkender Zinsausgaben insgesamt zu einer leichten Verschlechterung des strukturellen Saldos.

Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009, die sich im deutschen Staatskonto erst ab 2009 sichtbar niederschlug, hat sich die strukturelle Finanzierungssaldoquote deutlich um 1¼ Prozentpunkte verbessert. Dies ergibt sich per saldo aus einer geringeren Zinsbelastung, die auf eine gesunkene durchschnittliche Verzinsung der Staatsverschuldung zurückzuführen ist.

Kennziffern der staatlichen Haushalte *)

in % des Bruttoinlandsprodukts



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

... im weiteren Verlauf aber wieder Aufbau von Sicherheitspuffern empfehlenswert

schen Union (EU) oder zur Bekämpfung der Fluchtursachen vor Ort. Für die Finanzpolitik ist es nach Nutzung der Sicherheitspuffer empfehlenswert, diese in kommenden Haushalten wieder sukzessiv aufzubauen (in Form von moderaten strukturellen Überschüssen in den Planungen).³⁾ Solide Staatsfinanzen und die Bewältigung wichtiger Reformaufgaben sind dabei kein Widerspruch. Vielmehr bildet die sichere Einhaltung der Haushaltsregeln eine verlässliche Grundlage für die Finanzpolitik und schafft einen Vertrauensanker. Für Deutschland stellen die ungünstigen demografischen Perspektiven eine besondere Herausforderung dar. Die Rückführung der Schuldenquote unter die 60%

Grenze, bevor sich die damit verbundenen Belastungen spürbar verstärken, erscheint auch vor diesem Hintergrund ratsam. Die Staatsfinanzen lassen sich so außerdem robuster gegen künftige Zinserhöhungen aufstellen und sind auch für unerwartete neue Herausforderungen besser gewappnet.

Infolge der Mehrausgaben für die Asylsuchenden und des insgesamt eher lockeren Haushaltskurses sind die öffentlichen Finanzen in Deutschland im laufenden Jahr expansiv ausgerichtet. Dennoch werden die nationalen und EU-Defizitgrenzen aus heutiger Sicht – wenn auch knapper als zuvor – eingehalten. Die Forderung nach einem zusätzlichen fiskalischen Stimulus in Deutschland ist nicht überzeugend. Die Finanzpolitik wirkt in der aktuell eher günstigen deutschen Konjunkturlage bereits tendenziell prozyklisch. Eine weitere Lockerung erschiene auch mit Blick auf die Einhaltung der Fiskalregeln riskant. Ein Konjunkturstimulus dürfte dabei weder dazu beitragen, das grundlegende Wachstum in Deutschland zu erhöhen, noch die Wachstumsschwäche in anderen Staaten zu beheben.

Staatsfinanzen expansiv ausgerichtet, Budgetgrenzen dennoch eingehalten

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen⁴⁾ stiegen im Jahr 2015 deutlich um 4½% (siehe Schaubild auf S. 65 und Tabelle auf S. 66) und entsprachen damit weitgehend der November-Prognose des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“. Dabei legte

2015 deutlicher Zuwachs der Steuereinnahmen

³ Eine grundlegende Aufweichung der finanzpolitischen Ausrichtung ist auch im Zusammenhang mit der aktuellen Flüchtlingszuwanderung nicht ratsam. So erscheint Vorsicht geboten, über zusätzliche Steuer- sowie Beitragseinnahmen hohe Entlastungen der Staatsfinanzen in der Zukunft anzusetzen. Die diesbezügliche Entwicklung ist sehr unsicher, und die Integration in den Arbeitsmarkt dürfte erheblich zeit- und kostenaufwendiger sein als etwa bei einem gezielten arbeitsmarktorientierten Zugang.

⁴ Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die – für das letzte Berichtsquartal noch nicht bekannten – Erträge aus den Gemeindesteuern.

Lohnsteuer weiter mit dynamischem Anstieg

das Aufkommen aus den einkommensabhängigen Steuern mit 5 1/2% überdurchschnittlich stark zu. Getragen wurde dies vor allem vom dynamischen Plus bei der Lohnsteuer (+ 6 1/2%), hinter dem im Wesentlichen die weiter stabile Entgeltentwicklung in Verbindung mit der Steuerprogression sowie steigende Arbeitnehmerzahlen standen.⁵⁾ Die rückwirkende Anhebung des Grundfreibetrages schlägt sich erst Anfang 2016 in der Kasse nieder. Das Aufkommenswachstum der gewinnabhängigen Steuern entsprach mit 4% etwa dem des Vorjahres. Die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer legten weiter dynamisch zu, allerdings etwas weniger stark als in den Vorjahren. Das Körperschaftsteueraufkommen war auf relativ hohem Niveau leicht rückläufig, während die Einnahmen der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (im Wesentlichen Kapitalertragsteuer auf Dividenden) wohl vor dem Hintergrund gestiegener Gewinnausschüttungen etwas höher ausfielen als im Jahr 2014. Auch bei der Abgeltungsteuer war ein merklicher Anstieg zu verbuchen, was – angesichts des weiter gesunkenen Zinsniveaus – auf höhere Erträge aus der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen zurückzuführen sein könnte. Das Aufkommen aus den weitgehend an der Menge anknüpfenden speziellen Verbrauchsteuern legte unterdurchschnittlich zu (+ 1%). Dazu hat der leichte Rückgang des Energiesteueraufkommens beigetragen. Die Umsatzsteuererträge wuchsen um 3 1/2% und damit grob im Einklang mit den relevanten makroökonomischen Bezugsgrößen.

Unterdurchschnittlicher Zuwachs bei verbrauchsabhängigen Steuern

2016 gebremster Einnahmestieg erwartet

Für das laufende Jahr wird gemäß der offiziellen Steuerschätzung vom November 2015 mit einem nur noch moderaten Aufkommensanstieg um 2% (inkl. Gemeindesteuern) gerechnet. Das dabei zugrunde gelegte Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Steuerbezugsgrößen entspricht zwar grob dem des vergangenen Jahres. Die Wirkung von Rechtsänderungen reduziert das Aufkommenswachstum jedoch spürbar. Insbesondere die Entlastungen bei der Einkommensteuer (Anhebung von Grund- und Kinderfreibeträgen und Rechtsverschiebung der übrigen Eckwerte des Tarifs) sowie die Anhe-



bung des Kindergelds verursachen Einnahmehinfortfälle. Zudem werden umfangreiche Steuerzurückzahlungen aufgrund von zum Teil bereits weiter zurückliegenden Gerichtsurteilen erwartet.⁶⁾

Bundeshaushalt

Im vergangenen Jahr erzielte der Bundeshaushalt einen hohen Überschuss von fast 12 Mrd €, der vollständig der neuen Rücklage für künftige flüchtlingsbedingte Mehrbelastungen zugeführt wurde. Im Jahr 2014 war noch ein leicht defizitärer Haushalt ausgewiesen worden (vgl. zur Erläuterung der verschiedenen Haushaltskennzahlen – u. a. des Saldos und der Nettokreditaufnahme – auch die Übersicht auf S. 68 f.). Die Einnahmen stiegen deutlich um 4 1/2% (15 1/2 Mrd €). Neben einem spürbaren Zuwachs des Steueraufkommens um 10 1/2 Mrd € trugen dazu insbesondere Erlöse von 4 1/2 Mrd € aus

2015 hoher Überschuss nicht zuletzt dank Frequenzversteigerungserlösen und stark sinkender Zinsen

⁵ Hinzu kamen unterproportional zunehmende Abzugsbeträge (Kindergeld und Altersvorsorgezulage).

⁶ Dies sind überwiegend die BFH-Urteile vom 25. Juni 2014 (I R 33/09) und vom 30. Juli 2014 (I R 74/12) zu § 40a KAGG und STEKO (siehe auch Bundestags-Drucksache 18/5560) sowie das EuGH-Urteil vom 20. Oktober 2011 zur Besteuerung von Streubesitzdividenden (C-284/09). In den VGR wird die Wirkung der Steuerzurückzahlungen dagegen ausgabenerhöhend zum Zeitpunkt der Urteile in den Jahren 2011 und 2014 berücksichtigt.

Steueraufkommen

Steuerart	Gesamtjahr				Schätzung für 2015 insgesamt 1) 2) 3)	4. Vierteljahr			
	2014		2015			2014		2015	
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %
Steuereinnahmen insgesamt 2)	593,0	620,3	+ 27,2	+ 4,6	+ 4,5	164,1	166,9	+ 2,8	+ 1,7
darunter:									
Lohnsteuer	168,0	178,9	+ 10,9	+ 6,5	+ 6,6	47,6	49,8	+ 2,2	+ 4,6
Gewinnabhängige Steuern 4)	90,9	94,4	+ 3,5	+ 3,8	+ 4,2	22,2	21,5	- 0,7	- 3,3
davon:									
Veranlagte Einkommensteuer	45,6	48,6	+ 3,0	+ 6,5	+ 6,7	11,8	12,5	+ 0,6	+ 5,4
Körperschaftsteuer	20,0	19,6	- 0,5	- 2,3	+ 4,6	5,1	3,8	- 1,2	- 23,9
Kapitalertragsteuer 5)	25,2	26,2	+ 1,0	+ 3,8	- 0,4	5,3	5,2	- 0,2	- 3,2
Steuern vom Umsatz 6)	203,1	209,9	+ 6,8	+ 3,4	+ 3,1	52,3	54,1	+ 1,8	+ 3,5
Energiesteuer	39,8	39,6	- 0,2	- 0,4	+ 0,2	15,2	15,2	+ 0,0	+ 0,2
Tabaksteuer	14,6	14,9	+ 0,3	+ 2,1	+ 0,2	4,7	5,0	+ 0,3	+ 7,3

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. 1 Laut offizieller Steuerschätzung vom November 2015. 2 Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern. 3 Für die Steuereinnahmen inklusive (noch geschätzter) Gemeindesteuern lag das Ergebnis 12,2 Mrd € über der Schätzung vom November 2014, die Basis für den Bundeshaushaltsplan 2015 von Ende 2014 war. Gemäß Regierungsansätzen hätte die Revision ohne zwischenzeitlich beschlossene Gesetze bei +13,2 Mrd € gelegen. 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

der Frequenzversteigerung⁷⁾ vom Frühjahr bei. Auf der Ausgabenseite wurde ein spürbar geringerer Zuwachs von 1% (3 Mrd €) verzeichnet. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass im Jahr 2014 noch eine Kapitalzuführung von 4½ Mrd € an den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu leisten war und die Zinsausgaben 2015 weiter kräftig um 5 Mrd € gesunken sind. Unter diesen günstigen Rahmenbedingungen wurden mit zwei Nachtragshaushalten 3½ Mrd € an den neuen Kommunalinvestitionsförderungsfonds und 1½ Mrd € an den Energie- und Klimafonds zur Vorfinanzierung von Ausgaben gezahlt.

Im Soll-Ist-Vergleich fiel der Überschuss nochmals um 7 Mrd € günstiger aus als gemäß dem zweiten Nachtragshaushalt vom November 2015 geplant. Die Einnahmen übertrafen das Soll um 4½ Mrd €. Die Steuererträge lagen um 1½ Mrd € über den Planungen, was im Wesentlichen der nicht mehr berücksichtigten Aufwärtskorrektur der Steuereinnahmenerwartun-

gen aus der letzten Steuerschätzung entsprach. Zudem gab es Mehrerträge bei den nichtsteuerlichen Einnahmen von 3 Mrd €. Hier schlugen nicht zuletzt ein im zweiten Nachtragshaushalt nicht mit einem konkreten Betrag berücksichtigter Teil der Frequenzversteigerungseinnahmen, höhere Erlöse aus finanziellen Transaktionen und mit Leertiteln⁸⁾ veranschlagte Erstattungen von der EU zu Buche. Auf der Ausgabenseite wurde der Ermächtigungsrahmen per saldo um 2½ Mrd € unterschritten. Minderausgaben betrafen vor allem diverse Transferzahlungen. Auch bei den militärischen Beschaffungen wurden die Ansätze nicht voll ausgeschöpft. Kleinere Entlastungen gab es unter anderem

Ergebnis um 7 Mrd € günstiger als im Herbst 2015 geplant

⁷ Die Auktion erbrachte insgesamt 5,1 Mrd €. Für einen Teil der Frequenzbänder stehen noch weitere Zahlungstermine Mitte dieses und nächsten Jahres an.

⁸ Leertitel sind Einnahmenansätze und daran gegebenenfalls anknüpfende Ausgabenermächtigungen ohne Betragsangabe. Ausgaben dürfen dann gemäß dem Zufluss bei den betreffenden Einnahmetiteln geleistet werden. Hier standen den Zuflüssen per saldo aber nur begrenzt zuordenbare Mehrausgaben gegenüber.

noch bei den Zinsen sowie bei den Inanspruchnahmen aus Bürgschaften.

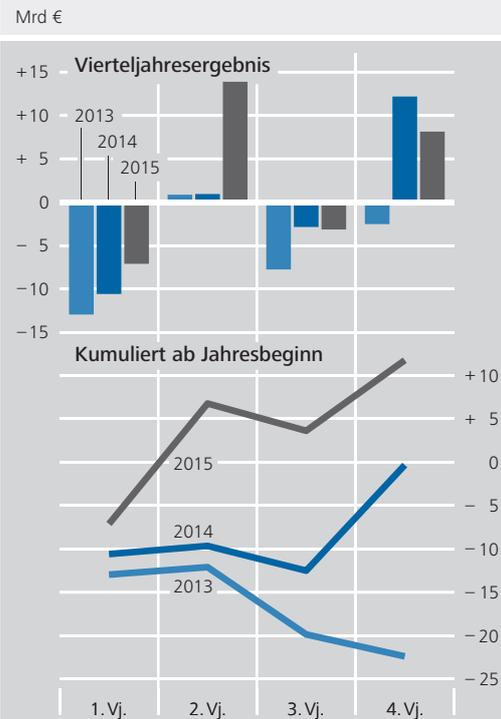
Rücklagenanrechnung eröffnet Spielräume im Rahmen der Schuldenbremse

Für das strukturelle Ergebnis im Rahmen der Schuldenbremse wies das Bundesfinanzministerium in seinem Monatsbericht vom Januar einen Überschuss von 0,1% des BIP aus (vgl. zur Berechnung Übersicht auf S. 68 f.). Somit wurde die Einlage des hohen Überschusses des Kernhaushalts in die neue Flüchtlingsrücklage ergebniswirksam angerechnet, also anders verfahren als bei den für die Schuldenbremse ebenfalls zu berücksichtigenden Regeln im Rahmen der europäischen Haushaltsüberwachung und als etwa beim Energie- und Klimafonds, dessen Überschuss auch in eine Rücklage eingestellt wurde. Sonst wäre sogar eine strukturelle Überschussquote von 0,6% erreicht worden. Mit dieser Vorgehensweise werden bei künftigen Entnahmen aus der Rücklage zusätzliche Spielräume geschaffen.

Ausgangsbedingungen für den Haushalt 2016 zwar etwas verbessert, ...

Der Bundeshaushalt 2016 wurde Ende November vom Bundestag erneut ohne Nettokreditaufnahme verabschiedet. Zum Ausgleich der Mehrbelastungen für die Flüchtlinge wurde allerdings eine Entnahme von 6 Mrd € aus der Flüchtlingsrücklage eingeplant. Es liegt aus heutiger Sicht nahe, dass zumindest ein Teil der im letzten Jahr noch eingetretenen Haushaltsentlastungen anhalten wird. Das günstigere Ergebnis der Steuerschätzung vom letzten November wurde zwar bei den Abschlussberatungen für 2016 bereits einbezogen. Bei der Aufstellung der Zinsausgabenansätze wurde aber beispielsweise sehr vorsichtig kalkuliert. Die bereits realisierten Refinanzierungsvorteile und die für den Bund weiter äußerst günstigen Kapitalmarktbedingungen deuten darauf hin, dass es hier nicht zu dem veranschlagten Anstieg um 3 Mrd € gegenüber dem Ist 2015 kommen könnte. Zudem bleibt abzuwarten, inwieweit die gegenüber dem Vorjahresergebnis spürbar höheren Haushaltsansätze bei militärischem Gerät tatsächlich ausgeschöpft werden. Schließlich gibt es etwa bei den Bürgschaften und den unterstellten Rückflüssen von der EU auch 2016 recht vorsichtige Ansätze.

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

An anderen Stellen bestehen aber auch Risiken. So zeichnen sich weitere fühlbare Belastungen durch Hilfszahlungen für die Herkunftsstaaten von Asylsuchenden oder an deren Nachbarländer ab. Zudem scheint der geplante Zuwachs beim Arbeitslosengeld II von lediglich 1½% und damit in etwa gemäß der Leistungsanhebung zum Jahresbeginn angesichts der zu erwartenden Zunahme der Zahl von anspruchsberechtigten anerkannten Flüchtlingen knapp kalkuliert. Schwieriger zu bewältigende Belastungen für den Bundeshaushalt würden eintreten, wenn der derzeit saisonbedingt gedämpfte Zuzug von Flüchtlingen nicht wie offenbar unterstellt im Jahresverlauf grundlegend abnimmt. Im Haushalt nicht abgedeckt wären auch an Betreiber von per Anordnung stillgelegten Atomkraftwerken zu leistende Entschädigungszahlungen, falls das Verfassungsgericht nach der für den März angekündigten mündlichen Verhandlung so entscheiden sollte.

... aber auch erhebliche Risiken

Wichtige Haushaltskennzahlen des Bundes im Zusammenhang mit der Schuldenbremse

Mrd €							
Position	2014		2015			2016	
	Ist	Haushalt	Haushalt	Nachtrag Mai	Nachtrag November	Vorläufiges Ist	Haushalt
1. Saldo	1) - 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3	4,7	11,8	- 6,4
2. Münzeinnahmen	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3
3. Rücklagenzuführung (-)/-entnahme (+)	-	-	-	-	- 5,0	- 12,1	6,1
4. Nettokreditaufnahme (-)/-tilgung (+)	-	-	-	-	-	-	-
5. Saldo finanzieller Transaktionen	- 2,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,9	0,1
6. Konjunkturkomponente im Haushaltsverfahren	- 5,9	- 5,0	2) - 1,0	3) 0,0	4) - 1,2	-	0,3
7. Saldo der einbezogenen Extrahaushalte davon:	- 0,8	-	-	-	-	4,5	- 5,4
Energie- und Klimafonds	- 0,1	-	-	-	-	1,9	- 0,4
Fluthilfefonds	- 0,7	-	-	-	-	- 0,9	- 3,5
Kommunalinvestitionsförderungs-fonds	-	-	-	-	-	3,5	- 1,5
8. Strukturelle Nettokreditaufnahme (-)/-tilgung (+)	7,5	3,6	- 0,4	- 1,4	3,8	-	- 5,8
9. Struktureller Saldo	7,2	3,3	- 0,7	3,3	15,6	-	- 11,9
10. Struktureller Saldo bei aktualisierter Potenzialschätzung	4,0	16,1	- 10,9
11. Obergrenze	- 26,6	- 18,6	- 18,6	- 18,6	- 18,6	- 18,6	- 10,2

1 Die Finanzstatistik weist für 2014 ein Defizit in Höhe der Münzeinnahmen aus. Ohne zusätzliche Ad-hoc-Zuführungen an den Investitions- und Tilgungsfonds zum Haushaltsabschluss hätte sich dagegen ein leichter Überschuss ergeben. 2 Nach vereinfachtem Verfahren: Anpassung an Frühjahrsprojektion 2015. 3 Nach vereinfachtem Verfahren: Anpassung an Herbstprojektion 2015. 4 Nach vereinfachtem Verfahren: Anpassung an VGR-Ergebnis Mitte Januar 2016. Dies entspricht etwa der aktuellen Schätzung der Bundesbank für die Konjunkturkomponente des Bundes mit dem disaggregierten Konjunkturbereinigungsverfahren.

Deutsche Bundesbank

1. Saldo

Der Finanzierungssaldo ist die Differenz aus Einnahmen und Ausgaben des Kernhaushalts in der finanzstatistischen Abgrenzung.

2. Münzeinnahmen

Münzeinnahmen sind die Zuflüsse des Bundes aus der Emission von regulären Münzen. Sie stellen eine Art der Finanzierung eines Defizits dar (und entsprechen insofern einer Kreditaufnahme). Münzeinnahmen erhöhen die Maastricht-Schulden.

3. Rücklagenzuführungen und -entnahmen

Sie stellen eine weitere Finanzierungsart des Haushaltssaldos dar. Rücklagen sind zunächst aus Überschüssen zu bilden und können dann im weiteren Verlauf abgeschmolzen werden. Rücklagenveränderungen beeinflussen die Nettokreditaufnahme, aber nicht den finanzstatistischen Saldo und auch nicht das Maastricht-Defizit (Defizit in den

Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen). Rücklagenbewegungen entsprechen letztlich der Bildung beziehungsweise dem Abschmelzen von Finanzvermögen und haben insofern den Charakter von finanziellen Transaktionen. Anders als die Finanzbeziehungen zu den einbezogenen Extrahaushalten und finanzielle Transaktionen beeinflussen sie die vom Bundesfinanzministerium verwendete Referenzgröße für die Schuldenbremse (vgl. 8.). Rücklagenentnahmen im Kernhaushalt des Bundes wurden letztmalig im Jahr 1975 verzeichnet.

4. Nettokreditaufnahme

Sie entspricht den Einnahmen aus Krediten abzüglich der Ausgaben für Tilgungen (4. = 1. + 2. + 3.). Ein Haushalt ohne Nettokreditaufnahme wurde zuletzt mit dem Begriff „schwarze Null“ belegt.

5. Saldo finanzieller Transaktionen

Einnahmen aus Finanzvermögensverwertung (Darlehensrückflüsse, Beteiligungsveräuße-

rungen, Kapitalrückzahlungen) abzüglich Ausgaben in das Finanzvermögen (Darlehensvergaben, Beteiligungserwerbe, Kapitaleinlagen). Im Maastricht-Defizit werden finanzielle Transaktionen nicht berücksichtigt. Offenbar um mit der nationalen Schuldenbremse die Einhaltung der europäischen Vorgaben abzusichern, ist letztlich im Grundgesetz festgeschrieben, dass finanzielle Transaktionen bei der Obergrenze für die strukturelle Finanzierungslücke des Bundes (vgl. 11.) herauszurechnen sind. Die Abgrenzung zu nichtfinanziellen Transaktionen (z. B. Kapitaleinlagen ohne marktübliche Verzinsung, Dividenden aus Kapitalrücklagen) ist in der Praxis teilweise schwierig.

6. Konjunkturkomponente im Haushaltsverfahren

Bei der Berechnung der Obergrenze für die strukturelle Finanzierungslücke im Rahmen der Schuldenbremse sind die konjunkturellen Einflüsse herauszurechnen (Art. 115 Grundgesetz; vgl. 11.). Zur Konjunkturbereinigung greift die Bundesregierung im Prinzip auf das Verfahren der Europäischen Kommission zurück, das auch im Rahmen der EU-Fiskalregeln angewendet wird. Während die Berechnung bei Aufstellung des Haushalts auf einer vollständig aktualisierten Potenzialschätzung basiert, wird im weiteren Verlauf (einschl. Aufstellung von Nachträgen) ein vereinfachtes Verfahren genutzt.¹⁾ Hierbei wird die Konjunkturkomponente aus dem Haushaltsgesetz korrigiert um die geschätzte Budgetwirkung der (erwarteten) Änderung des Wachstums des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) zwischen Haushaltsaufstellung und dem jeweiligen Berechnungszeitpunkt.

7. Saldo der einbezogenen Extrahaushalte

Bei der Schuldenbremse des Bundes werden die Salden (nicht die Nettokreditaufnahme) der ab dem Jahr 2011 neu gegründeten Extrahaushalte mit eigener Kreditemächtigung in die Beschränkung durch die Obergrenze eingerechnet (vgl. 8.). Ebenso einbezogen sind Einheiten, die aus dem Bundeshaushalt vorfinanziert und mit ihrem Über-

schuss bei Auffüllung im strukturellen Ergebnis des Bundes berücksichtigt sind (z. B. Kommunalinvestitionsförderungsfonds).

8. Strukturelle Nettokreditaufnahme

Die strukturelle Nettokreditaufnahme (8. = 4. – 5. – 6. + 7.) stellt die Referenzgröße des Bundesfinanzministeriums (BMF) für die Einhaltung der Obergrenze der Schuldenbremse des Bundes dar.

9. Struktureller Saldo

Der strukturelle Saldo stellt im Rahmen der Finanzstatistik die am stärksten an das konjunkturbereinigte Maastricht-Defizit angenäherte Referenzgröße dar. Dazu werden gegenüber der strukturellen Nettokreditaufnahme die Münzeinnahmen und Rücklagenbewegungen ausgeblendet (9. = 8. – 2. – 3.).

10. Struktureller Saldo bei aktualisierter Potenzialschätzung

Hier wird die jüngste Potenzialschätzung der Bundesregierung (Stand: 27. Januar 2016) zur Konjunkturbereinigung verwendet und damit ein konsistentes Konjunkturbild für den dargestellten Zeitraum zugrunde gelegt. Im Rahmen der Schuldenbremse werden die mit dem vereinfachten Konjunkturbereinigungsverfahren ermittelten strukturellen Ergebnisse letztmalig zum September des dem betreffenden Haushalt folgenden Jahres aktualisiert.

11. Obergrenze

Die Obergrenze für die strukturelle Finanzierungslücke des Bundes gemäß der Schuldenbremse liegt ab 2016 bei 0,35% des BIP des Vorjahres der Haushaltsaufstellung. Für die Jahre 2011 bis 2015 galt ein Abbaupfad, dessen Startpunkt vom BMF auf einen Schätzwert vom Sommer 2010 festgelegt wurde.²⁾

¹ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung, Monatsbericht, Oktober 2011, S. 27.

² Vgl. auch: Deutsche Bundesbank (2011), a. a. O., S. 28 f.

*Insgesamt wird
Schuldenbremse
aus heutiger
Sicht ein-
gehalten*

Alles in allem erscheint das geplante Defizit aber großzügig bemessen, sofern sich die Zuwanderung Asylsuchender wie bislang von der Bundesregierung erwartet entwickelt und keine haushaltsbelastenden Gerichtsurteile ergehen. Auch die Salden der relevanten Extrahaushalte dürften eher vorsichtig veranschlagt sein. Insofern dürfte die im Rahmen der Schuldenbremse erstmals geltende Obergrenze von 0,35% des BIP für die strukturelle Finanzierungslücke gewahrt werden, auch wenn die Rücklagenentnahme hier nicht als Einnahme angerechnet würde.

*Bei Eckwerte-
beschluss im
März trotz
Mehrbedarf für
Flüchtlinge und
Föderalismus-
reform per-
spektivisch
Überschüsse
anstreben*

Im März stehen die Beschlüsse des Bundeskabinetts zu den Eckwerten des Haushalts 2017 und des neuen mittelfristigen Finanzplans bis 2020 an. Die Ansätze für die Steuereinnahmen müssten nach der Steuerschätzung vom November 2015 eigentlich nur relativ moderat gegenüber den Werten aus dem vorangegangenen Finanzplan vom Sommer 2015 gesenkt werden. Umsatzsteuerabtretungen an die Länder ab 2017 für die zugesagten Fallpauschalen für Asylbegehrende waren bei der Steuerschätzung aber noch nicht spezifiziert und wurden daher nicht einbezogen. Darüber hinaus wären in der Finanzplanung Mehrleistungen des Bundes im Rahmen der Föderalismusreform ab dem Jahr 2020 zu berücksichtigen. Größere Belastungen könnten bei einer Fortsetzung der bisherigen starken Flüchtlingszuwanderung insbesondere für fallzahlenabhängige Steuerabtretungen an die Länder, das Arbeitslosengeld II und die Bundesbeteiligung an den kommunalen Unterkunftskosten resultieren. Zwar werden sich die tatsächlichen Mehrbelastungen schon wegen der Unsicherheit über die weitere Zuwanderung erst später verlässlich beziffern lassen.⁹⁾ Allerdings scheint es empfehlenswert, die Haushaltspolitik so auszurichten, dass bei einem aus heutiger Sicht als realistisch eingestuften Basiszenario in den Planungen perspektivisch zumindest wieder ein leichter struktureller Überschuss und damit ein gewisser Sicherheitsabstand zur Obergrenze der Schuldenbremse realisiert wird.

Die Extrahaushalte des Bundes (ohne Bad Banks und sonstige Einheiten mit kaufmännischem Rechnungswesen¹⁰⁾) erzielten im Jahr 2015 einen hohen Überschuss von 9 Mrd € nach gut 4 Mrd € im Jahr davor. Der Anstieg resultiert per saldo im Wesentlichen aus der Vorabauffüllung des neuen Kommunalinvestitionsförderungsfonds, der eine Bundeszuweisung von 3½ Mrd € erhielt. Beim Energie- und Klimafonds konnte letztlich aus den Bundeszuweisungen ein Überschuss von fast 2 Mrd € verbucht werden, nach einem etwa ausgeglichenen Ergebnis im Jahr 2014. Für den Restrukturierungsfonds, der in den Vorjahren Überschüsse aus der Bankenabgabe von ½ Mrd € erzielt hatte, wurde ein Ergebnis von +1½ Mrd € berichtet. Günstiger hat auch der Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) abgeschlossen, der aufgrund von Rückflüssen zuvor gewährter Kapitalhilfen einen Überschuss von fast 1 Mrd € meldete, nach einem etwa ausgeglichenen Ergebnis 2014. Darüber hinaus verzeichneten auch die Extrahaushalte zur Vorsorge für Beamtenpensionen einen um ½ Mrd € höheren Überschuss. Auf der anderen Seite hat sich das Defizit des 2013 eingerichteten Fluthilfefonds etwas auf knapp 1 Mrd € erhöht – insbesondere infolge einer (Rück-)Zahlung an den Bund, die aber offenbar nur die Hälfte des im Bundeshaushalt veranschlagten Betrages von ½ Mrd € erreichte. Stärker war die Saldenverschlechterung beim 2009 zur Finanzierung eines Konjunkturpakets eingerichteten Investitions- und Tilgungsfonds. Hier wurde nach einem Zufluss aus dem Bun-

*Hoher Über-
schuss der Extra-
haushalte des
Bundes 2015
durch Voraus-
zahlungen des
Bundes, ...*

⁹ Derzeit liegen auch noch keine genauen Zahlen zur Nettozuwanderung von Flüchtlingen im letzten Jahr vor. Im Meldesystem zur Ersterfassung von Asylsuchenden (EASY) sind 1,1 Millionen Zuzüge erfasst, allerdings sind hier wohl auch Doppelzählungen enthalten und Durchgereiste nicht systematisch ausgebucht. Beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sind lediglich 0,44 Millionen Asylerstanträge gestellt worden, und belastbare Angaben über noch ausstehende Anträge liegen offenbar nicht vor. Damit in angemessenem Umfang und am richtigen Ort notwendige Leistungen angeboten werden können, erscheint es von zentraler Bedeutung, möglichst zügig über belastbare Daten zu verfügen. Eine geordnete Erfassung der Zugewanderten würde helfen, die Versorgungs- und Integrationsleistungen effizient auszugestalten und die tatsächlich anfallenden Lasten auch wie vereinbart zwischen den staatlichen Einheiten aufzuteilen.

¹⁰ Bei den Extrahaushalten wird auch die neue Rücklage nicht einbezogen, da sie keine eigenständige Einheit ist.

desbankgewinn von 2 Mrd € im Jahr 2014 nur eine Zuweisung von ½ Mrd € aus einer Abschlussbuchung beim Bundeshaushalt Anfang 2015 realisiert. Beim Vorsorgesondervermögen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere war nach einer aus dem Bundeshaushalt 2014 empfangenen Zuführung von gut ½ Mrd € im Jahr 2015 eine kleinere Rückzahlung zu leisten, da der maßgebliche Preisindex sank.

*... dem 2016
aber ein Defizit
folgen dürfte*

Für das laufende Jahr zeichnet sich insgesamt ein Defizit und somit ein deutlich ungünstigeres Ergebnis ab. Nach der Auffüllung 2015 sind in diesem Jahr erste nennenswerte Abflüsse aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds zu erwarten. Ebenso ist abzusehen, dass die 2015 gebildeten Rücklagen beim Energie- und Klimafonds allmählich abgeschmolzen werden. Außerdem dürfte das Defizit beim Fluthilfefonds voraussichtlich merklich steigen. Neben höheren Rückzahlungen an den Bund rechnet dieser mit einer Zunahme bei den Schadensausgleichszahlungen. Zudem wird sich das Defizit beim Vorsorgesondervermögen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere spürbar vergrößern, da eine Tilgung ansteht. Beim Restrukturierungsfonds dürfte die Abführung im Vorjahr verbuchter Einnahmen an den neuen Einheitlichen Abwicklungsfonds für Banken belastend zu Buche schlagen. Ohne neuerliche Entlastung durch die Rückzahlung früherer Hilfen dürfte zudem der SoFFin ins Defizit zurückfallen. Beim Investitions- und Tilgungsfonds ist keine Zuführung aus einer den Haushaltsansatz übersteigenden Bundesbankgewinnausschüttung oder beim Haushaltsabschluss angelegt, da mit den jüngsten Haushaltsgesetzen hierfür eine Verbuchung in der Rücklage für Flüchtlingsmehrbedarfe vorgesehen ist. Lediglich die Pensionsvorsorgetöpfe könnten noch etwas höhere Überschüsse und damit eine Verbesserung im Vorjahresvergleich verzeichnen.

Länderhaushalte¹¹⁾

Gemäß der monatlichen Kassenstatistik stieg der Überschuss der Kernhaushalte der Länder

im Jahr 2015 trotz einer Verschlechterung im letzten Quartal noch spürbar um 2 Mrd € gegenüber dem Vorjahr auf knapp 3 Mrd €. Insbesondere gestützt auf das deutliche Wachstum des Steueraufkommens (+ 6% bzw. 14½ Mrd €) legten die Einnahmen insgesamt um gut 4½% (15 Mrd €) zu. Nach einem weiteren Schub im letzten Vierteljahr (vermutlich insbesondere bei den Aufwendungen für Flüchtlinge, deren Erstaufnahme den Ländern obliegt) stiegen die Ausgaben im Gesamtjahr um 4% (13 Mrd €). Starke Zuwächse waren vor allem bei den Ausgaben für den laufenden Sachaufwand (+ 12½% bzw. 3½ Mrd €) sowie bei den laufenden Zuweisungen an die Gemeinden (+ 9% bzw. 6 Mrd €) zu verzeichnen. Die Investitionen legten insgesamt ebenfalls deutlich zu (+ 4½% bzw. 1½ Mrd €). Bei den Personalausgaben wurde hingegen nur eine moderate Zunahme (+ 2% bzw. 2½ Mrd €)¹²⁾ verzeichnet, und die Zinsausgaben waren weiter stark rückläufig (– 7½% bzw. gut 1 Mrd €).

Höherer Überschuss im Jahr 2015 trotz Verschlechterung im Schlussquartal

Für das laufende Jahr ist mit einer gewissen Verschlechterung der Länderfinanzen zu rechnen. Hauptgrund sind erwartete Mehrausgaben für Asylsuchende. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass die diesbezüglich im Herbst 2015 beschlossenen weiteren Bundesmittel für die Länder und Gemeinden insbesondere in Form von Abschlagszahlungen (über höhere Umsatzsteueranteile) basierend auf damaligen Annahmen geleistet werden. Sofern der Zeitbedarf bis zur Entscheidung über einen Asylantrag im Durchschnitt länger oder der Zuzug von Flüchtlingen stärker ausfällt als im letzten Herbst unterstellt, wird dies erst bei der Spitzabrechnung der Fallzahlen im Jahr 2017 berücksichtigt. Insoweit treten die Länder hier im laufenden Jahr quasi in Vorleistung und werden vorübergehend über den von ihnen vereinbarungsgemäß zu tragenden Kostenanteil, zu dem auch

Flüchtlingsbedingte Mehrbelastungen führen zu Verschlechterung im laufenden Jahr, aber wohl Entlastung durch den Bund 2017

¹¹ Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im dritten Quartal 2015 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Januar 2016 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

¹² Für das aktive Personal lag der Zuwachs bei lediglich 1% und damit sogar noch unterhalb der – für die Beamten weitgehend übernommenen – Tarifierhöhung.

schulische Bildungsangebote gehören, hinaus zusätzlich belastet. Außerdem dürfte sich auch der Steuerzuwachs gemäß der letzten Steuerschätzung merklich abschwächen. In den folgenden Jahren sollte dann allerdings entlastend zu Buche schlagen, dass nach einer positiven Entscheidung über einen Asylantrag bei Bedürftigkeit ein Anspruch auf vom Bund finanzierte Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Arbeitslosengeld II) besteht. Ein wichtiger Punkt für die Länderhaushalte wird aber auch sein, wie schnell und umfangreich die – bisher offenbar recht eng begrenzte – Rückführung von abgewiesenen Asylsuchenden ausfallen wird. Hierfür sind die Länder zuständig, und der Bund hatte keine Kostenübernahme über einen längeren Zeitraum zugesagt.

Verlängerung der Sanierungsverfahren für Bremen und Saarland absehbar

Die Unterschiede in der Finanzlage der einzelnen Länder bleiben weiterhin erheblich. Die große Mehrheit hat nunmehr schon deutlich vor Inkrafttreten der Schuldenbremse ab 2020 einen mindestens ausgeglichenen (Kern-)Haushalt erreicht. Der Stabilitätsrat ging in seiner Sitzung vom Dezember 2015 davon aus, dass die im Jahr 2012 gestarteten Sanierungsverfahren für Berlin und Schleswig-Holstein im laufenden Jahr erfolgreich abgeschlossen werden. Gleichzeitig wurden jedoch für die besonders stark verschuldeten und weiter hoch defizitären Länder Bremen und Saarland eine Verlängerung der Sanierungsverfahren und zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen in den kommenden Jahren zur Einhaltung der Schuldenbremse für erforderlich erachtet.

Vorschlag der Länder zum Finanzausgleich ohne wesentliche Verbesserungen

Gleichzeitig mit dem vollen Inkrafttreten der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse für die Länder läuft auch der bisherige Finanzausgleich aus. Für die notwendige Nachfolgeregelung wären in jedem Fall eine Vereinfachung und eine höhere Transparenz wünschenswert. Zudem erscheint eine gewisse Absenkung der Ausgleichsintensität erwägenswert, um etwa regionalen Preisunterschieden gerecht zu werden und bessere Anreize zur Stärkung der eigenen Wirtschafts- und Finanzkraft zu schaffen. Es wäre bei dieser Gelegenheit zu einer weiter ge-

henden Reform sehr empfehlenswert, den Grundsatz der Eigenverantwortung entschieden zu stärken und dabei die Handlungsspielräume zur Einhaltung der Schuldenbremse zu erweitern, etwa mittels begrenzter länderspezifischer Zu- oder Abschläge bei der Einkommensteuer.¹³⁾ Der von den Ländern im Dezember 2015¹⁴⁾ vorgelegte Reformvorschlag stellt hier praktisch keine Verbesserung in Aussicht. Die angeregte Abschaffung des bisherigen eigentlichen Länderfinanzausgleichs und die Durchführung des Finanzkraftausgleichs primär im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung würde zwar eine gewisse Vereinfachung bedeuten. Gleichzeitig wird jedoch faktisch am hohen Angleichungsgrad festgehalten, und es sind neue, zum Teil ökonomisch nicht unmittelbar nachvollziehbare Bundesergänzungszuweisungen vorgesehen. Insgesamt bleiben die Anreize zur Stärkung der landeseigenen Finanzkraft somit weiterhin begrenzt. Im Ergebnis werden alle Länder auf Kosten des Bundes bessergestellt. Darüber hinaus schlagen die Länder auch höhere unbefristete Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland vor, ohne dass eine – zur Vermeidung von Fehlankreizen zentrale – Konditionierung der Zahlungen beschrieben wird. Nicht zuletzt im Hinblick auf die Anreize zur eigenverantwortlichen Haushaltspolitik ebenfalls kritisch erscheint der Vorschlag, Bund-Länder-Anleihen mit voller Bundeshaftung einzuführen, um den Ländern günstigere Verschuldungskonditionen zu ermöglichen.

¹³ Vgl. diesbezüglich auch ausführlicher: Deutsche Bundesbank, Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, Monatsbericht, September 2014, S. 35–54.

¹⁴ Siehe Pressemitteilung zur Ministerpräsidentenkonferenz in der Bremer Landesvertretung in Berlin vom 3. Dezember 2015.

■ Sozialversicherungen¹⁵⁾

Rentenversicherung

*Defizit 2015
geringer als
geplant*

Die gesetzliche Rentenversicherung verzeichnete im Jahr 2015 nach dem vorläufigen Abschluss ein Defizit von fast 2 Mrd €, nach einem Überschuss von gut 3 Mrd € im Vorjahr. Ein Defizit war zwar aufgrund der Beitragssatzsenkung und der ganzjährigen Wirkung des Mitte 2014 in Kraft getretenen Rentenpakets (insbesondere Aufstockung der Mütterrente und abschlagsfreie Rente ab 63 Jahren) erwartet worden. Es fiel aber deutlich geringer aus als ursprünglich bei der Senkung des Beitragssatzes von 18,9% auf 18,7% veranschlagt (4 Mrd €). Die Rücklage blieb Ende 2015 mit 1,7 Monatsausgaben daher weiterhin spürbar über der regulären Obergrenze (1,5 Monatsausgaben).

*Deutliche
Belastungen
durch Renten-
paket und
Beitragssatz-
senkung*

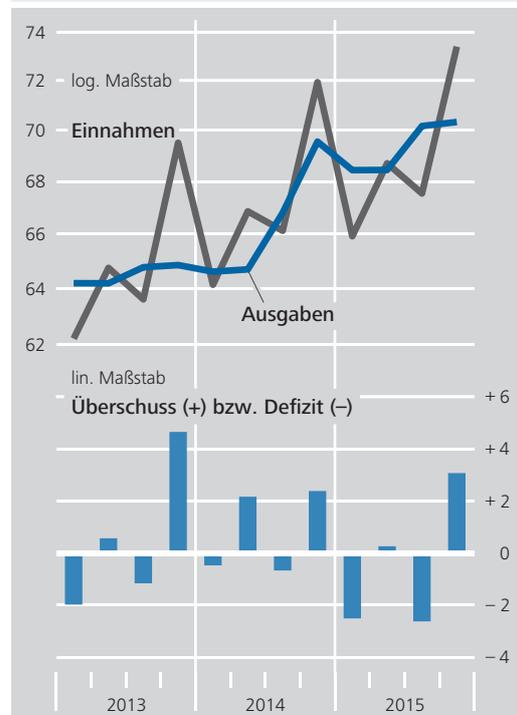
Die Gesamteinnahmen legten mit 2½% (6½ Mrd €) etwas verhaltener als im Jahr 2014 zu. Durch die Senkung des Beitragssatzes wurde der Anstieg bei den Beitragseinnahmen auf 3% gedrückt. Um diese Anpassung bereinigt war er jedoch dank der günstigen Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung mit 4% ähnlich stark wie im Jahr zuvor. Die Bundeszuschüsse nahmen insgesamt um 2% zu. Das Ausgabenwachstum lag mit 4½% (11½ Mrd €) deutlich über dem der Einnahmen. Die Rentenausgaben stiegen mit einer ähnlich hohen Rate. Zum einen wurden sie von den Rentenanpassungen zur Jahresmitte getrieben (zum Juli 2015: 2,1% im Westen, 2,5% im Osten). Zum anderen zeigten sich hier nochmals die mit dem Rentenpaket verbundenen Leistungsausweitungen.

*Steigende
Defizite angelegt*

Im laufenden Jahr dürfte sich insbesondere die voraussichtlich sehr kräftige Rentenanpassung zur Jahresmitte (von über 4%) ausgabensteigernd auswirken. Ausschlaggebend für die hohe Anhebung 2016 sind neben der kräftigen Lohnentwicklung die Korrektur des statistischen Sondereffekts aus dem Vorjahr (Umstellung bei den VGR) und der rentenerhöhende Einfluss der Beitragssatzsenkung Anfang 2015. Gleichwohl könnte die Zuwachsrate der Rentenausgaben

Finanzen der Deutschen Rentenversicherung

Mrd €, vierteljährlich



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund.
 Deutsche Bundesbank

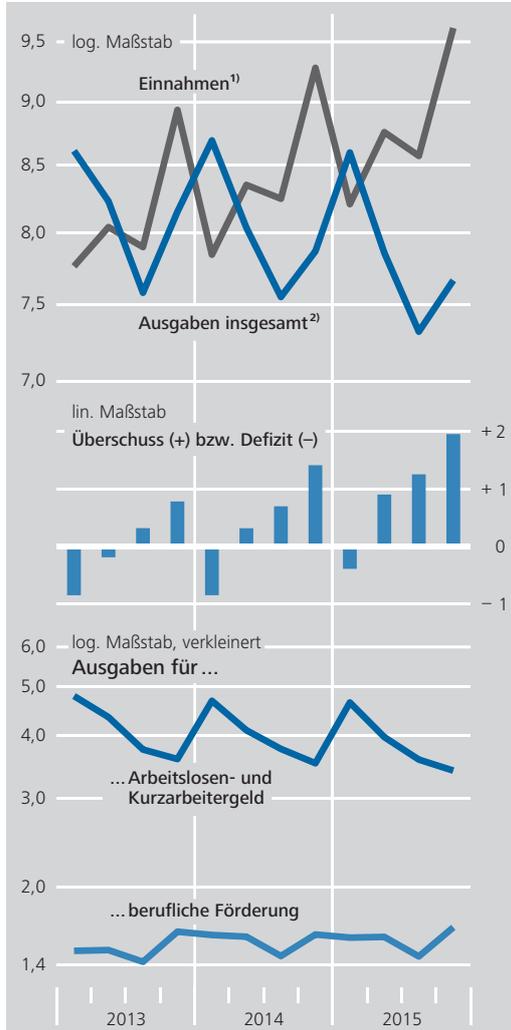
insgesamt infolge der nachlassenden Dynamik des Rentenpakets¹⁶⁾ etwas niedriger als im Vorjahr ausfallen, sodass die Zunahme des Defizits begrenzt bliebe. Für die Folgejahre zeichnet sich mit dem allmählichen Auslaufen der demografischen Pause und somit deutlich größeren Rentenzugangsjahrgängen eine grundsätzlich weiter defizitäre Entwicklung für die gesetzliche Rentenversicherung ab. Damit werden die Rücklagen weiter abschmelzen, und mit Erreichen der Untergrenze von 0,2 Monatsausgaben dürfte der Druck in Richtung höherer Beitragssätze auf längere Sicht anhalten.

¹⁵ Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung im dritten Quartal 2015 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Dezember 2015 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

¹⁶ Hier ist eher zu erwarten, dass die Zahl vorgezogener Rentenzugänge sich rückläufig entwickeln und die Ausgabenzuwachsrate insoweit abgeschwächt wird.

Finanzen der Bundesagentur für Arbeit

Mrd €, vierteljährlich



Quelle: Bundesagentur für Arbeit. **1** Ohne Liquiditätshilfen des Bundes. **2** Einschl. der Zuführungen an den Versorgungsfonds. Deutsche Bundesbank

■ Bundesagentur für Arbeit

Höherer Überschuss im Jahr 2015 dank 2015 dank kräftig gestiegener Beitragseinnahmen ...

Der Überschuss der Bundesagentur für Arbeit (BA) im Jahr 2015 belief sich auf gut 3 ½ Mrd € und lag damit um 2 Mrd € über seinem Vorjahresniveau.¹⁷⁾ Im Haushaltsplan war hingegen nur ein Überschuss von knapp ½ Mrd € vorgesehen. Etwa 3 Mrd € fließen in die allgemeine Rücklage, die damit auf 6 ½ Mrd € ansteigt, während der Rest spezifischen Reserven (Insolvenzgeld und Winterbeschäftigung) zugeführt wird. Die Ergebnisverbesserung ist zum einen auf den kräftigen Zuwachs bei den Einnahmen von knapp 4 ½% (1 ½ Mrd €) zurückzuführen.

Die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung spiegelte sich dabei in einem Beitragseinnahmen-Plus von ebenfalls knapp 4 ½% wider, und bei den sonstigen Einnahmen (insbesondere Verwaltungskostenerstattungen des Bundes und Winterbau- sowie Insolvenzgeldumlage) wurde insgesamt ein ähnlich starker Anstieg verzeichnet.

Zum anderen lagen die Ausgaben um gut 2% (gut ½ Mrd €) unter ihrem Vorjahresniveau. Die fortgesetzte Verbesserung der Lage am Arbeitsmarkt trug zum deutlichen Rückgang von 3 ½% bei den Aufwendungen für das Arbeitslosengeld bei. Besonders stark schrumpften die Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz aufgrund der auslaufenden Subventionierung durch die BA (-38%). Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik veränderten sich in ihrer Höhe kaum.

... und geringerer Ausgaben

Der im Dezember verabschiedete Haushaltsplan sieht für das Jahr 2016 einen Überschuss von knapp 2 Mrd € vor. Dieser stellt eine merkliche Verschlechterung im Vergleich zu den Ist-Zahlen für 2015 dar. Für die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist – wie in den Vorjahren – ein sehr starker Zuwachs (um ein Viertel auf gut 8 Mrd €) geplant. Für – bereits im Jahr 2015 ausgeweitete – befristete Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration der Flüchtlinge etwa durch Sprachförderung sind knapp ½ Mrd € vorgesehen. In einigen Bereichen könnten aber erneut Entlastungen gegenüber der Planung eintreten. Die Verwaltungsaufwendungen steigen nach den Ansätzen deutlich (+8% bzw. ½ Mrd €), was zum guten Teil mit der Betreuung und Vermittlung von Flüchtlingen zusammenhängt. So soll der Personalaufbau in den Jobcentern fortgesetzt werden, wo etwa ab der Jahresmitte mit einer zunehmenden Zahl abgeschlossener Asylverfahren ein spürbar höherer Personalbedarf für die Betreuung der dann Arbeitslosengeld II-Empfangenden erwartet wird. Die damit verbundenen Kosten werden

Trotz Mehrausgaben weiter Überschuss für 2016 geplant

¹⁷ Einschl. des Versorgungsfonds betrug der Überschuss 4 Mrd €.

generell vom Bund erstattet, da kein Bezug zu der auf vorheriger Beitragszahlung beruhenden Versicherung gegen vorübergehende Arbeitslosigkeit besteht. Zur Wahrung des Beitragsäquivalenzprinzips wäre darauf zu achten, dass

eine weitere Aufstockung von Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen ohne Anspruch auf Versicherungsleistungen vorrangig aus allgemeinen Steuermitteln finanziert wird.