

Öffentliche Finanzen^{*)}

Staatlicher Gesamthaushalt

Im laufenden Jahr erneut Überschuss in Größenordnung von 1% ...

Die Entwicklung der deutschen Staatsfinanzen stellt sich weiter sehr günstig dar. Der Überschuss dürfte damit im laufenden Jahr erneut eine Größenordnung von 1% erreichen (2016: 0,8% des Bruttoinlandsprodukts (BIP)). Zwar belastet die Rückzahlung der im Juni für verfassungswidrig erklärten Kernbrennstoffsteuer die öffentlichen Finanzen.¹⁾ Doch kommt viel Schub von der Konjunktur, und die anhaltend günstigen Finanzierungskonditionen entlasten zusätzlich. Zudem steigt die Abgabenquote vor allem aufgrund der außerordentlichen Zuwächse bei den gewinnabhängigen Steuern spürbar, sodass der ebenfalls deutliche Anstieg der strukturellen Primärausgaben²⁾ insbesondere in den Bereichen Pflege, Gesundheit und Alterssicherung kompensiert wird. Die Schuldenquote sank zur Jahresmitte auf 66,0% (Ende 2016: 68,1%). Angesichts auch für das zweite Halbjahr erwarteter Überschüsse der Gebietskörperschaften sowie des kräftigen nominalen BIP-Wachstums sollte die Quote bis zum Jahresende weiter zurückgehen.³⁾

... und Schuldenquote weiter rückläufig

Grundsätzlich günstige Perspektiven bei sehr guten Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen für die deutschen Staatsfinanzen bleiben aus heutiger Sicht auch in der mittleren Frist sehr vorteilhaft. Die Kernbrennstoffsteuer-Rückzahlung belastet nur im laufenden Jahr, und die erwartete Fortsetzung des Aufschwungs schlägt positiv zu Buche. Der Überschuss könnte so in den kommenden Jahren – ohne Berücksichtigung etwaiger belastender neuer Maßnahmen – weiter steigen und spürbar über 1% des BIP hinausgehen. Strukturell (also ohne konjunkturelle und temporäre Einflüsse) ist ein relativ stabiler Überschuss von etwa 1% des BIP angelegt. Es ist allerdings damit zu rechnen, dass im weiteren Verlauf bei den Gebietskörperschaften finanzielle Spielräume im Rahmen der Haushaltsregeln zumindest teilweise ausgeschöpft werden. Auch könnten die Sozialbeitragsätze merklich sinken. Insofern ist zu erwarten, dass die struktu-

rellen Überschüsse zurückgehen und die Ausrichtung der Staatsfinanzen expansiv ausfällt. Ungeachtet dessen dürfte die Schuldenquote im Jahr 2019 unter die 60%-Grenze fallen.

Grundsätzlich scheinen moderate strukturelle Überschüsse für Deutschland angemessen. Auch angesichts der Herausforderungen durch den demografischen Wandel ist es ratsam, die Schuldenquote weiter zügig zurückzuführen. So könnte ein Niveau deutlich unterhalb der 60%-Grenze erreicht werden, bevor die geburtenstarken Jahrgänge aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Insgesamt würde dadurch die Widerstandsfähigkeit der Staatsfinanzen merklich gestärkt, und den Jüngeren sowie den nachfolgenden Generationen würde es erleichtert, die absehbaren Ausgabenzuwächse in den Bereichen Alterssicherung, Pflege und Gesundheit zu tragen. Mit moderaten strukturellen Überschüssen in den Planungen von Bund und Ländern bestehen außerdem Haushaltspuffer, um unerwartet ungünstige Budgetentwicklungen innerhalb der Regelgrenzen der Schuldenbremse abzufedern. Damit lässt sich verhindern, dass in ungünstiger konjunktureller Lage prozyklisch konsolidiert werden muss.

Moderate strukturelle Überschüsse und Schuldenquote deutlich unter 60% angemessen

^{*} 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 Sozialversicherungszweige auf Basis der finanzstatistischen (prinzipiell haushaltsmäßigen) Abgrenzung ausführlicher berichtet.

¹ Im Vergleich dazu waren die temporären Lasten durch die erneute Inanspruchnahme der Ländergarantien für die HSH Nordbank bisher deutlich geringer. Hinsichtlich der noch nicht in Anspruch genommenen Garantien (zur Jahresmitte 2017 noch 6 ½ Mrd € von ursprünglich 10 Mrd €) bestehen weiter Risiken.

² Gesamtausgaben abzüglich der Zinsausgaben, Konjunktureinflüsse und angesprochenen temporären Einflüsse.

³ Dabei verläuft der Abbau der Portfolios und der korrespondierenden Verbindlichkeiten bei den staatlichen Bad Banks recht volatil, was u. a. mit dem Auf- oder Abbau von Barsicherheiten für Derivategeschäfte zusammenhängt. Nicht zuletzt könnte sich der Abbau der Bruttoschulden bei der (im Staatssektor erfassten) FMS Wertmanagement dadurch verzögern, dass sie im Zuge der DEPFA-Abwicklung Verbindlichkeiten der nicht im Staatssektor klassifizierten DEPFA-Gruppe zurückkauft.

Möglichkeit zur Senkung von Sozialabgaben

Auch mit dem Ziel moderater struktureller Überschüsse eröffnen die mittelfristig sehr günstigen Perspektiven gewisse Haushaltsspielräume. Schon derzeit profitiert die Bundesagentur für Arbeit in besonderem Maße von einer anhaltend sehr guten Arbeitsmarktlage. Bei unverändertem Beitragssatz sind weiter hohe Überschüsse sowie ein kräftiger Anstieg der bereits relativ umfangreichen Reserven zu erwarten. Vor diesem Hintergrund ist ein merklich niedrigerer Beitragssatz naheliegend, wodurch die Beschäftigten und Unternehmen unmittelbar entlastet werden könnten. Auch die Rücklagen bei der gesetzlichen Rentenversicherung und den Krankenkassen sind recht hoch, und im Fall der Rentenversicherung würde die gesetzliche Obergrenze ohne Beitragssatzsenkung auch in der Planung spürbar überschritten werden. Insofern stehen hier ebenfalls Abgabensenkungen auf der Tagesordnung, auch wenn längerfristig wieder Beitragssatzerhöhungen absehbar sind. Sofern eine neue Bundesregierung Mehrausgaben der Sozialversicherungen plant, sollte geprüft werden, ob es sich dabei um versicherungskonforme Leistungen handelt, die eine Finanzierung aus Sozialbeiträgen rechtfertigen. Im Hinblick auf die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Finanzpolitik ist es generell wünschenswert, die als versicherungsfremd angesehenen Ausgabenbereiche zu definieren und die steuerfinanzierten Bundeszuschüsse an den damit verbundenen Finanzbedarf zu koppeln. Die gegenwärtig gute Finanzlage der Sozialversicherungen sollte außerdem nicht darüber hinwegtäuschen, dass heute verkraftbar erscheinende Mehrbelastungen angesichts der demografischen Entwicklung zu einer erheblichen Hypothek für die Zukunft werden können.

Versicherungsfremde Leistungen definieren und aus Steuermitteln finanzieren

Langfristige Lasten im Auge behalten

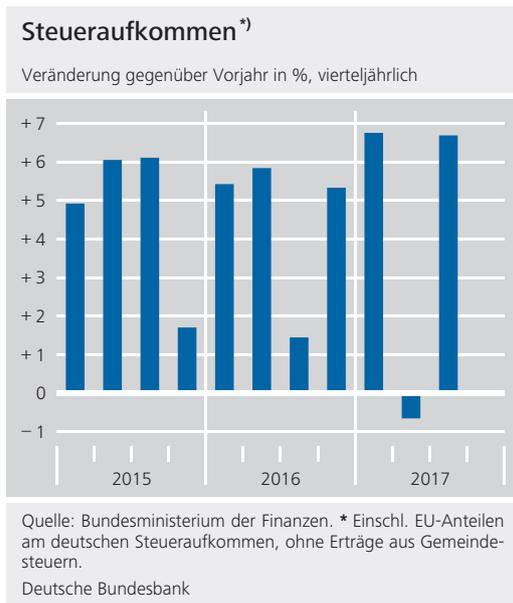
Gebietskörperschaften mit vorteilhafter Entwicklung durch geringere Zinsausgaben und höhere Steuerquote

Bei den Gebietskörperschaften ist ohne neue Maßnahmen eine weitere Verbesserung der strukturellen Haushaltslage zu erwarten. Insofern wären gewisse Haushaltsbelastungen mit dem Ziel eines moderaten strukturellen Überschusses vereinbar. Die guten mittelfristigen Perspektiven beruhen allerdings auf dem Szenario einer anhaltend stabilen wirtschaftlichen Entwicklung. Außerdem haben sich die Einnah-

men aus den gewinnabhängigen Steuern seit einiger Zeit vom Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Bezugsgrößen nach oben abgekoppelt. Angesichts früherer starker Schwankungen besteht hier ein Rückschlagrisiko. Auch ist zu berücksichtigen, dass die insgesamt positive Haushaltslage zu einem guten Teil mit den geringeren Zinsausgaben zusammenhängt. Bei der längerfristigen Ausrichtung ist im Blick zu behalten, dass sich die Haushaltspolitik wieder auf ungünstigere Finanzierungsbedingungen und auf Mehrbelastungen aus dem demografischen Wandel einstellen muss.

Auch in den aktuell guten Zeiten sollte nicht aus den Augen verloren werden, Effizienzreserven konsequent zu heben und zur Finanzierung der derzeit diskutierten politischen Prioritäten etwa bei der Bildung, den Investitionen oder der inneren und äußeren Sicherheit Möglichkeiten zur Umschichtung in den Budgets mit zu berücksichtigen. Dabei sind Investitionsbedarfe konsequent anzugehen. Hier sollte aber generell nicht die Verausgabung eines bestimmten Finanzvolumens, sondern eine bedarfsgerechte Infrastruktur bei wirtschaftlichem Einsatz der Mittel im Fokus stehen. Hinsichtlich der ins Auge gefassten Einkommensteuerentlastung wäre erwägenswert, in einem umfassenden Reformansatz eine Begrenzung von Ausnahmetatbeständen im gesamten Steuersystem vorzusehen. Damit ließe sich grundsätzlich eine umfangreichere Tarifsenkung finanzieren. Das diskutierte Auslaufen des Solidaritätszuschlags könnte in eine solche Einkommensteuer-Tarifreform eingebettet werden. Ab dem Jahr 2020 scheint eine unveränderte Fortführung des derzeitigen Solidaritätszuschlags jedenfalls nicht naheliegend. Diese Ergänzungsabgabe des Bundes setzt einen besonderen Finanzbedarf voraus, während nicht zuletzt die Sonderzuweisungen an die ostdeutschen Länder mit der

Neue Ausgabenprioritäten und grundlegende Steuerreformen möglich



hem Niveau dynamisch. Das Aufkommensplus bei der unterjährig volatilen Umsatzsteuer fiel mit 5% deutlich aus. Die Einnahmen aus den speziellen verbrauchsabhängigen Steuern stiegen in erster Linie aufgrund des angesprochenen Zuwachses beim Tabaksteueraufkommen sogar noch stärker.

Im Gesamtjahr legen die Steuereinnahmen (inkl. Gemeindesteuern) gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung um 4% zu. Dies ist geringfügig stärker, als es sich allein aus der günstigen Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Steuerbezugsgrößen⁹⁾ ergäbe. Zwar bremst die Kernbrennstoffsteuer-Rückzahlung den Anstieg

Deutlicher Aufkommensanstieg im Gesamtjahr trotz Kernbrennstoffsteuer-Rückzahlung und Steuersenkungen

dann in Kraft tretenden Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen auslaufen.⁴⁾

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Dynamischer Zuwachs im dritten Quartal

Das Steueraufkommen⁵⁾ stieg im dritten Quartal 2017 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um 6½% (siehe oben stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 59). Der Zuwachs war breit angelegt und wurde zudem von Sonderfaktoren gestützt: So standen durch unterjährige Verschiebungen sowohl bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag als auch bei der Tabaksteuer schwächeren Entwicklungen im ersten Halbjahr nun kräftige Zuwächse gegenüber.⁶⁾ Dagegen wurde das Einnahmenwachstum durch weitere – kleinere – Zahlungen an die Kernkraftwerksbetreiber gebremst.⁷⁾ Der Anstieg der Lohnsteuereinnahmen betrug 6%. Im Vorjahresvergleich wirkte hier die Steuersenkung⁸⁾ zu Jahresbeginn dämpfend. Das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern legte nicht zuletzt aufgrund des oben genannten Anstiegs bei den Steuerzahlungen auf Dividenden um 19% zu. Aber auch die Einnahmen aus der aufkommensstarken veranlagten Einkommen- und der Körperschaftsteuer wuchsen auf ho-

4 Grundsätzlich ist vorgesehen, unterschiedliche Haushaltsanspannungen zwischen Bund und Ländern durch Anpassungen der Umsatzsteuerverteilung auszugleichen. Bei der Reform des Länderfinanzausgleichs hat der Bund Umsatzsteuermittel an die Länder abgegeben. Auch vor diesem Hintergrund liegt die Annahme eines fortbestehenden Sonderbedarfs des Bundes nicht nahe.

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

6 Bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die hauptsächlich Kapitalertragsteuerzahlungen auf Dividenden beinhalten, dürften die Schwankungen auf im laufenden Jahr spätere Gewinnausschüttungstermine zurückzuführen sein. Der im Vergleich hierzu deutlich weniger gewichtige Anstieg bei der Tabaksteuer erfolgte von einem niedrigen Vorjahresniveau aus. Letzteres stand im Zusammenhang mit dem Inkraftsetzen von EU-Recht, nach dem u. a. Bilder von Folgeerkrankungen des Rauchens auf den Verpackungen vorgeschrieben sind.

7 Der Bund hatte nach einem am 7. Juni 2017 veröffentlichten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (2 BvL 6/13 vom 13. April 2017) sämtliche Kernbrennstoffsteuerzahlungen an die Betreiber von Kernkraftwerken zurückzuerstatten. Im Juni wurden 6½ Mrd € ausgezahlt. Im August kamen 1 Mrd € an Zinsen hinzu, die finanzstatistisch ebenfalls zulasten der Kernbrennstoffsteuer erfasst werden.

8 So wurden der Grund- und Kinderfreibetrag angehoben sowie die übrigen Tarifeckwerte „nach rechts“ verschoben (gegebene Steuersätze greifen erst ab höheren zu versteuernden Einkommen). Die gleichzeitige Anhebung des – vom Aufkommen abgesetzten – Kindergelds senkt finanzstatistisch ebenfalls das Lohnsteueraufkommen.

9 Die Schätzung basiert auf der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung. Danach wird für 2017 ein Anstieg des BIP um real 2,0% bzw. nominal 3,5% erwartet (Mai: 1,5% bzw. 3,0%). Für 2018 liegen die entsprechenden Raten bei +1,9% bzw. +3,6% (Mai: +1,6% bzw. +3,1%). Für 2019 werden Zuwächse von 1,7% bzw. 3,4% unterstellt (Mai: 1,4% bzw. 3,2%). In der mittleren Frist wird wie bisher mit einem nominalen Wachstum von rd. 3% jährlich gerechnet.

Steueraufkommen									
Steuerart	1. bis 3. Vierteljahr				Schätzung für 2017 ^{1) 2)}	3. Vierteljahr			
	2016	2017	Veränderung gegenüber Vorjahr			2016	2017	Veränderung gegenüber Vorjahr	
	Mrd €	Mrd €	in Mrd €	in %	in %	Mrd €	Mrd €	in Mrd €	in %
Steuereinnahmen insgesamt ²⁾	472,5	492,3	+ 19,8	+ 4,2	+ 4,0	155,5	165,9	+ 10,4	+ 6,7
darunter:									
Lohnsteuer	132,6	140,8	+ 8,3	+ 6,2	+ 5,9	44,7	47,3	+ 2,6	+ 5,8
Gewinnabhängige Steuern ³⁾	80,9	89,6	+ 8,7	+ 10,8	+ 8,6	23,5	28,0	+ 4,5	+ 19,1
davon:									
Veranlagte Einkommensteuer	39,4	44,6	+ 5,1	+ 13,1	+ 10,2	11,9	12,7	+ 0,8	+ 6,9
Körperschaftsteuer	21,3	22,4	+ 1,1	+ 5,2	+ 3,9	5,5	6,0	+ 0,5	+ 8,8
Kapitalertragsteuer ⁴⁾	20,1	22,6	+ 2,5	+ 12,2	+ 10,5	6,0	9,2	+ 3,2	+ 52,6
Steuern vom Umsatz ⁵⁾	161,0	168,2	+ 7,2	+ 4,5	+ 4,4	53,9	56,5	+ 2,6	+ 4,8
Übrige verbrauchsunabhängige Steuern ⁶⁾	62,7	64,6	+ 1,9	+ 3,1	+ 2,5	21,4	22,6	+ 1,3	+ 5,9

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. **1** Laut offizieller Steuerschätzung vom November 2017. **2** Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern. **3** Arbeitnehmererstattungen vom Aufkommen abgesetzt. **4** Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. **5** Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer. **6** Energiesteuer, Tabaksteuer, Versicherungssteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Stromsteuer, Branntweinsteuer, Luftverkehrssteuer, Kaffeesteuer, Schaumweinsteuer, Zwischenerzeugnissteuer, Alkopopsteuer sowie Rennwett- und Lotteriesteuer, Biersteuer, Feuerschutzsteuer.
 Deutsche Bundesbank

deutlich.¹⁰⁾ Außerdem überwiegen die Mindereinnahmen durch Steuersenkungen die rechnerischen Mehreinnahmen aus dem Fiscal drag.¹¹⁾ Allerdings wachsen die Erträge aus den gewinnabhängigen Steuern weiterhin stark.

die starke Zunahme bei den gewinnabhängigen Steuern im laufenden Jahr sowie der mittelfristig nicht kompensierte Fiscal drag bemerkbar.

Die Steuerprognose vom Mai 2017 wurde für das laufende Jahr um 2 Mrd € angehoben. Etwas bedeutsamer als die damals noch nicht bekannte Kernbrennstoffsteuer-Rückzahlung (sowie gegenläufige Anpassungen bei den Wirkungen früherer Gerichtsentscheidungen) sind hier die günstigeren gesamtwirtschaftlichen

Einnahmenerwartung für 2017 leicht und für die Folgejahre deutlich angehoben

Ähnliche Zuwächse in den Folgejahren – mit derzeitigem Steuerrecht

Für die Jahre 2018 und 2019 wird ebenfalls mit Aufkommenszuwächsen um jeweils 4% gerechnet. Die Mindereinnahmen aus Rechtsänderungen¹²⁾ kompensieren hier per saldo in etwa den Fiscal drag. Beschleunigend wirkt, dass die Belastungen durch die Steuererstattungen infolge verschiedener Gerichtsentscheidungen in diesem Zeitraum weitestgehend auslaufen sollen. Für die mittlere Frist bis zum Jahr 2022 wird dann ein jahresdurchschnittliches Wachstum von knapp 4% prognostiziert, das sich im Wesentlichen aus den gesamtwirtschaftlichen Annahmen und dem Fiscal drag ergibt. Die Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) stiege demnach bis zum Ende des Prognosezeitraums 2022 deutlich auf 23,3% (2016: 22,4%). Hier machen sich insbesondere

10 Außerdem wird von Mindereinnahmen infolge verschiedener anderer Gerichtsentscheidungen (v. a. bei gewinnabhängigen Steuern) ausgegangen, die teils auch frühere und kommende Jahre betreffen. Finanzstatistisch senken solche Erstattungen die Einnahmen bei Kassenwirksamkeit. In den VGR werden sie hingegen als staatliche Ausgabe (Vermögenstransfer) zum Zeitpunkt des Vorliegens einer rechtskräftigen Gerichtsentscheidung verbucht.

11 Darunter wird hier der per saldo positive Aufkommenseffekt verstanden, der sich aus der Einkommensteuerprogression (real und preisbedingt) und der Dämpfung durch die weitgehende Preisunabhängigkeit der speziellen Verbrauchsteuern ergibt.

12 Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ prognostiziert auf der Basis des geltenden Steuerrechts.

Eckwerte sowie die noch darüber hinausgehende unterjährige Dynamik bei den gewinnabhängigen Steuern. In den Folgejahren sind die per saldo negativen Korrekturen durch Anpassungen bei den Steuerrückzahlungen und Rechtsänderungen deutlich weniger gewichtig als die günstigere gesamtwirtschaftliche Entwicklung und das höhere Ausgangsniveau 2017 bei den Gewinnsteuern. Alles in allem liegen die Aufwärtskorrekturen für das Jahr 2018 bei 7 Mrd € und in den folgenden Jahren bis 2021 jeweils in einer Größenordnung von 6 Mrd €. Bei den gewinnabhängigen Steuern besteht angesichts des sehr hohen Aufkommensniveaus ein Rückschlagrisiko. Allerdings könnte die bereits seit einiger Zeit recht hohe Dynamik etwa auch verstärkte Bemühungen um eine Begrenzung von Steuerhinterziehung und -vermeidung reflektieren. Hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Eckwerte bestehen einerseits Risiken durch die internationalen Unsicherheiten, andererseits aber auch vor allem binnenwirtschaftliche Aufwärtsschancen.

Bundeshaushalt

Gestiegenes Defizit im dritten Quartal trotz spürbaren Einnahmewachstums

Im Bundeshaushalt entstand im dritten Quartal 2017 ein Defizit von 5 Mrd €, nach 3 ½ Mrd € vor Jahresfrist. Die Einnahmen stiegen merklich um 4% (3 ½ Mrd €). Die Steuererträge legten mit 7 ½% (5 ½ Mrd €) noch deutlich stärker zu. Belastend wirkte hier, dass nach der vom Bundesverfassungsgericht Anfang Juni angeordneten und umgehend vollzogenen Rückzahlung der im Zeitraum von 2011 bis 2016 erhobenen Kernbrennstoffsteuer noch ein Zinsausgleich zu leisten war (1 Mrd €). Entlastend wirkte dagegen, dass die vom Steueraufkommen abgesetzten Abführungen an den EU-Haushalt um 1 ½ Mrd € niedriger ausfielen. Im kräftigen Rückgang der übrigen Erträge schlug sich insbesondere das Entfallen der vorjährigen einmaligen Rückholung von 1 ½ Mrd € aus dem Fluthilfefonds nieder. Die Gesamtausgaben wuchsen erneut recht stark (+ 5 ½% oder 5 Mrd €). Besonders zu Buche schlugen dabei höhere Transfers (+ 2 ½ Mrd €), vor allem an die

gesetzliche Rentenversicherung, aber auch an die Länder (infolge einer höheren Beteiligung an den kommunalen Unterkunftskosten bei Bezug von Arbeitslosengeld II). Nach der Anerkennung zahlreicher Asylanträge wuchsen auch die Arbeitslosengeld II-Transfers (+ 5 ½% oder ½ Mrd €). Die Zinsausgaben blieben faktisch unverändert, da eine Belastung von fast 1 Mrd € aus rückläufigen Agien¹³⁾ nicht zuletzt durch die anhaltenden Refinanzierungsvorteile ausgeglichen werden konnte. Mit einem Plus von 2 Mrd € legten die investiven Ausgaben kräftig zu. Wichtigster Einzelfaktor war dabei eine einmalige Eigenkapitaleinlage bei der Deutschen Bahn (1 Mrd €).

Nach drei Quartalen ist der Saldo des Bundeshaushalts damit ausgeglichen, nach einem Überschuss von 7 ½ Mrd € vor Jahresfrist. Für das Gesamtjahr dürfte ohne negative Überraschungen erneut ein merklicher Überschuss anfallen.¹⁴⁾ Diese Erwartung wird durch das Ergebnis der jüngsten Steuerschätzung gestützt, das trotz Belastungen von 7 ½ Mrd € durch die Rückzahlung der Kernbrennstoffsteuer noch einmal angehoben wurde (+ ½ Mrd € gegenüber dem Stand vom Mai und damit + 7 ½ Mrd € gegenüber dem Haushaltsansatz). Die bereits mit dem Haushaltsabschluss 2016 auf gut 18 ½ Mrd € angewachsene Flüchtlingsrücklage dürfte damit nicht abschmelzen, sondern nochmals deutlich steigen. Da die Rücklage bisher nicht zur Finanzierung der Ausgaben für Flüchtlinge benötigt wurde und sich der Zuzug seit 2016 stabilisiert hat, erscheint eine Auflösung Ende 2017 durch Schuldentilgung angezeigt.¹⁵⁾

Trotz Kernbrennstoffsteuer-Rückzahlung nun auch 2017 Überschuss absehbar und Rücklagenauflösung naheliegend

Der Ende Juni vom Bundeskabinett beschlossene Haushaltsentwurf für das Jahr 2018 wird von der noch zu bildenden neuen Regierung

¹³ Vgl.: Deutsche Bundesbank, Verzerrende Erfassung von (Dis-)Agien im Bundeshaushalt, Monatsbericht, Juli 2017, S. 46 f.

¹⁴ Das leicht negative Ergebnis im Schlussquartal 2016 entstand durch Sonderbelastungen von insgesamt etwa 7 Mrd € aus der Abtretung von Umsatzsteuermitteln an die Länder und die einmalige Aufstockung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds.

¹⁵ Vgl. dazu ausführlicher: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Mai 2017, S. 68.

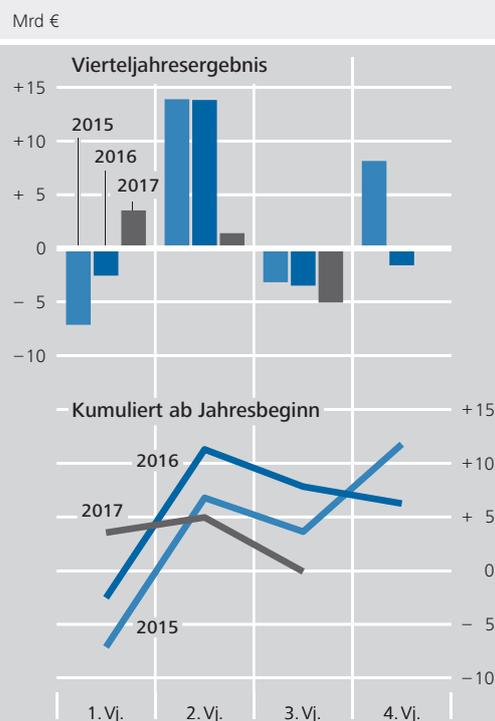
Planungen durch künftige Regierung zu überarbeiten, Spielraum vor allem mittelfristig vorhanden

überarbeitet werden. Da absehbar zum Jahresbeginn 2018 – wie zum Auftakt vorheriger Legislaturperioden – noch kein Haushaltsgesetz verabschiedet sein wird, werden dann die relativ streng ausgabenbegrenzenden Regelungen der vorläufigen Haushaltswirtschaft anzuwenden sein. Die bisher geplante Rücklagenentnahme von 8 Mrd € scheint entbehrlich, da die Steuereinnahmenerwartungen durch den Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ nunmehr um 7 Mrd € angehoben wurden und sich die insgesamt sehr positiven sonstigen Entwicklungen im laufenden Jahr zumindest teilweise fortschreiben sollten. Auch die veranschlagte globale Minderausgabe von 4 Mrd € dürfte damit im Haushaltsvollzug gut zu erwirtschaften sein. Sofern die künftige Regierung am Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme („schwarze Null“) festhält und die umfangreiche Flüchtlingsrücklage nicht zur Finanzierung neuer Vorhaben verwertet, bleibt der finanzpolitische Gestaltungsspielraum am aktuellen Rand dann aber relativ eng begrenzt. Erst in der mittleren Frist eröffnen sich voraussichtlich deutliche Spielräume. Nicht zuletzt angesichts der auch für Länder und Gemeinden insgesamt zu erwartenden erheblichen Überschüsse scheinen zusätzliche Mittelabtretungen an diese dabei nicht vordringlich.¹⁶⁾

Extrahaushalte mit verbessertem Ergebnis im dritten Quartal und höherem Überschuss im Gesamtjahr

Die in den Quartalsübersichten des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) erfassten Extrahaushalte des Bundes (insbesondere ohne Bad Banks und sonstige kaufmännisch buchende Einheiten) erzielten im dritten Quartal ein ausgeglichenes Ergebnis, nach einem Defizit von 1½ Mrd € vor Jahresfrist infolge von Rückzahlungen des Fluthilfefonds an den Bundeshaushalt. Im Berichtsquartal verzeichneten auch die im Rahmen der Schuldenbremse einzurechnenden Extrahaushalte Energie- und Klimafonds, Fluthilfefonds und Kommunalinvestitionsförderungsfonds¹⁷⁾ zusammen nur ein moderates Defizit von knapp ½ Mrd €. Deren Ergebnis in den ersten drei Quartalen ist damit ausgeglichen, und im Gesamtjahr 2017 sollte das vom Bund veranschlagte Defizit von gut 3 Mrd € deutlich unterschritten werden. Bei der

Finanzierungssalden des Bundes^{*)}

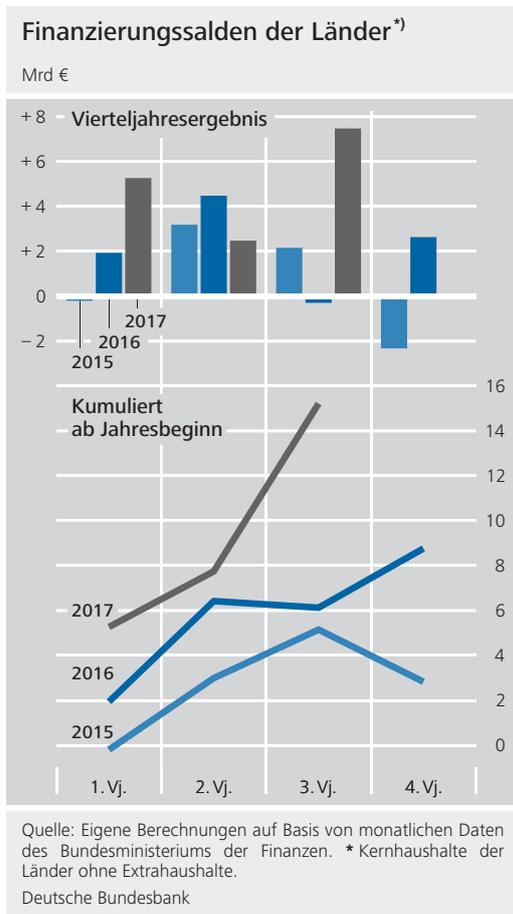


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Bundesministeriums der Finanzen. * Kernhaushalt ohne Extrahaushalte. Ohne Bereinigung um finanzielle Transaktionen und Konjunkturreffekte.
 Deutsche Bundesbank

Gesamtheit der hier erfassten Extrahaushalte ist gegenüber dem Vorjahresabschluss (Überschuss von ½ Mrd €) eine Verbesserung angelegt. Zwar entfällt die vorjährige Aufstockung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds durch den Bund. Dem steht aber ein deutlich besserer Abschluss des Vorsorgefonds für Schlusszahlungen bei inflationsindexierten Bundeswertpapieren gegenüber, da in diesem Jahr hieraus keine Tilgungen zu leisten sind und die an die Infla-

16 In der zurückliegenden Legislaturperiode wurden dauerhafte Abtretungen beschlossen (insbesondere stetige Zusatzmittel für die Kommunen ab dem Jahr 2018 und für den neuen föderalen Finanzausgleich ab dem Jahr 2020) sowie für mehrere Jahre Mittel vor allem zum Ausgleich flüchtlingsbedingter Mehrausgaben und für Investitionen finanzschwacher Kommunen weitergegeben.

17 Bis Ende des dritten Quartals – und damit über zwei Jahre nach Fondsgründung – ist von der Anfangseinlage von 3½ Mrd € (inzwischen um weitere 3½ Mrd € aufgestockt) erst ½ Mrd € abgeflossen. Dies ist möglicherweise auf unzureichende Planungskapazitäten der berechtigten finanzschwachen Gemeinden zurückzuführen. Darüber hinaus könnte der vom Grundgesetz eng eingegrenzte Einsatzbereich für Investitionshilfen des Bundes nicht dem tatsächlichen vordringlichen Bedarf der Kommunen entsprechen haben.



tion geknüpften Zuführungen des Bundes höher ausfallen. Unter dem Strich dürften damit die spürbaren Entlastungen durch den Wegfall der Rückzahlung aus dem Fluthilfefonds und der ähnlich umfangreichen Weiterleitung von vorjährigen Bankenabgaben an den damals neuen europäischen Einheitlichen Abwicklungsfonds zu Buche schlagen.¹⁸⁾

Länderhaushalte¹⁹⁾

Die Länder verzeichneten im dritten Quartal 2017 einen Kassenüberschuss von 7 ½ Mrd € und damit eine sehr deutliche Verbesserung gegenüber dem Vorjahreszeitraum (Defizit von knapp ½ Mrd €). Nach ihrer gedämpfteren Entwicklung im Vorquartal zogen die Einnahmen im Vorjahresvergleich kräftig um gut 9% (knapp 8 Mrd €) an. Hierzu trugen neben dem dynamischen Wachstum der Steuereinnahmen (+ 9% oder 5 ½ Mrd €) auch die weiter steigenden Einnahmen von Verwaltungen (+ 5% oder

Deutlicher Überschuss im dritten Quartal aus kräftigem Einnahmewachstum bei stagnierenden Ausgaben

1 Mrd €) bei, die an die Kommunen weiterzuleitende Bundesmittel enthalten. Außerdem schlug eine Rückzahlung der BayernLB im Umfang von 1 Mrd € als Sondereffekt zu Buche. Demgegenüber stagnierten die Ausgaben insgesamt. Die Personalausgaben (+ 4 ½% oder 1 ½ Mrd €) und die laufenden Zahlungen an Kommunen (+ 4% oder 1 Mrd €) legten zwar spürbar zu. Allerdings gingen die laufenden Sachaufwendungen nach der außerordentlich starken Zunahme im Vorjahr, die im Zusammenhang mit der Versorgung der Flüchtlinge stand, nochmals zurück (- 1 ½%). Schließlich waren insbesondere die übrigen, in der Monatsstatistik nicht weiter aufgegliederten Ausgaben stark rückläufig.²⁰⁾

Nach drei Quartalen beläuft sich der Überschuss der Länderkernhaushalte bereits auf knapp 15 ½ Mrd €. Im Schlussquartal könnte zwar wieder ein gewisses Defizit zu verzeichnen sein (während im vierten Quartal 2016 noch ein positiver Einmaleffekt durch Steuerabtretungen des Bundes auftrat). Für das Gesamtjahr ist nun aber ein noch besseres Ergebnis als im Jahr 2016 (6 Mrd €)²¹⁾ zu erwarten. Die Juli-Projektion des BMF zu den öffentlichen Haushalten ging von einem Überschuss der Länderkernhaushalte von 6 Mrd € aus. Für die mittlere Frist wurden dort anhaltend spürbare Überschüsse erwartet, nicht zuletzt begünstigt durch den ab dem Jahr 2020 in Kraft tretenden neuen Finanz-

Im laufenden Jahr höherer Überschuss als projiziert und sehr günstige weitere Aussichten

18 Die in diesem Jahr von einem Extrahaushalt des Bundes vereinnahmte Zahlung von Kraftwerksbetreibern von 24 Mrd € für die Übernahme der langfristigen Kosten der Atommülldeponierung wird in diesem Berichtsbereich des BMF nicht erfasst. In den VGR bleibt die Kompensationszahlung ohne Einfluss auf den staatlichen Finanzierungssaldo, da diese als Vorauszahlung für künftige Aufwendungen angesehen wird.

19 Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im zweiten Quartal 2017 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts vom Oktober 2017 kommentiert. Neuere Daten liegen nicht vor. Die Angaben zu den Länderhaushalten basieren auf der monatlichen Kassenstatistik zu den Kernhaushalten.

20 Ein wichtiger Faktor war die im zweiten Quartal erfolgte Umstellung bei der Auszahlung der Zuschüsse Nordrhein-Westfalens an seine Hochschulen. Nach einer Sonderlast von etwa 2 Mrd € im Vorquartal kam es dadurch im Berichtsquartal zu einer Entlastung um 1 Mrd €.

21 Abschlussbuchungen wie Sonderzuführungen an Extrahaushalte belasteten dabei den Saldo um etwa 3 Mrd € gegenüber den hier verwendeten monatlichen Angaben.

ausgleich. Gemäß der jüngsten Steuerschätzung dürften in diesem Zeitraum die Steuereinnahmen der Länder noch etwas stärker steigen (um 4% im Jahresdurchschnitt, vor Abzug der damit verbundenen Mehrleistungen im Rahmen der kommunalen Finanzausgleichssysteme). Auch die positivere Entwicklung in den nicht-steuerlichen Bereichen dürfte fortzuschreiben sein. Insgesamt hellen sich die grundsätzlichen Perspektiven der Länderhaushalte damit noch weiter auf.

Gegensteuern bei kommunalen Haushalts-schieflagen durch Länder wichtig

Vor diesem Hintergrund sollte es möglich sein, den in einigen Ländern fortbestehenden Schieflagen kommunaler Haushalte wirksam entgegenzutreten. So sollen etwa in Hessen ab Mitte 2018 die kommunalen Kassenkredite unter Mitwirkung des Landes praktisch vollständig getilgt werden. Im Gegenzug ist eine ausgeprägte Verschärfung der Haushaltsüberwachung vorgesehen. Mit diesem Ansatz könnten sich die Probleme lösen lassen. In jedem Fall wäre es wesentlich, dass die Haushaltsaufsicht der einzelnen Länder zukünftig dem Auftürmen von Kassenkrediten entschieden entgegenwirkt.²²⁾

Mittel für zukunftsbezogene Aufgaben wie Bildung verfügbar sowie Potenzial für Steuersenkungen

Zudem sind Mittel für zukunftsbezogene Aufgaben vorhanden. Mit Blick auf die Erwerbstätigkeit von Eltern, die allgemeine Bildungsförderung sowie etwa zur Erleichterung der Integration von Geflüchteten wird eine bedarfsbezogene Ausweitung von Betreuungsleistungen und Lernangeboten in Kindertagesstätten und Schulen diskutiert. Sofern die Länder einen erweiterten Rechtsanspruch einräumen, wäre den damit zusätzlich verpflichteten Kommunen eine Kostenerstattung zu gewähren. Auch wäre zu prüfen, wie Verbesserungen im Bildungssystem an anderer Stelle erreicht werden können. Darüber hinaus sollten die Länder auch gewisse Steuersenkungen verkraften können.

■ Sozialversicherungen²³⁾

Rentenversicherung

Im dritten Quartal 2017 verbuchte die gesetzliche Rentenversicherung ein Defizit von knapp 2 ½ Mrd €. Das (saisonübliche) Minus fiel damit um fast 1 ½ Mrd € geringer aus als vor Jahresfrist. Die Einnahmen legten mit 4 ½% weiter kräftig zu. Dabei schlug sich neben den Entgeltanhebungen insbesondere die anhaltend günstige Beschäftigungsentwicklung in den Beitragseinnahmen nieder. Zudem ist eine vorübergehende Minderung des Bundeszuschusses ausgelaufen. Das Plus bei den Ausgaben fiel mit 2 ½% deutlich verhaltener aus. Ausschlaggebend für die Abschwächung der Zuwächse im Jahresverlauf war die im Vergleich zum Vorjahr niedrigere Anpassung der Renten zur Jahresmitte 2017 (West: +1,9% und Ost: +3,6%).²⁴⁾

Gegenüber Vorjahr deutlich verringertes Defizit im dritten Quartal

Im Jahresdurchschnitt steigen die Renten ähnlich wie im Vorjahr um 3 ½%. Wegen der etwas schwächer zunehmenden Rentenzahl dürften die Rentenausgaben insgesamt aber ein wenig langsamer wachsen als im Jahr 2016 (+4%). Auf der Einnahmenseite dürfte das Plus etwas höher ausfallen. Dies geht zum Großteil auf den angesprochenen Wegfall des Minderungsbetrages beim Bundeszuschuss (gut 1 Mrd €) zurück, aber auch die Beitragseinnahmen könnten etwas stärker zulegen. Im Gesamtjahr 2017 dürfte sich das Ergebnis der Rentenversicherung gegenüber dem Vorjahr (Defizit von gut 2 Mrd €) deutlich verbessern. Die Rücklage dürfte sich nur moderat verändern und sollte weiterhin spürbar über der oberen Schwankungsgrenze von 1,5 Monatsausgaben liegen.

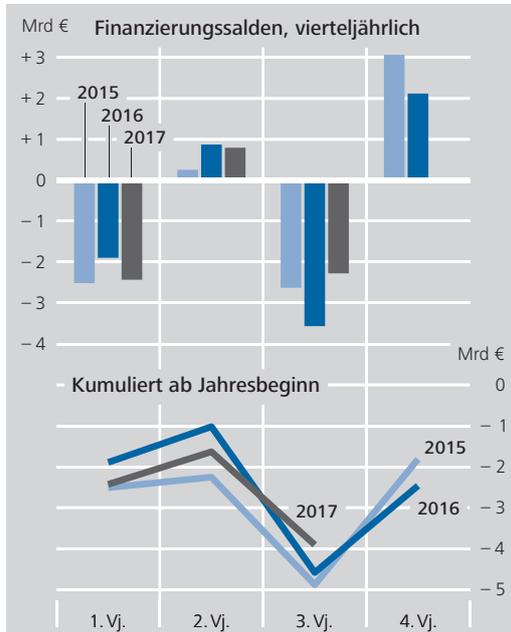
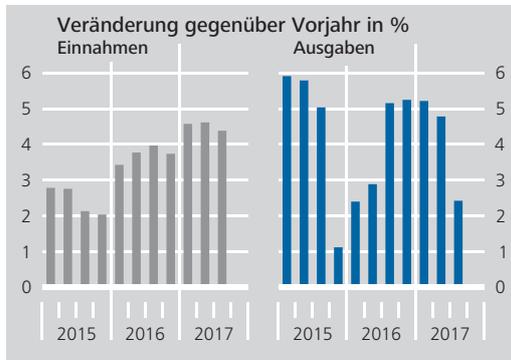
Auch im Gesamtjahr deutlich verbessertes Ergebnis zu erwarten

²² Vgl.: Deutsche Bundesbank, Gemeindefinanzen: Entwicklung und ausgewählte Aspekte, Monatsbericht, Oktober 2016, S. 26 ff.

²³ Die Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung im zweiten Quartal 2017 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts September 2017 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

²⁴ Vgl. hierzu: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Mai 2017, S. 72.

Finanzen der Deutschen Rentenversicherung



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund. Vorläufige Vierteljahresergebnisse.
 Deutsche Bundesbank

Zwischenhoch bei den Rentenfinanzen ermöglicht regelgebundene Beitragssatzsenkung

Die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung befinden sich derzeit in einem Zwischenhoch. Mit der erwarteten sehr guten Entwicklung am Arbeitsmarkt und bei vergleichsweise moderaten Zuwächsen der Rentenzahl könnte sich die Finanzlage im kommenden Jahr sogar nochmals etwas verbessern. Aus heutiger Sicht würde die Rücklagenobergrenze bei unverändertem Beitragssatz damit auch am Jahresende 2018 spürbar überschritten. Die gesetzlichen Regelungen sehen in diesem Fall eine Beitragssatzsenkung für das Jahr 2018 vor. Damit können einerseits Beschäftigte und Unternehmen entlastet werden, und andererseits profitieren im Nachgang über die Rentenformel

die Rentenbeziehenden in Form einer etwas höheren Rentenanpassung. Im weiteren Verlauf wird mit einem verstärkten Rentenzugang und der zunehmenden Lebenserwartung der Finanzierungsdruck auf die Rentenfinanzen allerdings wieder zunehmen. Sollte in den aktuell guten Zeiten auf erneute umfangreiche Leistungsausweitungen gesetzt werden, würden der ausgabenseitige Druck auf die Rentenfinanzen zusätzlich steigen und damit der ohnehin mit der demografischen Entwicklung einhergehende Anpassungsbedarf noch weiter verstärkt.

Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) erzielte im dritten Quartal 2017 im operativen Bereich²⁵⁾ einen Überschuss von 2 Mrd € und schloss damit ½ Mrd € günstiger ab als im gleichen Zeitraum des Vorjahres. Die Beitragseinnahmen stiegen weiterhin deutlich (um fast 4%). Mindereinnahmen waren dagegen bei der zu Jahresbeginn abgesenkten Insolvenzgeldumlage zu verzeichnen.²⁶⁾ Insgesamt wuchsen die Einnahmen um 3%. Demgegenüber sanken die Ausgaben um 1%. Angesichts der weiter sehr guten Arbeitsmarktlage mit einer nochmals niedrigeren Zahl an Leistungsempfängenden setzte sich der Rückgang beim Arbeitslosengeld (-2%) fort. Von einem bereits deutlich erhöhten Vorjahresniveau aus stiegen die Aufwendungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik dagegen noch etwas weiter (+2 ½%).

Weiter verbesserte Finanzlage im dritten Quartal

Im Gesamtjahr sollte die positive Entwicklung Bestand haben. Die BA-Finanzen profitieren einnahmen- wie ausgabenseitig von der günstigen Arbeitsmarktlage. Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist eine wesentliche Ausgabenbeschleunigung auch vor diesem Hinter-

Für das Gesamtjahr erneut hoher Überschuss zu erwarten

²⁵ Ohne Versorgungsfonds, also einschl. der (überschuss-senkenden) Zuführungen an diesen.

²⁶ Mit der erneuten Absenkung lagen kumuliert in den ersten neun Monaten des laufenden Jahres die Einnahmen aus der Umlage (2016: 1 Mrd €) immer noch fast 0,2 Mrd € über den Insolvenzgeldzahlungen (2016: ½ Mrd €). Die für Insolvenzgeldzahlungen zur Verfügung stehende Rücklage belief sich Ende 2016 auf gut 1 ½ Mrd €.

grund nicht naheliegend. Für das Gesamtjahr zeichnet sich trotz der Sonderzuführungen zum Versorgungsfonds im ersten Halbjahr (gut ½ Mrd €)²⁷⁾ ein höherer Überschuss als im Vorjahr ab (2016: 5 ½ Mrd €). Dieser liegt erneut erheblich über dem Haushaltsansatz (1 ½ Mrd €). Die freie Rücklage für die operative Tätigkeit wird damit weiter deutlich aufgestockt (Ende 2016: 11 ½ Mrd €).²⁸⁾

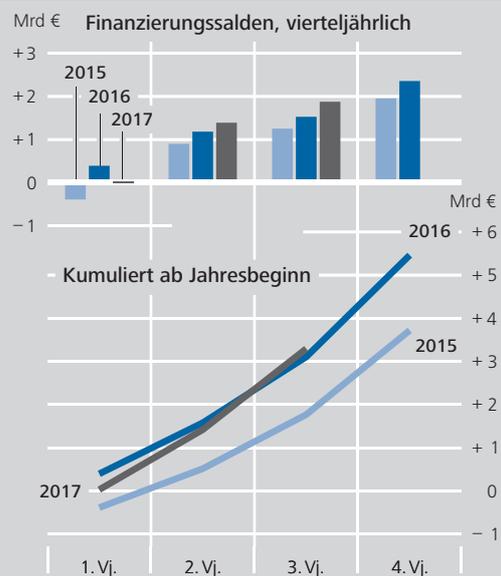
*Mittelfristig
 anhaltend
 günstige Arbeits-
 marktlage legt
 spürbare
 Beitragssatz-
 senkung nahe*

Gemäß den aktuellen Prognosen hält die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt in den nächsten Jahren an. Mit der derzeitigen Ausgabenpolitik zeichnen sich daher weiter steigende Überschüsse und eine starke Zunahme der freien Rücklage ab. Dies eröffnet Spielraum für eine spürbare Senkung des Beitragssatzes. Auch mit einem niedrigeren Satz ließen sich immer noch Überschüsse erwirtschaften, wie es in einem Aufschwung angemessen ist, und die freie Rücklage könnte weiter aufgebaut werden. Mit dieser wäre dann selbst ein stärkerer Abschwung ohne Rückgriff auf ein Bundesdarlehen zu verkraften.

²⁷ Diese standen im Zusammenhang mit den niedrigen Zinsen und dem daraus resultierenden zusätzlichen Kapitalbedarf zur Deckung der künftigen Versorgungsansprüche insbesondere für Beamtinnen und Beamte der BA.

²⁸ Ausgeklammert bleiben hier die Winterbeschäftigungs-, die Insolvenzgeld- und die Versorgungsrücklage.

Finanzen der Bundesagentur für Arbeit^{*)}



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