

Öffentliche Finanzen^{*)}

Staatlicher Gesamthaushalt

Staatsfinanzen bleiben im Jahr 2018 günstig: weiterhin deutlicher Überschuss und ...

Die deutschen Staatsfinanzen entwickeln sich seit einiger Zeit sehr erfreulich, und auch im laufenden Jahr ist mit einem deutlichen Überschuss und einer sinkenden Schuldenquote zu rechnen. Der Gesamtstaat könnte einen ähnlich hohen Überschuss wie im Vorjahr erzielen (2017: +1,3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP))¹⁾. Insbesondere profitieren die Staatshaushalte vom Konjunkturaufschwung sowie sinkenden Zinsaufwendungen. Dies entlastet auf der Ausgabe­seite, während die Aufwendungen im Übrigen (die konjunkturbereinigten Primärausgaben) dynamisch zunehmen.²⁾ Bei den Einnahmen schlagen die Konjunktur­entwicklung sowie der Fiscal drag³⁾ positiv zu Buche, während kleinere Abgabensenkungen zu Mindereinnahmen führen. Die Vorhaben der neuen Bundesregierung spielen im laufenden Jahr (nach derzeitiger Kenntnis) nur eine begrenzte Rolle für die Staatsfinanzen. Der strukturelle Überschuss könnte somit weiterhin über 1% des BIP liegen. Die Schuldenquote verringerte sich bis zum Ende des vergangenen Jahres auf 64,1% (Ende 2016: 68,2%). Aus heutiger Sicht geht sie mittelfristig weiter deutlich zurück und fällt spätestens im Jahr 2019 unter die 60%-Grenze.

... rückläufige Schuldenquote

Deutlich expansiver Haushaltskurs ab dem kommenden Jahr zu erwarten

Nach aktueller Einschätzung werden die Staatshaushalte auch über das laufende Jahr hinaus durch gute konjunkturelle Rahmenbedingungen und rückläufige Zinsausgaben begünstigt. Ohne neue Maßnahmen würde sich der Überschuss daher in der mittleren Frist weiter – Richtung 2% des BIP – verbessern.⁴⁾ Allerdings hat die neue Bundesregierung Abgabensenkungen und Mehrausgaben angekündigt. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass Länder und Kommunen die vielfach vorhandenen spürbaren strukturellen Überschüsse nutzen, um identifizierte Mehrbedarfe etwa beim Personal oder den Sachinvestitionen zu decken. Unter Umständen könnten sie auch ihre Sätze bei der Grunderwerbsteuer sowie den Gemeindesteuern mit-

unter wieder senken, nachdem diese in der Vergangenheit teils deutlich erhöht wurden. Außerdem könnten die Spielräume für Senkungen von Sozialbeiträgen etwa bei der Bundesagentur für Arbeit, aber auch zumindest vorübergehend bei der gesetzlichen Krankenversicherung etwas stärker genutzt werden.

Alles in allem ist damit perspektivisch von wieder geringeren staatlichen Überschüssen insbesondere in struktureller Betrachtung auszugehen. Ein vollständiger Abbau der strukturellen Überschüsse ist derzeit aber wohl nicht angelegt. Die fiskalische Lockerung trifft auf eine gute konjunkturelle Lage und wirkt damit tendenziell prozyklisch. Es wäre aber nicht empfehlenswert, sinnvolle zusätzliche Ausgaben oder Entlastungen auf der Einnahmenseite aufzuschieben, soweit eine solide Grundposition hierdurch nicht gefährdet wird. So erscheinen die daraus potenziell resultierenden konjunkturellen Fehlentwicklungen aus heutiger Sicht begrenzt. Allerdings wären konkrete Kapazitätsengpässe zu beachten, um zu vermeiden, dass

Aber auch damit noch gewisse strukturelle Überschüsse angelegt

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

1 Mit der Frühjahrsnotifikation wurde die Verbuchung der Zinsausgaben geändert, was den Überschuss um 0,1% des BIP erhöhte.

2 Im Jahr 2017 erhöhten sich die vom Staat geleisteten Vermögenstransfers temporär um insgesamt 9 Mrd € aufgrund der Kernbrennstoffsteuer-Rückzahlung und der Garantieleistungen der Trägerländer für die HSH Nordbank. Im laufenden Jahr kommt es mit erwarteten erneuten Garantieleistungen von 6 Mrd € zu geringeren Lasten. Hingegen dürften die Transfers an die EU – von einem temporär niedrigen Vorjahresniveau aus – stark steigen.

3 Dieser umfasst den Effekt der Einkommensteuerprogression sowie der weitgehenden Preisunabhängigkeit der speziellen Verbrauchsteuern.

4 Das Bundesfinanzministerium geht im jüngsten Stabilitätsprogramm (ohne die Maßnahmen aus dem Koalitionsvertrag) für das laufende Jahr von einer merklich ungünstigeren Entwicklung aus. Im Anschluss stiege demnach sowohl der unbereinigte als auch der strukturelle gesamtstaatliche Überschuss bis zum Jahr 2021 auf 1½% des BIP. Die oben genannte Aufwärtskorrektur des Überschusses ist hierbei noch nicht berücksichtigt, und es liegt die gesamtwirtschaftliche Projektion vom Januar zugrunde.

Zur aktuellen Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euroraum

2017: Defizitquote durch Konjunktur und Zinsentlastung gesunken

Die gesamtstaatliche Defizitquote im Euroraum lag im vergangenen Jahr bei 0,9%, nach 1,5% im Jahr 2016. Dieser deutliche Rückgang geht gemäß Berechnungen der Europäischen Kommission im Rahmen der Frühjahrsprognose vor allem auf die weiter günstige konjunkturelle Entwicklung und – zum geringeren Teil – auf Entlastungen bei den Zinsausgaben zurück. Die grundlegende fiskalische Ausrichtung (Änderung des konjunkturbereinigten Primärsaldos¹⁾) war neutral. Die Schuldenquote sank von 91,1% auf 88,8%.²⁾ Der schulden erhöhende Einfluss des Defizits (bei Zinsausgaben von 2% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und einem Primärüberschuss von rd. 1% des BIP) wurde vor allem vom Wachstum des nominalen BIP (Nennereffekt, rd. 3 Prozentpunkte) mehr als aufgewogen.

Merkliche Kurslockerung erwartet

Für das laufende und kommende Jahr erwartet die Europäische Kommission nur noch einen geringen Rückgang der Defizitquote auf 0,7% und 0,6%. Dem anhaltend positiven Konjunktüreinfluss und den Entlastungen bei den Zinsen steht dabei eine merkliche fiskalische Lockerung gegenüber. Die Schuldenquote soll ihren im Jahr 2015 begonnenen Abwärtstrend fortsetzen und bis 2019 auf 84,1% zurückgehen.

Griechenland: Vereinbarungen für die Zeit nach Programmende noch nicht getroffen

Griechenland befindet sich noch bis zum 20. August 2018 in einem Hilfsprogramm des Europäischen Stabilitätsmechanismus

(ESM). Zur Beurteilung der fiskalischen Entwicklung sind daher nicht nur die europäischen Fiskalregeln, sondern auch die Zielvorgaben des Hilfsprogramms heranzuziehen. Das zwischen den beteiligten Institutionen (ESM, Europäische Zentralbank (EZB), Europäische Kommission, Internationaler Währungsfonds (IWF)) und Griechenland vereinbarte Fiskalziel für den Primärüberschuss wurde im Jahr 2017 erheblich übertroffen (gut 4% des BIP bei einem Zielwert von 1,75% des BIP).³⁾ Dazu haben nicht zuletzt temporäre Faktoren und geringer als geplante Investitionsausgaben beigetragen. Obwohl sich diese entlastenden Faktoren in den kommenden Jahren nicht wiederholen sollen, wird gemäß Kommissionsprognose der vereinbarte Primärüberschuss für 2018 und 2019 (jeweils 3,5% des BIP) erreicht. Einen maßgeblichen Beitrag soll dazu ein konjunktureller Aufschwung mit sinkender Unterauslastung leisten, wohingegen gleichzeitig eine strukturelle Lockerung der Fiskalpolitik erwartet wird.

Um die letzte Programmüberprüfung erfolgreich abzuschließen, sind von Griechenland noch zahlreiche Vorabmaßnahmen umzusetzen. Erst dann können die letzten Hilfskredite ausgereicht werden. Ab Ende August 2018 wird Griechenland wieder auf die

¹ Der Primärsaldo entspricht dem Finanzierungssaldo ohne Zinsausgaben.

² Die hier verwendeten Angaben der Europäischen Kommission zum Schuldenstand im Euroraum insgesamt enthalten – im Unterschied zu denjenigen im Rahmen der Notifikation – auch die Kreditvergaben zwischen Euro-Ländern. Ohne diese zwischenstaatlichen Kredite gerechnet ist die Schuldenquote 2017 in gleichem Umfang auf 86,7% gesunken.

³ Die Ziele beziehen sich im Rahmen des Hilfsprogramms auf den gesamtstaatlichen Primärsaldo, der von der üblichen ESG-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.

Prognose für die öffentlichen Finanzen der Länder des Euroraums

Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission, Mai 2018

Land	Finanzierungssaldo in % des BIP			Staatsschulden in % des BIP			Struktureller Saldo in % des Potenzial-BIP		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Belgien	-1,0	-1,1	-1,3	103,1	101,5	100,2	-1,3	-1,4	-1,7
Deutschland	1,3	1,2	1,4	64,1	60,2	56,3	1,5	1,2	1,0
Estland	-0,3	0,0	0,3	9,0	8,8	8,4	-1,2	-1,3	-0,9
Finnland	-0,6	-0,7	-0,2	61,4	60,4	59,6	-0,1	-0,8	-0,9
Frankreich	-2,6	-2,3	-2,8	97,0	96,4	96,0	-2,1	-2,1	-3,1
Griechenland	0,8	0,4	0,2	178,6	177,8	170,3	4,0	2,5	1,6
Irland	-0,3	-0,2	-0,2	68,0	65,6	63,2	-0,1	-0,6	-0,4
Italien	-2,3	-1,7	-1,7	131,8	130,7	129,7	-1,7	-1,7	-2,0
Lettland	-0,5	-1,1	-1,2	40,1	37,0	37,3	-1,2	-1,9	-1,9
Litauen	0,5	0,5	0,3	39,7	36,0	38,2	-0,6	-0,7	-0,6
Luxemburg	1,5	0,9	0,7	23,0	22,6	22,5	1,8	0,8	0,3
Malta	3,9	1,1	1,3	50,8	47,1	43,4	3,5	0,6	1,1
Niederlande	1,1	0,7	0,9	56,7	53,5	50,1	0,5	-0,1	-0,3
Österreich	-0,7	-0,5	-0,2	78,4	74,8	71,7	-0,6	-0,8	-0,6
Portugal	-3,0	-0,9	-0,6	125,7	122,5	119,5	-1,1	-1,1	-1,1
Slowakei	-1,0	-0,9	-0,3	50,9	49,0	46,6	-1,0	-1,2	-0,8
Slowenien	0,0	0,5	0,4	73,6	69,3	65,1	-0,6	-1,1	-1,5
Spanien	-3,1	-2,6	-1,9	98,3	97,6	95,9	-3,0	-3,3	-3,2
Zypern	1,8	2,0	2,2	97,5	105,7	99,5	1,4	0,8	0,5
Euroraum	-0,9	-0,7	-0,6	88,8	86,5	84,1	-0,6	-0,8	-1,1

Quelle: Europäische Kommission.
 Deutsche Bundesbank

Finanzmarktfinanzierung angewiesen sein, das heißt, private Kreditgeber müssen von der Zahlungsfähigkeit und Zahlungswilligkeit überzeugt sein. Da dies mitunter als nicht gesichert angesehen wird, wird für eine Übergangszeit nach Programmende zuweilen ein zusätzlicher Schutz für erforderlich erachtet. So befürworten beispielsweise die EZB und die griechische Notenbank eine vorsorgliche Kreditlinie des ESM für Griechenland. Diese kann prinzipiell nach einem entsprechenden Beschluss des Entscheidungsgremiums mit Billigung der maßgeblichen nationalen Parlamente eingeräumt werden. Demgegenüber zielt die griechische Regierung offenbar darauf ab, unter anderem mit Mitteln aus dem laufenden Hilfsprogramm eine Barreserve als Sicherheitspuffer aufzubauen. Damit könnte sich Griechenland vorübergehend auch ohne Inanspruchnahme des Kapitalmarkts finanzieren. Entscheidend für die weitere Entwicklung Griechenlands und seine Kapitalmarktfähigkeit wird allerdings sein, dass ein verlässlicher und solider finanz- und wirtschaftspoli-

tischer Kurs längerfristig zu erwarten ist. Bei der Umsetzung von Reformen kam es aber in der Vergangenheit häufig zu erheblichen Schwierigkeiten, und es bedurfte wohl nicht zuletzt des Drucks durch die konditionierte Auszahlung weiterer Tranchen der Hilfskredite. Eine weitreichende Abschirmung vor Marktreaktionen nach Abschluss des Programms könnte das weitere Reformmomentum schwächen.

Eine endgültige Entscheidung über den Fortgang nach Programmende wird derzeit für Ende Juni 2018 erwartet. Festzulegen ist auch, ob zusätzliche Transfers in Form von Schuldenerleichterungen gewährt werden – nicht zuletzt, um eine möglichst eigenständige Finanzierung auf dem Kapitalmarkt zu erleichtern. Die Eurogruppe hatte im Mai 2016 verschiedene Stufen weiterer Schuldenerleichterungen insbesondere durch Laufzeitverlängerungen und Zinssenkungen in Aussicht gestellt. Bis Ende 2017 wurden davon bereits Maßnahmen umgesetzt, die gemäß Berechnungen des ESM die Schul-

denquote Griechenlands bis 2060 um 25 Prozentpunkte verringern. Analysen der europäischen Institutionen kommen zu dem Ergebnis, dass die griechischen öffentlichen Finanzen tragfähig sind, sofern ein Primärüberschuss von 3,5% des BIP über einen längeren Zeitraum gehalten wird. Zum Anfang der Hilfsprogramme wurden noch weitaus ambitioniertere Werte vereinbart. Inzwischen wird aber selbst dieser geringere Wert offenbar nur noch bis 2022 gefordert. Für den Fall niedrigerer Primärüberschüsse werden gleichzeitig weitere erhebliche Ausweitungen der derzeit mit über 30 Jahren bereits mehrfach verlängerten Laufzeiten und zusätzlich nochmals Stundungen von Zinszahlungen für notwendig gehalten. Erst damit würde die als tragfähig erachtete Grenze für den Brutto-Finanzierungsbedarf nicht überschritten.⁴⁾ Zudem wird in diesem Kontext ein Erleichterungsmechanismus diskutiert, der die Rückzahlung der Kredite an die Entwicklung des BIP knüpft. Gemäß der aktuellen Kommissionsprognose wird Griechenland im Jahr 2019 einen strukturellen Primärüberschuss von 5,1% des BIP aufweisen. Für einen auch in der längeren Frist hohen Primärüberschuss sind also keine weiteren restriktiven Impulse vonnöten, und Primärüberschüsse in Höhe von 3,5% des BIP sind auch längerfristig zumutbar. Daher ist es nicht zwingend erforderlich, dass zusätzliche Maßnahmen zur Schuldenerleichterung zeitnah ergriffen werden.

Ab 2018 viele Länder noch recht weit von mittelfristigen Haushaltszielen entfernt und ohne Annäherung

Im Jahr 2017 lag die Defizitquote nur in Spanien noch (leicht) über der 3%-Grenze. Frankreich wies erstmals seit dem Jahr 2007 wieder einen Wert unter dieser Marke auf. Sie soll nach der neuen Schätzung der Europäischen Kommission auch bis 2019 nicht wieder überschritten werden, sodass mit

einer Beendigung des französischen Defizitverfahrens zu rechnen ist. Gemäß der Prognose wird die Defizitquote Spaniens weiter sinken, sodass die Korrektur des exzessiven Defizits im laufenden Jahr und die Beendigung des Verfahrens im nächsten Jahr zu erwarten sind.⁵⁾ In fast allen anderen Ländern sind die Defizitquoten im Jahr 2017 ebenfalls weiter gesunken und sollen meist auch in den kommenden Jahren fallen.

Gleichwohl werden die mittelfristigen Haushaltsziele im Jahr 2017 noch von 11 Mitgliedstaaten verfehlt, und auch die aktuelle Prognose stellt keine Annäherung in Aussicht. Vielmehr erwartet die Europäische Kommission, dass sich das strukturelle Defizit 2018 in allen Euro-Ländern erhöht – trotz weiter sinkender Zinsausgabenquoten. Damit wird der Haushaltskurs in guten Zeiten gelockert, obwohl bei einer Verfehlung des Mittelfristziels prinzipiell eine Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos von 0,5% des BIP jährlich vorgesehen ist.⁶⁾ Für Ende 2019 wird schließlich nur noch für sieben Länder (Deutschland, Griechenland, Irland, Luxemburg, Malta, Niederlande, Zypern) ein struktureller Saldo von – 0,5% des BIP oder besser ausgewiesen.

⁴ Sowohl die EZB als auch der IWF befürworten eine frühzeitige weitere Schuldenerleichterung. Der IWF macht sogar weitere Schuldenerleichterungen zur Voraussetzung für die Auszahlung von finanziellen Mitteln im Rahmen seines aktuellen Programms mit Griechenland.

⁵ Bedenklich ist dabei, dass die Referenzwertunterschreitung nur dem günstigen Einfluss der Konjunktur und einer sinkenden Zinsausgabenquote geschuldet ist. Die zur Korrektur des übermäßigen Defizits geforderte strukturelle Verbesserung wurde a priori in keinem Jahr seit 2014 erreicht. Das strukturelle Defizit erhöht sich 2018 wegen einer merklichen Lockerung sogar auf über 3%.

⁶ Sowohl im präventiven als auch im korrektiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts sind, bis die Ziele erreicht sind, grundsätzlich strukturelle Verbesserungen von jährlich 0,5% des BIP vorgesehen. Die fallspezifischen Empfehlungen können aber in beiden Prozessen davon abweichen.

Ausgerechnet die im Jahr 2017 mit über 90% des BIP besonders hoch verschuldeten Länder Belgien, Frankreich, Italien, Portugal und Spanien verfehlen durchgehend ihr länderspezifisches mittelfristiges Haushaltsziel. Hier und im ebenfalls besonders hoch verschuldeten Zypern soll sich der strukturelle Saldo jeweils bis zum Jahr 2019 verschlechtern. Zwar sinken in allen Ländern außer Zypern⁷⁾ die Schuldenquoten bis 2019, aber in den besonders hoch verschuldeten Ländern wird bis Ende 2019 die reguläre Verringerung verfehlt.⁸⁾ Belgien, Griechenland, Italien und Portugal weisen dann immer noch Schuldenquoten von über 100% aus und Frankreich, Spanien und Zypern von über 90%.

7 Trotz eines Haushaltsüberschusses wird erwartet, dass die Schuldenquote Zyperns 2018 sprunghaft ansteigt. Ursache ist, dass der zyprische Staat eine große Sichteinlage bei einer zyprischen Bank vornimmt, die er über die Emission von Staatsanleihen finanziert (in Höhe von 12% des BIP). Da unterstellt wurde, dass mit dieser Schuldenaufnahme der Erwerb von als wertvoll erachteten Finanzaktiva finanziert wird, handelt es sich um eine rein finanzielle Transaktion, die das Defizit nicht erhöht (aber den Schuldenstand). Darüber hinaus sind etwaige beihilferechtliche Fragen zu klären.

8 Ein Defizitverfahren auf Basis des Schuldenkriteriums wäre aber erst dann zu starten, wenn sich gleichzeitig die Schulden auch in den vergangenen drei Jahren um weniger als durchschnittlich jährlich ein Zwanzigstel der Differenz zum Referenzwert von 60% verringert haben und wenn diese Verringerung auch bei Berücksichtigung der konjunkturellen Einflüsse verfehlt wird. 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 ihres Defizitverfahrens.

etwa zusätzliche investive Ausgaben in Preiserhöhungen verpuffen.

*Langfristige
Tragfähigkeit im
Blick behalten*

Insgesamt gibt es auch weiterhin gute Gründe für die Gebietskörperschaften, moderate strukturelle Überschüsse anzustreben.⁵⁾ Eine wesentliche Herausforderung für die Finanzpolitik liegt darin, trotz der derzeit erwarteten guten mittelfristigen Rahmenbedingungen die längerfristigen demografischen Belastungen nicht aus dem Blick zu verlieren. Die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen wird vor allem dadurch unter Druck geraten, dass die staatlichen Ausgaben für Alterssicherung, Pflege und Gesundheit stark steigen werden, während gleichzeitig die gesamtwirtschaftliche Basis der Staatseinnahmen langsamer wächst. Die konsequente Begrenzung der Staatsverschuldung und der damit verbundenen Zinslasten sind vor diesem Hintergrund – neben Maßnahmen zur Stärkung der Beschäftigung und des gesamtwirtschaftlichen Wachstumspotenzials – wichtig.

Darüber hinaus sind aber weitere Anpassungen nötig, um gerade die Sozialsysteme langfristig solide aufzustellen. Für die gesetzliche Rentenversicherung strebt die Bundesregierung unter anderem eine grundlegende Reform ab dem Jahr 2025 an. Bei den Reformüberlegungen sollten trotz aller Unsicherheiten auch die sehr langfristigen Entwicklungen im Rahmen entsprechender Vorausberechnungen berücksichtigt werden: Nur so werden die finanziellen Auswirkungen der demografischen Verschiebungen hin zu einem größeren Anteil älterer Menschen transparent.⁶⁾ Die politischen Diskussionen, in deren Fokus vielfach das Versorgungsniveau und die Beitragssätze stehen, sollten außerdem die zusätzlichen steuerlichen Lasten aus etwaigen höheren Bundeszuschüssen

*Bei Rentenreform solide
Rentenfinanzen
über ausgewogene Lasten-
verteilung
sichern*

5 Vgl. ausführlicher: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, November 2017, S. 56.

6 So reicht z. B. der Horizont des aktuellen EU-Alterungsberichts bis zum Jahr 2070. Vgl.: Europäische Kommission, The 2018 Ageing Report, Underlying Assumptions & Projection Methodologies, European Economy, Institutional Paper 065, November 2017.

sowie das gesetzliche Renteneintrittsalter mitberücksichtigen. So könnte durch die fortgesetzte Anhebung des gesetzlichen Rentenalters im Einklang mit der (weiter steigenden) Lebenserwartung nach dem Jahr 2030 die durchschnittliche Relation von Rentenbezugsjahren zur Erwerbsphase in etwa konstant gehalten werden. Die Bundeszuschüsse werden derzeit im Wesentlichen mit dem Beitragssatz und der durchschnittlichen Lohnentwicklung angepasst, während die Beitragseingänge von den Versicherten durch die demografischen Belastungen der Beschäftigung gedämpft werden. Damit werden – bereits ohne die gegenwärtig diskutierten Anpassungen ⁷⁾ – die Belastung des Bundeshaushalts sowie das Gewicht der Steuerfinanzierung bei den Renten sukzessive weiter steigen.

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Deutlicher Anstieg der Steuereinnahmen im ersten Quartal

Die Steuereinnahmen⁸⁾ stiegen im ersten Quartal 2018 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um 4% (siehe oben stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 68). Dazu leistete eine weiter günstige Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter einen bedeutenden Beitrag, die zu einem dynamischen Zuwachs bei der Lohnsteuer führte (+ 6%). Der Steuerprogression standen dämpfende Steuerrechtsänderungen gegenüber. Dies war vor allem die kleine Steuersenkung zu Beginn des laufenden Jahres, mit der die kalte Progression aus dem Vorjahr ausgeglichen werden soll.⁹⁾ Vom Aufkommen abgesetzte Kindergeldzahlungen erhöhten die Zuwachsrate, da sie (trotz leicht angehobenem Kindergeld) langsamer wuchsen als das Bruttoaufkommen. Der Anstieg bei den gewinnabhängigen Steuern insgesamt fiel dynamisch aus (+ 6%). Ausgehend von hohen Vorjahresniveaus war der Zuwachs bei der veranlagten Einkommensteuer solide und bei der Körperschaftsteuer stark. Das Aufkommen aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die



im Wesentlichen Kapitalertragsteuern auf Dividenden beinhalten, ging zurück. Hier könnten unterjährige Verschiebungen von Gewinnausschüttungen eine Rolle spielen. Dagegen legten die Einnahmen aus der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge – wohl aufgrund gestiegener Veräußerungserträge – kräftig zu. Das generell recht volatile Umsatzsteueraufkommen verzeichnete ein Plus von 3%, was im Einklang mit der Grundtendenz der makroökonomischen Bezugsgrößen steht.

Gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung wird für das Gesamtjahr 2018 ein Zuwachs der Steuereinnahmen von 5% erwartet (inkl. Gemeindesteuern). Das unterstellte Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Bezugsgrößen¹⁰⁾ sorgt hierbei bereits für einen dynamischen Anstieg.

Für 2018 deutlicher Aufkommensanstieg erwartet

⁷⁾ Vgl. hierzu S. 74 f.

⁸⁾ Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die – für das Berichtsquartal noch nicht bekannten – Erträge aus den Gemeindesteuern.

⁹⁾ Die Freibeträge wurden angehoben und die übrigen Tarifeckwerte nach rechts verschoben. Darüber hinaus sorgte insbesondere die zunehmende steuerliche Freistellung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung weiter für spürbare Ausfälle.

¹⁰⁾ Die Schätzung basiert auf der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung von Ende April 2018. Demnach steigt das BIP im Jahr 2018 um real + 2,3% und nominal + 4,2% (Oktober 2017: + 1,9% und + 3,6%). Für 2019 liegen die entsprechenden Raten bei + 2,1% und + 4,1% (Oktober: + 1,7% und + 3,4%). In der mittleren Frist wird mit einem nominalen Wachstum von rd. 3 ½% jährlich gerechnet (Oktober: rd. + 3%).

Steueraufkommen				
Steuerart	1. Vierteljahr		Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Schätzung für 2018 ^{1) 2)} Veränderung gegenüber Vorjahr in %
	2017	2018		
	Mrd €			
Steuereinnahmen insgesamt ²⁾	165,4	172,1	+ 4,1	+ 5,3
darunter:				
Lohnsteuer	45,3	48,1	+ 6,1	+ 5,6
Gewinnabhängige Steuern ³⁾	31,7	33,7	+ 6,2	+ 5,8
davon:				
Veranlagte Einkommensteuer	17,0	17,6	+ 3,7	+ 3,7
Körperschaftsteuer	8,5	9,4	+ 10,7	+ 10,5
Kapitalertragsteuer ⁴⁾	6,2	6,6	+ 7,0	+ 5,5
Steuern vom Umsatz ⁵⁾	57,5	59,2	+ 3,0	+ 3,8
Übrige verbrauchsabhängige Steuern ⁶⁾	19,9	20,0	+ 0,6	+ 0,6

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. **1** Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2018. **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, Alkoholsteuer, Luftverkehrssteuer, Kaffeesteuer, Schaumweinsteuer, Zwischenerzeugnissteuer, Alkopopsteuer sowie Rennwett- und Lotteriesteuer, Biersteuer, Feuerschutzsteuer.

Deutsche Bundesbank

Hinzu kommt der Fiscal drag. Außerdem entfällt die Rückzahlung infolge der Nichtigkeit der Kernbrennstoffsteuer¹¹⁾, wodurch im Vorjahr das Aufkommen um 7½ Mrd € gedrückt wurde. Zwar werden auch im laufenden Jahr Rückzahlungen aufgrund von Gerichtsentscheidungen¹²⁾ erwartet, diese sind aber deutlich geringer. Rechtsänderungen dämpfen das Aufkommenswachstum per saldo moderat: Für Ausfälle sorgen vor allem die erwähnten Senkungen bei der Einkommensteuer. Spürbare Mehreinnahmen im Vorjahresvergleich bewirkt dagegen das Entfallen der Erstattung von Körperschaftsteuerguthaben¹³⁾.

Folgejahre mit etwas geringeren Zuwächsen

In der generell auf geltendem Recht basierenden offiziellen Schätzung ergibt sich dann für das kommende Jahr mit 4½% ein etwas niedrigeres Wachstum der Steuereinnahmen. Ausschlaggebend dafür ist die geringere Bedeutung der Sondereffekte durch Gerichtsentscheidungen.¹⁴⁾ Die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Steuerbezugsgrößen, der Fiscal drag und

die Rechtsänderungen bewirken dagegen jeweils einen ähnlichen Anstieg wie im laufenden Jahr. Für die Folgejahre bis 2022 werden Aufkommenszuwächse um 4% erwartet. Im Wesentlichen sind diese durch die gesamtwirtschaftlichen Annahmen sowie den Fiscal drag bestimmt. Bereits verabschiedete Steuersenkungen dämpfen sie per saldo nur leicht. Die Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) steigt bis zum Ende des Prognosezeitraums deutlich auf 23,2% (2017: 22,5%, bereinigt um die Kernbrennstoffsteuer-Rückzahlung: 22,7%). Auch mit den Steuerentlastungen und insbesondere der Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags, die von der neuen Bundesregierung angekündigt wurden, könnte die Quote noch leicht steigen.

Im Vergleich zur Prognose vom November letzten Jahres wurde der Ansatz für das Jahr 2018 um 8 Mrd € angehoben. Der wichtigste Grund hierfür ist die Aufwärtskorrektur der Annahmen zu den gesamtwirtschaftlichen Steuerbezugsgrößen. Dass die Entwicklung bei den gewinnabhängigen Steuern im laufenden Jahr – über die Revision der Bezugsgrößen hinaus – aufgrund der Kassenergebnisse des ersten Quartals optimistischer eingeschätzt wird, trägt ebenfalls dazu bei. Ferner wurden die angesetzten Ausfälle aufgrund von Gerichtsurteilen erneut in spätere Jahre verlagert. Korrigierte und neu hinzugekommene Wirkungen von Rechtsänderungen wirken geringfügig belastend entgegen. Für die Jahre von 2019 bis 2022 wurden jeweils

Einnahmenserwartungen insgesamt deutlich angehoben

¹¹ Vgl.: Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. April 2017 (2 BvL 6/13).

¹² Dies sind vor allem die Urteile zu § 40a KAGG und STEKO (BFH-Urteile IR 33/09 und IR 74/12, siehe auch Bundestags-Drucksache 18/5560). Im Gegensatz zur hier beschriebenen kassenmäßigen Entwicklung werden die Wirkungen dieser Urteile in den VGR ausgabenerhöhend zum Zeitpunkt der Gerichtsentscheidung (2014) verbucht.

¹³ Diese Erstattungsansprüche durch den Wechsel vom Anrechnungs- zum Halbeinkünfteverfahren im Zuge der Unternehmensteuerreform 2000/2001 wurden im Zeitraum von 2008 bis 2017 zeitlich gestreckt ausgezahlt.

¹⁴ Es wird erwartet, dass die Erstattungen infolge der o. g. Urteile zu § 40a KAGG und STEKO im laufenden Jahr abgeschlossen werden. Allerdings wird für die Jahre 2019 und 2020 noch von Rückzahlungen in der Folge eines EuGH-Urteils zur Besteuerung von Streubesitzdividenden ausgegangen (Rechtssache C-284/09).

um 11½ Mrd € bis 16½ Mrd € höhere Steuereinnahmen geschätzt, was weitestgehend durch die Aufwärtskorrektur der gesamtwirtschaftlichen Annahmen bedingt ist. Eine kleinere Rolle spielt auch die Fortschreibung der höheren Niveaus der gewinnabhängigen Steuern. Die günstigere Wirtschaftsentwicklung im Vergleich zu den Eckwerten für die Steuerschätzung vom November 2017 hatte sich bereits seit einiger Zeit abgezeichnet. Der Aufwärtskorrekturbedarf war daher während der Koalitionsverhandlungen der neuen Bundesregierung bereits teilweise bekannt.

Bundeshaushalt

Gesunkener Überschuss zum Jahresauftakt infolge höherer Abführungen an EU-Haushalt

Der Bundeshaushalt verzeichnete im ersten Quartal 2018 einen Überschuss von 3½ Mrd €, nach einem Plus von 5 Mrd € zum Vorjahresauftakt.¹⁵⁾ Die Einnahmen sanken leicht (– ½ %). Bei den Steuererträgen kam es zu einem deutlicheren Rückgang (– 2½ % oder – 2 Mrd €). Zwar wuchs das dem Bund zufließende Steuerertragsaufkommen weiterhin merklich. Doch fielen die davon abgesetzten Abführungen an den EU-Haushalt um 5 Mrd € höher aus. Dies ging vor allem auf einen Sondereffekt zurück, der die Vorjahresbasis gedrückt hatte.¹⁶⁾ Die sonstigen Einnahmen glichen trotz der gestiegenen Gewinnabführung der Bundesbank (+ 1½ Mrd €) das Minus bei den Steuern nicht ganz aus. Auf der Ausgabenseite kam es zu einem moderaten Zuwachs um insgesamt 1% (1 Mrd €). Die Zinsausgaben stagnierten, da die anhaltenden Refinanzierungsvorteile bei Bundesanleihen durch gesunkene Agien bei der Emission aufgewogen wurden. Zuwächse gab es insbesondere bei den Zahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung und die Länder¹⁷⁾ (jeweils + 1 Mrd €). Rückläufig waren dagegen die laufenden Zuschüsse an Unternehmen (– 1 Mrd €). Dies könnte auch aus den strengeren Ausgabenbegrenzungen bei der vorläufigen Haushaltsführung resultieren.

Die neue Bundesregierung hat Anfang Mai einen überarbeiteten Entwurf für den Bundes-

haushalt 2018 beschlossen. Gegenüber dem Entwurf der alten Regierung vom Sommer 2017 wurden die Ausgabenansätze um insgesamt 3½ Mrd € angehoben. Davon gründeten 1½ Mrd € auf Maßnahmen aus dem Koalitionsvertrag, wie etwa das Baukindergeld (½ Mrd €). Für die im April vereinbarten Tarifierhebungen und die vorgesehene daran angelehnte Anpassung der Beamtenbezüge wurde eine Vorsorge von 1 Mrd € getroffen, und die im Sammeltitel veranschlagte globale Minderausgabe wurde um 1½ Mrd € zurückgenommen. Die Steueransätze wurden aber insgesamt deutlich stärker um 10 Mrd € angehoben. Unter dem Strich konnte das veranschlagte Defizit um 6½ Mrd € auf 2 Mrd € verringert werden. Entsprechend niedriger soll die zur Deckung vorgesehene Entnahme aus der Flüchtlingsrücklage ausfallen.

Im Vorjahresvergleich ist wie in den vorjährigen Planungen eine deutliche Lockerung vorgesehen. Insgesamt würde sich der Saldo um 7 Mrd € verschlechtern. Gleichzeitig steigt die im Rahmen der Schuldenbremse zu berücksichtigende konjunkturbedingte Haushaltsentlastung effektiv um fast 3 Mrd €. ¹⁸⁾ Ohne die ebenfalls herauszurechnenden finanziellen Transaktionen verstärkt sich die Ergebnisver-

Überarbeiteter Haushaltsentwurf 2018 mit deutlich geringerem Defizit als Erstentwurf, ...

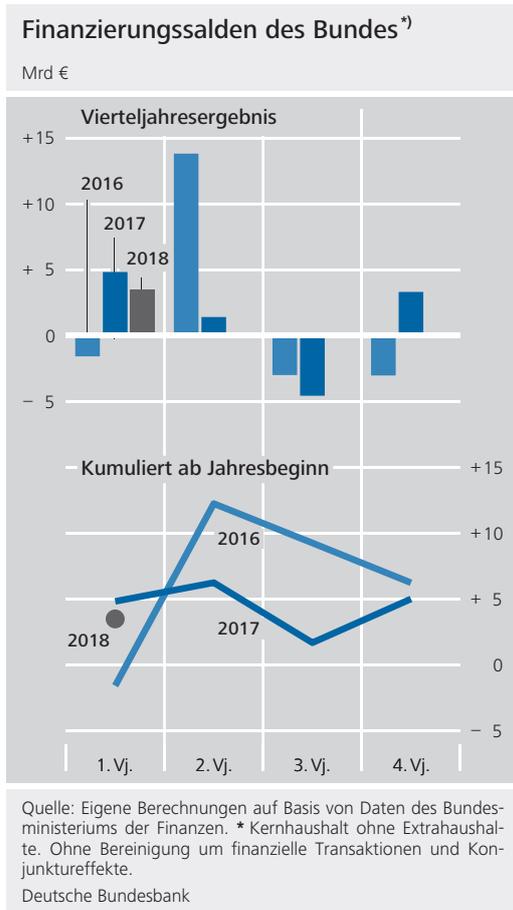
... aber weiter mit erheblicher struktureller Lockerung gegenüber 2017

¹⁵ Die hier dargestellten Quartalsergebnisse weichen (im Gegensatz zu den Jahresergebnissen) aufgrund von Umsetzungen von den Zahlen des Bundesfinanzministeriums ab. Betroffen sind regelmäßige Zahlungen, die vorab zu leisten und im Januar vom Bundesfinanzministerium doppelt, dafür im Dezember nicht einbezogen sind. Aufgrund aktualisierter Umsetzungen kommt es zu Abweichungen zu vorigen Monatsberichten.

¹⁶ Im Vorjahr war es zu einer Sonderentlastung um 3 Mrd € gekommen, da der im Herbst 2016 getroffene Eigenmittelbeschluss mit einer rückwirkenden Entlastung Deutschlands haushaltsmäßig erst Anfang 2017 vollzogen wurde. Darüber hinaus sollen die Mittelabflüsse aus dem EU-Haushalt und dementsprechend auch die Beiträge Deutschlands in diesem Jahr deutlich höher ausfallen.

¹⁷ Hier scheint eine wichtige Rolle gespielt zu haben, dass zum Jahresende 2017 noch ausstehende Abrechnungen für die Grundsicherung im Alter auf den Haushalt 2018 gebucht worden sind. Demgegenüber gab es im Haushalt 2017 keine solchen Erstattungen.

¹⁸ Berücksichtigt wurden hier – abweichend von der Vorgehensweise des BMF – die mit der aktuellen Potenzialschätzung vom April berechneten Konjunkturkomponenten der Jahre 2017 und 2018. Die verwendeten Steueransätze des neuen Haushaltsentwurfs 2018 beruhen allerdings auf den älteren Annahmen des Jahreswirtschaftsberichts, für den noch eine um fast 1 Mrd € stärkere Zunahme der konjunkturellen Entlastung geschätzt worden war.



schlechterung nochmals um 1 Mrd €, und die Defizite der einbezogenen Extrahaushalte sollen um ½ Mrd € steigen. Insgesamt verschlechtert sich damit der strukturelle Finanzierungssaldo gemäß der Planung um gut 11 Mrd € auf – 8 ½ Mrd € (– ¼% des BIP). Da die Regierung für die Schuldenbremse aber nicht auf das Defizit, sondern auf die Nettokreditaufnahme abstellt, die anders als der Finanzierungssaldo durch die Rücklagenentnahme und Münzeinnahmen verringert wird,¹⁹ bleibt ein Abstand von 5 Mrd € zur Schuldenbremsen-Obergrenze von – 0,35% des BIP (derzeit – 11 ½ Mrd €).

Erneuter Überschuss im Jahr 2018 möglich

Tatsächlich dürfte der Haushalt günstiger abschließen als bisher veranschlagt. Zwar sollen die nach der jüngsten Steuerschätzung (v. a. wegen geringerer EU-Beiträge²⁰) erwarteten Mehreinnahmen von 2 ½ Mrd € offenbar insbesondere zum Auffüllen eines Digitalisierungsfonds verwendet werden, und auch die Zuflüsse aus der Beilegung des Streits um die verspätete Einführung der Lkw-Maut könnten noch ver-

plant werden. Doch könnten nicht zuletzt die Zinsausgaben niedriger ausfallen, insbesondere weil – abweichend von den Haushaltsansätzen – wohl weiterhin Agien bei Neubegebungen vereinnahmt werden dürften. Bei den investiven Ausgaben erscheinen erneut geringere Abflüsse naheliegend, nicht zuletzt bei der unmittelbar aus dem Haushalt geplanten Förderung des Breitbandausbaus, den Garantieabrufen sowie infolge der nun bis in den Juli greifenden Einschränkungen bei vorläufiger Haushaltswirtschaft. Ohne weitere zusätzliche Belastungen im Verlauf der Haushaltsberatungen könnte daher wieder ein Überschuss anfallen, womit die Flüchtlingsrücklage dann – statt zu sinken – nochmals anwachsen könnte.²¹ Es erscheint weiterhin ratsam, die für ihre ursprüngliche Zielsetzung nicht benötigte Rücklage zeitnah durch Veranschlagen von Schuldentilgungen aufzulösen.²²

Anfang Mai wurden auch die Eckwerte für den Haushalt 2019 und den Finanzplan bis 2022 beschlossen. Dabei hält die Bundesregierung am Verzicht auf eine Nettoneuverschuldung fest. Allerdings sind zur Finanzierung der neuen Vorhaben bis zum Jahr 2021 Rücklagenentnahmen von gut 20 Mrd € eingeplant. Außerdem werden gegenüber dem letzten Finanzplan eine auch strukturell nochmals bessere Wirtschaftsentwicklung und damit verbunden deutliche Steuermehreinnahmen erwartet. Die neuen Vorhaben sollen offenbar den Haushalt 2019 bereits mit etwa 7 Mrd € belasten, und bis zum Jahr 2021 soll das Volumen weiter auf etwa 22 Mrd € (½% des BIP) wachsen, wobei die Einzelheiten noch nicht bekannt sind. Neben der teil-

Eckwerte bis 2022: schwarze Null auch mit neuen Vorhaben – dank Rücklagenentnahmen und höherer Steuererträge

¹⁹ Vgl. zu den relevanten Abgrenzungen: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Februar 2016, S. 68 f.

²⁰ Für die Zuschüsse aus der EU sind im Haushaltsentwurf wie üblich nur Leertitel ausgebracht, d. h. keine Einnahmen veranschlagt. Die EU beteiligt sich an verschiedenen Ausgaben des Bundes. Zwar sind konkrete Beträge noch nicht bekannt, doch werden im Haushaltsvollzug insgesamt regelmäßig etwa 1 Mrd € im Jahr vereinnahmt und insofern die Planungen übertroffen.

²¹ Ende 2017 belief sich der Rücklagenbestand aus den anhaltenden Überschüssen der Jahre seit 2015 auf 24 Mrd €.

²² Vgl.: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, August 2016, S. 64 ff.

weisen Abschaffung des Solidaritätszuschlags ist wegen ihres Umfangs die Verlängerung von Hilfen für Flüchtlingslasten an Länder und Gemeinden über das Jahr 2018 hinaus hervorzuheben. Zusätzlich sollen diese höhere Zahlungen etwa für Kindergärten, Hortbetreuung von Grundschulkindern, sozialen Wohnungsbau und Regionalpolitik erhalten. Außerdem schlägt eine Anhebung des Kindergelds um insgesamt 25 € pro Monat stärker zu Buche. Neben den Maßnahmen waren die Tarifvereinbarung und die Übertragung auf Verbeamtete zu berücksichtigen. Deren jährliche Gesamtwirkung steigt bis zum Jahr 2020 auf etwa 3 Mrd €.

2019 fortgesetzte Kurslockerung und spürbare strukturelle Defizite geplant

Ein strukturelles Ergebnis ist dem Eckwertebeschluss wie in den Vorjahren lediglich in einer Pressemitteilung beigefügt worden, obwohl die diesbezügliche Grenze von $-0,35\%$ des BIP das Kernstück der Schuldenbremse darstellt.²³⁾ Die Bundesregierung zielt weiterhin auf eine schwarze Null ab und schöpft den diesbezüglich diagnostizierten Haushaltsspielraum aus. Dabei sind neben den Rücklagenentnahmen in den ersten Jahren noch merkliche Entlastungen aufgrund der guten Konjunkturlage veranschlagt. Einschließlich der zu erwartenden Defizite bei den in die Schuldenbremse einbezogenen Extrahaushalten ergeben sich somit teils merkliche strukturelle Defizite. Im Jahr 2019 dürfte ein Wert von $0,5\%$ des BIP angezielt sein. Damit ist eine zusätzliche spürbare Lockerung angelegt, und die Schuldenbremse wird gemäß der Planung nur durch die veranschlagte Rücklagenentnahme eingehalten. Im weiteren Verlauf sollen die strukturellen Defizite dann wieder zurückgehen. Hierfür spielt nicht zuletzt die Annahme eines recht hohen Potenzialwachstums und daraus resultierender deutlicher struktureller Steuereinnahmewachse eine wichtige Rolle. Die bevorstehenden demografischen Belastungen und perspektivisch entfallende Entlastungen durch die äußerst günstigen Finanzierungsbedingungen lassen es sinnvoll erscheinen, etwaige mittelfristige Spielräume im Bundeshaushalt, die gegenüber der Zielgröße einer schwarzen Null gesehen werden, nicht

voll auszuschöpfen und strukturell moderate Überschüsse anzustreben.

Dabei scheinen die Haushaltsplanungen zunächst insgesamt weiter vorsichtig, und nicht zuletzt dürften Reserven in Form von globalen Mindereinnahmen bestehen. Alles in allem könnten so neben den abgebildeten prioritären Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag auch weitere finanzwirksame Maßnahmen wie ein Ausgleich für die kalte Progression bei der Einkommensbesteuerung oder etwas höhere EU-Beiträge ab dem Jahr 2021 bereits abgedeckt sein. Allerdings wurden zusätzliche Mehrbedarfe etwa im Verteidigungsressort gesehen, wo eine nennenswerte Erhöhung der Ausgaben in Relation zum BIP bisher offenbar nicht eingeplant ist. Die nach der neuen Steuerschätzung für den Bund bis zum Jahr 2022 erwarteten jahresdurchschnittlichen Mehreinnahmen von 2 Mrd € könnten nach den Vereinbarungen vorrangig zu gleichen Teilen für diesen Bereich und eine Ausweitung der Entwicklungshilfe genutzt werden. Insgesamt scheint die Haushaltslage daher trotz günstiger Umstände nicht entspannt.

Reserven zunächst weiterhin vorhanden, absehbare Bedarfe schöpfen Puffer aber aus

In den Finanzplanungen hat der Bund vorgesehen, sich weiter und deutlich verstärkt an Aufgaben zu beteiligen, die grundsätzlich bei Ländern und Gemeinden angesiedelt sind. Eine Änderung des Grundgesetzes soll die Möglichkeiten des Bundes für Finanzhilfen im Bereich der kommunalen Bildungs- und Verkehrsinfrastruktur sowie des sozialen Wohnungsbaus erweitern. Angesichts von beinahe bundesweiten deutlichen Überschüssen der dezentralen Ebenen sind hier allerdings durchaus auch ohne zusätzliche Bundesmittel finanzielle Spielräume für die Realisierung von als sinnvoll erachteten Projekten vorhanden. In der Vergangenheit hat es sich zudem nicht unbedingt als vorteilhaft er-

Bei Ausweitung von Mischfinanzierung Eigenverantwortung im Bundesstaat stärken

²³ So fehlen die Salden aus finanziellen Transaktionen und für einzubeziehende Extrahaushalte. In der Pressemitteilung vom 2. Mai 2018 wird ein „strukturelles Defizit“ ausgewiesen, wobei es sich nach den Ausführungen im Begleitdokument aber um die strukturelle Nettokreditaufnahme handeln müsste.

wiesen, die Verantwortlichkeiten der verschiedenen Ebenen zu verwischen. Höhere Finanzzuweisungen des Bundes scheinen somit allenfalls erwägenswert, wenn ganz konkrete Ziele angestrebt werden. So könnte etwa im Bildungsbereich der Anreiz zu guten Bildungsergebnissen befördert werden. Hierzu erschiene es naheliegend, diesbezüglich zwischen den Ländern vergleichbare Kennzahlen zu vereinbaren und regelmäßig zu veröffentlichen. So könnten die Wahlberechtigten landesspezifische Stärken und Schwächen zeitnah erkennen und gegebenenfalls vor Ort auf Verbesserungen drängen. Um landesbezogen unterschiedlichen Wünschen etwa nach zusätzlichen Bildungsausgaben oder auch nach weniger umfangreichen Angeboten bei geringerer Abgabenlast Rechnung tragen zu können, wären begrenzte Zu- oder Abschlagsrechte der einzelnen Länder bei der Einkommensbesteuerung zu erwägen. Damit würden die Anreize zu effizienter Haushaltswirtschaft zusätzlich erhöht und die Mittel zur Einhaltung der Schuldenbremse erweitert.

Fortführen des Solidaritätszuschlags nicht naheliegend

Die von der Regierung errechneten finanziellen Spielräume im Bundeshaushalt werden neben den geplanten höheren Zuweisungen an die Länder vornehmlich für eine Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags ab dem Jahr 2021 genutzt. Rechtlich ist diese Ergänzungsabgabe an einen besonderen Finanzbedarf des Bundes gebunden, der ohne die neuen Belastungen mittelfristig kaum zu erkennen ist. Letztlich erscheint es nicht überzeugend, die verbleibenden Teile des Solidaritätszuschlags per saldo faktisch zur bundesweiten Unterstützung der Länder und Gemeinden in ihren eigenen Aufgabenbereichen einzusetzen. Näherliegend wäre, den Solidaritätszuschlag nach Auslaufen der Sonderhilfen für den Aufbau in den neuen Ländern vollständig abzuschaffen und den regulären Einkommensteuertarif anzupassen, wenn insgesamt ein zusätzlicher Mittelbedarf gesehen wird. Auf diese Weise bliebe die Aufgabenverantwortung allein bei den einzelnen Ländern und Gemeinden, und die mit einer

Mischfinanzierung verbundenen Nachteile würden vermieden.

Die Extrahaushalte des Bundes²⁴⁾ verzeichneten zum Jahresauftakt ein Defizit von ½ Mrd €, nach einem Überschuss von ½ Mrd € Anfang 2017. Belastend wirkten die Ausgaben des Vorsorgefonds für Tilgungszahlungen bei inflationsindexierten Bundeswertpapieren im Umfang von 1 Mrd €. Aus den bei der Schuldenbremse des Bundes einbezogenen Einheiten Kommunalinvestitionsförderungsfonds, Fluthilfefonds sowie Energie- und Klimafonds wurden erneut nur geringe Defizite gemeldet. Im Gesamtjahr sind für die versorgungsbezogenen Sondervermögen deutlich positive Ergebnisse angelegt. Insgesamt könnten die Extrahaushalte daher noch einmal mit einem Überschuss abschließen (2017: 3 Mrd €).

Bei Extrahaushalten im Gesamtjahr erneut Überschuss möglich

Länderhaushalte²⁵⁾

Zu Jahresbeginn verzeichneten die Kernhaushalte der Länder einen Überschuss von 6½ Mrd €, der das Ergebnis des Vorjahresquartals noch um 1 Mrd € übertraf. Getragen vom kräftigen Anstieg des Steueraufkommens (+ 5%) legten die Einnahmen insgesamt um gut 4% (4 Mrd €) zu. Die Ausgaben wuchsen etwas schwächer (+ 3% oder 3 Mrd €). Die Personalausgaben erhöhten sich um 5%. Neben der zweiten Stufe der Tarifierung vom letzten Jahr einschließlich der Anhebungen von Besoldung und Versorgungsbezügen sowie höherer Versorgungsempfängerzahlen schlugen sich hier offenbar auch Personalaufstockungen nieder. Die laufenden Zuweisungen an die Kommunen (+ 3%) sowie auch die weniger gewichtigen Investitionen (+ 13½%) legten ebenfalls

Höherer Überschuss im ersten Quartal wegen kräftiger Steuerrückläufe

²⁴ 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 erfasst.

²⁵ Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im Jahr 2017 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts vom April 2018 kommentiert. Die folgenden Angaben zu den Länderhaushalten basieren – soweit nicht anders angegeben – auf der monatlichen Kassenstatistik zu den Kernhaushalten.

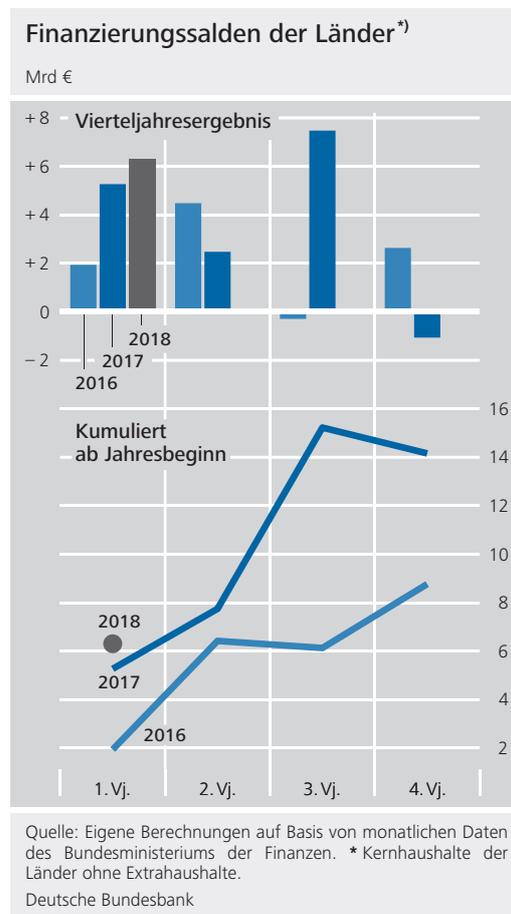
zu. Die laufenden Sachaufwendungen stagnierten, nachdem sie in den Vorquartalen zumeist noch spürbar zurückgegangen waren. Offenbar verliert die rückläufige Entwicklung der diesbezüglichen flüchtlingsbedingten Aufwendungen an Bedeutung.²⁶⁾ Die Zinsausgaben setzten dagegen ihren deutlichen Abwärtstrend fort (–10 ½%).

Sondereffekte bewirken niedrigeren Überschuss im laufenden Jahr, ...

Im Gesamtjahr ist aufgrund der erwarteten fortgesetzt positiven Steuerentwicklung (Zuwachs von 4% gemäß der jüngsten Steuerschätzung²⁷⁾) sowie nochmals rückläufiger Zinsausgaben erneut mit einem hohen Überschuss der Ländergesamtheit zu rechnen. Dieser dürfte etwas niedriger als im Jahr 2017 ausfallen, da Sondereffekte belastend zu Buche schlagen. Hierzu zählen neben dem Wegfall der Kapitalrückzahlung der Bayern LB (1 Mrd €) erwartete weitere Garantieabrufe im Zusammenhang mit der Privatisierung der HSH Nordbank²⁸⁾.

... aber Aussichten für die mittlere Frist weiter sehr günstig

Für die nächsten Jahre wäre bei Fortsetzung des bisherigen Kurses wieder mit höheren Überschüssen zu rechnen. So wird nach der neuen Steuerschätzung mittelfristig ein Aufkommenszuwachs um jahresdurchschnittlich gut 4% erwartet, und befristete Bundesmittel wie etwa die Integrationspauschale von jährlich 2 Mrd € sollen nun über das Jahr 2018 hinaus gewährt werden. Finanzielle Auswirkungen auf die Länderhaushalte würden sich bei einer Umsetzung der neuen Bundesvorhaben ergeben. Die Budgeteffekte können aber weiter nur in Teilen abgeschätzt werden. Für die vorgesehenen Kindergeldanhebungen würden die Beiträge der Länder entsprechend den derzeitigen Regeln auf 2 Mrd € im Jahr 2022 wachsen. Die geplante Digitalisierung im Schulbereich sowie insbesondere die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern ab dem Jahr 2025 könnten auch bei der grundsätzlich vorgesehenen Bundesbeteiligung einen merklichen zusätzlichen Mitteleinsatz der Länder erfordern. Alles in allem scheinen insgesamt Spielräume vorhanden, die für diese und gegebenenfalls für weitere Maßnahmen wie etwa eine Beteiligung an einer Einkommensteuerent-



lastung genutzt werden könnten. Dabei ist aber auch zu beachten, dass die aktuellen Überschüsse zum Teil auf die sehr gute Konjunktur zurückgehen.

Dabei streut allerdings die strukturelle Finanzlage der einzelnen Länder weiter deutlich. Insbesondere Bremen und das Saarland wiesen im Rahmen ihres Konsolidierungsbeziehungsweise Sanierungsberichtes für das Jahr 2017 noch strukturelle Defizite von annähernd

Gleichwohl weiterer Konsolidierungsbedarf in einzelnen Ländern

²⁶ Nach der starken Zuwanderung kam es bis zum Sommer 2016 zu kräftigen Zuwächsen beim laufenden Sachaufwand. Offenbar im Zusammenhang mit deutlich gesunkenen Belastungen bei der länderseitig zu organisierenden Erstaufnahme kam es anschließend – bei Ausblenden eines Sondereffekts in Nordrhein-Westfalen – bis Ende 2017 zu Rückgängen.

²⁷ Ohne die Gemeindesteuererträge der Stadtstaaten.

²⁸ Mit der Privatisierung der HSH Nordbank kommen auf die Anteilseigner Hamburg und Schleswig-Holstein im Jahr 2018 Sonderbelastungen nunmehr in den Kernhaushalten aus Garantien im Umfang von je 3 Mrd € zu (finanzstatistisch als Darlehenszahlung klassifiziert, in den VGR aber als Vermögensübertragung saldenwirksam). Dem steht ein Privatisierungserlös von 1 Mrd € gegenüber (in den VGR als finanzielle Transaktion saldenneutral).

½ Mrd € aus. Der ausgewiesene Abstand zu den bis 2020 degressiv gestaffelten diesbezüglichen Obergrenzen war nur sehr begrenzt, obwohl die Entwicklung der konjunkturbereinigten Steuereinnahmen und der Zinsausgaben bis zuletzt sehr günstig war. Wendete man die Verbuchungsregeln der VGR für herauszurechnende finanzielle Transaktionen konsequent an, würde die Vorgabe zumindest im Saarland sogar verfehlt.²⁹⁾

Schuldenbremse und Fiskalpakt konsequent umsetzen

Insgesamt darf trotz der günstigen Aussichten nicht aus dem Blick geraten, dass die Schuldenbremse des Grundgesetzes ab dem Jahr 2020 für alle Länderhaushalte gelten wird. Eine strukturelle Nettoneuverschuldung ist dann untersagt. Außerdem ist der europäische Fiskalpakt zu beachten, mit dem das strukturelle gesamtstaatliche Defizit auf 0,5% des BIP beschränkt wird. Diese Grenze kann – anders als die an der Nettokreditaufnahme ansetzenden Schuldenregeln des Bundes und der meisten Länder – nicht durch Auflösen von Rücklagen eingehalten werden. Insoweit wäre deren Einsatzmöglichkeit im Rahmen der Schuldenbremse zu begrenzen, zumindest wenn eine Überschreitung der gesamtstaatlichen Vorgaben droht. Hier ist in jedem Fall der Stabilitätsrat gefordert, mit einer gezielten Haushaltsüberwachung sicherzustellen, dass die europäischen Regeln eingehalten werden. Alles in allem bleibt es auch für die Länder empfehlenswert, in den Mittelfristplanungen moderate strukturelle Überschüsse als Sicherheitspuffer anzustreben.

■ Sozialversicherungen³⁰⁾

Rentenversicherung

Deutliche Ergebnisverbesserung im ersten Quartal ...

Im ersten Quartal 2018 verzeichnete die gesetzliche Rentenversicherung ein Defizit von 1 Mrd €. Im Vorjahresvergleich hat sich das (saisonübliche) Minus somit deutlich um 1½ Mrd € verringert. Die Einnahmen wuchsen dabei trotz des zu Jahresbeginn um 0,1 Prozentpunkte gesenkten Beitragssatzes kräftig um 4½%.³¹⁾ Dahinter stand ein deutliches Plus bei den Bei-

tragseinnahmen (gut 4½%) durch die weiterhin sehr positive Entwicklung am Arbeitsmarkt und das Wachstum der Pro-Kopf-Entgelte. Demgegenüber legten die Ausgaben deutlich schwächer zu (+ 2½%). Die Rentenanpassung vom Juli 2017 belief sich im Bundesdurchschnitt auf knapp 2½%, und die Rentenzahl nahm leicht zu.

Zur Jahresmitte werden die Renten in den alten Ländern um 3,22% und in den neuen Ländern um 3,37% angehoben. Insgesamt spiegelt sich darin vor allem die Pro-Kopf-Entgeltentwicklung im vergangenen Jahr wider. Wegen der sehr guten Lage am Arbeitsmarkt ist die Zahl der Beitragszahlerinnen und -zahler außerdem etwas stärker gestiegen als diejenige der Rentenbeziehenden. Dies wirkt sich über den Nachhaltigkeitsfaktor zusätzlich leicht positiv auf die Anpassung aus. Unter Berücksichtigung der Anhebung von Mitte 2017 fällt im Jahresdurchschnitt die bundesweite Erhöhung der Renten mit knapp 3% spürbar geringer aus als im Vorjahr (3½%), als sich die starke Anhebung von Mitte 2016 noch niedergeschlagen hatte. Insgesamt ist zu erwarten, dass die Rentenausgaben in diesem Jahr etwas schwächer steigen (2017: gut + 3½%). Auf der Einnahmenseite ist für das Gesamtjahr eine Fortsetzung des kräftigen Zuwachses zu erwarten. Unter dem Strich dürfte sich die Finanzlage der Rentenversicherung spürbar verbessern und ein deutlich höherer Überschuss als im Vorjahr erzielt werden.

... und auch im Gesamtjahr absehbar

Ohne neue Maßnahmen hätte sich Potenzial für eine weitere Beitragssatzsenkung Anfang 2019 eröffnet. Die Vorhaben der neuen Bundesregierung verstärken allerdings bereits im nächsten

Zwischenhoch der Rentenfinanzen durch Zusatzlasten verkürzt

²⁹ So weist der Rechnungshof des Saarlandes in seinem Jahresbericht 2016 (Landtags-Drucksache 16/290, S. 58) darauf hin, dass der Fehlbetrag des Staatstheaters seit Jahren mit einer Kapitalzuführung ausgeglichen wurde. Diese Praxis wurde im letzten Jahr fortgesetzt. Mit den Zielen der Defizitgrenzen scheint dies nicht vereinbar.

³⁰ Die Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung im vierten Quartal 2017 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts März 2018 kommentiert. Neuere Daten liegen nicht vor.

³¹ Ohne die Satzsenkung hätte der Zuwachs noch um ½ Prozentpunkt höher gelegen.

Jahr den Ausgabendruck (insbesondere die Ausweitung der „Mütterrente“, aber auch höhere Erwerbsminderungsrenten und die Einführung einer „Grundrente“).³²⁾ Damit werden in einer nur vorübergehend guten Finanzlage Belastungen beschlossen, die den absehbaren Ausgabendruck aus der demografischen Entwicklung noch verstärken. Diese Leistungsausweitungen zugunsten einzelner Versichertengruppen machen – soweit nicht über zusätzliche Bundeszuschüsse finanziert – einen höheren Beitragssatz erforderlich. Dieser mindert nach derzeitigem Recht über die jährlichen Rentenanpassungen wiederum das Versorgungsniveau³³⁾. Dadurch steigt das Risiko, dass die im Koalitionsvertrag bis zum Jahr 2025 vorgesehenen Grenzen für den Beitragssatz (max. 20%) und das Versorgungsniveau (min. 48%) ohne kompensierende Eingriffe in diesem Zeitraum verfehlt werden. Dann wären weitere Maßnahmen – wie zum Beispiel ausgeweitete Bundesmittel (die letztlich höhere Steuersätze erforderlich machen), eine Einschränkung bei den nicht im Versorgungsniveau berücksichtigten Leistungen oder eine beschleunigte Anhebung des gesetzlichen Rentenalters – notwendig.

Bundesagentur für Arbeit

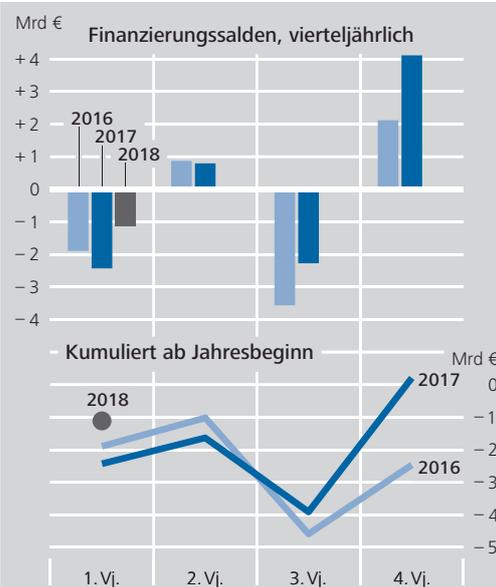
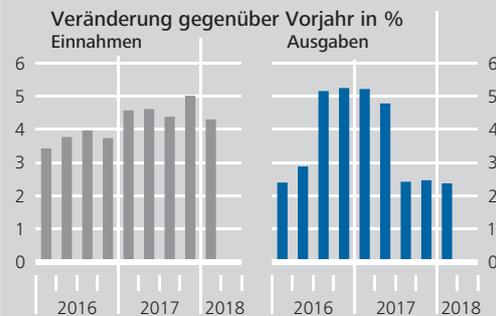
Sonderzuführung an Versorgungsfonds belastet Ergebnis im ersten Quartal

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) verzeichnete im ersten Quartal 2018 im operativen Bereich³⁴⁾ ein Defizit von 1/2 Mrd €, und der Saldo verschlechterte sich damit um 1/2 Mrd € binnen Jahresfrist. Das Ergebnis wurde durch eine im Vergleich zum Vorjahr deutlich höhere Sonderzuführung zum Versorgungsfonds mit gut 1 Mrd € belastet.³⁵⁾ Ohne diesen Effekt hätte sich die Finanzlage um 1/2 Mrd € verbessert.

Ausgaben für Arbeitslosengeld und aktive Arbeitsmarktpolitik weiter rückläufig

Die Gesamteinnahmen wuchsen deutlich um 3 1/2%. Dabei stiegen die Beiträge anhaltend kräftig (um fast 5%), während die zu Beginn des Jahres etwas abgesenkte Insolvenzgeldumlage die Zuwachsrate dämpfte. Allerdings nahmen die Ausgaben aufgrund der angesprochenen Sonderzuführung mit 8% erheblich stärker zu. Die Aufwendungen für das

Finanzen der Deutschen Rentenversicherung



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund. Vorläufige Vierteljahresergebnisse. Die endgültigen Jahresergebnisse weichen in der Regel von der Summe der ausgewiesenen vorläufigen Vierteljahresergebnisse ab, da letztere nicht nachträglich revidiert werden.

Deutsche Bundesbank

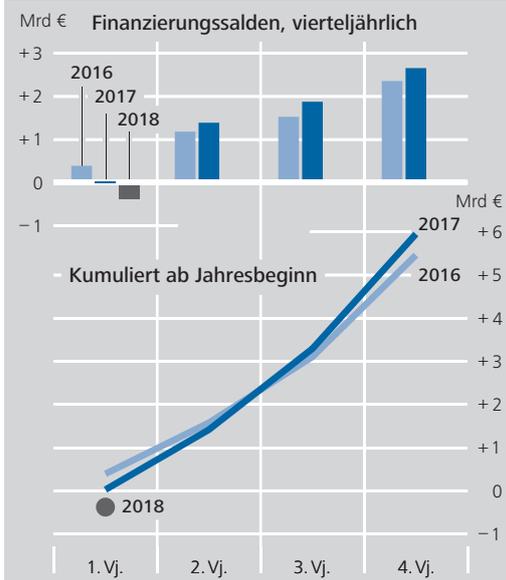
32 Die Rentenversicherung wird ab dem Jahr 2019 zudem durch die geplante Rückkehr zur paritätischen Finanzierung bei der gesetzlichen Krankenversicherung in Höhe von 1 1/2 Mrd € belastet, da sie dann den hälftigen kassenindividuellen Zusatzbeitragssatz für Rentenbeziehende übernehmen muss.

33 Das Versorgungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung beschreibt das Verhältnis der Standardrente (bei einem Durchschnittsverdienst über 45 Beitragsjahre) zum Durchschnittsentgelt, jeweils vor Steuern, aber abzüglich der jeweils relevanten Sozialbeiträge. Die angesprochenen Leistungsausweitungen sowie Leistungen der Hinterbliebenenversorgung und zur Rehabilitation spielen bei der Berechnung des Versorgungsniveaus keine Rolle.

34 BA ohne den Versorgungsfonds, d. h., die Zuführungen an diesen senken den hier betrachteten Finanzierungssaldo.

35 Vgl. hierzu: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Februar 2018, S. 75.

Finanzen der Bundesagentur für Arbeit*)



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

Arbeitslosengeld (-3 1/2%) und die aktive Arbeitsmarktpolitik (-1 1/2%) waren hingegen weiter rückläufig. Ohne die Extrazahlungen in diesem und im vergangenen Jahr wären die Ausgaben sogar leicht gesunken.

Im weiteren Jahresverlauf sollten sich die günstigen Entwicklungen auf der Einnahmenseite sowie beim Arbeitslosengeld fortsetzen. Auch eine nennenswerte Beschleunigung bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik scheint bisher nicht absehbar. Trotz höherer Sonderzuführungen an den Versorgungsfonds (im Gesamtjahr 2 Mrd € im Vergleich zu gut 1/2 Mrd € im Jahr 2017) könnte sich das Jahresergebnis des BA-Kernhaushalts daher noch etwas verbessern (2017: Überschuss von 6 Mrd €). Damit läge es erneut sehr deutlich über dem Haushaltsansatz (2 1/2 Mrd €), und die freie Rücklage würde nochmals kräftig aufgestockt (Ende 2017: 17 Mrd €).

Im Gesamtjahr trotz belastender Sondereffekte höherer Überschuss als im Vorjahr möglich

Aktuelle Vorausschätzungen gehen zudem von einer Fortsetzung der sehr positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt aus. Damit zeichnen sich ohne Anpassungen weiter steigende Überschüsse und eine kräftige Zunahme der freien Rücklage ab. Vor diesem Hintergrund beabsichtigt die neue Bundesregierung eine Beitragssatzsenkung. Angesichts der auch strukturell sehr günstigen Arbeitsmarktlage scheint hier eine stärkere Senkung als die avisierten 0,3 Prozentpunkte vertretbar.

Stärkere Beitragssatzsenkung naheliegend