

## ■ Öffentliche Finanzen <sup>\*)</sup>

### ■ Staatlicher Gesamthaushalt

*Überschuss sinkt im laufenden Jahr bei gelockerter Fiskalpolitik*

Die deutschen Staatsfinanzen entwickelten sich in den vergangenen Jahren sehr günstig. Hierzu trugen die niedrigen Zinsen und dynamisch steigende Einnahmen entscheidend bei. Der Gesamtstaat erreichte im letzten Jahr einen Überschuss von 1,7 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP), die Schuldenquote sank auf 60,9 %. Im laufenden Jahr dürfte sich der Finanzierungssaldo erstmals seit dem Jahr 2010 wieder merklich verschlechtern. Hauptgrund dafür ist die gelockerte Fiskalpolitik. Zudem schwächen sich die positiven konjunkturellen Einflüsse ab. Trotzdem dürfte der Staatshaushalt nochmals ein deutliches Plus erzielen. Die Schuldenquote dürfte unter die 60 %-Grenze sinken.

*Gesamtwirtschaftliche Entwicklung dämpft Einnahmewachstum, Ausgaben werden deutlich ausgeweitet*

Die Konjunkturabschwächung zeigt sich vor allem in langsamer wachsenden Steuereinnahmen, der lockerere Haushaltskurs in schneller steigenden Ausgaben. So wurden zu Jahresbeginn die Rentenleistungen erneut deutlich ausgeweitet. Außerdem sollen beispielsweise für Infrastruktur, Bildung und Verteidigung mehr Mittel fließen. Ein leichtes Gegengewicht bilden die noch immer sinkenden Zinsausgaben sowie voraussichtlich geringere Ausgaben von Ländern zur Stabilisierung ihrer Landesbanken. Die Steuer- und Sozialbeitragsquote dürfte sich wenig ändern: Die Einkommensteuersenkungen kompensieren im Wesentlichen die Steuerprogression. Für die Beschäftigten sinken die Sozialbeitragssätze zwar, sie steigen aber für die Unternehmen.

*Auch in kommenden Jahren sinkender Überschuss, da Kurs weiter gelockert*

In den kommenden Jahren wird der Überschuss aus heutiger Sicht sukzessive abgebaut. Grund ist im Wesentlichen, dass der Haushaltskurs weiter gelockert werden soll. Die aktuellen Prognosen zeigen in den Basislinien keine gewichtigen Zusatzlasten durch die konjunkturelle Entwicklung an. Die Schuldenquote sollte damit weiter sinken.

Die in der EU vereinbarten Haushaltsregeln für den Gesamtstaat werden unter diesen Bedingungen mit Abstand eingehalten. Dies plant auch die Bundesregierung gemäß dem jüngsten Stabilitätsprogramm.<sup>1)</sup> Die Budgetplanung basiert zwar noch auf der gesamtwirtschaftlichen Projektion von Januar. Die parallel verabschiedete Frühjahrsprojektion sollte das Bild aber nicht grundlegend ändern: Kurzfristig liegt das BIP-Wachstum zwar nochmals niedriger, und die Einnahmenerwartungen wurden mit der aktuellen Steuerschätzung noch etwas zurückgenommen. Die Sozialversicherungen sollten angesichts der weiterhin positiven Arbeitsmarktentwicklung aber eher nicht betroffen sein. Der gesamtstaatliche Überschuss sollte insoweit gegenüber dem Szenario im Stabilitätsprogramm nur moderat revidiert werden.

*Haushaltsregeln mit Abstand eingehalten*

Die fiskalische Kurslockerung reflektiert eine ganze Reihe von Vorhaben und Entwicklungen. Kräftige Ausgabenzuwächse sind für Renten und Pflege zu erwarten. Gleiches gilt für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur und Digitalisierung, für Personal etwa in den Bereichen Kinderbetreuung und Bildung sowie für äußere und innere Sicherheit. Der Koalitionsvertrag sieht zudem vor, das Kindergeld ab dem Jahr 2021 nochmals deutlich anzuheben, die Betreuungsangebote für Grundschulkinder zu erweitern, zusätzliche Mittel in die Regionalpolitik zu leiten und den Solidaritätszuschlag teilweise abzuschaffen. Aufgrund der internationalen Vereinbarungen könnten die Ausgaben für Verteidigung und Entwicklungspolitik mittelfristig höher ausfallen als bislang vom Bund in den Planungen berücksichtigt. Zudem ist im Ge-

*Vielfältige Maßnahmen belasten die staatlichen Budgets*

<sup>\*</sup> Der Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ bezieht sich auf Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und die Maastricht-Schuldenquote. Anschließend wird detaillierter über die Haushaltsentwicklung (Finanzstatistik) berichtet. Zum ersten Quartal 2019 liegen für die Gemeinden sowie die gesetzliche Kranken- und soziale Pflegeversicherung noch keine Ergebnisse vor. Sie werden in Kurzberichten der zwei folgenden Monatsberichte kommentiert.

<sup>1</sup> Vgl.: Bundesministerium der Finanzen (2019).

### Eckwerte der gesamtstaatlichen Haushaltsplanungen der Bundesregierung<sup>\*)</sup>

Position	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Wachstum des realen BIP (in %)</b>						
Stabilitätsprogramm April 2019	1,4	1,0	1,6	1,1	1,1	1,1
Aktualisierte Haushaltsplanung Juni 2018	2,3	2,1	1,4	1,4	1,4	.
Stabilitätsprogramm April 2018	2,4	1,9	1,3	1,3	1,3	.
<b>Staatlicher Finanzierungssaldo (in % des BIP)</b>						
Stabilitätsprogramm April 2019	1,7	¾	¾	½	½	½
Aktualisierte Haushaltsplanung Juni 2018	1¼	¾	¾	½	¾	.
Stabilitätsprogramm April 2018	1	1¼	1½	1½	.	.
<b>Struktureller Finanzierungssaldo (in % des BIP)</b>						
Stabilitätsprogramm April 2019	1,4	¾	½	½	¼	½
Aktualisierte Haushaltsplanung Juni 2018	1	¼	½	½	¾	.
Stabilitätsprogramm April 2018	½	¾	1	1½	.	.
<b>Schuldenstand (in % des BIP)</b>						
Stabilitätsprogramm April 2019	60,9	58¾	56½	54¾	53	51¼
Aktualisierte Haushaltsplanung Juni 2018	61	58¼	56¼	54¼	52	.
Stabilitätsprogramm April 2018	61	58¼	55¾	53	.	.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen. \* Die Stabilitätsprogramme basieren auf der gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung von Januar des gleichen Jahres. Im Stabilitätsprogramm 2018 waren die im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen noch nicht enthalten. Diese wurden erstmals in der aktualisierten Haushaltsplanung von Juni 2018 einbezogen, die auf der gesamtwirtschaftlichen Projektion von April 2018 beruhte.

Deutsche Bundesbank

spräch, eine Grundrente ohne Bedürftigkeitsprüfung einzuführen. Dies würde über den Koalitionsvertrag hinausgehen und wäre mit deutlichen Mehrausgaben verbunden.

Insgesamt gesehen dürften zunächst noch finanzielle Spielräume bestehen. Allerdings geraten die Haushalte absehbar unter Druck. Dies gilt vor allem für den Bund sowie die gesetzliche Renten- und Krankenversicherung, die zuletzt noch relativ hohe Überschüsse verzeichneten. Ab Mitte des kommenden Jahrzehnts verstärken sich dann die Budgetbelastungen durch den demografischen Wandel nochmals deutlich.

## Haushalte der Gebietskörperschaften

### Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen<sup>2)</sup> legten im ersten Quartal 2019 im Vorjahresvergleich um 2 % zu (siehe

Schaubild und Tabelle auf den S. 65 und 66). Dabei stiegen die Lohnsteuereinnahmen nach wie vor dynamisch (+ 6 %). Maßgeblich war die weiter günstige Entwicklung bei den Bruttolöhnen und -gehältern. Der Steuerprogression standen Steuerentlastungen gegenüber. Hierunter fällt das Familienentlastungsgesetz, das unter anderem die kalte Progression aus dem Vorjahr ausgleichen soll.<sup>3)</sup> Allerdings waren die Einnahmen aus den gewinnabhängigen Steuern spürbar rückläufig (- 4 ½ %). Ausschlaggebend dafür war die Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge. Deren Aufkommen halbierte sich, was insbesondere auf geringere Veräußerungsgewinne zurückzuführen sein dürfte. Zudem waren die Einnahmen aus der veranlagten Einkommen- und der Körperschaftsteuer

*Gebremster  
Zuwachs im  
ersten Quartal*

<sup>2)</sup> Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die – für das Berichtsquartal noch nicht bekannten – Erträge aus den Gemeindesteuern.

<sup>3)</sup> Die Grund- und Kinderfreibeträge wurden angehoben und die übrigen Tarifeckwerte nach rechts verschoben. Das vom Kassenaufkommen abgesetzte Kindergeld steigt erst zur Jahresmitte.

*Finanzielle  
Spielräume  
engen sich  
schrittweise ein*

## Zur aktuellen Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euroraum

### 2018: Defizitquote wegen Konjunktur und Zinsen gesunken

Die gesamtstaatliche Defizitquote im Euroraum lag im vergangenen Jahr bei 0,5 %. Sie sank um ½ Prozentpunkt. Dies ist gemäß Berechnungen der Europäischen Kommission auf die günstige konjunkturelle Entwicklung und fallende Zinsausgaben zurückzuführen. Die fiskalische Ausrichtung (gemessen an der Änderung des konjunkturbereinigten Primärsaldos<sup>1)</sup>) war hingegen weitgehend neutral. Die Schuldenquote sank von 89,1 % auf 87,1%.<sup>2)</sup> Der quotensenkende Einfluss des nominalen BIP-Wachstums (Nennereffekt) war erheblich stärker als der gegenläufige Einfluss des Defizits.

### Defizitquote soll 2019 wegen gelockerten Kurses wieder steigen

Für das laufende Jahr erwartet die Europäische Kommission in ihrer Projektion von Anfang Mai, dass die Defizitquote wieder auf 0,9 % steigt und 2020 unverändert bleibt. Zinsausgaben und Konjunktur spielen hierfür keine Rolle. Entscheidend ist vielmehr der merklich gelockerte fiskalische Kurs im Jahr 2019. Die Schuldenquote sinkt etwas langsamer als in den Vorjahren.

### Griechenland: Programm beendet, ausreichende Primärüberschüsse prognostiziert, aber Risiken auch hinsichtlich Reformen

Griechenland beendete im August 2018 das Hilfsprogramm des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Seitdem ist es wieder auf die eigenständige Finanzierung über die Kapitalmärkte angewiesen.<sup>3)</sup> Dafür ist hilfreich, dass das vereinbarte Fiskalziel für den Primärüberschuss (3,5 % des BIP)<sup>4)</sup> auch im Jahr 2018 wieder eingehalten (und sogar übertroffen) wurde. Gemäß Kommissionsprognose wird das Ziel auch 2019 und 2020

erreicht, vor allem weil sich der negative Konjunktoreinfluss deutlich zurückbilden soll. Dem steht eine erhebliche Lockerung des fiskalischen Kurses gegenüber. Aufgrund des Primärüberschusses, der relativ niedrigen Zinsbelastung und des anhaltenden Wirtschaftswachstums soll die Schuldenquote rasch sinken. Sie beträgt damit aber immer noch 168,9 % im Jahr 2020. Bedenklich sind politische Initiativen, die über den bereits gelockerten Kurs hinaus auf eine Rücknahme von Reformen abzielen. So warnt auch der ESM davor, dass das Haushaltsziel deutlich verfehlt werden könnte. Außerdem bergen ausstehende Gerichtsurteile Risiken für die Staatsfinanzen.

Zuletzt wurde von den übrigen Mitgliedstaaten des Euroraums weitere finanzielle Unterstützung gewährt. Dies war im Mai 2016 in Aussicht gestellt worden unter der Bedingung, dass vereinbarte Reformen umgesetzt und beibehalten werden. Für die erste Tranche bescheinigten die maßgeblichen europäischen Institutionen im April 2019, dass „Griechenland nun die notwendigen Maßnahmen ergriffen hat, um allen Ende 2018 zu erfüllenden spezifischen Reformzusagen nachzukommen.“ So beschloss die Eurogruppe weitere Erleichterungen. Zum Ersten werden die Zinsen für einen Teil der Hilfskredite in einem bestimmten Zeitraum (Anfang 2018 bis Mitte 2019) nicht wie ur-

1 Der Primärsaldo entspricht dem Finanzierungssaldo ohne Zinsausgaben.

2 Diese Angaben der Europäischen Kommission zum Schuldenstand im Euroraum konsolidieren nicht die Kreditvergaben zwischen Euro-Ländern.

3 Nur vorübergehend könnte sich Griechenland mit der vorhandenen Barreserve auch unabhängig vom Kapitalmarkt finanzieren.

4 Die Ziele beziehen sich auf den gesamtstaatlichen Primärsaldo, allerdings in einer von den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) abweichenden Definition. Insbesondere werden anders als in den VGR einerseits Ausgaben zur Stützung des Bankensektors und andererseits empfangene Transfers im Zusammenhang mit Gewinnen aus SMP-/ANFA-Geschäften des Eurosystems nicht berücksichtigt.

## Öffentliche Finanzen der Länder des Euroraums

Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission, Mai 2019

Land	Finanzierungssaldo in % des BIP			Staatsschulden in % des BIP			Struktureller Saldo in % des Potenzial-BIP		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Belgien	-0,7	-1,3	-1,5	102,0	101,3	100,7	-1,4	-1,4	-1,8
Deutschland	1,7	1,0	0,8	60,9	58,4	55,6	1,6	1,1	0,8
Estland	-0,6	-0,3	-0,5	8,4	8,5	8,5	-2,2	-1,7	-1,5
Finnland	-0,7	-0,4	-0,2	58,9	58,3	57,7	-1,0	-1,0	-0,6
Frankreich	-2,5	-3,1	-2,2	98,4	99,0	98,9	-2,6	-2,6	-2,5
Griechenland	1,1	0,5	-0,1	181,1	174,9	168,9	5,0	1,9	0,8
Irland	0,0	0,0	0,3	64,8	61,3	55,9	-1,4	-1,2	-0,5
Italien	-2,1	-2,5	-3,5	132,2	133,7	135,2	-2,2	-2,4	-3,6
Lettland	-1,0	-0,6	-0,6	35,9	34,5	33,5	-2,1	-1,6	-1,1
Litauen	0,7	0,3	0,0	34,2	37,0	36,4	-0,8	-1,0	-0,9
Luxemburg	2,4	1,4	1,1	21,4	20,7	20,3	2,1	0,9	0,5
Malta	2,0	1,1	0,9	46,0	42,8	40,2	1,4	0,6	0,7
Niederlande	1,5	1,4	0,8	52,4	49,1	46,7	0,8	0,7	0,2
Österreich	0,1	0,3	0,2	73,8	69,7	66,8	-0,5	-0,1	0,0
Portugal	-0,5	-0,4	-0,1	121,5	119,5	116,6	-0,4	-0,5	-0,5
Slowakei	-0,7	-0,5	-0,6	48,9	47,3	46,0	-1,3	-1,3	-1,4
Slowenien	0,7	0,7	0,9	70,1	65,9	61,7	-0,7	-0,8	-0,3
Spanien	-2,5	-2,3	-2,0	97,1	96,3	95,7	-2,7	-2,9	-3,2
Zypern	-4,8	3,0	2,8	102,5	96,4	89,9	2,0	1,1	0,7
Euroraum	-0,5	-0,9	-0,9	87,1	85,8	84,3	-0,7	-0,9	-1,2

Quellen: Europäische Kommission, ameco.  
 Deutsche Bundesbank

sprünglich beabsichtigt angehoben. Zum Zweiten werden Transfers gezahlt, die einem Teil der Erträge aus griechischen Staatspapieren entsprechen, die im Eurosystem anfielen (SMP- und ANFA-Geschäfte). Griechenland wird damit insgesamt um rund 1 Mrd € entlastet (0,5 % des griechischen BIP). Bis Juni 2022 können weitere solche Erleichterungen gewährt werden, sofern die vereinbarten Reformen aufrechterhalten und vollständig umgesetzt werden (planmäßig jeweils im Dezember und Juni).

### Hoch verschuldete Länder: fiskalischer Kurs überwiegend unbefriedigend

Die Schuldenquoten werden gemäß Kommissionsprognose im Jahr 2020 außer in Griechenland auch in Italien, Portugal und Belgien immer noch über und in Frankreich sowie Spanien kaum unter 100 % liegen. Ausgerechnet diese sehr hoch verschuldeten Länder bauen ihre Schuldenquoten langsamer ab als in den gemeinsamen Fiskalregeln vereinbart.

Italien hat nach Griechenland die höchste Schuldenquote – mit einigem Abstand zu

anderen Euro-Ländern. Und die Europäische Kommission erwartet sogar einen weiteren Anstieg. Denn das gesamtwirtschaftliche Wachstum soll schwach ausfallen und die Defizitquote steigen. Dabei gehen von den Zinsausgaben und der Konjunktur keine nennenswerten Einflüsse auf den Saldo aus. Vielmehr verfolgt die Regierung einen lockeren fiskalpolitischen Kurs, der den zentralen Anforderungen der europäischen Fiskalregeln widerspricht: Erstens sinkt die hohe Schuldenquote nicht – und schon gar nicht rasch, wie im Maastricht-Vertrag vorgesehen.<sup>5)</sup> Zweitens sind steigende strukturelle Defizitquoten in dieser Situation nicht mit den Regeln vereinbar.<sup>6)</sup> Mit dem ein-

<sup>5</sup> Ein Defizitverfahren auf Basis des Schuldenkriteriums wäre zu starten, wenn die Schuldenquote nicht rasch genug sinkt. Ausreichend ist, wenn sich die Differenz zum Referenzwert von 60 % (auch bei Berücksichtigung der konjunkturellen Einflüsse) in drei Jahren durchschnittlich um jährlich ein Zwanzigstel verringert. Für Länder, die sich in einem Defizitverfahren befanden, als diese Regel festgelegt wurde (z. B. Frankreich), gelten Übergangsbestimmungen.

<sup>6</sup> Der Stabilitäts- und Wachstumspakt sieht grundsätzlich strukturelle Verbesserungen von jährlich 0,5 % des BIP vor, bis die Haushaltsziele erreicht sind. Die fall-spezifischen Empfehlungen können aber davon abweichen.

geschlagenen Kurs wurde die für das Jahr 2018 geforderte Verbesserung von 0,3 Prozentpunkten deutlich verfehlt.<sup>7)</sup> Drittens weist die Europäische Kommission für 2020 eine Defizitquote von 3,5 % aus, die deutlich über dem Referenzwert von 3 % liegt.

Frankreich ist das einzige weitere Land im Euroraum, in dem eine bereits sehr hohe Schuldenquote weiter (leicht) steigen soll. Außerdem soll die Defizitquote im laufenden Jahr die 3 %-Grenze einmalig (wenig) überschreiten. Dazu trägt eine Ende 2017 beschlossene Umstellung von Unternehmensabgaben bei. Sie belastet den Haushalt 2019 temporär mit rund 1 % des BIP. Hinzu kommen die Ende vergangenen Jahres von der Regierung ergriffenen Maßnahmen. Gemäß der Kommissionsprognose soll die Defizitquote 2020 wieder auf 2,2 % fallen. In struktureller Betrachtung liegt sie seit 2015 wenig verändert bei 2 ½ %. Gleichzeitig weist die Europäische Kommission für die Jahre seit 2015 eine konjunkturelle Verbesserung aus. Und im Prognosezeitraum wird eine günstige Konjunkturlage erwartet. Auch die fiskalische Entwicklung in Frankreich steht nicht im Einklang mit den zentralen Anforderungen der Fiskalregeln: Das Ziel eines strukturell nahezu ausgeglichenen Haushalts (Medium-Term Budgetary Objective: MTO) wird deutlich verfehlt; Frankreich nähert sich diesem Ziel nicht an; die 3 %-Grenze wird 2019 geplant verfehlt; die hohe Schuldenquote sinkt nicht. Zudem könnten sich die öffentlichen Finanzen sogar noch ungünstiger entwickeln, denn die Europäische Kommission hat in ihrer Prognose noch nicht die von der Regierung Ende April angekündigten zusätzlichen Maßnahmen berücksichtigt.

Für zwei weitere sehr hoch verschuldete Länder, Spanien und Belgien, prognostiziert die Europäische Kommission ebenfalls unbefriedigende Entwicklungen. Obwohl beide ihr MTO noch verfehlen, lockern sie ihren fiskalpolitischen Kurs. Zwar liegt die Defizitquote Spaniens seit dem Jahr 2018 nicht mehr über der 3 %-Grenze. Sie soll auch weiter leicht sinken, weil sich die Konjunk-

tur günstig entwickelt und die Zinsausgabenquote zurückgeht. Daher ist auch damit zu rechnen, dass das derzeit einzige noch laufende Defizitverfahren beendet wird.<sup>8)</sup> Aber es ist kritisch, dass die Schuldenquote nahe 100 % verharrt und sich das strukturelle Defizit nicht dem MTO annähert. Stattdessen weicht es zunehmend davon ab und soll im Jahr 2020 sogar 3 % des BIP überschreiten. In Belgien ist die Defizitquote zwar niedriger als in Spanien – sowohl unbereinigt als auch strukturell. Zudem ist der künftige fiskalische Kurs etwas weniger locker. Aber auch die Schuldenquote Belgiens bleibt nahezu unverändert auf ihrem sehr hohen Niveau.

Portugal und Zypern<sup>9)</sup> haben ebenfalls noch sehr hohe Schuldenquoten. Ihre strukturelle Haushaltslage ist aber deutlich günstiger. Sie erreichen das MTO<sup>10)</sup>, sodass die Schuldenquoten eher rasch sinken.<sup>11)</sup> Auch die anderen Euro-Länder mit Schuldenquoten über 60 % befinden sich auf dem vereinbarten Weg, den Referenzwert zu unterschreiten. Deutschland soll das im Jahr 2019 und Irland ein Jahr später gelingen.

**7** Für 2019 akzeptierte die Europäische Kommission Ende letzten Jahres den Plan der italienischen Regierung, den strukturellen Saldo sogar etwas zu verschlechtern. Diese Verschlechterung wird in der Prognose nun auch erwartet.

**8** Die zur Korrektur des übermäßigen Defizits geforderte strukturelle Verbesserung wurde a priori seit 2014 in jedem Jahr verfehlt.

**9** Zypern hat den Referenzwert für die Defizitquote im Jahr 2018 erheblich verfehlt. Maßgeblich ist ein einmaliger Effekt aus Stützungsmaßnahmen für die Cyprus Cooperative Bank. Anfang 2019 hat Eurostat entschieden, dass diese Maßnahmen den Saldo 2018 mit 8,3 % des BIP belasten. Der Schuldenstand 2018 liegt aufgrund dieser Maßnahmen um 16 Prozentpunkte höher.

**10** Gemäß Fiskalpakt ist die generelle Obergrenze für das Haushaltsziel (MTO) eine strukturelle Defizitquote von maximal 0,5 %. Nur wenn die Schuldenquote erheblich unter 60 % liegt, darf das Haushaltsziel eine strukturelle Defizitquote von bis zu 1 % sein. Daneben sind weitere Komponenten zu berücksichtigen, um das länderspezifische MTO festzulegen. So haben zahlreiche Länder, u. a. Portugal, ambitioniertere Ziele (strukturell ausgeglichener Haushalt oder Überschuss). Zur Vereinfachung werden hier nicht die länderspezifischen MTO, sondern die Obergrenzen von 0,5 % bzw. 1 % des BIP zur Beurteilung herangezogen.

**11** Portugal verfehlt die „1/20-Vorgabe“ gemäß der Kommissionsprognose nur in geringem Umfang.

### Annäherung an MTO häufig unzureichend

In den meisten Ländern erwartet die Europäische Kommission bis zum Jahr 2020 steigende Defizitquoten (bzw. sinkende Überschüsse). Aber nur Italien soll 2020 die 3%-Grenze überschreiten. Das MTO wird 2020 allerdings von rund der Hälfte aller Mitgliedstaaten verletzt. Von denen, die es 2018 verfehlt haben, lockern sogar 40 % den fiskalischen Kurs bis 2020 und entfernen sich dadurch weiter von diesem Ziel. Außer Lettland verringert kein Mitgliedstaat, der sein MTO 2018 verfehlt, seine strukturelle Defizitquote um jährlich 0,5 Prozentpunkte.<sup>12)</sup>

Die europäischen Gremien sollten die gemeinsam beschlossenen Regeln stringent umsetzen, um auf eine Kurskorrektur hinzuwirken. Die Europäische Kommission hat angekündigt, die fiskalische Entwicklung der Mitgliedstaaten bis Anfang Juni zu analysie-

ren und zu bewerten. Sie betrachtet dabei die Ergebnisse für das Jahr 2018 sowie die Ende April 2019 vorgelegten Planungen der Regierungen. Damit liegt das „Frühjahrspaket“ zur Haushaltsüberwachung später vor als üblich – und erst nach der Europawahl.

<sup>12</sup> Slowenien und Irland halten nach der für 2020 prognostizierten Veränderung ihr MTO schließlich ein.

leicht rückläufig. Die jeweiligen Vorjahresniveaus waren aber hoch, und im wichtigen Vorauszahlungsmonat März waren jeweils Zuwächse zu verzeichnen. Dagegen wuchs das Aufkommen aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag dynamisch. Es umfasst im Wesentlichen Kapitalertragsteuern auf Dividenden. Hier schlugen sich im Jahresverlauf immer wieder Verschiebungen von Ausschüttungsterminen nieder. Das unterjährig generell recht volatile Umsatzsteueraufkommen stieg moderat um 2 %.

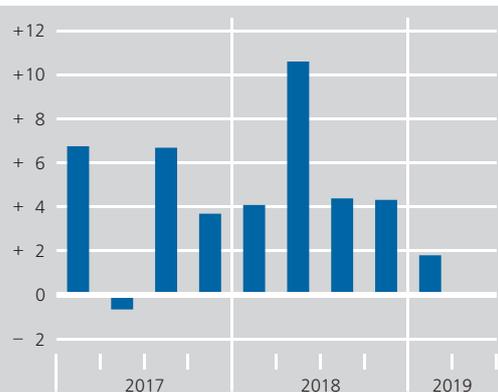
Gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung wird für das Gesamtjahr 2019 ein Zuwachs der Steuereinnahmen von 2 ½ % erwartet (inkl. Gemeindesteuern; siehe zur Steuerschätzung Tabelle auf S. 67). Dabei sorgt das unterstellte gesamtwirtschaftliche Wachstum einschließlich der Steuerprogression zwar für einen etwas

höheren Anstieg. Rechtsänderungen bremsen per saldo aber spürbar.<sup>4)</sup> Dies betrifft vor allem das oben genannte Familienentlastungsgesetz, aber auch andere Rechtsänderungen. So sorgt beispielsweise die Anhebung der Sofortabschreibungsgrenze für geringwertige Wirt-

*Für 2019 gedämpfter Anstieg der Steuereinnahmen erwartet*

### Steueraufkommen<sup>\*)</sup>

Veränderung gegenüber Vorjahr in %, vierteljährlich



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

<sup>4</sup> Die offizielle Steuerschätzung basiert generell auf geltendem Recht.

Steueraufkommen				
Steuerart	1. Vierteljahr			Schätzung für 2019 <sup>1)</sup>
	2018	2019	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	
	Mrd €			Veränderung gegenüber Vorjahr in %
Steuereinnahmen insgesamt <sup>2)</sup>	172,1	175,2	+ 1,8	+ 2,4
darunter:				
Lohnsteuer	48,1	50,9	+ 6,0	+ 5,3
Gewinnabhängige Steuern	33,7	32,1	- 4,7	- 1,7
davon:				
Veranlagte Einkommensteuer <sup>3)</sup>	17,6	17,5	- 1,1	- 0,4
Körperschaftsteuer	9,4	9,2	- 2,4	- 2,1
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	3,5	4,0	+ 13,4	+ 4,1
Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	3,1	1,4	- 53,2	- 31,4
Steuern vom Umsatz <sup>4)</sup>	59,2	60,4	+ 1,9	+ 3,4
Übrige verbrauchsabhängige Steuern <sup>5)</sup>	20,0	20,1	+ 0,7	- 0,4

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. **1** Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2019. **2** Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern. **3** Arbeitnehmererstattungen vom Aufkommen abgesetzt. **4** Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer. **5** Energiesteuer, Tabaksteuer, Versicherungssteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Stromsteuer, Alkoholsteuer, Luftverkehrssteuer, Kaffeesteuer, Schaumweinsteuer, Zwischenerzeugnissteuer, Alkopopsteuer sowie Rennwett- und Lotteriesteuer, Biersteuer, Feuerschutzsteuer.

Deutsche Bundesbank

schaftsgüter für Ausfälle. Es wird ferner erwartet, dass aufgrund eines bereits länger zurückliegenden Urteils zur Umsatzsteuer Rückzahlungen geleistet werden.<sup>5)</sup>

*Folgejahre mit etwas höheren Zuwächsen*

Für das kommende Jahr wird mit einem Anstieg der Steuereinnahmen um 3 % gerechnet. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ist dabei günstiger. Zudem dämpfen Rechtsänderungen etwas weniger als im Vorjahr. Das Familienentlastungsgesetz bremst zwar stärker als 2019, andere Rechtsänderungen sind aber weniger gewichtig. Für die Folgejahre bis 2023 werden Zuwächse der Steuereinnahmen um jeweils 3 1/2 % erwartet. Sie reflektieren im Wesent-

lichen die gesamtwirtschaftlichen Annahmen und die Steuerprogression. Mindereinnahmen aus Rechtsänderungen und Gerichtsurteilen belasten das Wachstum per saldo nur noch leicht. Die Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) fällt 2019 und 2020 etwas. Danach steigt sie wieder und erhöht sich bis 2023 auf 23,0 % (2018: 22,9 %). Die geplanten, aber noch nicht verabschiedeten Maßnahmen wie die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags sind dabei noch nicht berücksichtigt.

Im Vergleich zur Prognose vom November letzten Jahres reduziert sich der Ansatz für das Jahr 2019 um 11 Mrd €. Dabei verursacht die Korrektur der gesamtwirtschaftlichen Annahmen den Großteil der Abwärtsrevision. Mindereinnahmen durch zwischenzeitliche Rechtsänderungen sind aber ebenfalls gewichtig. Am bedeutendsten ist hier wiederum das Familienentlastungsgesetz. Der Ansatz für das Jahr 2020 liegt um 23 Mrd € niedriger als im Herbst geschätzt. Hiervon geht jeweils etwa die Hälfte auf die ungünstigere Wirtschaftsentwicklung und neue Rechtsänderungen zurück. Diese Aufteilung gilt auch hinsichtlich der Abwärtsrevisionen für die Folgejahre bis 2023, die jeweils rund 30 Mrd € betragen.

*Einnahmenerwartungen gegenüber November 2018 insgesamt deutlich abgesenkt*

Während die Ausfälle gegenüber der Novemberschätzung erheblich sind, stellen sie sich im Vergleich zu den jüngsten Planungen der Bundesregierung als eher moderat dar. So wurden die zwischenzeitlich eingetrübte gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Belastungen aus neuen Rechtsänderungen bereits weitgehend sowohl im Stabilitätsprogramm als auch in den Eckwerten zum Bundeshaushalt bis 2023 berücksichtigt.

*Ausfälle in Planungen bereits größtenteils berücksichtigt*

<sup>5</sup> Anwendung des BFH-Urteils zur Steuerschuldnerschaft von Bauträgern (BFH-Urteil V R 37/10 und BMF-Schreiben vom 24. Januar 2019).

## Ergebnisse der offiziellen Steuerschätzung und gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung

Position	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Steuereinnahmen <sup>1)</sup>						
in Mrd €	776,3	793,7	818,0	847,0	877,8	908,4
in % des BIP	22,9	22,8	22,7	22,8	22,9	23,0
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	5,7	2,3	3,1	3,5	3,6	3,5
Revision zur vorherigen Steuerschätzung in Mrd €	1,0	- 10,9	- 23,2	- 28,2	- 29,7	- 32,3
Wachstum des realen BIP in %						
Frühjahrsprojektion April 2019	1,4	0,5	1,5	1,2	1,2	1,2
Herbstprojektion Oktober 2018	1,8	1,8	1,8	1,3	1,3	1,3
Wachstum des nominalen BIP in %						
Frühjahrsprojektion April 2019	3,3	2,8	3,5	3,0	3,0	3,0
Herbstprojektion Oktober 2018	3,5	3,8	3,7	3,2	3,2	3,2

Quelle: Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ (Mai 2019) und Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 1 Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, einschl. der Erträge aus Gemeindesteuern.

Deutsche Bundesbank

## Bundshaushalt

*Im ersten Quartal deutlich schlechteres Ergebnis*

Im ersten Quartal verzeichnete der Bundeshaushalt ein Defizit von 1½ Mrd €, nach einem Überschuss von 4 Mrd € zum Auftakt des Vorjahres. Die Einnahmen sanken um 3½ %. Ausschlaggebend war ein deutliches Minus bei den Steuererträgen (- 4 Mrd €). Dabei war entscheidend, dass die EU-Abführungen (von den Steuern abgesetzt) um 4½ Mrd € zunahmen. Dies entspricht weitgehend dem Zuwachs, der für das Gesamtjahr erwartet wird. Zudem waren mehr Umsatzsteuermittel an die Länder abgetreten worden. Die nichtsteuerlichen Einnahmen stiegen per saldo um ½ Mrd €. Dies beruhte insbesondere auf Mehreinnahmen aus der Gewinnausschüttung der Bundesbank sowie der Lkw-Maut. Hier schlug sich nieder, dass die Mautsätze angehoben wurden und seit Mitte 2018 alle Bundesstraßen mautpflichtig sind. Die Ausgaben wuchsen um 2½ %. Grund für den nur moderaten Anstieg waren sinkende Zinsausgaben (- 1½ Mrd €), vor allem infolge höherer Einnahmen aus Agien. Für Zuschüsse (insbesondere an die Rentenversicherung), Personal und Sachaufwand (insbesondere militärische Beschaffungen) waren hingegen deutliche Mehrausgaben zu verzeichnen.

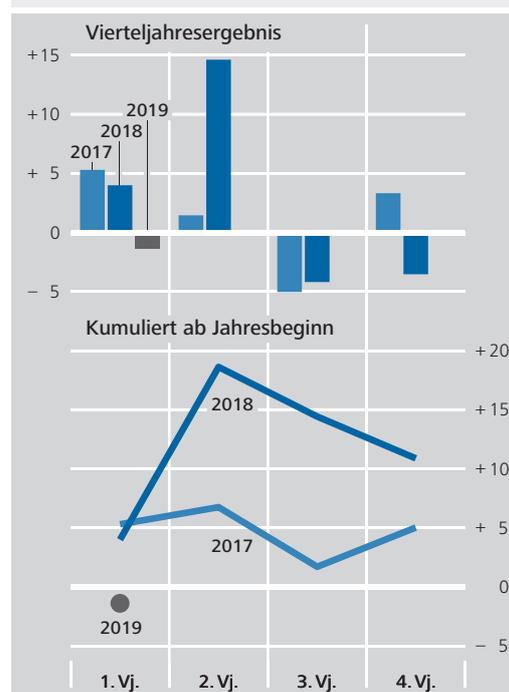
Gemäß dem im November letzten Jahres verabschiedeten Haushaltsplan verschlechtert sich

der Saldo gegenüber dem Ergebnis 2018 stark (um 16½ Mrd €). Das geplante Defizit von 6 Mrd € soll durch 5½ Mrd € aus der Flüchtlingsrücklage und ½ Mrd € aus Münzeinnahmen gedeckt werden. Seither haben sich die gesamtwirtschaftlichen Perspektiven eingetrübt.

*Für das Gesamtjahr weiterhin günstiger als geplante Entwicklung angelegt*

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

Mrd €



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

Deutsche Bundesbank

## Eckwerte zur Haushalts- und Finanzplanung des Bundes bis 2023

Position	2018 Ist	2019 Soll	2020	2021	2022	2023
	in Mrd €					
Saldenwirksame Ausgaben	336,7	356,4	362,6	364,1	369,8	373,1
Saldenwirksame Einnahmen <sup>1)</sup>	347,6	350,6	352,5	353,4	364,0	374,8
Steuereinnahmen	322,4	325,5	328,6	337,5	348,8	360,2
Sonstige saldenwirksame Einnahmen <sup>1)</sup>	25,2	25,1	23,9	15,9	15,2	14,6
darunter: globale Mindereinnahmen <sup>1)</sup> (gerundet)	–	0	– 2,5	– 13	– 14	– 14,5
Nettokreditaufnahme	–	–	–	–	–	–
Münzeinnahmen <sup>1)</sup>	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Rücklagenentnahme	– 11,2	5,5	9,8	12,4	7,5	0,0
Aufstockung Demografierücklage	–	–	–	2,0	2,0	2,0
Saldo Kernhaushalt <sup>1)</sup>	10,9	– 5,8	– 10,1	– 10,7	– 5,8	1,7
Konjunkturkomponente <sup>2)</sup>	6,7	0,7	1,3	– 0,1	– 0,4	–
Saldo finanzieller Transaktionen <sup>1)</sup>	0,7	0,7	–	–	–	–
Saldo Extrahaushalte <sup>1)3)</sup>	4,0	– 3,6	– 3	– 3	– 3	– 3
Strukturelle Nettokreditaufnahme (+ = Tilgung) <sup>1)</sup>	– 3,4	– 5,0	– 4,3	– 2,9	– 2,6	– 3,0
Struktureller Saldo <sup>1)</sup>	7,5	– 10,8	– 14,4	– 13,6	– 8,4	– 1,3
	in % des BIP <sup>4)</sup>					
Struktureller Saldo <sup>1)</sup>	0,23	– 0,33	– 0,43	– 0,39	– 0,23	– 0,04
Strukturelle Nettokreditaufnahme (+ = Tilgung) <sup>1)</sup>	– 0,11	– 0,15	– 0,13	– 0,08	– 0,07	– 0,08
	in Mrd €					
Bestand Flüchtlingsrücklage	35,2	29,7	19,9	7,5	–	–

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Schätzungen. **1** Ab 2020 geschätzt. **2** Stand: Frühjahrsprojektion 2019 der Bundesregierung. **3** Digitalisierungsfonds, Energie- und Klimafonds, Fluthilfefonds sowie Kommunalinvestitionsförderungsfonds. **4** Wie bei der in Art. 115 Grundgesetz verankerten Grenze für die strukturelle Nettoneuverschuldung von – 0,35 % des BIP wird der jeweilige Wert auf das BIP im Jahr vor der Haushaltsaufstellung bezogen.

Deutsche Bundesbank

Gemäß der jüngsten Steuerschätzung sind nun – trotz Abwärtsrevision der EU-Abführungen – per saldo Mindereinnahmen von 1½ Mrd € absehbar. Günstigere Entwicklungen an anderer Stelle dürften aber deutlich gewichtiger sein. Insbesondere die Ausgaben scheinen erneut großzügig veranschlagt. Ohne weitere negative Überraschungen könnte der Bundeshaushalt daher nochmals ohne eine Rücklagenentnahme auszugleichen sein.

Mitte März beschloss die Bundesregierung die Eckwerte für den Bundeshaushalt 2020 und für den Finanzplan bis 2023. Sie hält am Ziel eines Haushalts ohne Nettokreditaufnahme fest. Wie bisher wird geplant, dafür die Flüchtlingsrücklage zu leeren. In dieser stehen nun fast 13 Mrd € mehr bereit als beim Beschluss zum Finanzplan vom Sommer 2018. Darüber hinaus sind die Zinsausgaben in der Summe um 5 Mrd € niedriger veranschlagt. Geringere Steueransätze (über die im letzten Finanzplan noch mit globalen Mindereinnahmen berücksichtig-

ten Maßnahmen hinaus) wiegen diese beiden Entlastungen aber in etwa auf. Zudem sind noch Mehrausgaben aus den Haushaltsberatungen für 2019 sowie ein etwas höheres Verteidigungsbudget berücksichtigt. Um dennoch keine Nettokreditaufnahme auszuweisen, wurden ab 2020 merkliche globale Minderausgaben von offenbar jährlich etwa 4 Mrd € eingerechnet.

Mit den veranschlagten niedrigen Ausgabenzuwächsen dürfte die Ausgabenseite mittelfristig kaum noch Puffer enthalten. Einnahmenseitig sind allerdings offenbar noch umfangreiche globale Mindereinnahmen veranschlagt. Diese dürften die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags und die Aufstockung des Kindergelds im Jahr 2021 abdecken. Darüber hinaus scheint wie im Koalitionsvertrag vereinbart eine (wenn gleich gedämpfte) Fortführung von Steuerabtretungen an die Länder zur Beteiligung an den Flüchtlingskosten abgesichert.

*Puffer zum guten Teil aufgebraucht*

*Eckwertebeschluss bis 2023 mit neuen Lasten nicht nur durch Wirtschaftsabschwächung*

*Zahlreiche Vorhaben in der Planung offenbar nicht abgedeckt*

Gegenüber dem Eckwertebeschluss werden nach der jüngsten Steuerschätzung für 2021 bis 2023 Steuerausfälle von jährlich rund 3 Mrd € erwartet. Zudem wurde im Koalitionsvertrag unter anderem in Aussicht gestellt, dass die kalte Progression bei der Einkommensteuer auch nach 2020 ausgeglichen wird. Darüber hinaus soll die Forschung in Unternehmen steuerlich gefördert werden. Ausgabenseitig könnte an verschiedenen Stellen zusätzlicher Druck entstehen – etwa im Zusammenhang mit internationalen Vereinbarungen. So wächst das Verteidigungsbudget nur im nächsten Jahr kräftig. Danach geht es in Relation zum BIP wieder zurück. Auch die Ausgaben für internationale Entwicklungshilfe scheinen mittelfristig eher niedrig veranschlagt. Darüber hinaus wurde für den Kohleausstieg lediglich mit jährlich ½ Mrd € vorgesorgt. Der von der Bundesregierung begrüßte Bericht der hierzu beauftragten Kommission sieht dagegen deutlich höhere Lasten vor. Diese wurden bereits für das Jahr 2023 auf etwa 4 Mrd € taxiert (ohne Kosten für Kraftwerksstilllegungen). Schließlich plant das Sozialministerium eine Grundrente ohne Bedürftigkeitsprüfung mit jährlichen Kosten im mittleren einstelligen Milliardenbereich. Risiken bestehen für die (verbleibenden) Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag: So wurden verfassungsrechtliche Bedenken vorgebracht, etwa weil die Ost-Förderung Ende dieses Jahres ausläuft.

*Prioritäten-  
setzung  
erforderlich*

Auch wenn die Haushaltsergebnisse zunächst noch besser als geplant ausfallen dürften, steigt der Druck auf den Bundeshaushalt erheblich. Den zahlreichen potenziellen Belastungen stehen im weiteren Verlauf keine entsprechenden Spielräume gegenüber. Allenfalls für eine beschränkte Zeit könnten stärker als bisher geplant Rücklagen herangezogen werden. Dabei sind keineswegs nur die Budgetlasten aus neuen Maßnahmen im Blick zu halten. So wird die Demografie den Zuschuss an die Rentenversicherung stark steigen lassen – bereits ohne weitere Leistungsausweitungen. Daher empfiehlt es sich bereits jetzt, stärker zu priorisieren und bei zusätzlichen belastenden Maßnahmen die Finanzierung längerfristig abzusichern.

Für die Extrahaushalte des Bundes meldete das Bundesfinanzministerium im ersten Quartal einen Überschuss von 1 Mrd €. <sup>6)</sup> Gegenüber dem Vorjahr bedeutete dies eine Verbesserung um 1½ Mrd €. Entlastend wirkte vor allem, dass keine Tilgungen von inflationsindexierten Bundeswertpapieren anstanden. Im Vorjahr waren für den Inflationsausgleich, der bei der Tilgung fällig wird, noch Ausgaben von 1 Mrd € angefallen. Außerdem erzielte der Kinderbetreuungsausbau-Fonds wegen einer Bundeszuweisung einen Überschuss von knapp ½ Mrd €. Bei den Extrahaushalten Energie- und Klimafonds (EKF), Kommunalinvestitionsförderungsfonds, Fluthilfefonds und Digitalisierungsfonds stieg das insgesamt kleine Defizit leicht. Ihre Finanzierungssalden werden in die Schuldenbremse eingerechnet.

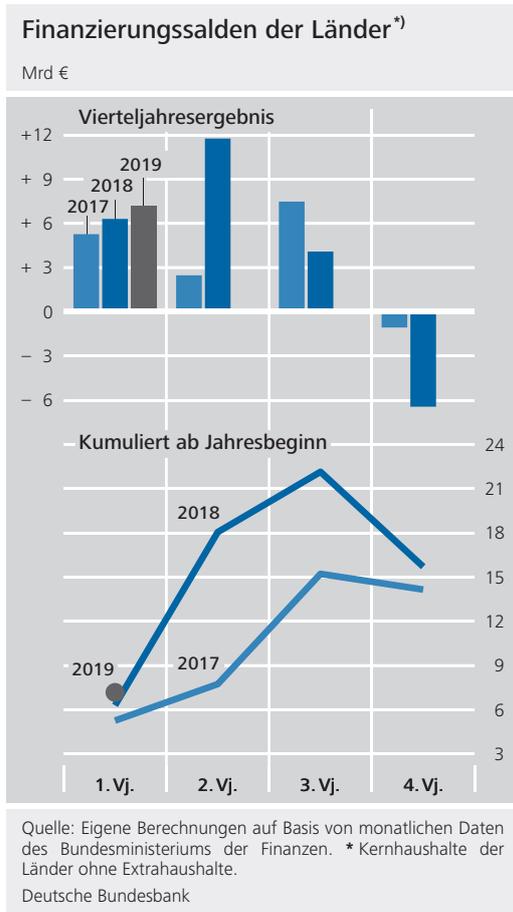
Für das Jahresergebnis 2019 ist bedeutsam, dass der Bund keine Mittel mehr in den Digitalisierungsfonds einbringt (– 2½ Mrd €) und seine Zahlungen an den EKF senkt (– 1½ Mrd €). Dem stehen Versteigerungserlöse des Digitalisierungsfonds für Nutzungsrechte an 5G-Frequenzen gegenüber. Aus den bisherigen Geboten von 6 Mrd € lassen sich im laufenden Jahr bereits Einnahmen von gut 5 Mrd € ableiten. Diese entlasten den Bundeshaushalt bei der Schuldenbremse. <sup>7)</sup> Insgesamt könnte das Kassenergebnis der Extrahaushalte 2019 das hohe Vorjahresniveau (6 Mrd €) noch etwas übertreffen.

*Extrahaushalte des Bundes mit etwas verbessertem Auftaktquartal und ...*

*... Aussicht auf nochmals höheren Überschuss im Gesamtjahr durch 5G-Auktion*

<sup>6)</sup> Nicht einbezogen wird hier ein für den SoFFin ausgewiesenes Defizit von 7½ Mrd € aus der Umstellung der (Re-) Finanzierung der staatlichen Bad Bank FMS Wertmanagement.

<sup>7)</sup> In der für die europäischen Haushaltsregeln maßgeblichen VGR-Abgrenzung werden die Einnahmen dagegen (nach einer Regelumstellung) über die Nutzungszeit verteilt. Bei der diesjährigen Versteigerung von Nutzungsrechten bis ins Jahr 2040 wurden auch die Frequenzpakete aus der sehr erlösstarken Auktion des Jahres 2000 wieder angeboten. Die damals versteigerten Rechte laufen Ende 2020 aus. Die jahresdurchschnittlichen Einnahmen fallen danach mithin weit niedriger aus, was den für die europäischen Regeln relevanten VGR-Saldo etwas belasten wird.



## Länderhaushalte<sup>8)</sup>

*Höherer Überschuss im ersten Quartal 2019*

Die Kernhaushalte der Länder erzielten im ersten Quartal 2019 einen Überschuss von 7 Mrd €. Das Ergebnis übertraf den Vorjahreswert damit um 1 Mrd €. Die Einnahmen legten insgesamt deutlich um 5 ½ % zu, wobei das Steueraufkommen merklich gedämpfter wuchs (+ 3 %). Beschleunigend wirkten nicht zuletzt kräftig gestiegene Zuweisungen von öffentlichen Verwaltungen (+ 6 ½ %). Die Ausgaben wuchsen weiter dynamisch (+ 4 ½ %). Einen großen Beitrag leisteten die Zuweisungen an öffentliche Verwaltungen (+ 7 %), auch bedingt durch weitergeleitete höhere Bundesmittel für die Gemeinden. Die gewichtigen Ausgaben für Personal nahmen nur moderat zu (+ 2 ½ %). Der Tarifabschluss vom März 2019 mit einer Anpassung von über 3 % sowie dessen absehbare Übertragung auf Besoldung und Versorgung waren dabei noch nicht kassenwirksam.

Nach dem sehr günstigen Abschluss im Jahr 2018 dürften die Überschüsse ab dem laufenden Jahr zurückgehen, aber vergleichsweise hoch bleiben. Die Ausgaben legen voraussichtlich weiter dynamisch zu. Deutliche Mehraufwendungen sind insbesondere für die Bereiche Bildung und Polizei geplant. Zudem dürften die Pensionsausgaben noch für einige Jahre kräftig wachsen. Für die Steuereinnahmen wird zunächst ein durch das geringere gesamtwirtschaftliche Wachstum gebremster Anstieg erwartet. Für die Jahre 2020 bis 2023 geht die jüngste Steuerschätzung dann aber wieder von deutlicheren Aufkommenszuwächsen von durchschnittlich 3 ½ % aus.

*Im Gesamtjahr und der mittleren Frist wieder etwas niedrigere Überschüsse*

Im Grundgesetz wurde jüngst die tendenziell problematische Bund-Länder-Mischfinanzierung wieder ausgeweitet.<sup>9)</sup> Damit kann der Bund sich an Investitionen (und eng damit zusammenhängenden Ausgaben) in die kommunale Bildungsinfrastruktur finanziell beteiligen. Der Einfluss im Bildungsbereich, den der Bund im Gegenzug erhält, ist aber eng begrenzt. Noch in diesem Jahr sollen erste Bundesmittel aus dem Digitalpakt für die Schulen fließen. Das auf fünf Jahre ausgelegte Programm umfasst ein Volumen von 5 ½ Mrd €, einschließlich einer 10 %-Beteiligung der Länder.

*Grundgesetzänderung weitet Mischfinanzierung aus, Einfluss des Bundes bleibt aber begrenzt*

Ende April legten Berlin, Bremen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein dem Stabilitätsrat ihre Konsolidierungsberichte für das Jahr 2018 vor. Darin wird dargelegt, ob das um konjunkturelle Einflüsse und finanzielle Transaktionen bereinigte (strukturelle) Defizit die vereinbarte Obergrenze einhielt. In diesem Fall besteht ein Anspruch, dass die Konsolidierungshilfen für 2018 voll ausgezahlt werden.

*Konsolidierungsberichte zur Einhaltung der Defizitgrenzen 2018: ...*

Der bereits veröffentlichte Bericht Bremens weist ein strukturelles Defizit von 170 Mio € aus, das heißt 80 Mio € geringer als die Obergrenze. Dabei wurde eine hohe Nettobelastung

*... nicht überzeugende Ausgabenklassifizierung in Bremen ...*

<sup>8</sup> Die Angaben zu den Ländern insgesamt basieren auf der monatlichen Kassenstatistik zu den Kernhaushalten.

<sup>9</sup> Für eine kritische Bewertung vgl.: Deutsche Bundesbank (2019a), S. 68.

durch finanzielle Transaktionen von 110 Mio € ausgeklammert. Im Haushalt war eine Kapitaleinlage von 90 Mio € für Krankenhäuser vorgesehen. Da hier wohl keine Rendite abzusehen ist, ist diese Einlage ökonomisch aber nicht als finanzielle Transaktion zu werten. Sie müsste daher das relevante Defizit erhöhen. Gleiches gilt für die Schuldenübernahme zugunsten einer nichtstaatlichen Hochschule, welche in einem Nachtragshaushalt bewilligt wurde. Würden beide Transaktionen – wie in den VGR vorgesehen – ergebnisbelastend erfasst, wäre die vereinbarte Defizitgrenze ohne weitere Anpassungen (etwa bei Reserven) verfehlt worden.

... und im Saarland

Nach einer Pressemitteilung des Saarlands lag sein Ergebnis um 15 Mio € unter der Obergrenze. Die Kassenstatistik zeigt einen Beteiligungserwerb von 60 Mio €, der nach dem Haushaltsplan vor allem eine erneute Kapitaleinlage beim Staatstheater umfasst. Auch dieser Vorgang ist ökonomisch betrachtet keine finanzielle Transaktion. Ohne diese Klassifizierung hätte auch das Saarland 2018 die geforderte Haushaltssanierung verfehlt – wenn nicht an anderer Stelle Anpassungen vorgenommen worden wären.

Umfangreiche Bankenstützung belastet Haushalt in Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein hat seinen Bericht noch nicht veröffentlicht. Die Stützung der HSH Nordbank führte aber zu einem sehr hohen Defizit im Jahr 2018. Vergleichbare Zahlungen aus Gewährleistungen wurden bisher als finanzielle Transaktion erfasst und aus dem Defizit herausgerechnet. Im letzten Jahr hat der Stabilitätsrat aber entschieden, bei der Schuldenbremsenüberwachung solche Transaktionen – den VGR folgend – als ergebniswirksam zu klassifizieren. Auch das Statistische Bundesamt passt daraufhin seine Ausweise entsprechend an. Vor diesem Hintergrund wäre eine defizitwirksame Verbuchung im neuen Konsolidierungsbericht Schleswig-Holsteins folgerichtig.

Bei der Überwachung der Konsolidierungshilfegländer wäre es wichtig, dass Ausgaben nur dann als finanzielle Transaktion behandelt werden, wenn dadurch tatsächlich Vermögen er-

worben wird. Dies entspricht auch dem Vorgehen in den VGR. Andernfalls droht die angestrebte Schuldenbegrenzung unterlaufen zu werden. Es wäre zu erwarten, dass Länder, die vor dem Hintergrund hoher Schulden Konsolidierungshilfen erhalten, etwaige Haushaltsentlastungen zur Schuldentilgung nutzen, statt sie über Reserven für künftige Haushaltslasten vorzuhalten. Insgesamt wäre eine aussagekräftige und transparente Informationsgrundlage für die Überwachung der Länderhaushalte durch den Stabilitätsrat wesentlich. Dabei wäre es wünschenswert, sich eng an den Verbuchungsregeln der VGR zu orientieren.<sup>10</sup> Zudem sollte der Stabilitätsrat alle Konsolidierungsberichte zeitnah veröffentlichen. Damit könnte sich die Öffentlichkeit frühzeitig einen Überblick verschaffen, und die Kontrolle würde gestärkt.

Stabilitätsrat sollte VGR-nahe Daten verwenden und Berichte rasch veröffentlichen

## ■ Sozialversicherungen

### Rentenversicherung

Im ersten Quartal 2019 verzeichnete die gesetzliche Rentenversicherung ein Defizit von ½ Mrd €. Verglichen mit dem Vorjahr fiel das Ergebnis damit um ½ Mrd € günstiger aus. Dabei hat sich die Ausweitung der „Mütterrenten“ zum Jahresbeginn bislang kaum bemerkbar gemacht. Sie dürfte erst zur Mitte des Jahres voll kassenwirksam werden. Die zusätzlichen, noch weitgehend nicht ausgezahlten Renten summieren sich im ersten Quartal auf 1 Mrd €. Hinter dem Ausgabenzuwachs von 4 % standen im Wesentlichen die Rentenanpassung vom Juli 2018 mit knapp 3 ½ % und eine etwas gestiegene Rentenzahl. Die Einnahmen wuchsen um 5 %, weil sich die Beschäftigung und die Pro-Kopf-Löhne weiter positiv entwickelten.

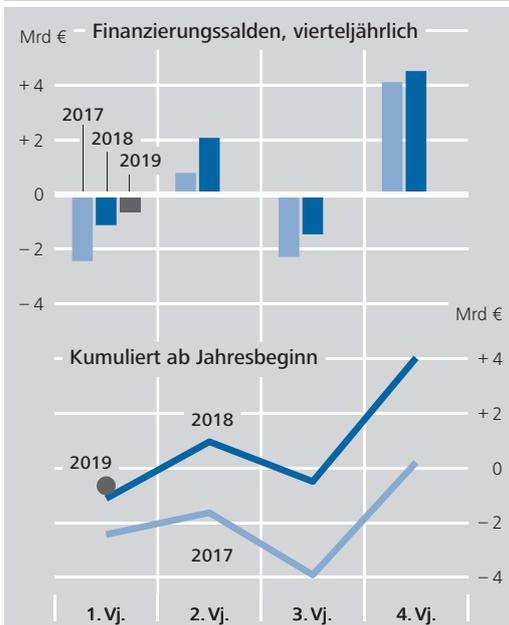
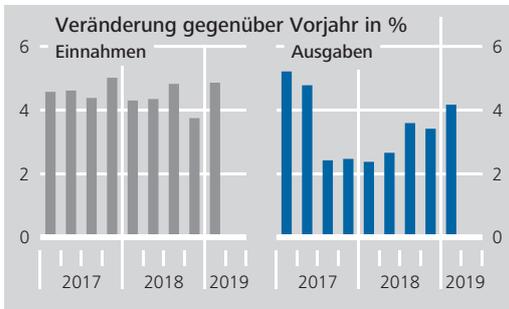
Geringeres Defizit im ersten Quartal, weil „Mütterrenten“ noch kaum kassenwirksam

Zur Jahresmitte werden die Renten in den alten Ländern um 3,2 % und in den neuen Ländern um 3,9 % angehoben. Maßgeblich ist hierfür

Deutliche Rentenanpassung im laufenden Jahr

<sup>10</sup> Zu Anforderungen an die Überwachung von Länderhaushalten vgl.: Deutsche Bundesbank (2018), S. 32 ff. Zu einer kritischen Einordnung des Beschlusses zum Kontrollverfahren ab 2020: Deutsche Bundesbank (2019b), S. 95 ff.

## 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

die günstige Pro-Kopf-Lohnentwicklung im vergangenen Jahr. Hinzu kommt die sehr gute Lage am Arbeitsmarkt: Die Zahl der Beitragspflichtigen stieg stärker als die der Rentenbeziehenden, was die Rentenanpassung über den Nachhaltigkeitsfaktor erhöht. Darüber hinaus nehmen die Renten gemäß der Rentenanpassungsformel etwas stärker zu, weil der Beitragssatz im letzten Jahr um 0,1 Prozentpunkte sank.

Mit Aus- und Nachzahlung der höheren „Mütterrenten“ wird sich das Ausgabenwachstum im weiteren Jahresverlauf merklich beschleunigen. Die Einnahmen dürften sich hingegen relativ stabil entwickeln. Damit ist ein deutlich schlech-

*Beschleunigter  
 Ausgaben-  
 zuwachs  
 verschlechtert  
 Ergebnis im  
 Gesamtjahr*

teres Ergebnis zu erwarten. Nach dem hohen Überschuss im Vorjahr könnte der Haushalt im laufenden Jahr mehr oder weniger ausgeglichen abschließen.

Für die Rentenversicherung wurden neue Halte-  
 linien (Ober- bzw. Untergrenze) für den Bei-  
 tragssatz und das Versorgungsniveau beschlos-  
 sen: Bis 2025 soll der Beitragssatz nicht über  
 20 % steigen und das Versorgungsniveau nicht  
 unter 48 % sinken. Im laufenden Jahr beträgt  
 das Versorgungsniveau 48,2 %. Entsprechend  
 der regulären Anpassungsformel werden die  
 Renten mit zunehmendem demografischen  
 Druck schwächer steigen als die Löhne. Damit  
 sinkt das Versorgungsniveau. Ist die Haltelinie  
 erreicht, wird die reguläre Formel ausgesetzt  
 und das Niveau stabilisiert. Dies verursacht  
 Mehrausgaben. Gleichzeitig wird die Rücklage  
 aufgrund der angelegten Defizite bis zu ihrer  
 Untergrenze von 20 % einer Monatsausgabe  
 sinken. Um diese im weiteren Verlauf nicht zu  
 unterschreiten, muss der Beitragssatz angeho-  
 ben werden. Derzeit wird damit gerechnet,  
 dass er im Jahr 2025 seine neue Haltelinie von 20 %  
 erreicht und eine Sonderzuweisung des Bundes  
 nötig wird.

*Finanzieller  
 Druck für  
 Rentenfinanzen  
 steigt mittel-  
 fristig*

Längerfristig belastet die Demografie die Ren-  
 tenfinanzen zunehmend deutlich. Dies gilt ins-  
 besondere, wenn ab Mitte der 2020er Jahre die  
 geburtenstarken Jahrgänge ihr Rentenalter er-  
 reichen. Nach derzeitigem Stand gelten die Hal-  
 telinien für Beitragssatz und Versorgungsniveau  
 nur bis einschließlich 2025. Mit den Reformen  
 der 2000er Jahre wurden wichtige Maßnahmen  
 für eine finanziell tragfähige Ausrichtung der  
 gesetzlichen Rentenversicherung ergriffen. Da-  
 bei war sowohl für das Versorgungsniveau ein  
 gewisser Rückgang als auch für den Beitrags-  
 satz ein Anstieg angelegt. Dies scheint vom  
 Grundsatz her auch weiter naheliegend. Zusätz-  
 lich wäre es für die Zeit nach 2030 ratsam, das  
 gesetzliche Rentenalter wie derzeit bereits in  
 einigen Ländern an die (steigende) Lebens-  
 erwartung zu binden. Andernfalls würden die  
 kohortenspezifischen Rentenjahre im Vergleich  
 zu den entsprechenden Beitragsjahren immer

*Anhaltende  
 Reform-  
 diskussion*

gewichtiger.<sup>11)</sup> Vorsicht ist bei weiteren Belastungen des Bundes geboten: Die Bundesfinanzen werden schon im Status quo durch erheblich steigende Rentenzuschüsse beansprucht.

## Bundesagentur für Arbeit

*Unverändert  
 kleines Defizit im  
 ersten Quartal*

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) verbuchte im ersten Quartal im operativen Bereich<sup>12)</sup> ähnlich wie im Vorjahr ein kleines Defizit. Dabei wurde der Saldo dadurch entlastet, dass eine Sonderzuführung von 1½ Mrd € an den Versorgungsfonds aus dem ersten Quartal 2018 nunmehr entfiel. Im gleichen Umfang machte sich aber bemerkbar, dass der Beitragssatz zu Jahresbeginn erheblich sank (um 0,5 Prozentpunkte auf 2,5%). Ausgabenseitig nahmen die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld um gut 3½ % zu. Dies war der erste spürbare Anstieg seit Anfang 2014. Die Zahl der Leistungsempfangenden stieg dabei wieder leicht. Die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik legten um 4½ % zu, was mit der ausgeweiteten beruflichen Weiterbildung zusammenhängen dürfte. Bereinigt um die entfallene Sonderzuführung an den Versorgungsfonds nahmen die Ausgaben der BA um 3 % zu.

*Im Gesamtjahr  
 wegen Beitrags-  
 satzsenkung  
 deutlich nied-  
 rigerer Über-  
 schuss, aber  
 Ergebnis wohl  
 besser als  
 geplant*

Für das Gesamtjahr wird – trotz der eingetrübten gesamtwirtschaftlichen Perspektiven – eine positive Entwicklung der Beschäftigung und Löhne erwartet. Die Einnahmen der BA verringern sich dennoch, weil der Beitragssatz gesenkt wurde. Auf der Ausgabenseite könnte sich die bisherige Entwicklung beim Arbeitslosengeld und der aktiven Arbeitsmarktpolitik fortsetzen. Die Ausgaben blieben damit aber deutlich unter den Planansätzen. Insgesamt könnte der Überschuss im Gesamtjahr deshalb

### Finanzen der Bundesagentur für Arbeit<sup>\*)</sup>



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

erneut merklich höher ausfallen als veranschlagt (½ Mrd €).

<sup>11</sup> Vgl. dazu grundlegender: Deutsche Bundesbank (2016), S. 72.

<sup>12</sup> Ohne Versorgungsfonds. Die Zuführung an den Fonds stellt somit eine Ausgabe dar, die den operativen Finanzierungssaldo senkt.

## ■ Literaturverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen (2019), Deutsches Stabilitätsprogramm, April 2019.

Deutsche Bundesbank (2019a), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Februar 2019, S. 60–72.

Deutsche Bundesbank (2019b), Deutsche Schuldenbremse: zur Überwachung durch den Stabilitätsrat, Monatsbericht, April 2019, S. 95–102.

Deutsche Bundesbank (2018), Länderfinanzen: Entwicklungen im Vergleich, Schuldenbremsen und Haushaltsüberwachung, Monatsbericht, Oktober 2018, S. 13–47.

Deutsche Bundesbank (2016), Exkurs: Zur längerfristigen Entwicklung der Alterssicherung, Monatsbericht, August 2016, S. 69–78.