

■ Öffentliche Finanzen^{*)}

■ Staatlicher Gesamthaushalt

Im laufenden Jahr sinkender Überschuss

Die Lage der deutschen Staatsfinanzen ist nach wie vor günstig. Der gesamtstaatliche Überschuss dürfte sich im laufenden Jahr zwar verringern. Aufgrund der sehr guten Ausgangslage fällt er aber wohl immer noch deutlich aus (2018: 1,7 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP)). Die Schuldenquote stagnierte im ersten Quartal bei 61%. Im Jahresverlauf dürfte sie aber weiter zurückgehen und erstmals seit dem Jahr 2002 die 60 %-Maastricht-Grenze wieder unterschreiten.

Schwächere Konjunktur belastet, aber geringere Bankenstützung und Zinsausgaben

Die schwächere Konjunktur drückt zwar das Wachstum der Steuereinnahmen, insbesondere verglichen mit der dynamischen Entwicklung in den Vorjahren. Die Entgelte, der private Verbrauch und auch die Beschäftigung, die für den Staatshaushalt von besonderer Bedeutung sind, dürften sich im Gesamtjahr aber vergleichsweise robust entwickeln. Aus heutiger Sicht sind die negativen Folgen für die Staatsfinanzen daher begrenzt. Geringere Ausgaben für Landesbanken und niedrigere Zinsausgaben dürften die ungünstigeren konjunkturellen Einflüsse in etwa kompensieren.

Gelockelter Ausgabenkurs

Für den sinkenden Überschuss ist damit im Wesentlichen der fiskalpolitische Kurs verantwortlich. Er wird gelockert und stützt die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Hinter der Kurslockerung stehen unter anderem zusätzliche Rentenleistungen sowie mehr Mittel für Infrastruktur, Bildung und Verteidigung. Einnahmenseitig gleichen sich Be- und Entlastungen dagegen weitgehend aus: Einkommensteuersenkungen stehen Mehreinnahmen aus der Steuerprogression gegenüber. Die Sozialbeitragsätze bleiben in der Summe weitgehend unverändert. Die Rückkehr zur paritätischen Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung entlastet die privaten Haushalte, während sie Unternehmen und Staat belastet.

In den kommenden Jahren soll der Haushaltskurs zusätzlich gelockert werden. Dadurch verringert sich der gesamtstaatliche Überschuss weiter. Ohne grundlegende Kursänderung bleibt der Staatshaushalt mittelfristig aber im Plus, wenn sich die Gesamtwirtschaft wie in den Basislinien aktueller Projektionen stabil entwickelt. Damit wird die gesamtstaatliche Defizitobergrenze von strukturell 0,5 % des BIP deutlich eingehalten. Zudem bleibt die Schuldenquote auf ihrem Abwärtspfad. Längerfristig geraten die Staatsfinanzen dann aber zunehmend unter Druck, weil die demografische Pause endet und die geburtenstarken Jahrgänge ihr Rentenalter erreichen. Künftige Beschlüsse insbesondere zu den stark betroffenen Bereichen wie der Renten- und Pflegeversicherung sollten den demografischen Druck berücksichtigen.

In kommenden Jahren weitere Kurslockerung und sinkender Überschuss angelegt

■ Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen¹⁾

Die Steuereinnahmen wuchsen im zweiten Quartal bei einer schwächeren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung robust. Gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum nahmen sie um 4 % zu (siehe Schaubild und Tabelle auf den S. 65 und 66). Dabei stiegen die Lohnsteuereinnahmen nach wie vor dynamisch (+ 6 %). Dies ist auf die weiterhin positive Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter zurück-

Robuster Anstieg der Steuereinnahmen im zweiten Quartal

* Der Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ bezieht sich auf Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und die Maastricht-Schuldenquote. Anschließend wird detaillierter über die Haushaltsentwicklung (Finanzstatistik) berichtet. Für die Gemeinden sowie die gesetzliche Kranken- und soziale Pflegeversicherung liegen noch keine Ergebnisse zum zweiten Quartal 2019 vor. Sie werden in Kurzberichten folgender Monatsberichte kommentiert.

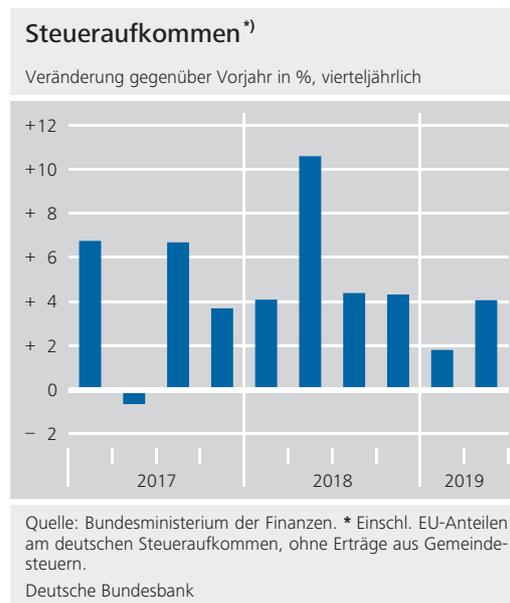
¹ Die Gesamteinnahmen sind einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen angegeben. In den unterjährigen Ergebnissen sind die noch nicht bekannten Erträge aus den Gemeindesteuern nicht enthalten.

zuführen. Der Steuerprogression standen Steuerentlastungen gegenüber, darunter das Familienentlastungsgesetz. Dieses soll unter anderem die kalte Progression aus dem Vorjahr ausgleichen.²⁾ Die gewinnabhängigen Steuern legten moderat um 2 % zu, nachdem sie im ersten Quartal noch gesunken waren. Dabei wuchs die veranlagte Einkommensteuer dynamisch. Die Körperschaftsteuer sank zwar insgesamt. Dies lag an höheren Erstattungen und geringeren Nachzahlungen für Vorjahre, die Vorauszahlungen stiegen aber. Stark erhöhten sich die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag – im Wesentlichen Kapitalertragsteuern auf Dividenden. Hier überdecken unterjährig verschobene Ausschüttungstermine aber häufiger die Grundtendenz, und im weiteren Jahresverlauf dürften die Vorjahresraten wieder ungünstiger ausfallen. Die Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge war weiterhin rückläufig. Die Umsatzsteuer trug maßgeblich zu dem robusten Anstieg der Steuereinnahmen bei: Ihr unterjährig generell recht volatiles Aufkommen verzeichnete ein Plus von 6 %.

Im weiteren Jahresverlauf schwächerer Zuwachs erwartet – Folgejahre mit etwas höherem Wachstum

Gemäß der offiziellen Steuerschätzung vom Mai ist für das Gesamtjahr 2019 ein Zuwachs der Steuereinnahmen um 2 ½ % zu erwarten. Nach dem Plus von 3 % im ersten Halbjahr bedeutet dies ein schwächeres zweites Halbjahr. Bei der Schätzung für das Gesamtjahr ist ein gedämpftes gesamtwirtschaftliches Wachstum unterstellt. Mehreinnahmen bringt die Steuerprogression, während das Familienentlastungsgesetz und andere Rechtsänderungen spürbar bremsen. Ferner wird erwartet, dass nicht zuletzt aufgrund eines bereits länger zurückliegenden Urteils zur Umsatzsteuer Rückzahlungen geleistet werden. Für die Jahre 2020 bis 2023 werden Zuwächse von jeweils 3 % bis 3 ½ % projiziert. Da die Schätzung auf geltendem Recht basiert, ist insbesondere die für 2021 geplante Senkung des Solidaritätszuschlags (um gut 1 % des Steueraufkommens) noch nicht berücksichtigt.

Die Bundesregierung legte im Juni einen Reformentwurf für die Grundsteuer der Gemein-



den vor. Das Bundesverfassungsgericht hatte die aktuelle Ausgestaltung für verfassungswidrig erklärt. Die Reform betrifft insbesondere das verworfene Bewertungsverfahren, mit dem die Bemessungsgrundlage bestimmt wird. Vorgesehen ist, sich den tatsächlichen Werten durch pauschalierte Ansätze anzunähern. Im Prinzip lässt sich die Grundsteuer als allgemeines Entgelt für Gemeindeleistungen ansehen. Da sich deren Nutzen in der Regel in den Bodenwerten niederschlagen dürfte, liegt eine Wertkomponente durchaus nahe. Durch Pauschalierungen lassen sich dabei die Erhebungskosten begrenzen. Den einzelnen Ländern würde die Reform ermöglichen, abweichende eigene Regelungen für die Grundsteuer zu treffen. Länderspezifische Konkretisierungen liegen hierzu noch nicht vor. Insgesamt bliebe die Grundsteuer mit der auf den Weg gebrachten Reform als eine wichtige und stabile Einnahmequelle der Gemeinden erhalten.

Erhalt der Grundsteuer als Gemeindesteuer zu begrüßen

Bundshaushalt

Im zweiten Quartal 2019 fiel im Bundshaushalt ein Überschuss von 7 ½ Mrd € an. Offenbar aufgrund eines Sondereffektes bei den Zinsaus-

² Die Grund- und Kinderfreibeträge wurden angehoben und die übrigen Tarifeckwerte nach rechts verschoben. Das vom Kassenaufkommen abgesetzte Kindergeld stieg zum 1. Juli 2019.

Steueraufkommen

Steuerart	1. Halbjahr				Schätzung für 2019 ¹⁾	2. Vierteljahr			
	2018	2019	Veränderung gegenüber Vorjahr			2018	2019	Veränderung gegenüber Vorjahr	
	Mrd €		in Mrd €	in %	in %	Mrd €		in Mrd €	in %
Steuereinnahmen insgesamt ²⁾	350,2	360,5	+ 10,3	+ 3,0	+ 2,4	178,1	185,3	+ 7,2	+ 4,1
darunter:									
Lohnsteuer	99,5	105,4	+ 5,9	+ 5,9	+ 5,3	51,4	54,4	+ 3,0	+ 5,9
Gewinnabhängige Steuern	68,6	67,8	- 0,8	- 1,2	- 1,7	34,9	35,7	+ 0,8	+ 2,2
davon:									
Veranlagte Einkommensteuer ³⁾	32,5	33,5	+ 1,0	+ 3,1	- 0,4	14,9	16,1	+ 1,2	+ 7,9
Körperschaftsteuer	18,7	17,3	- 1,4	- 7,7	- 2,1	9,3	8,1	- 1,2	- 13,1
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	12,8	14,3	+ 1,4	+ 11,2	+ 4,1	9,3	10,3	+ 1,0	+ 10,3
Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	4,5	2,7	- 1,8	- 40,0	- 31,4	1,4	1,3	- 0,2	- 11,1
Steuern vom Umsatz ⁴⁾	115,0	119,5	+ 4,5	+ 3,9	+ 3,4	55,8	59,1	+ 3,3	+ 5,9
Übrige verbrauchsabhängige Steuern ⁵⁾	42,1	42,3	+ 0,2	+ 0,5	- 0,4	22,1	22,1	+ 0,0	+ 0,2

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

Im zweiten Quartal stabiles Ergebnis, wenn Sondereffekt bei Zinsen ausgeblendet wird

gaben halbierte er sich fast gegenüber dem Vorjahr. So erhöhten sich die Zinsausgaben um 6 1/2 Mrd €, obwohl höhere Agien sie um 1/2 Mrd € drückten. Offenbar wurden ausnahmsweise die Anfang Juli fälligen Zinszahlungen für Bundesanleihen noch im Juni verbucht. Darum bereinigt sanken die Zinsausgaben erneut spürbar. Die Zuschüsse (insbesondere an die Rentenversicherung) sowie der Aufwand für Personal und Sachkäufe (vor allem militärische Beschaffungen) stiegen nochmals deutlich. Die investiven Ausgaben legten nach einem verhaltenen Jahresauftakt nun kräftig zu. Die Einnahmen wuchsen um 3 1/2 %. Bei den Steuererträgen stand ein Plus von 2 Mrd € zu Buche, obwohl Umsatzsteueranteile an die Länder abgetreten worden waren. Die nichtsteuerlichen Einnahmen lagen um 1 1/2 Mrd € höher, vor allem aufgrund der angehobenen und ausgeweiteten Lkw-Maut.

Im ersten Halbjahr verschlechterte sich das um den Sondereffekt bei den Zinsen korrigierte Er-

gebnis um 5 1/2 Mrd €. Im Haushaltsplan sind für das Gesamtjahr (gegenüber dem Ist 2018) sogar eine Verschlechterung um 16 1/2 Mrd € und ein Defizit von 6 Mrd € veranschlagt. Daran gemessen war die Entwicklung zuletzt sehr günstig, und dies könnte sich aus heutiger Sicht fortsetzen. So zeichnen sich gegenüber den Planungen weitaus niedrigere Zinszahlungen ab. Sie dürften nicht wie veranschlagt um 1 Mrd € steigen, sondern deutlich zurückgehen. Wie in den letzten Jahren dürften zudem die Investitionszuschüsse deutlich schwächer abfließen als geplant. Alles in allem könnte der Bundeshaushalt ein weiteres Mal mit einem Überschuss abschließen. Anders als geplant würde die Flüchtlingsrücklage dann weiterhin nicht benötigt, um den Haushalt auszugleichen. Sie könnte vielmehr nochmals aufgestockt werden.

Ende Juni beschloss die Bundesregierung den Entwurf für den Bundeshaushalt 2020. Gegenüber dem Haushaltsplan 2019 sollen die Ausgaben nur um 1% zulegen. Im Einzelnen sind

Gesamtjahr: Entwicklung deutlich günstiger als geplant und Überschuss möglich

Haushaltsentwurf 2020 mit mäßigem Ausgabenwachstum ...

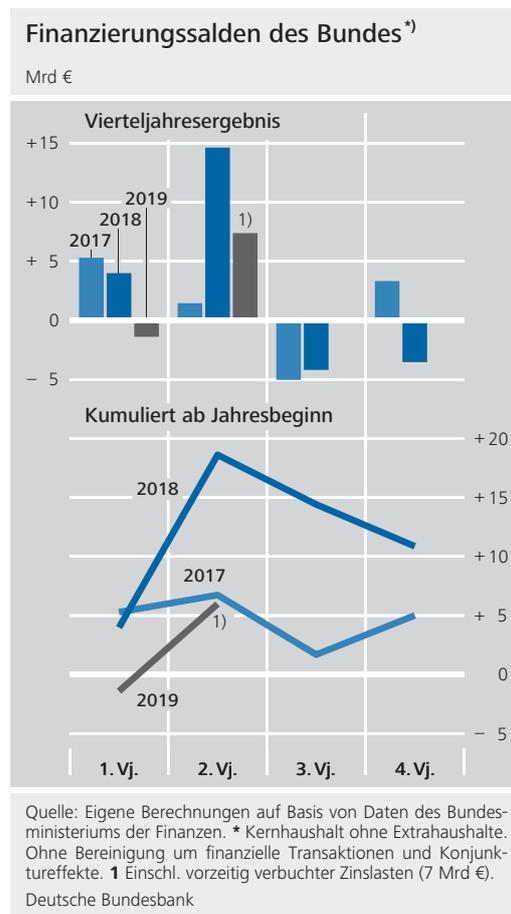
zwar deutliche Anstiege vorgesehen. So wachsen vor allem die an die Lohnsteigerungen gebundenen Rentenzuschüsse, aber auch die Ausgaben für Verteidigung und Familienpolitik. Hier steigen die Ansätze für das Elterngeld und den Kinderzuschlag bei niedrigen Elterneinkommen. Zudem trägt das Familienressort zur Bundesbeteiligung am geplanten Rechtsanspruch für Ganztagsbetreuung der Grundschul Kinder bei. Hierzu wird ein neuer Extrahaushalt mit der Hälfte der im Koalitionsvertrag vereinbarten 2 Mrd € dotiert. Entlastend wirken dagegen rückläufige Zinsaufwendungen und vor allem deutlich höhere globale Minderausgaben. Eine globale Minderausgabe ist ein pauschal angesetzter Abschlag in der Haushaltsplanung. Demnach ist beabsichtigt, im Haushaltsvollzug Ausgabenansätze an anderer Stelle nicht voll auszuschöpfen.

... und leichtem
 Einnahmen-
 rückgang

Die Einnahmen sollen 2020 leicht sinken. So steigen die Steuereinnahmen gemäß den Planungen nur um 2 Mrd €. Dabei wirkt sich aus, dass der Bund beim neuen Finanzausgleich Umsatzsteuermittel an die Länder abtritt. Zusätzlich gibt er 1 Mrd € für das Gute-Kita-Gesetz ab. Nicht bei den Steuern einbezogen ist die zugesicherte fortgesetzte Beteiligung an den Flüchtlingskosten von Ländern und Gemeinden. Vorsorge ist hier aber mit einer globalen Mindereinnahme von 4 Mrd € getroffen.

Relativ hohes
 strukturelles
 Defizit und ...

Im Haushaltsentwurf ist ein Defizit von 9 1/2 Mrd € im Kernhaushalt veranschlagt. Um ohne Nettokreditaufnahme auszukommen (schwarze Null), sollen 9 Mrd € aus der Flüchtlingsrücklage entnommen werden. Für die Schuldenbremse ist die strukturelle Nettokreditaufnahme einschließlich der relevanten Extrahaushalte maßgeblich. Diese liegt bei 7 Mrd €. Grund sind vor allem erwartete Defizite der Extrahaushalte. Außerdem wird der Haushalt moderat durch die Konjunktur und finanzielle Transaktionen entlastet. Dies wird in der strukturellen Betrachtung herausgerechnet, was das strukturelle Defizit höher ausfallen lässt. Die Obergrenze für die strukturelle Nettokreditaufnahme von 12 Mrd € wird deutlich unterschritten. Das strukturelle



Defizit, das durch die Rücklagenentnahme nicht beeinflusst wird, liegt aber spürbar darüber.

Mit dem Haushaltsentwurf 2020 stellt die Bundesregierung eine weitere Kurslockerung in Aussicht. Der strukturelle Primärsaldo (ohne die Zinsausgaben) soll demnach gegenüber dem Haushaltsplan 2019 um 8 Mrd € sinken.

... weitere
 Kurslockerung
 eingeplant

Insgesamt erscheint der Haushaltsentwurf 2020 aber wie auch der Haushalt 2019 vorsichtig aufgestellt. So könnten die Entlastungen auf der Ausgabenseite noch merklich höher ausfallen, als mit den globalen Minderausgaben angesetzt. Auch die Einnahmen könnten sich günstiger entwickeln. So sind etwa die Abführungen an den EU-Haushalt vorsichtig veranschlagt und wie in den Vorjahren höhere Rückflüsse wahrscheinlich. Ohne negative Überraschungen könnte das Haushaltsergebnis im nächsten Jahr nochmals deutlich besser als geplant ausfallen. Angesichts der vorhandenen Spielräume wäre es beispielsweise möglich, zeitnah mit dem Ab-

Nochmals
 Aussicht auf
 günstigeres
 Ergebnis

Die Finanzplanung des Bundes bis 2023 und das Ergebnis im Rahmen der Schuldenbremse^{*)}

in Mrd €

Position	Ist 2018	Soll 2019	Entwurf 2020	Finanzplan		
				2021	2022	2023
Ausgaben ¹⁾	336,7	356,4	359,8	364,2	370,4	373,7
darunter:						
Investitionen	38,1	38,9	40,0	39,8	39,8	39,8
Globale Mehr-/Minderausgaben	-	- 1,2	- 4,0	- 3,9	- 3,0	- 1,7
Einnahmen ¹⁾²⁾	347,6	350,6	350,3	352,4	365,1	375,4
darunter:						
Steuereinnahmen ¹⁾	322,4	325,5	327,7	334,2	345,5	356,1
Globale Mehr-/Mindereinnahmen	-	- 0,2	- 4,0	- 13,2	- 11,0	- 10,2
Finanzierungssaldo ³⁾	10,9	- 5,8	- 9,5	- 11,8	- 5,3	1,7
Rücklagenzuführung (-)/-entnahme (+) ⁴⁾	- 11,2	5,5	9,2	11,5	5,0	- 2,0
Nettokreditaufnahme (-)/-tilgung (+)	-	-	-	-	-	-
Konjunkturkomponente ⁵⁾	6,7	0,7	1,3	- 0,1	- 0,4	0,0
Saldo finanzieller Transaktionen	0,7	0,7	0,7	1,8	1,9	0,8
Saldo relevanter Extrahaushalte	4,0	- 3,6	- 4,9	.	.	.
Energie- und Klimafonds	2,9	- 0,7	- 2,5	.	.	.
Aufbauhilfefonds (Flut 2013)	- 0,6	- 0,7	- 0,5	.	.	.
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	- 0,7	- 1,9	- 2,0	.	.	.
Digitalisierungsfonds	2,4	- 0,2	- 0,9	.	.	.
Grundschulkind-Betreuungsfonds ⁶⁾	-	-	1,0	.	.	.
Strukturelle Nettokreditaufnahme (-)/-tilgung (+) ⁷⁾	- 3,5	- 5,0	- 7,0	.	.	.
Nachrichtlich:						
Obergrenze	- 11,4	- 11,5	- 11,9	- 12,2	- 12,6	- 13,0
Struktureller Finanzierungssaldo	7,5	- 10,8	- 16,5	.	.	.

* Methodische Erläuterungen finden sich in: Deutsche Bundesbank, Wichtige Haushaltskennzahlen des Bundes im Zusammenhang mit der Schuldenbremse, Monatsbericht, Februar 2016, S. 68 f. **1** Nach Abzug der Bundesergänzungszuweisungen, der Anteile am Energie-steueraufkommen, des Ausgleichs im Rahmen der Kraftfahrzeugsteuer-Reform 2009 und der Konsolidierungs-/Sanierungshilfen an Län-der, ohne Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen. **2** Ohne Münzeinnahmen (durchgehend 0,3 Mrd €). **3** Entspricht der Differenz aus Einnahmen und Ausgaben und ergibt sich aus der Nettokreditaufnahme/-tilgung abzüglich Rücklagenzuführung/-entnahme und abzüg-lich Münzeinnahmen. **4** Ab 2021 ist hier die Zuführung an die Demografierücklage von jährlich 2 Mrd € enthalten. **5** Abweichend von den rechtlichen Vorgaben für alle Jahre gemäß Frühjahrsprojektion 2019 der Bundesregierung. **6** Im Haushaltsentwurf 2020 neu auf-genommen. **7** Strukturell bedeutet: zusätzlich Saldo der relevanten Extrahaushalte abzüglich Konjunkturkomponente und abzüglich Saldo finanzieller Transaktionen.

Deutsche Bundesbank

bau des aus mehreren Gründen problema-tischen Solidaritätszuschlags zu beginnen (siehe ausführlicher S. 69).

Finanzplan ab 2021 blendet wichtige Aus-gabenlasten aus

In ihrem mittelfristigen Finanzplan bis 2023 ver-zichtet die Bundesregierung weiterhin auf Nettokreditaufnahmen. Zunächst sind noch deutliche Defizite geplant, und zum Ausgleich soll die Flüchtlingsrücklage bis Ende 2022 auf-gezehrt werden. Jahresdurchschnittlich sollen die Ausgaben um weniger als 1½ % steigen. Dies erscheint äußerst ambitioniert, und Mehr-bedarf ist absehbar. Unter anderem sinken die Verteidigungsausgaben in Relation zum BIP bis 2023 wieder spürbar. Wie die NATO-Verein-barung eingehalten werden soll, ist somit nicht ersichtlich. Auch bei der Entwicklungshilfe sinkt die Quote, obwohl das international vereinbarte Niveau verfehlt wird. Darüber hinaus räumt die Bundesregierung ein, dass die Vorsorge für den Ausstieg aus der Kohleverstromung zu niedrig angesetzt ist. Entgeltanpassungen beim Per-sonal nach 2021 oder die Einführung einer

Grundrente sind im Finanzplan ebenfalls nicht erkennbar. Zudem dürfte Deutschland weniger Kohlendioxidemissionen einsparen, als in der EU vereinbart wurde. Die zum Ausgleich ver-anschlagten Zahlungen scheinen niedrig. Des Weiteren dürfte der geplante Betreuungs-ananspruch für Grundschulkindern recht hohe Kos-ten auslösen. Die eingeplanten Mittel von ku-muliert 2 Mrd € würden daher nur einen kleine-ren Beitrag leisten. Aus den Ländern wird be-reits eine deutlich höhere Bundesbeteiligung gefordert.

Für die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags und die Kindergeldanhebung wäre ab 2021 mit globalen Mindereinnahmen vorzusorgen. Ge-genüber dem letzten Finanzplan wurden diese aber so weit zurückgenommen, dass sie dafür ab 2022 nicht mehr ausreichen. Dann ist hier auch keine Vorsorge mehr getroffen, um die zu-gesicherte Bundesbeteiligung an den Flücht-lingskosten der Länder zu finanzieren. Zudem ist nicht abgedeckt, die kalte Progression

Vorsorgetitel für steuerliche Maß-nahmen knapp bemessen

beim Einkommensteuertarif fortgesetzt auszugleichen.

Solidaritätszuschlag: Aufgrund rechtlicher Risiken drohen Ausfälle und Rückzahlungen

Einnahmenseitig besteht zudem ein erhebliches Ausfallrisiko für die Mittel aus dem Solidaritätszuschlag. Dies gilt nicht nur für die jährlich eingeplanten Einnahmen. So weist der Präsident des Bundesrechnungshofes als Wirtschaftlichkeitsbeauftragter darauf hin, dass beträchtliche Rückzahlungspflichten entstehen können. Dahinter steht letztlich die Sorge, dass es verfassungsrechtliche Risiken birgt, den Solidaritätszuschlag ganz oder teilweise beizubehalten.³⁾ Das Grundgesetz setzt für eine Ergänzungsabgabe wie den Solidaritätszuschlag einen besonderen Finanzbedarf des Bundes voraus. Ein solcher Bedarf könnte zum einen zweifelhaft sein, weil der Bund in den letzten Jahren anhaltende Überschüsse erzielte. Diese wurden einer faktisch frei einsetzbaren Rücklage zugeführt. Zum anderen laufen Ende 2019 die Sonderhilfen für den Aufbau Ost aus; diese standen aber im Fokus, als der Zuschlag eingeführt wurde. Abgeschafft werden soll er dagegen erst ab 2021 und dann nur teilweise. Vorgesehen ist eine Freigrenze, mit der der weit überwiegende Teil der bisherigen Abgabepflichtigen vollständig befreit werden soll. Der Zuschlag soll dann nur noch eine relativ kleine Gruppe betreffen, aber noch etwa die Hälfte des bisherigen Aufkommens erreichen.

Zuschlag schneller abschaffen, bedarfsweise Einkommensteuer überarbeiten

Nicht zuletzt angesichts der Risiken, die eine Fortführung des Solidaritätszuschlags mit sich brächte, wurde auch gefordert, den Zuschlag ganz abzuschaffen. Dies hätte gegenüber der bisherigen Planung zusätzliche Einnahmeausfälle zur Folge. Zwar gibt es kurzfristig noch Spielräume und Rücklagen, aber mittelfristig bestünde Handlungsbedarf. Eine Möglichkeit wäre es, die reguläre Einkommensbesteuerung zu überarbeiten. Beispielsweise können Ausnahmetatbestände gestrichen oder der Tarif angepasst werden. Die gewünschte Belastung der verschiedenen Einkommensgruppen könnte dabei transparent gestaltet werden.

Schwer nachzuvollziehen ist, wieso in den mittelfristigen Planungen ab 2021 keine Angaben zum strukturellen Ergebnis für die Schuldenbremse gemacht werden. Dies ist immerhin die zentrale Größe der verfassungsmäßigen Fiskalregel des Bundes. Zwar ist die Planung für die einzubeziehenden Sondervermögen noch nicht abgeschlossen. Für diese könnten dann aber zumindest Defizitobergrenzen vorgegeben und in den Planungen ausgewiesen werden, um die Schuldenbremse sicher einzuhalten.

Fehlende Angaben für Schuldenbremse

Die Extrahaushalte des Bundes verzeichneten nach Angaben des Bundesfinanzministeriums im zweiten Quartal einen leicht gestiegenen Überschuss von 1½ Mrd €. ⁴⁾ Die Auktion von 5G-Frequenzen zeigte sich bisher kaum in den Zahlen. Sie endete im Juni mit Geboten von 6½ Mrd €. Davon sollten fast 6 Mrd € noch im laufenden Jahr fällig werden. Die Mittel erhält der Digitalisierungsfonds zur Förderung des Breitbandausbaus sowie der Beschaffung von Schulcomputern. Beim Energie- und Klimafonds wurden die Mehreinnahmen aus der Versteigerung von CO₂-Zertifikaten durch höhere Ausgaben teilweise ausgeglichen.

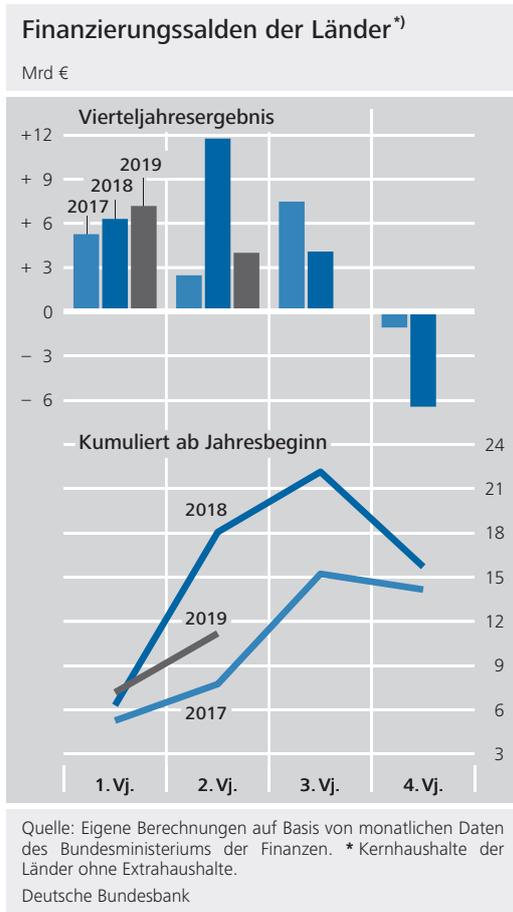
Extrahaushalte des Bundes im zweiten Quartal mit leichter Verbesserung und ...

Im Hinblick auf das Jahresergebnis sinken zwar die Bundeszuweisungen an den Energie- und Klimafonds sowie den Digitalisierungsfonds. Dies sollte aber durch die Auktionserlöse um 2 Mrd € überkompensiert werden. Auch entfielen Lasten von 1 Mrd € aus der Tilgung eines inflationsindexierten Bundeswertpapiers. Insgesamt sollte der Überschuss der Extrahaushalte das hohe Vorjahresniveau (+ 6 Mrd €) noch etwas übertreffen.

... Aussicht auf etwas höheren Überschuss im Gesamtjahr

³ Vgl. auch: Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2019), S. 16 f.

⁴ Seit dem laufenden Jahr weist der Bund die Mittelbeschaffungen zur Refinanzierung der Bad Bank des Bundes saldenwirksam aus. Diese sind hier nicht berücksichtigt. Das Ergebnis des Restrukturierungsfonds lag bei Abschluss dieses Berichts noch nicht vor.



gen steigerten den Zuwachs dabei vorübergehend.

Im ersten Halbjahr sank der Überschuss damit deutlich um fast 7 Mrd € auf 11 Mrd €. Die Verschlechterung hing aber insbesondere mit unterjährigen Sondereinflüssen zusammen, die im weiteren Jahresverlauf positiv wirken dürften. Dann entlasten die vorgezogenen Zahlungen in Nordrhein-Westfalen sowie die späteren Verbuchungstermine bei den Zuweisungen. Außerdem entfallen im Vorjahresvergleich Garantiezahlungen für die HSH Nordbank. Belastend wirkt hingegen, dass die Steuerschätzung eine verhaltenere Aufkommensentwicklung im zweiten Halbjahr erwarten lässt. Alles in allem dürfte der Überschuss im Gesamtjahr aber erneut sehr hoch ausfallen.

Im weiteren Jahresverlauf entfallende Sonderlasten lassen erneut hohen Überschuss erwarten

Mittelfristig bleiben die Rahmenbedingungen für die Länderfinanzen positiv. So stellt die Steuerschätzung eine anhaltend günstige Entwicklung des Steueraufkommens in Aussicht. Außerdem sicherte der Bund zu, sich weiter an den Flüchtlingskosten zu beteiligen. Insgesamt bestehen damit Haushaltsspielräume, etwa um die zukunftssträchtigen Aufgabenbereiche wie Bildung und Forschung nachhaltig zu stärken.

Weiter günstige Aussichten bieten Gestaltungsspielraum, ...

Länderhaushalte⁵⁾

Überschuss im zweiten Quartal deutlich gesunken – vor allem wegen Sondereffekten

Das zweite Quartal 2019 schlossen die Kernhaushalte der Länder mit einem Überschuss von 4 Mrd € ab. Gegenüber dem Vorjahr (11½ Mrd €) sank das Ergebnis deutlich. Die Einnahmen stiegen lediglich um ½ %. Während die Steuererträge noch deutlich zulegten (+ 4½ %), gingen die Zuweisungen von öffentlichen Verwaltungen (offenbar größtenteils wegen späterer Verbuchungstermine) deutlich zurück (– 11½ %). Geldbußen aus dem Dieselskandal erbrachten Baden-Württemberg zwar Einnahmen von ½ Mrd €, im Vorjahresquartal hatte Niedersachsen aber 1 Mrd € erhalten. Die Ausgaben wuchsen um gut 9½ %. Eine wichtige Rolle spielte, dass Nordrhein-Westfalen Pauschalzahlungen an Universitäten ins zweite Quartal vorzog.⁶⁾ Zudem stiegen die gewichtigen Personalausgaben mit 6 % kräftig. Nachzahlungen im Folge der Tarifvereinbarung vom März wie auch gegenüber dem Vorjahr frühere Besoldungsanpassun-

Handlungsbedarf besteht zum Teil mit Blick auf die kommunale Ebene. Die guten Rahmenbedingungen schlugen sich dort zwar ebenfalls in insgesamt hohen Überschüssen nieder. In einigen Gemeinden gibt es aber immer noch finanzielle Schief lagen. Diese haben sich vor allem in der Vergangenheit aufgebaut, und die jeweiligen Länder sind hierfür maßgeblich mitverantwortlich: Sie gestalten den kommunalen Finanzausgleich und stellen die kommunale Haushaltsaufsicht. Damit liegt bei ihnen eine wesentliche Verantwortung dafür, die Probleme nun zügig zu adressieren. Entscheidend ist vor allem, dass neue Fehlentwicklungen frühzeitig

... auch um verbliebene Schief lagen auf kommunaler Ebene anzugehen

⁵ Die folgenden Angaben basieren – soweit nicht andere Quellen genannt sind – auf der monatlichen Kassenstatistik zu den Kernhaushalten.

⁶ Die sonstigen Ausgaben, die diese Kategorie umfassen, waren um 3½ Mrd € höher als im zweiten Quartal 2018.

gestoppt werden. So sollten künftig überjährige Kassenkredite vermieden werden. Wenn Kommunen mit Haushaltsengpässen solche Kredite nur noch beim jeweiligen Land aufnehmen dürften, wäre das Land unmittelbar in der Verantwortung. Würden diese Kredite zudem auf die Schuldenbremse des Landes angerechnet, entstünde ein zusätzlicher Anreiz, frühzeitig wirksam gegenzusteuern.⁷⁾

Stabilitätsrat bescheinigt die geforderte Konsolidierung

Der Stabilitätsrat bescheinigte den fünf Konsolidierungshilfsländern im Juni, dass sie die Verpflichtungen zum Defizitabbau im Jahr 2018 einhielten.⁸⁾ Die ausgewiesenen Sicherheitsabstände sind teilweise gering. Dabei wurde das strukturelle Haushaltsergebnis in manchen Fällen sogar noch dadurch positiv beeinflusst, dass etwa bestimmte Zuschüsse als Erwerb von Finanzvermögen (finanzielle Transaktionen) klassifiziert und herausgerechnet wurden.⁹⁾ Allerdings ließen einige Länder günstige Entwicklungen nicht auf das Ergebnis durchschlagen: Statt die teils hohen Schulden zu tilgen, bildeten sie Reserven. Insgesamt lassen die Konsolidierungsberichte nur eingeschränkt erkennen, wie gut die Länder für die Schuldenbremse gerüstet sind.

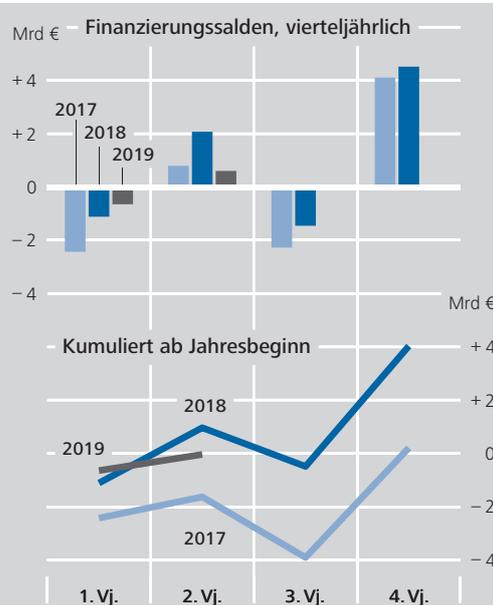
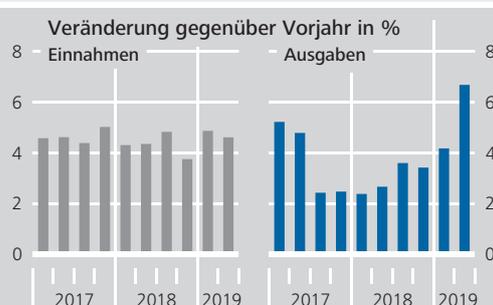
■ Sozialversicherungen

Rentenversicherung

Überschuss im zweiten Quartal wegen Ausweitung der „Mütterrenten“ gesunken

Die gesetzliche Rentenversicherung erzielte im zweiten Quartal ein Plus von ½ Mrd €. Gegenüber dem Vorjahr verringerte sich der Überschuss damit um 1½ Mrd €. Ausschlaggebend waren die zusätzlichen Ausgaben für „Mütterrenten“. Die Ausweitung gilt seit Jahresbeginn, ausgezahlt wurde sie aber erstmals im zweiten Quartal – und damit teils nachträglich. Insgesamt beliefen sich diese Zahlungen auf knapp 2 Mrd €. Damit erklären sie fast die Hälfte des kräftigen Anstiegs der Rentenausgaben um 6½ %. Die Rentenanpassung vom Juli 2018 lag bei knapp 3½ %, die Rentenzahl stieg nur leicht. Daneben nahmen die Zahlungen an die gesetzliche Krankenversicherung stark zu. Seit

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

Jahresbeginn übernimmt die gesetzliche Rentenversicherung die Hälfte der Zusatzbeiträge von Rentnerinnen und Rentnern. Die Einnahmen wuchsen infolge der günstigen Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung mit 4½ % weiter deutlich.

7 Vgl. auch: Deutsche Bundesbank (2019a), S. 9 f.

8 Konsolidierungshilfen von jährlich 800 Mio € erhalten die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für die Haushaltsjahre 2011 bis 2019. Voraussetzung ist, dass sie ihre strukturellen Defizite mindestens entlang eines gleichmäßigen Pfades bis zum Jahr 2020 abbauen. Die Mittel werden hälftig vom Bund und der Ländergemeinschaft finanziert.

9 Vgl.: Deutsche Bundesbank (2019b), S. 70 f.

Finanzen der Bundesagentur für Arbeit^{*)}



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

Auch im Gesamtjahr schlechteres Ergebnis, aber erneut Überschuss möglich

Im ersten Halbjahr verschlechterte sich das Finanzergebnis im Vorjahresvergleich um 1 Mrd €. Zum 1. Juli 2019 stiegen die Renten um 3,2% im Westen und um 3,9% im Osten. Damit lag die Anpassung nur leicht über der des Vorjahres. Auch abgesehen davon zeichnen sich im weiteren Verlauf ähnliche Entwicklungen ab wie im ersten Halbjahr. Für das Gesamtjahr ist folglich zwar ein deutlich schlechteres Ergebnis als im Vorjahr zu erwarten. Ein moderater Überschuss scheint aber möglich.

Künftig nimmt der demografische Druck auf die Rentenfinanzen sukzessive zu. Zwar könnte die Zuwanderung diesen etwas dämpfen.¹⁰⁾ Ab

Mitte der 2020er Jahre steigen die Belastungen aber erheblich, weil dann geburtenstarke Jahrgänge ihr Rentenalter erreichen. Die Rentenversicherung gerät ab 2030 zusätzlich unter Druck, wenn das gesetzliche Rentenalter dann nicht weiter steigt. Bis dahin wird das Verhältnis von Renten- zu Beitragszeiten weitgehend stabilisiert, danach wächst es mit zunehmender Lebenserwartung wieder. Das trägt dazu bei, dass sich die Relation von Rentenbeziehenden zu Beitragszahlenden immer weiter vergrößert. Um dies abzumildern, könnte das gesetzliche Rentenalter nach 2030 an die fernere Lebenserwartung gebunden werden.¹¹⁾ Andere Länder wie beispielsweise Schweden oder Dänemark gehen diesen Weg bereits.

Höheres Rentenalter könnte demografischen Druck auf das Versorgungsniveau dämpfen

Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) erzielte im zweiten Quartal 2019 im operativen Bereich¹²⁾ einen Überschuss von ½ Mrd €. Im Vorjahresvergleich halbierte sich das Plus damit in etwa. Die Einnahmen gingen um 1 Mrd € oder 10½% zurück, weil der Beitragssatz zu Jahresbeginn sank (um 0,5 Prozentpunkte auf 2,5%). Allerdings entlastete gegenüber dem Vorjahr, dass eine Sonderzuführung der BA an den Versorgungsfonds von fast 1 Mrd € entfiel.

Verringerter Überschuss durch Beitragssatzsenkung

Die Pro-Kopf-Entgelte und die Beschäftigung entwickelten sich weiter positiv. Bei unverändertem Beitragssatz hätten die BA-Einnahmen daher um gut 4½% zugelegt. Demgegenüber nahmen die Ausgaben bereinigt um die entfallene Sonderzuführung an den Versorgungsfonds mit fast 6½% noch stärker zu. Die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld stiegen um 7%. Zwar sank im zweiten Quartal die

Höhere Ausgaben für Arbeitslosengeld

¹⁰ Die neue Bevölkerungsvorausberechnung geht insbesondere von einer etwas höheren Zuwanderung aus als die letzte. Vgl. hierzu: Statistisches Bundesamt (2019), mittlere Variante (G2-L2-W2).

¹¹ Vgl. dazu grundlegend: Deutsche Bundesbank (2016), S. 72.

¹² Ohne Versorgungsfonds. Zuführungen an den Fonds stellen eine Ausgabe dar, die den operativen Finanzierungssaldo senkt.

registrierte Arbeitslosigkeit weiter. Allerdings nahm sie im Versicherungssystem spürbar zu. Die Zunahme erfolgte dabei nach einem mehrjährigen Rückgang und von einem sehr niedrigen Niveau aus. Das Kurzarbeitergeld, das aktuell mit Blick auf die Konjunktur diskutiert wird, macht derzeit nur einen sehr kleinen Teil der Ausgaben aus und war zuletzt im Vorjahresvergleich rückläufig. Die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik stiegen um 4½ %. Ursächlich dürften höhere Kosten der beruflichen Weiterbildung sein.

Der niedrigere Beitragssatz wird sich im Gesamtjahr in einem deutlich geringeren BA-Überschuss niederschlagen. Die bisherigen Zuwächse beim Arbeitslosengeld und der aktiven Arbeitsmarktpolitik dürften sich im weiteren Jahresverlauf kaum abschwächen. Die Ausgaben sollten aber immer noch deutlich unterhalb der Haushaltsansätze bleiben. Damit würde der Überschuss im Gesamtjahr erneut merklich höher ausfallen als geplant (½ Mrd €).

Im Gesamtjahr deutlich niedrigerer Überschuss – aber Planungen wohl wiederum übertroffen

■ Literaturverzeichnis

Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2019), Gutachten über den Abbau des Solidaritätszuschlags, Juni 2019.

Deutsche Bundesbank (2019a), Kurzberichte, Monatsbericht, Juli 2019, S. 8–12.

Deutsche Bundesbank (2019b), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Mai 2019, S. 60–74.

Deutsche Bundesbank (2018), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, November 2018, S. 56–66.

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

Statistisches Bundesamt (2019), Bevölkerung im Wandel: Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Juni 2019.