

■ Öffentliche Finanzen^{*)}

■ Staatlicher Gesamthaushalt

Perspektiven für 2022

Folgen des russischen Angriffskrieges auch finanzpolitisch im Vordergrund

In den Vordergrund der Finanzpolitik rückten zuletzt die energie-, sozial- und verteidigungspolitischen Folgen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine. So plant die Bundesregierung, von russischen Energielieferungen unabhängig zu werden und die Energiewende zu beschleunigen. Außerdem sollen mehr Mittel in die Verteidigung fließen. Andere Maßnahmen zielen darauf ab, private Haushalte und Unternehmen von den stark steigenden Energiekosten teilweise abzuschirmen. Hilfen für Geflüchtete und für die Ukraine treten hinzu. Um die Maßnahmen zu finanzieren, beabsichtigt die Bundesregierung, zusätzliche Kredite aufzunehmen. Dazu sind weitere Notlagenkredite im Kernhaushalt des Bundes sowie ein Bundeswehr-Sondervermögen geplant. Auch die Coronakrise beeinflusst die Staatsfinanzen noch. Die damit verbundenen Budgetlasten gehen aber im laufenden Jahr voraussichtlich erheblich zurück.

Defizitquote könnte 2022 gleichwohl merklich sinken, weil Belastungen durch Coronakrise auslaufen

Das gesamtstaatliche Defizit dürfte dieses Jahr aus derzeitiger Sicht merklich sinken (2021: Defizitquote 3,7 %).¹⁾ Ausschlaggebend sind die auslaufenden fiskalischen Corona-Maßnahmen. Die damit verbundenen Entlastungen sind gewichtiger als die Budgetlasten durch neu geplante Stützungsmaßnahmen. Außerdem rechnen aktuelle Projektionen weiterhin mit einer wirtschaftlichen Erholung, sofern der Krieg und seine Folgen nicht weiter eskalieren. Dadurch verringert sich das Defizit ebenfalls. Unter diesen Bedingungen sinkt die Schuldenquote deutlich (2021: 69,3 %).

Perspektiven 2022 deutlich ungünstiger als zu Jahresanfang erwartet

Die Perspektiven für 2022 sind mittlerweile deutlich ungünstiger als zu Jahresanfang erwartet. Entscheidend sind zusätzliche Belastungen auf der Ausgabenseite. Hierzu zählen die neuen Fiskalmaßnahmen. Zudem verteuern die un-

erwartet stark steigenden Preise insbesondere den Staatsverbrauch. Die Zinslasten nehmen vor allem für inflationsindexierte Bundeswertpapiere zu. Einnahmenseitig belasten die neuen Maßnahmen nur moderat,²⁾ und die stärkeren Preissteigerungen entlasten sogar: So projizierte die Bundesregierung im April für das Jahr 2022 zwar einen schwächeren Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) als im Januar. Für den nominalen privaten Konsum und die Bruttolöhne und -gehälter hob sie die Prognose aber etwas an. Isoliert betrachtet erhöhen sich dadurch die erwarteten Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen. Noch deutlich positiver wirkte aber, dass die Einnahmen unabhängig davon bis zuletzt überraschend günstig liefen: So liegt die jüngste offizielle Prognose für die Steuereinnahmen rund 40 Mrd € über der Prognose vom Herbst 2021 (vgl. S. 76 f.).

Ausblick für den mittelfristigen Planungszeitraum

Im nächsten Jahr dürfte das Defizit weiter sinken, sofern die Coronakrise nicht zurückkehrt und sich die Folgen des Krieges nicht verschärfen. Während vor der Coronakrise noch strukturelle Überschüsse verzeichnet wurden, sind für die kommenden Jahre aber deutliche struk-

Mittelfristig deutliche strukturelle Defizite angelegt, Bund mit hohen Defizitspielräumen

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

¹ Das Stabilitätsprogramm der Bundesregierung vom April weist die Defizitquote für 2022 dagegen mit 3¾ % aus, d. h. gegenüber 2021 annähernd unverändert. Demgegenüber erscheint eine günstigere Entwicklung wahrscheinlicher. Für eine ausführlichere Einordnung der gesamtstaatlichen VGR-Projektion aus dem Stabilitätsprogramm vgl.: Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates (2022).

² Die VGR verbuchen die Energiepreispauschale als monetäre Sozialleistung. In der Finanzstatistik mindert sie die Steuereinnahmen. Sie wird dabei jeweils als Nettogröße erfasst, d. h. abzüglich der darauf zu entrichtenden Einkommensteuer.

turelle Defizite zu erwarten. Vor allem beim Bund sind Defizite angelegt. Zwar kündigte die Bundesregierung an, die Schuldenbremse ab 2023 wieder einzuhalten. Sie plant aber, die umfangreiche allgemeine Rücklage einzusetzen, was ein entsprechend höheres Defizit zur Folge hat. Noch umfangreichere Defizite werden in den Sondervermögen des Bundes erwartet. Dies betrifft insbesondere das geplante Bundeswehr-Sondervermögen und den Energie- und Klimafonds (EKF). Die zusätzlichen Defizitspielräume der Sondervermögen sowie aus der Rücklage im Kernhaushalt belaufen sich zusammen auf etwa 230 Mrd € (derzeit 6 % des BIP; vgl. S. 79). Sie dürften im Wesentlichen wohl bis 2026 ausgeschöpft werden. Das heißt, die Defizite könnten 2023 bis 2026 im Durchschnitt fast 1 ½ % des BIP höher liegen als ohne diese Spielräume.

Hohe Unsicherheit

Perspektiven unsicher: Gesamtwirtschaft, Maßnahmen, Einsatz der Sondervermögen

Allerdings sind die Aussichten für das laufende Jahr und die weitere Entwicklung in hohem Maße unsicher. So könnten sich die Kriegsfolgen noch verschärfen und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zusätzlich beeinträchtigen.³⁾ Dann könnten auch weitere finanzwirksame Stützungsmaßnahmen beschlossen werden. Zudem ist schwer vorherzusehen, wie die Mittel bei den Sondervermögen des Bundes in den einzelnen Jahren abfließen werden. Dies dürfte maßgeblichen Einfluss darauf haben, wie der Pfad der gesamtstaatlichen Defizite verlaufen wird. Unsicher ist dabei auch, ob der EKF die Kreditermächtigungen überhaupt nutzen darf: Diese wurden unter Rückgriff auf die Notlagenklausel weit überwiegend mit der Bewältigung der Corona-Pandemie begründet. Derzeit überprüft das Bundesverfassungsgericht einen Teil der Zuführungen.

Finanzpolitik in schwierigem wirtschaftlichen Umfeld

Die staatlichen Haushalte sind in Krisen ein wichtiger Stabilisierungsfaktor. Ein breiter kreditfinanzierter Fiskalstimulus ist derzeit aber nicht angezeigt. So wird in den Basisszenarien aktueller Projektionen allgemein erwartet, dass sich die Wirtschaft erholt. Die Erholung fällt demnach zwar gedämpfter aus als zuvor erwartet, kommt aber nicht zum Erliegen. Dabei bestehen nicht zuletzt angebotsseitige Verwerfungen, und insgesamt hat ein breit angelegter Preisdruck eingesetzt. In einer solchen Wirtschaftslage haben zusätzliche kreditfinanzierte Nachfrageimpulse geringere reale Wirkungen und verstärken eher den Preisdruck.

Breiter kreditfinanzierter Fiskalstimulus derzeit nicht angezeigt

Im Fall einer ungünstigeren Entwicklung, bei der die Wirtschaftserholung abbricht oder gar einen Rückschlag erleidet, wirken zunächst die automatischen Stabilisatoren. Dazu gehören insbesondere die ausgabenseitigen Leistungen bei Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit. Über die automatischen Stabilisatoren hinaus können auch weitere fiskalische Stabilisierungsmaßnahmen angezeigt sein.

Bei Krisenverschärfung würden zunächst automatische Stabilisatoren wirken; ...

Sofern in diesem Fall Angebotsengpässe und hoher Preisdruck fortbestehen, wäre aber ein breiter, kreditfinanzierter staatlicher Nachfrageimpuls weiterhin nicht empfehlenswert. Zusätzliche staatliche Hilfen wären dann idealerweise auf bedürftige Haushalte und Unternehmen zu konzentrieren. Für solche gezielten Maßnahmen wäre eine unmittelbare Gegenfinanzierung folgerichtig, wenn kein allgemeines Nachfrageproblem besteht. Denn bei Angebotsengpässen und hohem Preisdruck wäre es kontraproduktiv, die allgemeine Nachfrage noch zu stärken. Eine Gegenfinanzierung bedeutet hier letztlich: Belastungen des Privatsektors, etwa durch hohe Energiekosten, werden unmittelbar über den Staatshaushalt umverteilt, ohne die gesamtwirtschaftlichen Verwerfungen weiter zu verstärken.

... bei fortbestehenden Angebotsengpässen mit Preisdruck Gegenfinanzierung weiterer gezielter Maßnahmen folgerichtig; ...

³ Vgl. dazu auch: Deutsche Bundesbank (2022a).



... bei gravierenden Nachfrageschwäche kreditfinanzierter Stimulus erwägenswert

Ein breit angelegter Fiskalstimulus wäre dagegen für den Fall zu erwägen, dass sich eine gravierende Nachfrageschwäche abzeichnet – etwa bei einem stärkeren Einbruch der Exportmärkte oder bei größeren Finanzmarktverwerfungen mit Rückwirkungen auf die Realwirtschaft. Bei solchen Rahmenbedingungen wäre zu erwarten, dass der grundlegende Preisdruck nachlässt und die expansive Finanzpolitik auf unterausgelastete Kapazitäten trifft.

Energiepolitik: Preissignale setzen wichtige Anreize

Die Energiepolitik zielt darauf, dass Deutschland möglichst zeitnah unabhängig von russischen Energielieferungen wird und langfristig netto kein CO₂ mehr emittiert. Diese Ziele lassen sich vor allem dann gut erreichen, wenn entsprechende Preissignale wirken. Preise zeigen (relative) Knappheiten an und setzen Anreize, den Energieverbrauch zu senken und auf erneuerbare Energien umzusteigen. Staatliche Maßnahmen sollten dies nicht konterkarieren. Deshalb sollten staatliche Hilfen für private Haushalte und Unternehmen die Preissignale möglichst nicht verzerren.

Fokus auf private Haushalte mit geringen Einkommen, pauschale Transfers statt Preissteuerung

Um private Haushalte kurzfristig gezielt zu unterstützen, eignen sich deshalb insbesondere Sonderzahlungen, die bedürftigkeitsabhängige Sozialtransfers wie die Grundsicherung aufstocken. Generell müssen solche Transfers zeitnah angepasst werden, wenn der abzusichernde

Grundbedarf sonst nicht mehr zu decken ist. Die Energiepreispauschale ist anders ausgerichtet: Diese Pauschalzahlung sollen alle einkommensteuerepflichtigen Erwerbstätigen erhalten. Da sie zu versteuern ist, entlastet sie aber Personen mit geringen Einkommen stärker. Unabhängig von den Verteilungswirkungen sind die vorgesehenen Ad-hoc-Senkungen der Energiesteuern aus einem anderen Grund nachteilig: Sie schwächen die grundsätzlich erwünschten Preissignale.

Für Unternehmen, die durch Kostensprünge, unterbrochene Lieferketten oder Lieferverbote stark beeinträchtigt werden, gibt es neue Transfer-, Bürgschafts- und Kreditprogramme. Solche Programme sind relativ zielgenau, wenn sie stärker betroffenen Unternehmen vorbehalten sind. Dabei sind die Vorgaben des europäischen Beihilferahmens zu beachten. Wichtig ist, solche Programme auf temporäre Krisenfälle zu begrenzen. Entscheidend ist zudem, dass sie die nötigen Transformationen nicht behindern: Erstens sollten die unterstützten Unternehmen ein tragfähiges Geschäftsmodell erwarten lassen, auch beim vorgesehenen Abbau von CO₂-Emissionen durch die Energiewende. Zweitens sollten die Programme den Anreiz für Unternehmen erhalten, zügig ihren Energieverbrauch zu drosseln und erneuerbare Energien zu nutzen.

Akut betroffene Unternehmen unterstützen, ohne Transformation zu behindern

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Erstes Quartal 2022

Die Steuereinnahmen⁴⁾ stiegen in den ersten drei Monaten des laufenden Jahres im Vorjahresvergleich stark (+18% oder +31 Mrd €, siehe oben stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 75). Allerdings stützten auch umfangreiche

Steuereinnahmen stiegen im ersten Quartal stark

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

Basiseffekte den Zuwachs: So waren die Umsatzsteuersätze im zweiten Halbjahr 2020 temporär gesenkt worden, was sich auch im ersten Quartal 2021 noch dämpfend im Aufkommen niederschlug. Im Vorjahresquartal ging zudem einmalig weniger Einfuhrumsatzsteuer ein, weil sich deren Fälligkeit nach hinten verschob. Darüber hinaus dürfte das Aufkommen im ersten Quartal des laufenden Jahres dadurch gestützt worden sein, dass Steuerstundungen geringer ausfielen und in der Vergangenheit gestundete Zahlungen nunmehr eingingen.

Umsatzsteuer mit kräftigem Plus

Über die Hälfte des unbereinigten Zuwachses der Steuereinnahmen im ersten Quartal ging damit auf die Umsatzsteuer zurück. Inclusive der oben beschriebenen Sondereffekte schnellte diese um 34% nach oben. Bereinigt um diese Sondereffekte dürfte der Zuwachs des Umsatzsteueraufkommens aber immer noch deutlich gewesen sein. Dabei stützte das dynamische Wachstum des nominalen privaten Verbrauchs und des Wohnungsbaus.

Auch Lohn- und Gewinnsteuern trugen signifikant zum Zuwachs bei

Auch die Einnahmen aus der Lohnsteuer wuchsen stark (+ 11%). Die Bruttolöhne und -gehälter stiegen dynamisch, vor allem weil die Kurzarbeit erheblich zurückging. In dem Aufkommenszuwachs enthalten sind die Wirkungen der Steuerprogression. Dem standen teilweise Entlastungen beim Steuertarif gegenüber. Mit diesen wird die im Herbst 2020 für das Vorjahr erwartete kalte Progression kompensiert: Der Grundfreibetrag wurde um 2½% angehoben, und auch die übrigen Tarifeckwerte wurden um gut 1% „nach rechts“ verschoben: Gegebene Steuersätze greifen dann erst ab höheren nominalen zu versteuernden Einkommen. Die Kindergeld-Zahlungen stagnierten nach der deutlichen Leistungsaufstockung Anfang 2021. Weil das Kindergeld von der Lohnsteuer abgesetzt wird, stützte dies die Zuwachsrate der Lohnsteuer. Bei den Gewinnsteuern stieg vor allem die veranlagte Einkommensteuer stark. Auch die Körperschaftsteuer wuchs dynamisch. Die gewichtigen Vorauszahlungen für das laufende Jahr zeigten dabei erhebliche Zuwächse.

Steueraufkommen

Steuerart	1. Vierteljahr		Schätzung für 2022 ¹⁾	
	2021	2022	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
Steuereinnahmen insgesamt ²⁾	172,0	203,1	+ 18,1	+ 7,4
darunter:				
Lohnsteuer ³⁾	50,9	56,2	+ 10,5	+ 8,1
Gewinnabhängige Steuern	35,5	40,0	+ 12,7	+ 0,5
davon:				
Veranlagte Einkommensteuer ⁴⁾	17,8	20,9	+ 17,3	- 3,1
Körperschaftsteuer ⁵⁾	10,2	11,2	+ 9,6	- 0,9
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	4,3	5,1	+ 20,9	+ 17,7
Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	3,2	2,8	- 13,6	- 14,3
Steuern vom Umsatz ⁶⁾	54,8	73,6	+ 34,3	+ 12,9
Übrige verbrauchsabhängige Steuern ⁷⁾	19,5	20,5	+ 5,3	+ 3,0

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Arbeitskreis Steuerschätzungen und eigene Berechnungen. **1** Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2022. **2** Umfasst die gemeinschaftlichen Steuern sowie die Bundes- und Ländersteuern. Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, einschl. Zöllen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern. **3** Kindergeld und Altersvorsorgezulage vom Aufkommen abgesetzt. **4** Arbeitnehmererstattungen und Forschungszulage vom Aufkommen abgesetzt. **5** Forschungszulage vom Aufkommen abgesetzt. **6** Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer. **7** Energiesteuer, Tabaksteuer, Versicherungsteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Stromsteuer, Alkoholsteuer, Luftverkehrssteuer, Kaffeesteuer, Schaumweinsteuer, Zwischenerzeugnissteuer, Alkopopsteuer sowie Rennwett- und Lotteriesteuer, Biersteuer, Feuerschutzsteuer.

Deutsche Bundesbank

Neue Steuerschätzung für 2022 bis 2026 sowie zusätzliche Steuerensenkungen

Gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung steigen die Steuereinnahmen des Gesamtstaats im laufenden Jahr um 6½% gegenüber dem Vorjahr (siehe auch Tabelle auf S. 76). Dahinter steht vor allem das dynamische nominale Wirtschaftswachstum, das den Schätzungen zugrunde liegt. Insbesondere der nominale private Verbrauch steigt stark. Und auch die Löhne erhöhen sich deutlich – was die Einnahmen nicht zuletzt über den progressiven Einkommensteuertarif erhöht. Steuerliche Maßnahmen dämpfen dagegen das Aufkommen spürbar. So

Steuerschätzung für 2022 mit dynamischem Anstieg um 6½%

Ergebnisse der offiziellen Steuerschätzung und gesamtwirtschaftliche Projektionen der Bundesregierung

Position	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Steuereinnahmen¹⁾						
in Mrd €	833,2	889,3	928,4	964,7	997,8	1 031,7
in % des BIP	23,3	23,4	23,2	23,5	23,7	23,9
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	12,6	6,7	4,4	3,9	3,4	3,4
Revision zur vorherigen Steuerschätzung in Mrd €	21,2	40,4	46,3	45,6	44,0	44,1
Nachrichtlich: Mindereinnahmen durch in Aussicht stehende Steuerentlastungen in Mrd €						
Vom Bundestag beschlossene Steuerrechtsänderungen ²⁾	.	- 21,9	- 8,4	- 9,4	- 7,3	- 4,1
Mindereinnahmen, wenn kalte Progression wie bisher kompensiert wird ³⁾	.	.	- 11,4	- 16,6	- 20,8	- 25,1
Wachstum des realen BIP in %						
Frühjahrsprojektion April 2022	2,9	2,2	2,5	0,8	0,8	0,8
Herbstprojektion Oktober 2021	2,6	4,1	1,6	0,8	0,8	0,8
Wachstum des nominalen BIP in %						
Frühjahrsprojektion April 2022	6,0	6,3	5,2	2,6	2,6	2,6
Herbstprojektion Oktober 2021	5,6	6,4	3,3	2,6	2,6	2,6

Quellen: Arbeitskreis Steuerschätzungen und Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. 1 Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, einschl. Zöllen, einschl. der Erträge aus Gemeindesteuern. 2 Viertes Corona-Steuerhilfegesetz, Zweites Gesetz zur Änderung der Abgabenordnung und des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung, Steuerentlastungsgesetz 2022, Energiesteuersenkungsgesetz, Siebtes Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes, Sofortzuschlags- und Einmalzahlungsgesetz. 3 Seit 2014 verschob sich der Einkommensteuertarif Jahr für Jahr zumeist um die geschätzte Inflation des Vorjahres. Gezeigt sind hier die Mindereinnahmen, die sich ergeben, wenn diese Praxis beibehalten wird. Die Aufkommenseffekte sind dafür grob abgeschätzt. Die Berechnungen basieren auf der aktuellen Frühjahrsprojektion der Bundesregierung und den Lohnsteuereinnahmen nach aktueller Steuerschätzung und in VGR-Abgrenzung. Der Grundfreibetrag wird dabei ebenfalls mit der Inflationsrate des Vorjahres verschoben.

Deutsche Bundesbank

wurden die Abschreibungsbedingungen verbessert und der Einkommensteuertarif zu Jahresbeginn gesenkt.

progression stützt weiter. Bereits verabschiedete und entsprechend berücksichtigte Rechtsänderungen spielen per saldo keine große Rolle.

Zusätzliche Steuersenkungen dürften Zuwachs aber deutlich verringern

Erhebliche, erst nach der Schätzung vom Bundestag beschlossene Steuersenkungen sind allerdings noch nicht einbezogen – denn die Steuerschätzung berücksichtigt nur geltendes Recht. So soll einmalig eine einkommensteuerpflichtige Energiepreispauschale aus dem Lohn- und Einkommensteueraufkommen an Erwerbstätige gezahlt werden. Die Energiesteuersätze für Benzin und Diesel sollen für drei Monate auf den europäischen Mindestsatz gesenkt werden. Und der Grundfreibetrag soll rückwirkend ab 1. Januar 2022 nochmals angehoben werden. Dazu kommen weitere Maßnahmen. In der Summe dürfte dies die Einnahmen im laufenden Jahr um 2 ½ % des Steueraufkommens senken.

Die erst nach Abschluss der Steuerschätzung vom Bundestag beschlossenen und daher nicht einbezogenen Steuersenkungen sind 2023 deutlich weniger gewichtig als 2022 – die Energiepreispauschale und die Energiesteuersenkung betreffen nur das laufende Jahr. Die Maßnahmen reduzieren das Aufkommen des kommenden Jahres aber immer noch um 1%. Der Bundesfinanzminister hat allerdings zusätzlich angekündigt, auch weiter die kalte Progression bei der Einkommensteuer kompensieren zu wollen. Nach bisheriger Praxis würde die im Herbst des Jahres 2022 für 2022 prognostizierte Inflation zum 1. Januar 2023 im Einkommensteuertarif berücksichtigt. Dies dürfte wegen der hohen Inflation 2022 weitere Mindereinnahmen von gut 1% des Steueraufkommens bewirken. Darüber hinaus sind noch Vorgaben des Bundesfinanzhofs gegen eine absehbare

Erhebliche Ausfälle durch zusätzliche Rechtsänderungen auch für 2023 wahrscheinlich

2023 Steuerschätzung mit deutlichem Plus

Für 2023 wird erwartet, dass die Einnahmen um 4 ½ % steigen. Das nominale gesamtwirtschaftliche Wachstum fällt deutlich aus und die Steuer-

Doppelbesteuerung von künftigen Renten umzusetzen. Nach dem Koalitionsvertrag soll dazu insbesondere die volle Abzugsfähigkeit der Rentenbeiträge von 2025 auf 2023 vorverlegt werden.

Solides Wachstum auch in der mittleren Frist reflektiert teils kalte Progression

In den Folgejahren bis 2026 steigen die Einnahmen gemäß der Steuerschätzung um durchschnittlich 3 ½ %. Rechtsänderungen spielen per saldo keine große Rolle. Daher ergibt sich die Prognose recht unmittelbar aus den Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Steuerprogression. Allerdings dürfte auch in den Jahren ab 2023 der Grundfreibetrag bei der Einkommensteuer anzuheben sein. Gemäß dem Vorgehen seit Mitte der letzten Dekade sind zudem weitere Maßnahmen zum Ausgleich der kalten Progression zu erwarten. Mit den gesamtwirtschaftlichen Annahmen der Bundesregierung wären damit pro Jahr Abschläge von knapp ½ Prozentpunkt beim Aufkommenszuwachs verbunden. Risiken bestehen zudem beim Solidaritätszuschlag, dessen Verfassungskonformität aus verschiedenen Gründen angezweifelt wird. Alles in allem ist daher in der mittleren Frist ein deutlich niedrigeres Steueraufkommen zu erwarten als dies die jüngste Steuerschätzung ausweist.

Revision der Steuerschätzung gegenüber vorherigen Prognosen

Starke Aufwärtskorrekturen für 2022 und die Folgejahre gegenüber Herbstschätzung

Im Vergleich zur Steuerschätzung vom Herbst 2021 ergeben sich Mehreinnahmen, die im Jahr 2023 einen Höchstwert von 46 Mrd € erreichen. Einen wichtigen Beitrag leistet, dass das Jahresergebnis 2021 stark positiv überraschte – vor allem bei den gewinnabhängigen Steuern. Auch das Aufkommen der Umsatzsteuer stieg stärker als im Herbst geschätzt. Diese positiven Ergebnisse wurden weitestgehend fortgeschrieben. Zudem führen die revidierten gesamtwirtschaftlichen Annahmen zu leichten Mehreinnahmen. So ist für die Steuerschätzung die nominale Entwicklung entscheidend, nicht die ungünstigere reale (preisbereinigte) Entwicklung. Dabei wurden die für die Steuereinnahmen besonders ergiebigen Be-

zugsgrößen aufwärtskorrigiert (nominaler privater Verbrauch und die Bruttolöhne und -gehälter). Auch die Gewinnsteuern liegen nach der neuen Schätzung deutlich günstiger als noch im Herbst geschätzt – obwohl die Zuwachsrate der Gewinne in den VGR abwärtskorrigiert wurden. Entscheidend für die höhere Schätzung sind hier das günstige Vorjahresergebnis und die stabile Entwicklung der Vorauszahlungen im ersten Quartal.

Auch gegenüber den Erwartungen aus der Zeit kurz vor der Coronakrise liegt die Prognose des Arbeitskreises nunmehr deutlich höher als im Herbst 2019 für diese Jahre geschätzt. Zwischenzeitliche aufkommenssenkende Rechtsänderungen werden damit überkompensiert. Für das Jahr 2022 übertrifft die aktuelle Schätzung die Prognose vom Herbst 2019 um 14 Mrd €. Starke Mehreinnahmen kommen von den unerwartet hohen gewinnabhängigen Steuern bis zum ersten Quartal 2022 und günstigeren nominalen gesamtwirtschaftlichen Annahmen. Diese positiven Einflüsse überwiegen die Mindereinnahmen durch zwischenzeitliche Rechtsänderungen. Dabei sind diese im laufenden Jahr mit Ausfällen von annähernd 40 Mrd € ebenfalls erheblich. 2023 und 2024 steigen die Mehreinnahmen gegenüber Herbst 2019 auf 24 Mrd € und 30 Mrd € an: Die Aufwärtsrevision der nominalen gesamtwirtschaftlichen Annahmen gewinnt an Bedeutung und zwischenzeitlich beschlossene Abschreibungsvergünstigungen laufen aus.

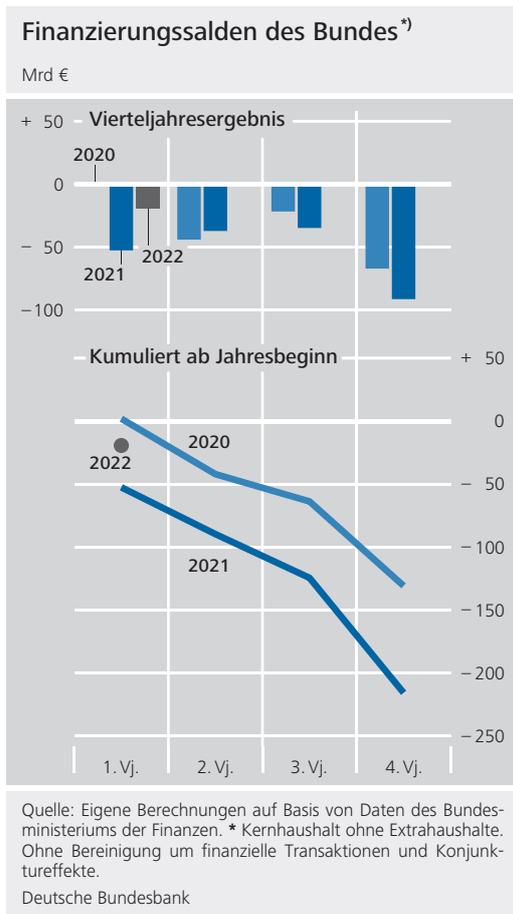
Aufwärtsrevision auch im Vergleich zu den Perspektiven vor Corona

Bundeshaushalt

Erstes Quartal 2022

Der Bundeshaushalt verbuchte im ersten Quartal 2022 ein Defizit von 19 Mrd €. Gegenüber dem Vorjahr fiel es 33 Mrd € niedriger aus. Dabei stiegen die Einnahmen kräftig um 20 Mrd € (26 %) – nahezu ausschließlich wegen höherer Steuererträge (+ 28 %). Die entfallenen Belastungen durch Umsatzsteuer-Maßnahmen und Entlastungen aus den EU-Beiträgen (4 Mrd € ge-

Stark gesunkenes Defizit im ersten Quartal



ringere Vorwegabzüge vom Steueraufkommen) erklärten nur einen Teil davon. Auch die Grunddynamik war stark. Wie im Vorjahr schüttete die Bundesbank wegen höherer Risikovorsorge im Zuge der Wertpapierkäufe keine Gewinne aus. Die Ausgaben sanken insgesamt kräftig um 13 Mrd € (-11%). Besonders zu Buche schlugen dabei rückläufige Corona-Transfers an Unternehmen (-7 Mrd €) und geringere Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit (-6 Mrd €).

Haushaltsplanungen 2022

Die Bundesregierung hatte Mitte März einen neuen Entwurf für den Bundeshaushalt 2022 vorgelegt. Dieser sah wie der ursprüngliche Entwurf der vorherigen Regierung eine Nettokreditaufnahme von fast 100 Mrd € vor. Die Kreditgrenze der Schuldenbremse sollte gemäß dem neuen Entwurf um 81 Mrd € überschritten werden. Die Regierung begründete das mit einer Notlage infolge der Corona-Pandemie.⁵⁾ Der Entwurf beinhaltete auch bereits das erste

März-Entwurf zum Bundeshaushalt mit pandemiebezogenen Notlagenkrediten

Energiepreis-Entlastungspaket. Auswirkungen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine waren aber noch nicht abgebildet. Daher wurde eine Ergänzungsvorlage angekündigt.

Die Bundesregierung beschloss diese Ergänzungsvorlage am 27. April. Die Nettokreditaufnahme steigt demnach um 39 Mrd €. Eine globale Mindereinnahme von 13 Mrd € deckt Steuerausfälle durch das zweite Energiepreis-Entlastungspaket vom 24. März ab. Eingeflossen ist auch, dass der Bund zusätzliche Umsatzsteuermittel an die Länder abtritt. Damit kompensiert er sie für Kosten durch Geflüchtete aus der Ukraine. Zu den ausgabenseitigen Mehrbelastungen von 26 Mrd € zählen höhere Transfers für die Ukraine und Grundsicherungsleistungen an Geflüchtete. Ebenso fallen darunter auch neue Unternehmenshilfen: Für Betriebe, die von höheren Energiekosten schwer getroffen werden, sind Transfers von insgesamt 5 Mrd € veranschlagt. Den Großteil der Mehrausgaben enthält aber ein globaler Vorsorgetitel von 14 Mrd €. Damit sollen Maßnahmen finanziert werden, die bereits genehmigt sind oder kurz davor stehen.⁶⁾

Ergänzungsvorlage mit zusätzlichen Kreditermächtigungen von 39 Mrd € für kriegsbezogene Haushaltslasten

Der Haushaltsausschuss des Bundestages änderte die veranschlagte Nettokreditaufnahme in seinen Schlussberatungen nicht. Aufgrund der nunmehr günstigeren Steuerschätzung stehen per saldo Mehreinnahmen von 12 Mrd € zu Buche. Dem stehen höhere Ausgabenansätze in gleichem Umfang gegenüber. Der Großteil davon entfällt per saldo auf Corona-Lasten im Gesundheitsressort. Zudem sind angesichts der Zinsentwicklung an den Kapitalmärkten die Zinsausgaben um 5 Mrd € höher veranschlagt. Hier schlagen sich nun erheblich niedriger erwartete Agien nieder.⁷⁾ Höheren sonstigen Aus-

Schlussberatungen: Mehreinnahmen aus der Steuerschätzung durch zusätzliche Ausgaben ausgeglichen

⁵ Vgl. zur näheren Einordnung schon beim ersten Entwurf für den Bundeshaushalt 2022 im Juni 2021: Deutsche Bundesbank (2021).

⁶ Im Hinblick auf die Haushaltsklarheit wäre es wichtig, Ausgaben – soweit möglich – konkret in den einzelnen Haushaltstiteln zu veranschlagen.

⁷ Die Schwankungsanfälligkeit der Zinsausgaben ließe sich durch eine periodengerechte Verbuchung von Agien und Disagien vermeiden. Vgl.: Deutsche Bundesbank (2022c), S. 65.

Wichtige Haushaltskennzahlen des Bundes im Zusammenhang mit der Schuldenbremse^{*)}

in Mrd €

Position	Ist 2020	vorläufiges Ist 2021	Soll 2022
1. Ausgaben ¹⁾	441,8	556,6	495,8
darunter:			
1.a Investitionen	50,3	45,8	51,5
1.b Globale Mehr-/Minderausgaben	–	–	– 6,5
2. Einnahmen ¹⁾²⁾	311,1	341,0	356,2
darunter:			
2.a Steuereinnahmen ¹⁾	283,3	313,5	328,4
2.b Globale Mehr-/Mindereinnahmen	–	–	– 1,0
3. Finanzierungssaldo (2. – 1.)	– 130,7	– 215,6	– 139,6
4. Münzeinnahmen	0,2	0,2	0,2
5. Rücklagenzuführung (-)/-entnahme (+)	–	–	0,5
6. Nettokreditaufnahme (-)/-tilgung (+) (3. + 4. + 5.)	– 130,5	– 215,4	– 138,9
7. Konjunkturkomponente im Haushaltsverfahren	– 42,6	– 12,5	– 7,9
8. Saldo finanzieller Transaktionen	– 6,6	3,0	– 2,8
9. Strukturelle Nettokreditaufnahme (-)/-tilgung (+) (6. – 7. – 8.)	– 81,3	– 205,9	– 128,2
10. Überschreitung der Grenze (12. – 9.)	69,6	193,8	115,7
11. nachrichtlich: Überschreitung der Grenze einschl. Sondervermögen (10. – 14.)	41,9	124,8	127,6
12. Reguläre Obergrenze: Strukturelle Nettokreditaufnahme (0,35 % des BIP) ³⁾	– 11,7	– 12,1	– 12,5
13. Struktureller Finanzierungssaldo (3. – 7. – 8.)	– 81,5	– 206,1	– 128,9
13.a wie zuvor, mit Potenzialschätzung lt. Frühjahrsprojektion 2022	– 95,2	– 202,6	– 128,9
14. nachrichtlich: Saldo bislang relevanter Extrahaushalte ⁴⁾	27,7	69,0	– 11,9
davon:			
14.a Energie- und Klimafonds	25,3	53,9	– 6,4
14.b Aufbauhilfefonds (Flut 2013)	– 0,4	– 0,2	– 0,5
14.c Kommunalinvestitionsförderungsfonds	– 1,0	– 1,0	– 1,2
14.d Digitalisierungsfonds	1,3	0,2	– 0,2
14.e Grundschulkindergarten-Betreuungsfonds	2,5	0,5	– 0,4
14.f Fluthilfefonds (Flut 2021)	–	15,6	– 3,2
15. nachrichtlich: Saldo des geplanten Sondervermögens Bundeswehr ⁵⁾	–	–	– 20,0
15.a Danach verbleibende Kreditermächtigung	–	–	80,0
16. Rücklagen der Sondervermögen zu 14.	43,2	112,2	100,3
17. Bestand der allgemeinen Rücklage	48,2	48,2	48,2
18. Stand des Kontrollkontos	47,7	47,7	47,7
19. Ausstehender Tilgungsbetrag inkl. Sondervermögen Bundeswehr (aus 10. und 15.)	69,6	263,4	399,1

* Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. Methodische Erläuterungen finden sich in: Deutsche Bundesbank (2016). **1** Nach Abzug der Bundesergänzungszuweisungen, der Anteile am Energiesteueraufkommen, des Ausgleichs im Rahmen der Kraftfahrzeugsteuer-Reform 2009 und der Konsolidierungs-/Sanierungshilfen an Länder, ohne Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen. **2** Ohne Münzeinnahmen. **3** Bezogen auf das BIP im Jahr vor Aufstellung des (vollständigen) Haushalts. **4** Planwerte 2022 aus Kreditfinanzierungsplan der Bundestags-Drucksache 20/1000. **5** Annahme: konstanter jährlicher Mitteleinsatz von 2022 bis 2026.

Deutsche Bundesbank

gabenansätzen wie vor allem für Unternehmenshilfen steht gegenüber, dass die globalen Mehrausgaben nun niedriger angesetzt wurden.⁸⁾

Die Nettokreditaufnahme beläuft sich demnach weiterhin auf 139 Mrd €. Für die Schuldenbremse werden eine konjunkturbedingte Last (8 Mrd €) und finanzielle Transaktionen (3 Mrd €) abgezogen.⁹⁾ Unter dem Strich errechnet sich somit eine strukturelle Nettokreditaufnahme von 128 Mrd €, und die Regelkreditgrenze wird damit um 116 Mrd € überschritten. Für den Tilgungsplan folgt daraus, dass ab 2028 der dann verfügbare Kreditspielraum um jährlich gut 3 ½ Mrd € geringer ausfällt.

Aus heutiger Sicht wirken die Planungen für das laufende Jahr – wie schon die Budgets für die Vorjahre – insgesamt großzügig bemessen. Allerdings unterliegen die Planungen auch erheblichen Unsicherheiten angesichts des russischen Angriffskrieges und dessen Auswirkungen.

Planung aus heutiger Sicht vorsichtig, aber hohe Unsicherheit

Regelgrenze der Schuldenbremse um 116 Mrd € überschritten

⁸ Damit überwiegen per saldo die veranschlagten globalen Minderausgaben.

⁹ Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung bleiben seit Anfang 2022 unberücksichtigt; für sie plant die Regierung ausweislich ihres Beschlusses vom März Defizite von 12 Mrd €.

Knappe Begründung für das Überschreiten der Regelgrenze

Die Regierung zieht in der Ergänzungsvorlage zwei Notlagen dafür heran, dass sie die Kreditgrenze überschreiten will. Dazu weist die Regierung erstens darauf hin, dass die Haushaltslage durch die Folgen der Pandemie und des Krieges besonders angespannt ist. Zweitens hält sie die vorgesehenen Maßnahmen für notwendig, erläutert dies allerdings nicht vertieft. Für die hessische Schuldenbremse hatte der hessische Staatsgerichtshof in einem solchen Zusammenhang eingehende Erörterungen verlangt.¹⁰⁾ Demnach wäre insbesondere zu begründen, dass die zusätzlichen Maßnahmen und ihre Kreditfinanzierung geeignet sind, um die jeweilige Notlage zu bewältigen. Bezogen auf die Ergänzungsvorlage zum Bundeshaushalt wäre dabei wohl insbesondere das wirtschaftliche Umfeld relevant: Dieses ist bereits durch hohe Preisanstiege und Angebotsengpässe gekennzeichnet. Höhere staatliche Defizite verstärken solche Friktionen eher (vgl. Ausführungen auf S. 73). Zusätzlich erläuterungsbedürftig erscheint außerdem, dass die Regierung die Energiesteuern senkt. Zwar lassen sich so höhere Energiepreise ausgleichen. Jedoch werden Preissignale verdeckt, die helfen würden, die Notlage aufgrund der Energiekrise ökonomisch effizient zu bewältigen.

Schonen der Rücklage erweitert die tilgungspflichtige Nettokreditaufnahme und scheint insofern ebenfalls eingehender zu erörtern

Die Notlagenkredite ließen sich enger begrenzen, wenn die Regierung schon im laufenden Jahr die Rücklage von 48 Mrd € einsetzte. Einerseits würden dann zunächst ab 2023 die Haushalte belastet, weil keine Rücklage mehr zur Verfügung stünde. Andererseits würden die Haushalte ab 2028 entlastet, weil dann geringere Notlagenkredite zu tilgen wären. Die Regierung erklärt, sie benötige die Rücklage, um die Regelgrenze der Schuldenbremse ab 2023 einzuhalten. Es wäre dann aber darzulegen, warum es nicht möglich ist, andere Finanzierungsmöglichkeiten zu nutzen. Bemerkenswert scheint dies auch, weil sich die Regierung für die kommenden Jahre bereits zusätzliche Kreditspielräume in Sondervermögen verschaffte: Konkret verfügt sie durch die geänderte Abrechnung von Sondervermögen über

112 Mrd € zusätzlich gegenüber den Planungen der letzten Regierung.¹¹⁾

Das Grundgesetz bindet Notlagenkredite daran, dass ein Tilgungsplan beschlossen wird. Notlagenkredite des Jahres 2020 sollen nach bisherigem Stand ab 2023 mit jährlich 3 ½ Mrd € getilgt werden. Die jährlichen Tilgungen von 11 Mrd € für den Haushalt 2021 beginnen drei Jahre später. Zusammen mit dem Haushalt 2022 soll der Bundestag nun beschließen, die Tilgungspläne aufzuschieben. Die Regierung strebt an, erst ab 2028 und bis 2058 zu tilgen, statt wie bisher beschlossen bis 2042. Sie begründet dies mit dem Zeitplan für die Tilgung der europäischen Schulden für Hilfen im Zuge der Corona-Pandemie (Next Generation EU). Dem Ansinnen der Schuldenbremse, künftige Haushalte vor Kreditlasten zu schützen, folgt eine solche Verschiebung nicht. Allerdings ist aus ökonomischer Sicht erwägenswert, bei niedrigen Schuldenquoten die Verfassungsregeln zu den Tilgungspflichten zu ändern.¹²⁾

Zu den Eckwerten bis 2026

Mitte März beschloss die Bundesregierung auch die Eckwerte für den Haushalt 2023 und für den mittelfristigen Finanzplan bis 2026. Sie plant, ab 2023 die Regelgrenze der Schuldenbremse für die strukturelle Nettokreditaufnahme wieder einzuhalten. Dazu will sie die Rücklage bis Ende 2025 verbrauchen: Im nächsten Jahr entnimmt sie planmäßig 28 Mrd €, den Rest in den beiden Folgejahren. Um die Regelgrenze einzuhalten, steigen zudem die nominalen Ausgaben in den späteren Planungsjahren kaum. Dies bedeutet teilweise, dass Ausgaben real eingespart werden müssen. Bei den Verteidigungsausgaben ist es allerdings anders. Sie sollen dauerhaft auf über 2 % des BIP steigen. Dies bilden die Eckwerte nicht ab, weil die Regierung die Mehrausgaben zunächst über Kredite eines neuen Sondervermögens „Bun-

Gepannter Tilgungsaufschub spannt mit Zielen der Schuldenbremse

Eckwertebeschluss bis 2026: Rückkehr zur Regelgrenze mit Rücklagemitteln und knapp bemessenen Ausgabenansätzen

¹⁰ Vgl.: Staatsgerichtshof des Landes Hessen (2021).

¹¹ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2022b), S. 72 ff.

¹² Vgl.: Deutsche Bundesbank (2022c), S. 68.

deswehr“ finanzieren will. Wie die zusätzlichen Ausgaben anschließend im Kernhaushalt finanziert werden sollen, ist bisher nicht bekannt. Entlastet wird der Bund bei den Zahlungen an die Sozialversicherungen: Ab dem nächsten Jahr entfallen planmäßig die Sonderzuschüsse für die gesetzliche Krankenversicherung. Voraussichtlich müssen die Krankenkassen ihre Zusatzbeitragsätze in der Folge dann aber stark erhöhen. Die Tilgungspflichten für die Notlagenkredite sind nicht mehr abgebildet, da sie – wie oben beschrieben – aus dem Zeitraum der Finanzplanung hinausgeschoben werden. Längerfristig dürfte zudem die demografische Entwicklung den Bundeshaushalt über höhere Zuschüsse zur Rentenversicherung gravierend belasten. Verschärfend wirkt dabei, dass das Versorgungsniveau einer Standardrente nun über 2025 hinaus nicht unter 48 % sinken soll. Das Rentenalter soll dabei wie schon zuvor geplant ab 2032 bei 67 Jahren fixiert bleiben. Unter diesen Rahmenbedingungen steigen Beitragssatz und daran gebundene Bundeszuschüsse erheblich.

Extrahaushalte des Bundes: erstes Quartal und Ausblick

Die Extrahaushalte des Bundes verzeichneten im ersten Quartal 2022 einen Überschuss von ½ Mrd € (ohne SoFFin sowie Bad Banks und sonstige Einheiten mit kaufmännischem Rechnungswesen).¹³⁾ Gegenüber dem Vorjahr verbesserten sie ihr Ergebnis damit um 5 Mrd €. Beim EKF sank das Defizit um 2 Mrd €. Per saldo lag das am höheren Strompreis, der den Zuschussbedarf für Strom aus erneuerbaren Energien verringerte. Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) hatte zum Auftakt des Vorjahres noch ein Defizit von 1½ Mrd € aus Corona-Hilfen für Unternehmen verzeichnet (insbesondere garantierte Hilfskredite über die KfW). Anfang dieses Jahres führten Rückzahlungen zu einem Überschuss von 2 Mrd €.

Im Gesamtjahr 2022 ist für die bestehenden Extrahaushalte insgesamt ein Überschuss zu er-

warten. Dieser bleibt aber erheblich unter dem Vorjahresergebnis (76 Mrd €) zurück.

- Beim EKF plant die Bundesregierung ein Defizit von 6 Mrd €. Im vergangenen Jahr brachte eine Sonderzuführung des Bundes einen Überschuss von 54 Mrd €.¹⁴⁾
- Der Fluthilfefonds wird in diesem Jahr ein Defizit verzeichnen. Im letzten Jahr erzielte er einen hohen Überschuss, weil der Bund ihn mit 16 Mrd € vorfinanzierte.
- Beim WSF sollte der Überschuss deutlich steigen (2021: 2 Mrd €), soweit neue Hilfen dem nicht entgegenwirken.
- Der Extrahaushalt zur Vorsorge für Schlusszahlungen bei inflationsindexierten Bundeswertpapieren wird einen deutlich wachsenden Überschuss erzielen. Denn infolge der hohen Inflation führt der Bund mehr zu.

Insgesamt könnten die Extrahaushalte im laufenden Jahr gleichwohl ein Defizit verzeichnen. Denn im Jahresverlauf soll ein neues Sondervermögen hinzukommen, das zusätzliche Verteidigungsausgaben über Kredite finanziert. Die Bundesregierung plant die höheren Ausgaben als Reaktion auf den russischen Angriffskrieg. Das Sondervermögen soll außerhalb der Schuldenbremse stehen und Kreditermächtigungen von 100 Mrd € erhalten. Eine Tilgungspflicht ist vorgesehen, aber ohne Zeitvorgabe. Das Sondervermögen ist in der angestrebten Form nur möglich, wenn auch Oppositionsparteien zustimmen. Diese hohe Hürde dürfte einen Präzedenzfall verhindern, der die Bindungswirkung der Schuldenbremse aushöhlt. Ein Wirtschaftsplan für das Sondervermögen liegt noch nicht

Im Gesamtjahr 2022 lassen die bestehenden Extrahaushalte einen Überschuss erwarten

Geplantes Bundeswehr-Sondervermögen mit hoher Kreditermächtigung ...

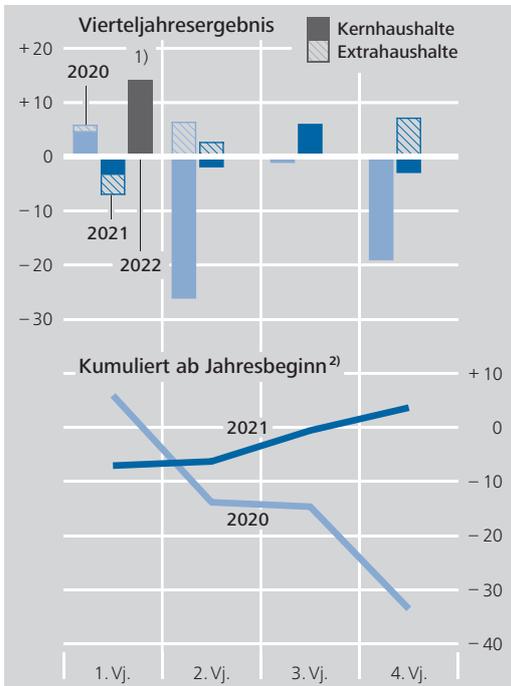
Extrahaushalte des Bundes im ersten Quartal 2022 mit verbessertem Ergebnis: Entlastungen bei EKF und Wirtschaftsstabilisierungsfonds

¹³ Nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF). Das BMF veröffentlicht zu den Quartalterminen keine Daten der kaufmännisch buchenden Extrahaushalte (wie der Bad Bank FMS Wertmanagement). Das Defizit des kameralistisch buchenden SoFFin wurde zusätzlich ausgeklammert, da es im Wesentlichen auf durchgeleiteten Darlehen an die FMS Wertmanagement gründet.

¹⁴ Hierfür griff der Bund auf die Notlagenklausel zurück. Die Opposition lässt dies derzeit verfassungsgerichtlich prüfen.

Finanzierungssalden der Länder

Mrd €



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.
 1 Berechnet mit Angaben der monatlichen Kassenstatistik des Bundesministeriums der Finanzen, Quartalsdaten liegen noch nicht vor. 2 Kern- und Extrahaushalte zusammen.
 Deutsche Bundesbank

vor. Deshalb ist kaum abzuschätzen, wie umfangreich die Beschaffungen und damit das Defizit des Sondervermögens im laufenden Jahr ausfallen.

... belastet den
 Ausblick für die
 Extrahaushalte

Für die nächsten Jahre sind zusammen mit dem vorfinanzierten EKF relativ hohe Defizite der Extrahaushalte des Bundes absehbar.

Länderhaushalte¹⁵⁾

Kernhaushalte im ersten Quartal 2022

Die Kernhaushalte der Länder schlossen das erste Quartal mit einem sehr hohen Überschuss von 14 Mrd € ab. Im stärker von der Pandemie betroffenen Vorjahresquartal hatten sie ein Defizit von 3 Mrd € verzeichnet. Die Einnahmen wuchsen um 15%. Ausschlaggebend war das starke Steueraufkommen (+25% oder +18 Mrd €). Rückläufig waren die Einnahmen von öffentlichen Verwaltungen. Dazu trugen offen-

Sehr hoher
 Überschuss im
 ersten Quartal
 bei starkem
 Steuerzuwachs

bar die geringeren Zahlungen des Bundes für Unternehmenshilfen bei, die durch die Länderhaushalte geleitet werden.

Die Ausgaben wuchsen insgesamt kaum. Einerseits nahm insbesondere der laufende Sachaufwand deutlich zu (+9%), nicht zuletzt wegen der regelmäßigen Corona-Tests an Schulen. Zudem stiegen die gewichtigen Personalausgaben mit 6% recht stark. Dies lag auch daran, dass die Länder im ersten Quartal 2022 noch steuerbegünstigte Corona-Prämien an Tarifbeschäftigte und Verbeamtete zahlten. Auch die Zuweisungen an öffentliche Verwaltungen, insbesondere an die Gemeinden, wuchsen spürbar. Andererseits gingen die sonstigen Ausgaben stark zurück. Hier dürften sich insbesondere geringere Unternehmenshilfen widerspiegeln, die – wie erwähnt – vom Bund finanziert werden.

Per saldo kaum
 Ausgaben-
 wachstum

Kern- und Extrahaushalte im Gesamtjahr 2022

Die Kern- und Extrahaushalte der Länder verzeichneten im letzten Jahr zusammen einen Überschuss von 3½ Mrd €. Im laufenden Jahr könnte das Ergebnis ähnlich ausfallen. Ausgabenseitig dürften zwar nicht zuletzt die gewichtigen Personalausgaben weiter spürbar zulegen. Auch die Zuweisungen an die Gemeinden dürften noch merklich steigen. Beim Sachaufwand dürften dagegen im weiteren Jahresverlauf insbesondere abnehmende Ausgaben für Impfböden und Schultests entlasten. Steigende Preise dürften hingegen entgegengesetzt wirken. Der russische Angriffskrieg betrifft die Länderausgaben insbesondere über zusätzliche Kosten für die Geflüchteten. Der Bund übernimmt diese Lasten aber offenbar sehr weitgehend. Gemäß der neuen Steuerschätzung steigen die Steuereinnahmen im laufenden Jahr auch nach dem überraschend hohen Vorjahresergebnis noch weiter spürbar, wenn gleich weit weniger stark als zu Jahresbeginn. Gleichwohl entlastet dies die Länderhaushalte.

Kern- und
 Extrahaushalte:
 Ergebnis könnte
 sich im laufen-
 den Jahr nur
 begrenzt
 verändern

15 Die vierteljährlichen Angaben zu den Ländern basieren auf der monatlichen Kassenstatistik zu den Kernhaushalten.

Allerdings könnten die vom Bundestag beschlossenen Steuersenkungen die Einnahmen der Länder belasten.

Schuldenbremsen der Länder

Nur noch begrenzte Lasten aus der Corona-Pandemie, Notlagenkredite sorgfältig zu begründen

Viele Länder aktivierten auch im laufenden Jahr die Ausnahmeklausel der Schuldenbremse, um die Coronakrise zu bewältigen. Die pandemiebedingten Lasten dürften mittlerweile allerdings überschaubar sein. Bereits 2021 übertrafen die Steuereinnahmen das Niveau, das die letzte Vorkrisen-Steuerschätzung 2019 erwartet hatte. Dies gilt auch für das nunmehr projizierte Aufkommen im laufenden Jahr. Ausgabenseitig belasteten die Corona-Maßnahmen das Länderaggregat im letzten Jahr in einer Größenordnung von wohl annähernd 10 Mrd €. Aus heutiger Sicht dürften sich diese Lasten im laufenden Jahr zumindest halbieren. Insgesamt ist darauf zu achten, Notlagenkredite gezielt zur Notlagenüberwindung einzusetzen. Dies betont auch das Anfang April verkündete Urteil des Verfassungsgerichtshofs von Rheinland-Pfalz. Die Länder sind insofern gefordert, einen Rückgriff auf Notlagenkredite gut zu begründen.

■ Sozialversicherungen

Rentenversicherung

Erstes Quartal

Quartalsergebnis ausgeglichen; Beitragseinnahmen wuchsen kräftig

Die gesetzliche Rentenversicherung verzeichnete im ersten Quartal 2022 ein weitgehend ausgeglichenes Ergebnis. Im Vorjahresvergleich fiel es 3 Mrd € besser aus. Die Gesamteinnahmen legten um 4½ % zu. Mit 5½ % stiegen die Beitragseinnahmen kräftig, gestützt von der stark rückläufigen Kurzarbeit. Die Bundesmittel nahmen um 1 % zu: Sie wuchsen nur verhalten, da sie regelgebunden in diesem Jahr an die schwache Entgeltentwicklung im Jahr 2020 anknüpften.

Die Ausgaben wuchsen mit 1 % deutlich schwächer als die Einnahmen. Ursächlich für den ge-

ringen Zuwachs ist, dass die Renten zur Jahresmitte 2021 in Westdeutschland nicht angehoben wurden (im Osten: + 0,7 %). Die Rentenzahl veränderte sich kaum. Zudem wurden offenbar weiterhin nur sehr begrenzt Zuschläge für die vor einem Jahr eingeführte Grundrente aus- und nachgezahlt.

Geringe Renten-anpassung aus Vorjahr dämpfte Ausgaben-dynamik

Gesamtjahr 2022

Im Gesamtjahr wachsen die Ausgaben deutlich stärker als im ersten Quartal. Vor allem legen die individuellen Renten im Durchschnitt des laufenden Jahres mit insgesamt 3 % sehr viel stärker zu. Denn zur Jahresmitte steigen sie kräftig um 5½ % im Bundesdurchschnitt (5,35 % im Westen und 6,12 % im Osten). Grund ist vor allem das hohe Lohnwachstum des Jahres 2021, das durch rückläufige Kurzarbeit angetrieben wurde. Der Nachholfaktor dämpft dabei die Rentenanpassung noch um gut 1 Prozentpunkt: Er war zwischenzeitlich ausgesetzt und wurde nun von der Bundesregierung reaktiviert. Der Faktor gleicht aus, dass im Jahr 2021 die Schutzklausel griff und daher eine Rentenkürzung unterblieb. Die Bundesregierung erwartet, dass die Rentenzahl wieder etwas stärker wächst als im Vorjahr (2021: + 0,2 %). Hinzu kommen steigende Ausgaben für die Grundrente: Die Rentenversicherung zahlt sie verstärkt aus und hat noch Grundrenten für das Jahr 2021 nachzuzahlen. Die Einnahmen dürften demgegenüber im Gesamtjahr deutlich schwächer wachsen.

Kräftige Renten-anpassung 2022 beschleunigt Ausgaben-zuwachs

Im Gesamtjahr 2022 dürfte sich damit die Finanzlage der Rentenversicherung im Vorjahresvergleich verschlechtern. Nach einem Überschuss von fast 1 Mrd € im Vorjahr (nach vorläufigen Angaben) ist für 2022 ein deutliches Defizit angelegt. Dieses könnte in einer Größenordnung von etwa 2½ Mrd € liegen. Risiken bestehen einnahmeseitig bezüglich der wirtschaftlichen Auswirkungen des russischen Angriffskrieges.

Im Gesamtjahr deutliches Defizit angelegt

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

Mittel- und langfristiger Ausblick

Für die nächsten Jahre ist zu erwarten, dass die Defizite der Rentenversicherung steigen. Die Rücklagen sinken dann sukzessive. Dabei bremsen neue Maßnahmen per saldo den Anstieg der Rentenausgaben bis Ende 2025. Die Renten wachsen langsamer, weil bis 2025 die Rentenanpassungsformel ausgesetzt wird. Sie nehmen jährlich nur noch so zu, dass ein Mindestversorgungsniveau von 48% erhalten bleibt. Ohne diese Maßnahme würden sie vorübergehend um gut 2% im Jahresdurchschnitt höher ausfallen. Andere neue Maßnahmen erhöhen zwar die Ausgaben, fallen aber weniger stark ins

Neue rentenpolitische Vorhaben entlasten mittelfristig

Gewicht. Dazu zählt, dass ab 2024 pauschal die Renten für diejenigen steigen, deren Rente wegen Erwerbsminderung zwischen 2001 und 2018 begann.

Wenn die Rücklage auf ihr Mindestniveau abgeschmolzen ist, muss der Finanzierungssaldo wieder ausgeglichen werden. Aus heutiger Sicht muss der Beitragssatz dazu um das Jahr 2025 herum um etwa 1 Prozentpunkt steigen (ohne Berücksichtigung etwaiger Risiken im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg). Derzeit liegt der Satz bei 18,6%.

Beitragssatz steigt um das Jahr 2025 trotzdem stark an

Längerfristig erhöht sich der Finanzierungsdruck für die Rentenversicherung durch weitere Maßnahmen: Die Bundesregierung plant, die Haltelinie für das Versorgungsniveau von 48% über 2025 hinaus fortzuschreiben. Um dies zu finanzieren, sind stärker steigende Beitragssätze notwendig. Auch der Bundeshaushalt muss dann eine größere Last tragen, weil die Bundesmittel unter anderem mit dem Beitragssatz zunehmen.

Bei dauerhafter Haltelinie von 48%: langfristig stark steigende Beitragssätze

Bundesagentur für Arbeit

Erstes Quartal

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) verbuchte im ersten Quartal 2022 ein Defizit von 2 Mrd €. ¹⁶⁾ Dieses war 8 Mrd € geringer als im Vorjahresquartal, weil die BA nicht mehr so stark von der Coronakrise betroffen war.

Defizit ging im Vorjahresvergleich stark zurück

Insgesamt stiegen die Einnahmen kräftig um 7 1/2%. Die Beitragseinnahmen legten mit 9 1/2% noch etwas stärker zu. Dies hing nicht zuletzt damit zusammen, dass sich die Beschäftigung von der Coronakrise erholte. Die Einnahmen aus der Insolvenzgeldumlage gingen um 13% zurück. Belastend wirkte, dass der Umlagesatz

Kräftiges Einnahmenplus aus höheren Beitragseingängen

¹⁶ Im operativen Bereich, d. h. ohne Versorgungsfonds. Zuführungen an den Fonds stellen Ausgaben dar, die den operativen Finanzierungssaldo belasten. Wegen der Coronakrise bleiben die Zuführungen im Jahr 2022 ausgesetzt (wie seit 2020).

zum Jahresbeginn 2022 von 0,12 % auf 0,09 % sank.

Ausgaben wegen verbesserter Arbeitsmarktlage stark rückläufig

Die Ausgaben waren 42 % niedriger als im Vorjahresquartal. Sie lagen damit aber immer noch 24 % höher als im letzten Vorkrisenjahr 2019. Im ersten Quartal 2022 sanken im Vorjahresvergleich die Ausgaben für Arbeitslosengeld um 26 % (– 1½ Mrd €) und für Kurzarbeit sogar um 74 % (– 6 Mrd €).

Gesamtjahr 2022

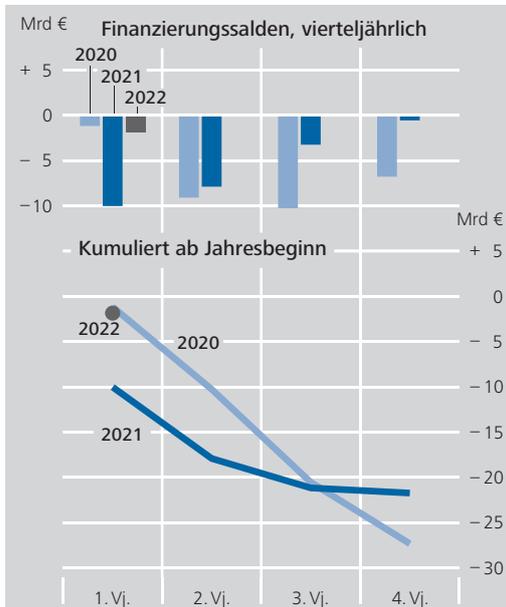
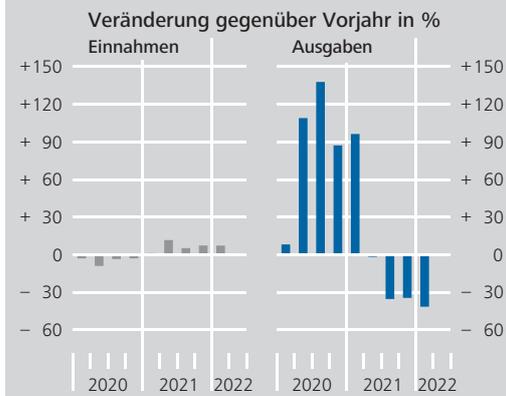
Günstige Arbeitsmarktentwicklung, aber kriegsbedingte Risiken

Die Finanzen der BA verbessern sich im Jahr 2022 erheblich, sofern sich Arbeitsmarkt und Löhne entsprechend der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung entwickeln. Allerdings könnten stärkere Auswirkungen des russischen Angriffskrieges die BA schnell deutlich belasten, etwa über das Kurzarbeitergeld.

Aktuelles Basisszenario günstiger als Haushaltsplan der BA

Der Haushaltsplan der BA vom letzten Herbst veranschlagt noch ein Defizit von 1½ Mrd € im operativen Bereich. Allerdings dürften die Ansätze für die aktive Arbeitsmarktpolitik wie in der Vergangenheit eher großzügig bemessen sein. Auch die Einnahmen legen mit der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung spürbar stärker zu als veranschlagt. Insgesamt ist in diesem Szenario ein nahezu ausgeglichenes Ergebnis angelegt, nach einem Defizit von 22 Mrd € im letzten Jahr (vor den Bundeszuschüssen von 17 Mrd €).

Finanzen der Bundesagentur für Arbeit*)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit. * Einschl. der Zuführungen an den Versorgungsfonds und vor Zahlung von Bundeszuschüssen.
 Deutsche Bundesbank

■ Literaturverzeichnis

Deutsche Bundesbank (2022a), Zu den möglichen gesamtwirtschaftlichen Folgen des Ukrainekriegs: Simulationsrechnungen zu einem verschärften Risikoszenario, Monatsbericht, April 2022, S. 15–31.

Deutsche Bundesbank (2022b), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Februar 2022, S. 64–82.

Deutsche Bundesbank (2022c), Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung, Monatsbericht, April 2022, S. 53–70.

Deutsche Bundesbank (2021), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, August 2021, S. 73–84.

Staatsgerichtshof des Landes Hessen (2021), Urteil vom 27. Oktober 2021 zur Verfassungswidrigkeit des hessischen Corona-Sondervermögens, Aktenzeichen P.St. 2783, P.St. 2827.

Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates (2022), 18. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG, 26. April 2022.