

■ Öffentliche Finanzen^{*)}

■ Staatlicher Gesamthaushalt Gesamtjahr 2022¹⁾

Auslaufende Pandemie, neue fiskalische Hilfsmaßnahmen und hohe Inflation prägten Defizitentwicklung 2022

Die auslaufende Pandemie, neue fiskalische Stützungsmaßnahmen und die hohe Inflation prägten im vergangenen Jahr die Staatsfinanzen. Im Vorjahresvergleich überwogen die Entlastungen, und die Defizitquote sank um 1 Prozentpunkt auf 2,6%. Zwar ergriff die Finanzpolitik 2022 umfangreiche neue Maßnahmen, insbesondere um die Folgen der Energiekrise abzumildern. Darunter führten Zahlungen für Gashandelsunternehmen (v. a. Uniper), die Energiepreispauschalen für Beschäftigte und Rentenbeziehende sowie die erste Stufe der Gaspreisbremse zu den größten Budgetlasten. Allerdings sanken die pandemiebedingten Hilfen stark (v. a. weniger Unternehmenstransfers und Kurzarbeitergeld). Zudem stiegen Steuern und Sozialbeiträge aufgrund der wirtschaftlichen Erholung. Und auch die hohe Inflation entlastete die staatlichen Haushalte zunächst, wenn man von den Stützungsmaßnahmen abieht. So stieg etwa der nominale private Verbrauch und damit eine wichtige Steuerbezugsgröße infolge der Inflation dynamisch. Die Ausgaben reagierten hingegen noch nicht breitflächig.²⁾

Zinsausgaben stiegen infolge von Inflation und Zinswende, blieben aber niedrig

Rasch und direkt zeigte sich die Inflation allerdings in höheren Finanzierungskosten für inflationsindexierte Bundeswertpapiere. Zudem stieg die Verzinsung für neue Schulden sowie für alte Schulden, die überrollt wurden.³⁾ Die rechnerische durchschnittliche Verzinsung der Staatsschulden blieb dennoch relativ gering (rund 1%). In Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) wuchsen die Zinsausgaben nur leicht von 0,6% auf 0,7%.

Schuldenquote sank im Gesamtjahr 2022 wohl deutlich

Die Schuldenquote dürfte im vergangenen Jahr deutlich gesunken sein. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass sich das nominale BIP im Nenner stark erhöhte. Zudem finanzierte der

Bund sein Defizit nicht allein aus neuen Schulden. Vielmehr setzte er auch Kassenreserven ein, die er in der Pandemie angesammelt hatte. Daten zum Jahresende 2022 liegen noch nicht vor. Bis zum Ende des dritten Quartals fiel die Schuldenquote auf 66,6% (von 68,6% Ende 2021).

2023 und Mittelfrist

Im Jahr 2023 ist mit den aktuellen Planungen eine wieder steigende Defizitquote angelegt. Hohe Unsicherheit besteht unter anderem bei den Kosten der Strom- und Gaspreisbremsen. Diese hängen von den Preisen ab, zu denen die Versorgungsunternehmen Strom und Gas abgeben (vor Abzug der Bundestransfers). Die Entwicklung dieser Abgabepreise ist schwer abzuschätzen. Die überraschend gesunkenen Notierungen an den Energiemärkten werden sich vermutlich erst verzögert in ihnen niederschlagen. Denn die Versorger dürften sich zu einem guten Teil zu höheren Preisen eingedeckt haben und passen die Abgabepreise zumeist nur in größeren zeitlichen Abständen an.

2023 Anstieg der Defizitquote angelegt

Es gibt vielfältige Gründe dafür, dass die Ausgaben stärker steigen dürften als die Einnahmen. Das Volumen temporärer Stützungsmaßnahmen dürfte hoch bleiben. Finanziell besonders gewichtig sind die erwähnten Energiepreisbremsen: Sie sind mit netto 83 Mrd € oder rund 2% des BIP veranschlagt (Abschöpfung von

Ausgabenwachstum wohl stärker, Einnahmenwachstum schwächer

^{*} Der Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ bezieht sich auf Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und die Maastricht-Schulden. Danach wird über die Haushaltsentwicklung (Finanzstatistik) berichtet, soweit dazu die Jahresergebnisse vorliegen.

¹ Für 2022 lässt sich für einige temporäre Maßnahmen noch nicht einschätzen, wie sie sich im Einzelnen im Defizit niederschlagen. Daher entfällt die übliche Erläuterung zur strukturellen Entwicklung des Staatshaushalts.

² Vgl. zu allgemeinen Einflüssen der Inflation auf die Staatsfinanzen: Deutsche Bundesbank (2022a).

³ Die VGR erfassen die Zinsausgaben im Grundsatz periodengerecht. Agien und Disagien bei der Emission von Wertpapieren lassen die Zinsausgaben daher in den VGR weit weniger schwanken als im Bundeshaushalt.

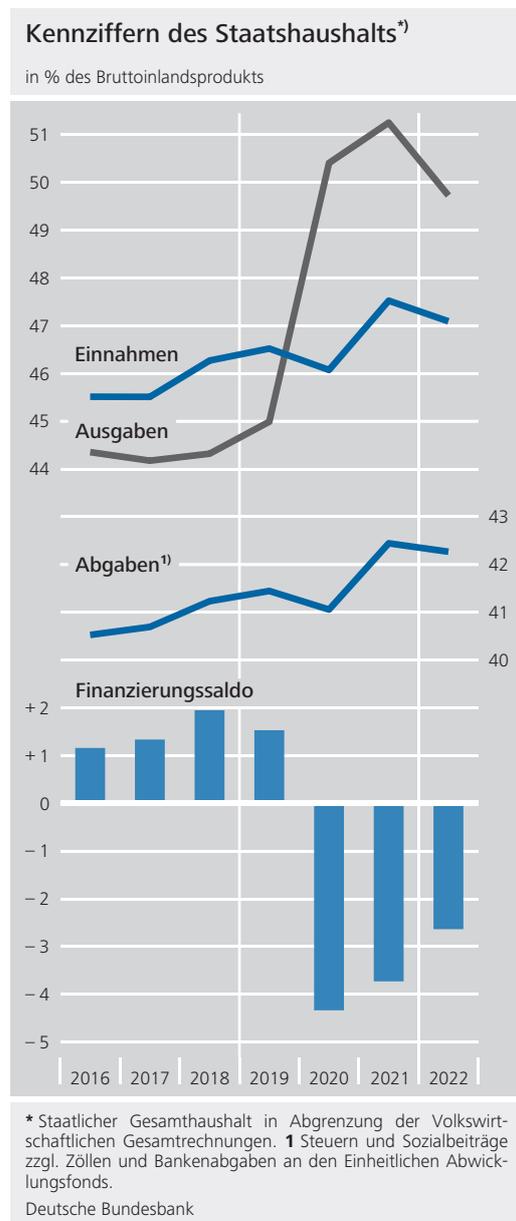
Stromerlösen gegengerechnet). Gleichzeitig dürften sich die hohe Inflation und die Zinswende zunehmend in steigenden Ausgaben bemerkbar machen. Im Übrigen plant der Bund mit deutlichen Mehrausgaben für Verteidigung und Klimapolitik. Die Entwicklung der staatlichen Einnahmen dürfte sich insgesamt abschwächen. Zwar sind dabei die Bruttolöhne und -gehälter besonders bedeutsam, die weiter dynamisch wachsen dürften. Dies gilt auch ohne die abgabenfrei gestellten Inflationsausgleichsprämien der Arbeitgeber an ihre Beschäftigten. Allerdings spricht einiges dafür, dass sich die Gewinnsteuern vom hohen Niveau des Vorjahres aus gedämpft entwickeln.

Mittelfristig noch merkliche Defizite: vor allem Klima- und Verteidigungsausgaben zum guten Teil kreditfinanziert

Im Jahr 2024 sinkt die Defizitquote aus heutiger Sicht deutlich. Denn die temporären Stützungsmaßnahmen laufen dann nach derzeitigem Stand weitgehend aus. Die strukturelle Defizitquote könnte 2024 grob 1% betragen (strukturell: ohne Einflüsse der Konjunktur und temporärer Maßnahmen). Im weiteren Verlauf sind ähnliche strukturelle Defizite des Gesamtstaats zu erwarten – auch wenn Bund und Länder die regulären Grenzen der Schuldenbremse einhalten. Denn der Bund plant weiterhin davon nicht direkt begrenzte größere Defizite in Extrahaushalten, vor allem für den Klimaschutz und die Bundeswehr. Zudem bauten auch die Länder in den Jahren der Pandemie umfangreiche Puffer auf. Auf diese dürften sie in den nächsten Jahren wohl nicht nur für die anstehenden Tilgungen zurückgreifen. Defizite auf der Länderebene scheinen deshalb ebenfalls vorgezeichnet. Defizite sind zudem in der Rentenversicherung zu erwarten: Ihre umfangreichen Rücklagen reichen aus, die absehbaren Finanzierungslücken für einige Jahre zu überbrücken. Dagegen könnte die Bundesagentur für Arbeit beim aktuellen Beitragssatz spürbare Überschüsse verzeichnen.

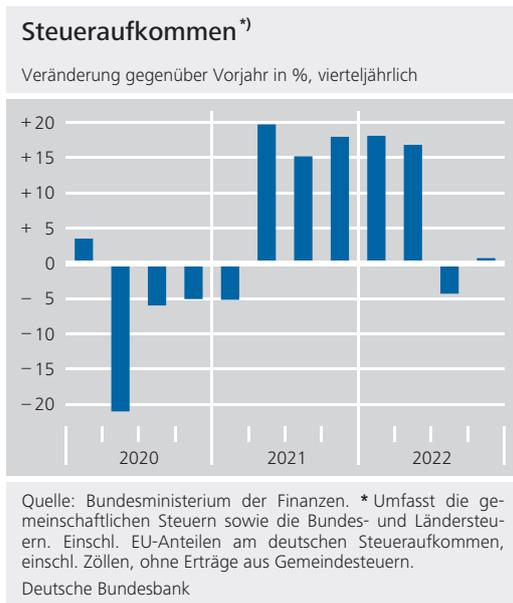
Defizite begrenzen

Die Finanzpolitik reagierte im letzten Jahr zügig auf die Folgen des Ukrainekriegs und die hohen



Inflationsraten. Die Stützungsmaßnahmen in Reaktion auf den Energiepreisanstieg erhalten überwiegend die Anreize zum Energiesparen. Sie sind aber breit angelegt, und der Staat finanziert sie weitgehend durch neue Schulden. Das trägt dazu bei, dass in Zeiten mit bereits hoher Inflation ein steigendes staatliches Defizit angelegt ist. Ein zunehmendes Defizit erschwert für sich genommen die Aufgabe der Geldpolitik, die Inflation zurückzuführen. Dies spricht grundsätzlich dafür, Hilfszahlungen möglichst auf Bedürftige zu begrenzen und zeitnah gegenzufinanzieren. Positive fiskalische Überraschungen sollten nicht als zusätzlicher Spielraum interpretiert werden. Wenn also etwa die

Stützungsmaßnahmen breit angelegt und weitgehend über neue Schulden finanziert



Stützungsmaßnahmen weniger kosten oder die Einnahmen höher sind als geplant, sollte dies in niedrigere Defizite münden.

Fiskalregeln wieder stärken

Fiskalregeln wieder effektiv anwenden

Es ist wichtig, die Fiskalregeln künftig wieder effektiv anzuwenden. Werden sie fortgesetzt gedehnt, verlieren sie Bindungswirkung und Glaubwürdigkeit und können solide Staatsfinanzen nicht mehr absichern. Sofern an der Schuldenbremse Änderungsbedarf gesehen wird, sollte sie transparent reformiert und gegebenenfalls neu im Grundgesetz verankert werden. Die Bundesbank hat entsprechende Reformvorschläge gemacht.⁴⁾

Reform der EU-Fiskalregeln in der Diskussion, Richtung besorgniserregend

Über eine Reform der EU-Fiskalregeln beraten derzeit die europäischen Gremien. Es ist elementar, dass sich die Mitgliedsländer auf effektive Vorgaben verständigen, mit denen insbesondere hohe Schuldenquoten zügig sinken. Denn solide Staatsfinanzen sind eine wichtige Voraussetzung für eine stabilitätsorientierte Währungsunion. Der Reformvorschlag der Europäischen Kommission vom November 2022 überzeugt in dieser Hinsicht nicht. Anstelle effektiver Vorgaben sieht er länderspezifische und äußerst gestaltbare fiskalische Ziele vor. Diese soll die Europäische Kommission mit den

einzelnen Staaten aushandeln und für mehrere Jahre festlegen. Neben der fiskalischen Tragfähigkeit sollen die Ziele zahlreiche weitere Aspekte berücksichtigen. Maßgeblich wären Langfristberechnungen, die notwendigerweise auf Annahmen beruhen und damit gestaltbar sind. Zusätzlich räumt sich die Kommission einen erheblichen Ermessensspielraum ein. Das könnte zur Folge haben, dass nicht mehr nachvollziehbar ist, wie die Fiskalziele hergeleitet sind und ihr Erreichen im Zeitverlauf beurteilt wird. Insgesamt würde das bestehende Regelwerk geschwächt. Um dies zu vermeiden, könnte die Reformdiskussion stattdessen auf den bestehenden Regeln aufsetzen und diese stabilitätswahrend anpassen.⁵⁾ Die Bundesregierung legte in ihrem jüngsten Jahreswirtschaftsbericht ihre Vorstellungen für eine Reform der Regeln dar. Sie spricht sich darin für deutlich stringentere Fiskalregeln aus, als es die Vorschläge der Europäischen Kommission hergeben.

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Gesamtjahr 2022

Die Steuereinnahmen⁶⁾ stiegen im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr dynamisch um 7 % (siehe oben stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 67). Sie erhöhten sich demnach ebenso stark wie das nominale BIP. Ihr Anstieg fiel damit um 5½ Mrd € oder ½ Prozentpunkt höher aus als in der offiziellen Steuerschätzung vom letzten Oktober.⁷⁾

Steuereinnahmen stiegen 2022 dynamisch – Steuerschätzung etwas übertroffen

Im Einzelnen legte die Umsatzsteuer um 13½ % zu. Sie trug damit über 60 % zum Aufkom-

Umsatzsteuer legte stark zu

4 Vgl.: Deutsche Bundesbank (2022b).

5 Vgl. auch: Deutsche Bundesbank (2019, 2021a).

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

7 Vgl. zur Steuerschätzung ausführlicher: Deutsche Bundesbank (2022c), S. 62 ff.

Steueraufkommen

Steuerart	Gesamtjahr				Schätzung für 2022 ¹⁾	4. Vierteljahr			
	2021	2022	Veränderung gegenüber Vorjahr			2021	2022	Veränderung gegenüber Vorjahr	
	Mrd €	Mrd €	in Mrd €	in %	in %	Mrd €	Mrd €	in Mrd €	in %
Steuereinnahmen insgesamt ²⁾	761,0	814,9	+ 53,9	+ 7,1	+ 6,4	219,8	221,5	+ 1,6	+ 0,7
darunter:									
Lohnsteuer ³⁾	218,4	227,2	+ 8,8	+ 4,0	+ 3,4	62,9	67,2	+ 4,3	+ 6,8
Gewinnabhängige Steuern	151,9	162,9	+ 11,0	+ 7,3	+ 5,1	45,9	42,4	- 3,4	- 7,5
davon:									
Veranlagte Einkommensteuer ⁴⁾	72,3	77,4	+ 5,1	+ 7,0	+ 4,5	22,2	21,7	- 0,5	- 2,2
Körperschaftsteuer ⁵⁾	42,1	46,3	+ 4,2	+ 10,0	+ 5,2	13,2	13,2	- 0,0	- 0,2
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	27,4	32,6	+ 5,2	+ 19,0	+ 19,4	7,9	6,4	- 1,5	- 18,4
Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	10,0	6,6	- 3,5	- 34,6	- 30,2	2,6	1,1	- 1,5	- 56,8
Steuern vom Umsatz ⁶⁾	250,8	284,9	+ 34,0	+ 13,6	+ 13,0	68,8	72,3	+ 3,5	+ 5,1
Übrige verbrauchsabhängige Steuern ⁷⁾	90,6	88,4	- 2,2	- 2,4	- 1,8	27,8	26,1	- 1,6	- 5,9

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Arbeitskreis Steuerschätzungen und eigene Berechnungen. **1** Laut offizieller Steuerschätzung vom Oktober 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, Versicherungssteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Stromsteuer, Alkoholsteuer, Luftverkehrssteuer, Kaffeesteuer, Schaumweinsteuer, Zwischenerzeugnissteuer, Alkopopsteuer sowie Rennwett- und Lotteriesteuer, Biersteuer, Feuerschutzsteuer.

Deutsche Bundesbank

mensanstieg bei. Das ist deutlich überproportional zu ihrem Gewicht im Steuermix. Im Zuge starker Preisanstiege wuchsen die nominalen makroökonomischen Bezugsgrößen privater Verbrauch und Wohnungsbau dynamisch. Darüber hinaus überwogen Mehreinnahmen durch den Wegfall einiger Corona-Stützungsmaßnahmen Ausfälle durch andere Rechtsänderungen.⁸⁾

Die gewinnabhängigen Steuern legten um 7 ½ % zu. Die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (Einkommensteuer auf Dividenden), die veranlagte Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer trugen den Zuwachs etwa zu gleichen Teilen. Die gewichtigen Vorauszahlungen der veranlagten Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer stiegen dabei dynamisch. Verschiedene Rechtsänderungen verminderten das Aufkommen: Dies sind insbesondere Möglichkeiten zur schnelleren steuerlichen Abschreibung (z. B. für Investitionen in die elektronische Datenverarbeitung).

Die Einnahmen aus der Lohnsteuer stiegen um 4 %. Dazu trug die rückläufige Kurzarbeit maßgeblich bei. Auf der anderen Seite senkten verschiedene steuerrechtliche Maßnahmen die Einnahmen deutlich.⁹⁾ Besonders gewichtig war die Energiepreispauschale für Erwerbstätige, die ab September ausgezahlt wurde. Sie minderte das Lohnsteueraufkommen um etwa 10 Mrd €. Ohne diese Einmalmaßnahme wäre es um 8 ½ % angestiegen.

Ausblick auf 2023

Für 2023 ergibt die um zwischenzeitliche Rechtsänderungen ergänzte offizielle Steuerschätzung ein Plus von 3 % (einschl. Gemeindesteuern). Die positive Überraschung beim Einnahmenniveau 2022 dürfte in das laufende Jahr ausstrahlen. Die makroökonomischen Annahmen des Jahreswirtschaftsberichts legen zudem

Lohnsteuer trug moderat zum Zuwachs bei – steuersenkende Maßnahmen belasteten deutlich

Steuerschätzung: 2023 steigen die Einnahmen deutlich schwächer

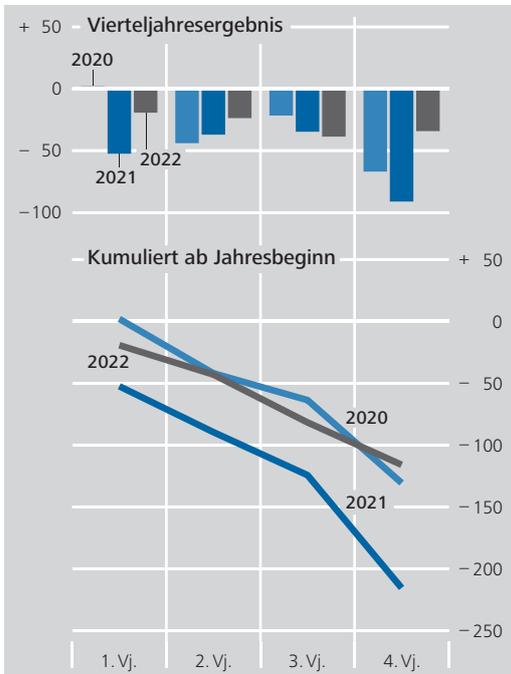
Gewinnsteuern stiegen dynamisch – trotz gewichtiger steuersenkender Maßnahmen

⁸ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2022d), S. 69.

⁹ Vgl. ausführlicher: Deutsche Bundesbank (2022c), S. 62.

Finanzierungssalden des Bundeshaushalts^{*)}

Mrd €



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

Bundesfinanzen

Bundshaushalt: Gesamtjahr 2022

Der Bundshaushalt verbuchte für das Jahr 2022 ein hohes Defizit von 116 Mrd €. Gegenüber 2021 ging es damit zwar um 100 Mrd € zurück. Darin nicht enthalten sind allerdings Defizite in Extrahaushalten, die zuvor hohe Überschüsse aufwiesen. Werden Extrahaushalte mit berücksichtigt, stieg das Defizit sogar um 7 1/2 Mrd € und betrug 147 Mrd € (vgl. Tabelle auf S. 69, Ziffern 3 und 21; folgende Zifferangaben beziehen sich ebenfalls auf diese Tabelle).¹¹⁾

2022: Defizit im Kernhaushalt stark gesunken – einschließlich Extrahaushalten aber etwas gestiegen

Im Kernhaushalt stiegen die Einnahmen gegenüber dem Vorjahr um 8 % (+ 29 Mrd €). Maßgeblich hierfür waren die deutlich höheren Steuereinnahmen. Die Ausgaben sanken dagegen stark um 12 % (–70 Mrd €). Allein die Zuweisungen an Extrahaushalte gingen um 72 Mrd € zurück. Neben der hohen Zuführung an den Klimafonds Ende 2021 entfiel auch die Vorfinanzierung des Fluthilfefonds. Zudem waren die Corona-Unternehmenshilfen stark rückläufig (– 35 Mrd €). Dagegen stiegen die Zinszahlungen (+ 11 Mrd €) an. Die laufenden Zuschüsse an die Sozialversicherungen nahmen um 4 Mrd € zu. Einerseits wuchsen die Corona-Erstattungen an den Gesundheitsfonds (etwa für Bürgertests), und die Bundesmittel für die Energiepreispauschale für Rentenbeziehende schlugen zu Buche. Andererseits entfielen die umfangreichen Transfers zum Defizitausgleich an die

Ausgaben insgesamt stark rückläufig

für sich genommen eine leichte Aufwärtsrevision der Zuwachsrates nahe.

Deutliche Mindereinnahmen durch steuerliche Maßnahmen im Jahr 2023

Rechtsänderungen dämpfen die Einnahmementwicklung im laufenden Jahr deutlich. Maßgeblich dafür ist die Kompensation der kalten Progression: Der Gesetzgeber verschob den Einkommensteuertarif 2023, um die hohe kalte Progression des Jahres 2022 zu kompensieren.¹⁰⁾ Außerdem hob er das Kindergeld an – besonders für die ersten beiden Kinder, aber auch für das dritte Kind. Bedeutsam ist zudem der abgesenkte Umsatzsteuersatz für Erdgas und Fernwärme. Gestützt wird der Aufkommenszuwachs hingegen dadurch, dass gewichtige Stützungsmaßnahmen aus dem Jahr 2022 wegfallen – vor allem die Energiepreispauschale für Erwerbstätige, aber auch der Tankrabatt.

¹⁰ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank (2022e).

¹¹ Einbezogen sind kameral buchende Extrahaushalte des Bundes, zu denen bei Abschluss der Quartalsberichte Daten vorliegen (siehe S. 72 f.). Es handelt sich insbesondere um (i) den Wirtschaftsstabilisierungsfonds für Energiehilfen (WSF-E), (ii) die vor der Umstellung im Jahr 2022 für die Schuldenbremse relevanten Extrahaushalte sowie (iii) den Bundeswehrfonds (Ziffern 16, 17 und 20). Zum Berichtskreis zählen darüber hinaus (iv) die weiteren im Kreditfinanzierungsplan des Bundshaushalts abgebildeten Fonds (für Tilgungsvorsorge und Kinderbetreuungsausbau, Ziffer 18) sowie (v) die übrigen Einheiten mit früh verfügbaren Quartalsdaten, insbesondere die Pensionsvorsorge und der Wirtschaftsstabilisierungsfonds ohne den Teil WSF-E (Ziffer 19), nicht aber der SoFFin, der die Bad Bank FMSW refinanziert. Ausgeklammert bleiben zudem insbesondere die FMSW, der Fonds für die Entsorgung von Kernenergieabfällen, die Autobahngesellschaft und die Entwicklungshilfegesellschaft GIZ.

Wichtige Haushaltskennzahlen des Bundes¹⁾

in Mrd €

Position	Ist 2021	Soll 2022 mit WSF-E ¹⁾	Ist 2022 vorläufig	Soll 2023
1. Ausgaben des Bundeshaushalts (BHH) ²⁾ darunter:	556,6	495,8	480,7	476,3
1.a Investitionen	45,8	51,5	46,2	71,5
1.b Globale Mehr-/Minderausgaben	–	– 6,5	–	– 6,9
2. Einnahmen des BHH ²⁾³⁾ darunter:	341,0	356,2	364,7	389,9
2.a Steuereinnahmen ⁴⁾	313,5	328,4	337,2	358,1
2.b Globale Mehr-/Mindereinnahmen	–	– 1,0	–	– 4,9
3. Finanzierungssaldo des BHH (2. – 1.)	– 215,6	– 139,6	– 116,0	– 86,4
4. Münzeinnahmen des BHH	0,2	0,2	0,1	0,2
5. Rücklagenzuführung (–)/-entnahme (+) im BHH	–	0,5	0,5	40,5
6. Nettokreditaufnahme (NKA) (–)/-tilgung (+) des BHH (3. + 4. + 5.)	– 215,4	– 138,9	– 115,4	– 45,6
7. Konjunkturkomponente im Haushaltsverfahren ⁵⁾	– 14,3	– 7,9	– 2,2	– 15,3
8. Saldo finanzieller Transaktionen des BHH	3,0	– 2,8	– 4,1	– 17,7
9. Strukturelle NKA (–)/-tilgung (+) des BHH (6. – 7. – 8.)	– 204,1	– 128,2	– 109,1	– 12,6
10. Überschreitung der Grenze im BHH (13. – 9.)	192,0	115,7	96,6	–
11. Überschreitung der Grenze einschl. WSF-E (10. – 15.)	192,0	315,7	276,0	–
12. nachrichtlich: Überschreitung mit Saldo Extrahaushalte (10. – 16. – 17.)	123,0	162,9	121,9	142,5
13. Reguläre Obergrenze: Strukturelle NKA (0,35 % des BIP) ⁶⁾	– 12,1	– 12,5	– 12,5	– 12,6
14. Struktureller Finanzierungssaldo des BHH (3. – 7. – 8.)	– 204,3	– 128,9	– 109,7	– 53,4
14.a Wie zuvor, mit Potenzialschätzung lt. Jahreswirtschaftsbericht 2023	– 208,6	– 134,0	– 109,2	– 59,5
15. Strukturelle NKA WSF-E	–	– 200,0	– 179,4	–
16. Defizit des WSF-E	–	– 35,1	– 30,2	– 121,2
16.a Danach verbleibende Rücklage des WSF-E	–	164,9	169,8	48,6
17. Saldo von Sondervermögen (SV), wie vor 2022 für die Schuldenbremse relevant ⁷⁾ davon:	69,0	– 12,0	4,9	– 21,4
17.a Klima- und Transformationsfonds	53,9	– 6,5	5,3	– 14,1
17.b Aufbauhilfefonds (Flut 2013)	– 0,2	– 0,5	– 0,2	– 0,2
17.c Kommunalinvestitionsförderungs fonds	– 1,0	– 1,2	– 0,7	– 1,0
17.d Digitalisierungsfonds	0,2	– 0,2	2,1	– 2,7
17.e Grundschulkind-Betreuungsfonds	0,5	– 0,4	– 0,1	– 0,4
17.f Aufbauhilfefonds 2021 (Flut 2021)	15,6	– 3,2	– 1,6	– 3,0
18. Saldo der SV Tilgungsvorsorge und Betreuungsausbau ⁷⁾	0,9	4,2	4,4	5,5
19. Saldo sonstiger SV ohne eigene Verfassungsregel ⁸⁾	6,3	.	– 9,9	.
20. Saldo des SV Bundeswehr	–	– 0,1	–	– 8,4
20.a Danach verbleibende Kreditermächtigung	–	99,9	100,0	91,6
21. Saldo BHH und SV (3. + 16. + 17. + 18. + 19. + 20.)	– 139,4	– 182,7	– 146,8	– 231,7
22. Rücklagen der SV zu 16. und 17.	112,2	265,1	286,9	144,4
23. Bundesvermögen in Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds ⁹⁾	28,1	.	.	.
24. Bestand der allgemeinen Rücklage des BHH	48,2	48,2	48,2	7,7
25. Stand des Kontrollkontos	47,7	47,7	47,7	47,7
26. Ausstehender Tilgungsbetrag inkl. SV Bundeswehr (aus 11. und 18.)	261,6	577,4	537,6	546,0
27. Ausstehender Tilgungsbetrag aus NGEU-Transfers ⁹⁾¹⁰⁾	14	36	30	54

* Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. Methodische Erläuterungen finden sich in: Deutsche Bundesbank (2016) und Deutsche Bundesbank (2022d), S. 73. **1** WSF-E: Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energie. Defizit und Rücklage aktualisiert gemäß Rücklagenangabe im Wirtschaftsplan 2023, strukturelle NKA ohne Abzug finanzieller Transaktionen. **2** Ohne Rücklagenzuführungen oder -entnahmen und mit Netto-Steuereinnahmen (siehe Fußnote 4). **3** Ohne Münzeinnahmen. **4** Nach Abzug der Bundesergänzungszuweisungen, der Anteile am Energiesteueraufkommen, des Ausgleichs gemäß Kraftfahrzeugsteuer-Reform 2009 und der Sanierungshilfen an Länder. **5** Für 2021 endgültige Abrechnung, für 2022 gemäß Haushaltsplan und Ist vom Januar, für 2023 gemäß Haushaltsplan. **6** Bezogen auf das BIP im Jahr vor Aufstellung des vollständigen Haushalts. **7** Planwerte für 2022 und 2023 aus dem Kreditfinanzierungsplan. **8** Einheiten mit Vierteljahresdaten, aber ohne Angaben zum geplanten Ergebnis im Kreditfinanzierungsplan des Bundeshaushalts. Vor allem WSF (ohne den Bereich WSF-E), Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds, aber ohne den SoFFin, der die Bad Bank des Bundes (FMSW) refinanziert. **9** Marktwerte gemäß Vermögensrechnung des Bundes 2021. Fortlaufende Zuführungen; Entnahmen aus Fonds ab 2030, aus Rücklage ab 2032 vorgesehen. **10** NGEU-Ist für 2021 sowie Planzahlen und Schätzungen, jeweils multipliziert mit dem deutschen Anteil am EU-Bruttonationaleinkommen von 25 1/2 %.

Bundesagentur für Arbeit, die der Bund 2021 noch geleistet hatte. Die Hilfszahlungen an das Ausland stiegen um 4 Mrd €, offenbar vor allem für die Ukraine. Die neuen Hilfen im Rahmen des Energiekostendämpfungsprogramms fielen dagegen kaum ins Gewicht.

Im Vergleich zu Planungen: Defizit im Kernhaushalt deutlich niedriger, aber neue Lasten in Nebenhaushalte ausgelagert

Gegenüber dem Haushaltsplan fiel das Defizit des Kernhaushalts um 24 Mrd € niedriger aus. Auf der Einnahmenseite schlugen dabei Steuermehreinnahmen von 8½ Mrd € zu Buche. Die Ausgaben blieben per saldo um 15 Mrd € unter den Haushaltsansätzen. Vor allem für Unternehmenshilfen im Zuge der Pandemie und hoher Energiekosten floss weniger ab. Allerdings lagerte der Bund gewichtige Lasten aus der Energiekrise auf den Wirtschaftsstabilisierungsfonds aus (vor allem auf den WSF-E, Ziffer 16 sowie S. 72).

Kreditgrenze der Schuldenbremse sehr stark überschritten

Die Schuldenbremse des Bundes bezieht sich auf die strukturellen Nettokreditaufnahmen (NKA) des Kernhaushalts und der Extrahaushalte.¹²⁾ Somit ist auch der WSF-E einzurechnen. Für den Kernhaushalt lag die strukturelle NKA bei 109 Mrd € (Ziffer 9). Von der NKA wurden hierfür der Nettoerwerb von Finanzvermögen von 4 Mrd € und die rechnerische Konjunkturlast von 2 Mrd € abgezogen (Ziffern 7 und 8). Unter Rückgriff auf die Ausnahmeklausel überschritt der Kernhaushalt die Regelgrenze (von zuletzt 13 Mrd €) insoweit bereits um fast 97 Mrd €. Hinzu trat – ebenfalls unter Rückgriff auf die Ausnahmeklausel – eine strukturelle NKA über 179 Mrd € im WSF-E (Ziffer 15). Diese ergibt sich aus seiner NKA von 200 Mrd € abzüglich des Anteilserwerbs und Kapitaleinlagen bei Gashandelsunternehmen. Der Verbuchung in seinem Rechnungswesen folgend zieht das Bundesfinanzministerium diese Zahlungen als finanzielle Transaktionen ab. Aus ökonomischer Sicht überzeugt dies aber nicht. Da es sich letztlich um Verlustausgleiche handelt, wird dadurch kein Finanzvermögen gebildet. Dies sollte aber die Voraussetzung sein, um eine damit verbundene Neuverschuldung von der Schuldenbremse auszuklammern. In den VGR sind diese Zahlungen folgerichtig auch nicht als finanzielle

Transaktionen erfasst, sondern als defizitwirksame Vermögenstransfers.

Bundshaushalt: Haushaltsplan 2023

Der Kernhaushalt 2023 soll zusammen mit dem WSF-E die Obergrenze für die NKA gemäß der Schuldenbremse wieder einhalten. Dies gelingt aber nur, indem hohe Rücklagen des Bundshaushalts (Ziffer 5) und vor allem des WSF-E (Änderung ggü. Ist 2022 in Ziffer 16a) eingesetzt werden. Insgesamt plant der Bund 2023 einschließlich seiner Extrahaushalte¹³⁾ ein Defizit von 232 Mrd € (Ziffer 21). Dieses will er wie folgt finanzieren:

Bund hält Schuldenbremse 2023 formal ein, Gesamtdefizit aber sehr hoch ...

- strukturelle NKA im Kernhaushalt gemäß Regelgrenze der Schuldenbremse von 13 Mrd €,
- NKA für Konjunkturlast und finanzielle Transaktionen im Kernhaushalt von 33 Mrd €,
- Rückgriff auf Rücklagen des Kernhaushalts von 41 Mrd €,
- Rückgriff auf kreditfinanzierte Rücklagen des WSF-E von 121 Mrd €,
- Rückgriff auf Rücklagen der übrigen eingerechneten Sondervermögen, vor allem des Klimafonds, von insgesamt 16 Mrd €,
- NKA für den Bundeswehrfonds von 8½ Mrd €, der infolge einer Verfassungsänderung nicht unter die Schuldenbremse fällt.

Im Ergebnis hält der Bund 2023 damit die Regelgrenze der Schuldenbremse formal ein, er

¹² Seit Anfang 2022 berechnet der Bund die strukturellen Ergebnisse für die Schuldenbremse anders. Extrahaushalte, die sich nicht mit eigenen Kreditermächtigungen finanzieren, bleiben nun außen vor (z. B. der Klimafonds). Zuvor wurden deren Finanzierungssalden eingerechnet. Damit war eine Vorfinanzierung über Notlagenkredite ausgeschlossen. Vgl. auch: Deutsche Bundesbank (2022d), S. 73.

¹³ Einbezogen sind die Planwerte von Extrahaushalten des Bundes gemäß dem Kreditfinanzierungsplan des Kernhaushalts. Gegenüber den Ist-Salden unter Ziffer 21 fehlen damit vor allem die Sondervermögen zur Pensionsvorsorge und der WSF ohne den Bereich WSF-E.

... und gegen-
 über 2022 sogar
 stark steigend –
 Bundesfinanzen
 insofern
 expansiv

Günstigere
 Haushaltsent-
 wicklung mög-
 lich – im Kern-
 haushalt etwa
 bei den Zinsen

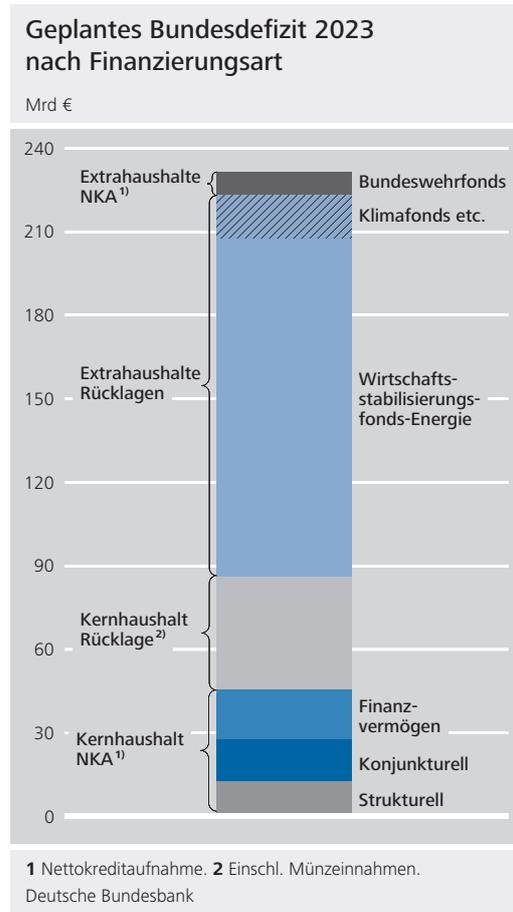
plant aber mit einem sehr hohen und stark stei-
 genden Defizit: Für Kern- und Extrahaushalte
 mit Planangaben zusammen soll es um 85
 Mrd € über dem Ergebnis für 2022 liegen (Zif-
 fer 21). Die finanzpolitische Ausrichtung ist in-
 soweit expansiv. Dabei ist das gesamtwirt-
 schaftliche Umfeld durch hohen Inflationsdruck
 und eine restriktiver werdende Geldpolitik ge-
 kennzeichnet.

Wie in den Vorjahren könnten der Kernhaushalt
 und die gewichtigeren Extrahaushalte aber ins-
 gesamt günstiger abschließen als geplant. Be-
 zogen auf den Kernhaushalt könnten nicht zu-
 letzt die Zinsausgaben niedriger ausfallen (vgl.
 zu den Extrahaushalten S. 74). Hier veranschlagt
 der Bund hohe Preisabschläge bei der Ausgabe
 neuer Schuldtitel.¹⁴ Diese erscheinen aus der-
 zeitiger Sicht vorsichtig. Der günstiger als ge-
 plante Abschluss des Kernhaushalts 2022 strahlt
 hingegen wohl nur wenig auf das laufende Jahr
 aus. So entwickelten sich die Steuereinnahmen
 2022 in etwa wie bei Abschluss der Haushalts-
 planung 2023 erwartet. Die Entlastungen des
 Kernhaushalts 2022 bei den pandemie- und
 energiekrisenbedingten Ausgaben wirken nicht
 fort. Diese Ausgaben laufen entweder plan-
 mäßig weitestgehend aus, oder der Bund ver-
 lagerte sie in Extrahaushalte.

Bundshaushalt: Perspektiven ab 2024

Für 2024 geht das Bundesministerium der
 Finanzen (BMF) gegenüber den im Sommer
 2022 geplanten Ansätzen von Konsolidierungs-
 bedarf aus.¹⁵ Der alte Plan schöpfte die Grenze
 der Schuldenbremse vollständig aus. Er ließ da-
 mit keinen Spielraum für Budgetbelastungen,
 die sich nun abzeichnen. Die letzte Steuerschät-
 zung vom Herbst 2022 projizierte für den Bund
 im Jahr 2024 zwar Mehreinnahmen von 16
 Mrd €. Allerdings sind die Ausfälle durch
 zwischenzeitliche Maßnahmen höher. Per saldo
 ergeben sich Mindereinnahmen, welche die bis-
 herige Vorsorge aufwiegen. Die vom BMF zu-
 letzt in Aussicht gestellten Änderungen vor
 allem beim Steuerabzug für Abschreibungen
 wären somit durch eine Gegenfinanzierung aus-

BMF sieht für
 2024 bereits
 Konsolidierungs-
 bedarf gegen-
 über bisherigen
 Planungen



zugleichen. Zudem scheinen angesichts der
 Preissteigerungen teils deutlich höhere Aus-
 gabenansätze naheliegend, insbesondere für
 Sachkäufe und Personal. Zwar entstand ein Zu-
 satzspielraum von 4 Mrd € aus höheren Kon-
 junkturlasten gemäß dem neuen Jahreswirt-
 schaftsbericht. Es erscheint aber fraglich, ob
 dieser die Zusatzlasten ausgleichen kann.

Perspektivisch steigt der Konsolidierungsbedarf
 deutlich. Womöglich wird sich dies bereits beim
 Eckwertebeschluss bis 2027 zeigen, der im
 März ansteht. Den Eckwerten liegt eine ange-
 passste Steuerschätzung zugrunde. Zwar ist zu
 erwarten, dass diese von steigenden Mehrein-
 nahmen gegenüber dem Finanzplan ausgeht.
 Dagegen steht aber ein Finanzierungsbedarf,
 wenn der Staat die kalte Progression im Ein-

Anstehende Eck-
 werte bis 2027
 mit drohenden
 großen Heraus-
 forderungen für
 Verteidigung
 und Klimaschutz

¹⁴ Dabei ließe sich die Erratik bei den Zinsausgaben durch
 Agien und Disagien vermeiden, wenn der Bund auch dies-
 sen Teil der Zinsausgaben periodengerecht verbuchte. Vgl.:
 Deutsche Bundesbank (2021b), S. 49 ff.

¹⁵ Vgl.: Bundesministerium der Finanzen (2023), S. 2.

kommensteuertarif weiterhin ausgleicht. Zudem ist – anders als bislang geplant – in den kommenden Jahren nicht mit Ausschüttungen der Bundesbank zu rechnen. Vor allem am Ende der neuen Planungsphase des Eckwertebeschlusses drohen erhebliche Lücken im Kernhaushalt. Denn die über Kredite geschaffenen Spielräume in den Extrahaushalten werden mittelfristig ausgeschöpft sein. Da der Mittelbedarf für Verteidigung und Klimaschutz fortbestehen dürfte, müsste der Kernhaushalt diesen dann finanzieren. Fortgeschrieben steht eine Größenordnung von jährlich 50 Mrd € im Raum.

Danach weitere Haushaltsanspannung durch Tilgungen und Demografie

In den Folgejahren treten weitere umfangreiche Finanzierungslasten hinzu: Ab 2028 setzt die Tilgung der Notlagenkredite aus der Coronakrise und der EU-Schulden für Next Generation EU ein. Zusammen belasten diese den Bundeshaushalt jährlich mit 15 Mrd €. 2031 kommen jährliche Tilgungslasten von 9 Mrd € für den Bundeswehrfonds und den WSF-E hinzu. Nicht eingerechnet ist darin der laufende Schuldendienst, der den Kernhaushalt in steigendem Maße belastet. Außerdem sind nach der Mitte dieses Jahrzehnts erhebliche demografische Zusatzlasten aus der Rentenversicherung im Bundeshaushalt zu verarbeiten. Gleichwohl will die Bundesregierung das bislang bis 2025 garantierte Versorgungsniveau bei der Rente fortzuschreiben (siehe S. 77).

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Notlagenkrediten für Klimafonds steht noch aus

Finanzierungsrisiken bestehen beim Klimafonds. Das Bundesverfassungsgericht entschied zwar im Dezember, dass dieser die Corona-Notlagenkredite einstweilig nutzen darf. Wenn sich im Hauptsacheverfahren aber zeigen sollte, dass der Bund hierdurch übermäßig Kredite aufgenommen hat, müsste er dies nachträglich korrigieren. Somit ist weiter offen, ob der Bund den Klimafonds anderweitig finanzieren muss (zugleich entfielen in diesem Fall dann aber der entsprechende Teil der Tilgungslasten ab 2028).

Diese Vorausschau zeigt, dass sich der Bund zwar vorübergehend Luft in seinem Kernhaushalt verschafft hat. In den nachfolgenden Jahren erhöht er die Anspannung dadurch aber

noch. So wachsen die Lasten aus dem Schuldendienst: Die Notlagenkredite sind zu verzinsen, und später muss der Bundeshaushalt die Kredite gemäß der Ausnahmeklausel und die des Bundeswehrfonds tilgen. Zudem werden die Klima- und Verteidigungspolitik mittelfristig ohne Corona-Notlagenkredite und Sonderkredite des Bundeswehrfonds zu finanzieren sein. Die Entscheidungen dazu vertagte der Bund lediglich. Um Planungen für Privathaushalte und Unternehmen zu erleichtern, sollte die Bundesregierung möglichst zeitnah darlegen, wie sie die Lasten letztlich finanzieren und die Lücken schließen will. Dazu ist es nötig, auf der Ausgabenseite neu zu priorisieren oder sich auf höhere Abgaben zu verständigen. Für eine effektive Schuldenbremse ist es wichtig, die Ausnahmeklausel nicht überzustrapazieren. Dies spricht grundsätzlich dafür, Hilfszahlungen möglichst auf Bedürftige zu begrenzen und zeitnah gegenzufinanzieren. Zeichnen sich wie derzeit etwa bei den Energiepreishilfen Budgetentlastungen ab (vgl. S. 74), so wäre es folgerichtig, diese nicht anderweitig zu verplanen. Dies wäre auch im aktuellen hochinflationären Umfeld ein hilfreicher Beitrag der Finanzpolitik.

Extrahaushalte des Bundes: Ergebnisse im Gesamtjahr 2022 und ...

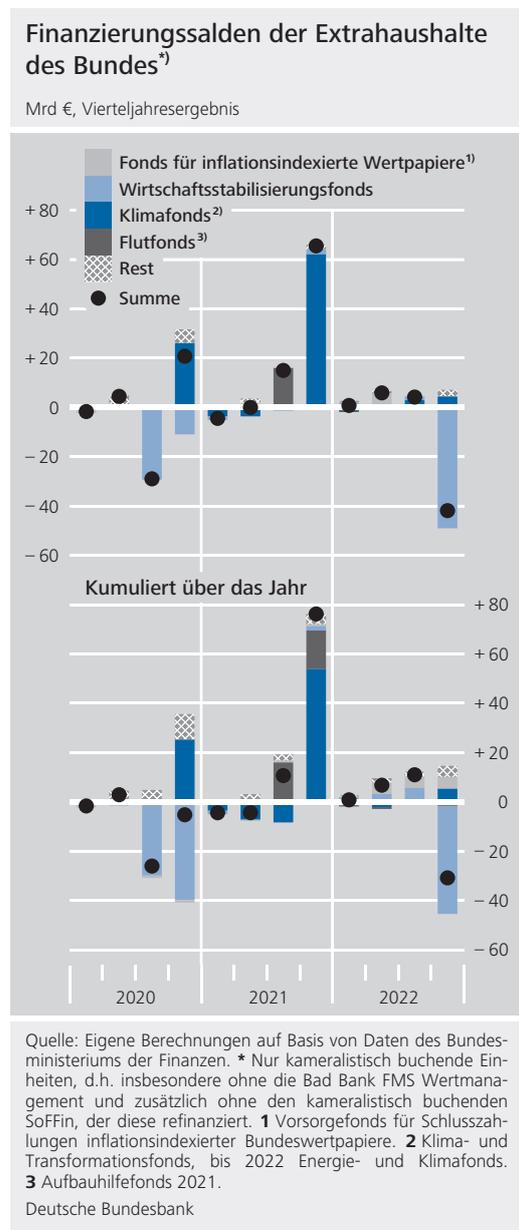
Die in diesem Bericht erfassten Extrahaushalte des Bundes verzeichneten im letzten Jahr ein hohes Defizit von insgesamt 31 Mrd € (vgl. Tabelle auf S. 69, Ziffern 16 bis 20). Für 2021 stand dagegen noch ein Überschuss von 76 Mrd € zu Buche, weil der Bundeshaushalt den Klima- und den Fluthilfefonds (Aufbauhilfefonds 2021) vorfinanziert hatte. Im Einzelnen ergab sich für das Jahr 2022:

- Der WSF-E wies mit 30 Mrd € das ausschlaggebende Defizit aus. Der Fonds übernahm oder rekapitalisierte konkursbedrohte Gas-handelsunternehmen für in Summe 21 Mrd €. Außerdem zahlte der Fonds 9 Mrd € als Dezember-Abschläge für Gas und Fernwärme für alle privaten Haushalte und viele Unternehmen.

Regierung sollte Pläne zur Finanzierung anstehender Lasten offenlegen und nicht aufschieben

Hohes Defizit aus Maßnahmen im Zuge der Energiekrise

- Der übrige Teil des WSF verzeichnete zusätzlich ein hohes Defizit von 14 Mrd €. Die Auszahlungen für Darlehen übertrafen die erhaltenen Rückzahlungen deutlich. Eine Aufteilung nach den Verwendungszwecken Corona- oder Energiekrisenhilfen liegt zwar nicht vor. Offenbar verursachten Letztere das Defizit: Als im Sommer 2022 die Ermächtigung für Corona-Hilfen endete, stand noch ein Überschuss von 3 Mrd € zu Buche.
- Beim Fluthilfefonds blieb das Defizit mit 1½ Mrd € erneut recht eng begrenzt. Er verfügt mithin noch über Reserven von 14 Mrd €.
- Der Klimafonds verzeichnete dagegen einen Überschuss von 5½ Mrd € (Soll: Defizit von 6½ Mrd €). Per saldo floss nur die Hälfte der veranschlagten Ausgaben von 28 Mrd € ab. Erstens fielen die Ausgaben für einige Programme sehr begrenzt aus. Zweitens leistete der Fonds nicht den geplanten Ausgleich von 3 Mrd € dafür, dass die EEG-Umlage im Strompreis zum Jahresbeginn 2022 sank. Der Fondsüberschuss entsprach weitestgehend dem (letztlich kreditfinanzierten) Bundeszuschuss im vergangenen Jahr. Die Reserven des Fonds wuchsen so auf 91 Mrd €.
- Überschüsse von insgesamt 3 Mrd € verzeichneten die Vorsorgetöpfe für Beamtenpensionen. Die Überschüsse waren damit ähnlich hoch wie in den Vorjahren.
- Der Überschuss des Vorsorgefonds für Tilgungen inflationsindexierter Bundeswertpapiere betrug 5 Mrd €. Der Bund führte Mittel zu, während die Auszahlungen erst später zu Buche schlugen.¹⁶⁾
- Der Bundeswehrfonds gab noch nichts aus. Eingegangen wurden aber offenbar vertragliche Verpflichtungen in einer Größenordnung von 10 Mrd € zulasten späterer Jahre.



Mittel stehen nun zur Verfügung, ohne dass der Haushaltsgesetzgeber für das laufende Jahr eine Notlage feststellte. Darüber hinaus beschloss er die Notlagenkredite im letzten Jahr, bevor er sie im Einzelnen verplante. Die Vorgehensweise ähnelt insoweit der Vorfinanzierung des Klimafonds mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2021.

Hohe Notlagenkredite zur Vorfinanzierung des WSF-E

Nach dem letztjährigen Defizit von 30 Mrd € verbleiben dem WSF-E Mittel von 170 Mrd € aus den Notlagenkrediten des Jahres 2022. Die

¹⁶ In den VGR zählen die Ausgaben des Kernhaushalts für diesen Fonds dagegen bereits als laufende Zinsausgaben und belasten den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo.

... Ausblick auf 2023

Im laufenden Jahr sehr hohes Plan-Defizit des WSF-E sowie ...

Im laufenden Jahr sollen die Defizite der in diesem Bericht erfassten Extrahaushalte des Bundes erheblich zunehmen. Gemäß den Angaben im Bundeshaushalt 2023 erreichen sie 145 Mrd € (vgl. Tabelle auf S. 69, Ziffern 16 bis 18 und 20). So sieht allein der Wirtschaftsplan des WSF-E ein Defizit von 121 Mrd € vor. Kaum abzuschätzen ist, wie stark die zwischenzeitlich gesunkenen Gaspreise die Ausgaben des WSF-E dämpfen. Soweit die Lieferpreise für die Verbrauchenden durch die Versorger bereits vorab vereinbart waren, sinken die Ausgaben des Fonds für die Gaspreisbremse nicht. Soweit gestützte Handelsunternehmen Ersatzgas für weiterverkaufte Lieferungen aus Russland nun günstiger beziehen, spart der Fonds Kapitaleinlagen. Sehr unsicher erscheint weiter, welchen Finanzierungsbeitrag die gruppenweise stark differenzierte Abschöpfung hoher Erlöse bei der Stromerzeugung leisten wird.

... deutliche Plan-Defizite bei Klimafonds ...

Der Wirtschaftsplan des Klimafonds sieht ein Defizit von 14 Mrd € vor. Dabei ist eine Mehreinnahme von 6 Mrd € entlastend eingerechnet, die noch nicht konkretisiert ist. Tatsächlich blieben die Einnahmen bereits 2022 um 2 Mrd € unter den Ansätzen. Falls die Ausgabenprogramme stärker als im letzten Jahr abgerufen werden, ist tatsächlich ein umfangreiches Defizit angelegt.

... und Bundeswehrfonds

Für den Bundeswehrfonds ist ein Defizit von gut 8 Mrd € veranschlagt. Es bleibt abzuwarten, inwieweit größere Vorhaben im laufenden Jahr realisiert werden.

Übrige Extrahaushalte sollen insgesamt in etwa ausgeglichen abschließen

Beim Vorsorgefonds für die Tilgung inflationsindexierter Bundeswertpapiere soll der Überschuss noch etwas zunehmen: Die eingeplanten Mehreinnahmen übertreffen die veranschlagten Belastungen aus einer fällig werdenden Anleihe. Der Fonds würde damit die geplanten Defizite bei den Fonds für Fluthilfe und Digitalisierung weitgehend ausgleichen.

Extrahaushalte in Folgejahren fast ohne Planzahlen, aber hohe Defizite angelegt

Für die Folgejahre nimmt die Transparenz hinsichtlich der in diesem Bericht erfassten Extrahaushalte des Bundes noch weiter ab. So veröffentlichte die Regierung bislang nur die Finanzplanung des Klimafonds bis 2026 vom letzten Sommer. Dessen Defizit soll vorübergehend noch zunehmen und bis ins Jahr 2026 deutlich bleiben. Beim Bundeswehrfonds dürfte das Defizit sogar noch weitaus stärker steigen. Demgegenüber dürfte der WSF-E sein Defizit erheblich abbauen. Die gesetzlichen Regelungen sichern bislang noch keine Verbraucherentlastungen für das Jahr 2024 zu. Zuletzt gesunkene Energiepreise lassen zudem erwarten, dass der bewilligte Kreditspielraum auch dann nicht ausgeschöpft wird, wenn die Preisbremsen bis Ende April 2024 verlängert werden.

Mittelfristig hohes Defizit bei Bundeswehr- und Klimafonds angelegt, Belastung beim WSF-E läuft dagegen aus

Länderhaushalte¹⁷⁾

Gesamtjahr 2022

Die Kernhaushalte der Länder schlossen das Jahr 2022 mit einem hohen Überschuss von 14 Mrd € ab. Im Jahr zuvor hatten sie noch einen geringen Überschuss von 1 Mrd € verzeichnet (vor den Abschlussbuchungen etwa zur Dotierung von Extrahaushalten).

Kernhaushalte der Länder erheblich verbessert: hoher Überschuss im Jahr 2022

Die Einnahmen der Kernhaushalte stiegen im Gesamtjahr deutlich um 5%. Treibend wirkte dabei das starke Steueraufkommen (+10%). Die Einnahmen von öffentlichen Verwaltungen gingen hingegen stark zurück (−9½%). Dies hing damit zusammen, dass die Pandemie auslief. Denn in der Folge sanken etwa die Corona-Hilfen des Bundes, die durch die Länderhaushalte flossen (v.a. Unternehmenstransfers). Die Ausgaben nahmen mit 2½% nur halb so stark zu wie die Einnahmen.

Starker Zuwachs beim Steueraufkommen, Pandemietransfers sanken

¹⁷⁾ Textangaben zu Kernhaushalten basieren auf der monatlichen Kassenstatistik.

Vermutlich noch höheres Plus einschließlich der Extrahaushalte

Auch einschließlich ihrer Extrahaushalte dürften die Länder das vergangene Jahr mit einem hohen Plus abgeschlossen haben (konsolidierte Jahresergebnisse stehen noch aus). Nach drei Quartalen stand ein konsolidierter Überschuss von 26 Mrd € zu Buche. Einem sehr hohen Überschuss der Kernhaushalte stand ein nur geringes Defizit der Extrahaushalte gegenüber. Im Schlussquartal 2022 befüllten einige Länder umfangreich Sondervermögen.¹⁸⁾ Das Defizit der Kernhaushalte im vierten Quartal (-14 Mrd €) dürfte daher mit einem deutlichen Überschuss der Extrahaushalte einhergehen. Insofern dürfte der konsolidierte Saldo der Kern- und Extrahaushalte im Gesamtjahr 2022 den isolierten Saldo der Kernhaushalte noch deutlich übersteigen.

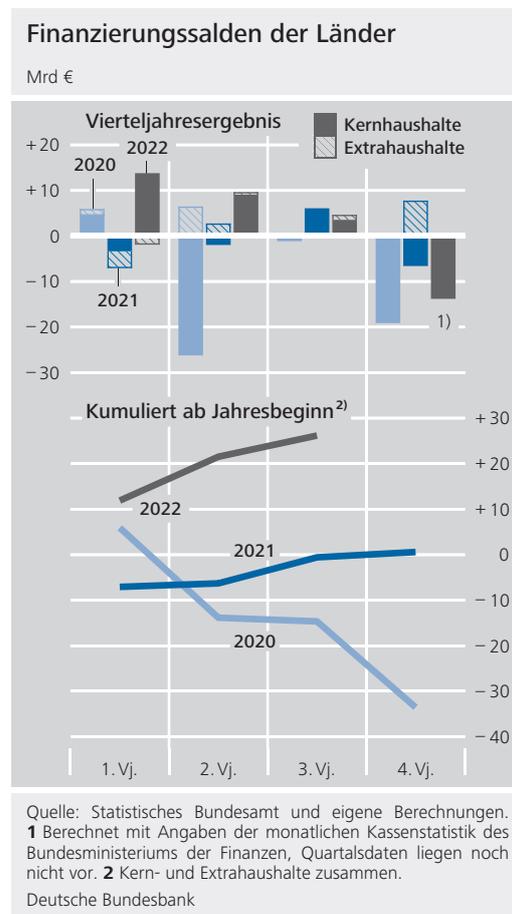
Ausblick auf 2023

Verschlechterte Finanzlage der Länder im laufenden Jahr zu erwarten, ...

Im laufenden Jahr dürfte sich die Finanzlage der Länder verschlechtern. Die letzte Steuerschätzung und zwischenzeitliche Rechtsänderungen lassen erwarten, dass ihre Steuereinnahmen kaum noch wachsen. Die Ausgaben dürften sich demgegenüber stärker erhöhen. So dürften die Personalausgaben weiter zulegen. Es wird Personal aufgebaut und die Besoldung teils spürbar angehoben: einige Länder setzen etwa schrittweise eine künftig höhere Besoldung von Lehrpersonal an Grundschulen um. Die Zuweisungen an die Kommunen steigen voraussichtlich ebenfalls dynamisch. Mehr Mittel dürften die Länder nicht zuletzt für den Ausbau der Kinderbetreuung und die Flüchtlinge aus der Ukraine bereitstellen. Zudem dürften sich die starken Preisanstiege allmählich stärker in den Sachkäufen der Länder niederschlagen.

... jedoch Länder voraussichtlich weiterhin nicht mit Defizit

Derzeit ist aber nicht zu erwarten, dass die Ländergesamtheit 2023 ins Defizit rutscht. Sie ist von einer sehr guten Ausgangslage ins laufende Jahr gestartet. Zudem finanziert der Bund weitgehend die Maßnahmen, die die Folgen der Energiekrise und der hohen Inflation für Privathaushalte und Unternehmen abfedern.



Einige Länder nutzen 2023 erneut Ausnahmeklauseln

Die Länder befüllten in den letzten Jahren ihre Reserven. Dabei spielte eine Rolle, dass die Finanzierungssalden besser ausfielen als geplant. Teils wurden Reserven auch mit Notlagenkrediten gebildet.¹⁹⁾ Einige Länder haben bereits beschlossen, die Ausnahmeklauseln ihrer Schuldenbremsen im Kontext des Ukraine-Kriegs zu aktivieren.

Länder mit hohen – auch aus Notlagenkrediten gebildeten – Reserven

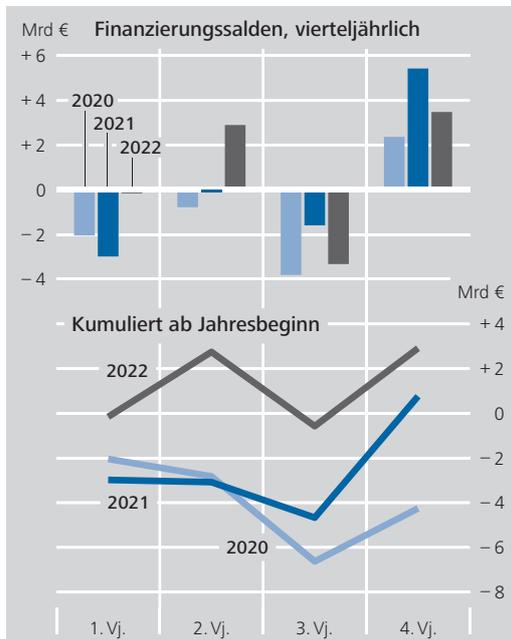
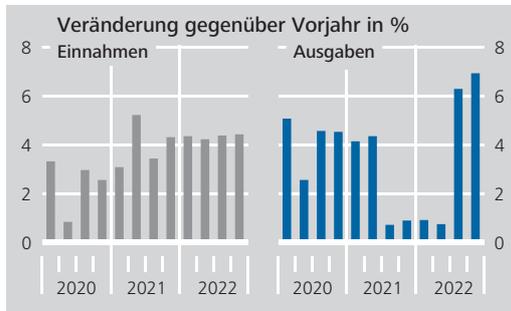
So wählt Bremen im laufenden Jahr einen ähnlichen Weg wie das Saarland²⁰⁾ Ende letzten

18 Nachtragshaushalte sahen teils vor, Krisenfonds vorzufinanzieren. Demnach flossen etwa in Nordrhein-Westfalen 5 Mrd €, im Saarland 3 Mrd € und in Schleswig-Holstein 1 Mrd € in entsprechende Töpfe.

19 Vgl.: Deutsche Bundesbank (2022f).

20 Das hoch verschuldete Saarland finanzierte zum Jahresende 2022 mit Notlagenkrediten ein Sondervermögen umfangreich vor. Dies soll Investitionen in die Transformation der regionalen Wirtschaftsstruktur über einen Zeitraum von zehn Jahren ermöglichen. Vgl. hierzu ausführlicher: Deutsche Bundesbank (2022f), S. 28.

Finanzen der Deutschen Rentenversicherung*)



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund. * Vorläufige Vierteljahresergebnisse. Die endgültigen Jahresergebnisse weichen in der Regel von der Summe der zuvor veröffentlichten Vierteljahresergebnisse ab, da Letztere nicht revidiert werden.
 Deutsche Bundesbank

Bremen mit hohen Notlagenkrediten im laufenden Jahr trotz bereits sehr hoher Schulden und Tilgungsvereinbarungen

Jahres: Ein Nachtragshaushalt für 2023 soll sehr hohe Notlagenkredite ermöglichen (3 Mrd €). Dabei sind sowohl Bremen als auch das Saarland bereits sehr hoch verschuldet. Sie erhalten deswegen umfangreiche Sanierungshilfen vom Bund. Es wurde vereinbart, mit diesen Hilfen auch Schulden zurückzuführen. In Bremen würden die geplanten Notlagenkredite die Schulden um 4 400 € pro Kopf erhöhen. Die Mittel sollen teils bis 2027 für Maßnahmen zur Verfügung stehen, um der Klima- oder der Energiekrise zu begegnen. Nur für einen kleinen Teil ist schon konkret geplant, wie er verwendet werden soll. Eine solche Vorgehensweise schränkt die Bindungswirkung der Schuldenbremse stark

ein.²¹⁾ Der Stabilitätsrat sah in Bremen bereits eine drohende Haushaltsnotlage, bevor die Regierung den Nachtragshaushalt vorlegte. Deshalb forderte der Stabilitätsrat ein Sanierungsprogramm. Die bereits sehr hohen Schulden Bremens und die Tilgungsverpflichtung im Zuge der Sanierungshilfen des Bundes sprechen dafür, mit neuen Schulden äußerst zurückhaltend umzugehen.

Sozialversicherungen

Rentenversicherung

Gesamtjahr 2022

Die gesetzliche Rentenversicherung erzielte im Jahr 2022 einen Überschuss von 3 Mrd € (vorläufige Daten). Verglichen mit dem Vorjahr fiel das Ergebnis gut 1½ Mrd € besser aus. Ursächlich dafür ist vor allem, dass die Beitragseinnahmen stark wuchsen. Mit dem Überschuss stieg die Nachhaltigkeitsrücklage zum Jahresende 2022 auf 43 Mrd €. Sie liegt bei knapp 1,7 Monatsausgaben und damit etwa 37 Mrd € über dem gesetzlichen Minimum von 0,2 Monatsausgaben.

Deutlicher Überschuss im Jahr 2022

Die Einnahmen stiegen um 4½ % gegenüber dem Vorjahr. Mit 5½ % legten dabei die Beitragseinnahmen kräftig zu, gestützt von der rückläufigen Kurzarbeit. Die Bundesmittel wuchsen mit 2 % verhalten. Sie knüpfen im Wesentlichen an der Entgeltentwicklung des Vorjahres an, die pandemiebedingt sehr schwach ausfiel. Die Ausgaben nahmen um gut 3½ % zu. Dabei stiegen die Renten im Jahresdurchschnitt um 3 %. Die Rentenzahl wuchs weiterhin nur moderat. Die Ausgaben für Grundrentenzuschläge nahmen stark zu, weil die Rentenversicherung teils auch noch nachträglich Zuschläge für 2021 auszahlte. Mit 1 Mrd € fielen sie allerdings fast ½ Mrd € niedriger aus als erwartet.

Beitragseinnahmen wuchsen kräftig, Renten stiegen jahresdurchschnittlich um 3 %

²¹ Vgl. hierzu auch: Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats (2022).

Ausblick auf 2023

2023 weitgehend ausgeglichenes Ergebnis angelegt

Im laufenden Jahr dürfte sich die Finanzlage verschlechtern. Die Rentenversicherung könnte aber mit einem weitgehend ausgeglichenen Saldo abschließen. Die Einnahmen wachsen deutlich. Sie steigen aber schwächer als die Löhne und Gehälter, weil Unternehmen sozialabgabenfreie Prämien zum Inflationsausgleich zahlen. Die Ausgaben steigen bis zur Jahresmitte kräftig. Dies liegt an der hohen Rentenanpassung von Mitte 2022 um bundesdurchschnittlich 5 ½ %. Zum Juli 2023 dürften die Rentenausgaben dann schwächer zunehmen. Gemäß Rentenversicherungsbericht 2022 werden die Renten bundesdurchschnittlich um etwa 3 ½ % angepasst. Jahresdurchschnittlich legen sie damit um etwa 4 ½ % zu. Hinzu kommt eine steigende Rentenzahl der Renten.

Herausfordernde Perspektiven

Mittel- bis langfristig setzt demografische Entwicklung Rentenfinanzen unter Druck

Die Demografie setzt die Rentenversicherung ab Mitte der 2020er Jahre stärker unter Druck. Dies verdeutlicht auch der Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung von Ende 2022, der bis 2036 reicht. Demnach steigt der Beitragssatz stark, obwohl das Versorgungsniveau deutlich sinkt. Gegenüber dem Bericht 2021 entwickeln sich die Kerngrößen der Rentenversicherung aber günstiger. Ausschlaggebend dafür ist, dass die Regierung nunmehr eine stärkere Migration sowie eine etwas schwächere Zunahme der Lebenserwartung unterstellt. Hinzu kommt, dass die Renten langsamer wachsen, weil der Gesetzgeber die Rentenformel zwischenzeitlich angepasst hat: Diese hält die Versorgung²²⁾ auf einem Mindestniveau von 48 %. Ohne diese Maßnahme hätten die Renten vorübergehend um gut 2 % höher gelegen. Gemäß Rentenversicherungsbericht springt der Beitragssatz 2027 von derzeit 18,6 % auf 19,3 %. Danach soll er bis 2036 auf 21,3 % steigen. Das Versorgungsniveau bleibt bis 2025 weitgehend stabil bei 48 %. Gemäß derzeitiger Rechtslage sinkt es nach Auslaufen der Garantie auf 45 % im Jahr 2036. Allerdings beabsichtigt die Bundesregierung, das Mindestniveau

auch nach 2025 beizubehalten. Damit müssten der Beitragssatz und die Bundeszuschüsse stärker steigen als derzeit bereits angelegt.²³⁾

Bundesagentur für Arbeit

Gesamtjahr 2022

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) erzielte im Jahr 2022 einen kleinen Überschuss von ½ Mrd €. ²⁴⁾ Im Vorjahr war pandemiebedingt noch ein beträchtliches Defizit von 22 Mrd € angefallen (vor Zahlung von Bundeszuschüssen). Bei den umlagefinanzierten Subsystemen für das Insolvenzgeld und die Winterbeschäftigungshilfen stand 2022 ein Überschuss von gut ½ Mrd € zu Buche. Sie verfügten damit Ende 2022 über Rücklagen von zusammen knapp 3 ½ Mrd €. Im beitragsfinanzierten Kernhaushalt der BA fiel ein kleines Defizit von ½ Mrd € an. Dort standen keine Rücklagen mehr zur Verfügung. Daher deckte der Bund das Defizit durch Darlehen, die im laufenden Jahr zurückzahlen sind.

2022 BA mit nur kleinem Bundesdarlehen

Die Einnahmen stiegen um 5 ½ %. Dabei legten die Beitragseinnahmen noch kräftiger um 7 % zu, vor allem wegen rückläufiger Kurzarbeit und höherer Beschäftigung. Die Einnahmen aus der Insolvenzgeldumlage gingen um 18 % zurück. Anfang 2022 sank der entsprechende Umlagesatz um ein Viertel auf 0,09 %.

Einnahmen aus Beiträgen stiegen deutlich

Die Ausgaben lagen im Vorjahresvergleich über ein Drittel niedriger. Die Aufwendungen für Arbeitslosengeld sanken um 15 % (– 3 Mrd €), diejenigen für Kurzarbeit sogar um 82 % oder 17 Mrd €. Für die aktive Arbeitsmarktpolitik wendete die BA 4 ½ % weniger auf. Das Insol-

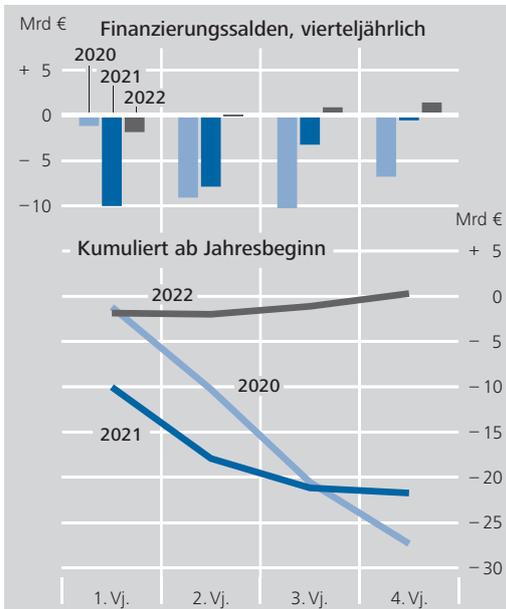
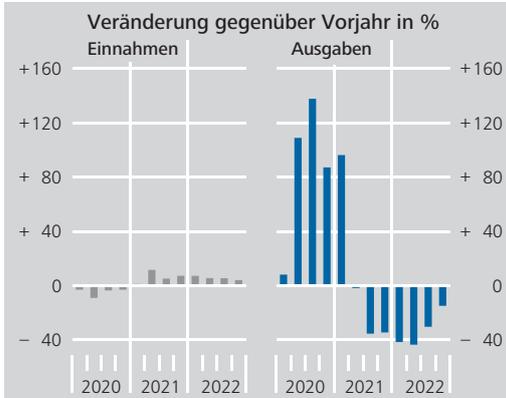
Ausgaben gingen stark zurück: Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit rückläufig

²² Gesetzliche Rente in Relation zum fortgeschriebenen durchschnittlichen Einkommen in der Erwerbsphase, jeweils nach Abzug der jeweiligen Sozialbeiträge.

²³ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2022g).

²⁴ Im operativen Bereich, d. h. ohne Versorgungsfonds. Der Fonds erhielt wegen der Coronakrise auch 2022 keine Zuführungen. Dadurch verbuchte er ein Defizit von ½ Mrd €. Sein Bestand sank zum Jahresende auf 8 Mrd €.

Finanzen der Bundesagentur für Arbeit^{*)}



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

venzgeld legte ausgehend von einem historischen Tief im Vorjahr um 8 ½ % zu.

Ausblick auf 2023

Für das laufende Jahr plant die BA eine spürbar verbesserte Finanzlage: In ihrem Haushaltsplan

veranschlagt sie einen Überschuss von 2 ½ Mrd € im operativen Bereich (ohne Zuführung an den Versorgungsfonds von gut ½ Mrd €).²⁵⁾ Die Planung basiert auf der Projektion der Bundesregierung von Herbst 2022. Demnach legt die Beitragsbasis deutlich zu. Zu Jahresbeginn stieg zudem der Beitragssatz um 0,2 Prozentpunkte auf 2,6%. Er war ab 2019 vorübergehend gesenkt worden. Dies sollte vermeiden, dass die damals umfangreiche Rücklage noch weiter steigt. Dämpfend auf die Einnahmen wirkt, dass die Insolvenzgeldumlage weiter sinkt auf 0,06%. Insgesamt sollen die Einnahmen gegenüber dem Vorjahr um 12 ½ % zulegen (verglichen mit dem bei Haushaltsaufstellung noch nicht vorliegenden Jahresergebnis 2022). Gleichzeitig plant die BA deutlich höhere Ausgaben ein: Für das gewichtige Arbeitslosengeld veranschlagt sie Mehrausgaben von 11%. Ausschlaggebend dafür ist, dass die Pro-Kopf-Leistungen anziehen. Zudem setzt die BA die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik erheblich höher an.

Für 2023 höherer Überschuss geplant

Aus heutiger Sicht fällt der BA-Überschuss im laufenden Jahr höher aus als geplant. Die Ansätze für die aktive Arbeitsmarktpolitik erscheinen zu hoch – wie häufig in der Vergangenheit. Entscheidend wird aber die Entwicklung am Arbeitsmarkt sein. Der Jahreswirtschaftsbericht stellt nun eine bessere gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Aussicht. Dies dürfte die BA per saldo entlasten. Allerdings ist unsicher, in welchem Umfang Unternehmen abgabenfreie Inflationsausgleichsprämien für ihre Beschäftigten zahlen.

Ergebnis fällt aus heutiger Sicht besser aus

²⁵⁾ Die Tilgung des Bundesdarlehens ist (wie zuvor Zahlungen des Bundes zum Haushaltsausgleich) ergebnisneutral.

Literaturverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen (2023), Aufstellungs-rundschreiben zum Bundeshaushalt 2024, S. 2, <https://www.bundshaushalt.de/static/daten/2024/soll/Aufstellungs-rundschreiben-2024.pdf>.

Deutsche Bundesbank (2022a), Wie Inflation in der Regel auf die Staatsfinanzen wirkt, Monatsbericht, August 2022, S. 67–68.

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

Deutsche Bundesbank (2022c), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, November 2022, S. 60–76.

Deutsche Bundesbank (2022d), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Februar 2022, S. 64–81.

Deutsche Bundesbank (2022e), Zur kalten Progression im Einkommensteuertarif, Monatsbericht, Juni 2022, S. 65–75.

Deutsche Bundesbank (2022f), Länderfinanzen 2021: Überschuss und zusätzliche Reserven aus Notlagenkrediten, Monatsbericht, Oktober 2022, S. 15–35.

Deutsche Bundesbank (2022g), Rentenversicherung: Langfristszenarien und Reformoptionen, Monatsbericht, Juni 2022, S. 49–63.

Deutsche Bundesbank (2021a), Schriftliche Stellungnahme der Deutschen Bundesbank anlässlich des Konsultationsprozesses der Europäischen Kommission zur Überprüfung des wirtschaftspolitischen Rahmens der EU, Oktober bis Dezember 2021, <https://www.bundesbank.de/content/884870>.

Deutsche Bundesbank (2021b), Bundesschulden: Zinsausgaben Agien periodengerecht verbuchen, Monatsbericht, Juni 2021, S. 49–53.

Deutsche Bundesbank (2019), Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt: zu einzelnen Reformoptionen, Monatsbericht, April 2019, S. 79–93.

Deutsche Bundesbank (2016), Wichtige Haushaltskennzahlen im Zusammenhang mit der Schuldenbremse, Monatsbericht, Februar 2016, S. 68 f.

Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats (2022), 19. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit, Dezember 2022, https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beirat/Dokumente/Dokumente_node.html.