

■ Öffentliche Finanzen^{*)}

■ Staatlicher Gesamthaushalt

Staatsfinanzen verbessern sich 2018 nochmals deutlich ...

Die deutschen Staatshaushalte profitieren weiterhin von sehr guten Rahmenbedingungen. Im laufenden Jahr zeichnet sich ein deutlich steigender gesamtstaatlicher Überschuss ab (2017: +1,0% des Bruttoinlandsprodukts (BIP)). Auch strukturell, also ohne konjunkturelle und temporäre Einflüsse gerechnet, dürfte sich die Haushaltslage nochmals verbessern. Die Schuldenquote bleibt auf ihrem Abwärtspfad und könnte bereits im laufenden Jahr unter 60% sinken. Bis zur Mitte des Jahres fiel sie auf 61,5%, nach 63,9% Ende 2017.

... wegen dynamischer Einnahmementwicklung bei insgesamt moderatem Ausgabenzuwachs

Die Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen steigen dabei im laufenden Jahr weiter dynamisch. Auf der Ausgabenseite entfällt gegenüber 2017 die Rückerstattung der Kernbrennstoffsteuer.¹⁾ Außerdem entlasten die sinkende Arbeitslosigkeit und fallende Zinsaufwendungen. Diese positiven Faktoren sind gewichtiger als deutliche Zuwächse in anderen Ausgabenbereichen. So steigen etwa die Sachinvestitionen kräftig, und die Zahlungen an die EU nehmen stark zu (ausgehend von einem ungewöhnlich niedrigen Vorjahresniveau).

In kommenden Jahren niedrigerer Überschuss aufgrund gelockterter Finanzpolitik

In der mittleren Frist bleiben die Rahmenbedingungen für die Staatsfinanzen aus heutiger Sicht günstig. Es wird eine positive Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung erwartet, wenn auch unter deutlicher Unsicherheit. Außerdem dürften die Zinsaufwendungen weiter an Gewicht verlieren. So sinkt die Schuldenquote, und die durchschnittliche Verzinsung fällt wohl ebenfalls noch etwas. Gleichzeitig soll die Finanzpolitik gelockert werden, indem Ausgaben ausgeweitet und Steuern gesenkt werden. Daher dürfte der Überschuss insbesondere strukturell, aber auch unbereinigt spürbar zurückgehen. Aus heutiger Sicht ist die Haushaltsausrichtung damit zwar prozyklisch. Das Risiko daraus resultierender konjunktureller Übertreibungen und damit etwa auch eines sehr star-

ken allgemeinen Preisauftriebs scheint aber begrenzt. Ungeachtet dessen ist etwa bei Bauvorhaben darauf zu achten, dass staatliche Mehrausgaben angesichts stark ausgelasteter Kapazitäten nicht in Preiserhöhungen verpuffen.

Angesichts der Überschüsse ist eine ganze Reihe haushaltsbelastender Maßnahmen vorgesehen. Im Einzelnen sollen ab dem kommenden Jahr Leistungen in den Bereichen Rente, Gesundheit und Pflege ausgeweitet werden. Außerdem wollen die Gebietskörperschaften mehr Mittel für Kinderbetreuung, Bildung, Verkehr, Digitales, innere Sicherheit und Verteidigung aufwenden. Die Abgabenbelastung bleibt mit den bisher konkretisierten Maßnahmen mittelfristig weitgehend unverändert. Erstens gilt dies für die Sozialbeiträge – trotz des noch geringen demografischen Drucks und der sehr guten Arbeitsmarktentwicklung. Dies hängt unter anderem mit den Leistungsausweitungen zusammen: Bei der Rentenversicherung soll der Beitragssatz daher nicht sinken, bei der Pflegeversicherung soll er deutlich steigen (um 0,5 Prozentpunkte). Die vorgesehene Senkung des Beitragssatzes der Arbeitslosenversicherung (– 0,5 Prozentpunkte) gleicht dies lediglich aus.²⁾ Zweitens stehen den bisher konkretisierten Einkommensteuersenkungen Mehreinnahmen aus der Steuerprogression gegenüber. Im

Ausgaben-erhöhungen in vielen Bereichen und moderate Steuersenkung

^{*)} Der Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ bezieht sich auf Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und die Maastricht-Schuldenquote. Anschließend wird detaillierter über die Haushaltsentwicklung (Finanzstatistik) berichtet. Für die Gemeinden sowie die gesetzliche Kranken- und soziale Pflegeversicherung liegen noch keine aktuellen Quartalsdaten vor. Sie werden in den kommenden Monatsberichten kommentiert.

¹⁾ Dieser Wegfall ist gewichtiger als die erwartete Zunahme der temporären Belastungen Hamburgs und Schleswig-Holsteins durch Garantie-Inanspruchnahmen im Zuge der Privatisierung der HSH Nordbank.

²⁾ Die Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung werden zwar per saldo von Beiträgen entlastet, weil der Zusatzbeitrag der einzelnen Krankenkassen künftig paritätisch finanziert wird. Die Unternehmen und die gesetzliche Rentenversicherung werden aber gleichzeitig entsprechend belastet.

Jahr 2021 würde die angekündigte, aber noch nicht konkretisierte Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags die Steuerlast merklicher senken.³⁾ Bezogen auf den Zeitraum seit der Wiedervereinigung dürfte die Steuerquote aber auch damit ein vergleichsweise hohes Niveau aufweisen.

Demografische Herausforderungen insbesondere für gesetzliche Rentenversicherung

Angesichts der sehr guten Lage der Staatsfinanzen scheinen die längerfristigen Herausforderungen teilweise in den Hintergrund zu treten. Diese resultieren vor allem aus der demografischen Entwicklung: Sie beschleunigt den Anstieg der Ausgaben für Alterssicherung, Pflege und Gesundheit und bremst gleichzeitig das Wachstum der Steuer- und Beitragseinnahmen. Vor allem die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung geraten perspektivisch unter erheblichen Druck. Das jüngste Rentenpaket erhöht die finanziellen Lasten noch und erschwert es damit, die Tragfähigkeit zu sichern.⁴⁾

Haushalte der Gebietskörperschaften

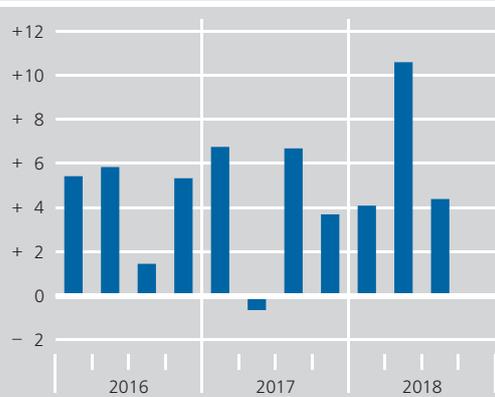
Steuereinnahmen

Deutlicher Zuwachs der Steuereinnahmen im dritten Quartal

Das Steueraufkommen⁵⁾ stieg im dritten Quartal 2018 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um 4½% (siehe oben stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 58). Der Zuwachs geht per saldo nahezu vollständig auf Lohn-, Umsatz- und Körperschaftsteuer zurück. Die Lohnsteuereinnahmen wurden von der guten Arbeitsmarkt- und Entgeltentwicklung sowie vom progressiven Steuertarif begünstigt. Dämpfend wirkte eine kleinere Steuersenkung zu Jahresbeginn.⁶⁾ Bei den gewinnabhängigen Steuern war das Bild gemischt. Ausgehend von einem bereits hohen Vorjahresniveau stieg das Körperschaftsteueraufkommen nochmals stark. Dagegen stagnierten die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer, und die Zuflüsse aus der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge waren leicht rückläufig. Das Aufkommen der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, das hauptsächlich Kapitalertragsteuer-

Steueraufkommen^{*)}

Veränderung gegenüber Vorjahr in %, vierteljährlich



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

Deutsche Bundesbank

zahlungen auf Dividenden beinhaltet, ging deutlich zurück. Dies wurde nach der sehr starken Entwicklung im zweiten Quartal erwartet und dürfte darauf zurückzuführen sein, dass ein guter Teil der Gewinne im laufenden Jahr früher ausgeschüttet wurde. Das Aufkommen der unterjährig volatilen Umsatzsteuer stieg deutlich. Außerdem entfiel die Kernbrennstoffsteuer-Rückzahlung aus dem Vorjahr.⁷⁾

Im Gesamtjahr legen die Steuereinnahmen (inkl. Gemeindesteuern) gemäß der jüngsten offiziellen Steuerschätzung um 5½% zu (vgl. für ausgewählte Grundlagen der Schätzung S. 60). Der Anstieg ist damit stärker, als es sich aus den gesamtwirtschaftlichen Steuerbezugsgrößen und

Steuerschätzung: Dynamischer Anstieg im Gesamtjahr

³ Vgl. zum Solidaritätszuschlag S. 62.

⁴ Vgl. zur gesetzlichen Rentenversicherung S. 64 f.

⁵ Einschl. des Steueraufkommens, das an die EU abgeführt wird. Die Erträge aus Gemeindesteuern sind für das Berichtsquartal noch nicht bekannt und daher nicht enthalten.

⁶ Grund- und Kinderfreibetrag wurden angehoben sowie die übrigen Tarifeckwerte „nach rechts“ verschoben (gegebene Steuersätze greifen erst ab höheren zu versteuernden Einkommen). Außerdem wurde das Kindergeld erhöht. Da dieses mit der Lohnsteuer verrechnet wird, fällt deren Aufkommen niedriger aus.

⁷ Genauer wurden im dritten Quartal 2017 Zinszahlungen von 1 Mrd € an die Betreiber von Kernkraftwerken geleistet. Sie standen im Zusammenhang mit einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, in dessen Folge sämtliche Kernbrennstoffsteuerzahlungen erstattet wurden. Anders als in den VGR wird die Rückzahlung der Kernbrennstoffsteuer in der Finanzstatistik einnahmensenkend als negative Steuereinnahme erfasst.

Steueraufkommen

Steuerart	1. bis 3. Vierteljahr				Schätzung für 2018 ^{1) 2)}	3. Vierteljahr			
	2017		2018			2017		2018	
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %
Steuereinnahmen insgesamt ²⁾	492,3	523,4	+ 31,1	+ 6,3	+ 5,6	165,9	173,2	+ 7,3	+ 4,4
darunter:									
Lohnsteuer	140,8	149,8	+ 9,0	+ 6,4	+ 6,3	47,3	50,4	+ 3,1	+ 6,6
Gewinnabhängige Steuern	89,6	96,3	+ 6,7	+ 7,5	+ 6,2	28,0	27,7	- 0,2	- 0,8
davon:									
Veranlagte Einkommensteuer ³⁾	44,6	45,2	+ 0,7	+ 1,5	+ 1,3	12,7	12,7	- 0,0	- 0,3
Körperschaftsteuer	22,4	25,9	+ 3,5	+ 15,6	+ 13,9	6,0	7,2	+ 1,2	+ 19,2
Kapitalertragsteuer ⁴⁾	22,6	25,2	+ 2,6	+ 11,5	+ 8,6	9,2	7,9	- 1,3	- 14,6
Steuern vom Umsatz ⁵⁾	168,2	174,2	+ 6,0	+ 3,6	+ 3,7	56,5	59,2	+ 2,7	+ 4,8
Übrige verbrauchsabhängige Steuern ⁶⁾	64,6	64,9	+ 0,3	+ 0,5	+ 0,7	22,6	22,8	+ 0,2	+ 0,8

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. **1** Laut offizieller Steuerschätzung vom Oktober 2018. **2** Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern. **3** Arbeitnehmererstattungen vom Aufkommen abgesetzt. **4** Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. **5** Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer. **6** Energiesteuer, Tabaksteuer, Versicherungssteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Stromsteuer, Alkoholsteuer, Luftverkehrssteuer, Kaffeesteuer, Schaumweinsteuer, Zwischenerzeugnissteuer, Alkopopsteuer sowie Rennwett- und Lotteriesteuer, Biersteuer, Feuerschutzsteuer.

Deutsche Bundesbank

der Steuerprogression⁸⁾ ergibt. So geht 1 Prozentpunkt der Rate darauf zurück, dass die Kernbrennstoffsteuer-Rückzahlung aus dem Vorjahr entfällt. Rechtsänderungen bremsen den Anstieg per saldo. Positiv spiegeln sich dagegen die unterjährigen Ergebnisse wider: Vor allem die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer und den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag sind bislang stärker gewachsen, als es Rechtsänderungen und die gesamtwirtschaftlichen Annahmen erwarten ließen.

Für das Jahr 2019 wird ein Aufkommenszuwachs von immerhin noch 4% prognostiziert. Die Abschwächung im Vergleich zum laufenden Jahr hat vor allem zwei Gründe: Erstens belasten Kassenwirkungen von Gerichtsentscheidungen den Zuwachs leicht, statt ihn wie 2018 zu stützen. Zweitens wird erwartet, dass die Einnahmen aus den Gewinnsteuern (nur noch) im Einklang mit den gesamtwirtschaftlichen Bezugsgrößen wachsen. Für das Jahr 2020 wird dann ein Einnahmenanstieg um 4½% prognos-

tiziert, in der mittleren Frist bis zum Jahr 2023 liegt das Plus jahresdurchschnittlich bei knapp 4%. Im Wesentlichen ergibt sich dies aus den gesamtwirtschaftlichen Annahmen und der Steuerprogression. Die Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) stiege demnach bis zum Ende des Prognosezeitraums deutlich auf 23,4% (2017: 22,4%). Hier macht sich insbesondere die bei geltendem Recht ungebremste Einkommensteuerprogression ab 2019 bemerkbar. Aber auch der dynamische Anstieg bei den gewinnabhängigen Steuern im laufenden Jahr trägt hierzu bei.

⁸ Der progressive Tarif der Einkommensteuer bewirkt, dass die relative Steuerlast bei (realen und inflationsausgleichenden) Einkommenszuwächsen steigt. Als kalte Progression wird dabei der den Preisänderungen zugerechnete Teil der Mehrbelastungen bezeichnet. In die andere Richtung wirken Preiseffekte bei den speziellen Verbrauchsteuern: Das Aufkommen dieser Steuerarten hängt fast ausschließlich von der Menge ab. Bei steigenden Preisen sinkt daher die relative Belastung (ceteris paribus). Quantitativ überwiegt der Effekt der Einkommensteuerprogression allerdings bei Weitem.

Ergebnisse der offiziellen Steuerschätzung und gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung

Position	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Steuereinnahmen ¹⁾						
in Mrd €	775,3	804,6	841,2	875,2	907,4	940,7
in % des BIP	22,9	22,9	23,0	23,2	23,3	23,4
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	5,5	3,8	4,5	4,0	3,7	3,7
Revision zur vorherigen Steuerschätzung in Mrd €	3,2	- 2,3	2,3	2,0	1,5	.
Wachstum des realen BIP in %						
Herbstprojektion Oktober 2018	1,8	1,8	1,8	1,3	1,3	1,3
Frühjahrsprojektion April 2018	2,3	2,1	1,4	1,4	1,4	.
Wachstum des nominalen BIP in %						
Herbstprojektion Oktober 2018	3,5	3,8	3,7	3,2	3,2	3,2
Frühjahrsprojektion April 2018	4,2	4,1	3,3	3,3	3,3	.

Quellen: Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ (Oktober 2018) und Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. **1** Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, einschl. der Erträge aus Gemeindesteuern.

Deutsche Bundesbank

Steuerschätzung im Vergleich zur Mai-Schätzung mit leichten Mehreinnahmen

Im Vergleich zur vorangegangenen Schätzung vom Mai wurden die Aufkommenserwartungen insgesamt leicht angehoben. Dabei sorgen zwar die Abwärtsrevision der gesamtwirtschaftlichen Annahmen und eine Verwaltungsanweisung im Zusammenhang mit einem Gerichtsbeschluss für geringere Einnahmen (vgl. die technischen Anmerkungen auf S. 60). Positiv wirkt allerdings die günstige Entwicklung bei den Gewinnsteuern im laufenden Jahr. Sie wird als Basiseffekt in die Folgezeit fortgeschrieben. Erwartete Ausfälle aufgrund von Gerichtsentscheidungen wurden teils vom laufenden ins kommende Jahr verschoben. Unter dem Strich stehen im laufenden Jahr gegenüber der Mai-Schätzung Mehreinnahmen von 3 Mrd €. Dagegen wurde der Ansatz für 2019 um 2½ Mrd € abgesenkt. Für die Jahre ab 2020 werden um 2½ Mrd € bis 1½ Mrd € höhere Einnahmen erwartet.

Moderate Steuersenkungen absehbar

Insgesamt ist aber zu erwarten, dass die Steuereinnahmen weniger stark steigen als in der aktuellen Schätzung: Die Prognose basiert generell auf geltendem Recht und blendet daher noch nicht verkündete Steuersenkungen aus. Nach dem Gesetzesbeschluss zum Familienentlastungsgesetz sollen das Kindergeld und (schrittweise) die Einkommensteuerfreibeträge steigen. Außerdem soll die kalte Progression der Jahre 2018 und 2019 kompensiert werden, indem der Einkommensteuertarif in zwei Stufen

verschoben wird. Im Jahr 2019 dürften die Mindereinnahmen insgesamt etwa 4 Mrd € betragen und danach in einer Größenordnung von jährlich 10 Mrd € liegen. Die für das Jahr 2021 in Aussicht gestellte teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags würde dessen Aufkommen auf dann gut 10 Mrd € halbieren. Bei den Einnahmen aus gewinnabhängigen Steuern besteht nach den starken Zuwächsen im konjunkturellen Aufschwung der letzten Jahre ein Rückschlagpotenzial. Die starke Dynamik könnte aber zumindest teilweise auch strukturelle Faktoren reflektieren, wie etwa eine wirksamere Eindämmung von Steuerhinterziehung und -gestaltung.

Bundeshaushalt

Der Bundeshaushalt verzeichnete im dritten Quartal 2018 ein Defizit von 4 Mrd €. Das Ergebnis lag damit um 1 Mrd € günstiger als vor Jahresfrist. Die Einnahmen stiegen um 3½%. Die Steuererträge wurden einerseits dadurch gedrückt, dass aus dem Bruttoaufkommen mehr Beiträge an den EU-Haushalt abfließen. Andererseits entfiel gegenüber dem Vorjahr der letzte Teil der Kernbrennstoffsteuer-Rückzahlung. Die Ausgaben wuchsen moderat um 2½%. Dämpfend wirkte, dass im Gegensatz zum Vorjahr der Deutschen Bahn kein Kapital

Verringertes Defizit im dritten Quartal trotz hoher Zuweisung an den Energie- und Klimafonds

Ausgewählte technische Informationen zur offiziellen Steuerschätzung

Gesamtwirtschaftliche Annahmen

Die offizielle Steuerschätzung basiert auf der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung (vgl. Tabelle auf S. 59). Diese umfasst eine Kurzfristprojektion für das laufende, das nächste und (im Herbst) für das übernächste Jahr. Für die Folgejahre schließt sich eine Mittelfristprojektion an: Hier wird unterstellt, dass sich eine zum Ende der Kurzfristprojektion vorhandene Produktionslücke bis zum letzten Jahr der Mittelfrist schließt. Dabei werden für diese Jahre einheitliche Zuwachsraten für die Wirtschaftsentwicklung angesetzt. Die Aufwärtsrevision im Jahr 2020 hängt damit zusammen, dass dieses Jahr nun erstmals Teil der Kurzfristprojektion ist und hierfür nochmals eine günstige Konjunktorentwicklung erwartet wird (Wachstum leicht über Potenzial). Im Frühjahr war das Jahr 2020 noch Bestandteil der Mittelfristprojektion mit einer Zuwachsrate unterhalb der Potenzialrate, um eine positive Produktionslücke zu schließen.

Berücksichtigtes Steuerrecht

Der Steuerschätzung liegt das jeweils geltende Steuerrecht zugrunde. Daher sind beispielsweise Mindereinnahmen aus dem inzwischen vom Bundestag beschlossenen Familienentlastungsgesetz noch nicht berücksichtigt. Einbezogen ist dagegen insbesondere eine Einkommensteuersenkung im laufenden Jahr, die unter anderem die kalte Progression durch die Inflation aus dem Vorjahr ausgleichen soll. Ferner spielt eine größere Rolle, dass die Ausschüttung von Körperschaftsteuer-Altguthaben im vergangenen Jahr endete und somit das Steueraufkommen ab 2018 höher ausfällt.

Auswirkungen von Gerichtsentscheidungen

In der Steuerschätzung werden auch Auswirkungen von Gerichtsentscheidungen berücksichtigt. Diese können die Einnahmentwicklung deutlich beeinflussen und liegen teils schon länger zurück. Besonders gewichtig war ein Beschluss des Bundesverfassungsgerichts im vergangenen Jahr: Die Kernbrennstoffsteuer wurde für nichtig erklärt und daher vollständig (teilweise verzinst) zurückgezahlt (7 ½ Mrd €). Auch in den Projektionsjahren sind solcherart Mindereinnahmen veranschlagt, vor allem bei den gewinnabhängigen Steuern. Die laufende Schätzung berücksichtigt außerdem Mindereinnahmen aus einer Verwaltungsanweisung im Zusammenhang mit einer Entscheidung zu Nachzahlungszinsen.¹⁾

Die statistische Erfassung von den Staat belastenden Effekten aus Gerichtsentscheidungen in der Finanzstatistik (über die hier im Hinblick auf die Steuerschätzung berichtet wird) weicht von der Verbuchung in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) ab. Finanzstatistisch senken sie die Steuereinnahmen, wenn die Erstattungen erfolgen (bei Kassenwirksamkeit). In den VGR werden sie hingegen als staatliche Ausgabe (Vermögenstransfer) erfasst, sobald die Entscheidung Rechtskraft erlangt. Der Zeitpunkt der VGR-Verbuchung liegt daher zum Teil deutlich vor der Kassenwirksamkeit.

¹ Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 14. Juni 2018 in Verbindung mit BFH-Beschluss IX B 21/18 vom 25. April 2018.

zugeführt wurde. Außerdem waren die Zinsausgaben rückläufig. Dem standen um 3 Mrd € höhere Zuweisungen an den Energie- und Klimafonds gegenüber.

Haushaltsabschluss 2018 voraussichtlich mit erneut deutlichem Überschuss

Nach drei Quartalen steht der Bundeshaushalt erheblich besser da als im Vorjahr. Der Überschuss stieg von 1½ Mrd € auf 14 Mrd €. Im Haushaltsplan vom Sommer war für das Gesamtjahr 2018 eine deutliche Verschlechterung veranschlagt (um 7 Mrd € gegenüber dem Ergebnis 2017). Zwar stehen für das Schlussquartal im Vorjahresvergleich noch einige Mehrbelastungen aus. So soll der neue Digitalisierungsfonds 2½ Mrd € erhalten. Auch sollen den Ländern und Gemeinden noch Lasten aus der Aufnahme von Flüchtlingen erstattet werden (1½ Mrd €). Dennoch wird zum Jahresende statt des veranschlagten Defizits wohl ein noch höherer Überschuss zu Buche stehen als 2017. Anders als geplant muss somit nicht auf die Flüchtlingsrücklage zurückgegriffen werden (geplant: 1½ Mrd €). Sie kann voraussichtlich weiter deutlich aufgestockt werden und potenziell statt geplanter 22½ Mrd € eine Größenordnung von 35 Mrd € erreichen.⁹⁾

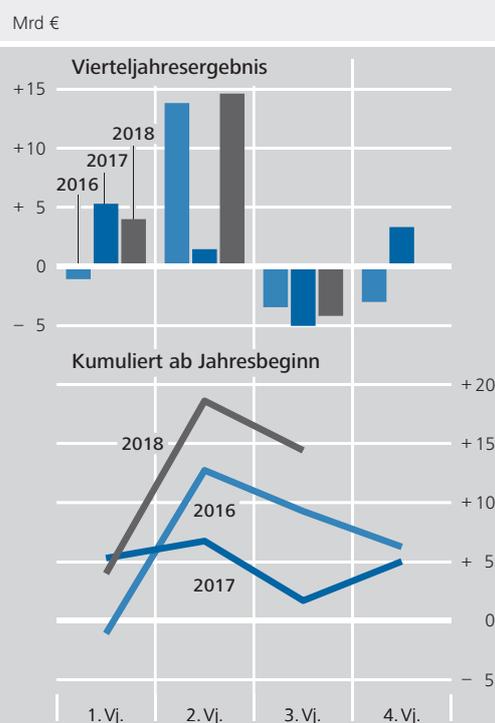
Haushaltsplanung für 2019: Regierungsentwurf mit spürbarer Saldoverschlechterung

Für das Jahr 2019 hatte das Bundeskabinett Anfang Juli einen Haushaltsentwurf mit einem Defizit von 5½ Mrd € vorgelegt.¹⁰⁾ Das im Vergleich zum Soll 2018 höhere Defizit resultierte dabei neben Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag auch aus weiteren Steuersenkungen zum Ausgleich der kalten Progression. Vorsorglich war zudem eine nicht erläuterte globale Mindereinnahme von 7 Mrd € eingestellt.

Haushaltsbelastungen zugunsten von Ländern und Gemeinden

Zwischenzeitlich wurden verschiedene Belastungen beschlossen, für die mit dem genannten Globaltitel vorgesorgt war. So soll der Bund im kommenden Jahr Umsatzsteueranteile im Umfang von insgesamt 6½ Mrd € an die Länder und Gemeinden abtreten. Damit beteiligt er sich unter anderem weiter an finanziellen Lasten aus der Flüchtlingszuwanderung. Auch sollen die Länder Umsatzsteuererträge zurückhalten, da die damit vom Bund zu bedienenden Schulden des Fonds „Deutsche Einheit“

Finanzierungssalden des Bundes^{*)}



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

rechnerisch getilgt sind. Eine kleinere Rolle spielen zudem Mittelabtretungen zur Verbesserung der Kindertagesbetreuung.

Bei den Schlussberatungen im Haushaltsausschuss des Bundestages wurde außerdem die jüngste Steuerschätzung mit Mindereinnahmen von ½ Mrd € einbezogen. Auf der Ausgaben-seite wurde die Verständigung zur weiteren Übernahme der Flüchtlingskosten berücksichtigt. Demnach steigen die Ansätze für die Beteiligung an den Unterkunftskosten bei Bezug von Arbeitslosengeld II deutlich. Die Ermächtigungen für das Innenministerium (für Informationstechnik und innere Sicherheit) sowie Entwicklungshilfe wurden ebenso stark aufgestockt. Daneben sollen auch mehr Mittel für Regionalförderung, Verteidigung und Verkehr (insbeson-

Schlussberatungen schöpfen Spielräume weiter aus

⁹ Vgl. ausführlich zu Rücklagen: Deutsche Bundesbank, Exkurs: Zur Nutzung von Rücklagen und Extrahaushalten bei Bund und Ländern, Monatsbericht, August 2018, S. 70 ff.
¹⁰ Vgl. ausführlicher: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, August 2018, S. 62 f.

dere Maßnahmen gegen überhöhte Belastungen durch Dieselabgase) fließen. Im Gegenzug wurde die zuvor in den Planungen enthaltene vorsorgliche globale Mehrausgabe gestrichen. Außerdem wurden die Zinsausgaben und die Zuführungen an den Energie- und Klimafonds geringer veranschlagt. Per saldo soll das Defizit um ½ Mrd € auf 6 Mrd € steigen. Eine Nettokreditaufnahme wird durch eine etwas angehobene Rücklagenentnahme von 5½ Mrd € und die Münzeinnahmen weiter vermieden.

*Deutliches
strukturelles
Defizit geplant*

Im Hinblick auf die Schuldenbremse wird auf die strukturelle Nettokreditaufnahme abgestellt. Hierzu ist die Entlastung durch die Konjunktur (4½ Mrd €) und durch finanzielle Transaktionen (½ Mrd €) abzusetzen. Zudem ist das Defizit der maßgeblichen Extrahaushalte einzubeziehen (3 Mrd €)¹¹⁾. Somit beläuft sich die strukturelle Nettokreditaufnahme auf etwa 8 Mrd € bei einer Obergrenze von 11½ Mrd €. Die Obergrenze wird somit nur mit der veranschlagten Rücklagenentnahme eingehalten.

*Voraussichtlich
aber weiter
gewisser Spiel-
raum für Mehr-
ausgaben oder
Abgaben-
senkung*

Alles in allem sollte der Bundeshaushalt aber auch im kommenden Jahr deutlich besser abschließen als geplant. Die weit günstigere Entwicklung im Haushaltsvollzug 2018 dürfte sich wie in den Vorjahren zu einem guten Teil als Basiseffekt fortschreiben. Nach dem Koalitionsvertrag wären solche zusätzlichen Finanzspielräume vorrangig für Verteidigung sowie Entwicklungshilfe zu nutzen. Breiter diskutiert werden aber auch andere Maßnahmen wie etwa Abgabensenkungen.¹²⁾

*Solidaritäts-
zuschlag als
Ergänzungs-
abgabe für
Vereinigungs-
lasten erscheint
zunehmend
schwer zu
begründen*

Neben moderaten Einkommensteuersenkungen ist diesbezüglich im Koalitionsvertrag bereits eine Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags vorgesehen. Dieser Zuschlag zur Einkommen- und zur Körperschaftsteuer liegt seit 1998 bei 5,5%. Er fließt in den Bundeshaushalt und setzt dort als Ergänzungsabgabe einen besonderen Finanzbedarf voraus. Begründet wurde er mit hohen vom Bund zu tragenden finanziellen Lasten aus der Wiedervereinigung. Allerdings laufen die vom Bund an die Länder gezahlten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für

den Aufbau Ost Ende des nächsten Jahres aus. Der Solidaritätszuschlag besteht dagegen weiter und dürfte im Jahr 2020 noch ein Aufkommen von gut 20 Mrd € erbringen. Erst ab dem Jahr 2021 soll er gemäß Koalitionsvertrag für die meisten Steuerpflichtigen abgeschafft werden. Aber auch dann soll er für Kapitalgesellschaften und Personen mit höheren Einkünften fortbestehen. So soll immer noch ein Aufkommen von mehr als 10 Mrd € erzielt werden.

Während der Solidaritätszuschlag teilweise fortbestehen soll, will sich der Bund finanziell an Länderaufgaben (v. a. Bildung) beteiligen. Eine solche Wiederbelebung der Mischfinanzierung würde Verantwortlichkeiten weiter verwischen, was den wirtschaftlichen Mitteleinsatz beeinträchtigen kann. Ratsam erschiene stattdessen, die Eigenverantwortung der Länder zu stärken.

*Eigenverantwor-
tung der Länder
stärken, statt
Mischfinanzie-
rung ausweiten*

Mit einem grundlegenden Reformansatz könnten die Staatsaufgaben und ihre Finanzierung stringent den einzelnen Ebenen zugewiesen werden. So könnte auf die rechtlich angezweifelte (Teil-)Fortführung des Solidaritätszuschlags und auf eine Ausweitung der Mischfinanzierung verzichtet werden. Die Ziele hinsichtlich des Steueraufkommens, der Aufteilung der Belastung auf die Steuerpflichtigen und der Steuer- verteilung zwischen den staatlichen Ebenen wären bei Bedarf dann über eine Reform des regulären Steuersystems zu erreichen.¹³⁾

*Abschaffung des
Solidaritäts-
zuschlags in
Verbindung mit
grundlegender
Reform nahe-
liegend*

¹¹ Wert aus dem Entwurf vom Sommer. Eine Korrektur wurde bisher nicht ausgewiesen.

¹² Höhere Mittel in der Flüchtlingsrücklage wurden bislang ebenfalls als finanzpolitischer Spielraum angesehen. Die Rücklage regelmäßig zu verplanen, erscheint aber nicht ratsam; vgl. dazu: Deutsche Bundesbank, Exkurs: Zur Nutzung von Rücklagen und Extrahaushalten bei Bund und Ländern, Monatsbericht, August 2018, S. 70 ff.

¹³ Bedenken könnten bestehen, höhere Einkommensteuereinnahmen der Länder und Gemeinden würden die Finanzkraftunterschiede im Bundesgebiet auch noch nach dem Finanzausgleich zu stark ausweiten. Dies könnte aufgefangen werden, indem die Aufkommensanteile der Ebenen angepasst werden. So könnten der Bund einen höheren Anteil an der Einkommensteuer und die Länder sowie Gemeinden höhere Anteile an der Umsatzsteuer erhalten. Die Eigenverantwortung der Länder könnte gestärkt werden, indem (begrenzte) länderspezifische Zu- und Abschlagsätze zur Einkommensteuer ermöglicht werden. Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Länderfinanzen: Entwicklungen im Vergleich, Schuldenbremsen und Haushaltsüberwachung, Monatsbericht, Oktober 2018, S. 38.

Extrahaushalte mit deutlichem Überschuss ...

Die Extrahaushalte des Bundes¹⁴⁾ erzielten im dritten Quartal 2018 einen Überschuss von 3 Mrd €, nach einem ausgeglichenen Ergebnis vor Jahresfrist. Ausschlaggebend waren die Bundeszuweisungen an den Energie- und Klimafonds. Zudem wuchsen dessen Einnahmen aus CO₂-Zertifikaten, weil deren Preise deutlich gestiegen sind. Bis zum Jahresende erhält der neue Digitalisierungsfonds noch eine Zuweisung von 2 ½ Mrd € vom Bund. Insgesamt ist somit ein höherer Überschuss als im Jahr 2017 (3 Mrd €) zu erwarten.

... sowie guten Aussichten auch für das Jahr 2019

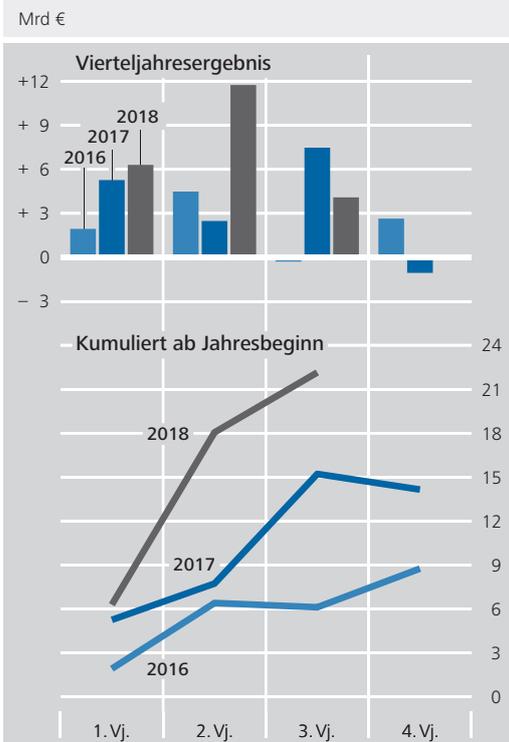
Im kommenden Jahr könnte der Energie- und Klimafonds bei hohen Zertifikatpreisen trotz gekürzter Bundeszuführungen einen merklichen Überschuss erzielen. Beim Tilgungsvorsorgefonds für inflationsindexierte Anleihen steht keine Tilgung an, sodass auch hier ein spürbares Plus angelegt ist. Verstärkte Abflüsse könnten dagegen das Defizit beim Kommunalinvestitionsförderungsfonds ausweiten. Dem Digitalisierungsfonds sollen die Einnahmen der im nächsten Frühjahr anstehenden Mobilfunk-Frequenzauktion zufließen. Ob das im Koalitionsvertrag angenommene Volumen von mindestens 10 Mrd € erreicht wird, hängt auch von den Vergabebedingungen einschließlich der Versorgungsaufgaben ab. Zudem fließen die Erlöse zum Teil möglicherweise erst später zu. Entscheidend sollte sein, zügig eine gute und wirtschaftliche Versorgung mit den betreffenden Dienstleistungen im Bundesgebiet sicherzustellen. Alles in allem ist bei den Extrahaushalten auch im nächsten Jahr ein deutlicher Überschuss zu erwarten.

Länderhaushalte¹⁵⁾

Sondereffekte belasten Ergebnis im dritten Quartal

Die Kernhaushalte der Länder erzielten im dritten Quartal 2018 einen Überschuss von 4 Mrd €. Die deutliche Verschlechterung gegenüber dem Vorjahreszeitraum (um 3 ½ Mrd €) ist größtenteils auf Sondereffekte zurückzuführen. Die Einnahmen stiegen deshalb insgesamt nur sehr verhalten (+ 1 ½%). Zwar nahm das Steueraufkommen deutlich um 4% zu. Allerdings ent-

Finanzierungssalden der Länder^{*)}



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von monatlichen Daten des Bundesministeriums der Finanzen. * Kernhaushalte der Länder ohne Extrahaushalte.
 Deutsche Bundesbank

fiel nicht zuletzt die Kapitalrückzahlung der BayernLB von 1 Mrd € aus dem Vorjahr. Die Ausgaben wuchsen dagegen stark (+ 5 ½%). Ausschlaggebend war, dass Nordrhein-Westfalen offenbar den Großteil der Zahlungen an seine Hochschulen ins Berichtsquartal verlagerte. Im Vorjahr hatten die Hochschulen ihre Zuschüsse überwiegend im zweiten Quartal erhalten. Außerdem zogen die Investitionsausgaben spürbar an. Die gewichtigen Personalausgaben entwickelten sich hingegen verhalten, da das Vorjahresniveau durch Nachzahlungen für Entgelt- und Besoldungsanpassungen erhöht war. Auch der laufende Sachaufwand und die Zuweisungen an die Gemeinden legten nur moderat zu.

¹⁴ Ausweis gemäß Quartalsübersichten des Bundesfinanzministeriums. Nicht erfasst sind hier insbesondere Bad Banks und sonstige kaufmännisch buchende Einheiten.

¹⁵ Die folgenden Ergebnisse basieren auf der monatlichen Kassenstatistik zu den Kernhaushalten.

Dennoch sehr hoher Überschuss im Gesamtjahr absehbar ...

In den ersten drei Quartalen zusammen wuchs der Überschuss stark um 7 Mrd € auf 22 Mrd €. Bis zum Jahresende erwarten die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein einerseits noch hohe einmalige Belastungen (5 Mrd €). Diese resultieren daraus, dass bei der Privatisierung der HSH Nordbank die Garantie in Anspruch genommen wird. Positiv schlägt andererseits die Geldbuße von Audi im Zusammenhang mit Dieselabgasen zu Buche (knapp 1 Mrd €). Hinzu kommen die Umsatzsteuermittel, die der Bund für Flüchtlingslasten abzutreten plant (1½ Mrd €). Alles in allem dürfte daher im Gesamtjahr der Überschuss sogar trotz Sonderlasten noch höher ausfallen als im Vorjahr (14 Mrd €).

... und sehr günstige mittelfristige Aussichten

Auch die mittelfristigen Aussichten bleiben insgesamt sehr gut. Gemäß der jüngsten Steuerschätzung schwächt sich das Wachstum der Steuereinnahmen in den Jahren 2019 bis 2023 nur moderat ab (auf 4% im Durchschnitt). Hier sind zwar Mindereinnahmen durch vorgesehene Rechtsänderungen, insbesondere das Familienentlastungsgesetz, nicht eingerechnet. Dem stehen aber Mehreinnahmen bei der Umsatzsteuer gegenüber, da der Bund weiterhin Mittel für Integrationshilfen in Aussicht gestellt hat. Außerdem fallen bislang an den Bund abgetretene Umsatzsteuermittel an die Länder zurück, nachdem die Schulden des Fonds „Deutsche Einheit“ rechnerisch getilgt sind. Angesichts dieser insgesamt äußerst guten Rahmenbedingungen ist damit zu rechnen, dass sich auch die Ausgaben dynamisch entwickeln. Dies gilt etwa für die Personal- und Sachaufwendungen sowie die Investitionen.¹⁶⁾

Im dritten Quartal niedrigeres Defizit wegen kräftig gestiegener Beitragseinnahmen

Auch im dritten Quartal 2018 entwickelten sich die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) günstig. Das Defizit blieb mit 1½ Mrd € um 1 Mrd € unter dem Vorjahreswert. Die Einnahmen legten kräftig zu (+ 5%), da sich Beschäftigung und Entgelte sehr positiv gestal-

teten. Demgegenüber wuchsen die Ausgaben deutlich schwächer um 3½%. Dies entsprach in etwa der bundesdurchschnittlichen Rentenanpassung zur Jahresmitte. Der Anstieg der Rentenzahl blieb weiter eng begrenzt.

Im letzten Quartal dürfte sich die positive Entwicklung fortsetzen. Für das Gesamtjahr ist damit ein deutlich höherer Überschuss als im Vorjahr zu erwarten (2017: ½ Mrd €). Die Rücklage dürfte entsprechend steigen und die obere Schwankungsgrenze von 1,5 Monatsausgaben noch deutlicher übertreffen.

Ohne die beschlossenen Leistungsausweitungen wäre der Beitragssatz zum Jahr 2019 wohl spürbar gesenkt worden.¹⁷⁾ Um das Rentenpaket (v. a. „Mütterrenten“) zu finanzieren, wird aber darauf verzichtet. Beschäftigte und Unternehmen werden somit nicht entlastet, und auch die Rentenanpassung im übernächsten Jahr fällt entsprechend geringer aus.¹⁸⁾

Das Rentenpaket beinhaltet auch neue Haltelinien für das Versorgungsniveau¹⁹⁾ und den Beitragssatz bis Ende 2025: So sollen das Versorgungsniveau nicht unter 48% sinken und der Beitragssatz nicht über 20% steigen. Diese Grenzen werden wegen der gleichzeitig beschlossenen Mehrausgaben für Mütter- und Erwerbsminderungsrenten früher erreicht. Die neu eingezogene Haltelinie beim Versorgungsniveau hat zudem zur Folge, dass die geplanten Beitragssatzänderungen in anderen Zweigen der Sozialversicherung absehbar finanzielle Effekte für die Rentenversicherung haben: So sollen zum Jahr 2019 die Beitragssätze der sozialen Pflegeversicherung und der Arbeitslosen-

Auch im Gesamtjahr deutlich besseres Ergebnis absehbar

Beitragssatzsenkung entfällt wegen Rentenpaket

Beitragssatzänderungen in anderen Zweigen beeinflussen Rentenfinanzen

■ Sozialversicherungen

Rentenversicherung

¹⁶ Vgl. ausführlich zu den Länderfinanzen: Deutsche Bundesbank, Oktober 2018, a. a. O.

¹⁷ Die Deutsche Rentenversicherung bezifferte das Senkungspotenzial zuletzt auf 0,4 Prozentpunkte, vgl.: Deutscher Bundestag, Wortprotokoll der 25. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales, Protokoll-Nr. 19/25.

¹⁸ Vgl. zum Rentenpaket ausführlicher: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, August 2018, S. 67 f.

¹⁹ Das Versorgungsniveau setzt die Standardrente nach Abzug der Sozialbeiträge in Relation zum Durchschnittsentgelt nach Abzug der Sozialbeiträge.

versicherung angepasst werden (+ 0,5 Prozentpunkte bzw. – 0,5 Prozentpunkte). Für die Beschäftigten gleichen sich die Beitragssatzänderungen weitgehend aus. Rentenbeziehende werden aber belastet, weil sie den höheren Pflegebeitrag allein tragen und nicht von der Satzsenkung bei der Arbeitslosenversicherung profitieren. Folglich sinkt das (relative) Versorgungsniveau zunächst. Wenn im weiteren Verlauf dann die diesbezügliche Haltelinie greift, werden die (Brutto-)Renten entsprechend stärker angepasst, um die Linie nicht zu unterschreiten. Zur Finanzierung werden insoweit mehr Beitrags- und Bundesmittel benötigt.

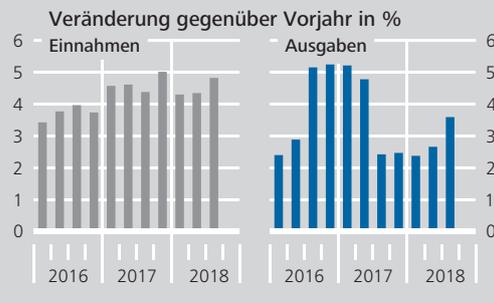
Längerfristige Obergrenze für Beitragssatz bis 2030 schwerer einzuhalten

Wenn ab Mitte der 2020er Jahre die geburtenstarken Jahrgänge ihr Rentenalter erreichen, verstärkt sich der Druck auf die Rentenfinanzen. Bis 2030 gelten weiterhin die zuvor festgeschriebenen Grenzen von 22% für den Beitragssatz und 43% für das Versorgungsniveau. Das jüngste Rentenpaket hat auch in der Zeit nach 2025 höhere Versorgungsniveaus und Beitragssätze zur Folge. Damit wird es schwerer, die Beitragssatz-Obergrenze einzuhalten. Ende November wird die Bundesregierung den jährlichen Rentenversicherungsbericht vorlegen. Falls die mittlere Projektion für den Beitragssatz eine Grenzverletzung zeigt, muss die Regierung geeignete Maßnahmen vorschlagen, um dies zu verhindern.

Entscheidungen für die längere Frist vertagt

Zur Frage, wie die Rentenfinanzen längerfristig im Gleichgewicht gehalten werden sollen, wurde zunächst eine Rentenkommission eingesetzt. Diese soll bis März 2020 Reformvorschläge für die Zeit nach 2025 vorlegen. Dabei kann die Nachhaltigkeit letztlich nur durch eine konsistente Kombination der zentralen Parameter gewährleistet werden. Neben dem Versorgungsniveau, den Beitragssätzen und den Bundeszuschüssen gehört dazu auch das gesetzliche Rentenalter. Perspektivisch erscheint naheliegend, dieses – wie auch in anderen Ländern – mit der erwarteten Entwicklung der ferneren Lebenserwartung zu verknüpfen.²⁰⁾ Auch wäre es empfehlenswert, steigende Lebensarbeitszeiten im Versorgungsniveau zu

Finanzen der Deutschen Rentenversicherung

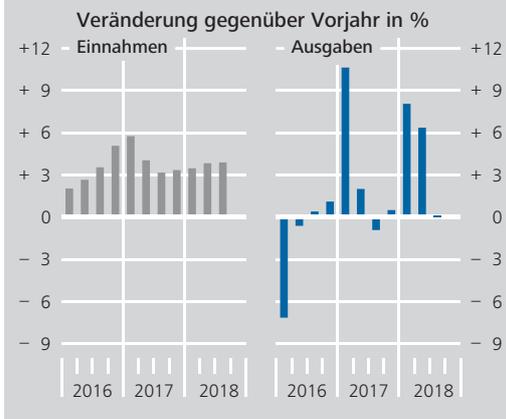


Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund. Vorläufige Vierteljahresergebnisse. Die endgültigen Jahresergebnisse weichen in der Regel von der Summe der ausgewiesenen vorläufigen Vierteljahresergebnisse ab, da letztere nicht nachträglich revidiert werden.
 Deutsche Bundesbank

berücksichtigen. Schließlich ist zu bedenken, dass die Bundeszuschüsse bereits ohne das Rentenpaket stark wachsen werden. Der Bund wird also erhebliche zusätzliche Steuermittel mobilisieren müssen, und sein Finanzierungsbeitrag wird durch das Rentenpaket weiter erhöht. Um eine übermäßige Abgabenbelastung zu vermeiden, ist es wichtig, nicht nur die Sozialbeitrags-, sondern auch die Steuerlast zu begrenzen.

²⁰ Vgl.: Deutsche Bundesbank, Exkurs: Zur längerfristigen Entwicklung der Alterssicherung, Monatsbericht, August 2016, S. 69 ff.

Finanzen der Bundesagentur für Arbeit*)



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

Bundesagentur für Arbeit

Überschuss im dritten Quartal etwas über Vorjahresniveau

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) erzielte im dritten Quartal 2018 im operativen Bereich²¹⁾ einen Überschuss von gut 2 ½ Mrd €. Dieser lag ½ Mrd € höher als im Vorjahr. Die Einnahmen wuchsen um 4%. Dem deutlichen Anstieg der Beitragseinnahmen stand dabei insbesondere ein Minus bei der abgesenkten Insolvenzgeld-

umlage gegenüber. Die Ausgaben lagen auf dem Niveau des Vorjahres. Die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld und die aktive Arbeitsmarktpolitik gingen moderat zurück. Die Verwaltungsausgaben legten dagegen stark zu. Der Anstieg geht auf die Tarifierung im öffentlichen Dienst zurück. Da der Abschluss vom März 2018 erst im August umgesetzt wurde, kam es zu Nachzahlungen.

Im Gesamtjahr dürften sich die äußerst guten Rahmenbedingungen für die BA-Finanzen in einem sehr hohen Überschuss niederschlagen. Dieser könnte den Vorjahreswert von 6 Mrd € sogar noch übertreffen, obwohl im ersten Halbjahr um 1 ½ Mrd € höhere Sonderzuführungen zum Versorgungsfonds geleistet wurden.²²⁾ Der Überschuss läge damit erneut weit über dem Haushaltsansatz von 2 ½ Mrd €. Die bereits hohe freie Rücklage könnte weiter auf rund 23 Mrd € (0,7% des BIP) steigen. Der Bestand der Versorgungsrücklage dürfte deutlich auf etwa 8 ½ Mrd € wachsen.

Im Gesamtjahr höherer Überschuss und weiter wachsende Rücklagen absehbar

Zum Jahr 2019 soll der Beitragssatz zunächst um 0,5 Prozentpunkte auf 2,5% gesenkt werden. Ab dem Jahr 2023 soll der Satz dann bei 2,6% liegen. Ausgabenseitig werden für die berufliche Weiterbildung ab 2019 etwa ½ Mrd € jährlich zusätzlich bereitgestellt. Insbesondere angesichts der günstigen mittelfristigen Projektionen zur Arbeitsmarktlage scheinen beide Maßnahmen verkraftbar. Es sind sogar weitere deutliche Überschüsse zu erwarten. Der von der Bundesregierung in guten Zeiten angestrebte Mindestumfang von 0,65% des BIP für die freie Rücklage sollte so sicher eingehalten werden.

Trotz deutlicher Beitragssatzsenkung zum Jahr 2019 weiter Überschüsse

²¹ Ohne Versorgungsfonds. Die Zuführungen an den Fonds werden als Ausgaben erfasst und senken den operativen Finanzierungssaldo.

²² Damit sollen künftige Versorgungslasten früher als ursprünglich geplant abgedeckt werden.