

# Öffentliche Finanzen

Monatsbericht – August 2024

# 1 Staatlicher Gesamthaushalt

## 1.1 Ausblick auf 2024 und 2025

**Die deutsche Defizitquote dürfte 2024 und 2025 moderat sinken – nicht durch einen restriktiven Sparkurs, sondern weil Krisenhilfen auslaufen.** Die Defizitquote lag 2023 bei 2,4 %.<sup>1)</sup> Die temporären Lasten aus den Krisenhilfen beliefen sich dabei noch auf rund 1½ % des Bruttoinlandsprodukts (BIP).<sup>2)</sup> In den Jahren 2024 und 2025 entfallen sie nun. An anderer Stelle dürften sich die Budgets hingegen verschlechtern. Abgesehen von den entfallenden Krisenhilfen ist der Haushaltskurs somit eher locker. Insofern fährt Deutschland keinen restriktiven Sparkurs.

**2024 entlastet den Staatshaushalt vor allem, dass die Energiepreisbremsen ausgelaufen sind.** Diese wirkten in der Krise bei schwankenden Energiepreisen wie automatische Stabilisatoren: 2024 dürften die Preise für Gas und Strom auf den vorgelagerten Stufen wieder deutlich niedriger sein; der Wegfall der Energiepreisbremsen dürfte die konjunkturelle Entwicklung auch insofern nur wenig beeinflussen. Den entfallenen Krisenhilfen stehen defiziterhöhende Entwicklungen an anderer Stelle gegenüber. Insbesondere schlagen sich noch die hohen Inflationsraten der letzten Jahre in staatlichen Mehrausgaben nieder. So steigen etwa der Sachaufwand und die Entgelte im Öffentlichen Dienst dynamisch. Auch die Rentenleistungen legen deutlich zu. Die schwache Wirtschaftsentwicklung belastet die Staatshaushalte hingegen weniger, als es der Blick auf das reale BIP nahelegt: Nominal wächst die gesamtwirtschaftliche Basis der Steuern und Sozialbeiträge immer noch deutlich. Zudem ist der Arbeitsmarkt weitgehend stabil.

**2025 dürfte die Defizitquote sinken, weil das Ende der abgabenfreien Inflationsausgleichsprämien bei den Löhnen staatliche Mehreinnahmen bringt.**

---

1 Der Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ bezieht sich auf Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und die Maastricht-Schulden. Danach wird über die Haushaltsentwicklung (Finanzstatistik) in den Bereichen berichtet, für die Ergebnisse für das zweite Quartal 2024 vorliegen.

2 Vgl. genauer: Deutsche Bundesbank (2024a).

Denn per saldo treten abgabenpflichtige Entgeltbestandteile an die Stelle der Prämien. Allerdings hat die Bundesregierung zusammen mit ihren jüngsten Haushaltsbeschlüssen neue, teils defiziterhöhende Maßnahmen angekündigt.

**Insgesamt könnte die gesamtstaatliche VGR-Defizitquote im kommenden Jahr zwischen 1½ % und 2 % liegen.** Dies steht nicht im Widerspruch dazu, dass der Bund und voraussichtlich fast alle Länder planen, ihre Schuldenbremsen ohne Notlagenklausel einzuhalten. Denn im Rahmen der Schuldenbremse sind unter anderem höhere Defizite möglich, wenn dafür ausreichende Reserven vorhanden sind.<sup>3)</sup> Hinzu kommt außerhalb der Schuldenbremse ein Defizit beim Bundeswehrfonds, das der Bund in Höhe von ½ % des BIP plant. Auch andere Extrahaushalte außerhalb der Schuldenbremse können in den VGR Defizite aufweisen (wie etwa der Infrastrukturteil der Deutschen Bahn, der dem Staatssektor zugerechnet wird, vgl. den Exkurs „Finanzielle Transaktionen und Schuldenbremse“). Zudem können der Bund und die meisten Länder konjunkturbedingte Defizite über die strukturelle Kreditgrenzen hinaus aufnehmen.

**Die Schuldenquote dürfte mit den erwarteten Defiziten und nominalen BIP-Wachstumsraten weiter Richtung 60 % sinken.** Zum Ende des ersten Quartals 2024 lag die Schuldenquote bei 63,4 %, nach 63,6 % Ende 2023.

## 1.2 Herausforderungen angehen

**Deutschland steht vor großen Herausforderungen, insbesondere durch demografische und geopolitische Entwicklungen sowie den Klimawandel.** Der Staat ist insofern gefordert, nötige Anpassungen durch geeignete Rahmenbedingungen zu erleichtern. Zuletzt legte die Bundesregierung eine Wachstumsinitiative vor, deren Zielrichtung wesentliche Herausforderungen widerspiegelt. Das Paket soll Anreize für Erwerbstätigkeit und Investitionen stärken und den Rahmen für eine verlässliche Energieversorgung verbessern. Die öffentliche Verwaltung soll effizienter und digitaler werden und der bürokratische Aufwand für die Wirtschaft sinken. Viele Maßnahmen setzen an geeigneter Stelle an. Einiges ist aber noch zu konkretisieren, teils passen neue Sonderregeln nicht zum angestrebten Bürokratieabbau, und teils sind weitergehende Schritte nötig (vgl. auch die Kapitel „Steuern, Bundesregierung plant Steuererleichterungen“ und „Rentenversicherung, Reformoptionen zur Stärkung des Erwerbspersonenpotenzials“). In einigen Schlüsselbereichen sind dabei Länder und

---

3 Wenn ein Defizit aus Reserven finanziert wird, senkt das die haushaltsmäßige Nettokreditaufnahme, wohingegen das Defizit dadurch nicht zurückgeht.

Kommunen mit- oder hauptverantwortlich. Hierzu zählen Bildung, wesentliche Teile der Infrastruktur, Genehmigungen von Erneuerbare-Energien-Anlagen oder bau- und steuerrechtliche Angelegenheiten.

**Eine besondere politische Herausforderung ist, die genannten Aufgaben zu bewältigen und gleichzeitig solide Staatsfinanzen sicherzustellen.** Politische Kompromisse sind mit neuen Schulden oft schneller gefunden. Denn sie engen erst spätere Staatshaushalte ein. Genau dadurch drohen dann aber steigende Schuldenquoten und immer höhere Zinslasten. Um dies zu verhindern, setzt die Schuldenbremse eine verbindliche Kreditgrenze. Wenn die Grenze ausgeschöpft ist, sind neue Budgetlasten unmittelbar gegenzufinanzieren – über höhere Einnahmen oder geringere andere Ausgaben. Wachstumsfreundliche Reformen wirken dabei positiv auf die Staatshaushalte und die Schuldenlast. Diese Rückwirkungen zeigen sich aber überwiegend erst mittel- bis längerfristig und sind schwer abzuschätzen. Für verlässliche Haushaltsplanungen sind eher vorsichtige Annahmen ratsam: Sonst können im weiteren Verlauf größere Budgetlücken auftreten. Um sie zu schließen, ist dann haushaltspolitisch stark umzusteuern, und die Haushaltspolitik wird erratisch.

**Für solide Staatsfinanzen ist eine effektive Schuldenbremse wichtig; ihr Kreditrahmen könnte bei niedriger Schuldenquote aber etwas größer sein.** Eine moderat höhere Kreditgrenze bei einer Schuldenquote unter 60 % ist gut vertretbar, solange die Schuldenbremse konsequent angewendet wird. Im Zuge einer entsprechenden Reform könnte Kreditspielraum auch für besonders wichtige Aufgaben reserviert werden. In diesem Sinne hatte die Bundesbank eine gekappte goldene Regel skizziert. Damit ließe sich gezielter Zusatzspielraum für staatliche Nettoinvestitionen schaffen. Eine moderat höhere Kreditgrenze, die konsequent bindet, kann solide Staatsfinanzen und den 60 %-Referenzwert für die Schuldenquote weiterhin gut absichern. Wird die bestehende Grenze hingegen unterlaufen, verliert sie ihre Bindungswirkung. Dann droht die Schuldenbremse ins Leere zu laufen.

**Die neuen EU-Fiskalregeln stehen vor ihrer ersten Bewährungsprobe: Die Haushaltsvorgaben müssen ausreichend ambitioniert sein, um solide Staatsfinanzen im Euroraum zu fördern.** Erklärtes Ziel der Regeln ist, dass hohe Defizit- und Schuldenquoten sinken. Denn solide Staatsfinanzen in den Mitgliedstaaten sind für einen stabilitätsorientierten Euroraum wichtig. Sie erhöhen seine Krisenresilienz und unterstützen die Geldpolitik des Eurosystems. Bei der Regelreform wurde viel Wert auf nationale Eigenverantwortung (Ownership) gelegt. Deshalb haben die Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum, um ihre länderspezifischen Haushaltsgrenzen festzulegen. Im Gegenzug sollen sie sich stärker als zuvor an die Grenze gebunden fühlen. Eine stärkere Bindung ist wünschenswert. Zugleich müssen aber die Verpflichtungen auch ambitioniert genug sein, damit die Ziele erreicht werden. Die Europäische Kommission und der ECOFIN sind weiter in der Verantwortung, dies

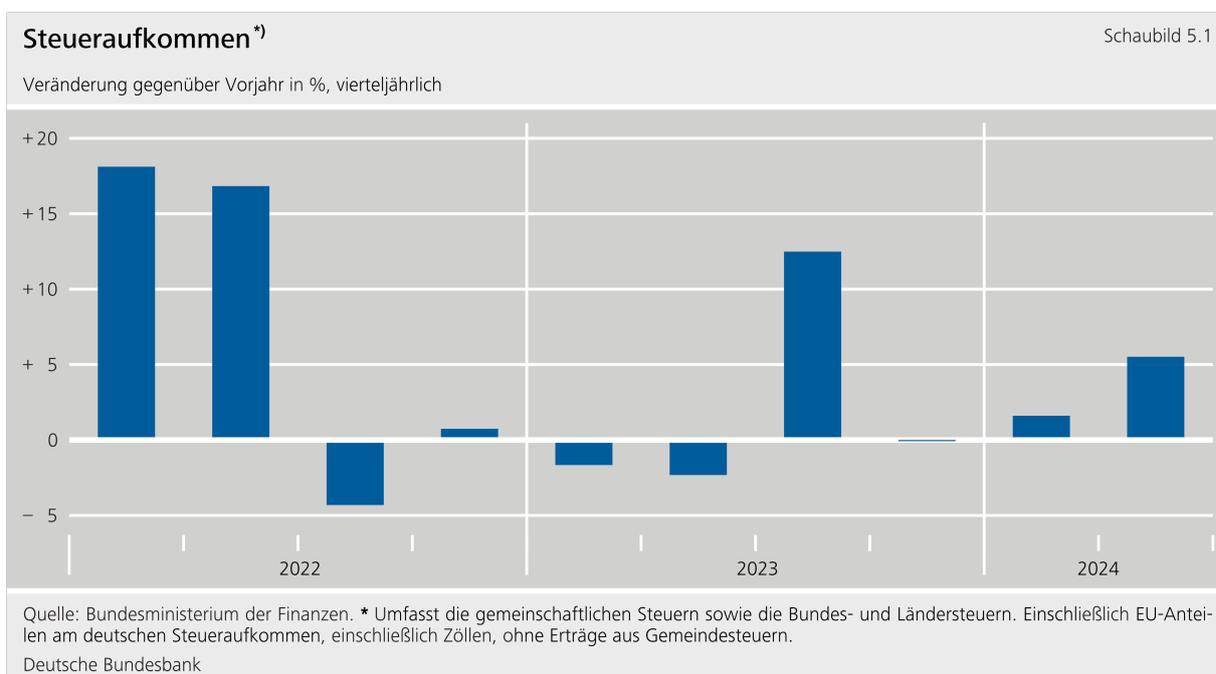
sicherzustellen. Bis zum Herbst werden die Haushaltsgrenzen für die nächsten vier oder sieben Jahre vereinbart – dann lässt sich beurteilen, wie die neuen Regeln bei ihrer ersten Bewährungsprobe abschneiden.

## 2 Haushalte der Gebietskörperschaften

### 2.1 Steuereinnahmen

#### 2.1.1 Zweites Quartal und Gesamtjahr 2024

Die Steuereinnahmen stiegen im zweiten Quartal um 5½ %. Der Zuwachs war recht breit angelegt über die gewichtigen Lohn- und Umsatzsteuern. Kräftig stiegen zudem die Einnahmen aus der Besteuerung von Dividenden sowie von Zinserträgen. Diesen Zuwächsen standen Rückgänge bei Körperschaft-, veranlagter Einkommen- und Stromsteuer gegenüber. Das Aufkommen der Stromsteuer ging zurück, weil der Gesetzgeber energieintensive Unternehmen ab Jahresbeginn erheblich entlastet.



**Tabelle 5.1: Steueraufkommen**

1. Halbjahr		Schätzung für 2024 <sup>1)</sup>	2. Vierteljahr	
2023	2024		2023	2024

Steuerart	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr		Veränderung gegenüber Vorjahr		Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr	
			in Mrd €	in %	in %	in Mrd €			in %	
<b>Steuereinnahmen</b>										
insgesamt <sup>2)</sup>	399,8	414,0	+ 14,3	+ 3,6	+ 4,1	200,0	211,0	+ 11,0	+ 5,5	
darunter:										
Lohnsteuer <sup>3)</sup>	115,2	119,8	+ 4,5	+ 3,9	+ 6,6	59,5	62,6	+ 3,1	+ 5,2	
Gewinnabhängige Steuern	78,2	83,6	+ 5,4	+ 7,0	+ 0,7	39,4	43,3	+ 3,9	+ 9,9	
davon:										
Veranlagte Einkommensteuer <sup>4)</sup>	35,2	33,9	- 1,3	- 3,6	- 2,4	15,5	14,8	- 0,6	- 4,1	
Körperschaftsteuer <sup>5)</sup>	23,1	20,5	- 2,6	- 11,3	- 4,9	12,4	10,4	- 2,0	- 16,5	
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	16,4	19,4	+ 3,0	+ 18,2	- 12,3	9,8	13,9	+ 4,1	+ 41,3	
Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	3,5	9,8	+ 6,3	+ 181,9	+ 115,3	1,7	4,2	+ 2,5	+ 150,0	
Steuern vom Umsatz <sup>6)</sup>	140,8	144,9	+ 4,1	+ 2,9	+ 5,0	67,3	71,2	+ 4,0	+ 5,9	
Übrige verbrauchsabhängige Steuern <sup>7)</sup>	43,3	43,8	+ 0,6	+ 1,3	+ 1,8	22,0	21,9	- 0,0	- 0,2	

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Arbeitskreis Steuerschätzungen und eigene Berechnungen. **1** Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2024. **2** Umfasst die gemeinschaftlichen Steuern sowie die Bundes- und Ländersteuern. Einschließlich EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, einschließlich 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, Versicherungsteuer, Tabaksteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Stromsteuer, Alkoholsteuer, Luftverkehrssteuer, Kaffeesteuer, Schaumweinsteuer, Zwischenerzeugnissteuer, Alkopopsteuer sowie Rennwett- und Lotteriesteuer, Feuerschutzsteuer, Biersteuer.

Deutsche Bundesbank

**Das Aufkommen der Lohnsteuer wuchs ähnlich stark wie das Gesamtaufkommen, obwohl Steuersenkungen bremsten.** Insbesondere wurde der Einkommensteuertarif gesenkt, um die kalte Progression des Vorjahres auszugleichen. Ohne Steuersenkungen wäre das Aufkommen wohl in etwa doppelt so schnell gestiegen.

**Die Einnahmen aus den gewinnabhängigen Steuern stiegen dynamisch um 10 %, wozu offenbar unterjährige Verschiebungen maßgeblich beitrugen.** Per saldo ging der Zuwachs allein auf die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag zurück (+ 4 Mrd €). Dies sind Einkommensteuerzahlungen auf Dividenden, die in Deutschland häufig nach Hauptversammlungen von Unternehmen gezahlt werden. Diese Zahlungen verschieben sich von Jahr zu Jahr teilweise zwischen den Quartalen. Nach dem

sprunghaften Anstieg im zweiten Quartal ist im dritten Quartal ein Rückgang zu erwarten. Auch die Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge stieg weiter überaus kräftig. Der Anstieg dürfte in erster Linie darauf zurückzuführen sein, dass sich die Zinserträge deutlich erhöhten. Dies liegt daran, dass das Zinsniveau höher war als im Vorjahr – insbesondere für Einlagen. Auch veränderte sich die Struktur der Einlagen hin zu höher verzinsten. Die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer gingen hingegen zurück. Die gewichtigen Vorauszahlungen für das laufende Jahr sanken leicht (Einkommensteuer) beziehungsweise stiegen leicht (Körperschaftsteuer). Gleichzeitig reduzierten höhere Rückzahlungen für Vorjahre das Ergebnis.

**Die Einnahmen aus der Umsatzsteuer stiegen um 6 %, gestützt von ausgelaufenen Ermäßigungen.** So endete der ermäßigte Steuersatz für Speisen in der Gastronomie zum Jahresende 2023. Für Erdgas und Fernwärme liefen die Ermäßigungen zum Ende des ersten Quartals 2024 aus. Die Umsatzsteuer wird mit einer Verzögerung von bis zu zwei Monaten gezahlt. Daher könnte sich die Rückkehr zu den Regelsätzen im zweiten Quartal erstmals spürbar im Aufkommen niedergeschlagen haben.

**Im Gesamtjahr 2024 ist das Ergebnis der offiziellen Steuerschätzung vom Mai (+ 4 %, ohne Gemeindesteuern) noch erreichbar.**<sup>4)</sup> Dazu müssen die Einnahmen im zweiten Halbjahr stärker zulegen als im ersten Halbjahr (+ 3½ %). Eine deutlichere Beschleunigung gegenüber dem ersten Halbjahr ist bei der gewichtigen Lohnsteuer zu erwarten. Denn im Vorjahresvergleich dürften zunehmend steuerpflichtige Entgeltbestandteile steuerfreie Inflationsausgleichsprämien ersetzen. Bei der Umsatzsteuer spricht für eine Beschleunigung, dass die angesprochene Rückkehr zu Regelsätzen nun im gesamten Halbjahr stützt. Ein erhöhter Vorjahreswert dämpft hingegen: Der Fiskus hat im zweiten Halbjahr 2023 bedeutende Umsatzsteuerzahlungen aus dem EU-Ausland nachträglich verbucht.<sup>5)</sup> Dies dürfte sich im zweiten Halbjahr 2024 wohl nicht wiederholen. Wie stark diese gegenläufigen Effekte ausfallen werden, ist schwer zu sagen. Für die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag erwartet der Arbeitskreis Steuerschätzungen, dass die Einnahmen im zweiten Halbjahr deutlich niedriger liegen als im Vorjahr. Nach dem überraschend starken zweiten Quartal könnte das Ergebnis im Gesamtjahr aber etwas höher ausfallen als geschätzt.

---

4 Siehe zur offiziellen Steuerschätzung: Deutsche Bundesbank (2024b).

5 Siehe: Deutsche Bundesbank (2023), S. 63.

## 2.1.2 Bundesregierung plant Steuererleichterungen

**Die Bundesregierung plant in ihrer Wachstumsinitiative unter anderem steuerliche Anreize für Investitionen und Beschäftigung.** Finanziell am gewichtigsten ist die Kompensation der kalten Progression in den Jahren 2025 und 2026. Sie gleicht den Anstieg der Steuerlast aus, der durch die Inflation des jeweiligen Vorjahres entsteht. Verfassungsrechtlich geboten sind dabei regelmäßige Erhöhungen des Grundfreibetrags, die das Existenzminimum steuerfrei stellen. Seit einigen Jahren ist es zudem üblich, die übrigen Tarifeckwerte zu erhöhen.<sup>6)</sup> Wie in den Jahren 2023 und 2024 soll die höchste Tarifstufe aber ausgenommen werden. Zudem beabsichtigt die Regierung, die degressive Abschreibung bis 2028 zu verlängern und den Abschreibungssatz von 20 % auf 25 % anzuheben. Die Maßnahme erscheint grundsätzlich geeignet, Unternehmensinvestitionen vorübergehend zu unterstützen. Stärkere steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten verschieben Steuereinnahmen vor allem in spätere Jahre: Höhere steuerliche Abschreibungen bedeuten niedrigere steuerbare Gewinne (niedrigere Steuerzahlungen) zu Beginn der Nutzungszeiten. In späteren Jahren fallen die steuerlichen Abschreibungen dann niedriger und die Steuerzahlungen höher aus.

**Die Bundesregierung schlägt ferner vor, Zuschläge für Mehrarbeit steuer- und sozialbeitragsfrei zu stellen.** Dabei ist es zwar grundsätzlich wünschenswert, Anreize für Erwerbstätigkeit zu stärken. Allerdings erscheint es bei einer gesamtheitlichen Betrachtung fraglich, ob weitere spezielle steuerliche Begünstigungen vorteilhaft sind. Es steht zumindest einer gleichmäßigen Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit entgegen, wenn manche Einkommen privilegiert werden. Auch wird das Steuerrecht komplizierter und gestaltungsanfälliger, wenn die Aufteilung der Arbeitszeit auf Überstunden und Sollarbeitszeit die Steuerzahlung beeinflusst. Dies passt zudem nicht zum Ziel, Bürokratie abzubauen. Eine entgegengesetzte Strategie liegt darin, Ausnahmen und Ermäßigungen bei der Einkommensteuer zu begrenzen oder zu streichen und im Gegenzug den allgemeinen Einkommensteuertarif zu senken: Aktuell sind beispielsweise Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit von der Einkommensteuer befreit. Auch sind manche Teile der Alterssicherung steuerlich begünstigt. Anders gelagert ist der Fall bei einem anderen Vorhaben der Regierung: Beschäftigte, die nach dem gesetzlichen Rentenalter weiterhin arbeiten, sollen auf ihre Entgelte keine Beiträge zur Arbeitslosen- und Rentenversicherung mehr zahlen. Dies ist gut nachvollziehbar, denn für diese Beschäftigten stellt der Arbeitgeberbeitrag bislang teilweise eine Sonderabgabe dar (vgl. Kapitel „Rentenversicherung, Reformoptionen zur Stärkung des Erwerbspersonenpotenzials“).

---

6 Vgl. zur regelmäßigen Kompensation der kalten Progression auch: Deutsche Bundesbank (2022).

**Für das Gesamtjahr 2025 erwartete die offizielle Steuerschätzung eine Zuwachsrate von 4½ % – die mit den geplanten Maßnahmen aber niedriger liegen dürfte.** Manche Maßnahmen hat das Bundeskabinett bereits auf den Weg gebracht. Dazu gehören die angesprochene Kompensation der kalten Progression und die Abschreibungsbeschleunigung. Hinzu kommen unter anderem ein höheres Kindergeld und höhere Kinderfreibeträge. Die Bundesregierung plant zudem, die einkommensteuerlichen Freibeträge für 2024 nochmals anzuheben. Die Steuerausfälle dadurch erwartet sie erst im Jahr 2025. Auch weitere steuerliche Maßnahmen der Wachstumsinitiative dürften die Einnahmen senken. Die Ausfälle, die mit den Maßnahmen insgesamt verbundenen sind, steigen über die nachfolgenden Jahre: Dann wird der Tarif der Einkommensteuer nochmals verschoben, und die Mindereinnahmen durch die beschleunigten Abschreibungen nehmen über mehrere Jahre zu.

## **2.2 Bundesfinanzen**

### **2.2.1 Zweites Quartal und Gesamtjahr 2024**

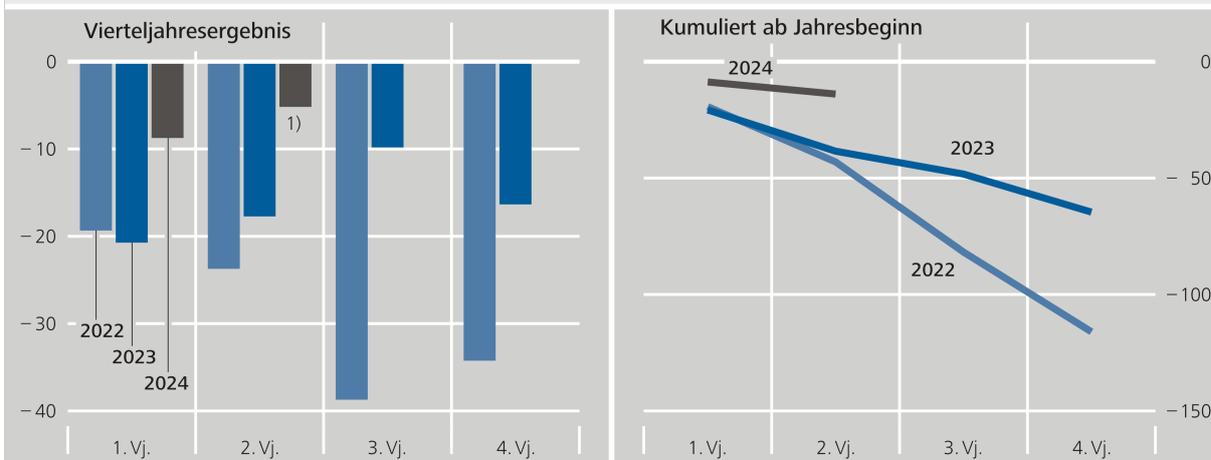
**Das Defizit des Bundes einschließlich Extrahaushalten lag im zweiten Quartal 2024 spürbar höher als im Vorjahresquartal.** Es stieg von 5 Mrd € auf 13 Mrd €. Im Kernhaushalt ging das Defizit zwar stark von 18 Mrd € auf 5 Mrd € zurück, wozu Sondereffekte deutlich beitrugen. In den Extrahaushalten verschlechterte sich das Ergebnis aber noch stärker um 21 Mrd €, darunter am stärksten beim Klimafonds.

**Im Kernhaushalt sank das Defizit vor allem aufgrund stark gesunkener Zinsausgaben.** Infolge der rückläufigen Inflation musste erheblich weniger für inflationsindexierte Bundeswertpapiere aufgewendet werden. Darüber hinaus schlugen umfangreiche Zinszahlungen zum Termin zur Jahresmitte kalenderbedingt dieses Jahr erst im dritten Quartal zu Buche (2023 im zweiten Quartal). Entlastet wurde der Haushalt zudem durch geringere Abführungen an den EU-Haushalt und höhere Privatisierungserlöse. Belastend wirkten dagegen Ausgabenzuwächse durch eine erste Tranche der Kapitaleinlage bei der Deutschen Bahn, beim Bürgergeld und beim Personal.

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

Schaubild 5.2

Mrd €



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Bundesministeriums der Finanzen. \* Ohne Extrahaushalte. Ohne Bereinigung um finanzielle Transaktionen und Konjunkturreffekte. 1 Zinszahlungen gemäß Kassenstatistik des Bundes, Juli-Kupons wieder termingerecht erfasst (Entlastung Berichtsquartal: 5½ Mrd €).

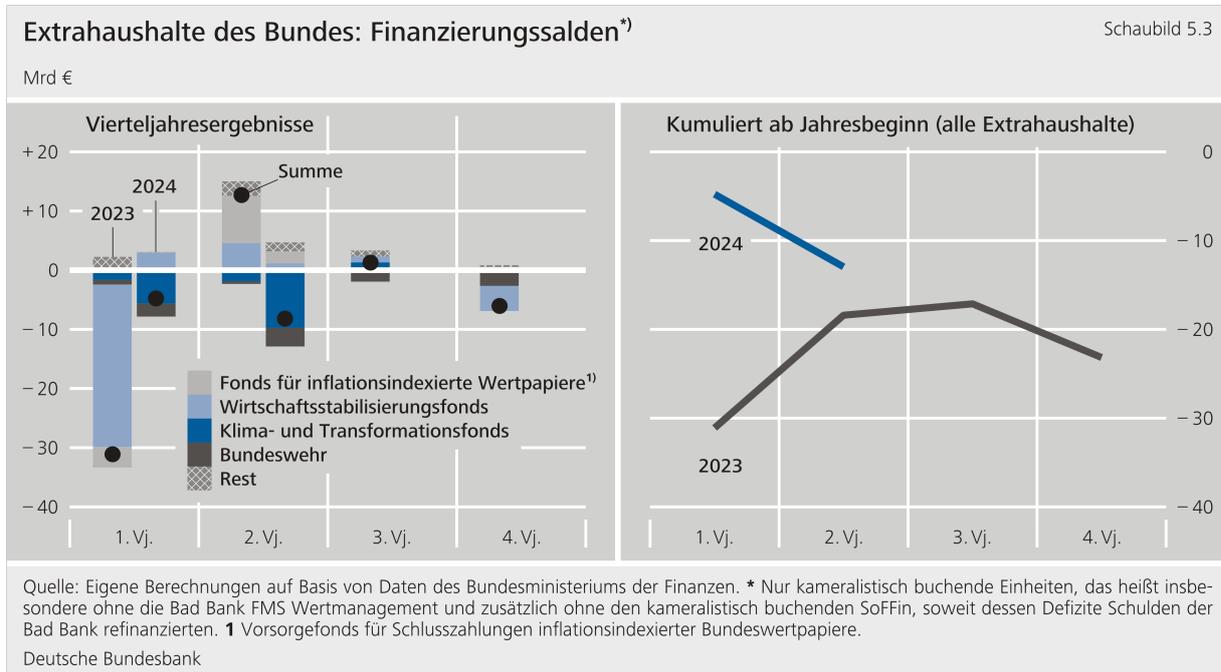
Deutsche Bundesbank

**Bei den Extrahaushalten verschlechterte sich das Ergebnis stark. Dazu trugen alle gewichtigen Einheiten bei:**

- Beim Klimafonds stieg das Defizit sprunghaft um 8 Mrd € auf 9½ Mrd €. Ausschlaggebend waren Subventionen für klimafreundlichen Strom. Die Förderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) belastete in diesem Jahr erstmals. Bis Mitte 2022 hatten Stromverbrauchende für die EEG-Förderung eine Umlage auf den Strompreis gezahlt. Dabei entstand eine umfangreiche Reserve, weil die veranschlagten Erlöse für den klimafreundlichen Strom deutlich übertroffen wurden. Diese Reserve deckte den Zuschussbedarf bis Ende 2023. Seit diesem Jahr zahlt der Klimafonds die Förderung. Zudem belastete den Klimafonds, dass die Erlöse aus europäischen und nationalen Emissionszertifikaten im Vorjahresvergleich um ½ Mrd € zurückgingen.
- Beim Fonds für inflationsindexierte Bundeswertpapiere sank der Überschuss um 6 Mrd € auf 2 Mrd €. Denn der Kernhaushalt leistete weniger Zuschüsse. Hintergrund war eine im Vorjahresvergleich niedrigere Inflation. Die Zuschüsse sorgen für die Kosten vor, die bei der späteren Tilgung eines Wertpapiers anfallen. Die Vorsorge führt beim Fonds zunächst zu einem Überschuss. Bei Tilgung zahlt der Fonds dann aus, und es entsteht ein Defizit.
- Beim Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) war der Überschuss ebenfalls rückläufig (um 3½ Mrd € auf 1 Mrd €). So sanken die Einnahmen, weil weniger

Hilfsdarlehen zurückgezahlt wurden, die der Fonds in den Notlagejahren vergeben hatte. Weniger stark fiel ins Gewicht, dass die Ausgaben des Fonds für Energiepreishilfen ausliefen.

- Beim Bundeswehrfonds stieg das Defizit um 2½ Mrd € auf 3 Mrd €. Der Anstieg spiegelt Mehrausgaben für Beschaffungen. Zinsausgaben schlagen bisher kaum zu Buche.



Für das laufende Jahr insgesamt plant die Bundesregierung im Kernhaushalt und den Extrahaushalten nun mit einem Gesamtdefizit von 113 Mrd € (Ist 2023: 88 Mrd €, siehe für diese und folgende Angaben Tabelle 5.2). Für den Kernhaushalt beschloss die Regierung einen Entwurf für einen Nachtragshaushalt, der das derzeitige Plandefizit um 11 Mrd € auf 61 Mrd € aufstockt. Bei den Extrahaushalten sind unverändert 52 Mrd € Plandefizit angesetzt. Beim Klimafonds bleibt es bei 29 Mrd €, und der Fonds soll dieses nach wie vor aus Rücklagen finanzieren. Neu ist aber ein Bundeszuschuss an den Klimafonds zum Ausgleich von Mehrbelastungen gegenüber den bisherigen Planungen. Der Bundeswehrfonds soll – wie zuvor vorgesehen – ein Plandefizit von 20 Mrd € über Kredite finanzieren.

Tabelle 5.2: Wichtige Haushaltskennzahlen des Bundes<sup>1)</sup> in Mrd €

Position	Ist 2023	Soll 2024	Entwurf Nachtrag 2024	Entwurf 2025	Finanzplan		
					2026	2027	2028

1.	Ausgaben des Bundeshaushalts (BHH) <sup>2)</sup>	457,1	476,8	488,9	488,6	474,6	486,2	497,8
	darunter:							
1.a	Investitionen	55,0	70,5	70,8	81,0	77,5	75,5	71,4
1. b	Globale Mehr-/Minderausgaben	-	-10,5	-10,8	<sup>3)</sup> -17,8	.	.	.
2.	<sup>2)</sup> <sup>4)</sup> Einnahmen des BHH	392,2	427,5	428,2	436,6	435,8	451,6	467,7
	darunter:							
2.a	Steuereinnahmen <sup>5)</sup>	356,1	377,6	374,4	388,2	399,9	413,9	427,7
2. b	Globale Mehr-/Mindereinnahmen	-	-2,0	1,7	6,9	.	.	.
3.	Finanzierungssaldo des BHH (2. - 1.)	-64,9	-49,4	-60,7	-52,0	-38,8	-34,6	-30,1
4.	Münzeinnahmen des BHH	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
5.	Rücklagenzuführung (-)/-entnahme (+) im BHH	37,5	10,2	10,2	0,5	-	-	-
6.	Nettokreditaufnahme (NKA) (-)/-tilgung (+) des BHH (3. + 4. + 5.)	-27,2	-39,0	-50,3	-51,3	-38,6	-34,4	-29,9
7.	Konjunkturkomponente im Haushaltsverfahren <sup>6)</sup>	-7,1	-7,7	-19,0	-9,8	-6,3	-3,0	0,0
8.	Saldo finanzieller Transaktionen des BHH	-7,7	-16,9	-16,9	-27,1	-17,5	-16,1	-14,2
9.	Strukturelle NKA (-)/-tilgung (+) (6. - 7. - 8.)	-12,4	-14,4	-14,4	-14,4	-14,8	-15,3	-15,7
10.	Überschreitung der Grenze im BHH (13. - 9.)	<sup>7)</sup> 1,4	-	-	-	-	-	-
11.	Überschreitung der Grenze einschl. WSF-E (10. - 15.)	42,9	-	-	-	-	-	-
12.	nachrichtlich: Überschreitung mit Saldo Extrahaushalte (10. - 16. - 17.)	46,4	34,5	34,5	13,8	-	-	-
13.	Reguläre Obergrenze: Strukturelle NKA (0,35% des BIP) <sup>8)</sup>	-12,6	-14,4	-14,4	-14,4	-14,8	-15,3	-15,7
14.	Struktureller Finanzierungssaldo des BHH (3. - 7. - 8.)	-50,2	-24,8	-24,8	-15,1	-15,0	-15,5	-15,9
14. a	wie zuvor, mit Potenzialschätzung laut Frühjahrsprojektion 2024	-48,2	-19,8	-31,1	.	.	.	.
15.	Strukturelle NKA Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energie (WSF-E)	-41,5	-	-	-	-	-	-
16.	Defizit des WSF-E	-41,5	-	-	-	-	-	-
17.	Saldo von Sondervermögen (SV), wie vor 2022 für Schuldenbremse relevant <sup>9)</sup>	-3,5	-34,5	-34,5	-13,8	.	.	.
	davon:							
17. a	Klima- und Transformationsfonds	-1,7	-28,7	-28,7	-12,3	.	.	.
17. b	Aufbauhilfefonds (Flut 2013)	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	.	.	.
17.								

c	Kommunalinvestitionsförderungsfonds	-0,6	-0,9	-0,9	-0,6	.	.	.
17. d	Digitalisierungsfonds	-1,1	-4,1	-4,1	-	-	-	-
17. e	Grundschulkinder-Betreuungsfonds	0,0	-0,7	-0,7	-0,8	.	.	.
17. f	Aufbauhilfefonds 2021 (Flut 2021)	0,0	-	-	-	-	-	-
18.	Saldo der SV Tilgungsvorsorge und Betreuungsausbau	4,0	2,2	2,2	0,7	.	.	.
19.	Saldo sonstiger SV ohne eigene Verfassungsregel <sup>10)</sup>	23,9	.	.	.	.	.	.
20.	Saldo des SV Bundeswehr (ab 2026: s)	-5,8	-19,8	-19,8	-22,0	-24,5	-28,0	-
20. a	Danach verbleibende Kreditermächtigung (ab 2026: s)	94,2	74,4	74,4	52,4	28,0	-	-
21.	Saldo BHH und SV (3. + 16. + 17. + 18. + 19. + 20.)	-87,8	-101,4	-112,8	-87,1	-63,3	-62,6	-30,1
22.	Rücklagen der SV zu 17.	38,3	3,8	3,8	<sup>11)</sup> 2,0	.	.	.
23.	Bundesvermögen in Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds <sup>12)</sup>	33,3	.	.	.	.	.	.
24.	Bestand der allgemeinen Rücklage	10,7	0,5	0,5	-	-	-	-
25.	Stand des Kontrollkontos	49,2	49,2	49,2	49,2	49,2	49,2	49,2
26.	Ausstehender Tilgungsbetrag inkl. SV Bundeswehr <sup>13)</sup> (ab 2026: s)	340,7	360,5	360,5	382,5	406,9	434,9	434,9
27.	Ausstehender Tilgungsbetrag aus NGEU-Transfers (s) <sup>14)</sup>	46	69	69	87	106	106	103

1 Quellen: Deutscher Bundestag, Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. Methodische Erläuterungen finden sich in: Deutsche Bundesbank (2016). 2 Ohne Rücklagenzuführungen beziehungsweise -entnahmen und mit Netto-Steuererinnahmen (siehe Fußnote 5). 3 Globale Minderausgabe für periodengerechte Verbuchung der Disagien hierin nicht enthalten. 4 Ohne Münzeinnahmen. 5 Nach Abzug der Bundesergänzungszuweisungen, der Anteile am Energiesteuerertrag, des Ausgleichs gemäß Kraftfahrzeugsteuer-Reform 2009 und der Sanierungshilfen an Länder. 6 Für 2023 gemäß Haushaltsrechnung 2023, für Soll 2024 gemäß Herbstprojektion 2023, für Entwurf Nachtrag ergänzt um geringeren BIP-Zuwachs gemäß Frühjahrsprojektion 2024. 7 Rechnerisch: -0,18 Mrd €. Verbucht: 1,37 Mrd €. Entspricht Ist-Zahlung an Aufbauhilfefonds 2021, für die die Ausnahmeklausel gezogen war. Gutschrift der Differenz der beiden Beträge auf Kontrollkonto. 8 Bezogen auf das BIP im Jahr vor Aufstellung des (vollständigen) Haushalts. 9 Entwurf Nachtrag 2024 und Entwurf 2025 aus den jeweiligen Kreditfinanzierungsplänen. 10 Einheiten mit Vierteljahresdaten, aber ohne Angabe zum Ergebnis im Kreditfinanzierungsplan. Vor allem WSF (ohne WSF-E) und Versorgungsvorsorge. 11 Darunter: Klimafonds mit 0,0 Mrd € berücksichtigt. Siehe zum Klimafonds im Jahr 2025, Kapitel 2.2.2 Planungen für 2025. 12 Marktwerte gemäß Vermögensrechnung des Bundes 2023. Fortlaufende Zuführungen; Entnahmen aus Fonds ab 2030, aus Rücklage ab 2032 vorgesehen. 13 Fortschreibung des Vorjahresstands mit 11. und 20., im Ist 2023 einschließlich Veränderung Kontrollkonto, nach Ausbuchung von Rücklagen aus Notlagenkrediten. 14 NGEU-Planzahlen und Schätzungen, jeweils multipliziert mit dem deutschen Anteil am EU-Bruttonationaleinkommen von 25 %.

Deutsche Bundesbank

**Mit dem Nachtragsentwurf 2024 für den Kernhaushalt steigt die zulässige Nettokreditaufnahme, weil die Konjunkturbereinigung aktualisiert wurde. Daraus resultierende Spielräume werden genutzt, um dem Klimafonds mehr Mittel zuzuführen.** Die Regierung aktualisiert die Konjunkturkomponente gemäß dem üblichen Verfahren.<sup>7)</sup> Aufgrund des niedriger als ursprünglich erwarteten nominalen BIP-Wachstums (- 1½ Prozentpunkte) steigt die rechnerische konjunkturelle Belastung um gut 11 Mrd € (Tabellenziffer 7).<sup>8)</sup> Entsprechend erhöht sich die Kreditgrenze der Schuldenbremse. Da gegenüber dem Soll per saldo kaum höhere Belastungen veranschlagt sind, entsteht zusätzlicher Finanzspielraum: Die Ansätze für die Steuereinnahmen fallen sogar etwas höher aus (Tabellenziffer 2.a zuzüglich 2.b). Denn das schwächere nominale BIP macht sich in der Steuerschätzung kaum bemerkbar. Zudem setzt die Bundesregierung Mehreinnahmen an: Sie erwartet offenbar, gegenüber der Steuerschätzung deutlich weniger an den EU-Haushalt abführen zu müssen. Für das Bürgergeld sind Mehrausgaben von 3½ Mrd € veranschlagt, die Vorsorge für Personalausgaben wurde aber etwas heruntergenommen. Der verbleibende Spielraum deckt einen neuen Zuschuss von gut 10 Mrd € an den Klimafonds. Dieser kompensiert vor allem höhere Zuschüsse des Fonds für die EEG-Förderung. Zudem deckt er Einnahmeausfälle des Fonds nach einem Preisrückgang bei europäischen Emissionszertifikaten.

**Aus heutiger Sicht könnte der Kernhaushalt 2024 günstiger abschneiden als im Nachtragsentwurf veranschlagt.** So lagen die Privatisierungserlöse zur Jahresmitte um 3½ Mrd € über dem Haushaltsansatz. Daneben scheinen Minderausgaben etwa bei den Zinsen und beim Sachaufwand möglich. Es würde den Haushalt 2024 dagegen belasten, wenn die veranschlagten Einnahmen aus NGEU (13 Mrd €) nicht vor dem Jahresabschluss zufließen. Der Bund sollte dem aber vorbeugen können, indem er die Mittel bei der EU zügig beantragt.<sup>9)</sup> Der Nachtragshaushalt soll offenbar Anfang November verabschiedet werden. Bis dahin dürften die meisten größeren Abweichungen von den bisherigen Haushaltsansätzen absehbar sein. Insofern liegt es nahe, den Plan gegenüber dem Entwurf zu aktualisieren. Außerdem soll bis dahin die Herbstprojektion der Bundesregierung vorliegen. Auf dieser Basis ergibt sich dann auch eine neue Konjunkturkomponente.<sup>10)</sup> Der Nachtrag bietet die Möglichkeit, die Zinsausgaben bereits ab 2024 periodengerecht zu verbuchen. Ab 2025 ist dies ohnehin

---

7 Vgl.: Deutsche Bundesbank (2011), S. 27.

8 Vgl. zum Entwurf des Nachtragshaushalts: Bundesministerium der Finanzen (2024).

9 Der Bund muss letztlich nachweisen, dass er Zielvorgaben erfüllt hat. Da die NGEU-Einnahmen im Haushalt veranschlagt sind, ist dies offenbar zu erwarten.

10 Nach der Deutschland-Prognose der Bundesbank vom vergangenen Juni wird das nominale BIP im Jahr 2024 stärker wachsen als im Nachtragsentwurf angesetzt. Auf dieser Basis würde sich der Kreditspielraum weniger ausweiten als derzeit von der Bundesregierung angesetzt.

geplant. Da für dieses Jahr Disagien von 9 Mrd € veranschlagt sind, würde die Umstellung auf eine periodengerechte Buchung den Haushalt 2024 entlasten.<sup>11)</sup> Die Umstellung wurde unter anderem von der Bundesbank vorgeschlagen. Denn sie bildet die Zinslasten ökonomisch sachgerecht ab und erleichtert eine stetige Haushaltsführung.

**Bei den Extrahaushalten dürfte 2024 das Defizit weit niedriger ausfallen als geplant.** Auch im Entwurf zum Nachtragshaushalt 2024 fehlen Planzahlen für den WSF. Dieser dürfte deutliche Überschüsse aus Rückzahlungen von Hilfsdarlehen machen. Der Bundeswehrfonds dürfte ebenfalls besser abschneiden als veranschlagt. Hier erreichten die Abflüsse bis zur Jahresmitte nur gut ein Viertel des geplanten Jahresbetrags. Auch die zum Jahresende 2023 ausgewiesenen vertraglichen Verpflichtungen für das Jahr 2024 deuten darauf hin, dass der Fonds sein Plandefizit unterschreitet.<sup>12)</sup> Das Defizit des Klimafonds dürfte ebenfalls erheblich niedriger ausfallen als geplant (29 Mrd €). Es könnte in etwa auf dem Halbjahresstand von 15 Mrd € bleiben. Denn seine Einnahmen aus Emissionszertifikaten fließen vor allem im zweiten Halbjahr. Dann entlastet auch die neu vorgesehene Bundeszuführung. Die Zuführung dürfte damit im Ergebnis die Reserven des Fonds auffüllen und dem Fonds künftig weitere Defizite ermöglichen.

### 2.2.2 Planungen für 2025

**Für 2025 enthielt die letztjährige Finanzplanung nur eine moderate Lücke. Diese vergrößerte sich aber nach und nach.** So hatte die Bundesregierung im Sommer 2023 einen offenen Handlungsbedarf von 5 Mrd € genannt, um die Kreditgrenze der Schuldenbremse einzuhalten. Hinzu kamen 6 Mrd € mit der Haushaltsplanung für 2024, weil demnach fast keine Rücklagen mehr für 2025 zur Verfügung stehen. Zudem wurden die Einnahmenansätze gemäß der Steuerschätzung vom Mai um 4 Mrd € abwärts revidiert. Des Weiteren musste der Kernhaushalt nach dem Verfassungsgerichtsurteil die Zinsen des aufgelösten WSF-Energie sowie den Mittelbedarf des Fluthilfefonds aus 2021 finanzieren (zusammen etwa 5 Mrd €). Gegenzurechnen waren 8 Mrd € infolge höherer Konjunkturlasten, welche die Kreditgrenze gemäß der Schuldenbremse anhoben. Damit verblieb eine Lücke von 12 Mrd €. Dessen ungeachtet meldeten einige Ressorts im Zuge der Abstimmungen

---

11 Disagien fallen bei der Begebung von Schuldtiteln des Bundes mit niedrigen Kupons an. Mit der Umstellung belasten Disagien nicht mehr allein das Ausgabejahr, sondern verteilen sich über die gesamte Laufzeit. In gleicher Weise wird bei Agien verfahren: Die bisherigen Entlastungen bei den Zinsausgaben im Ausgabejahr werden über die gesamte Laufzeit des betreffenden Schuldtitels verteilt. Vgl.: Deutsche Bundesbank (2021).

12 Diese Verpflichtungen des Kernhaushalts (im Kapitel "Militärische Beschaffungen des Verteidigungsressorts") und des Sondervermögens summieren sich auf lediglich 12 Mrd €. Dies ist nur gut halb so hoch wie die insgesamt für Verteidigung geplanten Beschaffungen. Von diesen soll ab 2024 nur noch ein kleiner Teil aus dem Kernhaushalt bezahlt werden.

zum Haushaltsentwurf 2025 gegenüber dem alten Finanzplan deutliche höhere Ausgaben an. Auch beabsichtigte der Finanzminister, die kalte Progression im Einkommensteuertarif weiter zu kompensieren. Schließlich war unklar, wie der Klimafonds ohne die teilweise gestrichenen Rücklagen weiter bewirtschaftet werden soll.

**Der Entwurf für den Bundeshaushalt 2025 hält die Kreditgrenze ein (siehe Tabelle 5.2). Allerdings stellen sich noch manche Fragen, und die Planung ist deutlich straffer als früher.** Zu wichtigen Eckdaten und Handlungsbedarfen:

- Geplant ist eine Nettokreditaufnahme von 51 Mrd €:
  - Gemäß Schuldenbremse ist eine strukturelle Neuverschuldung von gut 14 Mrd € zulässig.
  - Kredite für konjunkturelle Belastungen von 10 Mrd € sind gemäß Schätzung vom Frühjahr zusätzlich möglich.
  - Es ist veranschlagt, Finanzvermögen von netto 27 Mrd € zu erwerben, was ebenfalls kreditfinanziert werden darf. Ein Großteil entfällt mit gut 12 Mrd € auf das Generationenkapital, gefolgt von Kapitaleinlagen bei der Bahn. Diese sollen im nächsten Jahr mit 10½ Mrd € fast doppelt so hoch ausfallen wie 2024.<sup>13)</sup>
- Der Kernhaushalt soll vom Klimafonds die EEG-Förderzahlungen vollständig übernehmen. Dafür werden für 2025 im Kernhaushalt 16 Mrd € veranschlagt – und dies mildert die Finanzanspannung im Klimafonds entsprechend.
- Der Haushaltsentwurf berücksichtigt die Wachstumsinitiative:
  - Steuerausfälle aus diesbezüglichen Maßnahmen (einschließlich der Kompensation der kalten Progression) sind mit einer globalen Mindereinnahme von 7½ Mrd € angesetzt.
  - Dagegen werden haushaltsentlastend globale Mehreinnahmen von wohl 6 Mrd € aus einem höheren Wachstum infolge der Initiative veranschlagt. Wie dieser Ansatz zustande kam, wurde nicht weiter erläutert. Dabei eröffnen Mehreinnahmen durch ein stärkeres Wachstum nur dann Spielräume bei der Schuldenbremse, wenn sie aus einem höheren BIP-Potenzial resultieren (ansonsten gelten sie als konjunkturbedingt und können dann nicht genutzt werden, um andere Projekte zu finanzieren). Ein

---

<sup>13</sup> Die Kapitaleinlage wurde bereits im laufenden Jahr aufgestockt – um 4½ Mrd € auf 5½ Mrd €. Sie ersetzt insoweit die Investitionszuschüsse an die Bahn, die ursprünglich ab 2024 über den Klimafonds geleistet werden sollten.

starker kurzfristiger Anstieg des Potenzials ist aber ungewöhnlich und erscheint hier nicht naheliegend.

- Ebenfalls infolge der Initiative sind Minderausgaben des Bundes von gut 4½ Mrd € beim Bürgergeld gegenüber dem Nachtragsentwurf für 2024 vorgesehen. Dies wäre ein Rückgang um 16 % und scheint damit sehr ambitioniert.
- Die Wachstumsinitiative ist noch mit den Ländern abzustimmen. Diese sind von den Steuersenkungen finanziell mitbetroffen und fordern in solchen Fällen üblicherweise weiteren Ausgleich.
- Entlastungen des Bundes sind im Hinblick auf die deutschen Beiträge an die EU veranschlagt. Sie sollen wohl gegenüber der Steuerschätzung vom Mai um 8 Mrd € niedriger ausfallen. Dies schlägt sich buchungstechnisch in einem höheren Steueraufkommen des Bundes nieder (und ist in einer globalen Mehreinnahme eingestellt). Die Ansätze enthielten in der Vergangenheit umfangreiche Puffer. Der korrigierte Ansatz passt aus heutiger Sicht grob zu den neuesten Planungen für den EU-Haushalt.
- Einnahmen von 3 Mrd € sind aus der Abwicklung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds Energie geplant. Da dessen Ausgaben aus Notlagenkrediten finanziert wurden, würde ein Mitteleinsatz im Haushalt 2025 Fragen aufwerfen.
- Die Regierung will die Zinsausgaben ab 2025 periodengerecht verbuchen, was ökonomisch nachvollziehbar ist (siehe oben zu 2024). Veranschlagt ist dies zunächst noch als globale Minderausgabe (das heißt als ein Betrag, der im Haushaltsvollzug noch einzusparen ist). Im Haushaltsentwurf verringert dies die Nettokreditaufnahme um 7½ Mrd €.
- Zusätzlich veranschlagt die Regierung hohe globale Minderausgaben in einem Sammeltitel im Einzelplan Allgemeine Finanzverwaltung (Bodensatz-Minderausgabe). Üblich war dort zuletzt ein Betrag von etwa 8 Mrd € (knapp 2 % der Gesamtausgaben), im Haushaltsentwurf für 2025 sind es nun 12 Mrd €. Die Bundesregierung strebt an, dass diese Lücke bis zum Haushaltsbeschluss weiter verringert wird. Gleichzeitig wies der Finanzminister darauf hin, dass die Ansätze im Haushaltsentwurf 2025 knapper veranschlagt sind als in früheren Haushalten. Insofern dürfte es schwieriger werden, globale Minderausgaben im Vollzug zu erwirtschaften. Selbst bei einer Bodensatz-Minderausgabe in üblicher Größe ist der Sparbedarf im Vollzug insoweit ambitionierter, als er zunächst erscheint.

## Finanzielle Transaktionen und Schuldenbremse

Zwischenzeitlich hatte die Bundesregierung geprüft, ob sich Spielräume der Schuldenbremse erweitern lassen, indem der Bund anstelle von Zuschüssen Darlehen an Bahn und Autobahn GmbH gewährt. Ziel war, die Bodensatz-Minderausgabe und damit den Konsolidierungsbedarf von ursprünglich 17 Mrd € in den Juli-Planungen auf 8 Mrd € zu senken (vgl. zur Bodensatz-Minderausgabe: Kapitel „Bund, Planungen für 2025“).

Nach der Prüfung hat die Bundesregierung aber darauf verzichtet. Nunmehr plant sie neue finanzielle Transaktionen mit der Bahn. Diese belaufen sich auf 7½ Mrd €. Die zunächst veranschlagte Bodensatz-Minderausgabe sinkt in dem Maße, in dem der Bund einen Zuschuss an die Bahn in eine Eigenkapitalzuführung umwandelt (4½ Mrd €). Außerdem soll der Bund der Bahn ein neues Darlehen gewähren (3 Mrd €), um sie bei den Zinsen zu entlasten. Die Bodensatz-Minderausgabe sinkt hierdurch nicht. Denn dem zusätzlichen Darlehen steht ein höherer Kreditbedarf zu dessen Finanzierung gegenüber. Im Einzelnen:

**1. Die Regierung vereinbarte, weitere Zuschüsse für Infrastrukturinvestitionen an die Bahn von 4½ Mrd € in Eigenkapitalzuführungen umzuwandeln.**

Insgesamt sollen der Bahn 2025 nun Eigenkapitalzuführungen von 10½ Mrd € zufließen (zuvor waren 6 Mrd € für 2025 veranschlagt). Das Eigenkapital soll für den Bundeshaushalt eine angemessene Rendite abwerfen. Die Bundesregierung hat erklärt, dass sie derzeit mit der Bahn Gespräche führt, wie dies abgesichert werden kann. Wenn die Bahn statt Zuschüssen Eigenkapital erhält, die für den Bund eine Rendite abwerfen, schmälert dies ceteris paribus künftige Spielräume bei der Bahn.

**2. Die Bahn soll ein Darlehen von 3 Mrd € aus dem Kernhaushalt erhalten und damit von Zinslasten entlastet werden.**

Die Bahn zahlt auf ihre Emissionen je nach Laufzeit bis zu 1 Prozentpunkt höhere Zinsen als der Bund bei seinen Emissionen.<sup>[1]</sup> Das Bundesdarlehen soll 34 Jahre laufen und mit 1,5 % verzinst sein. Dies begründet die Bundesregierung damit, dass sich die Bundesschuld derzeit mit durchschnittlich 1,5 % verzinst.<sup>[2]</sup> Allerdings muss der Bund sich für das Darlehen neu verschulden, und derzeit liegen die Finanzierungskosten des Bundes für 30-jährige Bundesanleihen bei 2½ %. Insofern wird die Bahn erheblich

begünstigt, und diese Maßnahme dürfte künftige Bundeshaushalte per saldo belasten.

**Die Umwandlung von Investitionszuschüssen in Eigenkapitalzuführungen werfen aus ökonomischer Sicht Fragen auf. Auch entfernt sich die Schuldenbremse weiter von den EU-Fiskalregeln, die sie absichern soll.**

- Der Bund leistet derzeit Investitionszuschüsse an den Infrastrukturteil der Bahn. Ausweislich der Haushaltsrechnung 2023 hatte er sich auch über 2025 hinaus umfangreich dazu verpflichtet. Anders als ein solcher Zuschuss löst eine Eigenkapitalzuführung (wie ein Darlehen) per se keinen Handlungsbedarf zur Einhaltung der Schuldenbremse aus. Denn sie wird als Erwerb von Finanzvermögen (finanzielle Transaktion) von der Schuldenbremse ausgenommen. Insofern sinkt der Konsolidierungsbedarf beim Bund. Für die Bahn steigen hingegen die Anforderungen und die künftigen finanziellen Handlungsspielräume fallen gegenüber reinen Zuschüssen geringer aus.
- Dabei stellt sich die Frage, ob es aus ökonomischer Sicht adäquat ist, Eigenkapitalzuführungen statt Zuschüsse zu verbuchen. Dazu müsste das zusätzliche Eigenkapital eine angemessene Rendite abwerfen. Derzeit ist aber nicht offensichtlich, wie der Infrastrukturteil der Bahn künftig solche Renditen erwirtschaften soll. Durch die Umwandlung sinkt ihr Handlungsspielraum auf der Ausgabenseite oder sie muss höhere Erlöse erzielen. Es wäre dabei nicht überzeugend, wenn die Rendite des Bundes wiederum vom Bund selbst über künftige Belastungen des Bundeshaushalts finanziert würde (zum Beispiel über höhere Bundeszuschüsse). Es wäre jedenfalls wichtig, transparent zu machen, wie die Bahn mit dem neuen Eigenkapital künftig die Rendite erzielen will.
- Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Schuldenbremse auch die Einhaltung der EU-Fiskalregeln absichern soll. Die EU-Regeln beziehen sich auf den Staatssektor in VGR-Abgrenzung. Der Infrastrukturteil der Bahn gehört in den VGR zum Staatssektor, genauer zum Bund. Insofern erhöhen entsprechende Investitionen der Bahn in den VGR das Defizit des Bundes (und des Gesamtstaats). Dies ist unabhängig davon, ob im Kernhaushalt ein Zuschuss oder eine Eigenkapitalzuführung gebucht wird – beides sind in den VGR jeweils Transaktionen innerhalb des Bundes.<sup>[3]</sup>

---

1. Der Aufschlag bei 30-jährigen Papieren beträgt derzeit rund 0,8 Prozentpunkte.

2. Gemäß den Angaben der Bundesregierung beläuft sich die aktuelle Durchschnittsverzinsung der in Rede stehenden Bahnschulden auf 3 %. Unterschiede zur Durchschnittsverzinsung des Bundes können aus grundsätzlich höheren Finanzierungskosten resultieren, aber auch aus unterschiedlicher Verschuldungsstruktur und unterschiedlichem Zeitpunkt der Schuldenaufnahme.

3. Als der Infrastrukturteil der Bahn noch außerhalb des Staatssektors gebucht wurde, hatte die VGR Eigenkapitalzuführungen des Bundes an sie als defiziterhöhende Vermögensübertragung erfasst. Im Übrigen gehört auch die Autobahn GmbH zum Staatssektor in den VGR: Ihre Investitionen erhöhen folglich ebenfalls das VGR-Defizit des Bundes, unabhängig davon, ob der Kernhaushalt hierfür ein Darlehen oder Zuschüsse gewährt.

## Bei den Extrahaushalten plant der Bund für 2025 ein deutlich sinkendes Gesamtdefizit. Ausschlaggebend ist die Planung beim Klimafonds.

- **Bundeswehrfonds:** Die deutschen Verteidigungsausgaben sollen die in der NATO vereinbarten 2 % des BIP (etwa 88 Mrd €) überschreiten – wie bereits 2024. Die größten Beiträge kommen aus dem Kernhaushalt, gefolgt vom Bundeswehrfonds.<sup>14)</sup> Die Ausgaben des Fonds sind für 2025 moderat höher veranschlagt als für 2024. Sein Defizit soll dadurch von geplanten 20 Mrd € im laufenden Jahr auf 22 Mrd € steigen. Damit soll der Fonds Beschaffungen von 21 Mrd € finanzieren; im Beschaffungskapitel des Kernhaushalts treten 2½ Mrd € hinzu. Damit die NATO-Vorgabe im Ergebnis erreicht wird, müssen sich die Beschaffungsvorgänge allerdings deutlich beschleunigen: Im Haushaltsjahr 2023 wurden für 2025 Verpflichtungen von 3 Mrd € eingegangen. Damit wurden die Ermächtigungen bei weitem nicht ausgeschöpft.<sup>15)</sup> Für 2025 insgesamt erreichten die Verpflichtungen aus Beschaffungsverträgen lediglich knapp 13 Mrd €. Sie liegen damit deutlich unter den Ausgabenansätzen. Engpässe bestehen also offenbar weniger bei den Ausgabenansätzen und Verpflichtungsermächtigungen als beim Ausschöpfen der eingeräumten Ermächtigungen.
- **Klimafonds:** Beim Klimafonds sah der Finanzplan vom Sommer 2023 für 2025 ein Defizit von 28 Mrd € vor (2024: 29 Mrd €), das durch Rücklagen finanziert werden sollte. Gemäß dem Plan für 2024 werden im laufenden Jahr die Rücklagen aber weitgehend aufgebraucht. Für 2025 wären daher praktisch keine Rücklagen mehr vorhanden, um ein Defizit abzudecken. Um den Fonds zu entlasten, will die Regierung nun gut die Hälfte des damals geplanten Defizits in den Kernhaushalt verlagern. So soll dieser die EEG-Förderung übernehmen.<sup>16)</sup> Darüber hinaus wurden investive Ausgaben knapper veranschlagt. Zudem wurden globale Minderausgaben von 9 Mrd € und globale Mehreinnahmen von 3 Mrd € in den Plan des Klimafonds für 2025 eingestellt. Dies könnte die Erwartung reflektieren, dass insgesamt weniger Mittel abfließen und dass der Klimafonds am Ende des laufenden Jahres doch noch über umfangreiche Rücklagen verfügt (siehe zur

---

14 Im Verteidigungsressort des Kernhaushalts sind Ausgaben von 53 Mrd € vorgesehen. Die weiteren Haushaltstitel, die in die NATO-Quote eingerechnet werden, legt die Regierung nicht im Einzelnen dar. Insgesamt dürften die Hinzurechnungsposten eine Größenordnung von 15 Mrd € erreichen, darunter auch Ertüchtigungshilfe für die Ukraine.

15 Der auf das Jahr 2025 bezogene Ermächtigungsrahmen für Beschaffungen im Kernhaushalt und im Bundeswehrfonds hatte bei 5 Mrd € gelegen. Darüber hinaus blieben im Fonds Verpflichtungsermächtigungen von 44 Mrd € ohne konkrete Jahresbindung ungenutzt.

16 Um den Klimafonds zu entlasten, hatte der Kernhaushalt des Bundes ab 2024 schon zusätzliche Investitionszuschüsse für die Bahn übernommen, die zuvor im Klimafonds angesetzt waren. Mit dem Haushalt 2025 soll die Bahn nun allerdings teils Eigenkapitalzuführungen statt Investitionszuschüssen erhalten (siehe oben).

Entwicklung 2024: Kapitel „Bund, 2024“). Mit diesen Rücklagen könnte der Klimafonds dann ein Defizit 2025 finanzieren. Dazu passt, dass der Kreditfinanzierungsplan des Bundes 2025 eine Kreditaufnahme von 12 Mrd € zur Finanzierung der Ausgaben des Klimafonds ausweist.

- **Sonstige:** Auch darüber hinaus sinkt das geplante Defizit der Extrahaushalte: So kehrt der Digitalisierungsfonds 2024 einmalig 4 Mrd € an den Kernhaushalt aus. Dies führt zu einem Defizit des Fonds, das dann 2025 entfällt.

**Aus heutiger Sicht könnten das Defizit des Bundes und seiner Extrahaushalte 2024 und der Defizitrückgang im laufenden Jahr niedriger ausfallen als geplant** (siehe zur angelegten gesamtstaatlichen Defizitentwicklung 2025: Kapitel „Gesamtstaat, Ausblick auf 2024 und 2025“). Gemäß den Planungen geht das Defizit des Bundes (Kernhaushalt und Extrahaushalte zusammen) um 26 Mrd € auf 87 Mrd € zurück.<sup>17)</sup> Tatsächlich zeichnet sich aber ein niedrigerer Rückgang ab. Zum einen erscheint für das Ausgangsjahr 2024 ein niedrigeres Defizit möglich als vorgesehen. Fällt der Abschluss 2024 günstiger aus, so stehen zum anderen höhere Rücklagen zur Verfügung, um Defizite im Jahr 2025 zu finanzieren. Für 2025 bleibt insgesamt abzuwarten, ob etwaige verbleibende globale Minderausgaben, globale Mehreinnahmen sowie Einsparungen beim Bürgergeld tatsächlich erzielt werden. Zudem könnte der Bund wegen der Verhandlungen mit den Ländern zur Wachstumsinitiative am Ende höhere Lasten zu schultern haben. Darüber hinaus kündigte das Bundesverfassungsgericht an, im laufenden Jahr über eine Verfassungsbeschwerde gegen den Solidaritätszuschlag von 1995 in der Fassung ab 2021 zu verhandeln. Dies zeigt ein einnahmenseitiges Risiko an.

### 2.2.3 Ausblick auf die Folgejahre

**Für die Folgejahre 2026 bis 2028 zeichnen sich hohe Haushaltslücken in den Planungen ab.** Im Endjahr der Finanzplanung sind die Mittel des Bundeswehrfonds erschöpft. Der Kernhaushalt muss dann die kreditfinanzierten Ausgaben des Bundeswehrfonds im Rahmen der Schuldenbremse abdecken, um die NATO-Verpflichtungen einzuhalten. Bereits im mittelfristigen Finanzplan vom Sommer 2023 stellte die Bundesregierung für die Jahre 2026 und 2027 einen offenen Handlungsbedarf von jährlich 5 Mrd € fest. Hinzu traten mit der Steuerschätzung vom Mai Mindereinnahmen von über 7 Mrd € jährlich. Darüber hinaus sind wachsende Mindereinnahmen aus den angekündigten steuerlichen Maßnahmen aufzufangen. Gleichzeitig wird eine umgestellte Verbuchung der Disagien den Bund nicht weiter entlasten. Außerdem muss der Bund die EEG-Förderung im Kernhaushalt

---

17 Für den Klimafonds ist ein Defizit in Höhe von 12 Mrd € enthalten, das aus der Kreditfinanzierungsübersicht abgeleitet wurde.

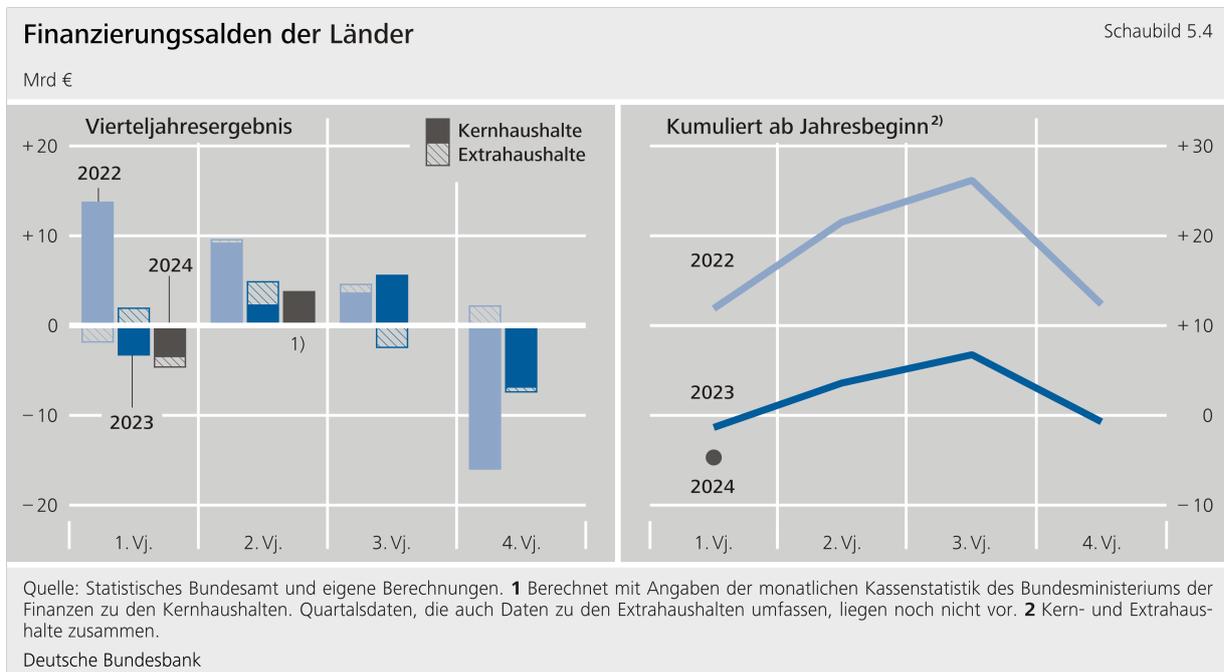
ausfinanzieren (Größenordnung von 15 Mrd € jährlich). Das höhere Engagement des Bundes entlastet zwar den Klimafonds. Um aber wiederum den Kernhaushalt zu entlasten, sind ab 2027 aber offenbar spürbare Einnahmen des Bundes aus dem Klimafonds veranschlagt. Bislang ist aber noch ungeklärt, wie der Fonds dies und seine anderen umfangreichen Projekte mittelfristig finanzieren soll.

**Im neuen Finanzplan sind die Ausgabenrahmen der meisten Ressorts nominal bis 2028 eingefroren.** Starke Anstiege sind neben dem Arbeits- und Sozialministerium nur noch beim Schuldendienst und im Verteidigungsressort vorgesehen.

- Im Bereich Arbeit und Soziales schlagen sich die stark wachsenden Bundesmittel zur Rentenversicherung nieder. Die Planungen der Bundesregierung sehen vor, dass der Beitragssatz der Rentenversicherung im Jahr 2028 deutlich steigt. Dies lässt die Bundesmittel stark wachsen, weil sie größtenteils an den Satz gekoppelt sind. Enthalten ist dabei bereits der zusätzliche Druck auf die Bundesmittel durch das geplante Rentenpaket: Es soll die Haltelinie für das Versorgungsniveau über 2025 hinaus verlängern. Dadurch steigt der Beitragssatz im Jahr 2028 stärker, und die Bundesmittel wachsen auch danach kräftiger.
- Die Ausgaben für den Schuldendienst steigen insbesondere in den beiden Schlussjahren. Im Jahr 2028 sind die ersten Notlagenkredite zu tilgen. Es ist nicht dargelegt, welcher Teil des Ausgabenanstiegs auf diese entfällt. Der Finanzminister hatte angekündigt, den Tilgungsplan womöglich ein weiteres Mal zu strecken und deutlich weniger zu tilgen als bislang vorgesehen (gut 9 Mrd €).
- Die Ausgaben des Verteidigungsressorts im Kernhaushalt steigen im Jahr 2028 um etwa die Hälfte auf 80 Mrd € an. Dies setzt die übrigen Bereiche im Haushalt unter erheblichen Anpassungsdruck.

**Insgesamt kündigte die Bundesregierung einen Handlungsbedarf von 13 Mrd € in den Jahren 2026 und 2027 an. Dieser wächst 2028 sehr stark auf 39 Mrd €.** Der Handlungsbedarf schlägt sich in den globalen Minderausgaben des Finanzplans nieder. Auch im Klimafonds dürfte Handlungsbedarf bestehen. Für diesen ist aber noch kein neuer Finanzplan beschlossen. Insgesamt prägen erhebliche Finanzierungsengpässe die Finanzplanung. Entscheidungen, wie sie aufgelöst werden sollen, schob die Bundesregierung auf.

## 2.3 Länderhaushalte



### 2.3.1 Bisherige Entwicklung 2024 und Ausblick bis 2025

**Die bisherige Entwicklung der Länderfinanzen im laufenden Jahr ist erheblich von Sondereinflüssen in Nordrhein-Westfalen beeinflusst:** Gegenüber dem Vorjahr verschob das Land Zuschüsse zur Grundfinanzierung von Hochschulen vom zweiten ins erste Quartal. <sup>18)</sup> Zudem erhielt der Landeshaushalt im zweiten Quartal mit 3 Mrd € rund doppelt so viel von seinem Corona-Sondervermögen zurück wie im Vorjahr. Dadurch verbesserte sich der Saldo im Kernhaushalt (mit den Mitteln tilgte Nordrhein-Westfalen Kredite). <sup>19)</sup>

**Im ersten Quartal wiesen die Kern- und Extrahaushalte der Länder ein gestiegenes Defizit auf, vor allem aufgrund des genannten Sondereffekts.** Das Defizit lag mit 4½ Mrd € um 3½ Mrd € höher als im Vorjahr – ohne den Sondereffekt bei den Zahlungen an Hochschulen in Nordrhein-Westfalen war es nur um 1 Mrd € höher.

<sup>18</sup> Eigentlich müssten Zahlungen des Landeshaushalts an Hochschulen (Extrahaushalte) für die Länderfinanzen insgesamt saldenneutral sein. Die Hochschulen erfassen die Einnahmen aber gleichmäßig über das Jahr verteilt. Daher beeinflusst der Zahlungstermin das Länder-Quartalsergebnis.

<sup>19</sup> Im durch Notlagenkredite finanzierten Corona-Sondervermögen stehen damit noch 2½ Mrd € zur Tilgung bereit. Vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank (2024b).

**Im zweiten Quartal erhöhten die Kernhaushalte ihren Überschuss auf 4 Mrd €, ohne die Sondereffekte verschlechterte sich das Ergebnis allerdings** (Ergebnisse für die Extrahaushalte liegen noch nicht vor). Der Saldo verbesserte sich gegenüber dem Vorjahresquartal um 1½ Mrd €. Die Einnahmen legten um 2½ % zu. Zwar nahmen die Steuereinnahmen kaum zu. Doch stiegen die Einnahmen von Verwaltungen kräftig um 6 % wegen der Rückzahlung des Corona-Sondervermögens in Nordrhein-Westfalen. Die Ausgaben der Kernhaushalte stiegen verhalten um 1 %. Zwar wuchsen die Personalausgaben stark (+ 6 %) infolge von Entgeltanpassungen. Es dämpfte aber, dass Nordrhein-Westfalen die Hochschulzuschüsse ins erste Quartal vorzog.

**Für das Gesamtjahr ist zu erwarten, dass sich das Haushaltsergebnis für die Kern- und Extrahaushalte zusammen etwas verschlechtert** (2023: Defizit von gut ½ Mrd €). Gemäß Steuerschätzung vom Frühjahr wachsen die Steuereinnahmen der Länder um 3 %. Die Zuweisungen an Gemeinden dürften aber kräftiger zunehmen. Die gewichtigen Personalausgaben dürften in der zweiten Jahreshälfte zwar langsamer wachsen als im ersten Halbjahr, in dem die Inflationsausgleichsprämien ausgezahlt worden waren. Auch im Gesamtjahr dürften sie aber deutlich stärker zulegen als das Steueraufkommen.

**Für das nächste Jahr ist aus heutiger Sicht zu erwarten, dass sich die Finanzlage der Länder etwas verbessert.** Nach der Steuerschätzung sollen die Steuereinnahmen um 4 % steigen. Wenn die steuerlichen Maßnahmen aus der Wachstumsinitiative der Bundesregierung umgesetzt werden, bringt dies auch für die Länder Mindereinnahmen. Der Bund plant aber auch, die Kinderbetreuungsqualität länger zu fördern, was die Länder entlasten würde. Die Personalausgaben dürften erheblich langsamer wachsen als im laufenden Jahr. Bei den Zuweisungen an die Gemeinden dürfte teils entlasten, dass die nachträglich abzurechnenden Steuereinnahmen des Jahres 2023 schwächer als geplant waren.

### **2.3.2 Schuldenbremsen der Länder weiter unübersichtlich**

**Einige Länder haben nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ihre Haushaltsplanungen für 2024 angepasst; teils machen sie eine Notlage geltend, um zusätzliche Kredite im Rahmen ihrer Schuldenbremsen zu rechtfertigen.** So stellten Bremen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und das Saarland erneut eine Notlage fest, um Ermächtigungen für neue Notlagenkredite zu beschließen. Sie stützten sich dabei auf nachlaufende Auswirkungen der Pandemie sowie Folgen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine. Schleswig-Holstein machte darüber hinaus Flutschäden geltend.

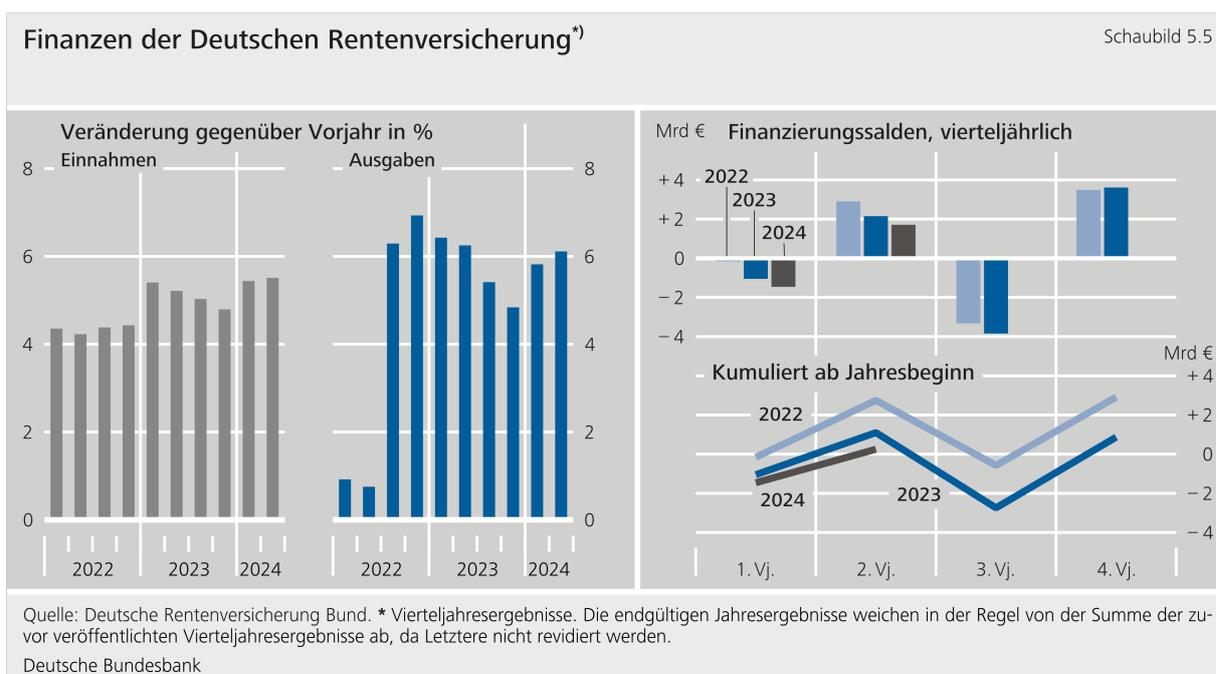
**Dagegen sieht Brandenburgs zweiter Nachtragshaushalt für 2024 nun keine neuen Notlagenkredite mehr vor. Anlass ist ein Urteil des Landesverfassungsgerichts.** Dieses entschied Ende Juni, dass der Rückgriff auf Notlagenkredite im ursprünglichen

Doppelhaushalt 2023/24 nichtig ist. Das Land muss zwar nicht die Maßnahmen anpassen, die bereits abgewickelt wurden. Der Regierung erschienen die Anforderungen für Notlagenkredite aber zu hoch, um sie noch für ausstehende Maßnahmen zu nutzen. Stattdessen verabschiedete der Landtag einen zweiten Nachtragshaushalt 2024, der dafür nun Rücklagen einsetzt. Den Umgang mit Notlagenkrediten in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen prüfen derzeit die Landesverfassungsgerichte. In Bremen und Schleswig-Holstein scheint ebenfalls geplant, dies prüfen zu lassen.

**Nordrhein-Westfalen ändert die Anwendung der Schuldenbremse: Es berücksichtigt künftig Konjunkturreffekte und nimmt im laufenden Jahr erstmals konjunkturbedingte Kredite auf.** Die Schuldenbremse des Landes erlaubt zwar bereits eine konjunkturbedingte Neuverschuldung. Nordrhein-Westfalen hat diese Möglichkeit aber bisher nicht genutzt. Im Entwurf des Nachtragshaushalts sind mit Konjunkturlasten nun Kreditermächtigungen von 2 Mrd € begründet. Dies passt zur konjunkturellen Unterauslastung, welche die Bundesregierung im April 2024 geschätzt hat. Die Regelung des Landes sieht vor, konjunkturbedingte Kredite mit künftigen konjunkturbedingten Mehreinnahmen zu tilgen. Konjunkturbedingte Mehreinnahmen stehen dann nicht für weitere Ausgaben zur Verfügung. Die Regelung schützt insoweit vor prozyklischer Haushaltspolitik.

## 3 Sozialversicherungen

### 3.1 Rentenversicherung



#### 3.1.1 Ausblick auf 2024 und 2025

Die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) erzielte im zweiten Quartal einen Überschuss von gut 1½ Mrd €. Dieser fiel ½ Mrd € geringer aus als im Vorjahr, weil der Bund seine Mittel diskretionär kürzte und die Zahl der Renten spürbar wuchs. Die Einnahmen stiegen mit 5½ % kräftig. Ohne die Mittelkürzung des Bundes wäre es knapp ½ Prozentpunkt mehr gewesen. Mit 6 % wuchsen die Ausgaben noch stärker: Neben der Rentenanpassung von gut 4½ % zur Jahresmitte 2023 trug bei, dass die Rentenzahl spürbar stieg.<sup>20)</sup>

20 Vgl. zur demografischen Entwicklung: Deutsche Bundesbank (2023).

**Im Gesamtjahr 2024 scheint für die Rentenversicherung ein ausgeglichenes Ergebnis möglich (Vorjahr: + 1½ Mrd €).** Im ersten Halbjahr ging der Überschuss gegenüber dem Vorjahr zwar bereits um 1 Mrd € zurück. In der zweiten Jahreshälfte sollte sich das Ergebnis aber weniger stark verschlechtern. Insbesondere sollten beitragspflichtige Entgelte zunehmend abgabenfreie Inflationsausgleichsprämien ersetzen. Die Beiträge dürften daher im zweiten Halbjahr deutlich stärker zunehmen. Auch wurden die Renten im Juli mit 4½ % leicht schwächer als im Vorjahr angepasst. Diese beiden Faktoren dürften merklich gewichtiger sein als die Zusatzausgaben für Erwerbsminderungsrenten: Seit Juli 2024 zahlt die Rentenversicherung pauschale Zuschläge an Personen, deren Erwerbsminderungsrente zwischen 2001 und 2018 begann. Diese Zuschläge senken den Saldo im zweiten Halbjahr um fast 1½ Mrd €. Wie bereits im ersten Halbjahr belasten geringere Bundesmittel mit gut ½ Mrd €.

**Im nächsten Jahr ist mit einem Defizit zu rechnen.** Denn die Ausgaben dürften weiterhin recht dynamisch steigen: Die Rentenanpassung Mitte 2025 dürfte ähnlich hoch ausfallen wie im laufenden Jahr und die Rentenzahl demografiebedingt spürbar zunehmen. Hinzu kommen nochmals fast 1½ Mrd € Zusatzausgaben für die 2024 eingeführten Zuschläge für Erwerbsminderungsrenten. Zwar dürften die Beitragseinnahmen ebenfalls kräftig zulegen, auch weil die abgabenfreien Inflationsausgleichsprämien auslaufen (siehe oben). Allerdings sieht der Haushaltsentwurf des Bundes für 2025 vor, die Bundesmittel ad hoc um gut 1 Mrd € zu kürzen (vgl. Kapitel „Bund, Planungen für 2025“). Dabei hatte der Bund seine Mittel bereits für die Jahre 2024 bis 2027 um jährlich gut 1 Mrd € herabgesetzt, um seinen Haushalt zu entlasten. Solche Ad-hoc-Kürzungen der Bundesmittel abhängig von der Haushaltslage belasten letztlich künftige Beitragszahlende, weil die Reserven der Rentenversicherung nun schneller aufgezehrt werden. Es könnte insgesamt das Vertrauen in die Rentenversicherung stärken, wenn der Bund die Bundesmittel gemäß nachvollziehbarer Regeln leistet.<sup>21)</sup>

### 3.1.2 Reformoptionen zur Stärkung des Erwerbspersonenpotenzials

**Die Bundesregierung beabsichtigt, das Arbeiten über die Regelaltersgrenze hinaus finanziell attraktiver zu machen.** Sie plant, Löhne und Gehälter von Beschäftigten nach der Regelaltersgrenze vollständig von Beiträgen zu Renten- und Arbeitslosenversicherung freizustellen. Derzeit ist in diesen Fällen nur der Arbeitnehmeranteil nicht mehr zu entrichten. Künftig sollen die Entgelte ungekürzt, also auch ohne Abzug des Arbeitgeberanteils, an die Versicherten ausgezahlt werden. Dies ist gut nachvollziehbar, denn für diese Beschäftigten stellt der Arbeitgeberbeitrag

---

21 Ein Ansatz wäre, die Bundesmittel regelgebunden an den nicht-beitragsbezogenen Leistungen der Rentenversicherung zu orientieren, vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank (2024c) sowie Sozialbeirat (2023).

bislang eine Sonderabgabe dar: So entstehen damit zunächst keine zusätzlichen Ansprüche. Nur in der GRV (nicht in der Arbeitslosenversicherung) können die Beschäftigten zusätzliche Ansprüche erwerben, indem sie sich freiwillig weiterversichern. In diesem Fall müssen sie zusätzlich zum Arbeitgeber- auch den Arbeitnehmerbeitrag zur GRV abführen. Diese Option soll mit der Änderung bestehen bleiben.

**Zudem plant die Bundesregierung, dass Beschäftigte, die ihren Rentenzugang aufschieben, künftig zwischen zwei Rentenleistungen wählen dürfen:**

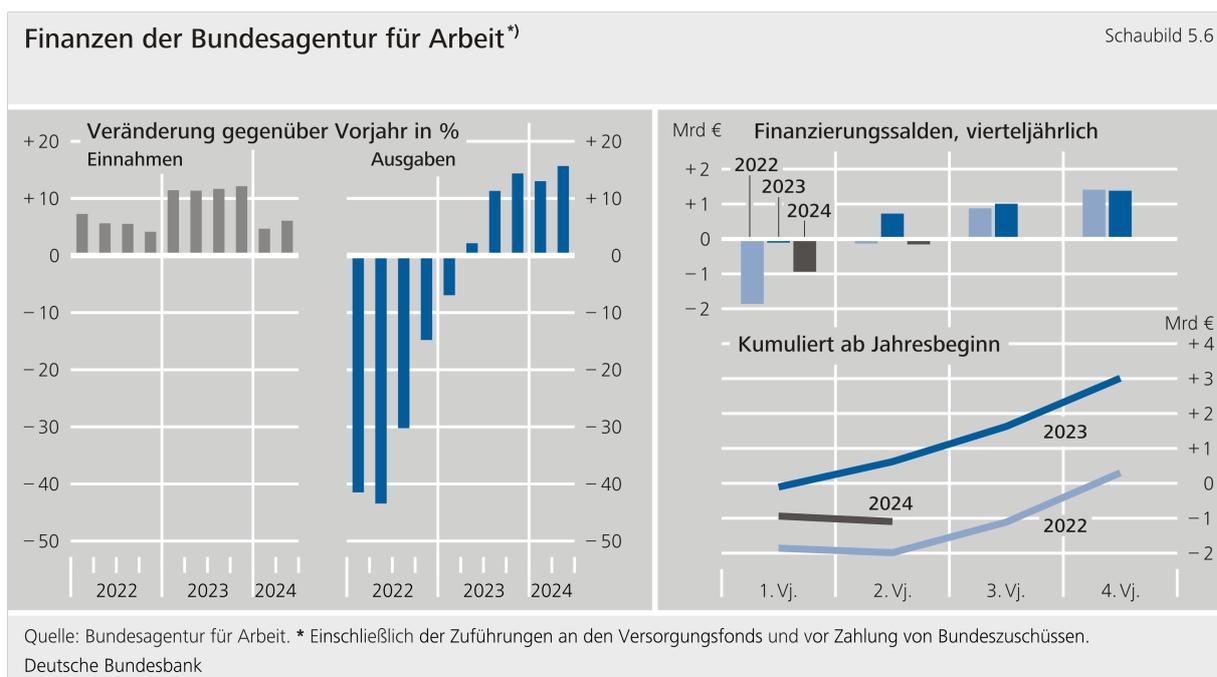
- Wie bisher können sie reguläre Zuschläge auf ihre späteren monatlichen Rentenzahlungen erhalten. Alternativ sollen sie künftig eine abgabenfreie Rentenaufschubprämie wählen können.
- Eine Einmalauszahlung von Rentenansprüchen wäre in der umlagefinanzierten Rentenversicherung systemfremd: Rentenansprüche würden dann vorzeitig bedient. Dadurch steigen unter sonst gleichen Bedingungen am aktuellen Rand die Ausgaben stärker.
- Dabei erhöhen Wahlmöglichkeiten der Versicherten tendenziell die Gesamtausgaben. Denn Versicherte wählen jeweils die Option, die für sie voraussichtlich am günstigsten ist. Komplexere Regeln erhöhen außerdem den Beratungsbedarf.
- Zudem ist vorgesehen, die Prämie steuerfrei zu zahlen. Spezielle steuerliche Begünstigungen machen die Besteuerung komplexer sowie die Bemessungsgrundlage löchriger und schaffen Anreize zur Steuergestaltung (vgl. Kapitel „Steuereinnahmen, Bundesregierung plant Steuererleichterungen“).

**Insgesamt spricht einiges dafür, diese spezielle Art der Erwerbstätigkeit sowie vorschüssige Rentenzahlungen steuerlich nicht stärker zu honorieren als andere Arbeit beziehungsweise Renten.** Überzeugend wäre, etwaige negative Anreize oder Hindernisse für eine Beschäftigung nach der gesetzlichen Regelaltersgrenze zu vermeiden. Dazu wären insbesondere die Zuschläge versicherungsmathematisch adäquat auszugestalten.

**Empfehlenswert wäre, bestehende Anreize für einen vorgezogenen Ruhestand abzubauen und das Renteneintrittsalter nach 2030 an die Lebenserwartung zu koppeln.** Aktuell fördert die abschlagsfreie Rente nach 45 Beitragsjahren noch den vorgezogenen Renteneintritt finanziell, und die Abschläge bei vorgezogenem

Renteneintritt könnten zu niedrig gewählt sein.<sup>22)</sup> Das gesetzliche Renteneintrittsalter soll zudem nach 2030 nicht weiter steigen. Letzteres führt dazu, dass bei steigender Lebenserwartung das Verhältnis von Erwerbsjahren zu Rentenjahren immer weiter zurückgeht. Überzeugender wäre, die beiden Regelungen zu ändern, statt mit speziellen Begünstigungen dagegen zu arbeiten. Das hieße, die vorgezogene abschlagsfreie Rente zu beenden und versicherungsmathematisch adäquate Abschläge zu setzen. Das gesetzliche Rentenalter könnte nach 2030 an die Lebenserwartung geknüpft werden. Diese Maßnahmen fördern längere Erwerbsleben bei steigender Lebenserwartung konsistent. Sie stützen die Wirtschaftsentwicklung sowie die staatliche Einnahmenbasis und dämpfen die Rentenausgaben. Dadurch verringern sie nicht zuletzt den Finanzierungsdruck auf die GRV und den Bundeshaushalt. Dies ist umso wichtiger, wenn die Haltelinie für das Versorgungsniveau nach 2025 weiter gilt. Denn sie würde den Druck auf den Beitragssatz und die Bundesfinanzen weiter erhöhen. Das Generationenkapital bringt demgegenüber nur geringe Zusatzeinnahmen, und diese auch erst später ab 2035.<sup>23)</sup>

### 3.2 Bundesagentur für Arbeit



22 Vgl. zu Abschlägen bei vorgezogenem Rentenbeginn: Pimpertz (2023).

23 Vgl. zur längerfristigen Entwicklung der Rentenfinanzen: Deutsche Bundesbank (2023), S. 80 ff.

**Die Bundesagentur für Arbeit (BA) verbuchte im zweiten Quartal 2024 ein kleines Defizit. Im Vorjahresquartal hatte sie noch einen Überschuss von gut ½ Mrd € erzielt.** Ursächlich war ein starker Ausgabenanstieg, vor allem beim Arbeitslosengeld (+ 18 %) und bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik (+ 14 %). Die Aufwendungen für Insolvenzgeld sind weniger umfangreich. Von einem bereits stark gestiegenen Vorjahresniveau, legten sie aber noch deutlich kräftiger zu. Im zweiten Quartal 2024 entstand so ein Defizit beim Insolvenzgeld von knapp ½ Mrd €. Auch die Verwaltungsausgaben stiegen kräftig: Die BA hob die Zuweisungen zum Versorgungsfonds für ihre Beamten stark an.<sup>24)</sup> Die BA-Einnahmen wuchsen mit 6 % zwar auch kräftig, aber wesentlich schwächer als die Ausgaben.

**Im Gesamtjahr könnte die BA zwar einen Überschuss erzielen. Gegenüber dem Vorjahr (2023: + 3 Mrd €) wird sich das Ergebnis aber deutlich verschlechtern.** Gemäß Planungen sollen die Einnahmen um 5½ % zulegen. Dies entspricht dem Zuwachs nach dem ersten Halbjahr. In der zweiten Jahreshälfte könnten die Beiträge noch etwas stärker zulegen: Dann treten beitragspflichtige Entgelte zunehmend an die Stelle abgabenfreier Inflationsausgleichsprämien. Allerdings dürften die Ausgaben weiter deutlich stärker steigen als die Einnahmen: Beim Arbeitslosengeld zeichnet sich noch kein schwächerer Anstieg ab, und die Aufwendungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bleiben hoch.

---

24 Der Fonds bleibt hier wie üblich ausgeblendet. Die höhere Zuführung vergrößert dessen Überschuss.

## Literaturverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen (2024), Bundesregierung gleicht Mehrbedarfe im Kernhaushalt 2024 sowie im Klima- und Transformationsfonds aus, Pressemitteilung Nr. 12/2024, Juli 2024.

Deutsche Bundesbank (2024a), Exkurs: Deutscher Staatshaushalt in Krisenzeiten – Entwicklungen in den Jahren 2020 bis 2023, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Februar 2024.

Deutsche Bundesbank (2024b), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Mai 2024.

Deutsche Bundesbank (2024c), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Februar 2024.

Deutsche Bundesbank (2023), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, November 2023, S. 62 – 85.

Deutsche Bundesbank (2022), Zur kalten Progression im Einkommensteuertarif, Monatsbericht, Juni 2022, S. 65 – 76.

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

Deutsche Bundesbank (2016), Wichtige Haushaltskennzahlen des Bundes im Zusammenhang mit der Schuldenbremse, Monatsbericht, Februar 2016, S. 68 – 69.

Deutsche Bundesbank (2011), Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung, Monatsbericht, Oktober 2011, S. 15 – 40.

Deutscher Bundestag (2024), Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025, Drucksache 20/12400.

Pimpertz, J. (2023), „Versicherungsmathematisch faire“ Abschläge bei vorgezogenem Rentenbezug – eine systematische Betrachtung der Budget-, Belastungs- und Anreizneutralität, in: IW-Trends, 49. Jg., Nr. 4, Januar 2023, S. 85 – 105.

Sozialbeirat (2023), Gutachten des Sozialbeirats, Jahresgutachten 2023, November 2023.