

## ■ Öffentliche Finanzen<sup>\*)</sup>

### ■ Staatlicher Gesamthaushalt

*Im laufenden Jahr trotz Belastungen erneut Überschuss ...*

Die deutschen Staatsfinanzen profitieren weiterhin von sehr günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Trotz verschiedener Belastungen ist daher für das laufende Jahr erneut ein merklicher Überschuss zu erwarten (2016: 0,8% des Bruttoinlandsprodukts (BIP)). Einerseits entlastet die positive Konjunkturerwicklung, und bei den Gebietskörperschaften führen die äußerst vorteilhaften Finanzierungsbedingungen zu weiter sinkenden Zinsausgaben. Andererseits schlagen die Kernbrennstoffsteuer-Rückzahlungen aufgrund eines Verfassungsgerichtsbeschlusses negativ zu Buche.<sup>1)</sup> Überdies ist die Finanzpolitik insgesamt expansiv ausgerichtet. Vorgesehen sind nicht zuletzt Mehrausgaben etwa für Infrastruktur und Militär sowie für die Pflege. Die Ausgaben für Alterssicherung und Gesundheit dürften ebenfalls vergleichsweise stark zunehmen. Auf der Einnahmenseite zeichnet sich bei den Steuern – trotz der leicht dämpfenden Einkommensteuerensenkung – eine günstige Entwicklung ab. Außerdem führt die Anhebung des Beitragssatzes bei der Pflegeversicherung zu Mehreinnahmen, mit denen Leistungsausweitungen durch die Pflegereform zum guten Teil finanziert werden sollen. Insgesamt ist mit einem weiteren Anstieg der Abgabenquote zu rechnen. Die Schuldenquote sank im ersten Vierteljahr 2017 auf 66,9% (Ende 2016: 68,3%). Sie dürfte angesichts von Überschüssen der Gebietskörperschaften sowie durch das nominale BIP-Wachstum, das sich im Nenner der Quote auswirkt, weiter sinken.<sup>2)</sup>

*... bei weiter sinkender Schuldenquote*

*Mit bisherigem Fiskalkurs auch mittelfristig spürbare Überschüsse, aber haushaltsbelastende Maßnahmen diskutiert*

Aus heutiger Sicht bleibt das Umfeld für die deutschen Staatsfinanzen in der mittleren Frist günstig. Ohne Politikänderung wären weiterhin spürbare Überschüsse angelegt, und die Schuldenquote könnte die 60%-Grenze im Jahr 2019 wieder unterschreiten. Im Vorfeld der Bundestagswahl werden allerdings insbesondere Maß-

nahmen in Aussicht gestellt, die den Haushalt belasten.

Grundsätzlich erscheinen in Deutschland moderate strukturelle Überschüsse durchaus angemessen. So ist die Schuldenquote immer noch hoch, und finanzielle Lasten aus der demografischen Entwicklung – insbesondere in den Bereichen Alterssicherung und Pflege, aber wohl auch bei der Gesundheit – werden sich künftig in den Staatsfinanzen niederschlagen und zu bewältigen sein. In der mittleren Frist sind die diesbezüglichen Auswirkungen noch begrenzt, und die konjunkturelle Lage und das sehr günstige Zinsniveau sorgen vorübergehend für Entspannung. Gerade in guten Zeiten sollten die langfristigen Herausforderungen aber nicht aus dem Auge verloren werden. Ein Großteil der Belastungen wird erst in späteren Jahren auftreten, wenn die geburtenstarken Jahrgänge aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Daher ist es zur Beurteilung der Staatsfinanzen oder bei Fragen der Alterssicherung wichtig, deutlich längere Zeithorizonte mit in den Blick zu nehmen.<sup>3)</sup>

*Moderate strukturelle Überschüsse helfen bei der Bewältigung der demografischen Entwicklungen und ...*

Für den Bund und die Länder empfiehlt es sich außerdem, bei der Planung Sicherheitsabstände

\* Der Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ bezieht sich auf Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und die Maastricht-Schuldenquote. Anschließend wird gemäß der Datenverfügbarkeit über die Haushalte der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungszweige auf Basis der finanzstatistischen (prinzipiell haushaltsmäßigen) Abgrenzung ausführlicher berichtet.

1 Vgl. S. 63 f. In den VGR werden Steuerrückzahlungen infolge von Gerichtsentscheidungen und damit verbundene Zinsen ausgabenseitig als Vermögenstransfers verbucht, während diese Zahlungen in der Finanzstatistik von den Steuereinnahmen abgesetzt werden. Zu temporären Belastungen könnte es auch insbesondere im Zusammenhang mit den Ländergarantien für die HSH Nordbank (Restbestand etwa 8 Mrd €) kommen.

2 Unsicherheit besteht generell hinsichtlich des weiteren Abbaus der Portfolios und der korrespondierenden Verbindlichkeiten bei den staatlichen Bad Banks. Die Entwicklung könnte hier wie schon in den letzten Quartalen u. a. aufgrund des Auf- oder Abbaus von Barsicherheiten im Zusammenhang mit Derivatetransaktionen volatil verlaufen.

3 So reicht etwa der Zeithorizont aktueller Tragfähigkeitsberichte bis zum Jahr 2060.

... verbessern die Widerstandsfähigkeit der Staatsfinanzen

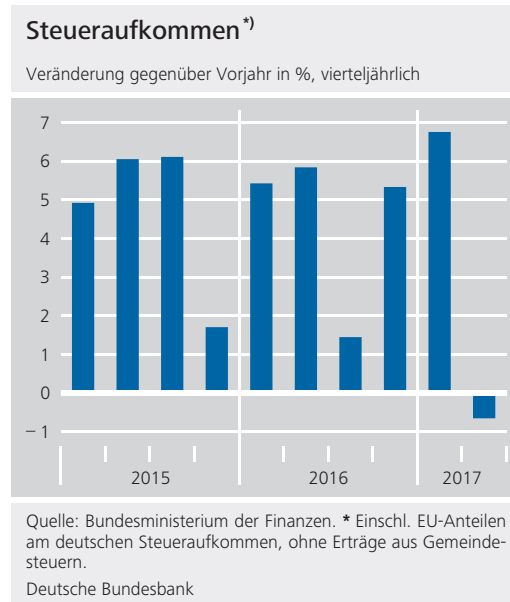
zu den Mindestanforderungen der Schuldenbremse vorzusehen. Moderate strukturelle Überschüsse bieten Spielräume, um unerwartet ungünstige Haushaltsentwicklungen abfedern zu können. Kurzfristige und gegebenenfalls prozyklisch wirkende Konsolidierungsmaßnahmen oder eine Aufweichung der Schuldenbremse, die deren Effektivität und Glaubwürdigkeit beeinträchtigt, können damit vermieden werden. Gerade Länder und Gemeinden mit sehr hohen Schulden werden durch das aktuelle Niedrigzinsniveau stark entlastet. Die gegenwärtig sehr guten Finanzierungskonditionen und die damit verbundenen relativ geringen Zinsausgaben sollten aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass hohe Schuldenstände künftige Haushalte belasten. Ein ambitionierter fiskalischer Kurs ist hier besonders angezeigt, um auch für eine Normalisierung des Zinsniveaus gewappnet zu sein.<sup>4)</sup>

## Haushalte der Gebietskörperschaften

### Steuereinnahmen

Leichter Rückgang der Steuereinnahmen im zweiten Quartal wegen Rückzahlungen von Kernbrennstoffsteuer

Die Steuereinnahmen<sup>5)</sup> sanken im zweiten Quartal 2017 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um ½% (siehe oben stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 64). Der Rückgang ist darauf zurückzuführen, dass der Bund nach einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts<sup>6)</sup> die seit dem Jahr 2011 vereinnahmten Kernbrennstoffsteuerzahlungen in Höhe von 6 ½ Mrd € an die Betreiber von Kernkraftwerken zurückzahlen hatte. Ohne diese Rückzahlungen wäre das Aufkommen um 3% gestiegen. Die Einnahmen aus der Lohnsteuer legten mit 6 ½% deutlich zu, obwohl die Einkommensteuersenkung zu Beginn des Jahres einen leicht dämpfenden Effekt hatte. Erhöht wurde die Rate hingegen dadurch, dass das vom Aufkommen abgesetzte Kindergeld nur moderat anstieg. Der Zuwachs bei den veranlagten gewinnabhängigen Steuern war weiterhin dynamisch. Die Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge verzeichnete ein kräftiges



Plus. Dies dürfte wesentlich auf Veräußerungsgewinne zurückzuführen sein. Die Einnahmen aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die hauptsächlich Kapitalertragsteuerzahlungen auf Dividenden beinhalten, sanken dagegen stark. Dies scheint aber teils mit im Jahresverlauf nunmehr späteren Gewinnausschüttungen zusammenzuhängen, sodass bis zum Jahresende mit einer Gegenbewegung zu rechnen ist. Das per se recht volatile Umsatzsteueraufkommen stieg mit 3% eher moderat. Bei der Tabaksteuer war ein Rückgang zu verzeichnen, wohl vor allem aufgrund eines (vorübergehend) aufkommenserhöhenden Sondereffektes im Vorjahreszeitraum.<sup>7)</sup>

Gemäß der offiziellen Steuerschätzung vom Mai wird für das Gesamtjahr 2017 ein Zuwachs um 4% erwartet (inkl. Gemeindesteuern). Bereinigt

<sup>4</sup> Vgl.: Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung der staatlichen Zinsausgaben in Deutschland und anderen Ländern des Euroraums, Monatsbericht, Juli 2017, S. 35–70.

<sup>5</sup> Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die – für das Berichtsquartal noch nicht bekannten – Erträge aus den Gemeindesteuern.

<sup>6</sup> Vgl.: Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. April 2017 (2 BvL 6/13). Die Entscheidung wurde am 7. Juni 2017 veröffentlicht.

<sup>7</sup> Die am 20. Mai 2016 in Kraft getretene Verordnung zur Umsetzung der EU-Richtlinie über Tabakerzeugnisse dürfte das Steueraufkommen im ersten Halbjahr 2016 erhöht, im zweiten Halbjahr 2016 aber vermindert haben. Durch die Verordnung sind u. a. Bilder von Folgeerkrankungen des Rauchens auf den Verpackungen vorgeschrieben.

## Steueraufkommen

Steuerart	1. Halbjahr				Schätzung für 2017 <sup>1) 2)</sup>	2. Vierteljahr			
	2016		2017			2016		2017	
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %
Steuereinnahmen insgesamt <sup>2)</sup>	317,0	326,4	+ 9,4	+ 3,0	+ 2,9	162,1	161,0	- 1,1	- 0,7
darunter:									
Lohnsteuer	87,9	93,6	+ 5,7	+ 6,5	+ 5,1	45,3	48,3	+ 2,9	+ 6,5
Gewinnabhängige Steuern <sup>3)</sup>	57,4	61,6	+ 4,2	+ 7,4	+ 3,7	29,2	29,9	+ 0,7	+ 2,6
davon:									
Veranlagte									
Einkommensteuer	27,5	31,8	+ 4,3	+ 15,7	+ 6,8	12,9	14,8	+ 1,9	+ 14,5
Körperschaftsteuer	15,8	16,4	+ 0,6	+ 3,9	- 1,3	7,3	7,9	+ 0,5	+ 7,4
Kapitalertragsteuer <sup>4)</sup>	14,1	13,4	- 0,7	- 5,1	+ 2,4	8,9	7,2	- 1,7	- 18,9
Steuern vom Umsatz <sup>5)</sup>	107,1	111,7	+ 4,6	+ 4,3	+ 4,8	52,7	54,2	+ 1,5	+ 2,9
Übrige verbrauchsabhängige Steuern <sup>6)</sup>	41,3	42,0	+ 0,7	+ 1,6	+ 0,8	21,9	22,1	+ 0,1	+ 0,7

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. **1** Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2017, korrigiert um Kernbrennstoffsteuer-Rückzahlungen. **2** Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern. Für das Jahr 2017 sind hier die Kernbrennstoffsteuer-Rückzahlungen enthalten. **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, Branntweinsteuer, Luftverkehrssteuer, Kaffeesteuer, Schaumweinsteuer, Zwischenerzeugnissteuer, Alkopopsteuer sowie Rennwett- und Lotteriesteuer, Biersteuer, Feuerschutzsteuer.

Deutsche Bundesbank

Für Gesamtjahr 2017 mit Kernbrennstoffsteuer-Rückzahlungen noch Zuwachs von 3% erwartet

um den oben genannten, erst danach veröffentlichten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zur Kernbrennstoffsteuer<sup>8)</sup> entspricht dies einem Plus von 3%. Unterstellt ist dabei, dass die gewinnabhängigen Steuern erheblich wachsen und stärker steigen, als allein auf Basis der makroökonomischen Annahmen sowie der Finanzwirkungen von Rechtsänderungen und Gerichtsurteilen zu erwarten wäre. Dies war zumindest für das erste Halbjahr auch festzustellen. Gedämpft wird der prognostizierte Zuwachs dagegen durch weitere größere Steuerrückzahlungen aufgrund teils bereits länger zurückliegender Gerichtsurteile. Rückzahlungen werden im weiteren Jahresverlauf erwartet und betreffen vor allem das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern.<sup>9)</sup>

## Bundeshaushalt

Der Bundeshaushalt verzeichnete im zweiten Quartal 2017 nur noch einen Überschuss von

1½ Mrd €, nach 14 Mrd € vor Jahresfrist. Die Einnahmen sanken deutlich um 7% (- 6 Mrd €). Ausschlaggebend waren vor allem die Kernbrennstoffsteuer-Rückzahlungen (vgl. S. 63). Zusätzlich fielen im Vorjahresvergleich die vom Steueraufkommen abgesetzten Abführungen an den EU-Haushalt um 1½ Mrd € höher aus.

**8** Im weiteren Verlauf fallen in diesem Zusammenhang außerdem Zinszahlungen an die Betreiber an, deren Höhe aber noch nicht bekannt ist. Diese sind hier nicht berücksichtigt. Sie dürften das Bild aber nicht nennenswert ändern. Ebenfalls ausgeblendet bleibt, dass die Zahlungen an die Unternehmen – wie ggf. zusätzliche Gewinnausschüttungen – den teils zeitverzögert abzuführenden gewinnabhängigen Steuern unterliegen. Die ursprünglichen Kernbrennstoffsteuerzahlungen waren von den Bemessungsgrundlagen absetzbar. Insofern ist zu erwarten, dass sich die Nettobelastung für den Fiskus im weiteren Verlauf noch vermindert.

**9** Zu den Wirkungen der Gerichtsurteile in der Steuerschätzung siehe: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Mai 2017, S. 67. Im Gegensatz zur hier beschriebenen kassenmäßigen Entwicklung werden die Wirkungen dieser Urteile in den VGR nicht negativ bei den Steuereinnahmen, sondern ausgabenerhöhend im Jahr der jeweiligen Verkündung verbucht. In den VGR verteilt sich die Belastung somit auf mehrere Jahre (2011 sowie 2013 bis 2017), und die Steuereinnahmen steigen im laufenden Jahr deutlich stärker.

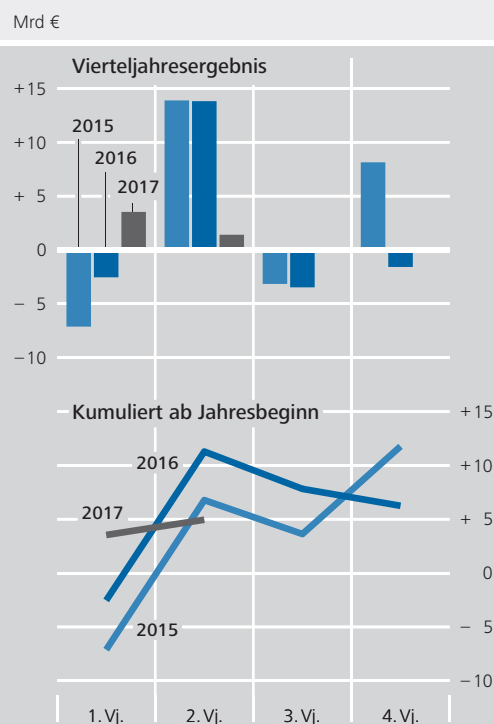
Stark geschmolzener Überschuss im zweiten Quartal vor allem durch Kernbrennstoffsteuer-Rückzahlungen

Gleichzeitig stiegen die Gesamtausgaben mit 8½% (+ 6½ Mrd €) stark an. Das größte Gewicht hatten höhere Transfers (+ 3 Mrd €) insbesondere an die Sozialversicherungen (v. a. die gesetzliche Rentenversicherung) und die Länder. Letztere umfassten nicht zuletzt eine an die Gemeinden weiterreichende höhere Unterkunftskostenbeteiligung für Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen. Aber auch die Ausgaben für das Arbeitslosengeld II selbst waren deutlich höher (+ 6% oder ½ Mrd €). Dies ist zum großen Teil auf die zunehmende Zahl von Flüchtlingen zurückzuführen, die in die vom Bund finanzierte Grundsicherung übergehen. Auffällig war außerdem die Zunahme der Zinsausgaben um 1½ Mrd €. Hier schlugen neben stark rückläufigen Agien,<sup>10)</sup> die aber immer noch einen Entlastungsbeitrag von gut 1 Mrd € erbrachten, höhere Vorsorgezahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere zu Buche.

*Im Gesamtjahr Haushaltsdefizit und damit Rückgriff auf Rücklage wohl niedriger als geplant*

Im ersten Halbjahr erzielte der Bundeshaushalt damit einen Überschuss von 5 Mrd €, der deutlich hinter dem Ergebnis von 11½ Mrd € im entsprechenden Vorjahreszeitraum zurückblieb. Für das Gesamtjahr ist ein Defizit von 7 Mrd € und damit eine Verschlechterung des Saldos um 13 Mrd € gegenüber dem Ist 2016 geplant. Verglichen mit den Haushaltsansätzen kommt es zu Mindereinnahmen aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Kernbrennstoffsteuer (6½ Mrd € zzgl. Zinsen) sowie aufgrund des um 2 Mrd € niedrigeren Bundesbankgewinns. Zudem ist noch eine im Haushaltsplan enthaltene globale Minderausgabe von 3 Mrd € zu erwirtschaften. Allerdings wird mit einer günstigeren grundlegenden Steuerentwicklung (+7 Mrd € auf Basis der Steuerschätzung vom Mai) gerechnet, und einige weitere Verbesserungen gegenüber den Haushaltsansätzen zeichnen sich ab. Alles in allem ist zu erwarten, dass sich der Bundeshaushalt trotz der beschriebenen negativen Einflüsse günstiger entwickelt als geplant. Das Defizit und die Rücklagenentnahme zum Erreichen einer schwarzen Null (Verzicht auf Nettokreditaufnahme) dürften somit niedriger ausfallen als die

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



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

veranschlagten 7 Mrd € (siehe Tabelle auf S. 67).<sup>11)</sup>

Im Rahmen der Schuldenbremse sind neben dem Ergebnis des Bundes die Salden der Extrahaushalte Kommunalinvestitionsförderungsfonds, Fluthilfefonds sowie Energie- und Klimafonds einzubeziehen. Deren kumulierte Defizite sollten etwas geringer ausfallen als die veranschlagten 3 Mrd €, und insgesamt dürfte die Schuldenbremsen-Obergrenze für das strukturelle Ergebnis von -0,35% des BIP (-10½ Mrd €) sicher eingehalten werden. Das gilt auch dann, wenn – abweichend vom Ansatz des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) – nicht auf die Kreditaufnahme, sondern auf den Finan-

*Auflösung der Rücklage zur Schuldentilgung empfehlenswert*

<sup>10</sup> Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank, Verzerrende Erfassung von (Dis-)Agien im Bundeshaushalt, Monatsbericht, Juli 2017, S. 46 f.

<sup>11</sup> Bildung und Auflösung von Rücklagen haben keinen Einfluss auf die Höhe des Finanzierungssaldos (des Defizits oder Überschusses). Durch die Auflösung von Rücklagen kann allerdings bei einem bestehenden Defizit eine Kreditaufnahme vermieden werden.

zierungssaldo (das Defizit) des Kernhaushalts geschaut wird. Die Möglichkeit, die Fiskalregeln durch die Auflösung von Rücklagen einzuhalten, stellt in der aktuellen Umsetzung einen wesentlichen methodischen Unterschied zwischen der nationalen Schuldenbremse des Bundes (und einiger Länder) und den europäischen Vorgaben dar. Da die nationalen Regeln nicht zuletzt das Einhalten der europäischen Verpflichtungen sicherstellen sollen, ist diese Inkonsistenz bedenklich. So kann es zu der Situation kommen, dass die nationalen Schuldenbremsen eingehalten werden, nicht aber die europäischen Vorgaben. Vor diesem Hintergrund, aber auch weil die Rücklage offensichtlich nicht – wie ursprünglich vorgesehen – zur Finanzierung von flüchtlingsbedingten Aufwendungen benötigt wird, wäre es folgerichtig, sie durch haushaltmäßige Schuldentilgung aufzulösen.<sup>12)</sup> Grundsätzlich prüft der Stabilitätsrat (in dem der Bund und die Länder vertreten sind), ob die europäischen Vorgaben zum gesamtstaatlichen Defizit eingehalten werden. Dabei ist es wichtig, dass detaillierte Informationen zur Entwicklung der Haushalte des Bundes (und der Sozialversicherungen) sowie der einzelnen Länder (und ihres Gemeindeaggregats) und zu den entsprechenden Planungen vorliegen. Dann könnte der Stabilitätsrat auch frühzeitig Gefahren hinsichtlich der Einhaltung der europäischen Regeln erkennen, die trotz Wahrung der Schuldenbremsen-Vorgaben etwa aus einer unterschiedlichen Berücksichtigung von Rücklagenentnahmen oder Agien resultieren können, und notwendige Anpassungen anstoßen.

Ende Juni beschloss das Bundeskabinett einen Haushaltsentwurf für das Jahr 2018. Generell wird dieser nach den Bundestagswahlen im September von der neuen Regierung überarbeitet, er stellt aber wohl in wesentlichen Teilen den Ausgangspunkt der weiteren Planungen dar. Der Entwurf verzichtet weiterhin auf eine Nettokreditaufnahme. Spürbar wachsen sollen insbesondere die Ausgaben für die weitgehend regelbasierten Zahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung, aber auch zur Finanzie-

rung des Energie- und Klimafonds und für das Militär. Außerdem sollen die Zinsaufwendungen steigen (+ 2½ Mrd €) – im Wesentlichen zur Vorsorge für Schlusszahlungen bei inflationsindexierten Bundeswertpapieren. Auf der Einnahmenseite wird der Zuwachs des Steueraufkommens gebremst, weil die Abführungen an den EU-Haushalt deutlich höher veranschlagt und im Rahmen des Kommunalentlastungspakets (5 Mrd €) zusätzliche Steuermittel dauerhaft an die Länder und Gemeinden abgetreten werden. Beim Bundesbankgewinn ist wie im Haushalt 2017 ein Betrag von 2½ Mrd € angesetzt, wobei seitens der Bundesbank Belastungen aus einer erneuten Risikovorsorge avisiert wurden. Eine gewisse Vorsorge stellt die veranschlagte globale Mindereinnahme von gut 2 Mrd € dar, soweit sie nicht anstehende andere Belastungen wie etwa die Flüchtlingspauschale an die Länder (2017: gut 1 Mrd €) abdecken soll. Der Flüchtlingsrücklage sollen unter Einrechnung einer entlastenden globalen Minderausgabe (4 Mrd €) 8 Mrd € entnommen werden. Somit ergibt sich nach Abzug der Münzeinnahmen im Haushaltsentwurf ein Defizit von 8½ Mrd € (siehe Tabelle auf S. 67).

Die Schuldenbremse begrenzt das strukturelle Ergebnis für das Jahr 2018 auf –11 Mrd €. Das BMF legt in den diesbezüglichen Planungen eine Nettokreditaufnahme von 0 € für den Kernhaushalt zugrunde. Bei den maßgeblichen Extrahaushalten wird ein Defizit von insgesamt 2½ Mrd € einbezogen. Für die (herauszurechnenden) finanziellen Transaktionen wird ein kleiner Einnahmenüberschuss berücksichtigt (½ Mrd €). Der Ansatz eines negativen konjunkturellen Einflusses erhöht (verbessert) den strukturellen Saldo hingegen. Alles in allem verbleibt damit ein Abstand von gut 8 Mrd € zur Obergrenze. Wenn dagegen auch für den Kernhaushalt das Defizit anstelle der Nettokreditaufnahme berücksichtigt (und somit insbesondere die Rücklagenentnahme ausgeblendet) würde, bestünde allerdings kein Abstand mehr. Darü-

*Ansatz einer konjunkturellen Belastung des Haushalts nicht überzeugend*

*Haushaltsentwurf 2018: Rückgriff auf Flüchtlingsrücklage verdeckt geplantes Defizit*

<sup>12</sup> Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Mai 2017, S. 68.

## Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes 2017 bis 2021 und die strukturelle Nettokreditaufnahme im Rahmen der Schuldenbremse

in Mrd €

Position	Ist 2015	Ist 2016	Soll 2017	Entwurf 2018	Finanzplan		
					2019	2020	2021
Ausgaben <sup>1)</sup>	311,4	317,1	329,1	337,5	348,2	349,4	356,8
darunter:							
Investitionen	29,6	33,2	36,1	36,4	37,1	32,6	33,0
Einnahmen <sup>1) 2)</sup>	311,4	317,1	329,1	337,5	348,2	349,4	356,8
darunter:							
Steuereinnahmen <sup>1)</sup>	281,7	289,0	301,0	308,8	321,8	327,1	341,6
Nettokreditaufnahme (-)/-tilgung (+)	-	-	-	-	-	-	-
Rücklagenzuführung (-)/-entnahme (+)	- 12,1	- 6,5	6,7	8,2	3,8	-	-
Finanzierungssaldo <sup>3)</sup>	11,8	6,2	- 7,0	- 8,4	- 4,1	- 0,3	- 0,3
Konjunkturkomponente <sup>4)</sup>	- 2,5	- 0,0	- 1,6	- 0,4	- 0,2	0,0	0,0
Saldo finanzieller Transaktionen	1,9	0,6	- 0,7	0,6	0,6	0,9	0,9
Saldo relevanter Extrahaushalte							
Energie- und Klimafonds	1,9	0,0	- 1,5	- 0,3	.	.	.
Aufbauhilfefonds (Flut 2013)	- 0,9	- 2,3	- 1,0	- 0,8	.	.	.
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	3,5	3,4	- 0,8	- 1,4	.	.	.
Strukturelle							
Nettokreditaufnahme (-)/-tilgung (+) <sup>5)</sup>	5,1	0,4	- 0,9	- 2,8	.	.	.
Struktureller Finanzierungssaldo <sup>5)</sup>	16,9	6,6	- 8,0	- 11,2	.	.	.
Nachrichtlich:							
Obergrenze	- 18,6	- 10,2	- 10,6	- 11,0	- 11,3	- 11,7	- 12,0

**1** Nach Abzug der Bundesergänzungszuweisungen, der Anteile am Energiesteuerertrag, des Ausgleichs im Rahmen der Kraftfahrzeugsteuer-Reform 2009 und der Konsolidierungshilfen ab dem Jahr 2011 an Länder, einschl. Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen. **2** Einschl. Münzeinnahmen. **3** Entspricht der Differenz aus Einnahmen und Ausgaben des Kernhaushalts in der finanzstatistischen Abgrenzung und ergibt sich aus der Nettokreditaufnahme/-tilgung abzüglich Rücklagenzuführung/-entnahme und abzüglich Münzeinnahmen. **4** Abweichend von den rechtlichen Vorgaben für alle Jahre gemäß Frühjahrsprojektion 2017 der Bundesregierung. **5** Strukturell bedeutet: zuzüglich Saldo der relevanten Extrahaushalte abzüglich Konjunkturkomponente und abzüglich Saldo finanzieller Transaktionen.

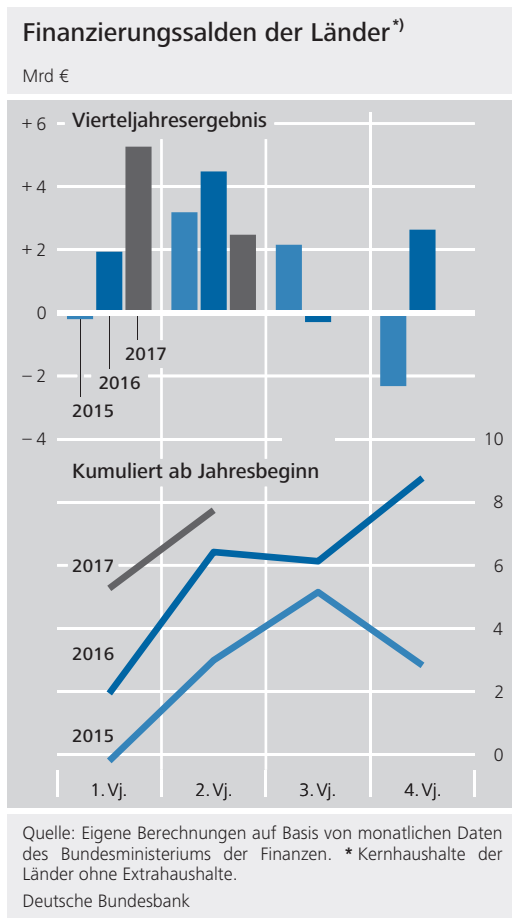
Deutsche Bundesbank

ber hinaus wird die Konjunkturlage im kommenden Jahr insbesondere auch angesichts der niedrigen Arbeitslosigkeit gemeinhin als gut und haushaltsentlastend eingestuft – und nicht als belastend für die Staatsfinanzen. Insofern wäre eher eine konjunkturelle Entlastung des Bundeshaushalts anzusetzen. Das strukturelle Defizit auf Basis der vorgelegten Haushaltsansätze überschreite damit die Obergrenze von 11 Mrd €. Allerdings dürfte sich die Entwicklung an einigen Stellen besser darstellen als im Entwurf veranschlagt, sodass alles in allem aus heutiger Sicht auch bei dieser Betrachtungsweise die Obergrenze eingehalten werden könnte. Der Abstand liege aber deutlich geringer aus als im Haushaltsentwurf angegeben.

Die mittelfristige Finanzplanung für den Zeitraum von 2019 bis 2021 hält an der schwarzen Null fest. Unter dieser Maßgabe und unter Einrechnung eines Restbestandes der Flüchtlingsrücklage von 4 Mrd € weist das BMF auf einen finanziellen Spielraum (globale Mindereinnah-

men) von kumuliert 15 Mrd € hin. Dafür sind in der Planung noch keine konkreten politischen Vorhaben für die Zeit nach der Wahl eingestellt. Ins Auge gefasst werden im Wahlkampf etwa Steuersenkungen oder höhere Zuschüsse zur Ausweitung von Leistungen der Rentenversicherung. Es wird auch auf NATO-Vereinbarungen zu höheren Verteidigungsausgaben hingewiesen. Die den Planungen zugrunde liegende, günstig einzuschätzende Konjunkturlage und die sehr vorteilhaften Finanzierungskosten entlasten allerdings weiterhin den Haushalt. Der Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme relativiert sich damit. Auch erscheinen moderate strukturelle Überschüsse weiterhin sinnvoll. Neben dem Einhalten eines Sicherheitsabstandes zur Haushaltsgrenze der Schuldenbremse trafe die Finanzpolitik hiermit für die allmählich einsetzenden demografischen Lasten und einen möglichen Anstieg der Kapitalmarktzinsen Vor-

*Finanzplan bis zum Jahr 2021 ohne Nettokreditaufnahme, aber Wahlvorhaben ausgeblendet*



*Extrahaushalte mit unverändertem Ergebnis im zweiten Quartal ...*

Für die in den Quartalsübersichten des BMF erfassten Extrahaushalte des Bundes (insbesondere ohne Bad Banks und sonstige kaufmännisch buchende Einheiten) wurde im zweiten Quartal 2017 wie im Vorjahr per saldo ein Überschuss von 2 Mrd € gemeldet. Deutlich höhere Zuführungen des Bundes an den Vorsorgefonds für Schlusszahlungen bei inflationsindexierten Bundeswertpapieren wogen das Entfallen einer Rückzahlung an den Finanzmarktstabilisierungsfonds auf. Zu Beginn des zweiten Halbjahres leisteten die Betreibergesellschaften der Atomkraftwerke in Deutschland einmalig eine Zahlung von 24 Mrd € an einen neu gegründeten staatlichen Fonds, der dafür die dauerhaften Lasten aus der Entsorgung des Atommülls übernimmt. Vor diesem Hintergrund ist für das Gesamtjahr bei Einrechnen aller Extrahaushalte des Bundes einmalig ein sehr hoher Überschuss zu erwarten.<sup>13)</sup> Für die in den Quartalsberichten bisher erfassten Einheiten zeichnet sich gegenüber dem Vorjahresergebnis (+ ½ Mrd €) aber nur ein etwas höherer Überschuss ab. Im Jahr

*... und im Gesamtjahr ohne Zahlungen für Atommüllentsorgung nur mit etwas höherem Überschuss*

2016 belasteten das nachträgliche Weiterleiten der Einnahmen aus der europäischen Bankenabgabe, und der Fluthilfefonds zahlte 1 ½ Mrd € an den Bundeshaushalt zurück. Außerdem war im Vorjahr eine inflationsindexierte Anleihe zu tilgen, und nunmehr werden inflationsbedingt höhere Zuführungen des Bundes an den Vorsorgefonds geleistet. Anders als im Vorjahr sind derzeit aber keine neuerlichen Einnahmen aus einer Aufstockung des Kommunalinvestitionsförderungs fonds und Rückzahlungen von Bankenhilfen absehbar.

## Länderhaushalte<sup>14)</sup>

Der Überschuss der Länderhaushalte sank (nach dem starken Jahresbeginn) im zweiten Quartal 2017 im Vorjahresvergleich um 2 Mrd € auf 2 ½ Mrd €. Die Einnahmen legten nur noch um 3% (gut 2 ½ Mrd €) zu, wofür die deutlich gedämpfte Zunahme des Steueraufkommens ausschlaggebend war (+ 3 ½% oder gut 2 Mrd €). Die Ausgaben stiegen mit 5 ½% (gut 4 ½ Mrd €) deutlich stärker als die Einnahmen. Die Personalausgaben wuchsen kräftig um gut 5%. Neben der hohen Dynamik der Versorgungsleistungen schlugen sich hier insbesondere der Tarifabschluss vom Frühjahr sowie Besoldungsanpassungen nieder. Bei den Investitionsausgaben (+ 8 ½%) wurden ebenfalls größere Zuwächse verzeichnet. Demgegenüber nahmen die Zinsausgaben sowie der laufende Sachaufwand, der im Vorjahr infolge flüchtlingsbedingter Mehraufwendungen außerordentlich hoch gewesen war, weiter ab (jeweils etwa – 8%).

*Überschuss im zweiten Quartal rückläufig bei kräftigem Ausgabenanstieg*

Im weiteren Jahresverlauf sollte sich die Dynamik beim Steueraufkommen durch verzögerte Effekte vergangener Gerichtsurteile zwar nochmals etwas verlangsamen und beim laufenden Sachaufwand normalisieren. Insgesamt ge-

*Im laufenden Jahr und in mittlerer Frist weiterhin Überschüsse angelegt*

<sup>13</sup> In den VGR bleibt diese Einzahlung, der eine Übernahme künftiger Lasten gegenübersteht, hingegen saldenneutral.  
<sup>14</sup> Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im ersten Quartal 2017 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Juli 2017 kommentiert. Neuere Daten liegen nicht vor. Die Angaben zu den Länderhaushalten basieren auf der monatlichen Kassenstatistik zu den Kernhaushalten.

sehen ist nach der sehr günstigen Entwicklung zu Jahresbeginn für das Gesamtjahr 2017 aber mit einem nur begrenzten Rückgang des Überschusses (2016: 9 Mrd €) zu rechnen. Die Lage kontrastiert wie schon im vergangenen Jahr mit den Länderplanungen, die gegenwärtig ein Defizit von 5½ Mrd € ausweisen, wobei hier nicht zuletzt frühere ungünstigere Steuerschätzstände zugrunde liegen. Für die kommenden Jahre ist ohne grundlegende Politikänderungen und auf Basis der Steuerschätzung von Mai dieses Jahres weiter von Überschüssen auszugehen. Ab dem Jahr 2020 profitieren die Länder dann von zusätzlichen Bundesmitteln im Rahmen des reformierten Finanzausgleichs. Angesichts der günstigen Ausgangslage sowie höherer Bundesmittel sind deutlich aufgestockte Investitionen zu erwarten.

*Stabilitätsrat plant Verlängerung der Sanierungsverfahren für Bremen und das Saarland*

Vor dem Hintergrund des insgesamt positiven Bildes stellte der Stabilitätsrat auf seiner Junisitzung fest, dass im Jahr 2016 alle Empfängerländer die Voraussetzungen für die Gewährung der Konsolidierungshilfen eingehalten hatten. Die diesbezüglich geltenden Defizitobergrenzen wurden im Falle Bremens und des Saarlands aber nur mit geringem Abstand unterschritten. Die Sanierungsverfahren<sup>15)</sup> wurden für Berlin und Schleswig-Holstein erfolgreich abgeschlossen. Für Bremen und das Saarland werden allerdings noch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen für notwendig erachtet und eine Verlängerung des Sanierungsverfahrens bis einschließlich des Jahres 2020 geplant. Mit der Reform der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen erhalten Bremen und das Saarland ab dem Jahr 2020 Sanierungshilfen des Bundes im Umfang von jeweils 400 Mio € jährlich. Diese Zahlungen sind aber nur mit vergleichsweise überschaubaren Tilgungsverpflichtungen verbunden.<sup>16)</sup>

## ■ Sozialversicherungen<sup>17)</sup>

### Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung verzeichnete im zweiten Quartal 2017 einen Überschuss

von knapp 1 Mrd €, der damit nahezu auf dem Vorjahresniveau lag. Die Einnahmen wuchsen im Vorjahresvergleich weiter kräftig um 4½%. Dies war zum größeren Teil auf die anhaltend günstige Lohn- und Beschäftigungsentwicklung, aber auch auf den Wegfall eines Minderungsbetrages beim Bundeszuschuss zurückzuführen. Die Ausgaben erhöhten sich um knapp 5%. Ausschlaggebend war hier die hohe Rentenanpassung zur Mitte des letzten Jahres (4,25% in West- und 5,95% in Ostdeutschland).

Im weiteren Jahresverlauf sind im Vergleich zur ersten Jahreshälfte merklich geringere Ausgabenzuwächse bei einem weitgehend stabilen Einnahmestieg zu erwarten. Für das Gesamtjahr zeichnet sich damit ein spürbar niedrigeres Defizit als im Vorjahr ab (2016: gut 2 Mrd €). Zum Großteil geht dies auf den angesprochenen Wegfall des Minderungsbetrages beim Bundeszuschuss zurück (gut 1 Mrd €). Darüber hinaus könnte das Plus bei den Beitragseinnahmen etwas höher ausfallen als bei den Rentenausgaben. Der jahresdurchschnittliche

*Überschuss im zweiten Quartal nahezu unverändert*

*Zwischenhoch bei den Rentenfinanzen, aber längerfristig hohe demografische Lasten*

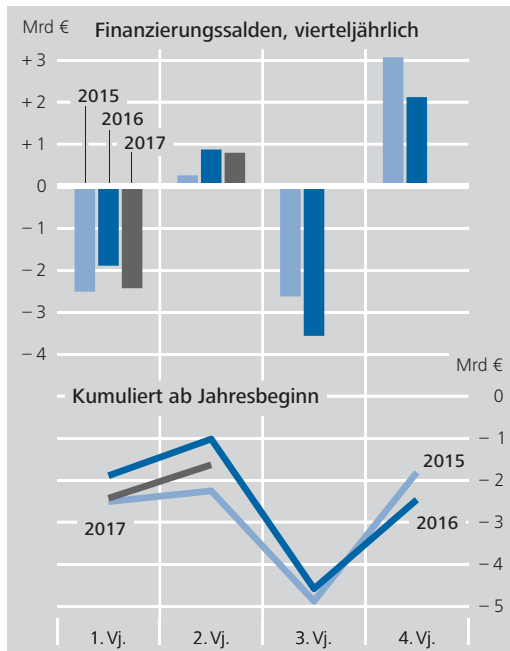
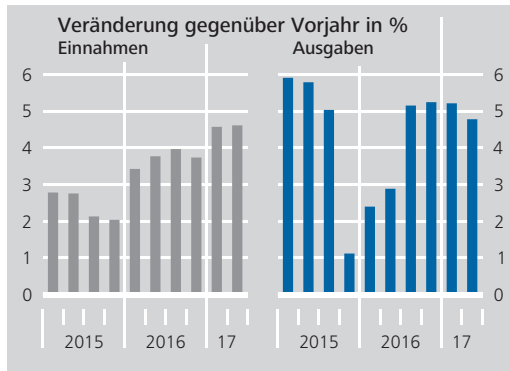
<sup>15</sup> Im Rahmen der regulären Haushaltsüberwachung wurden ab dem Jahr 2012 sog. Sanierungsverfahren für Länder eröffnet, für die eine drohende Haushaltsnotlage festgestellt wurde. Betroffen waren die Konsolidierungshilfsländer mit Ausnahme Sachsen-Anhalts. Die grundsätzlich fünfjährigen Sanierungsprogramme (die nicht mit Finanzhilfen verbunden sind) werden vom Stabilitätsrat regelmäßig bewertet.

<sup>16</sup> Gemäß § 2 Abs. 2 des Sanierungshilfengesetzes verpflichten sich diese Länder zum Abbau ihrer Verschuldung. Dazu sind sie im Grundsatz gehalten, (1) jährlich Schulden in einem Umfang von mindestens einem Achtel (d. h. 50 Mio €) und (2) über einen Zeitraum von fünf Jahren von insgesamt einem Fünftel der gewährten Sanierungshilfen (d. h. 400 Mio €) zu tilgen. Diese Vorgaben werden im Abstand von zwei bzw. fünf Jahren vom BMF geprüft. Im Falle einer nicht entschuldigten Unterschreitung von (1) in der Summe der beiden vorangegangenen Jahre wird der Fehlbetrag bis zur nachgeholt Tilgung von der Sanierungshilfe einbehalten, während bei Verfehlen von (2) die jährliche Tilgungsverpflichtung von einem Achtel für die Folgeperiode von fünf Jahren jeweils um ein Fünftel des Fehlbetrages erhöht wird.

<sup>17</sup> Die Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung im ersten Quartal 2017 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Juli 2017 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.



## Finanzen der Deutschen Rentenversicherung



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund.  
 Deutsche Bundesbank

Rentenanstieg liegt wie im Vorjahr bei 3 1/2%.<sup>18)</sup> Da die Rentenzahl aber aus heutiger Sicht etwas langsamer zunimmt, dürften auch die Rentenausgaben insgesamt etwas schwächer wachsen als im vergangenen Jahr (+ 4%). Die Rücklage dürfte zum Jahresende etwas niedriger ausfallen als Ende 2016 und bei einer Größenordnung von 1,5 Monatsausgaben liegen. Damit befände sie sich zwar immer noch am oberen Rand der vorgesehenen Schwankungsbreite. Dies sollte aber nicht als Spielraum für Leistungsausweitungen in der gesetzlichen Rentenversicherung angesehen werden. Mittelfristig wird die Rücklage sukzessive abschmelzen. Mit dem Rentenzugang der geburtenstarken Jahr-

gänge und der weiter steigenden Lebenserwartung wird der Finanzierungsdruck auf die Rentenfinanzen künftig deutlich steigen, und erhebliche Beitragssatzerhöhungen sind längerfristig bereits ohne Leistungsausweitungen angelegt.<sup>19)</sup>

## Bundesagentur für Arbeit

Im zweiten Quartal 2017 ergab sich bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) im operativen Bereich<sup>20)</sup> mit 1 1/2 Mrd € ein etwas höherer Überschuss als vor Jahresfrist. Dabei wurde an den Versorgungsfonds (wie im ersten Quartal) eine außerordentlich hohe Zuführung geleistet, was das operative BA-Ergebnis um knapp 1/2 Mrd € belastete.<sup>21)</sup> Dies war ausschlaggebend für den Ausgabenzuwachs um 2%, während sich der Rückgang beim Arbeitslosengeld angesichts der günstigen Arbeitsmarktlage fortsetzte (fast - 3 1/2%) und die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik ähnlich hoch wie im Vorjahr ausfielen. Bei letzteren entfiel allerdings die temporäre und versicherungsfremde Finanzierung von Sprachkursen für Flüchtlinge. Die Einnahmen wuchsen um 4%, wobei sich die Beitragseinnahmen noch stärker erhöhten (+ 5%).

*Grundlegende Finanzlage im zweiten Quartal spürbar verbessert*

Auch im weiteren Jahresverlauf dürften die BA-Finanzen von der günstigen Arbeitsmarktlage profitieren, und nochmalige Sonderzuführungen an den Versorgungsfonds sind nicht

*Für das Gesamtjahr erneut deutlicher Überschuss zu erwarten*

<sup>18</sup> Zur Jahresmitte 2017 fiel die Rentenanpassung (im Bundesdurchschnitt + 2 1/2%) deutlich niedriger aus als vor Jahresfrist, sodass die Rentenausgaben im zweiten Halbjahr spürbar langsamer steigen werden. Vgl. hierzu: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Mai 2017, S. 72.

<sup>19</sup> Vgl. zu den längerfristigen Perspektiven: Deutsche Bundesbank, Exkurs: Zur längerfristigen Entwicklung der Alterssicherung, Monatsbericht, August 2016, S. 69–78.

<sup>20</sup> Ohne Konsolidierung mit dem Versorgungsfonds, also einschl. der (den Überschuss senkenden) Zuführungen an diesen.

<sup>21</sup> Diese Sonderzuführungen stehen im Zusammenhang mit den niedrigen Zinsen und dem daraus resultierenden zusätzlichen Kapitalbedarf zur Deckung der künftigen Versorgungsausgaben insbesondere für Beamtinnen und Beamte. Sie beliefen sich im ersten Halbjahr auf insgesamt fast 1 Mrd €.

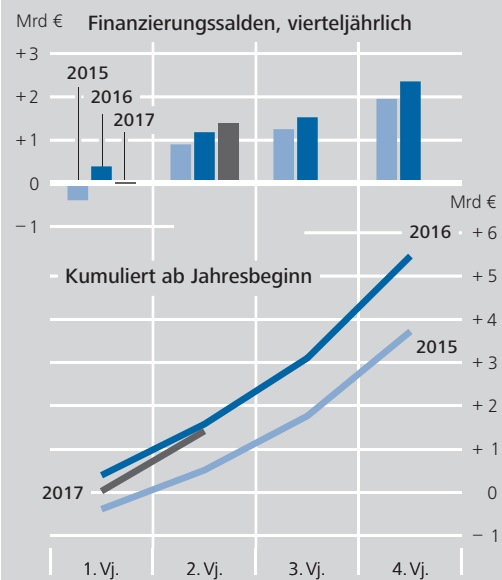
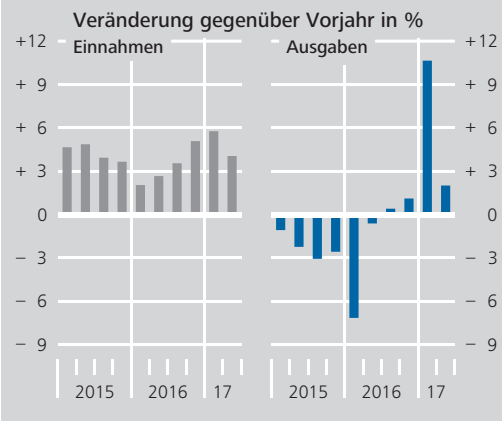
vorgesehen. Selbst mit einer etwas stärkeren Ausgabendynamik bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik wäre daher für das Gesamtjahr ein gegenüber dem Vorjahr noch höherer Überschuss zu erwarten (2016: 5 1/2 Mrd €). Dieser läge somit erneut erheblich über dem Haushaltsansatz (1 1/2 Mrd €), und die Rücklage für das operative Geschäft (Ende 2016: 11 1/2 Mrd €) würde nochmals deutlich stärker aufgestockt als ursprünglich geplant.<sup>22)</sup>

*Mit Blick auf günstige Arbeitsmarktlage Beitragssatzsenkung naheliegend*

In den nächsten Jahren setzt sich die günstige Entwicklung am Arbeitsmarkt gemäß aktuellen Vorausschätzungen fort, was die BA-Financen sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitig begünstigt. Unter der Annahme von verestigten Aufwendungen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik zeichnen sich daher noch weiter steigende Überschüsse und eine anhaltend starke Zunahme der Rücklage für das reguläre operative Geschäft ab. Ein solches Umfeld eröffnet die Möglichkeit, den Beitragssatz zu senken. Bei einer moderaten Senkung wären aus derzeitiger Sicht noch immer Überschüsse zu erwarten, und mit dem absehbaren Rücklagenniveau wäre auch ein stärkerer Abschwung ohne Rückgriff auf ein Bundesdarlehen verkraftbar.

<sup>22</sup> Die hier angegebene Rücklage bezieht sich auf die freie Rücklage der BA und klammert die Winterbeschäftigungs-, die Insolvenzgeld- und die Versorgungsrücklage aus.

### Finanzen der Bundesagentur für Arbeit<sup>\*)</sup>



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