

Öffentliche Finanzen^{*)}

Staatlicher Gesamthaushalt

Staatsfinanzen entwickeln sich 2018 weiterhin günstig, ...

Die deutschen Staatsfinanzen entwickeln sich auch im laufenden Jahr günstig. Der gesamtstaatliche Überschuss dürfte weiter steigen (2017: +1,2% des Bruttoinlandsprodukts (BIP)). Die Schuldenquote sinkt und dürfte Ende des Jahres in der Nähe der 60%-Grenze liegen. Im ersten Quartal fiel sie auf 62,9%, von 64,1% Ende 2017.

... da positive Einflüsse expansive Maßnahmen leicht überwiegen

Die Staatshaushalte profitieren von der günstigen Konjunktur. Zudem sinken die temporären Lasten, weil die im Jahr 2017 angefallene Rückzahlung der Kernbrennstoffsteuer entfällt. Unabhängig vom Konjunkturaufschwung sorgt außerdem der günstige Wachstumstrend für deutlich steigende Einnahmen. Durch das insgesamt progressive Steuersystem wird der Zuwachs noch verstärkt. Auf der Ausgabenseite entlasten sinkende Zinsaufwendungen und die strukturell gute Arbeitsmarktentwicklung. Hier stehen aber recht deutliche Ausgabenzuwächse in verschiedenen anderen Bereichen gegenüber. So dürften die Zahlungen an die EU deutlich zunehmen, und etwa auch bei Investitionen, Pflege und Gesundheit sind spürbare Zuwächse zu erwarten.

In den nächsten Jahren sinkender Überschuss infolge fiskalischer Lockerung

In der mittleren Frist bleiben die Rahmenbedingungen für die Staatsfinanzen aus heutiger Sicht günstig. Dennoch dürfte der Überschuss in den kommenden Jahren sinken. So plant die Bundesregierung, die Ausgaben an etlichen Stellen zu erhöhen. Die Abgabenquote könnte sich wenig ändern: Einerseits sollen die Einkommensteuer, der Solidaritätszuschlag und der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung gesenkt werden. Andererseits soll der Beitragssatz zur Pflegeversicherung erhöht werden, und die Progression bei der Einkommensteuer führt zu Mehreinnahmen. Für Länder und Gemeinden ist nach mehrjährigen Überschüssen ebenfalls zu erwarten, dass sie ihren Haushaltskurs lockern. Insgesamt dürfte die finanzpolitische Ausrich-

tung folglich deutlich expansiv sein. In der guten Konjunkturlage ist dies zwar prozyklisch. Das Risiko, dass daraus konjunkturelle Übertreibungen resultieren, wie etwa ein verstärkter Preisauftrieb, scheint aus heutiger Sicht aber alles in allem begrenzt. Etwa bei staatlichen Bauvorhaben wäre aber darauf zu achten, dass die Mehrausgaben nicht in Preiserhöhungen verpuffen.

Auf längere Sicht entstehen Herausforderungen für die Staatsfinanzen vor allem durch die demografische Entwicklung. Sie wird die Ausgaben stark steigen lassen und die Einnahmewachse dämpfen. Insofern ist positiv zu werten, dass die Schuldenquote derzeit zügig zurückgeführt wird. Eine niedrige Schuldenquote verschafft Luft durch geringere Zinslasten, um steigende demografische Lasten zu tragen. Dies gilt insbesondere auch bei wieder höheren Zinsen.

Die insgesamt sehr gute Haushaltslage ist nicht zuletzt der guten Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung geschuldet. Die Finanzpolitik gerät angesichts hoher Überschüsse aber auch unter Druck, zusätzliche staatliche Leistungen anzubieten. Bei den derzeit in Angriff genommenen Vorhaben liegt ein Schwerpunkt zunächst auf zusätzlichen Transfers. Dabei steht nicht die Bedürftigkeit im Fokus (so etwa bei den „Mütterrenten“ oder dem „Baukindergeld“). Die Spielräume sind damit für andere Bereiche geringer – etwa für die Bildung, Digitalisierung oder Verkehrsinfrastruktur, die wichtige Grundlagen für das Wirtschaftswachstum bilden. Außerdem bleibt die Abgabenquote mit den bisherigen Plänen recht hoch, und sie gerät

Demografische Herausforderungen mit niedriger Schuldenquote leichter zu bewältigen

Ausgabenschwerpunkt zunächst auf Transfers

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

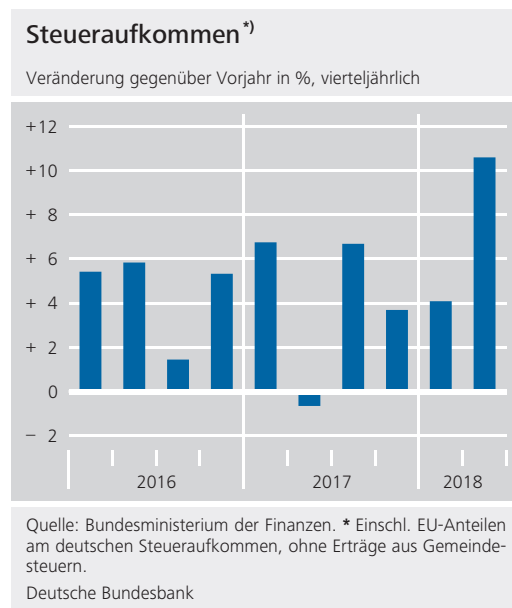
perspektivisch unter erheblichen Aufwärtsdruck, um demografisch bedingte Mehrausgaben zu finanzieren. Sollten sich zusätzliche Haushaltsspielräume ergeben, wären daher Abgabensenkungen für Beschäftigte und Unternehmen zu erwägen, statt Transfers auszuweiten.

Geplante rentenpolitische Maßnahmen erhöhen Druck durch Demografie

Die finanziellen Herausforderungen, die sich aus der Demografie ergeben, nehmen durch die aktuelle Rentenpolitik zu. Mit dem ersten Rentenpaket der Bundesregierung sollen schwerpunktmäßig Leistungen ausgeweitet werden (insbesondere Mütterrente), hinter denen keine eigenen Sozialbeiträge stehen. Finanziert werden sollen sie zunächst zum weit überwiegenden Teil von den Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern. Werden solche versicherungsfremden Mehrausgaben beschlossen, etwa um bestimmte Verteilungsziele zu erreichen, sollten sie aber regelgebunden aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Damit ließe sich nicht zuletzt der Tendenz begegnen, die gute Finanzlage von Sozialversicherungen für versicherungsfremde Zwecke zu nutzen.

Rentenfinanzen solide aufstellen und Planungssicherheit stärken

Für verlässliche längerfristige Perspektiven wäre es wichtig, zügig einen Konsens für die geplante grundlegende Rentenreform zu finden. Um den demografischen Druck in der Rentenversicherung zu bewältigen, sind die wesentlichen Stellgrößen das Versorgungsniveau, das gesetzliche Rentenalter, der Beitragssatz und der Bundeszuschuss. Derzeit gibt es große Widerstände, das gesetzliche Rentenalter weiter zu erhöhen. Gleichzeitig wird häufig gefordert, eine hohe Untergrenze für das Versorgungsniveau und eine niedrige Obergrenze für den Beitragssatz festzulegen. Die Finanzierungslücke, die damit aufreißen würde, müsste dann durch höhere Bundeszuschüsse geschlossen werden. Hierbei scheint die Belastungsfähigkeit des Bundes mitunter deutlich überschätzt zu werden – wohl nicht zuletzt wegen der derzeit noch sehr guten Haushaltslage. Die Bundeszuschüsse werden aber bereits bei der aktuellen Gesetzeslage sehr stark wachsen. Damit steigt ihr Anteil an den Bundesausgaben sowie an



den Renteneinnahmen. Auch die individuelle Alterssicherung erfordert eine verlässliche Planungsbasis. Daher wäre es wichtig, zügig ein langfristig tragbares Verhältnis für die Aufteilung der Lasten zu vereinbaren.

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen¹⁾ stiegen im zweiten Quartal 2018 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um 10 ½% (siehe oben stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 60). Ohne die Rückzahlung der Kernbrennstoffsteuer von 6 ½ Mrd € im Vorjahr²⁾ gerechnet, betrug der Zuwachs immer noch 6 ½%. Aber auch dieser Wert dürfte noch etwas überzeichnet sein: Er beruht unter anderem auf hohen Mehreinnahmen aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag. Dahinter dürften teils (im Vorjahresvergleich) frühere Gewinnausschüttungen stehen.

Außerordentlicher Anstieg der Steuereinnahmen im zweiten Quartal aufgrund eines Sondereffekts im Vorjahr

¹ Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne Erträge aus den Gemeindesteuern. Letztere sind für das Berichtsquartal noch nicht bekannt.

² Nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil 2 BvL 6/13 war die Kernbrennstoffsteuer nichtig und vom Bund an die Betreiber von Kernkraftwerken zurückzuzahlen. Zur genannten Zahlung im Juni letzten Jahres kam im August 2017 ein weiterer Betrag von 1 Mrd € für Zinsansprüche hinzu.

Steueraufkommen

| Steuerart | 1. Halbjahr | | | | Schätzung für 2018 ^{1) 2)} | 2. Vierteljahr | | | |
|--------------------------------------------------|-------------|-------|-------------------------------|--------|-------------------------------------|----------------|-------|-------------------------------|--------|
| | 2017 | 2018 | Veränderung gegenüber Vorjahr | | | 2017 | 2018 | Veränderung gegenüber Vorjahr | |
| | Mrd € | Mrd € | in Mrd € | in % | in % | Mrd € | Mrd € | in Mrd € | in % |
| Steuereinnahmen insgesamt ²⁾ | 326,4 | 350,2 | + 23,8 | + 7,3 | + 5,3 | 161,0 | 178,1 | + 17,1 | + 10,6 |
| darunter: | | | | | | | | | |
| Lohnsteuer | 93,6 | 99,5 | + 5,9 | + 6,3 | + 5,6 | 48,3 | 51,4 | + 3,1 | + 6,5 |
| Gewinnabhängige Steuern ³⁾ | 61,6 | 68,6 | + 7,0 | + 11,3 | + 5,8 | 29,9 | 34,9 | + 5,0 | + 16,7 |
| davon: | | | | | | | | | |
| Veranlagte Einkommensteuer | 31,8 | 32,5 | + 0,7 | + 2,2 | + 3,7 | 14,8 | 14,9 | + 0,1 | + 0,4 |
| Körperschaftsteuer | 16,4 | 18,7 | + 2,3 | + 14,3 | + 10,5 | 7,9 | 9,3 | + 1,4 | + 18,2 |
| Kapitalertragsteuer ⁴⁾ | 13,4 | 17,3 | + 3,9 | + 29,5 | + 5,5 | 7,2 | 10,7 | + 3,5 | + 48,6 |
| Steuern vom Umsatz ⁵⁾ | 111,7 | 115,0 | + 3,3 | + 3,0 | + 3,8 | 54,2 | 55,8 | + 1,6 | + 2,9 |
| Übrige verbrauchsabhängige Steuern ⁶⁾ | 42,0 | 42,1 | + 0,1 | + 0,3 | + 0,6 | 22,1 | 22,1 | - 0,0 | - 0,0 |

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

Deutsche Bundesbank

Insofern ist mit einer Gegenbewegung in den kommenden Monaten zu rechnen.

Für Gesamtjahr deutlicher Zuwachs erwartet

Der Arbeitskreis Steuerschätzungen prognostiziert für das Gesamtjahr einen Aufkommenszuwachs um 5% (inkl. Gemeindesteuern). Ohne den Sondereffekt durch die Kernbrennstoffsteuer-Rückzahlung betrüge die Zuwachsrate 4%. Etwas gedrückt wird der Zuwachs infolge anderer Gerichtsentscheidungen, die zu Steuer-rückzahlungen im weiteren Jahresverlauf führen sollen. Hinzu kommen Mindereinnahmen durch Rechtsänderungen: Für Ausfälle sorgen vor allem Senkungen bei der Einkommensteuer. Mehreinnahmen ergeben sich hingegen, weil die Erstattungen von Körperschaftsteuerguthaben³⁾ auslaufen.

Hohe Steuerquote und weiterer Aufwärtsdruck

Die Steuerschätzung zeigt auch mittelfristig deutlich wachsende Steuereinnahmen und eine steigende Steuerquote an. Zwar ist die geplante Senkung von Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag hier noch nicht berücksichtigt.

Allerdings bleibt die Quote wohl auch damit auf einem historisch hohen Niveau. Längerfristig zeichnet sich überdies ein erhöhter Bedarf an Steuermitteln ab: Die demografische Entwicklung löst absehbar einen erheblichen Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt aus. Angesichts von Forderungen nach dauerhaft höheren Zuschüssen an die gesetzliche Rentenversicherung könnte sich dieser nochmals verstärken. Dabei sollte nicht aus dem Blick geraten, dass steigende Abgabenlasten das Wirtschaftswachstum, den Arbeitsmarkt und die Investitionstätigkeit beeinträchtigen können.

Für die Standort- und Investitionsentscheidungen ist die Belastung mit Unternehmenssteuern von Bedeutung, und Unternehmen reagieren auch auf internationale Steuersatz-

3 Die Guthaben entstanden beim Wechsel vom Anrechnungs- zum Halbeinkünfteverfahren im Zuge der Unternehmenssteuerreform 2000/2001. Sie wurden im Zeitraum von 2008 bis 2017 zeitlich gestreckt ausgezahlt.

Unternehmensteuerbelastung in Deutschland wird im internationalen Vergleich ungünstiger

unterschiede.⁴⁾ Die USA haben die tariflichen und effektiven Steuersätze für Kapitalgesellschaften zuletzt spürbar unter das deutsche Niveau gesenkt. Unter den EU-Staaten liegt Deutschland aktuell bereits im oberen Viertel.⁵⁾ Einige EU-Länder haben Steuersenkungen angekündigt, darunter auch Staaten mit relativ hohen Unternehmensteuerbelastungen. Zwar sind noch andere Faktoren für Investitionsentscheidungen wichtig. Da Deutschland ein großer Wirtschaftsraum ist und häufig eine hohe Standortqualität attestiert bekommt,⁶⁾ erscheint ein etwas überdurchschnittliches Steuerniveau nicht per se problematisch. Dabei gilt es, eine gute allgemeine Standortqualität dauerhaft sicherzustellen und auf neue Bedarfe zeitnah zu reagieren. Aber auch die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit ist im Auge zu behalten, und bedarfsweise ist bei zu großen Belastungsunterschieden nachzusteuern.

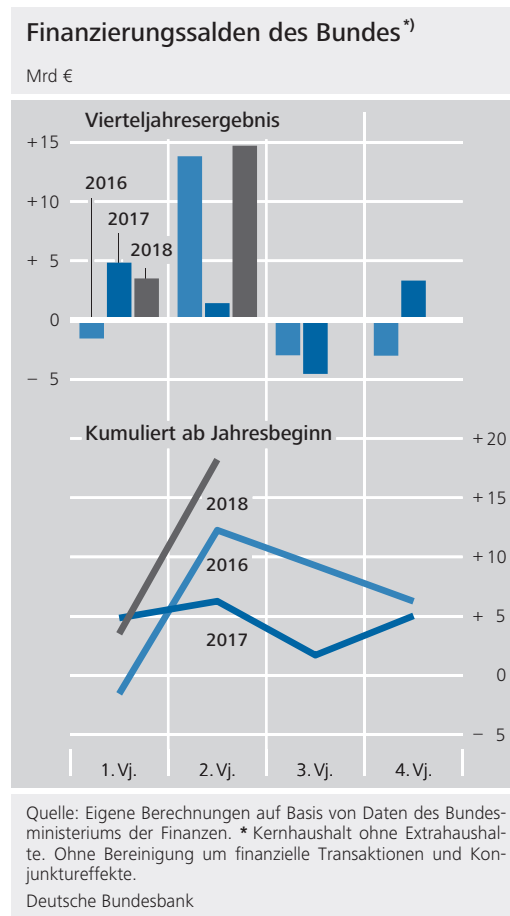
Bundshaushalt

Stark gestiegener Überschuss auch durch Sondereffekt

Der Bundshaushalt erzielte im zweiten Quartal 2018 einen hohen Überschuss von 14½ Mrd €. Das Ergebnis lag um 13 Mrd € höher als im zweiten Quartal 2017. Dabei entfiel eine Sonderbelastung durch die Rückzahlung bei der Kernbrennstoffsteuer von 6½ Mrd €, die im Jahr 2017 noch das Steueraufkommen gedrückt hatte. Die Steuereinnahmen legten aber auch darüber hinaus deutlich zu. Die Ausgaben gingen demgegenüber leicht zurück. Unter anderem sanken die Zinsaufwendungen, insbesondere im Zusammenhang mit inflationsindexierten Bundeswertpapieren. Auch entfiel im Vorjahresvergleich eine Zuführung an den Energie- und Klimafonds. Im ersten Halbjahr insgesamt stand ein Überschuss von 18 Mrd € zu Buche, der ebenfalls deutlich über dem Vorjahresniveau (6½ Mrd €) lag.

Haushaltsplan 2018 dennoch mit deutlicher Verschlechterung, ...

Im jüngst verabschiedeten Haushaltsplan ist dagegen für das Gesamtjahr 2018 eine deutliche Verschlechterung vorgesehen (um 7 Mrd € gegenüber dem Ergebnis 2017). Es wurde ein Defizit von 2 Mrd € veranschlagt. Um eine



Schwarze Null auszuweisen (d. h., eine Nettokreditaufnahme zu vermeiden), soll vor allem auf die Flüchtlingsrücklage zurückgegriffen werden (vgl. Ausführungen auf S. 70 ff. zur Nutzung von Rücklagen und Extrahaushalten).

Die Schuldenbremse wird auf Basis der Planungen mit einigem Abstand eingehalten (siehe Tabelle auf S. 62). Das Bundesfinanzministerium bezieht die Obergrenze auf die strukturelle Nettokreditaufnahme, die durch Entnahmen

... hält Schuldenbremse aber mit Abstand ein

⁴ Dies legt empirische Evidenz nahe. Vgl. u. a.: R. A. de Mooij und S. Ederveen (2008), Corporate tax elasticities: a reader's guide to empirical findings, Oxford Review of Economic Policy 24(4), S. 680–697; oder L.P. Feld und J.H. Heckemeyer (2011), FDI and taxation: a meta-study, Journal of Economic Surveys 25(2), S. 233–272.

⁵ Siehe für Vergleiche der effektiven Durchschnittssteuersätze und der Kapitalkosten: C. Spengel et al. (2018), Analysis of US corporate tax reform – Proposals and their effect for Europe and Germany, Final report – Update 2018.

⁶ Vgl. z. B.: World Economic Forum (2017), The Global Competitiveness Report 2017–2018.

Die Finanzplanung des Bundes bis 2022 und das Ergebnis im Rahmen der Schuldenbremse^{*)}

in Mrd €

| Position | Ist 2017 | Soll 2018 | Entwurf 2019 | Finanzplan | | |
|-----------------------------------------------------------------|-------------|--------------|-----------------|------------|--------|--------|
| | | | | 2020 | 2021 | 2022 |
| Ausgaben ¹⁾ | 325,4 | 343,6 | 356,8 | 363,2 | 367,3 | 373,5 |
| darunter: | | | | | | |
| Investitionen | 34,0 | 39,8 | 37,9 | 37,9 | 37,9 | 37,9 |
| Globale Mehr-/Minderausgaben | – | – 0,7 | 1,7 | 1,3 | 0,3 | 0,6 |
| Einnahmen ¹⁾²⁾ | 330,4 | 341,7 | 351,5 | 356,6 | 358,7 | 374,5 |
| darunter: | | | | | | |
| Steuereinnahmen ¹⁾ | 309,4 | 321,3 | 333,0 | 333,8 | 346,8 | 359,7 |
| Globale Mehr-/Mindereinnahmen | – | – 1,5 | – 7,0 | – 6,5 | – 17,6 | – 14,8 |
| Finanzierungssaldo ³⁾ | 5,0 | – 1,9 | – 5,3 | – 6,6 | – 8,6 | 1,0 |
| Rücklagenzuführung (-)/-entnahme (+) | – 5,3 | 1,6 | 5,0 | 6,3 | 8,3 | – 1,3 |
| Nettokreditaufnahme (-)/-tilgung (+) | – | – | – | – | – | – |
| Konjunkturkomponente ⁴⁾ | 1,4 | 4,2 | 6,4 | 4,0 | 1,5 | 0,0 |
| Saldo finanzieller Transaktionen | – 0,8 | 0,3 | 1,0 | 0,8 | 0,7 | 0,9 |
| Saldo relevanter Extrahaushalte | | | | | | |
| Energie- und Klimafonds | – 0,2 | 0,0 | – 0,4 | – 1,0 | – 0,2 | 0,0 |
| Aufbauhilfefonds (Flut 2013) | – 0,7 | – 0,4 | – 0,7 | . | . | . |
| Kommunalinvestitionsförderungs fonds | – 0,5 | – 1,1 | – 1,8 | . | . | . |
| Digitalisierungsfonds ⁵⁾ | – | 2,4 | – | . | . | . |
| Strukturelle Nettokreditaufnahme (-)/-tilgung (+) ⁶⁾ | – 2,0 | – 3,6 | – 10,2 | . | . | . |
| Nachrichtlich: | | | | | | |
| Obergrenze | – 10,6 | – 11,4 | – 11,4 | – 11,9 | – 12,4 | – 12,8 |
| Struktureller Finanzierungssaldo | 3,0 | – 5,5 | – 15,6 | . | . | . |

* Methodische Erläuterungen finden sich in: Deutsche Bundesbank, Wichtige Haushaltskennzahlen des Bundes im Zusammenhang mit der Schuldenbremse, Monatsbericht, Februar 2016, S. 68 f. **1** Nach Abzug der Bundesergänzungszuweisungen, der Anteile am Energie-steueraufkommen, des Ausgleichs im Rahmen der Kraftfahrzeugsteuer-Reform 2009 und der Konsolidierungs-/Sanierungshilfen an Länder, ohne Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen. **2** Ohne Münzeinnahmen (durchgehend 0,3 Mrd €). **3** Entspricht der Differenz aus Einnahmen und Ausgaben und ergibt sich aus der Nettokreditaufnahme/-tilgung abzüglich Rücklagenzuführung/-entnahme und abzüglich Münzeinnahmen. **4** Abweichend von den rechtlichen Vorgaben für alle Jahre gemäß Frühjahrsprojektion 2018 der Bundesregierung. **5** Geplant, mit dem Haushalt 2018 neu aufgenommen. **6** Strukturell bedeutet: zuzüglich Saldo der relevanten Extrahaushalte abzüglich Konjunkturkomponente und abzüglich Saldo finanzieller Transaktionen.

Deutsche Bundesbank

aus der Rücklage gesenkt wird.⁷⁾ Aufgrund der guten Konjunkturlage fällt der strukturelle Saldo ungünstiger aus als der unbereinigte. Unter Einschluss der maßgeblichen Extrahaushalte beträgt die strukturelle Nettokreditaufnahme 3½ Mrd €. Die Obergrenze von 0,35% des BIP wird dennoch erheblich unterschritten.

Die Planung erscheint sehr vorsichtig. Die zuletzt sehr günstige Entwicklung legt einen deutlichen Überschuss nahe. So könnten die investiven Ausgaben⁸⁾ etwa für den Breitbandausbau oder durch Inanspruchnahme aus Gewährleistungen den Ansatz erneut unterschreiten. Zudem wurden stark steigende Zuweisungen an den Energie- und Klimafonds veranschlagt. Hier scheint es plausibel, dass diese auch im weiteren Jahresverlauf nur zum kleineren Teil abfließen werden. Eine geplante globale Mindereinnahme von 1½ Mrd € wurde nicht näher begründet. Die sonst übliche allgemeine globale Minderausgabe (2017: 2 Mrd €) ist entfallen. Wenn die Ausgabenansätze im Haushalts-

vollzug unterschritten werden, fällt also das Ergebnis direkt besser aus als geplant, weil die Unterschreitung nicht erst mit einer globalen Minderausgabe verrechnet wird. Alles in allem könnte sich statt der vorgesehenen deutlichen Verschlechterung ein ähnlich hoher Überschuss wie im Vorjahr ergeben. Daher dürfte auch die Rücklage nicht wie geplant ab-, sondern eher spürbar weiter aufgebaut werden.

Der Haushaltsentwurf für 2019 wurde Anfang Juli vom Bundeskabinett beschlossen. Die Ausgaben sollen im Vergleich zu den Haushaltsansätzen 2018 um fast 4% (13 Mrd €) wachsen. Dies betrifft insbesondere die Mittel für das Ver-

Haushaltsentwurf 2019 mit merklichem Ausgaben-zuwachs ...

⁷ Das Defizit wird hingegen durch Rücklagenauflösung nicht gesenkt. Vgl. ausführlicher: Deutsche Bundesbank, Wichtige Haushaltskennzahlen des Bundes im Zusammenhang mit der Schuldenbremse, Monatsbericht, Februar 2016, S. 68 f.

⁸ Zu den investiven Ausgaben gehören lt. Definition des Haushaltsgrundsätze-Gesetzes: Sachinvestitionen, Erwerbe von Finanzvermögen (Darlehen und Beteiligungserwerbe), Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen und Finanzierungshilfen (Investitionszuweisungen und -zuschüsse).

Planung sehr vorsichtig, und erneuter Überschuss zu erwarten

teidigungsressort und die gesetzliche Rentenversicherung. Die Zuwächse beim Verkehrsressort sind verhalten, obwohl dort zusätzliche Einnahmen aus der LKW-Maut zur Verfügung stehen: So sollen die Maut-Sätze deutlich angehoben werden, und die Maut wurde ab Juli 2018 auf alle Bundesstraßen ausgeweitet. Für noch nicht konkretisierte Vorhaben der Bundesregierung ist eine globale Mehrausgabe von 2 ½ Mrd € veranschlagt.

*... und
deutlichen
Belastungen auf
der Einnahmen-
seite*

Auf der Einnahmenseite ist ein Zuwachs des Steueraufkommens um 11 ½ Mrd € vorgesehen. Die Aufkommensentwicklung wird dadurch gedämpft, dass nochmals deutlich höhere Abführungen an den EU-Haushalt veranschlagt sind. Diese werden im Haushalt vom Steueraufkommen abgesetzt. Außerdem ist das geplante Familienentlastungsgesetz⁹⁾ mit Mindereinnahmen von 2 Mrd € einbezogen. Noch nicht spezifizierte Haushaltsbelastungen sind pauschal durch eine globale Mindereinnahme von 7 Mrd € berücksichtigt.¹⁰⁾ Sie ist nicht weiter erläutert und geht deutlich über die prioritären Projekte des Koalitionsvertrages hinaus.

*Schuldenbremse
nur durch
geplante Rück-
lagenentnahme
eingehalten,
Ergebnis aber
wohl wieder
günstiger*

Unter dem Strich ist für das Jahr 2019 ein Defizit von 5 ½ Mrd € veranschlagt. Auch dieses soll im Wesentlichen aus der Flüchtlingsrücklage finanziert werden, um eine Nettokreditaufnahme zu vermeiden (siehe Tabelle auf S. 62). Die strukturelle Nettokreditaufnahme steigt auf 10 Mrd €. Ausschlaggebend ist der Fehlbetrag bei den Extrahaushalten. Im Vergleich zum Vorjahr verschlechtert sich das Ergebnis deutlich, da der Digitalisierungsfonds keine Zuweisung mehr erhält. Zudem ist eine nochmals stärkere konjunkturelle Haushaltsentlastung angesetzt. Der Abstand zur Obergrenze beläuft sich somit nur noch auf gut 1 Mrd €. Ohne Rückgriff auf die Rücklage würde die Grenze überschritten werden. Im Vergleich zur Planung ist allerdings auch im Jahr 2019 ein günstigeres Ergebnis wahrscheinlich. Dies liegt unter anderem daran, dass der deutlich bessere Abschluss im Jahr 2018 als Basiseffekt fortwirken dürfte. Auch sollten die globalen Vorsorgetitel aus heutiger Sicht nicht in der angesetzten Höhe benötigt

werden. Insgesamt ist daher ein weiterer Überschuss im Kernhaushalt möglich. Die Rücklage würde weiterhin nicht ab-, sondern nochmals aufgestockt.

Gemäß den Haushaltsplanungen für die Jahre 2018 und 2019 wird der Haushaltskurs deutlich gelockert. So verschlechtert sich der strukturelle Finanzierungssaldo gegenüber dem jeweiligen Vorjahr im Jahr 2018 um 8 ½ Mrd € und um nochmals 10 Mrd € im Jahr 2019 (vgl. Tabelle auf S. 62). Ein solcher fiskalischer Stimulus wirkt bei der erwarteten sehr günstigen Konjunkturlage und -entwicklung prozyklisch. Er birgt aber wohl allenfalls begrenzte stabilitätspolitische Risiken. Denn der Preisdruck insgesamt dürfte sich auch unter Berücksichtigung dieses Stimulus im Rahmen halten. Das Risiko stärkerer anderer konjunktureller Übertreibungen scheint ebenfalls begrenzt. Im Übrigen bleibt – wie erläutert – eine günstigere Haushaltsentwicklung wahrscheinlich, womit die Lockerung geringere Ausfälle als veranschlagt.

*Planungen für
2018 und 2019
mit deutlicher
Kurslockerung*

Die mittelfristige Finanzplanung für die Jahre 2020 bis 2022 zielt konstant auf die Schwarze Null. Dabei sollen im Endjahr die Rücklagen per saldo wieder etwas aufgefüllt werden und der positive konjunkturelle Einfluss ausgelaufen sein. Insofern ist geplant, die strukturellen Defizite abzubauen. Bei den Steuern führt die Progression zwar zu spürbaren Mehreinnahmen. Dem stehen aber steigende Ausfälle aus dem Familienentlastungsgesetz sowie ab dem Jahr 2021 aus der Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags gegenüber. Darüber hinaus wird offenbar für eine weitere Kindergelderhöhung, die im Koalitionsvertrag vorgesehen ist, und zu-

*Finanzplan bis
2022 ohne
Nettokredit-
aufnahme und
mit Vorsorge für
Steuerentlas-
tungen ...*

⁹ Dies enthält die im Koalitionsvertrag vereinbarte Kindergeldausweitung im Jahr 2019. Außerdem sind höhere Grundfreibeträge und ein Ausgleich für geschätzte Effekte der kalten Progression der Jahre 2018 und 2019 vorgesehen.

¹⁰ Darin enthalten sind wohl Bundeshilfen für Länder und Gemeinden zur Entlastung bei den Integrationskosten für Flüchtlinge. Diese werden im laufenden Jahr von den Steuereinnahmen des Bundes abgesetzt (jährlich 2 Mrd €). Diese Zahlungen waren zunächst nur bis 2018 beschlossen, werden gemäß Koalitionsvertrag nun aber fortgeführt. Sie wurden aber nicht bei den Steuereinnahmen berücksichtigt, da ein diesbezüglicher Gesetzentwurf noch nicht vorlag.

sätzliche Senkungen der Einkommensteuer vorgesorgt. Letztere dürften die nötige Freistellung des Existenzminimums und den fortgesetzten Ausgleich der kalten Progression betreffen. Diese steuerlichen Maßnahmen wurden durch globale Mindereinnahmen in der Höhe angemessen berücksichtigt. Diese steigen bis zum Jahr 2021 auf 17½ Mrd € und sinken dann allerdings im Jahr 2022 auf 15 Mrd €. Größere Spielräume sind dann aber bei den globalen Mindereinnahmen nicht mehr zu erkennen, zumal auch der Bundesbankgewinn mit dem Maximalbetrag von 2½ Mrd € angesetzt wurde.

... bei nur
mäßigen Aus-
gabenwachs

Die Ausgaben (ohne Rücklagenzuführungen) steigen gemäß dem Finanzplan mit jährlich 1½% weitaus langsamer als in den Vorjahren. Die Zuwächse liegen deutlich unter dem erwarteten nominalen Wirtschaftswachstum und ermöglichen so den Abbau des strukturellen Defizits. Sie konzentrieren sich stark auf das Ressort für Arbeit und Soziales und hier auf die Ausgaben für die Rentenversicherung. Ab dem Jahr 2021 ist zudem eine neue Zuführung an eine Demografievorsorge-Rücklage von jährlich 2 Mrd € vorgesehen. Damit sollen Belastungen aus den Rentenvorhaben bis zum Jahr 2025 und insbesondere im Jahr 2025 aufgefangen werden. Für die meisten anderen Ministerien stagnieren die Budgets nahezu. Einige prioritäre Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag sind aber offenbar noch im Einzelplan Allgemeine Finanzverwaltung abgebildet. Hierzu zählt etwa eine verstärkte Bundesförderung zum Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten.¹¹⁾ Die Zinslasten sollen bis zum Endjahr moderat steigen. Damit wird letztlich für einen gewissen Zinsanstieg vorgesorgt.

Mögliche
zusätzliche Spiel-
räume, aber
auch zusätzliche
Lasten und
Risiken

Insgesamt könnten sich im Finanzplanungszeitraum gewisse zusätzliche Spielräume ergeben, wenn die günstigere Entwicklung in den Vorjahren als Basiseffekt fortwirkt. Für diesen Fall wurde in Aussicht gestellt, die Entwicklungshilfeleistungen und Verteidigungsausgaben zu erhöhen. Hier scheinen die geplanten Ausgaben in Relation zum BIP hinter internationalen Vereinbarungen zurückzubleiben und teils

sogar zu sinken. Mehrbedarfe könnten zudem bei den Zahlungen an die EU entstehen, etwa im Zusammenhang mit dem Brexit. Dass der Solidaritätszuschlag nur teilweise abgeschafft werden soll, wird mitunter als verfassungsrechtlich kritisch angesehen. Eine vollständige Abschaffung hätte aber einen zusätzlichen Finanzierungsbedarf von etwa 12 Mrd € im Jahr 2021 zur Folge. Gewisse Risiken bestehen außerdem im Zusammenhang mit den gesamtwirtschaftlichen Aussichten. Die unterstellten Wachstumsraten des BIP erscheinen zwar plausibel. Im Vergleich zu Schätzungen anderer Institutionen werden aber das Produktionspotenzial und dessen Wachstumsrate recht hoch angesetzt. Damit besteht die Gefahr, dass der günstige Konjunkturlauf zunehmend unterschätzt und die strukturelle Lage zu günstig ausgewiesen wird. Auch bestehen Risiken etwa aus einem verstärkten Handelsprotektionismus oder aus wieder zunehmenden Spannungen innerhalb der Währungsunion.

In der längeren Frist ist die demografische Entwicklung eine der größten Herausforderungen für den Bundeshaushalt. Den damit verbundenen Belastungen dürfte im Finanzplanungszeitraum bis 2022 zwar ausreichend Rechnung getragen sein. Im weiteren Verlauf drohen aber erheblich steigende Lasten. Bereits bei der heutigen Gesetzeslage wird der Bundeszuschuss an die Rentenversicherung deutlich zunehmen. Der Bund wird somit einen immer größeren Teil der Rentenversicherung aus Steuermitteln finanzieren.¹²⁾ Dies würde noch verstärkt, wenn zusätzliche demografische Lasten des umlagefinanzierten Rentensystems auf den Bund verlagert würden. Dies wäre der Fall, wenn anspruchs-

Langfristig
demografische
Heraus-
forderungen

¹¹ Dies stellt eine Ausweitung der Mischfinanzierung dar, die grundsätzlich kritisch einzuschätzen ist. Vgl.: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Mai 2018, S. 72.

¹² Dies hängt damit zusammen, dass die Bundeszuschüsse schneller steigen dürften als die Beitragseinnahmen. So wird ein guter Teil des Bundeszuschusses mit der Entwicklung der Pro-Kopf-Löhne (und dem Beitragssatz) fortgeschrieben. Demgegenüber wachsen die Beitragseinnahmen mit den Bruttolöhnen und -gehältern (sowie dem Beitragssatz). Der absehbare demografisch bedingte Rückgang der Erwerbstätigkeit dämpft damit die Beitragseinnahmen, aber nicht den Bundeszuschuss.

volle Haltelinien für das Versorgungsniveau und die Beitragssätze nach dem Jahr 2025 fortgelten würden. Die Spielräume für zukunftsgerichtete Ausgaben würden damit ganz erheblich schrumpfen, und Steuererhöhungen wären vorprogrammiert.

Transparenz der Planungen erheblich beeinträchtigt

Die Haushalts- und Finanzplanungen des Bundes sind zunehmend schwerer zu überblicken. Die Analyse ist gerade für die mittlere Frist schwierig, weil wichtige Aspekte wenig transparent dargestellt sind. Dies gilt etwa für Informationen im Zusammenhang mit der Schuldenbremse. Um deren Einhaltung zu beurteilen, müssten die Ansätze für alle dafür relevanten Positionen ersichtlich sein. Noch immer fehlen aber Angaben zu den meisten Extrahaushalten.¹³⁾ Zur Einordnung von Risiken und Haushaltspuffern wäre es zudem erforderlich, dass die teils sehr umfangreichen Globalpositionen eingehend erläutert werden. Auch die zunehmende Zahl von Reservetöpfen, die geplanten diesbezüglichen Zuführungen und Entnahmen sowie die Bestände wären hierfür übersichtlich auszuweisen.

Extrahaushalte mit Aussicht auf stabilen Jahresüberschuss

Die Extrahaushalte des Bundes¹⁴⁾ erzielten im zweiten Quartal 2018 einen Überschuss von 1½ Mrd €, nach 2 Mrd € im Vorjahresquartal. Belastend wirkten geringere Bundeszuweisungen. Für das Gesamtjahr ist erneut ein spürbarer Überschuss zu erwarten (2017: 3 Mrd €). Der Kommunalinvestitionsförderungsfonds könnte zwar etwas stärker defizitär abschließen. Hier sind nunmehr höhere Auszahlungen zu erwarten, nachdem die Voraussetzungen, um Schulinvestitionen zu finanzieren, gegeben sind. Beim Tilgungsvorsorgefonds für inflationsindexierte Bundeswertpapiere dürfte der Vorjahresüberschuss von 1½ Mrd € entfallen. Ausschlaggebend hierfür ist, dass im Jahr 2018 eine Obligation zu tilgen war. Auch fielen die laufenden Zuführungen des Bundes aufgrund des geringeren Preisauftriebs etwas kleiner aus. Gegenläufig wirkt der geplante Digitalisierungsfonds. Dieser soll mit 2½ Mrd € aus dem Bundeshaushalt vorfinanziert werden, während Mittel erst in kommenden Jahren abgerufen werden.

Länderhaushalte¹⁵⁾

Im zweiten Quartal 2018 erzielten die Länder in ihren Kernhaushalten einen sehr hohen Überschuss von gut 11½ Mrd €. Gemessen am vergleichbaren Vorjahresergebnis (+ 2½ Mrd €) verbesserte sich die Finanzlage damit erheblich. Die Einnahmen wuchsen mit 9% deutlich stärker als im ersten Quartal. Die Geldbuße für VW aus dem Dieselskandal schlug mit 1 Mrd € in Niedersachsen positiv zu Buche. Demgegenüber sanken die Ausgaben (–1½%), vor allem weil eine unterjährige Verschiebung in Nordrhein-Westfalen die sonstigen Ausgaben senkte.¹⁶⁾ Die gewichtigen Personalausgaben wuchsen nur schwach. Kräftig stiegen hingegen die Zuweisungen an Kommunen und der laufende Sachaufwand.

Finanzlage verbesserte sich im zweiten Quartal nochmals erheblich – auch wegen Sondereffekten

Im ersten Halbjahr insgesamt wuchs der Überschuss deutlich auf 18 Mrd €. Im weiteren Jahresverlauf werden aber verschiedene belastende Faktoren wirksam. Schleswig-Holstein und Hamburg erwarten umfangreiche Garantieabrufe ihrer Landesbanken.¹⁷⁾ In Nordrhein-Westfalen wird im Vorjahresvergleich eine negative Gegenbewegung aufgrund der genannten Zahlungsumstellung zu Buche schlagen. Außerdem dürfte sich der Zuwachs beim Steueraufkommen gemäß der Steuerschätzung spürbar abschwächen. Die Personalausgaben werden dagegen nach der Projektion für den Stabilitätsrat vom Juni deutlich stärker wachsen. Im Gesamtjahr könnte der Überschuss trotzdem

Höherer Überschuss im Gesamtjahr absehbar

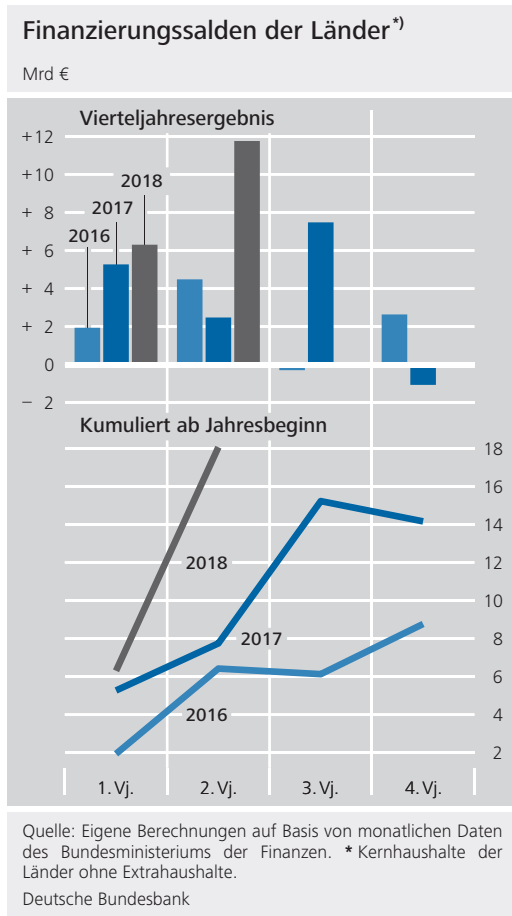
¹³ Nur für den Energie- und Klimafonds liegt ein mittelfristiger Finanzplan vor.

¹⁴ Ausweis gemäß Quartalsübersichten des Bundesfinanzministeriums. Nicht erfasst sind hier insbesondere Bad Banks und sonstige kaufmännisch buchende Einheiten. Die Flüchtlingsrücklage zählt nicht zu den Extrahaushalten.

¹⁵ Die folgenden Angaben basieren – soweit nicht andere Quellen genannt sind – auf der monatlichen Kassenstatistik zu den Kernhaushalten.

¹⁶ Im vergangenen Jahr wurden Zuschüsse an Hochschulen in das zweite Quartal vorgezogen (ca. 2 Mrd €).

¹⁷ Die Länderhaushalte könnten im zweiten Halbjahr aufgrund von Transaktionen mit den Landesbanken per saldo um 6 Mrd € höher belastet werden als im Jahr 2017. Neben den genannten Ländern spielte auch eine Kapitalrückzahlung der BayernLB im Jahr 2017 eine Rolle, die nunmehr entfällt.



in der Nähe des Spitzenwerts aus dem Jahr 2017 (+ 14 Mrd €) liegen.

*Mittelfristig
 unverändert
 sehr günstige
 Aussichten*

Mittelfristig bleiben die Rahmenbedingungen für die Länderfinanzen unverändert positiv. Dies betrifft vor allem das Steueraufkommen, für das ein weiter deutliches Wachstum erwartet wird. Außerdem sollen Bundesmittel etwa für die Integration von Flüchtlingen weiter gezahlt werden. Damit werden per saldo die Belastungen durch das geplante Familienentlastungsgesetz wohl in etwa aufgewogen. Zwar zeichnen sich für die kommenden Jahre weiter starke Ausgabenzuwächse bei den Pensionsausgaben ab. Auch sind Entlastungen durch die gute Konjunkturlage herauszurechnen. Insgesamt bestehen aber Haushaltsspielräume, um von vielen Ländern identifizierte zukunfts-trächtige Bedarfe anzugehen. Dabei geht es vor allem um Bildungs- und Kinderbetreuungsangebote, Infrastruktur sowie innere Sicherheit und eine Stärkung der Verwaltung. Vorhaben der Bundesregierung, wie etwa zur Digitalisierung in

Schulen sowie zur Ganztagsbetreuung für Grundschulkinder, bieten hier ergänzende Unterstützung. Auch die Rahmenbedingungen für die Kommunalfinanzen sind günstig. Insofern bietet sich hier ebenfalls die Chance, strukturelle Schief lagen in guten Zeiten zu korrigieren – unter Umständen mit gezielter Unterstützung der Länder.

Der Stabilitätsrat stellte Ende Juni fest, dass die fünf Konsolidierungshilf eländer auch im Jahr 2017 ihre Verpflichtungen zum Defizitabbau eingehalten haben.¹⁸⁾ Allerdings scheinen die Sicherheitsabstände in Bremen nur noch sehr gering. Im Saarland wurde einerseits eine Vorsorge für schlechte Zeiten getroffen, die den Sicherheitsabstand verkleinerte. Andererseits wurden Verlustausgleiche als finanzielle Transaktionen ausgewiesen, wodurch sich das strukturelle Haushaltsergebnis günstiger darstellte. Die meisten Länderhaushalte weisen inzwischen finanzielle Spielräume auf, um etwa bundesweite Steuersenkungen oder unerwartet ungünstige Entwicklungen aufzufangen. Dies dürfte aber insbesondere bei Bremen und dem Saarland weiterhin nicht der Fall sein. Ab dem Jahr 2020 erhalten die beiden Länder jedoch für mindestens eineinhalb Jahrzehnte umfanglichere Finanzhilfen vom Bund (jeweils 400 Mio €). Diese Mittel sind mit nur geringen Tilgungsvorgaben verknüpft. Dies verschafft Bremen und dem Saarland zusätzliche Haushaltsspielräume. Es beeinträchtigt aber auch die Anreize für eine eigenverantwortliche und tragfähige Haushaltspolitik.

*Mäßige
 Abstände zu den
 strukturellen
 Defizitgrenzen
 in Bremen und
 im Saarland*

¹⁸ Konsolidierungshilfen erhalten die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für die Jahre von 2011 bis 2019. Die Zahlungen liegen bei insgesamt 800 Mio € jährlich. Voraussetzung ist der Abbau der strukturellen Defizite mindestens entlang eines Pfades mit gleichmäßigen Stufen bis zum Jahr 2020. Die Mittel werden jeweils hälftig vom Bund und der Ländergesamtheit finanziert.

■ Sozialversicherungen

Rentenversicherung

Deutlich höherer Überschuss im zweiten Quartal ...

Die günstige Finanzentwicklung bei der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) setzte sich im zweiten Quartal 2018 fort. Der Überschuss fiel mit 2 Mrd € gut doppelt so hoch aus wie im Vorjahr. Die gesamten Einnahmen stiegen weiter kräftig um 4½%. Die Beitragseingänge wuchsen trotz der leichten Satzsenkung zu Jahresbeginn (-0,1 Prozentpunkte) noch etwas stärker. Darin spiegelt sich die positive Entwicklung von Beschäftigung und Entgelten wider. Die Ausgaben wuchsen um 2½%. Dahinter steht vor allem die Rentenanpassung Mitte 2017 von im Bundesdurchschnitt knapp 2½%.

... und wohl auch im Gesamtjahr

Die Zuwächse bei den Rentenzahlungen dürften im weiteren Jahresverlauf anziehen. Zwar wächst die Zahl der Renten nach wie vor nur verhalten. Die Rentenanpassung fiel aber zur Jahresmitte 2018 mit knapp 3½% spürbar höher aus als im Vorjahr.¹⁹⁾ Dennoch dürften die Einnahmen weiterhin schneller wachsen als die Ausgaben. Für das Gesamtjahr zeichnet sich damit ein deutlich höherer Überschuss als im Jahr 2017 ab (½ Mrd €).

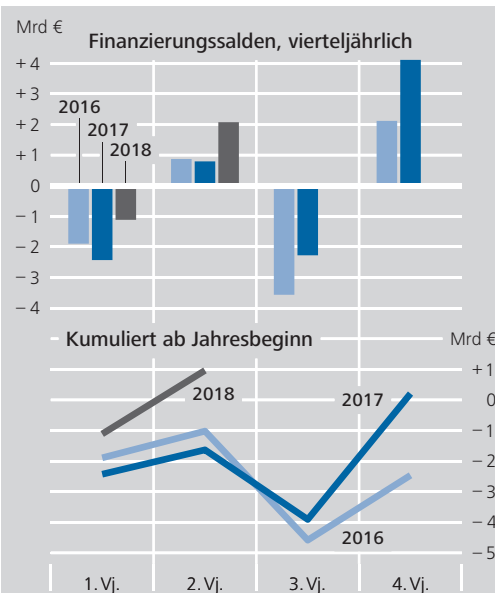
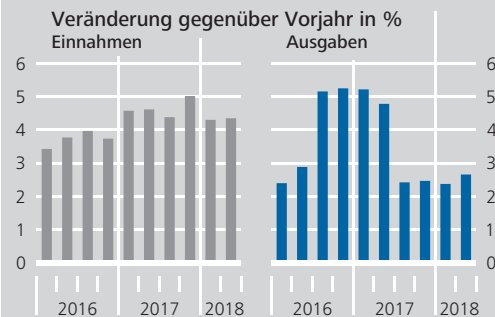
2019 Leistungsausweitungen statt möglicher Beitragssatzsenkung

Auch mittelfristig profitieren die Rentenfinanzen von der erwarteten guten Entgelt- und Beschäftigungsentwicklung. Im nächsten Jahr hätte der Beitragssatz – ohne weitere Eingriffe – nochmals spürbar gesenkt werden können. Der Referentenentwurf zum ersten Rentenpaket²⁰⁾ beziffert dieses Beitragssatzsenkungspotenzial auf 0,3 Prozentpunkte (-3½ Mrd €). Die umfangreichen Leistungsausweitungen dieses Pakets sollen aber zunächst überwiegend durch höhere Beiträge finanziert werden. In einem ersten Schritt wird somit auf die mögliche Beitragssatzsenkung verzichtet.

Höhere Leistungen für verschiedene Gruppen sowie Haltelinien für Versorgungsniveau und Beitragssatz

Das Rentenpaket soll ab dem Jahr 2019 wirksam werden. Sogenannte Mütterrenten bei vor 1992 geborenen Kindern sollen angehoben werden. Zudem sollen neue Renten bei Erwerbsminderung höher ausfallen. Bei Midi-Jobs²¹⁾ soll

Finanzen der Deutschen Rentenversicherung



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

die Ermäßigung der Sozialbeiträge auf Monatseinkommen bis zu 1 300 € gegenüber bislang 850 € ausgeweitet werden. Außerdem ist geplant, die Rentenansprüche aus Midi-Jobs aufzuwerten. Die Rentenansprüche resultieren

¹⁹ Zum 1. Juli wurden die Renten in den alten Ländern um 3,22% und in den neuen Ländern um 3,37% angehoben.

²⁰ Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 12. Juli 2018.

²¹ Als Midi-Jobs werden Beschäftigungsverhältnisse bezeichnet, bei denen das Arbeitsentgelt regelmäßig im Bereich von 450 € bis 850 € monatlich liegt. In diesem Bereich werden gewisse Abschläge auf die Beiträge zu den Sozialversicherungen gewährt (§ 20 Abs. 2 SGB IV). Damit fallen bislang aber auch die erworbenen Rentenansprüche niedriger aus.

dann nicht mehr nur aus dem abgesenkten, sondern aus dem unterstellten vollen Beitrag. Schließlich sind bis Jahresende 2025 neue Grenzen für das Versorgungsniveau²²⁾ und den Beitragssatz vorgesehen (sog. doppelte Haltelinie). Das Versorgungsniveau soll nicht unter 48% sinken und der Beitragssatz nicht über 20% steigen. Eine Finanzierungslücke soll durch zusätzliche Bundeszuschüsse geschlossen werden.

Insbesondere Mehrausgaben für Mütterrenten

Die Finanzwirkungen einzelner Maßnahmen sind im Referentenentwurf bis zum Jahr 2025 ausgewiesen. Die zusätzlichen Kosten für die Mütterrenten werden mit jährlich 3½ Mrd € beziffert. Die Beitragsminderung für geringe Einkommen wird mit knapp ½ Mrd € veranschlagt. Die Mehrausgaben für Erwerbsminderungsrenten sollen schrittweise steigen und im Jahr 2025 bei 1 Mrd € liegen. Es sind jedoch keine Verhaltensanpassungen berücksichtigt, die sich aufgrund der günstigeren Neuregelung ergeben könnten. Insgesamt belaufen sich die Kosten der genannten Maßnahmen zunächst auf jährlich 4 Mrd €. Sie steigen bis zum Jahr 2025 auf 5 Mrd €.

Zusätzliche versicherungsfremde Leistungen überwiegend über höhere Beiträge finanziert

Die Finanzierung der Belastungen für die Rentenversicherung erfolgt bis zum Jahr 2025 zum weit überwiegenden Teil aus Beiträgen (bezogen auf die bis dahin kumulierten Lasten). Ohne das Paket lägen die Beitragssätze gemäß der vorgelegten Projektion bis einschließlich 2025 unter 20%. Mit dem Paket ergibt sich in der Regel ein merklich höherer Beitragssatz. Dieser erreicht im Jahr 2024 die 20%-Marke. Ein höherer Beitragssatz führt außerdem über die Rentenformel zu einem geringeren Rentenanstieg. Gemäß Referentenentwurf erreicht das Versorgungsniveau bereits im Jahr 2022 die Haltelinie. Ohne das Paket wäre dies erst im Jahr 2024 der Fall.²³⁾ Folglich leisten die Rentnerinnen und Rentner ebenfalls einen – wenn auch deutlich geringeren – Finanzierungsbeitrag zur beschlossenen Leistungsausweitung. Dabei können die Anhebung der Mütterrente und die niedrigeren Beiträge für Midi-Jobs als versicherungsfremde Leistungen eingeordnet werden (jährlich 4 Mrd €). Als solche wären sie sachgerecht über

zusätzliche Bundeszuschüsse und damit aus dem Steueraufkommen zu finanzieren.²⁴⁾ Die Zusatzbelastungen des Bundes betragen im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2024 allerdings nur jährlich etwa 1 Mrd €. Erst im Jahr 2025 wachsen sie deutlich auf 5 Mrd €, da der Beitragssatz andernfalls über 20% stiege.

Insgesamt werden die Rentenfinanzen durch das Paket in erheblichem Umfang belastet, vor allem durch die Ausweitung der Mütterrente. Damit verringern sich Finanzspielräume für andere derzeit diskutierte staatliche Prioritäten. Die speziellen Leistungsausweitungen setzen dabei nicht gezielt an der Bedürftigkeit an. Die aktuell gute Haushaltsslage ermöglicht zwar, dass die zusätzlichen finanziellen Belastungen zunächst wenig auffallen dürften. Die Rentenausgaben werden aber strukturell erhöht, obwohl die Ausgaben ohnehin unter starken demografischen Druck geraten werden.

Bewältigung absehbarer demografischer Lasten zusätzlich erschwert

Die künftigen Erwerbsminderungsrenten werden deutlich ausgeweitet. Sie fallen im Vergleich zur regulären Frühverrentung teils spürbar höher aus. Damit steigt der Anreiz, die Erwerbsminderungsrente über ihren eigentlichen Zweck hinaus zum vorzeitigen Renteneintritt zu nutzen. Dem vorzubauen, wird damit fortan noch wichtiger. Von einer ausgeweiteten Erwerbsminderungsrente sollten vor allem Versicherte in gesundheitlich belastenden Berufen profitieren. Insofern wird Sorgen im Hinblick auf ein steigendes gesetzliches Rentenalter Rechnung getragen, und dies sollte von daher als weniger problematisch angesehen werden.

Künftige Renten bei Erwerbsminderung teils spürbar höher als bei regulärer Frühverrentung

²² Das Versorgungsniveau beschreibt das Verhältnis der aktuellen Standardrente (45 Versicherungsjahre zum jeweiligen versicherungspflichtigen Durchschnittsentgelt) zum aktuellen Durchschnittsentgelt. Dabei werden die Einkünfte vor Steuern, aber nach Abzug der jeweils relevanten Sozialbeiträge herangezogen.

²³ Die in Aussicht gestellten Anpassungen der Beitragssätze für die Pflege- und Arbeitslosenversicherung sind noch nicht einbezogen. Sie senken das Versorgungsniveau.

²⁴ Allgemein gesprochen wäre es wünschenswert, die als versicherungsfremd angesehenen Leistungen zu definieren und regelgebunden mit Bundeszuschüssen zu finanzieren. Dies würde die Transparenz und Nachvollziehbarkeit verbessern. Dem sollte nicht entgegenstehen, dass die Zuordnung einzelner Leistungen nicht immer eindeutig ist.

Midi-Job-Reform wohl wenig zielgenau

Die Beitragsminderung bei Midi-Jobs macht diese Beschäftigungsform attraktiver. Der Einfluss auf das Arbeitsvolumen insgesamt ist aber unklar und wohl gering. Begünstigt werden nur Teilzeitbeschäftigte unabhängig von der Höhe des Stundenlohns und ungeachtet etwaiger weiterer Einkommensquellen. Kritisch an der Neuregelung der Midi-Jobs erscheint vor allem, dass volle Rentenansprüche trotz geminderter Beiträge entstehen sollen: Damit durchbricht sie das Äquivalenzprinzip. Die spätere Begünstigung setzt auch nicht zielgenau an der Bedürftigkeit zum Zeitpunkt des Rentenbezugs an, und es dürfte zu Mitnahmeeffekten kommen.

Maßnahmen zur Stabilisierung der Rentenfinanzen nach 2025 erforderlich

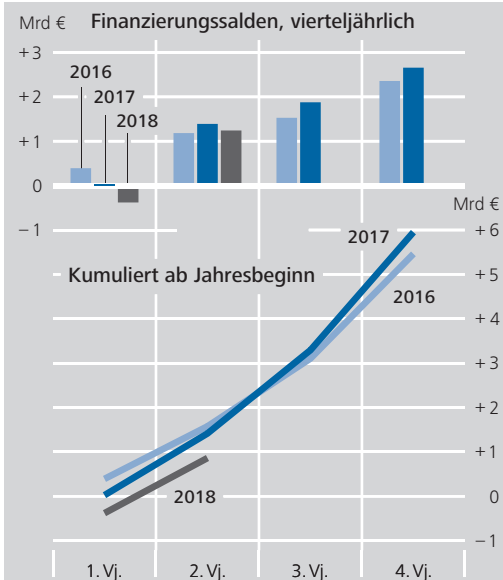
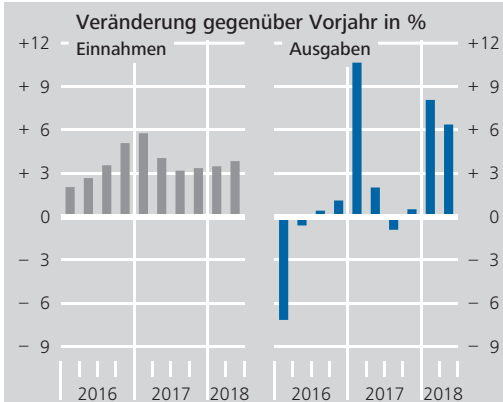
Gravierende finanzielle Probleme infolge der demografischen Entwicklung treten in der Rentenversicherung vor allem nach dem Jahr 2025 auf. Um die Nachhaltigkeit der Rentenversicherung zu gewährleisten, müssen daher zentrale Stellgrößen justiert werden. Die entsprechenden grundlegenden Entscheidungen wurden jedoch auf die kommenden Jahre verschoben. Zunächst wurde eine Rentenkommission mit der Vorbereitung beauftragt. Um eine nachhaltige Lösung zu finden, wäre eine transparente Darstellung der langfristig erwarteten Kostenentwicklungen und Lastenverteilung vorzulegen. Außerdem sollten alle wesentlichen Parameter der Rentenfinanzen im Zusammenhang betrachtet werden. Neben dem Versorgungsniveau, den Beitragssätzen und den Bundeszuschüssen gehört hierzu auch das gesetzliche Rentenalter, das in anderen Ländern bereits mit der Lebenserwartung verknüpft wurde. Es wäre darüber hinaus naheliegend, bei der Berechnung des Versorgungsniveaus längere Beitragszeiten zu berücksichtigen. Diese sind mit dem steigenden gesetzlichen Rentenalter angelegt und erhöhen das Absicherungs-niveau.²⁵⁾

Bundesagentur für Arbeit

Überschuss im zweiten Quartal auf Vorjahresniveau

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) wies im zweiten Quartal 2018 im operativen Bereich²⁶⁾ einen Überschuss von fast 1½ Mrd € aus. Dieser lag knapp auf dem Niveau des Vorjahres. Wie

Finanzen der Bundesagentur für Arbeit^{*)}



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

schon im ersten Quartal belastete im Vorjahresvergleich eine höhere Sonderzuführung an den Versorgungsfonds²⁷⁾ die BA-Finanzen.

Aufgrund nochmals kräftig gestiegener Beitragseingänge (+ 5%) legten die Einnahmen insgesamt um 4% zu. Die Ausgaben stiegen um

²⁵ Vgl.: Deutsche Bundesbank, Exkurs: Zur längerfristigen Entwicklung der Alterssicherung, Monatsbericht, August 2016, S. 69–78. Zur Belastung des Bundeshaushalts siehe auch S. 64 f. in diesem Bericht.

²⁶ Ohne Versorgungsfonds. Die Zuführungen an den Fonds werden hier als Ausgaben erfasst und senken den operativen Finanzierungssaldo. Einschl. des Fonds belief sich der Überschuss im zweiten Quartal auf 2 Mrd €.

²⁷ Die ergänzende Zuweisung betrug knapp 1 Mrd €, nach knapp ½ Mrd € im entsprechenden Vorjahreszeitraum.

Kräftig gestiegene Beitragseinnahmen bei sinkenden operativen Ausgaben

6½%. Der Anstieg war allein durch die zusätzlichen Zahlungen an den Versorgungsfonds getrieben. Insbesondere gingen die Ausgaben für das Arbeitslosengeld und die aktive Arbeitsmarktpolitik weiter zurück (jeweils etwa – 3%).

Höherer Überschuss und wachsende Rücklage im Gesamtjahr absehbar

Die Rahmenbedingungen sind für die BA-Finanzen sehr günstig: Die Beschäftigung nimmt zu, die Arbeitslosigkeit ist rückläufig, und die Pro-Kopf-Entgelte steigen stärker. In der zweiten Jahreshälfte sind keine weiteren Sonderzuführungen an den Versorgungsfonds vorgesehen. Vor diesem Hintergrund ist auch für das laufende Jahr mit einem hohen Überschuss zu rechnen. Dieser könnte noch über dem Vorjahreswert von 6 Mrd € liegen. Der Haushaltsansatz von 2½ Mrd € würde damit weit übertroffen. Die freie Rücklage würde auf ein Rekordniveau von über 23 Mrd € steigen.

Stärkere Beitragssatzsenkung naheliegend

Die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt dürfte sich fortsetzen. Somit sind hohe Überschüsse und wachsende Rücklagen auch dann noch angelegt, wenn der Beitragssatz dem Koalitionsvertrag entsprechend von 3,0% auf 2,7% gesenkt wird. Selbst bei einer gewissen Ausgabenausweitung etwa für aktive Arbeitsmarktpolitik könnten die BA-Finanzen auch noch einen geringeren Beitragssatz verkraften.

Exkurs: Zur Nutzung von Rücklagen und Extrahaushalten bei Bund und Ländern

Aktuelle Entwicklungen

Gute Lage zur Bildung von Reserven genutzt

Der Bund und zahlreiche Länder nutzten die gute Haushaltslage der letzten Jahre, um verstärkt Mittel in Rücklagen und Extrahaushalte (Sondervermögen) zu leiten. So wurden haushaltstechnisch Reserven gebildet, die im weiteren Verlauf bei Bedarf mobilisiert werden können.²⁸⁾

Unterschiedliche Wirkung im Rahmen der Schuldenbremse

Ein solcher späterer Rückgriff auf Reserven erweitert die Spielräume aber nur, soweit die Schuldenbremsen dies zulassen. Der Bund bezieht seine Schuldenbremse auf die Nettokredit-

aufnahme. Da die Nettokreditaufnahme durch eine Rücklagenentnahme gesenkt werden kann, lässt sich die Budgetgrenze damit leichter einhalten. Bei Extrahaushalten des Bundes ist die Anrechnung bei der Schuldenbremse uneinheitlich. Hier kann der gleiche Effekt wie bei Rücklagen erreicht werden, wenn sie im Rahmen der Schuldenbremse nicht konsolidiert werden: So werden etwa die Pensionsvorsorgeeinrichtungen nicht in die Schuldenbremse einbezogen. Das heißt, die Mittelzuführungen durch den Bund schlagen sich als Bundesausgaben nieder und verengen im selben Jahr seinen Spielraum gemäß der Schuldenbremse. Spätere Versorgungszahlungen aus dem Extrahaushalt belasten den Bund dann aber nicht. Anders verhält es sich bei den neueren Extrahaushalten wie dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds oder dem geplanten Digitalisierungsfonds. Sie werden in die Schuldenbremse einbezogen. Zuführungen aus dem Kernhaushalt stellen hier damit keine Belastung dar: Sie ändern die für die Schuldenbremse relevante Summe aus Nettokreditaufnahme von Kernhaushalt und Salden der maßgeblichen Extrahaushalte insgesamt nicht.²⁹⁾ Die späteren Abflüsse aus den Fonds wirken dann im Rahmen der Schuldenbremse wie Ausgaben aus dem Kernhaushalt.³⁰⁾ Es ist bei diesen konsolidierten

²⁸ Dabei wurde zumeist kein (Finanz-)Vermögen zurückgelegt. Im Bundeshaushalt wurde etwa das Auffüllen der Flüchtlingsrücklage haushaltstechnisch belastend auf die Nettokreditaufnahme angerechnet. Tatsächlich wurden mit den Überschüssen aber Schulden getilgt. Letztlich wurde die Refinanzierung von Schuldtiteln am Kapitalmarkt somit aufgeschoben. Diese erfolgt dann bei der haushaltstechnischen Entnahme von Rücklagemitteln, ohne im Haushalt eine Nettokreditaufnahme ausweisen zu müssen.

²⁹ Ein Unterschied besteht aber hinsichtlich der ergänzenden Zielvorgabe der Schwarzen Null (Verzicht auf Nettokreditaufnahme): Da sich die Schwarze Null auf den Kernhaushalt bezieht, ist sie bei Zuführungen an einen Extrahaushalt schwerer und bei Entnahmen leichter zu erreichen.

³⁰ Ein Unterschied besteht allerdings im Haushaltsvollzug: Wenn Abflüsse aus vorfinanzierten Extrahaushalten im Vollzug höher sind als veranschlagt, sind keine neuen Kreditermächtigungen mehr erforderlich. Solche Mehrausgaben sind in dem Moment also nicht durch die Schuldenbremse begrenzt. Im Bundeshaushalt sind neue Kreditermächtigungen im Rahmen eines Nachtragshaushalts hingegen eingeschränkt: Die Regelgrenze darf um maximal 3% der geplanten Steuereinnahmen überschritten werden. Bei jeder Überschreitung der Schuldenbremse im Vollzug (Kernhaushalt und relevante Extrahaushalte zusammen genommen) wird aber das Kontrollkonto belastet (vgl. zum Kontrollkonto S. 71f).

Extrahaushalten also im Gegensatz zu Rücklagen nicht möglich, die Grenze der Schuldenbremse mit Überschüssen aus Vorperioden bei der Haushaltsaufstellung gezielt auszuweiten.

Umfangreiche Flüchtlingsrücklage für eigentlichen Zweck nicht erforderlich, ...

Ein gewichtiges Beispiel für eine Reserve ist die Flüchtlingsrücklage. Diese wurde vom Bund Ende 2015 eingerichtet und aus Haushaltsüberschüssen bestückt.³¹⁾ Ursprünglich sollte sie genutzt werden, um Haushaltsbelastungen aus der damals sehr hohen Flüchtlingsmigration abzudecken. Allerdings wurde bislang nichts entnommen, obwohl dies regelmäßig in den Haushaltsplänen vorgesehen war. Im Gegenteil: Die Rücklage wurde mit weiteren Überschüssen aufgestockt und wuchs bis Ende 2017 auf 24 Mrd €. Aus heutiger Sicht wird sie für ihren ursprünglichen Zweck nicht benötigt. Die diesbezüglichen Aufwendungen konnten bislang ohne die Rücklage finanziert werden, und sie sind auf gesamtstaatlicher Ebene bereits spürbar rückläufig.

... aber statt Auflösung nun Finanzierungsinstrument für neue Vorhaben

Insofern wäre es gemäß der Intention der Schuldenbremse naheliegend, die Flüchtlingsrücklage mit einer im Haushalt zu veranschlagenden Schuldentilgung aufzulösen. Stattdessen wird sie aber als ein zusätzliches Haushaltsinstrument genutzt: Sie dient im Haushaltsvollzug als allgemeines Überlaufbecken für Überschüsse. In den Folgeperioden erleichtern es die aufgelaufenen Rücklagenmittel dann auf eine Nettokreditaufnahme zu verzichten. Denn die Rücklage ist in den Planungen etwa zur Finanzierung zusätzlicher Ausgabenerhöhungen oder Steuersenkungen verfügbar. Sie ermöglicht es so, auch bei einer Kurslockerung eine Schwarze Null zu gewährleisten (vgl. Tabelle auf S. 62).

Zusätzliche Rücklagen beim Bund geplant

Ein weiteres Beispiel für den Bund ist die neue Rüstungsrücklage. Fließen die im Haushalt bewilligten Mittel für militärische Beschaffungen (5 Mrd €) im laufenden Jahr nicht vollständig ab, wird die Rücklage bei einem Überschuss mit bis zu ½ Mrd € dotiert. Außerdem soll eine Demografierücklage in den Jahren 2021 bis 2024 mit jeweils 2 Mrd € gefüllt werden. Sie soll

Mehrbelastungen des Bundes in Folgejahren abdecken, die aus den bis 2025 geplanten Haltelinien in der Rentenversicherung resultieren.

Auf der Länderebene steigt neben der Bedeutung verschiedener Formen von Rücklagen insbesondere die von Extrahaushalten. Damit soll ungenutzter Haushaltsspielraum in die Zukunft übertragen werden. Dies scheint möglich, weil sie offenbar nicht im Rahmen der Schuldenbremse des jeweiligen Landes konsolidiert werden sollen.³²⁾

Auch Länder mit zunehmenden Reserven

Unterschied zum Kontrollkonto des Bundes

Mit der Schuldenbremse wurde ab 2011 für den Bund ein Kontrollkonto eingerichtet. Dieses ähnelt auf den ersten Blick den zuvor genannten Reserven, unterscheidet sich faktisch aber entscheidend davon. Die Schuldenbremse legt für den Bund eine Grenze für das strukturelle Haushaltsergebnis fest (– 0,35% des BIP). Auf dem Kontrollkonto werden positive und negative Abweichungen von dieser Grenze im Haushaltsvollzug aufaddiert.³³⁾ Ein günstigerer Haushaltsabschluss führt demnach zu einer Guthchrift auf dem Kontrollkonto. Ein Guthaben kann aber nur genutzt werden, um in einem laufenden Haushaltsjahr (im Haushaltsvollzug) ungeplante Grenzüberschreitungen auszugleichen.³⁴⁾ Das Kontrollkonto soll damit keine zusätzlichen Haushaltsspielräume in kommenden Jahren eröffnen. Die Rücklagen und die

Kontrollkonto der Schuldenbremse durch Rücklagenbildung geschmälert

³¹ Zzgl. der Münzeinnahmen des Bundes. Bei einzelnen Ländern wurden vergleichbare Reserven gebildet. Hier wurden mitunter letztlich Kreditermächtigungen, die beim Haushaltsvollzug nicht benötigt wurden, einer Rücklage zugeführt.

³² Dies betrifft auch Länder, die Konsolidierungshilfen empfangen. Zum Abschluss des letzten Haushaltsjahres dotierten etwa Berlin, Schleswig-Holstein und das Saarland Extrahaushalte, die künftige Investitionen finanzieren sollen.

³³ Vgl. ausführlicher zum Kontrollkonto: Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung, Monatsbericht, Oktober 2011, S. 25f. und S. 29.

³⁴ Der Haushaltsgesetzgeber ist zu realistischen Haushaltsansätzen verpflichtet. Ein Anzapfen durch optimistische Planansätze sollte daher begrenzt bleiben.

nicht in die Schuldenbremse einbezogenen Extrahaushalte des Bundes (im weiteren Verlauf auch Reserven genannt) haben dies dagegen explizit zum Ziel und machen es möglich. Wenn Rücklagen gebildet werden, fallen die im Kontrollkonto zu buchenden Überschüsse entsprechend geringer aus.³⁵⁾

Vorteile und Nachteile von Reservemitteln

Reserven können Haushaltspolitik verstetigen

Rücklagen und aus der Schuldenbremse ausgeklammerte Extrahaushalte sind Haushaltsinstrumente mit besonderen Vor- und Nachteilen. Vorteilhaft wäre es, wenn mit ihnen die Haushaltspolitik zusätzlich verstetigt würde.

Reserven können negative Überraschungen kompensieren

Reserven können in guten Zeiten aufgefüllt werden, um für negative Überraschungen vorzusorgen. Insbesondere bei den Steuereinnahmen können solche Überraschungen großes Gewicht haben. Sie werden öfter durch die konventionellen Konjunkturbereinigungsverfahren nicht als konjunkturell erfasst. Damit schlagen sie auf das strukturelle Ergebnis durch, das durch die Schuldenbremse begrenzt ist. Eine so bedingte unerwartete strukturelle Verschlechterung wäre ohne Reserven spätestens bei der nächsten Haushaltsaufstellung voll zu kompensieren, wenn im Finanzplan zuvor keine Sicherheitsabstände zur Schuldenbremse gewahrt wurden.³⁶⁾ Eine prozyklische Politik in schlechten Zeiten wird ohne Sicherheitsabstände wahrscheinlicher.

Ausgabenbelastungen im Haushalt besser zu steuern

Reserven können auch dazu dienen, die Belastungen durch Ausgabenprogramme mit ungleichmäßigen, zeitlich schwer abzuschätzenden Abflüssen vorzuziehen (etwa militärische Beschaffungen). So können bei Spielräumen im Kernhaushalt vorab Mittel bereitgestellt werden, die dann im weiteren Verlauf bei Bedarf abgerufen werden.

Diesen potenziellen Vorteilen stehen aber auch gewichtige Probleme gegenüber. So könnten wichtige Haushaltsgrundsätze wie etwa Jähr-

lichkeit oder Haushaltsklarheit unterlaufen werden. Insbesondere die Transparenz kann verloren gehen, wenn die Planungen durch zahlreiche Sondertöpfe unübersichtlicher werden. Dies gilt umso mehr, wenn nicht oder nicht zeitnah Übersichten und Informationen zu wesentlichen Kennziffern vorgelegt werden – oder diese nur schwer zu ermitteln sind. Die Kontrolle durch das Parlament und die Öffentlichkeit kann so erheblich beeinträchtigt werden.

Kritisch ist dabei nicht zuletzt, wenn mit Rücklagen strukturelle Schieflagen kaschiert werden. So könnte eine strukturelle Ausgabenerhöhung oder Steuersenkung zunächst aus einer Rücklage finanziert werden. Die politisch schwierige Entscheidung über die Gegenfinanzierung ließe sich damit relativ unauffällig vertagen. Erst wenn die Rücklage aufgezehrt ist, tritt der Konsolidierungsbedarf offen zutage.

Extrahaushalte sind besonders problematisch, wenn sie für eine außerbudgetäre Verschuldung genutzt werden. Hierdurch könnten die tatsächliche Verschuldungssituation falsch bewertet und Risiken unterschätzt werden. Unter Umständen könnten auch die regulären Haushaltsregeln unterlaufen werden. Während der Bund dieses frühere Schlupfloch im Grundgesetz geschlossen hat, steht eine diesbezüglich strikte Umsetzung für viele Länder noch aus.

Mit dem Umfang der Reserven auf den verschiedenen staatlichen Ebenen steigt außerdem die Gefahr, dass die nationalen Regeln die europäischen Vorgaben nicht mehr ausreichend absichern. Diese Absicherung durch die nationalen Regeln sehen der Fiskalpakt und das Grundgesetz vor. Dabei sind die nationalen und europäischen Regelwerke nicht identisch: Die Schuldenbremse begrenzt für die jeweilige Gebietskörperschaft die Nettokreditaufnahme, die

Sondertöpfe können Transparenz und Kontrolle durch Parlament und Öffentlichkeit beeinträchtigen

Gefahr, dass Haushalts-schieflagen kaschiert werden

Verschuldung über Extrahaushalte könnte Haushaltsregeln aushöhlen

Reservennutzung könnte zu Konflikt mit europäischen Haushaltsregeln führen

³⁵ Für das Jahr 2017 wurden der Flüchtlingsrücklage 5 ½ Mrd € aus dem Abschluss des Kernhaushalts zugeführt (Gesamtbestand: 24 Mrd €). Das Kontrollkonto erhielt eine Gutschrift von 7 ½ Mrd € aus dem verbliebenen Abstand zur Grenze der Schuldenbremse (Guthaben: 18 ½ Mrd €).

³⁶ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2011), a. a. O., S. 32 f.

durch eine Rücklagenentnahme oder Ausgabenverlagerungen auf ausgeklammerte Extrahaushalte sinkt. Die EU-Regelungen zielen hingegen auf das jährliche gesamtstaatliche (VGR-)Defizit, das dadurch nicht positiv beeinflusst wird (VGR: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen).³⁷⁾

Probleme durch adäquate Ausgestaltung minimieren

Risiken von Reservetöpfen durch Regeln begrenzen

Alles in allem erscheinen die beschriebenen Nachteile von Rücklagen und Sondervermögen durchaus gewichtig. Soll dennoch auf diese Haushaltsinstrumente zurückgegriffen werden, sollten die damit verbundenen Risiken in den Anwendungsregeln berücksichtigt und minimiert werden.

Transparenz und Nachvollziehbarkeit

Zeitnahe vollständiger Ausweis und transparente Planungen wichtig

Von entscheidender Bedeutung ist, dass der Bund und die Länder ihre Sondertöpfe transparent, nachvollziehbar und vollständig darstellen. Auch sollte die damit verfolgte Haushaltspolitik gut begründet werden. Die Forderung nach Transparenz gilt für die kurz- und mittelfristigen Planungen, den Haushaltsvollzug und den Haushaltsabschluss. Es wären dabei sowohl die jeweiligen Bestände als auch die Finanzbeziehungen zum Kernhaushalt durch geeignete Übersichten zeitnah abzubilden. Hier besteht erhebliches Verbesserungspotenzial. Dies gilt für den Bund, aber insbesondere auch für die Länder.

Nationale Fiskalregeln absichern

Rückläufige Schuldenquote weiter sinnvoll

Die Regelgrenzen der Schuldenbremse schränken die staatliche Nettoneuverschuldung relativ eng ein. In Relation zur Wirtschaftskraft dürften die Schulden, also die Schuldenquote, hierdurch noch deutlich weiter sinken. Als Vorsorge für

die demografischen Herausforderungen und mit Blick auf wieder steigende Zinsen erscheint dies sinnvoll.

Um die Ziele der Schuldenbremse nicht zu unterlaufen, sollten bei der Nutzung von Rücklagen verschiedene Aspekte beachtet werden. Zum einen sollte eine Rücklage nur dann gebildet werden können, wenn die Regelgrenze eingehalten ist. Das bedeutet beispielsweise, dass keine Rücklagenbildung möglich sein sollte, wenn die Regelgrenze aufgrund einer Ausnahmesituation überschritten wurde. Andernfalls könnte die Verschuldung im Zeitverlauf höher liegen, als es durch die Regelgrenze vorgegeben wird. Des Weiteren sieht das Grundgesetz explizit ein Kontrollkonto vor. Würde beim Bund nun der Abstand zur Regelgrenze regelmäßig in voller Höhe als Rücklage erfasst, so wäre das Kontrollkonto hingegen in eine stets verfügbare Rücklage umgewandelt. Da sich der Bund aber zurzeit an einem Verzicht auf Nettoneuverschuldung orientiert, wird nicht der gesamte Abstand zur Obergrenze in die Rücklage eingestellt. Der Schuldenstand des Bundes wird damit stabilisiert und wirksam gebremst.³⁸⁾

Ein besonders wichtiger Vorteil von Rücklagen ist die mögliche Verstetigung der Haushaltspolitik im Falle negativer Überraschungen. Dies passt letztlich aber nicht dazu, vorhandene Rücklagen mittelfristig regelmäßig vollständig zu verplanen. Vielmehr wäre es sinnvoll, sie nur als Versicherung bei unerwarteten strukturellen Haushaltslücken zu nutzen. Hierzu könnte unmittelbar nach einer solchen Überraschung zunächst stärker und danach in abnehmendem

Rücklagenbildung bei strukturellem Haushaltsausgleich

Regelgebundener Rücklageneinsatz, um negative Überraschungen abzufedern

³⁷⁾ Neben diesem Aspekt bestehen auch weitere Unterschiede bei den nationalen und europäischen Regeln. Wichtige Beispiele sind die Abgrenzung von finanziellen Transaktionen oder die jeweils verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahren. Vgl. ausführlicher: Deutsche Bundesbank (2011), a. a. O., S. 29 ff.

³⁸⁾ Mit der Schwarzen Null wird nicht darauf abgezielt, auf strukturelle Neuverschuldung zu verzichten, sondern es wird eine unbereinigte Größe anvisiert. Damit werden konjunkturelle Schwankungen nicht berücksichtigt. Insofern erscheint die Schwarze Null als Zielgröße im Hinblick auf eine stetige Haushaltspolitik weniger geeignet als ein struktureller Haushaltsausgleich. Es droht auch eher ein Konflikt mit den europäischen Vorgaben.

Maße auf die Rücklage zurückgegriffen werden (d. h., die Entnahmen sollten über die Jahre degressiv gestaffelt werden). Hierdurch könnte die Konsolidierung, die gegebenenfalls zum Schließen der überraschenden Finanzierungslücke nötig ist, zeitlich gestreckt werden. Der Ausgabenpfad würde verstetigt oder eine abrupte Steuererhöhung vermieden, da die Rücklagen als zusätzlicher Stabilisator dienen. Sicherheitsabstände zu den Regelobergrenzen könnten deshalb geringer ausfallen. Durch eine regelgebundene Beschränkung der Rücklagenverwendung ließe sich vermeiden, dass diese eine erratische oder unsolide Haushaltspolitik befördern.

Strukturelle Schiefelage durch Reservenutzung vermeiden

Rücklageneinsatz für strukturelle Belastungen sollte Beschlüsse zur Gegenfinanzierung nach Rücklagenverzehr erfordern

Der Haushalt sollte spätestens nach Verzehr der Rücklagen strukturell solide aufgestellt sein. Dies gilt im Hinblick auf die beschriebene Versicherungsfunktion gegen unerwartet negative Überraschungen. Es gilt aber insbesondere auch dann, wenn Rücklagen nicht nur im Überraschungsfall, sondern diskretionär für etwaige zusätzliche haushaltsbelastende Maßnahmen eingesetzt werden sollen. Das betrifft den derzeitigen Ansatz beim Bund, bei dem die komplette Rücklage zur Haushaltsfinanzierung verplant wird. Insofern wäre es am wenigsten bedenklich, wenn der Haushalt mit im Wesentlichen temporär wirksamen Maßnahmen belastet würde, wie etwa bei größeren Investitionsprojekten. Strukturelle Belastungen, die auch nach Verzehr der Rücklage Bestand haben, sollten durch bereits vorab beschlossene Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen kompensiert werden (globale Minderausgaben oder Mehreinnahmen leisten dies nicht). Die andernfalls drohenden Schwierigkeiten verdeutlicht die neue Demografierücklage des Bundes: Es wird geplant, damit im Jahr 2025 umfangreiche

finanzielle Belastungen zu kompensieren. Allerdings bleibt bisher offen, wie die mit dem Rentenpaket angelegte deutliche strukturelle Zusatzlast nach 2025 finanziert werden soll.

Einhalten europäischer Regeln

Schließlich muss sichergestellt sein, dass die europäischen Budgetregeln eingehalten werden. Aufgrund der deutlichen Überschüsse und guter Rahmenbedingungen ist zwar derzeit nicht abzusehen, dass die EU-Regelgrenzen überschritten werden. Die strukturellen Überschüsse dürften aber künftig sinken.

EU-Regeln derzeit sicher eingehalten

Die europäischen Vorgaben zielen auf das strukturelle VGR-Defizit des Gesamtstaates, für das eine Regelgrenze von 0,5% des BIP gilt. Der Bund trägt hier die Verantwortung für die Sozialversicherungen, und die Länder müssen ihre Gemeinden einbeziehen. Die gesamtstaatliche Haushaltsüberwachung hinsichtlich der europäischen Regeln liegt in Deutschland beim Stabilitätsrat. Er muss unter anderem überwachen, ob hier eine Grenzüberschreitung droht, obwohl die jeweiligen nationalen Vorgaben eingehalten werden. In diesem Fall müsste der Stabilitätsrat Vorschläge unterbreiten, die einen solchen Regelverstoß verhindern. Dazu sind jedoch ausführliche Informationen über die Planungen von Bund und Ländern nötig. Hierzu zählen nicht zuletzt umfassende Angaben dieser Gebietskörperschaften über die geplante Nutzung von Rücklagen und Extrahaushalten. Die dem Stabilitätsrat vorgelegten Unterlagen erscheinen in dieser Hinsicht nicht ausreichend. Dies betrifft insbesondere die Länder. Hierauf weist nicht zuletzt der unabhängige Beirat hin.³⁹⁾

Stabilitätsrat benötigt deutlich bessere Informationsbasis

³⁹ Vgl.: Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, Neunte Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenzen für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Abs. 2 HGrG, Juni 2018, S. 17 f.