

■ Öffentliche Finanzen^{*)}

■ Staatlicher Gesamthaushalt

Staatsfinanzen in der Corona-Krise stark wirtschaftsstützend

In der Corona-Krise leisten die deutschen Staatsfinanzen einen bedeutenden Stabilisierungsbeitrag. Die Finanzpolitik unterstützt das Gesundheitssystem, Unternehmen sowie private Haushalte und setzt Konjunkturimpulse. Zudem beteiligt sich Deutschland maßgeblich an den Hilfs- und Aufbauprogrammen in der EU. Die Perspektiven für die Staatsfinanzen sind weiter stark von der Pandemie und ihrem nationalen sowie internationalen Verlauf abhängig. Unsicher ist neben den Budgetlasten durch den Wirtschaftseinbruch dabei auch der Umfang, in dem staatliche Hilfen in Anspruch genommen werden. Außerdem könnten zusätzliche finanzpolitische Maßnahmen ergriffen werden.

Hohes Defizit und steigende Schulden: automatische und aktive Stabilisierung

Es zeichnet sich allerdings klar ab, dass im laufenden Jahr der gesamtstaatliche Überschuss (2019: 1½ % des Bruttoinlandsprodukts (BIP)) in ein hohes Defizit umschwingt. Dieses könnte eine Größenordnung von 7 % des nominalen BIP erreichen. Treiber sind der Konjunkturerinbruch (d. h. die automatischen Stabilisatoren) und ein expansiver staatlicher Haushaltskurs. Letzterer reflektiert vor allem die finanzpolitische Reaktion auf die Krise und erklärt rund zwei Drittel des Defizitanstiegs. Die Schuldenquote dürfte sich im laufenden Jahr Richtung 75 % bewegen (Ende 2019: 60 %). Der Anstieg geht neben dem Defizit darauf zurück, dass Kredite und Kapitalhilfen für Unternehmen über zusätzliche Staatsschulden finanziert werden. Diese neuen Schulden sind mit einem höheren staatlichen Finanzvermögen verbunden (Kreditforderungen und Beteiligungen des Staates nehmen zu). Daher ist das VGR-Defizit hiervon nicht betroffen (vgl. zum staatlichen Stabilisierungsbeitrag ausführlicher S. 97 ff.). Die Schuldenquote steigt im Übrigen auch, weil das nominale BIP (und damit der Nenner der Quote) zurückgeht.

Im kommenden Jahr dürfte das Defizit wieder sinken, weil etliche Stabilisierungsmaßnahmen nach derzeitigem Stand auslaufen werden. Die Staatsfinanzen werden die Wirtschaftsaktivitäten und Einkommen aber weiterhin deutlich stützen. So dominieren zwar die auslaufenden Maßnahmen (etwa die Unternehmenshilfen oder die niedrigeren Umsatzsteuersätze). Dem stehen aber neue – weniger umfangreiche – expansive Maßnahmen entgegen. So sollen der Solidaritätszuschlag teilweise abgeschafft, Kindergeld und -freibetrag erhöht und eine Grundrente eingeführt werden. Zur Konjunkturstützung zahlt der Staat einen höheren Zuschuss zur Stabilisierung der Umlage für Erneuerbare Energien (EEG-Umlage) als mit dem Klimaschutzpaket beschlossen. Defizit erhöhend wirkt überdies, dass die Zahlungen an die EU voraussichtlich deutlich steigen. Dabei spielt der Brexit eine gewichtige Rolle, weil sich damit der deutsche Finanzierungsanteil erhöht. Zusätzliche Einnahmen könnten aus dem neuen EU-Extrahaushalt resultieren (vgl. S. 86). Die Konjunktur dürfte die Staatsfinanzen gegenüber dem laufenden Jahr wohl nur wenig entlasten (d. h. die automatischen Stabilisatoren wirken zum guten Teil fort, vgl. S. 99). Unter anderem erholen sich mit den Löhnen oder dem privaten Verbrauch wichtige Bezugsgrößen der Staatsfinanzen voraussichtlich nur langsam.

Staatshaushalte auch 2021 stützend ausgerichtet

Der aktuelle finanzpolitische Kurs ist angemessen. Im Abschwung sollten die automatischen Stabilisatoren ungehindert wirken können. Und eine noch darüber hinaus stützende Finanzpolitik ist angesichts der gegenwärtigen gravierenden Krise wichtig. Hierfür enthalten die europäischen und nationalen Budgetregeln Ausnah-

Expansive Staatsfinanzen angemessen

^{*)} Der Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ bezieht sich auf Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und die Maastricht-Schuldenquote. Danach wird detaillierter über die Haushaltsentwicklung (Finanzstatistik) berichtet. Für die Gemeinden sowie die gesetzliche Kranken- und soziale Pflegeversicherung liegen noch keine Ergebnisse zum zweiten Quartal 2020 vor. Sie werden in Kurzberichten folgender Monatsberichte kommentiert.

EU-Haushalt: Einigung auf Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 und coronabedingten Extrahaushalt „Next Generation EU“

Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs verständigte sich am 21. Juli 2020 zum einen auf die Grundzüge des neuen Mehrjährigen Finanzrahmens des EU-Haushalts für die Jahre 2021 bis 2027. Zum zweiten wurde ein einmaliger schuldenfinanzierter Extrahaushalt vereinbart, um die Corona-Krise besser zu bewältigen (Next Generation EU: NGEU).¹⁾

Der mittelfristige Finanzrahmen 2021 bis 2027: Brexit belastet

Der reguläre EU-Haushalt soll demnach in den kommenden Jahren Ausgabenverpflichtungen von maximal 1,074 Billionen € umfassen.²⁾ So liegt er mit 1,06 % des EU-BNE etwas über dem laufenden Finanzrahmen (1 % des EU-28-BNE), aber nur weil das Vereinigte Königreich in Letzterem noch als EU-Mitglied mitgerechnet wird. Ohne das Vereinigte Königreich gerechnet macht der laufende Finanzrahmen hingegen 1,13 % des entsprechend angepassten EU-BNE aus. Die Ausgabenstruktur des EU-Haushalts ändert sich im Vergleich zum laufenden Finanzrahmen nicht grundlegend. Ausgabenbereiche mit klarem europäischen Fokus werden nur moderat gestärkt.³⁾ Jedoch ist zusätzlich zum regulären Haushalt noch das neue Sondervermögen NGEU in Betracht zu ziehen. Mit diesem werden auch reguläre EU-Programme spürbar aufgestockt, und dessen Vergabekriterien haben eher einen Bezug zur EU-Strukturpolitik und weniger zur aktuellen Krise. Zudem werden noch Mittel über das EU-Kurzzeit-Programm SURE verteilt, das einen deutlicheren Krisenbezug aufweist.⁴⁾

Auf der Einnahmenseite soll die Eigenmittelobergrenze auf 1,4 % des EU-BNE angehoben werden. Diese Grenze legt fest, wie viel

Mittel die EU maximal jährlich von den Mitgliedstaaten zur Finanzierung des EU-Haushalts abrufen kann.⁵⁾ Ihr deutlicher Abstand zur Ausgaben-Obergrenze dient unter anderem als Puffer für unvorhergesehene Ereignisse und sichert die von der EU aufgenommenen Kredite ab – allerdings ohne das neue Programm NGEU, für das separate Vorkehrungen getroffen werden.

Die Zahlungen Deutschlands an den regulären EU-Haushalt werden in den kommenden sieben Jahren steigen. Das Bundesfinanzministerium rechnet laut Medienberichten damit, dass die durchschnittlichen jährlichen Zahlungen um eine Größenordnung von 10 Mrd € höher ausfallen werden als im laufenden Finanzrahmen. Dabei spielt der Austritt des Vereinigten Königreichs eine wichtige Rolle. Die fehlenden Beitragszahlungen des Vereinigten Königreichs lassen den Finanzierungsanteil aller anderen Mitgliedstaaten und damit auch den Deutschlands merklich ansteigen. Dies wird nur zum Teil durch niedrigere Ausgaben kompensiert.

¹ Zum weiteren Ablauf: Die Einigung des Europäischen Rates beinhaltet die politischen Leitlinien zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR). Im weiteren Verlauf muss die MFR-Verordnung ausgearbeitet werden. Außerdem stehen die Zustimmung des Europäischen Parlaments und die Ratifizierung des Eigenmittelbeschlusses durch die Mitgliedstaaten noch aus (u. a. in Deutschland ist dafür die Zustimmung des Parlaments erforderlich).

² Technische Hintergrundinformation: Wenn nicht anders angegeben, sind die EU-27-Staaten gemeint. Die genannten Euro-Werte sind durchweg in Preisen von 2018 angegeben. Für die jährlichen Haushaltsplanungen werden die Ansätze mit der realen Veränderung des EU-Bruttonationaleinkommens (EU-BNE) zzgl. einer pauschalen Preiskomponente von 2 % fortgeschrieben.

³ Zu der diesbzgl. Reformdiskussion vgl.: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, April 2020, S. 58.

⁴ Zu SURE vgl.: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Mai 2020, S. 90 f.

⁵ Für eine eingehendere Erläuterung zur Eigenmittelobergrenze vgl.: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, April 2020, S. 46.

Extrahaushalt Next Generation EU: schuldenfinanzierte Transfers und Kredite

Zu dieser regulären Haushaltsplanung kommt das außerordentliche Krisenprogramm NGEU hinzu. Es sieht Hilfskredite und Transfers vor, die bis 2023 zugesagt und bis Ende 2026 ausgezahlt werden sollen. Während der reguläre Haushalt durch Eigenmittel (also insbesondere durch Zuführungen der Mitgliedstaaten) laufend ausgeglichen wird, soll NGEU zunächst über Schulden finanziert werden. Hierfür sind insgesamt 750 Mrd € vorgesehen (5,4% des EU-BNE 2019). Bedient werden sollen die Schulden durch den Schuldendienst der Mitgliedstaaten, die aus dem Extrahaushalt Kredite erhalten, und durch künftige EU-Haushalte. Letzteres soll durch eine höhere Eigenmittelobergrenze abgesichert werden. Sie soll aufgrund von NGEU bis zum Jahr 2058 um jährlich 0,6% des EU-BNE angehoben werden.⁶⁾ Dabei sollen einzelne Staaten in manchen Jahren vorübergehend zu höheren Zahlungen aufgefordert werden können, als es ihrem Finanzierungsanteil am EU-Haushalt entspräche. Mit dieser Ausgestaltung soll Spielraum für den Schuldendienst geschaffen werden. Die umfangreiche Abdeckung insgesamt und nicht zuletzt der potenziell stärkere Rückgriff auf einzelne Länder mit hoher Bonität sollen gewährleisten, dass die neu begebenen EU-Schulden ein gutes Rating an den Kapitalmärkten erreichen.⁷⁾

Mit dem NGEU sollen zum einen Kredite an die Mitgliedstaaten in Höhe von 360 Mrd € gewährt werden. Zum andern sollen 390 Mrd € als (nicht rückzahlbare) Transfers geleistet werden. In den EU-Verträgen ist eigentlich keine Kreditfinanzierung des EU-Haushalts vorgesehen. Zwar nahm die EU auch in der Vergangenheit Schulden am Kapitalmarkt auf, allerdings in vergleichsweise sehr geringem Umfang und nur, um damit wiederum Kredite zu vergeben.⁸⁾ Den

Schulden der EU standen somit Forderungen in gleicher Höhe gegenüber, und der EU-Haushalt wies weder (VGR-)Defizite noch Überschüsse auf. Zum Auszahlungszeitpunkt der kreditfinanzierten NGEU-Transfers entstehen nunmehr umfangreiche Defizite auf der EU-Ebene. Zum Tilgungszeitpunkt der dafür von der EU aufgenommenen Kredite müssen künftige EU-Haushalte entsprechende Überschüsse aufweisen. Die Tilgung soll spätestens 2028 beginnen und sich bis 2058 erstrecken. Die umfangreiche Schuldenaufnahme im NGEU-Extrahaushalt und die dort geplanten Defizite werden mit den außergewöhnlichen Umständen der Corona-Krise begründet.

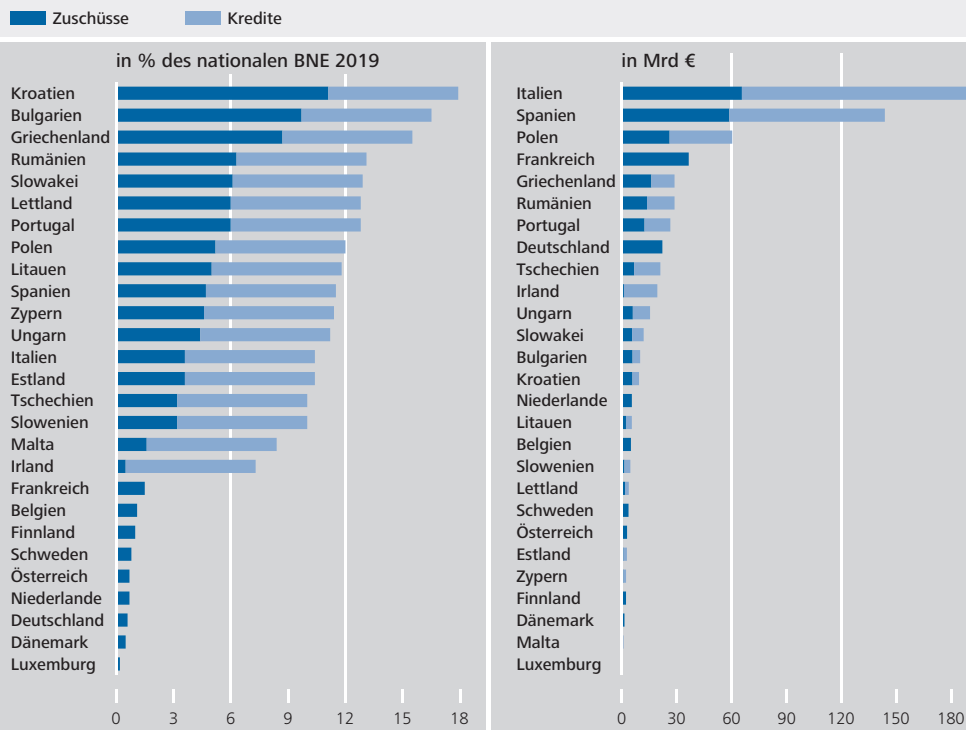
Formal besteht NGEU aus zwei Teilen: Zum einen aus der Recovery and Resilience Facility (RRF), die im direkten Zusammenhang mit der Krise zu sehen ist. Zum anderen werden reguläre EU-Programme aufgestockt. Die RRF enthält Transfers im Umfang von 312,5 Mrd € (2,2% des EU-BNE 2019) und die gesamten Kredite von 360 Mrd € (2,6% des EU-BNE 2019). Voraussetzung für die Auszahlung sind Reform- und Investitionspläne. Diese sind von den Mitgliedstaaten vorzulegen, dann von der Europäischen Kommission zu beurteilen und vom Ministerrat zu beschließen. Mehrere oder auch einzelne Staaten können Widerspruch einlegen und damit die Auszahlungen verzögern. Der Verteilungsschlüssel der RRF-Transfers auf die Mitgliedstaaten soll vorab festgelegt werden. Bis Ende 2022 sollen 70% der RRF-Transfers (knapp 219 Mrd €) zugesagt wer-

⁶ In der Erklärung heißt es, dass die Eigenmittelobergrenze angehoben wird, um Kredite abzusichern, die infolge der Corona-Krise aufgenommen werden. Daher könnte auch die Teilabsicherung der bereits zuvor beschlossenen Kreditaufnahme für SURE darunterfallen.

⁷ Zur Herangehensweise von Rating-Agenturen vgl.: Fitch, EU MFF Proposal Consistent with ‚AAA‘ Debt Coverage Metric, Juni 2020.

⁸ Stand Mitte 2020 waren es 66½ Mrd € oder ½% des EU-BIP 2019. Durch die SURE-Kredite, die im April 2020 vereinbart wurden, kann sich die Verschuldung um bis zu 100 Mrd € erhöhen.

Recovery and Resilience Facility – erwarteter Mittelabruf durch die EU-Länder



Quelle: Europäische Kommission und eigene Berechnungen.
 Deutsche Bundesbank

den. Die länderweise Zuteilung orientiert sich an der Bevölkerung 2019 (je größer, umso mehr Mittel), an der Wirtschaftsstärke 2019 (je geringer das Pro-Kopf-BIP, umso mehr Mittel) und an der Arbeitslosenquote 2015 bis 2019 (je höher, umso mehr Mittel). Die übrigen 30 % der Transfers (knapp 94 Mrd €) sollen bis Ende 2023 zugesagt werden. Bei ihrer Verteilung sollen dann krisenbedingte Entwicklungen eine gewisse Rolle spielen, indem der Indikator Arbeitslosenquote durch einen Indikator für den BIP-Einbruch in den Jahren 2020 und 2021 ersetzt wird. Insgesamt betrachtet orientiert sich die Transfervergabe aber weit überwiegend nicht daran, wie stark ein Mitgliedstaat von der Corona-Krise betroffen ist.

Während zugewiesene Transfers für jeden empfangenden Mitgliedstaat vorteilhaft sind, dürften die Kredite nur bei höheren eigenen Finanzierungskosten in Anspruch genommen werden. Denn die Zinsen der Kreditprogramme sollen sich an den Kredit-

konditionen der EU orientieren. Länder mit gleich guten oder günstigeren Zinsbedingungen dürften hingegen auf die Kreditoption verzichten. Für die Möglichkeit der EU-Länder, Kredite des RRF zu erhalten, ist eine Obergrenze von 6,8 % des jeweiligen BNE vorgesehen. Greifen alle EU-Staaten, die ungünstigere Finanzierungsbedingungen als die EU aufweisen, bis zu ihrer Obergrenze darauf zurück, würde der gesamte Kreditrahmen von 360 Mrd € nahezu vollständig ausgeschöpft.

Sofern nur die genannte Ländergruppe die Kredite in voller Höhe in Anspruch nimmt und unter Berücksichtigung des genannten Verteilungsschlüssels für die Transfers, verteilen sich die Mittel wie folgt auf die Länder: In Relation zu seinem BNE profitiert Kroatien am stärksten, gefolgt von Bulgarien und Griechenland (siehe oben stehendes Schaubild). Insgesamt sind die mittel- und osteuropäischen EU-Staaten mit einem vergleichsweise niedrigen Pro-Kopf-BIP be-

sonders begünstigt (vgl. hierzu auch die Ausführungen auf S. 23 ff. dieses Berichts). Die südeuropäischen Länder, die seit Längerem hohe Arbeitslosenquoten aufweisen, profitieren ebenfalls relativ stark. Dänemark, Deutschland, Finnland, die Niederlande, Österreich, Schweden und Luxemburg erhalten Finanzmittel von weniger als 1 % ihres BNE. Bezogen auf das Gesamtvolumen entfällt unter diesen Annahmen knapp die Hälfte der gesamten Finanzmittel auf Italien und Spanien.

Die Mitgliedstaaten stehen über den EU-Haushalt für die EU-Verschuldung ein. Die Kreditprogramme belasten den EU-Haushalt nur dann, wenn Zins- oder Tilgungszahlungen durch die kreditnehmenden Staaten ausfallen. Die gemeinsame Verschuldung für Transferzahlungen ist dagegen in jedem Fall aus zukünftigen EU-Haushalten zu bedienen. Hieran beteiligen sich die EU-Staaten letztlich entsprechend ihrer künftigen Finanzierungsanteile. Der Europäische Rat hat zur Finanzierung des EU-Haushalts auch verschiedene zusätzliche Einnahmequellen ins Spiel gebracht (Plastiksteuer, Digitalsteuer, CO₂-Grenzabgabe, Finanztransaktionssteuer). Diese könnten unmittelbar in den EU-Haushalt oder über die nationalen Staatshaushalte fließen. Sie mindern den Bedarf an bestehenden Eigenmitteln, ändern jedoch nichts daran, dass letztlich die europäischen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler den EU-Haushalt und die darin enthaltenen Ausgaben für den Extrahaushalt NGEU finanzieren werden.

Der Finanzierungsanteil Deutschlands am EU-Haushalt beläuft sich nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs auf etwa ein Viertel. Entsprechend können rund 190 Mrd € der zusätzlichen EU-Verschuldung (750 Mrd €) Deutschland zugerechnet werden. Die vorgesehenen Transfers im Umfang von 390 Mrd € führen zu EU-Defiziten. Der auf Deutschland entfallende über die Jahre kumulierte Defizitanteil liegt entsprechend

dem Finanzierungsanteil bei rund 100 Mrd € oder rund 3 % des BIP 2019. Dabei ist der konkrete Anteil eines Mitgliedstaates auch abhängig von dessen künftiger gesamtwirtschaftlicher Entwicklung und dem dann relevanten Finanzierungsanteil am EU-Haushalt. Zudem können die jährlichen Beiträge beispielsweise höher ausfallen, wenn von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, vorübergehend von einzelnen Mitgliedstaaten höhere Eigenmittel abzurufen. Auf der anderen Seite ist nach dem derzeitigen Verteilungsschlüssel vorgesehen, dass Transfers im Umfang von 22 Mrd € nach Deutschland fließen.

Solidarischer Ansatz nachvollziehbar, Einstieg in umfassende, dauerhafte gemeinsame Verschuldung wäre aber bedenklich

Mit dem NGEU-Extrahaushalt unterstützen sich die EU-Staaten mit Transfers und Krediten untereinander. Ziel ist es, die Folgen der Corona-Pandemie gemeinsam zu bewältigen. Die zusätzlichen Transfers zwischen den EU-Ländern werden über den EU-Haushalt verteilt. Eine solche Umverteilung war immer schon üblich, etwa im Rahmen der Kohäsionspolitik. Das Ausmaß und die Ausgestaltung sind letztlich politisch zu entscheiden und müssen noch konkretisiert werden. Die endgültige Einigung steht daher noch aus.

Die vom Europäischen Rat vereinbarten Hilfen zielen weniger darauf ab, die Konjunktur zu stabilisieren und sie knüpfen nur begrenzt an konkrete Krisenlasten an. Vielmehr sollen sie in zukunftsweisende Reformprogramme fließen, und die VergabeprozEDUREN sollen eine geeignete Mittelverwendung gewährleisten. In dem Maße, wie die Reformen gelingen, könnten die EU und vor allem die einzelnen besonders geförderten Mitgliedstaaten die Corona-Krise zügiger überwinden. Zu konstatieren ist allerdings, dass sich für die wachstumsfördernde Wirkung

von EU-Mitteln in der Vergangenheit ein gemischtes Bild zeigte.⁹⁾

Die umfangreiche Schuldenfinanzierung, insbesondere von Transfers, ist demgegenüber ein bedenkliches Novum. Eine Kreditaufnahme auf der EU-Ebene ist in den EU-Verträgen eigentlich nicht vorgesehen. Die umfangreichen EU-Schulden werden deshalb damit gerechtfertigt, dass es sich um ein außergewöhnliches und vorübergehendes Instrument zur Krisenbewältigung handelt. Aus ökonomischer Sicht ist der bisherige Verzicht auf eine substanzielle EU-Verschuldung ein tragendes Element des bestehenden Ordnungsrahmens. Dieser ist dezentral ausgestaltet mit weitgehend eigenverantwortlichen Mitgliedstaaten. Um Haftung und Kontrolle bei dauerhaft umfangreichen Gemeinschaftsschulden in der Balance zu halten, wäre demgegenüber ein deutlich stärkerer Integrationsgrad erforderlich. Das heißt, nationale Souveränität wäre

zuvor erheblich stärker auf die EU-Ebene zu verlagern.

Kritisch wäre es unter anderem, wenn die Illusion entstünde, die neue EU-Kreditaufnahme verursache für die Mitgliedstaaten keine Kosten. Das ist nicht der Fall. Die EU-Schulden werden die künftigen europäischen Steuerpflichtigen belasten, selbst wenn die Schulden nicht in den nationalen Statistiken abgebildet sind. Denn Zins und Tilgung sind weiterhin von den Mitgliedstaaten aufzubringen. Diese neuen Verpflichtungen aus den EU-Schulden sollten deshalb in die Bewertung der nationalen Staatsfinanzen einfließen. Und mit Blick auf die Fiskalregeln wird es im weiteren Verlauf umso wichtiger, dass diese einen Abbau der hohen Schuldenquoten und tragfähige Staatsfinanzen in allen Mitgliedstaaten gewährleisten.

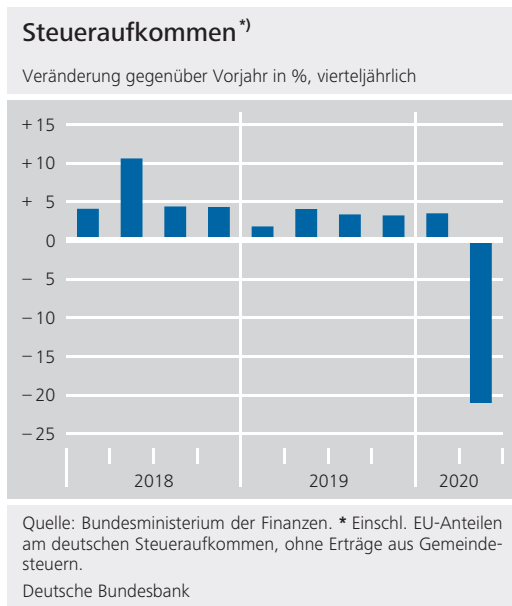
⁹ Zur Wirksamkeit der Kohäsionspolitik vgl. z. B.: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, April 2020, S. 58.

meklauseln. Die mit der Pandemie verbundenen wirtschaftlichen Kosten und der Bedarf an Gegenmaßnahmen halten vermutlich über das laufende Jahr hinaus an. Deshalb erschiene es verfrüht, bereits im kommenden Jahr wieder die regulären Regeln anzuwenden und das Einhalten ihrer Grenzen anzustreben. Im Gegenteil können weitere Stabilisierungsmaßnahmen sinnvoll sein, wenn sich im weiteren Verlauf keine durchgreifende Besserung der Wirtschaftslage abzeichnet. Wichtig wäre aber auch im Fall zusätzlicher Maßnahmen, diese temporär auszugestalten. Damit lässt sich sicherstellen, dass die resultierenden Defizite vorübergehend sind und sich (ähnlich den automatischen Stabilisatoren) im weiteren Verlauf automatisch zurückbilden.

Die deutschen Staatsschulden steigen in der Krise erheblich. Dies ist gerechtfertigt, um der Pandemie und ihren Folgen effektiv zu begegnen und dauerhaften wirtschaftlichen Schäden entgegenzuwirken. Die Haushaltspolitik der

letzten Jahre war solide, nicht zuletzt unterstützt durch die Schuldenbremse. Dadurch befinden sich die Staatsfinanzen trotz umfangreicher krisenbedingter Budgetlasten nicht in einer kritischen Position und genießen hohes Vertrauen. Dies zeigt sich nicht zuletzt an den Zinsen, die bis zu langen Laufzeiten negativ sind. Allerdings sollte die Finanzpolitik nicht darauf bauen, dass derart niedrige Zinsen ein Dauerzustand sind. Und insoweit die Pandemie die Wirtschaft auf einen niedrigeren Wachstumspfad drückt, belastet dies die Staatsfinanzen strukturell, und der finanzpolitische Handlungsspielraum engt sich ein. Herausforderungen entstehen zudem absehbar durch den demografischen Wandel. Auch ist die nun vereinbarte gemeinschaftliche Verschuldung auf der europäischen Ebene im Blick zu behalten und zu bedienen (vgl. hierzu S. 83 ff.). Wenn sich die wirtschaftliche Erholung festigt, gilt es jedenfalls zu einer soliden Fiskalposition zurückzukehren. Haushaltsregeln sollten dann wieder greifen, nicht zuletzt um das Vertrauen in die

Bei gefestigter Erholung zu regulären Budgetregeln zurückkehren



Staatsfinanzen zu erhalten. Dies gilt sowohl für Deutschland als auch für die anderen Mitgliedstaaten des Euroraums.

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Einbruch der Steuereinnahmen im zweiten Quartal

Die Corona-Krise und staatliche Stützungsmaßnahmen belasteten die Steuereinnahmen im zweiten Quartal 2020 stark (-21%, siehe oben stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 89). Im ersten Vierteljahr war noch ein Zuwachs um 3,5% verzeichnet worden. Damit sanken die Steuereinnahmen im gesamten ersten Halbjahr um 9%.

Wirtschaftskrise und Stützungsmaßnahmen belasten teils erheblich

Die Lohnsteuer ging im zweiten Quartal im Vorjahresvergleich um 7% zurück. Vor allem die stark gestiegene Kurzarbeit dürfte hier eine wichtige Rolle gespielt haben.¹⁾ Darüber hinaus nahm das Kindergeld deutlich zu. Zur Jahresmitte 2019 war es um 10 € je Kind erhöht worden. Da es vom Lohnsteueraufkommen abgezogen wird, drückt dies die Zuwachsrate. Die gewinnabhängigen Steuern brachen um insgesamt 46% ein. Ein Teil der Corona-Hilfen besteht darin, die Unternehmen schnell von Steuern zu entlasten. Besonders stark war die

Körperschaftsteuer betroffen, etwas weniger die veranlagte Einkommensteuer. Maßgeblich waren jeweils geringere Vorauszahlungen. Außerdem erhielten Unternehmen frühere Vorauszahlungen zurückerstattet und ließen sich fällige Steuern stunden. Die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag – im Wesentlichen Kapitalertragsteuer auf Dividenden – gingen ebenfalls kräftig zurück. Dies dürfte teilweise auf Dividendenkürzungen zurückzuführen sein. Zudem finden wohl einige Hauptversammlungen regulär oder coronabedingt später statt, wodurch sich die Ausschüttungen verschieben. Im weiteren Jahresverlauf könnten die Vorjahresraten hier deshalb wieder etwas günstiger ausfallen. Die Umsatzsteuereinnahmen sanken kräftig um 25%. So ging der private Verbrauch erheblich zurück. Insbesondere dürften aber die Corona-Hilfen dazu beigetragen haben. So konnten die Unternehmen sich Abführungen stunden lassen und eine im Februar gezahlte Sondervorauszahlung zurückerhalten.

In der offiziellen Steuerschätzung vom Mai wird für das Gesamtjahr 2020 ein Rückgang der Steuereinnahmen um 10% prognostiziert. Ausschlaggebend ist die Wirtschaftskrise, in der Löhne, Gewinne und privater Verbrauch einbrechen. Bei der Einkommensteuer wirkt die Steuerprogression dabei durch die schrumpfende Wirtschaftsleistung ausnahmsweise negativ und drückt das Aufkommen zusätzlich. Zudem wurden vor und während der Corona-Krise Maßnahmen getroffen, die zu Steuerausfällen führen. Dies sind zum Beispiel das Familienlastungsgesetz von 2018 oder die im März 2020 eingeräumten Stundungsmöglichkeiten bei Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer. Hinzu kommt nun noch das zweite Corona-Steuerhilfegesetz vom Juni. Für das laufende Jahr werden durch letzteres weitere Ausfälle von 23½ Mrd € erwartet. Ausschlaggebend sind die befristete Umsatzsteuersatz-

Stark sinkendes Aufkommen im Gesamtjahr

¹ Durch Kurzarbeit fallen die Löhne niedriger aus, und das Kurzarbeitergeld selbst ist nicht besteuert. Das Kurzarbeitergeld unterliegt allerdings bei der Einkommensteuerveranlagung dem Progressionsvorbehalt, was zu moderaten Steuermehreinnahmen im Folgejahr führt.

| Steueraufkommen | | | | | | | | | |
|---|-------------|-------|-------------------------------|--------|----------------------------------|----------------|-------|-------------------------------|--------|
| Steuerart | 1. Halbjahr | | | | Schätzung für 2020 ¹⁾ | 2. Vierteljahr | | | |
| | 2019 | 2020 | Veränderung gegenüber Vorjahr | | | 2019 | 2020 | Veränderung gegenüber Vorjahr | |
| | Mrd € | Mrd € | in Mrd € | in % | in % | Mrd € | Mrd € | in Mrd € | in % |
| Steuereinnahmen insgesamt ²⁾ | 360,5 | 327,7 | - 32,8 | - 9,1 | - 9,8 | 185,3 | 146,4 | - 39,0 | - 21,0 |
| darunter: | | | | | | | | | |
| Lohnsteuer | 105,4 | 104,1 | - 1,2 | - 1,1 | - 3,4 | 54,4 | 50,8 | - 3,7 | - 6,8 |
| Gewinnabhängige Steuern | 67,8 | 53,8 | - 14,0 | - 20,6 | - 24,7 | 35,7 | 19,2 | - 16,5 | - 46,3 |
| davon: | | | | | | | | | |
| Veranlagte Einkommensteuer ³⁾ | 33,5 | 29,3 | - 4,2 | - 12,5 | - 25,3 | 16,1 | 10,6 | - 5,4 | - 33,8 |
| Körperschaftsteuer | 17,3 | 10,8 | - 6,4 | - 37,2 | - 41,3 | 8,1 | 2,3 | - 5,7 | - 71,0 |
| Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag | 14,3 | 9,9 | - 4,3 | - 30,3 | - 10,6 | 10,3 | 5,0 | - 5,3 | - 51,4 |
| Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge | 2,7 | 3,7 | + 1,0 | + 35,7 | + 22,4 | 1,3 | 1,2 | - 0,1 | - 5,3 |
| Steuern vom Umsatz ⁴⁾ | 119,5 | 104,3 | - 15,2 | - 12,7 | - 9,1 | 59,1 | 44,3 | - 14,8 | - 25,1 |
| Übrige verbrauchsabhängige Steuern ⁵⁾ | 42,3 | 40,4 | - 1,9 | - 4,5 | - 5,1 | 22,1 | 19,9 | - 2,2 | - 10,1 |

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. 1 Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2020. 2 Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern. 3 Arbeitnehmererstattungen vom Aufkommen abgesetzt. 4 Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer. 5 Energiesteuer, Tabaksteuer, Versicherungssteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Stromsteuer, Alkoholsteuer, Luftverkehrssteuer, Kaffeesteuer, Schaumweinsteuer, Zwischenerzeugnissteuer, Alkopopsteuer sowie Rennwett- und Lotteriesteuer, Biersteuer, Feuerschutzsteuer.

Deutsche Bundesbank

senkung, der einmalige Kinderbonus²⁾ sowie ausgeweitete Möglichkeiten für den Verlustrücktrag. Einschließlich des neuen Steuerpakets ergibt sich im laufenden Jahr ein geschätzter Rückgang der Steuereinnahmen um 13 %.

Gemäß der offiziellen Steuerschätzung ist in den Folgejahren keine schnelle Erholung zu erwarten. Neue Maßnahmen drücken das Aufkommen zusätzlich: Über das Steuerpaket vom Juni hinaus ist geplant, Kindergeld und -freibetrag im kommenden Jahr nochmals anzuhoben. Zudem soll der Einkommensteuertarif 2021 und 2022 angepasst werden, um das Existenzminimum freizustellen und die Kalte Progression zu kompensieren. Aufgrund der extrem hohen Unsicherheit, unter der die Steuerschätzung im Mai erstellt wurde, wird sie im September außerplanmäßig aktualisiert. Darauf sollen dann der Entwurf für den Bundeshaushalt 2021 und die mittelfristige Finanzplanung bis 2024 aufsetzen.

Bundeshaushalt

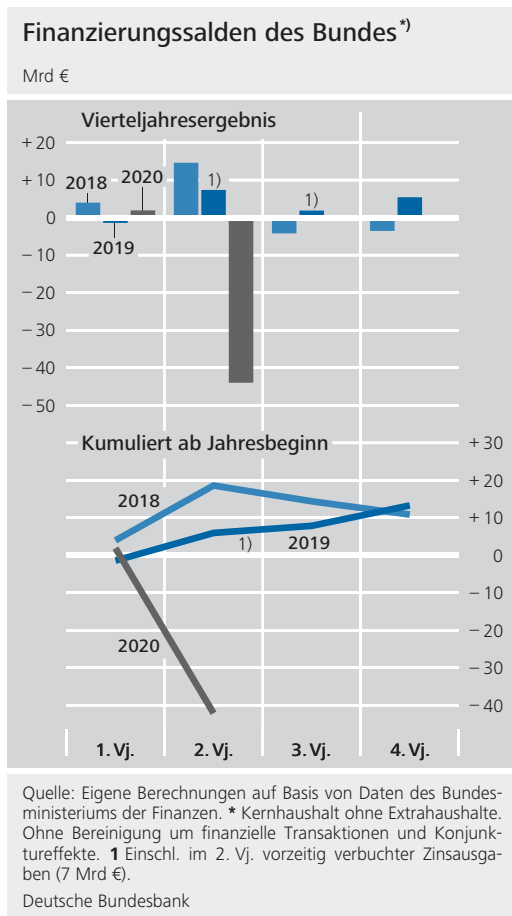
Im zweiten Quartal verbuchte der Bundeshaushalt ein hohes Defizit von 44 Mrd €, ³⁾ nach einem Überschuss von 7 Mrd € im Frühjahr 2019. Die Einnahmen sanken um 28 % (27 Mrd €), vor allem weil die Steuereinnahmen um 24 % (22 Mrd €) einbrachen. Zudem waren die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit negativ: Hier wurden 3½ Mrd € aus dem im Vorquartal vereinnahmten Bundesbankgewinn zugunsten des Investitions- und Tilgungsfonds wieder ausgebucht (negative Einnahme). Die Ausgaben stiegen kräftig um 27 % (24½ Mrd €). Großen Anteil hatten die Krisenhilfen für kleine Unternehmen (15 Mrd €). Auch die Ausgleichszahlungen an Krankenhäuser für frei gehaltene Betten

Im zweiten Quartal pandemiebedingt hohes Defizit

Steuerschätzung wird im September aktualisiert

² Der Kinderbonus wird vom Kassenaufkommen abgesetzt. In den VGR wird er hingegen – wie das Kindergeld – teilweise als monetärer Transfer ausgabenerhöhend und teilweise einnahmenmindernd erfasst.

³ Wie im Vorjahr wurden Zinszahlungen von Anfang Juli vorzeitig verbucht.



14½ Mrd € für Darlehen und Zuschüsse an Sozialversicherungen, 11½ Mrd € für weitere Transfers an Krankenhäuser (insbesondere für das Freihalten von Betten) und 5 Mrd € zur Stärkung des Eigenkapitals der Bahn. Per saldo erhöhen sich die Ausgabenermächtigungen aber nur um 24 Mrd €, weil Puffer aus dem ersten Nachtragshaushalt aufgelöst wurden. Dies betraf zum einen den Ansatz für die Transfers an Kleinunternehmen (- 32 Mrd €). Zum anderen wurde die umfangreiche globale Mehrausgabe von 55 Mrd € aufgelöst.

Im Übrigen wird die Rücklage (vormals: Flüchtlingsrücklage) nunmehr geschont: Gemäß den vorherigen Planungen sollten ihr im laufenden Jahr noch 10½ Mrd € entnommen werden. Eine zusätzliche Kreditaufnahme (unter Rückgriff auf die Ausnahmeklausel) ersetzt nun die Entnahme. Dieses Vorgehen steht in der Kritik,⁴⁾ da eine Rücklage eigentlich für schwere Zeiten gebildet wird. Fragwürdig wäre es in der Tat, wenn die Mittel nach der jetzigen Ausnahmeperiode genutzt würden, um neue Maßnahmen zu finanzieren. Ökonomisch nachvollziehbar erscheint aber, angesichts der extremen und in die mittlere Frist ausstrahlenden Unsicherheit die vorhandene Rücklage als Sicherheitspuffer für die Zeit nach Geltung der Ausnahmeklausel zu erhalten. Sollte nach Beendigung der Ausnahmeperiode immer noch ein größerer struktureller Fehlbetrag vorhanden und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung noch nicht gänzlich gefestigt sein, könnte der weitere Anpassungsprozess damit schonender gestaltet werden. Eine dann gestreckte Konsolidierung stünde wohl auch im Einklang mit den europäischen Budgetregeln.⁵⁾ Mit einer unter Umständen auch dann noch verbleibenden Rücklage könnten im weiteren Verlauf negative Überraschungen abgefedert werden:⁶⁾ also unerwartete Schocks, die zwar noch nicht das Aktivieren der Ausnahmeklausel rechtfertigen, aber die wirt-

Rücklage geschont, Kreditaufnahme entsprechend höher

schlugen nach Angaben des Gesundheitsfonds bereits mit beinahe 6 Mrd € zu Buche. Die Ausgaben für die Grundsicherung wuchsen dagegen mit ½ Mrd € noch recht verhalten.

Das Anfang Juni vereinbarte Konjunkturpaket wurde inzwischen in einem zweiten Nachtragshaushalt für das laufende Jahr abgebildet. Vorgesehen ist eine um 62 Mrd € höhere Nettokreditaufnahme von nunmehr 218 Mrd €. Dafür wurde nochmals auf die Ausnahmeklausel der Schuldenbremse zurückgegriffen. Abgedeckt werden sollen weitere Steuerausfälle von 27 Mrd €. Davon entfallen 20 Mrd € auf Maßnahmen des Konjunkturpakets, wie die temporäre Absenkung der Umsatzsteuersätze. Außerdem wurde die Steuerschätzung vom Mai berücksichtigt, die Mindereinnahmen von 7 Mrd € gegenüber dem ersten Nachtragshaushalt ergeben hatte. Zudem wurden umfangreiche Mehrausgaben aufgenommen, insbesondere 28 Mrd € für Extrahaushalte des Bundes, 24½ Mrd € für Transfers an kleinere Unternehmen,

Zweiter Nachtragshaushalt, für Konjunkturpaket

4 Vgl. etwa: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2020).
 5 Vgl. hierzu: Deutsche Bundesbank (2017a), S. 32.
 6 Vgl. hierzu ausführlicher: Deutsche Bundesbank (2019), S. 84 f.

Wichtige Haushaltskennzahlen des Bundes im Zusammenhang mit der Schuldenbremse¹⁾

Mrd €

| Position | 2019 | 2020 | | |
|--|-----------------|----------|----------|-------------|
| | Vorläufiges Ist | Haushalt | Nachtrag | 2. Nachtrag |
| 1. Finanzierungssaldo | 13,3 | - 11,0 | - 167,0 | - 218,1 |
| 2. Münzeinnahmen | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| 3. Rücklagenzuführungen (-)/-entnahmen (+) | - 13,5 | 10,6 | 10,6 | - |
| 4. Nettokreditaufnahme (1.+2.+3.) | - | - | - 156,0 | - 217,8 |
| 5. Saldo finanzieller Transaktionen | 0,0 | - 0,3 | - 0,3 | - 14,6 |
| 6. Konjunkturkomponente im Haushaltsverfahren ¹⁾ | - 2,9 | - 0,5 | - 50,1 | - 53,6 |
| 7. Saldo einbezogener Extrahaushalte | 0,7 | - 5,9 | - 5,9 | 19,1 |
| Digitalisierungsfonds (ab 2018) | 0,3 | - 1,0 | - 1,0 | - 1,0 |
| Energie- und Klimafonds | 1,8 | - 3,8 | - 3,8 | 20,4 |
| Fluthilfefonds | - 0,6 | - 0,5 | - 0,7 | - 0,7 |
| Ganztagsschulen (ab 2020) | - | 1,0 | 1,0 | 1,8 |
| Kommunalinvestitionsförderungsfonds | - 0,9 | - 1,6 | - 1,3 | - 1,3 |
| 8. Strukturelle Nettokreditaufnahme (4.-5.-6.+7.) (Tilgung: +, Kreditaufnahme: -) | 3,5 | - 5,1 | - 111,5 | - 130,4 |
| 9. Struktureller Finanzierungssaldo (8.-2.-3.) | 16,8 | - 16,1 | - 122,4 | - 130,8 |
| 10. Struktureller Saldo bei aktualisierter Potenzialschätzung ²⁾ | 0,8 | 20,7 | - 135,2 | - 147,1 |
| 11. Ergebnisgrenze der Schuldenbremse (- 0,35 % des BIP ³⁾) | - 11,5 | - 11,7 | - 11,7 | - 11,7 |
| 12. Guthaft auf dem Kontrollkonto (8.-11.) | 15,0 | 6,6 | - | - |
| 13. Guthaben auf dem Kontrollkonto | 52,2 | 43,7 | 52,2 | 52,2 |
| 14. Überschreitung der Ergebnisgrenze (11.-8.) | - | - | 99,8 | 118,7 |
| 15. Ausstehender Tilgungsbetrag | - | - | 99,8 | 118,7 |
| 16. Umfang der Flüchtlingsrücklage | 48,2 | 18,7 | 37,6 | 48,2 |

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. * Vergleiche für weitere Erläuterungen: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Februar 2016, S. 68 f. **1** Nach vereinfachtem Verfahren: mit VGR-Ergebnis Februar 2020 für 2019, Annahmen der Bundesregierung vom März 2020 für den Nachtrag 2020 und der Frühjahrsprojektion 2020 der Bundesregierung für den 2. Nachtrag 2020. **2** Potenzial gemäß Frühjahrsprojektion 2020 der Bundesregierung. **3** BIP: Bruttoinlandsprodukt. Maßgeblich ist das BIP des Vorjahres der Haushaltsaufstellung.

Deutsche Bundesbank

schaftliche Entwicklung und damit die Staatsfinanzen bereits merklich belasten.

In diesem Zusammenhang ist zudem zu beachten, dass die Ausnahmeklausel es zwar erlaubt, die regulären Grenzen der Schuldenbremse vorübergehend zu überschreiten. Der sie übersteigende Betrag muss im weiteren Verlauf aber wieder getilgt werden. Die Regelgrenze liegt bei einer strukturellen Nettokreditaufnahme von 0,35 % des BIP. Der Umfang der zusätzlichen Überschreitung lässt sich aus der höheren Nettokreditaufnahme in mehreren Schritten ableiten (siehe oben stehende Tabelle):

– Dem zweiten Nachtragshaushalt liegt ein nochmals abwärts revidiertes nominales BIP zugrunde. Von der Schuldenbremse (strukturelle Grenze) sind damit weitere 3½ Mrd € ausgenommen, die als konjunkturbedingte Belastung angesehen werden (Tabellenziffer 6).

– Auf die ebenfalls von der strukturellen Grenze ausgenommenen finanziellen Transaktionen entfallen zusätzliche Ausgaben von 14½ Mrd € (Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit und Kapitaleinlage bei der Bahn, Tabellenziffer 5).

– Herauszurechnen sind überdies Zahlungen von 25 Mrd € an Extrahaushalte (nach Abzug von moderaten zusätzlichen Belastungen dort): Diese gehen an Sondervermögen, die in der Schuldenbremse mitberücksichtigt, das heißt dem Bund zugerechnet, werden. Die vom Bund zugeführten Mittel werden bei diesen Einheiten gleichzeitig als Einnahmen gebucht und von ihnen im laufenden Jahr nicht mehr ausgegeben (Tabellenziffer 7). Die im Vergleich zum ersten Nachtragshaushalt höhere Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt für Zuweisungen an diese Extrahaushalte und deren Saldoverbesserung gleichen sich somit im (konsolidierten) strukturellen Ergebnis aus. Belastet wird das Ergebnis erst

Zusätzliche
strukturelle
Kreditaufnahme
im Rahmen der
Schulden-
bremse ...

bei Mittelabfluss aus den Sondervermögen in den Folgejahren (dann werden im Übrigen auch erst die konjunkturellen Impulse wirksam). Die Vorfinanzierung von Ausgaben der Sondervermögen hat somit keine Wirkung auf die Schuldenbremse. Sie schränkt aber die Transparenz der Haushaltswirtschaft des Bundes ein.

... erhöht die später erforderlichen Tilgungen

Alles zusammengenommen verschlechtert sich damit das geplante strukturelle Ergebnis mit dem zweiten Nachtrag gegenüber dem ersten Nachtrag um 19 Mrd € (Tabellenziffer 8). Die Ausnahmeklausel der Schuldenbremse musste dafür ein zweites Mal gezogen werden. Getilgt werden sollen die ausnahmsweise zulässigen Schulden weiterhin über 20 Jahre gestreckt ab 2023. Der jährliche Tilgungsbetrag steigt damit um 1 Mrd € auf 6 Mrd €.

Haushaltsergebnis 2020 weiter schwer zu prognostizieren

Wie umfangreich die Kreditaufnahme des Bundes im laufenden Jahr tatsächlich ausfallen wird, ist allerdings weiter sehr schwer abzuschätzen. Momentan zeichnet sich eher eine gewisse wirtschaftliche Aufhellung ab, ungünstigere Entwicklungen oder der Bedarf an zusätzlichen Maßnahmen sind aber nicht auszuschließen.

Bundeshauhalt im nächsten Jahr weiter durch Pandemie geprägt

Der Entwurf für den Bundeshauhalt des nächsten Jahres soll in der zweiten Septemberhälfte vom Bundeskabinett beschlossen werden. Der diesbezügliche Eckwertebeschluss von Mitte März hatte die Folgen der Corona-Pandemie für den Bundeshauhalt noch nicht berücksichtigt und sah keine Nettokreditaufnahme vor. Somit sind nun gravierende Belastungen zu berücksichtigen. Gemäß der Steuerschätzung vom Mai 2020 und mit den Steuerentlastungen durch das Konjunkturpaket kommen auf den Bund Mindereinnahmen in einer Größenordnung von 27 Mrd € zu. Das geplante zweite Familienentlastungsgesetz geht mit zusätzlichen steuerlichen Mindereinnahmen von 3 Mrd € einher. Zudem schlagen hohe Mehrausgaben zu Buche. Hervorzuheben sind die geplante höhere Beteiligung an den Unterkunftskosten für erwerbsfähige Personen, die Grundsicherung beziehen,

und Investitionsprogramme im Umfang von zusammen etwa 10 Mrd €. Hinzu tritt die Garantie, die Sozialbeitragssätze insgesamt unter 40 % zu halten. Hieraus könnten zusätzliche Ausgaben von deutlich über 20 Mrd € resultieren. Rückflüsse in Folgejahren, die dann Druck auf die Beitragssätze auslösen würden, scheinen nicht angelegt.⁷⁾ Die Schuldenbremse bezieht neben dem Kernhaushalt auch einige Extrahaushalte ein. Deren (konsolidierte) Salden beeinflussen insofern das Einhalten der Obergrenze. Vor allem beim Energie- und Klimafonds ist mit etwa 10 Mrd € ein hohes Defizit zu erwarten. Zieht man die in der Frühjahrsprojektion ausgewiesene Konjunkturbelastung von 11 Mrd € ab, ergibt sich eine strukturelle Verschlechterung in einer Größenordnung von 60 Mrd € gegenüber dem Eckwertebeschluss vom März. Sollte sich die Wirtschaftslage nicht deutlich zügiger verbessern als vielfach erwartet, wäre es gut nachvollziehbar, die Ausnahmeklausel im Jahr 2021 nochmals in Anspruch zu nehmen.

Für 2022 sind beim Bund gegenüber dem Eckwertebeschluss nach der Schätzung vom Mai Steuerausfälle von etwas mehr als 20 Mrd € zu erwarten. Ergänzend schlagen Lasten aus dem neuen Steuerpaket und dem geplanten zweiten Familienentlastungsgesetz von zusammen 6½ Mrd € zu Buche. Zusatzausgaben für Investitionsprogramme und die Beteiligung an den Unterkunftskosten sowie Mehrbelastungen des Energie- und Klimafonds treten hinzu. Bei aller Unsicherheit ist absehbar, dass die Regelgrenze der Schuldenbremse nicht leicht einzuhalten sein wird.

Die Extrahaushalte des Bundes erzielten im zweiten Quartal einen Überschuss von 4½

Auch noch für 2022 Belastungen absehbar

⁷ Wenn keine Darlehen vorgesehen sind, sondern Zuschüsse, die nicht mit Rückflüssen verbunden sind, wäre es folgerichtig, auch keine finanzielle Transaktion auszuweisen. Entsprechend wären diese Transaktionen dann auch nicht hinsichtlich der Schuldenbremse aus dem strukturellen Defizit herauszurechnen.

Extrahaushalte des Bundes im zweiten Quartal mit Überschuss aus Bundesbankgewinn

Mrd €.⁸⁾ Vor einem Jahr war ein Plus von 1½ Mrd € verzeichnet worden. Ausschlaggebend für die Zunahme waren letztlich Zuflüsse beim Investitions- und Tilgungsfonds von 3½ Mrd € aus der Gewinnausschüttung der Bundesbank. Abflüsse aus dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) zur Finanzierung von Corona-Sonderkrediten der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und für Kapitaleinlagen bei der Lufthansa wurden noch nicht verbucht.

Im weiteren Jahresverlauf dominieren Corona-Hilfen

Für die Entwicklung im weiteren Jahresverlauf dürften die Ausgaben des WSF jedoch die entscheidende Rolle spielen. Der WSF kann Kredite und Kapitaleinlagen für größere Unternehmen bereitstellen, um sie bei coronabedingten Liquiditäts- oder Solvenzproblemen zu stützen. Zudem refinanziert er Corona-Kredite der KfW. Dass er seinen Kreditrahmen von insgesamt 200 Mrd € dafür ausschöpfen wird, zeichnet sich derzeit aber nicht ab.

Breitere Unternehmensstützung erwägenswert

Grundsätzlich erscheint es zur Wirtschaftsstabilisierung wichtig, Unternehmen zu stützen, die coronabedingt insolvenzgefährdet sind, aber ein sonst tragfähiges Geschäftsmodell aufweisen – wobei diese Einschätzung unsicher und fehleranfällig ist. Nicht auszuschließen ist, dass die hierzu bisher ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichen. Ergänzend könnten für betroffene Unternehmen daher die steuerlichen Möglichkeiten zur Verlustverrechnung in der Krise nochmals ausgeweitet werden (etwa indem die Grenzen angehoben sowie weitere Jahre und die Gewerbesteuer einbezogen werden)⁹⁾. Kleinere Unternehmen werden durch die Überbrückungshilfen unterstützt. Die standardisierten und beihilferechtlich pauschal genehmigten staatlichen Kapitaleinlagen des WSF stehen aber nur größeren Unternehmen offen. Es könnte erwogen werden, kleineren und mittelgroßen Unternehmen ebenfalls Zugang zu gewähren, falls die bisherigen Instrumente von Bund und Ländern nicht ausreichen. Dies wäre dann wie bislang bei den größeren Unternehmen nicht zuletzt mit Ausschüttungs- und Entgeltbegrenzungen verbunden. Detaillierte Eingriffe in die Unternehmenspolitik erschienen

dagegen sowohl schwer umsetzbar als auch wenig überzeugend.

Länderhaushalte¹⁰⁾

Im zweiten Quartal 2020 zeigte sich die Corona-Krise deutlich in den Kernhaushalten der Länder. Nach einem Überschuss von 4 Mrd € vor Jahresfrist verzeichneten diese nun ein erhebliches Defizit von 26 Mrd €. Die aktuelle Gesamtlage der Länderhaushalte lässt sich daran aber nur eingeschränkt ablesen: Einige Länder setzen neue, pandemiebezogene Extrahaushalte ein, und die diesbezüglichen Finanzbeziehungen und Haushaltsentwicklungen sind hier nicht ersichtlich. Dabei fallen die Verflechtungen der Kernhaushalte mit diesen Extrahaushalten in den Ländern recht komplex und unterschiedlich aus. Sowohl Entlastungen etwa aufgrund von Zuweisungen aus den Sondervermögen, als auch Belastungen infolge von Vorfinanzierungen der Sondervermögen durch die Kernhaushalte scheinen sich im Quartalsergebnis widerzuspiegeln.¹¹⁾

Die Einnahmen in den Länderkernhaushalten wuchsen deutlich um 6½ %, die Ausgaben stiegen mit 39 % aber sehr viel stärker. Auf der Einnahmenseite brach zwar das Steueraufkommen erheblich ein (– 21%). Die Einnahmen von öffentlichen Verwaltungen lagen hingegen

Erhebliches Defizit der Kernhaushalte im zweiten Quartal, neue Sondervermögen schränken Transparenz stark ein

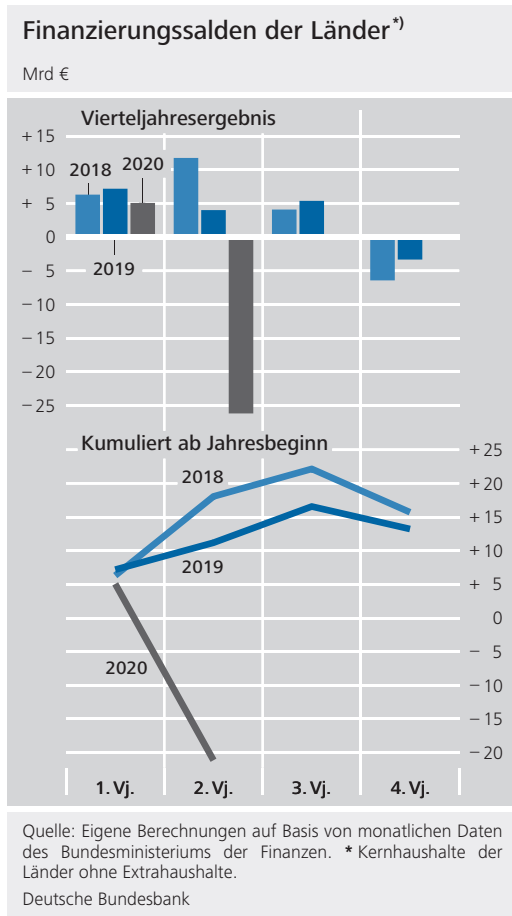
Einnahmen und Ausgaben auch durch innerstaatliche Zahlungsströme getrieben

⁸ Gemäß Angaben des Bundesfinanzministeriums, also ohne Bad Banks und sonstige Einheiten mit kaufmännischem Rechnungswesen. Das Defizit des SoFFin ist ebenfalls ausgeblendet. Es gründet auf weitergeleiteten Mitteln zur Refinanzierung der Bad Bank FMSW. Im Gegenzug entfallen ebenfalls dem Bund zuzurechnende unmittelbare Schulden der FMSW.

⁹ Die Kommunen müssten für Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer kompensiert werden, weil einzelne Kommunen substanziale Teile ihrer Einnahmen verlieren können.

¹⁰ Die Angaben zu den Ländern basieren auf der monatlichen Kassenstatistik zu den Kernhaushalten.

¹¹ Umfassende Übersichten liegen nicht vor, obwohl die Effekte der Verflechtungen gewichtig sein können. Für Nordrhein-Westfalen wurde für das zweite Quartal z. B. eine Belastung des Kernhaushalts von 7½ Mrd € durch Vorfinanzierung eines Corona-Sondervermögens gemeldet (Zuführung an das Sondervermögen von 10 Mrd €; Rückflüsse an den Kernhaushalt zur Finanzierung beschlossener Landesmaßnahmen von 2½ Mrd €).



weise in Hessen und Bayern. Einige Sondervermögen erhalten umfangreiche Zuführungen aus den Kernhaushalten, etwa in Nordrhein-Westfalen. Insgesamt dürften solche Extrahaushalte über Mittel in einer Größenordnung von 75 Mrd € verfügen können. Damit sollen krisenbedingte Budgetlasten und Programme zur Wirtschaftsstabilisierung finanziert werden.

Die Ausgaben in der konsolidierten Betrachtung von Kern- und Extrahaushalten dürften im laufenden Jahr kräftig steigen. So werden etwa Bundeshilfen für Unternehmen durch die Länderhaushalte geleitet und vielfach durch eigene Soforthilfeprogramme ergänzt. Hinzu kommen nicht zuletzt Kompensationszahlungen für Entgeltausfälle wegen geschlossener Kinderbetreuungseinrichtungen nach dem Infektionsschutzgesetz und Sachaufwendungen, um die Pandemie einzudämmen. Zudem sollen gemäß dem Konjunkturpaket Länder und Bund die geschätzten Gewerbesteuerausfälle der Gemeinden (12 Mrd €) je zur Hälfte ausgleichen. Viele Flächenländer unterstützen ihre Kommunen zusätzlich, indem sie sich an Krisenlasten beteiligen (z. B. an entfallenen Kita-Gebühren). Belastet werden die Länderfinanzen zudem durch erhebliche Steuerausfälle. Mit der letzten Steuerschätzung ergibt sich hierfür eine Größenordnung von 37 Mrd € (Vergleich Steuerschätzung Mai 2020 mit Oktober 2019 zuzüglich des Konjunkturpakets).

... durch stark steigende Ausgaben bei wegbrechenden Steuereinnahmen

mehr als doppelt so hoch wie im Vorjahr. Dahinter stand nicht zuletzt das Hilfsprogramm des Bundes für Kleinunternehmen, das über die Länder verwaltet wurde. Auf der Ausgaben-seite wuchsen die Zahlungen an öffentliche Verwaltungen deutlich (+ 65 %). Ein Teil davon war auf landesindividuelle Hilfsprogramme für Kommunen zurückzuführen, ein anderer Teil auf Zuführungen an Sondervermögen, die coronabedingte Unterstützung leisten. Darüber hinaus nahm insbesondere der laufende Sachaufwand sehr stark zu (+ 91 %). Hier wurden offenbar in größerem Umfang coronabezogene Zahlungen an Unternehmen und Krankenhäuser verbucht.

Im nächsten Jahr dürften die Länder weiter pandemiebedingt stark belastet sein. Die Unternehmenshilfen und Zahlungen nach dem Infektionsschutzgesetz laufen nach aktueller Erwartung zwar aus. Die Steuereinnahmen dürften aber immer noch erheblich gedrückt sein: Das Minus auf Basis der Steuerschätzung liegt in der Größenordnung von 17 Mrd € (wiederum Vergleich Steuerschätzung Mai 2020 mit Oktober 2019 zuzüglich des Konjunkturpakets). Zusätzlich sinken die Steuereinnahmen durch das geplante zweite Familienentlastungsgesetz um 3 Mrd €. Da die Regelung im Grundgesetz für die Beteiligung des Bundes an der Gewerbesteuerkompensation für die Gemeinden auf das

Im nächsten Jahr Länder weiter pandemiebedingt stark belastet

Für Gesamtjahr sehr hohes Defizit ...

Im laufenden Jahr lassen die aktualisierten Länderplanungen ein sehr hohes Defizit in ihren Kernhaushalten erwarten, das über 50 Mrd € hinausgehen könnte. Hinzu dürften Defizite in den Extrahaushalten treten – nach deutlichen Überschüssen in den Vorjahren. Eigene und überjährige Kreditermächtigungen besitzen verschiedene neue Sondervermögen, beispiels-

laufende Jahr begrenzt werden soll, wären die Länder hier im nächsten Jahr allein gefordert. Um die Gemeindefinanzen zu stabilisieren, scheint es zudem erwägenswert, dass die Länder ihre eigenen Steuerausfälle nicht anteilig im kommunalen Finanzausgleich weitergeben. Insgesamt sollte es im Interesse der Länder liegen, die Kommunalfinanzen grundlegend zu reformieren, um die bestehenden Probleme nicht zuletzt durch die sehr volatilen Gewerbesteuererhöhungen anzugehen.¹²⁾

■ Sozialversicherungen

Rentenversicherung

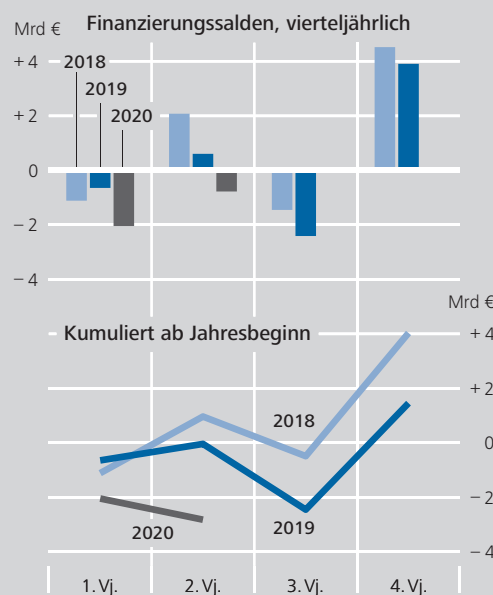
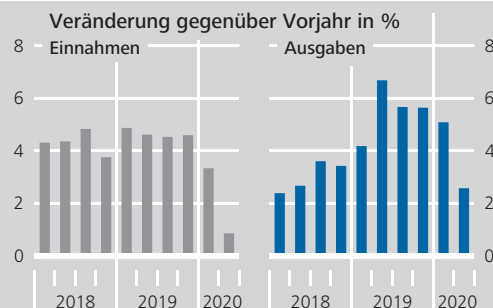
Deutlich schlechteres Ergebnis im zweiten Quartal bei gedämpften Einnahmen

Die gesetzliche Rentenversicherung verzeichnete im zweiten Quartal ein Defizit von knapp 1 Mrd €. Zur gleichen Vorjahreszeit war noch ein Überschuss von ½ Mrd € angefallen. Infolge der Corona-Pandemie gingen die Beitragseinnahmen insgesamt leicht zurück. Die Gesamteinnahmen (einschl. der Zuweisungen des Bundes) stiegen aber noch um 1%. Die Ausgaben nahmen nur um 2½ % zu. Neben der Rentenanpassung um bundesdurchschnittlich knapp 3½ % zur Mitte des letzten Jahres schlug sich darin eine etwas höhere Rentenzahl nieder. Maßgeblich für das gedämpfte Ausgabenwachstum war ein Sondereffekt: Im zweiten Quartal des Vorjahres waren „Mütterrenten“ im Zuge ihrer Erhöhung zu Jahresbeginn nachgezahlt worden.

Im Gesamtjahr deutliches Defizit, aber immer noch hohe Rücklage

Zur Jahresmitte wurden die Renten mit bundesdurchschnittlich gut 3½ % etwas stärker angehoben als vor Jahresfrist. Der Ausgabenzuwachs im zweiten Halbjahr dürfte sich entsprechend leicht beschleunigen. Auf der Einnahmenseite erscheint es bei aller Unsicherheit plausibel, dass sich die Einnahmen in der zweiten Jahreshälfte wieder etwas günstiger entwickeln als im Frühjahr. Ein Defizit dürfte sich aber auch im zweiten Halbjahr ergeben, nachdem im ersten Halbjahr ein Fehlbetrag von 3 Mrd € verzeichnet wurde. Die Nachhaltigkeitsrücklage sollte infolge des hohen Ausgangs-

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

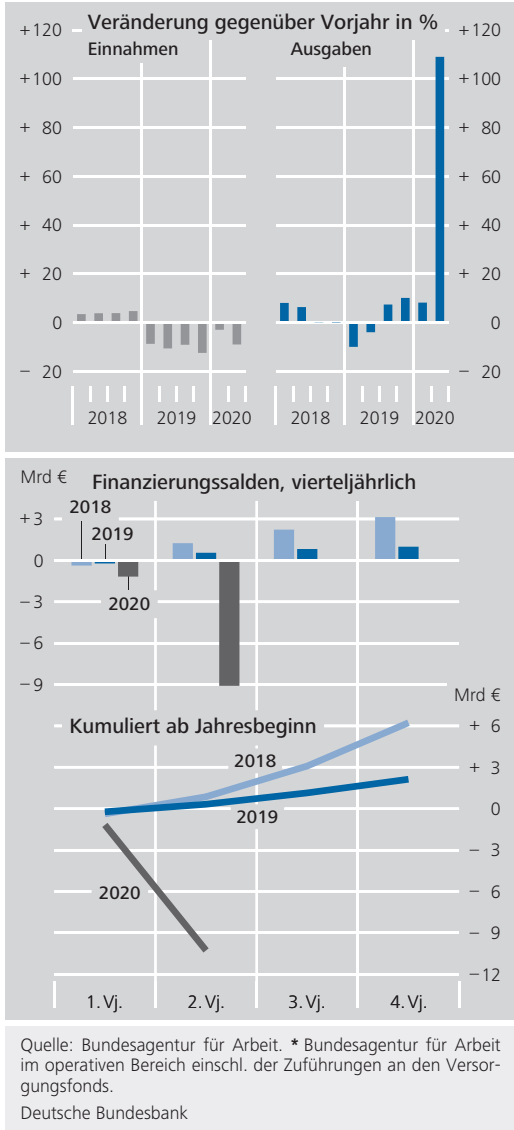
niveaus aber wohl noch nahe an ihrer Obergrenze von 1,5 Monatsausgaben bleiben.

Für das nächste Jahr zeichnen sich nur sehr langsam steigende Beitragseinnahmen ab. Der Arbeitsmarkt dürfte der gesamtwirtschaftlichen Erholung verzögert folgen, und die Wirtschaftsschwäche dürfte die Tarifanpassungen dämpfen. Dies und die schwache Entwicklung der Umsatzsteuer bremsen auch die daran indexierten Bundeszuweisungen. Die Änderungen der Umsatzsteuersätze spielen hier hingegen keine Rolle. Auf der Ausgabenseite wirkt zunächst die

Im nächsten Jahr Ergebnis weiter stark verschlechtert ...

12 Vgl.: Deutsche Bundesbank (2020a).

Finanzen der Bundesagentur für Arbeit*)



18,6%). Im Jahr 2025 hätte er steigen müssen, um die Untergrenze einzuhalten. Nun dürfte dies deutlich früher erforderlich sein. Wenn der Beitragssatz die Obergrenze von 20 % erreicht (gültig bis 2025), sind verbleibende Finanzierungslücken vom Bund zu schließen. Das Versorgungsniveau dürfte im laufenden Jahr stark zulegen und das garantierte Niveau von 48 % deutlich übertreffen: Bei hoher Rentenanpassung sinken die Effektivverdienste. Dass im laufenden Jahr die Renten stärker steigen als die Löhne, wirkt in die Zukunft fort. Mit der Rentenformel wäre im Prinzip im kommenden Jahr eine entsprechende Kompensation angelegt. Allerdings ist eine Rentenkürzung ausgeschlossen. Und auch ein für diesen Fall vorgesehener Nachholfaktor für die Folgejahre wurde mit dem Rentenpaket 2018 bis Mitte 2026 vorübergehend ausgesetzt.

Bundesagentur für Arbeit

Im zweiten Quartal war die Bundesagentur für Arbeit (BA) erheblich von der Corona-Krise betroffen: Sie verbuchte ein operatives Defizit¹⁴⁾ von 9 Mrd €, nach einem Überschuss von 1/2 Mrd € im Vorjahr. Die Einnahmen gingen dabei deutlich um 9 % zurück. Gründe waren vor allem die ausgeweitete Kurzarbeit und die steigende Arbeitslosigkeit. Aber auch die Beitragssatzsenkung von 2,5 % auf 2,4 % trug mit knapp 4 Prozentpunkten wesentlich dazu bei. Das verringerte Arbeitsvolumen belastet die BA einnahmenseitig stärker als die anderen Sozialversicherungszweige, weil ihre Beitragsausfälle nicht aus einem anderen staatlichen Haushalt kompensiert werden. Die Ausgaben haben sich im Vergleich zum Vorjahr mehr als verdoppelt. Die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld stiegen um 33 % auf 5 Mrd €. Die Zahlungen bei Kurzarbeit vervielfachten sich sogar auf 8 Mrd € (Vorjahr: 200 Mio €). Dieser Betrag um-

Hohes Defizit im zweiten Quartal, weil Ausgaben sprunghaft stiegen

hohe Rentenanpassung vom Juli nach. Erst die nächste Anpassung zur Jahresmitte 2021 reflektiert dann die im laufenden Jahr ungünstige Entwicklung der Pro-Kopf-Löhne. Zudem dürfte die Zahl der Rentenbeziehenden demografiebedingt etwas stärker zunehmen. Die Finanzen der Rentenversicherung dürften sich insofern weiter verschlechtern.¹³⁾

Im weiteren Verlauf dürfte die Nachhaltigkeitsrücklage ihre Untergrenze von 0,2 Monatsausgaben deutlich eher erreichen als bisher erwartet. Gemäß Rentenversicherungsbericht vom Herbst 2019 wäre der Rentenbeitragssatz bis einschließlich 2024 unverändert geblieben (bei

... und im weiteren Verlauf Beitragssatzanhebung bei zunächst höher als garantiertem Versorgungsniveau

¹³ Die Grundrente, die im kommenden Jahr eingeführt wird, soll über höhere Bundesmittel finanziert werden.
¹⁴ Ohne Versorgungsfonds. Zuführungen an den Fonds stellen somit hier eine Ausgabe dar, die den operativen Finanzierungssaldo verschlechtert.

fasst auch die von der BA derzeit übernommenen Sozialbeiträge von etwa 3 ½ Mrd €. Zum Höhepunkt des Lockdowns war offenbar etwa ein Fünftel der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Kurzarbeit. Da die Unternehmen die Kurzarbeit vorfinanzieren, dürfte sich ein guter Teil der Lasten aus dem Frühjahr aber erst im laufenden Quartal in den BA-Bilanzen niederschlagen.

Erhebliches Defizit im Gesamtjahr

Für das laufende Jahr ist insgesamt ein sehr hohes BA-Defizit zu erwarten. Die Ausgaben steigen im Vorjahresvergleich drastisch. Die BA trägt so ganz wesentlich zur wirtschaftlichen Stabilisierung bei. Den wichtigsten Beitrag leistet das Kurzarbeitergeld, nicht zuletzt durch die temporäre Übernahme der Sozialbeiträge. Daneben legen die Ausgaben für das Arbeitslosengeld stark zu. Auch hierzu tragen die Sonderregelungen bei: Personen, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld bis zum Jahresende ausläuft, können es bis zu drei Monate länger beziehen. Auf der Einnahmenseite werden deutlich niedrigere Beitragseingänge erwartet. Ausschlaggebend ist der niedrigere Beitragssatz, aber auch die sinkende Beschäftigtenzahl und geringere Löhne infolge von Kurzarbeit. Um das Defizit zu finanzieren, kann die BA zunächst auf ihre hohe Rücklage zurückgreifen (Ende 2019: 25 ½ Mrd €). Im zweiten Nachtragshaushalt des Bundes ist außerdem ein überjähriges Darlehen von 9 ½ Mrd € vorgesehen. Dies dient wohl nicht zuletzt als Überbrückung, bis die Rücklage vollständig liquide gemacht ist. Es dürfte aber auch benötigt werden, um einen die Rücklage übersteigenden Fehlbetrag abzudecken.

Im nächsten Jahr umfangreiche Bundeshilfen, danach Stabilisierung möglich

Für die Jahre 2020 und 2021 beabsichtigt die Regierungskoalition, Erhöhungen der Sozialbeitragssätze bedarfsweise durch Zuweisungen des Bundes zu verhindern. Im nächsten Jahr benötigt die BA hierzu wohl umfangreiche Mittel. In den Folgejahren dürfte sich der Arbeitsmarkt wieder erholen und der Finanzdruck bei der BA entsprechend nachlassen. Insgesamt scheint es möglich, dass die BA dann für das laufende Geschäft sowohl ohne größere Beitragssatzände-

rungen als auch ohne weitere Bundeshilfen auskommt.

Exkurs: Wie die Corona-Pandemie die Staatsfinanzen in Deutschland beeinflusst: automatische Stabilisatoren und Maßnahmen

Die Staatsfinanzen in Deutschland leisten in der Corona-Krise einen erheblichen Stabilisierungsbeitrag. Dessen Einfluss auf die Staatsfinanzen ist allerdings komplex. Dies zeigt sich auch daran, dass diesbezüglich teils sehr unterschiedliche Größenordnungen genannt werden. So können sich die genannten Zahlen auf die Staatsfinanzen insgesamt oder nur den Bund beziehen. Es können Konjunkturreffekte auf den Staatshaushalt (die automatischen Stabilisatoren) eingerechnet sein, oder der Fokus kann alleine auf den aktiven Maßnahmen liegen. Des Weiteren können bereits vollzogene, geplante, erwartete oder grundsätzlich genehmigte Maßnahmen gezeigt werden. Ein Beispiel für Letztere sind die hohen Ermächtigungsrahmen für staatliche Kreditgarantien und Eigenkapitalhilfen an Unternehmen. Durch sie sticht Deutschland in internationalen Vergleichen teils mit hohen Hilfsvolumina hervor. Dass die Ermächtigungsrahmen vollständig ausgeschöpft werden, ist aus heutiger Perspektive allerdings wenig wahrscheinlich. Schließlich schlagen sich Maßnahmen unterschiedlich in den Staatsfinanzen nieder: Teils führen sie zu einem höheren Defizit und Schuldenstand, teils beeinflussen sie das Defizit nicht und sind nur im Schuldenstand sichtbar. Mitunter erscheinen sie aber auch weder im Defizit noch im Schuldenstand.

Im Folgenden wird näher beleuchtet, wie sich die Corona-Krise in den deutschen Staatsfinanzen niederschlägt. Dies geschieht auf Basis der jüngsten Fiskalschätzung der Bundesbank für

Einfluss von Corona-Pandemie und fiskalischer Stabilisierung auf Staatsfinanzen komplex

Darstellung anhand der Fiskalschätzung der Bundesbank

das laufende und das kommende Jahr.¹⁵⁾ Die nachfolgende detaillierte Quantifizierung der Auswirkung der Corona-Pandemie auf die Staatsfinanzen dient der Bebilderung und zeigt letztlich nur eine Momentaufnahme. Aktuell ist die Unsicherheit immer noch sehr hoch. Dies gilt sowohl für die gesamtwirtschaftliche als auch für die fiskalische Entwicklung und für etwaige weitere Maßnahmen.

Einfluss von automatischen Stabilisatoren und aktiver Finanzpolitik auf Defizit und Schulden

Überblick

Defizite überwiegend durch Staatsverschuldung finanziert

Die Corona-Krise führt zu deutlich sinkenden staatlichen (VGR-)Finanzierungssalden, die in diesem Abschnitt im Fokus stehen. Der Überschuss 2019 schlägt dieses Jahr in ein hohes Defizit um. Die staatlichen Defizite werden überwiegend durch zusätzliche Staatsverschuldung finanziert und der (Maastricht-)Schuldenstand steigt. Nur ein kleinerer Teil der Defizite beeinflusst den Schuldenstand nicht, da sie aus Finanzvermögen finanziert werden (z. B. durch Rückgriff auf Kassenguthaben).¹⁶⁾

Automatische Konjunkturfekte und aktive Stabilisierungsmaßnahmen ...

Im staatlichen Finanzierungssaldo schlagen sich zum einen die konjunkturellen Auswirkungen der Krise nieder. Diese automatischen Stabilisatoren federn den Konjunkturereinbruch ohne aktives Zutun des Staates ab. Dies geschieht etwa über niedrigere Steuereinnahmen oder durch die bestehende Arbeitslosenversicherung. Zum anderen wurden aktiv finanzpolitische Stabilisierungsmaßnahmen ergriffen (hier abgebildet ist der Zeitraum Mitte März bis Ende Juni 2020).

... führen zu hohem Defizit im laufenden Jahr

Von den hier erfassten Einflüssen entfallen im laufenden Jahr zwei Drittel auf aktive Stabilisierungsmaßnahmen und ein Drittel auf die automatischen Stabilisatoren. Beides zusammen genommen belastet nach Bundesbankschätzungen den Staatshaushalt mit 7¾ % des (nomi-

nal) BIP.¹⁷⁾ Der Finanzierungssaldo geht insgesamt sogar noch etwas stärker zurück, weil der Haushaltskurs bereits vor der Corona-Pandemie expansiv ausgerichtet war.

Der Gesamtumfang der Corona-Einflüsse auf den Staatshaushalt geht dann im Jahr 2021 um mehr als die Hälfte zurück. Dies liegt vor allem daran, dass die Maßnahmen großteils temporär sind und sich auf das laufende Jahr konzentrieren. Die automatischen Stabilisatoren wirken hingegen zum guten Teil fort, obwohl die Wirtschaftsleistung wieder deutlich zunimmt. Ausschlaggebend hierfür ist, dass für den Staatshaushalt relevante gesamtwirtschaftliche Bezugsgrößen teilweise in der Krise zeitlich nachlaufen. So steigt die jahresdurchschnittliche Arbeitslosigkeit 2021 weiter an, und Löhne und privater Konsum entwickeln sich noch gedämpft.

Automatische Stabilisatoren

Der konjunkturelle Einfluss auf die Staatsfinanzen kann auf verschiedene Weise geschätzt werden. Der hier verwendete disaggregierte Ansatz setzt an den einzelnen gesamtwirtschaftlichen Bezugsgrößen an, etwa an den

Defizit sinkt 2021, weil Maßnahmen auslaufen

Konjunkturfekte mit disaggregiertem Verfahren differenziert abzuschätzen

15 Hintergrundinformation zur Bundesbank-Projektion: Grundlagen bilden die Daten der VGR und der Maastricht-Schuldenstand sowie die um das Konjunkturpaket von Juni ergänzte Schätzung von Ende Mai, vgl.: Deutsche Bundesbank (2020b). Rückwirkungen des Konjunkturpakets auf den Staatshaushalt über die automatischen Stabilisatoren sind mittels Modellsimulationen abgeschätzt. Nicht thematisiert sind nicht fiskalische Regelungen. Hierzu zählen Anpassungen des Insolvenzrechts (z. B. Aussetzen der Insolvenzantragspflicht bis Ende September, Begrenzung der Organhaftung bei einer durch die Corona-Pandemie bedingten Insolvenz) oder die Möglichkeit, Zahlungen wie Mieten oder Kreditraten aufzuschieben.

16 Der Zusammenhang zwischen Finanzierungssaldo und Veränderung des Maastricht-Schuldenstandes wird ausführlich beschrieben in: Deutsche Bundesbank (2018), S. 68 ff.

17 Technische Hintergrundinformation: Schätzungen zu Maßnahmen können von den offiziellen Angaben etwa in Haushaltsplänen oder Gesetzentwürfen abweichen. Die hier ausgewiesenen automatischen Stabilisatoren entsprechen der Veränderung der Konjunkturkomponente des staatlichen Finanzierungssaldos gegenüber 2019. Die Konjunkturkomponenten sind mit dem disaggregierten Konjunkturbereinigungsverfahren der Bundesbank geschätzt, vgl.: Deutsche Bundesbank (2006). Dies wurde im Zeitverlauf leicht modifiziert (etwa wird beim Hodrick-Prescott-Filter nun ein Glättungsparameter von 100 verwendet).

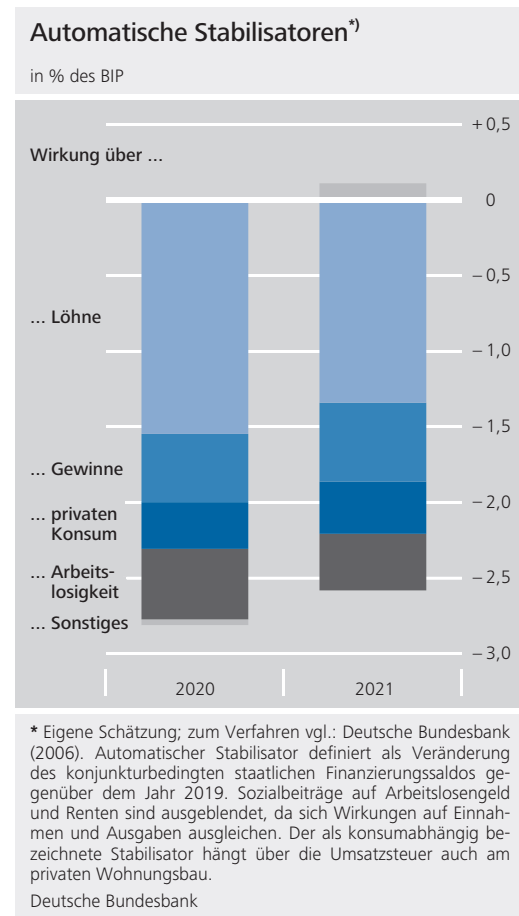
Löhnen, am privaten Konsum oder der Arbeitslosigkeit. Für sie wird ein Trend geschätzt, und die Abweichungen von diesem Trend werden dann als Konjunktur erfasst. Hieraus wird der jeweilige konjunkturelle Einfluss auf den Staatshaushalt abgeleitet: Eine negative Trendabweichung der Lohnsumme führt beispielsweise zu einem negativen Konjunkturlauf auf die Steuern. Im Vergleich zu aggregierten Schätzverfahren, die allgemein am BIP (und nicht an den einzelnen gesamtwirtschaftlichen Bezugsgrößen) anknüpfen, lassen sich die konjunkturellen Einflüsse damit differenzierter erfassen: In der Corona-Krise sind der private Konsum, die Löhne und das Arbeitsvolumen vermutlich relativ stärker betroffen, als dies in der Vergangenheit zu beobachten war. Daher reagieren Lohnsteuer, Umsatzsteuer, Sozialbeiträge und arbeitsmarktbedingte Ausgaben ungewöhnlich stark auf den aktuellen BIP-Einbruch.

Höhere Schätzunsicherheit in der Krise

Die Schätzung des Konjunkturlaufes auf den Staatshaushalt ist für alle Verfahren mit einer deutlichen Unsicherheit verbunden.¹⁸⁾ In der aktuellen Situation ist sie besonders hoch: Erwartungen zur mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Einschätzungen zur Potenzialwirkung der Corona-Krise (z. B. zu Insolvenzen und struktureller Arbeitslosigkeit) beeinflussen die Ergebnisse. Unsicher und revisionsanfällig ist aber vor allem das Niveau der Konjunkturlaufe in einem bestimmten Jahr, weniger die hier im Fokus stehende Veränderung (hier die Veränderung jeweils gegenüber dem Jahr 2019).

Automatische Stabilisatoren stützen 2020 erheblich...

Die Berechnungen mit dem Bundesbankverfahren ergeben, dass das Defizit aufgrund der automatischen Stabilisatoren im laufenden Jahr um 2¾ % des nominalen BIP steigt. Die lohnabhängigen Stabilisatoren sind vor allem deshalb am gewichtigsten, weil Lohnsteuer und Sozialbeiträge das mit Abstand größte Volumen unter den konjunktur reagiblen Budgetkategorien haben. Das zweithöchste Budgetgewicht steht hinter dem konsumabhängigen Stabilisator. Sein Effekt ist relativ gering, weil der private

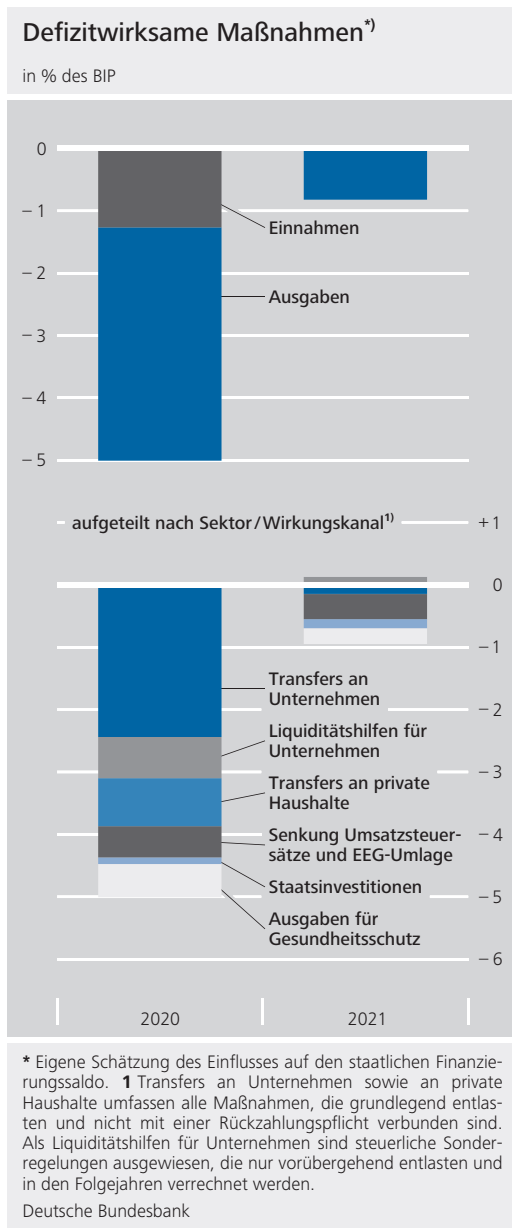


Verbrauch und der (umsatzsteuerbelastete) private Wohnungsbau im Vergleich beispielsweise zu den Gewinnen weniger vom Konjunkturlauf betroffen sind.

Der negative Konjunkturlauf bildet sich im kommenden Jahr nur wenig zurück, obwohl die Wirtschaftsentwicklung wieder anspringt. Dies liegt daran, dass die für den Staatshaushalt besonders bedeutsamen Löhne, der private Konsum und der Arbeitsmarkt in der Krise zeitlich nachlaufen. Das Krisenjahr 2020 spiegelt sich somit teilweise erst 2021 im Staatshaushalt wider. Innerhalb der arbeitsmarktbedingten Ausgaben kommt es dabei zu einer Verschiebung: Die sehr reagible konjunkturelle Kurzarbeit sinkt stark, während die konjunkturelle Arbeitslosigkeit nochmals zulegt.

... und bilden sich 2021 nur wenig zurück

18 Ausführliche Informationen zu den unterschiedlichen Eigenschaften von Konjunkturlaufverfahren finden sich in: Deutsche Bundesbank (2017b).



Finanzpolitische Maßnahmen¹⁹⁾

Der Staat ergriff zunächst umfangreiche finanzpolitische Maßnahmen, um das Gesundheitssystem zu stützen und wirtschaftliche Folgen der Corona-Pandemie für Unternehmen und private Haushalte abzumildern. Im Juni folgte dann ein zusätzliches umfangreiches Paket, das unter anderem die Nachfrage stimulieren soll. Alle Maßnahmen zusammengenommen erhöhen das Staatsdefizit im Jahr 2020 gemäß Bundesbank-schätzung um 5% des BIP. Dabei wurden insbesondere die Ausgaben ausgeweitet, während die Einnahmenseite (etwa Steuersenkungen) relativ betrachtet einen kleinen Beitrag leistet. Im

Jahr 2021 schlagen die Maßnahmen dann nur noch mit 1% des BIP im Defizit zu Buche.

Insgesamt fallen spezielle Stützungsmaßnahmen für Unternehmen quantitativ am stärksten ins Gewicht. Dabei spielen vor allem die Soforthilfen für Unternehmen, Selbständige sowie freie Berufe eine Rolle. Zudem wurde das Kurzarbeitergeld ausgeweitet: Zu Buche schlägt vor allem, dass die Bundesagentur für Arbeit im laufenden Jahr die darauf entfallenden Sozialbeiträge übernimmt. Das bereits zuvor bestehende Kurzarbeitergeld ist – analog zum Arbeitslosengeld I – den automatischen Stabilisatoren zugerechnet. Bei der Unternehmensstützung bedeutsam sind auch die Vermögenstransfers an die Deutsche Bahn, an Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs sowie an kulturelle Einrichtungen. Außerdem können Unternehmen von Investitionszuschüssen sowie verschiedenen steuerlichen Sonderregelungen profitieren. Die steuerlichen Sonderregelungen sollen vor allem die Liquidität stärken. So können Unternehmen bewegliche Wirtschaftsgüter vorübergehend wieder degressiv abschreiben und erweiterte Möglichkeiten zur Verlustverrechnung nutzen. Außerdem können sich Unternehmen Sondervorauszahlungen der Umsatzsteuer erstatten und Vorauszahlungen für die Gewinnsteuern vereinfacht herabsetzen lassen. Zudem ist die Einfuhrumsatzsteuer ab dem nächsten Jahr einen Monat später fällig. Diese weitgehend auf Liquidität zielenden Maßnahmen verschieben die staatlichen Steuereinnahmen im Wesentlichen auf der Zeitachse: Sie fallen zunächst niedriger und später entsprechend höher aus.²⁰⁾

Stützungsmaßnahmen für Unternehmen und ...

Umfangreiche finanzpolitische Maßnahmen federn Folgen der Corona-Pandemie ab

¹⁹ Für zusätzliche Informationen vgl.: Deutsche Bundesbank (2020b), S. 77 ff., sowie Deutsche Bundesbank (2020c), S. 30 f.

²⁰ Statistische Hintergrundinformation: Die – ebenfalls liquiditätsstärkenden – Steuerstundungen sind an dieser Stelle nicht erfasst. Sie verschieben zwar das kassenmäßige Steueraufkommen, in den VGR werden sie aber periodengerecht abgebildet: Die Stundung beeinflusst den Zeitpunkt der Verbuchung und damit den VGR-Saldo nicht. Die VGR sehen generell eine periodengerechte Verbuchung vor. Im Einklang mit einer optional möglichen Vorgehensweise werden in Deutschland die Steuern in den VGR aber überwiegend entsprechend einer zeitlich angepassten Verbuchung der Kasseneingänge (Phasenverschiebung) erfasst.

... private Haushalte sowie ...

Private Haushalte werden in erster Linie unterstützt, indem sie leichter Zugang zur Grundversicherung (Arbeitslosengeld II) erhalten, Verdienstaufschläge bei fehlender Kinderbetreuung teilweise ersetzt werden sowie ein Kinderbonus gezahlt wird.

... breitere Nachfragestimuli

Die reduzierten Umsatzsteuersätze und der höhere Zuschuss zur Stabilisierung der Strompreislage für erneuerbare Energien (EEG-Umlage) ab 2021 entlastet Unternehmen und private Haushalte. Unmittelbar auf die Binnen- nachfrage wirken zudem höhere staatliche Investitionen.

Gesundheits- schutz

Die im Finanzierungssaldo sichtbaren Maßnahmen zum Gesundheitsschutz umfassen vor allem zusätzliche Ausgaben für Schutzausrüstung, für Intensivbetten, zur Förderung der Entwicklung eines Impfstoffes sowie zur Information der Bevölkerung. Der Staat entschädigt den Gesundheitssektor zudem zu weiten Teilen dafür, dass Behandlungen ohne Bezug zum Coronavirus in diesem Jahr nur eingeschränkt stattfinden.

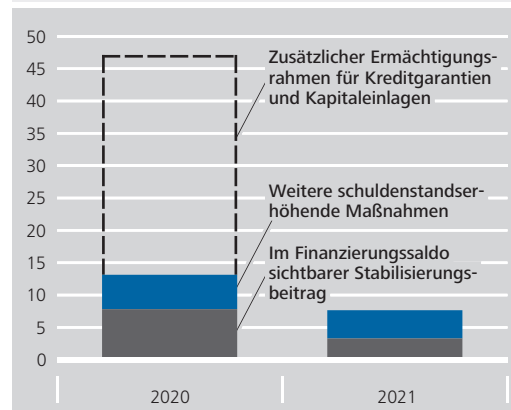
Nur in den Schulden sichtbare Maßnahmen²¹⁾

Nur im Schuldenstand sichtbar: staatlich garantierte Kredite, Beteiligungen, Steuerstundungen ...

Die zuvor beschriebenen Maßnahmen erhöhen das staatliche VGR-Defizit und weit überwiegend auch die Verschuldung. Hinzu kommen weitere staatliche Stützungsmaßnahmen, die sich (zumindest zunächst) nur im Schuldenstand und nicht im VGR-Defizit zeigen. Dies ist dann der Fall, wenn der Staat Schulden aufnimmt und damit Finanzvermögen bildet. Dies geschieht, wenn er Kredite vergibt oder Beteiligungen (Eigenkapital) erwirbt. Hierzu zählt auch, wenn öffentliche Förderbanken sich verschulden, um im staatlichen Auftrag und mit weitgehenden staatlichen Garantien Kredite zu vergeben. So laufen die Bundesprogramme vielfach über die KfW. Und auch manche Länder schalten ihre Förderbanken ein. In diesen Fällen werden die Verschuldung und die gegenüberstehende Kreditforderung dem Staat zugerech-

Finanzpolitische Maßnahmen in der Corona-Pandemie^{*)}

in % des BIP



* Eigene Schätzung.
 Deutsche Bundesbank

net. Die Maastricht-Schulden steigen, während das VGR-Defizit unverändert bleibt. Ein weiterer Fall sind gestundete Unternehmenssteuern. Denn auch hier steht der zusätzlichen Staatsverschuldung ein Finanzvermögenswert (Steuerforderung) gegenüber.

In welchem Umfang letztlich staatliche Hilfskredite vergeben werden und Kapitalzuführungen erfolgen, ist besonders schwer zu prognostizieren. In der Bundesbankschätzung wurde eine Größenordnung von 5% des BIP veranschlagt. Die damit einhergehende Verschuldung sinkt künftig wieder, wenn das Finanzvermögen verwertet wird, das heißt, wenn Unternehmen die Kredite an den Staat zurückzahlen oder dieser seine Beteiligungen veräußert.

Im weiteren Verlauf erwirtschaftet der Staat durch seine Kredite, Garantien und Beteiligun-

... potenziell mit hohem Volumen und ...

... mit Risiken verbunden

²¹⁾ Die Sachverhalte sind hier vereinfacht dargestellt. Bspw. wird die Refinanzierung der Corona-Programme der KfW durch den WSF nicht weiter thematisiert. Die Abgrenzung des Staatssektors und der Maastricht-Schulden wird ausführlich in Deutsche Bundesbank (2018), S. 61 ff. beschrieben. Dort wird bspw. näher erläutert, wann nichtstaatliche Einheiten/Transaktionen für statistische Zwecke in den Staatssektor umgebucht (Rerouting) und wie Forderungen und Verbindlichkeiten innerhalb des Staatssektors konsolidiert werden. Außerdem wird erläutert, wann bei staatlich garantierten Verbindlichkeiten oder Beteiligungen eine defizitwirksame Transaktion erfasst wird und wie es sich niederschlägt, wenn Forderungen ausfallen oder Garantien gezogen werden.

gen auch Erträge. Diese verbessern den Finanzierungssaldo, sind dabei aber vergleichsweise überschaubar. Es steht ihnen das Risiko gegenüber, dass die Finanzvermögen an Wert verlieren oder ganz ausfallen.

Ermächtigungsrahmen für Stützungsmaßnahmen

Ermächtigungen für Kredite und Kapitalbeteiligungen wohl bei weitem nicht ausgeschöpft

Bislang wurden die prognostizierten Einflüsse der Corona-Krise auf die Staatsfinanzen beschrieben. Die Haushaltsermächtigungen insbesondere für staatsgarantierte Kredite und Kapitalbeteiligungen liegen aber noch weitaus höher. Bund und Länder verfügen diesbezüglich zusätzlich zu den in der Bundesbankschätzung als abgerufen unterstellten Mitteln über Haushaltsermächtigungen von fast 35 % des BIP. Würden diese vollständig ausgeschöpft, stiege die Schuldenquote deutlich über 100 %. Dies ist aus heutiger Sicht aber wenig wahrscheinlich. Der gemäß der Bundesbankschätzung ungenutzte Ermächtigungsrahmen fließt auch nicht in die gesamtwirtschaftliche Projektion ein, die der Fiskalschätzung zugrunde liegt. Aus diesem Grund wird der Umfang der voraussichtlich ungenutzten Ermächtigungen hier nur separat ausgewiesen und nicht dem Kern des fiskalischen Stabilisierungsbeitrags zugerechnet.

Zu internationalen Vergleichen staatlicher Stabilisierung

In manchen internationalen Vergleichen werden hingegen die gesamten Haushaltsermächtigungen ohne eine solche Unterscheidung in die Stabilisierungsmaßnahmen eingerechnet.

Deutschland fällt dann potenziell mit weit überdurchschnittlichen Werten auf.²²⁾ Wird der jeweilige Charakter der abgebildeten Stabilisierungsbeiträge dann nicht transparent gemacht, droht eine nicht sachgerechte Einordnung der unterschiedlichen Volumina.

Internationale Vergleiche: Sachgerechte Einordnung erfordert transparente Darstellung

Ein weiterer Aspekt, der internationale Vergleiche erschweren kann, betrifft staatsgarantierte Kredite an Unternehmen: Ökonomisch vergleichbare Hilfen können sehr unterschiedlich in den Staatsfinanzen – konkret im staatlichen Schuldenstand – abgebildet sein. In Deutschland erhöhen sie, wie oben beschrieben, die Staatsschulden: Weil die Kredite über staatliche Förderbanken und im Auftrag sowie mit weitgehender Garantie des Staates vergeben werden, werden sie im Staatsektor erfasst. So werden etwa die damit verbundene Kreditaufnahme und -vergabe der KfW dem Bund zugerechnet. In einigen anderen Ländern werden solche staatlichen Kreditgarantien nicht über eine staatliche Förderbank vergeben. Die Transaktionen (und die Garantien) schlagen sich daher nicht oder nur sehr eingeschränkt im staatlichen Schuldenstand nieder. Je nach Ausfallwahrscheinlichkeit können die damit verbundenen Risiken für die Staatsfinanzen aber sogar größer sein.

Kreditgarantien international teils unterschiedlich in den Staatsfinanzen abgebildet

²² Dies zeigt sich in einigen internationalen Gegenüberstellungen von finanzpolitischen Corona-Maßnahmen (vgl. u. a.: Anderson et al. (2020a), Internationaler Währungsfond (2020)). Anderson et al. (2020b) heben hervor, dass es gerade in Deutschland große Unterschiede zwischen bereitgestellten und in Anspruch genommenen Hilfen gibt.

Literaturverzeichnis

Anderson J., E. Bergamini, S. Brekelmans, A. Cameron, Z. Darvas, M. Domínguez Jiménez und C. Midões (2020a), The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus, Bruegel Datasets, 5. August 2020, abrufbar unter: <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset> (Zugriff am 14. August 2020).

Anderson, J., F. Papadia und N. Véron (2020b), Government-guaranteed bank lending: beyond the headline numbers, Bruegel Blog, 14. Juli 2020, abrufbar unter: www.bruegel.org/2020/07/government-guaranteed-bank-lending-beyond-the-headline-numbers (Zugriff am 14. August 2020).

Deutsche Bundesbank (2020a), Reform der Kommunal финанzen: Finanzierung krisenfest und stetig machen, Monatsbericht, Juli 2020, S. 10 f.

Deutsche Bundesbank (2020b), Perspektiven der deutschen Wirtschaft für die Jahre 2020 bis 2022, Monatsbericht, Juni 2020, S. 15–34.

Deutsche Bundesbank (2020c), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Mai 2020, S. 78–87.

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

Deutsche Bundesbank (2018), Die Maastricht-Schulden: methodische Grundlagen sowie die Ermittlung und Entwicklung in Deutschland, Monatsbericht, April 2018, S. 59–81.

Deutsche Bundesbank (2017a), Zur Ausgestaltung und Umsetzung der europäischen Fiskalregeln, Monatsbericht, Juni 2017, S. 29–45.

Deutsche Bundesbank (2017b), Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse, Monatsbericht, März 2017, S. 35–58.

Deutsche Bundesbank (2006), Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005, Monatsbericht, März 2006, S. 63–79.

Internationaler Währungsfonds (2020), Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic, IMF Fiscal Affairs Department, 12. Juni 2020, abrufbar unter: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19> (Zugriff am 14. August 2020).

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2020), Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, 7. August 2020, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/708820/c1194398125ad4871298971c79673a19/WD-4-080-20-pdf-data.pdf> (Zugriff am 14. August 2020).