

Öffentliche Finanzen^{*)}

Staatlicher Gesamthaushalt

Staatsfinanzen
 2020 mit
 großem
 Stabilisierungs-
 beitrag

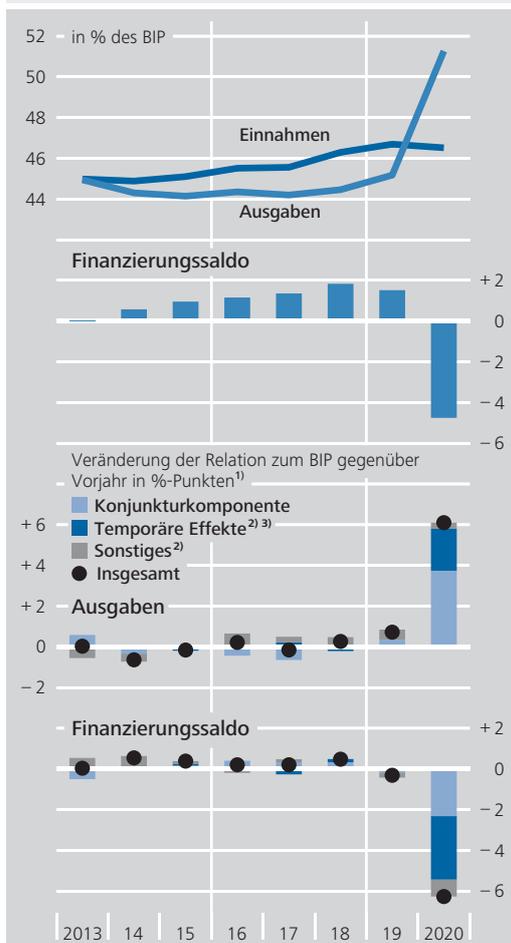
Die deutsche Finanzpolitik stand im vergangenen Jahr im Zeichen der Coronakrise. Seit Beginn der ersten Infektionswelle im März ergriff sie umfangreiche Maßnahmen, um Gesundheitssystem, Unternehmen sowie private Haushalte zu unterstützen. Außerdem stiegen die staatlichen Investitionen weiter dynamisch – in Relation zur trendmäßigen Wirtschaftsleistung erreichten sie damit wieder das Niveau von Mitte der 1990er Jahre. Zudem wirkten die

automatischen Stabilisatoren: Infolge des Wirtschaftseinbruchs gaben Steuern und Sozialbeiträge nach, und wegfallende Lohneinkommen wurden teils durch Sozialleistungen kompensiert.

Im Ergebnis wurde ein erhebliches staatliches Defizit verzeichnet. Es belief sich gemäß der ersten Meldung vom Januar auf 4,8 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Im Jahr 2019 war noch ein Überschuss von 1,5 % des BIP erzielt worden (vgl. zur Entwicklung ausführlicher S. 71 ff.). Die Verschlechterung entsprach in etwa dem Sprung in der Ausgabenquote (siehe nebenstehendes Schaubild). Ein großer Teil kam dort vom Konjunkturunbruch: Das nominale BIP im Nenner sank, und die Lohnersatzleistungen wuchsen. Die Einnahmenquote veränderte sich dagegen konjunkturbedingt wie üblich weniger, da Einnahmen (Zähler) und nominales BIP (Nenner) ähnlich stark zurückgingen.¹⁾

Hohes Defizit

Kennziffern des Staatshaushalts und wichtige Elemente der Entwicklung¹⁾



Die Schuldenquote wuchs bis Ende des dritten Quartals 2020 auf 70,0 % (Ende 2019: 59,6 %). 2 Prozentpunkte des Anstiegs kamen vom gesunkenen nominalen BIP im Nenner der Quote. Weitaus gewichtiger war der Schuldenzuwachs. Darin spiegeln sich zum Ersten Haushaltsdefizite wider. Zum Zweiten stockten die staatlichen Haushalte mit der Kreditaufnahme per saldo Einlagen auf – vor allem der Bund. Nicht zuletzt dürften Mittel im unsicheren Krisenumfeld aus Vorsicht zurückgelegt worden sein. Zum Dritten resultierte ein Schuldenzuwachs von knapp 1 %

Starker Schuldenzuwachs

* Staatlicher Gesamthaushalt in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. 1 Vgl. zur Aufteilung S.71 ff. 2 Veränderung der Relation zum Trend-BIP. 3 Entspricht im Jahr 2020 im Wesentlichen den finanzpolitischen Stützungsmaßnahmen in der Coronakrise.

* 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 vierten Quartal 2020 vor. Sie werden in Kurzberichten folgender Monatsberichte kommentiert.

1 Rein konjunkturbedingt erhöhte sich die Einnahmenquote sogar, weil Steuern und Sozialbeiträge weniger stark durch die Krise belastet wurden als das nominale BIP. Dies glich den Rückgang durch finanzpolitische Maßnahmen, insbesondere Steuerentlastungen zur Wirtschaftsstützung, weitestgehend aus.

Staatsfinanzen 2020: starke Wirtschaftsstützung über automatische Stabilisatoren und temporäre Maßnahmen *)

Die Entwicklung der deutschen Staatsfinanzen war 2020 von der Coronakrise geprägt. Nach einem Überschuss von 1,5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2019 fiel dadurch ein hohes Defizit an. Dieses lag den ersten Angaben vom Januar zufolge bei 4,8 % des BIP. Im Folgenden wird dargestellt, welcher Einfluss hierbei von konjunkturellen, speziellen temporären und sonstigen (strukturellen) Faktoren ausging. Zu beachten ist, dass die Angaben aktuell einer höheren Unsicherheit unterliegen als üblich.¹⁾ Es ist damit zu rechnen, dass die hier dargestellten Werte im weiteren Verlauf entsprechend deutlicher revidiert werden.

Deutliche Spuren des Wirtschaftseinbruchs

Während der Konjunktуреinfluss auf den Staatshaushalt im Jahr 2019 noch positiv war, drehte er sich infolge der Corona-Pandemie im Jahr 2020 deutlich ins Negative. Durch den Wirtschaftseinbruch sanken die Steuern, und die Sozialbeiträge wurden gedämpft. Gleichzeitig stiegen die Ausgaben für Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld er-

heblich. Diese Stabilisatoren wirkten dem Konjunktüreinbruch automatisch entgegen, das heißt ohne weitere Eingriffe des Staates. Berechnungen mit dem Bundesbank-Verfahren ergeben, dass sich der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo aufgrund der ungünstigen konjunkturellen Einflüsse im vergangenen Jahr um 2¼ % des BIP verschlechterte (siehe auch die Tabelle auf S. 72, Zeile „Konjunkturkomponente“).

Temporäre Belastungen durch umfassende Stützungsmaßnahmen

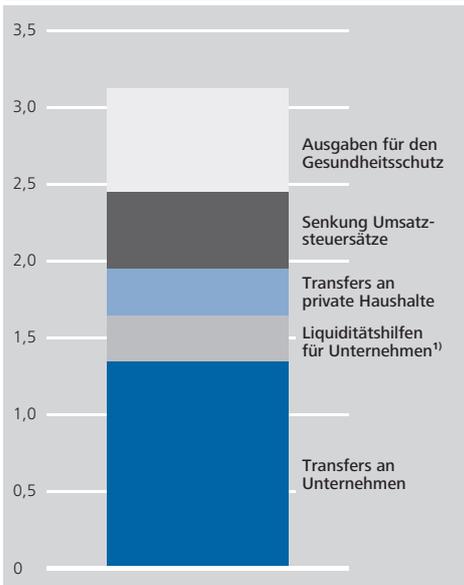
Noch stärker als die Konjunktur schlugen finanzpolitische Maßnahmen zu Buche, die zum Überwinden der Coronakrise ergriffen wurden. Diese Corona-Maßnahmen wurden temporär ausgestaltet und belasten den

* Basis für die Berechnungen sind die Angaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) vom Januar. Auch Annahmen zum weiteren Verlauf fließen ein. Für methodische Erläuterungen zum hier verwendeten Analyseansatz vgl.: Deutsche Bundesbank (2006).

¹ Bspw. übertreffen die inzwischen vorliegenden kassenmäßigen Steuereinnahmen für 2020 die offizielle Steuerschätzung vom November 2020. Diese fließen üblicherweise in die ersten VGR-Zahlen ein. Außerdem sind die Auswirkungen der Coronakrise auf die mittelfristige Wirtschaftsentwicklung und damit auch die aktuellen Abweichungen vom Trendniveau schwer abschätzbar. Zudem lassen sich nicht alle pandemiebedingten temporären Effekte auf den Staatshaushalt von strukturellen Entwicklungen trennen. Hierzu zählen die gesunkenen Ausgaben für medizinische Behandlungen ohne Corona-Bezug und der Wegfall von Gebühreneinnahmen wegen zeitweise geschlossener staatlicher Einrichtungen.

Temporär ausgestaltete Corona-Maßnahmen im Jahr 2020¹⁾

in % des BIP



* Eigene Schätzung. Transfers an Unternehmen sowie an private Haushalte umfassen alle Maßnahmen, die grundlegend entlasten und nicht mit einer Rückzahlungspflicht verbunden sind.
¹ Steuerliche Sonderregeln, die Steuerzahlungen von Unternehmen auf der Zeitachse verschieben.
 Deutsche Bundesbank

Strukturelle Entwicklung des Staatshaushalts^{*)}

Veränderung der Relation zum Trend-BIP gegenüber Vorjahr in Prozentpunkten

Position	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2019 gegenüber 2012
Unbereinigter Finanzierungssaldo ¹⁾	0,0	0,5	0,4	0,2	0,2	0,5	-0,3	-6,3	1,5
Konjunkturkomponente ¹⁾	-0,5	0,1	0,2	0,4	0,3	0,3	-0,2	-2,3	0,6
Spezielle temporäre Effekte ¹⁾	0,1	-0,1	0,1	0,0	-0,3	0,2	0,1	-3,1	0,1
Finanzierungssaldo	0,4	0,6	0,1	-0,2	0,2	0,0	-0,2	-0,8	0,8
Zinsen	-0,5	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-1,5
Primärsaldo	-0,1	0,4	-0,1	-0,4	0,0	-0,1	-0,4	-1,0	-0,7
Einnahmen	0,0	0,2	0,2	0,4	0,4	0,5	0,3	-0,5	1,9
davon:									
Steuern und Sozialbeiträge	0,1	0,0	0,3	0,4	0,5	0,3	0,3	-0,2	2,0
Fiscal drag ²⁾	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,7
Abkopplung der Makrobezugsgrößen vom BIP	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,4
Rechtsänderungen	-0,2	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,6
Residuum	0,2	-0,1	0,2	0,2	0,4	0,3	0,3	-0,1	1,5
Sonstige Einnahmen ³⁾	-0,1	0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,1	0,0	-0,3	-0,1
Primärausgaben	0,1	-0,2	0,2	0,8	0,4	0,6	0,6	0,4	2,5
davon:									
Sozialausgaben	-0,2	0,1	0,3	0,5	0,4	0,1	0,3	0,0	1,4
Subventionen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Arbeitnehmerentgelte	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Vorleistungen	0,1	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0	0,4
Bruttoanlageinvestitionen	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3
Sonstige Ausgaben ⁴⁾	0,3	-0,2	-0,1	0,1	-0,1	0,2	0,1	0,1	0,3

* Die strukturellen Werte ergeben sich durch Abzug von konjunkturellen Einflüssen und speziellen temporären Effekten. **1** Veränderung der Relation zum BIP. **2** Der Begriff umfasst die positive Aufkommenswirkung der Einkommensteuerprogression und den negativen Effekt der weitgehenden Preisunabhängigkeit der speziellen Verbrauchsteuern. **3** Sonstige empfangene laufende Transfers, Verkäufe und empfangene Vermögenstransfers. **4** Sonstige geleistete laufende Transfers, Nettozugang sonstiger nichtfinanzieller Vermögensgüter und geleistete Vermögenstransfers.

Deutsche Bundesbank

Staatshaushalt damit nur vorübergehend. Sie zielen auf die Unterstützung von Gesundheitssystem, Unternehmen und privaten Haushalten sowie die Konjunkturstabilisierung.²⁾ Diese Maßnahmen zusammengekommen erhöhten das Staatsdefizit im Jahr 2020 um geschätzte 3 % des BIP (siehe Schaubild auf S. 71 und oben stehende Tabelle, Zeile „Spezielle temporäre Effekte“).

Quantitativ am stärksten ins Gewicht fielen Stützungsmaßnahmen für Unternehmen. Darunter mit Abstand am wichtigsten waren die Soforthilfen für kleine Unternehmen, Selbstständige sowie freie Berufe. Zudem entlastete die Bundesagentur für Arbeit die Unternehmen bei den Sozialbeiträgen bei Kurzarbeitergeld.³⁾ Verschiedene steuerliche Sonderregelungen stärkten die Liquidität von Unternehmen. Private Haushalte wurden in erster Linie durch einen Kinder-

bonus unterstützt. Zudem wurden die Umsatzsteuersätze in der zweiten Jahreshälfte 2020 gesenkt. Die Maßnahmen zum Gesundheitsschutz umfassten zusätzliche Ausgaben für Schutzausrüstung, für Intensivbetten, zur Förderung der Entwicklung von Impfstoffen sowie zur Information der Bevölkerung. Zudem leistete der Bund Ausgleichszahlungen an Krankenhäuser, die freie Kapazitäten vorhielten. Weitere Teile des Gesundheitssektors wurden dafür entschädigt, dass coronabedingt weniger Leistungen nachgefragt wurden und ihre Einnahmen daher sanken.

² Vgl. ausführlicher zu den finanzpolitischen Corona-Maßnahmen: Deutsche Bundesbank (2020a), S. 24 f.

³ Die Ausgaben für das den Beschäftigten zufließende Kurzarbeitergeld werden weitestgehend den konjunkturellen Einflüssen zugerechnet (analog zum Arbeitslosengeld I).

Moderate Verschlechterung des strukturellen Saldos

Die strukturelle Entwicklung zeigt sich, wenn um die beschriebenen konjunkturellen und temporären Corona-Maßnahmen bereinigt wird.⁴⁾ Diese schlägt weniger stark aus. Der strukturelle Finanzierungssaldo verschlechterte sich um $\frac{3}{4}$ % des BIP (siehe Tabelle auf S. 72, Zeile „Finanzierungssaldo“). Der Staatshaushalt stabilisierte die Wirtschaft somit vor allem durch die temporären Corona-Maßnahmen und das Wirken der automatischen Stabilisatoren.

Die strukturelle Verschlechterung des Finanzierungssaldos ging etwa zu gleichen Teilen auf eine sinkende Einnahmen- und eine steigende Ausgabenquote zurück. Auf der Einnahmenseite waren etwa die Gebühreneinnahmen rückläufig. Hier schlug sich nieder, dass viele staatliche Einrichtungen infolge der Kontaktbeschränkungen nur begrenzt geöffnet waren. Zudem wurden die Einkommensteuern (insbesondere Familienentlastungsgesetz) und der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung sowie Krankenversicherungsbeiträge auf Betriebsrenten gesenkt. Auf der Ausgabenseite sanken die Zinsaufwendungen zwar weiter. Die Personalausgaben und Sachinvestitionen wuchsen aber dynamisch. Zudem wurden am Ende der siebenjährigen Planungsperiode deutlich mehr Mittel an den EU-Haushalt abgeführt. Zu beachten ist, dass unterbliebene oder lediglich aufgeschobene medizinische Leistungen das strukturelle Ergebnis vorübergehend entlasteten. Diese Sonderentlastung dürfte höher ausfallen als die oben angesprochene Sonderbelastung bei den Gebühreneinnahmen.

Staatshaushalt strukturell in etwa wieder ausgeglichen

Nach aktueller Einschätzung schloss der Staatshaushalt 2020 damit strukturell in etwa ausgeglichen ab. Das tatsächliche Defizit wird also im Wesentlichen durch die ungünstige Konjunkturlage und die temporären Corona-Maßnahmen erklärt. Die seit 2013 anhaltende Phase struktureller Überschüsse ging damit zu Ende. In dieser Zeit entlasteten eine stark steigende strukturelle Abgabenquote und sinkende Zinsausgaben die Staatsfinanzen sehr deutlich. Diesen Entlastungen standen aber hohe Ausgabenzuwächse an anderer Stelle gegenüber. Dies betraf vor allem die Aufwendungen für Alterssicherung, Gesundheit und Pflege. Aber auch die staatlichen Investitionen erhöhten sich deutlich: Nach den dynamischen Zuwächsen der letzten Jahre lagen sie in Relation zum Trend-BIP zuletzt bei 2½ %. Diese Quote erreichte damit den höchsten Wert in der Zeit nach Mitte der 1990er Jahre.

⁴ Bei Vergleichen mit Berechnungen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission ist zu beachten, dass dort die temporären Corona-Maßnahmen nicht aus dem strukturellen Finanzierungssaldo ausgeklammert sind.

des BIP aus Krisenhilfen, denen ein Finanzvermögenserwerb gegenüberstand (deshalb wurden sie defizitneutral erfasst). Dabei handelt es sich um staatlich garantierte, weitgehend über den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) refinanzierte Hilfskredite sowie einzelne Staatsbeteiligungen an Unternehmen. Auch zum Jahresende 2020 könnte die Schuldenquote bei etwa 70 % gelegen haben. Die zuvor aufgestockten Einlagen wurden im vierten Quartal offenbar zum Teil genutzt, um Defizite zu decken und Schulden wieder etwas zurückzuführen.

2021 Defizit und Schuldenquote in ähnlichen Größenordnungen wie 2020 zu erwarten

Infolge des schwer absehbaren Pandemieverlaufs sind die Aussichten für die Staatsfinanzen im laufenden Jahr weiterhin sehr unsicher. Aus derzeitiger Sicht dürfte das Defizit wieder die Größenordnung des Vorjahres erreichen. Teile der Wirtschaft bleiben zunächst erheblich von den Einschränkungen beeinträchtigt. Zahlreiche grundsätzlich temporär angelegte Stützungsmaßnahmen laufen dementsprechend weiter oder werden abgewandelt fortgesetzt und ergänzt. Zudem schlagen die Maßnahmen aus 2020 teils verzögert zu Buche. Insgesamt sollten die vorübergehenden Lasten durch Konjunktur und temporäre Maßnahmen gleichwohl etwas zurückgehen. Neue strukturelle Haushaltslasten stehen dem aber entgegen. So wurden etwa der Solidaritätszuschlag teilweise abgeschafft sowie das Kindergeld deutlich erhöht. Die Schuldenquote könnte im laufenden Jahr in der Nähe von 70 % bleiben: Während die Neuverschuldung die Quote erhöht, wird sie durch das wieder wachsende nominale BIP im Nenner gedrückt.

Mit abklingender Krise erholen sich auch die Staatsfinanzen, gleichwohl strukturelles Defizit absehbar

In den kommenden Jahren zeichnet sich dann ein deutlicher Rückgang von Defizit- und Schuldenquote ab. Denn aus derzeitiger Sicht erholt sich die Wirtschaft weiter, und die meisten Stützungsmaßnahmen entfallen. Gleichwohl ist ohne weitere Anpassungen mittelfristig ein strukturelles Defizit zu erwarten. Für 2022 sagen beispielsweise etliche der seit Herbst 2020 veröffentlichten Projektionen ein strukturelles Defizit in einer Größenordnung von 2 %

des BIP voraus. Zwar dürften die Steuern und Sozialbeiträge (Abgaben) angesichts der Konjunkturerholung und der absehbaren Erhöhungen der Beitragssätze deutlich zunehmen. Die strukturelle Abgabenquote könnte so in die Nähe ihres Rekordstandes aus dem Jahr 2000 steigen. Allerdings dürften die Ausgaben ebenfalls dynamisch wachsen. Mehrausgaben wurden und werden auch unabhängig von der Coronakrise unter anderem für Bildung, Klimapolitik und Digitalisierung in Aussicht gestellt. Zudem wachsen die Aufwendungen für Renten, Gesundheit und Pflege aufgrund politischer Entscheidungen und infolge der demografischen Entwicklung stark. Die strukturelle Primärausgabenquote (Gesamtausgaben ohne Zinsen) könnte damit in den kommenden Jahren einen neuen Höchstwert erreichen.²⁾ Die Zinsbelastung dürfte dagegen trotz des höheren Schuldenstandes außerordentlich gering bleiben. Dies liegt an den seit einigen Jahren sehr günstigen Finanzierungsbedingungen.

Alles in allem ist es richtig, dass die Finanzpolitik zunächst auf Stabilisierung ausgerichtet bleibt, um die Krise möglichst gut zu bewältigen. Krisenhilfen sollten aber weiterhin temporär ausgestaltet sein. Allgemein gilt es, bei dauerhaften Mehrausgaben oder Mindereinnahmen die mittelfristigen fiskalischen Herausforderungen im Auge zu behalten. Einen guten Anker für eine derart abgestufte Politik bilden Haushaltsregeln, die fiskalischen Spielraum in Krisen bieten und gleichzeitig solide Perspektiven für die Staatsfinanzen sicherstellen. Hier sind grundsätzlich verschiedene Ausgestaltungsformen denkbar. Mit den europäischen Fiskalregeln und der deutschen Schuldenbremse wurden Ausgestaltungen gewählt, die beides vorsehen.

Fokus noch auf Krisenbewältigung, mittelfristige Herausforderungen im Auge behalten

²⁾ Im Zeitraum 1991 bis 2020 erreichte die strukturelle Abgabenquote ihr Maximum im Jahr 2000 mit 42 % und die strukturelle Primärausgabenquote 1991 mit 46 ½ %. Im vergangenen Jahr lagen sie bei 41 % bzw. 45 ½ %. Bei den strukturellen Quoten bleiben spezielle temporäre Effekte (wie coronabedingte Einmalzusgaben) und Konjunkturerfekte ausgeklammert (geschätzt mit dem Bundesbank-Ansatz, vgl.: S. 71).

Konsolidierungsbedarf nach der Krise aus heutiger Sicht nicht übermäßig und über mehrere Jahre zu strecken

In welchem Umfang die Fiskalregeln nach der Coronakrise eine Haushaltskonsolidierung erforderlich machen, lässt sich derzeit schwer abschätzen. Gemäß aktuellen Projektionen erscheint der durch die Coronakrise zusätzlich entstandene Handlungsbedarf aus gesamtstaatlicher Sicht aber nicht außergewöhnlich hoch. Die Regeln erlauben zudem, die insgesamt erforderliche Konsolidierung über mehrere Jahre zu strecken. So ist gemäß EU-Regeln ein Verfehlen des mittelfristigen Haushaltszieles nicht unmittelbar, sondern schrittweise zu korrigieren. Bei der nationalen Schuldenbremse lässt sich die Konsolidierung strecken, indem die hohen Rücklagen eingesetzt werden. Derzeit geht es aber erst einmal darum, die Pandemie zu bewältigen. Der Bundeshaushalt für 2022 wird ohnehin erst nach der Bundestagswahl verabschiedet werden. Dann dürften nicht zuletzt die Erfolge der Impfungen besser zu bewerten sein, und der gesamtwirtschaftliche Erholungsprozess lässt sich verlässlicher abschätzen.

Finanzierungsdruck bei Sozialversicherungen

Bei den Sozialversicherungen besteht perspektivisch unabhängig von der Coronakrise ein erheblicher Anpassungsbedarf. Dieser resultiert vor allem aus der demografischen Entwicklung, aber auch aus den in den vergangenen Jahren beschlossenen umfangreichen Leistungsausweitungen. Deshalb ist mit stark steigenden Beitragssätzen zu rechnen – zunächst bei der Krankenversicherung und im weiteren Verlauf auch bei der Renten- und Pflegeversicherung. Hier gilt es offenzulegen, wie sich im weiteren Verlauf die Sozialbeitragssätze, die Bundesmittel und das Leistungsniveau entwickeln sollen. Der Bundeshaushalt dürfte ohne weitere Anpassungen keine Spielräume haben, um hier zusätzliche strukturelle Lasten zu übernehmen.

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen³⁾ fielen im Jahr 2020 um 7 ½ % (siehe oben stehendes Schaubild und



Tabelle auf S. 76). Neben dem Einbruch der Wirtschaftsaktivität infolge der Corona-Pandemie trugen hierzu auch Steuersenkungen bei: Dies waren vor allem Maßnahmen zur Abmilderung der Pandemiefolgen. So wurden die Umsatzsteuer im zweiten Halbjahr temporär gesenkt und ein Kinderbonus gezahlt. Verglichen mit der offiziellen Steuerschätzung vom November 2020 fiel das Aufkommen aber deutlich höher aus (+ 9 Mrd €). Die Veränderungsrate war damit knapp 1 ½ Prozentpunkte günstiger als in der offiziellen Schätzung. Die positiven Abweichungen verteilen sich über die großen Einzelsteuern und dürften zu einem guten Teil als positiver Basiseffekt die Erwartungen für das laufende Jahr erhöhen.

Steuereinnahmen sanken 2020 stark

Zum Rückgang der Einnahmen trug die Umsatzsteuer (– 10 %) knapp die Hälfte bei. Ein zentraler Grund hierfür war, dass der private Konsum in der Pandemie deutlich sank. Anders als in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 stabilisierte er die Aufkommensentwicklung nicht. Ein weiterer wichtiger Grund waren die Umsatzsteuersenkungen. Diese schlugen sich jedoch noch nicht vollständig nieder, weil die Umsatzsteuer bis zu zwei Monate verzögert abgeführt

Coronabezogene Maßnahmen lassen Umsatz-, Lohn- und Gewinnsteuern stark sinken

³ Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die – für das Jahr noch nicht bekannten – Erträge aus den Gemeindesteuern.

Steueraufkommen

Steuerart	Gesamtjahr				Schätzung für 2020 ¹⁾	4. Vierteljahr			
	2019		2020			2019		2020	
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %		Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %
Steuereinnahmen insgesamt ²⁾	735,9	682,3	- 53,5	- 7,3	- 8,5	196,3	186,3	- 10,0	- 5,1
darunter:									
Lohnsteuer	219,7	209,3	- 10,4	- 4,7	- 5,1	60,6	57,7	- 3,0	- 4,9
Gewinnabhängige Steuern	124,4	111,5	- 12,8	- 10,3	- 15,1	29,0	31,4	+ 2,4	+ 8,4
davon:									
Veranlagte Einkommensteuer ³⁾	63,7	59,0	- 4,7	- 7,4	- 8,9	16,6	16,1	- 0,4	- 2,6
Körperschaftsteuer	32,0	24,3	- 7,7	- 24,2	- 34,1	7,1	8,0	+ 0,9	+ 12,4
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	23,5	21,5	- 2,0	- 8,5	- 15,1	4,0	5,6	+ 1,6	+ 40,6
Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	5,1	6,8	+ 1,6	+ 31,4	+ 25,3	1,3	1,6	+ 0,4	+ 27,9
Steuern vom Umsatz ⁴⁾	243,3	219,5	- 23,8	- 9,8	- 10,1	62,7	55,3	- 7,4	- 11,7
Übrige verbrauchsabhängige Steuern ⁵⁾	93,0	90,1	- 2,9	- 3,1	- 3,8	27,9	27,3	- 0,6	- 2,2

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Arbeitskreis Steuerschätzungen und eigene Berechnungen. **1** Laut offizieller Steuerschätzung vom November 2020. **2** Umfasst die gemeinschaftlichen Steuern und die Bundes- und Ländersteuern. Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, einschl. Zöllen, 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

wird. Die Lohnsteuer ging um 4½ % zurück. Lohnausfälle aufgrund von Kurzarbeit trugen hierzu erheblich bei.⁴⁾ Hinzu kamen der Kinderbonus und das Mitte 2019 angehobene Kindergeld: Beides wird vom Lohnsteueraufkommen abgezogen. Die Anhebung der Freibeträge und die Rechtsverschiebung des Einkommensteuertarifs⁵⁾ zu Jahresbeginn 2020 dämpften das Aufkommen ebenfalls. Die gewinnabhängigen Steuern sanken insgesamt deutlich infolge der rückläufigen Wirtschaftsaktivität. Dies betraf vor allem die Körperschaftsteuer (- 24 %).

Für das laufende Jahr geht die Steuerschätzung vom November 2020 von einem Aufkommenswachstum um 6½ % aus (inkl. Gemeindesteuern). Für die Folgejahre wird dann ein langsamerer Anstieg prognostiziert. Im Vergleich zur November-Schätzung dürfte einerseits der günstigere Abschluss 2020 die Einnahmenerwartung spürbar erhöhen. Andererseits senken die etwas ungünstigeren Wirtschaftsaus-

sichten in der neuen Makroprojektion der Bundesregierung vom Jahresanfang etwas.

Zudem schlagen zwischenzeitliche Steuersenkungen zu Buche: Insbesondere berücksichtigte die November-Schätzung noch nicht, dass Freibeträge und Tarif bei der Einkommensteuer im laufenden und kommenden Jahr angepasst und das Kindergeld zu Jahresbeginn deutlich erhöht wurden. Um die Liquiditätslage der Unternehmen zu verbessern, können diese sich – ähnlich wie im letzten Jahr – auf Antrag die Sonderzahlung der Umsatzsteuer für ein Jahr stunden lassen. Diese und weitere Maßnahmen senken die Steuereinnahmen 2021 für sich genommen um 2% gegenüber der letzten offiziell-

... neue Steuersenkungen

Steuereinnahmen ab 2021 noch belastet durch Corona-Krise und ...

4 Durch Kurzarbeit fallen die Löhne niedriger aus, und das Kurzarbeitergeld selbst ist nicht besteuert. Es unterliegt allerdings dem Progressionsvorbehalt, was die veranlagte Einkommensteuer vor allem im laufenden Jahr etwas stützen dürfte.

5 Wird der Tarif nach rechts verschoben, gelten die darin ansteigenden Steuersätze jeweils erst ab höheren Einkommensklassen.

len Schätzung. Im nächsten Jahr liegen die Ausfälle niedriger bei 1%, weil die Sondervorauszahlungen der Umsatzsteuer des laufenden Jahres dann nachgezahlt werden dürften (ohne dass dem neuerliche Stundungen gegenüberstehen). Mittelfristig liegen die Einnahmen dann wegen zwischenzeitlicher Steuersenkungen um 1½% des Steueraufkommens niedriger. Weitere Rechtsänderungen sind in Vorbereitung: So haben die Regierungsparteien Anfang Februar vereinbart, die Umsatzsteuersenkung für Speisen in der Gastronomie bis Ende 2022 zu verlängern. Im laufenden Jahr soll ein Kinderbonus von 150 € je Kind ausgezahlt werden. Der Verlustrücktrag wurde dagegen nur erhöht, nicht aber auf Jahre vor 2019 oder auf die Gewerbesteuer erweitert. Eine wünschenswerte umfassende Ausweitung dieser zielgerichteten schnellen Hilfe für krisengeschwächte Unternehmen wurde somit nicht erreicht. Das Paket verursacht Steuermindereinnahmen von etwa 4½ Mrd € (½% der Steuereinnahmen) im laufenden Jahr und 3 Mrd € im nächsten Jahr. Darüber hinaus wird aktuell diskutiert, den Unternehmen eine schnellere Abschreibung von Informationstechnologie zu ermöglichen.

Steuern mittelfristig unter Vorkrisen-Erwartungen

Insgesamt bleiben die Steuereinnahmen damit auch mittelfristig deutlich unter dem Pfad, der vor der Krise erwartet wurde.⁶⁾

Bundshaushalt

2020 sehr hohes Defizit wegen Corona-Pandemie

Gemäß vorläufigen Angaben schloss der Bundshaushalt das Pandemiejahr 2020 mit einem sehr hohen Defizit von 131 Mrd € ab (2019: Überschuss von 13 Mrd €). Insbesondere das letzte Quartal war stark durch Mehrausgaben belastet, unter anderem für Extrahaushalte des Bundes, die Bundesagentur für Arbeit (BA) und Gemeinden.

Im Vorjahresvergleich: Einnahmen stark rückläufig und Ausgaben sprunghaft gestiegen

Die Einnahmen sanken im vergangenen Jahr um 11% (- 41 Mrd €), vor allem aufgrund geringerer Steuereinnahmen. Die Ausgaben stiegen um 28% (+ 103 Mrd €). Besonders stark wuchsen die Zahlungen an Extrahaushalte des Bundes

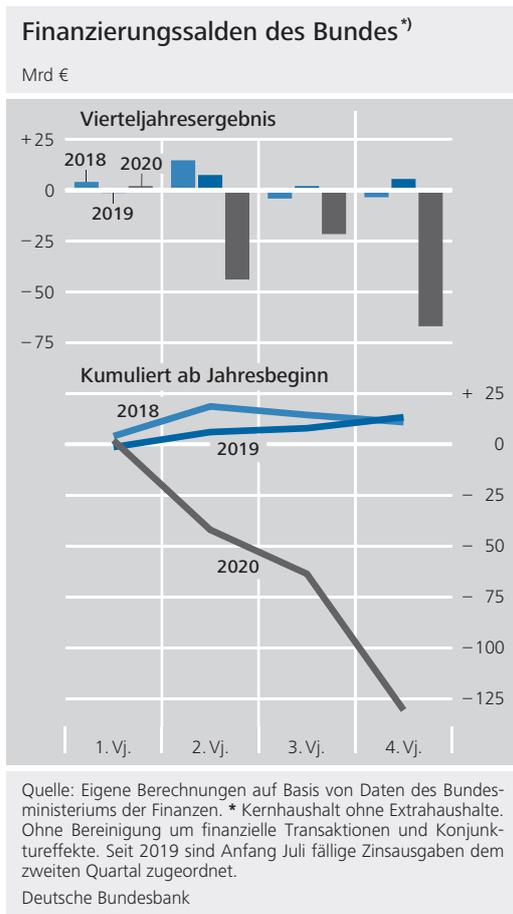
(+ 31 Mrd €). Hier wurden insbesondere künftige Ausgaben des Energie- und Klimafonds (EKF) vorfinanziert. Die Zahlungen an die Länder stiegen um 23 Mrd €. Damit wurden vor allem Gemeinden und Krankenhäuser umfangreich gestützt. Die Sozialversicherungen erhielten um 9 Mrd € höhere Zuweisungen, davon gut die Hälfte als Sondermittel für den Gesundheitsfonds und die Pflegeversicherung. Außerdem wurde der BA ein Darlehen zum Haushaltsausgleich gewährt (7 Mrd €). An Unternehmen flossen um 20 Mrd € höhere Transfers, insbesondere als Sofort- und Überbrückungshilfe.⁷⁾ Stark wuchsen auch die Investitionszuschüsse und der laufende Sachaufwand (etwa Käufe von Schutzausrüstung). Die Zinsausgaben sanken dagegen kräftig, weil bei der umfangreichen Begebung von Bundeswertpapieren insgesamt noch höhere Agien vereinnahmt wurden.

Auch wenn sich das Ergebnis gegenüber dem Vorjahr sehr stark verschlechterte, lag es 87 Mrd € besser als im zweiten Nachtragshaushalt vom Sommer geplant. Die weniger ungünstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung trug dazu bei, dass die Steuereinnahmen um 19 Mrd € höher ausfielen. Die Ausgaben blieben um 67 Mrd € unter den Ermächtigungen, darunter allein die Unternehmenshilfen um 25 Mrd €. Aus dem Titel für den Teilbereich Überbrückungshilfen flossen – einschließlich der Vorschüsse für November- und Dezemberhilfen – nur 4 Mrd € ab (knapp ein Sechstel der Bewilligungen). Die Antragsfrist war bei Buchungsschluss noch nicht abgelaufen, und vom Antragsvolumen war kaum ein Drittel ausgezahlt. Die haushaltsmäßig weit gefassten Investitionen waren um 21 Mrd € niedriger als geplant. Allerdings betraf dies überwiegend nicht die Sachinvestitionen. Vielmehr gab es kaum Auszahlungen für Gewährleistungsfälle, welche mit 7 Mrd € eingeplant waren. Die Rekapitali-

Gegenüber dem zweiten Nachtragshaushalt Ergebnis erheblich günstiger

⁶ Vgl. zur offiziellen Steuerschätzung ausführlicher: Deutsche Bundesbank (2020b), S. 64 ff.

⁷ Letztlich flossen die Mittel über die Länder an die Unternehmen. Deshalb wurden die Hilfen in den Länderhaushalten zunächst als Einnahme vom Bund erfasst.



günstigere Ergebnis war, dass die Kreditaufnahme um 87 Mrd € niedriger ausfiel als geplant. Die bei der Schuldenbremse einzubeziehenden Extrahaushalte erzielten zudem um 9 Mrd € höhere Überschüsse. Belastend wirkte hingegen, dass ein geringerer Teil der Nettokreditaufnahme der Konjunkturlast oder finanziellen Transaktionen zuzuschreiben war (jeweils + 8 Mrd €). Ersteres lag an der günstiger als erwarteten Wirtschaftsentwicklung. Letzteres an der Verschiebung der Bahn-Rekapitalisierung und dem niedrigeren BA-Darlehen.

Der Bundeshaushalt für das laufende Jahr sieht eine Nettokreditaufnahme von knapp 180 Mrd € vor. Angesichts der wieder intensivierten Pandemie-Bekämpfung wurde der Ausgabenrahmen bei den Schlussberatungen Ende November gegenüber dem September-Entwurf stark erhöht. Aufgestockt wurden vor allem Unternehmenshilfen (+ 38 Mrd €), eine pauschale Vorsorge (+ 30 Mrd €) und die Ausgaben im Gesundheitsressort (+ 11 Mrd €, etwa für Impfstoffe, Schutzausrüstungen und freigehaltene Krankenhausbetten). Außerdem wurde die verschobene Bahn-Rekapitalisierung in den Plan eingestellt (+ 6 Mrd €). Die Kreditgrenze der Schuldenbremse wird gemäß Plan nunmehr um 164 Mrd € überschritten. Für die dafür von 2026 bis 2042 vorgesehenen Tilgungen ergibt sich ein jährlicher Wert von 10 Mrd €. Tatsächlich dürfte der Haushalt aus heutiger Sicht aber deutlich besser abschließen. So wirken einige Entlastungen aus dem günstigeren Haushaltsabschluss 2020 fort, und die pauschale Vorsorge sowie die Unternehmenshilfen sind sehr umfangreich bemessen. Die Beschlüsse des Koalitionsausschusses vom 3. Februar schöpfen nur einen kleinen Teil davon aus: Kinderbonus und Einmalzahlungen für Grundsicherungsempfangende von jeweils 150 €, der erweiterte Verlustrücktrag, die Verlängerung der Umsatzsteuerbegünstigung in der Gastronomie sowie des erweiterten Anspruchs auf Grundsicherung.

Auch 2021 sehr hohes Defizit geplant, aber günstigeres Ergebnis möglich, nicht zuletzt weil Puffer eingeplant

sierung der Bahn um 6 Mrd € wurde ins laufende Jahr aufgeschoben. Schließlich fielen das Darlehen für die BA und die Investitionszuschüsse deutlich geringer aus als geplant. Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende lagen die Zahlungen um 9 Mrd € unter den Ansätzen. Offenbar wurde die zusätzliche Inanspruchnahme infolge gelockerter Anspruchsvoraussetzungen stark überschätzt. Das Gesundheitsministerium verausgabte beim Titel für Schutzausrüstungen und Medikamente 3 Mrd € weniger als veranschlagt. Geringere Zinsaufwendungen steuerten 3 Mrd € zur Entlastung bei, weil die Agien höher als geplant ausfielen.

Tilgungsverpflichtung aus Schuldenbremse: 2023 bis 2042 jährlich 2 Mrd € und deutlich geringer als erwartet

Für die hohe Kreditaufnahme war die Ausnahmeklausel der Schuldenbremse gezogen worden. Vorgesehen war, die Regelgrenze um 119 Mrd € zu überschreiten. Mit 39 Mrd € lag die Überschreitung im Ergebnis sehr viel niedriger.⁸⁾ Die von 2023 bis 2042 zu leistenden Tilgungen betragen damit jährlich nur 2 Mrd € statt geplanter 6 Mrd €. Ausschlaggebend für das

⁸ Der endgültige Wert wird mit revidierten VGR-Daten Anfang September ermittelt. Stärkere Änderungen sind nicht zu erwarten.

Wichtige Haushaltskennzahlen des Bundes im Zusammenhang mit der Schuldenbremse ¹⁾

Mrd €

Position	2019	2020		2021
	Ist	2. Nachtrag	Ist	Soll
1. Ausgaben ¹⁾	343,2	508,5	441,8	498,6
darunter:				
Investitionen	38,1	71,3	50,3	61,9
Globale Mehr-/Minderausgaben	–	– 2,3	–	26,3
2. Einnahmen ¹⁾²⁾	356,5	290,4	311,1	318,6
darunter:				
Steuereinnahmen ¹⁾	329,0	264,4	283,3	292,8
Globale Mehr-/Mindereinnahmen	–	–	–	– 3,0
3. Finanzierungssaldo (2.–1.)	13,3	– 218,1	– 130,7	– 180,1
4. Münzeinnahmen	0,2	0,3	0,2	0,2
5. Rücklagenzuführung (–)/-entnahme (+)	– 13,5	–	–	–
6. Nettokreditaufnahme (–)/-tilgung (+) (3.+4.+5.)	–	– 217,8	– 130,5	– 179,8
7. Konjunkturkomponente im Haushaltsverfahren	– 2,7	– 53,6	– 45,3	– 12,8
8. Saldo finanzieller Transaktionen	0,0	– 14,6	– 6,6	– 8,5
9. Saldo relevanter Extrahaushalte	0,7	19,1	27,7	– 17,8
davon				
Energie- und Klimafonds	1,8	20,4	25,3	– 13,8
Aufbauhilfefonds (Flut 2013)	– 0,6	– 0,7	– 0,4	– 0,3
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	– 0,9	– 1,3	– 1,0	– 1,4
Digitalisierungsfonds	0,3	– 1,0	1,3	– 1,8
Grundschulkind-Betreuungsfonds		1,8	2,5	– 0,4
10. Strukturelle Nettokreditaufnahme (–)/-tilgung (+) (6.–7.–8.+9.)	3,3	– 130,4	– 50,9	– 176,3
11. Überschreitung der Grenze (12.–10.)		118,7	39,1	164,2
12. Reguläre Grenze: Strukturelle Nettokreditaufnahme (0,35 % des BIP) ³⁾	– 11,5	– 11,7	– 11,7	– 12,1
13. Struktureller Finanzierungssaldo (3.–7.–8.+9.)	16,7	– 130,8	– 51,1	– 176,5
wie zuvor, mit Potenzialschätzung lt. Jahreswirtschaftsbericht 2021	1,7	– 154,9	– 66,9	– 172,5
14. Bestand der allgemeinen Rücklage	48,2	48,2	48,2	48,2
15. Stand des Kontrollkontos	52,0	52,0	52,0	52,0

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. * Methodische Erläuterungen finden sich in: Deutsche Bundesbank (2016). ¹ Nach Abzug der Bundesergänzungszuweisungen, der Anteile am Energiesteuerertrag, des Ausgleichs im Rahmen der Kraftfahrzeugsteuer-Reform 2009 und der Konsolidierungs-/Sanierungshilfen an Länder, ohne Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen. ² Ohne Münzeinnahmen. ³ Bezogen auf das BIP im Jahr vor Aufstellung des (vollständigen) Haushalts.
 Deutsche Bundesbank

rungsleistungen und zusätzliche Hilfen für Kulturschaffende könnten den Bund zusammen etwa 3 Mrd € kosten. Auch weitere angekündigte Mehrausgaben, wie etwa für Impfstoffe oder die Pflegeversicherung, in einer Größenordnung von 10 Mrd € ändern das Gesamtbild noch nicht.

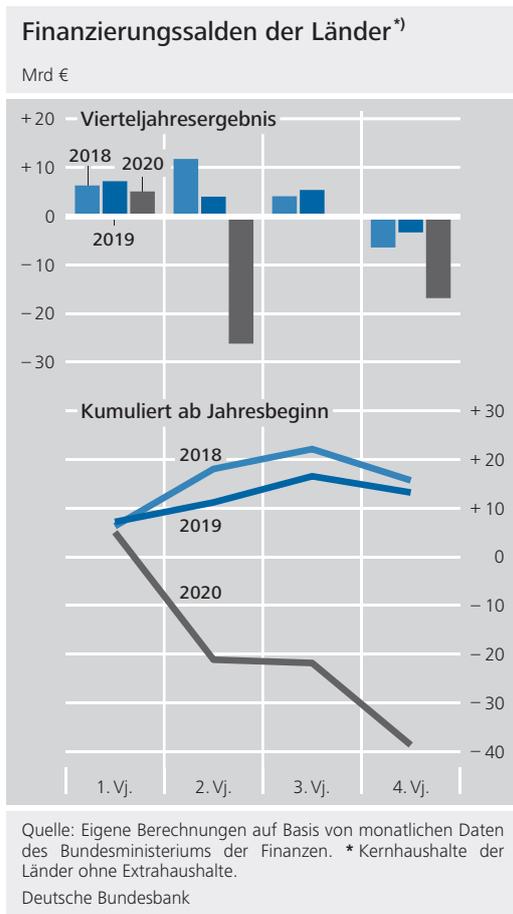
Zudem sollte angegeben werden, wie die Rücklage eingeplant ist und welche Konsolidierungsaufgabe sich mittelfristig aus heutiger Sicht ergibt.

Auch im März dürfte die weitere Haushaltsentwicklung aber noch sehr unsicher sein. Der Handlungsbedarf kann sich danach noch deutlich – in beide Richtungen – verändern. Zudem liegt der Fokus aktuell auf dem anhaltenden pandemiebedingten Stützungsbedarf. Konkrete Konsolidierungsentscheidungen muss die Regierung für die Eckwerte unter diesen Umständen noch nicht treffen. Wichtig wäre aber, den geschätzten Handlungsbedarf etwa auch bei

Konsolidierungsbeschlüsse noch nicht nötig

Eckwerte für Folgejahre sollen den Handlungsbedarf zum Wahren der Schuldenbremse aus heutiger Sicht aufzeigen

Die Bundesregierung hatte im Finanzplan vom Herbst 2020 erklärt, ab 2022 zu den normalen Haushaltsregeln zurückzukehren. Im März beschließt sie die Eckwerte für den Bundeshaushalt 2022 und für den Finanzplan bis 2025. Dabei ist es wichtig, transparent darzulegen, wenn zusätzliche Haushaltsbelastungen geplant wer-



Wahl- und Regierungsprogrammen nicht aus den Augen zu verlieren. Nach derzeitiger Erwartung klingt die Pandemie in Deutschland im Laufe dieses Jahres ab. Die letzte Finanzplanung der Bundesregierung sieht insofern ab 2022 auch keine Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel der Schuldenbremse mehr vor. Im Entwurf der neuen Bundesregierung zum Haushalt 2022 wäre die Haushaltslücke demnach zu schließen. Hierbei können dann die umfangreichen Rücklagen eingesetzt werden, um die Anpassung konjunkturverträglich zu glätten.

Die Extrahaushalte des Bundes schlossen das Gesamtjahr 2020 mit einem Defizit von 6 Mrd € ab (ohne SoFFin sowie Bad Banks und sonstige Einheiten mit kaufmännischem Rechnungswesen).⁹⁾ Im Vorjahr hatten sie ein Plus von 5 Mrd € verzeichnet. Entscheidend für das Defizit waren Abflüsse aus dem WSF von 40 Mrd €, weitestgehend für die Refinanzierung von Corona-Hilfskrediten der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Die Gesamtermächtigung des

Extrahaushalte des Bundes im Jahr 2020 mit deutlichem Defizit durch WSF

WSF von 200 Mrd € bietet damit immer noch einen erheblichen Raum für weitere Hilfen. Der EKF verzeichnete mit 25 Mrd € einen hohen Überschuss (Soll: 20 Mrd €): Künftige Ausgaben wurden vom Bundeshaushalt umfangreich vorfinanziert und nur drei Fünftel der geplanten Ausgaben geleistet. Vorfinanzierungen künftiger Ausgaben führten auch beim Digitalisierungsfonds und dem Ganztagschulfonds zu Überschüssen von zusammen 4 Mrd €. Extrahaushalte über neue Kredite des Bundes vorzufinanzieren, entspricht nicht dem Jährlichkeitsprinzip. Die Schuldenbremse wird in den genannten Fällen aber nicht umgangen, da diese Sondervermögen einbezogen sind.

Im laufenden Jahr ist beim EKF ein hohes Defizit von 14 Mrd € geplant. Neben Klimaschutzmaßnahmen wird ein Zuschuss zur Stabilisierung der EEG-Umlage auf den Strompreis von 11 Mrd € gezahlt. Beim WSF dürften wegen der anhaltenden Corona-Pandemie weitere Hilfen in Anspruch genommen werden. Die Rückflüsse etwa aus Tilgungen von Hilfskrediten dürften sich noch in Grenzen halten, sodass ein weiteres Defizit plausibel scheint. Insgesamt würde zusammen mit den geplanten Abflüssen aus den Fonds damit das im letzten Jahr verzeichnete Defizit der Extrahaushalte deutlich übertroffen werden. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob es nicht erneut zu spürbaren Verzögerungen bei geplanten Vorhaben kommt.

2021 höheres Defizit absehbar vor allem durch Stabilisierung der EEG-Umlage

Länderhaushalte¹⁰⁾

Die Kernhaushalte der Länder schlossen das Jahr 2020 mit einem sehr hohen Defizit von 39

⁹ Nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF). Das BMF veröffentlicht zu den Quartalterminen keine Daten der kaufmännisch buchenden Extrahaushalte (wie der Bad Bank FMS Wertmanagement). Das Defizit des kameralistisch buchenden SoFFin wurde hier zusätzlich ausgeklammert. Seit 2019 nimmt der SoFFin Kredite auf und leitet die Mittel als Darlehen an die FMS Wertmanagement weiter. Diese refinanziert damit Altschulden. Das Defizit des SoFFin führt also nicht zu einem höheren konsolidierten Schuldenstand des Bundes insgesamt.

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

*Kernhaushalte
 geschlossen 2020
 mit sehr hohem
 Defizit ab*

Mrd € ab. Im Vorjahr hatten sie einen Überschuss von 13 Mrd € erzielt. Für ein umfassendes Bild fehlen noch Angaben zu den Extrahaushalten der Länder. Pandemiebedingte umfangreiche Zahlungen zwischen Kern- und Extrahaushalten erschweren derzeit die Bewertung der Haushaltslage erheblich. Die bisher verfügbaren Daten deuten darauf hin, dass die Extrahaushalte einen nennenswerten Überschuss verzeichneten.¹¹⁾

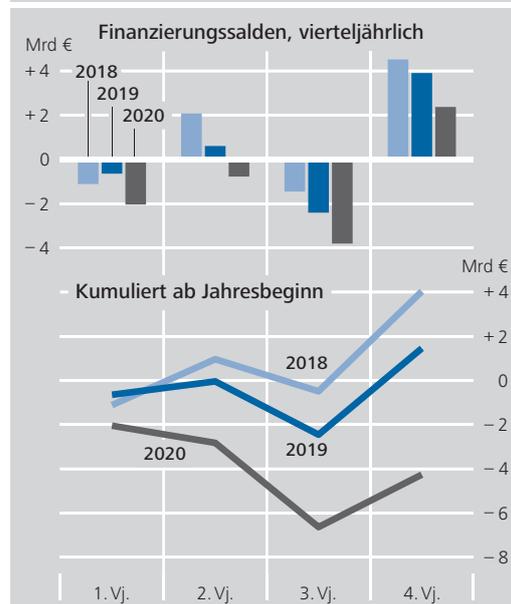
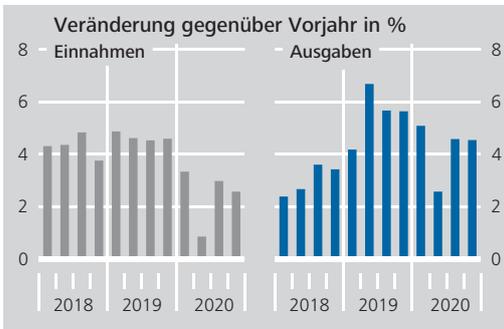
*Zahlungen
 zwischen öffentlichen
 Verwaltungen maßgeblich
 für Anstiege bei Einnahmen
 und Ausgaben*

Die Einnahmen stiegen im Gesamtjahr um fast 8%.¹²⁾ Dabei zeigte sich das Steueraufkommen krisenbedingt rückläufig (-5%). Die Einnahmen von öffentlichen Verwaltungen wuchsen hingegen erheblich (+51%). Hierzu trugen in erster Linie Bundesmittel bei, die über die Länder als Corona-Hilfen an Unternehmen und an die Gemeinden ausgezahlt wurden. Auch weitergeleitete Kompensationszahlungen des Bundes für freigehaltene Kapazitäten in Krankenhäusern schlugen zu Buche. Zudem flossen Mittel aus Sondervermögen der Länder an die Kernhaushalte. Teilweise wurden diese über Kreditaufnahmen der Sondervermögen finanziert und entlasteten insoweit die Kernhaushalte. Die Gesamtausgaben wuchsen um 21%. Dabei stiegen insbesondere die Zahlungen an öffentliche Verwaltungen sprunghaft (+36%). Einen wesentlichen Beitrag hierzu leisteten die zusätzlichen Zuweisungen an die Kommunen.¹³⁾ Dabei wurden nicht zuletzt Bundeszahlungen für Gewerbesteuerausfälle mit Landesmitteln von 5 Mrd € nahezu verdoppelt. Zudem finanzierten offenbar einige Länder in großem Umfang Sondervermögen vor, in welchen sie coronabedingte Finanzströme bündeln. Darüber hinaus nahm insbesondere der laufende Sachaufwand deutlich zu (+34%). Offenbar wurden neben der Beschaffung von Schutzausrüstung teilweise auch Transfers an Unternehmen hierunter verbucht.

*Auch im laufenden
 Jahr belastet die Corona-
 krise die Länderhaushalte*

Die Coronakrise wird die Länderhaushalte im laufenden Jahr weiter belasten. Die Steuereinnahmen fallen gemäß der offiziellen Steuerschätzung vom November 2020 um 20 Mrd € geringer aus als bei der Schätzung ein Jahr zu-

Finanzen der Deutschen Rentenversicherung*)



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

Deutsche Bundesbank

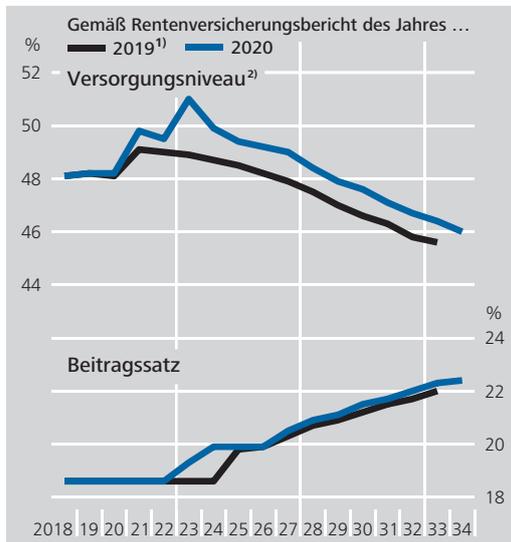
vor erwartet. Weitere Ausfälle von gut 3 Mrd € kommen durch zwischenzeitliche Rechtsänderungen hinzu, insbesondere durch die Kindergelderhöhung und die Einkommensteuersenkungen (Zweites Familienentlastungsgesetz). Zusätzliche, wenn auch geringere Ausfälle sind mit

11 Gemäß den vierteljährlichen Angaben stand nach drei Quartalen einem Defizit der Kernhaushalte von 25 Mrd € ein Überschuss der Extrahaushalte von 8 Mrd € gegenüber.

12 Die vor der Coronakrise vereinbarten Änderungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 beeinflussen die Länderfinanzen in der Summe kaum: Die Änderungen im Länderfinanzausgleich erhöhten für sich genommen die Gesamteinnahmen der Länder. Zeitgleich entfielen jedoch auch Zuweisungen vom Bund, und die erhöhte Gewerbesteuerumlage lief aus.

13 Vgl.: Deutsche Bundesbank (2021), S. 9.

Gesetzliche Rentenversicherung: Perspektiven für Versorgungsniveau und Beitragssatz



Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und eigene Berechnungen. **1** Bei vergleichbarer statistischer Grundlage: Ab 2021 liegt das hier ausgewiesene Niveau höher als im Bericht 2019, weil die Revision der beitragspflichtigen Entgelte überschlägig berücksichtigt ist. **2** Standardrente (nach 45 Beitragsjahren zum Durchschnittsentgelt) in Relation zum durchschnittlichen versicherungspflichtigen Entgelt (beide Größen vor Steuern, aber nach Abzug der jeweils fälligen Sozialbeiträge).
 Deutsche Bundesbank

den Steuerbeschlüssen des Koalitionsausschusses von Anfang Februar absehbar. Auf der Ausgabenseite könnten nochmals umfangreiche finanzielle Hilfen an die Kommunen fließen. Die Kommunen können ihre krisenbedingten Einnahmefälle nur begrenzt selbst auffangen, und die Länder sind entsprechend ihrer verfassungsmäßigen Zuständigkeit gefordert. Insgesamt erschwert die volatile kommunale Einnahmenseite es nicht zuletzt, bedarfsgerechte Investitionen in die kommunale Infrastruktur stetig zu finanzieren. Die Länder sollten sich daher neben akuter Krisenhilfe für eine grundlegende Reform der Kommunalfinanzierung einsetzen.¹⁴⁾

Viele Länder nehmen auch im laufenden Jahr notlagenbedingte Kredite auf. Einige Länder verfügen noch über Reserven etwa in vorfinanzierten Extrahaushalten oder Extrahaushalten mit Kreditermächtigung. Wenn die Krise ausläuft und die Ausnahmeklauseln nicht mehr greifen, dürften teilweise beträchtliche Haushaltskonsolidierungen erforderlich sein. Diese

Nach der Krise landesspezifisch unterschiedliche Konsolidierungserfordernisse

fallen nicht nur wegen verschiedener Haushaltslagen länderspezifisch unterschiedlich aus. Landespezifisch sind neben den krisenbedingten jährlichen Tilgungslasten auch die noch vorhandenen Reserven und die konjunkturbedingten Verschuldungsspielräume.¹⁵⁾

Sozialversicherungen

Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung schloss das abgelaufene Jahr mit einem deutlichen Defizit von fast 4½ Mrd € ab. Im Vorjahr war noch ein Überschuss von 2 Mrd € angefallen. Das Defizit wurde aus der Nachhaltigkeitsrücklage finanziert. Damit sank diese zum Jahresende 2020 auf 37 Mrd €, lag aber immer noch bei fast 1,6 Monatsausgaben (etwa 32 Mrd € über dem gesetzlichen Minimum von 0,2 Monatsausgaben).

Deutliches Defizit im Jahr 2020, aber immer noch hohe Rücklage

Die Einnahmen legten um 2 % zu. Beiträge auf Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld ersetzten dabei 80 % der Ausfälle bei den Beitragseinnahmen aus regulären Beschäftigtenentgelten. Hinzu kam, dass die Bundesmittel regelgebunden merklich stiegen. Die Ausgaben wuchsen erneut kräftig um 4 %, wobei die individuellen Renten jahresdurchschnittlich um 3½ % angepasst wurden.

Einnahmentwicklung schwach, Ausgabenzuwachs anhaltend kräftig

Im laufenden Jahr dürften die Ausgaben weiter zügiger steigen als die Einnahmen und damit das Defizit deutlich zunehmen. Bei den Rentenausgaben bewirkt die relativ hohe Anpassung von Mitte 2020 im ersten Halbjahr einen kräftigen Anstieg im Vorjahresvergleich.¹⁶⁾ Zur Jahresmitte dürfte es dann, teils krisenbedingt, keine allgemeine Rentenanpassung¹⁷⁾ geben.

2021 deutlich höheres Defizit zu erwarten

¹⁴ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2020c), S. 10 f.

¹⁵ Vgl. eingehender: Deutsche Bundesbank (2020d), S. 104 ff.

¹⁶ Vgl. ausführlich zur Rentenanpassung: Deutsche Bundesbank (2020b), S. 73 ff.

¹⁷ Etwas erhöhend wirkt, dass das Ost- dem Westniveau bis zum Jahr 2024 stufenweise angeglichen wird. Dadurch steigen die Renten zur Jahresmitte im Bundesdurchschnitt um 0,2 %.

Insgesamt ist damit ein jahresdurchschnittlicher Anstieg der individuellen Renten von 2 % zu erwarten. Zudem nimmt die Rentenzahl voraussichtlich spürbar zu. Außerdem steigen die von der Rentenversicherung mitfinanzierten Zusatzbeitragsätze zur gesetzlichen Krankenversicherung. Die neue Grundrente erhöht die Verwaltungs- und Rentenausgaben, für die Kosten der aufgestockten Rentenansprüche zahlt der Bund aber einen zusätzlichen Zuschuss.¹⁸⁾

Rentenversicherungsbericht: Beitragssatzgrenze 2025 noch knapp eingehalten, Versorgungsniveau deutlich über garantierten 48 %

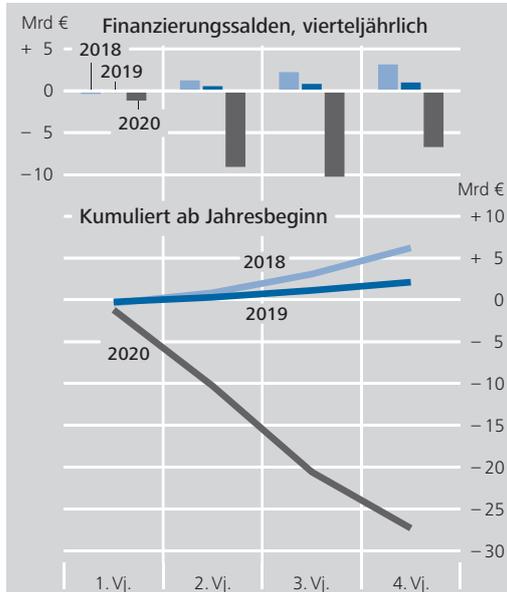
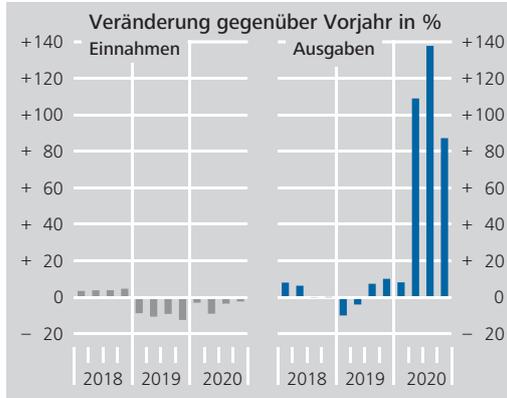
In den kommenden Jahren steigt der Druck auf die Rentenfinanzen weiter deutlich. Sonderregelungen bei der Rentenanpassung verstärken den grundlegenden demografischen Druck dabei noch. Das Versorgungsniveau dürfte dadurch dauerhaft höher ausfallen als vor der Krise erwartet: Anders als nach der Wirtschaftskrise 2009 werden unterlassene Rentenkürzungen nicht durch spätere Minderanhebungen aufgefangen. Auf Basis des Rentenversicherungsberichts der Bundesregierung vom Herbst 2020 liegt das Versorgungsniveau längerfristig um 1 Prozentpunkt höher (vgl. Schaubild auf S. 82). Die Rücklage schmilzt gemäß dem Bericht in den kommenden Jahren rasch ab. Der Beitragssatz springt 2023 und 2024 dann deutlich von derzeit 18,6% über 19,3% auf 19,9%. Die Haltelinie von 20% wird demnach 2025 noch knapp unterschritten, sodass keine zusätzlichen Bundesmittel notwendig sind. Auch nach 2025 macht sich der zunehmende Finanzdruck bemerkbar: Nach derzeitigem Recht sinkt das Versorgungsniveau weiter, die Beitragssätze steigen kontinuierlich und die Bundesmittel wachsen dynamisch.

Bundesagentur für Arbeit

Sehr hohes Defizit im Gesamtjahr 2020

Die BA leistet in der Coronakrise einen wesentlichen Stabilisierungsbeitrag. Dieser spiegelt sich in einer starken Haushaltsbelastung im vergangenen Jahr wider: Im operativen Bereich¹⁹⁾ verbuchte die BA ein Defizit von 27 Mrd €, nach einem Überschuss von 2 Mrd € im Vorjahr. Zum Ende des Jahres 2019 hatte die freie Rücklage bei 26 Mrd € gelegen. Sie war aber nicht vollständig liquidierbar. Der Bund gewährte daher

Finanzen der Bundesagentur für Arbeit^{*)}



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

ein Darlehen von 7 Mrd € zur Haushaltsfinanzierung, und die Rücklage stand zum Jahresende 2020 noch bei 6 Mrd €.²⁰⁾

¹⁸ Nach derzeitigem Stand wird dieser im weiteren Verlauf nicht an die zu erwartenden steigenden Aufwendungen angepasst.

¹⁹ Ohne Versorgungsfonds. Zuführungen an den Fonds stellen somit hier Ausgaben dar, die den operativen Finanzierungssaldo belasten. Wegen der Coronakrise wurden die Zuführungen ab dem zweiten Quartal 2020 bis Ende 2021 ausgesetzt. Dadurch verbuchte der Fonds im Jahr 2020 ein Defizit von fast ½ Mrd €, und seine Rücklage sank etwas unter 9 Mrd €.

²⁰ Hinzu kamen die – aus spezifischen Umlagen finanzierten – Insolvenzgeld- und Winterbeschäftigungsrücklagen mit insgesamt etwa 1½ Mrd € (– ½ Mrd € gegenüber dem Vorjahr) und der Versorgungsfonds.

Einnahmen wegen Beitragsatzsenkung und Coronakrise geringer

Die Einnahmen sanken um 4½ %. Dabei schlug mit 3 Prozentpunkten zu Buche, dass der Beitragssatz zu Jahresbeginn 2020 gesenkt worden war (von 2,5 % auf 2,4 %). Hinzu kamen krisenbedingte Beitragsausfälle. Diese werden im Gegensatz zu anderen Sozialversicherungszweigen nicht durch Beiträge auf das Kurzarbeiter- oder Arbeitslosengeld gedämpft.

Kräftiger Ausgabensprung durch Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld

Der Wirtschaftseinbruch ließ die Ausgaben sehr kräftig steigen (+ 84 % oder 28 Mrd €). Dabei nahmen die Zahlungen von Arbeitslosengeld um 37 % (+ 6 Mrd €) zu. Die Pro-Kopf-Leistungssätze wuchsen nur moderat um 1 %. Dagegen legten die Fallzahlen kräftig um 36 % zu und erreichten ein vergleichbares Niveau wie zuletzt 2010. Die Zahlungen bei Kurzarbeit vervielfachten sich auf 23 Mrd € (2019: knapp 1 Mrd €). Darin enthalten sind Sozialbeiträge von 9 Mrd €. Diese übernimmt die BA in der Krise ausnahmsweise für die Unternehmen. Damit steuerte die BA allein über diese Leistung

fast 2 % zu den vereinnahmten Beiträgen der anderen Sozialversicherungszweige bei. Von Januar bis November des vergangenen Jahres befanden sich im Durchschnitt 3 Millionen Personen in Kurzarbeit; der Arbeitszeitausfall lag bei 40 %.

Für das laufende Jahr sieht der im Dezember genehmigte Haushaltsplan der BA im operativen Bereich ein Defizit von 9 Mrd € vor. Dieses soll aus der verbliebenen Rücklage und einem zusätzlichen Bundeszuschuss von 3 Mrd € finanziert werden. Per saldo würde sich das Defizit erheblich verringern: Die Beitragseinnahmen sollen planmäßig wieder spürbar zunehmen, die Aufwendungen für Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld kräftig zurückgehen. Seit Aufstellung des Haushaltsplans wurden die Einschränkungen im Zuge der Coronakrise aber wieder verstärkt und verlängert. Vor diesem Hintergrund scheint eine ungünstigere Entwicklung wahrscheinlich.

2021 erheblich geringeres Defizit geplant

■ Literaturverzeichnis

Deutsche Bundesbank (2021), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Januar 2021, S. 9–10.

Deutsche Bundesbank (2020a), Perspektiven der deutschen Wirtschaft für die Jahre 2021 bis 2023, Monatsbericht, Dezember 2020, S. 17–38.

Deutsche Bundesbank (2020b), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, November 2020, S. 63–76.

Deutsche Bundesbank (2020c), Reform der Kommunalfinanzen: Finanzierung krisenfest und stetig machen, Monatsbericht, Juli 2020, S. 10–11.

Deutsche Bundesbank (2020d), Zu den künftigen Anforderungen der landesspezifischen Schuldenbremsen an die Länderhaushalte, Monatsbericht, Oktober 2020, S. 104–108.

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

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.