

Öffentliche Finanzen^{*)}

■ Staatlicher Gesamthaushalt

Staatsfinanzen 2021 weiter durch Coronakrise geprägt

Die Staatsfinanzen sind 2021 weiter durch die Coronakrise geprägt. Die Budgetlasten aus der ungünstigen Konjunkturlage und den Corona-Maßnahmen ließen im Jahresverlauf zwar bereits deutlich nach. Bezogen auf das Gesamtjahr sind sie aber weiter erheblich. Insgesamt ist deshalb nochmals ein hohes Defizit zu erwarten. Es könnte eine ähnliche Größenordnung wie im Vorjahr erreichen (4,3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP)). Die Schuldenquote dürfte noch etwas steigen (2020: 68,7 %).

2022 Entspannung durch Konjunkturerholung und auslaufende Corona-Maßnahmen

Im kommenden Jahr dürfte das Defizit stark sinken. Denn die erwartete Wirtschaftserholung entlastet automatisch auch die staatlichen Haushalte. Nicht zuletzt liegen gemäß jüngster Steuerschätzung die Steuereinnahmen sogar höher als vor der Krise prognostiziert, wenn um zwischenzeitliche Steuersenkungen bereinigt wird (vgl. S. 67 f.). Zudem laufen die haushaltsbelastenden Corona-Maßnahmen nach derzeitigem Rechtsstand nach und nach aus. Ohne neue Maßnahmen der kommenden Bundesregierung zu betrachten, könnte die Defizitquote Richtung 1 % fallen. Die Konsolidierungsaufgabe nach der Krise wäre damit begrenzt.

Kurslockerung vor allem durch vergleichsweise hohes Ausgabenwachstum

Nachdem in den Jahren vor der Coronakrise strukturelle¹⁾ Überschüsse verzeichnet wurden, ist für das nächste Jahr ein moderates strukturelles Defizit zu erwarten. Darin zeigt sich, dass der grundlegende fiskalische Kurs gelockert wurde. Vor allem wuchsen verschiedene Ausgaben strukturell dynamisch – insbesondere Ausgaben für Soziales, aber beispielsweise auch für Bildung, Infrastruktur und Klimapolitik. Letzteren stehen dabei teils Einnahmen aus CO₂-Zertifikaten gegenüber. Die strukturelle Ausgabenquote ohne Zinsausgaben bewegt sich im Bereich historischer Höchststände.²⁾

Die Perspektiven für die Staatsfinanzen hängen nicht zuletzt von der Finanzpolitik der neuen

Bundesregierung ab (vgl. mit Blick auf die Bundesfinanzen S. 70). Die bisherige Regierung plante, die Ausnahmeklausel der Schuldenbremse 2022 weiter zu nutzen. Die Generalausnahme des Stabilitäts- und Wachstumspakts gilt ebenfalls weiter. Es spricht aber einiges dafür, dass 2022 kein Krisenjahr mehr ist. Insoweit dürfte nur noch vergleichsweise begrenzter Bedarf für coronabezogene Staatsausgaben bestehen. Zudem wird allgemein eine konjunkturelle Normallage erwartet – auch gemäß jüngster Regierungsschätzung. Die Steuereinnahmen übertreffen wie erwähnt um Steuerrechtsänderungen bereinigt die Vorkrisenerwartungen. Insgesamt ist der Rückgriff auf die Ausnahmeklausel daher aus heutiger Sicht nicht naheliegend. Nicht krisenbedingte Haushaltsbelastungen über Schulden auf Basis der Ausnahmeklausel zu finanzieren, ließe sich jedenfalls schwerlich rechtfertigen.

Finanzierungsdruck entwickelt sich bei der Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung. Denn die Ausgaben wachsen in der Tendenz schneller als die Einnahmenbasis. 2022 leistet der Bund noch Sonderzuschüsse von 14 Mrd € an die Krankenkassen, und die Sozialversicherungen können noch auf Rücklagen zurückgreifen. Um dem Finanzierungsdruck grundlegend zu begegnen, sind langsamere Ausgabenzuwächse, steigende Beitragssätze und/oder fortgesetzt höhere Zuschüsse des Bundes erforderlich. Bisher zeichnet sich nicht ab, dass eine

Rückgriff auf die Ausnahmeklausel 2022 nicht naheliegend

Handlungsbedarf bei Sozialversicherungen

^{*)} 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 Berichtsquartal vor. Sie werden in Kurzberichten folgender Monatsberichte kommentiert.

¹⁾ Strukturell bedeutet hier: ohne Konjunktur- und spezielle temporäre Effekte. Die temporären Effekte resultieren aktuell v. a. aus befristeten Corona-Maßnahmen.

²⁾ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank (2021a), S. 74. Die Erwartungen für 2021 sind qualitativ unverändert. Die Staatsfinanzen entwickeln sich nach aktueller Einschätzung aber günstiger (v. a. wachsen die Steuereinnahmen stärker; zudem könnte der Ausgabenzuwachs etwas schwächer sein).

neue Regierung plant, an den Ausgaben anzusetzen. Für zusätzliche Zuschüsse bestehen im Bundeshaushalt ohne budgetentlastende Maßnahmen an anderer Stelle wohl keine Spielräume. Insofern wäre mit deutlich steigenden Beitragssätzen zu rechnen.

Reformdiskussion zu europäischen Fiskalregeln

Bund und Länder unterliegen der Schuldenbremse (vgl. dazu auch S. 70 f. und S. 73). Zudem sind sie gemeinsam dafür verantwortlich, die europäischen Fiskalregeln einzuhalten. Reformen der EU-Regeln werden derzeit diskutiert, und die Meinungen liegen dabei weit auseinander: Das Spektrum reicht von strikteren Vorgaben bis hin zu Vorschlägen, auf quantitative Vorgaben ganz zu verzichten. Es wäre allerdings bedenklich, wenn die Bindungswirkung der europäischen Regeln noch weiter verloren ginge. Neben den Fiskalregeln setzte der Maastricht-Vertrag auch auf die disziplinierende Wirkung von Marktreaktionen. Risikoauflagen an den Kapitalmärkten bei eigenverantwortlicher, nationaler Finanzierung sollten Anreize für solide Staatsfinanzen setzen. Beide Säulen sind aber geschwächt. Um die Wirksamkeit der Regeln zu stärken, sollten diese reformiert werden. Die Regeln sollten dann mit quantitativen und bindenden Obergrenzen den Rahmen für die nationale Finanzpolitik abstecken. Die Regelinhaltung müsste nachvollziehbar überprüft werden, und im Ergebnis sollten damit insbesondere sehr hohe Schuldenquoten verlässlich und spürbar sinken (vgl. ausführlicher S. 76 ff.).

Haushalte der Gebietskörperschaften

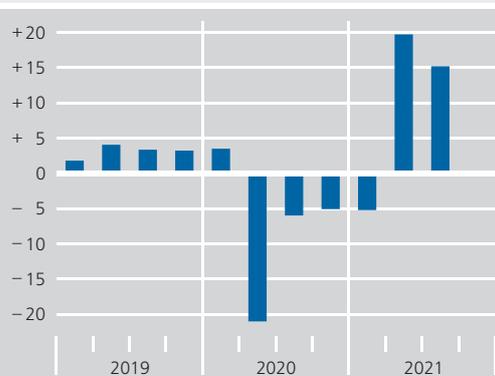
Steuereinnahmen

Steuereinnahmen stiegen im dritten Quartal stark: Wirtschaftserholung und entfallene Stützungsmaßnahmen

Die Steuereinnahmen³⁾ stiegen im dritten Quartal 2021 weiter stark (+15% im Vorjahresvergleich, siehe oben stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 66). Dies reflektiert vor allem die Wirtschaftserholung: So stiegen bei der Körperschaft- und veranlagten Einkommensteuer die gewichtigen Vorauszahlungen für das laufende Jahr kräftig. Unternehmen ließen zudem weni-

Steueraufkommen^{*)}

Veränderung gegenüber Vorjahr in %, vierteljährlich



Quelle: Bundesministerium der Finanzen. * Umfasst die gemeinschaftlichen Steuern sowie die Bundes- und Ländersteuern. Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, einschl. Zöllen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern.

Deutsche Bundesbank

ger Steuerzahlungen stunden. Die Einnahmen aus diesen Steuern überstiegen damit das Niveau vor der Pandemie (drittes Quartal 2019) bereits deutlich. Die Lohnsteuer profitierte im dritten Quartal 2021 von der Erholung des Arbeitsmarktes – nicht zuletzt ging die Kurzarbeit spürbar zurück.⁴⁾ Vor allem entfielen aber auch Belastungen aus dem im Jahr 2020 gezahlten Kinderbonus (rund 3½ Mrd €, wurde wie das Kindergeld vom Aufkommen abgezogen). Demgegenüber standen allerdings Mindereinnahmen von insgesamt 4 Mrd € aus verschiedenen Rechtsänderungen zum Jahresbeginn 2021. So wurden Freibeträge und Tarifverlauf der Einkommensteuer angepasst, der Solidaritätszuschlag teilweise abgeschafft und das Kindergeld erhöht.⁵⁾ Die Umsatzsteuer stieg deutlich. Dies lag zum Teil an einem Basiseffekt: So entfiel nunmehr die temporäre Satzsenkung aus dem zweiten Halbjahr 2020 – was Mehreinnahmen von rund 3 Mrd € bewirkt haben dürfte. Die Mindereinnahmen im Vorjahresquartal betrafen dabei im Wesentlichen nur den September. Weil die Umsatzsteuer zumeist zwei Monate nach den Umsätzen abgeführt wird,

³ Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die Erträge aus den Gemeindesteuern. Diese sind für das Berichtsquartal noch nicht bekannt.

⁴ Durch Kurzarbeit fallen die Löhne niedriger aus, und das Kurzarbeitergeld selbst ist nicht besteuert.

⁵ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2021b), S. 65 f.

Steueraufkommen

Steuerart	1. bis 3. Vierteljahr				Schätzung für 2021 ¹⁾	3. Vierteljahr			
	2020		2021			2020		2021	
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %
Steuereinnahmen insgesamt ²⁾	496,0	541,0	+ 45,0	+ 9,1	+ 9,1	168,3	193,9	+ 25,6	+ 15,2
darunter:									
Lohnsteuer ³⁾	151,6	155,5	+ 3,9	+ 2,6	+ 4,1	47,5	53,9	+ 6,4	+ 13,5
Gewinnabhängige Steuern	80,1	106,0	+ 25,9	+ 32,4	+ 27,0	26,3	36,8	+ 10,5	+ 39,8
davon:									
Veranlagte Einkommensteuer ⁴⁾	42,8	50,1	+ 7,3	+ 17,1	+ 17,5	13,5	18,0	+ 4,5	+ 33,2
Körperschaftsteuer ⁵⁾	16,3	28,9	+ 12,7	+ 77,9	+ 60,3	5,4	9,9	+ 4,4	+ 82,1
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	15,9	19,5	+ 3,6	+ 22,8	+ 11,4	5,9	6,8	+ 0,8	+ 14,2
Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	5,1	7,5	+ 2,3	+ 45,6	+ 40,5	1,5	2,2	+ 0,7	+ 48,0
Steuern vom Umsatz ⁶⁾	164,1	182,0	+ 17,8	+ 10,9	+ 12,3	59,8	69,5	+ 9,7	+ 16,2
Übrige verbrauchsabhängige Steuern ⁷⁾	62,7	62,8	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,1	22,4	21,9	- 0,4	- 2,0

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Arbeitskreis Steuerschätzungen und eigene Berechnungen. 1 Laut offizieller Steuerschätzung vom November 2021. 2 Umfasst die gemeinschaftlichen Steuern sowie die Bundes- und Ländersteuern. Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, einschl. Zöllen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern. 3 Kindergeld und Altersvorsorgezulage vom Aufkommen abgesetzt. 4 Arbeitnehmererstattungen und Forschungszulage vom Aufkommen abgesetzt. 5 Forschungszulage vom Aufkommen abgesetzt. 6 Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer. 7 Energiesteuer, Tabaksteuer, Versicherungssteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Stromsteuer, Alkoholsteuer, Luftverkehrssteuer, Kaffeesteuer, Schaumweinsteuer, Zwischenerzeugnissteuer, Alkopopsteuer sowie Rennwett- und Lotteriesteuer, Biersteuer, Feuerschutzsteuer.

Deutsche Bundesbank

waren der Juli wohl noch nicht und der August nur wenig betroffen. Stützend wirkte dabei, dass Zahlungen der Einfuhrumsatzsteuer aus dem zweiten Quartal zeitverzögert verbucht wurden.

Gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung steigen die Steuereinnahmen des Gesamtstaats im laufenden Jahr um 10 % gegenüber dem Vorjahr (siehe auch Tabelle auf S. 67). Damit würden sie das Niveau des Vorkrisenjahres 2019 bereits wieder leicht übersteigen, trotz umfangreicher Steuersenkungen. Der starke Anstieg hat vor allem zwei Gründe: Erstens, die nominalen gesamtwirtschaftlichen Steuerbezugsgrößen wachsen dynamisch. Dies bringt entsprechende Mehreinnahmen, unter anderem über die Steuerprogression. Zweitens, der Zuwachs der Gewinnsteuern geht noch darüber hinaus. Diese Erwartung basiert auf den hohen diesbezüglichen Einnahmen, die bis einschließlich Oktober 2021 bereits zugeflossen sind. Der Anstieg der Steuereinnahmen insgesamt wird da-

bei durch steuerliche Maßnahmen gedämpft. Zu Ausfällen führen in erster Linie die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags sowie Anpassungen des Einkommensteuertarifs. Auch können Abschreibungen beschleunigt vorgenommen werden, was die Einnahmen bei den Gewinnsteuern senkt. Steuerliche Maßnahmen führen bei der Umsatzsteuer zu (weitestgehend temporären) Mindereinnahmen auf dem hohen Vorjahresniveau. Stark einnahmenerhöhend wirkt hingegen, dass gestundete Steuerzahlungen aus dem Vorjahr nun größtenteils nachgeholt werden. Dies wiegt aber die vorgenannten einnahmensenkenden Effekte nicht auf.

Für 2022 wird erwartet, dass die Einnahmen um 4½ % steigen. Die gesamtwirtschaftlichen Bezugsgrößen wachsen sogar noch etwas schneller, und die Steuerprogression stützt etwas stärker als 2021. Gemäß der Prognose wachsen die Gewinnsteuern (vor Abzug der Ausfälle durch Rechtsänderungen) ausgehend von ihrem hohen Niveau 2021 aber weniger stark als die

Deutlicher Zuwachs im nächsten Jahr

Steuereinnahmen wachsen im Gesamtjahr 2021 stark und überschreiten Niveau von vor der Coronakrise

Ergebnisse der offiziellen Steuerschätzung und gesamtwirtschaftliche Projektionen der Bundesregierung

Position	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Steuereinnahmen ¹⁾						
in Mrd €	812,0	848,9	882,1	919,0	953,8	987,5
in % des BIP	22,8	22,4	22,6	22,9	23,2	23,4
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	9,8	4,5	3,9	4,2	3,8	3,5
Schätzrevision in Mrd € gegenüber Mai 2021	38,5	36,8	33,8	33,6	36,3	.
gegenüber November 2019	-33,2	-26,2	-22,7	-15,9	.	.
bereinigt um Rechtsänderungen ²⁾	8,8	15,4	17,1	18,0	.	.
Wachstum des realen BIP in %						
Herbstprojektion Oktober 2021	2,6	4,1	1,6	0,8	0,8	0,8
Frühjahrsprojektion April 2021	3,5	3,6	1,1	1,1	1,1	.
Wachstum des nominalen BIP in %						
Herbstprojektion Oktober 2021	5,6	6,4	3,3	2,6	2,6	2,6
Frühjahrsprojektion April 2021	5,3	5,2	2,6	2,6	2,6	.

Quellen: Arbeitskreis Steuerschätzungen und Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 1 Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, einschl. Zöllen, einschl. der Erträge aus Gemeindesteuern. 2 Zwischenzeitliche Rechtsänderungen gemäß Ausweis des Arbeitskreises Steuerschätzungen: Anlage 2 zur Pressemitteilung der Schätzergebnisse Mai 2020, September 2020, November 2020, Mai 2021 und November 2021.

Deutsche Bundesbank

gesamtwirtschaftlichen Gewinne. Auch gehen mit der Erholung bei der Beschäftigung wieder höhere Arbeitnehmererstattungen einher. Diese werden vom Aufkommen der Einkommensteuer abgezogen und dämpfen damit die Entwicklung.

Zusätzlich bremsen 2022 steuerliche Maßnahmen den Aufkommensanstieg bei den Gewinnsteuern und der Lohnsteuer. Zu nennen sind hier insbesondere die oben genannten Abschreibungsbeschleunigungen sowie der weitere Anpassungsschritt beim Einkommensteuertarif. Zudem entfallen im Vorjahresvergleich die Nachzahlungen aus gestundeten Steuern. Deutliche Mehreinnahmen schlagen dagegen an einigen anderen Stellen zu Buche: So laufen bei der Umsatzsteuer die Stützungsmaßnahmen nun weitestgehend aus, Tabaksteuersätze werden angehoben sowie neuere Rauchprodukte erstmals besteuert. Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts sind vorübergehend ausgesetzte Zinszahlungen an den Fiskus nun zudem teilweise nachzuholen.⁶⁾

In den Folgejahren bis 2025 steigen die Einnahmen um durchschnittlich 4%. Die Steuerschätzung basiert auf geltendem Recht, und Rechtsänderungen spielen per saldo keine große Rolle. Daher ergibt sich die Prognose recht unmittelbar aus den Annahmen zur gesamtwirtschaft-

lichen Entwicklung und der Steuerprogression. Tatsächlich dürften aber auch nach 2022 die Einkommensteuerfreibeträge anzuheben sein. Risiken bestehen zudem beim Solidaritätszuschlag, dessen Verfassungskonformität aus verschiedenen Gründen angezweifelt wird. Darüber hinaus sind noch Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gegen eine absehbare Doppelbesteuerung von künftigen Renten umzusetzen.

Im Vergleich zur Mai-Steuerschätzung ergeben sich 2021 Mehreinnahmen in Höhe von 38½ Mrd € (1% des BIP). Entscheidend ist, dass die Kassenergebnisse bis Oktober 2021 stark positiv überraschten – vor allem bei den gewinnabhängigen Steuern. Aber auch das Aufkommen aus der Lohnsteuer stieg bisher stärker als mit der Mai-Steuerschätzung angelegt. Zudem sind die gesamtwirtschaftlichen Annahmen günstiger. Für die Steuerschätzung ist nämlich die nominale Entwicklung entscheidend. Auch für das nächste Jahr werden hohe Mehreinnahmen gegenüber der Mai-Schätzung erwartet. Dies liegt hauptsächlich an einer deutlich günstigeren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Starke Aufwärtskorrekturen für alle Schätzjahre

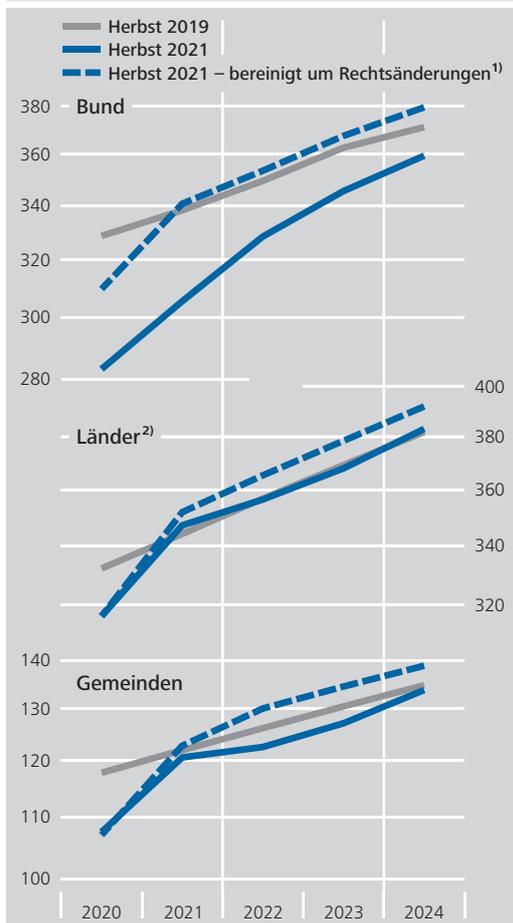
⁶ Mit Beschlüssen des Bundesfinanzhofs bestanden seit 2018 Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Zinssätze bei Nachzahlungen und Erstattungen. Die Finanzverwaltung setzte daher die Vollziehung auf Antrag aus. Mit Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist der Zinssatz von 6% p. a. für Zeiträume bis 2018 anwendbar. Daher werden für 2022 nun Nachzahlungen für Vorjahre erwartet.

Steuerliche Maßnahmen belasten per saldo

Wirtschaftswachstum und Steuerprogression bringen deutliche Zuwächse auch in der mittleren Frist

Offizielle Steuerschätzungen: aktuell und vor der Coronakrise

Mrd €, log. Maßstab



Quelle: Arbeitskreis Steuerschätzungen. ¹ Bereinigung um zwischenzeitliche Steuerrechtsänderungen gemäß Anlage 2 zur Pressemitteilung der Schätzergebnisse Mai 2020, September 2020, November 2020, Mai 2021 und November 2021. ² Ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten; nach Finanzausgleich und Ergänzungszuweisungen.
 Deutsche Bundesbank

Überdies wird die positive Kassenüberraschung teilweise in die Folgejahre übertragen. Gestützt wird der Zuwachs durch das Urteil zu den Zinsen (nur 2022) sowie die Tabaksteuererhöhung (auch mittelfristig). Die Ansätze der Folgejahre hebt der Arbeitskreis in einer ähnlichen Größenordnung und im Wesentlichen aus den gleichen Gründen an.

Die Steuerentwicklung wird nunmehr so günstig eingeschätzt, dass der um zwischenzeitliche Rechtsänderungen bereinigte Pfad sogar über den Erwartungen vor der Krise liegt. Gegenüber der letzten Prognose vor der Coronakrise (Herbst 2019) fallen die Einnahmen zwar nied-

riger aus. Die Abwärtsrevision beträgt für 2021 noch 33 Mrd € (1 % des BIP). Danach sinken die jährlichen Mindereinnahmen auf 26 Mrd € (2022) bis 16 Mrd € (2024). Die Mindereinnahmen liegen aber ausschließlich an umfangreichen Ausfällen durch zwischenzeitliche Rechtsänderungen. 2022 schlagen durch die Rechtsänderungen allein Mindereinnahmen von 42 Mrd € zu Buche: Darum bereinigt hätten die Steuereinnahmen um 15 Mrd € über dem Stand gelegen, der vor der Coronakrise erwartet wurde.

Dabei unterscheiden sich die Entwicklungen für die einzelnen staatlichen Ebenen (vgl. nebenstehendes Schaubild): Die Länder erreichen mit der aktuellen Steuerschätzung bereits im laufenden Jahr wieder den im Herbst 2019 erwarteten Einnahmenpfad. Ohne zwischenzeitliche Rechtsänderungen läge ihr Einnahmenpfad bereits spürbar über dem Vor-Corona-Pfad. Der Bund liegt dagegen noch erheblich unter dem vor Corona geschätzten Einnahmenpfad. Ohne Rechtsänderungen wäre auch beim Bund die Entwicklung günstiger als vor der Krise erwartet: Hier führen die Steuerentlastungen aber zu höheren Mindereinnahmen. So schlägt sich zum Beispiel die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags nieder. Zudem tritt der Bund Steuereinnahmen an die Länder ab.

Steuersenkungen drücken Einnahmen im Vergleich zu den Perspektiven vor Corona – grundlegende Tendenz aber sogar günstiger

Länder ab 2021 wieder auf zuvor erwartetem Pfad – Mindereinnahmen beim Bund

Bundeshaushalt

Im dritten Quartal verbuchte der Bundeshaushalt erneut ein hohes Defizit. Mit 35 Mrd € übertraf es den Vorjahreswert sogar noch um 13 Mrd €. Die Einnahmen wuchsen kräftig um 12 % (+ 10 Mrd €). Dabei stieg das Steueraufkommen um 15 % (+ 11 Mrd €), obwohl die Abführungen daraus an den EU-Haushalt um 3 Mrd € höher lagen. Die Ausgaben wuchsen insgesamt noch weitaus stärker (+ 22 % oder 23 Mrd €). Entscheidend war, dass der Bund den neuen Fluthilfefonds mit 16 Mrd € vorfinanzierte. Außerdem lagen die Transfers an Unternehmen um 9 ½ Mrd € über ihren Vorjahreswerten, getrieben von Überbrückungshil-

Im dritten Quartal deutlich gestiegenes Defizit trotz kräftig sprudelnder Steuern: vorfinanzierte Fluthilfe und Corona-Hilfen

fen bei coronabedingten Umsatzausfällen. Gegenüber dem Vorquartal sanken letztere aber bereits um 4 Mrd € auf 8 Mrd €. Die Zinsausgaben gingen gegenüber dem Vorjahreswert deutlich um knapp 1½ Mrd € zurück. Ausschlaggebend waren höhere Agien bei Bundeswertpapieren. Unter dem Strich zahlte der Bund im Berichtsquartal keine Zinsen, sondern erhielt Einnahmen von knapp 4½ Mrd €.⁷⁾

Im Gesamtjahr Defizit erheblich niedriger als geplant

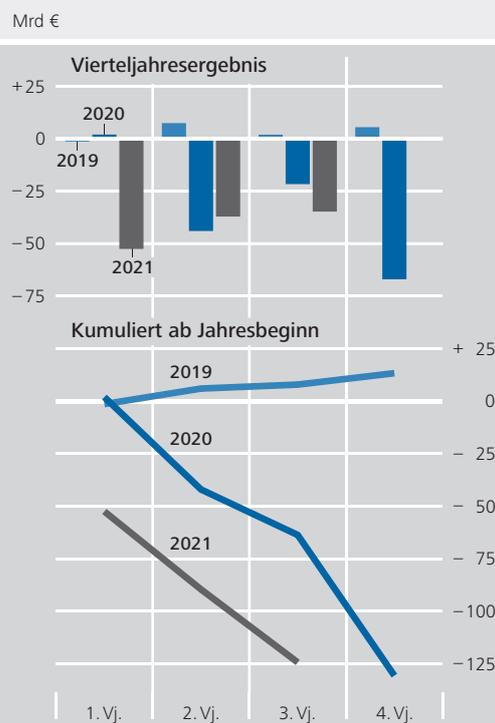
Nach drei Quartalen beläuft sich das Defizit im Bundeshaushalt auf 124 Mrd €. Im Vorjahr wurde im vierten Quartal noch ein sehr hohes Defizit verzeichnet. Es schlugen umfangreiche Lasten aus der Vorfinanzierung des Energie- und Klimafonds, Gemeindehilfen, der Umsatzsteuersenkung und Hilfen für die Bundesagentur für Arbeit (BA) zu Buche. In diesem Jahr sind für das Schlussquartal bislang erheblich geringere Sonderlasten absehbar. Alles in allem könnte das Defizit im Gesamtjahr deutlich näher am Vorjahresergebnis von 131 Mrd € liegen als am Haushaltsansatz (240 Mrd €).

Künftige Tilgungsbelastung ebenfalls weit geringer als geplant

Obwohl die Planungen deutlich unterschritten werden, wird die strukturelle Nettokreditaufnahme erheblich über der regulären Grenze der Schuldenbremse liegen. Deshalb sind künftig entsprechende Tilgungen zu veranschlagen. Geplant waren jeweils 13 Mrd € für die Jahre 2026 bis 2042. Wegen der günstigeren Haushaltsentwicklung werden die Beträge nun aber deutlich niedriger liegen. Dabei ist zu beachten:

- Erstens wird die strukturelle Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt deutlich unter dem Planwert liegen. Zwar fließt darin die außerplanmäßige Zuführung von 16 Mrd € an den neuen Fluthilfefonds ein. Zudem dürften zum Ausgleich des Defizits der BA zusätzliche Mittel von mehr als 10 Mrd € erforderlich sein. Auch wird wohl eine geringere Konjunkturlast abgezogen.⁸⁾ Die sehr umfangreichen entlastenden Faktoren beim Haushaltsvollzug überwiegen diese drei belastenden Faktoren aber ganz erheblich.

Finanzierungssalden des Bundes⁹⁾



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

- Zweitens dürfte der Finanzierungssaldo des neuen Fluthilfefonds in die Schuldenbremse einbezogen werden (dies ist bei neuen Sondervermögen ohne eigenständige Kreditermächtigung üblich).⁹⁾ Dort fällt im laufenden Jahr ein hoher Überschuss an, weil die aus dem Kernhaushalt zufließenden Mittel zum größten Teil erst später abfließen dürften. Belastend für die Schuldenbremse wirkt also letztlich nicht die Nettokreditaufnahme beim Bund, mit der die Zuführung an den

⁷⁾ Das Agio wird – bei der kassenmäßigen Verbuchung im Haushalt – nicht über die Laufzeit der betreffenden Papiere verteilt, was verschiedene Nachteile hat. Insbesondere sind die Zinsausgaben dadurch sehr schwankungsanfällig. Vgl. zu einem Vorschlag für eine periodengerechte Erfassung, der die Schwankungsanfälligkeit beseitigt: Deutsche Bundesbank (2021c).

⁸⁾ Gemäß der Herbstprojektion bleibt der Zuwachs des realen BIP zwar deutlich unter dem Ansatz im Nachtragshaushalt. Der höhere Preisauftrieb lässt das hier maßgebliche nominale BIP aber deutlich stärker steigen als damals erwartet. Mit diesen Annahmen sinkt die Konjunkturlast gegenüber dem veranschlagten Wert um 9 Mrd €. Die strukturelle Nettokreditaufnahme fällt entsprechend höher aus.
⁹⁾ Vgl.: Bundesministerium der Finanzen (2021), S. 25.

Fonds finanziert wurde. Angerechnet werden die Abflüsse von Hilfen aus dem Fonds, die sich über mehrere Jahre verteilen.

- Drittens ist beim Energie- und Klimafonds ein deutlich geringeres Defizit zu erwarten als die im Haushalt des Bundes eingeplanten 14 Mrd €. Auch hier ist der Finanzierungssaldo des Fonds in die Schuldenbremse einbezogen. Der Fonds dürfte zum einen günstiger abschließen, weil die Einnahmen höher liegen als veranschlagt. So sind die Preise der europäischen Emissionszertifikate unerwartet stark gestiegen. Zum anderen sind nach drei Quartalen die Ausgabenansätze von 26 Mrd € erst gut zur Hälfte ausgeschöpft. Der Planansatz für das Gesamtjahr dürfte mithin (wie im Vorjahr) deutlich unterschritten werden.

Schuldenerlass für die BA aus ökonomischer Sicht als Transfer auf die Schuldenbremse anzurechnen

Noch unklar scheint, ob die angesprochene Nettokreditaufnahme zum Ausgleich des Defizits der BA überhaupt auf die Tilgungspflicht angerechnet wird. Bislang werden die Zahlungen als Darlehen und damit als finanzielle Transaktion außerhalb der Schuldenbremse gebucht. Das Haushaltsgesetz sieht vor, die Darlehen in einen Zuschuss umzuwandeln, soweit die Rücklagen der BA nicht ausreichen, den Fehlbetrag zu decken. Eine weitere Bedingung ist, dass der verbleibende Fehlbetrag rechnerisch auf Kurzarbeit zurückzuführen ist. Im Falle eines solchen Schuldenerlasses wäre es dann allerdings naheliegend, die Darlehen nicht mehr als finanzielle Transaktion zu erfassen, sondern in den Zuschusstitel umzubuchen. Der Schuldenerlass würde dann wie bei den europäischen Haushaltsregeln als ergebniswirksame Ausgabe erfasst. Dies ist auch ökonomisch besser nachvollziehbar und im Sinne der Schuldenbremse. Eine andere Vorgehensweise wird offenbar bei der Darlehensforderung des Jahres 2020 gewählt. Hier soll der Darlehenserlass nach Schließen der Bücher erfolgen und damit offenbar keine Tilgungspflicht im Rahmen der Schuldenbremse entstehen.

Die bisherigen Planungen für 2022 und die mittlere Frist wird die kommende Regierung

aufgreifen, aber gemäß ihren Zielsetzungen überarbeiten. Insbesondere wird es darum gehen, neue Vorhaben zu finanzieren. Nach dem Sondierungspapier sind nicht zuletzt sehr umfangreiche zusätzliche Investitionen etwa für den Klimaschutz vorgesehen. Zudem bekräftigt das Papier das derzeit garantierte Versorgungsniveau der gesetzlichen Rente und schließt offenbar Leistungskürzungen ebenso aus wie eine Anhebung des Rentenalters. Angekündigt wurde auch ein Bundeszuschuss, der eine teilweise Kapitaldeckung der gesetzlichen Rentenversicherung einleiten soll. Mit einer solchen Rentenpolitik wären über 2022 hinaus erhebliche Herausforderungen für den Bundeshaushalt verbunden.¹⁰ Dies würde noch verschärft, wenn der Bund sich – wie zuletzt breit gefordert – künftig stärker an der Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung beteiligte. Erhöhungen der gemeinschaftlichen Steuern, um Zusatzlasten zu finanzieren, soll es offenbar nicht geben. Deutliche Mehreinnahmen sind aber nach der jüngsten Steuerschätzung zu erwarten (jeweils etwa + 13 Mrd € in den Jahren 2022 bis 2025). Zudem wurde angekündigt, klimaschädliche Subventionen zu kürzen. Dabei blieb unklar, in welchem zeitlichen Rahmen und in welchem Umfang Kürzungen realisiert werden sollen. Alles in allem erleichtert die Steuerentwicklung die Haushaltsplanungen merklich. Angesichts der umfangreichen Vorhaben steht die kommende Regierung aber weiterhin vor beträchtlichen finanzpolitischen Herausforderungen.

Die bisherige Regierung hatte für 2022 geplant, ein weiteres Mal auf die Ausnahmeklausel der Schuldenbremse zurückzugreifen. Die dabei getroffenen Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ließen aber kaum noch Belastungen durch die Coronavirus-Pandemie erkennen. In ihrer Herbstprojektion geht die amtierende Bundesregierung von einer konjunkturellen Normallage aus. Die Steuereinnah-

Sondierungspapier mit neuen Belastungen für Bundeshaushalt

Rückgriff auf die Ausnahmeklausel 2022 scheint fragwürdig, Vorratsfinanzierungen wären besonders kritisch

¹⁰ Vgl. zu Herausforderungen für die gesetzliche Rentenversicherung: Deutsche Bundesbank (2019a).

men des Bundes sollen 2022 nunmehr beinahe so hoch ausfallen wie vor der Krise erwartet (Steuerschätzung vom Herbst 2019, bereinigt um die Vorsorge des Bundes für geplante Rechtsänderungen). Ein Rückgriff auf die Ausnahmeklausel erscheint in diesem Szenario kaum noch zu begründen, zumal sehr umfangreiche Rücklagen vorhanden sind. Letztlich basiert die Ausnahmeregel auf einer Notsituation, die sich der staatlichen Kontrolle entzieht. Es wäre auch nicht mit der Zielsetzung der Schuldenbremse zu vereinbaren, wenn auf Basis der Ausnahmeklausel Kredite genutzt würden, um künftige Ausgaben vorzufinanzieren. Dies gilt insbesondere für nicht krisenbezogene Maßnahmen.¹¹⁾

Bundesgesteuerte Nebenhaushalte wären auf die Schuldenbremse anzurechnen

Es wäre auch fragwürdig, Ausgaben außerhalb der Schuldenbremse zu finanzieren, wenn sie nur formal aus dem Bundeshaushalt ausgegliedert sind. Dies wäre der Fall, wenn der Bund sie weiterhin maßgeblich bestimmen und daraus letztlich finanziell belastet würde. Dann würden die zu finanzierenden Maßnahmen auch unter die europäischen Fiskalregeln fallen. Denn in den für die europäische Haushaltsüberwachung relevanten VGR zählen die betreffenden Einheiten als Extrahaushalte zum Staatssektor (und dementsprechend werden auch neu geschaffene Sondervermögen bislang bei der Schuldenbremse einbezogen). Öffentliche Unternehmen werden nur dann dem Unternehmenssektor zugerechnet, wenn sie als eigenständig handelnde Einheit gelten können. Dafür müssen sie insbesondere über Entscheidungsautonomie in ihrer Hauptfunktion verfügen.¹²⁾ Außerdem müssen sie ihr Angebot zu wirtschaftlich signifikanten Preisen erbringen, das heißt, der Preis sollte Einfluss auf ihr Angebot haben. Konkret müssen sie zumindest die Hälfte ihrer Produktions- und Nettozinskosten durch Verkaufserlöse am Markt abdecken. Ebenso sollten die Verkäufe nicht im Wesentlichen nur an den Staat erfolgen (es sei denn, die Aufträge wurden vorher ausgeschrieben).¹³⁾ Erfüllen öffentliche Unternehmen die Kriterien nicht, werden sie in den VGR dem Staatssektor zugerechnet.¹⁴⁾ Ebenso werden Zuweisungsgeschäfte wie etwa

Corona-Hilfskredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in den Staatssektor umgesetzt – auch wenn das öffentliche Unternehmen zum Privatsektor gehört.

Die Schuldenbremse begrenzt neue Vorhaben ohne Gegenfinanzierung. Dies macht es nötig, Prioritäten zu setzen und die Öffentlichkeit von diesen zu überzeugen. Wird die Schuldenbremse hingegen umgangen, um der Gegenfinanzierung auszuweichen, droht sie eine wesentliche Funktion zu verlieren: das Vertrauen in die Staatsfinanzen abzusichern. Dieses Vertrauen ermöglicht unter anderem die Finanzierung von Staatskrediten ohne größere Risikoaufschläge. Die Schuldenbremse ist auch über Deutschland hinaus bedeutsam: Sie soll die EU-Fiskalregeln verankern. Diese wurden insbesondere vereinbart, um eine stabilitätsorientierte Geldpolitik zu erleichtern. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, die bislang hohe Bindungswirkung der Schuldenbremse sorgsam zu wahren. Dies schließt eine Reform nicht aus. Um die Regel nicht zu beschädigen, sollten etwaige Änderungen aber transparent erfolgen und überzeugend begründet werden. Dabei gälte es, weiterhin solide Staatsfinanzen sicherzustellen, die europäischen Vorgaben zu wahren und neue nationale Grenzen klar zu ziehen.

Bindungswirkung der Schuldenbremse erhalten

Die Extrahaushalte des Bundes¹⁵⁾ meldeten im dritten Quartal einen hohen Überschuss von 15 Mrd €, nach einem hohen Defizit von 29 Mrd € vor Jahresfrist. Damals hatte der Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) sehr umfangreich Corona-Hilfskredite der KfW finanziert. In diesem Sommer überwogen die Rückflüsse leicht, und der WSF verzeichnete einen kleinen Überschuss. Durch die umfangreiche Vorfinanzie-

Extrahaushalte des Bundes im dritten Quartal mit hohem Überschuss durch Vorfinanzierung des neuen Fluthilfefonds ...

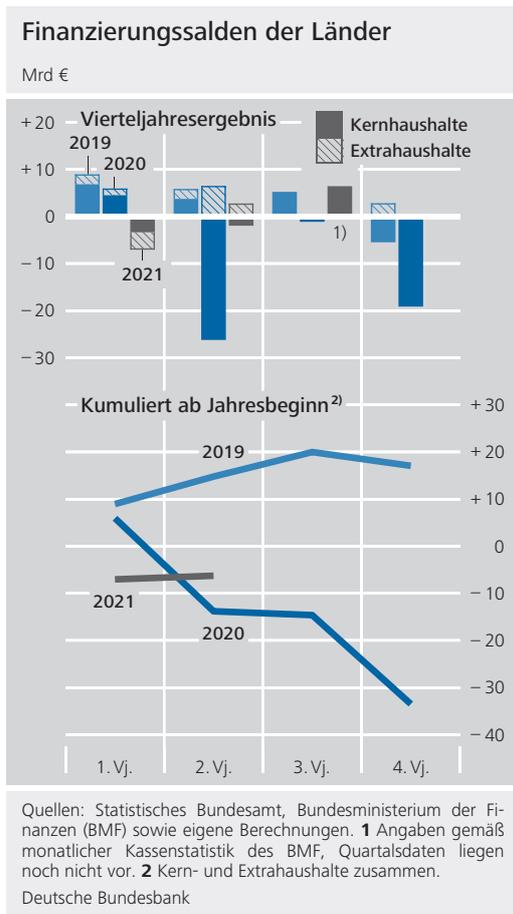
¹¹ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2021d).

¹² Vgl.: Eurostat (2014), Ziffer 2.12.

¹³ Vgl.: Eurostat (2014), Ziffern 20.19 ff.

¹⁴ So wird derzeit etwa geprüft, ob die Netzsparte der Deutschen Bahn die Kriterien für ein öffentliches Unternehmen noch erfüllt.

¹⁵ Gemäß Angaben des Bundesministeriums der Finanzen, 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.



Überschuss abschließen. Im nächsten Jahr sind zwar Defizite beim neuen Fluthilfefonds und beim EKF geplant. Jedoch könnten Rückflüsse von Corona-Hilfen an den WSF sie deutlich überwiegen. Ob insgesamt erneut ein Überschuss anfallen wird, hängt auch davon ab, wie die kommende Regierung Extrahaushalte für ihre Vorhaben einsetzt.

Länderhaushalte¹⁶⁾

Die Kernhaushalte der Länder schlossen das dritte Quartal mit einem Überschuss von 6 Mrd € ab. Im Vorjahresquartal war noch ein kleines Defizit von ½ Mrd € angefallen. Die Einnahmen wuchsen kräftig um 8 % (+ 9 Mrd €) dank stark gestiegener Steuereinnahmen (+ 13 %). Hingegen sanken die Einnahmen von öffentlichen Verwaltungen (- 6 %) wegen geringerer Zahlungen des Bundes. Die Ausgaben nahmen mit 2 % (+ 2 Mrd €) weniger stark zu. Ein knappes Viertel des Anstiegs ging dabei auf die Soforthilfeszahlungen für Hochwasserschäden zurück. Um die Gesamtlage einordnen zu können, sind zusätzlich die Ergebnisse der Extrahaushalte erforderlich. Denn viele Länder gründeten Extrahaushalte, in denen sie pandemiebezogene Einnahmen und Ausgaben bündeln.¹⁷⁾ Die Finanzbeziehungen zu den jeweiligen Kernhaushalten sind in der monatlichen Kassenstatistik nicht zu identifizieren.

Überschuss im dritten Quartal aus starkem Steuerplus

Die Fluthilfefonds einen Überschuss von 16 Mrd €. Der Fonds wurde im September gegründet und verzeichnete bis zum Quartalsende noch keine Abflüsse. Ein Defizit von 1 Mrd € fiel dagegen beim Energie- und Klimafonds (EKF) an.

Der Fluthilfefonds wird auch im Gesamtjahr einen hohen Überschuss verzeichnen. Bis zum Jahresende sind nämlich nur begrenzte Abrufe zu erwarten. Zudem könnte der WSF im Gesamtjahr einen Überschuss erzielen, weil weitere Corona-Darlehen und -Kapitalhilfen zurückgezahlt werden. Beim EKF ist bislang ein Defizit von 8 Mrd € aufgelaufen. Im Schlussquartal sollte dieses zumindest nicht mehr spürbar steigen. So sind gegenüber den Vorquartalen höhere Einnahmen aus Emissionszertifikaten absehbar. Bei den anderen einbezogenen Einheiten könnten sich Einnahmen und Ausgaben zusammen in etwa ausgleichen. Alles in allem ist damit zu erwarten, dass die Extrahaushalte des Bundes das laufende Jahr mit einem hohen

... und auch im Gesamtjahr 2021 hoher Überschuss absehbar

Nach drei Quartalen weisen die Länder in ihren Kernhaushalten einen Überschuss von 2 Mrd € aus. Alles in allem deutet sich an, dass die Coronakrise die Länder im laufenden Jahr deutlich schwächer belastet als im Vorjahr. So sollen etwa die Steuereinnahmen nach der jüngsten Schätzung kräftig um 10 % zunehmen. Die Steuereinnahmen übersteigen damit sogar bereits leicht das Niveau, das vor der Krise für

Defizit im Gesamtjahr deutlich unter Vorjahreswert

¹⁶ Die Angaben zu den Ländern im Berichtsquartal basieren auf der monatlichen Kassenstatistik zu den Kernhaushalten. Ergebnisse zu den Extrahaushalten liegen noch nicht vor.

¹⁷ Vgl. zur Rolle der Extrahaushalte ausführlich: Deutsche Bundesbank (2021a), S. 80.

2021 erwartet worden war (Steuerschätzung vom Herbst 2019). Ohne zwischenzeitliche Steuersenkungen hätte sich sogar noch ein etwas höherer Wert ergeben. Im letzten Jahr betrug das Defizit der Länder einschließlich ihrer Extrahaushalte 34 Mrd €. ¹⁸⁾ Im laufenden Jahr könnte das Defizit auf einen einstelligen Milliardenbetrag fallen.

Pandemiebedingte Belastung der Länder dürfte 2022 weitgehend auslaufen

Für das nächste Jahr ist zu erwarten, dass sich die Länderfinanzen weiter bessern. So sollen die Steuereinnahmen von einer erholten Basis aus um 2 ½ % steigen und etwa auf dem vor der Krise geschätzten Niveau liegen. Ausgabenseitige Corona-Maßnahmen dürften ebenfalls weitgehend auslaufen, wenn die Pandemie wie in den meisten Prognosen unterstellt ausklingt. Noch zu tragende coronabezogene Belastungen sollten sich dann meist aus Reserven finanzieren lassen. ¹⁹⁾ Die Bundesregierung erwartet in ihrer Herbstprojektion, dass die Wirtschaft wieder annähernd normal ausgelastet ist. Insgesamt wäre es daher wie beim Bund naheliegend, wenn auch die Länder die Ausnahmeklauseln ihrer Schuldenbremsen nicht weiter nutzen würden, insbesondere wenn die Lasten überschaubar bleiben und Reserven vorhanden sind. ²⁰⁾

Strukturelle Lage der Ländergesamttheit nicht ungünstig

Im Aggregat scheint die strukturelle Lage der Länderfinanzen nach der Coronakrise nicht ungünstig. Den einzelnen Ländern stellen sich nach der Krise aber unterschiedliche fiskalische Herausforderungen. Nicht nur die jeweiligen strukturellen Haushaltslagen spielen eine Rolle. Ebenso relevant sind das Ausmaß von Reserven aus der Zeit vor der Krise und die Ausgestaltung der landesspezifischen Schuldenbremsen. ²¹⁾

Gerichtsurteil zu hessischem Corona-Sondervermögen zeigt Grenzen für Ausnahmeklauseln auf

Der hessische Staatsgerichtshof urteilte im Oktober über wichtige Teile der Haushaltspolitik des Landes Hessen in der Coronakrise. ²²⁾ Diese war demnach in entscheidenden Punkten nicht mit der Landesverfassung und der darin verankerten Schuldenbremse vereinbar. Kritik fand insbesondere das neu gegründete und mit einer umfangreichen mehrjährigen Kreditermächtigung ausgestattete Sondervermögen. So verstößt das Sondervermögen gegen die

Grundsätze der Einheit und Vollständigkeit des Haushalts und gegen das Budgetrecht des Landtags. Das Urteil bezieht sich zwar auf hessenspezifische Verfassungsregeln. Einige wichtige Eckpunkte könnten aber auch für den Bund und andere Länder von Bedeutung sein. ²³⁾ So urteilte der Staatsgerichtshof:

- Eine mehrjährige Kreditermächtigung „auf Vorrat“ entspricht nicht der Zielsetzung des Konzeptes der Schuldenbremse.
- Soll von dem Neuverschuldungsverbot abgewichen werden, müssen die Kreditermächtigung und die kreditfinanzierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung geeignet und erforderlich sein und in einem angemessenen Verhältnis zum Ausmaß der Krise stehen. Dies hat der Gesetzgeber nicht dargelegt. Er hat überdies nicht dargelegt, dass ein Veranlassungszusammenhang zwischen dem Neuverschuldungsbedarf und der Notsituation besteht.
- Schließlich hat der Gesetzgeber nicht begründet, weshalb er zur Überwindung der Corona-Pandemie nicht zunächst weitere Mittel aus der Allgemeinen Rücklage des Landeshaushalts eingesetzt hat.

■ Sozialversicherungen

Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung verbuchte im dritten Quartal ein Defizit von 1 ½ Mrd €. Verglichen mit dem Vorjahr fiel das Ergebnis gut 2 Mrd € günstiger aus. Die Gesamteinnahmen legten um 3 ½ % und damit etwas stärker als die Beitragseinnahmen (+ 3 %) zu. Die Bundes-

Defizit im dritten Quartal deutlich geringer als im Vorjahr wegen gebremster Ausgabendynamik

¹⁸ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2021d), S. 16–19.

¹⁹ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2021d), S. 33–35.

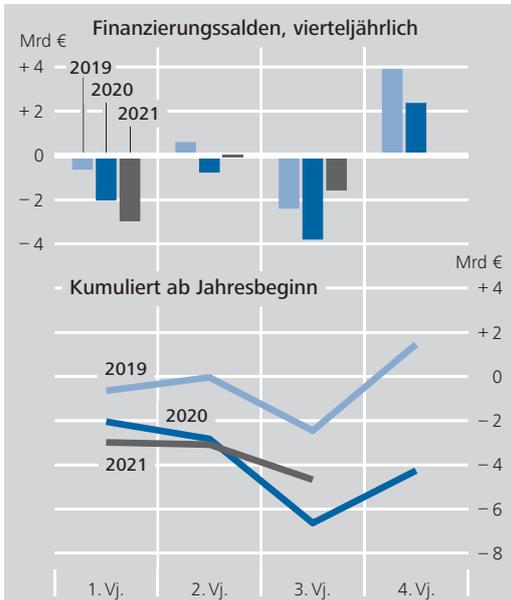
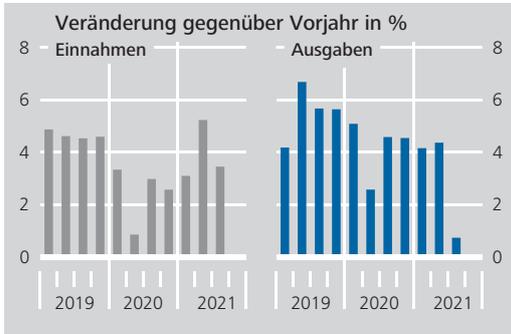
²⁰ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2021d), S. 37–38.

²¹ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2020a).

²² Vgl.: Staatsgerichtshof des Landes Hessen (2021).

²³ In Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz sind bereits weitere Gerichtsverfahren anhängig.

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

mittel stiegen um gut 4½ %, wobei 1½ Prozentpunkte auf Mittel für die Grundrente zurückgingen. Ausgabenseitig machten sich die neuen Rentenzuschläge aber noch nicht bemerkbar.²⁴ Die Ausgaben wuchsen nur schwach um gut ½ %. Ursächlich ist die sehr geringe Rentenanpassung. Diese lag bundesdurchschnittlich bei 0,2 % (Westdeutschland: 0,0 %; Ostdeutschland: 0,7 %). Auch die Zahl der Renten erhöhte sich nur moderat um ½ %.

Kumuliert über die ersten drei Quartale verzeichnete die Rentenversicherung ein Defizit von 4½ Mrd €. Im Schlussquartal ist bei den Einnahmen saisonüblich mit höheren Beitrags-

Im Gesamtjahr weitgehend ausgeglichenes Ergebnis möglich

eingängen zu rechnen. Ausgabenseitig bremst die geringe Rentenanpassung die Zuwächse deutlich. Im Gesamtjahr könnte sich damit ein weitgehend ausgeglichener Saldo ergeben (nach einem Defizit von 4 Mrd € im Vorjahr). Die freie Rücklage (Nachhaltigkeitsrücklage) läge dann noch um 32 Mrd € über dem Mindestwert von 0,2 Monatsausgaben.

Im kommenden Jahr dürfte aber wieder ein spürbares Defizit anfallen. Ausgabenseitig belasten höhere Rentenzahlungen: Zur Jahresmitte 2022 könnte die Rentenanpassung recht hoch ausfallen.²⁵ Hinzu kommen neben den laufenden umfangreiche für 2021 nachzuzahlende Grundrentenzuschläge. Auf der Einnahmenseite wachsen die Bundesmittel nur verhalten. Ursächlich ist vor allem die für die Fortschreibung maßgebliche schwache Entgeltentwicklung im Jahr 2020.

2022 wieder Defizit zu erwarten

In den kommenden Jahren erreichen zunehmend die geburtenstarken Jahrgänge ihr Rentenalter. Dann verschärft sich sukzessive der Finanzdruck für die Rentenversicherung, und die Defizite werden steigen. Um zu verhindern, dass die Rücklage dann ihr gesetzliches Minimum unterschreitet, wird der Beitragssatz sukzessive stark anzuheben sein. Laut Pressebericht-

Demografie verschärft Finanzdruck

24 Die Grundrente wurde zu Jahresbeginn 2021 neu eingeführt. Ansprüche (geschätzte Größenordnung: gut 100 Mio € monatlich) erwachsen ab Januar. Aber erst seit Juli erhalten die ersten Berechtigten die neuen Zuschläge (einschl. nachgezahlter Beträge). Es ist zu erwarten, dass die letzten Grundrenten des Jahres 2021 erst Ende des nächsten Jahres ausgezahlt werden. Der Bund geht insofern gegenüber der Rentenversicherung in Vorlage: Er zahlt die gesamten geschätzten Rentenaufschläge bereits im laufenden Jahr.

25 In die Anpassung zur Jahresmitte 2022 geht das Lohnwachstum des Jahres 2021 ein, das vom Rückgang der Kurzarbeit gestärkt wird. Hinzu dürfte eine recht starke positive nachträgliche Korrektur für Entwicklungen im Jahr 2020 kommen: Die relevanten beitragspflichtigen Entgelte sollten 2020 deutlich stärker gewachsen sein als die Löhne, an denen sich die Rentenanpassung 2021 zunächst orientierte. Dies wird nachgeholt. Die schwache Lohnentwicklung aus 2020 verursacht über den Nachhaltigkeitsfaktor auch in den Jahren 2023 und 2024 stark schwankende Rentenanpassungen. Nach derzeitigem Stand ist für Mitte 2023 erneut eine sehr hohe Anpassung angelegt (Größenordnung 5%). Im Jahr 2024 könnte dann wieder die Schutzklausel greifen, die eine negative Rentenanpassung verhindert. Die Renten dürften dann allenfalls nur wenig steigen. Vgl. ausführlicher: Deutsche Bundesbank (2020b), S. 73.

ten erwartet die noch amtierende Bundesregierung, dass der Beitragssatz im Jahr 2024 erstmals seit 2007 wieder erhöht werden wird.

Bundesagentur für Arbeit

Stark gesunkenes Quartalsdefizit

Die BA schloss das dritte Quartal mit einem deutlichen Defizit von gut 3 Mrd € im operativen Bereich ab.²⁶⁾ Im Vorjahr hatte das Defizit mit 10 Mrd € allerdings noch sehr viel höher gelegen.

Kräftiges Einnahmenplus und erheblich geringere Ausgaben vor allem wegen stark rückläufiger Kurzarbeit

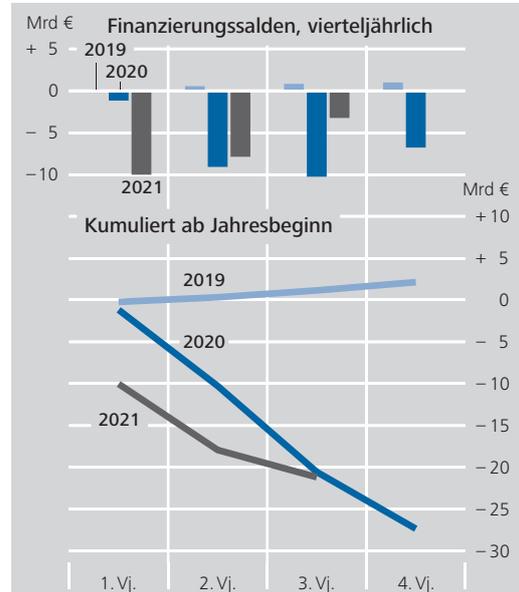
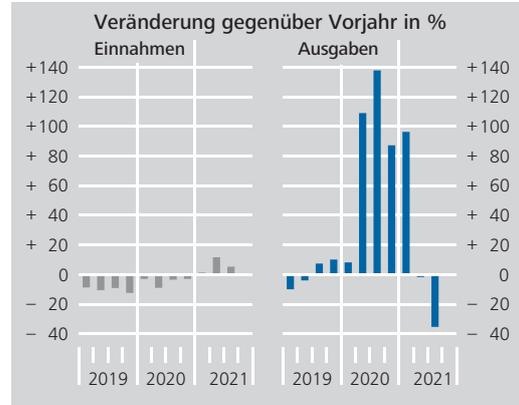
Die Einnahmen legten kräftig um fast 5 ½ % zu. Zudem sanken die Ausgaben im Vorjahresvergleich erheblich (– 35 % bzw. – 6 ½ Mrd €). Sie liegen aber immer noch etwa 50 % höher als im dritten Quartal des Vorkrisenjahres 2019. Stark gesunken sind vor allem die Zahlungen für Kurzarbeit (– 60 %): Im dritten Quartal wurden 3 ½ Mrd € ausgezahlt, nach 8 ½ Mrd € vor Jahresfrist. Im Berichtsquartal entfielen davon 1 ½ Mrd € auf Sozialbeiträge, von denen die BA die Unternehmen in der Pandemie entlastet. Mit der verbesserten Lage am Arbeitsmarkt sanken auch die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld um fast 1 ½ Mrd €. Das Insolvenzgeld ging nach einer außergewöhnlichen Spitze im Vorjahresquartal ebenfalls sehr stark zurück: Obwohl Ausnahmen bezüglich der Insolvenz-Antragspflicht Ende April ausgelaufen waren, erreichte es den niedrigsten Quartalswert seit mehr als 20 Jahren.

Nochmals hohes Defizit im Gesamtjahr

Nach den ersten drei Quartalen verbucht die BA ein Defizit von 21 Mrd €. Bis zum Jahresende dürfte sich das Defizit kaum noch ändern. Zur Finanzierung sind dann Rücklagen von 6 Mrd € und ein Bundeszuschuss von 3 ½ Mrd € vorgesehen. Unterjährig deckt der Bund den verbleibenden Finanzbedarf mit einem Darlehen. Dieses dürfte zum Jahresende bei einer Größenordnung von 13 Mrd € liegen. Die Bundesdarlehen für 2020 (7 Mrd €) und 2021 sollen dann allerdings erlassen werden.

Im kommenden Jahr dürften sich die Finanzen der BA weiter kräftig erholen. Auf Basis der ge-

Finanzen der Bundesagentur für Arbeit^{*)}



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

samtwirtschaftlichen Projektion der amtierenden Bundesregierung und ohne deutlich höhere Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik ergäbe sich ein Überschuss im Haushalt der BA. Auch bei der Insolvenzgeldumlage ergäbe sich beim aktuellen Umlagesatz (0,12 %) wieder ein hoher Überschuss. Es wäre daher naheliegend, den Umlagesatz wieder auf das Vorkrisenniveau (0,06 %) zu reduzieren.

Im kommenden Jahr stark verbesserte Finanzlage

²⁶ Ohne Versorgungsfonds. Zuführungen an den Fonds stellen Ausgaben dar, die den operativen Finanzierungssaldo belasten. Bis Ende 2021 sind wegen der Coronakrise die Zuführungen ausgesetzt.

EU-Fiskalregeln: zur aktuellen Reformdiskussion

Die Europäische Kommission hatte im Februar 2020 einen Konsultationsprozess zur Reform der Fiskalregeln gestartet. Nachdem dieser wegen der Coronakrise ruhte, nahm sie ihn im Oktober 2021 wieder auf.

Derzeitige grundlegende quantitative Vorgaben gut geeignet

Eine Reform der europäischen Haushaltsregeln sollte deren wichtigstes Ziel unverändert lassen: solide Staatsfinanzen absichern. Hierzu zählt insbesondere, darauf hinzuwirken, dass hohe Schuldenquoten sinken. Die grundlegenden quantitativen Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts sind dafür gut geeignet.

Für den Abbau hoher Schuldenquoten ist in den derzeitigen Regeln faktisch das mittelfristige Haushaltsziel (medium term objective, MTO) ausschlaggebend. Das MTO ist definiert als strukturell nahezu ausgeglichener Finanzierungssaldo. Konkret ist vorgegeben, dass das strukturelle Defizit bei einer Schuldenquote von mehr als 60 % nicht größer sein soll als 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und bei einer Schuldenquote unter 60 % nicht größer als 1 % des BIP. Für den Anpassungspfad zum MTO ist eine strukturelle Konsolidierung von 0,5 % des BIP pro Jahr als Richtwert vorgesehen. Dies ist keine übermäßig hohe Konsolidierung.

Erreicht ein Land das MTO oder nähert sich diesem genügend an, gilt auch seit einiger Zeit das Schuldenkriterium als erfüllt.¹⁾ Für diesen Fall ist zu erwarten, dass hohe Schuldenquoten im Zeitablauf unter den Referenzwert von 60 % sinken. Die Anpassungsphasen können dabei durchaus sehr lang sein. So würden beispielsweise fast 40 Jahre benötigt, um bei einer anfänglichen Schul-

denquote von 150 %, einem strukturellen Defizit von 0,5 % des BIP und einem nominalen BIP-Wachstum von 3 % den Referenzwert von 60 % zu erreichen.

In der Vergangenheit wurden die quantitativen Vorgaben zum strukturellen Saldo häufig verfehlt. So näherten sich vor der Coronakrise auch viele Länder mit hohen Schuldenquoten nicht ihrem MTO an, sondern entfernten sich davon. Eine zentrale Rolle spielte dabei, wie die Europäische Kommission mit Zustimmung des Rates die Regeln auslegte. Ausnahmen und Ermessensspielräume gestatteten, dass Länder ungeahndet deutlich von den grundlegenden quantitativen Vorgaben abwichen. Die Regelumsetzung war dabei kompliziert, kaum noch nachvollziehbar und nicht vorhersehbar.

Künftig sollten Regeln konkrete quantitative Ziele vorgeben, und es sollte an diesen gemessen werden, ob ein Land die Regeln einhält. Kritisch ist dagegen, wenn Fiskalgrenzen flexibel und unverbindlich sind. Der fiskalische Kurs und die Bewertung der Regeleinhaltung sollten nicht politisch ausgehandelt werden. Denn damit sehen weder die Regierungen noch die Öffentlichkeit die Regeln als einen bindenden fiskalischen Maßstab an.

¹ Insofern ist die umstrittene sog. $\frac{1}{20}$ -Regel für die Schuldenquote bisher in der praktischen Umsetzung nicht relevant. Es wäre letztlich nur dann ein „Verfahren bei einem übermäßigem Defizit“ auf Basis des Schuldenkriteriums zu starten, wenn ein Land eine Schuldenquote über 60 % aufweist und sowohl die $\frac{1}{20}$ -Regel als auch das MTO und den Anpassungspfad dahin verfehlt und Europäische Kommission und Rat keine anderen exkulpierten Faktoren heranziehen. In diesem Verfahren sind dem Land dann Korrekturen zu empfehlen. Dazu ist als Richtwert vorgegeben, dass das strukturelle Defizit um 0,5 % des BIP pro Jahr verringert werden soll.

Ansatzpunkte für Reformen mit moderaten Eingriffen

Die Regeln könnten mit vergleichsweise moderaten Eingriffen verbessert werden. In ihren Monatsberichten vom April 2019 und Dezember 2020 hat die Bundesbank entsprechende Reformmöglichkeiten ausführlicher diskutiert.²⁾ Dabei sollen das MTO und sein Anpassungspfad sowie die Korrekturen bei übermäßigen Defiziten als zentrale Anker beibehalten werden. Deren grundlegende quantitative Vorgaben sollten hingegen künftig verbindlicher werden. Zugleich ließen sich aber innerhalb der Regeln Spielräume für eine fiskalische Stabilisierungspolitik schaffen. Auch wäre es möglich, staatliche Investitionen zu schützen. Wichtig wäre, Schulden und Defizite auf der EU-Ebene in den Regeln zu berücksichtigen. Die wesentlichen Bausteine werden im Folgenden zusammenfassend dargestellt.

MTO-orientierte Ausgabenregel, um Haushaltssteuerung zu vereinfachen

In der aktuellen Reformdiskussion werden vielfach Ausgabenregeln vorgeschlagen. Deren Tauglichkeit hängt vom dahinterliegenden fiskalischen Ziel ab, das über Ausgabenobergrenzen technisch umgesetzt werden soll. Ungeeignet sind Ausgabenregeln, die auf zu wenig ambitionierten oder unkonkreten Zielen basieren. Bedenklich wäre zudem, Ausgabenobergrenzen für mehrere Jahre festzulegen. Denn Prognosen sind für ferne Jahre besonders unsicher und könnten regelmäßig zu optimistisch ausfallen. Wird aber etwa die Grunddynamik der Einnahmen überschätzt, drohen zu hohe Defizite. Und wenn Ausgabenobergrenzen im Durchschnitt mehrerer Jahre gelten, droht eine eventuell notwendige Konsolidierung auf die lange Bank geschoben zu werden.

Eher geeignet ist eine am MTO orientierte Ausgabenregel, die eine jährliche quantitative Vorgabe für den strukturellen Saldo in eine praktikablere Obergrenze für das Ausgabenwachstum umrechnet.³⁾ Haushaltspläne, aber auch deren Umsetzung wären dann an dieser ex ante festgelegten Ausgabenwachstumsrate zu messen. Ausnahmen davon sollten nur in Krisen gemacht und keine Ad-hoc-Entscheidungsspielräume zugelassen werden. Die Regeln wären einfacher, wenn nur noch an diesem einen Indikator bemessen wird, ob sie eingehalten wurden.

Kontrollkonto, um etwaige systematische Verfehlungen zu verhindern

Sinnvoll wäre, eine Ausgabenregel (oder auch anders gestaltete Regeln) mit einem Kontrollkonto zu verbinden. Auf diesem wäre positiv wie negativ zu erfassen, inwieweit trotz eines plangerechten Vollzugs die gewünschte strukturelle Position verfehlt wird (Prognosefehler) und inwieweit die Ausgabenobergrenze verfehlt wurde. Darauf müsste ein Land nicht umgehend reagieren. Positive und negative Abweichungen können sich im Zeitverlauf auch ausgleichen. Wird aber ein negativer Schwellenwert unterschritten, sollte korrigiert werden.⁴⁾

² Vgl.: Deutsche Bundesbank (2019b, 2020c).

³ Für die Kalkulation des korrespondierenden maximalen Ausgabenwachstums kann nicht auf die Prognose des Produktionspotenzials verzichtet werden (alternativ könnte mit einer Filtertechnik der Trend und das Trendwachstum ermittelt werden). Einnahmenseitige Maßnahmen (wie etwa Steuersenkungen oder Steuererhöhungen) sind jeweils gegenzurechnen: Z. B. müssten also Steuersenkungen durch einen entsprechend ambitionierten Ausgabenkurs kompensiert werden.

⁴ Auch könnte auf dem Kontrollkonto erfasst und ggf. korrigiert werden, wenn sich die mit dem Konjunkturbereinigungsverfahren ermittelten Konjunkturkomponenten über den Konjunkturzyklus nicht ausgleichen. Vgl.: Deutsche Bundesbank (2019b), S. 83 f.

Nationale „Rainy-Day-Funds“, um stärkere Stabilisierung zu ermöglichen

Die quantitativen Vorgaben europäischer Fiskalregeln werden mitunter als zu eng kritisiert. Oftmals werden größere Spielräume etwa für eine aktive Stabilisierungspolitik gefordert. Um auch bei stringenten Grenzen Puffer zu gewährleisten, könnten nationale „Rainy-Day-Funds“ geschaffen und nutzbar gemacht werden.⁵⁾

Die Grundidee eines solchen Fonds ist, Mittel in guten Zeiten anzusparen, um für künftige Bedarfe vorzusorgen. Die europäischen Fiskalregeln könnten in diesem Sinne erweitert werden, ohne dabei zusätzliche Verschuldung gegenüber dem Zielpfad zuzulassen. Die Regeln müssten dafür ermöglichen, Fondsguthaben anzusammeln, wenn das MTO übertroffen wird. Die so aufgebaute Reserve würde dann Spielräume eröffnen: Ein Land könnte in dem Maße sein MTO verfehlen, wie es auf Guthaben zurückgreift.

Gekappte Goldene Regel, wenn Investitionen besonders geschützt werden sollen

Es wird häufig bemängelt, dass Länder Investitionsausgaben vernachlässigten, um Defizitgrenzen einzuhalten. Dies konterkariere andere politische Ziele und stehe auch der langfristigen Tragfähigkeit entgegen. Sogenannte Goldene Regeln räumen Investitionen eine Sonderstellung ein. Sie haben Vor- und Nachteile.⁶⁾ Die Nachteile zeigten sich exemplarisch im Bundeshaushalt, als vor der heute geltenden Schuldenbremse eine Goldene Regel galt.⁷⁾

Um die mit den Nachteilen verbundenen Risiken zu begrenzen, wäre es wichtig, an den Nettoinvestitionen anzuknüpfen. Das heißt, Abschreibungen wären abzusetzen, sodass ausschließlich Nettoinvestitionen zu-

sätzliche Verschuldungsmöglichkeiten eröffnen. Ein akzeptabler pragmatischer Ansatz wäre, hierfür die in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) abgebildeten staatlichen Nettoinvestitionen zu verwenden. Diese sind auch EU-weit vergleichbar.

Zudem wäre es sinnvoll, eine Obergrenze festzulegen, bis zu der Nettoinvestitionen berücksichtigt werden (gekappte Goldene Regel). Damit würden weiterhin Defizite und Schuldenquoten begrenzt und die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen abgesichert. Probleme, die mit der Definition und Messung von Nettoinvestitionen zusammenhängen, werden mit einer solchen Kappung entschärft.

Eine gekappte Goldene Regel könnte in die aktuellen MTO integriert werden. So könnte von einem Land mit einer Schuldenquote von über 60 % als Basis ein mindestens ausgeglichener struktureller Saldo verlangt werden. Nur bei entsprechend hohen Nettoinvestitionen wäre ein strukturelles Defizit von bis zu 0,5 % des BIP möglich. Dies entspräche dann dem aktuellen MTO, in dem aber ein besserer Schutz von Nettoinvestitionen integriert wäre. Auch das MTO geringer verschuldeter Länder (Schuldenquote unter 60 %) wäre so abzustufen: Deren aktuellem MTO entspräche, wenn ausgehend von einer Defizitquote von 0,5 % bei entsprechend hohen Nettoinvestitionen zusätzlich ein Defizit von 0,5 % des BIP zulässig wäre. Zudem könnten beim Anpassungspfad zum MTO sowie bei Korrekturen übermäßiger Defizite Nettoinvestitionen entsprechend berücksichtigt werden. Damit wirkte der Schutz auch im Konsolidierungsprozess.⁸⁾

5 Vgl.: Deutsche Bundesbank (2019b), S. 84 f.

6 Vgl.: Deutsche Bundesbank (2019b), S. 85 f.

7 Vgl.: Deutsche Bundesbank (2005).

8 Vgl.: Deutsche Bundesbank (2019b), S. 87 ff.

Für Schuldenquoten unter dem Referenzwert von 60 % könnte erwogen werden, das MTO zu lockern. So könnte der Umfang der gekappten Nettoinvestitionen zusätzlich zur bestehenden 1%-Grenze berücksichtigt werden. Die strukturelle Defizitobergrenze insgesamt läge dann bei 1,5 % des BIP anstelle 1 % des BIP.

Europäische Defizite und Schulden in den Fiskalregeln berücksichtigen

In der Coronakrise wurden neue gemeinschaftliche Hilfen aufgesetzt. So vergibt die europäische Ebene bis 2026 über Schulden finanzierte Mittel an Mitgliedstaaten (zusätzlich zum regulären, beitragsfinanzierten EU-Haushalt). Damit wachsen auf der europäischen Ebene erhebliche Schuldenstände auf. Diese Schulden finanzieren nicht mehr nur Hilfskredite, sondern auch umfangreiche Transfers an Mitgliedstaaten. Dadurch weist die europäische Ebene erstmals nennenswerte Defizite auf.

Durch solche EU-Schulden und -Defizite fallen die nationalen Defizite und Schulden zunächst niedriger aus. Denn Ausgaben eines Mitgliedstaates werden anstatt über nationale Schulden über schuldenfinanzierte EU-Transfers finanziert. Aber trotz günstigerer nationaler Kennzahlen ist die Finanzlage der Staaten in der Summe nicht besser. Denn die europäischen Schulden sind – zusätzlich zu den nationalen Schulden – später von den Steuerzahlenden in den Mitgliedstaaten zu bedienen. Anstelle von Zins- und Tilgungszahlungen für nationale Schulden fallen höhere Beiträge oder Steuerzahlungen an den EU-Haushalt an.⁹⁾

Die bestehenden Fiskalregeln, die auf die offiziellen nationalen Haushaltskennzahlen bezogen sind, drohen dadurch ausgehöhlt zu werden. Die quantitativen Vorgaben liefern ins Leere, wenn Defizite und Schulden in

größeren Umfang schlicht auf die europäische Ebene verlagert würden. Um die Wirkung der quantitativen Grenzen zu erhalten, wäre erstens wichtig, dass die Europäische Kommission die staatlichen Defizite und Schulden der europäischen Ebene statistisch ermittelt und transparent ausweist. Zweitens sollten diese Informationen in die Fiskalregeln einfließen. Dazu wären die europäischen Schulden und Defizite den Mitgliedstaaten zuzuordnen (nicht in den offiziellen VGR, aber separat, um die ergänzten nationalen Kennzahlen bei Analysen und Fiskalregeln zu verwenden). Dafür ist ein Aufteilungsschlüssel festzulegen. Geeignet erscheint der Anteil eines Landes am EU-Bruttonationaleinkommen. Denn auch künftig dürfte sich der Finanzierungsanteil eines Landes am EU-Haushalt weitgehend hier nach bemessen.¹⁰⁾

⁹ Mit dem Gesetz zum Eigenmittelbeschluss verpflichtet sich Deutschland zu Finanzierungsbeiträgen für den Schuldendienst. Um die Kredite für Transfers zu bedienen (Zinsen und Tilgungen), wird der Bundeshaushalt planmäßig entsprechend dem deutschen Anteil am EU-Haushalt herangezogen. Dieser Anteil entspricht weitestgehend der relativen Wirtschaftsleistung. Auch wenn Schulden aus neuen EU-Steuern getilgt würden, würden letztlich die Steuerpflichtigen in den Mitgliedstaaten belastet – oder Steuerquellen der Mitgliedstaaten an die EU abgetreten. Damit würde der Finanzierungsspielraum für die nationalen Haushalte verengt.

¹⁰ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2020c), S. 44.

■ Literaturverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen (2021), Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse), 31. März 2021 (bundesfinanzministerium.de).

Deutsche Bundesbank (2021a), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, August 2021, S. 73–84.

Deutsche Bundesbank (2021b), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Mai 2021, S. 63–81.

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

Deutsche Bundesbank (2021d), Länderfinanzen 2020: Defizit aufgrund temporärer Pandemieinflüsse, Ausnahmeklauseln auch für Reservebildung genutzt, Monatsbericht, Oktober 2021, S. 15–42.

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

Deutsche Bundesbank (2020b), Rentenanpassungsformel reformbedürftig, Monatsbericht, November 2020, S. 73–74.

Deutsche Bundesbank (2020c), Zur Aussagekraft nationaler Fiskalkennzahlen bei Verschuldung auf der europäischen Ebene, Monatsbericht, Dezember 2020, S. 39–49.

Deutsche Bundesbank (2019a), Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung, Monatsbericht, Oktober 2019, S. 55–82.

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

Deutsche Bundesbank (2005), Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland, Monatsbericht, April 2005, S. 23–38.

Eurostat (2014), Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, ESVG 2010.

Staatsgerichtshof des Landes Hessen (2021), Leitsätze zum Urteil des Staatsgerichtshofes vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827.